



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2016/14

**Qualität der mittelfristigen
Haushaltsplanung
des Bundes**

Bericht des Rechnungshofes

Rechnungshof
GZ 860.199/002-181/16

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at**Impressum**

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof

Herausgegeben: Wien, im September 2016



gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“ des Österreichischen Umweltzeichens,
Druckerei des Bundesministeriums für Finanzen, UW-Nr. 836

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art.126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personen-, Berufs- und Funktionsbezeichnungen darauf verzichtet, jeweils die weibliche und die männliche Form zu nennen. Neutrale oder männliche Bezeichnungen beziehen somit beide Geschlechter ein.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.





Bericht des Rechnungshofes

Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes



Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	7
Abbildungsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	11
Glossar	14

BKA

BMASK

BMB

BMF

BMFJ

BMI

Wirkungsbereich des
Bundeskanzleramts und der
Bundesministerien für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Bildung
Finanzen
Familien und Jugend
Inneres

Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes

KURZFASSUNG	24
Prüfungsablauf und -gegenstand	35
Rechtsgrundlagen für die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes	37
Planungsprozess – Nachvollziehbarkeit und Transparenz der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes	41
Häufige Änderungen der mittelfristigen Haushaltspläne des Bundes	47
Entwicklung der Ein- und Auszahlungen im Vergleich zu den Auszahlungsobergrenzen der Bundes-finanzzrahmen bzw. den Werten der Strategieberichte	66
BMF – UG 16 Öffentliche Abgaben – Jahresvergleich und Abgabenquote	91
Rücklagen	99

Inhalt



Erstellung der Strategieberichte	112
Maßnahmen zur Erreichung der Haushaltsziele	114
UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte – Verantwortung vs. legistische Zuständigkeit	125
Mittelfristige Bundespersonalplanung	128
Schlussempfehlungen	133

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Bundeshaushalt – Entwicklung der Auszahlungsobergrenzen gemäß BFRG; 2009 bis 2019_	48
Tabelle 2:	Begründungen für Planabweichungen in der UG 15 Finanzverwaltung gemäß den Gesetzesmaterialien zu den BFRG-Novellen – 2014 _____	53
Tabelle 3:	Vergleich der jeweils ersten mittelfristigen Planwerte mit den tatsächlichen Aus- bzw. Einzahlungen der überprüften UG; 2009 bis 2014 _____	67
Tabelle 4:	UG 16 Öffentliche Abgaben – Planungsabweichungen je Abgabenart; 2009 bis 2014 (in der Gliederung der Strategieberichte)_____	72
Tabelle 5:	UG 20 Arbeit – Planabweichungen 2009 bis 2014_____	77
Tabelle 6:	Entwicklung der Auszahlungsobergrenzen nach BFRG und der mittelfristig geplanten Einzahlungen der überprüften UG; 2009 und 2019 _____	87
Tabelle 7:	UG 16 Öffentliche Abgaben – Entwicklung der Einzahlungen (brutto) aus dem Finanzierungshaushalt; 2009 bis 2019 _____	92
Tabelle 8:	UG 16 Öffentliche Abgaben – Entwicklung im Vergleich zu wesentlichen volkswirtschaftlichen Kenngrößen; 1995 und 2014 _____	93
Tabelle 9:	Bundeshaushalt – Rücklagengebarung 2014_____	100
Tabelle 10:	Bundeshaushalt – Rücklagenentnahmen und Erhöhungen variabler Obergrenzen 2009 bis 2014 ____	101
Tabelle 11:	UG 11 Inneres – Rücklagengebarung 2009 bis 2014 ____	104
Tabelle 12:	UG 11 Inneres – Rücklagenentnahmen (inkl. Auflösungen) 2009 bis 2014_____	104
Tabelle 13:	UG 15 Finanzverwaltung – Rücklagengebarung 2009 bis 2014 _____	105

Tabellen



Tabelle 14:	UG 16 Öffentliche Abgaben (brutto) – Rücklagengebarung 2009 bis 2014 _____	106
Tabelle 15:	UG 20 Arbeit – Rücklagengebarung 2009 bis 2014 _____	107
Tabelle 16:	UG 20 Arbeit – Arbeitsmarktrücklage 2009 bis 2014 _____	107
Tabelle 17:	UG 22 Pensionsversicherung – Rücklagengebarung 2009 bis 2014 _____	108
Tabelle 18:	UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte – Rücklagengebarung 2009 bis 2014 _____	109
Tabelle 19:	UG 25 Familien und Jugend – Rücklagengebarung 2009 bis 2014 _____	110
Tabelle 20:	UG 30 Bildung und Frauen – Rücklagengebarung 2009 bis 2014 _____	110
Tabelle 21:	UG 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge – Rücklagenentwicklung der Jahre 2009 bis 2014 _____	111
Tabelle 22:	UG 11 Inneres – Maßnahmen zur Erreichung der Haushaltsziele i.Z.m. dem Loipersdorfer-Sparpaket 2010/2011 _____	115
Tabelle 23:	UG 15 Finanzverwaltung – Maßnahmen zur Erreichung der Haushaltsziele _____	117
Tabelle 24:	UG 25 Familien und Jugend – Maßnahmen zur Erreichung der Haushaltsziele _____	119
Tabelle 25:	UG 30 Bildung und Frauen – Maßnahmen zur Erreichung der Haushaltsziele i.Z.m. dem Loipersdorfer-Sparpaket 2010/2011 _____	120
Tabelle 26:	UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte – Zuständigkeiten i.Z.m. Beamten-Pensionen _____	125
Tabelle 27:	Bundespersonal – Grundzüge des Personalplans – BFRG 2016–2019 _____	129

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bundeshaushalt – Entwicklung der geplanten Auszahlungsobergrenzen für 2014 gemäß BFRG im Vergleich zu den tatsächlichen Auszahlungen gemäß BRA	50
Abbildung 2: UG 11 Inneres – Entwicklung der geplanten Auszahlungsobergrenzen für 2014 gemäß BFRG im Vergleich zu den tatsächlichen Auszahlungen gemäß BRA	51
Abbildung 3: UG 15 Finanzverwaltung – Entwicklung der geplanten Auszahlungsobergrenzen für 2014 gemäß BFRG im Vergleich zu den tatsächlichen Auszahlungen gemäß BRA	52
Abbildung 4: UG 20 Arbeit – Entwicklung der geplanten Auszahlungsobergrenzen für 2014 gemäß BFRG im Vergleich zu den tatsächlichen Auszahlungen gemäß BRA	55
Abbildung 5: UG 22 Pensionsversicherung – Entwicklung der geplanten Auszahlungsobergrenzen für 2014 gemäß BFRG im Vergleich zu den tatsächlichen Auszahlungen gemäß BRA	56
Abbildung 6: UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte – Entwicklung der geplanten Auszahlungsobergrenzen für 2014 gemäß BFRG im Vergleich zu den tatsächlichen Auszahlungen gemäß BRA	57
Abbildung 7: UG 25 Familien und Jugend – Entwicklung der geplanten Auszahlungsobergrenzen für 2014 gemäß BFRG im Vergleich zu den tatsächlichen Auszahlungen gemäß BRA	58
Abbildung 8: UG 30 Bildung und Frauen – Entwicklung der geplanten Auszahlungsobergrenzen für 2014 gemäß BFRG im Vergleich zu den tatsächlichen Auszahlungen gemäß BRA	59

Abbildungen



Abbildung 9: UG 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge – Entwicklung der geplanten Auszahlungsobergrenzen für 2014 gemäß BFRG im Vergleich zu den tatsächlichen Auszahlungen gemäß BRA _____	60
Abbildung 10: UG 11 Inneres – Planabweichungen 2009 bis 2014 _____	68
Abbildung 11: UG 15 Finanzverwaltung – Planabweichungen 2009 bis 2014 _____	69
Abbildung 12: UG 16 Öffentliche Abgaben – Planabweichungen 2009 bis 2014 _____	70
Abbildung 13: UG 20 Arbeit – Planabweichungen 2009 bis 2014 _____	76
Abbildung 14: UG 22 Pensionsversicherung – Planabweichungen 2009 bis 2014 _____	78
Abbildung 15: UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte – Planabweichungen 2009 bis 2014 _____	80
Abbildung 16: UG 25 Familien und Jugend – Planabweichungen 2009 bis 2014 _____	82
Abbildung 17: UG 30 Bildung und Frauen – Planabweichungen 2009 bis 2014 _____	84
Abbildung 18: UG 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge – Planabweichungen 2009 bis 2014 _____	86
Abbildung 19: Entwicklung der öffentlichen Abgaben im Vergleich zu wesentlichen volkswirtschaftlichen Kenngrößen; 1995 bis 2014 _____	93
Abbildung 20: Abgabenquoten in Österreich (in % des BIP); 2010 bis 2014 _____	94
Abbildung 21: Zusammensetzung der Einzahlungen (brutto) aus dem Finanzierungshaushalt aus der UG 16 Öffentliche Abgaben; 2000 bis 2014 _____	95
Abbildung 22: Entwicklung der Abgabenquoten in Österreich nach Indikator 2 und Indikator 4 (in % des BIP); 2003 bis 2014 _____	96

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AMS	Arbeitsmarktservice
Art.	Artikel
BFG	Bundesfinanzgesetz
BFRG	Bundesfinanzrahmengesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BIG	Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BJA	Bundeskanzleramt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMB	Bundesministerium für Bildung
BMEIA	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMFJ	Bundesministerium für Familien und Jugend
BMGF	Bundesministerium für Gesundheit und Frauen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMUKK	Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur
BMWF	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
BMWFJ	Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend
BRA	Bundesrechnungsabschluss
bspw.	beispielsweise
BVA	Bundesvoranschlag
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
ESVG	Europäisches System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EZB	Europäische Zentralbank
f. / ff.	folgende

Abkürzungen



GB	Globalbudget
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GP	Gesetzgebungsperiode
HHLO	haushaltsleitendes Organ
IACA	International Anti-Corruption Academy
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
i.Z.m.	im Zusammenhang mit
lit.	litera (Buchstabe)
max.	maximal
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MTO	Mid Term Objective (mittelfristiges Ziel)
Nov.	Novelle
Nr.	Nummer
OeBFA	Österreichische Bundesfinanzierungsagentur
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
ÖStP	Österreichischer Stabilitätspakt
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
SNA	System of National Accounts
StF	Stammfassung
SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	Untergliederung
v.a.	vor allem
vs.	versus



Abkürzungen

WFA	wirkungsorientierte Folgenabschätzung
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Abgabenquote

Die Abgabenquote drückt das Verhältnis der Steuern und Sozialabgaben zum BIP in Prozent aus.

Ausgaben/Auszahlungen

Seit der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform per 1. Jänner 2013 werden die Ausgaben im Finanzierungshaushalt als Auszahlungen bezeichnet. Zwecks leichter Lesbarkeit verwendet der RH in diesem Bericht – auch für die Jahre bis 2013 – überwiegend den Begriff Auszahlungen.

Bundesfinanzgesetz (BFG)

Mit dem Bundesfinanzgesetz wird vom Nationalrat das Budget für jeweils ein Finanzjahr (entspricht dem Kalenderjahr) bewilligt. Es umfasst z.B. den Bundesvoranschlag (Ergebnis- und Finanzierungsvoranschlag und Angaben zur Wirkungsorientierung), den Personalplan sowie Bedeckungs- und Ermächtigungsregeln.

Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG)

Das Bundesfinanzrahmengesetz – als Instrument der mittelfristigen Auszahlungsplanung – legt rollierend für die vier darauffolgenden Jahre die verbindlich einzuhaltenden Obergrenzen auf hoch aggregierter Ebene fest. Die Auszahlungsobergrenzen auf Ebene der Rubriken sind für die nächsten vier Jahre, die Auszahlungsobergrenzen der Untergliederungen für das jeweils folgende Jahr verbindlich. Das jeweilige Bundesfinanzgesetz hat die Auszahlungsobergrenzen der Bundesfinanzrahmen einzuhalten.

Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013)

Das Bundeshaushaltsgesetz 2013 richtet sich an Bundesorgane und regelt im Wesentlichen die Ziele und Organisation der Haushaltsführung, die mittelfristige und einjährige Haushaltsplanung, die Budgeterstellung, den Budgetvollzug, die Bundesvermögens- und Schuldengebarung, die (Innen)Kontrolle und den Rechnungsabschluss.

Bundesvoranschlag

Der Bundesvoranschlag ist Bestandteil des Bundesfinanzgesetzes. Er weist die für das nächste Finanzjahr voraussichtlich zu leistenden Mittelverwendungen und Mittelaufbringungen aus und ist innerhalb der im Bundesfinanzrahmengesetz festgelegten Auszahlungsobergrenzen zu erstellen. Der Bundesvoranschlag setzt sich aus dem Ergebnis- und Finanzierungsvoranschlag sowie den Angaben zur Wirkungsorientierung zusammen.

Einnahmen/Einzahlungen

Seit der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform per 1. Jänner 2013 werden die Einnahmen im Finanzierungshaushalt als Einzahlungen bezeichnet. Zwecks leichter Lesbarkeit verwendet der RH in diesem Bericht – auch für die Jahre bis 2013 – überwiegend den Begriff Einzahlungen.

ESVG 2010

Das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene (ESVG 2010) ist das neueste international kompatible EU-Regelwerk zur Rechnungslegung für eine systematische und detaillierte Beschreibung einer Volkswirtschaft. Das ESVG 2010 wurde am 26. Juni 2013 im Amtsblatt der EU veröffentlicht und im September 2014 implementiert; seit diesem Datum folgen die Datenübertragungen der EU-Mitgliedstaaten an Eurostat den ESVG-2010-Regeln. Das ESVG 2010 unterscheidet sich sowohl hinsichtlich seines Geltungsbereichs als auch konzeptuell von seinem Vorgänger ESVG 1995, indem es die Entwicklungen der Messung moderner Volkswirtschaften, Fortschritte in der Methodik und die Bedürfnisse der Nutzer berücksichtigt. Die Struktur des ESVG 2010 stimmt weitgehend mit den weltweit geltenden Regeln des System of National Accounts 2008 (SNA 2008) überein.

Globalbudget (GB)

Ein Globalbudget ist ein sachlich zusammengehörender Verwaltungsbereich, in dem Mittelverwendungen und Mittelaufbringungen für ein gleichgerichtetes Leistungsspektrum zusammengefasst sind. Die Verantwortung für Globalbudgets liegt beim jeweiligen haushaltsleitenden Organ.

Haushaltsleitendes Organ (HHLO)

Haushaltsleitende Organe zählen zu den anordnenden Organen der Haushaltsführung. Es sind dies

- der Bundespräsident, der Präsident des Nationalrats und des Bundesrats;
- der Präsident des Verfassungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs, der Vorsitzende der Volksanwaltschaft, der Präsident des Rechnungshofs;
- der Bundeskanzler und die übrigen Bundesminister, soweit sie mit der Leitung eines Bundesministeriums betraut sind.

Der Aufgabenkreis der haushaltsleitenden Organe umfasst u.a. die mehrjährige Planung der Mittelverwendungen und –aufbringungen in ihrem Wirkungsbereich, die Mitwirkung an der Erstellung der Entwürfe des Bundesfinanzrahmengesetzes und des Bundesvoranschlags, des Budgetberichts und der Teilhefte, die Einrichtung von Globalbudgets und Detailbudgets im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen und die Einrichtung von haushaltsführenden Stellen.

Maastricht-Kriterien

Die Maastricht-Kriterien, auch Konvergenzkriterien genannt, dienen einer nachhaltigen Annäherung der wirtschaftlichen Lage in den Mitgliedstaaten – insbesondere in jenen, welche die Einführung des Euros zum Ziel hatten bzw. haben. Die Maastricht-Kriterien entscheiden darüber, welche Mitgliedstaaten an der dritten Stufe der WWU (und damit an der Euro-Einführung) teilnehmen dürfen. Es gibt vier Kriterien: Preisstabilität¹, öffentliche Finanzen², Wechselkurskriterium³ und langfristige Zinssätze⁴.

¹ Ein EU-Mitgliedstaat erfüllt dieses Kriterium, falls seine Inflationsrate um nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über der Inflationsrate der drei preisstabilsten Mitgliedstaaten liegt.

² Die Defizitquote (das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem BIP) darf nicht über 3 % liegen. Ebenfalls darf die Verschuldungsquote (Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem BIP) nicht über 60 % liegen.

³ Dieses Kriterium ist erfüllt, wenn die teilnehmenden Länder die normalen Bandbreiten des Wechselkursmechanismus in den letzten zwei Jahren vor der Konvergenzprüfung spannungsfrei einhalten konnten.

⁴ Das Kriterium gilt als erfüllt, wenn der langfristige Nominalzins eines EU-Mitgliedstaates den der drei preisstabilsten Mitgliedstaaten um nicht mehr als zwei Prozentpunkte überschreitet.

Österreichischer Stabilitätspakt (ÖStP)

Mit dem innerösterreichischen Stabilitätspakt werden die finanzpolitischen Verpflichtungen gegenüber der EU zur Erzielung bestimmter Haushaltsergebnisse, insbesondere beim Defizit und beim Schuldenstand, im Verhältnis von Bund, Ländern und Gemeinden umgesetzt.

Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan (RZLP)

Der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan ist ein gesetzlich vorgesehenes verwaltungsinternes Steuerungsinstrument, der parallel zum Bundesfinanzrahmengesetz für die nächsten vier Jahre die angestrebten Wirkungs-, Qualitäts- oder Leistungsziele und die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen und Leistungen auf operativer Ebene aufzeigt und Angaben zu den personellen und finanziellen Ressourcen enthält. Er ist für jede haushaltsführende Stelle zu erstellen.

Rubrik

Der Bundeshaushalt wird auf der obersten Gliederungsebene nach verwandten Politikbereichen in fünf ressortübergreifende Rubriken unterteilt. Diese sind: Recht und Sicherheit; Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie; Bildung, Forschung, Kunst und Kultur; Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt sowie Kassa und Zinsen.

Sixpack

Als Sixpack werden insgesamt sechs europäische Rechtstexte⁵ bezeichnet, die die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts und das neue Verfahren

- ⁵
- Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet;
 - Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet;
 - Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung dieser Verordnung über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung;
 - Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte;
 - Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 über die Änderung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit;
 - Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten

zur Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte auf den Weg brachten. Das gebündelte Maßnahmenpaket trat am 13. Dezember 2011 in Kraft.

Die Maßnahmen des Sixpack sollen die präventive wie auch die korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts verstärken. Den Schwerpunkt der präventiven Komponente bildet das mittelfristige Haushaltsziel (MTO), nämlich ein strukturelles, also um konjunkturelle und einmalige Effekte bereinigtes öffentliches Defizit von maximal 1 % des BIP. Die korrektive Komponente regelt ein Verfahren zur Bereinigung übermäßiger Defizite und wird nicht mehr nur bei einer Überschreitung des Defizits von 3 % des BIP, sondern auch bei Überschreitung der Schuldenquote von 60 % des BIP durchgeführt. So wurde z.B. die „1/20 Schuldenregel“ neu eingeführt, die eine Verringerung von Staatsschulden über 60 % des BIP um durchschnittlich 5 % der Differenz zu den 60 % des BIP pro Jahr vorsieht.

Da makroökonomische Ungleichgewichte in und zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu einer plötzlichen unerwarteten Belastung des Haushalts eines Mitgliedstaates führen können (siehe z.B. Bankenkrise), schuf man darüber hinaus einen neuen Mechanismus zur Überwachung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte. Diese Überwachung umfasst einen Warnmechanismus, der Risiken frühzeitig aufzeigen soll. Die Europäische Kommission identifiziert dazu anhand eines aus elf Wirtschafts- und Finanzindikatoren bestehenden Scoreboards (z.B. durchschnittlicher Leistungsbilanzsaldo für die letzten drei Jahre in Prozent des BIP, Schulden des privaten Sektors in Prozent des BIP, durchschnittliche Arbeitslosenrate für die letzten drei Jahre) jene EU-Mitgliedstaaten, deren makroökonomische Lage einer genaueren Analyse im Hinblick auf das Bestehen von tatsächlichen Ungleichgewichten bedarf und gibt erforderlichenfalls auch Empfehlungen zur Beseitigung der Ungleichgewichte ab.

Das Nichterreichen der festgelegten Schwellenwerte kann ein „Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht“ auslösen, welches eine rasche Korrektur sicherstellen soll. Finanzielle Sanktionsmöglichkeiten gibt es nunmehr bei einem übermäßigen Defizit, bei einer deutlichen Abweichung vom Anpassungspfad zur Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels, bei einem übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewicht und bei der Manipulation von statistischen Daten.

Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP)

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist ein Instrument der EU zur Koordinierung und Lenkung wirtschaftspolitischer Entscheidungen in den Mitgliedstaaten. Die Wirtschaftspolitik wird teilweise auf EU-Ebene festgelegt, um Stabilität zu gewährleisten und zu vermeiden, dass in einem Land

Entscheidungen getroffen werden, die andernorts negative Auswirkungen haben könnten. Der SWP sieht im Wesentlichen zwei Regelungen vor: Die Staatsverschuldung darf 60 % des BIP nicht überschreiten und das Haushaltsdefizit darf nicht mehr als 3 % des BIP betragen.

Stabilitätsprogramm

Gemäß Verordnung (EG) Nr. 1466/97 i.d.F. der Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 haben die Teilnehmer der Eurozone jährlich ein Stabilitätsprogramm vorzulegen. Dieses Programm ist Bestandteil des Europäischen Semesters und wird gemäß Österreichischem Stabilitätspakt (ÖStP) von der Bundesregierung unter Bedachtnahme auf die innerstaatliche Haushaltskoordination beschlossen.

Strategiebericht

Der Strategiebericht dient der Erläuterung des Bundesfinanzrahmens und soll einen Überblick über die wirtschaftliche Lage, die budget- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen sowie die voraussichtliche Entwicklung relevanter Kennzahlen (z.B. Maastricht-Defizit, öffentliche Verschuldung) und der Einzahlungen geben. Zudem werden relevante Vorhaben der Bundesregierung ausgewiesen.

Twopack

Das Twopack besteht aus zwei Verordnungen, die eine Verschärfung der haushaltspolitischen Überwachung für die Mitgliedstaaten der Eurozone zum Ziel haben. Diese Verordnungen traten Ende Mai 2013 in Kraft. In den Verordnungen werden die Überwachung und Bewertung der gesamtsstaatlichen Haushaltsplanung und die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet⁶ sowie der Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten betroffen bzw. bedroht sind⁷, festgelegt.

⁶ Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet

⁷ Verordnung (EU) Nr. 472/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind

Untergliederung (UG)

Eine Untergliederung ist ein sachlich zusammengehörender Budgetbereich. Sie ist jeweils ausschließlich einem Bundesministerium zugewiesen, wobei einem haushaltsleitenden Organ (z.B. Bundesminister) mehrere Untergliederungen zugeordnet sein können.

Verfügbares Einkommen

Das Primäreinkommen (= Saldo des primären Einkommensverteilungskontos) der privaten Haushalte ist jenes Einkommen, das den privaten Haushalten als Erwerbs- und Vermögenseinkommen zukommt, weil sie sich am Produktionsprozess beteiligen. Das Konto der primären Einkommensverteilung setzt sich auf der Aufkommenseite aus dem Betriebsüberschuss/Selbständigeneinkommen, dem Arbeitnehmerentgelt und dem Vermögenseinkommen zusammen. Auf der Verwendungsseite ist das (gezahlte) Vermögenseinkommen abgebildet.

Das Konto der sekundären Einkommensverteilung bildet die Umverteilung des (Primär-)Einkommens durch monetäre Transfers (Einkommen- und Vermögenssteuern, Sozialbeiträge, monetäre Sozialleistungen, sonstige laufende Transfers) ab. Der Saldo des sekundären Einkommensverteilungskontos des Sektors private Haushalte ist das „Verfügbare Einkommen“.

Vertrag von Maastricht

Die EU-Mitgliedstaaten verpflichteten sich 1993 durch den Vertrag von Maastricht zur Einhaltung der EU-Konvergenzkriterien (z.B. Budgetdefizit nicht mehr als 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und staatlicher Schuldenstand nicht mehr als 60 % des BIP), deren Nichteinhaltung gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) Sanktionen herbeiführen kann.

Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)

Mit der WWU sollen die Wirtschafts- und Geldpolitiken der Mitgliedstaaten der EU harmonisiert werden. Der Aufbau der WWU erfolgt in drei Stufen:

- Stufe 1 (vom 1. Juli 1990 bis zum 31. Dezember 1993): Einführung des freien Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten;

- Stufe 2 (vom 1. Jänner 1994 bis zum 31. Dezember 1998): Koordinierung der Geldpolitiken der Mitgliedstaaten und Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Zentralbanken;
- Stufe 3 (ab dem 1. Jänner 1999): schrittweise Einführung des Euros und Durchführung einer einheitlichen Geldpolitik unter der Verantwortung der Europäischen Zentralbank (EZB).





BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

**Wirkungsbereich des Bundeskanzleramts und der
Bundesministerien für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Bildung
Finanzen
Familien und Jugend
Inneres**

Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes

Die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes war im Hinblick auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit mangelhaft. Es fehlten ausreichende Dokumentationen; Planungsunterlagen standen nur unzureichend zur Verfügung. Planwerte der Vorjahre waren mit aktuellen Werten elektronisch überschrieben.

Im Prozess der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes gab es Abstimmungsprobleme zwischen dem BMF und den anderen Ressorts.

Die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes war gekennzeichnet von zahlreichen Änderungen; damit erfolgte keine nachhaltige Planung. Weder für das BMF noch für die anderen Ressorts war dadurch Planungssicherheit gegeben. Die Veränderungen waren mit bis zu 6,386 Mrd. EUR für das Jahr 2012 erheblich. Besonders auffällig waren dabei mehrfache Novellierungen selbst während laufender Finanzjahre.

Die Auszahlungen wichen umso mehr von den Planwerten ab, je weiter die Erstellung der Planwerte zeitlich zurück lag. Die insbesondere für planungsferne Zeiträume erstellten mittelfristigen Finanzpläne konnten dadurch den Zweck der Planungssicherheit nicht erfüllen.

Dem Gesetzgeber fehlten zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Bundesfinanzrahmengesetze (BFRG) kritische Ressort-Informationen in den Letztfassungen der jährlichen Strategieberichte der Bundesregierung; dadurch war die Transparenz eingeschränkt. Die Strategieberichte boten somit nicht in allen Fällen ein getreues Bild der wirtschaftlichen Lage und der voraussichtlichen Entwicklung des Bundeshaushalts.

Kurzfassung

Maßnahmen im Zusammenhang mit der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes zur Erreichung der Haushaltsziele waren zum Teil sehr allgemein gehalten und enthielten oftmals keine konkreten quantifizierten Vorgaben hinsichtlich der Erreichung der Ziele und der Höhe der Einsparungen. 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 schlüssig nachvollziehbar, wie diese Vorgaben hätten umgesetzt werden sollen.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Ziele der Überprüfung waren die Erhebung und Beurteilung der Vorgaben zur mittelfristigen Haushaltsplanung auf EU- und auf nationaler Ebene, der Haushaltsziele, die sich aus den Vorgaben ableiten lassen, der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes, v.a. im Hinblick auf deren Nachvollziehbarkeit, Treffsicherheit und Planungsgenauigkeit und der Maßnahmen im Zusammenhang mit der Mittelfristplanung zur Erreichung der Haushaltsziele. Der RH überprüfte diese Themen im BKA, BMASK, BMB, BMF, BMFJ und BMI bzw. in den Untergliederungen

- UG 11 Inneres,
- UG 15 Finanzverwaltung,
- UG 16 Öffentliche Abgaben,
- UG 20 Arbeit,
- UG 22 Pensionsversicherung,
- UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte,
- UG 25 Familien und Jugend,
- UG 30 Bildung und Frauen (ohne Frauen) und
- UG 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge

sowie untergliederungsübergreifend im Bereich Personal. (TZ 1)

Rechtsgrundlagen für die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes

Am 1. Jänner 2009 trat in Österreich die erste Etappe der Haushaltsrechtsreform in Kraft. Ein zentrales Instrument war ein Finanzrahmen zur mittelfristigen Gesamtsteuerung der Haushaltsführung, den der Gesetzgeber mit jährlich rollierenden Bundesfinanzrahmengesetzen (BFRG) festzulegen hatte. Dieser stellte ein zusätzliches Steuerungsinstrument in Ergänzung zur jährlichen Budgetplanung des Bundes dar, um eine berechenbare, nachhaltige Budgetpolitik zu



Kurzfassung

BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes

unterstützen und die Planungssicherheit für alle an der Budgetpolitik beteiligten Akteure zu erhöhen. (TZ 2)

Die in den Finanzrahmen enthaltenen Berechnungen zum strukturellen Saldo – der zentralen Größe für die Berechnung des Defizits (bzw. Überschusses) – erstellte das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) und nicht die Europäische Kommission. Diese von der Bundesregierung verwendeten Berechnungen wichen von jenen der Europäischen Kommission aufgrund der unterschiedlichen Zeitpunkte der Erstellung und aufgrund einer unterschiedlichen Berechnungsmethodik ab. Es zeigte sich, dass das WIFO tendenziell günstiger als die Europäische Kommission prognostizierte. Bei der Überprüfung der Einhaltung von EU-Vorgaben (z.B. Maastricht-Kriterien, Six- und Twopack) waren jedoch ausschließlich die Berechnungen der Europäischen Kommission maßgebend. (TZ 2)

Planungsprozess – Nachvollziehbarkeit und Transparenz der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes

Die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes erfolgte top down: Das BMF leitete die Auszahlungsobergrenzen aus dem vorherigen Bundesfinanzrahmen auf Basis aktualisierter Wirtschaftsdaten und unter Berücksichtigung von budgetwirksamen Maßnahmen für den Planungszeitraum her und definierte diese im Folgenden als Vorgaben an die haushaltsleitenden Organe. In diesem Prozess gab es Abstimmungsprobleme zwischen dem BMF und den anderen Ressorts. (TZ 3)

Die überprüften Ressorts stellten dem RH Planungsunterlagen, Informationen und Berechnungsgrundlagen für die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes nur unzureichend zur Verfügung. Zum Teil waren Planungsunterlagen nicht gespeichert, zum Teil waren Planwerte der Vorjahre mit aktuellen Werten elektronisch überschrieben, ohne für die Dokumentation der Vorjahreswerte zu sorgen. (TZ 3)

Insgesamt war die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes im Hinblick auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit mangelhaft, ausreichende Dokumentationen fehlten. (TZ 3)

Häufige Änderungen der mittelfristigen Haushaltspläne des Bundes

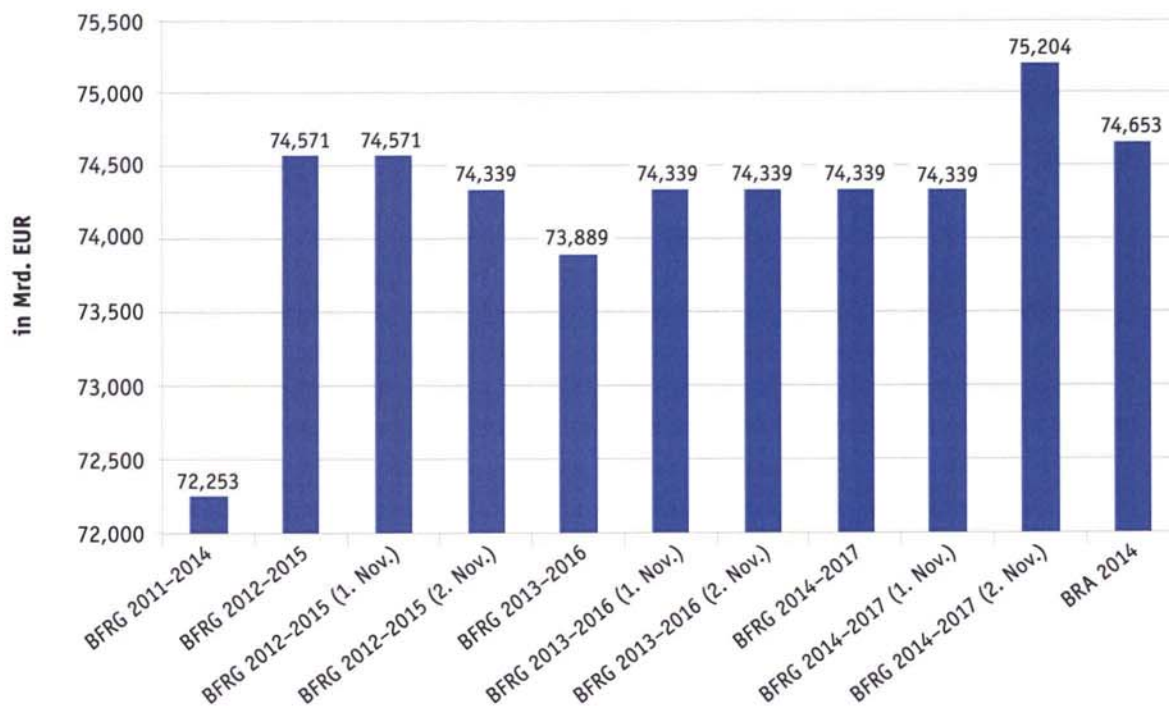
Der Bundesfinanzrahmen als Instrument der mittelfristigen Haushaltsplanung konnte die Berechenbarkeit und Nachhaltigkeit der Budgetpolitik nicht erhöhen. Die mittelfristige Haushaltsplanung des

Kurzfassung

Bundes war gekennzeichnet von zahlreichen Änderungen, die der Planungssicherheit nicht zuträglich waren. Obwohl manche davon absehbar waren, stimmten die Ressortchefs im Ministerrat den BFRG-Entwürfen zu. So gab es für die Jahre 2013, 2014 und 2015 jeweils neun Neufassungen der BFRG. Besonders auffällig waren auch mehrfache Novellierungen selbst während laufender Finanzjahre (z.B. 2012 und 2014). Weder für das BMF noch für die anderen Ressorts war Planungssicherheit gegeben. Diese Funktion kann der Bundesfinanzrahmen aber nur dann erfüllen, wenn die Ressorts eine solide und tragfähige Haushaltsplanung durchführen und ihrerseits auf die Beständigkeit der festgelegten Obergrenzen vertrauen können. Die Veränderungen waren mit bis zu 6,386 Mrd. EUR für das Jahr 2012 erheblich. (TZ 4)

Die folgenden Abbildungen zeigen für das Jahr 2014 die Veränderungen der Auszahlungsobergrenzen und die tatsächlichen Auszahlungen gemäß Bundesrechnungsabschluss (BRA), dies für den Bundeshaushalt und für die überprüften Untergliederungen¹: (TZ 4)

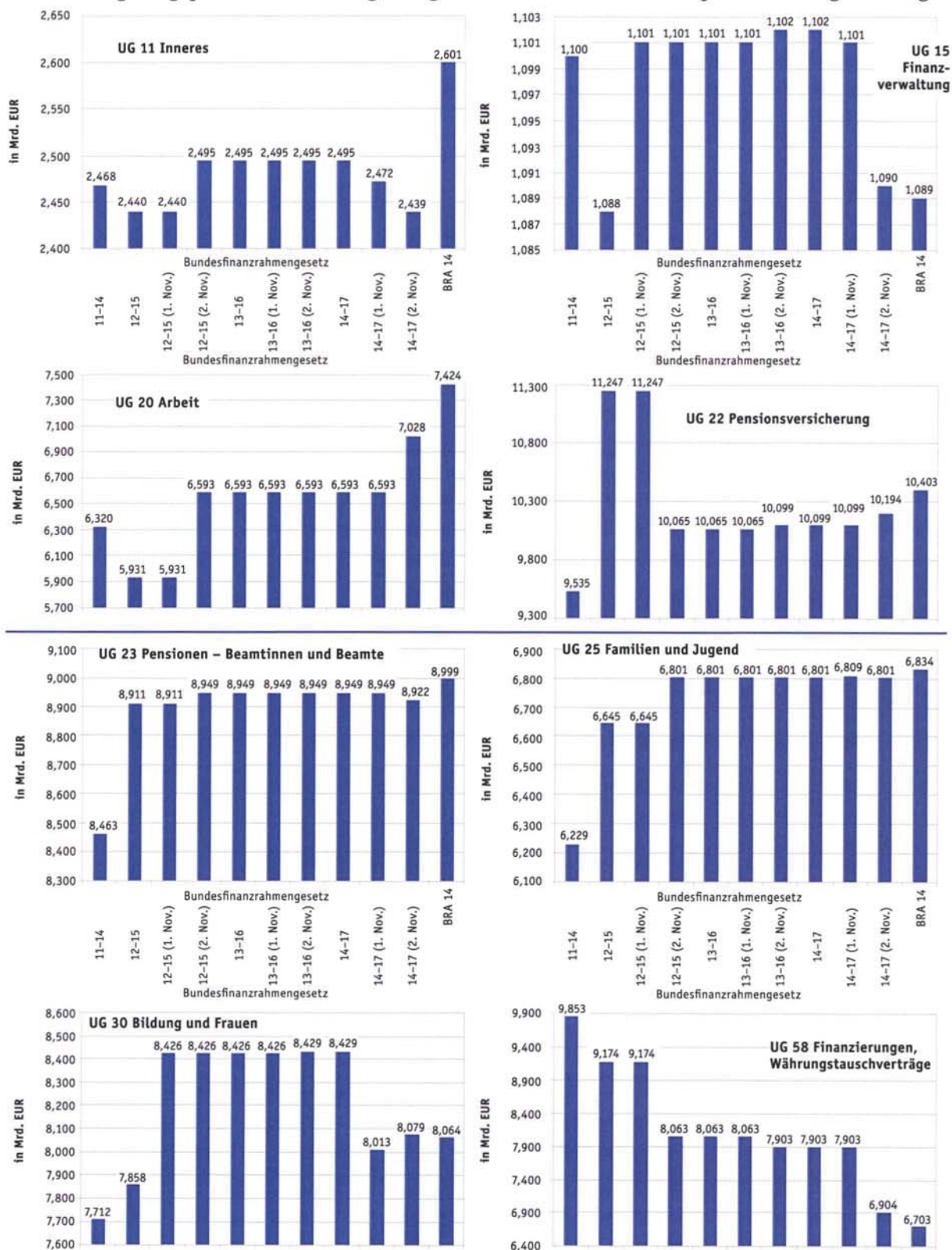
Bundeshaushalt – Entwicklung der geplanten Auszahlungsobergrenzen für 2014 gemäß BFRG im Vergleich zu den tatsächlichen Auszahlungen gemäß BRA



Quellen: BFRG; BRA

¹ Die Abbildungen sind unterschiedlich skaliert.

Entwicklung der geplanten Auszahlungsobergrenzen für 2014 in den überprüften Untergliederungen



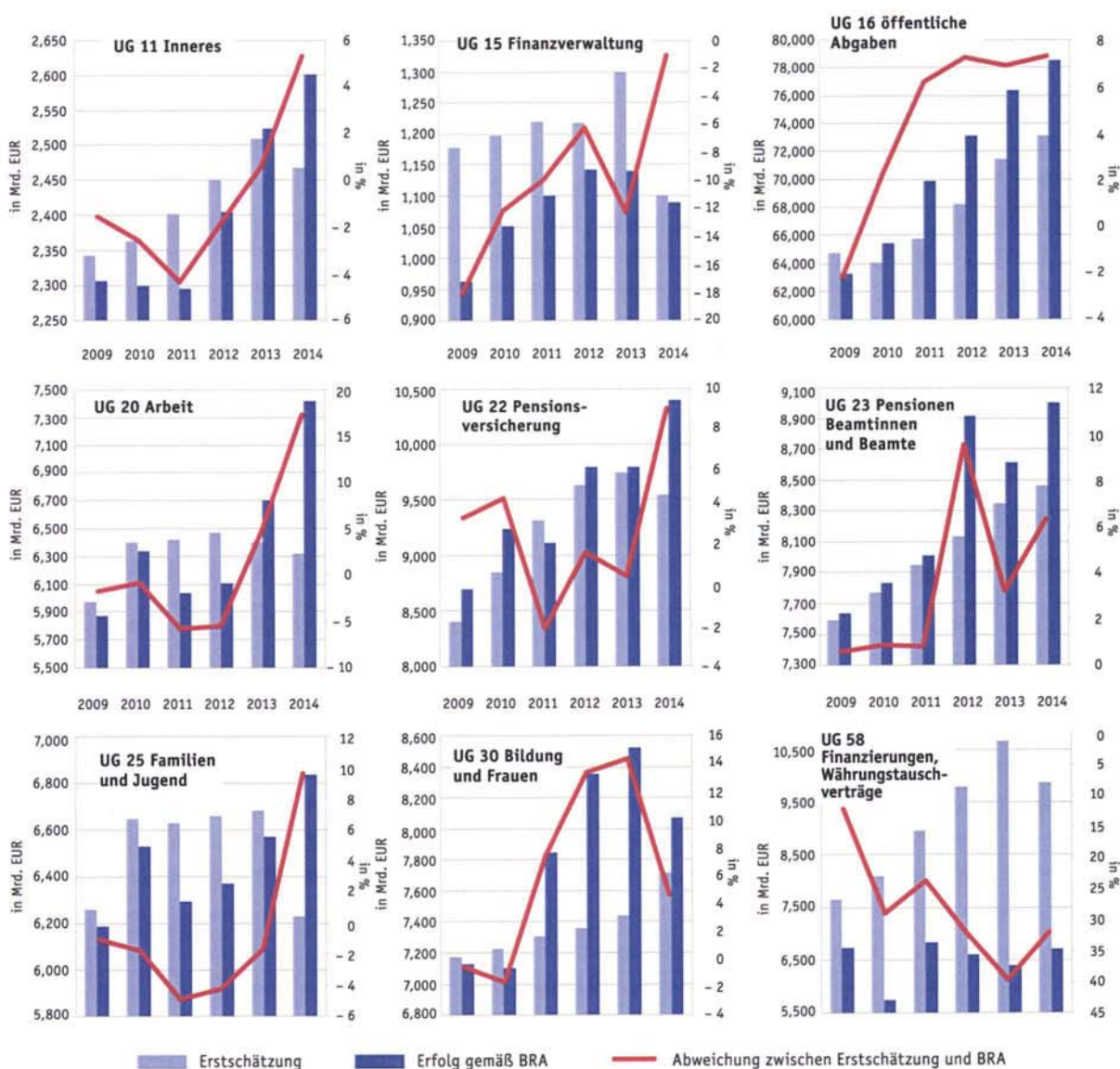
Quellen: BFRG; Strategieberichte; BRA

Kurzfassung

Entwicklung der Ein- und Auszahlungen im Vergleich zu den Auszahlungsobergrenzen der Bundesfinanzrahmen

Ein Vergleich zwischen den jeweils ersten mittelfristigen Planwerten gemäß BFRG und den tatsächlichen Aus- und Einzahlungen ergab folgendes Bild: (TZ 5)

Planabweichungen der überprüften Untergliederungen 2009 bis 2014 (Gegenüberstellung Erstschatzung und Erfolg)



Quellen: BFRG; BRA



Kurzfassung

BKA BMA SK BMB BMF BMFJ BMI

Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes

Die Auszahlungen wichen umso mehr von den Planwerten ab, je weiter die Erstellung der Planwerte zeitlich zurück lag. Dies traf besonders für die Jahre 2013 und 2014 zu, für welche die ersten Planzahlen in den Jahren 2009 und 2010 vorlagen. Die tatsächlichen Auszahlungen des Gesamthaushalts lagen 2013 um 833 Mio. EUR und 2014 sogar um 2,400 Mrd. EUR höher als die ersten mittelfristigen Planwerte aus 2009 bzw. 2010. Insbesondere für planungsferne Zeiträume konnten daher die mittelfristigen Haushaltspläne Planungssicherheit nicht bieten. (TZ 5)

BMF – UG 16 Öffentliche Abgaben – Jahresvergleich und Abgabenquote

In den Finanzrahmen gemäß BFRG war eine mehrjährige Vorausschau für die Planwerte der UG 16 Öffentliche Abgaben nicht enthalten, weil das BFRG nur die Auszahlungsobergrenzen festlegte. Nur die Strategieberichte des BMF – die die Bundesregierung dem Nationalrat gemeinsam mit dem Entwurf zum BFRG vorzulegen hatte – enthielten eine Darstellung der voraussichtlichen Einzahlungen. Mit Ausnahme des Jahres 2009 fielen die Einzahlungen aus öffentlichen Abgaben (brutto) aus dem Finanzierungshaushalt wesentlich höher aus als geplant (Erstschätzung). Je weiter der Planungszeitraum in der Zukunft lag, desto größer war die Differenz. 2014 waren die tatsächlichen Einzahlungen um 5,394 Mrd. EUR höher als die ersten Planwerte. (TZ 6, 9)

Zwischen 2009 und 2014 waren 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 %) gestiegen. (TZ 6)

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. Die Bundesregierung verfehlte damit ihr eigenes Ziel – Senkung der Abgabenquote auf unter 40 % des BIP bis 2010 – infolge stetiger Anstiege klar. (TZ 6)

Kurzfassung

Rücklagen

Ab dem Jahr 2009 (1. Etappe der Haushaltsrechtsreform) konnte jedes Ressort den budgetierten, aber nicht verbrauchten Netto-Finanzierungssaldo einer Rücklage zuführen und zu einem späteren Zeitpunkt verbrauchen. Dieses System der Bildung von Rücklagen im neuen Haushaltsrecht war grundsätzlich zweckmäßig, um mit Steuergeld sparsam umzugehen. Allerdings machte Anfang 2015 ein Bericht des BMF über eine Evaluierung der Haushaltsrechtsreform 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. (TZ 7)

Der starke Anstieg der Rücklagenentnahmen und die Erhöhungen variabler Obergrenzen im Zeitraum 2009 bis 2014 um 103 % waren 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. (TZ 7)

Der Stand der nicht finanzierten Rücklagen war nicht im BFRG bzw. den dazugehörigen Unterlagen abgebildet. Dies schwächte die Aussagekraft und Transparenz des Bundesfinanzrahmens. (TZ 7)

In den UG 40 Wirtschaft, 41 Verkehr, Innovation und Technologie, 43 Umwelt, 45 Bundesvermögen, 46 Finanzmarktstabilität, 51 Kassenverwaltung und 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge waren hohe Rücklagenstände festzustellen, 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. Das BMF konnte keine Begründungen für die Bildung dieser Rücklagen nennen. Insbesondere war nicht klar, ob und für welche Ereignisse zu einzelnen Positionen der UG 15 Finanzverwaltung die Mittel reserviert werden sollten. Die UG 15 Finanzverwaltung enthielt für eine derartige Mittelvorsorge keine adäquaten Haushaltspositionen. (TZ 8)

Erstellung der Strategieberichte

Der Bundesfinanzrahmen konnte seine budgetstabilisierende Wirkung nur entfalten, wenn er auf ausreichend akkordierten Grund-

lagen beruhte. Dem Gesetzgeber fehlten jedoch zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der BFRG kritische Ressort-Informationen in den Letztfassungen der jährlichen Strategieberichte der Bundesregierung; dadurch war die Transparenz eingeschränkt. Die Strategieberichte boten somit nicht in allen Fällen ein getreues Bild der wirtschaftlichen Lage und der voraussichtlichen Entwicklung des Bundeshaushalts. (TZ 9)

Maßnahmen zur Erreichung der Haushaltsziele

Maßnahmen im Zusammenhang mit der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes zur Erreichung der Haushaltsziele waren zum Teil sehr allgemein gehalten; sie enthielten oftmals keine konkreten quantifizierten Vorgaben hinsichtlich der Erreichung der Ziele und der Höhe der Einsparungen. Geplante Einsparungen konnten zum Teil weder belegt noch konnte nachgewiesen werden, mit welchen konkreten Maßnahmen diese Einsparungen erreicht werden sollten. Somit war nicht schlüssig nachvollziehbar, wie diese Vorgaben hätten umgesetzt werden sollen. (TZ 10)

Es bestand ein direkter Zusammenhang zwischen den häufigen Änderungen der Bundesfinanzrahmen mit der sich daraus ergebenden Planungsunsicherheit und der fehlenden Festlegung von konkreten und quantifizierten Maßnahmen zur Erreichung von mittelfristigen Konsolidierungserfordernissen. (TZ 10)

Das BMI setzte in der UG 11 Inneres geplante Maßnahmen des Loipersdorfer-Sparpakets 2010/2011 mehrheitlich nicht um; Begründungen dafür lagen in Einzelfällen nicht vor. Weiters führte das BMI hinsichtlich der Maßnahmen im Zusammenhang mit der mittelfristigen Haushaltsplanung weder einen eigenen Evaluierungsprozess durch noch verfügte es über ein Frühwarnsystem, welches zur Einhaltung von budgetrelevanten Maßnahmen dienen könnte. (TZ 10)

Das BMF stellte dem RH Unterlagen über die Einsparungsmaßnahmen bzw. Minderausgaben im Zusammenhang mit der „Vereinheitlichung der IT-Standards“ und dem Flächenmanagement des BMB nicht zur Verfügung, weshalb die Nachvollziehbarkeit der Maßnahmen zur Erreichung der Haushaltsziele nicht gegeben war. (TZ 10)

Die Strategieberichte zu den BFRG 2014–2017 und 2015–2018 enthielten Verweise auf die Entwicklung eines neuen Dienst- und Besoldungsrechts für Lehrer und der Pädagogenbildung neu, die

Kurzfassung

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. (TZ 10)

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

Die Validität der mittelfristigen Budgetplanung der UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte hing maßgeblich von der Kenntnis bzw. der Möglichkeit der Beeinflussung der künftigen diesbezüglichen Auszahlungen ab. Da sich die Höhe dieser Auszahlungen hauptsächlich durch die jeweiligen Pensionsgesetze ergab, waren diesbezügliche Steuerungsmaßnahmen v.a. durch Regierungsvorlagen für legistische Eingriffe möglich. Durch die gegebene Trennung der Zuständigkeiten für Legistik und Budget zwischen dem BMF und den jeweiligen Fachressorts war die Planung und Einhaltung der Auszahlungsobergrenzen erschwert, weil das BMF mangels fehlender aktiver Steuerungsmöglichkeiten keine direkte Einflussnahme auf den Budgetvollzug hatte. (TZ 11)

Auch beim Pflegegeld lag eine Trennung zwischen Legistik und Budget vor, wodurch die Planung und Einhaltung der Auszahlungsobergrenzen ebenso erschwert waren. (TZ 12)

Mittelfristige Bundespersonalplanung

Die grundsätzliche Notwendigkeit, auch bei den Personalauszahlungen zu sparen, führte – mit einigen Ausnahmen, bspw. „Lehrer im Schulbetrieb“, Exekutive, Gerichtsbarkeit, Asylbereich, Arbeitsinspektion sowie Finanzpolizei – gemäß Ministerratsbeschlüssen für alle Ressorts zu einem gleich festgelegten undifferenzierten Aufnahmestopp. Die allgemein gehaltene Begründung einer „grundsätzlichen Produktivitätssteigerung“ war 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. Das BKA hatte kein konkretes und detailliertes Konzept für die selbst verordnete Produktivitätssteigerung erarbeitet. (TZ 13)

Qualität der mittelfristigen
Haushaltsplanung des Bundes

Kenndaten zur mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes

wesentliche Rechtsgrundlagen der EU

Primärrecht (Maastricht-Kriterien)

- Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABL. Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S. 1–390
- Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates vom 25. Mai 2009 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit i.d.g.F.
- EntschlieÙung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt (Amsterdam, 17. Juni 1997), ABL. Nr. C 236 vom 2. August 1997
bis Dezember 2011
- Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken
- Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit

Sekundärrecht

• Sixpack

- Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten i.d.g.F.
- Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet i.d.g.F.
- Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet i.d.g.F.
- Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte i.d.g.F.
- Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung dieser Verordnung über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung i.d.g.F.
- Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 über die Änderung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit i.d.g.F.

• Twopack

- Verordnung (EU) Nr. 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind
- Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet

sonstige Rechtsgrundlagen der EU

- Code of Conduct — Specification on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes; angenommen durch den ECOFIN Rat am 10. November 2009
- Code of Conduct (Specification on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes (3. September 2012))
- Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus i.d.g.F.
- Empfehlung 2010/410/EU des Rates vom 13. Juli 2010 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union, ABL. Nr. L 191 vom 23. Juli 2010
- Mitteilung der Kommission vom 3. März 2010: „Europa 2020 Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ (KOM(2010) 2020 endg. – nicht im Amtsblatt veröffentlicht)

wesentliche nationale Rechtsgrundlagen

- Bundesgesetz vom 4. April 1986 über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz – BHG), BGBl. Nr. 213/1986
- Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz 2013 – BHG 2013), BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.
- Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden betreffend die Koordination der Haushaltsführung von Bund, Ländern und Gemeinden (Österreichischer Stabilitätspakt), BGBl. I Nr. 101/1999
- Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine Weiterführung der stabilitätsorientierten Budgetpolitik (Österreichischer Stabilitätspakt 2008), BGBl. I Nr. 127/2008
- Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine Weiterführung der stabilitätsorientierten Budgetpolitik (Österreichischer Stabilitätspakt 2011), BGBl. I Nr. 117/2011

Fortsetzung: Kenndaten zur mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes

- Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 – ÖStP 2012, BGBl. I Nr. 30/2013
- Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Durchführung des Bundeshaushaltsgesetzes (Bundeshaushaltsverordnung 2013 – BHV 2013), BGBl. II Nr. 266/2010 i.d.g.F.
- Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Festlegung der Bereiche, in denen variable Auszahlungsgrenzen zulässig sind, BGBl. II Nr. 325/2012 i.d.g.F.
- Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Festlegung des Parameters für den variablen Bereich der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung (Parameterverordnung – Arbeitslosenversicherung), BGBl. II Nr. 327/2012 i.d.g.F.
- jährliches Bundesfinanzrahmengesetz
- jährliches Bundesfinanzgesetz
- jährlicher Strategiebericht des BMF zum jeweiligen Bundesfinanzrahmengesetz
- jährliches Österreichisches Stabilitätsprogramm des BMF

Bundeshaushalt – Auszahlungsobergrenzen, Rücklagen und Erfolg 2009 bis 2019													
BGBL. I Nr.	Kund-machung	für die Jahre	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
in Mrd. EUR													
51/2009	17.06.09	2009–2012	77,520	70,817	71,271	73,369							
78/2009	18.08.09	2009–2012	77,520	70,817	71,271	73,369							
119/2009	04.12.09	2009–2012	77,520	70,817	71,271	73,369							
51/2009	17.06.09	2010–2013		70,817	71,271	73,369	74,734						
78/2009	18.08.09	2010–2013		70,817	71,271	73,369	74,734						
119/2009	04.12.09	2010–2013		70,817	71,271	73,369	74,734						
33/2010	11.06.10	2011–2014			69,099	70,144	70,931	72,253					
40/2011	30.05.11	2012–2015				73,606	73,213	74,571	75,488				
25/2012	12.04.12	2012–2015				75,630	73,213	74,571	75,488				
62/2012	24.07.12	2012–2015				76,530	75,153	74,339	73,930				
25/2012	12.04.12	2013–2016					74,253	73,889	73,930	76,512			
62/2012	24.07.12	2013–2016					75,153	74,339	73,930	76,512			
102/2012	04.12.12	2013–2016					75,056	74,339	73,930	76,512			
88/2013	17.06.13	2014–2017						74,339	73,930	76,512	78,584		
7/2014	07.02.14	2014–2017						74,339	73,930	76,512	78,584		
37/2014	06.06.14	2014–2017						75,204	74,385	77,704	78,988		
37/2014	06.06.14	2015–2018							74,385	77,704	78,988	80,521	
63/2015	29.05.15	2016–2019								76,541	77,509	78,991	80,388
BFRG (Finanzrahmen)–Minimum			77,520	70,817	69,099	70,144	70,931	72,253	73,930	76,512	77,509	78,991	80,388
BFRG (Finanzrahmen)–Maximum			77,520	70,817	71,271	76,530	75,153	75,204	75,488	77,704	78,988	80,521	80,388
Differenz			0,000	0,000	2,172	6,386	4,222	2,951	1,558	1,192	1,479	1,530	0,000
			0,0 %	0,0 %	3,1 %	9,1 %	6,0 %	4,1 %	2,1 %	1,6 %	1,9 %	1,9 %	0,0 %
BFRG (Finanzrahmen)–Erstfassung			77,520	70,817	71,271	73,369	74,734	72,253	75,488	76,512	78,584	80,521	80,388
BFRG (Finanzrahmen)–Letztfassung			77,520	70,817	69,099	76,530	75,056	75,204	74,385	76,541	77,509	78,991	80,388
Differenz			0,000	0,000	– 2,172	3,161	0,322	2,951	– 1,103	0,029	– 1,075	– 1,530	0,000
			0,0 %	0,0 %	– 3,0 %	4,3 %	0,4 %	4,1 %	– 1,5 %	0,0 %	– 1,4 %	– 1,9 %	0,0 %
letztgültiges BFG			77,470	70,767	70,162	76,480	75,006	75,765	74,719				



KA BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes

Fortsetzung: Kenndaten zur mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	in Mrd. EUR										
Rücklagenentnahmen und Erhöhung variabler Obergrenzen	0,933	1,882	2,878	2,597	2,895	1,894					
BFRG (Finanzrahmen) inkl. Rücklagenentnahmen und Erhöhung variabler Obergrenzen	78,453	72,700	71,977	79,127	77,951	77,099					
Rücklagen (Stand 31.12.)	14,838	18,337	18,702	15,340	17,355	18,377					
Auszahlungen	69,457	67,287	67,814	72,880	75,567	74,653					
Ausnutzung des Finanzrahmens in %	88,5 %	92,6 %	94,2 %	92,1 %	96,9 %	96,8 %					
Differenz zw. Auszahlungen und Finanzrahmen	- 8,996	- 5,413	- 4,163	- 6,247	- 2,384	- 2,446					
Anteil Rücklagen an Auszahlungen in %	21,4 %	27,3 %	27,6 %	21,0 %	23,0 %	24,6 %					
Differenz zw. Auszahlungen und BFRG (Finanzrahmen)-Erstfassung in Mrd. EUR und in %	- 8,063 - 10,4 %	- 3,530 - 5,0 %	- 3,457 - 4,9 %	- 0,489 - 0,7 %	0,833 1,1 %	2,400 3,3 %					

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BFRG; BFG; BRA; BMF; RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

- (1) Der RH überprüfte von Mai bis September 2014 die Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes.

Prüfungshandlungen setzte der RH im BKA, BMASK, BMB, BMF, BMFJ, BMI, bei der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur (OeBFA) und im Arbeitsmarktservice Österreich (AMS). Er überprüfte dabei die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes in folgenden Untergliederungen (UG) und Themenbereichen:

- UG 11 Inneres,
- UG 15 Finanzverwaltung,
- UG 16 Öffentliche Abgaben,
- UG 20 Arbeit,
- UG 22 Pensionsversicherung,
- UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte,
- UG 25 Familien und Jugend,
- UG 30 Bildung und Frauen (ohne Frauen) und
- UG 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge sowie
- Bundespersonal.

Ziele der Überprüfung waren die Erhebung und Beurteilung

- der Vorgaben zur mittelfristigen Haushaltsplanung auf EU- und auf nationaler Ebene,

Prüfungsablauf und -gegenstand

- der Haushaltsziele, die sich aus den Vorgaben ableiten lassen,
- der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes, v.a. im Hinblick auf deren Nachvollziehbarkeit, Treffsicherheit und Planungsgenauigkeit,
- der Maßnahmen im Zusammenhang mit der Mittelfristplanung zur Erreichung der Haushaltsziele.

Die mittelfristige Haushaltsplanung in anderen Bereichen des Bundes sowie der Länder und Gemeinden war nicht Gegenstand dieser Gebärungsüberprüfung.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die mittelfristigen Finanzpläne des Bundes von 2009 bis 2019 sowie die Bundesrechnungsabschlüsse 2009 bis 2013. Zusätzlich nahm der RH – zwecks Aktualisierung und soweit vorhanden – auf Werte des Jahres 2014 Bezug.

(2) Der RH befasste sich in einer weiteren Gebärungsüberprüfung mit dem selben Thema in der UG 14 Militärische Angelegenheiten und Sport; siehe dazu den Bericht „Mittelfristige Haushaltsplanung im BMLVS“, Reihe Bund 2016/8.

(3) Seit der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform per 1. Jänner 2013 werden die Ausgaben im Finanzierungshaushalt als Auszahlungen, die Einnahmen als Einzahlungen bezeichnet. Zwecks leichter Lesbarkeit verwendet der RH in diesem Bericht – auch für die Jahre bis 2013 – die Begriffe Auszahlungen und Einzahlungen.

Auch verwendet er für die UG 30 einheitlich die zur Zeit der Gebärungsüberprüfung geltende Bezeichnung „Bildung und Frauen“ sowie für die Bundesministerien die seit 1. Juli 2016 geltenden Bezeichnungen (insbesondere BMB), unabhängig von im Zeitablauf eingetretenen Bezeichnungsänderungen.

(4) Zu dem im März 2016 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMFJ im Mai 2016, das BMASK, das BMB, das BMF und das BMI im Juni 2016 sowie das BKA im Juli 2016 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im September 2016.



Prüfungsablauf und -gegenstand

BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

Qualität der mittelfristigen
Haushaltsplanung des Bundes

(5) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme allgemein mit, es stimme dem RH vollinhaltlich zu, dass die Budgetplanung auf einer realistischen Grundlage zu erfolgen habe. Auch sei es ein grundsätzliches Anliegen des BMF, die Ressorts dabei einzubinden. Die nationale Budgetplanung könne jedoch nicht mehr autonom erfolgen. Die Eckpfeiler für die Planung würden wesentlich von den Vorgaben der EU bestimmt, in deren Rahmen das BMF und die Bundesregierung das Budget mittelfristig zu planen hätten.

Das BMF habe daher in seinen Planungsvorgaben an die Ressorts auf die verschärften EU-rechtlichen Vorgaben Rücksicht nehmen müssen, was die vom RH kritisierten Adaptierungen in den bestehenden BFRG erforderlich gemacht habe.

Die generelle Linie der Budgetplanung werde in diesem Rahmen auf Regierungsebene abgestimmt. Den Ressortministern obliege es, in ihrem Ministerium gemäß der Ministerverantwortlichkeit diese generellen Linien umzusetzen und ihren Beitrag zur Einhaltung der Budgetziele zu leisten.

Rechtsgrundlagen für die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes

- 2.1 (1) Österreich hatte als EU-Mitglied verschiedene Vorgaben und Empfehlungen der EU für seine Haushaltspolitik zu beachten. So verlangte Art. 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden und die im Protokoll Nr. 12 des Vertrags definierten Referenzwerte (Maastricht-Kriterien) für das öffentliche Defizit (max. 3 % des BIP) und den Schuldenstand (max. 60 % des BIP) einzuhalten.

Nach Art. 136 AEUV konnte der Rat für die Euro-Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Koordinierung und Überwachung der Haushaltsdisziplin erlassen: Dementsprechend waren die Rechtsbestimmungen des Six- und Twopack² wesentlich für die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes. Insbesondere die „Fiskalrahmenrichtlinie“³ enthielt nähere Bestimmungen zur Ausgestaltung der mittelfristigen Haushaltsplanung wie auch zum Rechnungswesen und zur Statistik. Österreich hatte zudem mit der jährlichen Vorlage eines Stabilitätsprogramms⁴ und der jährlich zweimaligen Übermittlung von Budgetdaten⁵ eine Berichtspflicht an Rat und Europäische Kommission.

² siehe Glossar

³ Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten

⁴ Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997

⁵ Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996 bzw. die Nachfolgeverordnung Nr. 549/2013 vom 21. Mai 2013

Die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts teilten sich in eine präventive und eine korrektive Komponente mit unterschiedlichen Haushaltsvorgaben.

- In der präventiven Komponente waren das mittelfristige Haushaltsziel⁶ eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder Überschusses sowie die Ausgabenzuwachsregel und die Schuldenregel einzuhalten. Mit der Ausgabenzuwachsregel durfte das jährliche Wachstum der Primärausgaben⁷ nicht die mittelfristige Potenzialwachstumsrate⁸ übersteigen, es sei denn, das mittelfristige Haushaltsziel wurde bereits erreicht oder die den Schwellenwert übersteigenden Ausgaben wurden durch diskretionäre, also anlassbezogene, einnahmenseitige Maßnahmen kompensiert. Die Schuldenregel schrieb einen maximalen Gesamtschuldenstand von 60 % des BIP bzw. einen hinreichenden Rücklauf der Schulden vor.
- Mit der korrektiven Komponente sollten übermäßige Defizite und Verschuldungsquoten beseitigt werden. Bei Überschreiten der Schwellenwerte (Maastricht-Kriterien) wird ein Verfahren wegen übermäßigen Defizits⁹ eröffnet, in welchem der Rat der Europäischen Union dem betroffenen Mitgliedstaat Empfehlungen mit Konsolidierungsvorgaben erteilt.

(2) Am 1. Jänner 2009 trat in Österreich die erste Etappe der Haushaltsrechtsreform in Kraft. Ein zentrales Instrument war ein Finanzrahmen zur mittelfristigen Gesamtsteuerung der Haushaltsführung, den der Gesetzgeber mit jährlich rollierenden Bundesfinanzrahmengesetzen (BFRG) festzulegen hatte. Die BFRG hatten für die vier folgenden Finanzjahre unter Beachtung der Haushaltsziele auf der Ebene

⁶ Mit dem Six- bzw. Twopack galt das strukturelle Defizit mit einer gesamtstaatlichen Untergrenze von –0,5 % des BIP (mittelfristiges Haushaltsziel – MTO) als zentrale Größe für die Berechnung des Defizits (bzw. Überschusses). Das strukturelle Defizit basierte auf dem gesamtstaatlichen Maastricht-Saldo, war aber um Einmaleffekte und konjunkturelle Schwankungen bereinigt. Es beschrieb in einem „wirtschaftlichen Normalzustand“ die finanzielle Gebarung eines Staates.

Siehe dazu die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 i.d.F. der Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 bzw. Code of Conduct zum SWP S. 5 ff.

⁷ Die Primärausgaben sind die um die Zinszahlungen bereinigten Auszahlungen des Finanzierungshaushalts.

⁸ Die Potenzialwachstumsrate ist der langfristige Zuwachs bzw. die Entwicklung des BIP einer Volkswirtschaft bei vollständiger Auslastung der vorhandenen Produktionskapazitäten.

⁹ Verfahren zur Beseitigung eines übermäßigen Defizits gemäß Art. 126 Abs. 7 AEUV

von Rubriken¹⁰ und Untergliederungen Obergrenzen für Auszahlungen festzulegen¹¹.

Die Auszahlungsobergrenzen der BFRG waren verbindlich und durften weder bei der Erstellung noch beim Vollzug des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes überschritten werden, ausgenommen bei Gefahr im Verzug und im Verteidigungsfall¹².

Der Strategiebericht hatte den Entwurf des BFRG und dessen Zielsetzungen zu erläutern. Er war vom Bundesminister für Finanzen zu erstellen und der Bundesregierung zur Beschlussfassung vorzulegen. Die Grundzüge des Personalplans waren vom Bundeskanzler im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen zu erstellen und vorzulegen¹³.

Jedes haushaltsleitende Organ hatte dem Bundesminister für Finanzen für die Erstellung des BFRG und des Strategieberichts die erforderlichen Unterlagen zu übermitteln¹⁴. Die Bundesregierung hatte dem Nationalrat jährlich bis spätestens 30. April den von ihr beschlossenen Entwurf des BFRG zusammen mit dem Strategiebericht vorzulegen¹⁵.

(3) Als zentrale Größe für die Berechnung des Defizits (bzw. Überschusses) galt der strukturelle Saldo mit einer gesamtstaatlichen Untergrenze von -0,5 % des BIP¹⁶. Er basierte auf dem Maastricht-Saldo, war aber um Einmaleffekte und konjunkturelle Schwankungen bereinigt. Er beschrieb in einem „wirtschaftlichen Normalzustand“ die finanzielle Gebarung eines Staates. Das strukturelle Defizit war nicht wie das Maastricht-Defizit direkt aus dem Bundeshaushalt ableitbar, sondern auf Basis volkswirtschaftlicher Modelle von der Europäischen Kommission berechnet. Die Berechnung war dabei mit starken Unsicherheiten verbunden, weil laufende Revisionen und unterschiedliche Berechnungsmethoden zu unterschiedlichen Ergebnissen führten.

¹⁰ siehe Glossar

¹¹ § 12 Abs. 3 BHG 2013

¹² § 13 Abs. 1 BHG 2013

¹³ § 14 Abs. 1 BHG 2013

¹⁴ § 15 Abs. 1 BHG 2013

¹⁵ § 15 Abs. 4 BHG 2013

¹⁶ Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 i.d.F. der Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 bzw. Code of Conduct zum SWP S. 5 ff.

Rechtsgrundlagen

Die Berechnungen und Prognosen der Europäischen Kommission umfassten einen Zeitraum von zwei Jahren. Für die österreichischen Stabilitätsprogramme war jedoch ein Zeitraum von fünf Jahren erforderlich. Die österreichischen Berechnungen zum strukturellen Defizit erstellte das BMF auf Basis von Berechnungen der Europäischen Kommission bzw. des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO).

Diese von der Bundesregierung verwendeten Berechnungen wichen teilweise von jenen der Europäischen Kommission aufgrund der unterschiedlichen Zeitpunkte der Erstellung und aufgrund einer unterschiedlichen Berechnungsmethodik ab. Es zeigte sich, dass das WIFO tendenziell günstiger als die Europäische Kommission prognostizierte. Für die Überprüfung der EU-Vorgaben waren ausschließlich die Berechnungen der Europäischen Kommission maßgebend.

2.2 (1) Der RH begrüßte die Einführung des Bundesfinanzrahmens als zusätzliches Steuerungsinstrument in Ergänzung zur jährlichen Budgetplanung des Bundes, um eine berechenbare, nachhaltige Budgetpolitik zu unterstützen und die Planungssicherheit für alle an der Budgetpolitik beteiligten Akteure zu erhöhen.

(2) Der RH sah die Verwendung der auf Basis der WIFO-Berechnungen erstellten nationalen Prognosewerte über den gesamten Prognosezeitraum kritisch, weil bei der Überprüfung der Einhaltung von EU-Vorgaben ausschließlich die Berechnungen der Europäischen Kommission maßgebend waren.

Der RH empfahl dem BMF, für die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes die Prognosewerte der Europäischen Kommission mitzubearbeiten.

2.3 (1) *Das BMASK verwies in seiner Stellungnahme auf die haushaltsrechtliche Bedeutung von Auszahlungsobergrenzen der BFRG und die erforderliche Differenzierung zwischen fixen und variablen Auszahlungsobergrenzen. Der Verweis des RH auf § 13 BHG sei demnach verkürzt, der undifferenzierte Blick des RH jedoch folgenreich für die weitere Interpretation allfälliger Plan-Ziel-Abweichungen in der UG 20 Arbeit.*

Zu den Prognosewerten für die Budgetplanungen merkte das BMASK an, dass lediglich die WIFO-Konjunktur- und Mittelfristprognosen jene Daten, die für die Budgetplanung erforderlich seien, im dafür notwendigen Differenzierungsgrad ausweisen würden. Die im Zuge der Budgeterstellung zu verwendenden Wirtschaftsprognosen gebe das BMF vor.



Rechtsgrundlagen

BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes

(2) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass das WIFO nun seine Methode gänzlich auf jene der Europäischen Kommission umgestellt habe. Damit sei die Empfehlung des RH bereits umgesetzt.

2.4 Der RH entgegnete dem BMASK, dass er seine Feststellungen auf der Basis von Zahlen und Fakten trifft. Die vorliegenden Zahlen für 2009 bis 2019 belegten, dass die Relation zwischen den Auszahlungsobergrenzen der UG 20 Arbeit bzw. der UG 22 Pensionsversicherung und jenen des gesamten Bundeshaushalts stark anstieg (UG 20 Arbeit: von 8 % auf 11 %; UG 22 Pensionsversicherung: von 11 % auf 17 %). In der UG 20 Arbeit war überdies eine markante Steigerung der Auszahlungen für 2014 im Vergleich zur ersten geplanten Auszahlungsobergrenze vom Juni 2010 im Ausmaß von 1,104 Mrd. EUR bzw. um 17,5 % zu verzeichnen. In der UG 22 Pensionsversicherung überstiegen die Auszahlungen der Jahre 2009 bis 2014 regelmäßig – mit Ausnahme des Jahres 2011 – den jeweiligen ersten Planwert der Auszahlungsobergrenzen; für 2014 sogar um 868 Mio. EUR bzw. um 9,1 %. Im Hinblick auf die finanzielle Bedeutung dieser beiden Untergliederungen für den Bundeshaushalt hielt der RH – in Kenntnis des Umstandes, dass in diesen Untergliederungen variable Auszahlungsbereiche betroffen waren – seine Feststellungen sowie die daraus abgeleiteten Empfehlungen aufrecht.

Im Übrigen verwies der RH das BMASK auf die Stellungnahme des BMF, wonach das WIFO nun seine Methode gänzlich auf jene der Europäischen Kommission umgestellt habe.

Planungsprozess – Nachvollziehbarkeit und Transparenz der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes

3.1 (1) Im BMF stellte sich der Planungsprozess im Zusammenhang mit der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes wie folgt dar:

- Erstellung einer Status-quo-Prognose je Untergliederung; Ausgangspunkt waren die Schätzungen der Fachabteilung der Budgetsektion im BMF;
- Festlegung der Konsolidierungsstrategie und der Einzelmaßnahmen auf politischer Ebene sowie Abstimmung zwischen den Regierungsparteien auf politischer Ebene;
- Aufteilung der Maßnahmen auf Untergliederungs-Ebene;
- Erstellung der Auszahlungsobergrenzen je Untergliederung auf Beamtenebene sowie anschließend durch die Regierungsparteien auf politischer Ebene;

Planungsprozess

- Versendung der Ergebnisse durch das BMF an die haushaltsleitenden Organe;
- Erstellung des BFRG-Entwurfs durch das BMF;
- Ministerratsbeschluss;
- parlamentarische Behandlung und Beschlussfassung.

Die Planung erfolgte somit in einem Top-down-Verfahren. Das BMF begründete dies mit den verfügbaren knappen Budgetmitteln; eine ressortübergreifende Abstimmung würde auf Kabinettsebene durchgeführt; alle Konsolidierungsmaßnahmen seien in hochrangig besetzten politischen Arbeitsgruppen unter Einbeziehung von Fachexperten von den Ressorts festgelegt worden; häufige Anpassungen seien aufgrund der laufenden Änderungen der politischen und institutionellen Rahmenbedingungen erforderlich gewesen. Nach Angaben des BMF habe es den Budgetpfad und die Erreichung der Maastricht-Ziele in enger Abstimmung zwischen den Regierungsparteien festgelegt.

(2) Das BMF leitete die Auszahlungsobergrenzen aus dem vorherigen Bundesfinanzrahmen auf Basis aktualisierter Wirtschaftsdaten und unter Berücksichtigung von budgetwirksamen Maßnahmen für den Planungszeitraum her. Es definierte diese im Folgenden als Vorgaben an die haushaltsleitenden Organe. Bereits bekannte Ziele und Maßnahmen – wie z.B. die Neue Mittelschule, die Senkung der Klassenschülerhöchstzahl und der sich daraus ergebende Mehrbedarf an Personal oder das neue Lehrerdienst- und Besoldungsrecht¹⁷ – fanden darin keinen Niederschlag.

(3) Die Ressorts waren in den Planungsprozess eingebunden. Sie planten auf Basis von Prognosen wesentlicher Parameter. Obwohl eine derartige Einbindung erfolgte, gab es Abstimmungsprobleme im Planungsprozess. Dennoch stimmten die Ressortchefs im Ministerrat den mittelfristigen Haushaltsplänen des Bundes zu.

(4) Für den RH stellte sich die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes in den überprüften Ressorts weder transparent noch nachvollziehbar dar. Für die Planungsjahre 2009 bis 2019 wurden ihm keine oder nur unvollständige Planungsunterlagen vorgelegt; zum Teil waren sie nicht gespeichert und damit auch nicht dokumentiert, zum Teil wurden jährlich die elektronisch gespeicherten Vorjahreswerte über-

¹⁷ Neu eintretenden Lehrern stand es frei, sich bis zum Jahr 2018 zwischen dem alten und dem neuen Dienst- und Besoldungsrecht zu entscheiden.



Planungsprozess

BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes

schrieben. Detaillierte Informationen und Berechnungsgrundlagen für die einzelnen Positionen lagen nur unzureichend vor.

a) Das BMI wies darauf hin, dass die Erfüllung der gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen ab 2015 mit den bestehenden Budgetzahlen nicht zur Gänze möglich gewesen sei. Das BMFJ gab an, dass der Prozess für die mittelfristige Haushaltsplanung eng mit dem BMF abgestimmt sei. Zur Vorbereitung der BFRG habe die Budgetabteilung interne Einschätzungen zur Entwicklung der Finanzrahmen erstellt. Nach Erstellung des Bundesfinanzrahmens durch das BMF habe das BMFJ die Werte des BMF übernommen bzw. Differenzen im kurzen Wege abgeklärt.

b) Weder das BMF noch das BMASK legte zu den geplanten Einsparungen in der UG 20 Arbeit Belege über die Berechnungsgrundlagen sowie deren Umsetzung vor.

c) Für die UG 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge stellte die OeBFA dem RH jene Berechnungsunterlagen zur Verfügung, welche sie dem BMF übermittelt hatte. Das BMF legte weder dem RH noch der OeBFA die letztgültigen Berechnungsdetails vor. Damit war die Nachvollziehbarkeit der veröffentlichten Auszahlungsobergrenzen nicht gegeben.

- 3.2 Der RH kritisierte, dass ihm die überprüften Ressorts Planungsunterlagen für die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes nur unzureichend zur Verfügung stellten und Planwerte der Vorjahre mit aktuellen Werten elektronisch überschrieben waren, ohne für die Dokumentation der Vorjahreswerte zu sorgen. Der RH kritisierte ferner, dass es in der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes Abstimmungsprobleme zwischen dem BMF und den anderen Ressorts gab, obwohl die Ressortchefs im Ministerrat den mittelfristigen Haushaltsplänen des Bundes zustimmten.

Insgesamt war die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes im Hinblick auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit mangelhaft, ausreichende Dokumentationen fehlten.

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

- eine zwischen den Ressorts koordinierte und verbindliche mittelfristige Haushaltsplanung durchzuführen;

Planungsprozess

- die künftigen Bundesfinanzrahmen und die zugehörigen Strategieberichte für jede Untergliederung transparent und nachvollziehbar zu erstellen;
- die Herleitungen, Berechnungen und Begründungen der Planwerte umfassend zu dokumentieren und aufzubewahren.

3.3 (1) *Das BMASK verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass es dem RH zahlreiche Dokumente elektronisch zur Verfügung gestellt habe.*

(2) *Das BMB begrüßte in seiner Stellungnahme eine zwischen den Ressorts – namentlich zwischen dem BMF und dem BMB – koordinierte und verbindliche mittelfristige Haushaltsplanung mit dem Ziel einer größeren Planungssicherheit. Ein evidenzbasierter Austausch der Prognosen beider Ressorts auf Ebene der Beamten sei zuletzt deutlich verstärkt worden, sollte aber im Interesse einer soliden und tragfähigen Haushaltsplanung bzw. beständiger Auszahlungs- bzw. Aufwandsobergrenzen möglichst auch institutionalisiert werden.*

(3) *Laut Stellungnahme des BMF setze eine erfolgreiche Budgetsteuerung und erst recht Budgetkonsolidierung ausreichende Top-down-Vorgaben, eine klare Definition der Ziele, ein gemeinsames Bekenntnis zu den Zielen und insbesondere auch entsprechende Kontrollen im Zuge eines strikten Budgetvollzugs voraus. Ohne diese Vorgaben, d.h. quantifizierte Sparziele, seien die erforderlichen Einsparungen nicht zu erreichen. Diese Vorgaben und Ziele für Konsolidierungsmaßnahmen seien im BMF vorzubereiten. Auf dieser Basis sei dann der Diskussionsprozess zur Umsetzung und Festlegung des gemeinsamen Bekenntnisses in einer hochrangig besetzten politischen Arbeitsgruppe mit beiden Regierungspartnern erfolgt; dabei seien im Regelfall die Fachexperten der betroffenen Ressorts beigezogen gewesen. Diese Arbeitsgruppe habe die einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen festgelegt. Die Maßnahmenpakete habe dann die Bundesregierung in einem Ministerrat beschlossen.*

Die Herleitung der Kuchenstücke¹⁸ sei für alle Bundesfinanzrahmen vollständig dokumentiert. Die konkreten Maßnahmen je UG seien dort dem Inhalt, der Höhe und der Fristigkeit nach festgelegt. Nähere Ausführungen fänden sich darüber hinaus im Strategiebericht.

Auch das BMF sehe jedoch Verbesserungsmöglichkeiten bei der Erstellung des Bundesfinanzrahmens. Handlungsbedarf gebe es zur Sicherstellung einer strukturierten, verbindlichen Vorgangsweise mit kla-

¹⁸ Anmerkung RH: Das BMF bezeichnet die ziffernmäßigen Vorgaben je Untergliederung als „Kuchenstücke“.



Planungsprozess

BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes

ren Verantwortlichkeiten zur Analyse von Effizienz und Effektivität diverser Ausgabenfelder und der Erarbeitung von Einsparoptionen. Spending Reviews könnten die bisherige Methode von zumeist ad hoc ermittelten Einsparoptionen in einen strukturierten Rahmen überführen und die vorhandenen Informationen besser aufbereiten. Die Einführung von Spending Reviews sei daher auch eine der Maßnahmen im Evaluierungsbericht zur Haushaltsrechtsreform.

Generell wies das BMF darauf hin, dass es kein Patentrezept für erfolgreiche Budgetkonsolidierungen gebe. Daher würden Budgetkonsolidierungen auch in Zukunft eine dauernde Herausforderung für die politische und administrative Führung sein, wobei das BMF auch weiterhin die fundierten Grundlagen liefern werde.

Weiters hielt das BMF fest, dass dem RH die Kuchenstücke für alle überprüften Untergliederungen und alle mittelfristigen Finanzrahmen übermittelt worden seien. Zur UG 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge habe es eine Besprechung mit dem RH gegeben, in der die Berechnungsdetails erklärt und erläutert worden seien. Eine schriftliche Aushändigung dieser Details habe der RH nicht verlangt. Die Vorgangsweise des Finetunings sei auch mit der OeBFA abgestimmt worden. Insofern sei die Kritik, das BMF habe weder dem RH noch der OeBFA die letztgültigen Berechnungsdetails vorgelegt, unzutreffend.

Die Empfehlungen des RH, eine koordinierte und verbindliche mittelfristige Haushaltsplanung durchzuführen, die Bundesfinanzrahmen und Strategieberichte transparent und nachvollziehbar zu erstellen sowie die Herleitungen, Berechnungen und Begründungen umfassend zu dokumentieren und aufzubewahren, seien aus Sicht des BMF bereits umgesetzt.

(4) Das BMFJ wies in seiner Stellungnahme 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. Diese hätten wesentliche Auswirkungen auf den Budgetrahmen, die zum Zeitpunkt der Planung des Bundesfinanzrahmens noch nicht berücksichtigt werden könnten. Als Beispiel verwies das BMFJ einzahlungsseitig auf die Dienstgeberbeiträge, die Einschätzung ihrer Höhe basiere jeweils auf Prognosen des BMF. Diese Prognosen hingen wiederum von der wirtschaftlichen Entwicklung ab und würden periodisch aktualisiert. Auf der Auszahlungsseite hingen die Familienleistungen, wie z.B. Familienbeihilfen, Kinderbetreuungsgeld oder das Wochengeld, etwa von der Geburtenrate ab.

Planungsprozess

Das BMFJ sei bestrebt, Abstimmungen bestmöglich zwischen den beteiligten Ressorts für die Budgetplanung durchzuführen.

(5) Wie das BMI in seiner Stellungnahme ausführte, erachte es eine zwischen den Ressorts koordinierte und verbindliche mittelfristige Haushaltsplanung als zweckmäßig und notwendig. Federführend liege die Zuständigkeit beim BMF, so die Erstellung des Bundesfinanzrahmens und des zugehörigen Strategieberichts. Das BMI sei in diesem Zusammenhang an die Vorgaben des BMF gebunden. Das BMI sei bemüht, ressortintern die Planungen mit höchstmöglicher Qualität, Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu erstellen und diese auch dem BMF mitzuteilen. Die Endredaktion der Budgetdokumente falle aber in den Verantwortungsbereich des BMF.

Die Herleitungen, Berechnungen und Begründungen zur mittelfristigen Haushaltsplanung würden ressortintern aufbewahrt und dokumentiert. Zukünftig werde das BMI bemüht sein, diese zusätzlich ständig aktenmäßig zu dokumentieren.

3.4 (1) Gegenüber dem BMASK stellte der RH klar, dass er zwar zahlreiche Unterlagen, nicht jedoch die Prognosen für die Bundesfinanzrahmen 2009 bis 2012, 2010 bis 2013, 2011 bis 2014 und 2012 bis 2015 erhalten hatte.

(2) Der RH entgegnete dem BMF, dass er für die UG 11 Inneres und die UG 15 Finanzverwaltung die Kuchenstücke ab dem BFRG 2011 bis 2014 erhalten hatte, nicht jedoch für die Jahre 2009 und 2010. Für die UG 22 Pensionsversicherung ließ sich nicht durchgängig ableiten, welche Informationen und Berechnungsgrundlagen für die Festlegung der Werte herangezogen wurden. Für die UG 30 Bildung und Frauen wurden die Kuchenstücke zwar übermittelt, jedoch keine detaillierten Unterlagen und Hintergrundinformationen, wie das BMF die Kuchenstücke berechnete.

Zur vom RH laut BMF nicht verlangten schriftlichen Aushändigung von Besprechungsdetails entgegnete der RH dem BMF, dass er schon zu Beginn seiner Gebarungsüberprüfung vom BMF – wie auch von allen anderen betroffenen Ressorts – alle zum Prüfungsgegenstand maßgeblichen Dokumente und Unterlagen abverlangt hatte. Eine weitere Anforderung, insbesondere hinsichtlich des vom BMF erwähnten, aber dem RH nicht ausgehändigten, Excel-Files war daher nicht erforderlich. Hinsichtlich des Finetunings zwischen dem BMF und der OeBFA entgegnete der RH dem BMF, dass dies aus den dem RH vorliegenden Unterlagen nicht hervorging, weshalb er an seiner Feststellung fest-



Planungsprozess

BKA BMAK BMB BMF BMFJ BMI

Qualität der mittelfristigen
Haushaltsplanung des Bundes

hielt, die letztgültigen Berechnungsdetails nicht vorgelegt bekommen zu haben.

(3) Abschließend betonte der RH gegenüber dem BMF, dass die Stellungnahmen der überprüften Ressorts zum Planungsprozess den nach wie vor bestehenden Optimierungsbedarf hinsichtlich der Durchführung einer koordinierten und verbindlichen mittelfristigen Haushaltsplanung sowie der transparenten und nachvollziehbaren Erstellung der Bundesfinanzrahmen und Strategieberichte deutlich machten. Der RH verblieb daher bei seinen Empfehlungen.

Häufige Änderungen der mittelfristigen Haushaltspläne des Bundes

- 4.1 (1) Die Bundesfinanzrahmen für die Jahre 2009 bis 2019 stellten sich im Vergleich zu den kurzfristigen Finanzplänen gemäß Bundesfinanzgesetzen (BFG) der Jahre 2009 bis 2015 sowie zu den tatsächlichen Erfolgen gemäß Bundesrechnungsabschluss (BRA) der Jahre 2009 bis 2014 wie folgt dar:

Häufige Änderungen

Tabelle 1: Bundeshaushalt – Entwicklung der Auszahlungsobergrenzen gemäß BFRG; 2009 bis 2019

BGBL. I Nr.	Kund- machung	für die Jahre	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
in Mrd. EUR													
51/2009	17.06.09	2009–2012	77,520	70,817	71,271	73,369							
78/2009	18.08.09	2009–2012	77,520	70,817	71,271	73,369							
119/2009	04.12.09	2009–2012	77,520	70,817	71,271	73,369							
51/2009	17.06.09	2010–2013		70,817	71,271	73,369	74,734						
78/2009	18.08.09	2010–2013		70,817	71,271	73,369	74,734						
119/2009	04.12.09	2010–2013		70,817	71,271	73,369	74,734						
33/2010	11.06.10	2011–2014			69,099	70,144	70,931	72,253					
40/2011	30.05.11	2012–2015				73,606	73,213	74,571	75,488				
25/2012	12.04.12	2012–2015				75,630	73,213	74,571	75,488				
62/2012	24.07.12	2012–2015				76,530	75,153	74,339	73,930				
25/2012	12.04.12	2013–2016					74,253	73,889	73,930	76,512			
62/2012	24.07.12	2013–2016					75,153	74,339	73,930	76,512			
102/2012	04.12.12	2013–2016					75,056	74,339	73,930	76,512			
88/2013	17.06.13	2014–2017						74,339	73,930	76,512	78,584		
7/2014	07.02.14	2014–2017						74,339	73,930	76,512	78,584		
37/2014	06.06.14	2014–2017						75,204	74,385	77,704	78,988		
37/2014	06.06.14	2015–2018							74,385	77,704	78,988	80,521	
63/2015	29.05.15	2016–2019								76,541	77,509	78,991	80,388
BFRG (Finanzrahmen)–Minimum			77,520	70,817	69,099	70,144	70,931	72,253	73,930	76,512	77,509	78,991	80,388
BFRG (Finanzrahmen)–Maximum			77,520	70,817	71,271	76,530	75,153	75,204	75,488	77,704	78,988	80,521	80,388
Differenz			0,000	0,000	2,172	6,386	4,222	2,951	1,558	1,192	1,479	1,530	0,000
			0,0 %	0,0 %	3,1 %	9,1 %	6,0 %	4,1 %	2,1 %	1,6 %	1,9 %	1,9 %	0,0 %
BFRG (Finanzrahmen)–Erstfassung			77,520	70,817	71,271	73,369	74,734	72,253	75,488	76,512	78,584	80,521	80,388
BFRG (Finanzrahmen)–Letztfassung			77,520	70,817	69,099	76,530	75,056	75,204	74,385	76,541	77,509	78,991	80,388
Differenz			0,000	0,000	– 2,172	3,161	0,322	2,951	– 1,103	0,029	– 1,075	– 1,530	0,000
			0,0 %	0,0 %	– 3,0 %	4,3 %	0,4 %	4,1 %	– 1,5 %	0,0 %	– 1,4 %	– 1,9 %	0,0 %
letztgültiges BFG			77,470	70,767	70,162	76,480	75,006	75,765	74,719				
Rücklagenentnahmen und Erhöhung variabler Obergrenzen			0,933	1,882	2,878	2,597	2,895	1,894					
BFRG (Finanzrahmen) inkl. Rücklagen- entnahmen und Erhöhung variabler Obergrenzen			78,453	72,700	71,977	79,127	77,951	77,099					
Rücklagen (Stand 31.12.)			14,838	18,337	18,702	15,340	17,355	18,377					
Auszahlungen			69,457	67,287	67,814	72,880	75,567	74,653					
Ausnutzung des Finanzrahmens in %			88,5 %	92,6 %	94,2 %	92,1 %	96,9 %	96,8 %					
Differenz zw. Auszahlungen und Finanzrahmen			– 8,996	– 5,413	– 4,163	– 6,247	– 2,384	– 2,446					
Anteil Rücklagen an Auszahlungen in %			21,4 %	27,3 %	27,6 %	21,0 %	23,0 %	24,6 %					
Differenz zw. Auszahlungen und BFRG (Finanzrahmen)–Erstfassung in Mrd. EUR und in %			– 8,063	– 3,530	– 3,457	– 0,489	0,833	2,400					
			– 10,4 %	– 5,0 %	– 4,9 %	– 0,7 %	1,1 %	3,3 %					

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BFRG; BFG; BRA; BMF; RH



Häufige Änderungen

BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes

Die geplanten Gesamtauszahlungen der Bundesfinanzrahmen stiegen im Zeitraum 2009 bis 2019 von 77,520 Mrd. EUR auf 80,388 Mrd. EUR um 2,868 Mrd. EUR bzw. um 3,7 %. Zwischen 2011 und 2019 war – auf Basis der jeweiligen Letztfassungen – allerdings eine Steigerung von 16,3 % (von 69,099 Mrd. EUR auf 80,388 Mrd. EUR) zu verzeichnen.

Die Auszahlungsobergrenzen der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes änderten sich mehrmals – in den Jahren 2009, 2012 und 2014 auch während des laufenden Finanzjahres. So änderte sich etwa die Auszahlungsobergrenze des Jahres 2012 insgesamt viermal, davon traten zwei Novellen mit Erhöhungen der Auszahlungsobergrenzen im Ausmaß von 2,924 Mrd. EUR erst im April und im Juli 2012 in Kraft. Zwischen der geringsten (BFRG 2011–2014) und der höchsten geplanten Auszahlungsobergrenze (BFRG 2012–2015 Letztfassung) für 2012 lag eine Differenz von 6,386 Mrd. EUR. Für die Jahre 2013, 2014 und 2015 gab es jeweils neun Neufassungen des BFRG, bei denen sich allerdings nicht immer die Auszahlungsobergrenzen änderten.

(2) Die Veränderungen der Auszahlungsobergrenzen für das Jahr 2014

- vom ersten Planwert im BFRG 2011–2014
- bis zum letzten Planwert in der 2. Novelle des BFRG 2014–2017
- mit dazwischen acht weiteren Planwerten der BFRG 2012–2015, 2013–2016 und 2014–2017 und ihren insgesamt fünf Novellen

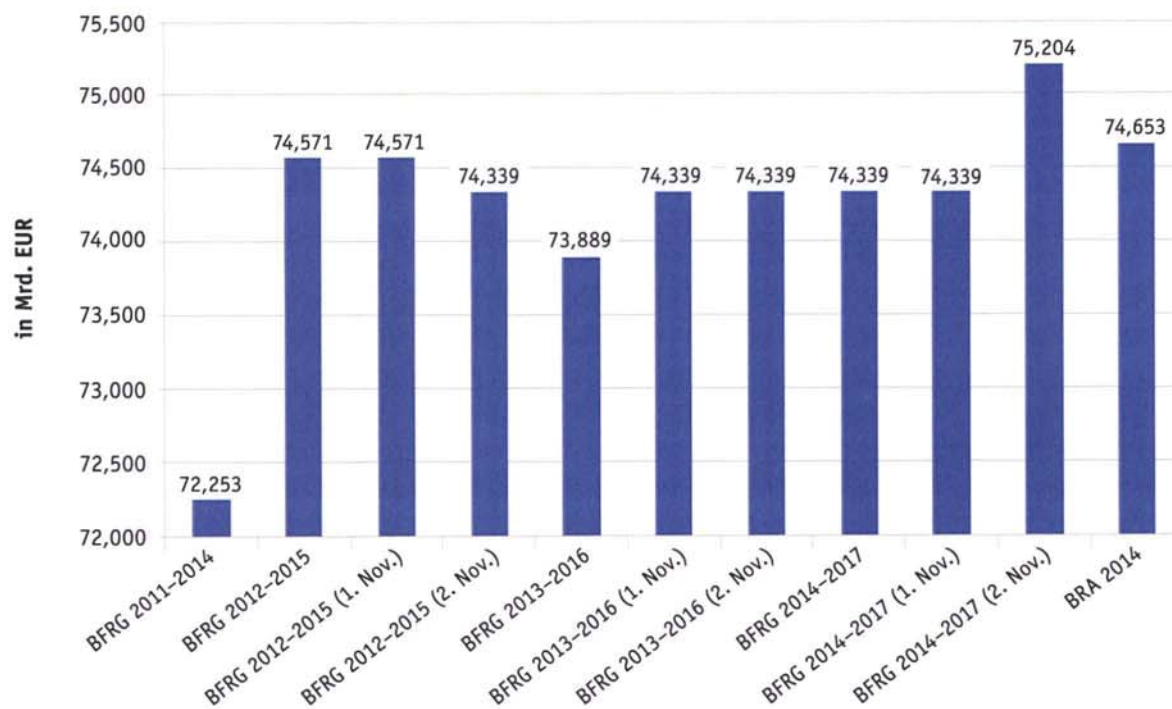
zeigen die folgenden Abbildungen 1 bis 9; dies für den Bundeshaushalt gesamt sowie für die überprüften Untergliederungen 11, 15, 20, 22, 23, 25, 30 und 58¹⁹. Dem gegenübergestellt sind in der letzten Säule der Abbildungen die tatsächlichen Auszahlungen gemäß BRA:

¹⁹ Die Abbildungen sind unterschiedlich skaliert.

Häufige Änderungen

a) Bundeshaushalt

Abbildung 1: Bundeshaushalt – Entwicklung der geplanten Auszahlungsobergrenzen für 2014 gemäß BFRG im Vergleich zu den tatsächlichen Auszahlungen gemäß BRA



Quellen: BFRG; BRA

Die Auszahlungsobergrenzen bewegten sich im Bundeshaushalt zwischen 72,253 Mrd. EUR (erster Planwert) und 75,204 Mrd. EUR (letzter Planwert). Dem standen tatsächliche Auszahlungen von 74,653 Mrd. EUR gegenüber. Dies entsprach einem Anteil von 103 % (+2,400 Mrd. EUR) im Vergleich zum ersten Planwert.



Häufige Änderungen

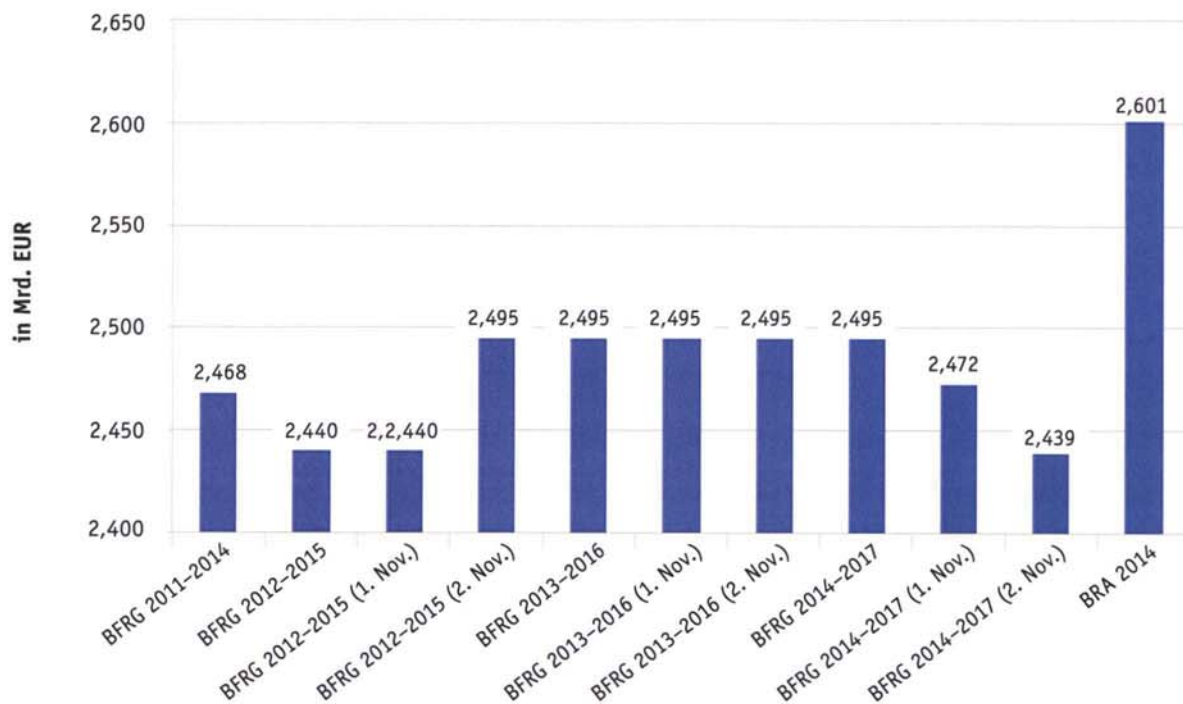
BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

Qualität der mittelfristigen
Haushaltsplanung des Bundes

b) UG 11 Inneres

Die Auszahlungsobergrenzen der UG 11 Inneres für 2014 bewegten sich zwischen 2,439 Mrd. EUR und 2,495 Mrd. EUR. Dem standen tatsächliche Auszahlungen von 2,601 Mrd. EUR gegenüber. Dies entsprach einem Anteil von 105 % (+133 Mio. EUR) im Vergleich zum ersten Planwert bzw. von 107 % (+162 Mio. EUR) zum letzten Planwert.

Abbildung 2: UG 11 Inneres – Entwicklung der geplanten Auszahlungsobergrenzen für 2014 gemäß BFRG im Vergleich zu den tatsächlichen Auszahlungen gemäß BRA



Quellen: BFRG; BRA

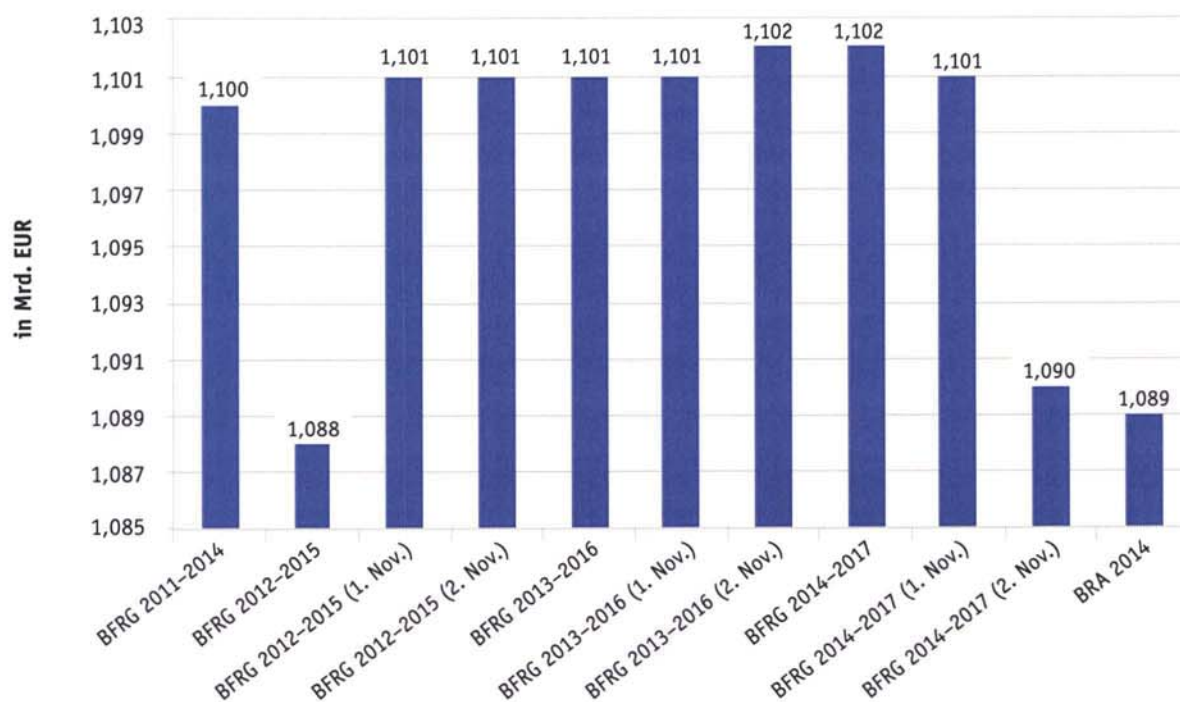
Die Abweichung der tatsächlichen Auszahlungen von den Planwerten der BFRG für die UG 11 Inneres war nach den Angaben des BMI absehbar, weil der vom BMF im Wege des BFRG jeweils bereitgestellte Richtlinienbetrag bei weitem nicht ausgereicht habe, um sämtliche Aufgabenstellungen des BMI (speziell im Bereich Sicherheit und Fremdenwesen) zu erfüllen. Dennoch stimmte der Bundesminister für Inneres im Ministerrat den BFRG-Entwürfen zu.

Häufige Änderungen

c) UG 15 Finanzverwaltung

Die Auszahlungsobergrenzen der UG 15 Finanzverwaltung für 2014 bewegten sich zwischen 1,088 Mrd. EUR und 1,102 Mrd. EUR. Dem standen tatsächliche Auszahlungen von 1,089 Mrd. EUR gegenüber. Dies entsprach einem Anteil von 99 % (–11 Mio. EUR) im Vergleich zum ersten Planwert.

Abbildung 3: UG 15 Finanzverwaltung – Entwicklung der geplanten Auszahlungsobergrenzen für 2014 gemäß BFRG im Vergleich zu den tatsächlichen Auszahlungen gemäß BRA



Quellen: BFRG; BRA

Das BMF verwies den RH hinsichtlich der Berechnungsgrundlagen und Hintergrundinformationen zur Ermittlung der in den BFRG enthaltenen Auszahlungsobergrenzen inklusive der Begründungen für Planabweichungen auf die öffentlich zugänglichen Budgetunterlagen:

- Die Gesetzesmaterialien zu den BFRG enthielten allerdings etwa für 2014 nur sporadisch Begründungen für die Planabweichungen der UG 15 Finanzverwaltung und deckten nicht sämtliche Pla-



Häufige Änderungen

BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

Qualität der mittelfristigen
Haushaltsplanung des Bundes

nungsänderungen ab (siehe zu den vorhandenen Begründungen Tabelle 2). Konkret angegeben waren z.B. 3,1 Mio. EUR für die Förderungen IACA²⁰ und die Dienstgeberabgabe U-Bahn Wien²¹ sowie Prüfkosten für die Forschungsprämie in Höhe von rd. 948.000 EUR:

Tabelle 2: Begründungen für Planabweichungen in der UG 15 Finanzverwaltung gemäß den Gesetzesmaterialien zu den BFRG-Novellen – 2014

Zeitraum	Datum	BGBL. I Nr.	Begründung Gesetzesmaterialien/WFA
2012–2015	30.05.11	40/2011	Einfrieren der höchstzulässigen Personalkapazitäten des Bundes auf Niveau 2014, Konsolidierungserfordernisse erfordern umfassende Änderungen der Obergrenzen
2012–2015	12.04.12	25/2012	Förderungen IACA, Dienstgeberabgabe U-Bahn Wien 3,1 Mio. EUR
2012–2015	24.07.12	62/2012	keine Angabe zu 2014
2013–2016	04.12.12	102/2012	Prüfkosten Forschungsprämie rd. 948.000 EUR
2014–2017	07.02.14	7/2014	Initiativantrag Budgetprovisorium, gestaltbare Ermessensausgaben Abschlag 500 Mio. EUR
2014–2017	06.06.14	37/2014	für 2014–2017: ab 2015 Bereich der operativen Finanzverwaltung aus Einsparungsvorgaben im Ausmaß von 417 Planstellen bis 2017 ausgenommen

Quellen: Regierungsvorlagen zu den BFRG

- Der Strategiebericht 2015–2018 nannte als Gründe für finanzielle Planabweichungen das Gesetz über Handwerkerleistungen, die Einrichtung des Bundesfinanzgerichts und die Erhöhung der Planstellen im Bereich der operativen Finanzverwaltung. Eine monetäre Bewertung dieser Einflussgrößen enthielt der Strategiebericht nicht. Auch im Entwurf zum Bundesgesetz über die Förderung von Handwerkerleistungen fehlten Angaben zu den Vollzugskosten. Im Zusammenhang mit der Einführung des Bundesfinanzgerichts bezifferte das BMF ausschließlich die Kosten der IT-Umsetzung, weitere Angaben enthielten die Gesetzesmaterialien nicht²².
- Im Strategiebericht 2016–2019 begründete das BMF Minderauszahlungen u.a. mit der Bereitstellung von zusätzlichen Ressourcen für die Bekämpfung von Steuerbetrug in Umsetzung der Steuerreform 2015/2016 und mit Kostendämpfungen bei Verwaltung und Förderungen. Nähere Informationen enthielt der Strategiebericht nicht.

²⁰ Die IACA (International Anti-Corruption Academy) ist eine internationale Organisation und hat ihren Sitz in Laxenburg bei Wien.

²¹ Diese Abgabe ist von Dienstgebern in Wien, die mindestens einen Dienstnehmer beschäftigen, zu entrichten.

²² 2007 der Beilagen XXIV. GP (Regierungsvorlage), S. 1

Häufige Änderungen

- Insgesamt waren daher detaillierte Informationen und Berechnungsgrundlagen für die einzelnen Positionen der UG 15 Finanzverwaltung zur Ermittlung der jährlichen Auszahlungsobergrenzen nicht aus den öffentlich vorliegenden Unterlagen zur mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes (BFRG, Strategieberichte) ersichtlich.

Das BMF übermittelte dem RH in diesem Zusammenhang eine als „Herleitung“ bezeichnete Unterlage auf zwei A4-Seiten mit der Verteilung der Auszahlungsobergrenzen (vom BMF „Kuchenstücke“ genannt) für die Jahre 2012 bis 2018; für die Auszahlungsobergrenzen 2009 bis 2011 legte es keine solchen Herleitungen vor. In der Herleitung waren die Auszahlungsobergrenzen summarisch ohne Berechnungsbasis angeführt, d.h. die konkreten errechneten Positionen und die konkreten Annahmen für die Jahreswerte waren aus der Unterlage nicht ersichtlich. Zwischen den einzelnen Jahren waren summarisch Veränderungspositionen angeführt, ebenfalls ohne Berechnungsgrundlage. Da die vorgelegte Herleitungs-Unterlage somit weder Berechnungsgrundlagen noch eine Konkretisierung der getroffenen Annahmen bzw. inhaltliche Begründungen enthielt, waren die Berechnungen des BMF zu den geänderten Auszahlungsobergrenzen nicht nachvollziehbar.

Einzelne Änderungspositionen für die UG 15 Finanzverwaltung zeigten folgende Auffälligkeiten:

- Bei der Herleitung der jährlichen Auszahlungsobergrenzen waren nicht näher erläuterte Kürzungen mit unterschiedlicher Bezeichnung²³ angeführt, die bis zu 33,52 Mio. EUR (für 2014) ausmachten; diese Position war mit dem Hinweis „politische Zusage“ gekennzeichnet;
- die Kürzungen der Position „Personaltransfer BMLVS-UT 0“ im Ausmaß von 18,70 Mio. EUR bis 22,84 Mio. EUR im BFRG 2013–2016 gegenüber dem BFRG 2012–2015 waren mit der Anmerkung versehen: „400 VBÄ; keine korresp. Minderausg. bei BMLVS! angebl. polit. Vereinbarung Präs. BMF und BMLVS“;
- für das BFRG 2013–2016 waren zunächst Kürzungen im IT-Bereich zwischen 8,10 Mio. EUR und 13,67 Mio. EUR; für die Jahre 2014 bis 2018 jedoch wieder IT-Kosten zwischen 7,65 Mio. EUR und 13,7 Mio. EUR veranschlagt, dies mit dem Hinweis „politische Zusagen“;

²³ „Abschläge“, „Kürzung gestaltbare Ermessensausgaben“, „Kürzung Ermessensauszahlungen“



Häufige Änderungen

BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

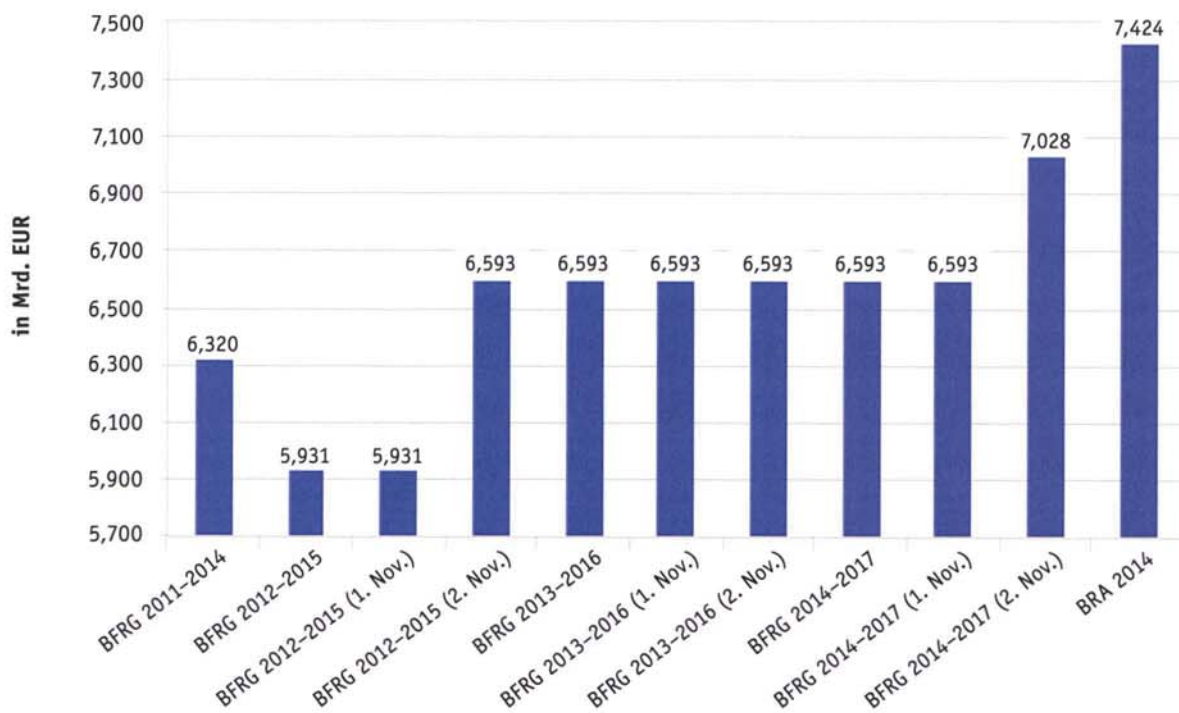
Qualität der mittelfristigen
Haushaltsplanung des Bundes

- für das Flächenmanagement waren Einsparungen in der Höhe von 18,40 Mio. EUR für die Jahre 2015 und 2016 angesetzt.

d) UG 20 Arbeit

Die Auszahlungsobergrenzen der UG 20 Arbeit für 2014 bewegten sich zwischen 5,931 Mrd. EUR und 7,028 Mrd. EUR. Dem standen tatsächliche Auszahlungen von 7,424 Mrd. EUR gegenüber. Dies entsprach einem Anteil von 117 % (+1,104 Mrd. EUR) im Vergleich zum ersten Planwert.

Abbildung 4: UG 20 Arbeit – Entwicklung der geplanten Auszahlungsobergrenzen für 2014 gemäß BFRG im Vergleich zu den tatsächlichen Auszahlungen gemäß BRA



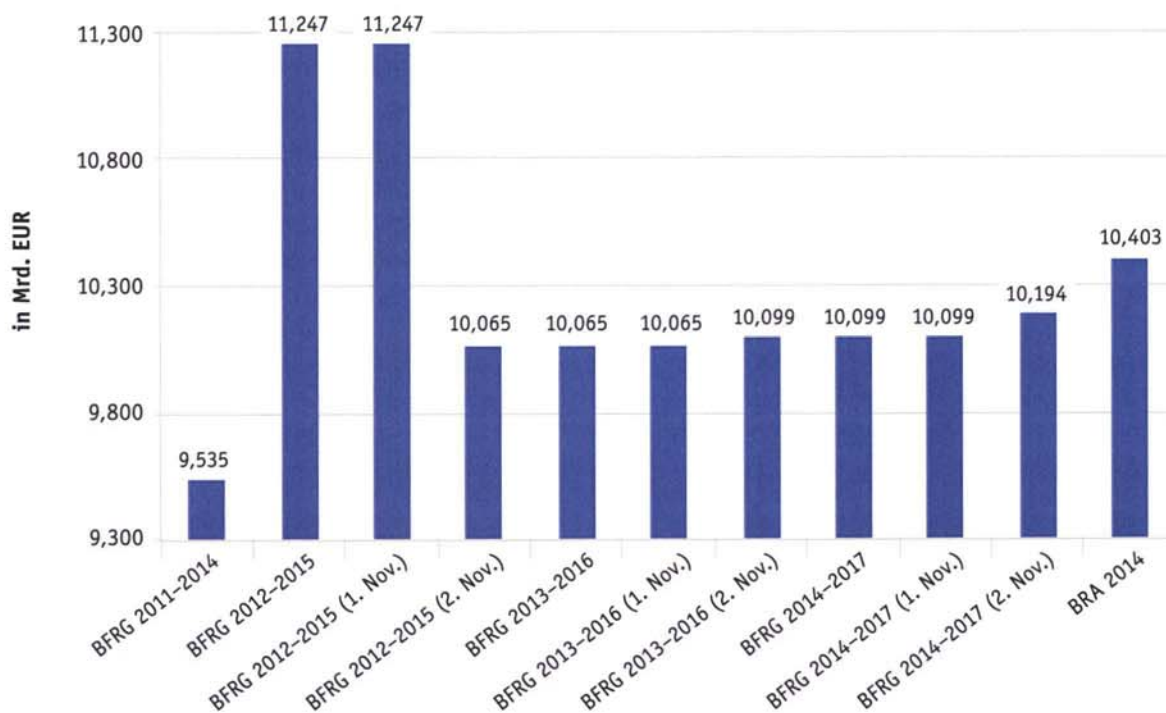
Quellen: BFRG; BRA

Häufige Änderungen

e) UG 22 Pensionsversicherung

Die Auszahlungsobergrenzen der UG 22 Pensionsversicherung für 2014 bewegten sich zwischen 9,535 Mrd. EUR und 11,247 Mrd. EUR. Dem standen tatsächliche Auszahlungen von 10,403 Mrd. EUR gegenüber. Dies entsprach einem Anteil von 109 % (+868 Mio. EUR) im Vergleich zum ersten Planwert.

Abbildung 5: UG 22 Pensionsversicherung – Entwicklung der geplanten Auszahlungsobergrenzen für 2014 gemäß BFRG im Vergleich zu den tatsächlichen Auszahlungen gemäß BRA

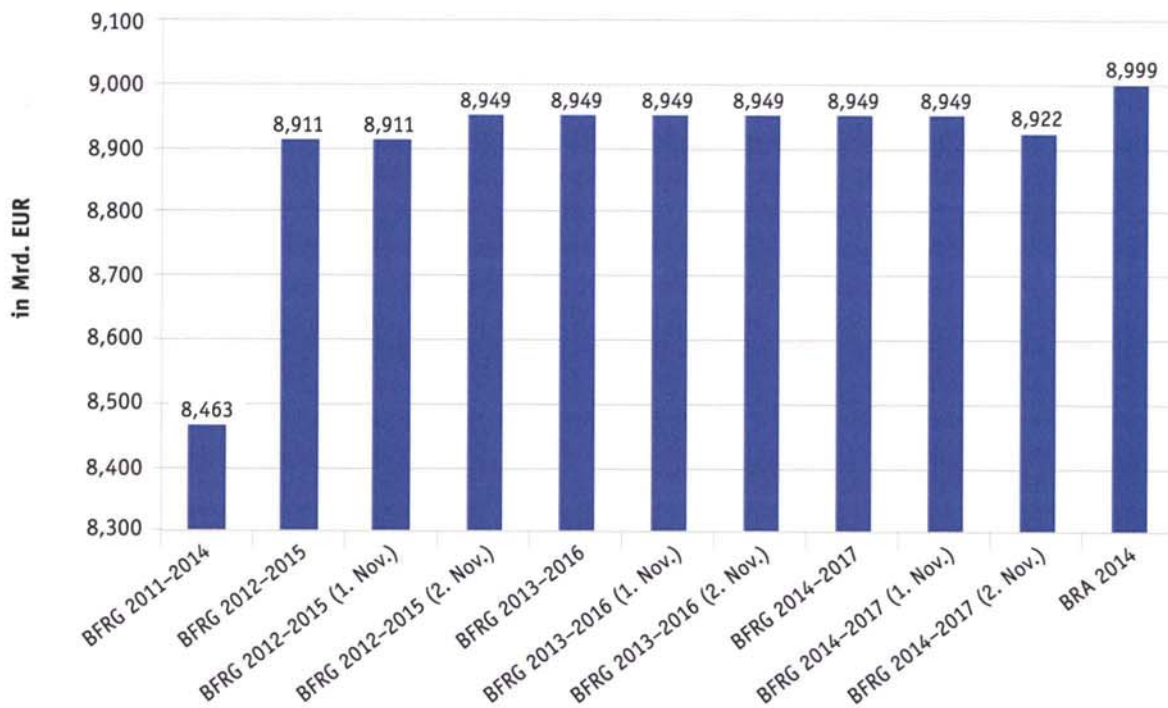


Quellen: BFRG; BRA

f) UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte

Die Auszahlungsobergrenzen der UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte für 2014 bewegten sich zwischen 8,463 Mrd. EUR und 8,949 Mrd. EUR. Dem standen tatsächliche Auszahlungen von 8,999 Mrd. EUR gegenüber. Dies entsprach einem Anteil von 106 % (+536 Mio. EUR) im Vergleich zum ersten Planwert.

Abbildung 6: UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte – Entwicklung der geplanten Auszahlungsobergrenzen für 2014 gemäß BFRG im Vergleich zu den tatsächlichen Auszahlungen gemäß BRA



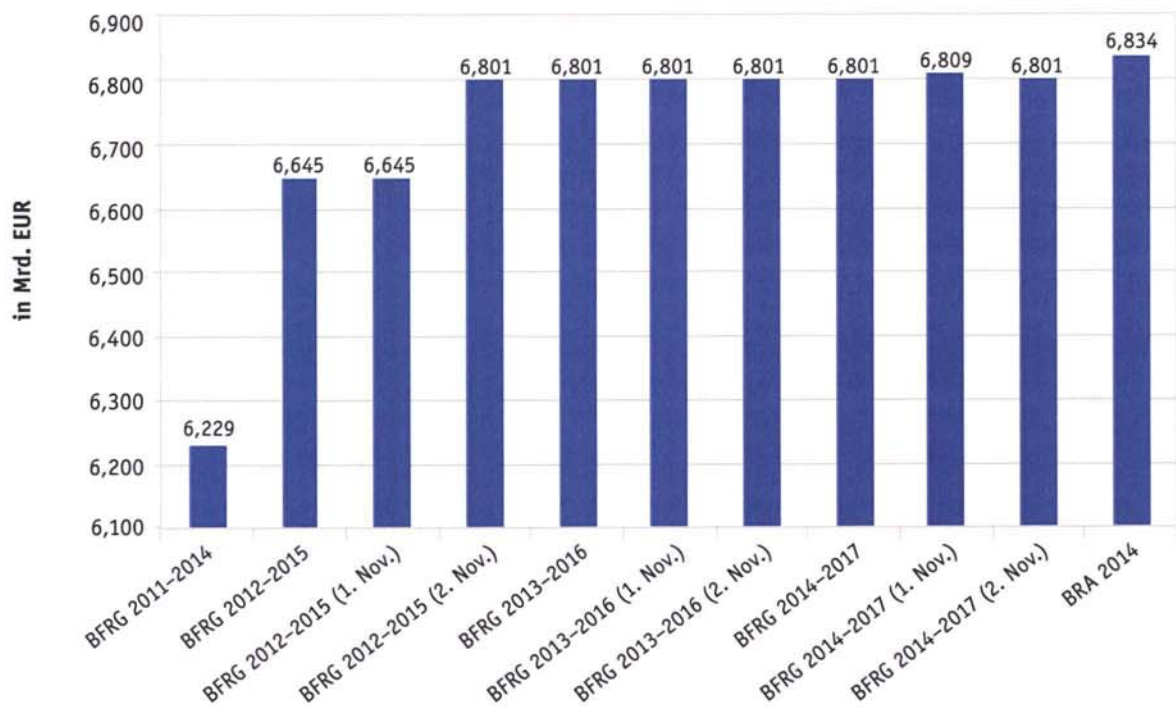
Quellen: BFRG; BRA

Häufige Änderungen

g) UG 25 Familien und Jugend

Die Auszahlungsobergrenzen der UG 25 Familien und Jugend für 2014 bewegten sich zwischen 6,229 Mrd. EUR und 6,809 Mrd. EUR. Dem standen tatsächliche Auszahlungen von 6,834 Mrd. EUR gegenüber. Dies entsprach einem Anteil von 110 % (+605 Mio. EUR) im Vergleich zum ersten Planwert.

Abbildung 7: UG 25 Familien und Jugend – Entwicklung der geplanten Auszahlungsobergrenzen für 2014 gemäß BFRG im Vergleich zu den tatsächlichen Auszahlungen gemäß BRA



Quellen: BFRG; BRA



Häufige Änderungen

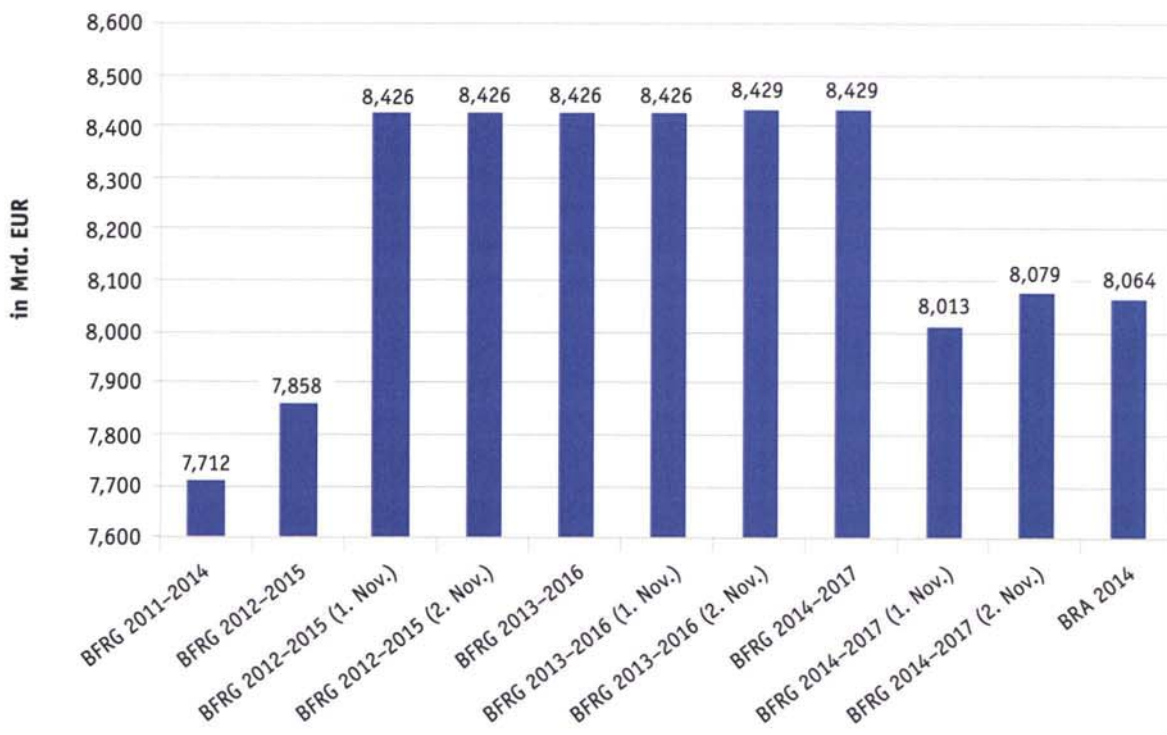
BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

Qualität der mittelfristigen
Haushaltsplanung des Bundes

h) UG 30 Bildung und Frauen

Die Auszahlungsobergrenzen der UG 30 Bildung und Frauen²⁴ für 2014 bewegten sich zwischen 7,712 Mrd. EUR und 8,429 Mrd. EUR. Dem standen tatsächliche Auszahlungen von 8,064 Mrd. EUR gegenüber. Dies entsprach einem Anteil von 105 % (+352 Mio. EUR) im Vergleich zum ersten Planwert.

Abbildung 8: UG 30 Bildung und Frauen – Entwicklung der geplanten Auszahlungsobergrenzen für 2014 gemäß BFRG im Vergleich zu den tatsächlichen Auszahlungen gemäß BRA



Quellen: BFRG; BRA

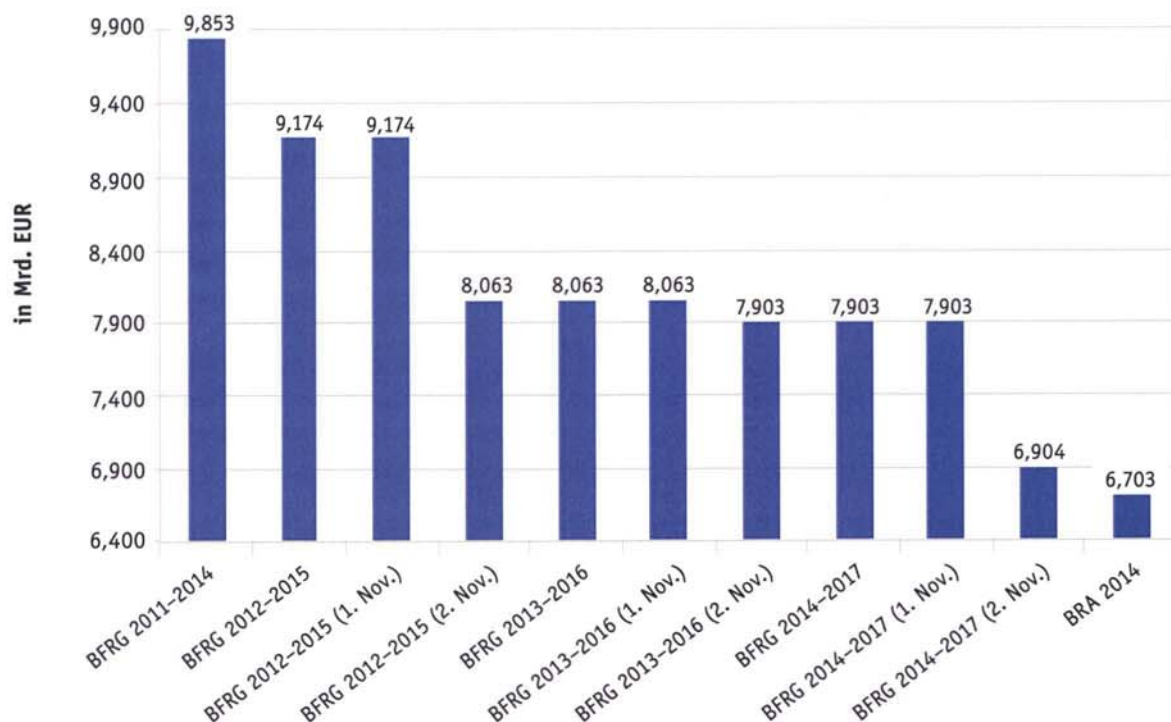
²⁴ Die UG 30 war im Prüfungszeitraum zweimal einer Änderung durch Umgestaltung der Zuständigkeit des Unterrichtsressorts unterworfen. Ab dem Budget 2011 war die ehemalige UG 30 „Unterricht“ mit der ehemaligen UG 32 „Kunst und Kultur“ zur neuen UG 30 „Unterricht, Kunst und Kultur“ verschmolzen. Im März 2014 wurde der Teil „Kunst und Kultur“ wieder ausgegliedert und dem Bundeskanzleramt zugeordnet. Die Angelegenheiten für Frauen und Gleichstellungspolitik wurden mit März 2014 dem Unterrichtsressort zugeordnet.

Häufige Änderungen

i) UG 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge

Die Auszahlungsobergrenzen der UG 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge für 2014 bewegten sich zwischen 6,904 Mrd. EUR und 9,853 Mrd. EUR. Dem standen tatsächliche Auszahlungen von 6,703 Mrd. EUR gegenüber. Dies entsprach einem Anteil von 68 % (-3,150 Mrd. EUR) im Vergleich zum ersten Planwert.

Abbildung 9: UG 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge – Entwicklung der geplanten Auszahlungsobergrenzen für 2014 gemäß BFRG im Vergleich zu den tatsächlichen Auszahlungen gemäß BRA



Quellen: BFRG; BRA

4.2 Der RH stellte kritisch fest, dass der Bundesfinanzrahmen als Instrument der mittelfristigen Haushaltsplanung die Berechenbarkeit und Nachhaltigkeit der Budgetpolitik nicht erhöhen konnte. Die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes war gekennzeichnet von zahlreichen Änderungen, die der Planungssicherheit nicht zuträglich waren. Obwohl manche davon absehbar waren, stimmten die Ressortchefs im Ministerrat den BFRG-Entwürfen zu. So gab es für die Jahre 2013, 2014 und 2015 jeweils neun Neufassungen der BFRG. Besonders auffällig waren auch mehrfache Novellierungen selbst während laufender Finanzjahre (z.B. 2012 und 2014). Der RH beurteilte diese oftmaligen Revisionen der Bundesfinanzrahmen kritisch, weil damit keine nachhaltige



Häufige Änderungen

BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes

Planung erfolgte. Weder für das BMF noch für die anderen Ressorts war dadurch Planungssicherheit gegeben. Diese Funktion kann der Bundesfinanzrahmen aber nur dann erfüllen, wenn die Ressorts eine solide und tragfähige Haushaltsplanung durchführen und ihrerseits auf die Beständigkeit der festgelegten Obergrenzen vertrauen können.

Die Veränderungen waren mit bis zu 6,386 Mrd. EUR für das Jahr 2012 erheblich.

Die Detailanalysen der überprüften Untergliederungen hinsichtlich des Jahres 2014 ergaben v.a. bei der UG 20 Arbeit mit 117 %, der UG 25 Familien und Jugend mit 110 % und der UG 22 Pensionsversicherung mit 109 % bedeutende Erhöhungen der tatsächlichen Auszahlungen zu den jeweils ersten Planwerten in Höhe von insgesamt 2,577 Mrd. EUR. Der RH räumte allerdings ein, dass die Auszahlungen der UG 20 Arbeit und der UG 22 Pensionsversicherung besonders konjunkturabhängig waren.

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

- die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes 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;
- darauf zu achten, dass Novellierungen des Bundesfinanzrahmengesetzes, die zu einer unterjährigen Änderung des Finanzrahmens führen, nicht notwendig werden.

4.3 (1) *Das BKA wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass eine mittelfristige Finanzrahmenplanung zahlreiche konjunkturreagible Elemente enthalte. Wenn bei einer mittelfristigen Finanzrahmenplanung während der größten Finanz- und Staatsschuldenkrise keinerlei Novellierungsbedarf bestünde, wäre sie entweder so großzügig bemessen, dass sie kaum Steuerungseffekte hätte, oder sie wäre von einer prognostischen Qualität.*

(2) *Das BMASK stimmte dem RH in seiner Stellungnahme zu, dass durch den Bundesfinanzrahmen keine Planungssicherheit im Bereich der fixen Ausgaben gegeben sei, u.a. weil die Ressorts nicht auf die Beständigkeit der festgelegten Obergrenzen vertrauen könnten. Für den Bereich des BMASK gebe es externe (besonders die Inflation, die Entwicklung der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit sowie die generelle*

Häufige Änderungen

Konjunktur) und interne Ursachen (Effekte gesetzlicher Maßnahmen, die nicht notwendigerweise für vier Jahre im Vorhinein absehbar seien) dafür, dass der Bundesfinanzrahmen jährlich (und auch unterjährig) geändert werde. Die Auszahlungsprognosen des BMASK könnten daher nur so treffsicher sein, wie die ihnen zugrunde liegenden aktuellen Wirtschaftsprognosen; die anzuwendenden Prognosen des WIFO seien vom BMF vorgegeben worden. Vor diesem Hintergrund seien Schwankungen in den Planungsunterlagen unvermeidlich. Weiters seien die Bundesfinanzrahmen immer auch das Ergebnis politischer Verhandlungen.

Zum Vergleich der Auszahlungsobergrenzen gemäß BFRG und den Auszahlungen gemäß BRA führte das BMASK an, dass der BRA die Finanzierungssicht darstelle, die Prognosen des BMASK jedoch eine Ergebnissicht. Im BRA seien Zahlungen enthalten, die einer Vorperiode zuzuordnen seien (2013 seien um rd. 69 Mio. EUR zu wenig bevorschusst worden); hingegen sei eine zu hohe Bevorschussung des Jahres 2014 um rd. 220 Mio. EUR enthalten gewesen, welche 2015 rückverrechnet worden sei. Der Vergleich des BRA mit Werten des BFRG sei daher nur bedingt aussagekräftig.

Zur UG 20 Arbeit merkte das BMASK an, dass sich 382,4 Mio. EUR des für 2014 ausgewiesenen Anstiegs durch die im BFRG 2014 bis 2017 erstmals berücksichtigten, einzahlungsgedeckten Bilanzverlängerungen (gemäß §§ 14 und 15 des Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetzes sowie § 19c des Berufsausbildungsgesetzes) im fixen Budgetbereich erklären ließen, sie würden daher keine Anhebung kreditfinanzierungswirksamer Auszahlungsgrenzen und daher auch keine Saldoverschlechterung darstellen. Weitere 138,4 Mio. EUR des Anstiegs würden sich durch die im Budgetvollzug 2014 genehmigten einzahlungsgedeckten Überschreitungen infolge Einführung der Auflösungsabgabe (gemäß §§ 2 und 17 des Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetzes) und zur Aufstockung des Budgets für aktive Arbeitsmarktpolitik durch Entnahmen aus der Arbeitsmarktrücklage (gemäß § 51 des Arbeitsmarktservicegesetzes) im fixen Budgetbereich erklären; dies würde ebenfalls keine kreditfinanzierungsrelevanten Mehrbelastungen für den Haushalt darstellen und zu keiner Saldoverschlechterung führen. 303,3 Mio. EUR des Anstiegs würden sich durch mehrmalige Realanpassungen des BFRG im variablen Budgetbereich an zum jeweiligen Zeitpunkt bereits bekannte empirische und aktuell verfügbare neue Prognosen der Arbeitsmarktentwicklung erklären. Schließlich würden sich 280 Mio. EUR des Anstiegs im variablen Bereich aus dem im Jahr 2014 gegenüber der WIFO-Mittelfristprognose vom Oktober 2013 deutlich stärkeren Anstieg der Arbeitslosigkeit um 7 % erklären.



Häufige Änderungen

BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes

(3) Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass Planung immer nur ein Instrument und kein Ziel sein könne. Ziel der Mittelfristplanung sei insbesondere die Verbesserung der Planbarkeit, nicht jedoch die endgültige Bindung an einmal getroffene Beschlüsse. Aus einer mangelnden Einhaltung budgetpolitischer Pläne sei nicht zwangsläufig auf eine schlechte Budgetplanung zu schließen, insbesondere wenn sich die zugrunde liegenden Rahmenbedingungen verändert hätten, wie z.B. die EU-Vorgaben zur Budgetkonsolidierung, die laufenden Revidierungen der Wirtschaftsprognosen, die von der Bundesregierung beschlossenen neuen Offensivmaßnahmen sowie die Änderung politischer Prioritäten.

Das BMF sei selbstverständlich bemüht, die mittelfristige Haushaltsplanung so realistisch wie möglich zu gestalten, um unterjährige Änderungen des Finanzrahmens hintanzuhalten. Die Nachschärfung der bestehenden Planungsinstrumente zur Erreichung der unionsrechtlichen Vorgaben sei jedenfalls erforderlich. Dies werde auch ein Thema der externen Evaluierung der Haushaltsrechtsreform in Jahr 2017 sein.

Das BMF wies weiters darauf hin, dass es dem RH die Kuchenstücke betreffend die UG 15 Finanzverwaltung für die Jahre 2009 bis 2013 übermittelt habe.

Außerdem würden die Aufzeichnungen des BMF für die Auszahlungsobergrenzen 2014 der UG 30 Bildung (Anmerkung: siehe Abbildung 8) 8,425 Mrd. EUR statt der angeführten 8,429 Mrd. EUR ausweisen; der Unterschied ließe sich aus der Sicht des BMF nicht erklären.

(4) Das BMFJ wies in seiner Stellungnahme – wie schon zu TZ 3 – 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 (im Detail siehe Stellungnahme zu TZ 3).

Auch betonte das BMFJ wiederholt (siehe TZ 3) sein Bestreben, Abstimmungen bestmöglich zwischen den beteiligten Ressorts (BMF oder bspw. BMGF zum Mutter-Kind-Pass) für die Budgetplanung durchzuführen.

(5) Laut Stellungnahme des BMI strebe es im Sinne der Planungssicherheit eine nachhaltige und beständige mittelfristige Haushaltsplanung an. Unterjährige Änderungen seien nach Möglichkeit zu vermeiden, ausgenommen die Bewältigung von Auswirkungen exogener Faktoren. Grundsätzlich sei auf eine ausreichende Dotierung zur Erfüllung der Aufgaben hinzuwirken. Kurzfristige, im Inhalt und der Höhe nach nicht nachvollziehbare Mittelkürzungen durch das BMF sollten im Sinne einer sta-

Häufige Änderungen

bilen Budgetplanung vermieden werden. Das BMI verfolge eine möglichst transparente, nachvollziehbare und qualitätsvolle Planung und bringe diese dem BMF frühzeitig zur Kenntnis. Das BMI werde seine Bemühungen verstärken, auch für weiter in der Zukunft liegende Planungszeiträume eine realistische Haushaltsplanung sicherzustellen.

4.4 (1) Der RH entgegnete dem BKA, dass die Darstellung der zahlreichen Planänderungen der Faktenlage entsprach. Diese oftmaligen Änderungen waren der Planungssicherheit insgesamt nicht zuträglich. Er wiederholte seine Feststellung, dass die Ressortchefs im Ministerrat den BFRG-Entwürfen zustimmten, obwohl Abweichungen absehbar waren.

(2) Der RH wiederholte gegenüber dem BMASK (siehe TZ 3), dass der erste BFRG-Wert der UG 22 Pensionsversicherung vom Juni 2010 um rd. 868 Mio. EUR unter den tatsächlichen Auszahlungen dieses Jahres lag. Diese Differenz war insofern absehbar, als selbst das BMASK bereits Anfang April 2010 in einer internen Information festgehalten hatte, dass – davon sei auszugehen – der Finanzrahmen der Jahre 2011 bis 2014 ohne gesetzliche Einsparungsmaßnahmen sehr deutlich überschritten werden würde. Grund dafür waren v.a. ein höherer Pensionsstand und ein stärkerer Struktureffekt bei den Durchschnittspensionen. Das BMASK sah schon 2010 für 2014 einen Mehrbedarf gegenüber dem beschlossenen Finanzrahmen in Höhe von rd. 900 Mio. EUR.

Hinsichtlich des Vergleichs der Auszahlungsobergrenzen gemäß BFRG mit den tatsächlichen Auszahlungen gemäß BRA verwies der RH auf § 12 Abs. 3 BHG 2013, wonach das BFRG Obergrenzen für Auszahlungen festzulegen hatte. Weiters hatte der vom RH zu erstellende BRA u.a. die Finanzierungsrechnung des Bundes, getrennt nach Ein- und Auszahlungen, zu enthalten (§ 119 Abs. 3 leg. cit.). Für den RH war daher nicht erkennbar, weshalb ein Vergleich der Auszahlungsobergrenzen gemäß BFRG mit den tatsächlichen Auszahlungen gemäß BRA (Finanzierungshaushalt) nicht zulässig bzw. aussagekräftig sein sollte.

Hinsichtlich der UG 20 Arbeit gab der RH zu bedenken, dass trotz der Erklärungen des BMASK der Unterschied zwischen der geplanten Auszahlungsobergrenze für 2014 gemäß BFRG und den tatsächlichen Auszahlungen gemäß BRA ein für den Bundeshaushalt wesentliches Volumen von 1,104 Mrd. EUR darstellte. Im Übrigen war auch für 2013 eine Diskrepanz von 303 Mio. EUR zu verzeichnen.

(3) Der RH entgegnete dem BMF, dass es im Zuge der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung zu erheblichen Verzögerungen kam. Abgesehen davon, dass das BMF die Prüfungszuständigkeit des RH zunächst



Häufige Änderungen

BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes

thematisierte und Antwortfristen nicht einhielt, erteilte es die vom RH erbetenen Berechtigungen für den Zugriff auf die elektronischen Akten des BMF nur unzureichend.

Zum Hinweis des BMF, die vom RH verlangten Unterlagen zur mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes seien ohnehin öffentlich zugänglich (wie z.B. BRA, Strategieberichte, Budgetberichte), stellte der RH klar, dass ihm besondere, die Prozesse der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes betreffende Unterlagen vom BMF überwiegend nicht zur Verfügung gestellt wurden. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auch auf die eingeschränkte Bereitschaft des BMF, Prüfungsgespräche mit Vertretern des RH zu führen. Einer Aufforderung an das BMF zur Übermittlung der Berechnungen zum Einsparungspotenzial „Vereinheitlichung der IT-Standards“ kam dieses nicht nach. Dem RH war es somit nicht möglich, das Einsparungspotenzial zu überprüfen und zu bewerten. Schließlich verwies der RH auf den Umstand, dass Planungsunterlagen jährlich mit den aktuellen Werten überschrieben wurden, weshalb die Nachvollziehbarkeit für vorangegangene Jahre nicht möglich war.

Der RH begrüßte aber die Überlegungen des BMF, Maßnahmen zur Nachschärfung der bestehenden Planungsinstrumente auszuarbeiten. Er anerkannte auch das Bemühen des BMF, die mittelfristige Haushaltsplanung so realistisch wie möglich zu gestalten, um unterjährige Änderungen des Finanzrahmens hintanzuhalten.

Zum Ziel der Mittelfristplanung erwiderte der RH dem BMF, dass mit deren Einführung (BGBl. I Nr. 20/2008) eine verbindliche Ausgabenplanung beabsichtigt war. Durch eine mehrjährige verbindliche Finanzplanung (Finanzrahmen) sollte ein bisher in Österreich noch nicht gekanntes Maß an Planungssicherheit erreicht werden. Diese Verbindlichkeit stellte den wesentlichen Punkt der neuen Regelung dar. Es handelte sich nicht um ein technisches Planungsinstrument, sondern sollte die wesentliche politische Prioritätensetzung darstellen, auch wenn der Finanzrahmen per Gesetz abgeändert werden kann. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Feststellung, wonach die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes die Berechenbarkeit und Nachhaltigkeit der Budgetpolitik nicht erhöhen konnte.

Schließlich stellte der RH gegenüber dem BMF klar, dass die Auszahlungsobergrenze 2014 für die UG 30 Bildung 8.428,598 Mio. EUR betrug und der in Abbildung 8 ausgewiesene gerundete Betrag von 8,429 Mrd. EUR somit den gesetzlichen Grundlagen entsprach.

Entwicklung der Ein- und Auszahlungen im Vergleich zu den Auszahlungsobergrenzen der Bundesfinanzrahmen bzw. den Werten der Strategieberichte

5.1 (1) Gemäß Art. 9 der EU-Fiskalrahmenrichtlinie²⁵ hatten die EU-Mitgliedstaaten einen glaubwürdigen, effektiven mittelfristigen Haushaltsrahmen und damit u.a. umfassende und transparente mehrjährige Haushaltsziele in Bezug auf das gesamtstaatliche Defizit festzulegen.

(2) Ein Vergleich zwischen den jeweils ersten mittelfristigen Planwerten gemäß BFRG und den tatsächlichen Aus- und Einzahlungen ergab folgendes Bild:

²⁵ Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten



BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

Entwicklung der Ein- und Auszahlungen

Qualität der mittelfristigen
Haushaltsplanung des Bundes

Tabelle 3: Vergleich der jeweils ersten mittelfristigen Planwerte mit den tatsächlichen Aus- bzw. Einzahlungen der überprüften UG; 2009 bis 2014

Untergliederungen	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009 bis 2014
	in Mrd. EUR						in %
UG 11 Inneres							
BFRG– Erstfassung	2,343	2,362	2,401	2,450	2,509	2,468	5
Auszahlungen	2,306	2,300	2,295	2,404	2,524	2,601	13
Differenz	– 0,037	– 0,062	– 0,106	– 0,046	0,015	0,133	
UG 15 Finanzverwaltung							
BFRG– Erstfassung	1,178	1,198	1,220	1,218	1,299	1,100	– 7
Auszahlungen	0,964	1,052	1,099	1,143	1,139	1,089	13
Differenz	– 0,214	– 0,146	– 0,121	– 0,075	– 0,160	– 0,011	
UG 20 Arbeit							
BFRG– Erstfassung	5,980	6,397	6,415	6,468	6,404	6,320	6
Auszahlungen	5,874	6,335	6,034	6,110	6,707	7,424	26
Differenz	– 0,106	– 0,062	– 0,381	– 0,358	0,303	1,104	
UG 22 Pensionsversicherung							
BFRG– Erstfassung	8,401	8,842	9,313	9,627	9,744	9,535	13
Auszahlungen	8,693	9,238	9,114	9,795	9,793	10,403	20
Differenz	0,292	0,396	– 0,199	0,168	0,049	0,868	
UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte							
BFRG– Erstfassung	7,594	7,772	7,946	8,137	8,346	8,463	11
Auszahlungen	7,634	7,835	8,008	8,918	8,611	8,999	18
Differenz	0,040	0,063	0,062	0,781	0,265	0,536	
UG 25 Familien und Jugend							
BFRG– Erstfassung	6,258	6,645	6,626	6,655	6,683	6,229	0
Auszahlungen	6,188	6,528	6,294	6,371	6,570	6,834	10
Differenz	– 0,070	– 0,117	– 0,332	– 0,284	– 0,113	0,605	
UG 30 Bildung und Frauen							
BFRG– Erstfassung	7,173	7,228	7,304	7,362	7,443	7,712	8
Auszahlungen	7,125	7,102	7,848	8,354	8,516	8,064	13
Differenz	– 0,048	– 0,126	0,544	0,992	1,073	0,352	
UG 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge							
BFRG– Erstfassung	7,639	8,080	8,955	9,778	10,639	9,853	29
Auszahlungen	6,728	5,743	6,828	6,616	6,397	6,703	0
Differenz	– 0,911	– 2,337	– 2,127	– 3,163	– 4,242	– 3,150	
Bundeshaushalt gesamt							
BFRG– Erstfassung	77,520	70,817	71,271	73,369	74,734	72,253	– 7
Auszahlungen	69,457	67,287	67,814	72,880	75,567	74,653	7
Differenz	– 8,063	– 3,530	– 3,457	– 0,489	0,833	2,400	
UG 16 Öffentliche Abgaben							
Erstfassung laut Strategiebericht	64,767	64,045	65,767	68,198	71,434	73,109	13
Einzahlungen	63,314	65,492	69,858	73,153	76,370	78,503	24
Differenz	– 1,453	1,447	4,091	4,955	4,936	5,394	

Anmerkung: Die Erstfassungen datierten für 2009 bis 2013 aus dem Juni 2009 und für 2014 aus dem Juni 2010

Quellen: BFRG; BRA

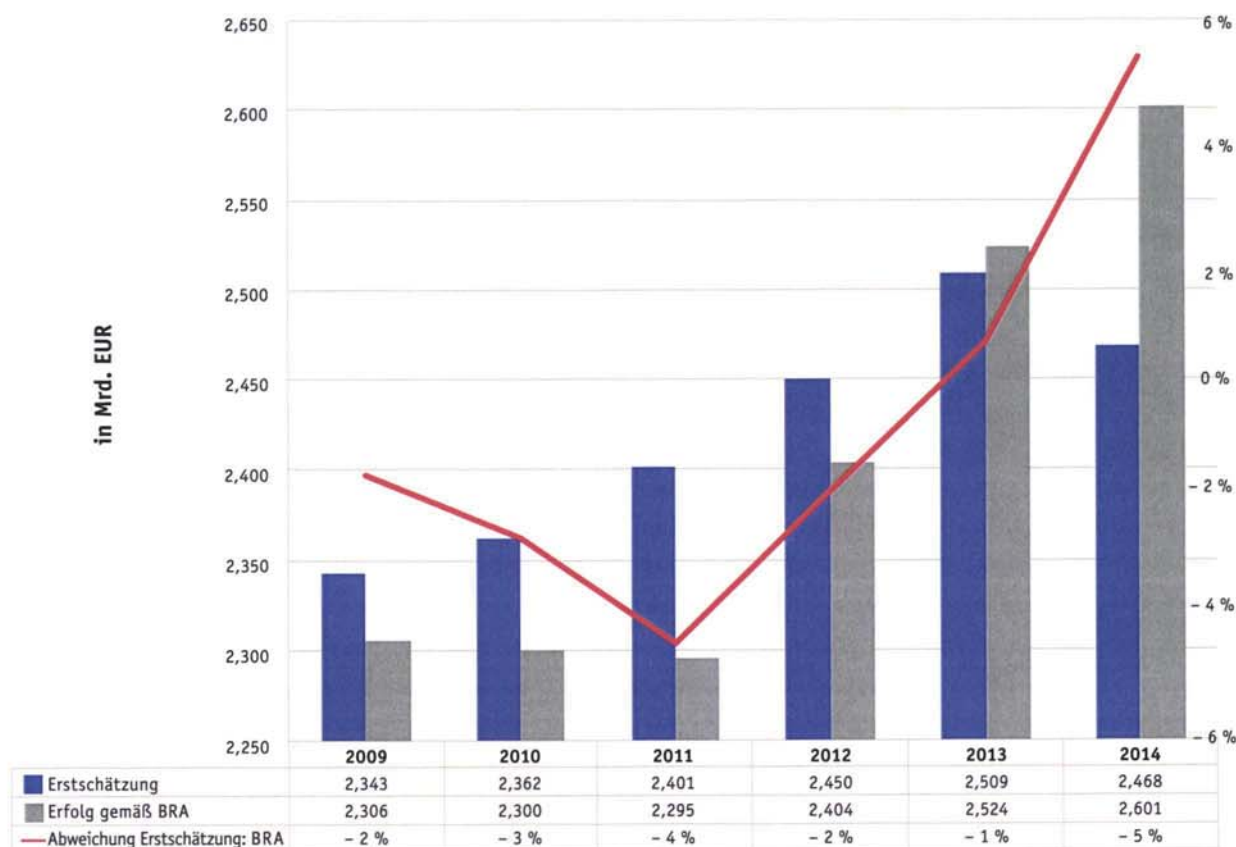
Entwicklung der Ein- und Auszahlungen

Erhöhte Auszahlungen im Jahr 2012 waren – speziell in personalintensiven Ressorts – auf die Vorlaufzahlungen im Zuge der Änderungen im Zusammenhang mit der Haushaltsrechtsreform 2013 zurückzuführen; dadurch waren 2012 für die Bediensteten 13 statt zwölf Bezüge enthalten. Im Jahr 2013 waren erhöhte Auszahlungen – speziell in beamtenintensiven Ressorts – auf den per 1. Jänner 2013 von der zuständigen Dienstbehörde zu entrichtenden monatlichen Dienstgeberpensionsbeitrag in Höhe von 12,55 % der Bemessungsgrundlage zurückzuführen.

(3) Die folgenden Abbildungen 10 bis 18 stellen für die überprüften Untergliederungen die Plangenaugigkeit der Jahre 2009 bis 2014 grafisch dar – durch Gegenüberstellung des ersten Planwerts für das jeweilige Jahr gemäß BFRG und des Erfolgs gemäß BRA. Die Erstschatzungen für die Jahre 2009 bis 2013 erfolgten am 17. Juni 2009²⁶, jene für 2014 am 11. Juni 2010²⁷.

a) UG 11 Inneres

Abbildung 10: UG 11 Inneres – Planabweichungen 2009 bis 2014



Quellen: BFRG; BRA

²⁶ BFRG 2009 bis 2012 und 2010 bis 2013, BGBl. I Nr. 51/2009

²⁷ BFRG 2011 bis 2014, BGBl. I Nr. 33/2010



Entwicklung der Ein- und Auszahlungen

BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

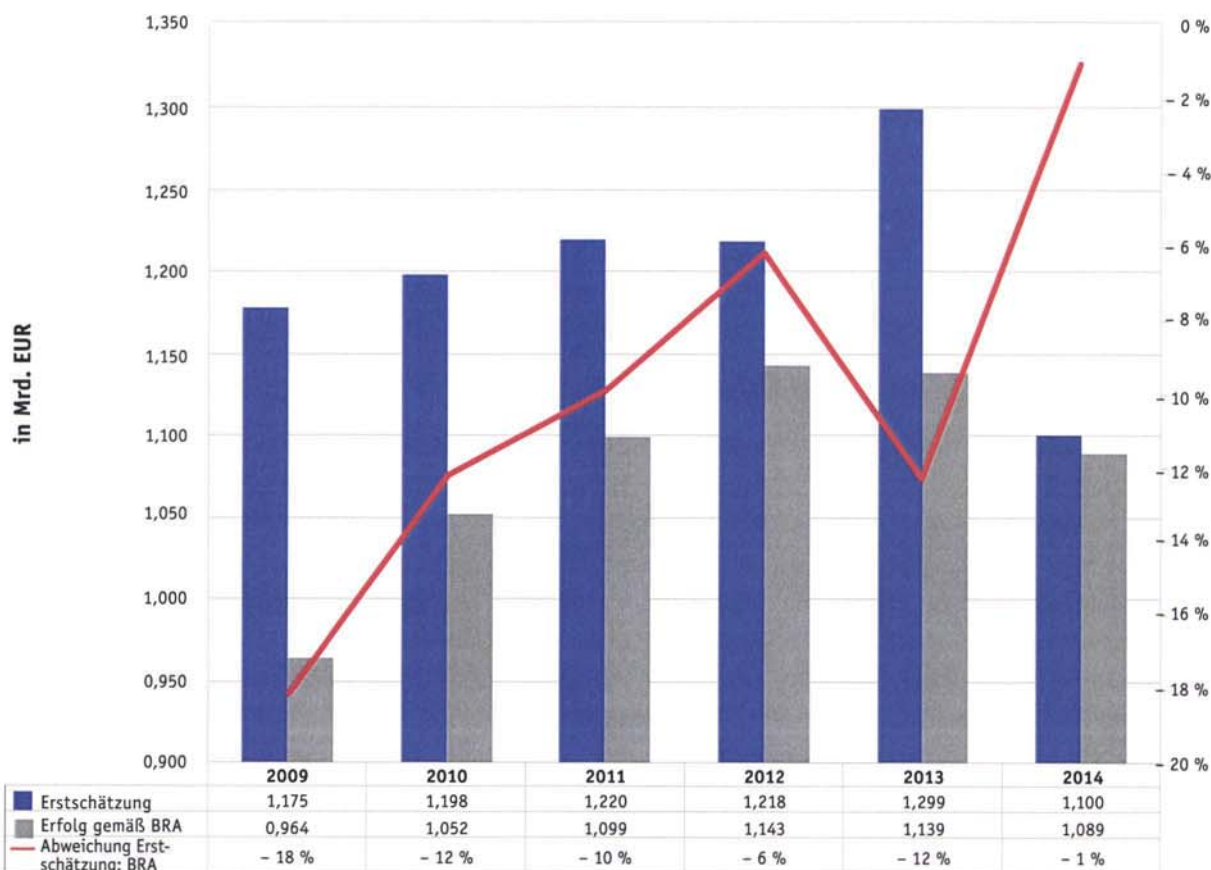
Qualität der mittelfristigen
Haushaltsplanung des Bundes

Die Abweichungen zwischen dem ersten Planwert gemäß BFRG und dem Erfolg gemäß BRA lagen für die Auszahlungen der UG 11 Inneres in den Jahren 2009 bis 2014 zwischen -4 % (2011) und +5 % (2014). Die größte Abweichung war im Jahr 2014 mit 133 Mio. EUR zwischen Erstschatzung und Erfolg festzustellen.

Die Planungsgenauigkeit nahm mit der zunehmenden zeitlichen Entfernung des Planungszeitraums ab. Für die planungsfernen Zeiträume (2013 und 2014) schätzte das BMF gemeinsam mit dem BMI die Auszahlungen der UG 11 Inneres zu niedrig.

b) UG 15 Finanzverwaltung

Abbildung 11: UG 15 Finanzverwaltung – Planabweichungen 2009 bis 2014



Quellen: BFRG; BRA

Entwicklung der Ein- und Auszahlungen

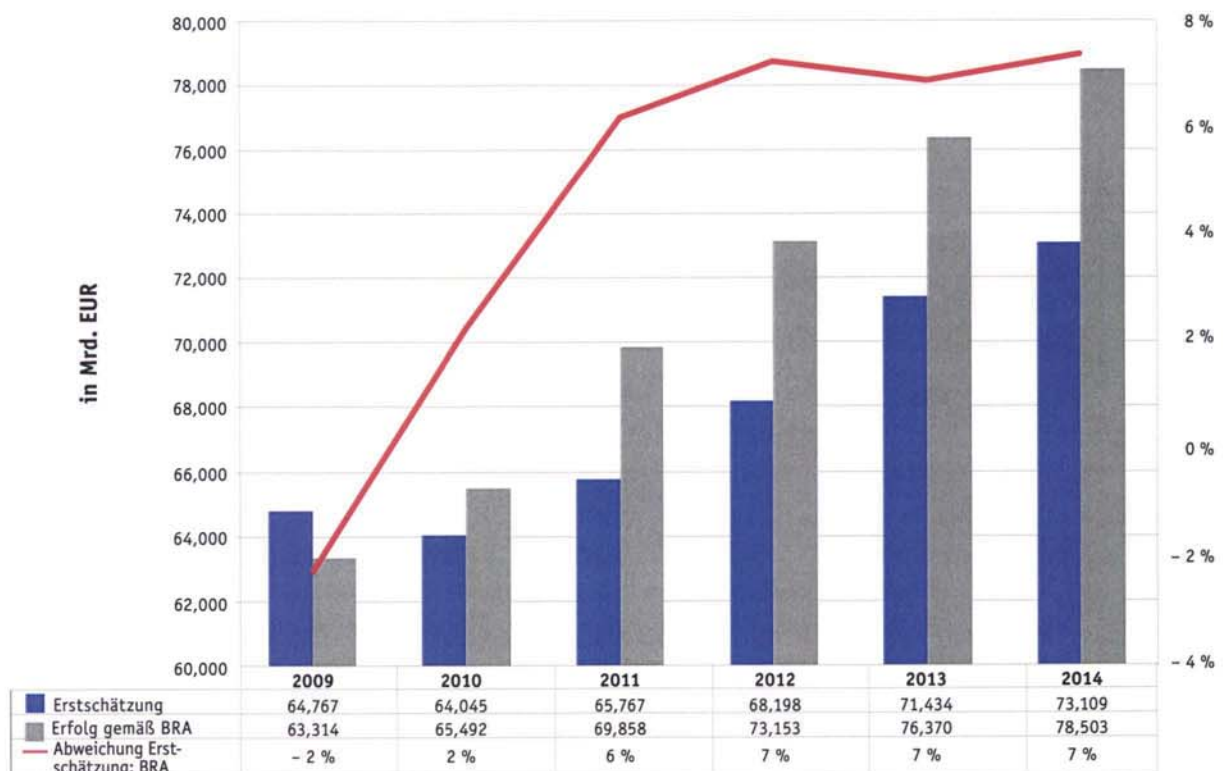
Die Abweichungen zwischen dem ersten Planwert gemäß BFRG und dem Erfolg gemäß BRA lagen für die Auszahlungen der UG 15 Finanzverwaltung in den Jahren 2009 bis 2014 zwischen –18 % (2009) und –1 % (2014). Die Auszahlungen lagen somit in allen Jahren unter den jeweiligen Planwerten.

Auffällig war, dass die größte Planabweichung für das planungsnächste Jahr im Jahr 2009 vorlag. Diesen Planwert legte der Gesetzgeber während der Vollzugsperiode Mitte Juni 2009 fest.

c) UG 16 Öffentliche Abgaben

aa) Planungsgenauigkeit gesamt

Abbildung 12: UG 16 Öffentliche Abgaben – Planabweichungen 2009 bis 2014



Quellen: BFRG; BRA



Entwicklung der Ein- und Auszahlungen

BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

Qualität der mittelfristigen
Haushaltsplanung des Bundes

Die Abweichungen zwischen dem ersten Planwert (gemäß Strategiebericht) und dem Erfolg gemäß BRA lagen für die Einzahlungen (brutto) aus der UG 16 Öffentliche Abgaben in den Jahren 2009 bis 2014 zwischen -2 % (2009) und +7 % (2012 bis 2014).

Wie bei der UG 11 Inneres nahm die Planungsgenauigkeit mit der zunehmenden zeitlichen Entfernung des Planungszeitraums ab. Für die planungsfernen Zeiträume (2011 bis 2014) schätzte das BMF die Einzahlungen (brutto) der UG 16 Öffentliche Abgaben viel zu niedrig. Die größte Abweichung war für 2014 mit 5,394 Mrd. EUR festzustellen.

bb) Planungsgenauigkeit je Abgabenart

Das BMF legte dem RH keine Unterlagen über die Berechnungsgrundlagen und Herleitungen der geplanten Einzahlungen je Abgabenart vor.

Die nachfolgende Tabelle zeigt für die einzelnen Abgabenarten die Abweichungen zwischen der Planung gemäß den Strategieberichten und dem Erfolg gemäß BRA für die Jahre 2009 bis 2014 in der Gliederung der Strategieberichte. Darüber hinausgehende Planzahlen legte das BMF dem RH nicht vor.

Entwicklung der Ein- und Auszahlungen

Tabelle 4: UG 16 Öffentliche Abgaben – Planungsabweichungen je Abgabenart; 2009 bis 2014 (in der Gliederung der Strategieberichte)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009 bis 2014
	in Mrd. EUR						in %
Lohnsteuer							
Erstschätzung	20,000	20,300	21,000	21,800	22,800	24,200	21,0
letztgültiges BFG	20,000	20,300	21,600	23,000	23,916	26,000	30,0
Erfolg gemäß BRA	19,897	20,433	21,784	23,392	24,597	25,942	30,4
Erstschätzung: Erfolg in %	- 0,5	0,7	3,7	7,3	7,9	7,2	
BFG: Erfolg in %	- 0,5	0,7	0,9	1,7	2,8	- 0,2	
Einkommensteuer							
Erstschätzung	2,600	1,900	1,900	2,100	2,300	2,300	- 11,5
letztgültiges BFG	2,600	1,900	2,500	2,860	3,349	3,500	34,6
Erfolg gemäß BRA	2,605	2,668	2,678	2,602	3,121	3,384	29,9
Erstschätzung: Erfolg in %	0,2	40,4	40,9	23,9	35,7	47,1	
BFG: Erfolg in %	0,2	40,4	7,1	- 9,0	- 6,8	- 3,3	
Körperschaftsteuer							
Erstschätzung	4,800	4,500	4,600	5,000	5,500	4,700	- 2,1
letztgültiges BFG	4,800	4,500	4,500	5,500	5,790	6,200	29,2
Erfolg gemäß BRA	3,834	4,633	5,277	5,327	6,018	5,906	54,0
Erstschätzung: Erfolg in %	- 20,1	3,0	14,7	6,5	9,4	25,7	
BFG: Erfolg in %	- 20,1	3,0	17,3	- 3,1	3,9	- 4,7	
Kapitalertragsteuer							
Erstschätzung	3,000	2,800	3,000	3,300	3,600	3,800	26,7
letztgültiges BFG	3,000	2,800	3,030	2,980	3,180	2,650	- 11,7
Erfolg gemäß BRA	3,015	2,556	2,712	2,511	2,590	2,769	- 8,2
Erstschätzung: Erfolg in %	0,5	- 8,7	- 9,6	- 23,9	- 28,1	- 27,1	
BFG: Erfolg in %	0,5	- 8,7	- 10,5	- 15,7	- 18,6	4,5	
Umsatzsteuer							
Erstschätzung	21,900	22,100	22,500	23,000	24,000	24,700	12,8
letztgültiges BFG	21,900	22,100	23,600	24,230	25,100	25,600	16,9
Erfolg gemäß BRA	21,628	22,467	23,391	24,602	24,867	25,472	17,8
Erstschätzung: Erfolg in %	- 1,2	1,7	4,0	7,0	3,6	3,1	
BFG: Erfolg in %	- 1,2	1,7	- 0,9	1,5	- 0,9	- 0,5	
Verbrauchssteuer							
Erstschätzung	5,561	5,511	5,611	5,711	5,811	6,011	8,1
letztgültiges BFG	5,561	5,511	6,236	6,270	6,421	6,247	12,3
Erfolg gemäß BRA	5,582	5,684	6,103	6,123	6,151	6,221	11,4
Erstschätzung: Erfolg in %	0,4	3,1	8,8	7,2	5,9	3,5	
BFG: Erfolg in %	0,4	3,1	- 2,1	- 2,3	- 4,2	- 0,4	
Verkehrssteuer							
Erstschätzung	4,996	5,057	5,274	5,385	5,486	5,401	8,1
letztgültiges BFG	4,996	5,057	5,251	5,672	5,922	6,298	26,1
Erfolg gemäß BRA	4,953	5,116	5,627	5,967	5,839	6,261	26,4
Erstschätzung: Erfolg in %	- 0,9	1,2	6,7	10,8	6,4	15,9	
BFG: Erfolg in %	- 0,9	1,2	7,2	5,2	8,6	152,9	



Entwicklung der Ein- und Auszahlungen

Qualität der mittelfristigen
Haushaltsplanung des Bundes**Fortsetzung Tabelle 4: UG 16 Öffentliche Abgaben – Planungsabweichungen je Abgabenart;
2009 bis 2014 (in der Gliederung der Strategieberichte)**

Sonstige¹							
Erstschätzung	1,910	1,877	1,882	1,902	1,937	1,997	4,6
letztgültiges BFG	1,910	1,877	1,763	1,663	1,586	1,747	-8,5
Erfolg gemäß BRA	1,799	1,934	1,776	1,799	1,883	1,698	-5,7
Erstschätzung: Erfolg in %	- 5,8	3,1	- 5,7	- 5,4	- 2,8	- 15,0	
BFG: Erfolg in %	- 5,8	3,1	0,7	8,2	18,7	- 2,8	
Stabilitätsabgabe und Sonderbeitrag zur Stabilitätsabgabe							
Erstschätzung ²	-	-	-	0,648	0,638	0,638	-
letztgültiges BFG	-	-	0,500	0,648	0,638	0,638	-
Erfolg gemäß BRA	-	-	0,510	0,583	0,588	0,586	-
Erstschätzung: Erfolg in %	-	-	-	- 10,0	- 7,8	- 8,2	
BFG: Erfolg in %	-	-	2,0	- 10,0	- 7,8	- 8,2	
Vorwegbesteuerung Pensionskassen							
Erstschätzung ²	-	-	-	0,900	-	-	-
letztgültiges BFG	-	-	-	0,900	-	-	-
Erfolg gemäß BRA	-	-	-	0,247	-	-	-
Erstschätzung: Erfolg in %	-	-	-	- 72,6	-	-	
BFG: Erfolg in %	-	-	-	- 72,6	-	-	
Finanztransaktionssteuer							
Erstschätzung ²	-	-	-	-	-	0,500	-
letztgültiges BFG	-	-	-	-	-	-	-
Erfolg gemäß BRA	-	-	-	-	-	-	-
Erstschätzung: Erfolg in %	-	-	-	-	-	-	
BFG: Erfolg in %	-	-	-	-	-	-	
Abgeltungszahlung (Schweiz, Liechtenstein)							
Erstschätzung ²	-	-	-	-	1,000	0,050	-
letztgültiges BFG	-	-	-	-	1,000	0,500	-
Erfolg gemäß BRA	-	-	-	-	0,717	0,264	-
Erstschätzung: Erfolg in %	-	-	-	-	-28,3	428,0	
BFG: Erfolg in %	-	-	-	-	-28,3	-47,2	

¹ z.B. Stempel-, Rechtsgebühren und Bundesverwaltungsabgaben; in den Erstschätzungen aus 2009 und 2010 waren einige Abgabenarten noch nicht geplant wie z.B. Stabilitätsabgabe, Abgeltungssteuer, Vorwegbesteuerung Pensionskassen; daher sind die Vergleichswerte nur bedingt aussagekräftig

² Das BMF wies die Stabilitätsabgabe, den Sonderbeitrag zur Stabilitätsabgabe, die Vorwegbesteuerung Pensionskassen, die Finanztransaktionssteuer und die Abgeltungszahlung erstmals im Strategiebericht 2013–2016 aus.

Quellen: BMF Strategieberichte; BRA

Die Detailplanung für die einzelnen Abgabenarten wich zum Teil erheblich vom Erfolg ab:

- Die Umsatzsteuer und die Lohnsteuer machten mit Anteilen von jeweils mehr als 30 % den größten Anteil an den öffentlichen Bruttoabgaben aus. Die Steuerschätzung für diese Abgabenarten lag mit Abweichungen von höchstens 7,9 % von der Erstschätzung relativ nahe am tatsächlichen Erfolg.

Entwicklung der Ein- und Auszahlungen

- Erhebliche Abweichungen von bis zu 47,1 % gab es hingegen etwa bei der Einkommensteuer. Die Einzahlungen aus der Kapitalertragsteuer lagen ab dem Jahr 2010 regelmäßig unter den geplanten Werten.
- Sonderfälle waren die Vorwegbesteuerung Pensionskassen und die Abgeltungssteuer (Schweiz, Liechtenstein). Mit dem 1. Stabilitätsgesetz 2012 beschloss der Nationalrat am 28. März 2012 eine Änderung bei der Besteuerung der Pensionen aus Pensionskassen²⁸. Diese Option sollte 900 Mio. EUR an Steuern einbringen. Die Maßnahme führte jedoch nur zu Einzahlungen von rd. 247 Mio. EUR, also rd. 73 % weniger als geplant. Die Schätzung war nicht realistisch, weil die Regelung relativ komplex war und wenig attraktiv schien. Sie galt nur für die Beiträge bis zum Stichtag 31. Dezember 2011, für Beiträge ab dem Jahr 2012 galt die Option nicht. Hinzu kam, dass auch nach der pauschalen Vorwegbesteuerung die Renten besteuert werden mussten, jedoch zu den selben Bedingungen wie Renten aus Arbeitnehmerbeiträgen.
- Aus zwei Abkommen, die Österreich im März bzw. April 2014 mit der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein geschlossen hatte, erwartete das BMF eine Abgeltungssteuer. Darin verpflichteten sich die Vertragspartner im Wesentlichen, eine Abgeltungssteuer für in der Vergangenheit hinterzogene Steuern einzuheben und an den Vertragsstaat abzuführen. Betroffen davon waren natürliche Personen, die ihren Wohnsitz in Österreich und ein Konto bzw. Depot bei einer Schweizer oder Liechtensteiner Bank hatten. Die Erstschätzungen beliefen sich auf 1 Mrd. EUR für 2013 und auf 50 Mio. EUR für 2014. Mit dem letztgültigen BFG 2014 korrigierte das BMF den Planwert auf 500 Mio. EUR für 2014. Diese Maßnahmen brachten jedoch nur Einzahlungen von 717 Mio. EUR (2013) und von 264 Mio. EUR (2014) ein.
- Mit der Position Finanztransaktionssteuer, deren Einführung zum Zeitpunkt der Planung völlig ungewiss war, sah das BMF in seiner Planung²⁹ ab dem Jahr 2014 Einzahlungen aus Steuern in der Höhe von 500 Mio. EUR jährlich vor. Das BMF schrieb diese Werte auch noch im Strategiebericht 2014–2017 fort, obwohl die Einführung der Finanztransaktionssteuer auch im Zeitraum dieser Planung

²⁸ Zahlten Arbeitgeber für ihre Dienstnehmer Beiträge an eine Pensionskasse ein, waren die später ausbezahlten Renten für den Dienstnehmer voll einkommensteuerpflichtig. Daher hatten die Dienstnehmer die Möglichkeit, in ein Vorwegbesteuerungsmodell zu optieren und die bis zum Stichtag 31. Dezember 2011 einbezahlten Dienstgeberbeiträge pauschal mit 25 % vorweg zu besteuern.

²⁹ erstmalig im Strategiebericht 2013–2016



Entwicklung der Ein- und Auszahlungen

BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

Qualität der mittelfristigen
Haushaltsplanung des Bundes

noch völlig offen war. Im Strategiebericht 2015–2018 korrigierte das BMF erstmalig den Wert auf 100 Mio. EUR für 2014 bis 2015. Für 2016 bis 2018 beließ das BMF den Wert von 500 Mio. EUR. Es fasste diese Position mit der Position Kapitalverkehrsteuer zusammen, was die Darstellung im Strategiebericht verzerrte. Im Strategiebericht 2016–2019 stellte das BMF die Finanztransaktionssteuer nicht mehr dar. Auf europäischer Ebene zeichnete sich vorerst keine Einführung der geplanten Finanztransaktionssteuer in näherer Zukunft ab.

Der RH hatte bereits in seiner Stellungnahme³⁰ vom 27. Februar 2012 im Rahmen des Begutachtungsverfahrens zum Stabilitätsgesetz 2012³¹ hinsichtlich der erwarteten Einzahlungen für die Finanztransaktionssteuer und für die Abgeltungssteuer (Schweiz, Liechtenstein) darauf hingewiesen, dass „die Beträge mangels Angabe der Berechnungsgrundlage, ihrer Herleitung oder weiterer Details nicht nachvollziehbar dargestellt sind und somit auf Plausibilität nicht überprüfbar sind“.

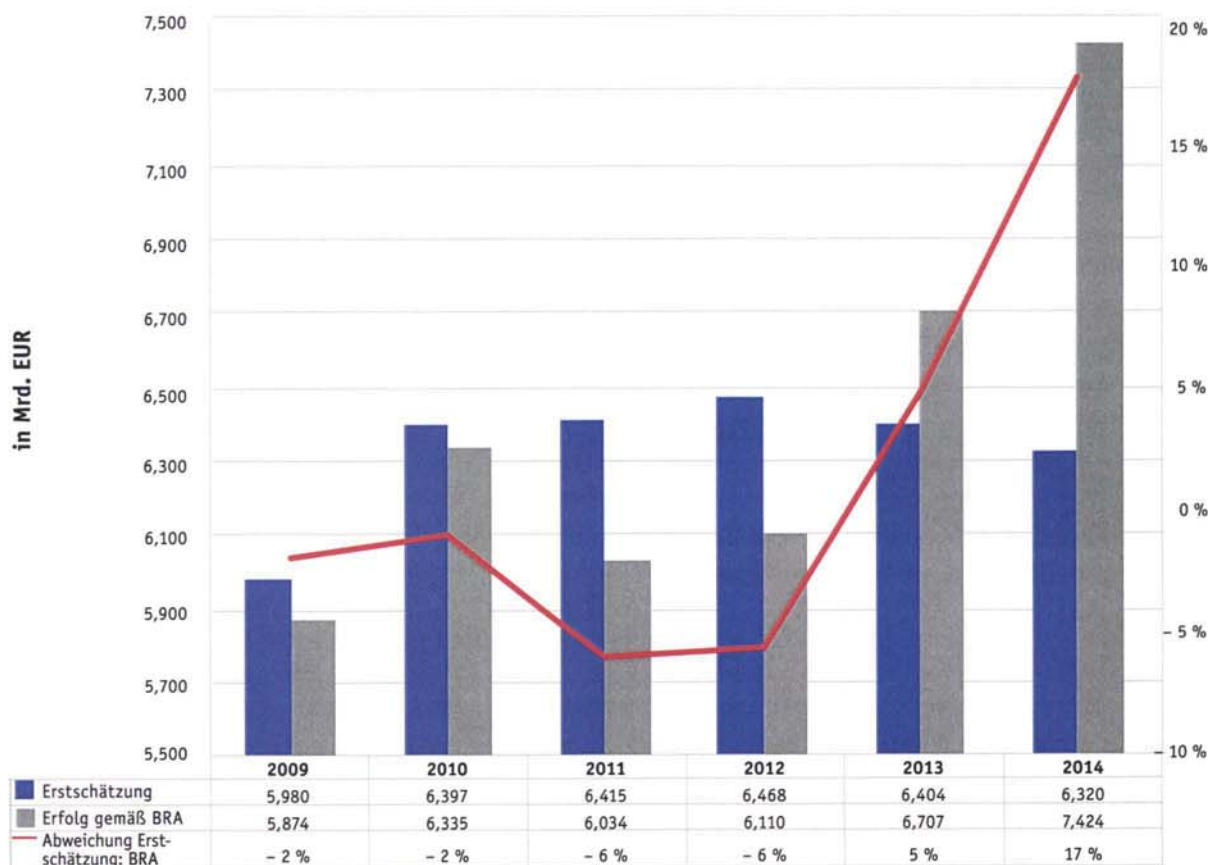
³⁰ veröffentlicht auf <http://www.rechnungshof.gv.at/beratung/gesetzesbegutachtungen.html> (zuletzt abgerufen am 8. Jänner 2016)

³¹ Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Einkommensteuergesetz 1988, das Körperschaftsteuergesetz 1988, das Umsatzsteuergesetz 1994, das Grunderwerbsteuergesetz 1987, das Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz, das Mineralölsteuergesetz 1995, das Bewertungsgesetz 1955, das Bundesgesetz über eine Abgabe von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben und das Bausparkassengesetz geändert werden (Stabilitätsgesetz 2012) und Entwurf einer Novelle zur Verordnung des Bundesministers für Finanzen zur Durchführung des Bausparkassengesetzes; GZ BMF-O10000/0002-IV/1/2012

Entwicklung der Ein- und Auszahlungen

d) UG 20 Arbeit

Abbildung 13: UG 20 Arbeit – Planabweichungen 2009 bis 2014



Quellen: BFRG; BRA

Die Abweichungen zwischen dem ersten Planwert gemäß BFRG und dem Erfolg gemäß BRA lagen für die Auszahlungen der UG 20 Arbeit in den Jahren 2009 bis 2014 zwischen -6 % (2011 und 2012) und +17 % (2014).

Die Planungsgenauigkeit nahm auch in der UG 20 Arbeit mit der zunehmenden zeitlichen Entfernung des Planungszeitraums ab. Insbesondere für den planungsfernen Zeitraum 2014 war die Abweichung mit 1,104 Mrd. EUR bzw. 17 % besonders hoch. Auffällig war, dass die Auszahlungen der Jahre 2013 und 2014 in keinem der zahlreichen BFRG-Werte auch nur annähernd Deckung fanden.



Entwicklung der Ein- und Auszahlungen

BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

Qualität der mittelfristigen
Haushaltsplanung des Bundes

Die nachfolgende Tabelle zeigt die für die UG 20 Arbeit wesentlichen
Prognose- und Istwerte:

Tabelle 5: UG 20 Arbeit – Planabweichungen 2009 bis 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung
WIFO-Prognose aus	2009/3	2009/3	2010/9	2011/9	2012/6	2013/10	2009 bis 2014
	Anzahl				in %		
Arbeitslose							
Prognose	265,3	298,3	250,0	257,3	279,2	298,6	12,6
Istwerte	260,3	250,8	246,7	260,6	286,6	319,4	22,7
Prognose: Istwerte in %	- 1,9	- 15,9	- 1,3	1,3	2,7	7,0	
unselbständig Beschäftigte							
Prognose	3.378,7	3.358,1	3.411,0	3.427,9	3.474,7	3.508,5	3,8
Istwerte	3.339,1	3.360,2	3.421,7	3.465,5	3.482,0	3.503,4	4,9
Prognose: Istwerte in %	- 1,2	0,1	0,3	1,1	0,2	- 0,1	
	in %						
Arbeitslosenquote ¹							
Prognose	7,27	8,20	6,84	6,98	7,38	8,00	10,0
Istwerte	7,16	6,94	6,72	6,99	7,62	8,40	17,3
Prognose: Istwerte in %	- 1,5	- 15,4	- 1,8	0,1	3,3	5,0	

¹ Bei der nationalen Berechnung der Arbeitslosenquote wird der Bestand arbeitsloser Personen ins Verhältnis zum Arbeitskräftepotenzial gesetzt. Das Arbeitskräftepotenzial wiederum ist die Summe aus Arbeitslosenbestand und unselbständig beschäftigten Personen laut Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.

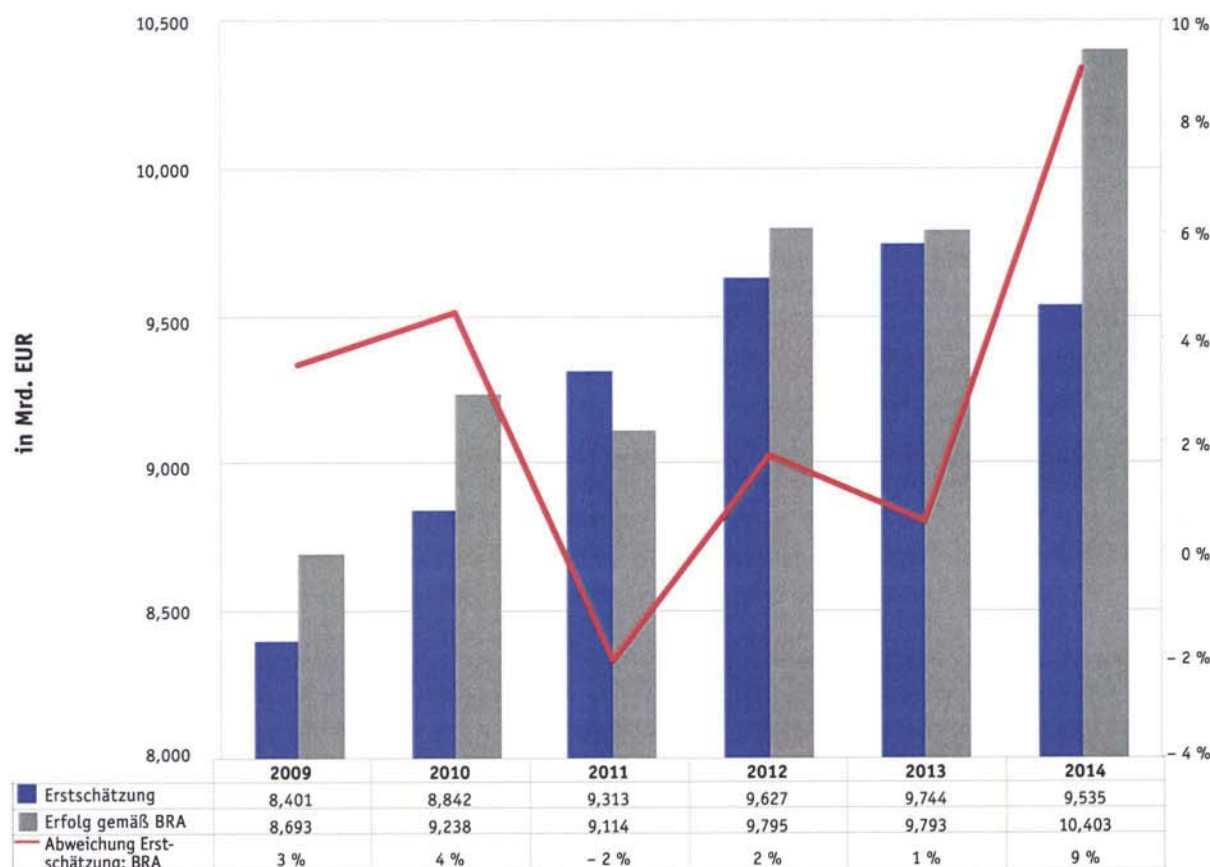
Quellen: BMASK; AMS

Planabweichungen betrafen in den Jahren 2013 und 2014 insbesondere die Arbeitslosenquote. Das ausbezahlte Arbeitslosengeld stieg daher auch von 1,658 Mrd. EUR im Jahr 2009 auf 1,811 Mrd. EUR im Jahr 2014; dies entsprach einer Steigerung um 9,2 %. Auch die ausbezahlte Notstandshilfe stieg von 809 Mio. EUR (2009) auf 1,344 Mrd. EUR (2014); dies entsprach einer Steigerung um 66,1 %.

Entwicklung der Ein- und Auszahlungen

e) UG 22 Pensionsversicherung

Abbildung 14: UG 22 Pensionsversicherung – Planabweichungen 2009 bis 2014



Quellen: BFRG; BRA

Die Abweichungen zwischen dem ersten Planwert gemäß BFRG und dem Erfolg gemäß BRA lagen für die Auszahlungen der UG 22 Pensionsversicherung in den Jahren 2009 bis 2014 zwischen -2 % (2011) und +9 % (2014).

Die Planungsgenauigkeit nahm mit der zunehmenden zeitlichen Entfernung des Planungszeitraums ab.

Die Auszahlungen für die UG 22 Pensionsversicherung waren durch die demografische Entwicklung sowie die Wirtschaftsleistung geprägt. Die wesentlichen Einflussfaktoren stellten die Veränderungen der Anzahl an Pensions- und Ausgleichszulagenbeziehern und der Pflichtversi-



Entwicklung der Ein- und Auszahlungen

BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

Qualität der mittelfristigen
Haushaltsplanung des Bundes

cherten dar.³² Für die Planung waren externe Informationen und Parameter maßgeblich, wie z.B. der Verbraucherpreisindex, die Anzahl der Pensionsanträge und Pensionszuerkennungen, die Gebarungsvorschau der Pensionsversicherungsträger, Bevölkerungsprognosen, Lohnsteigerungen, die Zahl der Beschäftigten oder etwa die Arbeitslosenstatistiken.

Die größte Planabweichung bei den Auszahlungen der UG 22 Pensionsversicherung war für das Jahr 2014 mit rd. 868 Mio. EUR bzw. 9 % festzustellen.

Das erste BFRG für 2014 beschloss der Gesetzgeber am 11. Juni 2010. Bereits Anfang April 2010 hielt das BMASK in einer internen Information fest, dass aufgrund der aktuellen Datenlage (etwa die aktuellen Konjunkturprognosen WIFO vom März 2010) die vorgesehenen Auszahlungsobergrenzen ohne gesetzliche Einsparungsmaßnahmen beträchtlich überschritten würden. Grund dafür seien vor allem ein höherer Pensionsstand (= Anzahl der Pensionisten) und ein stärkerer Struktureffekt bei den Durchschnittspensionen, die bereits im Jahr 2010 einen Mehrbedarf verursachten und Auswirkungen auf die Folgejahre nach sich zögen. Das BMASK sah dabei für 2014 einen Mehrbedarf gegenüber dem beschlossenen Finanzrahmen in Höhe von rd. 900 Mio. EUR.

Anfang Juli 2010 wies das BMASK erneut in einer internen Information zum Finanzrahmen 2011 bis 2014 darauf hin, dass ein finanzieller Mehrbedarf vor allem auf einen stärkeren Struktureffekt bei den Durchschnittspensionen zurückzuführen sei.

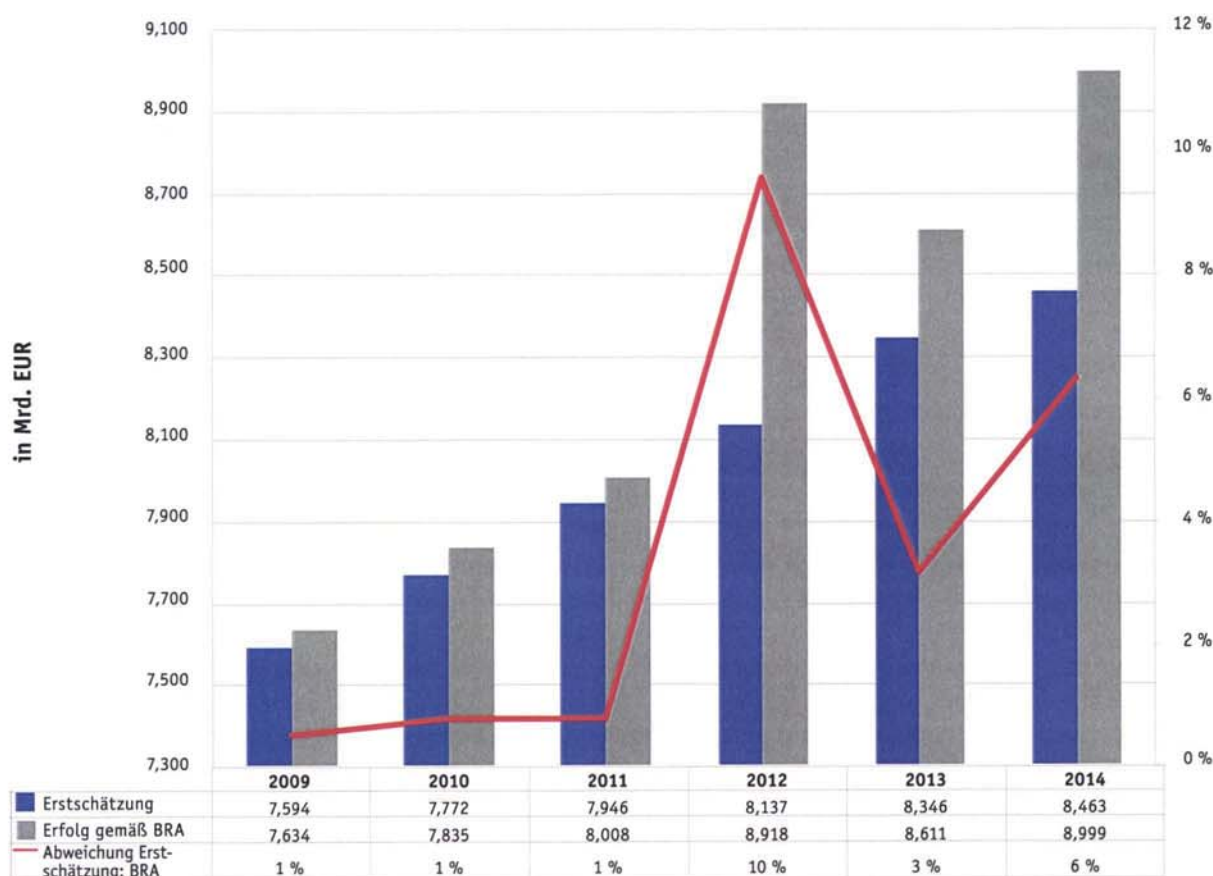
Im September 2010 legte die Kommission zur langfristigen Pensions-sicherung ein Gutachten vor. Demzufolge seien ein Mehrbedarf und eine Erhöhung bei den Auszahlungsobergrenzen für die kommenden Jahre gegeben gewesen.

³² Strategiebericht 2013–2016

Entwicklung der Ein- und Auszahlungen

f) UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte

Abbildung 15: UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte – Planabweichungen 2009 bis 2014



Quellen: BFRG; BRA

Die Abweichungen zwischen dem ersten Planwert gemäß BFRG und dem Erfolg gemäß BRA lagen für die Auszahlungen aus der UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte in den Jahren 2009 bis 2014 zwischen +1 % (2009 bis 2011) und +10 % (2012). Die größte Abweichung war im Jahr 2012 mit 781 Mio. EUR zwischen Erstschätzung und Erfolg festzustellen. Die Planungsgenauigkeit nahm daher tendenziell mit der zunehmenden zeitlichen Entfernung des Planungszeitraums ab.

Die UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte hatte im Jahr 2014 mit rd. 8,999 Mrd. EUR bzw. rd. 12 %³³ einen wesentlichen Anteil an den gesamten Auszahlungen des Bundes.

³³ gesamte Auszahlungen des Bundes im Jahr 2014: 74,653 Mrd. EUR; Berechnung Anteil an den gesamten Auszahlungen des Bundes: $8,999 \cdot 100 / 74,653 = 12,05 \%$



Entwicklung der Ein- und Auszahlungen

BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

Qualität der mittelfristigen
Haushaltsplanung des Bundes

Für 2009 bis 2014 waren die jeweils ersten mittelfristigen Planwerte der Auszahlungsobergrenzen stets niedriger als die entsprechenden Auszahlungen. Besonders auffällig waren die Jahre 2012 mit einem um rd. 10 % und 2014 mit einem um rd. 6 % höheren Erfolg (Auszahlungen) gegenüber dem jeweils ersten Planwert. Der Anstieg im Jahr 2012 war insbesondere auf die Vorlaufzahlungen³⁴ im Zuge der Haushaltsrechtsreform 2013 (+538,6 Mio. EUR) zurückzuführen.

Den Jahressummen in den BFRG für die UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte lagen untergliederte Detailplanungen der zuständigen Fachabteilung in der Budgetsektion des BMF zugrunde. Hierfür musste das BMF neben den Prognosen zu den Pensionsantritten auch Annahmen über zukünftige Pensionsanpassungen und einen jährlichen Struktureffekt³⁵ sowie Steigerungen beim Pflegegeld treffen. Das BMF legte dem RH diese Detailplanungen nur für das aktuelle BFRG 2015–2018 vor, weil die elektronischen Vorjahresplanungen nicht gespeichert waren und bei jeder nächsten Planung überschrieben wurden.

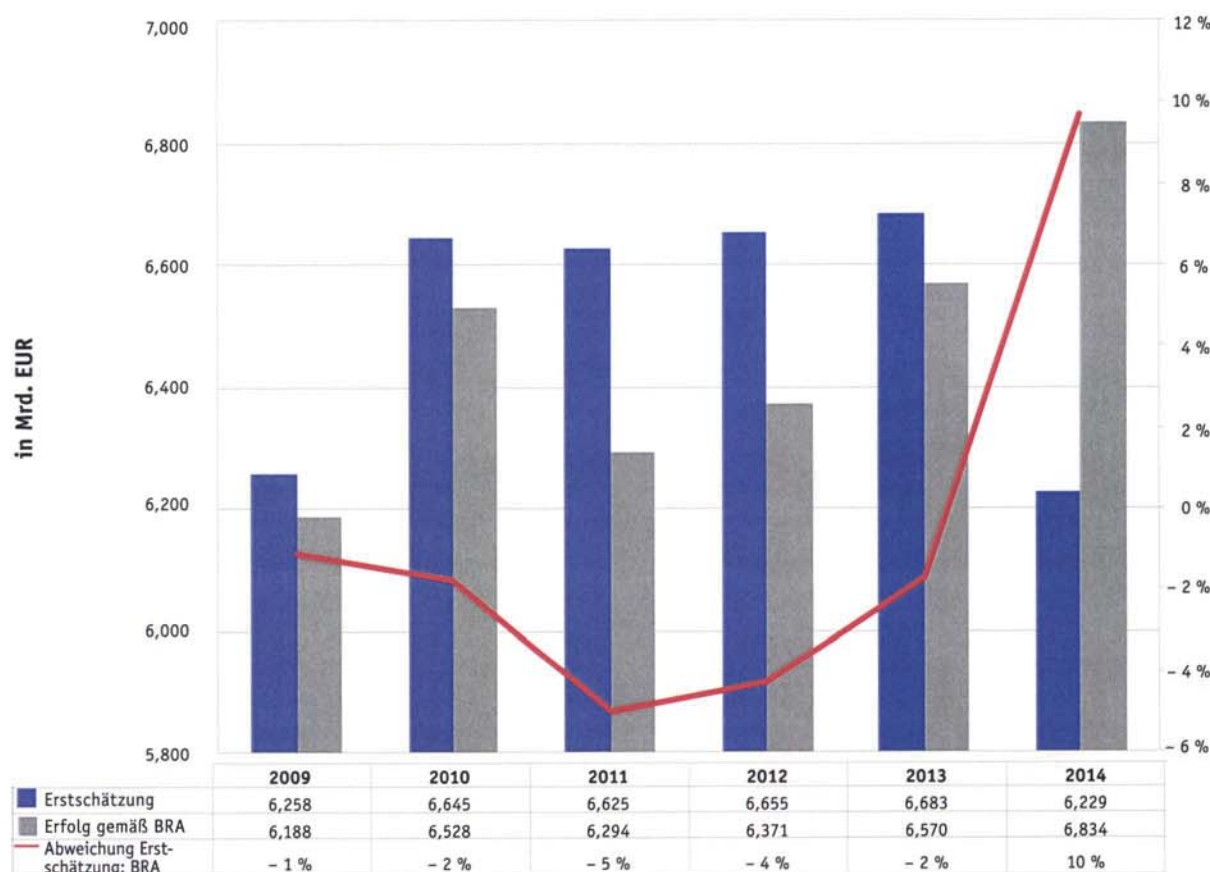
³⁴ Durch den Umstieg auf die Haushaltsrechtsreform waren 13 statt zwölf Bezüge enthalten.

³⁵ Das ist jener Effekt, der den Pensionsaufwand durch Veränderung der Altersstruktur u.a. aufgrund einer ungleichmäßigen Mengenverteilung sowie der steigenden Lebenserwartung jährlich steigen (oder sinken) lässt.

Entwicklung der Ein- und Auszahlungen

g) UG 25 Familien und Jugend

Abbildung 16: UG 25 Familien und Jugend – Planabweichungen 2009 bis 2014



Quellen: BFRG; BRA

Die Abweichungen zwischen dem ersten Planwert gemäß BFRG und dem Erfolg gemäß BRA lagen für die Auszahlungen aus der UG 25 Familien und Jugend in den Jahren 2009 bis 2014 zwischen -5 % (2011) und +10 % (2014). Die größte Abweichung war im Jahr 2014 mit 605 Mio. EUR zwischen Erstschätzung und Erfolg festzustellen. Die Planungsgenauigkeit nahm daher mit der zunehmenden zeitlichen Entfernung des Planungszeitraums ab.

Das BMF belegte zur UG 25 Familien und Jugend alle den Bundesfinanzrahmen betreffenden Maßnahmen mit den dazugehörigen Bewertungen durch Berechnungsunterlagen bzw. sonstige Angaben.

Das BMF errechnete die budgetäre Entwicklung der UG 25 Familien und Jugend für die Auszahlungs- als auch für die Einzahlungsseite. Auf der Auszahlungsseite verwendete es die jeweils jüngsten verfügbaren



Entwicklung der Ein- und Auszahlungen

BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

Qualität der mittelfristigen
Haushaltsplanung des Bundes

baren Erfolgswahlen für die Prognose als Ausgangsbasis. Diese Daten korrigierte das BMF um bereits bekannte Effekte (wie zusätzliche Maßnahmen, Ausweitungen von Leistungen) auf Basis der zum Zeitpunkt der Erstellung geltenden Rechtslage. Die Einzahlungsseite errechnete das BMF mit den jeweiligen Prognosedaten des WIFO hoch. So wurde die Entwicklung der Dienstgeberbeiträge an der Entwicklung der Lohn- und Gehaltssummen berechnet³⁶. Die Anteile der Einkommensteuer und Lohnsteuer stammten aus der jeweiligen Steuerschätzung der Steuersektion des BMF³⁷.

Das BMFJ übermittelte dem RH eine Prognoserechnung für das BFRG 2014–2017 mit Stand Jahreswechsel 2012/2013, jedoch keine Prognoseunterlagen zu den Auszahlungsobergrenzen in den BFRG 2013–2016 und 2014–2017. Ein Vergleich der Daten des BMFJ mit denen des BMF war daher nicht möglich.

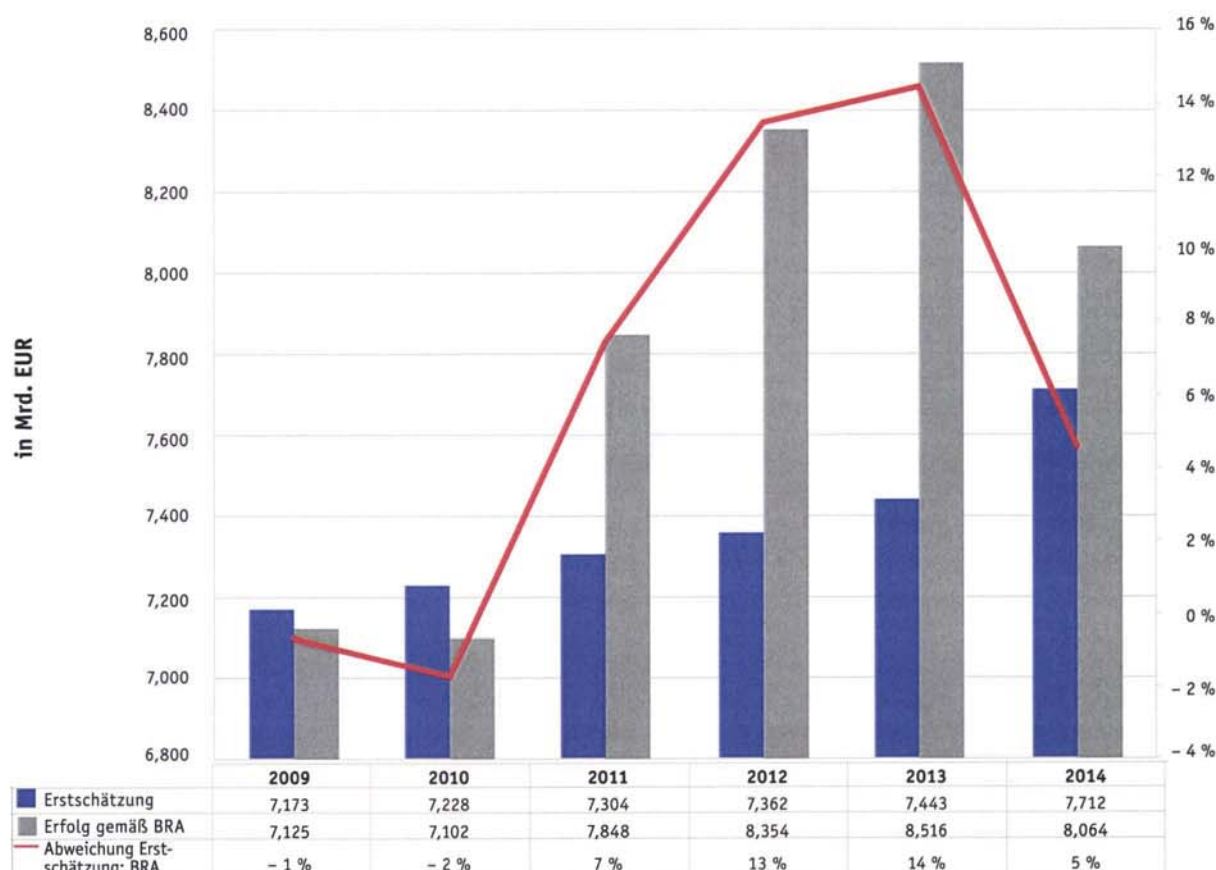
³⁶ Bspw. war für das BFRG 2009–2012 die Wirtschaftsprognose des WIFO vom 17. Februar 2009 die Grundlage.

³⁷ Für das BFRG 2009–2012 wurde bspw. die Steuerschätzung vom 18. Februar 2009 herangezogen.

Entwicklung der Ein- und Auszahlungen

h) UG 30 Bildung und Frauen

Abbildung 17: UG 30 Bildung und Frauen – Planabweichungen 2009 bis 2014



Quellen: BFRG; BRA

Die Abweichungen zwischen dem ersten Planwert gemäß BFRG und dem Erfolg gemäß BRA lagen für die Auszahlungen aus der UG 30 Bildung und Frauen³⁸ in den Jahren 2009 bis 2014 zwischen -2 % (2010) und +14 % (2013). Die größte Abweichung war im Jahr 2013 mit 1,073 Mrd. EUR zwischen Erstschatzung und Erfolg festzustellen. Die Planungsgenauigkeit nahm daher mit der zunehmenden zeitlichen Entfernung des Planungszeitraums (Ausnahme 2014) ab. Nur für die zeiträhesten Planungsjahre 2009 und 2010 stimmten die Planwerte annähernd mit den Auszahlungen überein. Große Lücken in Höhe von mehreren Mio. EUR entstanden für die zeitferneren Planungsjahre 2011 bis 2014.

³⁸ Die UG 30 war im Prüfungszeitraum zweimal einer Änderung durch Umgestaltung der Zuständigkeit des Unterrichtsressorts unterworfen. Ab dem Budget 2011 war die ehemalige UG 30 „Unterricht“ mit der ehemaligen UG 32 „Kunst und Kultur“ zur neuen UG 30 „Unterricht, Kunst und Kultur“ verschmolzen.



Entwicklung der Ein- und Auszahlungen

BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

**Qualität der mittelfristigen
Haushaltsplanung des Bundes**

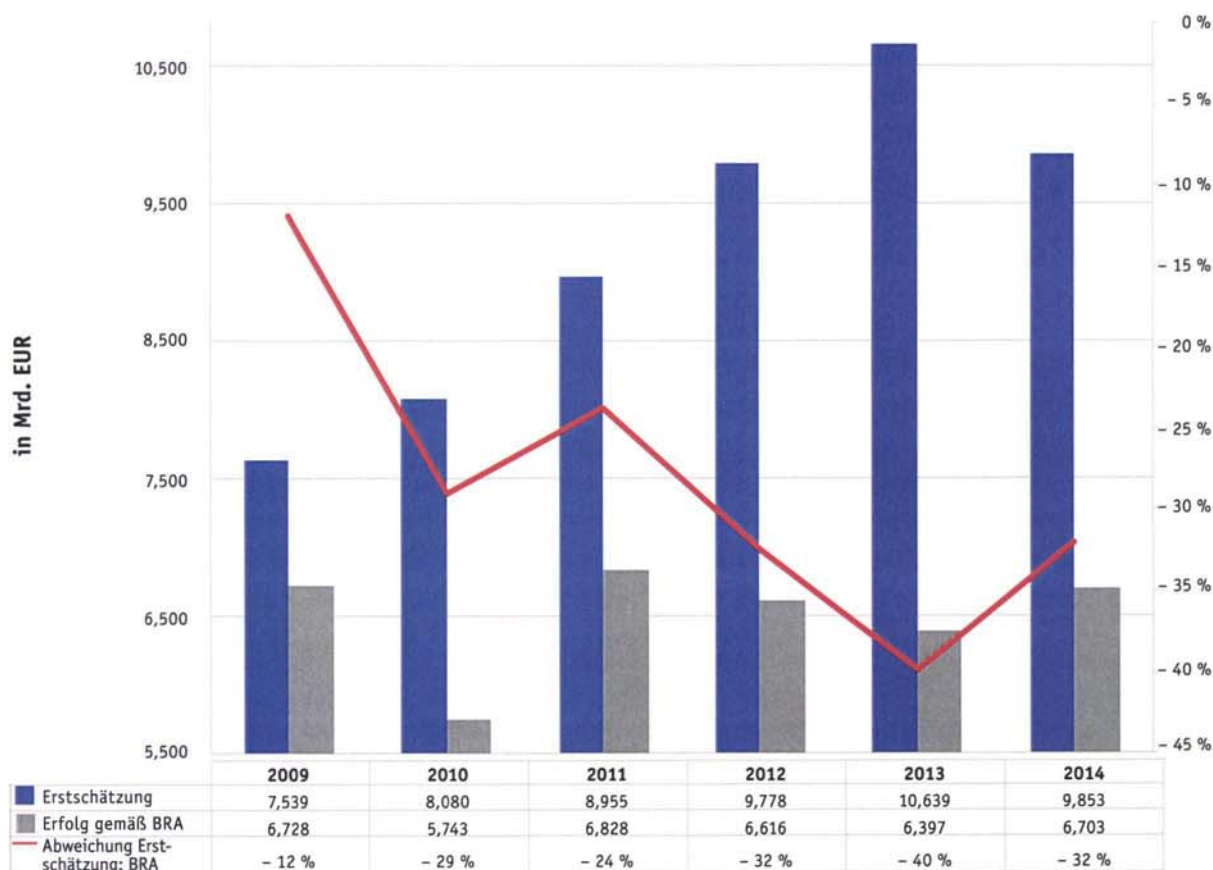
Der überwiegende Anteil der Auszahlungen (rd. 90 %) betraf die Besoldung der Bundes- und Landeslehrer. Einen weiteren großen Anteil nahmen die Auszahlungen an die BIG (Mieten) sowie Auszahlungen im Zusammenhang mit Investitionen im Bereich des Schulbaus, wie bspw. Instandhaltung, thermische Sanierungen, Lehrerarbeitsplätze und Barrierefreiheit, ein.

Wie sich später herausstellte, wurden die Personalauszahlungen (Bezugserhöhungen) überschritten. Das BMB wies in einem Schreiben vom August 2011 an das BMF auf Liquiditätsengpässe für die Jahre 2013 und 2014 hin. Dennoch stimmte die Ressortchefin im Ministerrat den BFRG-Entwürfen zu. Zu weiteren Erhöhungen der Planwerte kam es für 2012, weil aufgrund der Haushaltsrechtsreform des Bundes Vorlaufzahlungen in Höhe von rd. 270 Mio. EUR dem Jahr 2012 und nicht mehr dem Folgejahr (Auslaufzeitraum) zuzurechnen waren. Weiters wurden für bildungspolitische Ziele wie den Ausbau der Neuen Mittelschule zusätzlich – und abweichend von ersten Planungen – rd. 12 Mio. EUR budgetiert. An Offensivmitteln wurden für die Jahre 2012 bis 2015 jeweils 80 Mio. EUR für den Ausbau der Ganztagsbetreuung eingeplant.

Entwicklung der Ein- und Auszahlungen

i) UG 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge

Abbildung 18: UG 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge – Planabweichungen 2009 bis 2014



Quellen: BFRG; BRA

Die tatsächlichen Auszahlungen der UG 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge lagen in den Jahren 2009 bis 2014 weit unter den ersten Planwerten. Die Jahresdifferenzen betrugen zwischen -12 % (2009) und -40 % (2013). Die tatsächlichen Auszahlungen laut BRA verminderten sich trotz steigender Finanzschulden des Bundes aufgrund des gesunkenen Zinsniveaus von 6,728 Mrd. EUR im Jahr 2009 auf 6,703 Mrd. EUR im Jahr 2014.

Im BRA 2013 hatte der RH dazu bereits festgehalten, dass Zinszahlungen einen wesentlichen Teil der vergangenheitsbezogenen Mittelverwendungen des Bundes darstellen und die Manövrierfähigkeit des Bundes erheblich einschränken. Im Hinblick auf das derzeit historisch niedrige Zinsniveau bestand ein Gefahrenpotenzial für zukünftige Budgets, falls das Zinsniveau wieder ansteigen sollte.



Entwicklung der Ein- und Auszahlungen

BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

Qualität der mittelfristigen
Haushaltsplanung des Bundes

Gründe für die Planabweichung waren u.a. eine geringere Ausnützung der Liquiditätsreserve³⁹, die zu niedrigeren Zinsauszahlungen bei kurzfristigen Finanzierungen führte, sowie die Verbesserung der langfristigen Finanzierungskonditionen der Republik Österreich gegenüber den Annahmen zum Zeitpunkt der Erstellung der BFRG. Im sonstigen Aufwand führten hauptsächlich höhere Emissionsagien zu Mehreinzahlungen, weil diese bei der Planung bzw. Budgetierung bis zum Jahr 2013 nicht berücksichtigt waren. Zusätzlich führte ein geringeres Disagio aus der Wertpapiergebarung zu Einsparungen. Ab dem Jahr 2012 kam außerdem hinzu, dass das Zinsniveau für kurzfristige Finanzierungen über weite Teile des Jahres negativ war, wodurch nur sehr geringe Nettozinsen für kurzfristige Finanzierungen anfielen.

(4) Die folgende Tabelle stellt die Planwerte der Auszahlungsobergrenzen des Jahres 2009 – der überprüften Untergliederungen 11, 15, 20, 22, 23, 25, 30 und 58 – jenen des Jahres 2019 gegenüber und zeigt deren prozentuelle und absolute Entwicklung:

Tabelle 6: Entwicklung der Auszahlungsobergrenzen nach BFRG und der mittelfristig geplanten Einzahlungen der überprüften UG; 2009 und 2019

Untergliederungen	2009	2019	Veränderung	
	in Mrd. EUR		in %	
Auszahlungen				
UG 11 Inneres	2,343	2,704	0,361	15
UG 15 Finanzverwaltung	1,178	1,201	0,023	2
UG 20 Arbeit	5,980	8,533	2,553	43
UG 22 Pensionsversicherung	8,401	13,317	4,916	59
UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte	7,594	10,538	2,944	39
UG 25 Familien und Jugend	6,258	7,809	1,551	25
UG 30 Bildung und Frauen	7,173	8,614	1,441	20
UG 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge	7,639	3,873	– 3,766	– 49
Bundshaushalt gesamt	77,520	80,388	2,868	4
geplante Einzahlungen				
UG 16 Öffentliche Abgaben (brutto)	64,767	90,450	25,683	40

Quellen: BFRG; BFG; BRA

Den größten Anstieg der geplanten Auszahlungsobergrenzen zwischen 2009 und 2019 verzeichnete die UG 22 Pensionsversicherung mit 4,916 Mrd. EUR (+59 %), gefolgt von der UG 20 Arbeit mit 2,553 Mrd. EUR (+43 %) und der UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte mit 2,944 Mrd. EUR (+39 %). Zum Vergleich stiegen im selben Zeitraum die geplanten Einzahlungen (brutto) aus öffentlichen Abgaben um 25,683 Mrd. EUR bzw. um 40 %.

³⁹ sofort verfügbare Geldmittel zur Sicherstellung der zur Erfüllung fälliger Verpflichtungen erforderlichen Zahlungsfähigkeit

Entwicklung der Ein- und Auszahlungen

- 5.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die Auszahlungen umso mehr von den Planwerten abwichen, je weiter die Erstellung der Planwerte zeitlich zurück lag. Dies traf besonders für die Jahre 2013 und 2014 zu, für welche die ersten Planzahlen in den Jahren 2009 und 2010 vorlagen. Die tatsächlichen Auszahlungen des Gesamthaushalts lagen 2013 um 833 Mio. EUR und 2014 sogar um 2,400 Mrd. EUR höher als die ersten mittelfristigen Planwerte aus 2009 bzw. 2010. Insbesondere für planungsferne Zeiträume konnten daher die mittelfristigen Finanzpläne Planungssicherheit nicht bieten.

Besonderes Augenmerk war dabei auf die überdurchschnittlichen Wachstumsraten der Auszahlungen zwischen 2009 und 2014 bei der UG 20 Arbeit (+26 %), der UG 22 Pensionsversicherung (+20 %) und der UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte (+18 %) zu legen. Mit für 2019 geplanten Auszahlungsobergrenzen von insgesamt 32,388 Mrd. EUR – das entsprach einem Anteil von 40 % der gesamten Auszahlungsobergrenzen des Bundes – war die Gebarung dieser drei Untergliederungen wesentlich für die Nachhaltigkeit des gesamten Bundeshaushalts.

Der RH empfahl dem BMASK, dem BMB, dem BMF, dem BMFJ und dem BMI, die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes auch für weiter in der Zukunft liegende Planungszeiträume so realistisch wie möglich zu gestalten, um die Planungssicherheit für alle Ressorts zu erhöhen.

- 5.3** (1) *Das BMASK verwies in seiner Stellungnahme auf seine Ausführungen zu TZ 4 hinsichtlich der nur bedingten Aussagekraft eines Vergleichs der Prognosewerte gemäß BFRG mit den Auszahlungen gemäß BRA. Überdies sei die mit zunehmender Entfernung des Prognoseendzeitpunkts vom Prognoseausgangspunkt abnehmende Prognosegüte schätztheoretisch auf die nicht steuerbaren Kontextvariablen (konjunkturelle, demografische und institutionelle Faktoren) zurückzuführen.*

(2) Das BMB wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es sich bei dem vom RH zum Vergleich herangezogenen „ersten Planwert gemäß BFRG“ um einen seinerzeit vom BMF festgelegten und ohne jede Einbeziehung des BMB zu Stande gekommenen Wert handle.

(3) Das BMF hielt in seiner Stellungnahme fest, dass es die Empfehlung des RH unterstütze, die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes auch für weiter in der Zukunft liegende Planungszeiträume so realistisch wie möglich zu gestalten, um die Planungssicherheit für alle Ressorts zu erhöhen.



Zur UG 16 Öffentliche Abgaben bemerkte das BMF, dass nicht das BMF die planungsfernen Zeiträume 2011 bis 2014 viel zu niedrig geschätzt habe, sondern in der Analyse des RH sämtliche diskretionären Maßnahmen, die zum Zeitpunkt der Schätzung noch nicht bekannt gewesen seien, nicht berücksichtigt worden seien. Die Schätzung des zu erwartenden Steueraufkommens erfolge grundsätzlich nach Abgabenarten getrennt. Die Schätzungen würden sich wesentlich nach den Charakteristika der jeweiligen Abgabe richten. Oftmals würden Zeitreihen- bzw. Regressionsanalysen zur Anwendung kommen. Erklärende Variablen seien gemeinhin (und soweit vorhanden) historische Aufkommensdaten sowie Statistiken bzw. Sekundärstatistiken wesentlicher aufkommensbestimmender Faktoren. Saisonale Schwankungen, im Beobachtungszeitraum erfolgte gesetzliche Änderungen sowie Ausreißer und Informationen aus dem Vollzug seien zu berücksichtigen. Die Ergebnisse seien regelmäßig um die Wirkung kürzlich vorgenommener bzw. vorgesehener Maßnahmen zu korrigieren. Tabelle 4 enthalte nach Sicht des BMF keine aussagekräftigen Informationen, weil sie die Prognose der Aufkommensentwicklung (einzelner Abgaben) zum Zeitpunkt der Prognoseerstellung, d.h. bei gegebener Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung und unter den damaligen rechtlichen Rahmenbedingungen, dem tatsächlichen Aufkommen – unter anderer tatsächlicher wirtschaftlicher Entwicklung und nach diversen diskretionären Maßnahmen und somit anderen steuerrechtlichen Rahmenbedingungen – gegenüberstelle.

Die Schätzung des Aufkommens aus den beiden Abkommen sei nicht revidiert worden. Das Aufkommen an Abgeltungssteuer aus dem Abkommen mit der Schweiz sei mit 1 Mrd. EUR veranschlagt worden, das Aufkommen in den Folgejahren (insbesondere Kapitalertragsteuer) mit 50 Mio. EUR pro Jahr. Das Aufkommen an Abgeltungssteuer aus dem Abkommen mit Liechtenstein sei mit 500 Mio. EUR veranschlagt worden, in den Folgejahren mit 25 Mio. EUR.

Das geplante Aufkommen durch die Einführung einer Finanztransaktionssteuer sei immer mit 500 Mio. EUR angesetzt gewesen und niemals korrigiert worden. Da die Wahrscheinlichkeit der Einführung einer umfassenden Finanztransaktionssteuer im Zeitablauf abgenommen habe, sei die Aufnahme in den Bundesfinanzrahmen verworfen worden.

(4) Das BMFJ wies in seiner Stellungnahme – wie schon zu TZ 3 – 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 (im Detail siehe Stellungnahme zu TZ 3).

Entwicklung der Ein- und Auszahlungen

Wiederholt (siehe TZ 3) betonte das BMFJ sein Bestreben, Abstimmungen bestmöglich zwischen den beteiligten Ressorts (BMF oder bspw. BMGF zum Mutter-Kind-Pass) für die Budgetplanung durchzuführen.

(5) Neuerlich – wie schon zu TZ 4 – führte das BMI in seiner Stellungnahme aus, dass es im Sinne der Planungssicherheit eine nachhaltige und beständige mittelfristige Haushaltsplanung anstrebe (siehe ausführlicher die Stellungnahme zu TZ 4).

5.4 (1) Der RH wiederholte gegenüber dem BMASK, dass aufgrund der gesetzlichen Vorgaben des BHG 2013 kein Grund vorlag, die Auszahlungsobergrenzen der BFRG nicht mit den Werten des Finanzierungshaushalts im BRA zu vergleichen (siehe auch TZ 3).

(2) Der RH entgegnete dem BMF bezüglich der UG 16 Öffentliche Abgaben, dass er vom BMF keine Grundlagen zu den Schätzungen der Abgabenarten erhalten hatte. Überdies hatte das BMF die elektronischen Planwerte für die UG 16 Öffentliche Abgaben jährlich überschrieben, ohne die Vorjahreswerte zu speichern, weshalb eine Nachvollziehbarkeit nicht möglich war. Die Analysen des RH konnten daher nur auf Basis der vorliegenden Strategieberichte erfolgen.

Die Tabelle 4 enthält – auf der Basis von Zahlen und Fakten – für 2009 bis 2014 die Planabweichungen einzelner Abgabenarten zwischen der jeweiligen Erstschätzung gemäß Strategiebericht, den Werten des letztgültigen BFG sowie des tatsächlichen Erfolgs gemäß BRA. Derartige Differenzen bilden die Basis für detaillierte Abweichungsanalysen, wie sie z.B. das BMF in seiner Stellungnahme darstellte. Für den RH war daher die Sicht des BMF nicht nachvollziehbar, dass die Tabelle 4 keine aussagekräftigen Informationen enthalte.

Zur Abgeltungssteuer entgegnete der RH dem BMF, dass es in den Strategieberichten ebenfalls zu etlichen Änderungen kam. Erstmals fand sich die Abgeltungssteuer unter der Bezeichnung „Abgeltungszahlung“ im Strategiebericht 2013–2015 (2013: 1,000 Mrd. EUR; 2014 bis 2016: je 50 Mio. EUR). Im Strategiebericht 2014–2017 war eine „Abgeltungssteuer Schweiz“ ausgewiesen, allerdings nicht mehr für die zu planende mittelfristige Haushaltsperiode 2014 bis 2017, sondern nur noch für das nicht planungsrelevante Jahr 2013. Auch im Strategiebericht 2015–2018 fehlten Werte für die Planungsperiode, eine diesmal als „Abgeltungssteuer Schweiz und Liechtenstein“ bezeichnete Abgabe war für 2013 mit 717 Mio. EUR und für 2014 mit 500 Mio. EUR ausgewiesen. Im Strategiebericht 2016–2019 war keine Abgeltungssteuer mehr ersichtlich. Der RH konnte die Einschätzung des BMF in seiner Stellungnahme, wonach „die Schätzung des Aufkommens aus den bei-



Entwicklung der Ein- und Auszahlungen

BKA BMASK BMB BMF BMFJ BMI

Qualität der mittelfristigen
Haushaltsplanung des Bundes

den Abkommen nicht revidiert“ worden sei, vor dem Hintergrund der angeführten Strategieberichte nicht nachvollziehen.

Zur Darstellung der Finanztransaktionssteuer entgegnete der RH dem BMF, dass diese zum ersten Mal im Strategiebericht 2013–2016 für die Jahre 2014 bis 2016 mit jeweils 500 Mio. EUR geplant war, obwohl deren Einführung zum Zeitpunkt der Planung völlig ungewiss war. Im folgenden Jahr verlängerte das BMF die Planung von jährlich 500 Mio. EUR bis 2017, obwohl sich an der bestehenden Ungewissheit nichts änderte. Der Strategiebericht 2015–2018 wies immer noch eine Finanztransaktionssteuer aus, diesmal jedoch für jedes Jahr in einem Betrag zusammen mit den Kapitalverkehrsteuern (2015: 100 Mio. EUR; 2016 – 2018: je 500 Mio. EUR); diese waren in den vorherigen Strategieberichten nicht ausgewiesen. Es war daher im Strategiebericht 2015–2018 nicht mehr ersichtlich, welche Einzahlungsbeträge das BMF allein für die Finanztransaktionssteuer plante. Im Strategiebericht 2016–2019 fehlten schließlich Planwerte sowohl für die Finanztransaktionssteuer als auch die Kapitalverkehrsteuern. Die Einschätzung des BMF in seiner Stellungnahme, wonach „das geplante Aufkommen durch die Einführung einer Finanztransaktionssteuer immer mit 500 Mio. EUR angesetzt gewesen und niemals korrigiert“ worden sei, kann daher der RH vor dem Hintergrund der angeführten Strategieberichte nicht nachvollziehen.

BMF – UG 16 Öffentliche Abgaben – Jahresvergleich und Abgabenquote

- 6.1** (1) Den gesamten Auszahlungen des Bundeshaushalts standen die Einzahlungen aus öffentlichen Abgaben gegenüber. In den Finanzrahmen gemäß BFRG war jedoch eine mehrjährige Vorausschau für die Planwerte der UG 16 Öffentliche Abgaben nicht enthalten, weil das BFRG nur die Auszahlungsobergrenzen festlegte. Allerdings enthielten die Strategieberichte des BMF, korrespondierend zu der mittelfristigen Haushaltsplanung der jeweiligen BFRG, eine Darstellung der voraussichtlichen Einzahlungen. Darüber hinausgehende Vorausschauen gab es für die öffentlichen Abgaben nicht.

Das BMF verwies darauf, dass es zur Planung der öffentlichen Abgaben weder auf EU-Ebene noch national spezifische Vorgaben gebe.

- (2) Die geplanten und die tatsächlichen Einzahlungen in der UG 16 Öffentliche Abgaben (brutto) entwickelten sich gemäß den Strategieberichten, denen die mittelfristigen Prognosen des WIFO zugrunde lagen, und gemäß den Bundesrechnungsabschlüssen wie folgt:

BMF – UG 16 Öffentliche Abgaben – Jahresvergleich und Abgabenquote

Tabelle 7: UG 16 Öffentliche Abgaben – Entwicklung der Einzahlungen (brutto) aus dem Finanzierungshaushalt; 2009 bis 2019

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	in Mrd. EUR										
Strategiebericht 2009	64,767	64,045	65,767	68,198	71,434						
Strategiebericht 2011–2014		64,045	64,601	67,327	70,408	73,109					
Strategiebericht 2012–2015			68,980	73,095	76,411	80,147	83,978				
Strategiebericht 2013–2016				73,723	76,902	79,788	83,274	86,970			
Strategiebericht 2014–2017					76,902	79,788	83,274	86,970	90,397		
Strategiebericht 2015–2018						79,380	81,780	85,320	88,260	91,190	
Strategiebericht 2016–2019 ¹								81,250	84,000	87,150	90,450
Strategiebericht–Minimum	64,767	64,045	64,601	67,327	70,408	73,109	81,780	81,250	84,000	87,150	90,450
Strategiebericht–Maximum	64,767	64,045	68,980	73,723	76,902	80,147	83,978	86,970	90,397	91,190	90,450
Differenz in Mrd. EUR und in %	0,000	0,000	4,379	6,396	6,494	7,038	2,198	5,720	6,397	4,040	0,000
	0,0 %	0,0 %	6,8 %	9,5 %	9,2 %	9,6 %	2,7 %	7,0 %	7,6 %	4,6 %	0,0 %
Strategiebericht–Erstfassung	64,767	64,045	65,767	68,198	71,434	73,109	83,978	86,970	90,397	91,190	90,450
Strategiebericht–Letztfassung	64,767	64,045	68,980	73,723	76,902	79,380	81,780	81,250	84,000	87,150	90,450
Differenz in Mrd. EUR und in %	0,000	0,000	3,213	5,525	5,468	6,271	– 2,198	– 5,720	– 6,397	– 4,040	0,000
	0,0 %	0,0 %	4,9 %	8,1 %	7,7 %	8,6 %	– 2,6 %	– 6,6 %	– 7,1 %	– 4,4 %	0,0 %
letztgültiges BFG	64,767	64,045	68,980	73,723	76,902	79,380	81,780				
Einzahlungen (brutto)	63,314	65,492	69,858	73,153	76,370	78,503					
Differenz zw. Einzahlungen und Strategiebericht–Erstfassung in Mrd. EUR und in %	– 1,453	1,447	4,091	4,955	4,936	5,394					
	– 2,2 %	2,3 %	6,2 %	7,3 %	6,9 %	7,4 %					

¹ darin enthalten die geplanten finanziellen Auswirkungen der Steuerreform 2015/2016

Quellen: Strategieberichte; BFG; BRA

Mit Ausnahme des Jahres 2009 fielen die Einzahlungen aus öffentlichen Abgaben (brutto) aus dem Finanzierungshaushalt wesentlich höher aus als geplant (Erstschätzung). Je weiter der Planungszeitraum in der Zukunft lag, desto größer war die Differenz. 2014 waren die tatsächlichen Einzahlungen um 5,394 Mrd. EUR höher als die ersten Planwerte.

Das BMF plante zwischen 2009 und 2019 eine Steigerung bei den Einzahlungen aus öffentlichen Abgaben (brutto) in Höhe von 25,683 Mrd. EUR bzw. um 40 %. Ein Vergleich des Planwerts 2019 mit dem Erfolg 2009 ergab sogar eine Steigerung von 27,136 Mrd. EUR bzw. 43 %.

Ein Vergleich zwischen den bereits abgeschlossenen Jahren 2009 und 2014 zeigte, dass die Einzahlungen aus öffentlichen Abgaben um 15,189 Mrd. EUR (von 63,314 Mrd. EUR auf 78,503 Mrd. EUR) bzw. um 24 % stiegen. Der Verbraucherpreisindex 86 erhöhte sich laut Statistik Austria im gleichen Zeitraum hingegen nur um 11,6 % (von 163,7 auf

