



182,7). Diese Diskrepanz fiel umso deutlicher aus, je größer der Beobachtungszeitraum war. So war bei den Einzahlungen aus öffentlichen Abgaben zwischen 1995 und 2014 eine Steigerung von 107,3 % zu verzeichnen (von umgerechnet 37,876 Mrd. EUR auf 78,503 Mrd. EUR), der Verbraucherpreisindex 86 stieg im gleichen Zeitraum um 42,3 % (von 128,4 auf 182,7).

Die nachfolgende Tabelle und Abbildung zeigen die Entwicklung weiterer wesentlicher volkswirtschaftlicher Kenngrößen im Vergleich zu den Einzahlungen aus öffentlichen Abgaben:

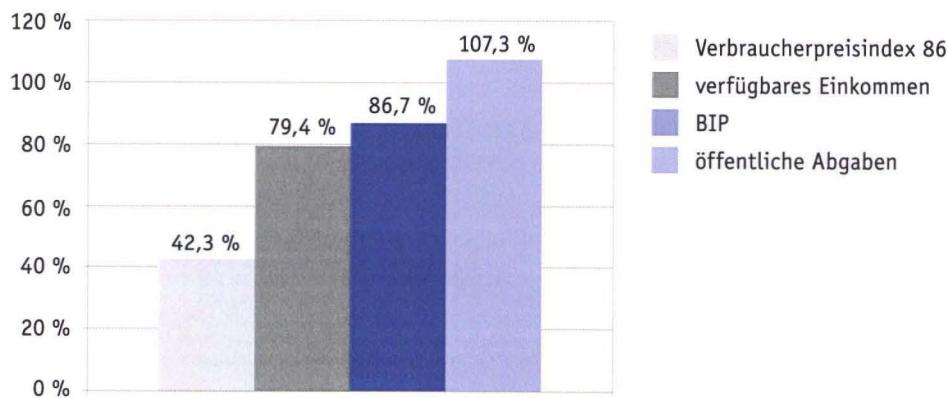
Tabelle 8: UG 16 Öffentliche Abgaben – Entwicklung im Vergleich zu wesentlichen volkswirtschaftlichen Kenngrößen; 1995 und 2014

	1995	2014	Veränderung 1995 bis 2014
	in Mrd. EUR	in %	
BIP	176,18	328,89	86,7
verfügbares Einkommen	145,47	261,00 ¹	79,4
öffentliche Abgaben (brutto)	37,876	78,503	107,3
	Werte auf Basis 1986	in %	
Verbraucherpreisindex 86	128,4	182,7	42,3

¹ Wert aus 2013

Quellen: BRA; Statistik Austria (ESVG 2010)

Abbildung 19: Entwicklung der öffentlichen Abgaben im Vergleich zu wesentlichen volkswirtschaftlichen Kenngrößen; 1995 bis 2014



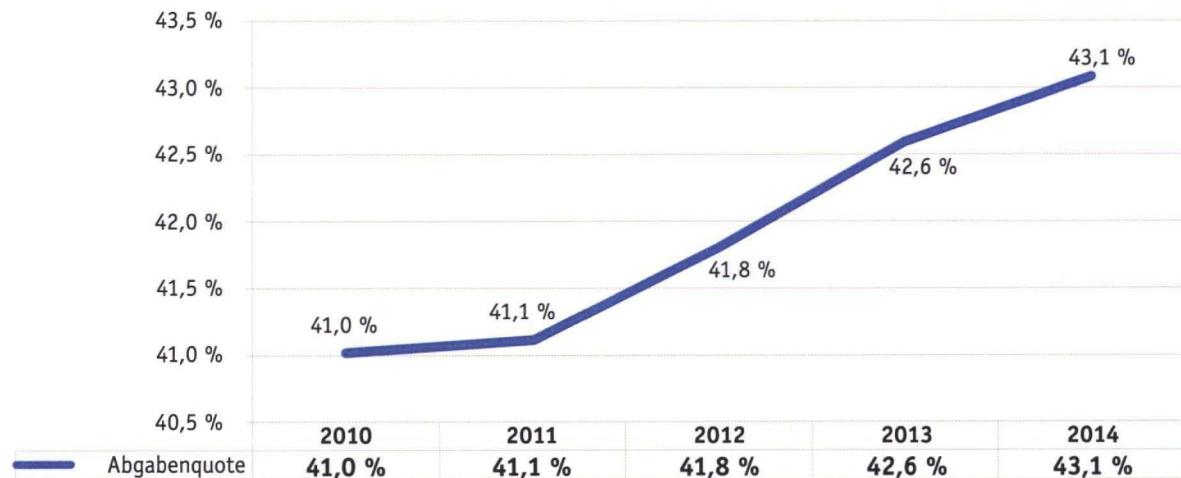
Quellen: BRA; Statistik Austria

Die Einzahlungen aus öffentlichen Abgaben (brutto) stiegen im Zeitraum 1995 bis 2014 auch wesentlich höher als das BIP und die verfügbaren Einkommen.

**BMF – UG 16 Öffentliche Abgaben –
Jahresvergleich und Abgabenquote**

(3) Die Erhöhung der Steuer- und Abgabenlast fand auch in der Entwicklung der gesamtstaatlichen Abgabenquote in Österreich ihren Niederschlag:

Abbildung 20: Abgabenquoten in Österreich (in % des BIP); 2010 bis 2014



Die Abgabenquoten gemäß ESVG 2010 wurden gemäß Indikator 2 berechnet (Steuern und Tatsächliche Sozialbeiträge (nur Pflichtbeiträge) abzüglich uneinbringlicher Steuern und Sozialbeiträge).

Quelle: BRA 2014

Die gesamtstaatliche Abgabenquote laut ESVG 2010 betrug im Jahr 2010 41,0 % des BIP und stieg bis 2014 auf 43,1 %.

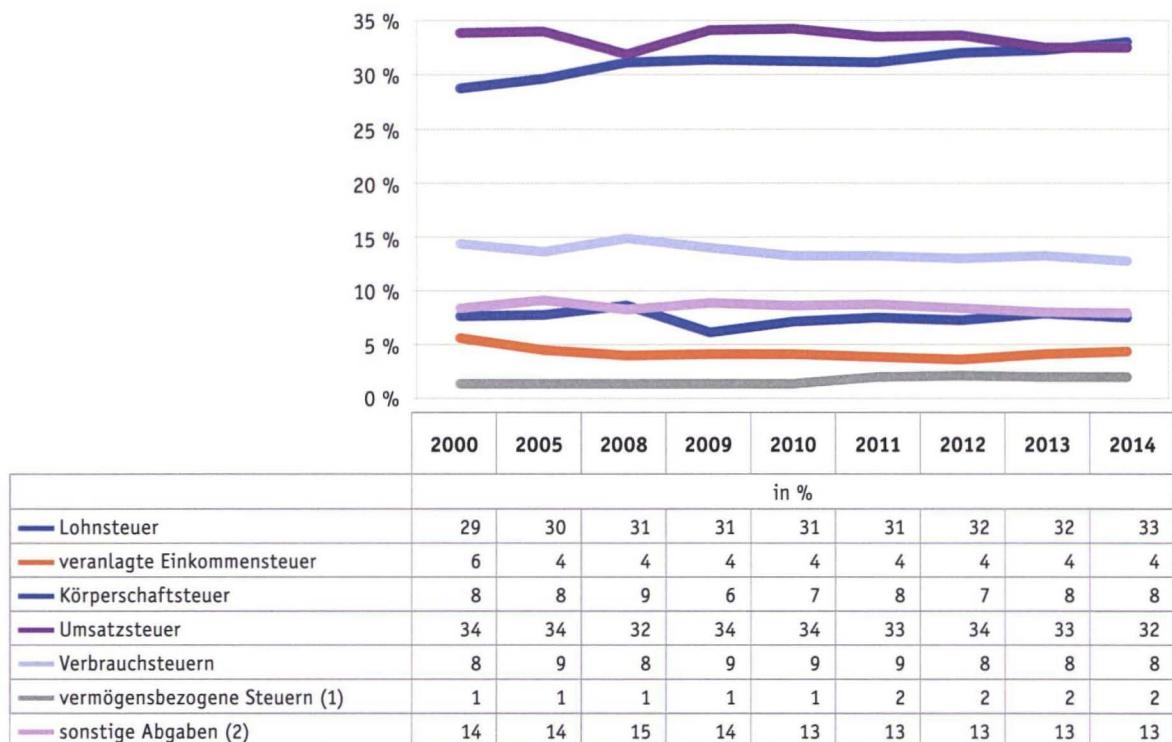


BMF – UG 16 Öffentliche Abgaben – Jahresvergleich und Abgabengröße

Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes

(4) Die Einzahlungen (brutto) aus dem Finanzierungshaushalt der UG 16 Öffentliche Abgaben setzten sich im Jahresvergleich wie folgt zusammen:

Abbildung 21: Zusammensetzung der Einzahlungen (brutto) aus dem Finanzierungshaushalt aus der UG 16 Öffentliche Abgaben; 2000 bis 2014



(1) vermögensbezogene Steuern: Vermögensteuer, Erbschaftsteueräquivalent, Stiftungseingangssteuer, Erbschaft- und Schenkungssteuer, Abgabe von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, Bodenwertabgabe, Stabilitätsabgabe, Kapitalverkehrsteuern, Grunderwerbsteuer
 (2) sonstige Abgaben: z.B. Kapitalertragsteuer, Stempel-, Rechtsgebühren und Bundesverwaltungsabgaben, Energieabgaben, Versicherungssteuer, motorbezogene Versicherungssteuer, Kraftfahrzeugsteuer

Quellen: BRA

Die beiden aufkommensstärksten Steuern – Umsatzsteuer und Lohnsteuer – trugen zu je rund einem Drittel zu den gesamten Einzahlungen der UG 16 Öffentliche Abgaben (brutto) bei, wobei der Anteil der Lohnsteuer seit 2000 kontinuierlich zunahm und 2014 sogar größer als jener der Umsatzsteuer war. Andere Steuern, wie etwa die veranlagte Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Verbrauchsteuern spielten eine untergeordnete Rolle. Minimale Einzahlungen resultierten aus vermögensbezogenen Steuern.

Bereits im April 2002 hatte die damalige Bundesregierung eine „Österreichische Strategie zur nachhaltigen Entwicklung“ formuliert. Die Bundesregierung erkannte die Notwendigkeit einer nachhaltigen

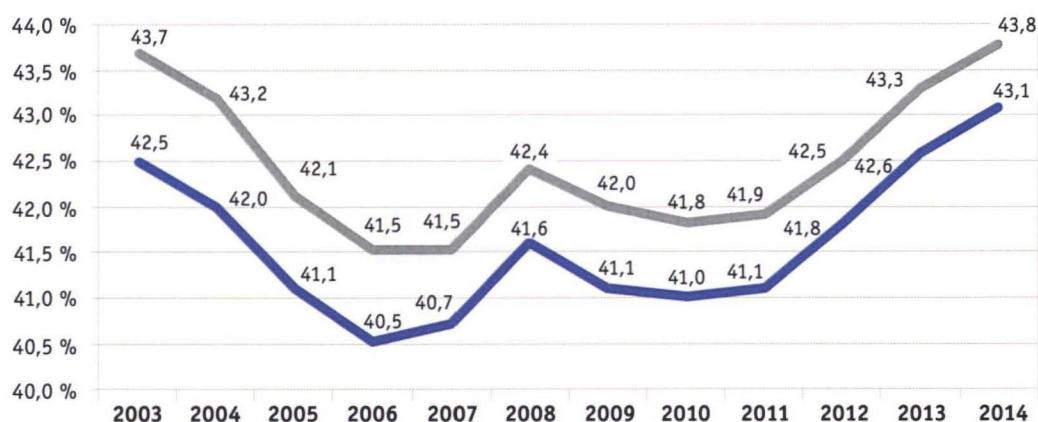
BMF – UG 16 Öffentliche Abgaben – Jahresvergleich und Abgabenquote

Rückführung der Steuer- und Abgabenlast, welche „Wachstumsspielräume eröffnet und Unternehmensgewinne ermöglicht, damit Investitionen getätigt und Arbeitsplätze geschaffen und erhalten werden“. Die Abgabenquote sollte demnach von 45,9 % des BIP im Jahr 2001 auf unter 40 % des BIP bis 2010 gesenkt werden und dann zu den niedrigsten in der OECD gehören. Die Bundesregierung erwartete sich dadurch „mehr finanziellen Freiraum für alle und damit zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten in Wirtschaft und Gesellschaft“.

Der RH hatte schon im BRA 2013⁴⁰ auf den Anstieg der Abgabenquote verwiesen: „Die gesamtstaatliche Abgabenquote belief sich im Finanzjahr 2013 auf 43,7 % des BIP und stieg somit um 0,7 Prozentpunkte gegenüber 2012 (43,0 %). Der Zuwachs im Vergleich zum Vorjahr ergab sich aufgrund steigender Einzahlungen aus Steuern und Sozialbeiträgen in Höhe von +3,8 % bei einem positiven Wirtschaftswachstum von nominell +2,0 %. Damit markierte die Abgabenquote im Jahr 2013 den höchsten Wert seit dem Finanzjahr 2001 (44,9 %).“⁴¹

Die Entwicklung der Abgabenquoten in Österreich nach Indikator 2 und Indikator 4 für den Zeitraum 2003 bis 2014 stellte sich wie folgt dar:

Abbildung 22: Entwicklung der Abgabenquoten in Österreich nach Indikator 2 und Indikator 4
(in % des BIP); 2003 bis 2014



Indikator 2: Steuern und Tatsächliche Sozialbeiträge (nur Pflichtbeiträge) abzüglich uneinbringlicher Steuern und Sozialbeiträge
Indikator 4: Steuern und Tatsächliche Sozialbeiträge plus imputierte Sozialbeiträge abzüglich uneinbringlicher Steuern und Sozialbeiträge

Abgabenquoten gemäß ESVG 2010

Quelle: Statistik Austria, Stand 22. September 2015

⁴⁰ BRA für das Jahr 2013, Voranschlagsvergleichsrechnungen Stand 31. März 2013, Textteil, S. 7

⁴¹ Zahlen nach ESVG 1995



Die gesamtstaatliche Abgabenquote betrug im Jahr 2003 42,5 % (Indikator 2) bzw. 43,7 % (Indikator 4) des BIP, sank bis zum Jahr 2006 auf 40,5 % (Indikator 2) bzw. 41,5 % (Indikator 4) und stieg bis zum Jahr 2014 auf 43,1 % (Indikator 2) bzw. 43,8 % (Indikator 4).

- 6.2** Der RH wies darauf hin, dass zwischen 2009 und 2014 die Einzahlungen (brutto) aus dem Finanzierungshaushalt der UG 16 Öffentliche Abgaben von 63,314 Mrd. EUR auf 78,503 Mrd. EUR (+24,0 %) und die Auszahlungen des Bundes von 69,457 Mrd. EUR auf 74,653 Mrd. EUR (+7,5 %) (siehe TZ 4) gestiegen waren.

Mit einer tatsächlichen Steigerung der Einzahlungen aus öffentlichen Abgaben zwischen 1995 und 2014 von 107,3 % (von 37,876 Mrd. EUR auf 78,503 Mrd. EUR) hielt die Bundesregierung die Abgabenquote auf einem hohen Niveau. Diese Steigerung fiel noch dazu im Vergleich zum Verbraucherpreisindex 86 (42,3 %), zum BIP (86,7 %) und den verfügbaren Einkommen (79,4 %) überproportional hoch aus. Der RH hielt dazu kritisch fest, dass die Bundesregierung ihr eigenes Ziel – Senkung der Abgabenquote auf unter 40 % des BIP bis 2010 – infolge stetiger Anstiege klar verfehlte.

- 6.3** Das BMF führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Entwicklung des Abgabenaufkommens der UG 16 Öffentliche Abgaben vor allem von zwei Faktoren bestimmt sei: von der wirtschaftlichen Entwicklung und von diskretionären Maßnahmen betreffend steuerliche Regelungen. Die (statistische) Akkuranz der Schätzung spiele auch eine wesentliche Rolle.

Laut BMF würden in der Analyse des RH jedoch die Änderungen in den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wie auch die Vielzahl der steuerrechtlichen Änderungen „fast gänzlich außen vor gelassen“. Die Ausnahme bildeten die beiden internationalen Abkommen mit der Schweiz und Liechtenstein sowie eine Änderung im Zuge des 1. Stabilitätsge setzes (Vorwegbesteuerung Pensionskassen). Der RH begründe nicht, warum nur/gerade diese Faktoren Eingang in die Analyse gefunden hätten. Damit verliere die Analyse jegliche Aussagekraft, weil dem geplanten Aufkommen das tatsächliche Aufkommen abhängig von der realisierten wirtschaftlichen Entwicklung und nach Implementierung diverser steuerlicher Maßnahmenpakete (z.B. „Loipersdorf-Paket“, 1. Stabilitätsgesetz, Abgabenänderungsgesetz 2014) gegenübergestellt werde. Es sei selbstredend, dass dadurch das realisierte Aufkommen von dem im Jahr 2010 geplanten abweiche.

Warum in Tabelle 8 und Abbildung 19 das verfügbare Einkommen und das BIP als wesentliche volkswirtschaftliche Größen zur Schätzung der öffentlichen Abgaben dargestellt seien, könne das BMF nicht nachvollziehen.

**BMF – UG 16 Öffentliche Abgaben –
Jahresvergleich und Abgabenquote**

Hinsichtlich der Aussagen zur Abgabenquote bemerkte das BMF Folgendes:

- *Der Vergleich zur damaligen (2002) Bundesregierung erscheine von wenig Relevanz. Unmittelbar davor sei – wie vom RH dargestellt – 2001 die höchste Abgabequote in der zweiten Republik zu verzeichnen gewesen, wobei der genannte Wert von 45,9 % nicht nachvollzogen werden könne: Gemäß aktueller Darstellung der Statistik Austria (nach ESVG 2010) habe der Indikator 4 für 2001 45,2 % betragen.*
- *Der Indikator 4 (wie in Abbildung 22 dargestellt) sei ohne Aussagekraft, da er Sachverhalte berücksichtige, die aus Sicht des BMF bei der Bestimmung einer Abgabenquote keine Berechtigung hätten. Dieser Umstand werde bei einem Vergleich der Entwicklung des Indikators 4 unter ESVG 1995 und ESVG 2010 offensichtlich.*

6.4 Zum Vorwurf des BMF, der RH habe die Änderungen in den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wie auch die Vielzahl der steuerrechtlichen Änderungen nicht ausreichend berücksichtigt, stellte der RH klar, dass er vom BMF keine näheren Erläuterungen oder Berechnungsgrundlagen zu den Schätzungen der UG 16 Öffentliche Abgaben erhalten hatte.

Zur Kritik des BMF am Vergleich der öffentlichen Abgaben mit anderen Kenngrößen entgegnete der RH dem BMF, dass gerade dieser Vergleich mit volkswirtschaftlich relevanten Kenngrößen die unterschiedlichen Entwicklungen verdeutlichen sollte. Es war demnach signifikant, dass insbesondere die Steigerung der Einzahlungen aus öffentlichen Abgaben überproportional stark war. Allein im Zeitraum zwischen 2010 und 2014 verschlechterten sich überdies die budgetären Rahmenbedingungen Österreichs auf Basis ESVG 2010 signifikant. So stiegen die Nettofinanzschulden des Bundes von 186,743 Mrd. EUR auf 207,642 Mrd. EUR (+11 %), der öffentliche Schuldenstand von 242,442 Mrd. EUR auf 278,089 Mrd. EUR (+15 %) und die Verpflichtungen zu Lasten künftiger Finanzjahre von 89,006 Mrd. EUR auf 139,230 Mrd. EUR (+56 %), obwohl die Abgabenquote von 41,0 % auf 43,1 % (Indikator 2) und die Einzahlungen aus öffentlichen Abgaben von 65,492 Mrd. EUR auf 78,503 Mrd. EUR (+20 %) stiegen. Das reale BIP-Wachstum verlangsamte sich ab dem Jahr 2012 deutlich und betrug im Jahr 2014 rd. +0,3 %; 2011 waren es noch 3,1 % gewesen. Die gesamtstaatliche Schuldenquote stieg zwischen 2010 und 2014 von 82,4 % auf 84,5 % des BIP, die Staatsausgaben um 16,6 Mrd. EUR (11 %), die Staatseinnahmen um 21,8 Mrd. EUR (15 %). Das öffentliche Defizit verringerte sich von 2010 (13,104 Mrd. EUR) bis 2013 (4,144 Mrd. EUR) kontinuierlich, stieg jedoch 2014 wieder auf 7,916 Mrd. EUR.



Zur Abgabenquote des Jahres 2001 in Höhe von 45,9 % verwies der RH auf die „Österreichische Strategie zur nachhaltigen Entwicklung“ vom April 2002, in der die damalige Bundesregierung darlegte, dass Österreich „bei der Abgabenquote 2001 mit 45,9 % des BIP deutlich über dem EU-Durchschnitt von rund 41,7 % und erst recht über dem OECD-Durchschnitt von 38,7 % liegt“.⁴²

Zur Kritik an der Darstellung der Abgabenquote (Indikator 4) entgegnete der RH dem BMF, dass er die Abgabenquoten auch mit dem Indikator 2 darstellte. Die Darstellung mit dem Indikator 4 wird regelmäßig für Vergleiche auf EU-Ebene verwendet. Österreich wies etwa 2014 – basierend auf einer Auswertung von Eurostat mit Stand Juni 2014 – die sechsthöchste Abgabenquote in der EU (28) und die vierthöchste Abgabenquote in der Eurozone (18) auf.

Rücklagen

7.1 (1) Für alle bis Ende 2008 bestehenden Rücklagen (Alt-Rücklagen) galt im Wesentlichen die Verpflichtung, diese bis spätestens Ende 2012 zu entnehmen oder aufzulösen.

Ab dem Jahr 2009 (1. Etappe der Haushaltsrechtsreform) konnte jedes Ressort den budgetierten, aber nicht verbrauchten Netto-Finanzierungssaldo einer Rücklage zuführen (Neu-Rücklagen) und zu einem späteren Zeitpunkt verbrauchen. Diese Rücklagen wurden nicht schon mit der Bildung, sondern erst mit der Verwendung finanziungswirksam und verschlechterten den Saldo im Finanzierungshaushalt im jeweiligen Jahr.

Das BHG 2013⁴³ sah vor, dass eine Rücklage nur dann entnommen werden durfte, wenn das haushaltsleitende Organ einen Antrag an den Bundesminister für Finanzen gestellt und dieser dem Antrag zugestimmt hatte. Das BFG 2014⁴⁴ schränkte die Rücklagenentnahmen insofern ein, als der Bundesminister für Finanzen die Zustimmung nur erteilen durfte, wenn dies – nach vorheriger Ausschöpfung aller gesetzlich zulässigen Umschichtungen und Bedeckungen innerhalb der betroffenen Untergliederung – zur Erfüllung von fälligen Zahlungsverpflichtungen unbedingt erforderlich war und die haushaltsleitenden Organe vor der Antragstellung alle Möglichkeiten ausgeschöpft hatten, damit der Nettofinanzierungsbedarf auf Ebene der Untergliederung unverändert blieb.

⁴² https://www.nachhaltigkeit.at/assets/customer/Downloads/Strategie/strategie020709_de.pdf (abgerufen am 15. Juli 2016)

⁴³ § 56 Abs. 2 BHG 2013

⁴⁴ Art. VI Z 2 lit. a und Art. VIII Abs. 4 BFG 2014

Rücklagen

(2) Der Stand der nicht finanzierten Rücklagen war nicht im BFRG bzw. den dazugehörigen Unterlagen abgebildet.

(3) Für das Jahr 2014 stellten sich die Rücklagen im Bundeshaushalt wie folgt dar:

Tabelle 9: Bundeshaushalt – Rücklagengebarung 2014

Untergliederung	Anfangsbe-	Endbestand	Anteil an den
	stand in Mio. EUR		Zahlungen (VA) in %
01 Präsidentschaftskanzlei	2,33	1,87	24,5
02 Bundesgesetzgebung	43,63	38,63	23,7
03 Verfassungsgerichtshof	0,74	1,38	9,8
04 Verwaltungsgerichtshof	1,12	1,26	6,7
05 Volksanwaltschaft	3,16	3,15	31,3
06 Rechnungshof	7,19	6,73	21,6
10 Bundeskanzleramt	132,30	127,70	32,2
11 Inneres	315,51	163,43	6,5
12 Äußeres	104,25	87,27	20,8
13 Justiz	246,74	237,36	18,3
14 Militärische Angelegenheiten und Sport	180,26	112,22	5,2
15 Finanzverwaltung	703,29	700,46	63,6
16 Öffentliche Abgaben	2,67	2,91	–
20 Arbeit	75,64	97,99	1,4
21 Soziales und Konsumentenschutz	93,58	63,02	2,2
22 Pensionsversicherung	173,11	–	–
23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte	230,63	160,37	1,8
24 Gesundheit	69,66	65,91	6,9
25 Familien und Jugend	48,13	30,17	0,4
30 Bildung und Frauen	59,67	70,30	0,9
31 Wissenschaft und Forschung	630,74	567,79	13,9
32 Kunst und Kultur	–	5,67	1,5
33 Wirtschaft (Forschung)	69,57	53,17	52,3
34 Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung)	349,18	361,80	85,3
40 Wirtschaft	399,76	378,87	105,0
41 Verkehr, Innovation und Technologie	1.912,42	1.989,98	62,7
42 Land-, Forst- und Wasserwirtschaft	224,56	301,39	13,5
43 Umwelt	811,90	723,71	113,3
44 Finanzausgleich	86,44	148,76	14,7
45 Bundesvermögen	2.863,49	3.073,01	199,5
46 Finanzmarktstabilität	4.600,25	5.772,58	315,2
51 Kassenverwaltung	478,35	392,28	39.228,2
58 Finanzierungen, Währungtauschverträge	2.435,01	2.635,72	38,2
gesamt	17.355,26	18.376,87	24,3

Quelle: BRA 2014

Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes

Besonders hohe Rücklagen waren Ende 2014 bei der UG 46 Finanzmarktstabilität (5,773 Mrd. EUR), der UG 45 Bundesvermögen (3,073 Mrd. EUR), der UG 58 Finanzierungen, Währungsauschaubverträge (2,636 Mrd. EUR) und der UG 41 Verkehr, Innovation und Technologie (1,990 Mrd. EUR) festzustellen. Gemessen am Anteil an den veranschlagten Auszahlungen der jeweiligen Untergliederungen waren die UG 51 Kassenverwaltung (39.228 %), die UG 46 Finanzmarktstabilität (315 %), die UG 45 Bundesvermögen (200 %), die UG 43 Umwelt (113 %) und die UG 40 Wirtschaft (105 %) besonders auffällig.

(4) Die Rücklagenentnahmen und Erhöhungen variabler Obergrenzen stellten sich in den Jahren 2009 bis 2014 für den gesamten Bundeshaushalt wie folgt dar:

Tabelle 10: Bundeshaushalt – Rücklagenentnahmen und Erhöhungen variabler Obergrenzen 2009 bis 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009 bis 2014
	in Mrd. EUR						in %
Rücklagenentnahmen und Erhöhungen variabler Obergrenzen	0,933	1,882	2,878	2,597	2,895	1,894	103

Quellen: BRA 2013 und 2014

(5) Der Vergleich des jeweils letztgültigen BFRG mit dem Erfolg der Jahre 2009 bis 2012 und 2014 zeigte eine regelmäßige Unterschreitung der Auszahlungsobergrenzen im Gesamthaushalt.

Im Jahr 2013 wurde der beschlossene Finanzrahmen nach BFRG um rd. 511 Mio. EUR überschritten. Dies war deshalb möglich, weil sich dieser von 75,056 Mrd. EUR durch Rücklagenentnahmen und Änderungen der variablen Obergrenzen um 2,895 Mrd. EUR auf insgesamt 77,951 Mrd. EUR erweitert hatte. Generell erhöhten die Rücklagenentnahmen die Auszahlungsobergrenzen der jeweiligen BFRG.

(6) Das BMF führte Anfang 2015 gemäß Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018 eine Evaluierung der Haushaltsrechtsreform durch. Der Evaluierungsbericht machte auf die große Unzufriedenheit der haushaltsleitenden Organe mit dem System der Rücklagen aufmerksam, insbesondere aufgrund der Einschränkungen bei der Rücklagenentnahme im Rahmen des restriktiven Budgetvollzugs. Die Entnahme von Rücklagen stellte im Hinblick auf das Maastricht-Defizit dann kein Problem dar, wenn mehr Rücklagen gebildet als verwendet wurden. Drehte sich die Situation ins Gegenteil, bedeutete dies eine Verschlechterung des Maastricht-Saldos. Der Evaluie-

Rücklagen

rungsbericht kam zum Ergebnis, dass die unplanbare Möglichkeit der Rücklagenentnahme für die budgetäre Gesamtsteuerung eine große Herausforderung und auch für die haushaltsleitenden Organe eine nicht zufriedenstellende Situation darstellen würde. Zum Verfahren über die Rücklagenentnahmen gab es von keinem haushaltsleitenden Organ eine positive Rückmeldung. 80 % kamen zum Ergebnis, dass das Verfahren nicht den Anforderungen eines flexiblen Budgetvollzugs entspreche.

7.2 (1) Der RH erachtete das System der Bildung von Rücklagen im neuen Haushartsrecht grundsätzlich als zweckmäßig, um mit Steuergeld sparsam umzugehen. Er verwies jedoch auf die im Evaluierungsbericht des BMF aus dem Jahr 2015 enthaltene Kritik der haushaltsleitenden Organe an der eingeschränkten Möglichkeit der Rücklagenentnahme. Allerdings sollte nach Ansicht des RH eine künftige Regelung eines flexiblen Budgetvollzugs jedenfalls auf die Erfüllung der nationalen Haushaltzziele sowie jener der EU Rücksicht nehmen.

(2) Der RH sah den starken Anstieg der Rücklagenentnahmen und Erhöhungen variabler Obergrenzen im Zeitraum 2009 bis 2014 um 103 % insofern kritisch, als dies die Auszahlungsobergrenzen erhöhte. Durch die verstärkte Finanzierung über Rücklagen wurden die Auszahlungsobergrenzen des beschlossenen Bundesfinanzrahmens zum Teil deutlich angehoben, z.B. im Jahr 2013 mit Rücklagenentnahmen und Erhöhung variabler Obergrenzen in Höhe von 2,895 Mrd. EUR.

(3) Der RH wies kritisch auf den Umstand hin, dass der Stand der nicht finanzierten Rücklagen nicht im BFRG bzw. den dazugehörigen Unterlagen abgebildet war. Dies schwächte die Aussagekraft und Transparenz des Bundesfinanzrahmens.

(4) Der RH empfahl dem BMASK, dem BMB, dem BMF, dem BMFJ und dem BMI,

- geplante Rücklagenverwendungen in die BFRG-Obergrenzen einzubeziehen;
- die Rücklagengebarung transparent zu gestalten.

7.3 (1) Das BMB begrüßte die Empfehlung des RH, geplante Rücklagenverwendungen in die Obergrenzen der BFRG einzubeziehen. Die Veranschlagung verfügbarer Rücklagen sei bisher nicht am BMB gescheitert, sondern an den diesbezüglichen Restriktionen des BMF.



Rücklagen

BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes

Ferner wies das BMB darauf hin, dass die Tabelle 9 nicht zwischen Rücklagen der reellen und der zweckgebundenen Gebarung differenziere. Rücklagen der zweckgebundenen Gebarung, darunter insbesondere aus Einzahlungen, welche die Bundesschulen aus der Schulraumüberlassung und aus Drittmitteln (Werbung, Sponsoring) erwirtschafteten, sollten den Bundesschulen auch wieder für ihren Betrieb zur Verfügung stehen. Sie seien folglich für allgemeine Bedarfe der UG 30 Bildung und Frauen grundsätzlich nicht disponibel.

Zu den Rücklagen in der zweckgebundenen Gebarung seien auch Lehrmittelbeiträge zu zählen, die am Beginn des Schuljahres eingehoben würden und in weiterer Folge zweckgewidmet während des laufenden Schuljahres (daher auch im folgenden Kalenderjahr) zu verausgaben seien.

(2) Das BMF hielt in seiner Stellungnahme fest, dass bereits derzeit die geplanten Rücklagenentnahmen in die Planungen der Obergrenzen einbezogen und in den BFG auch veranschlagt würden. Einschränkungen der Rücklagenentnahmen seien zur Erreichung der europarechtlichen Defitztvorgaben notwendig. Die unionsrechtlichen Vorschriften würden dabei die innerstaatlichen Haushaltsbestimmungen überlagern. Da das derzeitige Rücklagensystem dazu führe, dass die Rücklagenentnahmen defiziterhöhend wirkten, seien entsprechende Einschränkungen in den jeweiligen BFG vorzusehen gewesen. Insgesamt bedürfe aber der Komplex der Rücklagengebarung einer grundsätzlichen und eingehenden Auseinandersetzung und werde – ebenso wie die Frage nach der Verbindlichkeit von Auszahlungsobergrenzen – einen Schwerpunkt im Rahmen der externen Evaluierung der Haushaltsrechtsreform darstellen.

(3) Laut Stellungnahme des BMFJ gebe zum einen das BMF die Budgetierung von Rücklagen vor, zum anderen könne sich die Verwendung von Rücklagen oft zum Teil erst unterjährig ergeben.

(4) Das BMI begrüßte die Empfehlung des RH, die Umsetzung falle jedoch in die Zuständigkeit des BMF. Das BMI sei bemüht, auch weiterhin die Rücklagengebarung umfassend und transparent zu gestalten.

7.4 Zum Argument des BMF, dass „bereits derzeit“ geplante Rücklagenentnahmen veranschlagt würden, hielt der RH fest, dass im überprüften Zeitraum ein erheblicher Teil der Rücklagenentnahmen nicht veranschlagt wurde. Nach Ansicht des RH sollten möglichst alle vorhersehbaren Rücklagenentnahmen eines Budgetjahres bereits in den Auszahlungsobergrenzen berücksichtigt werden, um eine intransparente Erhöhung der Obergrenzen während des Budgetjahres zu vermeiden.

Rücklagen

Der RH begrüßte daher die Zusage des BMF, die Rücklagengebarung grundsätzlich zu evaluieren.

8.1 Die Rücklagengebarung stellte sich in den überprüften Untergliederungen für die Jahre 2009 bis 2014 wie folgt dar:

a) UG 11 Inneres

Tabelle 11: UG 11 Inneres – Rücklagengebarung 2009 bis 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009 bis 2014
in Mrd. EUR							
Auszahlungen	2,306	2,300	2,295	2,404	2,524	2,601	12,8
Rücklagen zum 31.12. <i>davon</i>	0,072	0,139	0,215	0,315	0,316	0,163	126,4
„Alt-Rücklagen“ ¹	0,015	0,006	0,003	–	–	–	–
„Neu-Rücklagen“	0,057	0,134	0,212	0,315	0,316	0,163	186,0
in %							
Anteil der Rücklagen an den Auszahlungen	3,1	6,0	9,4	13,1	12,5	6,5	

¹ Bis Ende 2012 mussten Rücklagen nach dem alten Haushaltrecht (das waren die bis Ende des Finanzjahres 2008 bestehenden Rücklagen) entnommen bzw. aufgelöst werden.

Quellen: BFG; BRA; BMF

In den Jahren 2009 bis 2014 betrug der Anteil der Rücklagen an den Auszahlungen der UG 11 Inneres zwischen 3,1 % (2009) und 13,1 % (2012).

Im BMI war ein starker Anstieg der Rücklagenentnahmen (inkl. Auflösungen) für die UG 11 Inneres festzustellen:

Tabelle 12: UG 11 Inneres – Rücklagenentnahmen (inkl. Auflösungen) 2009 bis 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009 bis 2014
in Mrd. EUR							
Rücklagenentnahmen (inkl. Auflösungen)	22,10	15,45	18,10	33,49	70,63	157,52	613

Quellen: BRA

Für 2014 und 2015 waren Rücklagenentnahmen von 90,50 Mio. EUR bzw. 83,00 Mio. EUR veranschlagt, welche die im BFRG für das entsprechende Finanzjahr vorgesehenen Auszahlungsobergrenzen erhöhten. Laut BMI sei die zusätzliche Budgetmittelbereitstellung im Wege



Rücklagen

BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

**Qualität der mittelfristigen
Haushaltsplanung des Bundes**

einer budgetierten Rücklage in den Jahren 2014 und 2015 deswegen notwendig gewesen, weil die vom BMF im Wege des BFRG jeweils bereitgestellten Mittel bei weitem nicht ausgereicht hätten, um sämtliche Aufgabenstellungen des BMI (speziell im Bereich Sicherheit und Fremdenwesen) zu erfüllen.

b) UG 15 Finanzverwaltung

Tabelle 13: UG 15 Finanzverwaltung – Rücklagengebarung 2009 bis 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009 bis 2014
in Mrd. EUR							
Auszahlungen	0,964	1,052	1,099	1,143	1,139	1,089	13,0
Rücklagen zum 31.12.	0,494	0,688	0,850	0,664	0,703	0,701	41,8
<i>davon</i>							
„Alt-Rücklagen“ ¹	0,278	0,272	0,248	–	–	–	–
„Neu-Rücklagen“	0,216	0,416	0,602	0,664	0,703	0,701	224,5
in %							
Anteil der Rücklagen an den Auszahlungen	51,2	65,4	77,3	58,1	61,7	64,4	

¹ Bis Ende 2012 mussten Rücklagen nach dem alten Haushaltrecht (das waren die bis Ende des Finanzjahres 2008 bestehenden Rücklagen) entnommen bzw. aufgelöst werden.

Quellen: BFG; BRA

Zum 31. Dezember 2014 betragen die Rücklagen in der UG 15 Finanzverwaltung 700,91 Mio. EUR; das entsprach einem Anstieg von rd. 41,8 % seit 2009 (494,22 Mio. EUR).

In den Jahren 2009 bis 2014 betrug der Anteil der Rücklagen am jeweiligen Jahreserfolg der UG 15 Finanzverwaltung ausnahmslos mehr als 50 %, im Jahr 2011 sogar mehr als 77 %. Das BMF gab dem RH keine Auskunft darüber, zu welchem Zweck es in der UG 15 Finanzverwaltung derart hohe Rücklagen gebildet hatte.

Von den „Alt-Rücklagen“ der UG 15 Finanzverwaltung tätigte das BMF zum Teil überplanmäßige Auszahlungen⁴⁵ für andere Ressorts. So verwendete das BMF im Jahr 2011 insgesamt Rücklagen in Höhe von 24,30 Mio. EUR, davon 800.000 EUR für das Ressort selbst, 22,50 Mio. EUR⁴⁶ für andere Ressorts und 1,00 Mio. EUR für Förder-

⁴⁵ Mittelverwendungsüberschreitungen

⁴⁶ BMEIA 20,00 Mio. EUR, BMJ 2,50 Mio. EUR

Rücklagen

maßnahmen⁴⁷. Im Jahr 2012 verwendete das BMF Rücklagen in Höhe von rd. 53,30 Mio. EUR, davon 24,80 Mio. EUR für das eigene Ressort⁴⁸ und 25,50 Mio. EUR⁴⁹ für andere Ressorts.

c) UG 16 Öffentliche Abgaben

Tabelle 14: UG 16 Öffentliche Abgaben (brutto) – Rücklagengebarung 2009 bis 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009 bis 2014
in Mrd. EUR							
Einzahlungen	63,314	65,492	69,858	73,153	76,370	78,503	24,0
Rücklagen zum 31.12. <i>davon</i>	0,065	0,080	0,117	0,625	0,003	0,003	- 95,4
„Alt-Rücklagen“ ¹	0,043	0,038	0,035	-	-	-	-
„Neu-Rücklagen“	0,022	0,042	0,081	0,625	0,003	0,003	- 86,4
in %							
Anteil der Rücklagen an den Einzahlungen	0,1	0,1	0,2	0,9	0,0	0,0	

¹ Bis Ende 2012 mussten Rücklagen nach dem alten Haushaltsgesetz (das waren die bis Ende des Finanzjahres 2008 bestehenden Rücklagen) entnommen bzw. aufgelöst werden

Quellen: BFG; BRA

In der UG 16 Öffentliche Abgaben betrug in den Jahren 2009 bis 2014 der Anteil der Rücklagen an den jeweiligen Einzahlungen ausnahmslos unter 1 %. Die Rücklagen waren ab dem Jahr 2012 fast ausschließlich zweckgebundene Rücklagen.

⁴⁷ Das BMF übernahm Ausgaben für das BMWFW.

⁴⁸ Mehrausgaben aufgrund des IKT-Konsolidierungsgesetzes und des 2. Stabilitätsgegesetzes (Realisierung von gesetzlichen Änderungen: Gewinnfreibetrag, Sonderbeitrag zur Stabilitätsabgabe, Forschungsprämie, Bausparprämie etc.), Umsetzung des Transparenzdatenbankgesetzes, Fördermittelmanagement, E-Finanz, Unterrichtspersonal-Informationssystem sowie für das Finanzzentrum Wien

⁴⁹ BMEIA 23,00 Mio. EUR, BMI 2,50 Mio. EUR



Rücklagen

BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

Qualität der mittelfristigen
Haushaltsplanung des Bundes

d) UG 20 Arbeit

Tabelle 15: UG 20 Arbeit – Rücklagengebarung 2009 bis 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009 bis 2014
in Mrd. EUR							
Auszahlungen	5,874	6,335	6,034	6,110	6,708	7,424	26,4
Rücklagen zum 31.12.	0,020	0,029	0,059	0,074	0,076	0,098	390,0
<i>davon</i>							
„Alt-Rücklagen“ ¹	0,007	0,007	0,005	–	–	–	–
„Neu-Rücklagen“	0,013	0,022	0,054	0,074	0,076	0,098	653,8
in %							
Anteil der Rücklagen an den Auszahlungen	0,3	0,5	1,0	1,2	1,2	1,4	

¹ Bis Ende 2012 mussten Rücklagen nach dem alten Haushaltsgesetz (das waren die bis Ende des Finanzjahres 2008 bestehenden Rücklagen) entnommen bzw. aufgelöst werden.

Quellen: BFG; BRA

Die Rücklagen der UG 20 Arbeit erhöhten sich zwischen 2009 und 2014 kontinuierlich. Der Anteil der Rücklagen an den Auszahlungen lag zwischen 0,3 % (2009) und 1,4 % (2014). Allerdings waren variable Auszahlungen – in der UG 20 Arbeit betrug deren Anteil rd. 75 % – von der Bildung von Rücklagen ausgenommen.

Zusätzlich bestand in der UG 20 Arbeit eine Arbeitsmarktrücklage, die der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz gemäß Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz sowie Arbeitsmarktservicegesetz⁵⁰ zur Sicherstellung der Finanzierung besonderer arbeitsmarktpolitischer Projekte zu bilden hatte. Die Arbeitsmarktrücklage entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 16: UG 20 Arbeit – Arbeitsmarktrücklage 2009 bis 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009 bis 2014
in Mrd. EUR							
Auszahlungen	5,874	6,335	6,034	6,110	6,708	7,424	26,4
Rücklagen zum 31.12.	0,054	0,021	0,031	0,061	0,079	0,141	161,1
in %							
Anteil der Rücklagen an den Auszahlungen	0,9	0,3	0,5	1,0	1,2	1,9	

Quellen: BMASK; AMS

⁵⁰ §§ 2b und 15 bis 17 des Bundesgesetzes über die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik (Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz – AMPFG), BGBl. Nr. 315/1994 i.d.g.F. sowie § 52 des Bundesgesetzes über das Arbeitsmarktservice (Arbeitsmarktservicegesetz – AMSG), BGBl. Nr. 313/1994 i.d.g.F.

Rücklagen

e) UG 22 Pensionsversicherung

Bei den Rücklagen in der UG 22 Pensionsversicherung – zur Gänze eine Untergliederung mit variabler Auszahlungsobergrenze – handelte es sich um variable Auszahlungs-Rücklagen. Die Bildung einer Rücklage war in der UG 22 Pensionsversicherung nicht notwendig, weil eine Ausfallhaftung (in Höhe des Saldos der Erträge und Aufwendungen der gesetzlichen Pensionsversicherung) durch den Bund gegeben war. Das BMASK führte dementsprechend keine Rücklagenentnahme in der UG 22 Pensionsversicherung durch, sondern löste lediglich die gebildeten Rücklagen in den Folgejahren wieder auf:

Tabelle 17: UG 22 Pensionsversicherung – Rücklagengebarung 2009 bis 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009 bis 2014
in Mrd. EUR							
Auszahlungen	8,693	9,238	9,114	9,795	9,793	10,403	20,0
Rücklagen zum 31.12.	-	-	-	-	0,173	-	-
davon							
„Alt-Rücklagen“ ¹	-	-	-	-	-	-	-
„Neu-Rücklagen“	-	-	-	-	-	0,173	-
in %							
Anteil der Rücklagen an den Auszahlungen	-	-	-	-	-	1,8	-

¹ Bis Ende 2012 mussten Rücklagen nach dem alten Haushaltsrecht (das waren die bis Ende des Finanzjahres 2008 bestehenden Rücklagen) entnommen bzw. aufgelöst werden.

Quellen: BFG; BRA



Rücklagen

BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

**Qualität der mittelfristigen
Haushaltsplanung des Bundes**

f) UG 23 Pensionen – Beamten und Beamte

Tabelle 18: UG 23 Pensionen – Beamten und Beamte – Rücklagengebarung 2009 bis 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009 bis 2014
in Mrd. EUR							
Auszahlungen	7,634	7,835	8,008	8,918	8,611	8,999	17,9
Rücklagen zum 31.12.	0,274	0,234	0,066	0,105	0,231	0,160	- 41,6
<i>davon</i>							
„Alt-Rücklagen“ ¹	-	-	-	-	-	-	-
„Neu-Rücklagen“	0,274	0,234	0,066	0,105	0,231	0,160	- 41,6
in %							
Anteil der Rücklagen an den Auszahlungen	3,6	3,0	0,8	1,2	2,7	1,8	

¹ Bis Ende 2012 mussten Rücklagen nach dem alten Haushaltsgesetz (das waren die bis Ende des Finanzjahres 2008 bestehenden Rücklagen) entnommen bzw. aufgelöst werden.

Quellen: BFG; BRA

Die Rücklagen der UG 23 Pensionen – Beamten und Beamte betrugen zum 31. Dezember 2014 160,37 Mio. EUR; das entsprach einer Verminderung von 114,08 Mio. EUR bzw. 41,6 % seit 2009. In den Jahren 2009 bis 2014 betrug der Anteil der Rücklagen am jeweiligen Jahreserfolg (Auszahlungen) zwischen 0,8 % (2011) und 3,6 % (2009).

g) UG 25 Familien und Jugend

Die Rücklagengebarung spielte in der UG 25 Familien und Jugend nur eine untergeordnete Rolle. Für das Jahr 2014 wurden erstmals Rücklagen in der Höhe von 3,90 Mio. EUR bereits im BFG veranschlagt. Diese 3,90 Mio. EUR waren Zweckzuschüsse des Bundes für Zwecke der Kinder- und Jugendhilfe jeweils für die Jahre 2013 und 2014⁵¹. Gemäß den Gesetzesmaterialien konnten diese Mittel aus der Rücklage der UG 25 Familien und Jugend bedeckt werden⁵².

⁵¹ § 46 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Grundsätze für Hilfen für Familien und Erziehungshilfen für Kinder und Jugendliche (Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013 – B-KJHG 2013) BGBl. I Nr. 69/2013

⁵² Im Jahr 2013 wurden die für diese Zwecke vorgesehenen Mittel im laufenden Vollzug aus den Rücklagen finanziert.

Rücklagen

Tabelle 19: UG 25 Familien und Jugend – Rücklagengebarung 2009 bis 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009 bis 2014
in Mrd. EUR							
Auszahlungen	6,188	6,528	6,294	6,371	6,570	6,834	10,4
Rücklagen zum 31.12.	0,005	0,005	0,011	0,024	0,048	0,030	500,0
davon							
„Alt-Rücklagen“ ¹	0,002	0,002	0,002	–	–	–	–
„Neu-Rücklagen“	0,002	0,003	0,008	0,024	0,048	0,030	1.400,0
in %							
Anteil der Rücklagen an den Auszahlungen	0,1	0,1	0,2	0,4	0,7	0,4	

¹ Bis Ende 2012 mussten Rücklagen nach dem alten Haushaltrecht (das waren die bis Ende des Finanzjahres 2008 bestehenden Rücklagen) entnommen bzw. aufgelöst werden.

Quellen: BFG; BRA

In den Jahren 2009 bis 2014 betrug der Anteil der Rücklagen am jeweiligen Jahreserfolg (Finanzierungshaushalt) nie über 0,7 %.

h) UG 30 Bildung und Frauen

Tabelle 20: UG 30 Bildung und Frauen — Rücklagengebarung 2009 bis 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Verände- rung 2009 bis 2014
in Mrd. EUR							
Auszahlungen	7,125	7,102	7,848	8,354	8,516	8,064	13,2
Rücklagen zum 31.12.	0,137	0,276	0,158	0,131	0,060	0,070	– 48,9
davon							
„Alt-Rücklagen“ ¹	0,040	0,033	0,003	–	–	–	–
davon „Neu-Rücklagen“	0,097	0,243	0,155	0,131	0,060	0,070	– 27,8
in %							
Anteil der Rücklagen an den Auszahlungen	1,9	3,9	2,0	1,6	0,7	0,9	

¹ Bis Ende 2012 mussten Rücklagen nach dem alten Haushaltrecht (das waren die bis Ende des Finanzjahres 2008 bestehenden Rücklagen) entnommen bzw. aufgelöst werden.

Quelle: BRA

Die Rücklagen der UG 30 Bildung und Frauen betrugen zum 31. Dezember 2014 70,30 Mio. EUR; das entsprach einer Verminderung um fast die Hälfte gegenüber 2009. In den Jahren 2009 bis 2014 betrug der Anteil der Rücklagen am jeweiligen Jahreserfolg (Auszahlungen) zwischen 0,7 % (2013) und 3,9 % (2010).



Rücklagen

BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

**Qualität der mittelfristigen
Haushaltsplanung des Bundes**

i) UG 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge

Tabelle 21: UG 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge – Rücklagenentwicklung der Jahre 2009 bis 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009 bis 2014
in Mrd. EUR							
Auszahlungen	6,728	5,743	6,828	6,616	6,397	6,703	-7,2
Rücklagen zum 31.12.	0,711	3,049	3,992	2,324	2,435	2,636	270,7
davon							
„Alt-Rücklagen“ ¹	-	-	-	-	-	-	-
„Neu-Rücklagen“	0,711	3,049	3,992	2,324	2,435	2,636	270,7
in %							
Anteil der Rücklagen an den Auszahlungen	10,6	53,1	58,5	35,1	38,1	39,3	

¹ Bis Ende 2012 mussten Rücklagen nach dem alten Haushaltrecht (das waren die bis Ende des Finanzjahres 2008 bestehenden Rücklagen) entnommen bzw. aufgelöst werden.

Quelle: BRA

Das BMF führte die jährlichen Einsparungen in der UG 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge zur Gänze der Rücklage zu und sorgte so für einen eventuellen Zinsanstieg in den Folgejahren vor. Da der Rücklagenstand zum 31. Dezember 2011 bereits rd. 4 Mrd. EUR betrug, erfolgte seitens des BMF ein Rücklagenverzicht gemäß § 6 der Verordnung des BMF über die Regelung zum Vollzug der Rücklagen⁵³ in Höhe von 3 Mrd. EUR, um einen unnötig hohen Rücklagenstand zu bereinigen. Am 31. Dezember 2014 betrug der Rücklagenstand 2,636 Mrd. EUR, das waren rd. 39 % der Auszahlungen des Jahres 2014.

8.2 Der RH wies auf die hohen Rücklagenstände in den UG 40 Wirtschaft, 41 Verkehr, Innovation und Technologie, 43 Umwelt, 45 Bundesvermögen, 46 Finanzmarktstabilität, 51 Kassenverwaltung und 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge hin (siehe Tabelle 9), weiters insbesondere in der UG 15 Finanzverwaltung – mit einem Rücklagenstand Ende 2014 in Höhe von 700,46 Mio. EUR bzw. rd. 64 % der Auszahlungen 2014.

Im Zusammenhang mit den Rücklagen der UG 15 Finanzverwaltung kritisierte der RH, dass das BMF keine Begründungen für die Bildung dieser Rücklagen nennen konnte. Insbesondere war nicht klar, ob und für welche Ereignisse zu einzelnen Positionen der UG 15 Finanzver-

⁵³ BGBl. II Nr. 462/2008 i.d.F. BGBl. II Nr. 388/2010

waltung die Mittel reserviert werden sollten. Der RH gab allerdings zu bedenken, dass die UG 15 Finanzverwaltung für eine derartige Mittelvorsorge keine adäquaten Haushaltspositionen enthielt.

8.3 Das BMASK wies in seiner Stellungnahme ergänzend darauf hin, dass es sich bei der Haushaltsrücklage in der UG 20 Arbeit per Ende 2014 zu 93 % um variable Auszahlungsrücklagen des Europäischen Sozialfonds, zu 4 % um nicht zweckgebundene fixe Rücklagen der Arbeitsinspektion und zu 3 % um nicht zweckgebundene fixe Rücklagen der Überbrückungshilfe gehandelt habe.

Erstellung der Strategieberichte

9.1 (1) Gemäß Art. 51 B-VG i.V.m. § 14 BHG 2013 hatte die Bundesregierung dem Nationalrat jährlich einen Entwurf zum BFRG samt Strategiebericht vorzulegen. Der Strategiebericht hatte den Charakter eines für das BFRG begleitenden Dokuments, welches neben einem Überblick über die wirtschaftliche Lage und deren voraussichtliche Entwicklung u.a. budget- und wirtschaftspolitische Zielsetzungen sowie eine Darstellung der voraussichtlichen Entwicklung wichtiger budgetpolitischer Kennzahlen zu enthalten hatte.

Nach § 15 Abs. 1 BHG 2013 hatte jedes haushaltsleitende Organ die für die Erstellung des Entwurfs des BFRG und des Strategieberichts erforderlichen Unterlagen dem Bundesminister für Finanzen nach Maßgabe der von diesem zu erstellenden Richtlinien zu übermitteln.

(2) Zwischen den haushaltszuständigen Abteilungen im BMF und in den Ressorts bestanden häufig unterschiedliche Auffassungen betreffend die Inhalte der Entwürfe. Das BMF ersuchte in solchen Fällen um Streichung von kritischen Textpassagen, v.a. im Zusammenhang mit beabsichtigten Konsolidierungsmaßnahmen. Davon waren insbesondere das BMI und das BMASK betroffen.

Letztlich beschloss die Bundesregierung die Strategieberichte einstimmig, d.h. dass auch in jenen Fällen, in denen Meinungsverschiedenheiten zwischen den haushaltszuständigen Abteilungen der Ressorts bestanden hatten, die Strategieberichte von allen Bundesministern zustimmend zur Kenntnis genommen wurden.

9.2 Der RH betonte, dass der Bundesfinanzrahmen seine budgetstabilisierende Wirkung nur entfalten konnte, wenn er auf ausreichend akkordierten Grundlagen beruhte.

Er kritisierte, dass dem Gesetzgeber zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der BFRG kritische Ressort-Informationen in den Letztfas-



Erstellung der Strategieberichte

Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes

sungen der jährlichen Strategieberichte der Bundesregierung fehlten und dadurch die Transparenz eingeschränkt war. Die Strategieberichte boten somit nicht in allen Fällen ein getreues Bild der wirtschaftlichen Lage und der voraussichtlichen Entwicklung des Bundeshaushalts.

Der RH empfahl dem BMASK, dem BMB, dem BMF, dem BMFJ und dem BMI,

- in den Strategieberichten zu den BFRG ein getreues Bild der wirtschaftlichen Lage und der voraussichtlichen Entwicklung des Bundeshaushalts transparent darzustellen;
- zur Wahrung der nötigen Transparenz dem Gesetzgeber mit den Strategieberichten zu den BFRG alle budgetrelevanten Informationen zur Verfügung zu stellen.

9.3 (1) Laut *Stellungnahme des BMF* sei es dort notwendig gewesen, Textpassagen in den Erläuterungen der Ressorts zum Strategiebericht zu streichen, wo die von den Ressorts vorgeschlagenen Erläuterungen mit den budgetären Rahmenbedingungen oder den budgetpolitischen Zielen nicht zusammengepasst hätten. Letztlich sei der Strategiebericht aber immer von der Bundesregierung einstimmig beschlossen worden.

Zur Kritik, dass die Strategieberichte nicht in allen Fällen ein getreues Bild der wirtschaftlichen Lage und voraussichtlichen Entwicklung des Bundeshaushalts boten, hielt das BMF fest, dass der Gesamterfolg entscheidend sei. Der Budgetvollzug habe sich als durchwegs besser als erwartet erwiesen. Die Budgetplanung des Bundes sei vorsichtig gewesen. Die generelle Kritik des RH sei vor diesem Hintergrund nicht berechtigt.

(2) Das BMF wies in seiner Stellungnahme abermals (siehe TZ 3 bis 5) darauf hin, dass sich in der UG 25 Familien und Jugend insbesondere beim Familienlastenausgleichsfonds durch äußere Einflüsse oder durch Entscheidungen auf politischer Ebene teilweise schwer vorhersehbare Änderungen ergeben würden (siehe ausführlicher die Stellungnahme in TZ 3).

(3) Laut *Stellungnahme des BMI* nehme es die Empfehlungen des RH auf, in den Strategieberichten ein getreues Bild der wirtschaftlichen Lage sowie die budgetrelevanten Informationen und Maßnahmen zur Konsolidierung des Haushalts dem Inhalt und der Höhe nach darzustellen. Das BMI werde daher auch weiterhin alle hierfür notwendigen Unterlagen dem BMF zur Verfügung stellen. Bei der Gestaltung der Strategieberichte liege die Letztverantwortung jedoch beim BMF.

Erstellung der Strategieberichte

9.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass gemäß § 15 Abs. 4 BHG 2013 die Bundesregierung dem Nationalrat jährlich u.a. einen Strategiebericht vorzulegen hat, der den Entwurf des BFRG und dessen Zielsetzung zu erläutern hat. Beim Strategiebericht handelt es sich daher um eine Information der exekutiven Staatsgewalt an die Legislative. Auch wenn die Strategieberichte letztlich von der Bundesregierung einstimmig beschlossen wurden, so waren die Informationen nicht umfassend, weil in den Letzfassungen der jährlichen Strategieberichte der Bundesregierung kritische Ressort-Informationen und dadurch wichtige Entscheidungsgrundlagen für den Nationalrat fehlten; damit war die Transparenz für den Gesetzgeber eingeschränkt. Der RH verblieb daher bei seinen Empfehlungen.

Maßnahmen zur Erreichung der Haushaltssziele

- 10.1** (1) Die in den Strategieberichten genannten Maßnahmen zur Erreichung der Haushaltssziele waren zum Teil sehr allgemein gehalten und enthielten oftmals keine konkreten quantifizierten Vorgaben hinsichtlich der Erreichung der Ziele und der Höhe der Einsparungen. Die Dokumentation der Bewertung und Berechnung der Maßnahmen lag in unterschiedlicher Form und in unterschiedlichem Umfang vor. Sowohl das BMF als auch die übrigen überprüften Ressorts konnten nicht alle Maßnahmen mit den dazugehörigen Bewertungen durch Berechnungsunterlagen bzw. sonstige Angaben vollständig belegen.
- (2) In den überprüften Untergliederungen 11, 15, 20, 22, 25 und 30 waren die Maßnahmen zur Erreichung der Haushaltssziele im Einzelnen wie folgt definiert:



Maßnahmen zur Erreichung
der Haushaltsziele

Qualität der mittelfristigen
Haushaltsplanung des Bundes

a) UG 11 Inneres

aa) Das BMI legte dem RH nur für Maßnahmen im Zusammenhang mit dem sogenannten Loipersdorfer-Sparpaket 2010/2011⁵⁴ eine Gegenüberstellung der geplanten und der umgesetzten Maßnahmen vor:

Tabelle 22: UG 11 Inneres – Maßnahmen zur Erreichung der Haushaltsziele i.Z.m. dem Loipersdorfer-Sparpaket 2010/2011

Maßnahmen	geplant				umgesetzt			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
in Mio. EUR								
M1 Dienstzeitoptimierungsmaßnahmen	- 4,0	- 13,0	- 16,0	- 21,0	0,0	0,0	0,0	0,0
M2 Zuteilungsgebühren	- 0,5	- 1,0	- 1,0	- 1,0	- 0,6	- 2,5	- 2,4	- 3,3
M3 belastungskonforme Planstellensystemisierung	- 0,5	- 1,3	- 1,5	- 1,5	0,0	0,0	0,0	0,0
M4 Fachkarriere-Modelle	0,0	0,0	- 1,0	- 2,0	0,0	0,0	0,0	0,0
M6 Verwaltungspraktikum vor VB-Dienstverhältnis	- 0,4	- 0,4	- 0,4	- 0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
M7 Inpflichtnahme aller Flughafenbetreiber	- 14,9	- 20,0	- 20,2	- 20,6	- 11,3	- 20,0	- 20,2	- 20,6
M10 (a) Verringerung des Zivildienstgeldes	- 3,2	- 3,2	- 3,2	- 3,2	0,0	0,0	0,0	0,0
M11 Zivildienst: Abschaffung der freiwilligen Verlängerung	- 1,2	- 1,2	- 1,2	- 1,2	0,0	0,0	0,0	0,0
M14 Verringerung Dolmetschkosten	- 1,0	- 1,5	- 2,0	- 2,0	0,0	0,0	0,0	0,0
M15 Redimensionierung Infrastruktur und Ausrüstung	- 2,0	- 2,0	- 2,5	- 2,5	0,0	0,0	0,0	0,0
M16 (teilweise) Redimensionierung Fuhrpark	- 0,5	- 1,0	- 1,5	- 1,5	- 1,3	- 2,2	- 2,0	- 1,8
M17 Druckerkonsolidierung	- 1,0	- 1,0	- 1,5	- 2,0	- 0,3	- 0,1	0,2	0,4
M18 Reduktion der PC-Clientanzahl	- 0,5	0,0	0,0	0,0	- 0,5	0,0	0,0	0,0
M20 Verlegung FLIR-Hubschrauber zum Flughafen	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
M21 keine Grundversorgung für Asylwerber mit rechtskräftig negativ abgeschlossenem Verfahren	- 1,5	- 2,0	- 2,5	- 3,0	0,0	0,0	0,0	0,0
M23 Reduktion Kofinanz-Anteil bei EU-SOLID-Fonds	- 2,0	- 1,4	- 1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
M24 verzögerte Aufnahmepolitik	- 9,0	- 9,0	- 9,0	- 9,0	- 9,7	- 8,9	- 8,9	- 7,3
M25 prozentuelle Reduktion von Mehrdienstleistungen und Belohnungen	- 5,3	- 19,5	- 27,2	- 33,2	- 4,7	- 19,2	- 26,4	- 25,9
Summe	- 47,7	- 77,7	- 91,9	- 104,3	- 28,4	- 52,9	- 59,7	- 59,1

Quelle: BMI

Das BMI setzte von 18 geplanten Maßnahmen des Loipersdorfer-Sparpakets 2010/2011 acht um. Damit erfüllte es das beabsichtigte Einsparungsvolumen von 321,6 Mio. EUR nur zu rund zwei Dritteln (200,1 Mio. EUR). Begründungen dafür lagen dem RH in Einzelfällen nicht vor.

⁵⁴ Am 22. und 23. Oktober 2010 fand im steirischen Thermenort Loipersdorf in Vorbereitung des BFG 2010 eine Klausurtagung statt, bei der die damalige Bundesregierung zahlreiche Sparmaßnahmen und Einnahmenzuwächse beschloss, wie z.B. höhere Steuern auf Treibstoff, Tabak und Aktien, die Banken- und die Flugticketabgabe sowie Kürzungen bei der Pflege und bei Familienförderungen.

Maßnahmen zur Erreichung der Haushaltsziele

Das BMI hatte keinen eigenen Evaluierungsprozess zu den Maßnahmen des Loipersdorfer-Sparpakets 2010/2011 durchgeführt, es verfügte über kein Frühwarnsystem, das zur Einhaltung von budgetrelevanten Maßnahmen dienen könnte.

bb) Laut BMI gebe das BMF mit der Herleitung zum BFRG-Entwurf Maßnahmen und deren finanzielle Einsparungshöhen vor. Diese Maßnahmen seien laut BMI in der Höhe weitestgehend nicht nachvollziehbar bzw. auch die Beträge nicht mit der Budgetabteilung des BMI abgestimmt gewesen. Zum Beispiel habe die vom BMF berechnete Einsparungsmaßnahme „Flächenmanagement“ eine Einsparung von jährlich 49 Mio. EUR ab 2015 vorgesehen; laut BMI würde dies rd. 50 % des gesamten Miet- und Betriebsaufwands des BMI betreffen, eine nur 1 %-ige Flächenreduktion bedeute die Einsparung von rd. 13.000 m² in Höhe von rd. 1 Mio. EUR, was ungefähr 37 Polizeiinspektionen durchschnittlicher Größe entspreche, welche jedoch aus dem Bereich des interministeriellen Flächenmanagements ausgeklammert seien.

b) UG 15 Finanzverwaltung

Die nachfolgende Tabelle zeigt eine Übersicht der für die UG 15 Finanzverwaltung in den Strategieberichten festgehaltenen Maßnahmen; darüber hinausgehende Informationen zu Maßnahmen erhielt der RH vom BMF nicht.



BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

Maßnahmen zur Erreichung der Haushaltsziele

Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes

Tabelle 23: UG 15 Finanzverwaltung – Maßnahmen zur Erreichung der Haushaltsziele

	2009– 2013	2011– 2014	2012– 2015	2013– 2016	2014– 2017	2015– 2018	2016– 2019
Haushaltsrechtsreform – Erarbeitung 2. Etappe	X	X	X				
Etablierung der Österreichischen Entwicklungsbank	X						
Vereinfachung und Vereinheitlichung der Steuer- und Zollgesetzgebung	X						
Durchführung Steuerreform 2009	X						
Serviceorientierung in der Finanzverwaltung / Gestaltung von Kundenbeziehungen und Weiterentwicklung in der Finanzverwaltung (Good Governance)	X	X		X	X	X	X
Ausbau E-Government in der Finanzverwaltung (Finanzonline, E-Zoll)	X						
Gewährleistung ausfallssichere IT-Umgebung und Rundum-die-Uhr-Betrieb für IT-Anwendungen	X		X				
Umsetzung des Dienstleistungsgedankens in Form von Serviceorientierung (Qualitäts- und Leistungsstandards)	X		X				
umfassende bzw. flächendeckende Prüfungs- und Kontrollmaßnahmen	X	X		X			
gezielte Betrugsbekämpfung durch Aktionstage	X	X					
Instandhaltung und Erneuerung der Verwaltungseinrichtungen und benötigten Gebäude insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Barrierefreiheit	X	X					
Entwicklung und Umsetzung von Fair-Play-Maßnahmen (verbindliche Auskünfte, Compliance Besuche etc.)	X	X					
Durchsetzung von Wettbewerbsregeln und Sicherung des freien Warenverkehrs	X	X					
erstmalige Erstellung einer Langfristprognose für das Budget (30 Jahre)				X			
Aufrechterhaltung abgabenrechtlicher Prüfungs- und Kontrollmaßnahmen im Außendienst				X	X	X	X
Einführung eines standardisierten Tools für Ex-ante- und Ex-post-Kosten-Nutzen-Analysen				X	X	X	
Beobachtung, Forcierung und aktive Förderung der Annahme von E-Government-Angeboten der Kunden				X			X
Förderung flexibler Arbeitszeitmodelle durch Erweiterung mobiler Arbeitsplätze				X	X	X	X
Motivation von Frauen zur Bewerbung als Führungskraft				X			
flächendeckende Umsetzung von Glücksspielkontrollen, Kontrollen der Schwarzarbeit und sonstige finanzpolizeiliche Kontrollen					X	X	X

Quellen: Strategieberichte

aa) Die Maßnahmen waren allgemein gehalten; eine Quantifizierung der Maßnahmen im Strategiebericht erfolgte nicht. Das BMF konnte dem RH nicht belegen, mit welchen konkreten Maßnahmen und bis wann es beabsichtigte, die Haushaltsziele der UG 15 Finanzverwaltung zu erfüllen.

bb) Im IT-Bereich waren für die Jahre 2013 bis 2016 einerseits Kürzungen zwischen 8,1 Mio. EUR und 13,67 Mio. EUR veranschlagt, andererseits fanden sich in den Strategieberichten kostenverursachende

Maßnahmen zur Erreichung der Haushaltsziele

Maßnahmen wie „Gewährleistung einer ausfallssicheren IT“ und „Forcierung von E-Government“.

cc) Mehrere Maßnahmen zielten auf die Kontroll- und Prüftätigkeit der Finanz- und Zollverwaltung ab, z.B. flächendeckende Prüfungs- und Kontrollmaßnahmen, Aufrechterhaltung von Kontrollmaßnahmen im Außendienst, flächendeckende Umsetzung von Glücksspielkontrollen und finanzpolizeiliche Einsätze. Die konkreten und detaillierten finanziellen Auswirkungen daraus für die Gebarung der UG 15 Finanzverwaltung fehlten.

dd) Für das Personal waren für 2012 bis 2015 Budgetkürzungen wegen des Aufnahmestopps zwischen 6,8 Mio. EUR und 15,7 Mio. EUR pro Jahr vorgesehen. Für den gleichen Zeitraum budgetierte das BMF für Personaltransfers aus dem BMLVS Mittel in Höhe von 24,7 Mio. EUR und 30,1 Mio. EUR, welche die geplanten Kürzungen überkompensierten. Ob und in welcher Form das Personal zur Erreichung der Maßnahmen aufgenommen und eingesetzt wurde, ging aus den Unterlagen, die das BMF dem RH zur Verfügung stellte, nicht hervor.

ee) Für das Flächenmanagement waren Einsparungen in Höhe von 18,4 Mio. EUR für die Jahre 2015 und 2016 angesetzt. Diese Maßnahme fand sich in den Strategieberichten nicht wieder.

c) UG 20 Arbeit

Weder das BMF noch das BMASK legte zu den geplanten Einsparungen der UG 20 Arbeit – z.B. 833 Mio. EUR für die vier Jahre des BFRG 2011–2014 – Belege über die Berechnungsgrundlagen sowie deren Umsetzung vor. Bei der Aufteilung der Kuchenstücke orientierte sich das BMASK vor allem am Erfolg und den Vorbelastungen der letzten Jahre.

d) UG 22 Pensionsversicherung

Auch in der UG 22 Pensionsversicherung legte weder das BMF noch das BMASK – etwa zu den geplanten Einsparungen bei den Pensionen mit einem Gesamtvolume von 1,200 Mrd. EUR für 2013 bis 2016 – Belege über die Berechnungsgrundlagen sowie deren Umsetzung vor.

Laut BMASK könnte ein Soll-Ist-Vergleich zwischen geplanten und umgesetzten Maßnahmen in den wenigsten Fällen durchgeführt werden, weil sich die meisten Maßnahmen überlagern würden und oft-



mals von zeitlich später gesetzten Maßnahmen sowie den aktuellen wirtschaftlichen und demografischen Gegebenheiten sowohl im positiven als auch im negativen Sinne beeinflusst worden wären.

e) UG 25 Familien und Jugend

Die Strategieberichte im Zeitraum 2009 bis 2015 hielten für die UG 25 Familien und Jugend u.a. die in der folgenden Tabelle genannten Maßnahmen fest:

Tabelle 24: UG 25 Familien und Jugend – Maßnahmen zur Erreichung der Haushaltssziele

	2009– 2013	2011– 2014	2012– 2015	2013– 2016	2014– 2017	2015– 2018
Sicherstellung Vereinbarkeit Familien- und Berufsleben (einkommens-abhängiges Kinderbetreuungsgeld)	X		X			
finanzielle Entlastung der Familien durch Limit-Erhöhung bei Schulbüchern	X		X			
nachhaltige Sicherung der Finanzierung der Familienleistungen				X		
Lastenausgleich zwischen kinderlosen Personen und unterhalts-pflichtigen Elternteilen				X	X	X
Einführung eines kostenlosen verpflichtenden letzten Kindergarten-jahres (halbtags)	X		X			
Forcierung Väterbeteiligung bei der Kinderbetreuung	X	X	X	X	X	X
finanzielle Transferleistungen des Staats an Eltern – finanzieller Ausgleich der Unterhaltslast				X	X	X
Implementierung des EU-Programms ERASMUS+/Jugend zur Steigerung der Qualität von Jugendmobilität, Beschäftigungsfähigkeit und Erreichung der EU 2020-Ziele (Ausschöpfung der EU-Mittel)						X
Förderung von Familienberatungsstellen und Geldzuwendungen für Familien in finanziell existenzbedrohenden Notsituationen				X	X	X

Quellen: Strategieberichte

Die Maßnahme „Einführung eines kostenlosen verpflichtenden letzten Kindergartenjahres (halbtags)“ war als einzige Maßnahme quantifiziert (mit 25 Mio. EUR im Jahr 2009 bzw. 73 Mio. EUR in den Folgejahren).

f) UG 30 Bildung und Frauen

aa) Im Strategiebericht 2011–2014 waren z.B. als bildungspolitische Ziele die Senkung der Klassenschülerhöchstzahl, die Weiterführung des Modellversuchs Neue Mittelschule⁵⁵ und die Einführung von Bildungsstandards angeführt. Diese Ziele sollten u.a. durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

⁵⁵ Die Neue Mittelschule wurde im Schuljahr 2012/2013 ohne Evaluierung in das Regelschulwesen überführt (siehe dazu den Bericht des RH, Reihe Bund 2013/12).



Maßnahmen zur Erreichung der Haushaltsziele

- Entwicklung eines neuen Dienst- und Besoldungsrechts und einer neuen Lehrerausbildung;
- Ausbau der ganztägigen Schulangebote;
- Umsetzung des Schulentwicklungsprogramms (SCHEP) 2008.

bb) Im Strategiebericht 2012–2015 waren u.a. Konsolidierungsmaßnahmen, wie Minderausgaben infolge des Rückgangs der Schülerzahlen und eine Redimensionierung des Schulentwicklungsprogramms 2008 angeführt. Als Reformprojekte waren bspw. die Entwicklung eines neuen Dienst- und Besoldungsrechts für Lehrer, die Pädagogikenbildung neu und der Ausbau der Neuen Mittelschule genannt.

Diese und weitere Maßnahmen legte die Bundesregierung im Loipersdorfer-Sparpaket 2010/2011 für die UG 30 Bildung und Frauen für die Jahre 2011 bis 2014 als Konsolidierungsmaßnahmen im Ausmaß von rd. 736 Mio. EUR fest:

Tabelle 25: UG 30 Bildung und Frauen – Maßnahmen zur Erreichung der Haushaltsziele i.Z.m. dem Loipersdorfer-Sparpaket 2010/2011

Maßnahmen	geplant				umgesetzt			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
	in Mio. EUR							
Nichtinanspruchnahme beim Vorhaben „Tagesbetreuung neu“	- 3,0	- 4,1	- 9,0	- 14,2	1,1	- 0,9	- 4,9	- 4,9
Entfall des Individualisierungszuschlags für berufsbildende Pflichtschulen	- 0,7	- 2,1	- 2,1	- 2,1	- 0,2	- 0,6	- 0,6	- 0,6
erwartete Minderausgaben beim Vorhaben „Lehre mit Matura“	- 2,0	- 2,0	- 2,0	- 2,0	2,5	2,6	7,4	2,3
Ausschöpfen von Effizienzpotenzialen bei den allgemein pädagogischen Erfordernissen	- 1,6	- 1,6	- 1,6	- 1,6	- 1,6	- 1,6	- 1,6	- 1,6
Redimensionierung des Vorhabens „Nachholen von Bildungsabschlüssen“	- 14,4	- 7,5	- 3,5	- 4,6	- 14,4	- 10,8	- 11,7	- 10,5
LandeslehrerInnencontrolling	0,0	0,0	0,0	- 10,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Konsolidierungsbeitrag aus sonstigen Förderansätzen des Ressorts	- 2,1	- 2,1	- 2,1	- 2,1	- 2,1	- 2,1	- 2,1	- 2,1
Nichtumsetzung des Vorhabens „Internationalität“	- 1,1	- 4,3	- 7,6	- 10,7	- 1,1	- 4,3	- 7,6	- 10,7
Nichtumsetzung des Vorhabens „Klassenwiederholungen reduzieren (Modulare Oberstufe)“	- 1,8	- 3,9	- 5,7	- 6,5	- 1,8	- 3,9	- 5,7	- 6,5
Nichtumsetzung des Vorhabens „Ethikunterricht“	- 2,7	- 10,6	- 18,3	- 25,4	- 2,7	- 10,6	- 18,3	- 25,4
Aufschieben von Maßnahmen infolge der Umsetzung des Bundes-Behindertengleichstellungsgesetzes	- 21,6	- 21,4	- 21,4	- 21,4	- 21,3	- 21,3	- 21,3	- 21,3
Auswirkungen prognostizierter SchülerInnenzahlentwicklung	- 61,1	- 91,9	- 88,2	- 79,9	- 56,5	- 102,5	- 137,5	- 158,5
Redimensionierung Schulentwicklungsprogramm der Bundesregierung	0,0	- 28,4	- 48,3	- 53,0	- 4,5	- 51,0	- 26,5	- 51,8
Summe	- 112,1	- 179,9	- 209,8	- 234,0	- 102,7	- 206,9	- 230,3	- 291,6

Quelle: BMB



Das BMB setzte von 13 geplanten Maßnahmen des Loipersdorfer-Sparpakets 2010/2011 neun um; bei vier Maßnahmen – Tagesbetreuung neu, Individualisierungszuschlag, Lehre mit Matura und Landeslehre-Innencontrolling – blieb das BMB hinter den geplanten Einsparungen zurück. Dennoch erfüllte es insgesamt das geplante Einsparungsvolumen (831,5 Mio. EUR gegenüber geplanten 735,8 Mio. EUR).

Das BMF legte dem RH die Berechnungsgrundlagen für diese Konsolidierungsmaßnahmen bzw. die Informationen, auf Basis welcher Annahmen das BMF diese Zahlen als Konsolidierungsmaßnahme errechnete, mit dem Hinweis auf neue politische Vorgaben nicht vor.

cc) Im Zuge der Erstellung des BFRG 2013–2016 wurden als Ergebnis politischer Verhandlungen zwischen dem BMF und den Ressorts Einsparungsmaßnahmen durch „Vereinheitlichung der IT-Standards“ und im Flächenmanagement festgelegt. Diese Maßnahmen betrafen anteilmäßig alle Ressorts, allerdings waren im Bereich des BMB laut dieser Vereinbarung die Schulen und das Lehrpersonal von den Einsparungen beim Flächenmanagement ausgenommen; es war nur das Verwaltungspersonal davon betroffen. Die Berechnungsgrundlage bzw. den Berechnungsschlüssel, wie das BMB diese Einsparungsmaßnahmen bzw. Minderausgaben trotz Ausnahme der Lehrer vom Flächenmanagement erfüllen sollte, legte das BMF dem RH nicht vor.

dd) Die Strategieberichte zu den BFRG 2014–2017 und 2015–2018 enthielten Verweise auf die Entwicklung eines neuen Dienst- und Besoldungsrechts für Lehrer und der PädagogInnenbildung NEU⁵⁶, die Berechnungen fanden aber keinen Niederschlag in den BFRG. So wurde auch die Schätzung des BKA über die finanziellen Auswirkungen bis 2018 mit rd. 50 Mio. EUR nicht berücksichtigt. Dessen ungeachtet stimmte die Ressortchefin den BFRG-Entwürfen zu und ermöglichte damit einstimmige Beschlüsse im Ministerrat.

10.2 (1) Der RH kritisierte, dass Maßnahmen im Zusammenhang mit der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes zur Erreichung der Haushaltziele zum Teil sehr allgemein gehalten waren und oftmals keine konkreten quantifizierten Vorgaben hinsichtlich der Erreichung der Ziele und der Höhe der Einsparungen enthielten.

Geplante Einsparungen konnten zum Teil weder belegt noch konnte nachgewiesen werden, mit welchen konkreten Maßnahmen diese Einsparungen erreicht werden sollten. Somit war für den RH nicht schlüs-

⁵⁶ Neu eintretende Lehrer haben die Möglichkeit, ab 2015 nach dem Neuen Dienst- und Besoldungsrecht für Lehrer angestellt zu werden. Ab 1. Jänner 2019 gilt dies für alle neu eintretenden Lehrer.

Maßnahmen zur Erreichung der Haushaltsziele

sig nachvollziehbar, wie diese Vorgaben hätten umgesetzt werden sollen.

Der RH sah einen direkten Zusammenhang zwischen den häufigen Änderungen der Bundesfinanzrahmen (siehe TZ 4) mit der sich daraus ergebenden Planungsunsicherheit und der fehlenden Festlegung von konkreten und quantifizierten Maßnahmen zur Erreichung von mittelfristigen Konsolidierungserfordernissen.

(2) Der RH kritisierte, dass das BMI in der UG 11 Inneres

- geplante Maßnahmen des Loipersdorfer-Sparpakets 2010/2011 mehrheitlich nicht umsetzte und Begründungen dafür in Einzelfällen nicht vorlagen und
- hinsichtlich der Maßnahmen im Zusammenhang mit der mittelfristigen Haushaltsplanung weder einen eigenen Evaluierungsprozess durchführte noch über ein Frühwarnsystem verfügte, welches zur Einhaltung von budgetrelevanten Maßnahmen dienen könnte.

(3) Der RH kritisierte, dass das BMF dem RH Unterlagen über die Einsparungsmaßnahmen bzw. Minderausgaben im Zusammenhang mit der „Vereinheitlichung der IT-Standards“ und dem Flächenmanagement des BMB nicht zur Verfügung stellte, weshalb die Nachvollziehbarkeit der Maßnahmen zur Erreichung der Haushaltsziele nicht gegeben war.

(4) Der RH kritisierte, dass das BMB in der UG 30 Bildung und Frauen vier von 13 Maßnahmen des Loipersdorfer-Sparpakets 2010/2011 nicht bzw. nicht in vollem Umfang umsetzte.

Weiters kritisierte er, dass das BMB nach der Zustimmung im Ministerrat zu den BFRG-Entwürfen mögliche Überschreitungen der Auszahlungsobergrenzen in Kauf genommen hatte.

(5) Der RH empfahl dem BMASK, dem BMB, dem BMF, dem BMFJ und dem BMI,

- in den Strategieberichten zu den BFRG die finanziellen Erfordernisse zur Konsolidierung des Bundeshaushalts für jede Untergliederung anhand konkreter Maßnahmen dem Inhalt und der Höhe nach festzulegen, um ausreichende Planungssicherheit, Transparenz und Nachvollziehbarkeit sicherzustellen;
- dann, wenn eine Festlegung konkreter Maßnahmen im Zusammenhang mit der mittelfristigen Haushaltsplanung ausnahmsweise



nicht möglich war, in den Planungsunterlagen ausdrücklich darauf hinzuweisen;

- für die Umsetzung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der mittelfristigen Haushaltsplanung einen genauen Zeitplan festzulegen;
- mit der Umsetzung der Maßnahmen laufend die Einhaltung der finanziellen Vorgaben zu evaluieren.

10.3 (1) Das BMASK wies in seiner Stellungnahme die Kritik zurück, dass dem RH Planungsunterlagen, Informationen und Berechnungsunterlagen für die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes nur unzureichend zur Verfügung gestellt, zum Teil Planungsunterlagen nicht gespeichert, Planwerte der Vorjahre mit aktuellen Werten elektronisch überschrieben und Vorjahreswerte nicht dokumentiert worden seien. Die zitierte Einsparung bei den Pensionen mit einem Gesamtvolumen von 1,200 Mrd. EUR für 2013 bis 2016 stelle insofern eine Ausnahme dar, als sie einer Vorgabe des BMF entspreche, die im Zuge der Erstellung des BFRG 2013–2016 erfolgt und im Rahmen der politischen Einigung als Orientierung für die durch die steuernden Maßnahmen zu erzielenden Effekte akkordiert worden sei.

Bei der Aufteilung der Kuchenstücke für die Arbeitsmarktförderung auf Finanzpositionen in der UG 20 Arbeit habe sich das BMASK v.a. am Erfolg der Vorjahre und an den Vorbelastungen der Folgejahre orientiert.

(2) Das BMB führte in seiner Stellungnahme aus, dass es beim Landeslehrercontrolling alleine keine Umsetzung bewirken könne, weil die Zustimmung der Länder und des BMF erforderlich sei.

Eine der wesentlichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung des sogenannten Loipersdorfer Sparpakets sei die mangelhafte Darstellung der Herleitung der durch das BMF vorgegebenen Einsparungsziele gewesen. So sei etwa im Bereich der sogenannten IKT-Konsolidierung nicht ersichtlich gewesen, von welcher Grundsumme und unter Einbeziehung welcher Leistungen (reine Sachkosten oder auch Minderausgaben im Personalaufwand) das Einsparungsziel abgeleitet worden sei. Mangels dieser grundlegenden Annahmen sei es auch nicht immer möglich gewesen, jene Maßnahmen zu setzen, die ein den Vorgaben entsprechendes Ergebnis bewirkt hätten. Trotz dieser Schwierigkeit habe das BMB die vorgegebenen Beiträge zur Budgetkonsolidierung erbracht bzw. sogar übererfüllt.

Maßnahmen zur Erreichung der Haushaltsziele

(3) Laut Stellungnahme des BMF seien alle Einsparungsmaßnahmen, die mehrere UG betroffen hätten, nach klaren Schlüsseln und Methoden auf die einzelnen UG verteilt worden. Die Schlüssel und Methoden seien im BMF dokumentiert, der jeweilige UG-spezifische Beitrag sei in den Kuchenstücken ersichtlich, und die Ressorts hätten sich bei Unklarheiten jederzeit an das BMF wenden können. Die konkreten Maßnahmen, wie die einzelnen Ressorts diese Einsparungsziele umsetzen, lägen jedoch in der Verantwortung der jeweiligen haushaltseitenden Organe.

Aus Sicht des BMF sei die Herleitung der Kuchenstücke für alle Bundesfinanzrahmen vollständig dokumentiert und seien die konkreten Maßnahmen je UG dort dem Inhalt, der Höhe und der Fristigkeit nach festgelegt.

(4) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, es sei bestrebt, künftig bei der Erstellung von Strategieberichten die Darlegung von weiteren quantifizierbaren Maßnahmen zu prüfen und sie, sofern möglich, anzuführen.

(5) Wie das BMI in seiner Stellungnahme mitteilte, habe es trotz des Vorliegens exogener Faktoren die Maßnahmen des Loipersdorfer Sparpakets 2010/2011 zur Erreichung der Haushaltsziele teilweise umsetzen können. Über 60 % der Maßnahmen seien umgesetzt worden bzw. in Umsetzung begriffen, rd. 62 % des vorgesehenen Einsparungspotenzials sei bisher erreicht worden.

Weiters nehme es die Empfehlungen des RH auf, in den Strategieberichten ein getreues Bild der wirtschaftlichen Lage sowie die budgetrelevanten Informationen und Maßnahmen zur Konsolidierung des Haushalts dem Inhalt und der Höhe nach darzustellen. Das BMI werde daher auch weiterhin alle hierfür notwendigen Unterlagen dem BMF zur Verfügung stellen. Bei der Gestaltung der Strategieberichte liege die Letztverantwortung jedoch beim BMF.

Ebenfalls im Sinne der Empfehlungen des RH werde das BMI in Zukunft für Maßnahmen im Zusammenhang mit der mittelfristigen Haushaltspolitik genaue Zeitpläne festlegen und die Einhaltung der finanziellen Vorgaben evaluieren. Ebenso sei das BMI bemüht, in den Planungsunterlagen darauf hinzuweisen, falls die Festlegung konkreter Maßnahmen nicht möglich sei.



10.4 (1) Gegenüber dem BMASK stellte der RH neuerlich klar, dass er zwar zahlreiche Unterlagen, nicht aber die Prognosen für die Bundesfinanzrahmen 2009 bis 2012, 2010 bis 2013, 2011 bis 2014 und 2012 bis 2015 erhalten hatte (siehe auch TZ 3).

(2) Der RH entgegnete dem BMF, dass er wiederholt, auf unterschiedlichem Wege und nachweislich die Unterlagen zu den Kuchenstücken angefordert hatte. Das BMF hatte die Herleitung der Kuchenstücke für die UG 15 Finanzverwaltung erst ab dem Jahr 2011 vorgelegt, wobei die zugrunde liegenden Annahmen sowie die Berechnungsgrundlagen nicht ersichtlich waren. Weiters hielt der RH fest, dass ihm das BMF für die UG 15 Finanzverwaltung und die UG 16 Öffentliche Abgaben den angeforderten Zugriff auf die elektronischen Akten nicht ermöglicht und nach mehrmaliger Urgenz lediglich eine vorselektierte Auswahl an Akten zur UG 16 Öffentliche Abgaben zur Verfügung gestellt hatte, die für die Herleitung des BFRG nicht relevant war.

Weiters erinnerte der RH das BMF daran, dass es Unterlagenanforderungen des RH mit der Begründung als gegenstandslos erachtete, die Controllingberichte des Ressorts würden nicht die „Gebarung“ betreffen und nicht in die Prüfkompetenz des RH fallen. Auch zu den Herleitungen der „Gestaltbaren Ermessensausgaben“ hatte das BMF keine Auskünfte erteilt.

**UG 23 Pensionen –
Beamtinnen
und Beamte –
Budgetäre
Verantwortung
vs. legitistische
Zuständigkeit**

11.1 Die budgetäre Verantwortung⁵⁷ für die UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte lag beim BMF, für die Legistik des Pensions- bzw. Dienstrechts (Pensionsantritt) waren jedoch die jeweiligen Fachressorts zuständig.

**Tabelle 26: UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte –
Zuständigkeiten i.Z.m. Beamten-Pensionen**

	budgetäre Verantwortung	legistische Zuständigkeit
Beamte der Hoheitsverwaltung bzw. ausgegliederte Institutionen	BMF	BKA: Pensionsgesetz 1965 bzw. Bundestheaterpensionsgesetz
Postbeamte	BMF	BKA: Pensionsgesetz 1965
ÖBB-Beamte	BMF	BMVIT: Bundesbahn-Pensionsgesetz
Landeslehrerbeamte	BMF	BKA: Pensionsgesetz 1965 BMB: Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz BMLFUW: Land- und forstwirtschaftliches Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz

Quelle: RH

⁵⁷ Planung, Budgetierung und Einhaltung des Budgets



UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte

In den Strategieberichten ab dem BFRG 2013–2016 wies das BMF in seinen Ausführungen zu den „Erforderlichen Steuerungs- und Korrekturmaßnahmen zur Einhaltung der Obergrenzen“ bei der UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte jährlich darauf hin, dass es keine materielle Steuerungskompetenz habe und damit auch keine Korrekturmaßnahmen zur Einhaltung der Auszahlungsobergrenzen setzen könne. Wenn die gesetzlichen Voraussetzungen zur Ruhestandsversetzung erfüllt waren und die jeweilige Dienstbehörde die Betroffenen in den Ruhestand versetzte, waren entsprechende Ruhebezüge auszuzahlen.

11.2 Der RH gab zu bedenken, dass die Validität der mittelfristigen Budgetplanung der UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte maßgeblich von der Kenntnis bzw. der Möglichkeit der Beeinflussung der künftigen diesbezüglichen Auszahlungen abhing. Da sich die Höhe dieser Auszahlungen hauptsächlich durch die jeweiligen Pensionsgesetze ergab, waren diesbezügliche Steuerungsmaßnahmen v.a. durch Regierungsvorlagen für legitime Eingriffe möglich. Der RH sah daher bei der UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte durch die gegebene Trennung der Zuständigkeiten für Logistik und Budget die Planung und Einhaltung der Auszahlungsobergrenzen erschwert, weil das BMF mangels fehlender aktiver Steuerungsmöglichkeiten keine direkte Einflussnahme auf den Budgetvollzug hatte (siehe Bericht des RH, „Zahlungsströme im Zusammenhang mit bundesfinanzierten Pensionen“, Reihe Bund 2014/5).

Der RH empfahl dem BKA (betreffend Bundesbeamte und Postbeamte), dem BMB (betreffend Landeslehrer), dem BMF (betreffend die UG 23 Budget) und dem BMVIT (betreffend ÖBB-Beamte), darauf hinzuwirken, die legitimen Zuständigkeiten und die Budgetverantwortung für das Beamten-Pensionsrecht im BMF zusammenzuführen, um die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in eine Hand zu legen.

11.3 *Das BKA bezeichnete in seiner Stellungnahme die Empfehlung einer Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im BMF weder als logisch noch als zwingend. Das BKA nehme die Koordination im pensions- und besoldungsrechtlichen*



Bereich wahr (siehe BDG⁵⁸, LDG⁵⁹, LLDG⁶⁰, GehG⁶¹). Die dienstrechtlichen Zuständigkeiten des BMLFUW und des BMB würden demgegenüber eine untergeordnete Rolle spielen. Die legistische Verantwortung für das Beamtenpensionsrecht sollte entweder beim BKA bleiben (Verantwortung für das Dienst- und Besoldungsrecht der Beamten) oder dem BMASK übertragen werden (Kompetenz für das künftige Pensionsrecht der Beamten im Rahmen des ASVG⁶²/APG⁶³). Die Übertragung der Gesamtzuständigkeit an eine Stelle, die keine legistische Kompetenz für das Pensionsrecht aufweise (einige Zuständigkeit des BMF in diesem Bereich sei die Budgetierung der UG 23 Pensionen) könne aus Sicht des BKA keinesfalls zielführend sein. 1991 sei die Zuständigkeit für das Beamtenpensionsrecht wegen der erforderlichen Zusammenführung der dienst-, besoldungs- und pensionsrechtlichen Kompetenzen vom BMF an das BKA übertragen worden.

11.4 Der RH hielt an seiner Empfehlung nach einer Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand fest. Die Klärung der Ressortzuständigkeit sollte sich an den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit orientieren.

12.1 Das Pflegegeld für Beamte⁶⁴ (Hoheitsverwaltung, ausgegliederte Einrichtungen, Post, ÖBB, Landeslehrer) war ebenfalls in der UG 23 Pensionen – Beamteninnen und Beamte veranschlagt (für 2014 rd. 210 Mio. EUR), obwohl Pflegegeld⁶⁵ grundsätzlich in der UG 21 Soziales und Konsumentenschutz – im Zuständigkeitsbereich des BMASK – budgetiert war (für 2014 rd. 2,6 Mrd. EUR). Somit lag auch bezüglich des Pflegegelds für Beamte die budgetäre Verantwortung beim BMF, die diesbezüglich legistische und grundsätzliche Zuständigkeit aber beim BMASK.

⁵⁸ Bundesgesetz vom 27. Juni 1979 über das Dienstrecht der Beamten (Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 – BDG 1979), BGBl. Nr. 333/1979 i.d.g.F.

⁵⁹ Bundesgesetz vom 27. Juni 1984 über das Dienstrecht der Landeslehrer (Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz – LDG 1984), BGBl. Nr. 302/1984 i.d.g.F.

⁶⁰ Bundesgesetz vom 28. Juni 1985 über das Dienstrecht der land- und forstwirtschaftlichen Landeslehrer (Land- und forstwirtschaftliches Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz – LLDG 1985), BGBl. Nr. 296/1985 i.d.g.F.

⁶¹ Bundesgesetz vom 29. Februar 1956 über die Bezüge der Bundesbeamten (Gehaltsgesetz 1956 – GehG), BGBl. Nr. 54/1956 i.d.g.F.

⁶² Bundesgesetz vom 9. September 1955 über die Allgemeine Sozialversicherung (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz – ASVG), BGBl. Nr. 189/1955 i.d.g.F.

⁶³ Allgemeines Pensionsgesetz (APG), BGBl. I Nr. 142/2004 i.d.g.F.

⁶⁴ veranschlagte Auszahlungen für Pflegegeld für Beamte (Hoheitsverwaltung, Post, ÖBB, Landeslehrer) in UG 23 2014 rd. 210 Mio. EUR

⁶⁵ veranschlagte Auszahlungen für Pflegegeld in UG 21 (Detailbudget 21.02.01) 2014 rd. 2,582 Mrd. EUR

12.2 Der RH kritisierte, dass auch beim Pflegegeld eine Trennung zwischen Legistik und Budget vorlag, wodurch die Planung und Einhaltung der Auszahlungsobergrenzen erschwert war, weil das BMF mangels fehlender aktiver Steuerungsmöglichkeiten keine direkte Einflussnahme auf den Budgetvollzug hatte (siehe Bericht des RH, „Zahlungsströme im Zusammenhang mit bundesfinanzierten Pensionen“, Reihe Bund 2014/5).

Der RH empfahl dem BMASK und dem BMF, darauf hinzuwirken, die Planung, die Budgetierung und den Vollzug aller Auszahlungen für Pflegegeld – auch für Beamte – ausschließlich in der UG 21 Soziales und Konsumentenschutz abzuwickeln, um die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung zusammenzuführen.

Mittelfristige Bundespersonal- planung

13.1 (1) Neben den monetären Auszahlungsobergrenzen für die einzelnen Untergliederungen war auch der Höchststand des Personals je Resort im BFRG festgelegt. Jedes BFRG enthielt hierzu eine Tabelle mit „Grundzügen des Personalplanes“ für vier Jahre, mit der höchstzulässigen quantitativen auszahlungswirksamen⁶⁶ Personalkapazität⁶⁷ je Jahr und Untergliederung. Die jährliche Gesamtsumme (Personalkapazität des Bundes) als Ergebnis aller bei den Untergliederungen ausgewiesenen Teilsummen durfte an keinem Tag des jeweiligen Jahres überschritten werden. Die Grundzüge des Personalplans stellten somit eine ganzjährige obere Schwelle für die Personalkapazität des Bundes dar:

⁶⁶ Nicht enthalten sind z.B. karenzierte Personen.

⁶⁷ Eine Planstelle im Personalplan entspricht dem Arbeitsumfang einer vollbeschäftigte Person (VBÄ).



Mittelfristige Bundespersonalplanung

Qualität der mittelfristigen
Haushaltsplanung des Bundes**Tabelle 27: Bundespersonal – Grundzüge des Personalplans – BFRG 2016–2019**

UG	Bezeichnung	2016	2017	2018	2019
		Planstellen			
01	Präsidentenschaftskanzlei	80	80	79	79
02	Bundesgesetzgebung	430	430	430	430
03	Verfassungsgerichtshof	100	100	100	100
04	Verwaltungsgerichtshof	200	200	200	200
05	Volksanwaltschaft	74	74	74	74
06	Rechnungshof	323	323	323	323
10	Bundeskanzleramt	1.248	1.244	1.239	1.233
11	Inneres	32.531	32.723	32.893	32.808
12	Äußeres	1.339	1.328	1.315	1.301
13	Justiz	11.215	11.156	11.074	10.986
14	Militärische Angelegenheiten und Sport	21.831	21.680	21.457	21.170
15	Finanzverwaltung	11.890	11.890	11.890	11.890
20	Arbeit	408	408	408	408
21	Soziales und Konsumentenschutz	1.138	1.119	1.101	1.081
24	Gesundheit	379	375	369	362
25	Familien und Jugend	125	125	125	125
30	Bildung und Frauen	44.277	44.240	44.192	44.143
31	Wissenschaft und Forschung	718	710	699	688
32	Kunst und Kultur	304	304	304	304
40	Wirtschaft	2.299	2.270	2.234	2.193
41	Verkehr, Innovation und Technologie	1.034	1.024	1.012	998
42	Land-, Forst- und Wasserwirtschaft	2.610	2.587	2.557	2.524
Gesamtsumme (Personalkapazität Bund)		134.553	134.390	134.075	133.420

Quellen: Strategiebericht zum BFRG 2016–2019; BFRG 2016–2019

Die Strategieberichte zu den BFRG enthielten darüber hinaus kurze verbale Beschreibungen von Vorgehensweisen, wie die geplanten Personaleinsparungen erreicht werden sollten.

(2) Um quantitative Vorgaben für diese Personaleinsparungen zu definieren, beschloss der Ministerrat eine grundsätzliche Systematik für die Personalreduktion über den gesamten Bund und legte die daraus resultierenden konkreten Zielwerte, die jedes Bundesministerium⁶⁸ per Jahresende erreichen bzw. unterschreiten sollte, in Form von Ministerratsbeschlüssen fest. Grundlage für die ressortspezifischen Personaleinsparungen ab dem Jahr 2009 war die halbe Pensionierungsquote, d.h. es sollte nur jede zweite Pensionierung je Bundesministerium nachbesetzt werden. Spezielle Bereiche, bspw. „Lehrer im Schulbetrieb“, Exekutive, Gerichtsbarkeit, Asylbereich, Arbeitsinspektion sowie Finanzpo-

⁶⁸ Ausgegliederte Einrichtungen waren in den Zielwerten nicht enthalten.

Mittelfristige Bundespersonalplanung

lizei, waren von diesen Einsparungen ausgenommen bzw. unterlagen spezifischen Regelungen.

Im März 2012 verschärfte der Ministerrat die Vorgaben dahingehend, dass er für 2012 bis 2014 einen Aufnahmestopp beschloss; danach sollte wieder jede zweite Pensionierung nachbesetzt werden.

Im Ministerratsbeschluss waren die Einsparvorgaben bezüglich Personalkapazitäten mit einer grundsätzlichen Produktivitätssteigerung argumentiert. Weder in den Ministerratsbeschlüssen noch im Strategiebericht zum BFRG waren konkrete begleitende Reformen oder Aufgabenreduzierungen benannt oder die angenommenen Produktivitätssteigerungen begründet, ebenso fehlten konkrete begleitende Maßnahmen.

(3) Das BKA evaluierte die Zielerreichung dieser Vorgaben im Zuge des Personalkapazitätscontrollings zweimal pro Jahr und berichtete dem Ministerrat. Hierbei zeigte sich, dass die bundesweiten Personaleinsparziele in den Jahren 2009 bis 2013 erreicht wurden. Im Detail zeigte sich jedoch, dass das BMB (vormals BMUKK) ab 2010 die Einsparvorgaben nicht einhielt. Die jährlichen bundesweiten Einsparziele waren daher nur in Folge der Übererfüllung durch die anderen Ressorts zu erreichen.

(4) In seinem Bericht über die Justizbetreuungsagentur (Reihe Bund 2014/7, TZ 32) kritisierte der RH die Ausgliederung von Bundespersonal über die Justizbetreuungsagentur, weil damit der Personalplan des Bundes seine Steuerungsfunktion verloren. Der Ausweis der überlassenen Arbeitskräfte im Sachaufwand führte zu geringerer Transparenz hinsichtlich des Personalaufwands.

13.2 Der RH begrüßte die grundsätzliche Notwendigkeit, auch bei den Personalauszahlungen zu sparen, kritisierte jedoch den damit verbundenen und – mit einigen Ausnahmen – für alle Ressorts gleich festgelegten undifferenzierten Aufnahmestopp. Die allgemein gehaltene Begründung einer „grundsätzlichen Produktivitätssteigerung“ war für den RH nicht nachvollziehbar, zumal die Einsparungen weitgehend sachlich undifferenziert erfolgen sollten, ohne auf ressortspezifische Ausgangslagen (z.B. Aufgaben, Organisationsstrukturen, bisherige Entwicklung der Personalstände) Rücksicht zu nehmen. Der RH kritisierte, dass das BKA kein konkretes und detailliertes Konzept für die selbst verordnete Produktivitätssteigerung erarbeitet hatte.

Weiters merkte er im Hinblick auf seinen Bericht über die Justizbetreuungsagentur (Reihe Bund 2014/7, TZ 32) an, Einsparungen bei den Personalauszahlungen nicht durch Personalauslagerungen zu unterlaufen.



Der RH empfahl dem BKA, als Grundlage eines bedarfsgerechten Personalabbaus eine detaillierte Aufgaben- und Prozesskritik in den Ressorts anzuregen (siehe Bericht des RH, „Budgetkonsolidierung“, Reihe Bund 2004/3), um mögliche Potenziale für Personaleinsparungen zu identifizieren. Auf Basis dieser Ergebnisse wären konkrete Personalbedarfsanalysen sowie Konzepte für eine qualitätsgesicherte Produktivitätssteigerung durch Optimierungen des Arbeitsumfelds bzw. durch Schaffung effizienter Arbeitsstrukturen zu erstellen.

13.3 Das BKA teilte in seiner Stellungnahme mit, dass bei der Festlegung der Grundzüge des Personalplans und der Personaleinsparungsvorgaben zentrale operative Bereiche (Lehrer, Exekutive, Justiz, Arbeitsinspektion, Finanzpolizei etc.) – und damit rd. 50 % des Bundespersonals – von diesen Einsparungen ausgenommen gewesen seien.

Es sei zulässig und methodisch empfohlen, (Personal)Einsparungen (z.B. Nichtnachbesetzung durch Pensionsabgänge) „top down“ vorzusehen und dann im Rahmen der gesetzlich festgelegten Personalhoheit, aber auch der materiellen Steuerungsmöglichkeiten von den einzelnen Bundesministerien mit gängigen betriebswirtschaftlichen Methoden umsetzen zu lassen. Dabei werde der Umfang der erforderlichen und dienstrechtlich möglichen Einsparung festgelegt. Dieser „Top-down-Ansatz“ sei v.a. im Vergleich mit ähnlich großen Organisationseinheiten gängiger Standard. Es sei faktisch unmöglich, im Zuge der Erstellung des Bundesfinanzrahmens einen mit allen Ressorts abgestimmten Aufgabenkritikprozess über sämtliche Zuständigkeitsbereiche des Bundes durchzuführen.

13.4 Der RH entgegnete dem BKA, dass der „Top-down-Ansatz“ letztlich dazu führen könnte, gesetzlich erforderliche staatliche Aufgaben nicht mehr (ausreichend) wahrnehmen zu können. Er urteilte zwar die Vereinbarungen von Personalkapazitätszielen (in VBÄ) im Rahmen von Ministerratsbeschlüssen grundsätzlich als flexibles Instrument zur Steuerung der Besetzung von Planstellen bis zur maximalen gesetzlich vorgegebenen Höchstgrenze; allerdings waren bisher weder die ressortspezifischen Ausgangslagen (Organisationsstrukturen, bisherige Entwicklung der Personalstände) noch die ressortspezifischen Aufgaben berücksichtigt. Es fehlten insbesondere eine detaillierte Aufgaben- und Prozesskritik sowie eine Personalbedarfsanalyse in den Ressorts.

Dementsprechend hatte der RH etwa dem BMF am Beispiel der Finanzverwaltung empfohlen⁶⁹, die vom RH aufgezeigte wirtschaftliche Aufgabenerfüllung – das Kosten–Nutzen–Verhältnis von Finanzbediens-

⁶⁹ Reihe Bund 2014/14, Risikomanagement in der Finanzverwaltung

Mittelfristige Bundespersonalplanung

teten belief sich auf das bis zu rd. 34-Fache – bei Überlegungen zum risikoorientierten Personaleinsatz verstärkt zu berücksichtigen, um v.a. die Abgabenrisiken minimieren zu können. Zu diesem Zweck sollte das BMF eine umfassende Personalbedarfserhebung vornehmen, welche sich einerseits an den gesetzlich bestimmten Aufgaben für die Finanzverwaltung unter Bewertung der dafür erforderlichen zeitlichen Resourcen orientiert und andererseits das bewusst in Kauf genommene Abgabenausfallsrisiko berücksichtigt.

In gleicher Weise – Sicherstellung der gesetzlich erforderlichen Aufgabenerledigung versus risikoorientiertem Personaleinsatz – sollten sämtliche Ressorts ihren Personalbedarf erheben, um eine seriöse Grundlage für die Steuerung des Personaleinsatzes bzw. der damit verbundenen Auszahlungen und Ausgaben zu erhalten. Dabei wären auch ressortübergreifende Synergieeffekte – und damit Personaleinsparungspotenziale – zu beachten.

Im Hinblick auf die vom BKA angeführte Ausnahme von den Personaleinsparungsvorgaben bei Lehrern wies der RH auf seine kritische Analyse der Grundprobleme der Schulverwaltung in Österreich⁷⁰ hin, wonach von 2010 bis 2014 die Ausgaben für den Schulbereich um 13,5 % gestiegen waren, der Ausgabenanstieg für den gesamten Bundeshaushalt im selben Zeitraum jedoch nur bei 10,9 % lag. Die Ausgabensteigerung ging zudem nicht mit der Entwicklung der Schülerzahlen konform: Die Schülerzahl ging vom Schuljahr 2009/2010 bis zum Schuljahr 2013/2014 um 4 % zurück. Bei den Bildungsausgaben pro Kopf lag Österreich 2012 um beinahe 30 % über dem OECD-Durchschnitt und damit im vorderen Dritt. Das Lehrer-Schüler-Verhältnis in Österreich war im internationalen Vergleich überdurchschnittlich gut; unterdurchschnittlich war aber die Präsenz von Lehrern in den Klassen. Weiters wendeten Lehrer für das Unterrichten selbst nur rd. 30 % bis 40 % der Arbeitszeit auf und etwa ein Drittel für die Vor- und Nachbereitung. Der Rest – etwa ein Drittel – umfasste administrative Tätigkeiten, Sprechstunden, Schulveranstaltungen, Fortbildung, Schulplanung und sonstige Tätigkeiten. Trotz dieser Rahmenbedingungen war das Ausbildungsniveau der Schüler im OECD-Vergleich nur durchschnittlich.

⁷⁰ siehe Positionspapier des RH, „Effizientere Schulverwaltung – Vorschläge des Rechnungshofes für Reformen im Bildungsbereich“, Reihe Positionen 2016/1, S. 10 f., 13 f., 87



Schlussempfehlungen

14 Zusammenfassend hob der RH die folgenden Empfehlungen hervor:

**BMASK, BMB, BMF,
BMFJ und BMI**

- (1) Eine zwischen den Ressorts koordinierte und verbindliche mittelfristige Haushaltsplanung wäre durchzuführen. (TZ 3)
- (2) Die künftigen Bundesfinanzrahmen und die zugehörigen Strategieberichte wären für jede Untergliederung transparent und nachvollziehbar zu erstellen. (TZ 3)
- (3) Die Herleitungen, Berechnungen und Begründungen der Planwerte in der mittelfristigen Haushaltsplanung wären umfassend zu dokumentieren und aufzubewahren. (TZ 3)
- (4) Die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes wäre zu schärfen und im Sinne der Planungssicherheit nachhaltig und damit beständig zu gestalten, sodass kurzfristig erforderliche Eingriffe in die Planung nur bei Vorliegen exogener, im Voraus nicht beeinflussbarer Ereignisse notwendig werden. (TZ 4)
- (5) Es wäre darauf zu achten, dass Novellierungen des Bundesfinanzrahmengesetzes, die zu einer unterjährigen Änderung des Finanzrahmens führen, nicht notwendig werden. (TZ 4)
- (6) Die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes wäre auch für weiter in der Zukunft liegende Planungszeiträume so realistisch wie möglich zu gestalten, um die Planungssicherheit für alle Ressorts zu erhöhen. (TZ 5)
- (7) Geplante Rücklagenverwendungen wären in die Obergrenzen der Bundesfinanzrahmengesetze einzubeziehen. (TZ 7)
- (8) Die Rücklagengebarung wäre transparent zu gestalten. (TZ 7)
- (9) In den Strategieberichten zu den Bundesfinanzrahmengesetzen wäre ein getreues Bild der wirtschaftlichen Lage und der voraussichtlichen Entwicklung des Bundeshaushalts transparent darzustellen. (TZ 9)
- (10) Zur Wahrung der nötigen Transparenz wären dem Gesetzgeber mit den Strategieberichten zu den Bundesfinanzrahmengesetzen alle budgetrelevanten Informationen zur Verfügung zu stellen. (TZ 9)

Schlussempfehlungen

(11) In den Strategieberichten zu den Bundesfinanzrahmengesetzen wären die finanziellen Erfordernisse zur Konsolidierung des Bundeshaushalts für jede Untergliederung anhand konkreter Maßnahmen dem Inhalt und der Höhe nach festzulegen, um ausreichende Planungssicherheit, Transparenz und Nachvollziehbarkeit sicherzustellen. (TZ 10)

(12) Sollte eine Festlegung konkreter Maßnahmen im Zusammenhang mit der mittelfristigen Haushaltsplanung ausnahmsweise nicht möglich sein, wäre in den Planungsunterlagen ausdrücklich darauf hinzuweisen. (TZ 10)

(13) Für die Umsetzung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der mittelfristigen Haushaltsplanung wäre ein genauer Zeitplan festzulegen. (TZ 10)

(14) Mit der Umsetzung der in der mittelfristigen Haushaltsplanung vorgesehenen Maßnahmen wäre laufend die Einhaltung der finanziellen Vorgaben zu evaluieren. (TZ 10)

**BKA (Bundesbeamte und Postbeamte),
BMB (Landeslehrer),
BMF (UG 23 Budget) und BMVIT (ÖBB-Beamte)**

(15) Es wäre darauf hinzuwirken, die legistischen Zuständigkeiten und die Budgetverantwortung für das Beamten-Pensionsrecht im BMF zusammenzuführen, um die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in eine Hand zu legen. (TZ 11)

BMASK und BMF

(16) Es wäre darauf hinzuwirken, die Planung, die Budgetierung und den Vollzug aller Auszahlungen für Pflegegeld – auch für Beamte – ausschließlich in der UG 21 Soziales und Konsumentenschutz abzuwickeln, um die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung zusammenzuführen. (TZ 12)

BKA

(17) Als Grundlage eines bedarfsgerechten Personalabbaus wäre in den Ressorts eine detaillierte Aufgaben- und Prozesskritik anzuregen, um mögliche Potenziale für Personaleinsparungen zu identifizieren. (TZ 13)



Schlussempfehlungen

BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

**Qualität der mittelfristigen
Haushaltsplanung des Bundes****BMF**

(18) Auf Basis der Ergebnisse der Aufgaben- und Prozesskritik wären konkrete Personalbedarfsanalysen sowie Konzepte für eine qualitätsgesicherte Produktivitätssteigerung durch Optimierungen des Arbeitsumfelds bzw. durch Schaffung effizienter Arbeitsstrukturen zu erstellen. (TZ 13)

(19) Für die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes wären die Prognosewerte der Europäischen Kommission mitzuberücksichtigen. (TZ 2)

Wien, im September 2016

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker



[Redacted area]

**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2016/1 Bericht des Rechnungshofes
- Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz – Vergabe von Haftungen
- Energie-Control Austria
- Pensionsrecht der Bediensteten der Sozialversicherungen;
Follow-up-Überprüfung
- Zusammenarbeit Bundessozialamt und Sozialabteilung Land Steiermark; Follow-up-Überprüfung
- Wiener Stadterweiterungsfonds; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2016/2 Bericht des Rechnungshofes
- Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik
- Löschung von Abgabenrückständen
- KELAG Wärme GmbH
- MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst;
Follow-up-Überprüfung
- Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH;
Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2016/3 Bericht des Rechnungshofes
- Instrumente zur finanziellen Steuerung der Krankenversicherung
- Ausgewählte Steuerungsbereiche in der Krankenversicherung
- Europäischer Globalisierungsfonds – Projekt für Transportarbeiter NÖ/OÖ
- Münze Österreich Aktiengesellschaft; Follow-up-Überprüfung
- via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft mbH;
Follow-up-Überprüfung
- Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2016/4 Bericht des Rechnungshofes
- Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich
- Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfzuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark
- EFRE-Einzelentscheidungen
- Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum
- Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige; Follow-up-Überprüfung
- Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau, der Donauinsel und des Donaukanals

Reihe Bund 2016/5	Bericht des Rechnungshofes - Einführung der Wirkungsorientierung in ausgewählten Bundesministerien - Österreichisches Zentrum für Begabtenförderung und Begabungsforschung (ÖZBF) - Schüler mit Migrationshintergrund – Antworten des Schulsystems; Follow-up-Überprüfung - Modellversuche Neue Mittelschule; Follow-up-Überprüfung - Villacher Alpenstrassen Fremdenverkehrsgesellschaft m.b.H. - Haftungen des Bundes für Exportförderungen; Follow-up-Überprüfung - Internes Kontrollsyste im Bereich der Finanzverwaltung an der Technischen Universität Graz und an der Universität Salzburg - Graz-Köflacher Bahn und Busbetrieb GmbH
Reihe Bund 2016/6	Bericht des Rechnungshofes - Burgtheater GmbH
Reihe Bund 2016/7	Bericht des Rechnungshofes - Brandschutz in öffentlichen Gebäuden - Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes - Zivildienst - Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen - Erstellung des Grünen Berichts - Das Donauhochwasser 2013 - Fronrunner-Förderaktion
Reihe Bund 2016/8	Bericht des Rechnungshofes - Mittelfristige Haushaltsplanung im BMLVS - Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende Leistungen im Bereich der Schulbehörden - Forschungsförderung in Österreich
Reihe Bund 2016/9	Bericht des Rechnungshofes - IT-Programm E-Finanz - Verein „Zentrum für sichere Informationstechnologie – Austria“ (A-SIT) - EKZ Tulln Errichtungs GmbH
Reihe Bund 2016/10	Bericht des Rechnungshofes - Universitätsräte - Studieneingangs- und Orientierungsphase; Follow-up-Überprüfung
Reihe Bund 2016/11	Bericht des Rechnungshofes - Projekt AirPower
Reihe Bund 2016/12	Bericht des Rechnungshofes - Erstversorgung im Salzkammergut-Klinikum Vöcklabruck, im Klinikum Wels-Grieskirchen sowie im Krankenhaus der Barmherzigen Schwestern Ried - Förderungen des BMGF



Reihe Bund 2016/13 Bericht des Rechnungshofes
– Bundesanstalt für Agrarwirtschaft; Follow-up-Überprüfung

