



REPUBLIK ÖSTERREICH
Parlament

Budgetdienst

Bericht des Budgetdienstes zur Evaluierung der Haushaltsrechtsreform

18. Februar 2015



Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Wesentliche Anliegen an die Evaluierung.....	3
2 Verbesserung der Budgetunterlagen.....	5
3 Weiterentwicklung der Vollzugsberichte	10
4 Budgethoheit des Nationalrats.....	14
5 Stärkere Relevanz der Ergebnisrechnung	17
6 Optimierung des Rücklagensystems	19
7 Schärfung der Wirkungsorientierung	25
8 Fokussierung der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung	28
9 Verbesserung des Budgetprozesses.....	31
10 Anpassung an das Europäische Semester	34
11 Rechtliche Verankerung von Informationsrechten des Budgetdienstes	37



1 Wesentliche Anliegen an die Evaluierung

Wesentliche Ziele der Haushaltsrechtsreform waren die Integration von Wirkungen und Leistungen in das Budget, die Erhöhung der Transparenz im gesamten Budgetprozess, Anreize zu einer effizienteren Mittelverwendung, die Einführung eines neuen Rechnungswesens und eine verstärkte Planbarkeit des Budgets unter Rücksichtnahme auf die jeweilige Konjunkturentwicklung. Durch die Einführung eines integrierten doppelten Rechnungswesens mit einer Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögensrechnung und der Wirkungsorientierung auf sämtlichen Budgetebenen konnten dabei deutliche Fortschritte erzielt werden. Das neue Rechnungswesen ermöglicht durch unterschiedliche Betrachtungsweisen eine bessere Analyse der Finanzlage des Bundes und die Wirkungsinformation fördert die Verantwortlichkeit für die Ergebnisse. Die Haushaltsrechtsreform hat daher auch große internationale Beachtung gefunden. Die ersten praktischen Erfahrungen mit der Haushaltsrechtsreform haben jedoch auch gezeigt, dass einige Nachschärfungen erforderlich sind und dass mehr Informationen nicht immer mit mehr Transparenz verbunden sind.

Der Budgetdienst wurde daher von den BudgetsprecherInnen der parlamentarischen Klubs beauftragt, diese bei der Evaluierung der bisherigen Auswirkungen der Haushaltsrechtsreform zu unterstützen. Der Bericht des Budgetdienstes zur Evaluierung der Haushaltsrechtsreform fokussiert auf die Perspektive des Parlaments. Budgetinformationen sind eine zentrale Voraussetzung für das Parlament, das Budget zu genehmigen und die Rechenschaftspflicht der Regierung geltend zu machen. Ziel ist es, Informationen effektiv für die politische Debatte und Budgetkontrolle aufzubereiten und die Transparenz der Budgetprozesse für die Öffentlichkeit zu erhöhen.

Grundlage des Berichts des Budgetdienstes bilden insbesondere die Erkenntnisse aus den Debatten im Budgetausschuss seit der Umsetzung der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform, strukturierte Interviews mit den BudgetsprecherInnen und KlubreferentInnen, die Analysen des Budgetdienstes zu den Budgetdokumenten und -berichten sowie Gespräche mit Budgetverantwortlichen der Ressorts. Da nur Bereiche angesprochen werden, in denen noch Verbesserungsbedarf besteht, ist er nicht als umfassende Evaluierung der Haushaltsrechtsreform zu verstehen.



Der Bericht adressiert die im Arbeitsprogramm der Bundesregierung 2013 bis 2018 für die Evaluierung der Haushaltsrechtsreform vorgesehenen Themenbereiche und darüber hinaus Problemstellungen, die für die Budgetberatungen im Parlament von besonderem Interesse sind. In der nachfolgenden Analyse werden folgende Themen behandelt:

- Erhöhung der Transparenz durch Verbesserung der Budgetunterlagen
- Weiterentwicklung des Berichtswesens zum Budgetvollzug
- Sicherung einer ausreichenden Budgethoheit des Nationalrats
- Stärkung der Relevanz der Ergebnisrechnung
- Optimierung des Rücklagensystems
- Schärfung der Ausrichtung der Wirkungsorientierung
- Fokussierung der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA)
- Verbesserung des Budgetprozesses und Anpassung an das Europäische Semester
- Rechtliche Verankerung von Informationsrechten des Budgetdienstes

Der Bericht folgt zu den einzelnen Themen einem einheitlichen Aufbau, indem jeweils eine Problemanalyse vorangestellt wird, in die auch die wesentlichen Kritikpunkten aus den Gesprächen mit den BudgetsprecherInnen und KlubreferentInnen eingearbeitet wurden, und daran anknüpfend mögliche Lösungsansätze aufgezeigt werden. Diese Lösungsansätze bilden eine Grundlage für den nachfolgenden Diskussionsprozess und müssten in der Folge im Detail weiter konkretisiert und mit der Verwaltung abgestimmt werden.



2 Verbesserung der Budgetunterlagen

2.1 Problemanalyse

Mit dem neuen Haushaltsrecht haben sich die Budgetformate und die Budgetunterlagen wesentlich verändert. Im zweiten Jahr der Haushaltsrechtsreform ist die Zufriedenheit mit den Budgetunterlagen im Parlament, trotz einigen teilweise auch vom Budgetdienst angeregten Verbesserungen (z.B. Zusätzliche Übersichten, Darstellung der mittelfristigen Perspektive bei den Angaben zur Wirkungsorientierung, Ergänzung der Teilhefte um die Wirkungsziele), insgesamt nicht wesentlich gestiegen. Es besteht nach wie vor Verbesserungsbedarf, um die Aussagekraft, die Lesbarkeit und die Übersichtlichkeit der neu gestalteten Budgetunterlagen zu erhöhen.

Einige **generelle** Kritikpunkte an Budgetunterlagen wurden von allen BudgetsprecherInnen geäußert und gelten für eine Reihe von Dokumenten, die mit dem Budget bzw. mit dem Finanzrahmen vorgelegt werden.

Zentrale Entwicklungen in den jeweiligen Untergliederungen und die der Budgetierung zugrundeliegende Annahmen werden nicht ausreichend erläutert. Die politischen Schwerpunkte und die maßgeblichen budgetären Umstände sind oft nur schwer erkennbar. Es fehlen in den Unterlagen kompakte Zusammenfassungen und Überblicksdarstellungen bzw. Übersichten, Tabellen werden nicht oder nicht ausreichend erläutert oder auf Besonderheiten wird nicht hingewiesen. Zudem fehlen wichtige Informationen für die Einschätzung der Voranschläge, wie z.B. zu den Budgetrisiken, den Gründen für Änderungen oder den Berechnungsgrundlagen für wesentliche Budgetpositionen.

Ein weiterer genereller Kritikpunkt betrifft die Unübersichtlichkeit und mangelnde LeserInnenfreundlichkeit der mit der Haushaltsrechtsreform neu gestalteten Budgetunterlagen. Bemängelt wird insbesondere die schwer unterscheidbare und daher unübersichtliche Darstellung von Finanzierungs- und Ergebnishaushalt sowie die Zersplitterung relevanter Informationen, die aus verschiedenen Dokumenten zusammengeführt werden müssen. Sprechende Bezeichnungen für wesentliche Mittelallokationen sind oft nur dem sehr umfangreichen Verzeichnis veranschlagter Konten (VVK) zu entnehmen.



Zu den **Einzelunterlagen** bestehen folgende konkreten kritischen Anmerkungen:

- Der **Budgetbericht** stellt ein zentrales und wichtiges Element der Budgetunterlagen dar, hat aber teilweise an Transparenz und Aussagekraft verloren. **Zentrale** Entwicklungen in den jeweiligen Untergliederungen und die der Budgetierung zugrundeliegenden Annahmen (z.B. zu den Öffentlichen Abgaben, dem Arbeitsmarkt, den Finanzierungen und Währungstauschverträgen) werden weder im Budgetbericht noch in den Teilheften ausreichend erläutert. Risikoeinschätzungen zu veranschlagten Auszahlungen (Aufwendungen) und Einzahlungen (Erträgen) fehlen gänzlich.
- Die **Teilhefte** geben keinen kompakten Überblick über die Untergliederungsentwicklung und die wesentlichen Problemstellungen bei den einzelnen Globalbudgets. Die Finanzinformation ist wenig sprechend und die Erläuterungen bieten zumeist wenig zusätzlichen Informationsgehalt über die Mittelallokationen. Der Adressat der Teilhefte ist unklar, wichtige Informationen (z.B. Transferempfänger) finden sich nur im Verzeichnis veranschlagter Konten.
- Die auf alle drei Budgetebenen verteilten **Wirkungsinformationen** sind sehr umfangreich und detailliert. Der Gesetzesbeschluss bis zur Globalbudgetebene umfasst insgesamt rd. 660 Kennzahlen (siehe Pkt. 8).
- Das Ausmaß der inhaltlichen **Erläuterungen** der **Ein- und Auszahlungsschwerpunkte** auf den unterschiedlichen Ebenen der Budgetstruktur (Untergliederung, Globalbudget und Detailbudgets) ist nicht konsistent und qualitativ sehr unterschiedlich.
 - Während im Strategiebericht zur mittelfristigen Budgetplanung Auszahlungsschwerpunkte auf Ebene der Untergliederungen definiert werden, finden sich diese in der jährlichen Budgetplanung erst auf der untersten Detailbudgetebene.
 - Im Budgetbericht werden auf Ebene der Untergliederungen wesentliche Entwicklungen im Ergebnis- und Finanzierungshaushalt dargestellt. Die Qualität der Informationen ist jedoch nicht zufriedenstellend, oft werden nur Differenzen zum Vorjahreserfolg angeführt und nicht ausreichend erläutert.



- Die Globalbudgets, die die nächstfolgende Ebene bilden und vom Gesetzesbeschluss mitumfasst sind, werden inhaltlich nicht erläutert, bilden jedoch den Anknüpfungspunkt für Maßnahmen im Rahmen der Wirkungsorientierung.
 - Erst auf der tiefsten Ebene der Budgetstruktur, den nur verwaltungsintern verbindlichen Detailbudgets, erfolgen umfassendere Erläuterungen zu den Mittelaufbringungs- und Mittelverwendungsschwerpunkten (inkl. der Angaben zu Mittelaufbringungen und Mittelverwendungen von besonderer Budget- und Steuerungsrelevanz). Dabei haben die Ressorts die gesetzlichen Vorgaben bislang sehr unterschiedlich erfüllt. Inhaltliche Erläuterungen sind generell nur qualitativ, es sind kaum mengenmäßige Abschätzungen (Erläuterungen der Budgetzahlen, Mengengerüste, Grundlagen zu Transferempfängern) enthalten. Die auf der DB-Ebene vorgesehen Erläuterungen der wesentlichen Veränderungen gegenüber dem Vorjahr fehlen häufig oder sind sehr knapp.
 - Die am Ende des Teilheftes vorgesehene Übersicht über die Mittelaufbringungen und Mittelverwendungen von besonderer Budget- und Steuerungsrelevanz ist häufig gar nicht vorhanden, es fehlen dazu durchgängig Erläuterungen, Vorjahresvergleiche oder Zeitreihen.
- Im **Strategiebericht** und im **Budgetbericht** fehlen ressortübergreifende Darstellungen von wesentlichen Querschnittsmaterien (wie z.B. Wirtschaftsförderung, Klimaschutz, Entwicklungspolitik, Kapitalmarkt) gänzlich oder weitgehend.
 - Der **Strategiebericht** enthält übersichtliche und standardisierte Darstellungen, nimmt aber zu wenig Bezug auf das Regierungsprogramm, die Strategien der einzelnen Budgetbereiche und deren budgetpolitische Implikationen. Er ist daher in der gegenwärtigen Form für grundsätzliche Diskussion über politische Ziele und Strategien nur bedingt geeignet.



2.2 Lösungsansätze

Budgetinformationen sind eine zentrale Voraussetzung für das Parlament, das Budget zu genehmigen und die Rechenschaftspflicht der Regierung geltend zu machen. Gemäß den kürzlich veröffentlichten **OECD Governance-Grundsätzen** im öffentlichen Haushaltswesen soll das Budget ein umfassendes, getreues und zuverlässiges Bild der öffentlichen Finanzen liefern. Verständliche, faktenbasierte Budgetdokumente sollen als Informationsquellen in allen Phasen der politischen Entscheidungsprozesse sowie auch des Budgetvollzugs zur Verfügung gestellt werden. Budgetinformation soll so zeitgerecht vorgelegt werden, dass eine umfassende Diskussion und Debatte über politische Entscheidungen während der Budgeterstellung, dem Budgetvollzug und nach dem Ende des Finanzjahres möglich sind.

Bei einer Überarbeitung der Budgetunterlagen und der Vollzugsberichte muss der Grundsatz der Wesentlichkeit der Information und des Nutzens für die parlamentarischen Beratungen im Fokus stehen. Wenn die zentralen Problemstellungen und maßgeblichen budgetären Umstände stärker in den Vordergrund gerückt werden, kann der Umfang der Berichterstattung durchaus reduziert und der Nutzen für das Parlament, aber auch für die Öffentlichkeit trotzdem gesteigert werden.

Aus den aufgezeigten Problemstellungen ergeben sich folgende Vorschläge für Lösungsansätze:

- Die **Budgetunterlagen** sollten Überblickdarstellungen, politische Schwerpunkte, relevante Entwicklungen und Veränderungen gegenüber Vorjahr/en stärker hervorheben.
- Der **Budgetbericht** bzw. die Erläuterungen zu den betreffenden Untergliederungen und Globalbudgets sollten um zusätzliche Qualitätselemente ergänzt werden. Zu den wesentlichen konjunkturabhängigen Ausgaben- und Einnahmenpositionen sollten daher Informationen zu den Planungsgrundlagen und den Auswirkungen von Veränderungen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (z.B. des Wachstums, der Beschäftigung, des faktischen Pensionsantrittsalters oder des Zinsniveaus) bereitgestellt werden. Insbesondere sollten die Annahmen für variable Budgetpositionen, die Einschätzung von Budgetrisiken sowie die Grundlagen und Methoden der Steuerschätzungen und der Zinsenveranschlagung offengelegt werden.



- Der **Finanzierungs-** und der **Ergebnishaushalt** sollten zumindest optisch leichter unterscheidbar sein (z.B. durch Farbsysteme oder andere Gliederungselemente). Die parallele Darstellung sämtlicher Finanzinformationen könnte jedoch generell überdacht werden, indem eine Konzentration auf einen detaillierter dargestellten führenden Haushalt erfolgt (siehe dazu Pkt. 5).
- Im **Teilheft** sollten rasch die Schwerpunkte der jeweiligen Untergliederung auffindbar sein und die wesentlichen Veränderungen gegenüber dem Vorjahr und zukünftigen Entwicklungen erläutert werden (vgl. den früheren Arbeitsbehelf zu den Budgetunterlagen).
- Erläuterungen (z.B. von Mittelaufbringungs- und Mittelverwendungsschwerpunkten) sollten konsistent und auf den entsprechenden Ebenen der Budgetstruktur die jeweils relevanten Informationen verständlich darstellen.
- Der **Strategiebericht** sollte die budgetären Auswirkungen von ressortübergreifenden Strategien und Zielsetzungen sowie die Maßnahmen zur Umsetzung des Regierungsprogramms stärker berücksichtigen. Wichtige Querschnittsmaterien sollten im Strategiebericht (und ebenso im Budgetbericht) gesondert dargestellt werden.



3 Weiterentwicklung der Vollzugsberichte

3.1 Problemanalyse

Zum Budgetvollzug wurde im Rahmen der Haushaltsrechtsreform ein umfangreicheres Berichtswesen eingeführt, um die parlamentarische Kontrolle der Vollziehung effektiver zu gestalten. Dadurch sollte ein Ausgleich für den Budgetbeschluss des Nationalrates auf einer deutlich höher aggregierten Ebene (74 Globalbudgets anstelle von 1.100 Haushaltsansätzen) und der damit einhergehenden höheren Flexibilität der Verwaltung geschaffen werden. In der Praxis hat sich gezeigt, dass der größere Umfang an Information nicht immer mit mehr Transparenz verbunden ist.

Kritik äußerten die BudgetsprecherInnen und KlubreferentInnen zum einen an Inhalten der Vollzugsberichte, zum anderen werden die Zeitpunkte der Berichterstattung und die Abläufe bei der Behandlung der Berichte (siehe Punkt 9) als optimierungsbedürftig angesehen. Die Berichte zum Budgetvollzug weisen eine sehr unterschiedliche Qualität auf. Generell soll die Aussagekraft der Berichte erhöht werden. Als negative Beispiele wurden der Förderungsbericht, der Bericht zu den Vorbelastungen und der Bericht zu Stundungen, Verzicht auf Forderungen genannt. Berichte, die nur Zahleninformation (Tabellen) beinhalten werden als nur eingeschränkt nützlich angesehen, wesentliche Entwicklungen und Veränderungen sollten jedenfalls erläutert werden. Positiv beurteilt wurden die Berichte zur Finanzmarktstabilität, zum ESM und zum Zahlungsbilanzstabilitätsgesetz, allerdings bieten diese häufig nur eine Nachschau und geben keinen Ausblick.

Die Analysen des Budgetdienstes zu den einzelnen Berichten enthielten vielfach auch Hinweise und Anregungen zur Berichtsgestaltung, die jedoch nur teilweise aufgegriffen wurden (z.B. beim Bericht zum Finanz- und Beteiligungscontrolling).

In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Nutzung von Berichten sehr wesentlich durch die Aussagekraft und Qualität der Inhalte mitbestimmt wird. Aus dem Umstand, dass ein Bericht nicht oder nur sehr eingeschränkt für eine Debatte im Budgetausschuss genutzt wird kann daher nicht geschlossen werden, dass die entsprechende Information nicht erforderlich ist. Es ist vielmehr wahrscheinlich, dass der Inhalt oder die Qualität des Berichtes nicht ausreichend den Bedürfnissen des Nationalrates entspricht.



3.2 Lösungsansätze

Die Qualität eines Berichtes ist insbesondere auch dadurch gekennzeichnet, dass maßgebliche (budgetäre) Umstände verständlich und nachvollziehbar dargestellt werden und für die Abgeordneten mit zumutbarem Zeit- und Informationsaufwand erkennbar sind.

Der Budgetdienst hat in mehreren Analysen darauf hingewiesen, dass die Aussagekraft der vorgelegten Dokumente für die Budgetberatungen und die laufende Kontrolltätigkeit nicht den Erfordernissen entspricht. Nachfolgend werden generelle Lösungsansätze angeführt:

- Den Berichten sollte im Regelfall eine Kurzdarstellung der relevanten Aussagen vorangestellt werden (Management Summary).
- Nur tabellarische oder ziffernmäßige Aufstellungen ohne inhaltliche Erläuterungen (wie z.B. bei den Monatserfolgen) reichen zur sachgerechten Information des Budgetausschusses nicht aus und sollten künftig daher entsprechend ergänzt werden.
- Die Erläuterungen der Berichte sollte jedenfalls eine qualitative Darstellung von wesentlichen Abweichungen zum Budget, von relevanten oder außergewöhnlichen Entwicklungen sowie von Veränderungen zum Vorjahr umfassen.
- Einige Berichte könnten zu einzelnen Terminen in einem umfassenderen Vollzugsbericht zusammengefasst werden (z.B. Monatserfolge mit den Vorbelastungen und MVÜs jeweils zum Quartalsende, allenfalls auch mit dem Bericht zum Gebarungserfolg bzw. Budgetcontrolling).
- Bei einzelnen Berichten könnten Terminänderungen den Aufwand reduzieren und die Aussagekraft erhöhen (z.B. halbjährlicher Beteiligungs- und Finanzcontrollingbericht statt zum 1. und 3. Quartal).

Den Informationen der Verwaltung zum Budgetvollzug wird in den OECD Governance-Grundsätzen im öffentlichen Haushaltswesen auch eine zentrale Bedeutung für die Rechenschaftspflicht der Regierung und die Budgetkontrolle zugeschrieben.

Die Vorschläge des BMF zum teilweisen Entfall von Berichten, weil diese ohnehin durch den Bundesrechnungsabschluss (BRA) abgedeckt werden, sieht der Budgetdienst kritisch. Der BRA kann zeitnahe, verständliche und durch die Verwaltung erstellte und verantwortete Berichte als Instrument der Budgetkontrolle nicht ersetzen. Im Gegensatz zur gesamthaften und überblicksmäßigen Darstellung im BRA steht bei einzelnen Vollzugsberichten ein



besonderes Thema im Vordergrund, in dem die Verwaltung die wesentlichen Entwicklungen aus ihrer Sicht eingehend erläutern sollte.

Im Folgenden finden sich Vorschläge des Budgetdienstes für einige ausgewählte Berichte, die er in seinen Analysen teilweise bereits umfangreicher dargelegt hat:

3.2.1 Monatserfolge

Die Monatserfolge sind ein wichtiges Element für die laufende Kontrolle und die politische Arbeit, in der derzeitigen Form aber wenig nützlich, weil sie nur Tabellen ohne Erläuterungen und Ausblick enthalten. Die Aussagekraft der Berichte könnte durch Erläuterungen großer bzw. wichtiger Budgetpositionen (z.B. zum Bankenpaket oder den Steuerschätzungen) und relevanter Abweichungen deutlich erhöht werden, weil die rein ziffernmäßige Darstellung diese Entwicklungen teilweise nicht erkennen lässt. Damit würden sich auch einzelne parlamentarische Anfragen erübrigen.

3.2.2 Vorbelastungen

Die im Bericht über die Genehmigung von Vorbelastungen enthaltenen Angaben waren bislang nur beschränkt aussagekräftig. Im aktuell vorliegenden Bericht über das 4. Quartal 2014 wurde nunmehr eine Anregung des Budgetdienstes aufgenommen und für jedes genehmigte Vorbelastungsvorhaben eine Aufgliederung der budgetären Belastung auf die nächsten fünf bzw. alle weiteren Jahre angeschlossen. Für eine bessere Gesamteinschätzung der budgetären Belastungen der Folgejahre sollte der Bericht noch um Angaben zum Stand aller bestehenden Vorbelastungen für das betreffende Globalbudget und der Verteilung auf die nächsten fünf Jahre ergänzt werden.

3.2.3 Gebarungsvollzug und Budgetcontrolling

Der Budgetcontrollingbericht des Bundesministers für Finanzen Jänner bis April 2014 enthielt keine Vorschau zur voraussichtlichen Budgetentwicklung. Budgetcontrollingberichte sollten eine Prognose des voraussichtlichen Jahresergebnisses enthalten, prognostizierte wesentliche Abweichungen vom Voranschlag darstellen und begründen sowie beabsichtigte Gegensteuerungsmaßnahmen quantifizieren. Der Bericht sollte mögliche Risiken aufzeigen und näher erläutern.



3.2.4 Beteiligungs- und Finanzcontrolling

Wesentlich verbessert hat sich der Bericht zum Finanz- und Beteiligungscontrolling, der nunmehr eine Berichterstattung auf Einzelunternehmensebene vorsieht und sich nicht mehr lediglich auf die Zusammenfassung sämtlicher Unternehmen einer Untergliederung beschränkt. Aus Sicht des Budgetdienstes sind die Beteiligungs- und Finanzcontrollingberichte für Kontrolle und Budgetgenehmigung auch weiterhin erforderlich. Erwogen werden könnte jedoch eine Änderung der Stichtage für die Berichtstermine.

3.2.5 Förderungsbericht

Der Förderungsbericht 2013 wurde erstmals nach den Bestimmungen des BHG 2013 erstellt. Er erfüllt zwar die gesetzlichen Vorgaben, um die Förderungsmaßnahmen des Bundes überschaubar und transparent zu machen und eine systematisierte Grundlage für eine Effizienzkontrolle zu schaffen, wäre jedoch eine wesentliche Weiterentwicklung erforderlich. Die Analyse des Budgetdienstes zum Förderungsbericht 2013 enthält mehrere Vorschläge zur Erhöhung der Aussagekraft (z.B. Ergänzung um qualitative Aussagen zu einzelnen Förderungsbereichen, vermehrte Berechnungen der Einnahmeausfällen durch indirekte Förderungen, Nutzung der Transparenzdatenbank für den Bericht).

3.2.6 Haftungen

Der Bericht über die Bundeshaftungen 2014 wurde im Vergleich zum Vorjahr um eine Vorbemerkung ergänzt. Ziel ist es demnach darzulegen, dass die Haftungsübernahmen und der damit erreichte Haftungsstand den gesetzlichen Haftungsrahmen nicht überschreiten. Für ausführlichere Erläuterungen wird auf den (vorläufigen) Bundesrechnungsabschluss verwiesen. Aus Sicht des Budgetdiensts kann der BRA einen zeitnahen und ausreichend erläuterten Bericht der Verwaltung an den Budgetausschuss nicht ersetzen. Es erscheint aber jedenfalls zweckmäßig, die Darstellung des aktuellen Berichtes mit den Berichtsformaten des BRA zu harmonisieren.

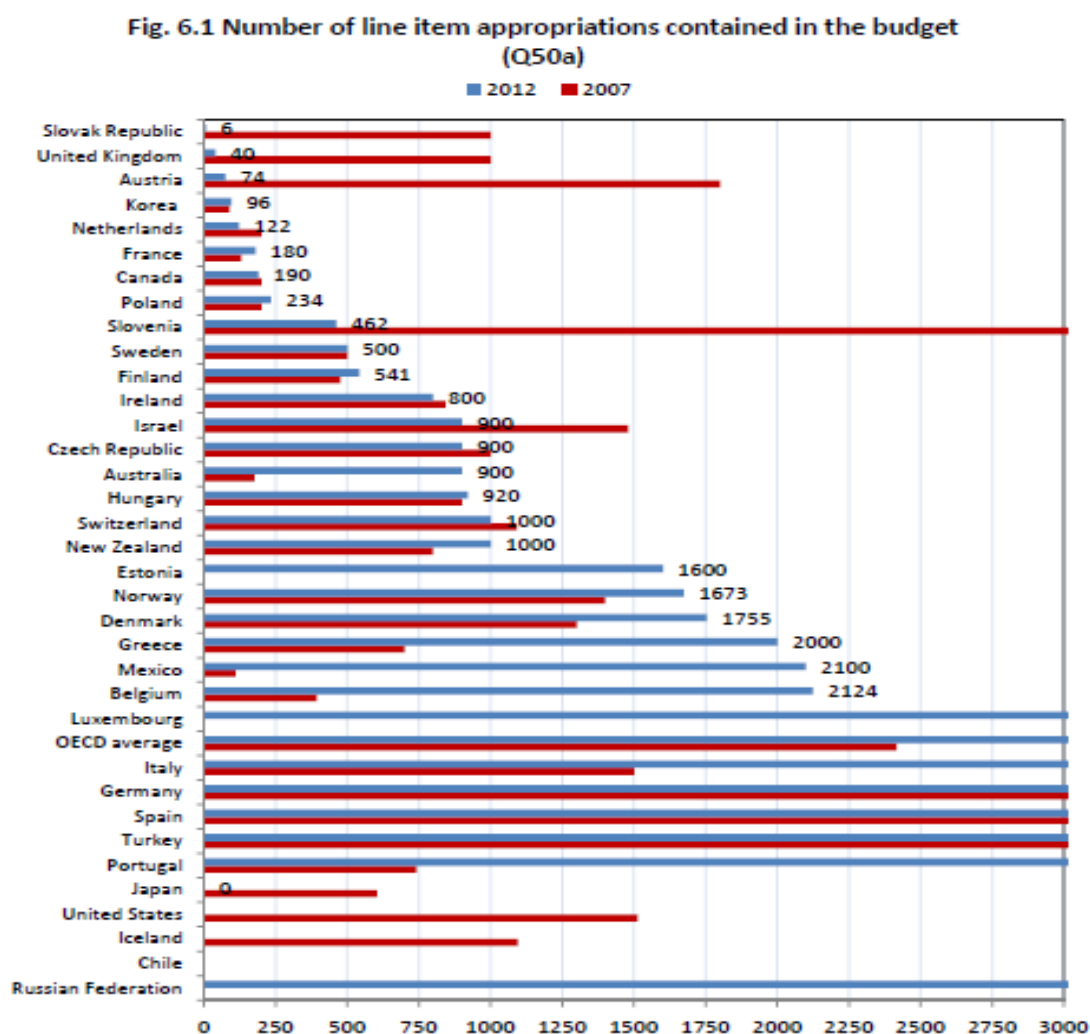


4 Budgethoheit des Nationalrats

4.1 Problemanalyse

In Bezug auf das Budgetgenehmigungsrecht des Nationalrates war die zweite Etappe der Haushaltsrechtsreform mit wesentlichen Änderungen verbunden. Anstelle der früheren rund 1.100 einzelnen Haushaltsansätze umfasst die Budgetgenehmigung nunmehr nur noch 74 Globalbudgets. Der Budgetbeschluss auf einer deutlich höher aggregierten Ebene schränkt die Steuerungs- und Abänderungsmöglichkeiten des Nationalrats tendenziell ein und führt dadurch zu einer Verlagerung der Budgetbefugnisse von der Gesetzgebung zur Vollziehung, die über erweiterte Möglichkeiten zur Mittelumschichtung verfügt.

Die Anzahl einzelner Mittelzuweisungen im Budget ist damit im internationalen Vergleich sehr gering, wie aus der nachfolgenden Darstellung ersichtlich:

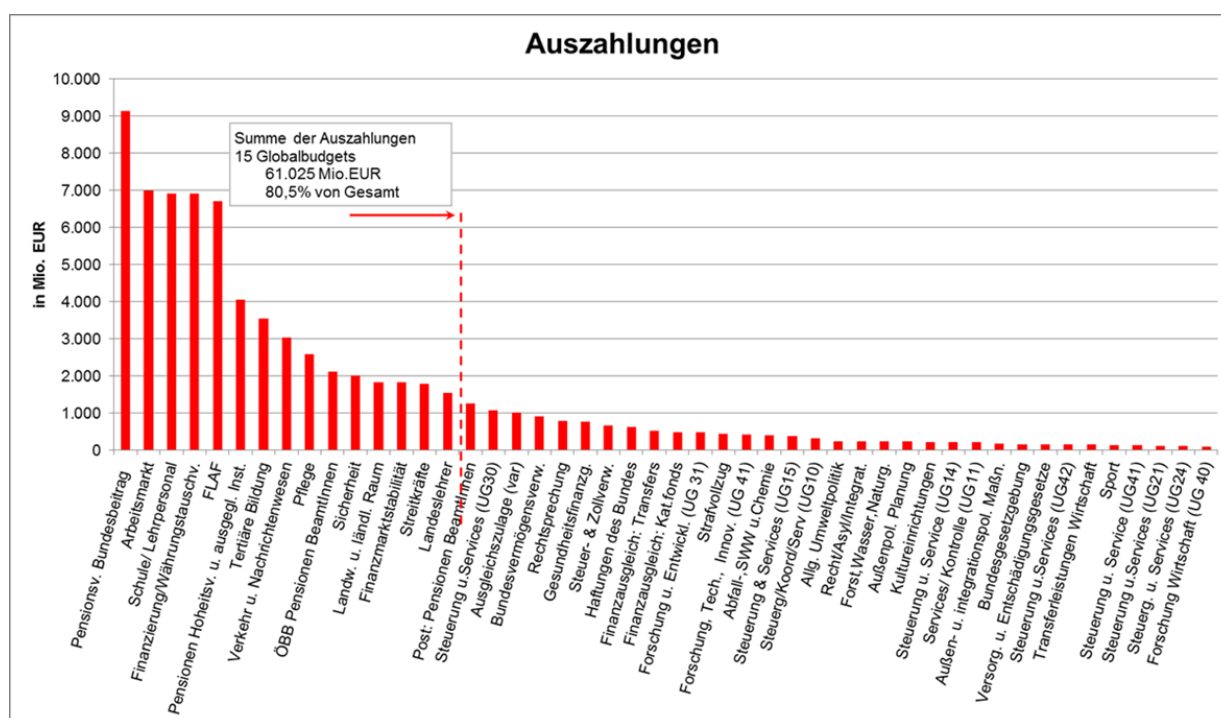


Quelle: OECD, Results of the 2012 OECD Budget Practices and Procedures Survey, Draft, 2013



Diese Veränderung war bei der Beschlussfassung der Haushaltsrechtsreform grundsätzlich beabsichtigt, wenngleich in den vorangehenden Diskussionen im Beirat zur Haushaltsrechtsreform zunächst noch von einer größeren Anzahl von Globalbudgets ausgegangen wurde.

Das BHG 2013 sieht zur Budgetstruktur die Aufteilung der Untergliederungen in Globalbudgets (sachlich zusammengehörender Verwaltungsbereich mit gleichgerichtetem Leistungsspektrum) und in Detailbudgets (erster und allenfalls auch zweiter Ebene) vor. Zur Anzahl der Globalbudgets bestehen keine Vorgaben, außer dass eine Untergliederung nur in Ausnahmefällen in nur ein Globalbudget unterteilt werden kann. Im BFG werden die Untergliederungen derzeit in maximal vier Globalbudgets unterteilt. Einige Ressorts weisen neben dem zentralen Ressortbudget, das durchgängig im Globalbudget Steuerung und Services veranschlagt wird, aber sehr unterschiedliche Inhalte aufweist, nur ein bis zwei weitere Globalbudgets aus. Zudem sind die Budgetbeträge sehr unterschiedlich auf die 74 Globalbudgets verteilt, so dass rd. 80 % der Auszahlungen lediglich auf 15 Globalbudgets entfallen (siehe auch Detaildarstellung im Anhang).



Quelle: Bundesfinanzgesetz 2015, Auszahlungen, eigene Darstellung



Die Budgetstruktur der Ressorts (Anzahl der Globalbudgets und Detailbudgets) ist sehr unterschiedlich, einzelne Globalbudgets sind sehr hoch aggregiert. Es besteht zudem eher der Wunsch der Ressorts zur weiteren Reduktion von Globalbudgets, um eine Bindungswirkung oder teilweise schwierigere Mittelumschichtungen zu vermeiden.

Wesentliche Allokationsentscheidungen in politisch relevanten Sachbereichen werden damit auf die Ebene der Detailbudgets verlagert, die zwar in der Anlage I zum BFG ausgewiesen werden, jedoch nicht mehr von der Bindungswirkung mitumfasst sind. Der Nationalrat war in die ursprüngliche Gestaltung der Budgetstruktur nicht einbezogen. Eine Abänderung durch den Budgetbeschluss wäre technisch sehr aufwändig.

4.2 Lösungsansätze

Aus Sicht des Budgetdienstes sollte die Anzahl der Globalbudgets im Bundesvoranschlagsentwurf keinesfalls verringert werden, weil dadurch die Eingriffsmöglichkeiten des Nationalrates weiter erschwert würden. Die Möglichkeiten zur Veranschlagung sachlich gegliederter Verwaltungsbereiche könnte noch umfassender genutzt werden, um damit die Transparenz des Budgets weiter zu steigern und Steuerungsmöglichkeiten des Nationalrats auszuweiten:

- Im Rahmen der Evaluierung der Haushaltsrechtsreform könnte auch die Aufteilung in sachlich zusammengehörende Verwaltungsbereiche (Globalbudgets) und die derzeitige Budgetstruktur thematisiert werden.



5 Stärkere Relevanz der Ergebnisrechnung

5.1 Problemanalyse

Mit der Einführung des Ergebnishaushalts und des Vermögenshaushalts sind zwei wesentliche Elemente der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform umgesetzt worden, die zu mehr Transparenz und verbesserten Entscheidungsgrundlagen führen sollten. Der auf Basis des neuen Verrechnungssystems erstellte BRA 2013 mit den drei Komponenten Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögensrechnung ermöglichte dadurch erstmals unterschiedliche Sichtweisen auf den Budgetvollzug des betreffenden Jahres und enthielt gegenüber den Vorjahren eine Vielfalt an zusätzlichen und neuen Informationen.

Die Parallelität von Ergebnis- und Finanzierungshaushalt führte aus Sicht der BudgetsprecherInnen jedoch auch zu erheblicher Unübersichtlichkeit und zu einer Verdoppelung des Zahlenmaterials in den Budgetunterlagen, obwohl die Unterschiede nur in wenigen Untergliederungen bedeutsam sind. Diese bringt auch Vollzugsprobleme (z.B. bei Mittelumschichtungen, bei Mittelverwendungsüberschreitungen im Ergebnishaushalt oder bei den Auswirkungen auf die Rücklagengebarung).

Die bisherigen Erfahrungen mit der Ergebnis- und der Vermögensrechnung zeigen überdies, dass diesen Instrumenten in der Praxis noch zu geringe Relevanz zukommt und dass der Mehrwert bisher noch wenig sichtbar ist. Dies ist einerseits dadurch begründet, dass als wesentliche Entscheidungs- und Verhandlungsgrundlage weiterhin fast ausschließlich der Finanzierungshaushalt herangezogen wird und dass der Ergebnishaushalt noch eine Reihe von Mängeln und Fehlern aufweist (z.B. bei der Periodenabgrenzung und den dafür eingesetzten Softwareinstrumenten), die bisher nicht ausreichend adressiert wurden. Die Probleme bewirken auch ein fehlendes Vertrauen in die Resultate der Ergebnisrechnung. Diese wird daher z.B. von der Statistik Austria noch nicht für die Berechnung der Maastricht-Ergebnisse herangezogen, obwohl die Systematik der Periodenabgrenzung eine größere Nähe zum ESVG 2010 aufweist, als dies bei der Finanzierungsrechnung der Fall ist.



5.2 Lösungsansätze

Die Ergebnisrechnung liefert durch die periodengerechte Abgrenzung des Ressourcenbedarfs grundsätzlich sowohl bei der Budgetierung als auch beim Budgetvollzug verbesserte Informationen über die Kosten von Budgetentscheidungen. Mit der Ergebnisrechnung wird ein Fokus auch auf die Entwicklung des Vermögens gelegt und es wird deutlich, dass das Vermögen bzw. die Fremdmittel auch bei der Budgetierung in Betracht gezogen werden müssen. Investitionen können den Abschreibungen gegenüber gestellt werden, der Wertverzehr bei Vorräten und Vermögensgegenständen ist zu bewerten.

Auch die Entwicklungen auf europäischer Ebene (Bestrebungen der Kommission zur Vereinheitlichung des öffentlichen Haushaltwesens auf Basis der EPSAS, durch die die IPSAS an die europäischen Erfordernisse angepasst werden sollen) legen nahe, dem Ergebnishaushalt künftig eine stärkere Bedeutung beizumessen. Dies könnte durch folgende Maßnahmen erfolgen:

- Die Zusatzinformationen aus dem Ergebnishaushalt sollten besser aufbereitet und erläutert werden (z.B. durch graphische Darstellungen), insbesondere bei Untergliederungen mit bedeutenderen Unterschieden zwischen Finanzierungshaushalt und Ergebnishaushalt (z.B. Untergliederungen mit hohen Vermögens- oder Forderungsbeständen, UG 41-Verkehr, Innovation und Technologie, UG 58-Finanzierungen, Währungstauschverträge).
- Mängel des Ergebnishaushalts sollten in einer Qualitätsoffensive unter Nutzung der Prüfungsergebnisse des RH rasch beseitigt und die operative IT-Unterstützung rasch verbessert werden.
- Eine umfassende Bereinigung der Parallelität könnte dadurch bewirkt werden, dass ein Haushalt zum führenden Haushalt für Budgetierung und Verrechnung bestimmt wird. Der zweite Haushalt würde dabei durch eine Differenzdarstellung ausgewiesen werden (z.B. Investitionshaushalt und Mittelflussrechnung als Ergänzung zum führenden Ergebnishaushalt). Eine solche Umstellung sollte entsprechend vorbereitet und unter Berücksichtigung der Entwicklungen auf europäischer Ebene erfolgen.



6 Optimierung des Rücklagensystems

6.1 Problemanalyse

Durch die Neuregelung des Rücklagensystems gehen nicht verbrauchte Budgetmittel¹ den Ressorts nicht verloren, sondern können auf Ebene der Detailbudgets einer Rücklage zugeführt und zu einem späteren Zeitpunkt in Anspruch genommen werden. Die Rücklagenentnahme ist mit wenigen Ausnahmen (z.B. aus zweckgebundenen Gebarungen oder der EU-Gebahrung) nicht an den ursprünglichen Verwendungszweck gebunden. Das neue Rücklagenregime sollte zu einer höheren sachlichen und zeitlichen budgetären Flexibilität für die haushaltsleitenden Organe führen. Damit sollte auch dem sogenannten „Dezemberfieber“ entgegengewirkt werden.

Im neuen System werden Rücklagen erst dann finanziert, wenn sie tatsächlich in Anspruch genommen werden (Zinsersparnis für den Bund). Die Rücklagenbildung reduziert zunächst den Nettofinanzierungsbedarf (das Budgetdefizit), weil diese nicht ergebniswirksam erfasst wird. Erst die Entnahme der Rücklagen wird durch Kreditoperationen finanziert und erhöht dann im Zeitpunkt der Entnahme den Nettofinanzierungsbedarf des Bundes. Solange die Rücklagenbildungen insgesamt die Rücklagenentnahmen übersteigen, reduziert das neue System daher den Nettofinanzierungsbedarf und die Neuverschuldung.

Seit 2009 wurde die Möglichkeit, Rücklagen zu bilden, intensiv in Anspruch genommen. Die Rücklagenbestände sind erheblich angestiegen und betrugen zum 31. Dezember 2013 insgesamt rd. 17,3 Mrd. EUR oder rd. 21,6 % des veranschlagten Auszahlungsvolumens. Bei einzelnen Untergliederungen (z.B. Umwelt, Wirtschaft, Bundesvermögen, Finanzmarktstabilität) ist dieser Anteil bedeutend höher (teilweise über 100 %), wie aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich:

¹ Genauer Verbesserungen gegenüber den budgetierten Saldo aus Auszahlungen und Einzahlungen



Rubrik/UG Bezeichnung	in Mio. EUR	Stand 31.12.2009	Stand 31.12.2010	Stand 31.12.2011	Stand 31.12.2012	Stand 31.12.2013	Anteil an Auszahlungen (BVA 2013)
Rubrik 0,1 Recht und Sicherheit							
01	Präsidentschaftskanzlei	0,64	1,55	2,29	2,46	2,33	29,75%
02	Bundesgesetzgebung	3,83	27,85	45,84	53,74	43,63	32,01%
03	Verfassungsgerichtshof	0,93	1,27	1,22	1,24	0,74	5,80%
04	Verwaltungsgerichtshof	0,33	0,72	0,94	1,06	1,12	6,19%
05	Volksanwaltschaft	0,16	0,52	0,80	2,34	3,16	30,94%
06	Rechnungshof	3,07	4,72	6,48	6,61	7,19	23,48%
10	Bundeskanzleramt	29,53	59,39	69,81	131,83	132,30	39,40%
11	Inneres	57,05	133,75	212,43	315,33	315,51	12,59%
12	Äußeres	28,24	36,58	65,95	116,68	104,25	25,89%
13	Justiz	21,61	50,39	99,73	175,59	246,74	19,14%
14	Militärische Angelegenheiten und Sport	105,86	217,39	268,97	283,75	180,26	8,39%
15	Finanzen	216,04	416,10	602,00	664,23	703,29	58,91%
16	Öffentliche Abgaben	21,73	42,15	81,36	625,17	2,67	
Rubrik 0, 1		489,02	992,38	1.457,80	2.380,04	1.743,19	21,54%
Rubrik 2 Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie							
20	Arbeit	19,86	21,74	54,63	73,81	75,64	1,18%
21	Soziales und Konsumentenschutz	37,59	61,57	54,37	59,06	93,58	3,23%
22	Sozialversicherung	0,04	0,04	0,04	0,04	173,11	1,74%
23	Pensionen	274,45	233,78	66,08	105,16	230,63	2,65%
24	Gesundheit	19,20	30,14	49,07	71,40	69,66	7,52%
25	Familie und Jugend	2,15	3,00	8,32	24,44	48,13	0,73%
Rubrik 2		353,30	350,28	232,52	333,92	690,75	1,95%
Rubrik 3 Bildung, Forschung, Kunst und Kultur							
30	Unterricht, Kunst und Kultur	96,77	242,50	154,75	130,77	59,67	0,70%
31	Wissenschaft und Forschung	75,03	243,50	423,63	515,80	630,74	15,68%
32	Kunst und Kultur	9,44	18,79	0,34	-	0,00	
33	Wirtschaft (Forschung)	35,48	69,90	80,36	71,20	69,57	71,07%
34	Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung)	164,24	240,49	264,45	310,81	349,18	85,98%
Rubrik 3		380,96	815,17	923,52	1.028,58	1.109,16	8,51%
Rubrik 4 Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt							
40	Wirtschaft	103,98	167,35	261,67	373,78	399,76	94,87%
41	Verkehr, Innovation und Technologie	176,96	503,18	557,37	875,63	1.912,42	65,63%
42	Land-, Forst- und Wasserwirtschaft	73,26	113,33	233,53	288,96	224,56	10,73%
43	Umwelt	155,22	180,41	320,57	598,90	811,90	123,34%
44	Finanzausgleich	12,49	7,19	14,98	59,22	86,44	10,75%
45	Bundesvermögen	608,27	1.340,91	1.502,38	2.335,53	2.863,49	126,68%
46	Finanzmarktstabilität	5.514,57	5.514,58	5.437,89	4.415,31	4.600,25	189,37%
Rubrik 4		6.644,73	7.826,94	8.328,40	8.947,35	10.898,81	94,11%
Rubrik 5 Kassa und Zinsen							
51	Kassenverwaltung	404,92	541,98	766,93	326,57	478,35	141,75%
58	Finanzierungen, Währungstauschverträge	711,21	3.048,68	3.992,05	2.323,56	2.435,01	37,42%
Rubrik 5		1.116,14	3.590,65	4.758,98	2.650,12	2.913,36	42,56%
Gesamtsumme aller Rubriken		8.984,15	13.575,42	15.701,22	15.340,01	17.355,26	23,14%

Quelle: BMF Bericht § 47 Abs. 2 Z 2 BHG, 21. März 2014, BVA 2013

Das neue Rücklagensystem weist wesentliche Vorteile auf (z.B. Flexibilität, Anreize zum sparsamen Mitteleinsatz, Aufdeckung von Überbudgetierungen), beinhaltet aber auch Risiken und unerwünschte Wirkungen, insbesondere wenn keine exakte (mittelverwendungs- und mittelaufbringungsseitige) Budgetplanung und Budgetüberwachung erfolgt oder durch laufende Konsolidierungserfordernisse mittelfristige Budgetplanungen verändert werden.



Die Rücklagenbildung erfolgte in den einzelnen Untergliederungen aus unterschiedlichen und wenig transparenten Gründen, zu denen in den Budgetunterlagen kaum Informationen vorliegen. Diese können z.B. in Einsparungen, Projektverzögerungen, Veranschlagung von Zusagerahmen anstelle von Liquiditätserfordernissen bei Förderungen, unerwarteten Mehreinnahmen, der Überbudgetierung von Ausgaben oder der Unterbudgetierung von Einnahmen gelegen sein. Ebenso unklar ist, inwieweit eine freie Verfügbarkeit der Mittel gegeben ist oder diese bereits durch Verträge oder Projekte gebunden sind.

Damit der Bundesminister für Finanzen die Verpflichtung zur budgetären Gesamtsteuerung wahrnehmen kann, hat dieser bei der Rücklagengebarung weitreichende haushaltsrechtliche Befugnisse. Rücklagenentnahmen müssen entweder bereits im Rahmen der Budgeterstellung vom Nationalrat beschlossen werden oder bedürfen im Budgetvollzug der Genehmigung des Finanzministers. Er berücksichtigt dabei die Ziele der Haushaltsführung (z.B. die unionsrechtliche Verpflichtung zu einem grundsätzlich ausgeglichenen Haushalt) und führt eine Verbindlichkeitenprüfung durch, weil Rücklagen vorrangig für die Tilgung bestehender Verbindlichkeiten zu verwenden sind. Sofern die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen unter Beachtung der Erfordernisse der Liquiditätssteuerung gegeben sind, hat der Finanzminister den Anträgen auf Rücklagenentnahme ehestmöglich zuzustimmen. Die derzeitigen hohen Rücklagenbestände (wobei jedoch 11,17 Mrd. EUR oder 64,34 % beim BMF selbst bestehen, davon 703 Mio. EUR für die Finanzverwaltung) stellen ein erhebliches Problem dar, weil jede Verwendung defiziterhöhend wirkt.

In der Praxis sind die Planbarkeit der Entnahmemöglichkeit von Rücklagen durch das Konsolidierungsziel und die inhaltliche Mitbefassung des BMF bei Rücklagenentnahmen im Budgetvollzug derzeit sehr stark eingeschränkt. Das System ist intransparent, weil die Prioritätensetzung des BMF bei der Behandlung der Rücklagenentnahmeanträge der Ressorts nicht nachvollziehbar ist. Auch die zeitlichen Verzögerungen bei der Genehmigung von Mittelüberschreitungsanträgen gegen Rücklagenbedeckung, bei denen der RH eingebunden werden muss, sind erheblich. Die geplante Anreizwirkung des Systems und die erhöhte Flexibilität für die FachministerInnen sind dadurch erheblich beeinträchtigt und es kommt neuerlich zu einem „Dezemberfieber“. Die hohen Rücklagenstände könnten auch zu einer Kürzung künftiger Budgetmittel der Ressorts führen.



Im internationalen Vergleich ist das Rücklagensystem im neuen österreichischen Haushaltsrecht sehr weitreichend, weil die Möglichkeit der Rücklagenbildung und der Rücklagenverwendung im Gegensatz zu den meisten anderen Staaten, die sachliche oder betragliche Grenzen vorsehen, grundsätzlich kaum beschränkt wird.

Die BudgetsprecherInnen begrüßten grundsätzlich die positive Anreizwirkung des Systems (v.a. Reduktion des Dezemberfiebers, Flexibilität), bemängelt wurde jedoch vor allem die mangelnde Planbarkeit der Mittelverwendung durch die Ressorts und die mangelnde Transparenz bei der Auflösung der Rücklagen. Der bei Einführung des Systems hervorgehobenen Maxime „jede/r MinisterIn sei nun ihr/seine eigene/r FinanzministerIn“ werde man in der Praxis nicht gerecht, weil Rücklagenverwendungen in Zeiten anhaltender Konsolidierung nur sehr beschränkt ermöglicht würden. Im Rahmen der Rücklagenberichterstattung wurde kritisiert, dass die Gründe für die Rücklagenbildung nicht ausreichend transparent gemacht werden.

6.2 Lösungsansätze

Die Vorschläge für Lösungsansätze zielen auf die Erhöhung der Transparenz im Rücklagensystem, auf den Umgang mit den hohen Rücklagenbeständen, Erhöhung der Planbarkeit und mögliche Änderungen bei der künftigen Rücklagengebarung ab:

- Für die Ausübung der Budgethoheit und der Kontrollrechte des Nationalrats ist nicht zuletzt im Hinblick auf die Höhe der Rücklagenbestände Transparenz über die Rücklagengebarung von wesentlicher Bedeutung. Dies umfasst die wesentlichen Gründe für die Bildung von Rücklagen und Rücklagenbestände (z.B. Verschiebung von Zahlungsterminen, Ansparung für künftige Projekte, unerwartete Einnahmen, nicht eingeplante rechtliche Änderungen) ebenso wie Informationen über geplante bedeutende Rücklagenverwendungen (z.B. Anteil und Verwendungszweck fix verplanter Rücklagen, Ausnutzung von Förderungsrahmen). Der mit Ende März 2015 vorzulegende Rücklagenbericht sollte daher dazu entsprechende Informationen aufweisen.



- Die derzeitigen hohen Rücklagenbestände, die im Hinblick auf die angestrebte Budgetkonsolidierung nur sukzessive abgebaut werden können, machen eine faire und transparente Lösung erforderlich. Damit die Anreizwirkung für einen sparsamen Mitteleinsatz nicht verloren geht, die Planbarkeit von Rücklagenentnahmen erhöht wird und eine Makrosteuerung durch das BMF auf Ebene des Gesamtbudgets erhalten bleibt, ist durch BMF und Fachressorts eine präzise Budgetplanung erforderlich, die auch die Rücklagenentnahmen einschließt.
- Im Sinne der Transparenz und einer möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes sollten daher von den Ressorts geplante und im Hinblick auf das Konsolidierungsziel mögliche Rücklagenentnahmen weitestgehend budgetiert und die vorgesehenen Auszahlungen in voller Höhe in den Voranschlag aufgenommen werden.
- Um künftig eine Situation mit sehr hohen Rücklagenbeständen, die von den Ressorts dann nicht verwendet werden dürfen, zu vermeiden, wären Beschränkungen bei der Bildung von Rücklagen zu erwägen, wobei aber das Anreizsystem möglichst erhalten bleiben sollte.
- Internationale Vergleiche zeigen, dass in fast allen Ländern betragliche, sachliche oder zeitliche Beschränkungen bei der Bildung (teilweise auch bei der Entnahme) von Rücklagen bestehen. Die Möglichkeiten reichen hier von einer sehr aufwändigen Case-by-case Evaluierung (z.B. Japan, Deutschland) bis zu generellen Richtlinien für die betragliche oder prozentuelle Höhe, wie beispielsweise einem Limit für die maximale Höhe der jährlichen Bildung², eine Deckelung der kumulierten Rücklagen³ oder strenge Regelungen bei der Entnahme von Rücklagen (z.B. Verwendung nur innerhalb eines bestimmten Zeitraumes, Begrenzung der Höhe der Entnahme). Sachliche Differenzierungen können beispielsweise laufende Aufwendungen, Investitionen und Ermessensausgaben betreffen. Internationale Studien zeigen unterschiedliche Vorgangsweisen – so können in Deutschland keine Rücklagen für Investitionen eingestellt werden oder in Italien, Griechenland und Mexiko nicht für laufende Aufwendungen und Ermessensausgaben. Neben solchen generellen

² Beispielsweise können in Frankreich/Schweden max. 3 % des jeweiligen Haushaltsansatzes in die Rücklage eingebracht werden.

³ In diesem Fall werden die jährlichen Rücklagenbildungen nicht beschränkt; um eine zu hohe Akkumulierung von Rücklagen zu vermeiden, wird die Gesamthöhe der zulässigen Rücklagen begrenzt.



Einschränkungen der Rücklagenbildung oder -verwendung sieht das BHG bereits jetzt in § 55 Abs. 1 BHG vor, dass Ausnahmen zur Bildung von Rücklagen im Bundesfinanzgesetz festgelegt werden können, z.B. könnten etwa Rücklagenbildungen bei Mehreinzahlungen (außer bei Zweckbindungen) oder bei den Zinszahlungen nicht zugelassen werden. Von dieser Bestimmung wurde bisher jedoch nicht Gebrauch gemacht.

- Bei der Bildung der Rücklagen wird vom Finanzierungshaushalt ausgegangen, nicht-genehmigte Überschreitungen im Ergebnishaushalt werden dabei jedoch in Abzug gebracht. Diese nicht-genehmigte Überschreitungen im Ergebnishaushalt führen aber auch im nächstjährigen Finanzierungshaushalt zu einer Mittelbindung und werden damit doppelt sanktioniert (für 2013 wurde diese Bestimmung sistiert), was im Hinblick auf noch mangende Erfahrungen mit dem System überzogen erscheint.
- Bei der Entnahme von Rücklagen werden derzeit die bestehender Verbindlichkeiten berücksichtigt (Verbindlichkeitenprüfung). Diese Regelung soll sicherstellen, dass nicht ein hoher Stand an Verbindlichkeiten aufgebaut wird, während die Rücklagen für andere Zwecke verwendet werden. Diese Regelung ist grundsätzlich sinnvoll, die Prüfung könnte jedoch vereinfacht werden.



7 Schärfung der Wirkungsorientierung

7.1 Problemanalyse

Mit dem BHG 2013 erfolgte die Verankerung des Grundsatzes der Wirkungsorientierung unter Berücksichtigung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern im gesamten Kreislauf der Haushaltsführung des Bundes. Ergänzend zur Inputorientierung, die primär an der Zuteilung von Ressourcen (Geld und Personal) anknüpft, sollen die für die BürgerInnen angestrebten Wirkungen im Vordergrund der neuen Steuerungslogik stehen.

Die Wirkungsorientierung wird im Rahmen der Haushaltsführung durch verschiedene Instrumente umgesetzt. Für die parlamentarische Debatte und Kontrolle sind die Wirkungsinformationen im Strategiebericht, in den Budgetunterlagen und in entsprechenden Berichten der Wirkungscontrollingstelle dargestellt.

Trotz generell positiver Einschätzung der Wirkungsorientierung wird am konkreten Entwicklungsstand vielfach Kritik geübt. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass die Verankerung der Wirkungsorientierung sowohl in der Verwaltung als auch in den politischen Diskussions- und Entscheidungsprozessen Zeit benötigt. Die Ressorts sind in der Implementierung zudem sehr unterschiedlich weit fortgeschritten, so dass sowohl sehr gute Beispiele als auch erhebliche Defizite festzustellen sind.

Aus seinen Analysen, den Diskussionen im Budgetausschuss und den Diskussionen mit den BudgetsprecherInnen konnte der Budgetdienst beispielsweise folgende Problembereiche identifizieren:

- Wesentlicher Verbesserungsbedarf wird bei der Formulierung der Ziele und Indikatoren gesehen. Ziele und Indikatoren sind oftmals wenig präzise formuliert und die Zielerreichung ist schwer feststellbar. Bei einzelnen Kennzahlen erscheint fraglich, ob diese die angestrebte Wirkung ausreichend abbilden und messen, entsprechend aussagekräftig sind und einen Rückschluss auf die Zielerreichung zulassen. Einzelne Ressorts werden bei der Formulierung der Angaben zur Wirkungsorientierung auch als zu wenig ambitioniert betrachtet.
- Die Angaben zur Wirkungsorientierung werden von der politischen Ebene noch zu wenig aufgegriffen und die Wirkungsorientierung wird noch kaum als politisches Steuerungsinstrument eingesetzt.



- Die mit der Haushaltsrechtsreform angestrebte stärkere Transparenz von Strategien der Bundesregierung in einzelnen Bereichen ist mit der derzeitigen Ausgestaltung der Wirkungsorientierung aus Sicht der BudgetsprecherInnen nicht gegeben. Die Abstimmung bei ressortübergreifenden Themen erfolgte bisher nur sehr eingeschränkt und ist aus den Unterlagen zur Wirkungsorientierung zumeist nicht transparent und nachvollziehbar.
- Mit der Wirkungsorientierung ist ein beträchtlicher Verwaltungsaufwand verbunden. Berichte und Unterlagen werden als zu unübersichtlich und zu umfangreich eingeschätzt und die Kennzahlenflut hindert eher eine fokussierte Debatte auf die wesentlichen Zielsetzungen.

7.2 Lösungsansätze

Aus dem bisherigen Implementierungsstand der Wirkungsorientierung werden folgende Notwendigkeiten gesehen, um den erforderlichen Kulturwandel sowohl in der Verwaltung als auch auf der politischen Ebene voranzutreiben:

- Die Wirkungsziele sollen sowohl die Prioritäten der Untergliederung als auch die Kernaufgaben des haushaltsleitenden Organs abdecken. Damit die Wirkungsorientierung eine stärkere politische Steuerungsfunktion erhält, sollten die sich im Zeitablauf ändernden politischen Prioritäten und Schwerpunkte der jeweiligen Regierung oder eines Ressorts mehr und rascher als bisher berücksichtigt werden.
- Die Angaben zur Wirkungsorientierung umfassen viele ressortübergreifende Themenstellungen. Dies betrifft nicht nur augenscheinliche Querschnittsbereiche wie die Gleichstellung und Forschung sondern auch Themen wie beispielsweise Deregulierung, Bildung, Beschäftigung, Klimaschutz oder Gesundheit. Eine deutliche Verbesserung würde es beispielsweise darstellen, wenn die Regierung in Querschnittsmaterien ressortübergreifende Ziele und Wirkungsindikatoren festlegt, zu denen unterschiedliche Ressorts entsprechende Beiträge leisten.
- Nachvollziehbarkeit und inhaltliche Konsistenz stellen darauf ab, dass die inhaltlichen Grundlagen der Angaben zur Wirkungsorientierung im Regierungsprogramm, in Regierungsbeschlüssen, in wesentlichen Strategien des jeweiligen Politikfeldes sowie in EU-Vorgaben zu finden sind. Zwischen den unterschiedlichen Dokumenten zur Wirkungsorientierung sowie zwischen den verschiedenen Budgetebenen ist eine inhaltliche Abstimmung und ein nachvollziehbarer Zusammenhang erforderlich. Hier wäre ein einheitlicher qualitätssichernder Abstimmungsprozess notwendig.



- Damit die Wirkungsorientierung dauerhaft im Prozess der Haushaltsführung verankert werden kann, muss sie sich von einem Planungsinstrument zu einem Steuerungsinstrument weiterentwickeln. Die Angaben zur Wirkungsorientierung sollten auch generell eher gestrafft, stärker fokussiert und zielgruppengerecht (wie Parlament, Öffentlichkeit, Verwaltung) differenziert werden. Es müssen die politisch bedeutsamen Zielsetzungen und Kennzahlen bzw. relevante Maßnahmen aufgenommen werden, um entsprechende Resonanz auf parlamentarischer Ebene zu erreichen. Diese Angaben sind vielfach zwar dann nicht zur Gänze steuerbar und durch externe Effekte beeinflusst, sie können aber durch Umfeldanalysen erläutert werden und damit die Grundlage für eine informierte Diskussion über Steuerungsmöglichkeiten und Verantwortlichkeiten für Ergebnisse bieten.
- Das BHG 2013 sieht keine direkte Verknüpfung zwischen Ressourcen, Leistungen und Wirkungen vor. Die gesamten Ressourcen werden den Wirkungszielen vielmehr gegenübergestellt. Es würde die Aussagekraft und den Informationsgehalt der Budgetunterlagen deutlich erhöhen, wenn für bestimmte Bereiche (insbesondere für Maßnahmen) konkrete Angaben über den Ressourceneinsatz bereitgestellt werden.
- Für die Weiterentwicklung der Wirkungsorientierung ist es wesentlich, dass ambitionierte Wirkungsziele und Indikatoren angegeben werden und nachvollziehbar ist, dass besondere Anstrengungen erforderlich sind, um diese prioritären Ressortschwerpunkte zu erreichen. Bei der Festlegung ambitionierter Zielwerte sind daher auch der bisherige Entwicklungspfad und allfällige Vergleichswerte zu berücksichtigen. Zudem steht das Ambitionsniveau der Zielsetzungen in engem Zusammenhang mit der Beeinflussbarkeit und dem Risiko der Nichterreichung. Wesentlich für die Formulierung der Angaben zur Wirkungsorientierung erscheint das Denken in Potentialen und zukunftsweisenden Strategien im jeweiligen Politikbereich.



8 Fokussierung der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung

8.1 Problemanalyse

Die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) ist Teil des Instrumentariums zur Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung. Mit Jänner 2013 wurde die Gesetzesfolgenabschätzung neu geregelt und sieht eine Ex-ante-Abschätzung zum Zeitpunkt der Begutachtung sowie der Regierungsvorlage und eine Ex-post-Evaluierung aller wesentlichen Auswirkungen von Regelungsvorhaben des Bundes (Gesetze, Verordnungen, über- und zwischenstaatliche Vereinbarungen, Art. 15a B-VG-Vereinbarungen) sowie von Vorhaben mit außerordentlicher finanzieller Bedeutung durch die Verwaltung vor. Nach längstens fünf Jahren ab Inkrafttreten sind diese Vorhaben verwaltungsintern zu evaluieren. Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle des Bundeskanzleramts führt eine Qualitätssicherung durch und legt dem Nationalrat jährlich Ende Mai einen zusammenfassenden Bericht über die Evaluierungen des Vorjahres vor.

In der Praxis zeigten sich rasch Probleme aufgrund des umfassenden und nicht differenzierten Anwendungsbereiches. Die Verpflichtung zur Durchführung von Wirkungsorientierten Folgenabschätzungen und den entsprechenden internen Evaluierungen gilt ohne weitere Differenzierung nach Relevanz (2013: 450 WFAs). Dies führte bei einem nicht unwesentlichen Anteil von wenig relevanten WFA-pflichtigen Vorhaben zu einem hohen Verwaltungsaufwand und geringen Erkenntnisgewinnen, zum anderen zu einer sehr unterschiedlichen Qualität der WFAs und tendenziell zu unzureichenden Ausführungen bei Regelungsvorhaben mit wesentlichen Auswirkungen. Die legislatischen Materialien könnten übersichtlicher gestaltet werden, es bestehen Redundanzen zwischen der WFA und dem allgemeinen Teil der Erläuterungen.

Der breite Anwendungsbereich der WFA (z.B. Verordnungen, Richtlinien, bedeutende sonstige Vorhaben) und die Berichtslegung über sämtliche interne Evaluierungen würde zukünftig eine sehr umfassende Ex-post-Berichterstattung bewirken, obwohl der Nationalrat nur mit einem geringen Teil der Folgenabschätzungen bereits ex-ante im Zuge des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens befasst war.

8.2 Begutachtungsentwurf des Bundesministeriums für Finanzen

Aufgrund des hohen Verwaltungsaufwands ist im aktuellen Arbeitsprogramm (2013 bis 2018) der österreichischen Bundesregierung eine Abstufung der Durchführungsverpflichtung für Wirkungsorientierte Folgenabschätzungen vorgesehen. Das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für Finanzen versendeten am 9. Februar 2015 Entwürfe zur Novellierung



des Verordnungssystems in das Begutachtungsverfahren (Frist: 9. März 2015), die die Einführung einer abgestuften Durchführungsverpflichtung vorsieht. Demnach soll unter bestimmten Voraussetzungen eine vereinfachte WFA ausreichend sein, wenn

- keine wesentlichen Auswirkungen in den Wirkungsdimensionen bestehen
- die finanzielle Auswirkungen geringer als 20 Mio. EUR sind und
- kein direkter substantieller inhaltlicher Zusammenhang mit auf der Globalbudgetebene des Budgets vorgesehener Maßnahmen besteht.

Die Anzahl der WFAs soll damit von aktuell 500 auf etwa 140 reduziert werden, der Rest würde unter die Regelung der vereinfachten WFA fallen bzw. kann aufgrund der Möglichkeit der Bündelung entfallen.

Ziele der Novelle sind eine Reduktion des Verwaltungsaufwands für die Durchführung von WFAs und internen Evaluierungen sowie die Erhöhung der Steuerungsrelevanz innerhalb des Systems der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung bei gleichzeitiger Anhebung der Qualität der WFAs und internen Evaluierungen. Die vereinfachte WFA ist laut Begutachtungsentwurf mit geringeren Anforderungen verbunden: Die Darstellung der Problemanalyse soll gestrafft werden, Ziele und Maßnahmen bedürfen nicht mehr der Angabe von Indikatoren, die Abschätzung wesentlicher Auswirkungen (mit Ausnahme der finanziellen Auswirkungen) und die Verpflichtung zur internen Evaluierung entfallen. Durch die rückwirkende Einführung der Regelungen soll die Anzahl der internen Evaluierungen deutlich reduziert werden.

8.3 Lösungsansätze

Im Folgenden soll nur eine erste, grundsätzliche Einschätzung des Budgetdienstes dargelegt werden, eine eingehende Stellungnahme zur „WFA-light“ wird im Rahmen des Begutachtungsverfahrens erfolgen und dem Budgetausschuss übermittelt werden.

- Eine stärkere Differenzierung der Verpflichtung zur Durchführung einer WFA je nach Bedeutung der Vorlagen wird begrüßt.
- Aus Sicht des Budgetdienstes bedarf es einer Konzentration auf bedeutende Regelungsvorhaben und einer Qualitätssteigerung bei der Abschätzung wesentlicher Auswirkungen (insbesondere bei Regelungsvorhaben). Sind wesentliche Auswirkungen zu erwarten, dann sollten die Grundlagen fundiert erarbeitet und die voraussichtlichen Wirkungen umfassender und aussagekräftiger dargestellt werden.



Dies erfordert auch eine stärkere (allenfalls auch verpflichtende) Einbindung der Wirkungsdimensionsressorts in den Abschätzungsprozess und die Weiterentwicklung verwaltungsinterner Kapazitäten.

- Im Zentrum des parlamentarischen bzw. öffentlichen Interesses stehen aus Sicht des Budgetdienstes die Wirkungsorientierten Folgenabschätzungen von Gesetzesvorlagen der Regierung. WFAs sollen dem Parlament bessere empirische Informationen für die parlamentarische Debatte und Kontrolle liefern und die Rechtsetzung für die Öffentlichkeit nachvollziehbarer machen. Die angestrebte Anhebung der Qualität der WFAs sollte insbesondere auf Gesetzesvorlagen fokussieren. Dazu sollten die legistischen Materialien übersichtlicher gestaltet und Redundanzen vermieden werden.
- Entsprechend der WFA-Grundsatz-Verordnung⁴ sollten alle Gesetzesvorschläge durchgängig einem Begutachtungsverfahren unterzogen werden.
- Die Evaluierungsberichte an den Nationalrat sollten auf wesentliche Vorhaben beschränkt werden und insbesondere auf legistische Vorhaben und deren Auswirkungen abstellen.

⁴ BGBl. II Nr. 489/2012



9 Verbesserung des Budgetprozesses

9.1 Problemanalyse

Der zeitliche Ablauf des Budgetjahres und des parlamentarischen Budgetprozesses sind im Budgetausschuss und bei den BudgetsprecherInnen wiederholt auf Kritik gestoßen. Wesentliche Kritikpunkte betrafen die Debatte über den Finanzrahmen, den enormen Zeitdruck bei der Budgetdebatte sowie die nicht hinreichende Behandlung des Bundesrechnungsabschlusses (BRA). Weiters ist eine Harmonisierung mit den Zeitvorgaben des Europäischen Semesters erforderlich, die im nachfolgenden Punkt behandelt wird.

Beim Finanzrahmen im Frühjahr wird als problematisch angesehen, dass das Finanzrahmengesetz samt dem Strategiebericht eher zu einer vorverlegten Budgetdebatte als zu einer grundlegenden Strategiedebatte führt. Als Gründe dafür werden einerseits die starke Detaillierung des Finanzrahmens bis auf die Untergliederungsebene genannt, die durch die Bindungswirkung für das nächste Finanzjahr und die geringen Änderungsmöglichkeiten bei der Mittelzuteilung auf die hochaggregierten Globalbudgets die Budgetentscheidungen faktisch vorwegnimmt, und andererseits der Inhalt des Strategieberichts, der zu wenig auf Strategien und ressortübergreifende Themenstellungen und das Regierungsprogramm Bezug nimmt. Darüber hinaus hat sich zuletzt durch die starken kurzfristigen Veränderungen bei den Konjunkturprognosen aber auch gezeigt, dass der Finanzrahmen bis zur Budgetdebatte im Herbst überholt sein kann und bereits wieder abgeändert werden muss, um auf die Konjunkturänderung zu reagieren.

Die Budgetdebatte war zuletzt wiederholt durch einen enormen Zeitdruck gekennzeichnet, so dass nicht genügend Zeit für die Vorbereitung und für Analysen der umfassenden Budgetdokumente zur Verfügung stand. Diese Problematik wurde durch die Wirkungsorientierung noch verstärkt, weil zusätzlich zur Finanzinformation die umfangreichen Wirkungsinformationen behandelt werden sollten.

Dem BRA kommt mit der Haushaltsrechtsreform noch größere Bedeutung zu als in der Vergangenheit, weil der Nationalrat anhand der Abschlussrechnungen nachvollziehen und überprüfen kann, wie die höhere budgetäre Flexibilität der Verwaltung im Vollzug genutzt wurde. Positiv war daher, dass der letzte BRA im Budgetausschuss bereits ausführlicher debattiert wurde. In der Vergangenheit erfolgte die Behandlung jedoch vielfach nicht ausreichend intensiv und entsprach nicht der Bedeutung des BRA. Die Debatte konzentrierte sich vielfach bereits auf die zukunftsgerichteten Vorlagen (Finanzrahmen und Budget), die weitgehend gleichzeitig vorgelegt wurden.



Die Haushaltsrechtsreform bringt eine höhere Anzahl an Berichtsvorlagen zum laufenden Haushaltsvollzug sowie zur Wirkungsorientierung. Dies führt zu einer großen Anzahl an Tagesordnungspunkten, die in den jeweiligen Budgetausschüssen zu behandeln sind. Daher wurde auch die Anzahl der Sitzungen des Budgetausschusses diskutiert. Dazu kamen inhaltlich neue oder verbesserte Berichte (z.B. zur Wirkungsorientierung, zur internen Evaluierung der Wirkungsfolgenabschätzungen oder zum Finanz- und Beteiligungscontrolling der Unternehmen des Bundes), die (auch) mit der/dem zuständigen FachministerIn zu erörtern wären, weil nur diese/r über die erforderlichen Detailinformationen verfügt.

9.2 Lösungsansätze

Durch die Haushaltsrechtsreform, aber auch durch die jüngsten Entwicklungen im Rahmen des Europäischen Semesters, entstehen neue Herausforderungen für den jährlichen Budgetfahrplan und für den parlamentarischen Budgetprozess. Es wären daher sowohl Anpassungen im zeitlichen Ablauf als auch in der inhaltlichen Behandlung der Berichte anzudenken:

- Die Strategiedebatte im Frühjahr sollte stärker auf den strategischen und mittelfristigen Aspekt der Budgetplanung fokussieren. Darauf sollte der Strategiebericht stärker ausgerichtet werden, und in die Debatte sollte auch der Jahreswachstumsbericht der Europäischen Kommission, das Stabilitätsprogramm und das Nationale Reformprogramm verstärkt einbezogen werden (siehe nachfolgend).
- Hinsichtlich des Bundesfinanzrahmengesetzes wären dazu zwei Optionen in Betracht zu ziehen. Wenn die Vorlage weiterhin zum bisherigen Zeitpunkt erfolgt, könnte die detaillierte Aufteilung auf Untergliederungen entfallen oder nur mehr im Strategiebericht als erste Orientierungshilfe vorgenommen werden. Alternativ könnte auch eine etwas höhere Marge eingebaut werden, die erst mit dem Budgetbeschluss im Herbst zur genaueren Verteilung gelangt. Es könnte jedoch auch überlegt werden, das Finanzrahmengesetz mit der Budgetvorlage zusammenzuführen und im Herbst gemeinsam zu debattieren und zu beschließen. In diesem Fall wäre im Frühjahr jedenfalls im Hinblick auf die Erfordernisse des Europäischen Semesters eine mittelfristige Finanzplanung auf Makroebene zu erstellen und dem Stabilitätsprogramm zugrunde zu legen.



- Die inhaltliche Debatte über den BRA sollte intensiviert werden. Dazu könnte neben einer Straffung des Dokuments und der Beilagen auch eine zeitliche Verschiebung der Vorlagetermine ins Auge gefasst werden. Einerseits werden wesentliche Informationen des ersten Teils des BRA bereits teilweise durch Vorlagen des BMF vorweggenommen (z.B. Bericht zum vorläufigen Gebarungserfolg, Rücklagenbericht, Bericht über die Bundeshaftungen, Bericht über die Finanzschulden und Währungstauschverträge), wobei diese allerdings noch nicht vom RH geprüft sind. Andererseits könnte die Vorlage des Bundesrechnungsabschluss vom Herbst etwas nach vorne verlegt werden, damit die Debatte vorgezogen werden kann und nicht mit den Budgetberatungen zusammenfällt. Gemäß einer Empfehlung der OECD sollten die staatlichen Rechnungsabschlüsse sechs Monate nach Abschluss des Finanzjahres vorgelegt werden. Inwieweit ein Vorziehen tatsächlich möglich ist und bis zu welchem Zeitpunkt wäre mit dem BMF und dem RH, dem ausreichend Zeit für die Überprüfung zur Verfügung stehen muss, abzuklären.
- Die Behandlung der Berichte über die Wirkungsorientierung und das Beteiligungs- und Finanzcontrolling könnte durch die Einladung von FachministerInnen in den Budgetausschuss an Intensität gewinnen.
- Als Grundlage für die Überlegungen zur Anpassung der Abläufe und der Debatten im Budgetausschuss (insbesondere auch der Vollzugsdokumente) erstellt der Budgetdienst im Auftrag der BudgetsprecherInnen derzeit einen Vergleich über die Budgetprozesse mehrerer ausgewählter EU-Länder.



10 Anpassung an das Europäische Semester

10.1 Problemanalyse

Mit dem Europäischen Semester schuf die Europäische Union 2011 einen Zyklus zur zeitlichen Abstimmung und Evaluierung der wirtschafts- und fiskalpolitischen Berichterstattung auf EU-Ebene. Zur besseren Ex-ante-Koordinierung und haushaltspolitischen Überwachung der Mitgliedstaaten der Eurozone wurde ein einheitlicher Zeitrahmen für die Haushaltsplanung vorgegeben, der damit grundlegende Rahmenbedingungen für die haushaltspolitischen Ziele und Abläufe des nationalen Budgetprozesses schafft. Da die nationalen Abläufe noch nicht an die Vorlagetermine der Europäischen Union angepasst sind, ist eine Harmonisierung erforderlich.

Die nachfolgende Tabelle stellt die wesentlichen Eckpunkte des Europäischen Semesters den nationalen Regelungen gegenüber:

	EU Regelung	Nationale Regelung
Mittelfristige Finanzplanung	Mittelfristige Finanzplanungen (Stabilitätsprogramme) sowie das Nationale Reformprogramm müssen der Europäischen Kommission und der Eurogruppe bis 15. April, spätestens jedoch bis 30. April vorgelegt werden. Auf Vorschlag der Kommission gibt der Rat der Europäischen Union dazu Ende Juni Länderspezifische Empfehlungen ab.	Im nationalen Budgetprozess ist für den Bundesfinanzrahmen und den Strategiebericht die Vorlage bis 30. April vorgesehen.
Jährliche Finanzplanung	Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung des Folgejahres müssen bis 15. Oktober übermittelt werden. Die Europäische Kommission hat die Haushaltspläne der Euroländer zu prüfen und kann dazu bis 30. November Stellungnahmen abgeben, die bei der Beschlussfassung des Budgets berücksichtigt werden sollen.	Die Vorlage des Bundesfinanzgesetzes muss bis spätestens 22. Oktober erfolgen.



Der Budgetdienst hat auf der Parlamentshomepage ein detailliertes [Ablaufschema](#) veröffentlicht, das die Verfahrensschritte im Rahmen des Europäischen Semesters und im nationalen Budgetverfahren darstellt.

Die neue haushalts- und wirtschaftspolitische Steuerung der EU schafft grundlegende Rahmenbedingungen für die haushaltspolitischen Ziele und die Abläufe des nationalen Budgetprozesses. Die BudgetsprecherInnen stimmten überein, dass es für eine stärkere Partizipation des Nationalrats erforderlich ist, dass das Parlament zeitgerecht in die relevanten Informations- und Entscheidungsprozesse eingebunden wird. In Österreich wird das Parlament derzeit mit den Dokumenten im Rahmen des Europäischen Semesters erst ex-post befasst. Das macht den Dialog zwischen Wien und Brüssel und die Budgetvorgaben der EU für den Nationalrat unübersichtlich und schwer nachvollziehbar.

Für die Behandlung der Dokumente im Rahmen des Europäischen Semesters im Parlament sind überdies entweder der Ständige Unterausschuss in EU-Angelegenheiten oder der Budgetausschuss zuständig. Nationale Vorlagen in Budgetangelegenheiten an die EU (z.B. Stabilitätsprogramm, Übersicht über die Haushaltsplanung) behandelt der Budgetausschuss, die dazu im laufenden Verfahren einlangenden Stellungnahmen und Grundsatzdokumente der EU (z.B. Länderspezifische Empfehlungen, Stellungnahme der Europäischen Kommission zur Übersicht über die Haushaltsplanung, Jahreswachstumsbericht) grundsätzlich der Ständige Unterausschuss in EU-Angelegenheiten.

10.2 Lösungsansätze

Zur Harmonisierung des nationalen Budgetprozesses mit den Vorgaben des Europäischen Semesters sowie zur ausreichenden Einbeziehung des Nationalrates in den Prozess der europäischen wirtschafts- und finanzpolitischen Koordinierung und Überwachung sind mehrere terminliche und inhaltliche Anpassungen erforderlich. Als vordringlich werden folgende Maßnahmen erachtet:

- Die Budgetvorlagetermine sollten an den im Twopack vorgesehenen europäischen Zeitrahmen angepasst werden. Dabei sollte der Nationalrat möglichst bereits vor der Übermittlung der wesentlichen budgetären Rahmenbedingungen an die Europäische Union mit den betreffenden Dokumenten bzw. mit den zugrundeliegenden Budgetvorlagen befasst werden. Anzupassen wären insbesondere die Termine für die Budgetvorlage an den Vorlagetermin für die Übersicht über die Haushaltsplanung und für die Beschlussfassung über das Budget, um eine allfällige Stellungnahme der EU zur Übersicht über die Haushaltsplanung noch berücksichtigen zu können. Auch



im Frühjahr sollten die Vorlagetermine im Einklang mit den zeitlichen Vorgaben für das Stabilitätsprogramm gestaltet werden. Dementsprechend wären auch die Ausschusstermine abzustimmen.

- Zur Wahrung der Rechte des Nationalrates und zur stärkeren Einbeziehung in den europäischen Koordinierungs- und Überwachungsprozesses wäre auch eine Ex-ante-Befassung des österreichischen Parlaments mit dem Stabilitätsprogramm, dem Nationalen Reformprogramm und der Übersicht über die Haushaltsplanung bereits vor Übermittlung an die EU-Institutionen zu überlegen. In immer mehr europäischen Staaten erfolgt eine Befassung des Parlaments bereits mit dem Entwurf dieser Dokumente, damit sich das Parlament dazu gegebenenfalls noch vor Finalisierung oder Abgabe der Dokumente äußern kann.
- Zur Optimierung der parlamentarischen Abläufe und zur einheitlichen und rechtzeitigen Behandlung aller Dokumente im Kontext des Europäischen Semesters (sowohl der national erstellten Dokumente als auch der darauf Bezug nehmenden EU-Dokumente) sollten die parlamentsinternen Prozesse diskutiert werden. Anzudenken wäre dabei aus Sicht des Budgetdienstes entweder die Behandlung in nur einem Ausschuss (vorzugsweise im Budgetausschuss) oder allenfalls auch gemeinsame Ausschusssitzungen. Der Budgetdienst hat in einer Anfragebeantwortung zum Europäischen Semester vom Herbst 2013 die Rolle der nationalen Parlamente im Rahmen der wirtschafts- und finanzpolitischen Koordinierung untersucht und verschiedene Formen der Einbindung in ausgewählten Mitgliedsstaaten analysiert ([Anfragebeantwortung zum Europäischen Semester](#)).
- Von der im „Twopack“ eingeräumten Möglichkeiten des Parlaments, im Ausschuss oder im Plenum Hearings mit Vertretern der Europäischen Kommission über die Kommissionsdokumente abzuhalten, sollte verstärkt Gebrauch gemacht werden.



11 Rechtliche Verankerung von Informationsrechten des Budgetdienstes

11.1 Problemanalyse

Die Einrichtung des Budgetdienstes war unmittelbar mit der Umsetzung der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform verbunden. Im Hinblick auf das neue Veranschlagungs- und Rechnungssystem und die Einführung der Wirkungsorientierung sollte der Nationalrat durch fundierte regierungsunabhängige Fachexpertisen bei der Budgetgenehmigung und der Ausübung seiner Kontrollfunktion gegenüber der Regierung unterstützt werden. Der Budgetdienst sollte insbesondere auch der Informationsasymmetrie zwischen Nationalrat und Bundesregierung entgegenwirken. Die politische Vereinbarung über den Budgetdienst führt zu seinen Aufgaben aus, dass der Budgetdienst der laufenden Kontrolle des Vollzugs dient (während der Rechnungshof wie bisher für Ex-post-Kontrollen zuständig ist).

In der Ausschussfeststellung des Budgetausschusses aus dem Jahre 2011 wurde dazu u.a. festgehalten, dass der Budgetdienst vorläufig ohne Gesetzesänderungen eingerichtet werden soll. Es sollten zunächst die Praxiserfahrungen abgewartet werden.

Als besonders problematisch erweist sich in der Praxis, dass insbesondere der Informationszugang des Budgetdienstes zu Unterlagen, die nicht ohnehin dem Nationalrat zugeleitet werden, nicht gegeben ist. Ansprechpersonen in den Bundesministerien sind zwar grundsätzlich bereit, dem Budgetdienst in begrenztem Ausmaß mündliche Erläuterungen zu erteilen, nicht-öffentliche schriftliche Unterlagen werden ihm in aller Regel aber nicht zur Verfügung gestellt. Bei den Ansprechpersonen besteht Rechtsunsicherheit über Auskunftsverpflichtungen oder -berechtigungen gegenüber dem Budgetdienst. Im Gegensatz zu den anderen zur Kontrolle, Analyse oder Beratung hinsichtlich der öffentlichen Finanzen eingerichteten Stellen (Rechnungshof, Fiskalrat, Statistik Austria, Wirkungscontrollingstelle) verfügt der Budgetdienst über keine rechtliche Regelung oder Befugnis zum Informationszugang (gegenüber Rechnungshof, Fiskalrat und Statistik Austria bestehen rechtliche Auskunfts- und Datenbereitstellungspflichten; Rechnungshof und BKA können gemäß § 68 Abs. 4 BHG vom jeweiligen haushaltsleitenden Organ während des laufenden Finanzjahres Unterlagen zum Wirkungscontrolling anfordern).



Dem Budgetdienst wurde vom Bundesministerium für Finanzen zwar ein Zugang zum Haushaltsinformationssystem des Bundes (auf aggregierte Konten) eingerichtet, dieser umfasst jedoch nicht das laufende Budgetjahr und auch das abgeschlossene Budgetjahr erst, wenn der Bundesrechnungsabschluss in allen Verrechnungssystem fertig gestellt ist. Damit werden z.B. für Analysen der Monatserfolge (zuletzt für Dezember 2014) regelmäßig zeit- und arbeitsaufwändige und grundsätzlich nicht erforderlich Rückfragen in den Ressorts notwendig, zu denen aber keine Quellen oder Belege vorliegen.

Generell ist festzuhalten, dass in den letzten Jahren in zahlreichen OECD-Mitgliedsstaaten unabhängige parlamentarische Budgetdienste und Fiskalräte mit ähnlichen Aufgabenstellungen wie der Budgetdienst (insbesondere unparteiische Überwachung, Analyse und in einigen Fällen auch die Beratung in Fragen der Fiskalpolitik und der Budgeteffizienz) errichtet wurden. Der Rat der OECD hat daher in einer Empfehlung an die Mitgliedstaaten Grundsätze beschlossen, die eine bestmögliche Aufgabenerfüllung – insbesondere deren Unabhängigkeit, hohe Qualität und den erforderlichen Informationszugang – dieser Institutionen sicherstellen sollen (OECD Principles for Independent Fiscal Institutions). Der Budgetdienst entspricht diesen OECD-Grundsätzen, die sich zunehmend als internationaler Standard für unabhängige parlamentarische Budgetdienste etablieren, in weiten Bereichen noch nicht.

11.2 Lösungsansätze

Der Budgetdienst wird seine Aufgabenstellung nur dann effizient wahrnehmen können, wenn er über die entsprechenden Mittel verfügt, um die Informationsasymmetrie zwischen Gesetzgebung und Vollziehung tatsächlich zu verringern. Dazu muss er rechtzeitig über Informationen verfügen, die über die verpflichtend an den Nationalrat zu übermittelnden Dokumente hinausgehen. Die rechtliche Regelung des Informationszuganges ist für alle Budgetdienste eine Kernfrage für ihre Funktionsfähigkeit und daher auch im Rahmen der OECD-Grundsätze für unabhängige Fiskalinstitutionen zentral. Zumindest die Aufgabenstellung des Budgetdienstes und der zur Aufgabenerfüllung erforderliche Informationszugang sollten daher rechtlich geregelt werden:



- Der Budgetdienst wird seine Aufgabenstellung nur dann effizient wahrnehmen können, wenn er über die entsprechenden Mittel verfügt, um die Informationsasymmetrie zwischen Gesetzgebung und Vollziehung tatsächlich zu verringern. Dazu muss er rechtzeitig über Informationen verfügen, die über die verpflichtend an den Nationalrat zu übermittelnden Dokumente hinausgehen. Die rechtliche Regelung des Informationszuganges ist für alle Budgetdienste eine Kernfrage für ihre Funktionsfähigkeit und daher auch im Rahmen der OECD-Grundsätze für unabhängige Fiskalinstitutionen zentral.
- Als Mindestanforderung sollten das Mandat des Budgetdienstes und die Verpflichtung der Verwaltungsstellen zur Bereitstellung jener Informationen, die zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind, rechtlich geregelt werden. Dabei wäre auch ein elektronischer Datenzugang vorzusehen. Eine international übliche Vorgangsweise ist eine generelle gesetzliche Regelung des Informationszuganges und die nähere Ausgestaltung durch ein Memorandum of Understanding mit den Verwaltungsstellen.



Anlage

Tabelle mit Globalbudgets

Summe der Auszahlungen 80% (Summe EUR 61.025)

GB	Bezeichnung	Auszahlungen in Mio. EUR
2201	Pensionsv. Bundesbeitrag	9.130
2001	Arbeitsmarkt	6.996
3002	Schule/ Lehrpersonal	6.918
5801	Finanzierung/Währungstauschv.	6.904
2501	FLAF	6.709
2301	Pensionen Hoheitsv. u. ausgegl. Inst.	4.047
3102	Tertiäre Bildung	3.548
4102	Verkehr u. Nachrichtenwesen	3.038
2102	Pflege	2.582
2303	ÖBB Pensionen BeamtInnen	2.120
1102	Sicherheit	2.018
4202	Landw. u. ländl. Raum	1.836
4601	Finanzmarktstabilität	1.832
1402	Streitkräfte	1.797
2304	Landeslehrer	1.552

Tabellenfortsetzung weitere Globalbudgets

GB	Bezeichnung	Auszahlungen in Mio. EUR
2302	Post: Pensionen BeamtInnen	1.254
3001	Steuerung u. Services (UG30)	1.081
2202	Ausgleichszulage (var)	1.017
4502	Bundesvermögensverw.	906
1302	Rechtsprechung	785
2402	Gesundheitsfinanzg.	775
1502	Steuer- & Zollverw.	674
4501	Haftungen des Bundes	634
4401	Finanzausgleich: Transfers	529
4402	Finanzausgleich: Kat.fonds	485
3103	Forschung u. Entwickl. (UG 31)	477
1303	Strafvolzug	441
3401	Forschung, Tech., Innov. (UG 41)	424
4302	Abfall-,SWW u.Chemie	394
1501	Steuerung & Services (UG15)	387
1001	Steuerg/Koord/Serv (UG10)	311
4301	Allg. Umweltpolitik	245
1103	Recht/Asyl/Integrat.	242
4203	Forst,Wasser,Naturg.	238
1201	Außenpol. Planung	236
3203	Kultureinrichtungen	228
1401	Steuerung u. Service (UG14)	223
1104	Services/ Kontrolle (UG11)	209
1202	Außen- u. integrationspol. Maßn.	182
0201	Bundesgesetzgebung	163
2103	Versorg. u. Entschädigungsgesetze	154
4201	Steuerung u. Services (UG42)	152
4002	Transferleistungen Wirtschaft	151
1403	Sport	138
4101	Steuerung u. Service (UG41)	136

Tabellenfortsetzung weitere Globalbudgets

GB	Bezeichnung	Auszahlungen in Mio. EUR
2101	Steuerung u. Services (UG21)	126
2401	Steuerg. u. Services (UG24)	114
3301	Forschung Wirtschaft (UG 40)	102
2502	Familie / Jugend	97
1003	EFRE (var)	83
4003	Eich-u.Vermessungsw.	82
4001	Steuerung u. Services (UG 40)	79
3201	Kunst	77
1301	Steuerung u. Services (UG 13)	73
2403	Gesundheitsvorsorge	64
3202	Kultur	63
1101	Steuerung (UG 11)	62
2104	Maßn. f. Behinderte	61
3101	Steuerung u. Services (UG 31)	53
4004	Historische Objekte	49
2203	Sonst.Leist.PV (var)	47
3004	Kultureinrichtungen	46
1503	Rechtsvertretung & Rechtsinstanz	40
2002	Arbeitsinspektion	32
0601	Rechnungshof	31
3003	Kunst und Kultur	26
0401	VwGH	19
0301	VfGH	14
0501	Volksanwaltschaft	10
3005	Frauenangeleg. u. Gleichste.	8
0101	Präsidentschaftskanzlei	8
1002	Frauenangeleg. u. Gleichste.	2
5101	Kassenverwaltung	1
1601	Öffentliche Abgaben	0