

S k r i p t u m

für den Grundausbildungs-Basislehrgang der
Verwendungsgruppen A1 und A2 und der
Entlohnungsgruppen v1 und v2

sowie für den Grundausbildungs-Basislehrgang für
rechtskundige Mitarbeitende

Der öffentliche Haushalt - Unsere Verantwortung

Dr.ⁱⁿ Christina Pfau (BMF)

Mag. Benedikt Gamillscheg (BMF)

Mag.^a Sandra Kaiser (BMF)

Mag.^a Caroline Haberfellner (BMF)

Mag. Matthias Gruber (BMF)

Mag. Roland Schneider (BMKÖS)

INHALTSVERZEICHNIS

<i>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS</i>	4
TABELLENVERZEICHNIS	6
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	7
EINLEITUNG UND ÜBERSICHT	8
KAPITEL 1: WIRTSCHAFTS- UND HAUSHALTSPOLITIK	9
I. Allgemeiner Teil	9
A. Wie und warum beeinflusst die Wirtschaftspolitik unser aller Leben? Welchen Einfluss hat die Wirtschaftspolitik auf den öffentlichen Haushalt?	9
B. Wer sind die Wirtschaftsakteur:innen bzw. die Träger der Wirtschaftspolitik?	11
C. Warum ist ein ausgeglichenes Budget so wichtig?	13
II. Unionsrechtliche Grundlagen für die Wirtschafts- und Haushaltspolitik	14
A. Was sind die Grundlagen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion?	14
B. Was ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt und welchen Zweck erfüllt er?	15
C. Wie ist der Pakt entstanden und welche Reformen hat er bislang durchlaufen?	16
D. Wie sehen die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes im Detail aus?	18
E. Haushaltsplanung im europäischen Kontext	21
F. Welche anderen finanzpolitischen Instrumente der EU gibt es noch?	22
G. Was kann die EU im Fall von Wirtschaftskrisen unternehmen und welche Konsequenzen ergeben sich dadurch für die Zukunft der EU-Koordinierung?	22
III. Weiterführende Informationen	24
IV. Kontrollfragen	25
KAPITEL 2: FUNKTIONEN DES ÖFFENTLICHEN HAUSHALTS	26
I. Staatspolitische Funktion	26
II. Wirtschaftspolitische Funktion	26
III. Rechtliche Funktion	27
IV. Finanztechnische Funktion	27
V. Weiterführende Informationen	28
VI. Kontrollfragen	28

INHALTSVERZEICHNIS

KAPITEL 3: GESAMTSTAAT: DARSTELLUNG DER FINANZIELLEN UND RECHTLICHEN VERFLECHTUNG VON BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN	29
I. Rechtliche Verflechtungen	29
A. Verfassungsrechtsrechtliche Vorgaben	29
B. Öffentlicher Sektor in Österreich	34
C. Haushaltsrecht der Gebietskörperschaften	38
D. Vereinbarungen Bund-Länder-Gemeinden	40
II. Finanzielle Verflechtungen	43
A. EU-Budget	43
B. Finanzierung der Gebietskörperschaften	45
C. Zahlen und Fakten Budget Österreich	47
III. Weiterführende Informationen	48
IV. Kontrollfragen	49
KAPITEL 4: BUDGETERSTELLUNG UND BUDGETDOKUMENTE	50
I. Mittelfristige und jährliche Planung	50
A. Budgetstruktur	50
B. Bundesfinanzrahmengesetz	55
C. Bundesfinanzgesetz	57
D. Budgetkreislauf im Jahresverlauf	60
E. Langfristige Budgetprognose	61
F. Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan (RZL-Plan)	62
G. Budgetprovisorium	63
H. „Doppelbudget“	64
II. Weiterführende Informationen	65
III. Kontrollfragen	65
KAPITEL 5: WIRKUNGSORIENTIERUNG	67
I. Die wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung	67
A. Was heißt Wirkungsorientierung?	67
B. Welchen Nutzen erzeugt die wirkungsorientierte Steuerung?	69
C. Wie werden Budget und Ziele miteinander verknüpft?	69
D. Der wirkungsorientierte Steuerungskreislauf	70
II. Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA)	73
A. Was ist eine WFA?	73
B. Was beinhaltet eine WFA?	74
C. Was ist eine vereinfachte WFA?	75
D. Was ist eine gebündelte WFA?	76
E. Interne Evaluierung	76
III. Aufgaben der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle	77
IV. Weiterführende Informationen	78
V. Kontrollfragen	78

INHALTSVERZEICHNIS

KAPITEL 6: KOMPETENZEN DER AKTEUR:INNEN IM BUDGETZYKLUS	79
I. Aufgaben, Rechte und Pflichten der einzelnen Akteur:innen im Haushaltswesen	79
A. Bundesministerium für Finanzen (BMF)	79
B. Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport	80
C. Bundesregierung	80
D. Nationalrat (NR)	80
E. Rechnungshof (RH)	80
F. Organe der Haushaltsführung: Haushaltsleitende Organe (Fachministerien; Ressorts)	83
II. Kontrollfragen:	84
III. Weiterführende Informationen:	84
KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE	85
I. Einleitung	85
II. Allgemeine Grundlagen	85
A. Einleitung, Gründe und Übersicht des Rechnungswesens des Bundes	85
B. Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögenshaushalt	87
C. Vorhaben: Prozess der Einvernehmensherstellung/Mitbefassung/Verrechnung	90
III. Regeln im Budgetvollzug	91
A. Einleitung: die wichtigsten Vollzugsregeln	91
B. Mittelumschichtungen: Grundregeln	92
C. Mittelverwendungsüberschreitungen	93
D. Rücklagen	94
E. Monatshaushalt - Monatsvoranschlag: Liquiditätsmanagement	95
F. Vorbelastungen: längerfristige Planung - Verpflichtungen in kommenden Jahren	95
IV. Wie wird das Budget laufend kontrolliert und geplant?	96
A. Controlling	96
A. Kosten- und Leistungsrechnung	98
B. Bundesrechnungsabschluss	100
V. Vermögens- und Schuldengebarung	102
A. Vermögensgebarung: Erwerb und Bundesvergabe-gesetz 2018	102
B. Das Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffungs GmbH (BBG)	105
C. Verwaltung des Bundesvermögens und Verfügungen über Bundesvermögen	105
D. Schuldengebarung: Finanz – und Verwaltungs-schulden, Haftungen und Berichte	107
VI. Die Gebarungskontrolle	108
A. Kontrolle – Allgemeines: Begriff und Arten	108
B. Verwaltungsinterne Kontrolle: Vier-Augen-Prinzip, Innenprüfung, Erfolgskontrolle und Innenrevision	109
C. Externe innerstaatliche Kontrollen: Fiskalrat und Rechnungshof	111
D. Externe außerstaatliche Kontrollen und Berater: Europäische Kommission, Europäischer Rechnungshof, OECD und Internationaler Währungsfonds	113
VII. Weiterführende Informationen	115

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AMR	Alert Mechanism Report
AMS	Arbeitsmarktservice
ASGS	Annual Sustainable Growth Survey
BFG	Bundesfinanzgesetz
BFRG	Bundesfinanzrahmengesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BHG 2013	Bundeshaushaltsgesetz 2013
BHV 2013	Bundeshaushaltsverordnung 2013
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskanzler:in/Bundeskanzleramt
BKLR	Kosten- und Leistungsrechnung des Bundes
BMF	Bundesminister:in/-ium für Finanzen
BMKÖS	Bundesminister:in/-ium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst u. Sport
BNE	Bruttonationaleinkommen
BoP	Balance of Payment
BRA	Bundesrechnungsabschluss
BVA	Bundesvoranschlag
BVA-E	Bundesvoranschlagsentwurf
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
CSR	Country Specific Recommendations
dh	das heißt
DB	Detailbudget (erster bzw. zweiter Ebene)
ECOFIN	Economic and Financial Affairs Council
EPSCO	Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council
EIB	Europäische Investitionsbank
EIF	Europäische Investitionsfonds
EK	Europäische Kommission
EP	Europäisches Parlament
EPSAS	European Public Sector Accounting Standards
EPSCO	Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESVG	Europäisches System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EU	Europäische Union
EZB	Europäische Zentralbank
FAG	Finanzausgleichsgesetz
F-VG	Finanz-Verfassungsgesetz
G7	Gruppe der 7
G20	Gruppe der 20
GB	Globalbudget
GEC	General Escape Clause
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
HHLO	haushaltsleitendes Organ
HHF Stelle	haushaltsführende Stelle
HV-SAP	Haushaltsverrechnungs-SAP
iEm	im Einvernehmen mit

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

IFRS	International Financial Reporting Standards
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IT	Informationstechnologie
iVm	in Verbindung mit
IWF	Internationaler Währungsfonds
JWB	Jahreswachstumsbericht
KMU	Klein- und Mittelunternehmen
LGBl	Landesgesetzblatt
MFF	Multiannual Financial Framework
MIP	Macroeconomic Imbalances Procedure
MS	Mitgliedstaat/en
MTO	Medium-Term Budgetary Objective
MVÜ	Mittelverwendungsüberschreitung
NGEU	NextGenerationEU
NR	Nationalrat
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖBFA	Österreichische Bundesfinanzierungsagentur
PC	Personal Computer
PCP	Personalcontrolling-Punkte
PKW	Personenkraftwagen
RH	Rechnungshof
RHG	Rechnungshofgesetz
RLV	Rechnungslegungsverordnung
RRF	Recovery and Resilience Facility
RRP	Recovery and Resilience Plan
RZLP	Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan
SURE	European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency
SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
u.a.	unter anderem
ÜD	Übermäßiges Defizit
UG	Untergliederung
USA	United States of America
uvm.	und viele/s mehr
VA-Stelle	Voranschlagsstelle
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
VO	Verordnung
VRV 2015	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015
VSKS	Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung
WFA	Wirkungsorientierte Folgenabschätzung
WTO	World Trade Organisation
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
z.B.	zum Beispiel

TABELLEN

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 - Öffentlicher Sektor	36
Tabelle 2: Übersicht Rubriken	51
Tabelle 3: Kontenplan des Bundes	55
Tabelle 4: Auszug Nutzungsdauern	88
Tabelle 5: Übersicht Vergabeverfahren nach BVergG 2018	104

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 – Der wirtschaftliche Kreislauf und seine Akteur:innen	11
Abbildung 2: strukturelles Defizit	17
Abbildung 3: Grundsätze der Haushaltsführung	32
Abbildung 4 Institutioneller Rahmen, Quelle: ÖBFA	46
Abbildung 5: Budgetpyramide des Bundes	50
Abbildung 6: Budgetstruktur UG 31 Wissenschaft und Forschung	54
Abbildung 7 Budgetkreislauf und Jahresübersicht	61
Abbildung 8: Beispiel RZL-Plan UG 16 Abgaben, Quelle: RH	62
Abbildung 9 Wirkungsmodelle	68
Abbildung 10: Vergleich Budget- und Zielstruktur	70
Abbildung 11 Der Wirkungsorientierte Steuerungskreislauf aus Sicht der Budgetstruktur	71
Abbildung 12 Gliederung der drei Haushalte im BHG 2013	86
Abbildung 13 Aufbau Bilanz	90
Abbildung 14: zeitlicher Ablauf BFG und BRA	100

EINLEITUNG UND ÜBERSICHT

Einleitung und Übersicht

Das vorliegende Skriptum dient der Vermittlung der unionsrechtlichen und nationalen Grundlagen des Haushaltswesens des Bundes. Es wird dabei ein systematischer Überblick über die wesentlichen Grundlagen gegeben.

Der Aufbau des Skriptums soll eine systematische Herangehensweise an dieses komplexe Themengebiet erleichtern.

Kapitel eins skizziert die wirtschaftspolitischen Grundlagen der Budgetpolitik, sowie den hierfür anwendbaren europäischen Rahmen.

Im zweiten Kapitel werden die Funktionen des öffentlichen Haushalts erläutert.

Kapitel drei stellt die finanziellen und rechtlichen Verflechtungen von Bund, Ländern und Gemeinden dar.

Im Kapitel 4 wird der Prozess der Budgeterstellung erläutert und auf die wesentlichsten Budgetdokumente eingegangen.

Im Kapitel 5 wird die Wirkungsorientierung im Budget und in der Haushaltsführung dargestellt sowie die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung.

Kapitel 6 beschäftigt sich mit dem Vollzug des Budgets und erläutert die Vorgaben für das Handeln im laufenden Finanzjahr und beschreibt z.B. die Umsetzung eines großen Vorhabens. Darüber hinaus wird das Rechnungswesen des Bundes beschrieben. Zentral sind auch die unterjährig einzuhaltenden Controlling-Vorgaben. Nach Abschluss eines Finanzjahres ist die Kontrolle das zentrale Instrument, in diesem Zusammenhang wird insbesondere auf den Bundesrechnungsabschluss eingegangen.

Vorweg geschickt wird, dass wenn im Skriptum ein Paragraph ohne die Gesetzesbezeichnung zitiert wird, das Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013¹) gemeint ist.

Die Autor:innen freuen sich über wertvolle Anregungen zum vorliegenden Skriptum. Bitte richten Sie diese an Rosemarie.Schauerhuber@bmkoes.gv.at.

¹ Siehe auch *Lödl, Antl, Petridis-Pierre, Pfau, Seiwald*, BHG 2013, Bundeshaushaltsrecht, 4. Auflage, 2019.

KAPITEL 1: WIRTSCHAFTS- UND HAUSHALTSPOLITIK

Kapitel 1: Wirtschafts- und Haushaltspolitik²

I. Allgemeiner Teil

A. Wie und warum beeinflusst die Wirtschaftspolitik unser aller Leben? Welchen Einfluss hat die Wirtschaftspolitik auf den öffentlichen Haushalt?

Die Marktwirtschaft hat sich als Grundlage wirtschaftlichen Handelns weitgehend durchgesetzt. Nicht der Staat bestimmt maßgeblich über die Verwendung von Arbeitskraft und Kapital, sondern das Angebot an und die Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern, Dienstleistungen, etc. Dennoch gibt es Bereiche, in denen der Markt nicht bzw. nur unzureichend funktioniert und daher der Staat aufgrund seines Machtmonopols eingreift. Unter Wirtschaftspolitik versteht man zielgerichtete Eingriffe von legitimierten Akteur:innen in die Wirtschaft. Diese Eingriffe wirken sich u.a. auf unternehmerisches Handeln und die Beschäftigungs- und Einkommenschancen aus und beeinflussen somit das tägliche Leben. Die Eingriffe des Staates können jedoch ebenfalls zu suboptimalen Ergebnissen führen, da der Staat grundsätzlich vor denselben Problemen wie der Privatsektor steht (Informations-, Analyse-, Entscheidungs- und Umsetzungsproblem). Man spricht in diesem Fall auch von Staatsversagen. Die Schwierigkeit liegt daher darin zu entscheiden, ob ein Marktversagen eine staatliche Intervention rechtfertigt. Dies ist die Aufgabe der politischen Prozesse im Rahmen demokratischer Strukturen.

Was ist
Wirtschaftspolitik?

Beispiel für anlassbezogene Umverteilung: In den vergangenen Jahren ist es wiederholt zu wirtschaftlichen Schocks gekommen, die das Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage stark beeinflusst haben. Angenommen, die Nettoeinkommen und somit die tatsächlich verfügbaren Mittel der privaten Haushalte sollen als Reaktion auf einen Preisschock erhöht werden. Dies könnte unter anderem dadurch erreicht werden, dass die staatlichen Abgaben auf die Arbeitsleistung der Bürger:innen wie Einkommenssteuer oder Sozialversicherungsbeiträge gesenkt werden. Möchte der Staat diesen Rückgang an Einnahmen ausgleichen, könnte das durch verschiedene Maßnahmen erfolgen: eine Ausweitung der öffentlichen Verschuldung, die Reduktion von laufenden Ausgaben, oder eine Erhöhung der Besteuerung auf Güter oder andere Einkommensarten als Arbeit. Letzteres würde an anderer Stelle die Kosten von privaten Haushalten und Unternehmen erhöhen bzw. die verfügbaren Einkommen reduzieren. Die vielen verschiedenen Haushalte und Unternehmen werden dadurch unterschiedlich be- und entlastet und können somit auf relative Verschiebungen von Angebot und Nachfrage reagieren. Der Staat kann auf diese Weise auch sozial umverteilen und weitere Lenkungsanreize setzen.

Die Basis der Wirtschaftspolitik ist die Ökonomie. Das Wort stammt aus dem Altgriechischen und setzt sich zusammen aus *oikos* („Haus“ oder auch „Wirtschaftsgemeinschaft“) und *nómos* („Gesetz“). Die

Was ist Ökonomie?

² Hinweis: Die Abschnitte I. sowie II.A.-B. basieren auf Grafeneder P., Mangler E. (2016) Wirtschaftspolitik, Skriptum für die Bundesfinanzakademie, Wien.

KAPITEL 1: WIRTSCHAFTS- UND HAUSHALTSPOLITIK

Ökonomie beschäftigt sich folglich mit der Wirtschaftlichkeit, dem sparsamen oder gar rationalen Umgang mit Dingen.

Ökonom:innen, oder auf Deutsch Wirtschaftswissenschaftler:innen, suchen Lösungen für folgenden Fragen:

- Wie geht man mit Gütern um, die nicht im Überfluss vorhanden sind?
- Wie kann man diese Knappheit verringern?
- Nach welchen Kriterien werden knappe Güter aufgeteilt?

Dabei bedienen sich die Wirtschaftswissenschaften vereinfachender Annahmen, um die Komplexität der Wirklichkeit erklären und abbilden zu können. Zu den vereinfachenden Annahmen in den Wirtschaftswissenschaften gehört u.a. die Zusammenfassung der vielen wirtschaftlichen Akteur:innen in Gruppen mit gleichartigen Interessen und/oder Verhaltensweisen. Als handelnde Akteur:innen werden folgende Hauptgruppen unterschieden: Haushalte, Unternehmen, der Staat und das Ausland.

Private Haushalte versuchen, durch den Verkauf ihrer Arbeitsleistung das verfügbare Einkommen und damit den erzielbaren Nutzen (dieser entsteht durch den Konsum von Gütern, Dienstleistungen, Freizeit usw.) zu maximieren. Beschränkt wird die Nutzenmaximierung neben dem zur Verfügung stehenden Einkommen auch durch das vorhandene Vermögen (Budgetbeschränkung).

Akteur:innen der
Wirtschaftspolitik

Unternehmen hingegen streben nach Gewinnmaximierung. Der Gewinn ergibt sich vereinfacht dargestellt aus dem erzielbaren Preis mal der verkauften Menge minus der Kosten. Der Preis mal der verkauften Menge stellt für das Unternehmen den Output, die Kosten (Lohn-, Material-, Energiekosten, Steuern und Abgaben etc.) den Input dar.

Der **Staat** hat primär hoheitliche Aufgaben zu erfüllen. Er stellt aber auch Güter und Dienstleistungen für seine Bürger:innen zur Verfügung, für die er Steuern und Abgaben erhebt. Während die Haushalte und Unternehmen sich jedoch nach dem Markt richten müssen, verfügt der Staat über ein Machtmonopol, das es ihm erlaubt die Preise (in Form von Steuern, Abgaben und Gebühren) selbst festzulegen.

Das **Ausland** ist dadurch charakterisiert, dass es wirtschaftspolitisch eine „exogene“ Einflussgröße darstellt. Exogen deshalb, weil es nicht direkt durch nationale Maßnahmen beeinflussbar ist. Durch die internationale Verflechtung der heimischen Wirtschaft ist der Einfluss des Auslandes erheblich, was wiederum den nationalen Spielraum einschränkt. Innerhalb der Europäischen Union (EU) sollen die Mitgliedstaaten ihre nationale Wirtschaftspolitik nach Möglichkeit koordinieren.

Ein wesentliches Grundkonzept stellt dabei der Ausgleich von Angebot und Nachfrage dar. Auf **Märkten** treffen sich dabei die genannten Akteur:innen, sowohl als Anbietende als auch Nachfragende, zum Tausch von Gütern und Dienstleistungen gegen Geld. In der Regel ist dabei die Angebotsmenge abhängig vom erzielbaren Preis, den Preisen

KAPITEL 1: WIRTSCHAFTS- UND HAUSHALTSPOLITIK

anderer Güter, den Preisen der Produktionsfaktoren (Arbeit und Kapital), dem Stand der Produktionstechnik, usw. Da die Unternehmen nach Gewinnmaximierung streben, führt ein steigender Marktpreis im „Normalfall“ zu einem höheren Marktangebot.

Die nachgefragte Menge hingegen ist abhängig vom Marktpreis, dem verfügbaren Einkommen (Budgetbeschränkung) sowie den Preisen von ergänzenden oder alternativen Gütern. Während die Unternehmen nach Gewinnmaximierung streben, versuchen die Haushalte ihren Nutzen zu maximieren. Ein sinkender Marktpreis führt demnach im „Normalfall“ zu einem Anstieg der nachgefragten Menge.

Anhand des wirtschaftlichen Kreislaufes kann gezeigt werden, wie die Wirtschaftsakteur:innen miteinander über Märkte in Beziehung treten. Vereinfacht dargestellt bieten die Haushalte den Unternehmen ihre Arbeitskraft an und stellen Kapital zur Verfügung. Als Gegenleistung erhalten sie Löhne, Gehälter sowie Zinsen und sind an den Gewinnen beteiligt. Damit können sie Güter und Dienstleistungen, die in den Unternehmen erzeugt bzw. bereitgestellt werden, bezahlen. Die Summe der Transaktionen ergeben das Bruttoinlandsprodukt (BIP)³.

Der wirtschaftliche Kreislauf zeigt das Zusammenspiel der Akteur:innen

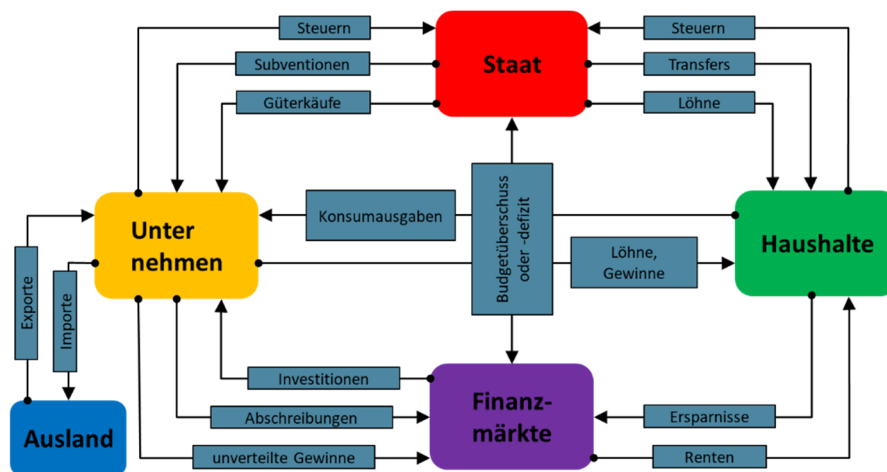


Abbildung 1 – Der wirtschaftliche Kreislauf und seine Akteur:innen

Quelle: Eigene Darstellung, BMF

B. Wer sind die Wirtschaftsakteur:innen bzw. die Träger der Wirtschaftspolitik?

Ausgehend von der oben gezeigten abstrakten Darstellung werden all jene Personen und Einrichtungen auf nationaler, supranationaler und internationaler Ebene als **Träger der Wirtschaftspolitik** bezeichnet, die die Wirtschaftspolitik direkt und/oder indirekt beeinflussen.

Innerstaatliche Träger der Wirtschaftspolitik

³ Das Bruttoinlandsprodukt gibt den Gesamtwert aller Waren und Dienstleistungen an, die während eines Jahres innerhalb der Landesgrenzen einer Volkswirtschaft als Endprodukte hergestellt wurden, nach Abzug aller Vorleistungen. Das Bruttonationaleinkommen stellt die Berechnungsgrundlage für die EU-Eigenmittelfinanzierung dar. Dabei wird das BIP um den Saldo der grenzüberschreitenden Primäreinkommen bereinigt.

KAPITEL 1: WIRTSCHAFTS- UND HAUSHALTSPOLITIK

Auf nationaler Ebene zählen u.a. die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden), die Legislative/Exekutive/Judikative, die österreichische Nationalbank, politische Parteien, Interessensvertretungen, Kammern (Arbeiter- und Wirtschaftskammer), der österreichische Gewerkschaftsbund, die Industriellenvereinigung, Nichtregierungsorganisationen, Bürgerinitiativen, die Medien usw. dazu.

Viele Herausforderungen der heutigen Zeit – etwa der Klimawandel, Kriege, Pandemien, die fortschreitende Globalisierung oder Finanzkrisen – betreffen alle bzw. viele Volkswirtschaften zugleich und machen nicht an Landesgrenzen Halt. Unkoordinierte Handlungen können dabei das Problem verschärfen, verlagern oder verlängern. Zudem haben in einem gemeinsamen Wirtschaftsraum wie der EU Aktionen in einem Mitgliedstaat auch positive und/oder negative Wechselwirkungen auf andere Mitgliedstaaten. Auch Zielkonflikte verlangen einen koordinierten Ansatz, um ein ausgewogenes Ergebnis zu erhalten. Je besser und umfassender die Koordinationsmechanismen funktionieren, umso effizienter können grenzüberschreitende Herausforderungen gelöst werden.

Die Grenzen nationaler Politik

Auf europäischer Ebene fungieren die für gewöhnlich zweimal pro Jahr stattfindenden Treffen der Staats- und Regierungschef:innen der Mitgliedstaaten beim Europäischen Rat (ER) als leitendes Gremium. Hier werden Prioritäten vorgegeben und Diskussionen zu wesentlichen Elementen der wirtschaftspolitischen Koordination abgeschlossen.

Wirtschaftspolitische Koordination auf EU-Ebene: der Europäische Rat

Mit dem ER nicht zu verwechseln ist der „**Rat der EU**“ (oder kurz „**Rat**“) in dem sich regelmäßig die Fachminister:innen der Mitgliedstaaten treffen und (zusammen mit dem Europäischen Parlament (EP)) Gesetze beschließen, aktuelle Themen besprechen und Schwerpunkte setzen. Formal ist dies ein einziges Gremium, das sich jedoch aus verschiedenen Formationen zusammensetzt. Je nach einer solchen Fachzusammensetzung wird der Rat unterschiedlich bezeichnet. Treffen sich etwa die Finanzminister:innen der Mitgliedstaaten, so wird diese Sitzung ECOFIN Rat (*Economic and Financial Affairs Council*) genannt. Sind es beispielsweise die Arbeits- und Sozialminister:innen, lautet die Bezeichnung EPSCO Rat (*Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council*).

Der Rat der EU

Eine wichtige Akteurin der wirtschaftspolitischen Koordination auf europäischer Ebene ist die **Europäische Kommission (EK)**. Sie stellt u.a. ökonomische Analysen, Wachstumsprognosen sowie Empfehlungen bereit und ist als „Hüterin der Verträge“ für den korrekten formalen Ablauf zuständig, insbesondere als zentrale Wettbewerbsbehörde für den Europäischen Binnenmarkt. Zudem hat sie das Vorschlagsrecht für Gesetze („Verordnungen“, „Richtlinien“) und kann in bestimmten Bereichen selbst Rechtsakte setzen.

Die Europäische Kommission

Verantwortlich für die Umsetzung und Gestaltung der einzelnen wirtschaftspolitischen Maßnahmen sind die **Mitgliedstaaten** (und ihre Parlamente). Für letzteres sind sie in fast allen Gremien per Sitz und Stimme vertreten. Die EU ist somit kein abstraktes Produkt, sondern die

KAPITEL 1: WIRTSCHAFTS- UND HAUSHALTSPOLITIK

Summe ihrer Mitglieder. In der EK arbeiten Bürger:innen aus den Mitgliedstaaten, diese sind dort jedoch zur Unabhängigkeit verpflichtet und dürfen keine Interessen „ihres“ Mitgliedstaates vertreten.

Die **Europäische Zentralbank (EZB)** ist für die Geldpolitik zuständig. Damit diesbezügliche Entscheidungen auch in der wirtschaftspolitischen Koordination mitgedacht werden, ist sie in den meisten Rats-Gremien (jedoch ohne Stimmrecht) mit Sitz vertreten.

Die Europäische Zentralbank

Als Co-Gesetzgeber nimmt das **Europäische Parlament (EP)** eine wichtige Rolle im Koordinationsprozess ein. Rechtliche Anpassungen müssen grundsätzlich das EP passieren bzw. von diesem vorab die Zustimmung erhalten. Auch Berichte und Dokumente der wirtschaftspolitischen Koordination werden im EP und dessen Ausschüssen diskutiert. Dem EP kommt auch im Rahmen der Gestaltung des EU-Budgets eine bedeutende Rolle zu.

Das Europäische Parlament

Auf globaler Ebene bestehen eine Reihe von Foren in unterschiedlichen, mehr oder weniger formalen Zusammensetzungen. Als wesentlichste seien hier einige Zusammenschlüsse von Staaten bzw. globale Institutionen genannt:

Weitere relevante globale Institutionen

- **G7 („Gruppe der 7“):** Koordinationstreffen der Staats- und Regierungschefs von Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada und den USA
- **G20 („Gruppe der 20“):** zentrales Forum für die internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit der führenden Industrie- und Schwellenländer Argentinien, Australien, Brasilien, China, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Kanada, Mexiko, Russland, Saudi-Arabien, Südafrika, Südkorea, Türkei, die USA sowie der EU
- **Regionale und internationale Institutionen:** z.B. Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), Welthandels-Organisation (WTO), Internationaler Währungsfonds (IWF), Weltbank, uvm.

C. Warum ist ein ausgeglichenes Budget so wichtig?

Hohe strukturelle öffentliche Defizite – die um Auswirkungen konjunktureller Schwankungen sowie um Einmaleffekte und befristete Maßnahmen bereinigte Budgetdefizite – führen zu hohen öffentlichen Schulden. Hohe öffentliche Schulden können die laufenden Budgets durch den Zinsendienst beträchtlich belasten. Da öffentliche Schulden in der Regel nie vollständig getilgt, sondern großteils laufend refinanziert werden müssen, können Staaten einem erheblichen Liquiditätsrisiko ausgesetzt sein. In der Praxis werden dabei fällige „Altschulden“ durch neu aufgenommene Schulden zurückgezahlt (da es zu keiner Reduktion der nominellen Schulden kommt, spricht man von Refinanzierung). Probleme können dann entstehen, wenn Investor:innen deutlich höhere Zinsen für die Refinanzierung verlangen, als für die auslaufenden Altschulden zu zahlen waren, oder

Fiskalische Nachhaltigkeit als Vorsorgeprinzip

KAPITEL 1: WIRTSCHAFTS- UND HAUSHALTSPOLITIK

aber auslaufende Verbindlichkeiten nicht gänzlich refinanziert werden können. Im Falle eines teilweisen oder vollständigen Refinanzierungsproblems könnte dies bis hin zu einem Zahlungsausfall eines Staates führen, die eine Umschuldung erfordern bzw. überhaupt den Marktzugang eines Staates für Finanzierungen nicht mehr ermöglichen. Die Nachhaltigkeit des öffentlichen Haushalts und die Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung sind daher ein wesentlicher Faktor in der Wirtschaftspolitik. Dieses Vorsorgeprinzip findet sich in einer Reihe von rechtlichen Bestimmungen auf nationaler und europäischer Ebene wieder.

Die Notwendigkeit, über budgetären Spielraum auch für Notfälle zu verfügen, hat sich im vergangenen Jahrzehnt mehrfach gezeigt. Im Zuge der Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise in den Jahren 2009 bis 2012 wurden Banken und Unternehmen mit öffentlichen Geldern gestützt, Arbeitslosen- und Kurzarbeitsgeld ausgeweitet, Steuern und Abgaben gesenkt und öffentliche Investitionen zur Stärkung der Nachfrage getätigt. Umfassende staatliche Stützungsmaßnahmen wurden dann erneut im Zuge der weltweiten COVID-19-Pandemie umgesetzt. Aufgrund eines globalen Anstiegs der Preise von wichtigen Energieträgern, Rohstoffen und Lebensmitteln haben viele Regierungen mit staatlichen Stützungsmaßnahmen reagiert. Letztlich wird die globale Klimakrise in den kommenden Jahrzehnten erhebliche Investitionen erfordern, was ebenfalls die öffentlichen Budgets belasten wird.

II. Unionsrechtliche Grundlagen für die Wirtschafts- und Haushaltspolitik

A. Was sind die Grundlagen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion?

Das Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) erfordert eine enge Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in Fragen der Wirtschaftspolitik. Im Vordergrund steht dabei die Zielsetzung, durch einen Dialog zwischen den Akteur:innen der Wirtschaftspolitik eine angemessene Abstimmung der verschiedenen Politikbereiche sicherzustellen, um auf diese Weise die Voraussetzungen für nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Beschäftigung zu schaffen. Die Grundzüge und Grundlagen dafür bildet der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sowie eine Vielzahl von Sekundär-Rechtsakten, Umsetzungsbestimmungen, etc.

Die WWU ist somit ein regelbasierter Rahmen, in dem das Spektrum von konkreten rechtlich verbindlichen Vorgaben bis zu einem groben Handlungsrahmen mit weitgehendem Spielraum für wirtschaftspolitische Handlungen reicht. Dies spiegelt sich auch in der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen EU- und Mitgliedstaaten-Ebene (MS) wider:

- ausschließliche Zuständigkeit EU,

Wirtschaftspolitische
Koordination innerhalb
der EU: die WWU

KAPITEL 1: WIRTSCHAFTS- UND HAUSHALTSPOLITIK

- (ii) geteilte Zuständigkeiten zwischen der EU- und der MS-Ebene und
- (iii) ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

So werden die Mitgliedstaaten explizit aufgefordert, die Wirtschaftspolitik als gemeinsames Interesse zu betrachten und diese (im Rat) zu koordinieren. Wie intensiv dies abläuft, hängt vom jeweiligen Gebiet ab: Die Geldpolitik wird vollständig im Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) koordiniert und ist unabhängig von politischer Einflussnahme. Abweichende Entscheidungen einzelner Mitgliedstaaten der Eurozone sind hier nicht (mehr) möglich. In der Fiskalpolitik hingegen gibt es definierte Regeln und Abläufe, innerhalb derer sich die Mitgliedstaaten bewegen sollten.

Die wirtschafts- und haushaltspolitische Steuerung der EU bzw. der Euro-Zone basiert auf den primärrechtlichen Bestimmungen des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf den Artikeln 119 bis 126 und 136 AEUV. Der Ablauf der haushaltspolitischen Überwachung auf EU-Ebene wird vor allem durch die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) geregelt (siehe 1. Kapitel, II. Abschnitt B und folgende).

Sinn und Zweck dieser Vorgaben besteht darin, den budgetären Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten nachhaltig zu sichern, um aufgrund wirtschaftspolitischer Maßnahmen eines Mitgliedstaates negative Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten zu haben.

B. Was ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt und welchen Zweck erfüllt er?

Der SWP ist ein Regelwerk, das sicherstellen soll, dass Mitgliedstaaten der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion eine sorgfältige, ausgewogene und nachhaltige Budgetpolitik verfolgen und ihre Fiskalpolitiken koordinieren.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt soll für eine nachhaltige Budgetpolitik in den EU-MS sorgen

Die nationalen Haushaltspolitiken der EU-Mitgliedstaaten unterliegen der Souveränität der jeweiligen Länder. Dennoch ist es in der EU von gemeinschaftlichem Interesse, dass die Haushaltslage in keinem der EU-Staaten in Schieflage gerät. Aus diesem Grund unterliegen die EU-Mitgliedstaaten mit ihrer Haushaltspolitik den Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Die Einhaltung der Regeln des SWP ist von noch größerer Bedeutung für jene Länder die den Euro als gemeinsame Währung haben. Für die Euro-Länder gelten strengere Regeln als für Nicht-Euro-Länder.

Der Pakt stützt sich in seiner derzeitigen Form auf zwei Säulen:

- **Präventiver Arm des SWP:** Der Pakt soll mit seinen Regeln helfen, „*übermäßige öffentliche Defizite*“ zu vermeiden. Die Mitgliedstaaten richten ihre Haushaltspolitik so aus, dass mittelfristig ein *"nahezu ausgeglichener oder im Überschuss"* befindlicher, gesamtstaatlicher Haushalt vorliegt.

Der Pakt stützt sich auf eine präventive und eine korrektive Säule

KAPITEL 1: WIRTSCHAFTS- UND HAUSHALTSPOLITIK

- **Korrektiver Arm des SWP:** Wurden die festgelegten Referenzwerte für das öffentliche Defizit und/oder den öffentlichen Schuldenstand verletzt, kommen Regeln im korrektiven Arm des Paktes zur Anwendung. Diese sollen helfen, diese übermäßigen Defizite und Schuldenstände wieder rasch zurückzuführen.

Die Regeln des Paktes sind so ausgerichtet, dass sie antizyklisch wirken. Das bedeutet, dass in wirtschaftlich guten Zeiten tendenziell Haushaltsüberschüsse erzielt werden sollten, die wiederum in wirtschaftlich schlechteren Zeiten wachstums- und beschäftigungs-stimulierend eingesetzt werden können.

C. Wie ist der Pakt entstanden und welche Reformen hat er bislang durchlaufen?

Bevor jedoch genauer auf die einzelnen Regeln des Paktes in seiner gegenwärtigen Form eingegangen wird, soll noch auf dessen Entstehung und auf die durchgeführten Reformrunden näher eingegangen werden. Dies wird dazu beitragen, die Idee hinter dem SWP und dessen Zweck besser zu verstehen.

Der Pakt hat bereits mehrere Reformen durchlaufen

Die ursprüngliche Idee zu gemeinsamen EU-Budgetregeln stammt von der französischen Regierung in den 1980er Jahren. Präsident Francois Mitterrand wollte damals eine einfache ökonomische Regel als Begründung, um Budgetwünsche seiner Minister:innen ablehnen zu können. Einige Jahre später, 1992, wurde der Vertrag von Maastricht unterzeichnet. Dieser Vertrag beschränkt mit den sogenannten „Maastricht-Kriterien“ öffentliche Budgetdefizite erstmals auf 3 % des BIP und den öffentlichen Schuldenstand auf 60 % des BIP, deren Einhaltung Grundvoraussetzung für die Einführung einer gemeinsamen Währung sind. Auf Basis dieser Maastricht-Kriterien wurde im Jahr 1997 auf Initiative DE der Stabilitäts- und Wachstumspakt zur Vermeidung von Haushaltsungleichgewichten in der dritten Stufe der WWU mit einem präventiven und korrektiven Arm beschlossen.

Maastricht-Kriterien

Seit dieser rechtlichen Verankerung des Paktes fanden bislang drei signifikante Reformrunden statt:

1. Die SWP-REFORM 2005

Nach acht Jahren Praxis wurden manche der Unzulänglichkeiten des Paktes erstmals sichtbar.

Mehr länderspezifische Ausrichtung und die Konjunktur spielt eine Rolle

Wesentliche Neuerungen:

- Man ging weg von einheitlichen Regeln hin zu **mehr Differenzierung** unter Berücksichtigung von Länderspezifika. Das bislang gültige horizontale Erfordernis, einen nahezu ausgeglichenen oder im Überschuss befindlichen nominellen Budgetsaldo zu erzielen, wurde ersetzt durch **länderspezifische Mittelfristige Haushaltsziele** (*Medium-Term Objective*, MTO), definiert in strukturellen Einheiten).

Das strukturelle Defizit ist nicht direkt aus dem Budget ableitbar. Wie das **strukturelle Defizit** - vereinfacht dargestellt – berechnet wird, zeigt folgende Grafik:

KAPITEL 1: WIRTSCHAFTS- UND HAUSHALTSPOLITIK

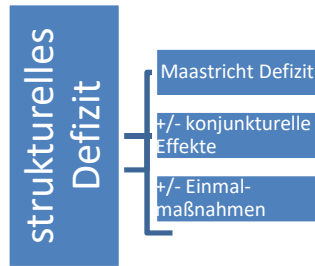


Abbildung 2: strukturelles Defizit

- Stärkere Berücksichtigung der **Konjunkturlage** (Regierungen sollten nicht für Ergebnisse verantwortlich gemacht werden, die sie nicht beeinflussen können)

2. Die SWP-REFORM 2011

Der **Auslöser** der zweiten Paktreformrunde war die **Wirtschafts- und Finanzkrise, die Europa 2008 erschütterte**. Es entstand das sogenannte Sechser-Paket („**Six-Pack**“), das sich aus sechs verschiedenen Rechtsakten zusammensetzt.

Die Wirtschafts- und Finanzkrise zeigt die Schwächen auf: das **Six-Pack**

Wesentliche Neuerungen:

- **Neues Sanktionssystem** (im schlimmsten Fall Geldstrafen)
- Neue Regel zur Einschränkung des Wachstums **der öffentlichen Ausgaben**
- Neues **Verfahren** zum Erkennen von **makroökonomische Ungleichgewichte** in den Mitgliedsländern
- Neue **Minimalerfordernisse**, die ein **nationaler Haushaltsrahmen** zu erfüllen hat
- Einführung eines **abgestimmten Kalenders** – das „**Europäische Semester**“ – der eine frühzeitige Überprüfung der nationalen Haushalts- und Reformentwürfe durch die EK ermöglichen soll, bevor diese von den nationalen Parlamenten beschlossen werden

3. Die SWP-REFORM 2012 und 2013

Ergänzungen für die Eurozonенländer mittels des **Zweierpakets** („**Two-Pack**“)

Strengere Regeln für Eurozonенländer: das **Two-Pack** und der **Fiskalpakt**

Wesentliche Neuerungen:

- Neue **zusätzliche Bewertungsrunde Mitte Oktober der Budgetvoranschläge** („*Draft Budgetary Plans*“) der Eurozonенländer für das nächste Jahr
- **Verstärkte Überwachungsbestimmungen** im Zuge eines (korrigierenden) **Verfahrens wegen übermäßigem Defizit**

Mit 1. Jänner 2013 trat der **Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (VSKS)** mit Bestimmungen zum „Europäischen Fiskalpakt“ in Kraft. Es handelt sich dabei um einen völkerrechtlichen Vertrag (nicht EU-Recht), den

Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der WWU

KAPITEL 1: WIRTSCHAFTS- UND HAUSHALTSPOLITIK

25 EU-Mitgliedstaaten (ohne UK und der Tschechischen Republik) unterzeichnet haben. Im Gegensatz zum Six-Pack stellte der Fiskalpakt keine neuen fiskalpolitischen Regeln auf, sondern ergänzt und vertieft das bereits bestehende EU-Regelwerk. Kernelement ist die Implementierung einer Schuldenbremse.

Diese **Schuldenbremse** beschränkt den maximal erlaubten jährlichen strukturellen Haushaltssaldo auf -1 % des BIP für Länder mit einer Schuldenquote unter 60 % des BIP bzw. -0,5 % des BIP für Länder mit einer Schuldenquote über 60 % des BIP. Begleitend zu dieser Regel muss ein **Korrekturmechanismus** implementiert werden, der etwaige Abweichungen vom erlaubten Schwellenwert automatisch korrigiert. Dazu muss wiederum ein **unabhängiger Fiskalrat**, der die nationale Umsetzung überwacht, eingerichtet werden. In Österreich übernimmt diese Funktion der Fiskalrat. Bei Verfehlungen bezüglich der Implementierung der Schuldenbremse kann ein **Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof** eingeleitet werden.

D. Wie sehen die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes im Detail aus?

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) in seiner aktuellen Form besteht aus dem sogenannten präventiven und dem korrektiven Arm.

1. Der präventive Arm

Alle EU-Mitgliedstaaten, die über kein übermäßiges Defizit verfügen (Budgetdefizit über 3 % des BIP und/oder Schuldenquote über 60 % des BIP und nicht ausreichend rückführend), müssen die präventiven Regeln erfüllen. Diese sind:

- **Das mittelfristige Haushaltsziel**

Jeder Mitgliedstaat setzt sich ein **mittelfristiges Haushaltsdefizitziel**, festgelegt als struktureller Haushaltssaldo. Die mittelfristigen Haushaltsziele der einzelnen Mitgliedstaaten sind unterschiedlich: Sie sind umso anspruchsvoller, je höher der Schuldenstand ist und je höher die geschätzten zukünftigen Kosten im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung sind (Auswirkungen v.a. auf Pensions-, Gesundheits- und Pflegeausgaben des Staates).

Die mittelfristigen Haushaltsziele bewegen sich für Eurozoneländer oberhalb von -1 % des BIP. Mitgliedstaaten die den Fiskalpakt unterzeichnet haben und einen Schuldenstand von über 60 % des BIP verzeichnen, müssen sogar einen maximal erlaubten jährlichen strukturellen Haushaltssaldo von -0,5 % des BIP bzw. einen Überschuss vorweisen. Innerhalb dieses vorgegebenen Rahmens legt jeder Mitgliedstaat sein spezifisches mittelfristiges Haushaltsziel fest und präsentiert dieses in den jährlich vorzulegenden Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen.

Die Regeln des präventiven Arms sollen helfen budgetäre Schiefagen zu vermeiden

KAPITEL 1: WIRTSCHAFTS- UND HAUSHALTSPOLITIK

- **Die Ausgabenbremse**

Seit der Six-Pack Reform 2011 **begrenzt ein Richtwert für die Ausgaben den jährlichen Anstieg der öffentlichen Ausgaben**. Der Ausgabenrichtwert soll sicherstellen, dass die Politik der Mitgliedstaaten mit dem mittelfristigen Ziel oder einem angemessenen Anpassungspfad in Richtung dieses Ziels vereinbar sind.

Die Berechnung des nationalen Ausgabenrichtwerts: Für Mitgliedstaaten, die ihr mittelfristiges Haushaltsziel bereits erreicht haben, gilt, dass das jährliche Ausgabenwachstum eine mittelfristige Referenzrate des potenziellen BIP-Wachstums nicht überschreiten darf. Dieser Richtwert ist strenger für jene Länder, die ihr mittelfristiges Haushaltsziel noch nicht erreicht haben. Hier gilt, dass das jährliche Ausgabenwachstum eine bestimmte untere Rate nicht überschreiten darf, die unterhalb der mittelfristigen Referenzrate des potenziellen BIP-Wachstums liegt.

Die Berechnung des nationalen Ausgabenwachstums: Der Ausgabenrichtwert gilt für ein Ausgabenaggregat, das gewisse Ausgabenkategorien ausschließt. Ausgangspunkt stellen die öffentlichen Gesamtausgaben dar. Diese werden korrigiert um Zinsausgaben, Ausgaben für EU-Programme, die vollständig durch Einnahmen aus EU-Mitteln gedeckt sind, und konjunkturelle Elemente der Ausgaben für Arbeitslosengeld. Darüber hinaus werden staatlich finanzierte Investitionen über einen Zeitraum von vier Jahren gemittelt, um die Auswirkungen von großen Investitionsprojekten zu glätten. Nachdem der Ausgabenrichtwert überschritten werden darf, wenn die übermäßigen Ausgaben einnahmenseitig gegenfinanziert werden, kommen auch diskretionäre und gesetzlich vorgeschriebene einnahmenseitige Maßnahmen zum Abzug, wie auch Einmalmaßnahmen.

Vergleich von Ausgabenwachstum mit dem erlaubten Ausgabenrichtwert: Zuletzt wird einmal im Jahr (im Frühjahr) kontrolliert, ob das berechnete Ausgabenwachstum (abzüglich der oben erwähnten Posten) unterhalb des berechneten nationalen Ausgabenrichtwerts liegt. Wird dieser Schwellenwert überschritten kann es zur Eröffnung eines Verfahrens wegen signifikanter Abweichung kommen.

- **Verfahren wegen signifikanter Abweichung**

Erfüllen Mitgliedstaaten die Regeln des präventiven Arms nicht, wird gegen diese ein Verfahren wegen signifikanter Abweichung eröffnet (bis zu möglichen finanziellen Sanktionen)

2. Der korrektive Arm

Ein Verfahren wegen übermäßigem Defizit (ÜD-Verfahren) wird ausgelöst, wenn eines der beiden oder beide der folgenden numerischen Kriterien nicht erfüllt wird.

Die Regeln des korrektiven Arms sollen helfen budgetäre Schief lagen wieder zu korrigieren

KAPITEL 1: WIRTSCHAFTS- UND HAUSHALTSPOLITIK

- **Die Budgetdefizitregel**

Das nominelle Budgetdefizit (= jährliche Neuverschuldung) darf 3 % des BIP nicht übersteigen. Diese Obergrenze darf nur dann überschritten werden, wenn die Überschreitung ausnahmsweise, vorübergehend und geringfügig ist.

- **Die Schuldenregel**

Das Schuldenkriterium gilt als nicht erfüllt, wenn ein Mitgliedstaat eine Schuldenquote von mehr als 60 % des BIP aufweist und/oder wenn diese bereits über 60 % beträgt und nicht ausreichend rückläufig ist.

Diese „ausreichende Anpassungsgeschwindigkeit“ bewertet die EK mit der sogenannten 1/20tel-Regel. Demnach muss bei einer Schuldenquote von über 60 % des BIP die Differenz zwischen der tatsächlichen Schuldenquote und dem Referenzwert von 60 % um ein Zwanzigstel verringert werden.

Zwanzigstel-Regel

Beispiel: Bei einer Schuldenquote von z.B. 80 % des BIP würde dies eine Verringerung der Schuldenquote bis zum nächsten Jahr um 1 Prozentpunkt ($80\% - 60\% = 20\% / 20 = 1$) bedeuten.

Diese Beobachtung unternimmt die EK für die vorangegangenen drei Jahre („rückblickend“) sowie auch für das letzte Jahr mit verfügbaren Angaben und die beiden Folgejahre („vorwärtsblickend“).

- **Verfahren wegen übermäßigem Defizit**

Wenn das Defizit- und/oder Schuldenkriterium von einem EU-Mitgliedstaat verletzt wird, erstellt die EK einen entsprechenden Bericht und löst damit das Verfahren wegen übermäßigem Defizit aus. Der ECOFIN-Rat entscheidet auf Empfehlung der EK, ob ein übermäßiges Defizit tatsächlich vorliegt. Es wird eine Empfehlung mit Frist ausgesprochen. Kommt der Mitgliedstaat den Ratsempfehlungen dauerhaft nicht nach, können als letzte Konsequenz finanzielle Sanktionen verhängt werden.

3. Sanktionsmechanismen im Rahmen des SWP

Seit der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes 2011 („Six-Pack“) sieht der Pakt auch finanzielle Sanktionen schon im **präventiven Arm** vor. Finanzielle Sanktionen (z.B. verzinste Einlage) drohen dabei nur Eurozonenländern.

Bei Nicht-Einhaltung der Vorgaben des Paktes können diverse Sanktionen drohen

Im **korrektiven Arm** bestehen nach dem Inverzugsetzen finanzielle Sanktionen aus einer **unverzinslichen Einlage**, die sich aus einem Fixbetrag von **0,2% des BIP** und einem variablen Element, abhängig von der Höhe der Überschreitung, zusammensetzt. Die **maximale** Einlagenhöhe beträgt **0,5 % des BIP** pro Jahr. Diese unverzinsliche Einlage wird zwei Jahre danach in eine **Geldbuße** umgewandelt, wenn bis zu diesem Zeitpunkt das übermäßige Defizit nicht beseitigt ist.

Geldbußen fließen an den **European Stability Mechanism** (siehe 1. Kapitel, II. Abschnitt G. 2.).

KAPITEL 1: WIRTSCHAFTS- UND HAUSHALTSPOLITIK

In der Praxis kommt es nur selten zur Durchsetzung von Sanktionen.

E. Haushaltsplanung im europäischen Kontext

Der 2011 eingeführte koordinierte Zeitablauf der integrierten wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU wird als „**Europäisches Semester**“ bezeichnet. Grundsätzlich wurde damit ein Wechselspiel zwischen **Bericht** und **Bewertung** definiert. Am Europäischen Semester direkt beteiligt sind fast alle wesentlichen Akteur:innen in der EU: Rat, ER, EK, Mitgliedstaaten, EP und die nationalen Parlamente.

Das Europäische Semester: wirtschafts- und fiskalpolitische Koordination im Jahresverlauf

Ziel: Bessere Abstimmung der verschiedenen Verfahren und Instrumente im Rahmen der wirtschafts- und fiskalpolitischen Koordination und Überwachung

Zum Auftakt des jährlich wiederkehrenden EU-Semesters präsentiert die EK im Dezember ihren Jahreswachstumsbericht (*Annual Sustainable Growth Survey*, ASGS), den Frühwarnbericht über Makroungleichgewichte (*Alert Mechanism Report*, AMR), der Grundlage für das Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (*Macroeconomic Imbalances Procedure*, MIP) ist, sowie Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik in der Eurozone für das nächste Jahr.

Im darauffolgenden Frühjahr legt die EK für jeden Mitgliedstaat einen sogenannten Länderbericht vor, in dem sie die Wirtschaftslage analysiert und den Umsetzungsstand der länderspezifischen Empfehlungen (*Country Specific Recommendation*, CSR) aus dem Vorjahr bewertet. Im Anschluss müssen die Mitgliedstaaten bis spätestens Ende April **Stabilitäts⁴- und Konvergenzprogramme** sowie **Nationale Reformprogramme⁵** an die EK übermitteln. Die Mitgliedstaaten in der Eurozone legen ein Stabilitätsprogramm und die übrigen EU-Mitgliedstaaten ein Konvergenzprogramm vor. Beide Programme stellen die nationalen, mittelfristigen Haushaltspläne dar. All diese Berichte werden danach von der Europäischen Kommission bewertet und auf deren Grundlage werden dann für jeden Mitgliedstaat aktualisierte **länderspezifische Empfehlungen** festgelegt.

Nach der inhaltlichen Abstimmung bei den Ratstagungen bzw. beim ER im Juni endet das Europäische Semester mit der formellen Annahme der länderspezifischen Empfehlungen durch den ECOFIN-Rat, üblicherweise im Juni oder Juli.

⁴ Siehe

<https://www.bmf.gv.at/themen/wirtschaftspolitik/wirtschaftspolitik-in-oesterreich/oesterreichisches-stabilitaetsprogramm.html>
https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/europapolitik/europaeisches_semester.html

⁵ Siehe

https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/europapolitik/europaeisches_semester.html

KAPITEL 1: WIRTSCHAFTS- UND HAUSHALTSPOLITIK

Grundsätzlich wird das Prinzip „**Prävention, Korrektur, Unterstützung**“ angewandt, dh es wird zunächst versucht, kritische Situationen erst gar nicht entstehen zu lassen (**präventive Arm** des SWP und Frühwarnbericht zu makroökonomischen Ungleichgewichten). Treten dennoch Probleme auf, sollen mit dem **korrektiven Arm** des SWP und dem Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten wieder geordnete Verhältnisse hergestellt werden. Bei tiefgreifenden Krisen werden Hilfsprogramme mit finanzieller Unterstützung vereinbart, jedoch auch umfassende Reformen und Anpassungen eingefordert, um die Volkswirtschaften wieder auf stabile Fundamente zu stellen.

Das Prinzip „Prävention, Korrektur, Unterstützung“

F. Welche anderen finanzpolitischen Instrumente der EU gibt es noch?

Die EU verfügt über eine Reihe von **Finanzierungsinstrumenten** „**innerhalb**“ und „**außerhalb**“ des EU-Budgets.

Finanzierungsinstrumente „innerhalb“ und „außerhalb“ des EU-Budgets

Eine wichtige Institution ist die **Europäische Investitionsbank (EIB)**. Sie bezeichnet sich selbst als die Bank der Europäischen Union. Eigentümer der Bank sind die Mitgliedstaaten der EU, die entsprechend ihrer Größe und Wirtschaftskraft anteilig Kapital und Haftungen bereitstellen.

Die EIB tätigt unterschiedliche Formen der Projektfinanzierungen und bietet Haftungen, Kapital, Ko-Finanzierungen usw. für Mitgliedstaaten und Unternehmen direkt oder indirekt über Implementierungspartner an. Sie arbeitet dabei eng mit anderen EU-Einrichtungen zusammen und erhält für viele ihrer Aktivitäten wiederum Haftungen aus dem EU-Haushalt. Teil der EIB-Gruppe ist der *Europäische Investitionsfonds* (EIF), der u.a. auf Finanzierungen für KMUs spezialisiert ist.

G. Was kann die EU im Fall von Wirtschaftskrisen unternehmen und welche Konsequenzen ergeben sich dadurch für die Zukunft der EU-Koordinierung?

1. Was ist die No-bail-out-Klausel?

Artikel 125 des Vertrages über die Arbeitsweise der Union legt fest, dass die EU nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der Gebietskörperschaften (dh für Österreich: Länder und Gemeinden) oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften von Mitgliedstaaten haftet und nicht für derartige Verbindlichkeiten eintritt. Dies gilt allerdings unabhängig von gegenseitigen finanziellen Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens.

Die No-bail-out-Klausel ist ein fundamentales Grundverständnis der europäischen WWU

2. Welche EU-Krisenmechanismen gibt es?

Von Artikel 125 AEUV unberührt ist das Europäische Instrument der Zahlungsbilanzhilfe (*Balance of Payments assistance*, BoP). Mit diesem Instrument kann Mitgliedstaaten finanzielle Hilfe in Form von Darlehen bereitgestellt werden (zusätzlich wurde der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) eingerichtet, um den Euro-Mitgliedstaaten finanziellen Beistand leisten).

EU-Krisenmechanismen: wenn finanzielle Unterstützung notwendig wird

KAPITEL 1: WIRTSCHAFTS- UND HAUSHALTSPOLITIK

3. Welche Maßnahmen wurden im Zuge aktueller Krisen getroffen und welche Auswirkungen haben diese?

Im Zuge der COVID-19-Pandemie wurden weitere Instrumente zu Unterstützung der Mitgliedstaaten ins Leben gerufen, um die nationalen Budgets durch gemeinsame Europäische Finanzhilfen zu entlasten.

EU-Maßnahmen im
Zuge aktueller Krisen

NextGenerationEU (NGEU) ist ein über EUR 800 Mrd. schweres, zeitlich befristetes Aufbauinstrument, das dabei helfen soll, die unmittelbar COVID-bedingten Schäden für Wirtschaft und Gesellschaft abzufedern. Das Europa nach COVID-19 und nach der Energiekrise soll umweltfreundlicher, digitaler, unabhängiger und krisenfester sein und aktuellen wie künftigen Herausforderungen besser standhalten.

Das Herzstück von *NextGenerationEU* ist die Aufbau- und Resilienzfazilität (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), die mit Darlehen (EUR 385,8 Mrd.) und Zuschüssen (EUR 338 Mrd.) im Gesamtumfang von EUR 723,8 Mrd. zur Unterstützung von Reformen und Investitionen der EU-Länder beitragen soll. Um Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität beantragen zu können, mussten die Mitgliedstaaten Aufbau- und Resilienzpläne (*Recovery and Resilience Plans*, RRP) erstellen. Nach positiver Bewertung der Pläne durch die EK und Genehmigung durch den Rat erfolgt die Auszahlung der Mittel in Tranchen. Voraussetzung ist die Erreichung der in den nationalen Plänen definierten Meilensteine und Ziele.

4. Welche Reformen der wirtschafts- und fiskalpolitischen EU-Governance könnten folgen?

Anfang Februar 2020 legte die EK ihre Überprüfung der Wirksamkeit des Rahmens für die wirtschaftliche Überwachung vor, die regulär alle fünf Jahre durchgeführt werden muss. Dieser sogenannte *Economic Governance Review* wurde kurz darauf COVID-19-bedingt ausgesetzt und gleichzeitig wurde die *General Escape Clause* (GEC; allgemeine Ausweichklausel) aktiviert, wodurch Abweichungen von den üblichen Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes geduldet werden (keine Sanktionen bei Nichteinhaltung der EU-Fiskalregeln). Die Klausel wurde/wird bislang für die Jahre 2020 bis 2023 angewandt. Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine Anfang 2022 – und die damit einhergehenden negativen Konsequenzen auch für die EU – führte dazu, dass die Gültigkeit der GEC weiter verlängert wurde. Aus heutiger Sicht⁶ soll die GEC ab 2024 wieder deaktiviert werden.

Krisen führen oft zu
Reformen: in den
nächsten Jahren
werden weitere EU-
Reformen erwartet

2021 hat die EK den Überprüfungsprozess zur wirtschaftspolitischen Steuerung wiederaufgenommen. Eine laufende Debatte zur Zukunft der Europäischen wirtschafts- und fiskalpolitischen Steuerung findet intensiv in verschiedenen Foren und Institutionen statt. Eine Reform des bestehenden fiskalpolitischen EU-Regelwerks scheint wahrscheinlich. Reformvorschläge der Europäischen Kommission, die

⁶ Stand Herbst 2022

KAPITEL 1: WIRTSCHAFTS- UND HAUSHALTSPOLITIK

im Anschluss unter den EU-Mitgliedsstaaten ausverhandelt werden müssen, werden derzeit diskutiert.

III. Weiterführende Informationen

Homepage des BMF: <https://www.bmf.gv.at/>

Homepage der EIB: <https://www.eib.org/de/index.htm>

Homepage der EK: <https://ec.europa.eu>

Homepage des ESM: <https://www.esm.europa.eu/>

Homepage des Europäischen Parlaments:
<https://www.europarl.europa.eu/portal/de>

Homepage von Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat>

Homepage der EZB: <https://www.ecb.europa.eu>

Homepage des österreichischen Fiskalrats: <https://fiskalrat.at/>

Homepage der Statistik Austria: <https://www.statistik.at/>

Link zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>

Informationen zum Rat „Wirtschaft und Finanzen“ (ECOFIN):
<https://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/configurations/ecofin/>

Informationen zu Wirtschafts- und Budgetdaten (inkl. Prognosen) der EK:
https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/macro-economic-database-ameco/ameco-database_en

Informationen zum European Fiscal Board (Europäischer Fiskalrat):
https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb_en

Informationen zum Stabilitäts- und Wachstumspakt:
https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact_en

Informationen zum Europäischen Semester:
<https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/european-semester/>
https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/2022-european-semester-cycle_en

KAPITEL 1: WIRTSCHAFTS- UND HAUSHALTSPOLITIK

<https://www.bmf.gv.at/themen/wirtschaftspolitik/wirtschaftspolitik-in-oesterreich/oesterreichisches-stabilitaetsprogramm.html>

https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/europapolitik/europaeisches_semester.html

https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/europapolitik/europaeisches_semester.html

Informationen zu NextGenerationEU:

<https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/ngeu-covid-19-recovery-package/>

Informationen zur Recovery and Resilience Facility:

<https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/20201006-recovery-resilience-rrf/>

Informationen zum Economic Governance Review (zur Zukunft der Europäischen wirtschafts- und fiskalpolitischen Steuerung):

https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/economic-governance-review_en

Informationen zum European Stability Mechanism:

<https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/reform-of-the-european-stability-mechanism-esm/>

IV. Kontrollfragen

1. Was ist das Ziel der Wirtschaftswissenschaften?
2. Was ist Aufgabe der Wirtschaftspolitik?
3. Beschreiben Sie den wirtschaftlichen Kreislauf.
4. Wer sind die Akteur:innen der Wirtschaftspolitik?
5. Was ist die Grundidee für eine gemeinsame Koordinierung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik auf EU-Ebene?
6. Auf welche 2 Säulen stützt sich der Stabilitäts- und Wachstumspakt? Nennen Sie die wichtigsten EU-Fiskalregeln.
7. Welche finanziellen Instrumente bestehen auf europäischer Ebene zur gegenseitigen Unterstützung?

KAPITEL 2: FUNKTIONEN ÖFFENTLICHER HAUSHALT

Kapitel 2: FUNKTIONEN DES ÖFFENTLICHEN HAUSHALTS

I. Staatspolitische Funktion

Das Budget ist die in Zahlen gegossene Regierungserklärung⁷. Aufbauend auf dem politischen Willen der Bundesregierung (zumeist festgelegt in einem Regierungsprogramm⁸) ist der Bundeshaushalt der zahlenmäßige Ausdruck politischer Entscheidungen bzw. des politischen Handlungswillens.

Budget = die in Zahlen gegossene Regierungserklärung

Der politischen Disposition über den Haushalt sind allerdings verfassungsgesetzliche Grenzen gesetzt. Die Verfassung gibt beispielsweise vor, dass die Gebietskörperschaften bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und nachhaltig geordnete Haushalte anzustreben haben (Art 13 Abs. 2 B-VG). Darüber hinaus gelten – mit Anwendungsvorrang gegenüber innerstaatlichen Normen – auch unionsrechtliche Rahmenbedingungen.

Unions- und verfassungsrechtliche Vorgaben

Der Bundeshaushalt bedarf sowohl der vorgängigen politischen Genehmigung (Einstimmigkeit im Ministerrat über den Budgetentwurf; mehrheitliche Beschlussfassung durch den Nationalrat) als auch der nachgängigen politischen Entlastung (durch die gesetzliche Genehmigung des Bundesrechenabschlusses).

Budgetkreislauf

II. Wirtschaftspolitische Funktion

Auf Grund des beträchtlichen Umfangs der öffentlichen Haushalte wird durch sie die volkswirtschaftliche Situation des österreichischen Staates in entscheidender Weise bestimmt bzw. beeinflusst.

Konnex Budget und Volkswirtschaft

In welcher Weise der Staat tatsächlich aktiv mittels verschiedener wirtschaftspolitischer Instrumente im Rahmen seiner Budgetpolitik Einfluss auf die volkswirtschaftliche Situation nimmt, hängt aber auch stark von ideologischen Grundsätzen ab – je nachdem, ob man staatlichem Handeln eine mehr oder weniger bedeutende Rolle zurechnet.

Beeinflusst aber von internationalen best practices, unionsrechtlichen Vorgaben („Maastricht-Kriterien“), von einem erhöhten Spardruck, und stärkerer Sensibilität der Finanzmärkte rückte die aktive wirtschaftspolitische Funktion des Budgets etwas in den Hintergrund. Das „Diktat der leeren Kassen“ erfordert auf Einzahlungserhöhungen und/oder Auszahlungsbeschränkungen ausgerichtete Konsolidierungsmaßnahmen („Sparpakete“), deren wirtschaftspolitische Folgen (Verringerung der Realeinkommen bzw.

⁷ Siehe auch *Lödl, Antl, Petridis-Pierre, Pfau, Seiwald*, BHG 2013, Bundeshaushaltsrecht, 4. Auflage, 2019, 34.

⁸ Siehe <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html>.

KAPITEL 2: FUNKTIONEN ÖFFENTLICHER HAUSHALT

der privaten Nachfrage ohne Ausgleich durch öffentliche Nachfrage, Auftreten sozialer Spannungen usw.) nicht unbedeutend sind.

III. Rechtliche Funktion

Die rechtliche Funktion des Budgets erkennt man beispielsweise darin, dass das Bundesfinanzrahmengesetz in Form einer Grobgliederung der Auszahlungen rechtliche Vorgaben für die Erstellung und Beschlussfassung des Bundesfinanzgesetzes (BFG) enthält.

Das vom Nationalrat beschlossene und somit demokratisch legitimierte Bundesfinanzgesetz bzw. Bundesfinanzrahmengesetz bindet die Verwaltung in zeitlicher, betraglicher und sachlicher Hinsicht:

- **Zeitliche Bindungswirkung**

Die Geltungsdauer eines Haushaltes bezieht sich grundsätzlich auf jeweils ein Finanzjahr (entspricht dem Kalenderjahr). Der Bundesfinanzrahmen hat eine vierjährige Bindung.

Abweichungen von der zeitlichen Bindungswirkung gibt es aufgrund der Möglichkeit, Rücklagen zu bilden - das sind budgetierte, aber nicht verbrauchte Budgetmittel (siehe dazu Kapitel 7, Haushaltsvollzug und Haushaltskontrolle).

- **Betragliche Bindungswirkung**

Es dürfen Mittel grundsätzlich nur bis zu einer bestimmten Höchstgrenze ausgegeben werden.

Durchbrochen wird die betragliche Bindungswirkung durch Mittelverwendungsüberschreitungen inklusive Rücklagen (siehe dazu Kapitel 7, Haushaltsvollzug und Haushaltskontrolle).

- **Sachliche Bindungswirkung**

Die Mittel dürfen grundsätzlich nur für einen jeweils vorweg bestimmten Zweck verwendet werden.

Durchbrechungen sind insbesondere durch verschiedene Regelungen gegeben, durch die es möglich wird, im Budget für einen bestimmten Zweck vorgesehene Mittel für andere Aufgaben zu verwenden (Umschichtungen, siehe dazu Kapitel 7, Haushaltsvollzug und Haushaltskontrolle).

IV. Finanztechnische Funktion

Der Haushalt hat ersichtlich zu machen, ob und inwieweit die Auszahlungen durch die laufenden Einzahlungen bedeckt werden können bzw. ob und inwieweit der Fehlbetrag („Defizit“) durch die Aufnahme von Finanzschulden abgedeckt werden muss.

Defizit

Auf Bundesebene werden die Auszahlungen und die Einzahlungen in der allgemeinen Gebarung abgebildet. Die Aufnahme und die Tilgung von Finanzschulden werden im Geldfluss aus der Finanzierungstätigkeit dargestellt. Die allgemeine Gebarung und der Geldfluss aus der Finanzierungstätigkeit ergeben den Gesamthaushalt, der (formal) ausgeglichen zu budgetieren ist.

KAPITEL 2: FUNKTIONEN ÖFFENTLICHER HAUSHALT

Besondere Vorschriften für die Darstellung von Kernindikatoren der öffentlichen Haushalte (öffentliches Defizit und öffentlicher Schuldenstand) enthält das Unionsrecht.

V. Weiterführende Informationen

Lödl, Antl, Petridis-Pierre, Pfau, Seiwald, BHG 2013, Bundeshaushaltsrecht, 4. Auflage, 2019.

Homepage des BMF: <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/das-budget.html>

VI. Kontrollfragen

8. Erläutern Sie die staatspolitische Funktion des öffentlichen Haushalts.
9. Erläutern Sie die wirtschaftspolitische Funktion des öffentlichen Haushalts.
10. Erläutern Sie die rechtliche Funktion des öffentlichen Haushalts.
11. Erläutern Sie die finanztechnische Funktion des öffentlichen Haushalts.

KAPITEL 3: GESAMTSTAAT: DARSTELLUNG DER FINANZIELLEN UND RECHTLICHEN VERFLECHTUNG VON BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN

Kapitel 3: Gesamtstaat: Darstellung der finanziellen und rechtlichen Verflechtung von Bund, Ländern und Gemeinden

I. Rechtliche Verflechtungen

A. Verfassungsrechtsrechtliche Vorgaben

Das österreichische Verfassungsrecht enthält wesentliche Vorgaben für das Haushaltswesen. Diese sind großteils in der österreichischen Bundesverfassung (im Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)) normiert. Es finden sich darüber hinaus auch Vorgaben in anderen Verfassungsgesetzen wie zB im Finanzverfassungsgesetz (siehe unten).

B-VG und F-VG

Im B-VG finden sich die inhaltlichen und formalen Rahmenbedingungen für das Budget des Bundes. Die Vorgaben des Verfassungsrechts für den österreichischen Bundeshaushalt haben sich durch die Haushaltsrechtsreform, die 2013 umgesetzt wurde, weitgehend geändert.

Darüber hinaus ist es bemerkenswert, dass Budgetplanziffern in Gesetzesform – also in der für rechtsunterworfenen Dritte vorgesehenen Rechtsform ergehen, das Bundesfinanzrahmengesetz und das Bundesfinanzgesetz aber lediglich die zu seiner Vollziehung berufenen Verwaltungsorgane, nicht aber den Staatsbürger selbst binden oder berechtigen.

Im Weiteren sollen die wichtigsten verfassungsrechtlichen Vorgaben kurz dargestellt werden.

1. Kompetenzgrundlage für Bundesfinanzen

Wie kommt es überhaupt dazu, dass die/der Bundesminister:in für Finanzen ermächtigt ist, über Bundesfinanzen Gesetzesentwürfe vorzulegen und die vom Nationalrat beschlossenen Gesetze zu vollziehen? Dies ist in Art. 10 Abs. 1 Z 4 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) festgelegt. Das bedeutet, dass dem Bund die Kompetenzen für die Bundesfinanzen, insbesondere öffentliche Abgaben, die ausschließlich oder teilweise für den Bund einzuheben sind, übertragen werden.

2. Legalitätsprinzip

Der Haushaltsplan, das Budget, regelt lediglich die inneren Rechtsverhältnisse der beteiligten Staatsorgane, in dem insbesondere Ermächtigungen für die Verwaltungsorgane statuiert werden. Auf Grund des Legalitätsprinzips (insb. Art. 18 B-VG) bedürfen finanziell relevante Verwaltungsakte – im Außenverhältnis – einer entsprechenden gesetzlichen Fundierung. Diese Gesetze kommen nach dem „üblichen“ Verfahren, also unter Einbindung des Bundesrates zu Stande.

Allerdings gilt das Legalitätsprinzip nicht allumfassend („differenziertes Legalitätsprinzip“); so sind etwa – auch finanziell relevante –

Privatwirtschafts-
verwaltung

KAPITEL 3: GESAMTSTAAT: DARSTELLUNG DER FINANZIELLEN UND RECHTLICHEN VERFLECHTUNG VON BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN

Rechtsgeschäfte auch ohne einfachgesetzliche materiell-rechtliche Fundierung im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung zulässig.

Beispiel: So ist der Abschluss von privatrechtlichen Verträgen, etwa Förderungsvereinbarungen oder Kaufverträgen, unmittelbar auf Basis des Art. 17 B-VG zulässig. Diese Verträge bilden gegebenenfalls die materiell-rechtliche Basis für die Leistung der Auszahlungen des Bundes. In der Regel bestehen aber auch für privatrechtliche Förderungen und das Beschaffungswesen konkrete und detaillierte einfachgesetzliche Vorschriften (z.B. Sport-, Arbeitsmarkt-, Kunstförderungs-, Bundesvergabegesetz); diese begründen meist keine finanziellen Ansprüche gegenüber dem Bund.

Ein materiell-rechtlich bestehender Anspruch bzw. eine materiell-rechtlich begründete Verpflichtung wird durch das Budget weder dem Grunde noch der Höhe nach begründet oder aufgehoben. Die haushaltsrechtlichen Regelungen bzw. das jeweilige Bundesfinanzgesetz ergänzen die materiell-rechtlichen Regelungen im Hinblick auf eine (auch) im Innenverhältnis korrekte Vorgangsweise.

Leistungen von Zahlungen durch Bundesorgane nur auf Grund materiell-rechtlicher und BFG-Ermächtigung

Sohin sind zu unterscheiden:

- Einzahlungen sind ausschließlich nach Maßgabe der materiellen Rechtslage aufzubringen; Art und Umfang der Veranschlagung im Budget binden weder die Verwaltung noch den rechtsunterworfenen Bürger.
- Mittelverwendungen (Aufwand und Auszahlungen) dürfen nur insofern und insoweit geleistet werden, als sie sowohl materiell-rechtlich begründet als auch im Bundesfinanzgesetz (dem Grunde und der Höhe nach) vorgesehen sind. Da sohin Mittelverwendungen – in der Regel – doppelt gesetzlich bzw. rechtlich determiniert sein müssen, unterliegen sie dem so genannten „Grundsatz der doppelten gesetzlichen Bedingtheit“.

Doppelt-gesetzliche Bedingtheit

Beispiel: Der Familienausgleichsfonds, aus dem u.a. die Familienbeihilfe finanziert wird, kann ohne gesetzliche Grundlage im Familienausgleichsgesetz und gleichzeitiger Berücksichtigung im Bundesfinanzgesetz keine Auszahlung leisten.

3. Finanz-Verfassungsgesetz

Das Finanz-Verfassungsgesetz (F-VG) regelt den Wirkungsbereich des Bundes und der Länder auf dem Gebiet des Finanzwesens und enthält grundsätzliche Bestimmungen über den Finanzausgleich, Finanzausweisungen und Zuschüsse, über das Abgaben- und Kreditwesen. Beispielsweise regelt § 16 Abs. 1 F-VG, dass der/die Bundesminister:in für Finanzen (BMF) im Einvernehmen mit (iEm) dem/der RH-Präsident:in Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften insoweit regeln kann, als dies zur Vereinheitlichung erforderlich ist. Dies ist jüngst mit der Novellierung der Voranschlags- und Rechnungslegungsverordnung 2015 (VRV 2015; die 2020 vollumfänglich umgesetzt wurde) geschehen.

KAPITEL 3: GESAMTSTAAT: DARSTELLUNG DER FINANZIELLEN UND RECHTLICHEN VERFLECHTUNG VON BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN

4. Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht

Durch die Haushaltsrechtsreform wurde in der Verfassung normiert, dass Bund, Länder und Gemeinden bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes und nachhaltig geordnete Haushalte anzustreben haben (Art. 13 Abs. 2 B-VG). Sie haben ihre Haushaltsführung im Hinblick auf diese Ziele zu koordinieren.

5. Gender Budgeting

Die Gebietskörperschaften sind verpflichtet, bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben (Art. 13 Abs. 3 B-VG). Die Berücksichtigung der tatsächlichen Gleichstellung als Zielbestimmung der Haushaltsführung entspricht dem international etablierten Konzept des Gender Budgeting bzw. der geschlechtergerechten Budgetgestaltung.

Der Grundgedanke von Gender Budgeting ist, die Auswirkungen des Verwaltungshandelns und der Budgetpolitik insbesondere hinsichtlich der Verteilung und Aufbringung öffentlicher Mittel auf Frauen und Männer zu analysieren und gegebenenfalls korrigierende Maßnahmen zu ergreifen.

Für den Bund wird diese Zielsetzung dadurch umgesetzt, dass alle haushaltsleitenden Organe bei der Budgeterstellung zumindest ein Gleichstellungsziel und eine Gendermaßnahme festzulegen haben. Mehr dazu im (Details siehe Kapitel 5 Wirkungsorientierung)

6. Keine Mitwirkung des Bundesrates

Grundsätzlich kommt dem Bundesrat bei Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates eine Mitwirkung zu. Jedoch hat der Bundesrat kein Mitwirkungsrecht z.B. beim Beschluss des Bundeshaushaltsgesetzes, des Bundesfinanzrahmengesetzes und des Bundesfinanzgesetzes (Art. 42 Abs. 5 B-VG).

7. Bundesfinanzrahmengesetz, Bundeshaushaltsgesetz, Bundesfinanzgesetz und Budgetprovisorium

Das B-VG enthält in den Art. 51 ff. die grundlegenden Bestimmungen zum Bundeshaushaltsgesetz, das diese Bestimmungen detailliert regelt. Weiters sind verfassungsrechtliche Vorgaben zum vierjährigen verbindlichen Bundesfinanzrahmengesetz samt den Grundzügen des Personalplans sowie dem einjährigen Bundesfinanzgesetz samt den Angaben zum Personalplan normiert. Kommt es nicht zum Beschluss eines Bundesfinanzgesetzes, so enthält die Verfassung Bestimmungen zum Budgetprovisorium.

8. Kontrolle durch den Rechnungshof

Dem Rechnungshof, als „Hilfsorgan“ des Nationalrats, kommt durch die Bundesverfassung die Kompetenz zu, die Rechnungs- und Gebarungskontrolle durchzuführen (Details siehe in den Kapiteln 6 und 7).

KAPITEL 3: GESAMTSTAAT: DARSTELLUNG DER FINANZIELLEN UND RECHTLICHEN VERFLECHTUNG VON BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN

9. Grundsätze der Haushaltsführung

Große Bedeutung haben die in Art. 51 Abs. 8 B-VG geregelten Grundsätze der Haushaltsführung, die im Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013) umgesetzt wurden.

Art. 51 Abs. 8 B-VG lautet: „Bei der Haushaltsführung des Bundes sind die Grundsätze der Wirkungsorientierung insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, der Transparenz, der Effizienz und der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes zu beachten.“

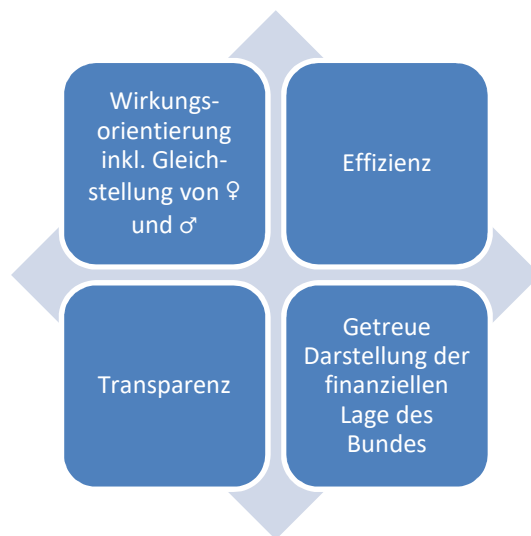


Abbildung 3: Grundsätze der Haushaltsführung

Unter diesen Budgetgrundsätzen ist Folgendes zu verstehen:

- **Wirkungsorientierung**

Dieser Grundsatz zielt darauf ab, dass bei der Budgeterstellung und beim Budgetvollzug eine Orientierung an den mit den eingesetzten Mitteln erreichten Wirkungen erfolgt. Die bereitgestellten Mittel sollen mit konkreten Wirkungs- und Leistungszielen verknüpft werden („Outcome-Orientierung“). Das BHG 2013, die Wirkungsorientierungs-Verordnungen sowie die Wirkungscontrolling-VO treffen hierzu die näheren Regelungen. Im Rahmen der Wirkungsorientierung ist insbesondere die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu berücksichtigen. Siehe dazu die näheren Ausführungen zur Wirkungsorientierung im Kapitel 5.

- **Möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage des Bundes**

Mit der Kameralistik, die bis zur Haushaltsrechtsreform 2013 anzuwenden war, mit der bloß Einnahmen und Ausgaben verbucht wurden, konnte dieser Grundsatz nicht erreicht werden. Durch die Einführung des doppelten Rechnungswesens bzw. der sogenannten „3-Komponenten-Rechnung“ wurde dieser Grundsatz umgesetzt. Zu diesem Grundsatz gehört auch der Grundsatz der Budgetwahrheit, wonach Budgetmittel möglichst genau zu veranschlagen sind.

3-Komponenten-Rechnung

KAPITEL 3: GESAMTSTAAT: DARSTELLUNG DER FINANZIELLEN UND RECHTLICHEN VERFLECHTUNG VON BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN

- **Transparenz**

Der seit dem 1. Jänner 2013 verfassungsrechtlich im B-VG verankerte Grundsatz wurde umgesetzt, indem die haushaltspolitischen Ziele erkennbar gemacht wurden. Es wurde ein umfassendes Berichtswesen zu Budgeterstellung und -vollzug eingerichtet und die Rollen der am öffentlichen Haushalt beteiligten Staatsorgane klar verteilt. Siehe dazu Kapitel 6, I. Aufgaben, Rechte und Pflichten der einzelnen Akteur:innen im Haushaltswesen.

- **Effizienz**

Der Grundsatz der Effizienz umfasst zwei traditionelle haushaltsrechtliche Grundsätze: den der Sparsamkeit und den der Zweckmäßigkeit. Er kann auf der Maßnahmenebene in zwei Prinzipien unterteilt werden: Nach dem Minimalprinzip ist ein festgelegtes Ziel (zum Beispiel eine bestimmte staatliche Leistung) mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz zu erreichen. Nach dem Maximalprinzip ist mit vorgegebenen Mitteln ein maximales Ergebnis zu erzielen.

- **Weitere allgemeine Budgetgrundsätze**

Neben den genannten Grundsätzen, die in Art. 51 Abs. 8 B-VG explizit normiert sind, haben sich im langjährigen Wechselspiel von Gesetzgebung, Staatspraxis und (Finanz-)Wissenschaft weitere Budgetgrundsätze herausgebildet, welche das „Wesen und die Funktionen des Haushaltsplans“ bestimmen. Darüber hinaus wird auf Gestaltung und Handhabung von nationalen Budgets im Wege der Empfehlung durch internationale Organisationen (insbesondere OECD, Internationaler Währungsfonds) eingewirkt. Im österreichischen Bundeshaushaltsrecht sind folgende weitere allgemeine Budgetgrundsätze zu beachten:

- **Einheit**

Es ist nur ein Budgetdokument zu erstellen, über das in einem Vorgang beraten und entschieden wird; „das Bundesfinanzgesetz“ bzw. „der Bundesvoranschlag“.

- **Vollständigkeit**

Im Budget müssen alle Mittelverwendungen (Aufwendungen und Auszahlungen) und Mittelaufbringungen (Erträge und Einzahlungen) enthalten sein.

- **Bruttobudget**

Alle Aufwendungen und Erträge sowie Auszahlungen und Einzahlungen (Mittelverwendung und -herkunft) sind unverkürzt zu veranschlagen. Saldierungen sind nicht zulässig.

- **Öffentlichkeit**

KAPITEL 3: GESAMTSTAAT: DARSTELLUNG DER FINANZIELLEN UND RECHTLICHEN VERFLECHTUNG VON BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN

Das Bundesfinanzgesetz und der Bundesrechnungsabschluss sind der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Diesem Grundsatz stehen nur die allgemeinen Bestimmungen über die Amtsverschwiegenheit bzw. den Datenschutz entgegen.

- **Einjährigkeit**

Der Grundsatz der Einjährigkeit besagt, dass der Bundeshaushalt nach Jahren getrennt aufzustellen und zu vollziehen ist; der RH hat den Bundesrechnungsabschluss ebenfalls jährlich vorzulegen.

1 Budget pro Jahr

- **Vorherigkeit**

Demnach ist die Bundesregierung verpflichtet, den Entwurf des BFG und des Bundesfinanzrahmengesetzes (BFRG) rechtzeitig vor Beginn des betreffenden Finanzjahres dem NR vorzulegen. Auch der NR muss den Beschluss über das BFRG bzw. BFG (gegebenenfalls einer vorläufigen Vorsorge) vor Beginn des Finanzjahres fassen; andernfalls sind die Bestimmungen über das Budgetprovisorium anzuwenden.

Beschluss vor neuem
Finanzjahr

B. Öffentlicher Sektor in Österreich

Mit einem Anteil von rund 50% des BIP vor der Pandemie Covid-19 2020 und über 50% seither sind die Staatsausgaben in Österreich ein wesentlicher Faktor der Volkswirtschaft. Die Mittel des Staates, die überwiegend durch Steuern und Abgaben aufgebracht werden, sind nicht nur für die Funktionen des Staates, sondern für das gesamte gesellschaftliche Leben von hoher Bedeutung.

Die wichtigsten Elemente des öffentlichen Sektors in Österreich sind – trotz zahlreicher Ausgliederungen – die Gebietskörperschaften, nämlich der Bund, die 9 Bundesländer und die 2.093⁹ Gemeinden.

Wenn man von den öffentlichen Ausgaben spricht, sind grundsätzlich jene gemeint, die von den Einheiten des Sektors Staat getätigt werden.

Der Sektor Staat wird in Österreich durch eine Vielzahl von Rechtsträgern repräsentiert:

- Gebietskörperschaften: Bund, Länder und Gemeinden
- Sozialversicherungsträger
- Sonstige juristische Personen des öffentlichen und des privaten Rechts, wie Kammern, Fonds, Anstalten
- Sowie dem Sektor Staat zugerechnete öffentliche Unternehmen

Der öffentliche Sektor besteht aus verschiedenen Bereichen, einer davon ist der Sektor Staat; der diejenigen Einheiten umfasst, die direkt zum Staat zählen, das sind zB Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen sowie (vereinfacht gesprochen) ihnen zugeordneten Unternehmen. Darüber hinaus gibt es öffentliche Unternehmen, die als Marktproduzenten nicht

⁹ Quelle: Gemeindebund, Stand 1.1.2022.

KAPITEL 3: GESAMTSTAAT: DARSTELLUNG DER FINANZIELLEN UND RECHTLICHEN VERFLECHTUNG VON BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN

zum Sektor Staat gehören. Diese werden aber zum übergeordneten öffentlichen Sektor gezählt.

1. ESVG 2010

Die zentralen Definitionen der Sektoren einer Volkswirtschaft finden sich im Europäischen System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 2010 (ESVG 2010), das der vergleichbaren Beschreibung der Volkswirtschaften in der Europäischen Union dient.

Das ESVG ist ein **international vereinheitlichtes Rechnungssystem**, das systematisch und detailliert eine Volkswirtschaft (Region, Land, Ländergruppe) mit ihren wesentlichen Merkmalen und den Beziehungen zu anderen Volkswirtschaften beschreibt.

Das ESVG 2010 sieht vor, dass der öffentliche Sektor sich aus zwei Gruppen von Einheiten zusammensetzt:

1. Staatliche Einheiten (Sektor 13 = Nicht-Marktproduzenten): das sind statistische Einheiten, die gemäß ESVG 2010 dem Sektor Staat zuzuordnen sind wie zB die Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen. Sie sind relevant für die Maastricht-Kriterien „öffentliches Defizit“ und „öffentlicher Schuldenstand“.

2. Sonstige öffentliche Einheiten / Öffentliche Unternehmen (Sektoren 11 und 12): das sind statistische Einheiten gemäß ESVG 2010, die als Marktproduzenten nicht dem Sektor Staat zuzuordnen sind, über die von staatlichen Einheiten jedoch Kontrolle ausgeübt wird. Kontrolle bedeutet, die Fähigkeit, die allgemeine Managementlinie oder das allgemeine Programm der kontrollierten Einheit zu bestimmen.

Für die Entscheidung, ob es sich um einen Marktproduzenten oder Nicht-Marktproduzenten handelt, gilt das Kriterium der „wirtschaftlich signifikanten Preise“. Das bedeutet, dass wenigstens 50 % der Kosten durch Verkaufserlöse gedeckt werden müssen. Darüber hinaus sind weitere qualitative Kriterien relevant.

Auch werden öffentliche Einheiten, die zwar Teil der öffentlichen Haushalte sind, sich aber marktähnlich verhalten und gewisse Kriterien erfüllen, den Sektoren 11 und 12 zugerechnet. Es muss ein Kostendeckungsgrad von mehr als 50 % erzielt werden, vollständige Rechnungsführung gegeben sein und die Einheit muss weitgehend über wirtschaftliche Entscheidungsfreiheit verfügen. Wird eine Einheit nicht als selbständige institutionelle Einheit gewertet, so spricht man von einer Hilfseinheit, die ebenfalls dem Sektor Staat zugerechnet wird.

KAPITEL 3: GESAMTSTAAT: DARSTELLUNG DER FINANZIELLEN UND RECHTLICHEN VERFLECHTUNG VON BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN

Sektor Staat (Sektor 13)	Sonstige öff. Einheiten/Öff. Einheiten (Sektoren 11 und 12)
Nicht-Marktproduzent	Marktproduzent
< 50% der Kosten sind durch Verkaufserlöse gedeckt	> 50% der Kosten sind durch Verkaufserlöse gedeckt
	Vollständige Rechnungsführung muss gegeben sein
	Weitgehende wirtschaftliche Entscheidungsfreiheit
Nicht wirtschaftlich signifikante Preise	Wirtschaftlich signifikante Preise

Tabelle 1 - Öffentlicher Sektor

Die Sektorklassifikation, dh welche Einheiten dem Sektor Staat zugerechnet werden, nimmt Statistik Austria vor. Diese ist ua. entscheidend für die Berechnungen des öffentlichen Defizits und des öffentlichen Schuldenstandes. Der haushaltspolitischen Überwachung der EU, sowie der Verhängung etwaiger Sanktionen werden die nach den ESGV-Konzepten berechneten Daten zugrunde gelegt. Es müssen daher bei der Haushaltssteuerung nicht nur die in den öffentlichen Budgets direkt abgebildeten Ströme berücksichtigt werden, sondern auch die Auswirkungen der anderen Einheiten. Die haushaltspolitische Koordinierung der Gebietskörperschaften ist im österreichischen Stabilitätspakt (siehe Kapitel III) geregelt.

Neben den Gebietskörperschaften, also Bund, Länder und die Gemeinden, gehören rund 1.900 weitere Einheiten zum Sektor Staat. Neben den Kammern und Fonds zählen dazu auch die Universitäten, zahlreiche Museen und Theater sowie öffentliche Unternehmen wie die Bundesimmobiliengesellschaft, die ÖBB, die Wiener Linien oder die öffentlichen Krankenanstalten. Einige dieser Institutionen waren ursprünglich Organisationseinheiten von Gebietskörperschaften und wurden durch Ausgliederungen zu eigenen Rechtsträgern, andere wurden zum Zweck der Erfüllung öffentlicher Aufgaben neu gegründet.

Das **ESVG** ist nicht nur Grundlage für die Berechnungen des Finanzierungssaldos des Staates, sondern von weiteren makroökonomischen Größen wie des Bruttoinlandsprodukts, des privaten Konsums oder der Investitionen. Auch Berechnungen diverser Quoten, wie Staatsausgabenquote oder Steuerquote, folgen der Logik des ESGV und sind damit innerhalb der EU vergleichbar.

ESVG wichtig für
Datenvergleich
innerhalb der EU

2. Ausgegliederte Unternehmen

Ausgegliederte Rechtsträger spielen im Haushaltswesen der Gebietskörperschaften, insbesondere des Bundes, eine wichtige Rolle. Die Entwicklung in Österreich folgte hier einem internationalen Trend zur Externalisierung der Aufgabenerfüllung ("**agencification**").

KAPITEL 3: GESAMTSTAAT: DARSTELLUNG DER FINANZIELLEN UND RECHTLICHEN VERFLECHTUNG VON BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN

Diese Rechtsträger

- werden durch Bundesgesetz eingerichtet,
- von Bundesorganen oder von Organen, die von Bundesorganen hierzu bestellt wurden, verwaltet,
- erfüllen öffentliche (Bundes-)Aufgaben und
- zum Teil werden die diesbezüglichen Auszahlungen von den Rechtsträgern (vor)finanziert.

Die Aufgaben der ausgegliederten Rechtsträger werden durch Gesetze, durch die jeweiligen Statuten (Satzung und dergleichen) sowie durch die zur Leitung zuständigen Organe festgelegt.

Beispiele für Ausgliederungen:

Fonds und sonstige juristische Personen öffentlichen und privaten Rechts, wie z.B. die "Agrarmarkt Austria", das "Arbeitsmarktservice", die „Austria Wirtschaftsservice GesmbH“ (AWS); die "Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH"; der "Wissenschaftsfonds".

Für die Planung, Errichtung und/oder Vorfinanzierung sowie Erhaltung und Verwaltung von baulichen Großprojekten, vornehmlich im Infrastrukturbereich, hat der Bund "Sondergesellschaften" errichtet (Bundesimmobiliengesellschaft (BIG), Autobahnen- und Schnellstraßenfinanzierungsgesellschaft (ASFINAG), Österreichische Schnellbahn und Straßen AG (ÖSAG),); ebenso wurden wichtige öffentliche Leistungsträger (ehemalige Bundesbetriebe; z.B. Bahn, Post, Telekom, Bundesforste) aus dem Bundeshaushalt ausgegliedert und in privatrechtliche (teilweise mit sonderrechtlichen Elementen) Rechtsträgerformen umgewandelt.

Auch im Wissenschafts- und Kulturbereich bestehen umfangreiche ausgegliederte Körperschaften (Universitäten, Museen, Bundestheater).

Darüber hinaus wurden einige Regulierungs- und Aufsichtsbehörden (in den Sparten Telekommunikation, Energie, Rundfunk, Finanzmarkt) sowie Serviceeinrichtungen (Buchhaltungsagentur; Bundesbeschaffung GmbH - BBG) aus den Verwaltungsstrukturen ausgegliedert und neu errichtet.

Alle diese Rechtsträger stehen meist mit dem Bundeshaushalt in engem Zusammenhang und werden daher auch „**Nebenhaushalte**“ genannt. Die Nebenhaushalte erlauben eine vom Bundeshaushalt und der Bundesverwaltung weitgehend unabhängige Erfüllung öffentlicher Aufgaben in bestimmten privilegierten Bereichen. Bei mangelhafter Koordinierung mit dem Bundeshaushalt kann die Führung von Nebenhaushalten die strategische Budget- und Aufgabengesamtplanung des Bundes erschweren. Diesem Risiko soll insbesondere durch entsprechende Controlling-Mechanismen begegnet werden; vgl. etwa das Finanz- und Beteiligungscontrolling (siehe 7. Kapitel, IV. A. Controlling).

Ausgliederungen
finden sich nicht im
Bundeshaushalt

KAPITEL 3: GESAMTSTAAT: DARSTELLUNG DER FINANZIELLEN UND RECHTLICHEN VERFLECHTUNG VON BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN

Die Nebenhaushalte werden im Weiteren nicht näher dargestellt. Informationen über diese dem Bund nahestehenden Rechtsträger enthält der Beteiligungsbericht¹⁰.

C. Haushaltsrecht der Gebietskörperschaften

Die von den Gebietskörperschaften zu erfüllenden Aufgaben werden ihnen durch die Regelungen der **Kompetenzverteilung**¹¹ und der hiernach ergangenen Gesetze zugewiesen. Weiters werden die Aufgaben der Gebietskörperschaften auch durch das Unionsrecht bestimmt. Darüber hinaus haben die Verwaltungsorgane im Rahmen der Gesetze einen unterschiedlich ausgestalteten Vollzugsspielraum zur Gestaltung der Aufgaben.

Verfassungsrechtlich ist vorgegeben¹², dass sämtliche Gebietskörperschaften zur Koordinierung ihrer Haushaltsführung im Hinblick auf die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zu nachhaltig geordneten Haushalten verpflichtet sind.

Letztlich erzwingt auch die gesamtsstaatliche Geltung der Maastricht-Kriterien eine effektive Koordination. Dazu wurden der **Stabilitätspakt** und der **Konsultationsmechanismus** entwickelt.

Der Großteil des Steueraufkommens in Österreich sind gemeinschaftliche Abgaben (insbesondere Umsatz- und Einkommensteuern). Die Aufteilung und Koordination des Einsatzes dieser Mittel auf bzw. durch die Gebietskörperschaften erfolgt im Rahmen der **Finanzverfassung** und des **Finanzausgleiches**. Die konkrete Verwendung dieser Mittel erfolgt auf Grund der materiellen Rechtsnormen sowie der Vorschriften für das Haushaltswesen der jeweiligen Gebietskörperschaft.

Es gibt unterschiedliche rechtliche Vorgaben für die Erstellung und den Vollzug des Budgets der Gebietskörperschaften:

1. Haushaltsrecht des Bundes

Die „Spielregeln des Budgets“, das sind zB die Vorgaben für die Erstellung des Bundesfinanzgesetzes (des Budgets), die Vollziehung sowie die Kontrolle und Rechnungslegung finden sich im Bundeshaushaltsgesetz 2013. Diese Regelungen sind seit 2013 in Kraft. Zuständig für die Legistik des BHG 2013 ist das BMF.

BHG 2013

Das BHG 2013 gilt für einen unbestimmten Zeitraum und wird somit – im Unterschied zu den unten näher dargestellten Gesetzen wie dem

¹⁰ Siehe Beteiligungsbericht 2022, abrufbar unter <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/das-budget/budget-2022.html>.

¹¹ Insbesondere durch die verfassungsrechtlichen Bestimmungen Art. 10 bis 15, 116, 118 B-VG

¹² Art. 13 Abs. 2 B-VG

KAPITEL 3: GESAMTSTAAT: DARSTELLUNG DER FINANZIELLEN UND RECHTLICHEN VERFLECHTUNG VON BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN

Bundesfinanzgesetz (BFG), dem Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG) und dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) – nicht jedes (BFG), jedes vierte (BFRG) oder fünfte (FAG) Jahr neu erlassen.

Zusätzlich zum BHG 2013 gibt es einige Verordnungen, die weitere spezifische haushaltsrechtliche Regelungen enthalten, zB wurde für den Bereich der Verrechnung die Bundshaushaltsverordnung 2013 (BHV 2013) erlassen, Vorgaben für die Wirkungsorientierung finden sich in der VO zu den Angaben zur Wirkungsorientierung.

2. Haushaltsrecht der Länder und Gemeinden

Im Gegensatz zum BHG 2013 kann das BMF (gem. § 16 F-VG 1948 im Einvernehmen mit dem RH) nur gewisse haushaltsrechtliche Regelungen für Länder und Gemeinden vorgeben: es dürfen nur die Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse normiert werden¹³. Dies geschah zuletzt mit der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (VRV 2015).

VRV 2015

Der gesamte Bereich der Vollziehung liegt in der Regelungskompetenz der Länder, die sowohl für die Länder als auch für die Gemeinde eigene Vorschriften erlassen. So finden sich zB die Regelungen für die Gemeinden der Steiermark in der Steiermärkischen Gemeindehaushaltsverordnung, LGBI. Nr. 34/2019, und der Steiermärkischen Gemeindeordnung 1967, LGBI. Nr. 115/1967, während sich die Regelungen für das Land Steiermark in der Steiermärkische Organisation und Aufgaben der Haushaltsführung – Verordnung, LGBI. Nr. 21/2018, finden.

Mit Kundmachung der VRV 2015-Novelle, BGBl. II Nr. 17/2018, wurden einheitliche, transparente Haushaltsregeln analog der Haushaltsrechtsreform des Bundes beschlossen. Österreich hat seit 2020 ein harmonisiertes Rechnungswesen mit einer integrierten Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögensrechnung und damit eines der modernsten Systeme in Europa¹⁴. Die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Gemeinden bei der Erstellung des rechtlichen Rahmens und dessen Umsetzung sowie der einheitlichen Beschreibung des Kontierungsleitfadens oder einheitlicher Empfehlungen für die Verbuchung hat sich bewährt und wird weitergeführt. Mit den neuen Rechnungslegungsvorschriften kann eine möglichst getreue, vollständige und einheitliche Darstellung der finanziellen Lage (Liquiditäts-, Ressourcen- und Vermögenssicht) aller Gebietskörperschaften sichergestellt werden.

Die Rechtsform, in der die Budgets der Gebietskörperschaften erlassen werden, ist unterschiedlich. Während der Bund sein Budget in Gesetzesform (Bundesfinanzrahmengesetz, Bundesfinanzgesetz) erlässt, begnügen sich

¹³ Siehe dazu Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 2020, § 16 F-VG.

¹⁴ siehe *Pircher/Holzapfel/Bogensberger/Matzinger/Pfau/Hörmann/Scleritzko/Auer*, Kommunale Haushaltsrechtsreform und VRV 2015 – Einführung, Begrifflichkeiten und erste Umsetzungen, RFG 4/2018, Band 1.

KAPITEL 3: GESAMTSTAAT: DARSTELLUNG DER FINANZIELLEN UND RECHTLICHEN VERFLECHTUNG VON BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN

einige Bundesländer mit einem Landtagsbeschluss, andere bedienen sich ebenfalls der Gesetzesform. Die Budgetbeschlüsse der Gemeindevertretungen ergehen in Form einer Verordnung.

Diese Rechtslage entspricht der Praxis der meisten Länder, die Landesbudgets mit bloßen Landtagsbeschlüssen festzustellen (z.B. in Tirol¹⁵), in diesem Fall entfällt die Mitbefassung der Bundesregierung. Andere Länder sehen den Beschluss des Haushaltsplans durch ein Landesgesetz vor (z.B. Salzburg). Zudem ist in den Landesverfassungen geregelt, dass die Landesregierung den Rechnungsabschluss dem Landtag vorzulegen hat, teilweise in Kombination mit dem Ergebnis des Rechnungshof-Berichts dazu (z.B. Steiermark).

D. Vereinbarungen Bund-Länder-Gemeinden

1. Konsultationsmechanismus

Der Konsultationsmechanismus ist eine zwischen Bund, Ländern und Gemeinden abgeschlossene Vereinbarung (BGBl. I Nr. 35/1999), die vorsieht, dass bestimmte Maßnahmen zu treffen sind, wenn Gesetzes- und Verordnungsentwürfe des Bundes bzw. der Länder wechselseitig Kosten verursachen.

Darin ist Folgendes vorgesehen:

- Gegenseitige Informationspflichten inklusive der Darstellung der finanziellen Auswirkungen mit Gelegenheit zur Stellungnahme zu allen rechtsetzenden Maßnahmen
- Das Recht, innerhalb der Begutachtungsfrist Verhandlungen im Konsultationsgremium (Vertreter:innen aller Finanzausgleichspartner:innen) zu verlangen
- Einvernehmliche Empfehlungen des Konsultationsgremiums an die Gesetzgeber betreffend Kostentragung
- Regelungen der Kostentragung, wenn die Mindestbegutachtungspflichten nicht eingehalten werden oder den Entscheidungen des Konsultationsgremiums nicht Rechnung getragen wird
- Abschluss des Österreichischen Stabilitätspakts

Bisher wurde ein einziges Mal der Konsultationsmechanismus angerufen: Dies war im Fall der Eisenbahnkreuzungsverordnung 2012, BGBl. II Nr. 216/2012, die den Gemeinden als Straßenerhalterinnen für Gemeindestraßen bauliche Maßnahmen zur Sicherung von Eisenbahnkreuzungen vorschreibt. Der Gemeindebund hatte Verhandlungen gem. den Bestimmungen des Konsultationsmechanismus

VfGH-Erkenntnis

¹⁵ Siehe den Bewirtschaftungserlass des Landes Tirol https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/statistik-budget/budget/downloads/2022/Bewirtschaftungserlass_2022.pdf

KAPITEL 3: GESAMTSTAAT: DARSTELLUNG DER FINANZIELLEN UND RECHTLICHEN VERFLECHTUNG VON BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN

verlangt. Der Bundeskanzler hat jedoch das Konsultationsgremium weder konstituiert noch einberufen.

Da vorgesehen ist, dass im Streitfall über eine Ersatzpflicht der Verfassungsgerichtshof (VfGH) (in einem eigenen Verfahren, das u.a. von jeder Gemeinde eingeleitet werden kann) entscheidet, wurde dieser angerufen.

Der VfGH hat am 12. März 2014, F1/2013, iZm der **Eisenbahnkreuzungsverordnung** entschieden, dass der Bund gegen den Konsultationsmechanismus verstoßen hat. Dies hatte zur Folge, dass gem. Art. 4 Abs. 2 des Konsultationsmechanismus, jene Gebietskörperschaft, deren Organ das gesetzliche Vorhaben erlassen hat, die durch die Verwirklichung des betreffenden Vorhabens zusätzlich verursachten Kosten zu leisten hat. Die Ersatzpflicht hat somit den Bund getroffen. Die Feststellung des VfGH machte die Eisenbahnkreuzungsverordnung jedoch nicht gesetzwidrig.

2. Österreichischer Stabilitätspakt

Anlass für den Abschluss des Stabilitätspakts (ÖStP 2012) ist die Umsetzung des Fiskalpakts sowie unionsrechtlicher Regelungen (siehe Kapitel 1), gesamtstaatlich ausgeglichene oder beinahe ausgeglichene Budgets zu erzielen.

Auch eine Bestimmung der österreichischen Bundesverfassung (Art. 13 B-VG) war ausschlaggebend für den Abschluss des Stabilitätspakts, da Bund, Länder und Gemeinden bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und nachhaltig geordnete Haushalte anzustreben und sie ihre Haushaltsführung im Hinblick auf diese Ziele zu koordinieren haben.

Durch den österreichischen Stabilitätspakt, der Gesetzesrang hat, werden die Grundsätze der budgetpolitischen Kooperation in Österreich zwischen den Gebietskörperschaften festgelegt. Der Stabilitätspakt 2012, der eine unbefristete Geltung besitzt, entspricht einem System mehrfacher Fiskalregeln, die bei der jeweiligen Haushaltsführung von Bund, Ländern und Gemeinden zu beachten sind. Zu den Fiskalregeln zählen Regeln über den Maastricht-Saldo, eine Schuldenanpassung, Haftungsobergrenzen, die Ausgaben- und Schuldenbremse, die innerstaatliche Haushaltskoordinierung sowie Sanktionen bei Verstößen gegen die Bestimmungen des Paktes. Außerdem regelt der Stabilitätspakt die Berechnung des strukturellen und des Maastricht Saldos, die mittelfristige Ausrichtung der Haushaltsführung, die Aufteilung von Defizitquoten und Sanktionslasten sowie den Abschluss des Österreichischen Stabilitätsprogramms.

Fiskalregeln

Zur Umsetzung der Verpflichtungen des Fiskalpakts hat Österreich eine **Schuldenbremse** gesetzlich verankert. Bei der Schuldenbremse handelt es sich um eine Fiskalregel, durch die die öffentliche Verschuldung und das Haushaltsdefizit begrenzt werden sollen. Die Schuldenbremse soll ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht und nachhaltig geordnete Haushalte

Schuldenbremse

KAPITEL 3: GESAMTSTAAT: DARSTELLUNG DER FINANZIELLEN UND RECHTLICHEN VERFLECHTUNG VON BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN

sicherstellen. Dadurch soll auch das Risiko sich verschlechternder Finanzierungsbedingungen für die öffentlichen Haushalte vermindert werden.

In Österreich wurde die Schuldenbremse auf gesamtstaatlicher Ebene u.a. durch den Österreichischen Stabilitätspakt 2012 verankert.

Seit dem Jahr 2017 sind die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden über den Konjunkturzyklus grundsätzlich auszugleichen oder haben im Überschuss zu sein. Diesem Grundsatz ist für den Gesamtstaat entsprochen, wenn der jährliche strukturelle Haushaltssaldo Österreichs in den Jahren seit 2017 insgesamt - 0,45 Prozent des nominellen BIP nicht unterschreitet.

Abweichungen von der Regel müssen auf einem Kontrollkonto erfasst werden und bei Überschreiten eines Schwellenwertes (1,25 % des BIP) konjunkturgerecht zurückgeführt werden (dies bedeutet bei guter Konjunktur mit Überschüssen das Kontrollkonto auszugleichen bzw. ins Positive zu bringen, um in Zeiten schlechter Konjunktur durch Defizite im besten Fall von einem positiven Saldo auf null zu gehen bzw. temporär negativ zu werden. Ausnahmen von der Schuldenbremse bestehen nur bei außergewöhnlichen Konjunkturschwankungen (wie beispielsweise in schwerwiegenden Finanzkrisen) oder Naturkatastrophen (siehe 1. Kapitel).

Strukturelles Defizit

Zusätzlich sichert ein Sanktionsmechanismus die Stabilitätsverpflichtungen ab (Schlichtungsgremium entscheidet einstimmig).

Wie bereits erläutert, wirkt sich die COVID-Krise auf den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt und in weiterer Folge auch auf den Österreichischen Stabilitätspakt (ÖStP 2012) aus:

Allgemeine Ausweichklausel

Gemäß Artikel 11 ÖStP sind von der EU genehmigte Ausnahmen von Fiskalregeln analog auf den ÖStP 2012 anzuwenden. Das Österreichische Koordinationskomitee (ÖKK) stellte fest, dass die allgemeine Ausweichklausel (General Escape Clause, GEC) im Stabilitäts- und Wachstumspakt eine derartige Ausnahme ist.

Durch die Aktivierung der GEC verändern Einnahmefälle und Ausgabenerhöhungen durch Corona die ÖStP-Zielwerte entsprechend. Diese fiskalischen Auswirkungen sind daher für die Dauer der GEC zielerreichungsneutral im Rahmen des ÖStP 2012. Die GEC wurde für die Jahre 2020 bis 2023 aktiviert, daher fallen Covid-19-Maßnahmen in diesen Jahren pauschal unter diese allgemeine Ausweichklausel.

Im Ergebnis bedeutet die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel für die ÖStP-Partner, dass die sich ergebenden Haushaltsergebnisse in den Jahren 2020 bis 2023 die Ziele des ÖStP 2012 definitionsgemäß erfüllen und somit sämtliche Fiskalregeln (insb. die Art 4, 9 und 10) des ÖStP 2012 als eingehalten gelten. Sanktionsverfahren finden daher nicht statt.

3. Finanzausgleich

Die Grundlage des Finanzausgleichsgesetzes ist das Paktum über den Finanzausgleich, das von den Finanzausgleichspartnern (Vertreter von

KAPITEL 3: GESAMTSTAAT: DARSTELLUNG DER FINANZIELLEN UND RECHTLICHEN VERFLECHTUNG VON BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN

Bund, Ländern und Gemeinden), in periodisch wiederkehrenden Verhandlungen und Einigungen abgeschlossen wird. Derzeit ist das FAG 2017 in Kraft, das ursprünglich bis Ende 2021 galt und wegen der Covid-19-Pandemie um zwei Jahre – inhaltlich unverändert – verlängert wurde.

Das Finanzausgleichsgesetz (FAG) legt fest, wie viel der gemeinschaftlichen Abgaben (z.B. Umsatzsteuer) die einzelnen Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) in Form von sogenannten Ertragsanteilen und Transfers erhalten (rund 2/3 Bund, 1/3 Länder und Gemeinden). Im jüngsten Paktum vom November 2016 wurde ua. eine Vereinfachung des Finanzausgleichs beschlossen, indem die Zuteilung der Ertragsanteile und Transfers einfacher und transparenter wurde.

Zudem wird im FAG 2017 geregelt, wer die Kosten der mittelbaren Bundesverwaltung und bestimmter mit der Besorgung der Verwaltung von Bundesvermögen zusammenhängender Aufgaben, die Kosten von Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) und die Besoldungskosten für die Landes- und Religionslehrer:innen trägt sowie die Voraussetzungen für die Aufnahme von Verhandlungen.

II. Finanzielle Verflechtungen

A. EU-Budget

Was ist eigentlich das EU-Budget? Wie hoch ist es? In den Medien wird davon gesprochen, dass Österreich ein EU-Nettozahler ist – was bedeutet das eigentlich?

1. Mehrjähriger Finanzrahmen

Seit 1988 werden die EU-Jahreshaushalte innerhalb der Grenzen eines Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) veranschlagt.¹⁶ Der MFR sieht jährliche Obergrenzen für die großen Ausgabenblöcke (Rubriken) zur finanziellen Ausstattung der verschiedenen Politikbereiche vor. Diese Rubrikenobergrenzen müssen von der EK bei jedem Vorschlag für den nächsten Jahreshaushalt sowie von der Haushaltsbehörde (Rat und EP gemeinsam) bei dessen Verabschiedung berücksichtigt werden.

Derzeit ist der Mehrjährige Finanzrahmen 2021-2027 in Kraft, der eine Gesamtausgabenobergrenze von rund EUR 1.212 Mrd. vorsieht. Ergänzt wird der MFR um ein im Zuge der COVID-19 Pandemie beschlossenes rd. EUR 800 Mio. großes Aufbauinstrument „Next Generation EU“ (siehe Kapitel 1), das als größte Maßnahme die Aufbau- und Resilienzfähigkeit (ARF) enthält. Im Gegensatz zum MFR, der über das Eigenmittelsystem finanziert wird, wird das Aufbauinstrument durch eine

Next Generation EU

¹⁶ Siehe BMF-Bericht zum EU-Haushalt und zu seinen Auswirkungen auf den österreichischen Bundeshaushalt, Stand Juli 2022, <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/budgetangelegenheiten-eu.html>.

KAPITEL 3: GESAMTSTAAT: DARSTELLUNG DER FINANZIELLEN UND RECHTLICHEN VERFLECHTUNG VON BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN

erstmalig im großen Umfang ausgegebene gemeinschaftliche Verschuldung durch EU-Anleihen finanziert.

2. Eigenmittelsystem

Die EU finanziert ihren Gesamthaushalt gemäß Art. 311 AEUV im Wesentlichen durch sogenannte Eigenmittel. Sie werden von den Mitgliedstaaten eingehoben und für den EU-Haushalt bereitgestellt.

Das Eigenmittelsystem legt damit langfristig die Regeln für die Zurverfügungstellung der Finanzmittel fest. Das bedeutet, dass die Union jährlich über Finanzmittel in der zur Finanzierung des Jahreshaushalts erforderlichen Höhe verfügt, ohne dass es dazu besonderer Entscheidungen der Mitgliedstaaten bedürfte. Der Eigenmittelbeschluss (EMB) legt allerdings üblicherweise verbindliche Obergrenzen in Prozent des Brutto National Einkommens (BNE) der EU fest, die nicht überschritten werden können.

Jeder Mitgliedstaat hat die Eigenmittel dem Konto gutzuschreiben, das zu diesem Zweck für die EK bei der Haushaltsverwaltung des Mitgliedstaats oder bei der von ihm bestimmten Einrichtung eingerichtet wurde.

Eigenmittel sind derzeit Traditionelle Eigenmittel (von den Zöllen, die die Mitgliedstaaten bei Importen einheben, führen sie 75% an die EU ab), Mehrwertsteuer-Eigenmittel, Plastik-Eigenmittel (Mittel, die den Mitgliedstaaten in Abhängigkeit vom Gewicht des nicht recycelten Plastikverpackungsmülls verrechnet werden) und BNE-Eigenmittel.

Etwa zwei Drittel des EU-Haushalts werden derzeit über BNE-Eigenmittel finanziert. Der Finanzierungsbedarf an Eigenmitteln wird durch den sich im Vollzug ergebenden Haushaltsüberschuss aus dem Vorjahr reduziert, weiters durch „sonstige Einnahmen“, wie z.B. weitere Beiträge des Vereinigten Königreichs, die im Austrittsabkommen mit der EU vereinbart worden sind, Abgaben und Pensionsbeiträge der EU-Bediensteten, Wettbewerbsstrafen, Vermögenserträge, Verzugszinsen usw.

Kommt es zu keinem rechtzeitigen Beschluss des EU-Haushalts, können monatlich Ausgaben bis zur Höhe eines Zwölftels der Mittel des letzten Jahres in Anspruch genommen werden. Der Europäische Rechnungshof prüft den Rechnungsabschluss des EU-Haushalts eines Jahres und erstellt auf dieser Basis den Jahresbericht, in dem der Rechnungshof eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der ihr zugrunde liegenden Vorgänge vorlegt. Auf Basis des Berichts wird das Entlastungsverfahren durchgeführt, in dem das EP auf Empfehlung des Rates die EK jeder weiteren Haftung iZm ihrer Haushaltsführung entbindet und damit den Haushaltskreislauf schließt.

3. EU-Gebärung im österreichischen Bundeshaushalt

Nicht nur der Bund, sondern auch Länder und Gemeinden beteiligen sich gem. Finanzausgleichsgesetz an der Finanzierung des EU-Beitrags.

KAPITEL 3: GESAMTSTAAT: DARSTELLUNG DER FINANZIELLEN UND RECHTLICHEN VERFLECHTUNG VON BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN

Konkret, wird den Ländern und Gemeinden der EU-Beitrag von ihren Ertragsanteilen abgezogen und vom BMF einbehalten.

Das BMF führt im Namen der EK ein eigenes Konto, das mit der Haushaltsverrechnung verknüpft ist.

Die Mittelflüsse zwischen der Republik Österreich und der Europäischen Kommission im Zusammenhang mit dem österreichischen Beitrag zum EU-Haushalt werden in den Untergliederungen (UG) 15 (Finanzverwaltung) bzw. 16 (Öffentliche Abgaben) ausgewiesen.

Im österreichischen Bundeshaushalt sind alle Rückflüsse aus dem EU-Haushalt berücksichtigt, die gemäß den Vorgaben der EU die Verantwortlichkeit des Bundes berühren. Sie werden in der UG 51 verrechnet. Finanziell von herausragender Bedeutung sind dabei traditionell die Kohäsionspolitik (EU-Strukturfonds) und die Landwirtschaft. Aber auch Erasmus-Stipendien, die an Studierende ausgezahlt werden, werden hinzugerechnet. Seit dem Haushaltsjahr 2021 spielt auch die als Reaktion auf die COVID-19-Krise geschaffene Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF) finanziell eine wesentliche Rolle. Dies wird noch einige Jahre der Fall sein.

Zusätzlich gibt es auch Rückflüsse, die nicht im Bundeshaushalt abgebildet werden zB die im Forschungsbereich nicht an die Budgets der Mitgliedstaaten gehen, sondern direkt an Forschungsinstitute, Unternehmen, Studierende usw. Die EK veröffentlicht die Rückflussbeträge aus den verschiedenen Programmen je Mitgliedstaat.

4. Österreich ist Nettozahler

Stellt man den Rückflussquoten den österreichischen Beitrag zur Finanzierung des EU-Haushalts gegenüber, so erhält man einen Anhaltspunkt, ob Österreich aus dem betroffenen Programm tendenziell mehr oder weniger Rückflüsse lukriert als es zur Finanzierung beiträgt. Der österreichische Beitrag schwankte in den letzten Jahren zwischen 2,2% und 2,7% des BNE.

Sämtliche operative Rückflüsse an die Mitgliedstaaten, auch die von der EU direkt an Private ausgezahlten, werden in den nationalen Haushaltssalden (Nettopositionen) berücksichtigt.

In den Jahren 2014-2020 betrug der durchschnittliche österreichische Nettosaldo -0,31% des BNE.

Österreich ist somit ein sogenannter Nettozahler, dh Österreich leistet höhere Beiträge als es aus dem EU-Haushalt zurückerhält.

B. Finanzierung der Gebietskörperschaften

1. Ratingagenturen

Wesentlich für die Finanzierungen eines Staates oder von Bundesländern ist, wie die Bonität, dh die Zahlungsfähigkeit, eingeschätzt wird. Bei dieser Risikoeinschätzung werden mit Modellen Wahrscheinlichkeiten eines Ausfalles berechnet. Nach dieser Prüfung vergeben Ratingagenturen wie

KAPITEL 3: GESAMTSTAAT: DARSTELLUNG DER FINANZIELLEN UND RECHTLICHEN VERFLECHTUNG VON BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN

Standard & Poor`s, Moody`s und Fitch einen Ratingcode bspw. für das beste Rating ein AAA. Aktuell ist Österreich mit der zweitbesten Note AA+ bewertet.

Ratingfaktoren sind zB das Defizit, der Schuldenstand und wie die Budgetpolitik – insbesondere in Krisenzeiten – von der Regierung wahrgenommen wird.

2. Finanzierungsmöglichkeiten

Das Rating hat einen beträchtlichen Einfluss auf die Höhe der Zinsen, die ein Staat bzw. ein Bundesland bezahlen muss, wenn es Kredite aufnimmt.

Der Staat und die Länder haben die Möglichkeit, sich durch die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA) zu finanzieren. Gemeinden haben diese Möglichkeit nicht.

Die ÖBFA handelt im Namen und auf Rechnung des Bundes und ist das Treasury der Republik Österreich. Sie wurde 1993 gegründet und steht zu 100% im Besitz der Republik Österreich. Die Eigentümerrolle wird vom BMF wahrgenommen¹⁷.



Abbildung 4 Institutioneller Rahmen, Quelle: ÖBFA

Die Grafik lässt sich wie folgt zusammenfassen: Das Parlament ist für den Beschluss des BFG, des BFRG und des BHG zuständig. Das BHG definiert Parameter (z.B. maximale Laufzeit) für das Schuldenmanagement, das BFRG verbindliche Ausgabenobergrenzen für vier Jahre in die Zukunft für die Rubrik "Kassa und Zinsen" (siehe 4. Kapitel, I. Abschnitt B).

Wie bereits oben dargestellt ist der BMF für die Bundesfinanzen zuständig. Im Wege des Bundesfinanzierungsgesetzes (BFinG) ist die Verwaltung der Finanzschulden im Namen und auf Rechnung des Bundes an die OeBFA delegiert.

¹⁷ Siehe die Investorenliste der ÖBFA (Stand 10.10.2022), abrufbar unter <https://www.oebfa.at/presse/presseuebersicht/2022/investor-information-10-2022.html>

KAPITEL 3: GESAMTSTAAT: DARSTELLUNG DER FINANZIELLEN UND RECHTLICHEN VERFLECHTUNG VON BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN

C. Zahlen und Fakten Budget Österreich

Das Bundesbudget ist zentral für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben. Woher kommen aber die Mittel, die die Bereitstellung öffentlicher Güter in Österreich decken sollen – wie etwa Güter in den Bereichen Sicherheit, Bildung, Forschung, Rechtsprechung, Soziales, Gesundheit, Kunst und Kultur sowie Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt?

1. Zahlungsströme der Gebietskörperschaften

Der Staat erhält das meiste Geld durch die Einnahme von Abgaben der Steuerzahler:innen zB durch die Umsatz- und Lohnsteuer. Aber auch andere Einzahlungen wie Gerichtsgebühren zählen dazu.

Bei weitem nicht alle Einnahmen des Bundes aus Abgaben verbleiben auch beim Bund.¹⁸

Beispiel: Von den aktuell (2022) ca. rd. EUR 100 Mrd. Einzahlungen/Jahr überweist der Bund an die Länder rd. 28% und an die Gemeinden rd. 12%, somit insgesamt rd. 40%.

Wie kommt es zur Umverteilung? Die von den Steuerzahler:innen an die Gebietskörperschaften gezahlten Abgaben werden in mehreren Schritten auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt:

In einem 1. Schritt sind die Abgaben einzuheben. Die meisten Abgaben werden vom Bund, konkret durch die Finanzämter, eingehoben.

In einem weiteren Schritt wird ein großer Teil davon auf Länder und Gemeinden in Form von Ertragsanteilen aufgeteilt. Ertragsanteile sind jene Teile der gemeinschaftlichen Bundesabgaben, die auf die Länder und länderspezifisch auf die Gemeinden nach einem im Finanzausgleichsgesetz (FAG) festgesetzten Verteilungsschlüssel aufgeteilt werden. Wie bereits oben zum EU-Budget erwähnt, wird von den Ertragsanteilen der EU-Beitrag der Länder abgezogen und vom BMF einbehalten.

Zusätzlich zu den Ertragsanteilen erhalten Länder und Gemeinden bedeutende Transfers aus den unterschiedlichen Untergliederungen des Bundesbudgets (zuletzt über 10%). Diese Transfers können in Form von Zweckzuschüssen (z.B. zur Krankenanstaltenfinanzierung), von Finanzaufweisungen (z.B. der Finanzaufweisung des Bundes an die Gemeinden zur Finanzkraftstärkung) sowie als Kostenübernahmen oder -abwälzungen (z.B. der Ersatz der Kosten der Landeslehrer:innen) auftreten. Dies bildet eine Ausnahme von dem Grundsatz, dass alle Gebietskörperschaften grundsätzlich ihren Aufwand selbst zu tragen haben.

Mit dem Finanzausgleichsgesetz 2017 (FAG 2017) wurden zusätzliche Transfers des Bundes an die Länder und Gemeinden vorgesehen.

Zusätzlich zu den oben bereits dargestellten Ertragsanteilen finanzieren sich die Gemeinden hauptsächlich über eigene Steuern, bedeutend sind hier die

¹⁸ Siehe Budgetbeilage 2022 – Zahlungsströme der Gebietskörperschaften: <https://service.bmf.gv.at/Budget/Budgets/2022/beilagen/start.htm>

KAPITEL 3: GESAMTSTAAT: DARSTELLUNG DER FINANZIELLEN UND RECHTLICHEN VERFLECHTUNG VON BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN

Kommunalsteuer und die Grundsteuer, aber auch Fremdenverkehrsabgaben, Verwaltungsabgaben zählen zu den Einnahmequellen.¹⁹

2. Staatsschuldenquote

Eine wesentliche Größe zur Verdeutlichung der Bedeutung des Staates im gesamten österreichischen Gefüge ist die Staatsquote.

Die Staatsquote bezeichnet das Verhältnis der Staatsausgaben zum Bruttoinlandsprodukt²⁰.

Das zeigt, dass der öffentliche Sektor in der österreichischen Wirtschaft eine sehr wesentliche Rolle spielt – über die Hälfte der österreichischen Wirtschaftsleistung (2022) wird durch den Staat erbracht.

3. Defizit und Schuldenstand

Wie bereits im 1. Kapitel erläutert, sind wesentliche Kriterien für einen Mitgliedstaat in der EU, ob die Maastricht-Indikatoren, dh die Defizit- (3% des BIP) und Schuldenregel (60% des BIP) eingehalten wurden.

Für die budgetäre Notifikation an die EK (Mitteilung von öffentlichem Defizit/Überschuss und öffentlichem Schuldenstand in Zusammenhang mit den Maastrichter Konvergenzkriterien) berechnet die Statistik Austria zwei Mal pro Jahr (per 31.3. und 30.9.) die Daten für das Jahr und Quartal gemäß den Kategorien des ESGV 2010.

III. Weiterführende Informationen

Websites des BMF:

- Budget: <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/das-budget.html>
- Stabilitätsprogramm: <https://www.bmf.gv.at/themen/wirtschaftspolitik/wirtschaftspolitik-in-oesterreich/oesterreichisches-stabilitaetsprogramm.html>

Website der Statistik Austria:

<https://www.statistik.at/statistiken/volkswirtschaft-und-oeffentliche-finanzen/oeffentliche-finanzen/maastricht-indikatoren>

¹⁹ Siehe auch <https://www.staedtebund.gv.at/themen/finanzen/grundlagen-der-gemeindefinanzierung/#:~:text=Neben%20den%20Ertragsanteilen%20an%20den,sowie%20%C3%BCber%20Geb%C3%BChren%20und%20Entgelte.> sowie <https://gemeindebund.at/themen-gemeindefinanzen-und-vrv-2015-woher-kommt-das-geld/>.

²⁰ Das Bruttoinlandsprodukt gibt den Gesamtwert aller Waren und Dienstleistungen an, die innerhalb eines Jahres in einer Volkswirtschaft hergestellt wurden und dem Endverbrauch dienen.

KAPITEL 3: GESAMTSTAAT: DARSTELLUNG DER FINANZIELLEN UND RECHTLICHEN VERFLECHTUNG VON BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN

IV. Kontrollfragen

12. Wie hoch sind das aktuelle Defizit und der aktuelle Schuldenstand Österreichs?
13. Wer repräsentiert den öffentlichen Sektor und wie wird er definiert? Was ist das ESVG 2010? Seit wann ist es in Kraft? Wozu dient es?
14. Was sind ausgegliederte Rechtsträger? Welche Kriterien kennzeichnen sie. Nennen Sie Beispiele.
15. Was sind die rechtlichen Grundlagen des Haushaltsrechts des Bundes?
16. Was sind die rechtlichen Grundlagen des Haushaltsrechts der Länder und Gemeinden?
17. Was ist im Konsultationsmechanismus vorgesehen?
18. Welche Regelungen beinhaltet der Österreichische Stabilitätspakt?
19. Worin unterscheiden sich das strukturelle und das Maastricht Defizit?
20. Was ist der Finanzausgleich?
21. Erläutern Sie die Vorgaben für das EU-Budget? Wie bemisst sich der Beitrag Österreichs?
22. Woher erhält eine Gemeinde ihr Geld?

KAPITEL 4: BUDGETERSTELLUNG UND BUDGETDOKUMENTE

Kapitel 4: Budgeterstellung und Budgetdokumente

In diesem Kapitel geht es tief in die Budgetmaterie hinein. Wie erfolgt eine Budgeterstellung? Wie ist das Budget gegliedert? Mittels welchen Gesetzen wird es beschlossen?

Intro - der rote Faden – Beispiel:

Sie planen Ihr Ressortbudget: Wie funktioniert Ihre Planung? Woher kommen die Vorgaben? Wie verteilen Sie intern das Budget? Welche Budgetdokumente müssen Sie erstellen? Wie könnte ein RZL-Plan lauten?

I. Mittelfristige und jährliche Planung

A. Budgetstruktur

Der Gesamthaushalt des Bundes wird unterteilt in **Rubriken, Untergliederungen (UG), Globalbudgets (GB) und Detailbudgets (DB)** dargestellt.

Aufteilung des Gesamtbudgets

Die Budgetstruktur schafft Transparenz gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit und für die Ressorts Flexibilität.

Die Gliederung stellt sicher, dass ein detaillierter, übersichtlicher und möglichst aussagekräftiger Überblick über Mittelherkunft und -verwendung vorliegt. Dieser wird mit Darstellungen der mit dem Mitteleinsatz zu generierenden wesentlichsten Wirkungen und Leistungen, den Angaben zur Wirkungsorientierung (vgl. Kapitel 5), verknüpft.

Schlanke und transparente Budgetstruktur

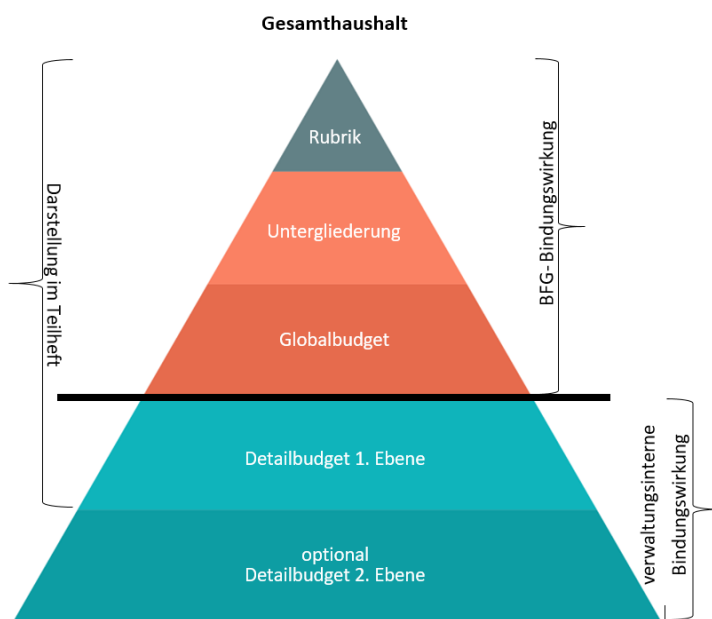


Abbildung 5: Budgetpyramide des Bundes

KAPITEL 4: BUDGETERSTELLUNG UND BUDGETDOKUMENTE

Innerhalb der Budgetstruktur sind zwei Arten der Bindungswirkung zu unterscheiden:

1. Gesetzliche Bindungswirkung

Einer gesetzlichen Bindungswirkung gegenüber dem Parlament unterliegen die im Bundesvoranschlag (BVA) angegebenen

- Auszahlungsobergrenzen (fix, variabel):
 - auf Ebene des Bundes,
 - der Rubrik,
 - der Untergliederungen und
 - der Globalbudgets.
- Aufwandobergrenze auf Ebene des Globalbudgets.

2. Verwaltungsinterne Bindungswirkung

Verwaltungsinterne Bindungen gegenüber dem haushaltsleitenden Organ bestehen für Aufwands- und Auszahlungsobergrenzen der DB 1. und 2. Ebene.

Die verwaltungsinterne Bindungswirkung besteht darin, dass Detailbudgets nur in den Teilheften bzw. den Verzeichnissen veranschlagter Konten veranschlagt werden und nicht gesetzlich beschlossen werden, weshalb durch Entscheidung der zuständigen Verwaltungsorgane von der Veranschlagung abgewichen werden kann. Hierfür bedarf es demnach auch keiner bundesfinanzgesetzlichen Ermächtigung.

1. Rubriken

Der Gesamthaushalt des Bundes ist in fünf Rubriken unterteilt. Rubriken sind **ressortübergreifende Politikfelder** bzw. Mittelverwendungskategorien, wie sie der Vierjahresplanung im Bundesfinanzrahmen zugrunde gelegt werden. Sie stellen die größte und entsprechend übersichtlichste Einteilung der Tätigkeiten des Bundes dar.

Nr.	Rubrik
0,1	Recht und Sicherheit
2	Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie
3	Bildung, Forschung, Kunst und Kultur
4	Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt
5	Kassa und Zinsen

Tabelle 2: Übersicht Rubriken

Die Rubriken spielen insbesondere bei der mittelfristigen Finanzplanung (Zeitraum von vier Jahren) eine zentrale Rolle, da für jede Rubrik eine eigene Auszahlungsobergrenze beschlossen wird. Es dürfen die Obergrenzen der Rubriken des Bundesfinanzrahmengesetzes

KAPITEL 4: BUDGETERSTELLUNG UND BUDGETDOKUMENTE

weder überschritten, noch darf zu einer solchen Überschreitung ermächtigt werden.²¹

2. Untergliederungen

Die Rubriken sind weiter in Untergliederungen unterteilt, dh in **sachlich zusammengehörende Einheiten**.

Anhand der Nummerierung einer Untergliederung ist erkennbar, zu welcher Rubrik sie gehört.

Beispiel:

Die UG **11** Inneres zählt zur **Rubrik 0, 1 Recht und Sicherheit**.

Die UG **25** Familie und Jugend zählt zur **Rubrik 2 Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie**.

Die UG **41** Mobilität gehört zur **Rubrik 4** Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt.

Jedes haushaltsleitende Organ (z.B. Minister:in, vgl. Kapitel 5) betreut eine oder mehrere Untergliederungen (UG), wobei eine Untergliederung immer eindeutig und zur Gänze einem haushaltsleitenden Organ zugeordnet ist. Der Bundeshaushalt ist in ca. 30 Untergliederungen unterteilt. Durch das Bundesministeriengesetz²² wird die Anzahl, Bezeichnung und Zugehörigkeit einer Untergliederung zu einem Bundesministerium implizit festgelegt.

Beispiel: Das Bundesministerium für Justiz (BMJ) vollzieht das Budget nur für eine UG, die **UG 13 „Justiz“**, während das BMF für acht Untergliederungen (**UG 15, 16, 23, 44, 45, 46, 51 und 58**) verantwortlich ist (Stand: 2022).

3. Globalbudgets

Ein Globalbudget (GB) ist ein **sachlich zusammengehörender Verwaltungsbereich**, in dem Mittelverwendungen für ein gleichgerichtetes Leistungsspektrum zusammengefasst sind. Je UG liegt die Anzahl der GB in der Regel unter fünf, wodurch die Übersichtlichkeit der Aufteilung des Budgets gewahrt bleibt. Jede Untergliederung ist vollständig und nach sachlichen Kriterien in mehrere Globalbudgets aufzuteilen. Die Verantwortung für Globalbudgets trägt ein haushaltsleitendes Organ.

Beispiel: Die **UG 13 „Justiz“** besteht aus 3 Globalbudgets:

Das 1. GB heißt „Steuerung und Services“ und beinhaltet u.a. das Budget der Zentralstelle, das z.B. für die Legistik und die Opferhilfe verwendet wird.

Das 2. GB „Rechtsprechung“ ist das Budget, das u.a. den Oberlandesgerichten und dem Obersten Gerichtshof zur Verfügung steht.

Das 3. GB „Strafvollzug“ wird auf die einzelnen Justizanstalten aufgeteilt.

²¹ Ausnahme: „Gefahr in Verzug“ und „Verteidigungsfall“, siehe Artikel 51 Abs. 7 B-VG

²² Vgl. Bundesministeriengesetz 1986, zuletzt geändert 2022.

KAPITEL 4: BUDGETERSTELLUNG UND BUDGETDOKUMENTE

4. Detailbudgets

Das Detailbudget ist die **unterste Ebene** der Gliederung des BVA. Die Einrichtung von Detailbudgets hat **organorientiert** nach sachlichen Kriterien zu erfolgen. Jedes Globalbudget ist vollständig in Detailbudgets erster Ebene aufzuteilen. Auf der untersten Detailbudgetebene erfolgen der gesamte Haushaltsvollzug (Rücklagenbildung und -entnahme, Budget-Umschichtungen etc.) und die Verrechnung. In Ausnahmefällen kann ein Globalbudget in ein einziges Detailbudget aufgeteilt werden, wenn eine Aufteilung nach sachlichen Gesichtspunkten nicht möglich ist oder eine tiefere Gliederung zu keiner Erhöhung der Transparenz führt. Die Detailbudgets erster Ebene werden im Teilheft abgebildet.

Ein Detailbudget erster Ebene (DB1) kann in **Detailbudgets zweiter Ebene (DB2)** desselben Globalbudgets aufgeteilt werden, wenn dies zur Übertragung budgetärer Verantwortung zweckmäßig erscheint.

Beispiel: Die Anzahl der Detailbudgets 1. und 2. Ebene in einer UG kann stark variieren, wie beispielsweise in der **UG 15 „Finanzverwaltung“**:

Das **1. GB „Steuerung und Services“** und das **3. GB „Rechtsvertretung und Rechtsinstanz“** sind jeweils nur in Detailbudgets 1. Ebene, unterteilt. Detailbudgets 2. Ebene sind in diesen Globalbudgets nicht eingerichtet, da keine maßgeblichen budgetäre Steuerungsmöglichkeiten bestehen, anders als z.B. bei den Finanz- und Zollämtern.

Im **2. Globalbudget „Steuer und Zollverwaltung“** hingegen gibt es sieben Detailbudgets 1. Ebene, wovon eines davon – das Detailbudget „Finanzamt Österreich“ - in über 30 Detailbudgets 2. Ebene unterteilt ist. Diese Detailbudgets 2. Ebene stellen u.a. die einzelnen Dienststellen des Finanzamts Österreichs dar.

Bei der **UG 4 „Verwaltungsgerichtshof“** wurde hingegen nur 1 Globalbudget, das nur in 1 Detailbudget 1. Ebene unterteilt wurde, eingerichtet.

Beispiele
unterschiedlicher
Budgetstruktur

Detailbudgets 2. Ebene werden auf der Homepage²³ des BMF im **„Verzeichnis veranschlagter Konten (VVK)“** veröffentlicht und nicht in gedruckter Form publiziert.

²³ Siehe

https://service.bmf.gv.at/Budget/Budgets/2022/bfg/teilhefte/_start_teilhefte.htm.

KAPITEL 4: BUDGETERSTELLUNG UND BUDGETDOKUMENTE

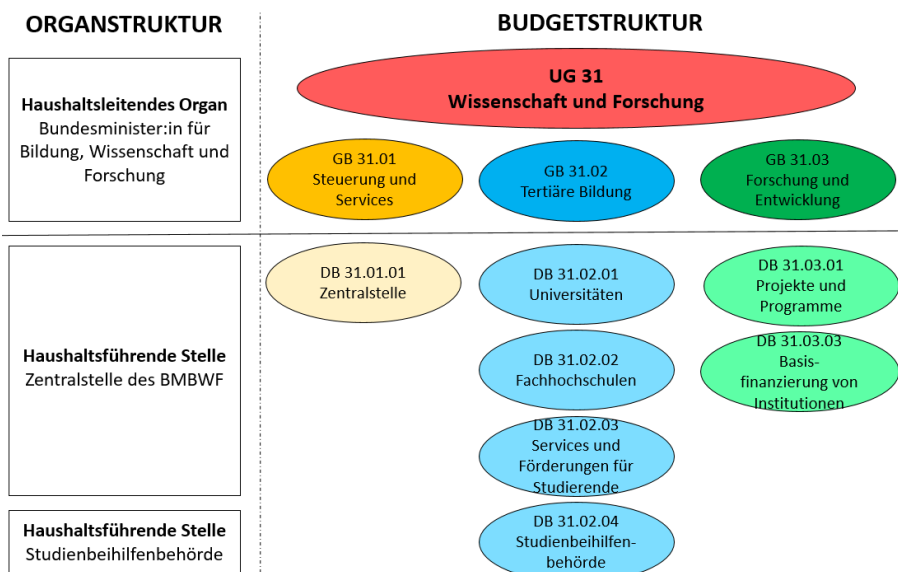


Abbildung 6: Budgetstruktur UG 31 Wissenschaft und Forschung

5. Voranschlagsstelle

Die Veranschlagung erfolgt auf Voranschlagsstellen (VA-Stellen). Die VA-Stelle setzt sich aus acht Stellen zusammen:

Die **1. und 2. Ziffer** stellen die Nummerierung der **Rubrik und Untergliederung** dar.

Die **3. und 4. Ziffer** geben an, um welches **Globalbudget** dieser Untergliederung es sich handelt.

Die **5. und 6. Ziffer** geben an, um welches **Detailbudget** 1. Ebene dieses GB es sich handelt.

Die **7. und 8. Ziffer** werden angegeben, wenn ein **Detailbudget** 2. Ebene eingerichtet wurde.

Beispiel: Voranschlagsstelle

- 13.02.02 Oberlandesgericht Wien: Hier handelt es sich um das Detailbudget 2 des Globalbudgets 2 (Rechtsprechung) in der UG 11 „Justiz“ (es gibt kein DB 2. Ebene).
- 13.03.01.12 Justizanstalt Korneuburg: Hier handelt es sich um das Detailbudget 12 des Detailbudgets 1 (Justizanstalten) des Globalbudgets 3 (Strafvollzug) in der UG 11 „Justiz“.

Voranschlagsstelle
richtig interpretieren

Eine Änderung der konkreten Budgetstruktur einer UG ist nur im Einvernehmen mit dem BMF möglich.

6. Kontenplan²⁴

Gemäß der Budgetstruktur ist die Einrichtung der Verrechnungsstruktur im Haushaltsverrechnungs-System erforderlich. Zu diesem Zweck sind die benötigten Konten nach Maßgabe der

²⁴ Vgl. Verordnung der Bundesministerin für Finanzen betreffend Kontenplan für die Gebarung des Bundes (Kontenplanverordnung 2013 – KPV 2013), BGBl. II Nr. 74/2012.

KAPITEL 4: BUDGETERSTELLUNG UND BUDGETDOKUMENTE

Kontenplanverordnung im System einzurichten und diese den jeweils ermächtigten Organisationseinheiten zuzuordnen. Der Kontenplan des Bundes stellt eine sachliche Gliederung der Verrechnung in Konten dar. Er ist die Verrechnungsgrundlage sämtlicher Geschäftsfälle des Bundes.

Dieser ist in folgende **Kontenklassen** unterteilt:

Klasse	Bezeichnung
0	Anlagen
1	Vorräte
2	Geld, Wertpapiere, Beteiligungen, Forderungen und aktive Rechnungsabgrenzungspositionen
3	Verbindlichkeiten, Rückstellungen und passive Rechnungsabgrenzungspositionen
4	Gebrauchs- und Verbrauchsgüter sowie Handelswarenverbrauch
5	Personalaufwand
6	Betrieblicher Sachaufwand
7	Betrieblicher Sachaufwand und Transferaufwand
8	Erträge
9	Nettovermögen und Abschlusskonten, Haushaltsrücklagen

Tabelle 3: Kontenplan des Bundes

Der Kontenplan des Bundes wird vom BMF im Einvernehmen mit dem Rechnungshof erstellt. Die Kontenbezeichnung wird bundeseinheitlich für alle Konten festgelegt.

Der Kontenplan für den Bund enthält die Konten für die Finanzierungsrechnung und die Konten für die Ergebnis- und Vermögensrechnung.

B. Bundesfinanzrahmengesetz

1. Mittelfristige Planung

Die mittelfristige Haushaltsplanung wird mit dem BFRG festgelegt. Dabei handelt es sich um einen verbindlichen Finanzrahmen für vier Jahre, der zusammen mit dem ergänzenden Strategiebericht die Budgetdisziplin und die Planbarkeit verbessern und den mittelfristigen budgetären Fokus darstellen soll.

Ziel: bessere
Planungssicherheit

Zudem sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, mittelfristige Haushaltsstrategien zu erstellen und diese gemäß dem Europäischen Semester dem Europäischen Rat im April jeden Jahres zu übermitteln. Im April ist deshalb das Österreichische Stabilitätsprogramm vorzulegen.

2. Auszahlungsobergrenzen für Rubriken

Im BFRG werden für die nächsten vier Finanzjahre Auszahlungsobergrenzen für jede der fünf Rubriken festgelegt. Diese Obergrenzen sind für die nächsten vier Jahre verbindlich. Der Fokus liegt auf den Auszahlungen, es gibt keine Vorgaben zu den Aufwendungen, Einzahlungen oder Erträgen.

KAPITEL 4: BUDGETERSTELLUNG UND BUDGETDOKUMENTE

3. Auszahlungsobergrenzen für Untergliederungen

Im Unterschied zu den Rubriken sind die Auszahlungsobergrenzen für die Untergliederungen nur für das nächste Jahr, dh das Jahr $n+1$, verbindlich. Für die Jahre $n+2$ bis $n+4$ stellen sie eine nicht verbindliche Vorgabe dar und dienen der Information.

4. fixe und variable Auszahlungsobergrenzen

Bei den Auszahlungsobergrenzen für Rubriken und Untergliederungen ist zwischen fixen und variablen Auszahlungsobergrenzen zu unterscheiden:

- **variabel**

Konjunktursensible bzw. von der Entwicklung des Abgabenaufkommens abhängige Mittelverwendungen werden nicht mit fixen Obergrenzen versehen, um die jeweilige Konjunkturlage bzw. das jeweilige Abgabenaufkommen berücksichtigen zu können. Beispiele hierfür sind: Arbeitslosengeld, Pensionsfinanzierung und Finanzausgleich.

Im BFRG ebenso wie im BFG sind die variablen Werte als solche zu kennzeichnen und als geschätzter Betrag auszuweisen. Die konkrete Berechnung der jeweiligen tatsächlichen Auszahlungsobergrenze erfolgt im Rahmen des Vollzugs durch Anwendung der jeweiligen Parameter.²⁵

- **fix**

Alle übrigen Mittelverwendungen, das sind etwa 75% der Auszahlungen, werden als fixe Obergrenzen gestaltet.

5. Grundzüge des Personalplans

Weiters beinhaltet das BFRG Grundzüge des Personalplanes, die jedenfalls eine Obergrenze der zulässigen Vollbeschäftigtenäquivalente (VBÄ) je Finanzjahr enthalten.

6. Rollierende Planung

Dem beschlossenen BFRG ist im darauffolgenden Jahr im Sinne einer rollierenden Vorgangsweise jedenfalls das vierte Finanzjahr ($n+4$) anzufügen. In der Praxis werden üblicherweise aber alle Jahre des Finanzrahmens angepasst, um dem Parlament eine möglichst genaue Planung vorlegen zu können.

7. Beschluss des BFRG

Der Entwurf des BFRG ist von der Bundesregierung dem Nationalrat gemeinsam mit dem BFG bis 10 Wochen vor Jahresende vorzulegen. Der Beschluss erfolgt nach der parlamentarischen Behandlung (meistens im Zeitraum Ende November bis Mitte Dezember). Im Falle einer Änderung des BFRG ist eine Novelle vom Nationalrat zu beschließen.

²⁵ Hierfür gibt es Parameterverordnungen

KAPITEL 4: BUDGETERSTELLUNG UND BUDGETDOKUMENTE

8. Strategiebericht

Der Strategiebericht ist das Begleitdokument zum BFRG und erläutert das Gesetz im Detail. Er gibt z.B. einen Überblick über die wirtschaftliche Lage und deren voraussichtliche Entwicklung, außerdem erläutert er Auszahlungsschwerpunkte sowie die umzusetzenden Ziele, Strategien und Wirkungen.

C. Bundesfinanzgesetz

Im Sinne einer nachhaltig geordneten Haushaltspolitik darf das jährliche BFG sowohl in der Planung als auch im Vollzug die im BFRG vorgesehenen Auszahlungsobergrenzen nicht überschreiten.

1. Das Bundesfinanzgesetz und seine Anlagen

Das Bundesfinanzgesetz besteht aus:

- dem **BFG-Text**, der Bedeckungs- und Ermächtigungsregeln und weitere für die Haushaltsführung wesentlichen Grundlagen,
- dem **BVA (Anlage I)**, zusammengesetzt aus
 - dem Ergebnisvoranschlag,
 - dem Finanzierungsvoranschlag,
 - den Angaben zur Wirkungsorientierung,
- **Bundespokal das für Dritte leistet – Bruttodarstellung (Anlage II)**
- **Finanzierungen, Währungstauschverträgen – Bruttodarstellung (Anlage III)**
- **Personalplan (Anlage IV)**

Zusammensetzung
des
Bundesfinanzgesetzes

Im Detail zu den einzelnen Anlagen:

Anlage I – BVA

Die Doppik (Doppelte Buchhaltung des Bundes) bzw. das sogenannte „3-Komponenten-System“ sieht vor, dass Aufwendungen und Erträge im Ergebnis- und Auszahlungen und Einzahlungen im Finanzierungsvoranschlag zu veranschlagen sind (Details siehe Kapitel 7). Dieser doppische Zugang findet sich im Bundesvoranschlag, in der Anlage I zum jeweiligen BFG wieder. Zusätzlich ist im Bundesvoranschlag anzugeben, wofür das Budget eingesetzt wird und welche Ziele damit erreicht werden sollen, dh es müssen Wirkungsziele und Maßnahmen (Details siehe Kapitel 5 Wirkungsorientierung) festgelegt werden.

Der BVA beinhaltet somit einerseits das Zahlenwerk als auch andererseits die Informationen zur Wirkungsorientierten Haushaltsführung.

Anlage II - Bundespokal das für Dritte leistet – Bruttodarstellung

Die Anlage II zum BFG enthält die Darstellung der sogenannten Personalämter. Aufwendungen im Zusammenhang mit

KAPITEL 4: BUDGETERSTELLUNG UND BUDGETDOKUMENTE

Bundespersonal, das für ausgegliederte Rechtsträger Leistungen erbringt, ist mit dem saldierten Nettobetrag in das Budget aufzunehmen.

Anlage III – Finanzierungen, Währungstauschverträge – Bruttodarstellung

Die Aufwendungen im Zusammenhang mit der Schuldengemehrung werden im Budget netto angeführt. Deshalb findet sich als Ergänzung die umfassende Bruttodarstellung in der Anlage III – Finanzierungen, Währungstauschverträge.

Anlage IV – Personalplan

Der Personalplan wird als Anlage IV zum jeweiligen Bundesfinanzgesetz für die Dauer eines Finanzjahres beschlossen. Er legt die **höchstzulässige Personalkapazität des Bundes** sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht (z.B. mittels Personalcontrollingpunkten – siehe unten) fest. Eine Planstelle ermächtigt zur Beschäftigung von Personal im Ausmaß von einem Vollbeschäftigtenäquivalent (VBÄ).

Der Personalplan des Bundesfinanzgesetzes muss innerhalb der Grenzen der Grundzüge des Personalplanes gemäß dem letzten Bundesfinanzrahmengesetz beschlossen werden. Während der Personalplan die höchstzulässige Personalkapazität jeder Untergliederung festlegt, wird in den Grundzügen des Personalplanes nur die Personalkapazität des Bundes verbindlich festgelegt. Die bei den einzelnen Untergliederungen ausgewiesenen Teilsommen haben im Bundesfinanzrahmengesetz nur deklarativen Charakter.

Zentrales Element des Personalplanes ist mehr Flexibilität und Eigenverantwortung der Ressorts bei der Steuerung ihrer Personalressourcen.

Durch die gesetzliche Bindungswirkung des Personalplanes auf Untergliederungsebene wird den Ressorts freie Hand über die Aufteilung der Personalressourcen im Laufe des Finanzjahres gewährt, sofern die budgetäre Bedeckung in den jeweiligen Globalbudgets oder Detailbudgets gewährleistet ist.

Personalcontrollingpunkte

Als zentrales Steuerungselement für Personalqualitäten sind zusätzlich zu den Planstellen Personalcontrollingpunkte (PCP) zu beachten. Sie stellen – analog zu den Planstellen – eine Obergrenze auf Untergliederungsebene dar. Beide Obergrenzen verfolgen unterschiedliche Intentionen: Die Begrenzung der Planstellen stellt sicher, dass keine Erhöhung der Personalkapazitäten erfolgt. Die Beschränkung der PCP verfolgt das Ziel, dass im Planungszeitraum keine Verschiebung zugunsten höher eingestuftem Personal erfolgt, da für qualitativ höhere, und damit teurere Stellen, mehr PCP verrechnet werden. PCP stellen keine unmittelbar in Geld umrechenbaren Werte dar, sondern neutralisieren insbesondere die senioritätsbedingten Unterschiede der Personalauszahlungen auf gleichwertigen Arbeitsplätzen.

KAPITEL 4: BUDGETERSTELLUNG UND BUDGETDOKUMENTE

2. Weitere Budgetdokumente – nicht vom NR beschlossen

- **Teilhefte (pro UG)**

Sie dienen als Hilfsmittel für den Nationalrat und die Verwaltungsorgane. Ein Teilheft enthält das Budget einer Untergliederung, Darin wird der Bundesvoranschlag, der in Anlage I des BFG auf GB-Ebene dargestellt ist, detaillierter auf Ebene der Detailbudgets 1. Ebene erläutert und inkludiert:

- o Ergebnis- und Finanzierungsvoranschlag sowie
- o die Angaben zur Wirkungsorientierung.

Teilhefte geben Einblick in das Aufgabenportfolio einer UG

Detailbudgets zweiter Ebene werden nicht im Teilheft, sondern auf der Website des BMF, im jeweiligen RZL-Plan (siehe Kapitel F) und im Verzeichnis veranschlagter Konten dargestellt.

- **Verzeichnis veranschlagter Konten (VVK)**

Hierbei handelt es sich um die Darstellung von veranschlagten Auszahlungen/Aufwendungen und Einzahlungen /Erträgen auf Ebene der Budgetpositionen, ohne Angaben zur Wirkungsorientierung. Die Budgetposition stellt die Verbindung zwischen der Voranschlagstelle und dem Konto dar. Die Wirkungsorientierung zu Detailbudgets 2. Ebene findet sich in den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen (Details siehe in Kap. 5). Das VVK bildet die detailliertesten Informationen ab und ist aus der Reihe der Budgetdokumente das wesentliche Nachschlagewerk für die Praktiker:innen in den Budgetabteilungen (abgesehen von elektronischen Abfragemöglichkeiten in SAP oder im Haushaltsinformationssystem).

VVK
DB 2. Ebene

- **Arbeitsbehelf – Budgetbericht**

Der Budgetbericht ist das Begleitdokument des Bundesvoranschlages und eines der wichtigsten Dokumente, da hier ein gesamthaushaltlicher Überblick gegeben wird. Dieser gibt Informationen über die budgetpolitische Ausrichtung, Lage, Rahmenbedingungen und Entwicklung des Bundeshaushaltes sowie die außerbudgetären Finanzierungsvorhaben. Es werden die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und budgetpolitischen Ziele dargestellt sowie budgetpolitische Maßnahmen und Prioritäten beschrieben. Wesentliche Herausforderungen (wie z.B. COVID-19 Unterstützungsmaßnahmen) oder geplante Projekte werden hier erläutert und deren Auswirkungen dargestellt.

Wesentliches Dokument für Überblick Gesamthaushalt!

- **Ausgliederungs- und Beteiligungsbericht**

In diesem Bericht werden die Beteiligungen des Bundes an Unternehmen, deren wichtigste betriebswirtschaftliche Kennzahlen und die Verflechtungen mit dem Bundeshaushalt dargestellt. Der Bund ist aktuell (2022) an rund 100 Gesellschaften direkt und mehrheitlich beteiligt (z.B. ÖBB, ASFINAG, BRZ).

- **Budgetbeilagen**

Ergänzend zum BFG gibt es noch zahlreiche Budgetbeilagen, die zu Spezialthemen verfasst werden. Aktuell (Budgetbeilagen 2022) gibt es zehn solcher Beilagen (z.B. Eckwerte gemäß Volkswirtschaftlicher

KAPITEL 4: BUDGETERSTELLUNG UND BUDGETDOKUMENTE

Gesamtrechnung, Öffentliche Schulden, Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften, Klima- und Umweltschutz, Infrastruktur).

• Nutzen der Budgetdokumente

Allgemein haben sich die Budgetunterlagen (insbesondere BFG, BVA und Budgetbericht) zu einem **umfassenden Steuerungsinstrument** entwickelt, da sie insbesondere folgende Punkte gesamthaft zeigen:

Aussage- und Informationsgehalt Budgetunterlagen

- **Ganzheitliche Darstellung der finanziellen Lage** durch Integration des periodengerechten Ressourcenverbrauches, welcher auch die nicht finanzierungswirksamen Aufwendungen (z.B. Abschreibungen) beinhaltet,
- **Finanzierungshaushalt** zur Steuerung der Zahlungsmittel und Liquidität,
- die **Wirkungsziele** in einer Zeitreihe und mit Kommentaren des Rechnungshofes,
- Darstellung der **haushaltsführenden Stellen** und somit der Verantwortlichkeiten sowie
- die Aufteilung der DBs und damit eine größere inhaltliche Tiefengliederung.

D. Budgetkreislauf im Jahresverlauf

Die nationale Haushaltsplanung muss sich auch mit den Vorgaben der europäischen Ebene abstimmen. Die EU fordert sowohl im Frühjahr als auch im Herbst Informationen zur Finanzplanung und bewertet diese in einer Rückmeldung. Der nationale Budgetfahrplan orientiert sich an den zeitlichen Vorgaben der EU.

Die nachfolgende Grafik des Budgetkreislaufes stellt dar, wie ein idealtypischer innerstaatlicher und europäischer Haushaltszyklus (in Grundzügen) im Jahresverlauf aussieht und zeigt, wann welche Budgetdokumente erstellt bzw. beschlossen werden. Neben dem nationalen Budget für das Folgejahr (BFG) und der 4-Jahres Planung (BFRG) gibt es auch den europäischen Haushaltsprozess, der im Wesentlichen aus der Vorlage des Stabilitätsprogramms im Frühjahr und dem *Draft Budgetary Plan* im Herbst besteht, zu welchen die Kommission jeweils eine Stellungnahme abgibt, aus denen eventuelle Anpassungen resultieren.

KAPITEL 4: BUDGETERSTELLUNG UND BUDGETDOKUMENTE

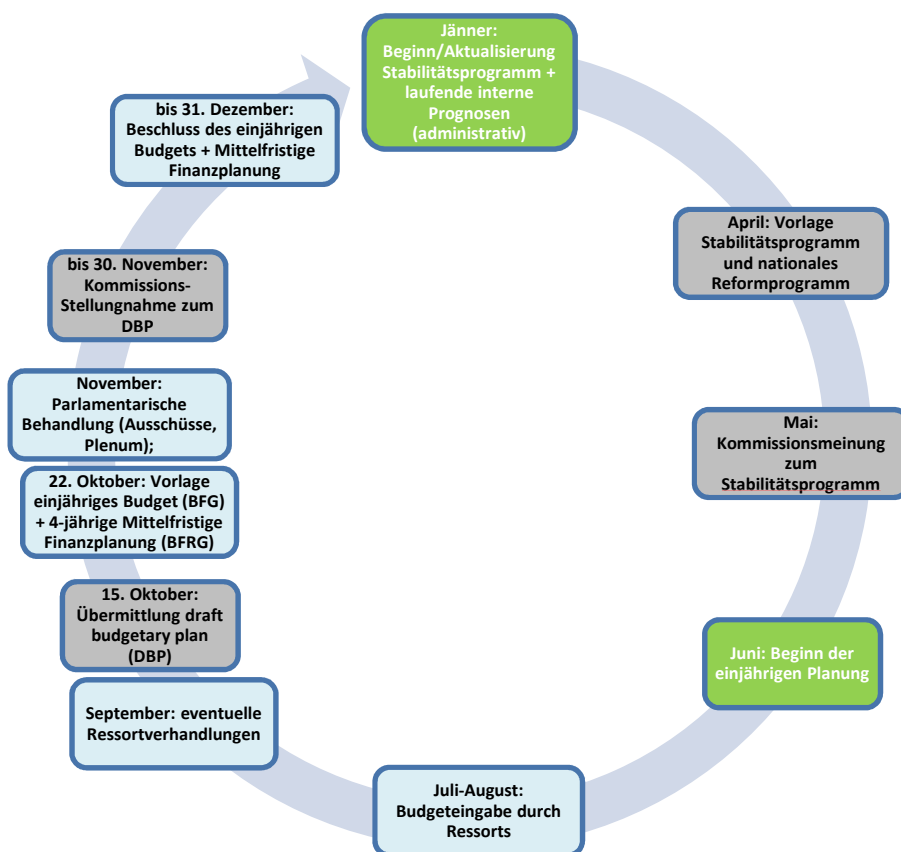


Abbildung 7 Budgetkreislauf und Jahresübersicht

E. Langfristige Budgetprognose

Das BMF hat alle **drei Jahre** eine hinreichend begründete, nachvollziehbare, **langfristige Budgetprognose für einen Zeitraum von mindestens 30 Finanzjahren** zu erstellen.

Oftmals bedient sich das BMF bei der Erstellung der Expertise einer externen Organisation (wie z.B. dem Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung WIFO).

Die langfristige Budgetprognose legt dar, wie sich die heute absehbaren demografischen Trends auf den öffentlichen Haushalt in Österreich auswirken und welche Maßnahmen notwendig wären, um den Konsolidierungspfad, einzuhalten. Die Modellrechnungen stehen dabei unter der Annahme, dass die gegenwärtige Politik unverändert fortgeführt wird.

Langfristige Budgetprognosen liefern somit eine Projektion des Status Quo und stellen den Trend dar bzw. dienen als Frühwarnsystem.

Die Ergebnisse der letzten langfristigen Budgetprognosen verdeutlichen, dass eine zentrale politische Herausforderung der nächsten Jahre und Jahrzehnte speziell die finanzielle Bewältigung des demografischen Wandels in Österreich (insbesondere für die Bereiche Pensionen, Gesundheit und Pflege) sowie die Bekämpfung des Klimawandels sind.

KAPITEL 4: BUDGETERSTELLUNG UND BUDGETDOKUMENTE

F. Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan (RZL-Plan)

Auf Ebene der Detailbudgets gibt es ein weiteres Element der Wirkungsorientierung: den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan (RZL-Plan). Für jede haushaltsführende Stelle ist ein Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan zu erstellen. Dieser ist ein verwaltungsinternes Dokument (Steuerungsinstrument), das von der übergeordneten haushaltsführenden Stelle bzw. dem haushaltsleitenden Organ festzulegen ist. Es bildet den konkreten Arbeitsplan von spezifischen Verwaltungseinheiten (den sogenannten „haushaltsführenden Stellen“) für die jeweils kommenden 4 Jahre (rollierend) ab. Der/Die Leiter:in der haushaltsführenden Stelle ist für die Erstellung des Entwurfes des Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplanes und die Umsetzung des vom haushaltsleitenden Organ festgelegten Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplans verantwortlich.

- **Mindestanforderungen des RZL-Plans**

Für die genaue Gliederung des RZL-Plans werden keine Vorgaben gemacht, zumal das Instrument an die Bedürfnisse der jeweiligen haushaltsführenden Stelle angepasst werden muss. Der RZL-Plan muss jedoch **zumindest die finanziellen und personellen Ressourcen**, die angestrebten **Ziele** der haushaltsführenden Stelle und die zur Zielerreichung erforderlichen **Maßnahmen** beinhalten. Die Maßnahmen werden durch Kennzahlen oder Meilensteine beurteilbar. Die RZL-Pläne verbleiben im Ressort, werden nicht dem Parlament übermittelt.

Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan				
Ziel	Beseitigung von Gender pay gap-relevanten Bestimmungen im EStG			
Maßnahmen	Solidarabgabe	Solidarabgabe		
		Ausweitung des Pendlerpauschales auf Teilzeitarbeitskräfte		
Kennzahl 1	Einführung der Solidarabgabe			
Meilensteine/ Zielwerte	Vollzug	Datenauswertung betreffend geschlechterspezifische Betroffenheit	k.A.	k.A.
Kennzahl 2	k.A.	Ausweitung des Pendlerpauschales auf Teilzeitarbeitskräfte		
Meilensteine/ Zielwerte	k.A.	praktische Implementierung	Datenauswertung betreffend geschlechterspezifische Betroffenheit	Identifizierung allfälliger Verbesserungen

Quellen: BFG 2013 bis 2016; Teilhefte zum BVA 2013 bis 2016; RZL-Pläne des BMF; RH

Abbildung 8: Beispiel RZL-Plan UG 16 Abgaben, Quelle: RH²⁶

Die Angaben in den RZL-Plänen bilden die Grundlage für die Erstellung der Teilhefte zum Bundesvoranschlag. Sie werden aber nicht von der Qualitätssicherung der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im BM für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport (BMKÖS) erfasst.

Keine Qualitätssicherung des BMKÖS

²⁶

https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Genderaspekte_im_Einkommensteuerrecht_Lohnsteuer.pdf

KAPITEL 4: BUDGETERSTELLUNG UND BUDGETDOKUMENTE

G. Budgetprovisorium

Wurde dem Nationalrat kein BFRG und/oder kein BFG für das nächste Finanzjahr vorgelegt, so muss „improvisiert“ werden. Grundsätzlich gilt immer die niedrigere Auszahlungsobergrenze: entweder die des letztgültigen, beschlossenen Bundesfinanzrahmengesetzes oder die des automatischen bzw. gesetzlichen Budgetprovisoriums.

Was passiert, wenn nicht rechtzeitig ein Budget eingebracht wird?

- **Bundesfinanzrahmengesetz**

Wird kein BFRG vorgelegt, so gelten die Obergrenzen des letzten Finanzjahres, für das Obergrenzen beschlossen worden sind, weiter.

- **Bundesfinanzgesetz**

Wenn kein BFG beschlossen wird, so tritt entweder das automatische oder das gesetzliche Budgetprovisorium in Kraft.

Automatisches Budgetprovisorium

Beim automatischen Budgetprovisorium sind die Erträge und Einzahlungen nach den (materiellen) Rechtsvorschriften (z.B. Steuergesetze) aufzubringen.

Die Aufwendungen und Auszahlungen dürfen nicht höher sein, als die im letztbeschlossenen BFG. Dies gilt auch für die Planstellen gemäß Personalplan. Finanzschulden dürfen nur bis zur Hälfte der jeweiligen Höchstbeträge eingegangen werden, um Druck an die Entscheidungsträger zu erzeugen, ein Budget zu erstellen.

Ein nachfolgend beschlossenes BFG gilt entsprechend dem Grundsatz der Einjährigkeit des Budgets für das gesamte Kalenderjahr (also auch rückwirkend, aber unter Einrechnung bereits erfolgter Zahlungsströme während der Zeit der Provisoriumsregelung).

Der NR hat die Möglichkeit, während eines automatischen Budgetprovisoriums ein gesetzliches Budgetprovisorium zu beschließen.

Gesetzliches Budgetprovisorium

Beim gesetzlichen Budgetprovisorium wird ein eigenes Bundesgesetz beschlossen. In diesem Fall wird ein automatisches Budgetprovisorium nicht wirksam bzw. wird ein automatisches Budgetprovisorium durch ein gesetzliches Budgetprovisorium abgelöst (z.B. automatisches Budgetprovisorium von 1.1. eines Jahres bis 14.1 und gesetzliches Budgetprovisorium ab 15.1.)

Mehr Flexibilität und Spielraum im gesetzlichem Budgetprovisorium

Gründe für die Erstellung eines gesetzlichen Budgetprovisoriums sind beispielsweise Strukturveränderungen, die bereits am Beginn des nächsten Finanzjahres vorgesehen sind oder erforderliche Überschreitungsermächtigungen für das nächste Finanzjahr. Die Vorteile eines gesetzlichen Budgetprovisoriums sind keine Einschränkungen bei den Finanzschulden und die Möglichkeit flexibel strukturelle oder organisatorische Änderungen abzubilden.

Wie auch beim automatischen Budgetprovisorium gilt ein nachfolgend beschlossenes BFG rückwirkend für das gesamte Kalenderjahr, wobei die davor bereits erfolgten Zahlungen eingerechnet werden.

KAPITEL 4: BUDGETERSTELLUNG UND BUDGETDOKUMENTE

Beispiel: Konkreter Anwendungsfall der Praxis:

Am 28. Dezember eines Jahres wurde das Bundesgesetz „mit dem eine vorläufige Vorsorge für das Finanzjahr n+1 getroffen wird (Gesetzliches Budgetprovisorium n+1)“ kundgemacht, das z.B. mit 8. Jänner n+1 in Kraft getreten ist und bis zum Ablauf des 9. Mai n+1 anzuwenden war. Am 9. Mai n+1 wurde das nachträglich beschlossene Bundesfinanzgesetz n+1 kundgemacht, das bis zum Ablauf des 31. Dezember n+1 in Kraft war.

Praxisbeispiel:
Gesetzliches
Budgetprovisorium

H. „Doppelbudget“

In Ausnahmefällen ist die Erstellung eines „echten Doppelbudgets“, dh im Planungsjahr die Bundesfinanzgesetze für die nächsten beiden Jahre getrennt zu beschließen, verfassungsrechtlich möglich wie zB

- im Fall einer österreichischen EU-Ratspräsidentschaft um im entsprechenden Finanzjahr den aufwendigen Budgeterstellungsprozess zu vermeiden;
- zu Beginn einer Gesetzgebungsperiode im Fall einer deutlich vorzeitigen Beendigung der vorangegangenen Gesetzgebungsperiode; in Jahren einer Nationalratswahl.

In Jahren nach einer Nationalratswahl im Herbst und der damit verbundenen verspäteten Budgeterstellung im laufenden Finanzjahr werden oftmals gleich zwei Bundesvoranschlags-Entwürfe zum selben Zeitpunkt erstellt, gleichzeitig ins Parlament eingebracht und gleichzeitig beschlossen. Dies erfolgt aus verwaltungsökonomischen Gründen, da man ansonsten z.B. im Mai das Budget für das laufende Finanzjahr erstellt und kurze Zeit später, im September, das Budget für das nächste Finanzjahr verfasst. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um ein Doppelbudget, sondern um zwei getrennte Budgets, die einfach zum selben Zeitpunkt erstellt werden.

Doppelbudget versus
zwei Budgets zum
selben Zeitpunkt!

Der rote Faden – Beispiel: Für ein Ministerium mit mehreren Untergliederungen (wie zB Sozialministerium, Finanzministerium) erfordert eine Budgeterstellung viel Abstimmungs- und Koordinationsaufwand. Die Budgetstruktur ist grundsätzlich einmal zu erstellen und dann im Bedarfsfall – wenn sich organisatorische oder inhaltliche Änderungen ergeben – anzupassen.

Den Startpunkt für die Budgetplanung geben die sogenannten „Kuchenstückbriefe“ mit den Vorgaben des BMF. Im Idealfall sind die Zahlen bereits im Vorfeld zwischen den Minister:innen abgestimmt oder verhandelt worden. Danach geht es an den technischen Prozess die Budgetierungen auf unterster Ebene ins System einzugeben. Für die Planung gibt es interne Berechnungen (oftmals basierend auf Vorjahreswerten), sowie externe Vorgaben (zB bestimmte Fördersummen aufgrund eines Gesetzes). Auch die Erfahrungswerte der Mitarbeiter:innen in den Budgetabteilungen sind wertvoll und tragen zu einer soliden Budgetplanung bei. Oftmals kann ein plötzlicher politischer Wunsch zu Änderungen der Budgetwerte führen (wenn zB

KAPITEL 4: BUDGETERSTELLUNG UND BUDGETDOKUMENTE

eine neue Arbeitslosen-Förderung rasch eingeführt werden soll, für die noch kein Budget vorgesehen ist). Solch Fälle können zu Nachfragen und nochmaligen Abstimmungsprozessen führen. Manchmal kann auch noch kurzfristig eine Maßnahme ins Budget integriert werden.

Durch die Budgetabteilung müssen die Teilhefte erläutert, Textpassagen zu Berichten des BMF (zB Strategiebericht) erstellt, Infos für die hauseigenen politischen Verantwortlichen verfasst werden, etc. Auch die Abstimmung mit den Fachabteilungen in einem Ministerium ist während dieser Budgeterstellungphase intensiv.

II. Weiterführende Informationen

Homepage des BMF: Budget – Das Budget – Budget 20XX

[Das Budget \(bmf.gv.at\)](https://www.bmf.gv.at)

<https://www.bmf.gv.at/themen/budget/das-budget.html>

Homepage des BMF: Budget – Das Budget – Bundesfinanzrahmen und Strategiebericht

[Bundesfinanzrahmen und Strategiebericht \(bmf.gv.at\)](https://www.bmf.gv.at)

<https://www.bmf.gv.at/themen/budget/das-budget/bundesfinanzrahmen-strategiebericht.html>

Homepage des BMF: Budget – Das Budget – Das Bundesfinanzgesetz und seine Beilagen

[Das Bundesfinanzgesetz und seine Beilagen \(bmf.gv.at\)](https://www.bmf.gv.at)

<https://www.bmf.gv.at/themen/budget/das-budget/bundesfinanzgesetz-und-beilagen.html>

III. Kontrollfragen

23. Wie sieht die Budgetstruktur des Bundes aus? Bis zu welcher Ebene geht die gesetzliche Bindungswirkung?
24. Was ist das Bundesfinanzrahmengesetz und wieso ist es eingeführt worden? Erläutern Sie den Zusammenhang mit den unionsrechtlichen Vorgaben. Wozu dienen variable Auszahlungsobergrenzen im Bundesfinanzrahmengesetz? Welcher Bericht erläutert das BFRG? Wie oft ist es zu erstellen?
25. Was ist der Strategiebericht und wie lauten die wesentlichsten Inhalte? Welches Gesetz erläutert er?
26. Woraus besteht das Bundesfinanzgesetz? Welche Anlagen hat es? Wer ist für die Erstellung der jeweiligen Anlagen verantwortlich?
27. Was sind die Unterschiede zwischen dem Bundesfinanzrahmengesetz, dem Bundesfinanzgesetz und dem Bundeshaushaltsgesetz? Wie lange sind die jeweiligen Gesetze in Kraft bzw. wie oft sind sie zu erstellen?
28. Erläutern Sie die Unterschiede zwischen einem Bundesvoranschlag, den Teilheften und dem Verzeichnis

KAPITEL 4: BUDGETERSTELLUNG UND BUDGETDOKUMENTE

veranschlagter Konten (welche Ebenen sind pro Dokument abgebildet, Detailgrad, Bestandteil des BFG, wo sind sie veröffentlicht?).

29. Beschreiben Sie den Budgetkreislauf im Jahresverlauf.
30. Welche Arten von Budgetprovisorien gibt es? Was ist die Besonderheit?
31. Erläutern Sie die langfristige Budgetprognose? Warum wurde sie eingeführt, für welchen Zeitraum wird sie erstellt und in welchen Intervallen?
32. Was ist ein Ressourcen- Ziel und Leistungsplan? Welche Mindestanforderungen sind zu erfüllen?
33. Welche Arten von Budgetprovisorien gibt es? Was ist die Besonderheit?

Kapitel 5: Wirkungsorientierung

I. Die wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung

A. Was heißt Wirkungsorientierung?

Die traditionelle öffentliche Verwaltung wird über Ressourcen gesteuert und geführt. Durch die Zuteilung verschiedener Inputs, wie finanzielle Mittel und Personal, wird erreicht, dass die Verwaltung in bestimmten Aufgabenfeldern tätig wird. Dieser Steuerungsmechanismus priorisiert damit aber nicht einen möglichst effizienten (wirtschaftliche) Einsatz der Mittel oder möglichst ein effektives (wirksames) Verwaltungshandeln sondern nur die Verwendung der zugewiesenen Mittel in der relevanten Budgetperiode. Das heißt, es geht nicht darum möglichst wenig auszugeben um etwas zu erreichen oder mit den vorhanden Mitteln möglichst viel zu erreichen, sondern schlicht darum die vorhandenen Ressourcen rechtskonform einzusetzen.

An diesen Schwächen knüpft die Wirkungsorientierung an. In der wirkungsorientierten Verwaltung bilden nicht die zur Verfügung stehenden Ressourcen, sondern die angestrebten Wirkungen und die hierfür erforderlichen Leistungen den Ausrichtungsmaßstab des Verwaltungshandelns. Dahinter steht der Gedanke, dass die Wirkung letztendlich das Ziel staatlichen Handelns ist und nicht nur das bloße rechtskonforme Tätigwerden der Verwaltung.

Das Prinzip der Wirkungsorientierung wird in Österreich durch zwei Instrumente implementiert:

- Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung im Rahmen des *Bundesvoranschlags* und die Evaluierung der Angaben mit dem Ziel, die Effektivität und Effizienz der Verwaltung zu optimieren
- Wirkungsorientierte Folgenabschätzung von *Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben* sowie deren interne Evaluierung mit dem Ziel einer Verbesserung der Rechtsetzung bzw. Vorhabensplanung.

Beide Konzepte finden international breite Anwendung und verfolgen eine ähnliche grundlegende Zielsetzung, sind jedoch aus unterschiedlichen Diskursen entstanden. Die wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung baut dabei auf dem Konzept von „Performance Budgeting“ bzw. „Performance Management“ auf. Hier stehen Systeme im Vordergrund die die gesamte Steuerung und Finanzierung des Staates oder auch einer bestimmten öffentlichen Institution stärker an Kennzahlen orientieren wollen. Das Kennzahlenspektrum kann dabei breit gefächert sein und von Input- und Output- bis zu Outcomeindikatoren reichen. Letztere beziehen sich nicht auf die verwendeten Ressourcen oder erbrachten Leistungen, sondern auf die sozioökonomische Wirkung bestimmter staatlicher Handlungen.

Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung hingegen entstand aus Überlegungen in Österreich ein Instrument auf Bundesebene zu etablieren, das international als *Regulatory Impact Assessment* bekannt ist. Im Kern geht es dabei darum, dass eine spezifische Problemstellung

KAPITEL 5: WIRKUNGSORIENTIERUNG

näher analysiert wird und in der Folge daraus Ziele, Handlungsoptionen und damit verbundene Wirkungsfolgen abgeleitet werden. Der Ansatzpunkt ist dabei also ein einzelnes Vorhaben.

Beide Instrumente verfolgen damit ähnliche Zielsetzungen jedoch aus einer unterschiedlichen Perspektive. Im Kern geht es immer darum vorab darzustellen wo die Herausforderungen liegen, welche Handlungen gesetzt werden können und wie der angestrebte Erfolg messbar gemacht werden kann. Beide Instrumente stellen die Ergebnisse dieser Überlegungen auch in einem strukturierten Dokument öffentlich vor und leisten somit auch einen wesentlich Beitrag zum öffentlichen Diskurs. Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung und ihr Fokus auf einzelne Problemstellungen und ihre Lösung ist dabei Teil der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung. So können etwa Gesetze oder Verordnungen zur Umsetzung einer angestrebten Wirkung beitragen.

Die grundsätzliche Logik der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung ist in nachstehender Abbildung stark vereinfacht dargestellt. Ausgangspunkt der Überlegungen ist immer ein von der Politik festgelegter, zukünftig zu erreichender Zustand, welcher sich auf eine Wirkung (**Outcome**) (1) staatlichen Handelns bezieht. Die Politik erteilt daraufhin der Verwaltung konkretisierte Vorgaben in Form von **Wirkungszielen** (2).

Nun liegt es an der Verwaltung, die von der Politik vorgegebenen Wirkungsziele durch **Maßnahmen (Output)** (3) umzusetzen. Die Verknüpfung von Wirkungen und Maßnahmen erfolgt dabei auf der Basis identifizierter Ursache-Wirkungsbeziehungen. Diese Kausalzusammenhänge sind nicht immer eindeutig und werden zusätzlich von **anderen Einflüssen** (4) wie etwa Veränderungen im Umfeld oder Wirkungen anderer Maßnahmen mitbestimmt.

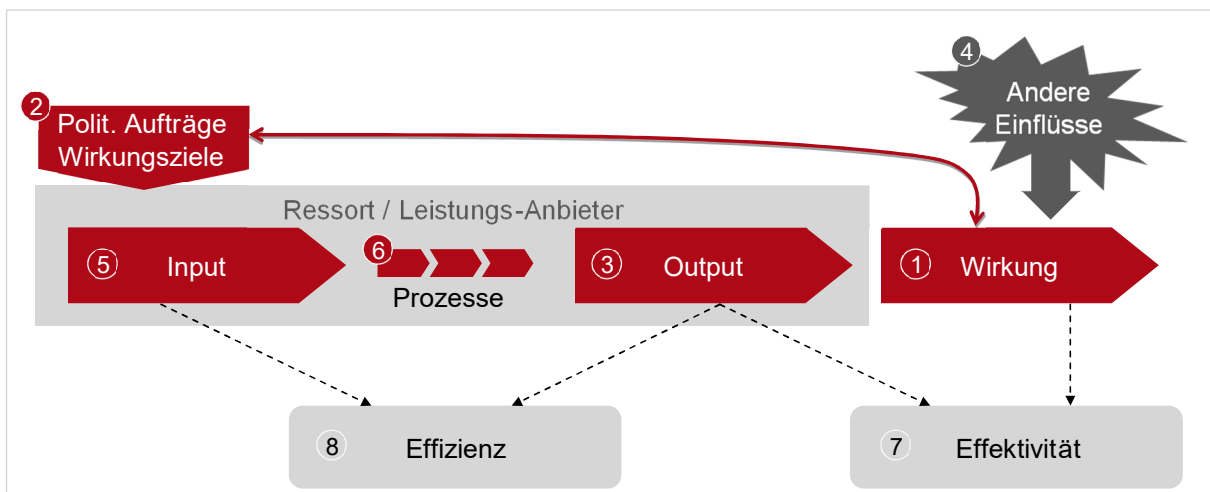


Abbildung 9 Wirkungsmodelle

Bevor die Maßnahmen umgesetzt werden, müssen die hierfür **notwendigen Ressourcen (Input)** (5) ermittelt und bereitgestellt werden. Der Ressourcenbegriff ist dabei umfassend zu interpretieren. Beispiele sind etwa die Qualifikation der MitarbeiterInnen, Personal, Finanzmittel, Sachmittel, Information und Infrastruktur.

KAPITEL 5: WIRKUNGSORIENTIERUNG

Schließlich folgt der Prozess der **Leistungserstellung (6)**. Dieser umfasst sämtliche Prozessfaktoren sowie alle Verwaltungstätigkeiten, mittels derer Input in Output umgewandelt wird. Die Leistungserstellung kann sowohl innerhalb der Verwaltung als auch durch externe Dritte erfolgen.

B. Welchen Nutzen erzeugt die wirkungsorientierte Steuerung?

Die wirkungsorientierte Steuerung

Nutzen der
Wirkungsorientierung

- verstärkt die **Transparenz** über die Ziele und Ergebnisse der Politik: Die Bundesminister:innen präsentieren im Nationalrat im Zusammenhang mit der Debatte über das künftige Budget auch konkrete Wirkungsziele und Maßnahmen. Die Umsetzung der Ziele und Maßnahmen wird jährlich überprüft. Die Veröffentlichung von Planwerten wie von Ergebnissen stärkt den öffentlichen Diskurs über die Leistungen der öffentlichen Hand.
- verbessert die **Außenorientierung** der Verwaltung: Im Vordergrund der wirkungsorientierten Steuerung steht weder der Input noch der unmittelbare Output sondern die gesellschaftlichen Wirkungen die Verwaltungshandeln erzielt. Das Hauptaugenmerk muss daher auf die Identifikation der effektivsten Stellhebel zur Erreichung der gewünschten Wirkungen gelegt werden.
- fördert die **Ergebnisverantwortung** der Führungskräfte der Verwaltung und legt klare Verantwortlichkeiten fest: Durch die Festlegung von konkreten Zielen wird es Führungskräften erleichtert, Verantwortung zu übernehmen und missionsorientiert zu kommunizieren. Darüber hinaus wird die Transparenz über die Leistungen unterschiedlicher Verwaltungseinheiten verstärkt.
- fördert die **Berücksichtigung der Gleichstellung von Frauen und Männern** im Verwaltungshandeln: Das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern wird bei der Zielformulierung, Zielumsetzung und Evaluierung der Zielerreichung explizit berücksichtigt.
- schafft die Voraussetzung für eine **ganzheitliche Steuerung der Verwaltung**: Das Haushaltsrecht verbindet Input-, Leistungs- und Wirkungssteuerung auf pragmatische Weise. Es bildet die Grundlage für die jährlich wiederkehrenden zielorientierten Steuerungsprozesse in den Ressorts. Dadurch ist es den Mitarbeiter:innen möglich, den eigenen Beitrag, den sie zur Erreichung der Wirkungsziele leisten, zu erkennen.

C. Wie werden Budget und Ziele miteinander verknüpft?

Eine direkte Verknüpfung zwischen Ressourcen (Budget und Personal) und den angestrebten Zielen und Maßnahmen in den Angaben zur Wirkungsorientierung findet nicht statt. Den Zielen und Maßnahmen werden keine Budgetmittel direkt zugewiesen. Die Gesamtmenge an

KAPITEL 5: WIRKUNGSORIENTIERUNG

Ressourcen soll jedoch mit den gesetzten Prioritäten in den Planungsdokumenten gemeinsam dargestellt und diskutiert werden.

- Um diese gemeinsame Darstellung zu ermöglichen, orientiert sich die Zielstruktur an der Budgetstruktur des Haushaltsrechts. Die Abbildung zeigt den Zusammenhang zwischen Budget- und Zielstruktur.

Angaben zur
Wirkungsorientierung

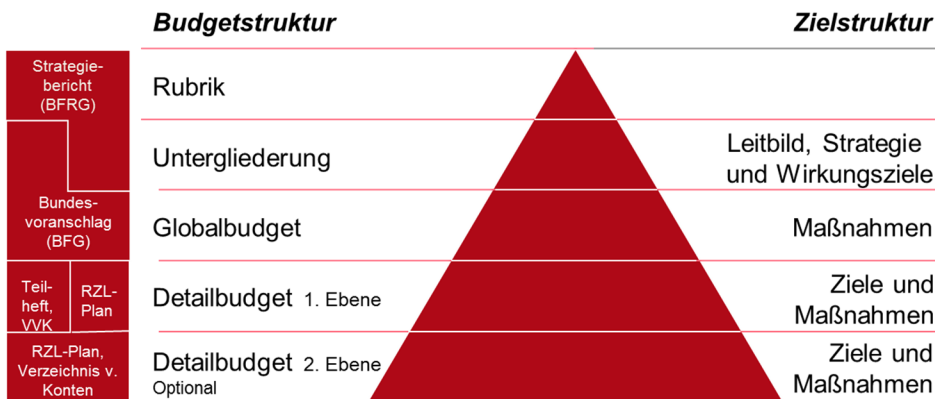


Abbildung 10: Vergleich Budget- und Zielstruktur

D. Der wirkungsorientierte Steuerungskreislauf

Durch die Verankerung der Wirkungsorientierung in der Bundesverfassung und im Bundeshaushaltsgesetz 2013 wurde das Steuerungsmodell der Wirkungsorientierung für die gesamte österreichische Bundesverwaltung verbindlich festgelegt. Die wirkungsorientierte Steuerung beinhaltet den ganzheitlichen Kreislauf der Planung, Umsetzung und Evaluierung der festgesetzten Maßnahmen und Wirkungen. Im Zentrum steht die Frage, welche Wirkungsziele sich die Politik setzt und inwieweit sie tatsächlich umgesetzt werden.

Die Abbildung gibt einen Überblick über den wirkungsorientierten Steuerungskreislauf, der durch die Budgetstruktur des Haushaltsrechts geschaffen wird.

KAPITEL 5: WIRKUNGSORIENTIERUNG



Abbildung 11 Der Wirkungsorientierte Steuerungskreislauf aus Sicht der Budgetstruktur

Die Ressorts erarbeiten auf Untergliederungsebene jährlich im Frühjahr eine **mehrwährige Strategie (1)** und legen diese im Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz für die nächsten vier Jahre fest. Grundlage dafür sind im Allgemeinen die Evaluierungsergebnisse vergangener Jahre sowie wesentliche Herausforderungen und Diskurse im jeweiligen Politikfeld. Von besonderer Relevanz sind jedoch die wesentlichen strategischen Dokumente die den Handlungsrahmen in einem Politikfeld langfristig vorgeben, dazu zählt das jeweils aktuelle Regierungsprogramm, ressortinterne wie auch ressortübergreifende Strategien und auch europäische und internationale Zielsetzungen zu denen sich Österreich verpflichtet hat. Der Strategiebericht zeigt daher die wesentlichen Stoßrichtungen auf, welche das Ressort in den kommenden vier Jahren verfolgen will.

Die Angaben im Strategiebericht werden im jährlichen Bundesvoranschlag durch die Festlegung von ein- oder mehrjährigen **Wirkungszielen (2)** auf Untergliederungsebene detailliert. Anschließend werden auf Globalbudgetebene **Maßnahmen (3)** zur Erreichung der Wirkungsziele festgelegt. Dabei handelt es sich um hoch aggregierte Schwerpunkte auf Leistungsebene. Die Wirkungsziele und Maßnahmen dienen dem Nationalrat und der interessierten Öffentlichkeit, aber insbesondere auch den Mitarbeiter:innen der Verwaltung als Orientierung, welche Schwerpunkte das jeweilige Ressort im kommenden Jahr verfolgen wird. Bei der Festlegung der Wirkungsziele und Maßnahmen ist das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern explizit zu berücksichtigen.

Diese Schwerpunkte werden anschließend auf Detailbudgetebene in **Ressourcen-, Ziel und Leistungsplänen (4)** für spezifische Verwaltungseinheiten konkretisiert. Diese Pläne bilden den konkreten operativen Arbeitsplan einer Verwaltungseinheit für die kommenden vier Jahre ab. Siehe dazu die Ausführungen im Kapitel hinsichtlich Bundesfinanzgesetz.

Entwicklung der
Wirkangaben des BVA
im Rahmen des
Steuerungskreislaufes

KAPITEL 5: WIRKUNGSORIENTIERUNG

Bei der Erstellung der Wirkangaben hat das haushaltsleitende Organ **die Qualität der Angaben** im Sinne der Relevanz, der inhaltliche Konsistenz, der Verständlichkeit, der Nachvollziehbarkeit, der Vergleichbarkeit sowie der Überprüfbarkeit zu beachten. Nur durch eine entsprechende Qualität der Angaben ist es überhaupt erst möglich die mit der Wirkungsorientierung verbundene Zielsetzung wie Transparenz und Steuerungsrelevanz zu gewährleisten. Zu diesem Zweck nimmt die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle eine Qualitätssicherung der Angaben auf UG- und GB- und das Bundesministerium für Finanzen eine Qualitätssicherung auf DB-Ebene vor. Die Empfehlungen der externen Wirkungscontrollingstelle (BMKÖS) sind dabei umzusetzen bzw. im Falle eine Nichtumsetzung ist diese zu begründen (sog. „comply or explain“-Prinzip).

Qualitätskriterien gem.
§ 41 BHG

Intro - der rote Faden – Beispiel:

Sie planen zu den Budgetzahlen auch federführend die Angaben zur Wirkungsorientierung im Bereich *Arbeitsmarkt*.

Aus welchen Strategiedokumenten leiten sie ihre wesentlichen Schwerpunkte ab und wie formulieren Sie Wirkungsziele? Mit welchen Kennzahlen würden Sie für eines dieser Wirkungsziele eine Wirkung in der Gesellschaft messen? Welche zentralen Maßnahmen würden Sie formulieren, die zur Erreichung dieser Wirkung beitragen könnten? Welche Qualitätskriterien sind für die Angaben der Wirkungsorientierung relevant? Wem übermitteln Sie ihre Entwürfe und wie gehen Sie mit Rückmeldungen um?

Der Nutzen entsteht nicht nur durch die Zielsetzung auf unterschiedlichen Ebenen, sondern insbesondere durch **die Umsetzung der Ziele (5)**. Ein wesentlicher Baustein sind die Mitarbeiter:innengespräche. Dabei wird der Beitrag der Mitarbeiter:innen zur Erreichung der Ziele festgelegt.

In regelmäßigen Abständen sollte eine Beurteilung **der Umsetzung tatsächlichen Maßnahmen (6)**, d.h. der Outputs durchgeführt werden. Dadurch können Abweichungen frühzeitig erkannt und Gegenmaßnahmen ergriffen werden.

Die Beurteilung der Leistungen alleine gibt noch keine Information darüber, ob ein Ressort oder oberstes Organ seine Wirkungsziele erfüllt. Hierzu ist eine **Evaluierung der Wirkungen (7)** erforderlich. Für diese sind einerseits die Ergebnisse der Kennzahlen wichtig, die die Wirkungsziele überprüfbar machen, andererseits natürlich das Umfeld bzw. der Kontext dieser Entwicklungen.

Die Schlussfolgerungen aus diesen Evaluierungen zeigen Optimierungspotenziale zur Steigerung der Effektivität und der Effizienz der öffentlichen Leistungserbringung auf. Diese Evaluierungen sind vom HHLO selbst durchzuführen. Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BMKÖS sammelt diese Ergebnisse und übermittelt sie in Berichtsform am 31. Oktober des Folgejahres an das Parlament.

KAPITEL 5: WIRKUNGSORIENTIERUNG

Die Evaluierungsergebnisse finden schließlich auch **Eingang in die künftige Strategie (1)** der Untergliederung sowie wie künftiger Strategieprozesse und öffentlicher Diskurse in diesem Politikfeld. Somit schließt sich der Kreislauf.

Evaluierung von
Wirkangaben

Intro - der rote Faden – Beispiel:

Die Wirkangaben des Budgets des vergangenen Jahres werden nun evaluiert. Welche Elemente der Wirkangaben sind dabei besonders wichtig?

Nach einer Überprüfung der Kennzahlen stellt sich heraus, dass sich aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen bestimmte Kennzahlen anders entwickelt haben, als von Ihnen geplant. Wie gehen Sie damit im Rahmen der Evaluierung um?

II. Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA)

A. Was ist eine WFA?

Der zweite Teilbereich der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung ist die wirkungsorientierte Folgenabschätzung. Im Gegensatz zu den Angaben zur Wirkungsorientierung im Budget setzt sie an den einzelnen Instrumenten an, die der Verwaltung beziehungsweise dem Gesetzgeber zur Erreichung ihrer Ziele zur Verfügung stehen: an Regelungs- und sonstigen Vorhaben.

Konkret umfasst sind Entwürfe von

- Gesetzen
- Verordnungen
- Über- und zwischenstaatlichen Vereinbarungen
- Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG
- Sonstigen rechtsetzenden Maßnahmen grundsätzlicher Art von erheblicher finanzieller Bedeutung und
- Vorhaben von außerordentlicher finanzieller Bedeutung

Die WFA ist dabei das (schriftliche) Ergebnis eines ex-ante durchgeführten Prozesses, der ausgehend von einem genau definierten Problem einen Lösungsweg beschreibt und dabei ein möglichst **nachvollziehbares, faktenbasiertes Bild über Vor- und Nachteile** sowie Kosten und Nutzen sowie Alternativen bieten soll.

Ähnlich wie die Angaben zur Wirkungsorientierung verfolgt die WFA dabei einerseits das Ziel verwaltungsinterne Überlegungen und Prozesse strukturiert zur **Entscheidungsfindung** aufzubereiten. Andererseits ist die WFA, gemeinsam mit der ex-post folgenden Evaluierung, ein entscheidender Schritt zur Erhöhung der **Transparenz** gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit und damit ein wesentlicher ein Beitrag zu einem evidenzbasierten öffentlichen Diskurs.

KAPITEL 5: WIRKUNGSORIENTIERUNG

So ein Zusammenhang zwischen dem Vorhaben und den Wirkungszielen oder Maßnahmen im Budget besteht, wird dieser ebenfalls in der WFA angegeben. Hierdurch wird die **Kohärenz** zwischen Angaben zur Wirkungsorientierung im Budget und wirkungsorientierter Folgenabschätzung sichergestellt.

B. Was beinhaltet eine WFA?

Das haushaltsleitende Organ muss eine WFA grundsätzlich so früh wie möglich erstellen und ggf. aktualisieren falls sich beispielsweise im Rahmen der Einvernehmensherstellung oder der Begutachtung Änderungen am Vorhaben ergeben haben.

Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung setzt sich aus folgenden Elementen zusammen:

Mit Hilfe der **Problembeschreibung** wird dargelegt, warum ein staatlicher Eingriff notwendig ist, was Art und Ausmaß des Problems sind und welche Betroffenen (natürliche und juristische Personen) ausgemacht werden können. Die Ausführungen in diesem Teil sind daher die entscheidende Grundlage für alle folgenden Überlegungen, denn sie skizzieren erstmals, warum eine staatliche Intervention in einem Bereich eigentlich notwendig ist.

Inhalte der WFA

In den **Zielen** wird definiert, welche konkreten, externen Wirkungen (Outcomes) mit dem Vorhaben umgesetzt werden sollen. Diese werden durch die Verwendung von **Kennzahlen** messbar gemacht. Dies ist für die spätere Evaluierung von besonderer Bedeutung, da die hier formulierten Zielwerte dann mit den tatsächlich erreichten Ergebnissen verglichen werden.

Die **Maßnahmen** geben an, mit welchen Handlungen (Outputs) die Ziele umgesetzt werden sollen. Auch sie können durch die Verwendung von Kennzahlen, aber auch von Meilensteinen mess- und überprüfbar gemacht werden.

Ein wesentlicher Bestandteil jeder WFA ist die **Abschätzung von Auswirkungen** innerhalb bestimmter, gesetzlich definierter, Wirkungsdimensionen. Während in der Beschreibung der Ziele die Wirkungen beschrieben werden, die mit dem Vorhaben unmittelbar erzielt werden sollen, beschreiben diese Auswirkungen indirekte Folgen des Vorhabens. Das Ressort muss in der Analyse darstellen, ob durch das Vorhaben in diesen Feldern positive oder negative Effekte zu erwarten sind. Damit wird versucht, die Darstellung der Folgen eines Vorhabens über den unmittelbaren Zuständigkeitsbereich des Ressorts hinaus zu erweitern und so ein holistisches Bild des Vorhabens und seiner Vor- und Nachteile zu bieten.

Die Abschätzung der Auswirkungen innerhalb der Wirkungsdimensionen dient der Prüfung und Angabe, ob **wesentliche** finanzielle Auswirkungen auf Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger, wirtschaftspolitische Auswirkungen, umweltpolitische Auswirkungen, konsumentenschutzpolitische Auswirkungen, Auswirkungen auf die Verwaltungskosten für Bürger:innen und für Unternehmen, Auswirkungen in sozialer Hinsicht, Auswirkungen auf Kinder und Jugend oder Auswirkungen auf

Wirkungsdimensionen

KAPITEL 5: WIRKUNGSORIENTIERUNG

die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu erwarten sind.

Es ist gesetzlich vorgegeben, dass finanzielle Auswirkungen jedenfalls wesentlich sind. Für die übrigen Wirkungsdimensionen wurden vorwiegend quantitative Schwellen (Anzahl der Betroffenen, finanzielles Volumen) als Wesentlichkeitsschwellen definiert. Erst wenn diese überschritten sind, ist eine vertiefende Abschätzung innerhalb dieser Wirkungsdimension durchzuführen.

Bei Wirkungsfolgenabschätzungen für Regelungsvorhaben bzw. sonstigen Vorhaben über 20 Mio. Euro führt die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle eine Qualitätssicherung des Entwurfes durch. Ähnlich wie die Qualitätssicherung der Wirkangaben im Bundesvoranschlagsentwurf folgt diese den Qualitätskriterien § 41 BHG 2013 (Relevanz, inhaltliche Konsistenz, Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit, Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit) und auch der damit verbundene „comply or explain“-Prinzip.

Qualitätskriterien

Intro - der rote Faden – Beispiel:

In der Öffentlichkeit ist eine Diskussion über die Benachteiligung bestimmter Bevölkerungsgruppen am Arbeitsmarkt entbrannt. Auch im Regierungsprogramm und anderen Strategiedokumenten ist diese Herausforderung skizziert. Sie möchten nun gemeinsam mit dem AMS diesbezüglich tätig werden und entwerfen verschiedene Maßnahmen. Da absehbar ist, dass hier auch Förderungen eingesetzt werden, erstellen Sie eine vollinhaltliche WFA.

Was sind die wesentlichen Inhalte einer solchen WFA? Was würden Sie in die Problembeschreibung aufnehmen? Wie würden Sie das Ziel formulieren. (*Hinweis: Das Ziel der WFA ist nicht ident mit dem Wirkungsziel im BVA, da WFAs in der Regel auf kleinteiligere Wirkungen abstellen.*) Welche Kennzahlen würden Sie zur Überprüfung der Ziele formulieren? Was messen diese Kennzahlen? Welche Maßnahmen würden Sie in der WFA darstellen und wie könnte man die Implementierung dieser Maßnahmen überprüfen? Wie überprüfen Sie ob es Auswirkungen in den Wirkungsdimensionen gibt? Welche Subdimensionen und Schwellenwerte könnten hier überschritten werden?

C. Was ist eine vereinfachte WFA?

Mit der Erstellung einer WFA sind signifikante Arbeitsaufwände verbunden. Um diese Aufwände nur auf Vorhaben zu konzentrieren, die von wesentlicher Bedeutung sind und wo eine Folgenabschätzung daher ein relevanter Diskursbeitrag ist, wurde die Möglichkeit geschaffen WFAs zu straffen bzw. zusammenzufassen.

Vereinfachte WFA

Da für jedes Regelungsvorhaben grundsätzlich eine Folgenabschätzung zu erstellen ist, viele Regelungsvorhaben jedoch nur sehr kleine, oder überhaupt keine Auswirkungen haben, wurde die Möglichkeit geschaffen eine **vereinfachte WFA** zu erstellen. Diese beleuchtet die

KAPITEL 5: WIRKUNGSORIENTIERUNG

wesentlichen Hintergründe und Ziele in stark gestraffter Form. Bei Regelungsvorhaben besteht diese vereinfachte WFA aus einem etwas erweiterten Vorblatt.

Möglich ist dies, wenn folgende Voraussetzungen gleichzeitig erfüllt sind: Es handelt sich um kein Vorhaben, das eine Förderung gem. ARR 2014 oder auf diese beruhenden Sonderrichtlinien zum Inhalt hat, und es gibt keine wesentlichen Auswirkungen in den Wirkungsdimensionen gemäß § 6 Abs. 1 WFA-Grundsatzverordnung und keine finanziellen Auswirkungen über 20 Millionen Euro (5 Jahre bzw. Gesamtlaufzeit) auslösen, sowie keine langfristigen finanziellen Auswirkungen gemäß § 9 WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung sowie keinen direkten substantiellen inhaltlichen Zusammenhang mit Maßnahmen auf Globalbudgetebene.

Wird eine vereinfachte WFA erstellt, dann unterliegt das jeweilige Vorhaben nicht der Verpflichtung zur internen Evaluierung. Eine Qualitätssicherung durch die Wirkungscontrollingstelle findet ebenso nicht statt. Die Wirkungscontrollingstelle (bei Regelungsvorhaben) bzw. das BMF (bei sonstigen Vorhaben), prüft ob eine vereinfachte WFA gem. der oben skizzierten Kriterien, zulässig ist.

D. Was ist eine gebündelte WFA?

Eine andere Möglichkeit im WFA-System unnötige Arbeitsaufwände und Redundanzen zu vermeiden, besteht in der Zusammenfassung mehrerer Vorhaben in einer Folgenabschätzung. Es ist dabei möglich, mehrere inhaltlich zusammengehörige (Regelungs-) Vorhaben in einer einzigen *vollinhaltlichen* WFA zu behandeln, d.h. zu bündeln.

Gebündelte WFA

Dies ist beispielsweise hilfreich, wenn für eine Gesetzesnovelle bereits eine WFA erstellt wurde und die folgenden Novellierungen von Verordnungen denselben Zielen dienen. Ein anderes Beispiel wäre die zusammenfassende Darstellung von zwei Förderperioden einer Förderung oder zwei sehr ähnlich gelagerten Förderprogrammen die gleichzeitig umgesetzt werden.

Für die Erstellung einer gebündelten WFA sind inhaltliche Voraussetzungen wie das Vorliegen eines in sachlicher, legislativer, organisatorischer oder budgetärer Hinsicht ein einheitlichen Ziel Voraussetzung.

E. Interne Evaluierung

Bei einer vollinhaltlichen WFA, bzw. einer Bündelung, ist eine Evaluierung spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten oder Wirksamwerden des Vorhabens durchzuführen. Grundlage hierfür sind die Angaben, die in der wirkungsorientierten Folgenabschätzung gemacht wurden. Es wird daher vom jeweils für das Vorhaben zuständigen Ressort geprüft, ob die Ziele erreicht und die Maßnahmen umgesetzt wurden und – soweit möglich – ob die erwarteten Auswirkungen tatsächlich eingetreten sind.

Evaluierungen von WFAs

Die Ergebnisse dieser internen Evaluierungen werden an die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BM für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport zur Erstellung des Berichts über

KAPITEL 5: WIRKUNGSORIENTIERUNG

die interne Evaluierung der wirkungsorientierten Folgenabschätzung übermittelt. Mit 31. Mai des Jahres wird dieser Bericht dem Parlament übermittelt und im Anschluss veröffentlicht.

Die Evaluierung von Vorhaben auf Basis der ex-ante erstellten Folgenabschätzungen verfolgen, ähnlich wie Evaluierung der Wirkangaben im Budget, zwei grundsätzliche Ziele.

Einerseits soll damit intern die Grundlage für rationale Steuerung und kontinuierliches systematisches Lernen gestärkt werden. Andererseits ist dies auch ein wesentlicher Schritt zur Verbesserung von Transparenz und Legitimität der öffentlichen Hand. Die Evaluierung bietet dabei eine Dokumentation der erbrachten Leistungen, der Beiträge der öffentlichen Hand zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen und eine Darstellung der Kosten von Vorhaben. Die Ergebnisse bieten damit einen Beitrag zur öffentlichen Diskussion von Effektivität und Effizienz einzelner Vorhaben.

Intro - der rote Faden – Beispiel:

Fünf Jahre nach der Umsetzung der Arbeitsmarktförderungsmaßnahmen werden diese nun evaluiert. Wie läuft diese Evaluierung ab, welche wesentlichen Inhalte werden dabei erfasst und zu welchem Zweck wird diese Evaluierung durchgeführt?

III. Aufgaben der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle

Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BM für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport (Sektion III – Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation, Abt. III/C/10 Wirkungscontrollingstelle des Bundes) unterstützt die Ressorts bei der Umsetzung der Wirkungsorientierung und berichtet über die Ergebnisse der Wirkungsorientierung an das Parlament und die Öffentlichkeit.

Die
ressortübergreifende
Wirkungscontrollingstelle

Zum Aufgabenbereich des ressortübergreifenden Wirkungscontrollings zählen:

- Begleitende Unterstützung der Ressorts bei der ressortinternen Wirkungssteuerung
- Begleitende Unterstützung der Ressorts bei der Erstellung von wirkungsorientierten Folgenabschätzung von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen
- Qualitätssicherung der Wirkungsziele und Maßnahmen im Bundesvoranschlagsentwurf, sowie Koordination von Zielkonflikten zwischen Ressorts
- Qualitätssicherung der wirkungsorientierten Folgenabschätzungen für Regelungsvorhaben bzw. sonstigen Vorhaben über 20 Mio. Euro
- Prüfung der Zulässigkeit von vereinfachten WFAs bei Regelungsvorhaben und der Zulässigkeit von Bündelungen bei Regelungsvorhaben bzw. sonstigen Vorhaben über 20 Mio. Euro
- Koordination des ressortübergreifenden Wirkungscontrollingprozesses, im Besonderen im Rahmen der

KAPITEL 5: WIRKUNGSORIENTIERUNG

Berichtspflichten an den Nationalrat (jährlicher Bericht zur Wirkungsorientierung sowie der Bericht über die Ergebnisse der internen Evaluierung von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben).

- Weiterentwicklung der Darstellung, Verbreitung und allgemeinen Qualität der Angaben zur Wirkungsorientierung
- Anbieten von Schulungen und Unterlagen
- Bereitstellung und Weiterentwicklung von IT-Lösungen zur Erfassung, Konsolidierung, Evaluierung und Veröffentlichung von Wirkinformationen (gemeinsam mit dem Bundesministerium für Finanzen).

Die Umsetzung der Wirkungsorientierung erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den Ressorts (insbesondere mit den Verantwortlichen für das ressortinterne Wirkungscontrolling, für Budget- und Personalangelegenheiten sowie den Gender Mainstreaming Arbeitsgruppen), dem Nationalrat und im Besonderen mit dem Bundesministerium für Finanzen und dem Rechnungshof.

IV. Weiterführende Informationen

Homepage Öffentlicher Dienst: [Wirkungsorientierte Verwaltung](#)

Handbücher zur Wirkungsorientierung: [Link](#)

Interaktive Darstellung der Ergebnisse der Wirkungsorientierung: [Link](#)

V. Kontrollfragen

34. Was ist die grundsätzliche Logik der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung und welcher Nutzen soll damit erzielt werden?
35. Durch welche beiden Instrumente wird die Wirkungsorientierung in Österreich umgesetzt?
36. Auf welcher Ebene der Budgetstruktur finden sich welche Angaben der Wirkungsorientierung und wie wird dabei die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern berücksichtigt?
37. Beschreiben Sie den wirkungsorientierten Steuerungskreislauf!
38. Was ist eine Wirkungsorientierte Folgenabschätzung und wann ist sie zu erstellen?
39. Was sind die wesentlichen Inhalte einer Wirkungsorientierten Folgenabschätzung?
40. Wann kann eine vereinfachte WFA und wann kann eine gebündelte WFA erstellt werden?
41. Welche Aufgaben hat die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle des Bundes?

KAPITEL 6: KOMPETENZEN DER AKTEUR:INNEN IM BUDGETZYKLUS

KAPITEL 6: KOMPETENZEN DER AKTEUR:INNEN IM BUDGETZYKLUS

I. Aufgaben, Rechte und Pflichten der einzelnen Akteur:innen im Haushaltswesen

Der Fokus dieses Kapitels richtet sich auf die Zuständigkeiten und Aufgaben der einzelnen Institutionen. In diesem Sinne ist auch die Thematik des roten Fadens, des Beispiels, zu sehen:

Intro - der rote Faden – Beispiel: Wie stimmen Sie sich als Abteilungsleiter:in der Budgetabteilung des Sozialministeriums in der Budget-Planungsarbeit und im täglichen Budgetvollzug mit BMF und BMKÖS ab, welche Aufgaben haben diese jeweils, wo gibt es Überschneidungen?

Entdecken Sie in Kapitel 6 die Antworten darauf und versuchen Sie diese praktisch im Sinne des Beispiels durchzudenken.

A. Bundesministerium für Finanzen (BMF)

Das BMF erstellt im Wesentlichen die Budgetentwürfe sowie verschiedene Berichte im Zusammenhang mit der Haushaltsführung. Konkret wurden durch das BHG 2013 folgende Aufgaben übertragen:

- Erstellung der Budgetstrukturen und Einrichtung von haushaltsführenden Stellen: Fachressort iEm BMF
- Erstellung des BFRG-Entwurfs und Strategieberichts, des Bundesvoranschlagsentwurfs, BFG Text-Entwurfs und der langfristigen (30- jährigen) Budgetprognose (alle drei Finanzjahre). Dazu werden auch die Angaben zur Wirkungsorientierung auf der Ebene der verwaltungsinternen Bindungswirkung, das ist auf Ebene der Detailbudgets, hinsichtlich möglicher Widersprüche zum zur Verfügung stehenden Budget geprüft.
- Vorlage diverser Berichte z.B.: zum Vollzug des Bundeshaushaltes an die Bundesregierung zum 30. April und 30. September („§ 47-Bericht“), über Gesellschaften, an denen der Bund direkt und mehrheitlich beteiligt ist, an den Budgetausschuss; über den vorläufigen Gebarungserfolg an den Nationalrat sowie Berichte über das Budget-, Beteiligungs- und Finanzcontrolling an den Budgetausschuss.
- Angelegenheiten des Vollzugs, z.B. Zustimmung bei Mittelverwendungsüberschreitungen, Vorhaben und Vorbelastungen – siehe dazu Kapitel 7.

KAPITEL 6: KOMPETENZEN DER AKTEUR:INNEN IM BUDGETZYKLUS

B. Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport

Dem BMKÖS obliegen im Zusammenhang mit dem Budget die Personalagenden sowie das externe Wirkungscontrolling und die Qualitätssicherung der Angaben zur Wirkungsorientierung im BFG (BVA): Im Detail:

- Kompetenzen für den Personalplan: im BFRG: Entwurf der Grundzüge des Personalplanes iEm BMF, im BFG: Entwurf des Personalplans iEm BMF
- Durchführung des Personalkapazitätscontrollings und des externen Wirkungscontrollings
- Berichtspflicht über Ergebnisse des Wirkungscontrollings an den Budgetausschuss per 30. April und 30. September

C. Bundesregierung

Die Bundesregierung legt dem Nationalrat verschiedene Berichte vor und kann bei bestimmten Vorgängen im Vollzug ihre Zustimmung geben:

- Diverse Vorlagepflichten:
 - des von ihr beschlossenen Entwurfs des BFRG plus Strategiebericht gleichzeitig mit dem BFG
 - langfristige Budgetprognose (jedes 3. Finanzjahr)
 - Förderungsbericht an den NR
- Zustimmung im Vollzug: z.B. zu Personalplan-Änderungen, Mittelverwendungsbindungen und -überschreitungen

D. Nationalrat (NR)

Der Nationalrat beschließt – ohne den Bundesrat – alle Gesetze im Zusammenhang mit dem Budget und erhält Berichte zum Budgetvollzug:

- Beschlussfassung aller Gesetze und derer Novellen (z.B. bei Mittelverwendungsüberschreitungen) im Haushaltsrecht dh BFRG, BFG, Budgetbegleitgesetze etc.
- Adressat verschiedener Berichte, in denen meist das BMF vielfach über die Ausübung der ihm von NR übertragenen Befugnisse informiert (siehe oben)

Der Budgetausschuss wird durch den 2012 gegründeten Budget-Dienst des Nationalrates, einer Abteilung der Parlamentsdirektion, unterstützt, insbesondere durch Beratungsleistungen, die Bereitstellung von Analysen und Fachexpertisen zu budgetrelevanten Dokumenten sowie durch weiterführende Informationen rund um das Budget des Bundes.

Budgetdienst

E. Rechnungshof (RH)

Der Rechnungshof unterstützt das Parlament bei seiner Überwachungsfunktion. Das Rechnungshofgesetz (RHG) regelt die verfassungsrechtlichen Bestimmungen des Rechnungshofes näher. So hat der RH ein Einsichtsrecht in alle abgeschlossenen Gebarungs- und

Rechnungshof:
allgemeine Aufgaben

KAPITEL 6: KOMPETENZEN DER AKTEUR:INNEN IM BUDGETZYKLUS

Verrechnungsunterlagen ab 1. September. Weitere Details zum Bundesrechnungsabschluss (BRA) finden Sie in Kapitel 7. Die weiteren Aufgaben des Rechnungshofes sind:

- BMF hat im Einvernehmen mit dem RH die näheren Bestimmungen mittels Verordnung (RLV) für die Rechnungslegung der Abschlussrechnungen, zu erlassen. Dies ist Teil der Mitwirkung des RHs an der Ordnung des Rechnungswesens. Grundsätzliche Anordnungen im Rechnungs- und Kassenwesen dürfen die haushaltsleitenden Organe, die Ressorts, nur im Einvernehmen mit dem Rechnungshof und dem BMF erlassen.
- Finanzschulden dürfen nur vom BMF eingegangen werden, die diesbezüglichen Urkunden sind jedoch vom RH gegenzuzeichnen. Der RH bestätigt damit aber lediglich die Gesetzmäßigkeit der Schuldaufnahme, nicht aber deren ökonomische Sinnhaftigkeit.
- Während der Erstellung des BVA und im Vollzug: Stellungnahmen an den Budgetausschuss zu den im BVA-Entwurf enthaltenen Angaben zur Wirkungsorientierung

Hauptaufgabe: Gebarungskontrolle

Die Gebarungskontrolle durch den Rechnungshof (siehe Kapitel 7, V. Die Gebarungskontrolle) ist

- nachgängig, weil nur abgeschlossenes Verhalten kontrolliert werden kann; als solches wird aber auch z.B. eine (abgeschlossene) Planungsphase verstanden.
- eine Außenkontrolle von finanziell bedeutsamen und in sich abgeschlossenem Handeln der Verwaltung. Damit soll sie ordnungsgemäßes Handeln gewährleisten (Gewährleistungsfunktion der Kontrolle), indem sie Zuwiderhandeln aufdeckt (Detektivwirkung der Kontrolle) oder diesem vorbeugt (Präventivwirkung der Kontrolle). Der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegt die Gebarung (alle Tätigkeiten, die finanzielle Folgewirkungen mit sich bringen):
 - der Haushalte von Bund, Ländern, Gemeindeverbänden und Gemeinden und anderer durch Gesetz bestimmten Rechtsträger,
 - der Stiftungen, Fonds und Anstalten, die von Organen des Bundes, eines Landes, einer Gemeinde oder von Personen verwaltet werden, die hierzu von Organen des Bundes, eines Landes oder einer Gemeinde bestellt sind;
 - von Unternehmungen, an denen der Bund, ein Land oder eine Gemeinde mit mindestens 10.000 Einwohnern mit mindestens 50 % am Stamm-, Grund-, oder Eigenkapital beteiligt sind, oder die der Bund, ein Land oder eine Gemeinde allein oder gemeinsam mit anderen solchen Rechtsträgern betreibt oder tatsächlich beherrscht sowie
 - der Sozialversicherungsträger und der gesetzlichen beruflichen Vertretungen (Kammern).

Gebarungskontrolle:
wen kann der RH
prüfen?

KAPITEL 6: KOMPETENZEN DER AKTEUR:INNEN IM BUDGETZYKLUS

- Seit 2022 unterliegen der Gebarungskontrolle auch die Finanzen der politischen Parteien. Parteinahere Vereine, die in den Statuten nicht direkt mit der Partei verbunden sind, sind davon jedoch nicht erfasst.

Wie prüft der RH?

RH-Prüfungen: Zielsetzungen und Umsetzung

- Bei der Prüfung strebt der Rechnungshof den bestmöglichen Einsatz öffentlicher Mittel an, das heißt, eine Verringerung der Kosten bzw. eine Erhöhung des Nutzens beim Einsatz der öffentlichen Mittel (Effizienz, Effektivität). Dazu überprüft der Rechnungshof, ob die öffentlichen Mittel rechtmäßig sowie sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig im Sinn einer nachhaltigen Entwicklung aufgebracht und verwendet werden. Im Allgemeinen geht die Prüfungsinitiative vom Rechnungshof aus, der nach ausgesuchten objektiven Kriterien Kontrollobjekt und Kontrollzeitpunkt bestimmt.
- Das Ergebnis seiner Überprüfung ("Rohbericht") hat der Rechnungshof der überprüften Stelle sowie dem zuständigen Ressort bekannt zu geben, das innerhalb von 3 Monaten Stellung zu nehmen hat; allenfalls verfasst der Rechnungshof hierzu eine Gegenäußerung. Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat, dem jeweiligen Landtag bzw. Gemeinderat über die Tätigkeit des vorangegangenen Jahres im jeweiligen Bereich spätestens bis Ende des nächsten Jahres Bericht (Jahres-Tätigkeitsbericht). Darüber hinaus kann der Rechnungshof jederzeit Wahrnehmungsberichte vorlegen. Ab ihrer Einbringung im Nationalrat bzw. Landtag werden diese Berichte veröffentlicht (online auf der Homepage des RH)

Beispiel: Der RH prüft die Neuorganisation des Sozialministeriums

Dazu wird ein Prüfauftrag erstellt, in dem ausgeführt ist, welche Aspekte zu untersuchen sind. Aufgrund dieses Auftrages kommt es zu Sitzungen mit den zuständigen Stellen, es werden Unterlagen, Abrechnungen, Konzepte, Erhebungen usw. eingefordert, jedoch nur solche, die unmittelbar den Untersuchungsgegenstand betreffen. RH-Prüfer:innen können auch zeitweise in den Büros des Sozialministeriums arbeiten und müssen alle erforderlichen Zugänge zu elektronischen Akten des Untersuchungsgegenstandes erhalten. Zusätzlich können auch Sachverständige hinzugezogen werden. Nach Berücksichtigung all dieser Inhalte wird der Rohbericht verfasst. Das zuständige Ressort, das Sozialministerium, erhält die Möglichkeit eine Stellungnahme abzugeben, auf die der RH auch reagieren kann. Letztendlich befinden sich in diesem Bericht auf Basis der herausgefundenen Fakten Empfehlungen des RH, wie zukünftig effizienter und wirtschaftlicher vorgegangen werden kann. Das Sozialministerium kann diese Empfehlungen dann umsetzen oder – unter Angabe von Begründungen – nicht befolgen. Wäre z.B. eine Empfehlung, die Abteilungen im Sozialministerium anders zu organisieren, so würde das Ressort meinen können, dass dies aufgrund der besonderen Herausforderungen durch Covid-19 und den Fachkräftemangel aktuell nicht zielführend wäre. Einige Zeit nach diesem ersten Bericht gibt es die Option eines Follow-Up-Berichts: in diesem Beispiel würde der RH dann prüfen, ob die Empfehlungen des ersten Berichts (Neuordnung der

KAPITEL 6: KOMPETENZEN DER AKTEUR:INNEN IM BUDGETZYKLUS

Organisation) umgesetzt wurden bzw. warum sie nicht umgesetzt werden konnten.

F. Organe der Haushaltsführung: Haushaltsleitende Organe (Fachministerien; Ressorts)

Es sind zwei unterschiedliche Organbegriffe im öffentlichen Haushaltswesen zu unterscheiden, die im Sinne des 4-Augen-Prinzips (siehe Kapitel 7) auch gegenseitige Kontrollfunktionen haben:

Anordnende und
Ausführende Organe

- Anordnende Organe: geben Zahlungen in Auftrag. Zu Ihnen zählen:
 - Haushaltsleitende Organe (Ressorts; Ministerien): Steuerung in der Planung (Budgetaufteilung), Kontaktpunkt zum BMF von Budgetstruktur bis Verrechnung bzw. zum BMKÖS betreffend Personal und Wirkungsorientierung; interne Planung des Budgets, Erstellung der Angaben zur Wirkungsorientierung, Zuarbeit beim Strategiebericht, Datenerfassung der Budgetdaten, Festlegung des internen RZL-Plans
 - Leiter:innen der haushaltsführenden Stellen (Verrechnungsstellen für die Detailbudgets, da nur dort konkret verrechnet = Budget ausgegeben werden kann): Bewirtschaftung des eigenen Detailbudgets, Steuerung der nachgeordneten Dienststellen des eigenen Detailbudgets, Umschichtungen von Budget (siehe Kapitel 7)
- Ausführende Organe: führen z.B. Zahlungen durch
 - Buchhaltungsagentur des Bundes: Ordnung, Erfassung und Aufzeichnung der Verrechnungsdaten, Durchführung der elektronischen Auszahlungen inklusive der Innenprüfung (Kapitel 7)
 - Zahlstellen: für den Barzahlungsverkehr; nur wenn keine elektronische Überweisung möglich ist (zB.: flexible Handkassen, Soldatenheime des Bundesheeres auf entlegenen Truppenübungsplätzen); Kontrolle ist bei Barzahlungen noch wichtiger als im elektronischen Zahlungsverkehr (erhöhtes Korruptionsrisiko)
 - Wirtschaftsstellen sind bei den haushaltsführenden Stellen einzurichten; Erfassung der Zu- oder Abgänge des Bundesvermögens; die Pflege und Erhaltung dieser Vermögensbestandteile, die Führung der in der Haushaltsverrechnung integrierten Anlagenbuchführung und die Inventur.

KAPITEL 6: KOMPETENZEN DER AKTEUR:INNEN IM BUDGETZYKLUS

Der rote Faden – Beispiel: Sie stimmen sich als Abteilungsleiter:in der Budgetabteilung des Sozialministeriums in der Planungsarbeit mit BMF und BMKÖS ab, im Bereich der Wirkungsorientierung müssen Sie die Angaben dazu für die Untergliederung und das Globalbudget mit dem BMKÖS abstimmen, während das BMF die Details auf Ebene der Detailbudgets hinsichtlich möglicher Widersprüche zur Budgetierung überprüft. Beim Personalplan stimmen Sie sich mit dem BMKÖS ab, dieses legt den Personalplan jedoch iEm dem BMF vor. Mit dem BMF stimmen Sie die Budgetdaten ab, die Aufteilung des Budgets auf Global- und Detailbudgets bzw. in manchen Fällen auch auf den korrekten Konten.

II. Kontrollfragen:

42. Beschreiben Sie drei Aufgaben des BMF in Planung und Vollzug des Budgets
43. Erläutern Sie drei Aufgaben des BMKÖS in Planung und Vollzug des Budgets
44. Nennen Sie drei Aufgaben des Budgetdiensts, wann wurde er gegründet?
45. Wie läuft eine RH-Prüfung ab? Welche Dokumente/Zugänge zu elektronischen Akten darf der RH im Zuge dessen einsehen?
46. Welche Institutionen/Einrichtungen darf der RH im Zuge der Gebarungskontrolle prüfen?
47. Nennen Sie zwei anordnende und drei ausführende Organe und erläutern Sie, wieso deren Aufgabenteilung eine wichtige Kontrollfunktion bedeutet.

III. Weiterführende Informationen:

Lödl, Antl, Petridis-Pierre, Pfau, Seiwald, BHG 2013, Bundeshaushaltsrecht, 4. Auflage, 2019.

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

I. Einleitung

- Wie können Projekte umgesetzt werden, wann muss das BMF um Genehmigung ersucht werden?
- Welchen Mehrwert bietet das Verrechnungssystem des Bundes, das doppische System?
- Wie kann ich im Vollzug des Budgets mehr Mittel als geplant verwenden?
- Kann ich auf meine angesparte Rücklage jederzeit zugreifen?
- Wer ist im Bund für welche Controllingart zuständig?
- Aus welchen Bestandteilen besteht der Bundesrechnungsabschluss?
- Welche Institutionen überprüfen den Bundeshaushalt?
- Wie ist das umfangreiche Kontrollwesen des Bundeshaushaltes aufgebaut?

Fragen über Fragen – all diese werden in Kapitel 7 bearbeitet. Im Budgetvollzug entscheidet sich letztlich, ob das Budget sinnvoll und effizient ausgegeben wird, daher haben diese Inhalte hohe Relevanz auch für das große Bild: das Erreichen von Defizit- und Verschuldenszielen auf staatlicher Ebene. Im Anschluss an den Vollzug muss das Haushaltsjahr abgerechnet werden, um anschließend mit einem umfassenden Bundesrechnungsabschluss den Prüfinstitutionen Rede und Antwort zu stehen.

II. Allgemeine Grundlagen

A. Einleitung, Gründe und Übersicht des Rechnungswesens des Bundes

In Österreich arbeiten Bund, Länder und Gemeinden mit einem doppelten Rechnungswesen (3-Komponenten-Rechnung). Den entsprechenden Budgetgrundsätzen im B-VG, der Transparenz bzw. der getreuen Darstellung der Vermögens-, Finanzierungs- und Ergebnissituation wird damit entsprochen, zudem ist damit eine verbesserte Steuerung möglich.

- 3-Komponenten-Rechnung:
- Vermögenssicht
 - Finanzierungssicht
 - Ergebnissicht

Das öffentliche Rechnungswesen orientiert sich an den International Public Sector Accounting Standards (**IPSAS**) und ist weitgehend IPSAS-konform. Diese internationalen Standards betreffen die Rechnungslegung für die öffentliche Verwaltung (Erfassung, Bewertung, Darstellung und Angabepflichten in Bezug auf Geschäftsfälle und Ereignisse in den Rechnungsabschlüssen). IPSAS werden von einem unabhängigen Board erarbeitet und sind die einzig weltweit anwendbaren Standards für öffentliche Haushalte. Ziel der IPSAS ist, konsistente und vergleichbare Haushalte zu schaffen.

IPSAS

Inhaltlich orientieren sie die IPSAS Standards wiederum an den International Financial Reporting Standards (IFRS) und International

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

Accounting Standards (IAS)²⁷, wobei Anpassungen für den öffentlichen Sektor erfolgen. IFRS sind internationale Rechnungslegungsvorschriften für Unternehmen, die vom International Accounting Standards Board herausgegeben werden.

In der EU gibt es seitens der EK Bestrebungen eigene Standards, **EPSAS** (als europäisches Pendant zu den IPSAS), verpflichtend anwendbar für alle Verwaltungsebenen (Bund, Länder, Gemeinden) zu entwickeln. Derzeit gibt es eine Arbeitsgruppe bei der Europäischen Statistikbehörde (EUROSTAT)²⁸ hierzu. Das Rechnungswesen des Bundes ist ein periodengerechtes Rechnungswesen: dies bedeutet, dass der **konkrete Ressourcenverbrauch** – und **nicht nur der Zahlungsfluss** – ausgewiesen wird.

EPSAS

Beispiel: Miet-Vorauszahlung

Eine Miete für ein neues Arbeitsmarkt Service (AMS)-Gebäude in Salzburg, die im Dezember für Jänner bezahlt wird, wird in den Haushalten getrennt ausgewiesen: die Zahlung im Finanzierungshaushalt wird im Dezember verbucht, im Ergebnishaushalt, der den tatsächlichen Ressourcenverbrauch abbildet, findet sich diese Buchung erst im Jänner wieder.

Beispiel: Abschreibung

Zudem wird auch die Sicht auf die Vermögensaspekte festgeschrieben: beim Kauf eines Investitionsgutes, zB eines Autos für das Arbeitsinspektorat, wird der volle Zahlungsbetrag im Finanzierungshaushalt verbucht, das Auto wird dann im Vermögenshaushalt eingebucht und entsprechend abgeschrieben. Im Ergebnishaushalt zeigt sich dann der Ressourcenverbrauch anhand der Abschreibung: das Auto wird jedes Jahr weniger Wert, da es sich abnutzt. Diese Wertminderung ist der verbuchte Ressourcenverbrauch.

Beispiele für Periodenabgrenzungen

Analog zu den gebrachten Beispielen sind für den Bundeshaushalt somit **drei miteinander verbundene Haushalte** zu führen:

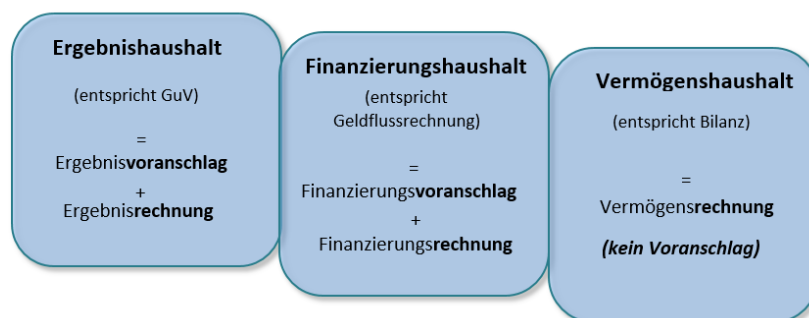


Abbildung 12 Gliederung der drei Haushalte im BHG 2013

²⁷ Die International Accounting Standards (IAS) sind Rechnungslegungsstandards, die bis 2000 vom Board des International Accounting Standards Committee (IASC) herausgegeben wurden. Die International Financial Reporting Standards (IFRS) ersetzen seit 2001 die IAS und werden vom International Accounting Standards Board (IASB) veröffentlicht.

²⁸ Details siehe [Übersicht - EPSAS - Eurostat \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/epsas)
<https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/epsas>

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

B. Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögenshaushalt

1. Ergebnishaushalt

Dieser besteht aus dem Ergebnisvoranschlag (dem Planungsdokument) und der Ergebnisrechnung (der realen Verrechnung der anfallenden Geschäftsfälle). Im Voranschlag werden die geplanten Erträge und Aufwendungen eines Finanzjahres (1.1-31.12.) veranschlagt. Das bedeutet, dass man die geplanten Aufwendungen und Erträge eines Finanzjahres anführt. Im Budgetvollzug in der Ergebnisrechnung werden die einzelnen Buchungen, der reale Verbrauch der im Voranschlag angeführten Aufwendungen und die Einbuchung der real eintreffenden Erträge laufend erfasst und verrechnet.

Beispiel: Ergebnishaushalt in der Praxis

Aufwendungen: Personalaufwand, Instandhaltungsaufwand, Mietaufwand, IT-Aufwand, Büromaterial: welche Ressourcen werden innerhalb eines Finanzjahres verbraucht?

Erträge: aus Abgaben, Transfers, wirtschaftlicher Tätigkeit (zB. Erträge aus Vermietung): Welchen Wertzuwachs erhalte ich innerhalb eines Finanzjahres?

Beispiel:
Aufwendungen und
Erträge

Aufwendungen und Erträge sind periodengerecht zu erfassen. Ausschlaggebend ist nicht der Zahlungszeitpunkt, sondern das Entstehen des Verbrauches. Für den Ergebnishaushalt gibt es einen Auslaufzeitraum bis 15. Jänner des Folgejahrs, bis dahin müssen alle Aufwendungen und Erträge verrechnet sein.

Beispiel: periodengerechte Verrechnung

Eine Stromrechnung für Dezember für das neue AMS-Gebäude in Salzburg wird erst Anfang Jänner übermittelt. Im Finanzierungshaushalt wird diese Zahlung bereits im Jänner verrechnet; im Ergebnishaushalt muss diese Buchung jedoch bis zum 15. Jänner noch rückwirkend in den Dezember gebucht werden. Der im Jänner bezahlte Strom wurde bereits im Dezember verbraucht. Die Zahlung belastet den Finanzierungshaushalt des neuen Jahres, der Aufwand wird aber noch zu Lasten des alten Jahres verbucht.

Beispiel:
Stromrechnung von
Dezember wird im
Jänner bezahlt

Auf Ebene des GB wird im Ergebnisvoranschlag für das BFG die Aufwandsobergrenze festgelegt, diese darf nicht überschritten werden. Allerdings muss zwischen zwei verschiedenen Arten von Aufwendungen und Erträgen unterschieden werden:

- **finanzierungswirksame Aufwendungen und Erträge:** es erfolgt parallel zu diesen ein direkter realer Geldfluss

Beispiel: Auszahlung einer Förderung

Zeitgleich mit dem Aufwand fließt auch in gleicher Höhe Geld (= Auszahlung)

- **nicht finanzierungswirksame Aufwendungen und Erträge:** dabei erfolgt kein direkter Geldfluss

Durch die finanzierungswirksamen und nicht finanzierungswirksamen Aufwendungen können Unterschiede zwischen Ergebnis- und Finanzierungshaushalt entstehen. Beispiele für nicht finanzierungswirksame Aufwendungen sind Wertberichtigungen

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

(insbesondere Wertberichtigungen für Forderungen, Abschreibungen und Rückstellungen)

Beispiel: Abschreibung

Ein Anlagegut (z.B. ein Auto) wurde bereits im Vorjahr bezahlt, im nächsten Jahr (sowie den darauffolgenden Jahren) fließt kein Geld mehr, aber die Wertminderung (= Abschreibung) fällt als Ressourcenverbrauch (= Aufwendung) an.

Die **Abschreibung** wird als nicht finanzierungswirksamer Aufwand verrechnet. Sachanlagen werden linear (monatlich) abgeschrieben. Das bedeutet, dass der Gesamtwert der Anlage durch die Dauer der geplanten Nutzung (= Nutzungsdauer) dividiert wird. Die Nutzungsdauern wurden vom BMF festgelegt.

lineare Abschreibung

Auszug Nutzungsdauer-Tabelle²⁹:

Bezeichnung	Nutzungsdauer in Jahre
Massivbauten	80
Garagen, Glashäuser	40
Hütten, ortsfeste Baracken, Stallungen	20
Möbel	10
Heizungsanlagen	15
Kraftfahrzeuge	8
Maschinen	10

Tabelle 4: Auszug Nutzungsdauern

Durch die lineare Abschreibung und die Möglichkeit einer zusätzlichen Wertminderung, einer **außerplanmäßigen Abschreibung** (zB. wenn eine Anlage unvorhergesehen beschädigt wird) werden Liegenschaften, Gebäude und alle weiteren Sachanlagen des Bundes adäquat dargestellt.

Beispiel: PKW-Anschaffung

Ein PKW für das Arbeitsinspektorat wird angeschafft, laut Nutzungsdauertabelle beträgt die anzuwendende Nutzungsdauer 8 Jahre. Wenn der PKW nun zu einem Gesamtwert von 16.000 Euro am 1.1.2022 beschafft wurde, so reduziert sich dieser Wert jährlich um 2.000 Euro (=16.000/8). Am 1.1.2023 beträgt der Buchwert des PKW in der Vermögensrechnung damit nur mehr 14.000 Euro. Am 1.1.2030, nach 8 Jahren, würde der Buchwert des PKW, wenn er nicht seinen Wert durch größere Reparaturen erhalten bzw. wieder steigern konnte, Null betragen.

Rückstellungen

Rückstellungen stellen weitere **nicht finanzierungswirksame Aufwendungen** dar. Rückstellungen sind in der Bilanz Positionen der PASSIV-Seite. Sie sind in ihrem Bestehen oder der Höhe ungewiss, aber die Eintrittswahrscheinlichkeit beträgt mehr als 50%. Sie sind sozusagen Vorsorgen für später zu zahlende Aufwendungen.

²⁹ gemäß dem Erlass des BMF (GZ. BMF-111500/0016-V/3/2010)

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

Sie sind zu bilden, wenn folgende Kriterien gleichzeitig erfüllt sind:

- Verpflichtung muss vor dem Rechnungsabschlussstichtag bestehen,
- das Verpflichtungsereignis muss bereits vor dem Rechnungsabschlussstichtag eingetreten sein,
- die Erfüllung der Verpflichtung muss wahrscheinlich zu einer Mittelverwendung des Bundes führen und
- die Höhe der tatsächlichen Verpflichtung muss verlässlich ermittelbar ist.

Rückstellungen sind für kurz- und langfristige Ereignisse, z.B. für Abfertigungen, Jubiläumszuwendungen, Prozesskosten, Haftungen, Altlasten sowie Sonstiges zu bilden.

2. Finanzierungshaushalt

Dieser besteht aus dem **Finanzierungsvoranschlag** (dem Planungsdokument) und der **Finanzierungsrechnung** (der realen Verrechnung der anfallenden Geschäftsfälle). Im Voranschlag werden die erwarteten Einzahlungen und Auszahlungen eines Finanzjahres veranschlagt. Im Budgetvollzug werden in der Finanzierungsrechnung die einzelnen Buchungen, der real erfolgte Geldfluss, der im Voranschlag angeführten Einzahlungen und Auszahlungen laufend erfasst und verrechnet.

Beim Finanzierungshaushalt kommt es auf den konkreten Zeitpunkt der Zahlung an. Der Zeitrahmen ist das jeweilige Kalenderjahr, von 1.1. bis 31.12.; es gibt, anders als im Ergebnishaushalt, keinen Auslaufzeitraum über den 31.12. hinaus.

Beispiel: Finanzierungshaushalt in der Praxis

Zahlung einer Miete für einen späteren oder früheren Monat: unabhängig davon, für welchen Zeitraum diese Miete verrechnet wird, es wird jedenfalls mit dem genauen Zahlungsdatum, dem Zeitpunkt, an dem die Zahlung, der Geldfluss an den Vermieter eintritt, verbucht.

Beschaffung eines PKW: unabhängig davon, wie lange dieser abgeschrieben wird, wird die volle Zahlung zum genauen Zeitpunkt des Geldflusses verbucht.

Wichtig ist der Zahlungszeitpunkt

Im Finanzierungsvoranschlag für das BFG wird auf Ebene der UG und des GB die Auszahlungsobergrenze festgelegt, die nicht überschritten werden darf.

3. Vermögenshaushalt

Im Gegenzug zu den beiden bereits erläuterten Haushalten (Ergebnis- und Finanzierungshaushalt) gibt es im Vermögenshaushalt keinen Voranschlag, sondern nur die Vermögensrechnung. Es wird somit keine „Plan-Bilanz“ erstellt. Basis für diese Rechnung ist die erste, einheitliche „Inventur“ des Bundes, die Eröffnungsbilanz zum Stichtag 1.1.2013. Basierend auf den Zahlen der Eröffnungsbilanz erfolgt die Vermögensrechnung: jeder Wertzuwachs bzw. jede Wertminderung von Vermögenswerten und Schulden (Fremdmittel) muss verbucht werden. So wird jeweils im Nachhinein jährlich eine „Schlussbilanz“ für das abgelaufene Finanzjahr erstellt, die anzeigt, inwiefern sich die

Bilanz

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

Aktiva (= bestehendes Vermögen: Was besitzt der Bund?) und Passiva (= Finanzierung der Aktiva: Wie ist das Vermögen finanziert?) des Bundes in diesem Zeitraum im Vergleich zum Stand des Vorjahres entwickelt haben. Diese Schlussbilanz erfolgt zum Stichtag 31.12. eines Jahres und wird im **Bundesrechnungsabschluss** dargestellt.

AKTIVA	PASSIVA
Langfristiges Vermögen	Nettovermögen (Ausgleichsposten)
Kurzfristiges Vermögen	Langfristige Fremdmittel
	Kurzfristige Fremdmittel
Summe Aktiva	Summe Passiva

Abbildung 13 Aufbau Bilanz

Beispiel: Vermögenshaushalt

Vermögenswerte: Sachanlagen (Grundstücke, Gebäude, PKW, Flugzeuge, Schreibtische...), Beteiligungen (an Unternehmen usw.), Forderungen (an Firmen: es wurde bereits bezahlt, aber noch nicht geliefert), Vorräte (Produktionsmittel: Holz für Werkstätten, Treibstoffe usw.), Bargeld

Fremdmittel: Finanzschulden, Verbindlichkeiten (erhaltene Lieferungen, die noch nicht bezahlt wurden), Rückstellungen (siehe Ergebnishaushalt: Vorsorgen für Abfertigungen usw., die schlagend werden können)

Nettovermögen: gleicht die Differenz zwischen der Summe der Aktiva und den Fremdmitteln aus. In der Privatwirtschaft würde man von Eigenkapital sprechen.

Welche Positionen befinden sich im Vermögenshaushalt?

C. Vorhaben: Prozess der Einvernehmensherstellung/Mitbefassung/Verrechnung

Intro – der rote Faden – Beispiel: Das BMASK wird generalsaniert, dies kostet viel Geld und war, da das Sachverständigengutachten zur Bausubstanz des Gebäudes erst nach der Budgeterstellung vorlag, zum Planungszeitpunkt des geltenden Budgets (BFG) nicht ersichtlich. Ab welchen Beträgen müssen Sie das BMF einbinden? Wie läuft diese Mitbefassung, auch mit dem BMKÖS, ab?

Der rote Faden

Bei Projekten, die bestimmte Wertgrenzen übersteigen (diese sind im Anhang A der Vorhabensverordnung des Bundes zu finden) muss das BMF um Genehmigung ersucht werden, wobei zwischen dem Fachressort und dem BMF abweichende Regelungen vereinbart werden können. Wird ein Wert von insgesamt EUR 20 Mio. überschritten, so muss bereits vor dem BMF das BMKÖS (dort die Wirkungscontrollingstelle) zur Qualitätssicherung der WFA mitbefasst werden (siehe dazu Kapitel 5). Grundsätzlich muss ab Überschreiten dieser Wertgrenze jedenfalls eine WFA erstellt werden.

Wertgrenze iHv EUR 20 Mio. ausschlaggebend

Das BMF prüft die Projekte – Bauprojekte, Beschaffungen, Anmietungen – ob effizient und zweckmäßig gehandelt werden soll, ob

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

der Bedarf plausibel erläutert wird und prüft, ob es zu keinen verlorenen Aufwendungen kommt (z.B. Renovierung eines Gebäudes, das in Kürze aufgrund eines neuen Standortes aufgegeben wird). Sobald das BMF eine entsprechende Erledigung mit seiner Zustimmung an das Ressort versandt hat, muss das Ressort die erforderlichen Budgetmittel für das Projekt als Mittelbindung im Verrechnungssystem (HV SAP) eingeben. Damit wird Budget gebunden, um zum Zeitpunkt der Zahlung zur Verfügung zu stehen. Dauert ein Projekt länger als ein Jahr mit Zahlungen in zukünftigen Finanzjahren, so müssen entsprechende Vorbelastungen eingebucht werden, um bereits vorab in zukünftigen Jahren erkennen zu können, wieviel des zur Verfügung stehenden Budgets noch für neue Projekte verwendet werden kann bzw. was davon bereits fix verplant ist. Sollte sich das Vorhaben um mehr als 10% im Vergleich zum Planungszeitpunkt der ersten Mitbefassung verteuern, so muss das BMF erneut um Genehmigung ersucht werden, wobei eine adaptierte WFA beizusteuern ist.

Der rote Faden - Beispiel: Die Generalsanierung stellt ein Bauprojekt über mehrere Jahre dar; bei über EUR 5 Mio. muss gem. der Mitbefassungsgrenze das BMF mitbefasst werden (Zu-/Umbau im Hochbau). Durch effiziente Bauweisen wird ein Gesamtbetrag von EUR 15 Mio., drei Jahre mit Jahresraten zu je EUR 5 Mio., fällig, womit das BMKÖS nicht vorab eingebunden werden muss, da die Mitbefassungsgrenze von EUR 20 Mio. nicht überschritten wird

III. Regeln im Budgetvollzug

A. Einleitung: die wichtigsten Vollzugsregeln

Mehr ausgeben als geplant – wie wird umgeschichtet? Was für Möglichkeiten bieten die Rücklagen? Und was sind Vorbelastungen- bzw. Vorberechtigungen? Diese und weitere Fragen werden im Vollzugskapitel bearbeitet und bieten praxisnahe Lernerlebnisse.

Intro – der rote Faden – Beispiel: Sie benötigen aufgrund der Renovierung daher mehr Budget als in der Planung gedacht. Welche Optionen haben Sie? Wann müssen Sie das BMF einbinden? Wie könnten Sie eine Rücklage nutzen, wie umschichten? Wann müssen Sie im Monatsvoranschlag eine Ratenzahlung für den Bau von EUR 6 Mio. mit dem Zahlungszeitpunkt angeben?

Es gibt die Möglichkeit, bei veranschlagten Mitteln flexibel Änderungen vorzunehmen. Beispielweise können je nach Bedarf vorhandene, veranschlagte Budgetmittel unter bestimmten Bedingungen umgeschichtet werden. Mögliche Gründe für einen solchen Bedarf sind einerseits nicht erwartete Mehraufwendungen bzw. Mehrauszahlungen, die mit den veranschlagten Mitteln nicht mehr bedeckt werden können. Andererseits können es inhaltliche, oft politisch gewünschte, Schwerpunkte sein, für die ungeplant mehr Mittel zur Verfügung stehen müssen.

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

Neben der Möglichkeit des Umschichtens können Rücklagen herangezogen werden, um auftauchende Budgetlücken schließen zu können.

Beispiel: PC-Beschaffung für AMS-Kurse

Das AMS möchte 20 neue PCs kaufen. Im Budget gibt es aber nur Mittel für 10 PCs. Nun ist das Paket von 20 PCs aber pro PC um einiges günstiger als das Paket von 10 PCs. Daher werden im Jahr der Veranschlagung die budgetierten Mittel für 10 PCs nicht ausgegeben, sondern am Ende des Finanzjahres in die Rücklage übergeleitet. Im nächsten Jahr sind nunmehr Mittel für 10 PCs budgetiert. Es können aber 20 PCs beschafft werden, weil davon 10 durch zusätzliche, davor angesparte Mittel aus der Rücklage bedeckt werden und nur die Hälfte durch das Budget bedeckt werden muss.

Beispiel Verwendung der Rücklagen im Budgetvollzug

Sowohl die Umschichtung, nach deren Durchführung ein GB oder eine UG mehr Mittel als davor veranschlagt verfügt, als auch die Rücklagenentnahme in diesem Rahmen stellt eine Mittelverwendungsüberschreitung (MVÜ) dar. Diese Überschreitung der veranschlagten Mittel muss bedeckt werden: wenn ein Mehrbedarf in einem GB entsteht, kommt es gleichzeitig zu einem Minderbedarf in einem anderen GB, das Mittel im Zuge der Umschichtung abgibt, bzw. zu einer Reduktion der Ersparnisse, der Rücklagen, führt.

B. Mittelumschichtungen: Grundregeln

Es kann zwischen DBs des gleichen GBs, unterschiedlicher GBs der gleichen UG und auch GBs unterschiedlicher Untergliederungen der gleichen Rubrik umgeschichtet werden. Umschichtungen zwischen Rubriken bedürfen einer politischen Einigung und sind damit ein seltener Sonderfall. Sollten solche Umschichtungen erforderlich sein, so müssten diese zumeist im Zuge einer Regierungsbildung erfolgen, analog zu einer Änderung des Bundesministeriengesetzes (BMG).

- **Es kann nur zwischen Gleichem umgeschichtet werden:** zwischen jeweils finanzierungswirksamem bzw. nicht finanzierungswirksamem Aufwand, zwischen jeweils fixen bzw. variablen Bereichen (eine Ausnahme durch die Festsetzung einer zweckgebundenen Gebarung im BFG ist möglich);
- Die **Gesamtsummen** von Aufwand, Auszahlungen und Nettofinanzierungsbedarf bei Untergliederung und Globalbudget dürfen grundsätzlich **nicht überschritten** werden; ist dies dennoch der Fall, handelt es sich inhaltlich um eine MVÜ; Diese Ausnahme kann bei der Entnahme von Rücklagen zwecks Bedeckung einer MVÜ passieren. Diese zählt aber nicht als Mittelumschichtung, da Mittel zur Bedeckung herangezogen werden, die nicht von einem anderen DB im Budget stammen, sondern aus der Rücklage kommend zusätzlich zur Verfügung stehen.
- **Zustimmung des BMF:** diese ist bei Umschichtungen, die die Aufwands- und (oder) Auszahlungsobergrenze des GB oder der UG übersteigen, erforderlich; Inhaltlich handelt es sich in solchen Fällen um eine MVÜ.

Umschichtungsmöglichkeiten

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

Arten und Voraussetzungen der Mittelumschichtungen:

- Selbstständig durch die HHF-Stelle ohne Information und Zustimmung von BMF und RH: zwischen Detailbudgets zweiter Ebene in einem Detailbudget erster Ebene;
- Information nach Umschichtung an den BMF und den RH: sobald eine DB1- Grenze überschritten wird (zB. zwischen zwei DB1, zwischen zwei DB2, die in verschiedenen DB1 liegen)
- Nur mit haushaltsrechtlicher Ermächtigung nach Antrag des haushaltsleitenden Organs (HHLO) auf Überschreitung der Auszahlungs- bzw. Aufwandsobergrenze gegen Bedeckung in der UG: wenn GB-Grenzen innerhalb einer UG überschritten werden.
- Nur mit haushaltsrechtlicher Ermächtigung nach einvernehmlichem Antrag der verschiedenen HHLO vor der Umschichtung: wenn UG-Grenzen innerhalb einer Rubrik überschritten werden. Im Sinne einer einfachen technischen Umsetzung dieses Umschichtungsvorganges sollte, bevor eingebucht wird, jedenfalls das Einverständnis der betroffenen HHLO feststehen.

C. Mittelverwendungsüberschreitungen

Die im Budget festgelegten Auszahlungen dürfen grundsätzlich nicht überschritten werden. Ist dies aber nötig, so handelt es sich entweder um **außerplanmäßige** (im Budget nicht vorgesehene) oder **überplanmäßige** (überschreiten des Budget-Höchstbetrages) Auszahlungen. Überplanmäßige MVÜ bedürfen einer Zustimmung des BMF auf Basis einer finanzgesetzlichen Ermächtigung, außerplanmäßige der vorherigen Genehmigung durch den Nationalrat. Ausnahmen sind Gefahr im Verzug oder ein Verteidigungsfall. Diese Ausnahmen kommen jedoch in der Praxis selten vor.

- Antragspflicht an das BMF: die Zustimmung wird nur erteilt, wenn die Bedeckung der Überschreitung im Finanzierungshaushalt- als auch ein Ausgleich im Ergebnishaushalt gegeben ist (Bsp.: durch Umschichtungen oder die Entnahme einer Rücklage)
- Im variablen Bereich sind MVÜ nur möglich, wenn alle Rücklagen dieses Bereichs entnommen wurden, die Bedeckung erfolgt durch Mehreinzahlungen aus Kreditoperationen.
- Überschreitungen im nicht finanzierungswirksamen Bereich: die Überschreitungsermächtigung des BMF ist auch bei nicht finanzierungswirksamen Aufwendungen (Bsp.: Bewertungsvorgänge) erforderlich. Dies ist ein Fall, der eintreten kann, wenn z.B. eine außerplanmäßige Abschreibung, eine Beschädigung eines Anlagegutes, eintritt und in der Budgetierung der Abschreibung nicht ausreichend Spielraum für diesen nicht konkret erwartbaren Fall vorliegt.
- Wenn GB-Grenzen überschritten werden: Die Bedeckung innerhalb der UG muss sichergestellt sein und die Obergrenzen der Rubrik (Auszahlungen) dürfen nicht überschritten werden. Eine BFG-Ermächtigung und das Einvernehmen mit dem BMF sind erforderlich.

Regeln bei MVÜ

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

- Wenn UG-Grenzen überschritten werden: alle möglichen Mittelumschichtungen müssen bereits erfolgt sein, die Rücklagen des betroffenen DB müssen bereits höchstmöglich entnommen sein, die Obergrenzen der Rubrik (die Auszahlungen betreffend) dürfen nicht überschritten werden. Eine BFG- Ermächtigung und das Einvernehmen mit dem BMF sind erforderlich.

D. Rücklagen

Die Rücklage wird auf Ebene der DB gebildet und soll der zuständigen HHF-Stelle zu Gute kommen. Diese HHF-Stelle hat durch ihre Einsparungen, Projektverzögerungen oder Mehreinzahlungen die Rücklage angespart, sie hat damit ihr „Sparschwein“ befüllt.

Flexibilität durch Rücklagen

Beispiel: Rücklagen des Arbeitsinspektorats *(unter der Annahme stabiler Energiepreise)*

Das Arbeitsinspektorat ist für sein DB zuständig. Achten nun alle Bediensteten darauf, dass Strom gespart wird, kein unnötiges Licht aufgedreht wird und dass bei den Heizkosten vernünftig gesteuert wird, so wird für die Strom- und Heizkosten weniger als budgetiert ausgegeben, es bleiben Mittel übrig, die der Rücklage zugeführt werden. Mögliche Mehreinzahlungen werden am Jahresende auch in die Rücklage übergeleitet. Das Management des Arbeitsinspektorats kann mit dieser erarbeiteten Rücklage dann im nächsten Jahr neue Möbel kaufen und Prämien bei Erreichung der Ziele für die Bediensteten auszahlen; für beides hätte das laufende Budget ohne die Inanspruchnahme der Rücklagen nicht ausgereicht.

Wenn nun eine HHF–Stelle mehrere DBs und damit Rücklagen bewirtschaftet, so kann sie alle diese Rücklagen entnehmen und diese auch zwischen allen von ihr bewirtschafteten DBs umschichten (vorausgesetzt, dass keine GB-Grenze überschritten wird). Dies schränkt die Eigenverantwortung der einzelnen DBs ein, verbessert dafür aber den raschen Vollzug, wenn eine solche Umschichtung am Ende des Finanzjahres erforderlich ist.

Rücklagenbildung: Durch das BMF im Einvernehmen mit dem HHLO auf der untersten Ebene der DBs; Am Ende des Finanzjahres werden entsprechend dem Budgetverbrauch des jeweiligen DBs verbleibende, nicht verbrauchte Budgetmittel automatisch in die DB-Rücklage übergeleitet. Sonderfall der Mehreinzahlungen in einer UG: diese können im jeweiligen DB schon vor Ende des Finanzjahres, unterjährig, einer Rücklage zugeführt werden.

Rücklagenentnahme: Diese ist nur von der zuständigen HHF-Stelle möglich. Für die Entnahme muss ein Antrag an das BMF gestellt werden, das seit 2014 im strikten Budgetvollzug, auch bei Vorliegen aller formellen Entscheidungsgrundlagen, einer Rücklagenentnahme nur dann zustimmt, wenn dadurch die Defizitwerte des Bundes nicht gefährdet werden. Rücklagen wurden durch nicht in Anspruch genommenes Budget aufgebaut, sie wurden, anders als in der Privatwirtschaft, nicht im Voraus finanziert. Das bedeutet, dass bei Entnahme Geld am Finanzmarkt aufgenommen werden muss, was zu einem höheren Defizit führt. Eine Rücklagenzuführung jedoch entlastet das Defizit, da ein geplantes Budget nicht benötigt wird und damit auf

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

den Finanzmärkten auch nicht finanziert werden muss, womit ein geringeres Defizit als geplant erreicht wird.

E. Monatshaushalt - Monatsvoranschlag: Liquiditätsmanagement

Im Monatsvoranschlag werden die **voraussichtlichen Ein- und Auszahlungen der Finanzierungsrechnung** des kommenden Monats angegeben: wie viel Geld braucht das Ressort im kommenden Monat? Die bloße Teilung des Jahresbudgets durch 12 wäre nicht ausreichend da alleine durch Sonderzahlungen bei den Gehältern (1,5-fache Gehälter) jeden Monat individuell gesteuert werden muss. Konkrete einmalige Zahlungen, höhere Rechnungsbeträge, Mieten, die nicht monatlich – sondern auf einmal für mehrere Monate fällig werden sind weitere Beispiele dafür. Auf Basis der individuellen Überlegungen, wie oben kurz beschrieben, legt das BMF Auszahlungsobergrenzen fest und kann auch Überschreitungen genehmigen.

Damit kann in Abstimmung zwischen den HHLO und dem BMF jeden Monat flexibel und genau Geld auf den Kapitalmärkten aufgenommen werden. Es wird nicht aus Vorsicht zu viel Geld aufgenommen, das dann am Monatsende nicht verbraucht würde. Österreich finanziert sich über Kapitalaufnahmen auf den Finanzmärkten: jede Kapitalaufnahme, die am Monatsende nicht verbraucht wurde, verursacht unnötige Zinszahlungen für die Geldaufnahme. Aus überhöhter Vorsicht um jedenfalls eine ausreichende Liquidität des Bundes zu gewährleisten erhöhte Kapitalaufnahmen zu tätigen führt damit zu unnötigen Mehrauszahlungen für den Zinsaufwand. Operativ führt die Bundesfinanzierungsagentur das Liquiditätsmanagement im Auftrag des BMF aus.

= Instrument der Liquiditätsplanung, es soll nur das Geld abgerufen werden, das real gebraucht wird

Beispiel: Monatsvoranschlag im Sozialministerium

Das Sozialministerium übermittelt elektronisch an das BMF die davor von allen (nachgeordneten) Dienststellen gesammelten Daten, wieviel Geld im nächsten Monat ausgegeben werden soll, und bei Zahlungen über EUR 5 Mio. auch den Tag der Zahlung. Das BMF prüft dies, fasst alle Monatsvoranschläge zusammen und beauftragt die ÖBFA Kapital aufzunehmen. Dabei wird berücksichtigt, welcher Anteil der erforderlichen Zahlungen durch laufende Steuereinnahmen abgedeckt werden kann; nur der Anteil, der darüber hinausgeht, wird durch neue Schulden (meist Bundesanleihen) abgedeckt. Werden Zahlungen aufgrund von Verzögerungen nicht im geplanten Monat getätigt, so können deren Beträge als Monatskreditübertragung in den nächsten Monat übertragen werden.

F. Vorbelastungen: längerfristige Planung - Verpflichtungen in kommenden Jahren

Vorbelastungen sind eingegangene Verpflichtungen des Bundes, zu deren Erfüllung nach Maßgabe der Fälligkeit in künftigen Finanzjahren Auszahlungen des Bundes geleistet werden müssen.

Beispiel: Vorbelastung: PKWs für das Arbeitsinspektorat

Ein Vertrag über die Bestellung von 100 PKWs für das Arbeitsinspektorat wird abgeschlossen. Es kommt nur zu einer Anzahlung, ein Liefer- und Zahlungsplan sieht Teillieferungen und Teilzahlungen über fünf Jahre hinweg vor. Der Anteil der Bestellsumme, für den bereits zu Beginn unterschrieben

Bestellte Ware kommt in den nächsten Jahren

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

wurde, der aber erst in zukünftigen Finanzjahren konkret gezahlt werden muss, ist als Vorbelastung einzubuchen.

Vorberechtigungen bringen im Gegenzug dazu Berechtigungen, in zukünftigen Finanzjahren Einzahlungen zu erhalten.

Beispiel: Vorbereitung

Das Sozialministerium vermietet für konkrete Versammlungen einen Festsaal an einen privaten Verein. Diese Versammlungen finden entsprechend dem unterschriebenen Vertrag dreimal jährlich statt und dürfen maximal 5 Jahre lang so erfolgen. Nunmehr bezahlt der Verein immer erst direkt nach der Abhaltung der Versammlung die Miete. Ab dem Zeitpunkt des für 5 Jahre unterschriebenen Rahmenvertrages müssen die zu erwartenden Einzahlungen dieser kommenden 5 Jahre als Vorberechtigungen eingebucht werden.

Zugesicherte
Einzahlungen der
kommenden Jahre

Das BMF muss dem Nationalrat (dem Budgetausschuss) über erhebliche finanzielle Vorbelastungen berichten. Dies ist der Fall, wenn die zukünftigen Verpflichtungen, die Vorbelastungen eines GBs in Summe eine Höhe erreichen, die die Auszahlungsobergrenze dieses GBs übersteigt.

In der konkreten Budgetplanung müssen die Fälligkeiten der bereits eingegangenen Vorbelastungen berücksichtigt werden: es kann sein, dass vom zur Verfügung stehenden Budget bereits ein Teil für bestehende und fällig werdende Vorbelastungen, in vorhergehenden Finanzjahren eingegangene Verpflichtungen (Vertragsabschlüsse), reserviert werden muss.

Der rote Faden – Beispiel: Wenn Sie durch Umschichtungen ausreichend Mittel für die Generalsanierung zur Verfügung haben, so müssen Sie, solange Sie im selben GB bleiben, das BMF bzw. den RH nur informieren. Benötigen Sie Budget aus einem anderen GB derselben UG oder decken Sie die Kosten durch eine Rücklagenentnahme ab, so muss ein Antrag an das BMF gestellt werden. Die Baurate iHv EUR 6 Mio. muss im Monatsvoranschlag mit dem Fälligkeitsdatum im Vorhinein bekannt gegeben werden, da sie EUR 5 Mio. übersteigt. Die ÖBFA kann mit dieser Information tagesaktuell auf die Finanzmärkte gehen um zum richtigen Zeitpunkt zum niedrigsten Zinssatz die Liquidität für die Zahlung sicherzustellen.

Der rote Faden

IV. Wie wird das Budget laufend kontrolliert und geplant?

A. Controlling

Wie kann ich unterjährig sicherstellen, dass ich bis zum Jahresende mit meinem geplanten Budget auskomme? Wie kann ich gegensteuern, wenn der (budgetäre) Eisberg in Sicht kommt? In welchen Bereichen hat der Bund ein Controlling eingerichtet? Diese Themen werden auf den kommenden Seiten realitätsnah bearbeitet.

Intro – der rote Faden – Beispiel: Im Controlling müssen Sie die zusätzlichen Kosten der Generalsanierung berücksichtigen, wie tun Sie dies, womit bedecken Sie die Überschreitung im Controlling? Für die Koordinierung der Generalsanierung stellen Sie 5 neue

Der rote Faden

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

Vertragsbedienstete ein, diese sind im Personalplan enthalten. Inwiefern wirkt sich dies auf das Personalkapazitätscontrolling mit dem BMKÖs aus?

Unter Controlling versteht man einen **prozessintegrierten, permanenten Soll-Ist-Vergleich**, gerichtet auf eine plangemäße Zielerreichung (vergleichbar mit einem Lotsen, der dem Kapitän Kursabweichungen meldet; die von diesem angeordneten gegensteuernden Maßnahmen sollen die Erreichung des Zieles sicherstellen). In diesem Sinne hat das BMF hinsichtlich des Vollzuges des Bundeshaushaltes die Funktion eines „Gesamt-Controllers“. Entsprechend sind auf Detailebene die HHF-Stellen und HHLO für die Zulieferung realistischer Daten zuständig.

Controlling bedeutet nicht Kontrolle, sondern Steuern und Lenken!

Vollzogen in **Letztverantwortung durch das BMF**:

- **Budgetcontrolling:** Auswirkungen von Planungs-, Entscheidungs- und Vollzugsprozessen sowie wesentliche Änderungen der Entwicklung der veranschlagten Ein- und Auszahlungen/Aufwendungen und Erträge sowie Änderungen in der Vermögensrechnung

Beispiel: Budgetcontrolling

Es wurden 100 Euro budgetiert. Im Juli des laufenden Finanzjahres wird festgestellt, dass aufgrund eines unerwarteten Vertragsabschlusses 20 Euro zusätzlich benötigt werden. Zudem wird erkannt, dass durch geringere Energiekosten im ersten Halbjahr erst 20 anstatt erwarteter 30 Euro für Energie angefallen sind. Nunmehr muss im Controlling angegeben werden, dass zusätzliche Auszahlungen anfallen werden und wie diese bedeckt werden: die zusätzlichen 20 Euro können z.B. durch eine Rücklagenentnahme aufgebracht werden. Zudem muss bekanntgegeben werden, dass hochgerechnet auf das Gesamtjahr mit Minderauszahlungen für Energie in der Höhe von 20 Euro gerechnet wird. Um zu erklären, wieso diese Minderauszahlungen nicht direkt für die Mehrauszahlungen verwendet werden, muss z.B. erläutert werden, dass gleichzeitig Mehrauszahlungen im Personalbereich anfallen und dadurch die Minderauszahlungen wieder ausgeglichen werden.

- **Risikocontrolling:** Es besteht die Verpflichtung Risiken zu erkennen, zu erfassen, zu bewerten und Steuerungsmaßnahmen zu setzen, die diese Risiken bekämpfen oder minimieren.

Beispiel: Risikocontrolling

Durch außenpolitische Veränderungen, Bürgerkriege und Revolutionen im Nahbereich Europas wird mit einem erhöhten Aufkommen von Flüchtlingen gerechnet. Das Risiko des maximalen Flüchtlingsstromes, der als möglich erachtet wird, muss in dem Ausmaß, indem es budgetär nicht abgedeckt ist, angegeben werden.

Neben diesen real möglichen Risiken können auch grundlegende Aspekte angegeben werden, deren Eintreten unrealistischer ist: dies könnte z.B. der Kriegsfall für die Landesverteidigung sein.

Vollzogen in Letztverantwortung durch die HHLO mit anteiligem Beitrag des BMF:

- **Finanz- und Beteiligungscontrolling:** Das jeweils zuständige Ministerium, das Eigentümer des entsprechenden mehrheitlichen

Beteiligungscontrolling der ausgegliederten Unternehmen

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

Anteils des Unternehmens ist, hat für die Durchführung des Beteiligungscontrollings zu sorgen. Gegenstand des Beteiligungscontrollings ist, Vorschauen und zukünftige Entwicklungen plausibel und nachvollziehbar darzustellen, um den jeweils zuständigen Ministerien eine Beurteilung der Beteiligungslage zu ermöglichen und daraufhin gegebenenfalls steuernd eingreifen zu können.

Das Beteiligungscontrolling umfasst die betriebswirtschaftliche Berichterstattung, das ist die Darstellung der Finanz- und Ertragslage des Unternehmens. Damit wird klar ersichtlich, ob das Unternehmen eine positive Entwicklung aufweist oder negative Tendenzen sichtbar werden, die eine Gegensteuerung erfordern. Zudem ist eine halbjährliche Berichterstattung an den Budgetausschuss des Nationalrates über die Ergebnisse des Beteiligungs- und Finanzcontrollings vorgesehen.

Vollzogen in Letztverantwortung durch das BMKÖS

- **Personalkapazitätscontrolling:** Das BMKÖS hat zur Steuerung der Personalkapazität ein Personalkapazitätscontrolling durchzuführen und dem BMF zur Kenntnis zu bringen; damit wird sichergestellt, dass die im Personalplan festgelegte maximale Personalkapazität nicht unerlaubt überschritten wird. Personalleasingverträge sind vom Stellenplan nicht umfasst und werden unter Sachaufwand ausgewiesen.
- **Wirkungscontrolling:** Im Unterschied zu den Controllingbereichen des BMF muss das Wirkungscontrolling in einer qualitativen Dimension gesehen werden: es überprüft laufend, ob inhaltliche Wirkungsziele, Vorhaben gemäß der wirkungsorientierten Folgenabschätzung (siehe Kapitel 5) auch den angegebenen Vorgaben, Meilensteinen und Kennzahlen entsprechen.

Controllingbereiche
des BMKÖS

Der rote Faden – Beispiel: Im Controlling werden die zusätzlichen Zahlungen für die Generalsanierung und ihre Bedeckung rechtzeitig, sobald bekannt und plausibel, dokumentiert; anzuführen ist weiters, ob diese durch Rücklagen oder Umschichtungen abgedeckt werden können. Zusätzliches Personal, das neu angestellt wird, dessen Planstellen jedoch bereits im Personalplan enthalten sind, hat auf das Personalkapazitätscontrolling keine Auswirkung. Im Zuge des Wirkungscontrollings können verschiedene Meilensteine der Generalsanierung, wie z.B. der Baufortschritt im Rahmen des geplanten Zahlungsplanes, laufend kontrolliert werden.

Der rote Faden

A. Kosten- und Leistungsrechnung

Die HHF-Stellen sind verpflichtet für alle Detailbudgets eine Kosten- und Leistungsrechnung zu führen. Die Kosten- und Leistungsrechnung des Bundes (BKLR) hat die wirkungsorientierte Veranschlagung und Haushaltsführung sowie die ergebnisorientierte Steuerung der HHF-Stellen mit steuerungsrelevanten Informationen zu unterstützen. Dabei werden die in der Kosten- und Leistungsrechnung abgebildeten Kosten

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

zunächst aus der Ergebnisrechnung abgeleitet. In der BKLR werden Kosten nach **Kostenstellen** (diese bilden die Organisationsstruktur ab) und **Kostenträgern** (diese bilden die Leistungen der Verwaltung) abgebildet. Dabei wird ermittelt, wo (in welchen Organisationseinheiten) und wofür (für welche Leistungen) Kosten anfallen. Der Hauptfokus der BKLR ist dabei die Definition von Leistungen und die Kalkulation der Kosten dieser Leistungen. In der BKLR erfolgt eine Kalkulation der Leistungen auf Vollkostenbasis, dh es werden alle mit der Leistung direkt oder indirekt zusammenhängen Kosten in die Kalkulation einbezogen (Personalkosten der Leistungserbringer, Sachaufwand aber auch indirekte Kosten (bspw. Gebäudekosten, IT-Kosten aber auch Kosten interner Servicebereiche wie der Personal- oder Budgetabteilung)). Um die BKLR für die Steuerung nutzen zu können, sind die in der BKLR definierten Leistungen mit den in der wirkungsorientierten Haushaltsführung bzw. den im Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen (RZL-Plänen) festgelegten (Wirkungs-)Zielen und Maßnahmen abzustimmen.

Beispiel:

Eine Justizanstalt weist im RZL-Plan auf, dass Sozialarbeiter:innen einen Anteil ihrer Zeit für berufsbildende Betreuung der Häftlinge aufbringen müssen. Dies ist, heruntergebrochen auf die Ebene der Justizanstalt, die Umsetzung des Wirkungsziels der Justiz für eine bessere Häftlingsbetreuung. Dafür wird festgehalten, dass 5 Sozialarbeiter:innen 16 von 40 Wochenstunden (insgesamt 80 von 200 Stunden) dafür aufwenden müssen. Neben diesem Personaleinsatz wird angeführt, dass dafür 3 Betreuungszimmer und 2 Büroräume erforderlich sind, deren anteilige Heiz- und Energiekosten auch hinzuzuzählen sind.

In der BKLR sind nun Leistungen zu definieren, die mit den RZL-Angaben korrelieren. Eine Leistung wird als Ergebnis eines abgeschlossenen Arbeitsprozesses definiert, der aus einer Reihe von sachlich zusammengehörenden Arbeitsschritten (Aktivitäten, Tätigkeiten, Handlungen) besteht. Die Leistung im angeführten Beispiel könnte somit „Berufsbildende Häftlingsbetreuung“ lauten. Das erreichte Wirkungsziel könnte als „erfolgreich ausgebildete Häftlinge“ definiert werden, wobei hier das entscheidende Kriterium die Messbarkeit ist. In der Gegenüberstellung der Anzahl dieser Erfolgsfälle mit den dafür aufgewendeten Kosten können nun die pro-Kopf-Kosten je ausgebildetem Häftling angegeben werden. Gibt es eine ähnliche Struktur in allen Justizanstalten, so kann im Vergleich (im Benchmarking) festgestellt werden, welche Anstalt die effizienteste Kostenstruktur bei der Leistungserbringung hat. Dabei sind die Besonderheiten (Häftlingsstruktur, Personalsituation etc.) zu berücksichtigen.

Als betriebswirtschaftliches Steuerungsinstrument trifft die BKLR insbesondere Aussagen über die Kosten- und Leistungsstruktur, die Kostentransparenz, die Preis- und Tarifgestaltung sowie über die Wirtschaftlichkeit von Leistungen. Dabei wird zwischen externen Leistungen (Empfänger außerhalb des Ressorts wie Bürger:innen, Unternehmen, andere Ressorts) sowie internen Leistungen (Empfänger innerhalb des Ressorts) unterschieden. Die BKLR ist dabei auch darauf ausgelegt, ein **Benchmarking** von vergleichbaren externen Leistungen aber auch internen Leistungen (z.B. Personalmanagement, Fuhrpark) durchzuführen. Das Benchmarking wird dadurch ermöglicht, dass insbesondere interne Leistungen nach exakt denselben Vorgaben abgebildet und kalkuliert werden und damit Vergleiche dieser

BKLR Basis für
Benchmarking

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

Leistungen getroffen werden können. Erbringt eine Dienststelle diese konkrete Leistung rascher, effizienter oder wirtschaftlicher als eine andere Dienststelle, so kann es zum Austausch kommen, um voneinander zu lernen und gemeinsam besser zu werden. Dabei ist es immer wichtig, einerseits die Zahlen in Relation zu setzen (z.B. Kosten der Bescheiderstellung im Verhältnis zur Anzahl der Bescheide) aber auch die Möglichkeit einer Erläuterung zu schaffen um Besonderheiten herausstreichen zu können.

Detailvorschriften über die konkrete Ausgestaltung der BKLR werden in der Bundeshaushaltsverordnung (BHV) getroffen. Nicht alle HHLO haben dabei eine BKLR nach dem Standardmodell zu führen. Für die obersten Organe (z.B. die Präsidentschaftskanzlei oder die Volksanwaltschaft) sowie kleinere Dienststellen kann eine vereinfachte BKLR gem. § 91 BHV geführt werden: dies ist zweckmäßig, da kleinere Dienststellen keine so komplexe Struktur benötigen wie große Dienststellen (z.B. Zentralstellen) und der Verwaltungsaufwand somit reduziert werden kann.

B. Bundesrechnungsabschluss

Auch der Bund hat als öffentlicher Haushalt wie ein privatwirtschaftlich geführtes Unternehmen einen Rechnungsabschluss zu erstellen. Beim Bund spricht man vom Bundesrechnungsabschluss. Dieser wird vom Rechnungshof auf Grundlage der Abschlussrechnungen der HHLO jährlich erstellt und ist dem Nationalrat bis zum 30. Juni des Folgejahres vorzulegen.

Beispiel: Vorlagezeitpunkt Bundesrechnungsabschluss

Der Bundesrechnungsabschluss des Jahres 2022 muss bis zum 30. Juni 2023 vorgelegt werden.

Rechtliche Grundlage für die Inhalte sowie die Form und Gliederung des Bundesrechnungsabschlusses bilden das BHG 2013 und die Rechnungslegungsverordnung 2013 (RLV 2013). Die RLV 2013 gilt für alle Organe des Bundes, die an der Führung des Bundeshaushaltes beteiligt sind, sowie für alle vom Bund verwalteten Rechtsträger und wird vom Rechnungshof im Einvernehmen mit dem BMF erlassen.

Der Ablauf von der Planung des BFG bis zur Erstellung des BRA sieht wie folgt aus (in der Grafik beispielhaft für das BFG 2023):

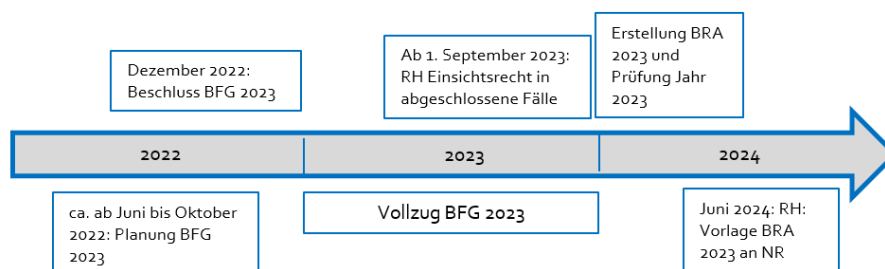


Abbildung 14: zeitlicher Ablauf BFG und BRA

Mit dem BRA kontrolliert der Rechnungshof alle Rechnungen des Bundes. Er stellt die finanzielle Situation des Bundes (Vermögens-

RLV wichtige Grundlage für den Bundesrechnungsabschluss

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

Ertrags- und Finanzlage) dar und gibt insbesondere Auskunft über den Stand der Finanzschulden des Bundes.

Bestandteile des Bundesrechnungsabschlusses

Der BRA besteht grob aus einem Textteil und einem **Zahlenteil**, dieser wiederum beinhaltet folgende Rechnungen:

- Voranschlagsvergleichsrechnung des Finanzierungshaushaltes
- Voranschlagsvergleichsrechnung des Ergebnishaushaltes
- Abschlussrechnungen (Vermögens-, Ergebnis- und Finanzierungsrechnung sowie Nettovermögensveränderungsrechnung)
- Anhänge

Der **Textteil Band 1** erläutert die Voranschlagsvergleichs- und Abschlussrechnungen. **Band 2** bildet die **Segmentberichterstattung** in Form von den Abschlüssen der Untergliederungen ab. Das heißt, dass jede Untergliederung (z.B. UG 11 Inneres) einen eigenen Rechnungsabschluss hat.

je UG ein eigener Rechnungsabschluss

Band 3 enthält die **Prüfergebnisse** (§ 9 RHG-Prüfung), die aus der Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung sowie aus systematischen Prüfungshandlungen (stichprobenweise Prüfung bestimmter Themen) sowie Schwerpunktprüfungen (ein Thema wie z.B. Anlagen und Vorräte wird systematisch geprüft) besteht. Die Schlussempfehlungen bilden den Abschluss eines Prüfberichtes und sind zugleich Auftrag für die Verwaltung, die bemängelten Punkte in Zukunft zu adaptieren bzw. die Anregungen umzusetzen.

Im Zuge der COVID-19-Pandemie enthielt der Prüfbericht des Rechnungshofes auch immer schwerpunktmäßig Informationen zum COVID-19-Krisenbewältigungsfonds.

Der BRA wird im Budgetausschuss des Nationalrates beraten und vom Nationalrat als Gesetz beschlossen. Dieser Genehmigungsakt umfasst zwei Aspekte:

Wie das BFG wird auch der BRA als Gesetz beschlossen

- die Kenntnisnahme des rechnerischen Ergebnisses und
- die politische Beurteilung der erfolgten Haushaltsführung durch die Bundesregierung.

Gleichzeitig mit dem Bundesrechnungsabschluss hat der Rechnungshof dem Nationalrat jährlich einen **Nachweis über den Stand der Bundesschulden** vorzulegen.

Der rote Faden – Beispiel: Sie sind HHLO in einem Fachressort (Sozialministerium) und müssen die Abschlussrechnungen für den Bundesrechnungsabschluss erstellen. Gemeinsam mit der BHAG sind die Konten abzustimmen und die Jahresendbuchungen vorzunehmen. Die Vorgaben im Jahresrundsreiben des BMF sind vordringlich zu beachten. Im Anschluss bekommt jedes HHLO sowohl den BRA für den Bund als auch den BRA für die jeweilige UG (z.B. UG 21) und muss jede große Abweichung, Besonderheiten (z.B. außerplanmäßige Abschreibung, Wertberichtigung von Forderungen) erläutern und eine

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

Stellungnahme abgeben. Zusätzlich kann der Rechnungshof Nachfragen vornehmen und Details zu einzelnen Sachverhalten erfragen.

V. Vermögens- und Schuldengedarung

Die Vermögens- und Schuldengedarung sind auch Teil des Budgetvollzugs: mit den budgetierten Mitteln wird im Vollzug nach den dafür geltenden Regelungen **Vermögen beschafft und verwaltet**. Bei der Abgabe von Vermögensbestandteilen kann es, sollten diese z.B. verkauft werden, zu Erträgen bzw. Einzahlungen kommen.

Zusammenhänge

Der rote Faden – Beispiel: Sie wollen die neu sanierten Räume des Sozialministeriums einrichten und möchten die alten Möbel verkaufen:

In solchen Fällen ist gemäß den Vorgaben der Sachgüterübertragungsverordnung vorzugehen und die Möbel als anbietendes Organ dem BMF bekannt zu geben und im Intranet anzubieten. Findet sich für Sachgüter binnen einem Monat kein übernehmendes Organ, so sind diese bei vorhandener Vormerkung für ausgegliederte Rechtsträger des Bundes an den/die meistbietende/n Interessent:in gegen Entgelt zu veräußern. Sollte sich kein/e Käufer:in für die Möbel finden, können sie unentgeltlich einer karitativen Einrichtung oder Bediensteten überlassen werden.

A. Vermögensgedarung: Erwerb und Bundesvergabe-gesetz 2018

1. Erwerb von Bundesvermögen

Erwerb und Verwaltung von Bundesvermögen obliegen grundsätzlich den haushaltsführenden Stellen. Hierbei sind insbesondere die Vorschriften über die Planung, Vorbereitung und Durchführung von Vorhaben zu beachten. Nach diesen Regelungen ist für den Erwerb von Vermögensgegenständen im Zuge eines Vorhabens ab der Überschreitung bestimmter Betragsgrenzen der BMF mitzubefassen.

Beispiel: Beschaffung von Ausrüstung

Es sollen 300 Motorboote für die Pionier:innen des Bundesheeres beschafft werden. Weist dieses Vorhaben eine Gesamtsumme von über 1 Mio. Euro auf, so ist der BMF mitzubefassen. Liegt die Gesamtsumme über 20 Mio. Euro, so ist vor dem BMF zusätzlich auch noch das BMKÖS mittels einer wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) einzubinden. Entscheidet sich das Bundesheer für eine verminderte Anzahl der Boote oder ein günstigeres Modell und kommt es so auf eine Gesamtsumme von unter 1 Mio. Euro, so kann es dieses Vorhaben alleine, ohne BMF und BMKÖS durchführen.

Der Erwerb von (direkten) Beteiligungen (an Gesellschaften und Genossenschaften des Privatrechts) ist nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig; insbesondere dann, wenn der Bund angemessenen Einfluss an den Organen erhält und einem wichtigen volkswirtschaftlichen Anliegen durch die Übertragung von Aufgaben des Bundes auf den Rechtsträger den Haushaltszielen besser entsprochen werden kann.

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

Die Einholung einer besonderen bundesgesetzlichen Ermächtigung ist insbesondere dann erforderlich, wenn die Auszahlungen für den Erwerb EUR 75 Mio. oder die Höhe einer solchen Beteiligung die Hälfte des sich ergebenden Grundkapitals erstmalig übersteigen würde.

2. Vorgaben durch das Bundesvergabegesetz 2018 (BVergG 2018)

Unter Vergabe versteht man die Erteilung öffentlicher Aufträge (Baufaufträge, Lieferaufträge, Dienstleistungsaufträge, Vergabe von Baukonzessionen und Dienstleistungskonzessionen) durch öffentliche Auftraggeber³⁰.

Definition von Bundesvergabe

Tragende **Grundsätze der Auftragsvergabe** sind freier und lauterer Wettbewerb, Gleichbehandlung aller Bewerber und Bieter, Vergabe nur an befugte, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmer, zu angemessenen Preisen.

Das öffentliche Auftragswesen ist Bundessache in der Gesetzgebung und die Vollziehung fällt ebenfalls in die Zuständigkeit des Bundes³¹ (hinsichtlich bestimmter Sachverhalte). Grundlage ist das **Bundesvergabegesetz 2018**³².

Für Nachprüfungsverfahren derartiger Vergaben ist das Bundesverwaltungsgericht zuständig.

Das Bundesvergabegesetz bindet zunächst sogenannte öffentliche Auftraggeber:innen. Das sind neben Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden auch bestimmte andere Einrichtungen (insbesondere auch ausgegliederte Unternehmen).

Auch sogenannten **Sektorenbereiche** wie z.B. Wasser, Energie- und Verkehrsversorgung unterliegen dem Bundesvergabegesetz.

Anwendungsbereiche:

- Bauaufträge
- Lieferaufträge (Kauf, Leasing, Miete, Pacht von Waren);
- Dienstleistungsaufträge (Aufträge, die keine Bau- oder Lieferaufträge sind)

Das Bundesvergabegesetz unterscheidet zwischen dem **Ober-** und dem **Unterschwellenbereich**. Während der Oberschwellenbereich im Wesentlichen die Regelungen der Vergaberichtlinien der Europäischen Union wiedergibt, konnte der Unterschwellenbereich flexibler gestaltet werden.

Unterscheidung in Ober- und Unterschwellenbereich

³⁰ Vgl. Artikel 1 Abs. 1 der Richtlinie 2014/23/EU, Artikel 1 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24/EU

³¹ Vgl. Art. 14b Abs. 1 und Abs. 2 B-VG

³² Vgl. BVergG 2018, BGBl. I Nr. 65/2018

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

Die Schwellenwerte werden alle zwei Jahre an die entsprechenden Werte des "Government Procurement Agreement" (GPA) angepasst und unterliegen daher gewissen Schwankungen.³³

Beispiel: Oberschwellenbereich

Öffentliche Bauaufträge mit einem Auftragswert von mindestens EUR 5.548.000 unterliegen seit 1. Jänner 2018 den Regelungen des Oberschwellenbereichs.

Durch diese Verordnung können Aufträge im Bau-, Liefer- und Dienstleistungsbereich bis zu einem Wert von EUR 100.000 direkt an geeignete, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen vergeben werden.

Für das Vergabeverfahren sieht das Bundesvergabegesetz jeweils eigene Verfahren vor, die zu beachten sind. An Grundsätzen gelten dabei u.a. das Diskriminierungsverbot entsprechend den Grundsätzen des freien und lauterer Wettbewerbs und die Gleichbehandlung aller Bewerberinnen/Bewerber und Bieterinnen/Bieter.

Übersicht Vergabeverfahren des Bundesvergabegesetzes 2018
• Das offene Verfahren
• Das nicht offene Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung
• Das nicht offene Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung
• Das Verhandlungsverfahren ohne vorheriger Bekanntmachung
• Das Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung
• Die Direktvergabe
• Die Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung
• Die Rahmenvereinbarung
• Das dynamische Beschaffungssystem
• Der wettbewerbliche Dialog
• Die elektronische Auktion (kein eigenes Vergabeverfahren)
• Die Innovationspartnerschaft

Tabelle 5: Übersicht Vergabeverfahren nach BVergG 2018

Die Eignung eines Unternehmens an einem Vergabeverfahren teilzunehmen, wird von der/dem Auftraggeber:in durch Überprüfung von dessen Befugnis, Zuverlässigkeit und finanzieller und wirtschaftlicher sowie technischer Leistungsfähigkeit ermittelt. Damit

³³ Die letzte Anpassung erfolgte der Schwellenwerte erfolgte 2023, vgl. https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2023_II_34/BGBLA_2023_II_34.html.

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

die Eignung gegeben ist, müssen alle drei genannten Elemente vorliegen.

Das BVerG 2018 enthält insbesondere detaillierte Regelungen über Vorgaben zur Ausschreibung, zum Angebot, zur Zuschlagsentscheidung.

B. Das Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffungs GmbH (BBG)

Die Bundesbeschaffung GmbH (BBG) wurde vom BMF als 100%-Tochter des Bundes mit Sitz in Wien gegründet. Unternehmensgegenstand ist die **Wahrnehmung von Beschaffungsvorgängen des Bundes** mit dem Ziel einer ökonomisch sinnvollen Volumens- und Bedarfsbündelung zur Optimierung der Einkaufsbedingungen für den Bund.

Zentrale Beschaffung soll gute Preise gewährleisten.

Operative Aufgaben der BBG sind vor allem die Durchführung von Bedarfserhebungen und von Vergabeverfahren für Bundesdienststellen sowie der Abschluss von entsprechenden (Rahmen-) Verträgen.

Sachlich zuständig ist die BBG für entgeltliche Liefer- und Dienstleistungsaufträge des Bundes, ausgenommen sind Leistungen mit besonderen Sicherheitsmaßnahmen im Sinne der Staatssicherheit und Rüstungsaufträge des Bundesheeres.

Durch Verordnungen des BMF ist festgelegt, welche Güter und Dienstleistungen von der BBG zu beschaffen sind. Die Dienststellen des Bundes sind verpflichtet, ihre Beschaffungen im Rahmen der von der BBG abgeschlossenen Verträge zu tätigen. Die Zuständigkeit der Organe des Bundes zur Beschaffung von Sachen für den Bund ist insoweit eingeschränkt. Länder, Gemeinden und ausgegliederte Rechtsträger des öffentlichen Rechts können sich der Vergabedienstleistungen der BBG bedienen, müssen aber nicht.

Beispiel: Notebook Anschaffung

Notebooks für die allgemeine Verwaltungstätigkeit werden durch die BBG beschafft, hier ist es sinnvoll für alle Ressorts gemeinsam zu beschaffen, um größere Stückzahlen per Rahmenvertrag günstiger abrufen zu können. Es wird ein Rahmenabrufvertrag über 5 Jahre abgeschlossen für maximal 100.000 Notebooks. Wann immer ein HHLO neue Notebooks benötigt, kann aus diesem Kontingent die konkret erforderliche Anzahl abgerufen werden.

C. Verwaltung des Bundesvermögens und Verfügungen über Bundesvermögen

Nachdem Vermögensbestandteile beschafft wurden, müssen sie verwaltet werden, im Bedarfsfall müssen sie auch verkauft, verschenkt oder belastet werden können.

Verwaltung: was passiert mit bestehendem Vermögen?

1. Verwaltung des Bundesvermögens

Die Vermögensbestandteile sind in systematischer Ordnung in der Anlagenbuchführung nachzuweisen, in der der Bestand sowie die Zu- und Abgänge nach Art, Menge, Wert und Wertveränderung zu erfassen

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

sind. Der BMF hat im Einvernehmen mit dem Rechnungshof die näheren Bestimmungen dazu mit Verordnung³⁴ erlassen.

Eine Pflicht zur Versicherung des Bundesvermögens besteht nur in Ausnahmefällen, für den Bund gilt das **Prinzip der Nichtversicherung**.

Die erste gesamte Übersicht des Vermögens (Inventarisierung) erfolgte im Zuge der Eröffnungsbilanz zum Stichtag des 1. Jänner 2013.

Mittels Verordnung des BMF über die bundesinterne entgeltliche Sachgüterübertragung von beweglichem Bundesvermögen³⁵ wird die entgeltliche Übertragung von nicht benötigten Bestandteilen des beweglichen Bundesvermögens von einem Organ des Bundes an ein anderes Organ des Bundes geregelt.

Zur Aufgabenerfüllung sind dem BMF nicht mehr benötigte Bestandteile des Bundesvermögens zur Kenntnis zu bringen und anderen Organen des Bundes im Wege der Sachgüterübertragung (SGÜ) einen Monat lang anzubieten. Von dem übernehmenden Organ ist für die übertragene Sache ein Entgelt in Höhe des Buchwertes zu leisten. Kommt es binnen der **Monatsfrist** zu keiner Übernahme, kann das zuständige Organ eine Verwertung auch gegenüber Dritten durchführen.

Prozess der Sachgüterübertragung

Beispiel: Sachgüterübertragung

Die Büromöbel eines Finanzamtes sind noch in sehr gutem Zustand, aufgrund eines Neubaus dieses Amtes wird jedoch dort auch die Möblierung neu beschafft. Der BMF kann nun die bisherigen Möbel bundesintern zB einem Bezirksgericht oder einer Kaserne anbieten. Sollten diese auch dort nicht benötigt werden, so können diese Möbel an ein Unternehmen verkauft werden. Handelt es sich um Büromöbel, die seit langer Zeit in Verwendung sind, bereits zur Gänze abgeschrieben und nur mehr in mittelmäßigem Zustand sind, so kann je nach Ermessen auch gleich ein Flohmarkt angekündigt werden.

Der Bund hat seine Liegenschaften überwiegend an die Bundesimmobiliengesellschaft (BIG) übertragen und deckt seinen Raumbedarf im Wege von Mietverhältnissen. Die Gebäudeverwaltung erfolgt größtenteils durch die Immobilienmanagementgesellschaft des Bundes GesmbH. Daneben wird das unbewegliche Bundesvermögen auch von haushaltsleitenden Organen verwaltet (z.B. die Kasernen durch das Bundesheer, die Gefängnisse zum Teil durch die Justiz usw.). In diesem Fall besteht bei Veräußerungen keine Pflicht, andere haushaltsleitende Organe zu verständigen.

Liegenschaften zum Großteil bei BIG

2. Verfügungen über Bundesvermögen: Verkauf, Abgabe

Verfügungen über bewegliches oder unbewegliches Bundesvermögen, also insbesondere die Veräußerung, die Belastung mit dinglichen

Verfügungen – Abgabe und Verkauf von Vermögen

³⁴ Vgl. [RIS - Bundesvermögensverwaltungsverordnung - Bundesrecht konsolidiert, Fassung vom 31.08.2022 \(bka.gv.at\)](#)

³⁵ Vgl. [RIS - Bundesinterne entgeltliche Sachgüterübertragung von beweglichem Bundesvermögen - Bundesrecht konsolidiert, Fassung vom 31.08.2022 \(bka.gv.at\)](#)

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

Rechten und die Bestandgabe und dergleichen, dürfen nur bis zu einem bundes(finanz)gesetzlich festgelegten Höchstbetrag unter gewissen Voraussetzungen vom BMF getroffen werden. Das BMF kann diese Verfügungsbefugnis aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung an die haushaltsleitenden Organe delegieren.

Werden die Höchstbeträge überschritten, so sind für jeden Einzelfall Ermächtigungen einzuholen.

Für die Verfügung über Forderungen (Stundung, Ratenbewilligung, Aussetzung oder Einstellung der Einziehung, Verzicht) gelten Sonderregelungen.

D. Schuldengebarung: Finanz – und Verwaltungsschulden, Haftungen und Berichte

Die Passiv-Seite der Vermögensrechnung stellt insbesondere die Schulden des Bundes dar.

Schuldenseite -
Passiva

1. Finanzschulden

Der Begriff Finanzschulden ist für die Haushaltsführung des Bundes von wichtiger Bedeutung, weil:

- Finanzschulden nur vom BMF (im Wege der Bundesfinanzierungsagentur) eingegangen werden dürfen),
- für die Begründung von Finanzschulden eine gesonderte bundes(finanz)gesetzliche Ermächtigung erforderlich ist und
- diesbezügliche Urkunden vom Präsidenten des Rechnungshofes gegengezeichnet werden müssen

Finanzschulden sind im Wesentlichen Kredite und Darlehen, die der Bund aufnimmt, sowie Anleihen, die der Bund ausgibt. Finanzschuldengeschäften ist gemein, dass sie dem Bund die Verfügbarkeit von Geldmitteln verschaffen sollen. Diese Geldmittel, mit denen sich der Bund finanziert, kommen von den Finanzmärkten: Investoren (privat oder institutionell) legen ihr Geld in österreichischen Anleihen an und erhalten hierfür Zinsen.

Als Finanzschulden gelten insbesondere Geldverbindlichkeiten des Bundes die mehr als 10 Jahre gültig sind.

Finanzschulden

2. Verwaltungsschulden

Verwaltungsschulden sind alle übrigen Schuldverhältnisse (z.B. Dauerschuldverhältnisse, Ratenkäufe, Bauträgerverträge etc.). Auch wenn sie über ein Jahr hinausreichen, aber die Höchstdauer von 10 Jahren nicht überschreiten, können sie vom jeweils zuständigen haushaltsleitenden Organ begründet werden.

3. Haftungen

Haftungen namens des Bundes darf ebenfalls nur der BMF auf Grund einer ziffernmäßig bestimmten Ermächtigung übernehmen. Die wesentlichen Haftungsgruppen im Bund sind Haftungen aus dem Ausfuhrfinanzierungsgesetz sowie dem Ausfuhrförderungsgesetz, Haftungen für die ÖBB oder Leihgaben von Museen. Eine Darstellung

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

der Entwicklung der Haftungen findet sich im Bundesrechnungsabschluss.

Beispiel: Haftung für geliehene Sammlerstücke

Das Heeresgeschichtliche Museum (HGM) erhält für eine Ausstellung historischer Geländewagen für den Zeitraum der Ausstellung Fahrzeuge eines privaten Sammlers zur Leihe. Nun muss der BMF diesem Sammler zusichern, dass er im Bedarfsfall bei Beschädigung oder Zerstörung seiner Fahrzeuge jedenfalls deren Wert ersetzt bekommt. Aufgrund des Nichtversicherungsprinzips des Bundes muss dies durch eine Haftung geschehen.

4. Berichte

Der BMF hat über Finanzschuldaufnahmen (und Währungstauschverträge) sowie über Haftungsübernahmen jährlich dem Budgetausschuss des Nationalrates zu berichten. Darüber hinaus legt der BMF den vom Fiskalrat verfassten Finanzschuldenbericht vor. Dieser Bericht gibt Auskunft über Umfang und Struktur der Finanzschuld des Bundes, ferner über wichtige außerbudgetäre Finanzierungen.

VI. Die Gebarungskontrolle

Unter dem Begriff der Gebarung versteht man jedes Verhalten von Organen, das finanzielle Auswirkungen hat. Die Kontrolle der Gebarung ist damit eine Kontrolle des umfassenden Budgetvollzugs, die schon unterjährig erfolgen kann (durch die Innenrevision, die einzelne Vorhaben begleitet), vor allem aber nach Ablauf des Finanzjahres geschieht. Durch sie können Verfehlungen, nicht optimale Entwicklungen, erkannt und zukünftig vermieden werden.

Gebarung -
Begriffsdefinition

A. Kontrolle – Allgemeines: Begriff und Arten

1. Begriffsdefinition und Erläuterung

Unter Kontrolle im Allgemeinen versteht man den Vergleich zwischen einem Ist-Zustand (tatsächliches Verhalten) und einem idealtypischen Soll-Zustand (erwartetes Verhalten). Abweichungen werden mit dem Ziel aufgezeigt, Maßnahmen zur Erreichung des Soll-Zustandes entweder selbst zu ergreifen oder beim zuständigen Entscheidungsträger anzuregen. Besonders im Umgang mit öffentlichen Geldern ist Kontrolle extrem wichtig.

Definition

2. Arten der Kontrolle

Inhaltlich kann Kontrolle unterschieden werden

- **politische Kontrolle** (z.B: parlamentarische Kontrolle)
- **Rechtskontrolle** (z.B.: der Instanzenzug bzw. die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts) oder als
- **Haushaltskontrolle** (z.B.: etwa die Aufgaben der Buchhaltung, der Innenrevision oder die periodische Erfolgskontrolle)

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

Nach dem Kontrollträger ("Wer übt die Kontrolle aus?") unterscheidet man in:

Kontrollträger – wer kontrolliert?

- **Intra-Organ-Kontrolle** (Innenkontrolle), wenn die Kontrolle innerhalb der betreffenden Institution bzw. innerhalb der Verwaltung erfolgt, und
- **Inter-Organ-Kontrolle** (Außenkontrolle), wenn der Kontrollträger eine Stelle außerhalb der Verwaltung ist (z.B. Volksanwaltschaft, Rechnungshof).

Nach dem **Zeitpunkt des Einsetzens der Kontrolle** wird unterschieden in:

- Die **vorgängige (ab ante) Kontrolle**, wenn der Soll-Ist- Vergleich noch vor der endgültigen Entscheidung erfolgt und vom Entscheidungsträger noch mit berücksichtigt werden kann,
- Die **nachgängige (ex post) Kontrolle**, wenn das zu beurteilende Verhalten, das Vorhaben bzw. die Entscheidung dafür bereits abgeschlossen ist.

Der in diesem Zusammenhang immer wieder auftauchende Begriff der "**begleitenden Kontrolle**" ist insofern verwirrend, als Kontrolle tatsächlich nur entweder vor oder nach einer Entscheidung erfolgen kann. Auf Ebene des Budgets eines HHLO können unter begleitender Kontrolle aber z.B. die laufenden Kontrollen einzelner Vorhaben verstanden werden, die dann tatsächlich begleitend erfolgen.

B. Verwaltungsinterne Kontrolle: Vier-Augen-Prinzip, Innenprüfung, Erfolgskontrolle und Innenrevision

1. Vier-Augen-Prinzip

Der den Haushaltsvollzug beherrschende Vier-Augen-Grundsatz bedeutet, dass kein Organ alleine die (insbesondere) Auszahlung öffentlicher Mittel bewirken darf, sondern dass es das kontrollierende Zusammenwirken eines anderen Organes bedarf.

Dieser (vom Gedanken der Fehler- und Missbrauchsminimierung getragene) Regelungsmechanismus ist allerdings kein Spezifikum des öffentlichen Bereiches, sondern überall dort üblich, wo Menschen der Umgang mit fremdem Geld anvertraut ist (insbesondere die Banken- oder Versicherungswirtschaft).

Beispiel: Umsetzung 4-Augenprinzip

In technischen Systemen (u.a. SAP), in denen reale Zahlungen freigegeben werden, muss es zumindest zwei verschiedene technische Rollen geben: eine Rolle gibt ein, die zweite gibt die Zahlung frei. Oft existiert hier sogar das 6-Augenprinzip, wonach nach der Freigabe noch eine dritte Rolle eine Kontrolle durchführen muss. Optimalerweise sind diese technischen Rollen auf verschiedene Personen verteilt. In großem Maßstab existiert das 4 – Augenprinzip als Aufgabenteilung zwischen anordnenden Organen (HHLO) und ausführenden Stellen (Buchhaltungsagentur BHAG). Letztendlich erteilt ein HHLO immer nur die Anordnung für eine Zahlung, durchgeführt wird diese von einer Person in der BHAG.

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

2. Innenprüfung

Entsprechend ihrem zeitlichen Wirksamwerden wird die Innenprüfung unterschieden in:

Innenprüfung unterteilt sich in 3 Teile

- **Vorprüfung**, das ist die Prüfung vor dem Gebarungsvollzug, als Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit,
- **Prüfung im Gebarungsvollzug** als Prüfung des Zahlungs- und Verrechnungsauftrages, der Kontierung, der Buchung und der Auszahlung im Wege der Kreditunternehmungen und
- **Nachprüfung**, das ist die Prüfung nach dem Gebarungsvollzug durch die Buchhaltungen (der haushaltsleitenden Organe und der anweisenden Organe) und die Kassen.

An der Innenprüfung sind sowohl die anweisenden Organe als auch die ausführenden Organe beteiligt.

3. Erfolgskontrolle

Jedes haushaltsleitende Organ hat eine interne Evaluierung von Regelungsvorhaben und von sonstigen Vorhaben in angemessenen Zeitabständen durchzuführen. Operativ verwirklicht wird dies zudem in einer erweiterten Sichtweise in Form der wirkungsorientierten Folgenabschätzung.

4. Innenrevision (Interne Revision)

Die Einrichtungen der Inneren Revision beruhen nicht auf dem BHG 2013, sondern auf dem Bundesministeriengesetz. Bislang verfügen sämtliche Bundesministerien (einschließlich des Bundeskanzleramtes) über Einrichtungen der Inneren Revision (teils als Stabstelle des Ministerbüros) überwiegend aber in der Linienorganisation, zumeist als Abteilung. Der Aufgabenbereich umfasst insbesondere:

Innenrevisionen sind unabhängig

- die Ergiebigkeit der Verwaltungstätigkeit (Kosten-, Nutzen-Relation),
- die Einhaltung der Gebarungsgrundsätze,
- die Einhaltung der Vergabevorschriften,
- die Ermittlung der finanziellen Auswirkungen beabsichtigter rechtsetzender Maßnahmen,
- die Beratung bei Organisationsmaßnahmen im Ressortbereich sowie
- die Tätigkeit anderer Kontrolleinrichtungen im Ressortbereich

Beispiel: Prüfung eines Beschaffungsvorganges durch die Innenrevision

Es sollen neue, stark gepanzerte Sicherheitstüren für Justizanstalten beschafft werden. Der Beschaffungsvorgang, insofern er eine bedeutende budgetäre Relevanz hat, wird im Aktenlauf jedenfalls die Interne Revision vorsehen. Gibt es in der Entscheidungsfindung, im Vergabeverfahren noch offene, heikle Punkte (z.B. wie viele solche Türen wirklich gebraucht werden), so wird die Revision in ihrer Stellungnahme auf diese hinweisen und um Behebung bzw. Erklärung ersuchen. Sollten der Rechnungshof oder ein Untersuchungsausschuss diese Beschaffung einmal nachprüfen, so hat das HHLO einen Erklärungsbedarf, wenn klar wird, dass auf berechnigte Einwände

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

der Internen Revision nicht eingegangen wurde bzw. dazu keine relevanten Erklärungen geliefert wurden.

C. Externe innerstaatliche Kontrollen: Fiskalrat und Rechnungshof

Externe Kontrollen des Bundeshaushaltes üben primär:

- der Nationalrat als Budget- und (BFG- und BFRG-Beschluss) und Entlastungsautorität (BRA-Kenntnisnahme und Beschluss) sowie
- der Rechnungshof als dessen Hilfsorgan aus.

Als innerstaatliches Kontrollorgan in Bezug auf den Bundeshaushalt wird (sehr selten) auch die Volksanwaltschaft tätig.

1. Fiskalrat

Der bei der Österreichischen Nationalbank (OeNB) angesiedelte Fiskalrat ist ein unabhängiges Gremium, das sich aus 15 weisungsfreien Mitgliedern, allesamt Expert:innen aus dem Bereich des Finanz- und Budgetwesens, zusammensetzt. Zudem nehmen auch die OeNB und der Budgetdienst des Parlaments mit beratender Stimme sowie weitere einschlägige Expert:innen an den Sitzungen teil. Durch die Begründung des Fiskalrates im Jahr 2013 wurden die Bestimmungen des „Twopacks“ und „Fiskalpakts“ in Österreich umgesetzt, die europaweit die Einrichtung bzw. Existenz unabhängiger nationaler Fiskalräte („Independent Fiscal Institutions – IFIs“) vorsehen. Verantwortlich für die Bestellung der Mitglieder sind die Bundesregierung, Wirtschaftskammer, Bundesarbeiterkammer, der österreichische Gemeindebund, der Städtebund und die Landeshauptleute-Konferenz.

Die Aufgaben des Fiskalrates basieren auf den genannten unionsrechtlichen Regelungen und wurden durch das Bundesgesetz über die Errichtung des Fiskalrates festgelegt. Der Aufgabenbereich spiegelt die Weiterentwicklung des fiskalpolitischen Rahmens der EU seit Inkrafttreten des Stabilitäts- und Wachstumspaktes im Jahr 1997 wider, um die Fiskalpolitiken der Mitgliedstaaten besser zu koordinieren und Fiskaldisziplin mithilfe unabhängiger nationaler Einrichtungen zu überwachen, und umfasst insbesondere:

- Einschätzung der finanzpolitischen Lage mit Vorschau
- Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Staatsverschuldung
- Analyse der Nachhaltigkeit und Qualität der Budgetpolitik
- Jährliche Berichterstattung über Analysen und Untersuchungsergebnisse an den Nationalrat
- Abgabe von schriftlichen Empfehlungen zur Fiskalpolitik und mittelfristigen Budgetausrichtung
- Zeitnahe Beobachtung der Einhaltung der nationalen und EU-Fiskalregeln
- Mitwirkung bei der öffentlichen Meinungsbildung

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

2. Der Rechnungshof (RH)

Der Rechnungshof ist ein Kontrollorgan des Nationalrats. In dieser Eigenschaft kommen ihm viele Kompetenzen und Berichtspflichten zu (siehe hierzu Kapitel 6). Die zentrale Aufgabe ist jedoch die ex-post Kontrolle im Rahmen von Prüfungen.

Hauptaufgabe: Gebarungskontrolle

- Die Gebarungskontrolle durch den Rechnungshof ist nachgängig, weil nur abgeschlossenes Verhalten kontrolliert werden kann; als solches wird aber auch z.B. eine (abgeschlossene) Planungsphase verstanden.
- Gebarungskontrolle durch den Rechnungshof ist daher eine Außenkontrolle von finanziell bedeutsamem und in sich abgeschlossenem Handeln der Verwaltung. Damit soll sie ordnungsgemäßes Handeln gewährleisten (Gewährleistungsfunktion der Kontrolle), indem sie Zuwiderhandeln aufdeckt (Detektivwirkung der Kontrolle) oder diesem vorbeugt (Präventivwirkung der Kontrolle).

Der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegt die Gebarung (alle Tätigkeiten, die finanzielle Folgewirkungen mit sich bringen) folgender Bereiche:

- Haushalte von Bund, Ländern, Gemeindeverbänden und Gemeinden und anderer durch Gesetz bestimmten Rechtsträger,
- der Stiftungen, Fonds und Anstalten, die von Organen des Bundes, eines Landes, einer Gemeinde oder von Personen verwaltet werden,
- einzelnen Unternehmen, an denen der Bund, ein Land oder eine Gemeinde beteiligt sind
- Sozialversicherungsträger und der gesetzlichen beruflichen Vertretungen (Kammern)
- Seit 2022 unterliegen der Gebarungskontrolle auch die Finanzen der politischen Parteien.

Rechnungshof ist wichtigstes Kontrollorgan

Hauptaufgabe: Gebarungskontrolle

RH-Prüfungen: Zielsetzungen und Umsetzung

- Bei der Prüfung strebt der Rechnungshof den bestmöglichen Einsatz öffentlicher Mittel an, das heißt, eine Verringerung der Kosten bzw. eine Erhöhung des Nutzens beim Einsatz der öffentlichen Mittel (Effizienz, Effektivität). Dazu überprüft der Rechnungshof, ob die öffentlichen Mittel rechtmäßig sowie sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig im Sinn einer nachhaltigen Entwicklung aufgebracht und verwendet werden. Im Allgemeinen geht die Prüfungsinitiative vom Rechnungshof aus, der nach ausgesuchten objektiven Kriterien Kontrollobjekt und Kontrollzeitpunkt bestimmt.
- Das Ergebnis seiner Überprüfung ("**Rohbericht**") hat der Rechnungshof der überprüften Stelle sowie dem zuständigen Ressort bekannt zu geben, das innerhalb von 3 Monaten Stellung zu nehmen hat; allenfalls verfasst der Rechnungshof hierzu eine

Wie prüft der RH?

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

Gegenäußerung. Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat, dem jeweiligen Landtag bzw. Gemeinderat über die Tätigkeit des vorangegangenen Jahres im jeweiligen Bereich spätestens bis Ende des nächsten Jahres Bericht (Jahres-Tätigkeitsbericht). Darüber hinaus kann der Rechnungshof jederzeit Wahrnehmungsberichte vorlegen. Ab ihrer Einbringung im Nationalrat bzw. Landtag werden diese Berichte veröffentlicht (online auf der Homepage des RH).

Beispiel: Der RH prüft die Neuorganisation des Sozialministeriums

Dazu wird ein Prüfauftrag erstellt, in dem ausgeführt ist, welche Aspekte zu untersuchen sind. Aufgrund dieses Auftrages kommt es zu Sitzungen mit den zuständigen Stellen, es werden Unterlagen, Abrechnungen, Konzepte, Erhebungen usw. eingefordert, jedoch nur solche, die unmittelbar den Untersuchungsgegenstand betreffen. RH-Prüfer:innen können auch zeitweise in den Büros des Sozialministeriums arbeiten und müssen alle erforderlichen Zugänge zu elektronischen Akten des Untersuchungsgegenstandes erhalten. Zusätzlich können auch Sachverständige hinzugezogen werden. Nach Berücksichtigung all dieser Inhalte wird der Rohbericht verfasst. Das zuständige Ressort, das Sozialministerium, erhält die Möglichkeit eine Stellungnahme abzugeben, auf die der RH auch reagieren kann. Letztendlich befinden sich in diesem Bericht auf Basis der herausgefundenen Fakten Empfehlungen des RH, wie zukünftig effizienter und wirtschaftlicher vorgegangen werden kann. Das Sozialministerium kann diese Empfehlungen dann umsetzen oder – unter Angabe von Begründungen – nicht befolgen. Wäre z.B. eine Empfehlung, die Abteilungen im Sozialministerium anders zu organisieren, so würde das Ressort meinen können, dass dies aufgrund der besonderen Herausforderungen durch Covid-19 und den Fachkräftemangel aktuell nicht zielführend wäre. Einige Zeit nach diesem ersten Bericht gibt es die Option eines Follow-Up-Berichts: in diesem Beispiel würde der RH dann prüfen, ob die Empfehlungen des ersten Berichts (Neuordnung der Organisation) umgesetzt wurden bzw. warum sie nicht umgesetzt werden konnten.

D. Externe außerstaatliche Kontrollen und Berater: Europäische Kommission, Europäischer Rechnungshof, OECD und Internationaler Währungsfonds

1. Europäische Kommission

Im Rahmen der EU-Mitgliedschaft ist Österreich auch in den EU-Gesamthaushalt eingebunden.

Kontrolle durch die EU

Die Unionsvorschriften sehen insbesondere vor, dass die Kommission für den Vollzug des EU-Haushaltes (letz-)verantwortlich ist³⁶. Die Mitgliedstaaten sind für die richtige Vollziehung der unionsrechtlichen Vorschriften finanziell verantwortlich. Im Rahmen des europäischen Semesters erfolgt bereits eine intensive de facto Kontrolle der nationalen Budgets zu verschiedenen Zeitpunkten.

³⁶ Vgl. Art. 317 AEUV

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

2. Europäischer Rechnungshof

Dem Europäischen Rechnungshof obliegt die Rechnungsprüfung in Bezug auf den EU-Haushalt³⁷. Die von ihm durchzuführenden Kontrollen beziehen sich daher u.a. auch direkt auf die Mitgliedsstaaten.

Beispiel: Prüfung des Europäischen Rechnungshofes
Der Europäische Rechnungshof führte Kontrollen der AMA-Flächen/Futterflächenerfassungen durch. Da diese Grundlage für die Vergabe von Förderungen des EU-Haushaltes sind.³⁸

2. Die OECD

Die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung bzw. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) ist eine internationale Organisation, die 1961 gegründet wurde und 38 Mitgliedstaaten³⁹ umfasst. Sie hat das Ziel eine bessere Politik für ein besseres Leben zu gestalten, eine Politik, die Wohlstand, Gerechtigkeit, Chancen und Lebensqualität für alle sichern soll. Österreich trat als Gründungsmitglied bei. Die OECD führt jährlich Prüfungen der wirtschaftlichen Lage und Entwicklung der einzelnen Mitgliedstaaten durch, die in einem gesamthaften Bericht münden, in dem auch Empfehlungen abgegeben werden.

Darüber hinaus gibt es Länder-Prüfungen einzelner Mitgliedstaaten, sogenannte country-reports.

3. Der Internationale Währungsfonds (IWF)

Der 1944 gegründete Internationale Währungsfonds (IWF) bzw. International Monetary Fund (IMF) ist eine Organisation der Vereinten Nationen und eine Schwesterorganisation der Weltbank. Österreich hat das IWF-Übereinkommen 1978 unterzeichnet. Aufgaben des IWF sind zB:

- Förderung der internationalen Zusammenarbeit in der Währungspolitik
- Ausweitung des Welthandels
- Stabilisierung von Wechselkursen
- Kreditvergaben
- Überwachung der Geldpolitik

Auch der IWF führt Prüfungen der öffentlichen Haushalte durch, die ihm als Grundlage für seine Aufgaben dienen. Innerhalb des IWF beraten nationale Expert:innen bzw. Bedienstete des IWF andere Staaten, es kommt zum Meinungs austausch auf verschiedenen Ebenen, bei Konferenzen, Projekten und Beratungen. Auf Wunsch der Mitgliedsstaaten können sie sich einer Fiscal Transparency Evaluation unterziehen, Österreich unterzog sich diesem standardisierten

³⁷ Vgl. Art. 285-287 AEUV

³⁸ Mitgliedstaaten sind gemäß Art. 142 der EU-Haushaltsordnung zur Kooperation verpflichtet.

³⁹ Stand August 2022

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

Prüfprozess im Jahr 2017 (der Bericht ist zu finden unter: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/06/27/Austria-Fiscal-Transparency-Evaluation-46025>).

VII. Weiterführende Informationen

- Homepage des Rechnungshofes: Berichte sowie Bundesrechnungsabschluss
[Startseite - Rechnungshof Österreich](#)
<https://rechnungshof.gv.at/>
[Einzahlungen und Auszahlungen des Bundes - Rechnungshof Österreich](#)
- [Overview - EPSAS - Eurostat \(europa.eu\)](#)
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/epsas>
- [IPSASB | IFAC](#) <https://www.ipsasb.org/>
- <https://www.bmf.intra.gv.at/hh-rw/kosten-und-leistungsrechnung.html>
- <https://www.fiskalrat.at/>
- <https://www.oecd.org/about/>
- <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/06/27/Austria-Fiscal-Transparency-Evaluation-46025>

VIII. Kontrollfragen

48. Was sind die IPSAS und welchen Zweck haben sie?
49. Beschreiben Sie die drei verbundenen Haushalte in der Verrechnung im Bund und erklären Sie deren Zusammenhänge.
50. Was ist der Unterschied zwischen Ergebnis- und Finanzierungshaushalt?
51. Welche nicht finanzierungswirksamen Sachverhalte kennen Sie?
52. Erläutern Sie die Bilanz des Bundes, was ist darin enthalten und in welcher Form werden jährliche Folgebilanzen gelegt?
53. Was bedeutet die BMF-Mitbefassung für die Planung von Projekten in den Ressorts?
54. Was ist zu tun, wenn ein Projekt, dem das BMF bereits zugestimmt hat, um mehr als 10% teurer wird?
55. Wie kann im Vollzug mehr ausgegeben werden als geplant?
56. Was ist eine MVÜ? Welche Arten gibt es?
57. Erklären Sie den Sinn des Monatsvoranschlags.
58. Was sind Vorbelastungen?
59. Welche Arten des Controllings gibt es im Bund und wer verantwortet sie?
60. Was ist der Unterschied des Wirkungscontrollings im Vergleich zu den anderen Controllingarten?
61. Ist die Kosten- und Leistungsrechnung von allen HHLO zu führen?

KAPITEL 7: HAUSHALTSVOLLZUG UND HAUSHALTSKONTROLLE

62. Beschreiben Sie, welche Informationen die Kosten- und Leistungsrechnung des Bundes liefern kann.
63. Aus welchen Bestandteilen besteht der Bundesrechnungsabschluss?
64. Wie ist die verwaltungsinterne Kontrollfunktion aufgebaut? Welche Arten gibt es?
65. Welche externen Kontrollinstitutionen sind Ihnen bekannt?
66. Welche Aufgaben hat der Fiskalrat?