

# EXTERNE EVALUIERUNG DER HAUSHALTSRECHTSREFORM DES BUNDES IM JAHR 2017

## Endbericht

Univ.-Prof.<sup>in</sup> Mag.<sup>a</sup> Dr.<sup>in</sup> **Iris Saliterer**  
Alpen-Adria-Universität Klagenfurt,  
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg  
Ass.-Prof.<sup>in</sup> Mag.<sup>a</sup> Dr.<sup>in</sup> **Sanja Korac**  
Alpen-Adria-Universität Klagenfurt

April 2018

# INHALT

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis.....	3
Abkürzungsverzeichnis .....	4
I. Vorwort.....	6
II. Executive Summary .....	9
III. Teilergebnisse der Evaluierung.....	18
1. Einjährige und mehrjährige Budgetplanung.....	18
1.1 Kurzbeschreibung (Zielsetzung und Ausgestaltung).....	18
1.2 Bewertung und Empfehlungen .....	22
1.2.1 Plausibilität und Informationsqualität der mittelfristigen Planung .....	22
1.2.2 <i>Verbindlichkeit der Planung/Haushaltsdisziplin</i> .....	23
1.2.3 <i>Bewertung des Budgetprozesses (BFRG und BFG)</i> .....	25
1.2.4 <i>Budgetstruktur, Lesbarkeit und Aussagekraft der Budgetdokumente</i> .....	26
1.2.5 <i>Mehrwert des Ergebnishaushaltes</i> .....	27
1.3 Kernempfehlungen.....	30
2. Wirkungsorientierte Haushaltsführung.....	33
2.1 Kurzbeschreibung (Zielsetzung und Ausgestaltung).....	33
2.2 Bewertung und Empfehlungen .....	35
2.2.1 <i>Wirkungsorientierung</i> .....	35
2.2.2 <i>Gender Budgeting</i> .....	37
2.2.3 <i>Wirkungsorientierte Folgenabschätzung</i> .....	39
2.3 Kernempfehlungen.....	41
3. Flexibilisierung, Eigenverantwortung und Effizienz im Budgetvollzug.....	44
3.1 Kurzbeschreibung (Zielsetzung und Ausgestaltung).....	44
3.2 Bewertung und Empfehlungen .....	46
3.2.1 <i>Rücklagen</i> .....	46
3.2.2 <i>Mittelumschichtungen</i> .....	48
3.2.3 <i>Vollzugsberichte</i> .....	48
3.3 Kernempfehlungen.....	52
4. Integriertes doppisches Haushalts-/Rechnungswesen.....	54
4.1 Kurzbeschreibung (Zielsetzung und Ausgestaltung).....	54
4.2 Bewertung und Empfehlungen .....	54
4.2.1 <i>Bundesrechnungsabschluss: Qualität und Verantwortlichkeiten</i> .....	55
4.2.2 <i>Qualität der konzeptionellen Umsetzung/Verrechnung</i> .....	61

4.3 Kernempfehlungen.....	66
5. Finanzielle Auswirkungen des BHG 2013.....	71
IV. Liste der Kernempfehlungen.....	74
ANHANG .....	1
LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS.....	3

## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

<b>Tabelle 1:</b> Schlüsseldokumente und Vorlagezeitpunkte der Haushaltsplanung (bis 2017) ..	21
<b>Tabelle 2:</b> Empfohlene Schlüsseldokumente in der Frühjahrsphase .....	26
<b>Tabelle 3:</b> Vollzugsberichte.....	50
<b>Tabelle 4:</b> Mindestbestandteile eines Rechnungsabschlusses gemäß IPSAS 1.....	56
<b>Tabelle 5:</b> Zentrale Ergebnisse der REPF-Light Analyse .....	62
<b>Abbildung 1:</b> Budgetstruktur Neu .....	18
<b>Abbildung 2:</b> Wirkungsorientierte Budgetierung.....	33
<b>Abbildung 3:</b> Mögliche Grobstruktur einer adaptierten Rechnung nach Schweizer Vorbild (adaptierter Rechnungsabschluss) .....	58
<b>Abbildung 4:</b> Aufwand-Nutzen der Haushalte im doppelten Verbundsystem aus Sicht der HHFST .....	73

## Abkürzungsverzeichnis

AAU	Alpen-Adria-Universität Klagenfurt
Abs.	Absatz
AP	Arbeitspaket
BFG	Bundesfinanzgesetz
BFRG	Bundesfinanzrahmengesetz
BHAG	Buchhaltungsagentur des Bundes
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BHV	Bundshaushaltsverordnung
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMöDS	Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport
BRA	Bundesrechnungsabschluss
BVA	Bundesvoranschlag
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BVV	Bundesvermögensverwaltungsverordnung
DB	Detailbudget
EBV	Eröffnungsbilanzverordnung
ER	Ergebnisrechnung
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
EU	Europäische Union
FR	Finanzierungsrechnung
GB	Globalbudget
HHFST	Haushaltsführende Stellen
HHLO	Haushaltsleitende Organe
HHRR	Haushaltsrechtsreform
IAS	International Accounting Standards
IFRS	International Financial Reporting Standards
IMF	International Monetary Fund
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IPSASB	International Public Sector Accounting Standards Board
i.S.	im Sinne
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m	in Verbindung mit
NRP	nationales Reformprogramm
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
REPF	Report on the Enhancement of Public Sector Financial Reporting
RH	Rechnungshof
RLV	Rechnungslegungsverordnung
sh.	siehe
SPU	Stabilitätsprogramm-Update

SRS-CSPCP	Conseil suisse de présentation des comptes publics (Das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor)
UG	Untergliederung
UGB	Unternehmensgesetzbuch
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
WFA	Wirkungsorientierte Folgenabschätzung
z.B.	zum Beispiel
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

## I. Vorwort

In den letzten zehn Jahren hat Österreich auf Bundesebene eine umfassende Haushaltsrechtsreform (HHRR) in zwei Etappen durchgeführt. Die zentralen Zielsetzungen dieser Reform sind in Form von vier neuen Grundsätzen im Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) und im Bundeshaushaltsgesetz (BHG) 2013 verankert. Bei der Haushaltsführung des Bundes sind demnach die **Grundsätze der Wirkungsorientierung**, insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der **tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern**, der **Transparenz**, der **Effizienz** und der **möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes** zu beachten. Im Rahmen der ersten Reformetappe ab dem Jahr 2009 wurden zusätzlich eine **verbesserte mittelfristige Haushaltsplanung und -steuerung** auf Basis eines mehrjährigen Finanzrahmens, eine **Erhöhung der Flexibilität** sowie eine Steigerung der **Effizienz und Effektivität in der Mittelverwendung** angestrebt. Die Ziele der zweiten Etappe der HHRR ab 2013 umfassten eine (weitere) **Erhöhung der Flexibilität und Eigenverantwortung der Organe der Haushaltsführung** (ergebnisorientierte Steuerung), eine **Verbesserung der Transparenz der Haushaltsführung, der Lesbarkeit und Aussagekraft der Budgetunterlagen** sowie einen **erweiterten Einblick in die finanzielle Lage des Bundes**.

Um die Erreichung dieser Ziele sicherzustellen wurden verschiedene ineinandergreifende Reformelemente umgesetzt. Diese bilden den Hauptgegenstand der gemäß BHG 2013<sup>1</sup> durchzuführenden externen Evaluierung. Die zentralen Ergebnisse sind in diesem Bericht zusammengefasst.

Ausgehend von den **Zielsetzungen der HHRR** und den **Inhalten des BHG 2013** wurden **verschiedene Themenschwerpunkte** und Fragestellungen für die **externe Evaluierung** abgeleitet und im Einvernehmen mit dem parlamentarischen Beirat zur HHRR definiert. Da das Themenspektrum der HHRR sehr umfangreich ist, wurden die zentralen Evaluierungsthemen zu drei Arbeitspaketen (AP) zusammengefasst und zwischen Februar 2017 und März 2018 von drei Organisationen,

- International Monetary Fund (IMF) - **AP1**,
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) - **AP2**, und
- Alpen-Adria-Universität Klagenfurt (AAU) - **AP3**

bearbeitet.

Die Evaluierung des IMF basiert auf einem standardisierten Prüfschema („**Fiscal Transparency Code**“), welches über die HHRR hinausgehende Aspekte umfasst. Im vorliegenden Bericht erfolgt daher ausschließlich eine Berücksichtigung der Themen, die Teil des Evaluierungskonzepts sind (*Mittelfristige Finanzplanung, Vollzugsberichte, Wirkungsorientierung*) (**AP 1**). Darüber hinaus gehende Prüft Themen können im IMF-Bericht im Detail nachgelesen werden.

---

<sup>1</sup> § 121 Abs. 24 BHG 2013: Die Bundesministerin für Finanzen oder der Bundesminister für Finanzen hat eine externe Evaluierung des BHG 2013 spätestens fünf Jahre nach seinem Inkrafttreten - somit spätestens im Jahre 2017 - zu beauftragen.

Die OECD wurde mit einem „**Budget Review**“ und damit insbesondere mit der Evaluierung von Themen der Mikrosteuerung (z.B. *Budgetplanung, Rücklagensystem, Budgetstruktur, Budgetunterlagen, Wirkungsorientierung*) (AP 2), beauftragt. Den Evaluierungsstandard der OECD bilden die „**Principles of Good Budgetary Governance**“.

Die Evaluierung des **doppischen Rechnungswesens (AP 3)** erfolgte durch die AAU Klagenfurt (gemeinsam mit der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften/ZHAW) und umfasste eine Evaluierung der Qualität des reformierten Bundesrechnungsabschlusses (BRA) und der Verantwortlichkeiten für dessen Erstellung und Prüfung, ein IPSAS Compliance Assessment (REPF-Light-Analyse<sup>2</sup>), eine detaillierte Analyse und Bewertung der Qualität der Verrechnung anhand ausgewählter Verrechnungsthemen sowie die Bewertung der Steuerungswirkung doppischer Haushalte (Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögenshaushalt).

Darüber hinaus wurden, gemäß Evaluierungskonzept, die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen (d.h. der administrative Aufwand) des BHG 2013 erhoben, welche mittels Survey bei den Haushaltsleitenden Organen (HHLO) und haushaltsführenden Stellen (HHFST) abgefragt wurden. Hierbei ist anzumerken, dass für das BHG 2013 ex-ante keine Abschätzung der Auswirkungen (vergleichbar mit der derzeitigen Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) durchgeführt werden musste.

Für die Gesamtsteuerung der Evaluierung war das Bundesministerium für Finanzen (BMF) als Auftraggeber verantwortlich. Die wissenschaftliche Begleitung der externen Evaluierung erfolgte durch die AAU Klagenfurt. Der vorliegende Endbericht wurde von der AAU Klagenfurt verfasst und umfasst die zentralen Ergebnisse der drei Arbeitspakete. Aus dem Endbericht geht hervor, **ob und in welchem Ausmaß die Zielsetzungen der HHRR erreicht wurden.**

OECD, IMF und AAU kommen in ihrer Gesamtbeurteilung zum Schluss, dass mit der HHRR auf Bundesebene ein wichtiger Grundstein für eine moderne Haushaltssteuerung gelegt wurde.

Der IMF attestiert in seinem Bericht, dass sich, insbesondere durch die Umsetzung der HHRR, die fiskalische Transparenz in Österreich erheblich erhöht hat, und 29 der 36 Standards des „Fiscal Transparency Code“ erfüllt werden (basic, good, oder advanced practice). Gleichzeitig wurde eine Reihe von Maßnahmen identifiziert, welche die Transparenz weiter verbessern können (z.B. Erhöhung der Informationsqualität der mittelfristigen Planung, Veröffentlichung eines „Bürgerbudgets“).

Laut OECD entsprechen die Instrumente und Verfahren des österreichischen Haushaltssystems im Grundsatz den zehn Prinzipien moderner Haushaltssteuerung.<sup>3</sup> Die im Rahmen der Evaluierung befragten Stakeholder bestätigten ebenfalls, dass im Hinblick auf die Erreichung der intendierten Reformziele beträchtliche Fortschritte erzielt wurden. Gleichzeitig wiesen diese allerdings auch darauf hin, dass nicht alle zu Reformbeginn bestehenden Erwartungen (z.B. mehr Flexibilität, erhöhte Budgetdisziplin) erfüllt wurden. Die OECD empfiehlt daher eine gezielte und koordinierte Neuausrichtung und teilweise Anpassung der ursprünglichen Reforminhalte (z.B. Rücklagensystem).

Die Einführung des doppischen Haushaltswesens hat die Qualität der

<sup>2</sup> Report on the Enhancement of Public Financial Management

<sup>3</sup> OECD Recommendation of the Council on Budgetary Governance 2015

Finanzberichterstattung erheblich gesteigert und ermöglicht, laut AAU/ZHAW, den angestrebten erweiterten Einblick in die finanzielle Lage des Bundes. Trotzdem wurde eine Reihe legislativer, organisatorischer und technischer Optimierungspotentiale identifiziert, deren Adressierung (z.B. Erstellung eines IPSAS 1 konformen Rechnungsabschlusses, Trennung von Erstellung und Prüfung des Rechnungsabschlusses) die Darstellungsqualität des BRA weiter steigern und die Verrechnungsqualität erhöhen kann.

Die Struktur des Endberichts folgt den in den Teilevaluierungen festgelegten Themenschwerpunkten (sh. Anhang) und umfasst folgende Hauptbereiche: (1) einjährige und mehrjährige Budgetplanung, (2) wirkungsorientierte Haushaltsführung, (3) Flexibilisierung, Eigenverantwortung und Effizienz im Budgetvollzug, (4) integriertes doppeltes Haushalts-/Rechnungswesen und (5) finanzielle Auswirkungen des BHG 2013 (insbesondere im Zusammenhang mit dem Berichtswesen). Am Ende des Berichts sind die **zentralen Handlungsempfehlungen jedes Themenschwerpunkts in Form eines Maßnahmenkatalogs (98) zusammengefasst**, dessen Umsetzung zu einer weiteren Verbesserung des österreichischen Haushaltswesens beitragen kann.

Die im Rahmen der externen Evaluierung durchgeführten Erhebungen (insbesondere Interviews und Befragungen) wurden überwiegend zwischen Februar und Oktober 2017 durchgeführt. Im Rahmen der Datenerhebung für die Evaluierung der drei Arbeitspakete erfolgte eine aktive Einbeziehung der Ressorts (HHLO, HHFST) sowie anderer Stakeholder (insbesondere: Parlament, Budgetdienst des Parlaments, Rechnungshof (RH), Wirkungscontrollingstelle, Fiskalrat), denen an dieser Stelle besonderer Dank gilt.

## II. Executive Summary

### (1) Einjährige und mehrjährige Budgetplanung

#### Reformkonzept

Mit der ersten Etappe der Haushaltsrechtsreform (HHRR), die beginnend mit 1. Jänner 2009 umgesetzt wurde, erfolgte die Einführung einer verbindlichen mittelfristigen Planung des Bundeshaushalts durch das Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG), mit der eine **Erhöhung der Planungssicherheit sowie eine nachhaltige Budgetpolitik und -disziplin** angestrebt wurden. In dem begleitend zum BFRG zu erstellenden Strategiebericht sollen alle Informationen enthalten sein, die nötig sind, um die Zahlen der **mehrjährig verbindlichen Budgetplanung nachvollziehen** zu können. Der Strategiebericht wird damit gemeinsam mit dem BFRG zum zentralen mittelfristigen Planungsdokument. Darüber hinaus wurde eine **neue Budgetstruktur**, bestehend aus Rubriken, Untergliederungen (UG), Globalbudgets (GB) und Detailbudgets (DB), entwickelt, die auch als **Voraussetzung** für die Umsetzung der **Reformelemente der zweiten Etappe** zu sehen ist. Der Entwurf des BFRG und der erläuternde Strategiebericht sind **dem Nationalrat bis 30. April vorzulegen** und werden im Mai beschlossen. Die einjährige Budgetplanung erfolgt in der zweiten Jahreshälfte und findet ihren Abschluss durch die **Verabschiedung des Bundesfinanzgesetzes (BFG)** im Herbst. **Innerhalb der Obergrenzen des BFRG** erfolgt im Bundesvoranschlag (BVA) die **gesetzlich verbindliche jährliche Budgetplanung auf Ebene der Globalbudgets (GB)**. Die Plan-Daten auf Ebene der DB werden im BVA ebenfalls ausgewiesen, sind jedoch nur verwaltungsintern bindungswirksam. Um eine höhere Aufmerksamkeit auf den **Ressourcenverbrauch** zu legen werden, seit der Umsetzung der zweiten Etappe der HHRR, im BVA neben **Auszahlungen und Einzahlungen (Finanzierungsvoranschlag) auch Aufwendungen und Erträge (Ergebnisvoranschlag) budgetiert**. **Wirkungsinformationen** (Wirkungsziele, Maßnahmen und Indikatoren) bilden seit 2013 ebenfalls einen **integralen Bestandteil des BVA** und sind vom Budgetbeschluss des Nationalrats mitumfasst (Abschnitt III/Kapitel 2). Zusätzlich werden dem Nationalrat eine Reihe von begleitenden Dokumenten vorgelegt (z.B. Budgetbericht, Teilhefte), welche die Informationsbasis verbreitern und die Qualität der Budgetberatungen erhöhen sollen.

#### Ergebnisse der Evaluierung

Die mittelfristige Haushaltsplanung in Österreich wird von **IMF und OECD als gut implementiert bewertet**, da sie klare Leitlinien für die Haushaltsvorbereitung bietet und die Vorhersehbarkeit der Planung sowie - im Grundsatz - auch die Haushaltsdisziplin fördert. Die **Auszahlungsobergrenzen** auf Ebene der UG haben sich laut OECD allerdings **noch nicht als verbindliche Obergrenzen durchgesetzt**. Insofern wurde das Potential der mittelfristigen Planung zur Durchführung eines kulturellen Wandels, bei dem die Flexibilität in der Ressourcenbewirtschaftung durch eine verstärkte Haushaltsdisziplin (Einhaltung der Obergrenzen) ausgeglichen wird, nicht vollständig verwirklicht. Eine nachhaltige Lösung dieser Problematik könnte laut OECD durch eine Berücksichtigung von **Budgetmargen** zur Erhöhung der **Widerstandsfähigkeit des gesamten finanzpolitischen Rahmens** und deren **Verknüpfung mit dem neu aufgesetzten Rücklagensystem im BFRG**

erreicht werden. Eine Steigerung der (Prognose-)Qualität von BFRG und Strategiebericht kann laut IMF und OECD durch den **Ausweis von Informationen zum geplanten Ressourcenverbrauch** (= Aufwendungen), eine **zusätzliche Gliederung nach ökonomischen Kriterien** sowie durch eine **stärkere Berücksichtigung von Informationen, die der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zugrunde liegen**, erreicht werden.

In den letzten Jahren standen im Rahmen der Mittelfristplanung (BFRG) im Frühjahr nicht, wie ursprünglich angestrebt, finanzpolitische Zielsetzungen, sondern bereits budgetpolitische Detailfragen im Mittelpunkt politischer und medialer Aufmerksamkeit. Zur Vermeidung von dadurch entstehenden Doppelbelastungen und Zweigleisigkeiten (z.B. doppelte Budgetdebatte im Frühjahr und im Herbst, Anpassung von UG-Auszahlungsobergrenzen), fasste das Parlament im Juni 2017 den Entschluss, Vorlage und Beschluss von BFRG und BFG im Herbst zusammenzuziehen.<sup>4</sup> Um die **strategische Budgetdebatte, aber auch die Rolle des Nationalrats im Haushaltsprozess zu stärken**, anstatt sie durch diese Entscheidung zu verringern, sind laut OECD allerdings eine Reihe von begleitenden Maßnahmen notwendig. So soll das **Frühjahr künftig im Budgetkalender nicht frei bleiben, sondern dazu genutzt werden, die finanzpolitische Strategie der Regierung, auf Basis eines eigenständigen Dokuments (z.B. Fiskalbericht), vorzustellen und umfassend zu diskutieren**. Insgesamt soll diese fiskalpolitische Diskussion auf aggregierter Ebene in der Frühjahrsphase eine auf realistischen Erwartungen basierende Budgetdebatte im Herbst unterstützen. Sie bildet damit einen wichtigen Meilenstein im jährlichen Budgetzyklus.

OECD und IMF schlagen ebenfalls die **Veröffentlichung eines „Bürgerbudgets“ vor, welches die wichtigsten Aspekte des Voranschlags objektiv und verständlich darstellt und dadurch die Transparenz und Rechenschaftslegung aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger erhöht**. Darüber hinaus empfiehlt die OECD eine (formale) Einbindung von **Bürgerinnen und Bürgern sowie Interessensgruppenvertreterinnen und Interessensgruppenvertretern** in den Budgetprozess um die Qualität der Diskussionen zu steigern und den Entscheidungsfindungsprozess zu stärken.

Nach einer ersten Phase der Umsetzung wird der **Steuerungs- und Informationsnutzen (= Mehrwert) des Ergebnisvoranschlags**, im Vergleich zum Finanzierungsvoranschlag, von Mitgliedern des Budgetausschusses, den HHLO und den Haushaltsführenden Stellen (HHFST) **eher niedrig bewertet**. Um eine höhere Akzeptanz und Nutzungsintensität der im Ergebnisvoranschlag verfügbaren Informationen zu erreichen schlagen AAU und OECD daher eine Reihe von Maßnahmen vor (z.B. Behebung der Inkonsistenzen im Bereich der Budgetwirksamkeit von finanzierungswirksamen und nicht-finanzierungswirksamen Aufwendungen, Entwicklung eines differenzierten Steuerungskonzepts für nicht-finanzierungswirksame Aufwendungen, klare und kontinuierliche **Kommunikation** des mit dem **Ergebnisvoranschlag** verbundenen **Informations-/Entscheidungsnutzens** gegenüber Akteurinnen und Akteuren aus Politik und Verwaltung sowie eine umfangreiche Analyse von - bislang ausschließlich negativen - Nettoergebnissen im Rahmen der jährlichen Veranschlagung).

---

<sup>4</sup>2017 erfolgte eine Änderung mittels parlamentarischen Beschluss: die Vorlage des BFRG und des Strategieberichts wurde für einen befristeten Zeitraum von zwei Jahren (2017 und 2018) von April auf Oktober verschoben und mit der jährlichen Budgetplanung zusammengezogen. Durch die vorgezogenen Nationalratswahlen im Oktober 2017 und die Verschiebung der Haushaltsplanung in das Frühjahr 2018 wurde diese Änderung allerdings noch nicht umgesetzt.

Die vom BMF zur Verfügung gestellten **Budgetunterlagen** sind laut **OECD** und **IMF** **umfassend** und bieten Nationalratsabgeordneten und anderen Stakeholdern vielfältige Möglichkeiten, relevante Informationen zu erhalten. Trotz dieser Fortschritte bestehen, vor allem mit Blick auf die **Gestaltung und Informationsqualität der Budgetunterlagen, Ansatzpunkte für Verbesserungen** (z.B. einheitliches Design, Navigationssystem/-hilfen, Verbesserung der Erläuterungen, Hervorhebung von Schlüsselinformationen), die zu einer höheren Transparenz und Verständlichkeit beitragen können.

## (2) Wirkungsorientierte Haushaltsführung

### Reformkonzept

Die **Wirkungsorientierung** ist ein zentraler Bestandteil der HHRR und wurde **in den gesamten Kreislauf der Haushaltsführung des Bundes integriert**: auf UG-Ebene sind **bis zu fünf Wirkungsziele** zu definieren, wovon **eines jedenfalls der Gleichstellung von Frauen und Männern** gewidmet sein sollte; auf GB-Ebene sind **Maßnahmen zur Erreichung dieser Wirkungsziele festzulegen**; auf DB-Ebene erfolgt eine **detaillierte Zielsetzung in den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen**. Durch die **zwingende Berücksichtigung der Gleichstellung von Frauen und Männern** hat Österreich im Zuge der wirkungsorientierten Haushaltsführung somit auch **Grundsätze des Gender Budgetings eingeführt**. Mit der HHRR wurde zudem bei **Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben** eine **verpflichtende WFA eingeführt**, welche deren Auswirkungen in konkreten Wirkungsdimensionen (z.B. Gleichstellung, finanzielle, ökonomische, ökologische, soziale) systematisch untersucht, bewertet und aufbereitet.

### Ergebnisse der Evaluierung

Die **Wirkungsorientierung** wird von der OECD als **gut implementiert** bewertet und auch vom IMF als „good practice“ eingestuft. Die **Integration von Wirkungszielen in die neue Budgetstruktur** hat zu einer **stärkeren Ergebnisorientierung** geführt. Allerdings weisen IMF und OECD auch auf Optimierungspotentiale hin und empfehlen unter anderem eine **stärkere Ausrichtung der Wirkungsziele (Outcome- statt Output-Ziele) an den politischen Prioritäten**, und damit die **Verknüpfung mit dem jeweiligen Regierungsprogramm** und übergeordneten Agenden (z.B. EU 2020 Ziele), sowie die **Berücksichtigung internationaler Benchmarks** bei der Messung von Wirkungszielen. Insgesamt wird ein **partizipativer Ansatz** (Einbezug und Koordination unterschiedlicher Stakeholder) bei der **Entwicklung und Darstellung von Wirkungszielen** empfohlen, um deren (politische) **Relevanz zu erhöhen**. IMF und OECD empfehlen in dieser Hinsicht ebenfalls eine **stärkere Verknüpfung von Wirkungszielen mit Budgetmitteln/Ressourcen**, um die Effizienz und Effektivität zu erhöhen. Die Wirkungsberichte sollen gestrafft, wesentliche Kernaussagen hervorgehoben, und so für Nationalrat und Öffentlichkeit besser zugänglich gemacht werden.

Aus Sicht der OECD hat die HHRR maßgeblich zur Implementierung des **Gender Budgetings** in Österreich beigetragen. Sie wird aufgrund des übergreifenden Ansatzes zur Sicherstellung der Berücksichtigung der **Gleichstellung von Frauen und Männern im gesamten Kreislauf der Haushaltsführung** als **international führendes Beispiel angesehen**. IMF und OECD stellen ebenfalls fest, dass sich die **Transparenz und**

Aufmerksamkeit zum Thema Gleichstellung von Frauen und Männern erhöht hat und insgesamt eine **reichhaltigere Diskussion** zu beobachten ist. Gleichzeitig weisen sie aber darauf hin, dass unter anderem die für die Erreichung von Gender-Zielen **zur Verfügung gestellten Mittel** in einem **Gender Statement** klarer **aufgeschlüsselt**, und die **Datengrundlage für die Wirkungsziele, insbesondere die Gleichstellungsziele, weiterentwickelt werden sollten**. Das Ministerium, das für die Gleichstellung von Frauen und Männern zuständig ist, sollte sich künftig stärker mit der Entwicklung und Koordination eines übergreifenden Ansatzes zur Gleichstellung von Frauen und Männern (im Sinne einer Gleichstellungsstrategie) befassen. Mittelfristig sollte ebenfalls eine Verknüpfung von Gender-Zielen mit Ressourcen etabliert werden.

Das System der **wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA)** wird von der OECD im internationalen Vergleich als **weit entwickelt** bewertet, da es **sowohl eine ex-ante Abschätzung als auch umfangreiche ex-post Evaluierungen** vorsieht. Darüber hinaus wird es durch ein IT-System unterstützt und durch die Wirkungscontrollingstelle koordiniert. Die Einführung der **WFA-Light** (per 1. April 2015) wirkt sich auf die **Straffung des Verfahrens** und die **Reduzierung der Verwaltungskosten positiv** aus, allerdings wäre laut OECD auch hier eine Form von **externer Prüfung notwendig**, beispielsweise in Stichproben, um sicherzustellen, dass ein Mindestmaß an Qualität eingehalten wird.

Nach Ansicht der OECD sollten künftig die WFAs **in einer Datenbank erfasst** und auf einer **Internetseite veröffentlicht** werden, um damit ihren **Bekanntheitsgrad und ihre Wirksamkeit zu erhöhen**. Darüber hinaus könnten Informationen zu den Evaluierungsergebnissen bereitgestellt werden, um zu identifizieren, welche Vorhaben weniger wirksam waren oder eine niedrige Priorität besitzen und somit reduziert oder eingestellt werden könnten, und um die Ressourcen in anderen oder neuen Vorhaben zu bündeln. Dies würde allerdings auch eine stärkere Einbeziehung dieser Evaluierungsergebnisse in den Budgetplanungsprozess erfordern.

### **(3) Flexibilisierung, Eigenverantwortung und Effizienz im Budgetvollzug**

#### **Reformkonzept**

Das Hauptziel der HHRR des Bundes war es, einen **flexibleren Ressourceneinsatz innerhalb eines, aber auch über mehrere Haushaltsjahre hinweg**, zu ermöglichen und gleichzeitig **größere Ressourcenverantwortung** im Sinne einer **effizienten Mittelverwendung** zu schaffen. Die Reform sah dazu bereits in der ersten Etappe die Umsetzung eines flexiblen Rücklagensystems vor. Dieses sollte unter Einhaltung von verbindlich festgelegten Auszahlungsobergrenzen auf Ebene der Rubriken und UG die Flexibilität der HHLO im Budgetvollzug erhöhen. Im Zuge der zweiten Etappe der HHRR wurde diese Flexibilität weiter ausgebaut und bundesweit die Möglichkeit der **Rücklagenbildung** auf Basis einer Saldenlogik eingeführt. Dies bedeutet, dass HHFST über die Möglichkeit verfügen, anknüpfend an Verbesserungen des Saldos aus Ein- und Auszahlungen (= Nettofinanzierungsbedarf), eine Rücklage zu bilden. **Diese Mittel verfallen damit nicht mehr am Jahresende, sondern können einer Rücklage zugeführt und in den folgenden Jahren prinzipiell ohne Zweckbindung entnommen** werden. Zum einen sollte damit der **Verausgabung von Budgetmitteln zum Jahresende entgegengewirkt** werden, welche lediglich auf die Ausschöpfung vorhandener

Budgetmittel zielte und dessen Einsatz aber möglicherweise zu einem anderen Zeitpunkt vorteilhafter wäre („Dezemberfieber“). Zum anderen soll(te) die **wirtschaftliche und effiziente Budgetverwendung längerfristige Ansparungen**, für z.B. größere Projekte, ermöglichen, was wiederum den **Handlungsspielraum der HHLO erhöht**. Seit 2009 werden zudem Rücklagen erst bei der Entnahme finanziert und **damit nicht mehr finanzierungswirksam gebildet**.

Neben der Möglichkeit einer saldobasierten Rücklagenbildung wurden GB auf hochaggregierter Ebene (drei bis fünf GB pro UG) festgelegt und, daran anknüpfend, **umfassende Möglichkeiten zu Mittelumschichtungen** zwischen verschiedenen Auszahlungs- bzw. Aufwandskategorien geschaffen. **Mittelumschichtungen erhöhen** hierbei die **sachliche und betragliche Budgetflexibilität**, während **Rücklagen** zusätzlich die **zeitliche Budgetflexibilität** steigern. Beide Instrumente lockern die Bindungswirkungen des BFG und sollten budgetäre **Anreizwirkungen** für eine **ergebnisorientierte Steuerung der Haushaltsführung** und einen **effizienteren Umgang mit Budgetmitteln** bieten. Gleichzeitig wurde im Rahmen der HHRR ein umfangreicheres Berichtswesen in Form von **Vollzugsberichten** (z.B. Monatserfolge, Gebarungsvollzug) eingeführt, um die (parlamentarische) **unterjährige Budgetkontrolle** effektiver zu gestalten und einen Ausgleich für die Einführung von Globalbudgets und der damit einhergehenden höheren Flexibilität der Verwaltung zu schaffen.

### **Ergebnisse der Evaluierung**

Laut OECD hat die **neue Budgetstruktur** und die damit im Zusammenhang stehende **Einführung der beiden Anreizinstrumente (Rücklagen, Mittelumschichtungen)** sowohl die **Flexibilität der HHLO und HHFST**, aber auch deren **Eigenverantwortung erhöht**, da die HHLO und die HHFST nun - den Zielen der HHRR entsprechend - verstärkt Augenmerk auf nicht-finanzielle Informationen und eine ergebnisorientierte Steuerung legen können. Die neue Budgetstruktur trägt damit nicht nur zu einer höheren Übersichtlichkeit der Budgetdokumente bei, sondern bildet auch den zentralen Bezugspunkt für eine Reihe weiterer Reformmaßnahmen (z.B. Globalbudgetierung, Ergebnisorientierung, Rücklagenbildung, Mittelumschichtungen), die darauf abzielen, die Effizienz und Effektivität der Mittelverwendung in den Ministerien bzw. Dienststellen zu steigern.

Das im internationalen Vergleich **sehr großzügige Rücklagensystem** zeigte sich **anfänglich als erfolgreicher Anreiz für Kosteneinsparungen** und eine **aktive mehrjährige Haushaltsführung** und resultierte ebenfalls in einer intendierten **Reduktion des Dezemberfiebers**. Die fehlende sachliche, betragliche und zeitliche Begrenzung führte **allerdings auch zum Aufbau beträchtlicher Rücklagen** (28% des Gesamtbudgets in 2016<sup>5</sup>). Dies **wirkt sich nach Ansicht von IMF und OECD nicht nur negativ auf die Plausibilität und Transparenz des Budgets aus**, sondern **gefährdet**, durch die mögliche Entnahme nicht veranschlagter großer Rücklagensummen, auch die **Einhaltung übergeordneter Finanzziele** und **beeinflusst die Entscheidungskompetenz des Nationalrats negativ**. Dieses **Risiko** wurde 2013 durch einen Regierungsbeschluss zum restriktiven Budgetvollzug

---

<sup>5</sup> Technische und „unverdiente“ Rücklagen, einschließlich Rücklagen, die sich aufgrund von Zinsänderungen, Exportgarantien und auslaufenden Programmen ergeben, belaufen sich auf ca. 70% der Rücklagen. Die Auflösung dieser Mittel (wie beispielsweise in den UG 45, 46, 51, 58) aus dem Rücklagensystem würde die Rücklagen unmittelbar auf 6,7 Milliarden Euro, oder ca. 9% des Gesamtbudgets, senken.

und dessen jährliche Verankerung in den BFG 2014-2017 **kompensiert** und führte laut OECD faktisch zum „**Einfrieren**“ **des Systems** sowie zu einer **teilweisen Rückkehr des Dezemberfiebers**.

Das **BMF** übt insbesondere bei der Genehmigung von Rücklagenentnahmen sowie von bestimmten Mittelumschichtungen (zwischen GB) eine **einzelfallbezogene Kontrollfunktion** aus, die laut OECD zu **längeren Genehmigungsprozessen** führt, wodurch in den Ministerien am Jahresende Liquiditätsengpässe entstehen können.

Laut OECD und IMF wäre zeitnah eine Neudefinition **der Regeln notwendig**, damit **das Rücklagensystem** wieder zu einer Erreichung der ursprünglichen Ziele (Flexibilität, Effizienz und Budgetdisziplin) beiträgt, aber auch, um das Vertrauen zwischen den Ministerien und BMF wieder aufzubauen. Hier schlägt die OECD die Einführung klar definierter Regeln vor, die den Aufbau von Rücklagen sowie deren Entnahme in zeitlicher, sachlicher und betraglicher Hinsicht begrenzen.

Hohe technische und „**unverdiente**“ **Rücklagen** (z.B. die sich durch Zinsänderungen oder nicht ausgenutzte Exportgarantien ergeben) müssten **aus dem Rücklagensystem ausgeschlossen**, die **Flexibilität bei den „verdienten“ Rücklagen jedoch beibehalten** und deren jährliche Zuführung **betraglich begrenzt** werden. Im Rücklagenbericht, der eine detaillierte und transparente Darstellung des Aufbaus und der Entnahme von Rücklagen bietet, sollten die **Rücklagen nach deren Quelle aufgeschlüsselt werden**, um besser zwischen „verdienten“ und „unverdienten“ Rücklagen unterscheiden zu können. Die **Entnahme von Rücklagen könnte in Abhängigkeit von den Auszahlungsobergrenzen betraglich begrenzt**, oder lediglich innerhalb eines **bestimmten Zeitraumes** ermöglicht werden. Darüber hinaus sollten **Rücklagen auch im BFRG verankert** und ihre Entnahme an **Budgetpuffer** (Budgetmargen, die als Flexibilitätsinstrument zu einer besseren Planung beitragen können) **gekoppelt** werden. Dadurch wäre sichergestellt, dass das Rücklagensystem mit den übergeordneten Finanzziele vereinbar ist und (wieder) Anreize für finanzielle Anstrengungen, Effizienz und Innovation in den Ministerien gesetzt werden. Eine Neuregelung könnte auch zu einer **Optimierung der Genehmigungsprozesse (Rücklagen) beitragen**.

Um die Kontrolle des Budgetvollzugs zu verbessern und einen Ausgleich für die höhere Flexibilität zu schaffen, wurde im Rahmen der HHRR ein umfangreiches (unterjähriges) Berichtswesen eingeführt, welches vom **IMF als „advanced practice“** eingestuft wird. Die Berichte werden **regelmäßig und zeitnah erstellt** und erlauben eine **Budgetkontrolle aus unterschiedlichen Perspektiven**. Die OECD stellt in dieser Hinsicht ebenfalls fest, dass sich seit 2016 die **Aussagekraft der Vollzugsberichte erhöht** hat, da diese seitdem neben einer ziffernmäßigen Darstellung auch einen einleitenden Kurzüberblick enthalten, welcher eine Erläuterung der wichtigsten Entwicklungen umfasst (z.B. Erläuterung großer Budgetpositionen und Abweichungen). Um internationalen Standards zu entsprechen, soll über den Vollzug der Einzahlungen und Auszahlungen (Monatserfolg-Finanzierungsrechnung) auch weiterhin monatlich berichtet werden. **Optimierungspotentiale** ergeben sich, aus Sicht von OECD und AAU, mit Blick auf die **Anpassung von Berichtsintervallen und Vorlageterminen** (z.B. Abkehr von monatsbasierten Vollzugsberichten für den Ergebnishaushalt, Ausdehnung der kurzen Fristen für die Verbuchung von Geschäftsfällen und die Erstellung der Berichte), die Veröffentlichung von **aussagekräftigen Analysen inklusive Erläuterungen in**

Quartalsberichten sowie die Streichung von redundanten Berichten (z.B. Halbjahres-Berichte zum Gebarungsvollzug). Die mit dem Berichtswesen verbundene zusätzliche Arbeitsbelastung in den Ministerien und im BMF könnte durch eine **zunehmende Automatisierung** kompensiert werden. Darüber hinaus sollte der **Wissensaustausch zwischen den Ministerien unterstützt** und unter anderem die **Übernahme von bewährten Verfahren** sowie die **Verbreitung innovativer Lösungsansätze** gefördert werden.

#### (4) Integriertes doppisches Haushalts-/Rechnungswesen

##### Reformkonzept

Seit der Implementierung der zweiten Etappe der HHRR im Jahr 2013 erfolgt die **Veranschlagung, Verrechnung und Rechnungslegung** des Bundes mittels eines **integrierten doppischen Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögenshaushalts**. Ergebnis- und Finanzierungshaushalt bestehen aus einer **Voranschlags- und einer Rechnerkomponente**. Am Jahresende werden die Plan-Daten den Ist-Daten in Form von **Voranschlagsvergleichsrechnungen** gegenübergestellt. Diese sind gemeinsam mit der Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögensrechnung zentrale Bestandteile des **doppischen Rechnungsabschlusses des Bundes**. Die Vermögensrechnung bildet das Vermögen, die Fremdmittel und das Nettovermögen (Ausgleichsposten) des Bundes ab. Die Rechnungslegung des Bundes orientiert sich seit 2013 an **international anerkannten Standards**, den **International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)**. Durch die Einführung des integrierten doppischen Haushaltwesens wurde einerseits eine **möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage des Bundes** und andererseits eine **effektivere Steuerung der öffentlichen Finanzen angestrebt**, die, anders als bisher, den **Ressourcenverbrauch**, und nicht überwiegend den Geldverbrauch, in den Mittelpunkt der Betrachtung stellt. Eine **hohe Qualität der Verrechnung** bildet hier die **Grundlage** für die Erfüllung des in der Verfassung verankerten Haushaltsgrundsatzes der **möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes** und ist für eine **verlässliche Aufstellung des Rechnungsabschlusses** von zentraler Bedeutung. Die Verrechnungsqualität bildet auch unterjährig eine wesentliche Grundlage für die im Rahmen der Budgetsteuerung zu erstellenden **Vollzugsberichte** (Abschnitt III/Kapitel 3). In diesem Zusammenhang müssen Verrechnungsvorgänge zeitnah erfolgen, transparent, nachvollziehbar und möglichst fehlerfrei sein. Die **Qualität der Verrechnungspraxis** ist in dieser Hinsicht auch von der **konzeptionellen Umsetzung** des Haushalts- und Rechnungswesens (z.B. Konsistenz der Vorgaben, Regelungsdichte und -tiefe) abhängig.

##### Ergebnisse der Evaluierung

Die Evaluierung hat gezeigt, dass sich die **Qualität der Rechnungslegung** durch die Umsetzung der HHRR wesentlich erhöht hat. Die Qualitätssteigerung liegt einerseits an der **gesetzlichen Verankerung und praktischen Anwendung umfangreicher Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden** und andererseits an der seit 2013 **jährlich steigenden Darstellungsqualität des BRA**, die sich in einer laufenden Optimierung der Rechnungsabschlussdokumente niederschlägt. Neben der beobachtbaren Qualitätssteigerung wurden auch Ansatzpunkte für Optimierungen identifiziert, deren Adressierung die Konformität mit internationalen Standards (IPSAS) und die

Darstellungsqualität des BRA (z.B. Ausweis eines eindeutig gekennzeichneten Rechnungsabschlusses der den Grundsätzen von IPSAS 1 entspricht, klare Trennung von Ergebnis- und Finanzierungsrechnung, Erläuterung von wichtigen Rechnungsabschlusspositionen und von Abweichungen zwischen Ergebnis- und Finanzierungsrechnung, bilanzielle Berücksichtigung von Pensionsrückstellungen für Beamtinnen und Beamte) weiter steigern kann.

Die im Zusammenhang mit der Erstellung des BRA **geteilten Verantwortlichkeiten zwischen Ministerien und RH** stellen laut IMF und AAU/ZHAW **international eine Ausnahme** dar. Daher werden eine **Änderung der gesetzlichen Grundlagen und die Verankerung einer klaren Verantwortungstrennung**, mit Blick auf die **Erstellung, Prüfung und Vorlage des Rechnungsabschlusses**, und eine Systematisierung der Rechnungsabschlussprüfung auf Basis internationaler Prüfstandards empfohlen. Vor der Umsetzung ist allerdings eine **Neubewertung und Adaptierung** der derzeit im BHG definierten **Aufgaben und Funktionen von HHLO, HHFST, BHAG, BMF und RH** und eine **organisatorische Bedarfsanalyse** notwendig, um zu erheben, ob die erforderlichen **personellen Ressourcen** (Kapazitäten sowie Know-How) in den Ressorts verfügbar sind.

Die Qualität der **konzeptionellen Umsetzung des Haushalts- und Rechnungswesens** (z.B. Konsistenz der Vorgaben, Regelungsdichte und -tiefe) wurde auf Basis einer REPF<sup>6</sup>-Light-Analyse (IPSAS Compliance Assessment) bewertet und hat gezeigt, dass die gesetzlich verankerten **Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden überwiegend den IPSAS Anforderungen entsprechen**. Optimierungspotentiale ergeben sich aus konzeptioneller Sicht unter anderem durch die **Komplexitätsreduktion** des bestehenden **rechtlichen Rahmens**, die **Einrichtung einer zentralen Ansprech-/Clearing-Stelle** im BMF mit bindender **Auslegungskompetenz** zur bundesweiten **Abklärung von verrechnungsspezifischen Fragen**, und eine zeitnahe Fertigstellung des sich aktuell in Entwicklung befindlichen (Online) **Buchhaltungs- und Bilanzierungshandbuches**. Zur Klärung von sektorspezifischen Grundsatzfragen (z.B. Erfassung und Verrechnung von Transfers, Möglichkeit der Harmonisierung von ESGV und doppelischen Grundsätzen) wird von der AAU die Implementierung eines **unabhängigen Rechnungslegungskomitees für den Öffentlichen Sektor** (z.B. nach Schweizer Vorbild) empfohlen.

Die Umsetzung des integrierten doppelischen Rechnungswesens stellt hohe Anforderungen an die für die **Verrechnung und Bilanzierung** zuständigen Akteurinnen und Akteure und schafft vor allem in Bereichen, in denen von einer zahlungsstromorientierten Logik abgegangen wird, neue Fragestellungen und Problemfelder. Im Rahmen der Evaluierung wurden daher insbesondere folgende Sachverhalte adressiert: die **periodengerechte Abgrenzung von Aufwendungen und Erträgen** (transitorische und antizipative Rechnungsabgrenzungen, Rückstellungen für ausstehende Rechnungen, Aufwand aus Vorperioden) und die **wirtschaftliche Zuordnung von Transfers und Förderungen**. Um die Qualität der Erfassung, Bewertung, Verrechnung und Bilanzierung von Sachverhalten und damit auch die Stimmigkeit der Finanzierungs- und insbesondere der Ergebnis- und Vermögensrechnung sicherzustellen bzw. zu erhöhen, empfiehlt die AAU unter anderem die Umsetzung folgender Maßnahmen: (1) **Überarbeitung der haushaltsrechtlichen Vorgaben** sowie deren **Konkretisierung in Form von eindeutigen und klar**

---

<sup>6</sup> Report on the Enhancement of Public Sector Financial Reporting

nachvollziehbaren verrechnungsprozessorientierten Instruktionen, (2) eine Intensivierung von Schulungsmaßnahmen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die mit der Verrechnung und Bilanzierung befasst sind sowie (3) die institutionelle Verankerung eines regelmäßigen inhaltlichen Austauschs (BMF, HHLO, HHFST, BHAG) unter Einbezug der einzurichtenden Clearing-Stelle.

### III. Teilergebnisse der Evaluierung

#### 1. Einjährige und mehrjährige Budgetplanung

##### 1.1 Kurzbeschreibung (Zielsetzung und Ausgestaltung)

Im Zuge der ersten Etappe der Bundeshaushaltsrechtsreform im Jahr 2009 wurde das **BFRG** als **zentrales Element der mittelfristigen Budgetplanung** eingeführt. Dieses wird, gemeinsam mit einem Strategiebericht, im Frühjahr veröffentlicht. Die verbindliche Mittelfristplanung zielt darauf ab, die **wesentlichen Eckpunkte der Budgetpolitik transparent darzustellen**, die jährliche Haushaltsplanung im Rahmen einer strategischen, fiskalpolitischen Planung durchzuführen, und dadurch eine **nachhaltige Budgetdisziplin sicherzustellen**. Mit dem Ziel, die **Transparenz und Verantwortlichkeit zu erhöhen**, wurde darüber hinaus eine **umfassende Änderung der Budgetstruktur** (sh. Abb. 1) eingeführt, die auch als Grundvoraussetzung für die Umsetzung der Reformelemente der zweiten Etappe zu sehen ist.



Abbildung 1: Budgetstruktur Neu

Auf höchster Budgetebene ist demnach eine Gliederung in Rubriken vorgesehen, die hochaggregierte und ressortübergreifende Ausgabenkategorien zusammenfassen (z.B. Rubrik 2: Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie). Diese werden weiter in Untergliederungen (UG) (ehemals Budgetkapitel) unterteilt, die aus organisatorischer Sicht jeweils einem Haushaltsleitendem Organ (HHLO) (z.B. UG 13: Justiz) zugewiesen sind. Darunter erfolgt im Rahmen der Jahresplanung seit 2013 die Veranschlagung von Mittelaufbringungs- und Mittelverwendungsgruppen auf Ebene der GB (Programmebene) und Detailbudgets (DB) (Subprogramme oder Dienststellen). Die neue Budgetstruktur ersetzt damit die bis dahin gültige detaillierte Gliederung nach Voranschlagsansätzen (über

1.000). Die gesetzliche Bindungswirksamkeit des BFRG umfasst die Ebene der GB, während die sachlichen und betraglichen Bindungen auf DB-Ebene, trotz Darstellung im BVA, rein verwaltungsinternen Charakter aufweisen.

Seit 2009 werden im BFRG auf Ebene der Rubriken im Parlament **Auszahlungsobergrenzen** rollierend für vier Jahre (n+4) beschlossen. Durch die **rechtliche Verbindlichkeit** der Obergrenzen auf Rubrikenebene für vier Jahre (n+4) und auf UG-Ebene (33 UG<sup>7</sup>) für ein Jahr (n+1)<sup>8</sup> soll dem Anspruch der Mittelfristplanung - dieser ist zum einen die Förderung einer **nachhaltigen Budgetpolitik und höheren Budgetdisziplin** und zum anderen die Möglichkeit, auf eventuell geänderte Prioritätensetzungen reagieren zu können - Rechnung getragen werden. Der mehrjährige Planungsansatz soll ebenfalls dazu beitragen, den HHLO ein gewisses Maß an **Planungssicherheit** hinsichtlich der mittelfristig verfügbaren Ressourcen zu geben und so die politische Planung innerhalb eines festen und nachhaltigen Haushaltsrahmens fördern.

Die für die jeweilige Rubrik und UG **festgelegten Auszahlungsobergrenzen** setzen sich dabei aus betragsmäßig **fixen Auszahlungsobergrenzen** und in Bereichen, die von bestimmten gesamtwirtschaftlichen oder demographischen Faktoren abhängig und damit nicht verlässlich planbar sind, aus **variablen Auszahlungsobergrenzen** zusammen. Eine Analyse des BFRG auf Rubrikebene zeigt, dass die festen Obergrenzen auf Gesamtebene im Durchschnitt etwa 72% der Ausgaben abdecken. Die variablen Auszahlungen machen laut den Berechnungen des IMF etwa 28% der Gesamtauszahlungen aus.

Das **BFRG**, welches die Auszahlungsobergrenzen auf Ebene der Rubriken und UG sowie die höchstzulässige Personalkapazität umfasst, bildet gemeinsam mit dem **Strategiebericht** das **zentrale Instrumente der mittelfristigen Haushaltsplanung** (Tabelle 1). Der Strategiebericht enthält, neben einer aus dem BFRG übernommenen Darstellung der Auszahlungsobergrenzen, die wesentlichen haushalts- und wirtschaftspolitischen Ziele, sowie auf Ebene der UG konkrete Herausforderungen, Wirkungsziele, Maßnahmen, Auszahlungsschwerpunkte, Erklärungen von Abweichungen zum vorangegangenen BFRG, und eine Darlegung der erforderlichen Steuerungs- und Korrekturmaßnahmen zur Einhaltung der Obergrenzen. Darüber hinaus ist im Strategiebericht auch die mittelfristige Entwicklung der Einzahlungen, aufgeschlüsselt nach den wichtigsten Abgabenarten, dargestellt. Im letzten Teil des Berichts finden sich gesamtwirtschaftliche Indikatoren zur Budgetentwicklung und eine Überleitung zwischen dem (administrativen) Saldo der Mittelfristplanung und dem Maastricht-Ergebnis. Hier wird auf hochaggregierter Ebene die Differenz zwischen den projizierten Haushaltseinnahmen und den Auszahlungsobergrenzen gemäß BFRG ausgewiesen. Insgesamt soll durch die im Strategiebericht dargestellten Informationen eine umfassende Debatte und Prioritätensetzung bei der Budgetallokation ermöglicht werden.

Der Entwurf des BFRG und der erläuternde Strategiebericht müssen dem Nationalrat im April vorgelegt werden und werden im Mai beschlossen. Wie in vielen Mitgliedstaaten der Eurozone ist der nationale finanzpolitische Prozess (Mittelfristplanung) im Grundsatz mit

---

<sup>7</sup> Stand: 2017. Seit 2018 sind es 35.

<sup>8</sup> Für die nachfolgenden Jahre (n+2 bis n+4) haben die Auszahlungsobergrenzen auf UG-Ebene indikativen Charakter.

dem „Europäischen Semester“ abgestimmt. Im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts legen diese Länder bis 30. April ihr nationales Reformprogramm (NRP) und das Stabilitätsprogramm-Update (SPU) vor (Tabelle 1), in dem die Pläne der Regierung zur Erreichung der mittelfristigen wirtschaftlichen und finanzpolitischen Ziele dargelegt werden. Während sich das SPU in erster Linie mit der Finanzpolitik befasst und vom Bundesministerium für Finanzen (BMF) erstellt wird, wird das NRP vom Bundeskanzleramt koordiniert und berichtet unter anderem über die Fortschritte Österreichs bei den Europa 2020-Zielen auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene.

Der parlamentarische Budgetprozess gliederte sich bis 2017<sup>9</sup> in zwei Phasen: (1) die fiskalpolitische, strategische Mittelfristplanung (BFRG und Strategiebericht) im Frühling, und (2) die jährliche Budgetplanung für das kommende Budgetjahr im Herbst (Oktober). In der zweiten Jahreshälfte erfolgt - innerhalb der Obergrenzen des BFRG - im BVA die detaillierte einjährige Budgetplanung auf Ebene der GB und der DB. Die Bundesregierung hat den Entwurf des BFG dem Nationalrat bis längstens 10 Wochen vor Beginn des neuen Finanzjahres vorzulegen. Nach der Budgetrede der Bundesministerin für Finanzen oder des Bundesministers für Finanzen sowie parlamentarischen Beratungen im Budgetausschuss und im Plenum des Nationalrats beschließt letzterer das jährliche Budget (BVA) des Bundes im Rahmen des Bundesfinanzgesetzes (BFG).

Aus inhaltlicher Sicht werden, seit dem Inkrafttreten der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform (HHRR) 2013, im Bundesvoranschlag (BVA) neben Auszahlungen und Einzahlungen (Finanzierungsvoranschlag) auch Aufwendungen und Erträge (Ergebnisvoranschlag) dargestellt, um dadurch die politische und administrative Aufmerksamkeit stärker auf den geplanten Ressourcenverbrauch zu richten. Der Budgetbeschluss des Nationalrats umfasst auch Wirkungsinformationen (Wirkungsziele, Maßnahmen und Indikatoren) als integralen Bestandteil des BVA. Zusätzlich gibt es eine Reihe von Dokumenten, die dem Nationalrat vorgelegt werden (z.B. Budgetbericht, Teilhefte, Bericht über Ausgliederungen und Beteiligungen des Bundes), mitunter auch um die Qualität der Budgetberatungen zu erhöhen. Diese sind jedoch nicht Bestandteil des Budgetbeschlusses.

In Tabelle 1 sind die Schlüsseldokumente, die dem Nationalrat übermittelt bzw. vorgelegt werden sowie die Vorlage- bzw. Beschlusszeitpunkte der (einjährigen und mehrjährigen) Haushaltsplanung dargestellt.

---

<sup>9</sup> 2017 erfolgte eine Änderung mittels parlamentarischen Beschlusses: die Vorlage des BFRG und des Strategieberichts wurde für einen befristeten Zeitraum von zwei Jahren (2017 und 2018) von April auf Oktober verschoben und mit der jährlichen Budgetplanung zusammengezogen. Durch die vorgezogenen Nationalratswahlen im Oktober 2017 und die Verschiebung der Haushaltsplanung in das Frühjahr 2018 wurde diese Änderung allerdings noch nicht umgesetzt.

**Tabelle 1:** Schlüsseldokumente und Vorlagezeitpunkte der Haushaltsplanung (bis 2017)

Dokumente	Inhalte	Zeitpunkt
Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG)	Auszahlungsobergrenzen für die nächsten vier Jahre	April (Vorlage) Mai (Beschluss)
Strategiebericht	Überblick über die dem BFRG zugrundeliegenden makroökonomischen Entwicklungen und fiskalpolitischen Zielsetzungen	April (Vorlage) Mai (Beschluss)
SPU und NRP	Darstellung der Fortschritte im NRP mit Blick auf übergeordnete Agenden (z.B. EU 2020) und im Zusammenhang mit den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen	April
Entwurf BFG inklusive Anlagen	Die Budgetunterlagen zum BFG (Bedeckungsregeln und haushaltsrechtliche Ermächtigungen für die Bundesministerin für Finanzen/den Bundesminister für Finanzen sowie weitere wesentliche Grundlagen der Haushaltsführung) umfassen folgende Bestandteile: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Anlage I: Bundesvoranschlag (BVA)</li> <li>– Anlage II: Bundespersonal, das für Dritte leistet - Bruttodarstellung</li> <li>– Anlage III: Finanzierungen, Währungstauschverträge - Bruttodarstellung</li> <li>– Anlage IV: Personalplan</li> </ul>	Oktober (Vorlage) November (Beschluss)
Budgetbericht	Überblick über budgetpolitische Zielsetzungen und Schwerpunkte, Rahmenbedingungen und Entwicklung des Bundeshaushalts sowie außerbudgetäre Finanzierungsvorhaben	Oktober
Teilhefte	BVA und Wirkungsinformationen pro UG bis zur DB-Ebene (DBs 1. Ebene) und Erläuterung des Budgets der UG	Oktober
(Weitere) Budgetbeilagen	Ergänzende Erläuterungen zu Teilbereichen des Budgets und Analysen	Oktober
Bericht über die Ausgliederungen und Beteiligungen des Bundes	Übersichten über die Gesellschaften, an denen der Bund direkt und mehrheitlich beteiligt ist	Oktober

## 1.2 Bewertung und Empfehlungen

### 1.2.1 Plausibilität und Informationsqualität der mittelfristigen Planung

Die mittelfristige Haushaltsplanung in Österreich wird von IMF und OECD<sup>10</sup> als **gut implementiert** bewertet. Demzufolge fördert diese die Vorhersehbarkeit der Planung sowie die Haushaltsdisziplin und bietet klare Leitlinien für die Haushaltsvorbereitung. Die Haushaltsziele im Zusammenhang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU sind klar definiert und transparent. Die Auszahlungsobergrenzen, die an zwei aufeinander folgenden Jahren für ein Jahr im Mittelfristplan angegeben werden, weichen durchschnittlich weniger als 2% voneinander ab.<sup>11</sup> Obwohl der **relativ hohe Anteil variabler Auszahlungsobergrenzen in der Mittelfristplanung** das Risiko birgt, dass die Volatilität der Auszahlungsobergrenzen steigt wenn sich Änderungen der gesamtwirtschaftlichen Grundlagen ergeben, zeigen die Berechnungen des IMF, dass die Änderungen der Prognosen für einzelne variable Auszahlungsobergrenzen einander aufwiegen und die **Mittelfristplanung somit weitgehend stabil** ist. Die **Schätzung der Einzahlungen im Strategiebericht** erscheint volatiler als jene der Auszahlungen im BFRG. Dies spiegelt sich auch darin wieder, dass die mittelfristigen Einzahlungsprognosen im Allgemeinen zu niedrig ausfielen und in weiterer Folge zu einer Aufwärtsrevision der Planungen geführt haben.

Der Strategiebericht enthält begleitend zum BFRG Erläuterungen zur Differenz zwischen den jährlichen Auszahlungen im Vergleich zu den gesetzten Auszahlungsobergrenzen, jedoch keine Erläuterungen zu Änderungen von Auszahlungsobergrenzen zwischen zwei aufeinander folgenden Jahren (z.B. Erläuterung von geänderten gesamtwirtschaftlichen Prognosen oder politischen Entscheidungen). Laut IMF würden **Erläuterungen zu Abweichungen bzw. zur Revision der Schätzungen zwischen zwei aufeinander folgenden Jahren die Plausibilität der mittelfristigen Planung erhöhen**.

Das BFRG weist Auszahlungsobergrenzen für Rubriken und UG aus, verzichtet aber auf einen Ausweis nach ökonomischen Kategorien (z.B. Personal, Investitionen). Um die Analysemöglichkeiten und die Qualität der mittelfristigen Planung zu erhöhen empfiehlt der IMF, die **Auszahlungen im Strategiebericht zusätzlich nach ökonomischen Kriterien gliedert** auszuweisen.

Der Bundesfinanzrahmen stellt ausschließlich auf den Finanzierungshaushalt ab und enthält im Unterschied zur einjährigen Planung keine Planung der Aufwendungen. Um das Prinzip der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage auch auf der mittelfristigen Prognoseebene zu verankern schlägt die OECD daher vor, zukünftig auch **Informationen zum geplanten Ressourcenverbrauch (= Aufwendungen) zu integrieren**.

Darüber hinaus sollten laut OECD im BFRG **künftig mehrjährige Vorhaben/Investitionen (derzeit Rücklagen) explizit berücksichtigt und aus dem Rücklagensystem**

---

<sup>10</sup>Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf einer Zusammenfassung relevanter Textpassagen der im Rahmen der Evaluierung vom IMF durchgeführten Fiscal Transparency Evaluation 2017 und des OECD Berichts Budgeting in Austria 2018. Während der IMF in erster Linie Transparenz, Planungssicherheit und Informationsumfang des BFRG und des Strategieberichts beurteilte, erfolgte durch die OECD zusätzlich eine detaillierte Betrachtung der prozessualen Aspekte und damit die Beurteilung der bis 2017 bestehenden Zwei-Phasen-Lösung (Frühling/Herbst).

<sup>11</sup> IMF 2017. Geprüft wurden hierbei die Abweichungen der Schätzungen für das Jahr 2016 zum Erstellungszeitpunkt 2013 und 2014 sowie zum Erstellungszeitpunkt 2014 und 2015.

herausgenommen werden. Somit könnte deren unechter Rücklagencharakter korrigiert werden (Abschnitt III/Kapitel 3.2.1).

Während der Strategiebericht die wesentlichen budget- und wirtschaftspolitischen Ziele enthält, werden aktuell die zugrundeliegenden Informationen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung weitestgehend nicht ausgewiesen. Jene **Faktoren, welche die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beeinflussen, wären laut IMF künftig daher stärker zu berücksichtigen** und im Zusammenhang mit den im Strategiebericht dargestellten Prognosen zu diskutieren.<sup>12</sup>

Der IMF empfiehlt ebenfalls, im Strategiebericht künftig die **Verbindungen zwischen den geplanten Haushaltsprioritäten des Bundes und den übergeordneten Agenden, wie den einschlägigen Regierungsprogrammen, dem nationalen Reformprogramm für die EU oder internationalen Strategien** (wie z.B. EU 2020, UN Sustainable Development Goals) stärker zu berücksichtigen. Diese Verknüpfungen sollten sich auch in der Diskussion auf Ebene der UG widerspiegeln. Laut OECD und IMF werden die Herausforderungen und Entwicklungen auf Ebene der UG derzeit nicht ausreichend erklärt (z.B. Erläuterungen zu den Änderungen im Vergleich zu früheren BFRG, Maßnahmen zur Einhaltung der Obergrenzen). Die **Ausrichtung auf übergeordnete Ziele soll daher künftig auch auf UG-Ebene stärker ersichtlich** sein, d.h. dass die Zusammenhänge zwischen den Maßnahmen auf UG-Ebene, der Budgetallokation, den angestrebten Wirkungen (Abschnitt III/Kapitel 2.2.1) und übergeordneten Zielen erläutert werden sollten. Der Strategiebericht sollte nach Ansicht des IMF eine detailliertere Darstellung der Überleitung zwischen dem administrativen Ergebnis laut Mittelfristplanung und dem Maastricht-Ergebnis enthalten, um dadurch die Transparenz zu erhöhen.

### **1.2.2 Verbindlichkeit der Planung/Haushaltsdisziplin**

Die Auszahlungsobergrenzen auf Ebene der UG haben sich laut IMF und OECD noch nicht als feste Obergrenzen durchgesetzt. Insofern wurde das Potential der mittelfristigen Planung zur Durchführung eines kulturellen Wandels, bei dem die Flexibilität der Ressourcen durch eine verstärkte Haushaltsdisziplin ausgeglichen wird, nicht vollständig verwirklicht. Dieser Mangel ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass der finanzpolitische Rahmen - trotz der variablen Auszahlungsobergrenzen - nicht belastbar ist, sodass die fiskalischen Gesamtparameter und die Obergrenzen regelmäßig revidiert werden. Die Anpassung der Auszahlungsobergrenzen im Frühjahr, gemeinsam mit der regelmäßig genutzten Möglichkeit einer zusätzlichen Revision der Obergrenzen im BVA im Oktober (und daraus folgend einer Novellierung des BFRG), tragen ebenfalls dazu bei, dass die Auszahlungsobergrenzen trotz ihres normativen Charakters nicht als verbindlich wahrgenommen werden.

Um diesem Problem nachhaltig zu begegnen sollte, nach Ansicht von OECD und IMF, künftig **eine Berücksichtigung von Budgetmargen (= Budgetpuffer) im BFRG** erfolgen. Internationale Beispiele zeigen, dass das Instrument der Budgetmargen genutzt werden

---

<sup>12</sup> Laut BMF wurde diese Empfehlung im Strategiebericht zum BFRG 2018 - 2021 und zum BFRG 2019 - 2022 bereits umgesetzt.

kann um die **Widerstandsfähigkeit des gesamten finanzpolitischen Rahmens zu fördern**. **Voraussetzung** dafür ist allerdings, dass die auf dieser Basis ermittelten **Auszahlungsgrenzen dann als streng verbindliche Haushaltsbeschränkungen** durchgesetzt werden. Eine **Einführung** sollte daher **schrittweise** erfolgen.

Eine solche Marge würde einerseits als Puffer dienen, um unerwartete Kostenentwicklungen zu absorbieren (Baseline-Margin, operativer Stabilisierungsmechanismus), und es andererseits ermöglichen, dass - sofern erforderlich - neue politische Prioritäten berücksichtigt werden können, wobei jedoch die übergeordneten Finanzziele und Haushaltsgrundsätze zu beachten sind.

Eine mittel- bis langfristige Option zur Schätzung solcher Puffer wäre laut OECD die Evaluierung von Ausgaben auf Basis von „comprehensive Spending Reviews“ (kritische Überprüfung von Ausgaben vor dem Hintergrund neuer politischer Ziele) und auf Basis bereits vorhandener ex-post Evaluierungen der wirkungsorientierten Folgenabschätzungen (WFA). Dadurch könnten mögliche Budgetmargen aufgezeigt werden, die als Flexibilitätsinstrument zu einer besseren Planung beitragen können.

Die **Berücksichtigung von Budgetmargen** würde auch die **Möglichkeit bieten**, das **Rücklagensystem (Abschnitt III/Kapitel 3.2.1) in den mehrjährigen Bundesfinanzrahmen einzubeziehen**, sodass die Einhaltung der allgemeinen Haushaltsregeln und **mittelfristig ein „steady state“ gewährleistet** ist.

Eine Besonderheit der derzeitigen Mittelfristplanung in Österreich besteht laut IMF darin, dass die Obergrenze für ein bestimmtes Jahr auch nach Verabschiedung des BFG für dieses Jahr (n+1) als rechtlich verbindliche Obergrenze beibehalten wird. Der Vollzug des Haushaltsplans bezieht sich damit sowohl auf die genehmigte Obergrenze im BFG als auch auf die BFRG-Obergrenze für das Haushaltsjahr. Änderungen des BVA, die die Gesamtauszahlungen erhöhen, erfordern damit eine gleichzeitige Änderung (Novellierung) der rechtlich verbindlichen Obergrenze im BFG und BFRG (sh. oben). Einige Stakeholder sehen solche Änderungen der Obergrenzen im BFRG als Hinweis darauf, dass sie ihren Zweck, die Gesamtauszahlungen zu beschränken, nicht erfüllen. Dies ist laut IMF irreführend, da es internationale Praxis ist, die Mittelfristplanung als Instrument zu sehen, das die Budgetplanung und -vorbereitung steuert, nicht aber den Haushaltsvollzug. Sobald das Budget für ein bestimmtes Jahr genehmigt ist, wird die Haushaltsdisziplin durch die dort festgelegten Obergrenzen sichergestellt, während die verbindliche Obergrenze des BFRG für dieses Haushaltsjahr obsolet wird. Die derzeit bestehende Regelung wäre daher dementsprechend anzupassen bzw. könnte ein Zusammenziehen der Beschlussfassung (nächster Abschnitt) automatisch zur Lösung dieses Problems beitragen. Insgesamt wäre es wichtiger, sich auf mögliche Auswirkungen der Änderungen des jährlichen Haushaltsplans für das kommende Jahr zu konzentrieren und zu überprüfen, ob diese die im BFRG festgelegten Obergrenzen überschreiten.

### 1.2.3 Bewertung des Budgetprozesses (BFRG und BFG)

Damit die jährliche Haushaltsplanung innerhalb eines mittelfristigen Rahmens funktionieren kann, muss letzterer von den finanzpolitischen Zielen ausgehend „top down“ gestaltet sein. In den vergangenen Jahren standen allerdings bereits im Rahmen der Mehrjahresplanung (Frühjahr) Details innerhalb der UG im Zentrum öffentlicher und politischer Aufmerksamkeit. Die diesbezüglichen Diskussionen wiesen laut OECD damit eher den Charakter von Budgetdebatten auf und widmeten sich nur **unzureichend den übergeordneten fiskalpolitischen Zielsetzungen**. Um das Ziel einer nachhaltigen Budgetpolitik wieder stärker in den Mittelpunkt zu stellen, und eine „doppelte“ Budgetdebatte (im Frühjahr und im Herbst) zu vermeiden, hat das Parlament im April 2017 daher den Entschluss gefasst,<sup>13</sup> die Vorlagettermine und Debatten zum BFRG und BFG zusammenzuziehen und diese gemeinsam im Herbst zu beschließen.

**Um die Rolle des Parlaments im Haushaltsprozess zu stärken, anstatt sie durch diese Zusammenführung zu verringern, sind laut OECD allerdings einige ergänzende Maßnahmen notwendig:**

- Das Frühjahr sollte in Bezug auf die Behandlung fiskal- und haushaltspolitischer Fragen nicht frei bleiben, sondern vielmehr dazu genutzt werden, die umfassende finanzpolitische Strategie der Regierung vorzustellen und zu diskutieren.
- Neben dem zum Europäischen Semester (April) vorzulegenden SPU, das sich für die mittelfristige Planung nur bedingt eignet, könnte ein eigenständiges Dokument (z.B. Fiskalbericht) in der ersten Jahreshälfte präsentiert werden.
- Dieser Bericht könnte als Grundlage für eine strategische Debatte über die Fiskalpolitik und die Haushaltsprioritäten im Frühjahr dienen und, laut OECD, unter anderem aggregierte Einnahmen und Ausgaben, Auswirkungen der Wirtschaftsentwicklung auf den finanziellen Spielraum, Grundprinzipien und Prioritäten für die Budgetallokation und Auszahlungsobergrenzen für den mehrjährigen Finanzrahmen, insbesondere zum vierten Jahr, enthalten.
- Dieses Dokument bietet auch die Möglichkeit, Maßnahmen bzw. Projekte, die zu einer Erweiterung des verfügbaren haushaltspolitischen Rahmens führen, darzustellen oder über die Ergebnisse durchgeführter Spending Reviews zu berichten.
- Eine zusätzliche Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Interessensgruppen könnte die Qualität der Diskussion ebenfalls steigern und den Entscheidungsfindungsprozess stärken.

---

<sup>13</sup> Diese Regelung wurde vorerst auf zwei Jahre (2017-2018) beschränkt.

**Tabelle 2: Empfohlene Schlüsseldokumente in der Frühjahrsphase**

Dokument	Inhalt	Zeitpunkt
SPU und NRP	Darstellung der Fortschritte im NRP mit Blick auf übergeordnete Agenden (z.B. EU 2020) und im Zusammenhang mit den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen	April
NEU: „Fiskalbericht“	aggregierte Einzahlungen und Auszahlungen, Auswirkungen der Wirtschaftsentwicklung auf den finanziellen Spielraum, Grundprinzipien und Prioritäten für die Budgetallokation	April/Mai

Insgesamt soll diese fiskalpolitische Diskussion in der Frühjahrsphase eine auf realistischen Erwartungen basierende Budgetdebatte im Herbst unterstützen. Sie bildet damit einen wichtigen Meilenstein im jährlichen Budgetzyklus. Gleichzeitig muss laut OECD der **erhöhten Konzentration an Informationen im Herbst allerdings durch eine Straffung und entsprechende Präsentation der Budgetinformationen (Abschnitt III/Kapitel 1.2.4) entgegengewirkt werden.**

Die Bundesregierung hat dem Nationalrat den Entwurf des BFG bis längstens 10 Wochen vor Beginn eines neuen Finanzjahres vorzulegen. Damit **hat das Parlament etwas weniger Zeit für eine Debatte als in den von der OECD empfohlenen Best Practices für die Budgettransparenz.**

Mit Blick auf den Budgetprozess wurde in den von der OECD durchgeführten Interviews teilweise auf die geringe Beteiligung **zivilgesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure** hingewiesen. Um dieser Problematik zu begegnen könnten **Bürgerinnen und Bürger sowie Vertreterinnen und Vertreter von Interessensorganisationen künftig auch eine formale Rolle im Budgetprozess** einnehmen, indem sie unter anderem über die bereits bestehenden Expertenhearings hinaus Stellungnahmen und Diskussionsbeiträge zum Budgetentwurf abgeben können. OECD, aber auch IMF, schlägt die Einführung eines Bürgerbudgets vor, um die Budgettransparenz (i.S. der Verständlichkeit aus Bürgersicht) zu erhöhen sowie die Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern im Budgetprozess zu fördern.

#### **1.2.4 Budgetstruktur, Lesbarkeit und Aussagekraft der Budgetdokumente**

Laut OECD wirkt sich die **neue (ergebnisorientierte) Budgetstruktur durch die klare Abgrenzung der Verantwortlichkeiten** auf der Ebene der Fachministerien positiv auf die **Rechenschaftspflicht und Transparenz** aus (sh. auch Abschnitt III/Kapitel 3).

Die vom BMF zur Verfügung gestellten Budgetunterlagen sind umfassend und bieten politischen Vertreterinnen und Vertretern sowie anderen Stakeholdern vielfältige Möglichkeiten, relevante Informationen zu erhalten. Insgesamt ist jedoch die Orientierung in den Budgetdokumenten schwierig. Die Evaluierung hat daher gezeigt, dass in verschiedenen Teilbereichen Ansatzpunkte für Verbesserungen bestehen, um die Erreichung der Ziele der HHRR nachhaltig sicherzustellen und so den Bestrebungen des Reformprozesses gerecht zu werden.

Mit Blick auf die allgemeine Weiterentwicklung der derzeitigen Budgetdokumente empfiehlt die OECD **klarere und einheitliche Berichtstrukturen zu schaffen**, um die **Navigation in den unterschiedlichen Budgetdokumenten zu erleichtern**. Der **Budgetbericht könnte als „Handbuch für politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger“ neu gestaltet werden**, das nicht nur die wichtigsten Informationen zusammenfasst, sondern auch als Indextext für alle zugehörigen Dokumente dient. Ebenfalls empfohlen werden grafisch hervorgehobene Verbindungen zwischen den verschiedenen Budgetdokumenten, die den Leserinnen und Lesern das Auffinden von relevanten Informationen erleichtern.

Obwohl bereits intensiv an einheitlichen Designs der Budgetdokumente und Berichte gearbeitet wurde, wird eine nochmalige Weiterentwicklung eines **einheitlichen Designs** empfohlen, das die Navigation in den verschiedenen Budgetdokumenten erleichtern würde. Dieses sollte einheitliche Tabellen- und Abschnittsüberschriften, eine konsistente Terminologie und Farbcodierung (insbesondere für Daten aus dem Finanzierungs- und Ergebnis- bzw. Vermögenshaushalt) sowie eine einheitliche Strukturierung von Inhalten umfassen.<sup>14</sup> Einheitliche Berichtsstandards sollten gegebenenfalls auch für die Wirkungscontrollingberichte der Wirkungscontrollingstelle (Abschnitt III/Kapitel 2) Anwendung finden.

**Wichtige finanzielle und nicht-finanzielle Informationen sollten in den Budgetdokumenten explizit hervorgehoben werden.** Insbesondere angesichts der zunehmenden Anzahl an veröffentlichten WFA sollten diese Hervorhebungen dem Parlament und der Regierung die Identifikation von Programmen mit wesentlichen finanziellen und/oder gesellschaftlichen Auswirkungen erleichtern. In ähnlicher Weise könnte der **Budgetbericht in Form eines „Handbuchs für politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger“** die wichtigsten Finanz- und Wirkungsinformationen enthalten. Parallel dazu könnten die **Haushaltsdaten digital zur Verfügung gestellt werden** und damit nicht nur dazu beitragen die **gedruckte Budgetdokumentation zu straffen**, sondern auch den Nutzen und die Zugänglichkeit zu diesen Daten für Bürgerinnen und Bürger sowie gesellschaftliche Interessensgruppen zu erhöhen. Die OECD schlägt ebenfalls vor, die Qualität der Teilhefte weiter zu verbessern (z.B. Kohärenz in der Präsentation der Wirkungsorientierung auf unterschiedlichen Budgetebenen, Fokussierung auf Hauptprioritäten, Ausgabenschwerpunkte, Interpretation von Abweichungen).<sup>15</sup>

### **1.2.5 Mehrwert des Ergebnishaushaltes**

Durch die Veranschlagung von Ergebnis- und Finanzierungshaushalt wurde im Rahmen der HHRR eine effektivere Steuerung öffentlicher Finanzen angestrebt, bei der, anders als bisher, der Ressourcenverbrauch, und nicht überwiegend der Geldverbrauch, im Mittelpunkt steht. Die parallele Veranschlagung von Ergebnis- und Finanzierungsvoranschlag wird durch ein gut integriertes IT-System unterstützt und von der OECD im internationalen Vergleich als fortschrittlich bezeichnet. Seit 2013 liegt die

<sup>14</sup> Laut BMF wurden diese Empfehlungen in den Dokumenten zum BVA 2018 und BVA 2019 bereits überwiegend umgesetzt.

<sup>15</sup> Laut BMF wurde der Großteil der Empfehlungen (Fokussierung auf Hauptprioritäten, Ausgabenschwerpunkte, Interpretation von Abweichungen) in den Teilheften zum BVA 2018 und BVA 2019 bereits umgesetzt.

budgetäre Bindungswirkung aus konzeptioneller Sicht damit auf Aufwendungen (Ergebnishaushalt) und auf Auszahlungen (Finanzierungshaushalt). Diese wichtige Säule der HHRR kann laut OECD die Qualität und Zuverlässigkeit der für die Entscheidungsfindung und Rechenschaftslegung verfügbaren Informationen verbessern, da sie den politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern umfassendere Informationen über den finanziellen Kontext und die Auswirkungen politischer Maßnahmen bietet.

Die OECD (im Hinblick auf die politische Ebene) und auch die AAU haben in ihren Evaluierungsberichten allerdings festgestellt, dass, nach der ersten Phase der Umsetzung, der Steuerungsnutzen des Ergebnisvoranschlags im Vergleich zum Finanzierungsvoranschlag eher niedrig bewertet wird und (noch) keine konsequente Nutzung der neu verfügbaren Informationen durch Politik und Verwaltung erfolgt. Dies wurde sowohl in der Befragung der HHFST (n= 104) als auch in den Interviews mit den HHLO und Vertreterinnen und Vertretern des Budgetausschusses deutlich. In den Interviews mit den HHLO wurden laut AAU hierfür folgende Gründe genannt:

- Die Steuerung durch/Kommunikation mit dem BMF basiert weiterhin hauptsächlich auf zahlungswirksamen Vorgängen.
- Das BFRG umfasst die Auszahlungsobergrenzen für die nächsten vier Jahre, womit die Bindungswirkung im BFRG ebenfalls auf Auszahlungen liegt.
- In der technischen Umsetzung erfolgt ausschließlich im Finanzierungshaushalt eine strikte Budgetkontrolle durch den Jahresverfügungsrest (im Sinne einer Budgetüberschreitungskontrolle), womit die Steuerungsdominanz des Finanzierungshaushalts zusätzlich verfestigt wird. Im Haushaltsvollzug ziehen finanzierungswirksame Mittelverwendungsüberschreitungen im Finanzierungshaushalt, im Unterschied zu nicht-finanzierungswirksamen Mittelverwendungsüberschreitungen die keine finanzielle Bedeckung erforderlich machen, umfangreiche Begründungspflichten, Abstimmungs-, und Genehmigungsprozesse nach sich.

Die organisatorischen Rahmenbedingungen und haushaltsrechtlichen Vorgaben führen laut AAU derzeit dazu, dass der Steuerungsfokus, trotz der doppelten Bindungswirkung (Obergrenze Aufwendungen, Obergrenze Auszahlungen), auf den in einer Rechnungsperiode finanzierungswirksamen Vorgängen liegt. Insgesamt zeigt sich damit, dass die budgetäre Bindungswirkung auf dem Ergebnisvoranschlag nicht automatisch zu einer stärkeren Ressourcenbetrachtung führt.

Der Nachbesserungsbedarf in diesem Bereich (Veranschlagung Ergebnishaushalt) spiegelt auch die Reformerfahrungen anderer Länder (z.B. Australien, Großbritannien, Deutschland<sup>16</sup>) wider, da hier ebenfalls erst im Rahmen des Regelbetrieb notwendige haushaltsrechtliche, technische oder organisatorische Adaptierungen/Nachjustierungen sichtbar wurden. Diese wurden durch unterschiedliche Maßnahmen adressiert (z.B. Neukonzipierung bzw. Weiterentwicklung von Budgetregeln, Überarbeitung von Leitfäden und Buchungssystematiken, Harmonisierung von Begriffen, Verankerung von umfassenden Qualifizierungsmaßnahmen). Mit Blick auf die Erhöhung der Akzeptanz und

---

<sup>16</sup> kommunale Ebene

Steuerungsrelevanz des Ergebnishaushalts wird von AAU und OECD die Umsetzung der nachfolgenden Maßnahmen empfohlen.

Die Tabellen des Finanzierungs- und Ergebnishaushalts in den Budgetberichten sollten **deutlicher voneinander unterscheidbar** sein, z.B. durch Farbe, Formatierung und andere Elemente. Darüber hinaus sollte **jede Tabelle einen kurzen Interpretationshinweis enthalten**, um technisch nicht versierte Leserinnen und Leser zu leiten. Dieser Interpretationshinweis sollte **routinemäßig eine sachliche Erläuterung zu signifikanten Abweichungen der beiden Rechnungen** enthalten. Eine zusätzliche integrierte Darstellung würde nach Ansicht der AAU einen **direkten Vergleich zwischen operativer Finanzierungsrechnung (FR) und Ergebnisrechnung (ER)** unterstützen. Generell ist (auch bei getrenntem Ausweis) nach Möglichkeit eine **Angleichung der ausgewiesenen Positionen und dahinter liegenden Sachkonten anzustreben** (z.B. einheitliche Strukturierung der Erträge und operativen Einzahlungen bzw. Aufwendungen und operativen Auszahlungen). Die **Entscheidungsnützlichkeit der im Ergebnishaushalt verfügbaren Informationen** sollte gegenüber Akteurinnen und Akteuren aus Politik und Verwaltung klar und kontinuierlich kommuniziert werden, um dadurch eine höhere Akzeptanz und Nutzungsintensität zu erreichen.

Darüber hinaus wäre laut AAU vor allem auch die **Entwicklung eines ausdifferenzierten Steuerungskonzepts, welches explizit die budgetären Konsequenzen von nicht-finanzierungswirksamen Sachverhalten (z.B. Abschreibungen, Rückstellungen) adressiert**, erforderlich. Letztere werden derzeit pauschal als Buchgrößen bezeichnet und stehen aus Sicht der Verwaltung nicht zur Disposition, wodurch die Autonomie der Ressorts eingeschränkt wird und die Entscheidungen in der Praxis weiterhin zahlungsorientiert erfolgen. Von den HHLO wurde in dieser Hinsicht auch mehrfach die Steuerungsrelevanz der Bindungswirkung von nicht-finanzierungswirksamen Aufwendungen im Rahmen der Veranschlagung kritisch hinterfragt.

Insgesamt wäre eine **Überarbeitung bzw. Neuentwicklung von klaren und widerspruchsfreien Regeln zur Budgetwirksamkeit (finanzielle Konsequenzen) von finanzierungs- und nicht-finanzierungswirksamen Sachverhalten** entlang des Budgetkreislaufs notwendig. **Doppelbindungen von vergleichbare Sachverhalte (nächster Absatz) sind hierbei zu vermeiden**. Eine ausschließliche bzw. isolierte Bindungswirkung auf dem Ergebnisvoranschlag ist hier wenig zielführend und stellt auch keine internationale Praxis dar. Im Finanzierungsvoranschlag wird neben der operativen Tätigkeit, die inhaltlich den größten Überschneidungsbereich mit dem Ergebnisvoranschlag aufweist, zusätzlich die Investitions- (Aufbau/Abbau Vermögen) und Finanzierungstätigkeit (Aufbau/Abbau Schulden) des Bundes geplant. Eine umfassende Budgetplanung wird daher erst in einer Zusammenschau der unterschiedlichen Haushalte möglich. Im Rahmen der **Weiterentwicklung von Budgetregeln ist vor allem auch auf deren Auswirkungen auf die Qualität/Stimmigkeit von Ergebnis- und Vermögenshaushalt zu achten**.

Die AAU weist hier ebenfalls darauf hin, dass der Ausgleich des Ergebnishaushalts (Ausgleich von Aufwendungen und Erträgen) in den haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes nicht vorgesehen ist, sondern der strukturelle Budgetsaldo gemäß unionsrechtlicher Regelungen zum Stabilitäts- und Wachstumspakt die wesentliche haushaltspolitische Zielgröße darstellt. Für dessen Ableitung wird noch überwiegend der Finanzierungshaushalt (Nettofinanzierungssaldo) herangezogen, was zur Folge hat, dass dieser auch die mittelfristigen und jährlichen Budgetdebatten dominiert. Die haushaltsrechtliche

Verankerung eines ausgeglichenen Ergebnishaushalts würde die Entwicklung und Verankerung umfangreicher Regelungen erfordern (z.B. genaue Definition des Haushaltsausgleichs, Umgang mit außerordentlichen Sachverhalten, gestufte Ausgleichsregelungen, Rolle des Finanzierungshaushalts, Konsequenzen) und scheint auch aufgrund der damit verbundenen Komplexität erst mittel- bis langfristig zielführend. Um die **Sensibilität für die Steuerungsrelevanz des Ergebnishaushalts zu erhöhen**, wird in einem ersten Schritt eine umfangreiche Analyse und Begründung von (bislang ausschließlich negativen) Nettoergebnissen im Rahmen der jährlichen Veranschlagung und im adaptierten Rechnungsabschluss sowie die **Ableitung von Handlungsempfehlungen** empfohlen.

### 1.3 Kernempfehlungen

#### Plausibilität und Informationsqualität der mittelfristigen Planung

- **Zusätzliche Erläuterung von Abweichungen bzw. die Revision der Schätzungen zwischen zwei aufeinander folgenden Jahren**, um die Plausibilität der mittelfristigen Planung zu erhöhen.
- **Zusätzlicher Ausweis von Informationen zum geplanten Ressourcenverbrauch (= Aufwendungen)**, um das Prinzip der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage auch auf der mittelfristigen Prognoseebene zu verankern.
- **Zusätzliche Gliederung von Auszahlungen/Aufwendungen nach ökonomischen Kriterien**, um die Analysemöglichkeiten und die Qualität der mittelfristigen Planung zu erhöhen.
- **Stärkere Berücksichtigung der zugrundeliegenden Informationen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Strategiebericht** und Diskussion im Zusammenhang mit den dort dargestellten Prognosen. Darüber hinaus sollten im Strategiebericht künftig die Verbindungen zwischen den Haushaltsprioritäten des Bundes und übergeordneten Agenden (wie EU 2020, UN Sustainable Development Goals) stärker berücksichtigt werden, und diese sich auch auf Ebene der UG widerspiegeln.

#### Budgetdisziplin/Verbindlichkeit der Planung

- **Schrittweise Berücksichtigung von realistischen Budgetmargen im BFRG**, unter anderem auf Basis von Spending Reviews oder bereits vorhandenen ex-post Evaluierungen der wirkungsorientierten Folgeabschätzung, und Durchsetzung der Auszahlungsobergrenzen als streng verbindliche Haushaltsbeschränkungen.
- **Verknüpfung von Budgetmargen mit dem Rücklagensystem („back-stop rule“**, Abschnitt III/ Kapitel 3), sodass die Einhaltung der Obergrenzen und mittelfristig die Budgetstabilität gewährleistet sind.

#### Budgetprozesses (BFRG und BFG)

- **Künftige Nutzung der Frühjahrsphase für die Vorstellung und Diskussion der finanzpolitischen Strategie der Regierung auf Basis eines eigenständigen Dokuments (z.B. Fiskalbericht).** Dieses Dokument sollte auch als Grundlage für eine strategische Debatte über die Fiskalpolitik und die Haushaltsprioritäten im Frühjahr dienen. Weiters sollte es die Möglichkeit bieten, Maßnahmen, die zu einer Erweiterung des verfügbaren haushaltspolitischen Rahmens führen, darzustellen, oder über die Ergebnisse durchgeführter Spending Reviews zu berichten.
- **Zusätzliche Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Interessensgruppen,** um die Qualität der Diskussion zu steigern und den Entscheidungsfindungsprozess zu stärken.
- **Einführung eines Bürgerbudgets,** um die Budgettransparenz (i.S. der Verständlichkeit aus Bürgersicht) zu erhöhen sowie die Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern im Budgetprozess zu fördern.
- **Stärkung der Rolle von Bürgerinnen und Bürgern im Budgetprozess,** indem diese u.a. Stellungnahmen und Beiträge zum Budgetentwurf abgeben können.

#### **Budgetstruktur, Lesbarkeit und Aussagekraft der Budgetdokumente**

- **Allgemeine Weiterentwicklung der derzeitigen Budgetunterlagen durch die Schaffung klarer Berichtstrukturen sowie grafisch hervorgehobene Verbindungen zwischen den verschiedenen Budgetdokumenten,** um die Navigation in den unterschiedlichen Haushaltsdokumenten zu erleichtern.
- **Neugestaltung des Budgetberichts als „Handbuch für politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger“,** das nicht nur die wichtigsten Informationen zusammenfasst, sondern auch als Indexdokument für alle zugehörigen Dokumente dient.
- **Weiterentwicklung eines einheitlichen Designs und Hervorhebung von wichtigen Informationen in den Budgetdokumenten** (z.B. einheitliche Tabellen- und Abschnittsüberschriften, konsistente Terminologie und Farbcodierung, einheitliche Strukturierung von Inhalten). Das betrifft sowohl die jährlichen Finanzdaten als auch die Wirkungsinformationen.
- **Weitere Verbesserung der Aussagekraft der Teilhefte** (z.B. Kohärenz in der Präsentation der Wirkungsorientierung auf unterschiedlichen Budgetebenen).

#### **Mehrwert Ergebnishaushalt**

- **Deutliche Unterscheidung von Finanzierungs- und Ergebnishaushalt in den Budgetberichten,** z.B. durch Farbe, Formatierung und andere Elemente. Darüber hinaus sollte jede Tabelle eine kurze schriftliche Analyse der dazugehörigen Hauptaussagen enthalten.
- **Angleichung der im Ergebnisvoranschlag und Finanzierungsvoranschlag ausgewiesenen Positionen und dahinter liegenden Sachkonten** (z.B. einheitliche Strukturierung der Erträge und operativen Einzahlungen bzw. Aufwendungen und operativen Auszahlungen), um einen direkten Vergleich zu erleichtern.

- **Routinemäßige Erläuterungen zu signifikanten Abweichungen der beiden Rechnungen und zusätzlicher integrierter Ausweis**, um den direkten Vergleich zwischen operativer FR und ER zu unterstützen.
- **Klare und kontinuierliche Kommunikation der Entscheidungsnützlichkeit der im Ergebnisvoranschlag enthaltenen Informationen**, um eine höhere Akzeptanz und Nutzungsintensität durch Politik und Verwaltung zu erreichen.
- **Entwicklung eines ausdifferenzierten Steuerungskonzepts**, welches explizit die budgetären Konsequenzen von nicht-finanzierungswirksamen Sachverhalten (z.B. Abschreibungen, Rückstellungen) adressiert.
- **Weiterentwicklung von Budgetregeln unter Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf die Qualität/Stimmigkeit von Ergebnis- und Vermögenshaushalt** (z.B. Veranschlagung von Rückstellungen).
- **Umfangreiche Analyse und Begründung** von (bislang ausschließlich negativen) **Nettoergebnissen** im Rahmen der **jährlichen Veranschlagung** und im **adaptierten Rechnungsabschluss**. Dadurch soll die **Sensibilität für die Steuerungsrelevanz des Ergebnishaushalts** erhöht werden.

## 2. Wirkungsorientierte Haushaltsführung

### 2.1 Kurzbeschreibung (Zielsetzung und Ausgestaltung)

Die Wirkungsorientierung ist ein zentraler Bestandteil der HHRR. In den Budgetdokumenten (Strategiebericht, BVA und Teilheften) und bei der WFA wird - dem BHG entsprechend - besonderes Augenmerk auf Angaben zur Wirkungsorientierung gelegt. Dies wird wesentlich durch die neue Budgetstruktur unterstützt, die es den Ministerien ermöglicht, die **Wirkungsziele** mit den verantwortlichen Verwaltungseinheiten in den Ressorts und der jeweiligen Budgetebene zu verknüpfen. Für jede UG sind ein Leitbild sowie ein bis maximal fünf angestrebte Wirkungsziele zu definieren. Hiervon ist zwingend ein Wirkungsziel festzulegen, das die Gleichstellung von Frauen und Männern anstrebt.<sup>17</sup> Die Wirkungsziele werden auf GB-Ebene konkretisiert, indem hoch aggregierte Maßnahmen zur Erreichung der Wirkungsziele dargestellt werden. Die neue Budgetstruktur sowie eine erhöhte Flexibilität im Haushaltsvollzug (Abschnitt III/Kapitel 1 und 3) sollen hierbei die HHLO und HHFST bei einer ergebnisorientierten Steuerung unterstützen.

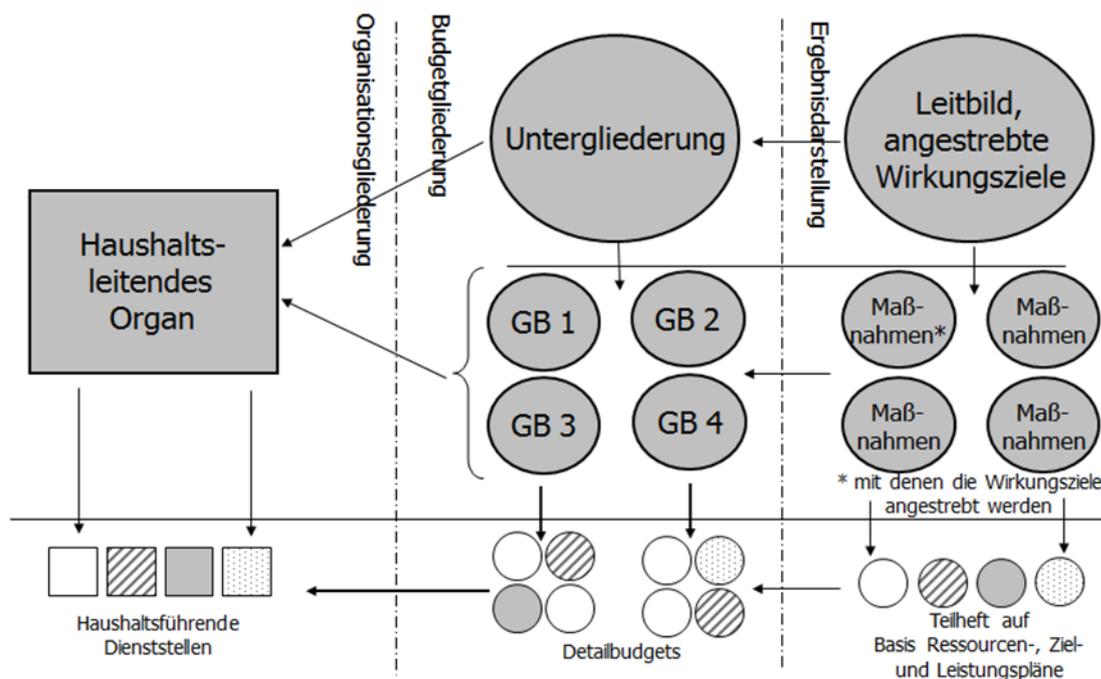


Abbildung 2: Wirkungsorientierte Budgetierung

Die wirkungsorientierte Haushaltsführung spiegelt sich aber auch in den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen auf DB-Ebene sowie in den Berichtslegungs- und Informationspflichten im Rahmen des Wirkungscontrollings wider. Die Wirkungscontrollingstelle führt regelmäßig

<sup>17</sup> Ist dies nicht möglich, so ist das Gleichstellungsziel in den definierten Wirkungszielen zumindest ausdrücklich zu berücksichtigen.

ein ressortübergreifendes Wirkungscontrolling durch<sup>18</sup> und unterstützt die HHLO bei der Einrichtung und Durchführung der Wirkungsorientierung (methodische und prozessuale Begleitung, Qualitätssicherung). Die Wirkungscontrollingstelle ist zudem für die Koordinierung des Wirkungscontrollings im Rahmen der WFA zuständig.

In Österreich ist die verpflichtende Berücksichtigung der **Gleichstellung von Frauen und Männern** in der Haushaltsführung des Bundes, der Länder, und der Gemeinden laut Art. 13 Abs. 3 B-VG vorgesehen und als zentraler Haushaltsgrundsatz im BHG 2013 verankert. Die damit verbundenen neuen Regelungen im Bereich der Wirkungsorientierung waren ein wichtiger Schritt Österreichs auf dem Weg zum Gender Budgeting. Gender-Ziele werden damit durchgängig in die neue Budgetstruktur, in den allgemeinen Prozess der wirkungsorientierten Haushaltsführung und in die WFA integriert. Auch wird die Qualitätssicherung der definierten Maßnahmen und Indikatoren sowie das Monitoring der Zielerreichung durch die Wirkungscontrollingstelle sichergestellt. Die Informationen zur Erreichung der Wirkungsziele werden zudem auch auf der Internetseite [www.wirkungsmonitoring.gv.at](http://www.wirkungsmonitoring.gv.at) veröffentlicht, die eine nach Themen geordnete Gleichstellungslandkarte mit geschlechterrelevanten Indikatoren bietet. Als weitere Strukturen sind auch die Statistik Austria, die nach Geschlecht aufgeschlüsselte Daten zur Verfügung stellt, der parlamentarische Gleichbehandlungsausschuss und die interministerielle Arbeitsgruppe für Gender Mainstreaming/Budgeting zu erwähnen.

Für die Koordinierung und Qualitätssicherung von Wirkungszielen mit Fokus auf die Gleichstellung von Frauen und Männern ist neben der Wirkungscontrollingstelle insbesondere auch das Bundesministerium mit den dementsprechenden Agenden (2013-2017 Bundesministerium für Bildung und Frauen; seit 2018 Bundeskanzleramt) zuständig. Dieses koordiniert ressortübergreifende Gleichstellungsaktivitäten (z.B. Verankerung der Gleichstellung von Frauen und Männern in der Politikgestaltung und den Aktivitäten/der Leistungserbringung des Bundes, Förderung von Initiativen und Analysen, die für die Frauenförderung relevant sind) und verwaltet hierzu auch eine Internetseite ([www.imag-gmb.at](http://www.imag-gmb.at)) und einen Blog zum Gender Budgeting, die internationale Erfahrungen teilen und das Wissen und das Verständnis zum Thema Gleichstellung von Frauen und Männern fördern sollen.

Ein zentrales Instrument der Wirkungsorientierung ist die **WFA**, die für Regelungsvorhaben und sonstige Vorhaben durchzuführen ist. Sie bietet Kerninformationen im Gesetzgebungsprozess sowie in der Haushaltsführung. Die Auswirkungen auf folgende Wirkungsdimensionen sind zu berücksichtigen: öffentliche Haushalte, Gesamtwirtschaft, Unternehmen, Umwelt, Verwaltungskosten für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen, Soziales, Konsumentenschutzpolitik, Kinder und Jugend sowie tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern. Die WFA wird von den Ministerien durchgeführt, die Wirkungscontrollingstelle und das BMF (nur für finanzielle Auswirkungen bzw. Verwaltungskosten) können aber die Entwürfe der Abschätzung kommentieren und Änderungen vorschlagen. Die Ministerien müssen dann entsprechende Adaptierungen vornehmen oder begründen, warum sie den Empfehlungen nicht folgen.

---

<sup>18</sup> Hiervon ausgenommen sind Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne auf DB-Ebene, die zur internen Steuerung der Ressorts dienen und nicht an die Wirkungscontrollingstelle übermittelt werden.

Spätestens nach fünf Jahren muss auch eine ex-post Evaluierung der Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben durchgeführt werden, um Erfahrungswerte wieder in die Politikgestaltung einfließen zu lassen. Ein zusammenfassender Bericht über die durchgeführten Evaluierungen wird jedes Jahr im Mai von der Wirkungscontrollingstelle zusammengestellt und an den Nationalrat weitergeleitet.

Basierend auf der Umsetzung der Ergebnisse der internen Evaluierung<sup>19</sup> kann seit April 2015 die WFA, sofern Regelungsvorhaben und sonstige Vorhaben bestimmte Grenzen nicht überschreiten, aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung auch als „WFA light“ durchgeführt werden. Hierbei werden geringere Anforderungen an die Informationen zu Zielen, Maßnahmen und Indikatoren gestellt und eine ex-post Evaluierung ist nicht vorgesehen. Zudem ist es möglich, eine gebündelte WFA durchzuführen, wenn für mehrere Regelungsvorhaben oder sonstige Vorhaben ein in sachlicher, legislatischer, organisatorischer oder budgetärer Hinsicht gemeinsames Ziel vorliegt.

## 2.2 Bewertung und Empfehlungen

### 2.2.1 Wirkungsorientierung

Die neue Budgetstruktur hat laut IMF und OECD zu einer stärkeren Ergebnisorientierung beigetragen. Wirkungsziele, Maßnahmen und Indikatoren für deren Erfolg sind in der Budgetstruktur verankert und werden überwiegend als klar definiert bewertet. Der IMF und die OECD weisen aber auch auf Optimierungspotentiale hin.

#### Darstellung der Wirkungsziele

Die OECD stellt fest, dass die dargestellten Informationen zur Wirkungsorientierung in den Budgetdokumenten zwar sehr umfangreich, aber für den Nationalrat und auch für die Bürgerinnen und Bürger verständlich sind, sobald sie sich mit der Logik des Systems vertraut gemacht haben. Dennoch wird empfohlen, **die Wirkungscontrollingberichte zu straffen, damit die Hauptaussagen erkennbarer werden. Darüber hinaus sollte laut Ansicht der OECD das interaktive Tool auf der Internetseite [www.wirkungsmonitoring.gv.at](http://www.wirkungsmonitoring.gv.at) weiterentwickelt werden, um die Darstellungsqualität und die Zugänglichkeit weiter zu erhöhen.** Manche Stakeholder berichten in dieser Hinsicht ebenfalls, dass es zwar eine Fülle von Wirkungsinformationen gäbe, relevante Hintergrundinformationen (z.B. Anzahl der Studierenden) allerdings nicht leicht verfügbar sind.

#### Qualität(ssicherung) und Relevanz der Wirkungsziele

Die Qualität der Wirkungsziele hat in den letzten Jahren stetig zugenommen, wobei der IMF darauf hinweist, dass in manchen Ressorts noch immer schlecht definierte Wirkungsziele sowie ein Fokus auf Input- oder Prozessindikatoren festzustellen ist. Die Wirkungscontrollingstelle hat in diesem Zusammenhang die Aufgabe, die HHLO bei einer qualitätsorientierten Definition von Wirkungszielen zu unterstützen, indem sie Empfehlungen zur Steigerung von deren Qualität gibt. Kommen die HHLO diesen

<sup>19</sup> Im Jahr 2014 wurde eine interne Evaluierung der HHRR durchgeführt.

Empfehlungen nicht nach, müssen sie dies begründen. Dies führte zu einer Erhöhung der Qualität der parlamentarischen Debatten. Ab 2018 sollen sowohl die Empfehlungen als auch die Begründungen (im Fall) der Nichtbefolgung veröffentlicht werden, was zusätzlich die Transparenz und die Kontrolle der Wirkungsorientierung stärkt.

In diesem Zusammenhang empfiehlt die OECD, einen **offeneren, partizipativen und inklusiven Ansatz bei der Entwicklung von Wirkungszielen** zu verfolgen, damit von den HHLO jene Wirkungsziele gewählt werden, die für die Mitglieder des Nationalrats und die Öffentlichkeit am relevantesten sind. Obwohl der Budgetausschuss des Parlaments einen Unterausschuss zum Budgetvollzug und zur Wirkungsorientierung eingerichtet hat, der sich insbesondere dieser Thematik widmet, wären künftig regelmäßige Sitzungen empfehlenswert. Dies kann durch eine gezieltere Auseinandersetzung der themenspezifischen Ausschüsse mit den jeweiligen Wirkungszielen und Indikatoren und durch die systematische Befassung des Unterausschusses zum Budgetvollzug und zur Wirkungsorientierung erreicht werden.

### **Verknüpfung von Wirkungszielen und Budgetmitteln/Koordination**

Österreich folgt seit der Umsetzung der HHRR den OECD Empfehlungen zur Wirkungsorientierung in der Haushaltsführung insofern, als es eine enge und sich gegenseitig ergänzende Zusammenarbeit zwischen dem BMöDS, dem BMF und den HHLO gibt, und Verantwortlichkeiten geteilt werden. Die Wirkungscontrollingstelle trägt die Hauptverantwortung für die Koordinierung und die Qualitätssicherung der Angaben zur Wirkungsorientierung (für die Wirkungsziele auf UG-Ebene und die Maßnahmen und Indikatoren auf GB-Ebene), die Ministerien sind für die Festlegung von detaillierten Indikatoren im Rahmen von Ressourcen-, Ziel-, und Leistungsplänen selbst verantwortlich, werden dabei aber durch die Wirkungscontrollingstelle beraten. Das BMF integriert die Angaben zur Wirkungsorientierung in die Budgetdokumente, wobei auch geprüft werden kann, ob die von den HHLO definierten und übermittelten Wirkungsziele mit den zur Verfügung gestellten Mitteln auch erreicht werden können (Plausibilitätscheck).

Die getrennten Verfahren für die Angaben zur Wirkungsorientierung und die Meldung des Ressourcenbedarfs (die Aufforderungen der Wirkungscontrollingstelle zur Meldung von Wirkungszielen kommen vor der Aufforderung des BMF zur Meldung des Ressourcenbedarfs) stellen derzeit eine Herausforderung für eine kohärente wirkungsorientierte Haushaltsführung dar. Fragen zur Wirkungsorientierung und zum Ressourcenbedarf werden dadurch gesondert behandelt.

In diesem Zusammenhang wird sowohl von IMF als auch von OECD empfohlen, **eine stärkere Verbindung von Wirkungszielen, Maßnahmen, Indikatoren und Budgetentscheidungen zu fördern**. Während die Erreichung der Wirkungsziele durch die innerhalb der Auszahlungsobergrenzen zur Verfügung gestellten Mittel sichergestellt wird, gibt es keine klare Verbindung von Budgetmitteln und den einzelnen Wirkungszielen. Dies trifft auch für das Wirkungsziel der Gleichstellung von Frauen und Männern zu, bei dem nicht ersichtlich ist, wie viele Ressourcen zur Erreichung dieses Ziels zur Verfügung gestellt werden. Eine klarere Verbindung zwischen Wirkungszielen und Budgetmitteln könnte aus Sicht des IMF die Relevanz/Nützlichkeit der Angaben zur Wirkungsorientierung (Wirkungsziele, Maßnahmen, Indikatoren) und die Effektivität und Transparenz des Budgets erhöhen.

## Verankerung von Wirkungszielen im Regierungsprogramm

Während dem BMöDS die Hauptverantwortung für die Abstimmung der einzelnen Indikatoren mit den übergeordneten Prioritäten der Regierung obliegt, berichten die Stakeholder, dass in den Angaben zur Wirkungsorientierung kein übergeordnetes „einheitliches und kohärentes strategisches Regierungsprogramm“ erkennbar ist. Zwar enthält das Regierungsprogramm Ziele für die Regierungstätigkeit, es zielt derzeit jedoch nicht darauf ab, eine Orientierung für die wirkungsorientierte Haushaltsführung zu bieten.

Der IMF stellt ebenfalls fest, dass es noch Potentiale für eine Erhöhung der Relevanz der Wirkungsziele und Indikatoren gibt, welche die politische und Ressortprioritäten widerspiegeln und die Implementierung von Maßnahmen zur Bewältigung von Problemen und Herausforderungen unterstützen können. Auch laut OECD sollte künftig bei der Zieldefinition in Regierungsprogrammen<sup>20</sup> die Wirkungsorientierung stärker berücksichtigt werden und dadurch als Anker für die wirkungsorientierte Haushaltsführung dienen. Daraus resultierend könnte auch eine stärkere Ausrichtung **von Wirkungszielen an politischen Prioritäten erreicht werden**. Übergeordnete bzw. übergreifende Ziele und Prioritäten in den Politikfeldern sollten im Strategiebericht abgebildet werden. Darüber hinaus wäre besonderes Augenmerk auf die **klare Definition von Wirkungszielen auf UG-Ebene zu legen**, für deren Erreichung die Ministerien verantwortlich sind. Dadurch könnte eine durchgängige ergebnisorientierte Steuerung sichergestellt werden.

Bei der Festlegung von Indikatoren, die zur **Messung der Erreichung der Wirkungsziele** dienen, sollten nach Möglichkeit **internationale Benchmarks** berücksichtigt werden. Dadurch könnten die Wirkungsziele auch besser mit den Zielen im Rahmen von EU 2020 oder den UN Sustainable Development Goals abgestimmt werden. Hierzu gibt es bereits internationale Benchmarks (z.B. von Eurostat und OECD), die eine klarere, einheitlichere und international vergleichbare Zielsetzung ermöglichen. Positiv hervorgehoben wurde in dieser Hinsicht, dass z.B. die Verknüpfung zu den Sustainable Development Goals im Rahmen der WFA (ex-ante) sowie bei der Evaluierung (ex-post) abgefragt und dokumentiert wird.

### 2.2.2 Gender Budgeting

Aus Sicht der OECD hat die HHRR insofern zur Implementierung des Gender Budgeting in Österreich beigetragen, als dass (1) alle Ministerien die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Definition der Wirkungsziele (UG-Ebene), der Maßnahmen (GB-Ebene), und der detaillierten Ziele (DB-Ebene) berücksichtigen müssen, (2) bei der WFA im Rahmen von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben auch zwingend die Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern, sowohl bei ex-ante Abschätzungen als auch bei ex-post Evaluierungen zu berücksichtigen haben, und (3) die Erreichung der Gender-Ziele im Rahmen der Wirkungscontrollingberichte dargestellt wird. Österreich wird aufgrund dieses übergreifenden Ansatzes zur Sicherstellung der Berücksichtigung der Gleichstellung von Frauen und Männern in der Haushaltsführung als international führendes Beispiel angesehen. IMF und OECD stellen ebenfalls fest, dass sich die **Transparenz und**

<sup>20</sup> „...as the definitive expression of political priorities to be pursued by the executive...“ OECD (2018), S. 7

Aufmerksamkeit zum Thema Gleichstellung von Frauen und Männern erhöht hat und insgesamt eine reichhaltigere Diskussion zu beobachten ist.

### Qualität und Koordination von Gender-Zielen

Mit Blick auf die Qualität und Koordination von Gender-Zielen weist der IMF auf die Notwendigkeit einer klaren Verbindung von Gender-Zielen und Ressourcen hin. Dadurch soll die Relevanz dieser Wirkungsziele, Maßnahmen und Indikatoren gesteigert, und gleichzeitig aufgezeigt werden, wieviel Ressourcen zur tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern zur Verfügung gestellt werden.

Die Notwendigkeit einer **stärkeren Berücksichtigung von Qualitätsstandards** bei der Entwicklung von Zielen, Indikatoren, und Wirkungsevaluierungen wird auch von der OECD hervorgehoben. Die Tradition der ministeriellen Autonomie führt dazu, dass zum einen - ähnlich wie bei der allgemeinen Definition von Wirkungszielen angesprochen - Qualitätsunterschiede zwischen den einzelnen Ressorts festzustellen sind. Zum anderen wird dadurch eine übergreifende Agenda zur Gleichstellung von Frauen und Männern erschwert.

Die OECD weist ebenfalls darauf hin, dass die **Koordination zwischen Ministerien und Dienststellen erhöht werden sollte**. Das Ministerium, das für die Gleichstellung von Frauen und Männern zuständig ist, sollte sich stärker mit der Entwicklung und Koordination eines übergreifenden Ansatzes der Gleichstellung von Frauen und Männern befassen. Aus Sicht des IMF wäre in diesem Zusammenhang (sh. oben) auch ein **weiterer Ausbau der Kapazitäten für die Erstellung, Sammlung, Verwaltung und Verbreitung von Daten über geschlechterspezifische Disparitäten** erforderlich.

### Darstellung von Gender Zielen

Während die politischen Vertreterinnen und Vertreter im Nationalrat die Anstrengungen mancher Ministerien, die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern, wertschätzen (abhängig von der Qualität der Wirkungsziele, wie bereits angesprochen), so ist festzustellen, dass es kein zentrales Thema in der parlamentarischen Entscheidungsfindung darstellt. Die OECD verweist ebenfalls darauf, dass die verteilte Darstellung der Gender-Ziele die Behandlung der Gleichstellung von Frauen und Männern als übergeordnetes Thema in den Debatten zum Budget verhindert.

Um einen **Überblick über die ressortübergreifende Zielerreichung** der Gleichstellung von Frauen und Männern zu gewinnen, ist es derzeit notwendig, die **Wirkungscontrollingberichte** zu analysieren. In diesen Berichten stellt die Wirkungscontrollingstelle neben den Ergebnissen der einzelnen Ministerien auch eine Zusammenfassung der Ergebnisse zu den Gender-Zielen dar. Dieses Gender-Statement ist jedoch eine reine Zusammenfassung der Informationen, welche durch die Ministerien an die Wirkungscontrollingstelle gemeldet werden. Es erhebt nicht den Anspruch darzustellen, wie die Ministerien in ihrer Gesamtheit mit ihren unterschiedlichen Aktivitäten die Gleichstellung von Frauen und Männern fördern. Eine **Integration solcher Informationen** (z.B. in Form eines Gender-Statements) würde **die parlamentarische Debatte zu diesem Thema stärker anregen**.

### Budgetvorbereitung

Die OECD empfiehlt ebenfalls, künftig im **Rahmen der Sitzungen des Unterausschusses** zum Budgetvollzug und zur Wirkungsorientierung gezielt **einen zeitlichen Rahmen für die Diskussion des Gender-Statements und weiterer gleichstellungsrelevanter Themen vorzusehen.**

### **2.2.3 Wirkungsorientierte Folgenabschätzung**

Das System der WFA, welches 2013 eingeführt wurde, wird von der OECD **im internationalen Vergleich als weit entwickelt bewertet**, da es sowohl eine ex-ante Abschätzung als auch umfangreiche ex-post Evaluierungen vorsieht, durch ein IT-System unterstützt und durch das BMöDS und BMF koordiniert wird. Die **Einführung einer „WFA-light“ als Ergebnis der internen Evaluierung wird als wichtiger Schritt zur Straffung des Verfahrens und zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands** angesehen.

#### **Qualitätssicherung**

Die OECD stellte fest, dass bei Vorhaben von Ministerien, die ähnliche Schwerpunkte haben, teilweise keine ressortübergreifende Zusammenarbeit bzw. kein umfassender Informationsaustausch erfolgt. Es zeigen sich zudem erhebliche Unterschiede in der Qualitätssicherung der WFA. Obwohl dasselbe IT-System verwendet wird, unterscheiden sich die Verfahren und Zuständigkeiten je nach Art der Folgenabschätzung (Regelungsvorhaben, Vorhaben, „WFA-light“ oder gebündelte Folgenabschätzung). Bei Vorhaben mit finanziellen Auswirkungen über 20 Millionen Euro ist - zusätzlich zum BMF, das für die Prüfung der finanziellen Auswirkungen, der Auswirkungen auf die Verwaltungskosten für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen zuständig ist - die Wirkungscontrollingstelle für die Qualitätssicherung (hinsichtlich der anderen Bereiche) verantwortlich. Bei Vorhaben unter 20 Millionen Euro führt das BMF die gesamte Qualitätssicherung der WFA durch - auch jener Aspekte, die andernfalls durch die Wirkungscontrollingstelle geprüft würden. Bei Regelungsvorhaben hingegen wird die Qualitätssicherung von der Wirkungscontrollingstelle übernommen (außer die Prüfung der finanziellen Auswirkungen und der Verwaltungskosten für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen). Diese Verantwortungsteilung kann eine Herausforderung für eine kohärente und einheitliche Umsetzung der Wirkungsorientierung darstellen. Laut BMF und Wirkungscontrollingstelle sind die Verantwortlichkeiten allerdings klar verteilt und die Vorgehensweise in der Praxis etabliert.

Die OECD empfiehlt, auch bei der „WFA-light“ eine Form von externer Prüfung (über die finanziellen Auswirkungen hinaus) durchzuführen, beispielsweise in Form von Stichproben, um sicherzustellen, dass ein Mindestmaß an Qualität bei den Folgenabschätzungen eingehalten wird. Hier könnten künftig auch Stakeholder an der ex-post Evaluierung beteiligt werden. Obwohl es erst in wenigen OECD Ländern Erfahrungen dazu gibt, können diese den politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern helfen, die Auswirkungen von Regelungsvorhaben zu analysieren und nach besseren Alternativen zu suchen.

#### **Konsultationsintensität**

Unterschiede ergeben sich in der Einbeziehung von Stakeholdern bzw. Akteurinnen und Akteuren in die wirkungsorientierte Folgenabschätzung. Die Folgenabschätzung für grundlegende Regelungsvorhaben wird an den Nationalrat weitergeleitet, ist Teil des Begutachtungsprozesses und auch auf der Webseite des Parlaments einsehbar. Sie ist offen für die Konsultation mit der Öffentlichkeit und allen interessierten Anspruchsgruppen, auch der Wirkungscontrollingstelle.

Sonstige Vorhaben (wie z.B. Anmietungen, Bauprojekte, größere Anschaffungen) werden hingegen verwaltungsintern abgewickelt und nicht automatisch zur öffentlichen Konsultation freigegeben. Die Wirkungscontrollingstelle ist nur für die Qualitätssicherung von sonstigen Vorhaben im Umfang von über 20 Millionen Euro zuständig. Dies entspricht zwar der international verbreiteten Auffassung, dass sonstige Vorhaben in einem internen Einvernehmensherstellungsprozess zwischen den Ministerien und dem BMF verhandelt werden, allerdings zeigt sich in anderen Ländern ein Trend zu einem offeneren Prozess. Die OECD empfiehlt daher auch bei diesen Verfahren einen transparenten und partizipativen Ansatz zu wählen und in einem ersten Schritt die Veröffentlichung der Ergebnisse der WFAs auf einer zentralen Webseite.

## Darstellung

Mit Blick auf die Anzahl der WFAs (v.a. ex-post Evaluierungen) empfiehlt die OECD, dass die Wirkungscontrollingstelle die **Ergebnisse der umfangreichen Evaluierungen zusammenfasst, um Kernaussagen darzustellen und die Verbindung zu den Wirkungszielen** aufzuzeigen.

Das BMöDS und das BMF überlegen ein konkretes Projekt, das die **Sammlung aller WFA (ex-ante Abschätzungen) in einer Datenbank zusammenfassen** und die jeweiligen Verfahren digitalisieren soll. Ein zusammenfassender Bericht über die durchgeführten ex-post Evaluierungen wird, wie bereits dargestellt, vom BMöDS an den Nationalrat weitergeleitet. Es gibt jedoch - im Unterschied zu den ex-post Evaluierungen - keine Internetseite, auf welcher die Details und Ergebnisse der ex-ante Abschätzungen für die Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Die Darstellung dieser Inhalte auf einer Internetseite, wie z.B. [www.wirkungsmonitoring.gv.at](http://www.wirkungsmonitoring.gv.at), **würde den Bekanntheitsgrad und die Wirksamkeit der WFAs erhöhen**. Darüber hinaus könnte eine solche Seite wertvolle Ansatzpunkte bieten um zu identifizieren, welche Vorhaben weniger wirksam waren oder eine niedrige Priorität besitzen und somit reduziert oder eingestellt werden können, um die Ressourcen in anderen oder neuen Vorhaben bündeln zu können. Dies würde allerdings auch eine stärkere Einbeziehung dieser Evaluierungsergebnisse in den Budgetplanungsprozess erfordern.

## Evidenzbasierte Politikgestaltung

Die Relevanz der Evaluierungsergebnisse für die politische Entscheidungsfindung könnte beispielsweise gestärkt werden, indem **Plattformen für einen Dialog zwischen politischen Vertreterinnen und Vertretern und der Wissenschaft bzw. anderen Stakeholdern** geschaffen werden, bei denen die Kernaussagen der Evaluierungen behandelt werden. In diesem Zusammenhang könnte auch ein allgemein stärker evidenzbasierter Ansatz der Politikgestaltung übernommen werden, beispielsweise in Anlehnung an die „ecology of instruments“. Hierbei tritt nicht die Wirksamkeit einzelner Vorhaben, sondern die Gesamtbetrachtung der Vorhaben, deren Zusammenwirken, gegenseitige Verstärkung und

Gesamtwirkung auf die Anspruchsgruppen (Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger, Verbraucherinnen und Verbraucher) in den Vordergrund.

Um eine evidenzbasierte Politikgestaltung zu fördern, sollten die Kenntnisse und Fähigkeiten der Akteurinnen und Akteure zur Sammlung, Aufbereitung und Nutzung von Leistungs- und Wirkungsinformationen bzw. Evaluierungsergebnissen gestärkt und als ein zentraler Bestandteil der Politikgestaltung verstanden werden. Im Zuge der Implementierung der wirkungsorientierten Haushaltsführung haben die Wirkungscontrollingstelle und das Bundesministerium für Finanzen den Schwerpunkt auf die Aus- und Weiterbildung der zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ministerien zum Thema WFA gelegt. Künftig werden jedoch vertiefte analytische Kenntnisse und Kenntnisse der Evaluierung sowie die Fähigkeit, das breite Spektrum an Informationen, die im Rahmen der wirkungsorientierten Haushaltsführung, Evaluierung, und Spending Reviews (kritische Überprüfung von Ausgaben vor dem Hintergrund neuer politischer Ziele) verfügbar werden, vernetzt anzuwenden und für die politischen Vertreterinnen und Vertreter entsprechend aufzubereiten, erforderlich sein. Eine abgestimmte Vorgehensweise zum Aufbau dieser Kenntnisse und Fähigkeiten würde auch zu einer stärkeren ressortübergreifenden Zusammenarbeit bei übergreifenden Themenfeldern bzw. Problemstellungen beitragen.

## 2.3 Kernempfehlungen

Die unterschiedlichen Aspekte der Wirkungsorientierung werden von OECD und IMF grundsätzlich als gut implementiert bewertet, beide Organisationen weisen aber auch auf folgende Verbesserungspotentiale hin.

### Wirkungsorientierte Budgetierung

- **Straffung der Wirkungscontrollingberichte.** Dadurch werden die Hauptaussagen sichtbarer und sowohl für die parlamentarischen Vertreterinnen und Vertreter als auch für die Öffentlichkeit verständlicher. Hier könnte auch die Integration von relevanten Hintergrundinformationen (z.B. Strukturdaten) die Verständlichkeit erhöhen.
- **Weiterentwicklung des interaktiven Tools auf der Internetseite [www.wirkungsmonitoring.gv.at](http://www.wirkungsmonitoring.gv.at).** Dadurch könnte die Darstellungsqualität und die Zugänglichkeit weiter erhöht werden.
- **Umsetzung eines partizipativen, inklusiven Ansatzes für die Festlegung von Wirkungszielen und Indikatoren.** Die Ministerien und die Wirkungscontrollingstelle sollten eine höhere Relevanz der gewählten Wirkungsziele und Indikatoren - auch im Hinblick auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern - im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle anstreben und sicherstellen. Dies kann durch eine gezieltere Auseinandersetzung der themenspezifischen Ausschüsse mit den jeweiligen Wirkungszielen und Indikatoren, und durch die systematische Befassung des Unterausschusses zum Budgetvollzug und zur Wirkungsorientierung erreicht werden.
- **Stärkere Verbindung von Wirkungszielen, Maßnahmen, Indikatoren und Budgetentscheidungen.** Die getrennten Verfahren für die Angaben zur

Wirkungsorientierung und die Meldung des Ressourcenbedarfs stellen derzeit eine Herausforderung für eine kohärente wirkungsorientierte Haushaltsführung dar und sollten optimiert werden.

- **Klarere Darstellung der Verbindung zwischen Wirkungszielen und Budgetmitteln.** Dadurch könnten die Nützlichkeit der Angaben zur Wirkungsorientierung (Wirkungsziele, Maßnahmen, Indikatoren) sowie die Effektivität und Transparenz des Budgets erhöht werden.
- **Stärkere Berücksichtigung der Wirkungsorientierung bei der Erstellung von Regierungsprogrammen.** Dadurch könnte eine stärkere Ausrichtung von Wirkungszielen an politischen Prioritäten erreicht werden.
- **Verbesserung einer durchgängigen ergebnisorientierten Steuerung.** Übergeordnete bzw. übergreifende Ziele und Prioritäten in den Politikfeldern sollten im Strategiebericht abgebildet werden. Klare Definition von Wirkungszielen auf UG-Ebene, für deren Erreichung die Regierung und die Ministerien verantwortlich sind.
- **Berücksichtigung von internationalen Benchmarks bei der Festlegung von Indikatoren zur Messung der Erreichung der Wirkungsziele.** Dadurch könnte eine bessere Abstimmung der Wirkungsziele mit den Zielen im Rahmen von EU 2020 oder den UN Sustainable Development Goals und eine Vereinheitlichung der Berichtspflichten erreicht werden.

### Gender Budgeting

- **Entwicklung von Qualitätsstandards für Wirkungsziele und Indikatoren zur Gleichstellung von Frauen und Männern.** Es sollten Standards für die Qualität und den Anspruch von Wirkungszielen, Indikatoren und die WFA zur tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern entwickelt werden.
- **Weiterentwicklung der Datengrundlage für die Wirkungsziele zur tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern und die gender-relevanten WFA.**
- **Erstellung und Sammlung von nach Geschlechtern aufgeschlüsselten Daten.** Langfristig sollten alle Daten- und Statistiksysteme, auch das Rechnungswesensystem, nach Geschlechtern aufgeschlüsselte Daten liefern können.
- **Stärkere Koordination und Unterstützung eines übergreifenden Ansatzes der Gleichstellung von Frauen und Männern durch das dafür zuständige Ministerium.**
- **Klare Aufschlüsselung der zur Erreichung von Gender-Zielen zur Verfügung gestellten Mittel und Veröffentlichung in einem Bericht zur Gleichstellung von Frauen und Männern (Gender Statement).** Dieser sollte Informationen darüber enthalten, wie die Ministerien in ihrer Gesamtheit mit ihren unterschiedlichen Aktivitäten die Gleichstellung von Frauen und Männern fördern.
- **Berücksichtigung eines zeitlichen Rahmens für die Diskussion des Gender-Statements und weiterer gleichstellungsrelevanter Themen im Rahmen der Sitzungen des Unterausschusses zum Budgetvollzug und zur Wirkungsorientierung.**

### Wirkungsorientierte Folgenabschätzung

- **Einbezug von Stakeholdern und öffentliche Konsultation auch bei sonstigen Vorhaben (z.B. Anmietungen, Bauprojekte, größere Anschaffungen).** Hiervon

ausgenommen sind Folgenabschätzungen für interne Projekte und Ausschreibungen, bei denen die Vertraulichkeit gewahrt werden muss.

- Durchführung von externen Prüfungen auch bei „WFA light“, um sicherzustellen, dass ein Mindestmaß an Qualität eingehalten wird.
- Zusammenfassung der Ergebnisse der umfangreichen Evaluierungen der WFA, Darstellung der Kernaussagen und der Verbindungen zu den Wirkungszielen durch die Wirkungscontrollingstelle. Dies könnte durch den Aufbau einer Internetseite und einer entsprechenden Datenbank unterstützt werden.
- Stärkung der Kenntnisse und Fähigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Sammlung, Aufbereitung und Nutzung von Leistungs- und Wirkungsinformationen bzw. Evaluierungsergebnissen. Dadurch soll eine evidenzbasierte Politikgestaltung unterstützt werden.

## 3. Flexibilisierung, Eigenverantwortung und Effizienz im Budgetvollzug

### 3.1 Kurzbeschreibung (Zielsetzung und Ausgestaltung)

Eines der Hauptziele der HHRR des Bundes war es, sowohl einen flexibleren Ressourceneinsatz sowohl innerhalb eines Finanzjahrs als auch über mehrere Haushaltsjahre hinweg zu ermöglichen und gleichzeitig größere Ressourcenverantwortung im Sinne einer effizienten Mittelverwendung zu schaffen. Die Reform beinhaltete hierzu bereits in der ersten Etappe die Umsetzung eines flexiblen Rücklagensystems. Dieses sollte unter Einhaltung von verbindlich festgelegten Auszahlungsobergrenzen auf Ebene der Rubriken und UG die Flexibilität im Budgetvollzug erhöhen. Im Zuge der zweiten Etappe wurde diese Flexibilität weiter ausgebaut. Neben der Möglichkeit einer saldobasierten Rücklagenbildung wurde eine neue Budgetstruktur festgelegt, und daran anknüpfend Möglichkeiten für **Mittelumschichtungen** geschaffen. Mittelumschichtungen erhöhen hierbei die sachliche und betragliche Budgetflexibilität (§§ 53f BHG 2013), während Rücklagen zusätzlich auch noch die zeitliche Budgetflexibilität (§ 55 und § 56 BHG 2013) steigern. Beide Instrumente lockern die Bindungswirkungen des BFG und sollten budgettäre Anreizwirkungen (Art 51 Abs. 9 Z 11 B-VG) für eine ergebnisorientierte Steuerung der Haushaltsführung und einen effizienteren Umgang mit Budgetmitteln bieten.

**Rücklagen** stellen bereits seit der ersten Etappe einen wichtigen Eckpfeiler der HHRR dar, da mit ihnen dem Anspruch der Flexibilität und Effizienz im Haushaltsvollzug Rechnung getragen werden sollte. Bis 2009 konnten Rücklagen in Ausnahmefällen (auf Verhandlungsbasis) gebildet und nur für ihren ursprünglichen Zweck verwendet werden.<sup>21</sup> Nicht ausgenützte Mittel verfallen seit 2009 grundsätzlich nicht mehr, sondern können einer Rücklage zugeführt und in den folgenden Jahren prinzipiell ohne Zweckbindung (d.h. gemäß den Prioritäten der Ressorts) entnommen werden. Neben nicht ausgeschöpften Budgetmitteln können auch zusätzliche Einnahmen in die Folgejahre übertragen werden. Die Rücklagen sind, mit Ausnahme von zweckgebundenen Rücklagen, weder zeitlich noch betraglich begrenzt. Zum einen soll damit jenen Auszahlungen zu Jahresende entgegengewirkt werden, welche lediglich auf die Ausschöpfung vorhandener Budgetmittel abzielen („Dezemberfieber“). Zum anderen soll die wirtschaftliche und effiziente Budgetverwendung längerfristige Ansparungen, beispielsweise für größere Projekte ermöglichen, was den Gestaltungsspielraum für die HHLO und HHFST erhöht. Das Rücklagensystem der ersten Etappe wurde mit der zweiten Etappe der HHRR nochmals umfassend geändert. Es folgt seither einer Saldenlogik<sup>22</sup>; d.h. die Bildung von Rücklagen ist abhängig von Verbesserungen des Saldos aus Ein- und Auszahlungen (=Nettofinanzierungsbedarf) (§§ 55 f BHG 2013). Weiters werden bereits seit 2009

<sup>21</sup> Von Mitte der 1980er Jahre bis 2000 waren Rücklagen auf Basis von Verhandlungen möglich und folgten in der Praxis der „50/50 Regel“, wonach 50% der ungenutzten Budgetmittel von den Ministerien übertragen werden konnte. Diese waren für bestimmte Budgetüberschreitungen zweckgebunden, die anderen 50% gingen in den allgemeinen Haushalt.

<sup>22</sup> Im Jahr 2000 wurde das Pilotprojekt „Flexibilisierungsklausel“ in ausgewählten Abteilungen gestartet. Durch die Flexibilisierungsklausel wurden z.B. Umschichtungen zwischen Ausgabekategorien, aber auch die Rücklagenbildung, auf Basis einer Saldenlogik (= positive Differenz zwischen dem geplanten und dem realisierten Saldo) ermöglicht. Diese Flexibilität wurde mit Leistungszielen kombiniert, welche in mittelfristigen Leistungsvereinbarungen (drei bis vier Jahre) festgelegt und durch vierteljährliche Berichte kontrolliert wurden. Die Flexibilisierungsklausel diente der Erprobung unterschiedlicher Reformelemente, die später Eingang in die HHRR fanden.

Rücklagen nicht mehr finanzierungswirksam gebildet sondern erst bei ihrer Entnahme finanziert. In der Praxis stellen (unterjährige) Rücklagenentnahmen - aufgrund verschiedener Anforderungen - prinzipiell Mittelverwendungsüberschreitungen (§ 54 Abs. 1 BHG 2013) dar, und bedürfen daher der Genehmigung durch die Bundesministerin für Finanzen bzw. den Bundesminister für Finanzen. Letztere bzw. letzterer darf dem Antrag nur zustimmen, wenn die Bedeckung der Mittel im Finanzierungshaushalt oder der Ausgleich im Ergebnishaushalt gegeben ist.

**Mittelumschichtungen** sind saldoneutrale betragliche Änderungen der Mittelverwendungen und können im Finanzierungshaushalt und im Ergebnishaushalt vorgenommen werden. Mittelumschichtungen dürfen hierbei die Obergrenzen der Auszahlungen (Finanzierungshaushalt) und Aufwendungen (Ergebnishaushalt) und den Nettofinanzierungsbedarf auf UG- und GB-Ebene nicht überschreiten. Für Mittelumschichtungen zwischen Detailbudgets eines GB ist keine Genehmigung durch den Nationalrat oder die Bundesministerin für Finanzen bzw. den Bundesminister für Finanzen notwendig. Eine Umschichtung zwischen zweckgebundenen und nicht zweckgebundenen Mittelverwendungen und -aufbringungen sowie fixen und variablen Bereichen ist hingegen nicht zulässig (§ 36 Abs. 5 BHG 2013).<sup>23</sup> Mittel für Personalausgaben können im Regelfall auf andere laufende Ausgaben umgeschichtet werden, nicht aber umgekehrt.

Während im Zuge der Reform die **Interventionsmöglichkeiten des BMF** auf operativer Ebene (Ebene der DB) eingeschränkt wurden, bleibt dessen Kontrollfunktion im Budgetvollzug erhalten. Neben der Genehmigung von größeren Vorhaben, die sich auch auf die nachfolgenden Haushaltsjahre auswirken, betrifft dies insbesondere die Genehmigung der Entnahme von Rücklagen und bestimmten Mittelumschichtungen. Darüber hinaus informiert das BMF den Rechnungshof (RH) über bestimmte Mittelumschichtungen (zwischen Detailbudgets unterschiedlicher Globalbudgets und zwischen Globalbudgets von UG derselben Rubrik, § 53 Abs. 1 Z 5 und 6 BHG 2013) vor dem jeweiligen Vollzug und berichtet dem Nationalrat vierteljährlich über die von ihr bzw. ihm genehmigten Mittelverwendungsüberschreitungen und die Rücklagengebarung (Rücklagenbericht). Im Rahmen der HHRR wurde auch ein umfangreicheres unterjähriges Berichtswesen (Vollzugsberichte) eingeführt, um die (parlamentarische) unterjährige Budgetkontrolle effektiver zu gestalten und einen Ausgleich für die Einführung von Globalbudgets und der damit einhergehenden höheren Flexibilität der Verwaltung zu schaffen.

---

<sup>23</sup> Ausnahmen davon können im BFG festgelegt werden.

## 3.2 Bewertung und Empfehlungen

### 3.2.1 Rücklagen

Das im Zuge der HHRR implementierte Rücklagensystem wird von IMF und OECD im internationalen Vergleich als sehr großzügig (weder zeitlich noch betraglich begrenzt; keine Genehmigung des Nationalrats notwendig) bewertet. Die Ausgestaltung ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass durch die Einführung des Rücklagensystems der Gestaltungsspielraum und die Eigenverantwortung der Fachministerien erheblich erhöht und dadurch wesentlich zur Reformakzeptanz der HHLO und HHFST beigetragen werden sollte. Die Einführung der neuen Regeln im Jahr 2009 führte laut OECD zunächst zu einer Erhöhung der Flexibilität für Ministerien bei der Verwendung eingesparter Mittel gemäß ihrer eigenen mehrjährigen Prioritäten und zu einer kurzfristigen Reduktion des Dezemberfiebers.

Seit 2009 ist die Rücklagenhöhe allerdings signifikant angestiegen und erreichte 2016, mit insgesamt 21 Milliarden Euro Rücklagen (28% des Gesamtbudgets), den Höchststand. Der Aufbau von Rücklagen wurde vor allem auch dadurch beschleunigt, dass nicht zwischen „verdienten“ Rücklagen (damit gemeint sind solche, die tatsächliche Einsparungen, Effizienzen und Innovationen der Ministerien darstellen), „unverdienten“ Rücklagen (z.B. konjunkturabhängige Mehreinnahmen, „windfall profits“) und technischen Rücklagen (z.B. Projektverschiebungen) unterschieden wird. Die technischen und „unverdienten“ Rücklagen, einschließlich Rücklagen, die sich aufgrund von Zinsänderungen, Exportgarantien und auslaufenden Programmen ergeben, belaufen sich auf ca. 70% der Rücklagen. Die Ausnahme dieser Mittel (wie beispielsweise in den UG 45, 46, 51, 58) aus dem Rücklagensystem würde die Rücklagen unmittelbar auf 6,7 Milliarden Euro, oder ca. 9% des Gesamtbudgets, senken.

In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass der Überhang aufgebauter und nicht entnommener Rücklagen (und damit die mögliche Entnahme großer, nicht finanzierter Rücklagensummen) mit der Einhaltung von übergeordneten Finanzziele schwer zu vereinbaren ist. Um diesem Risiko entgegenzuwirken wurde im Jahr 2014 auf Basis eines Ministerratsbeschlusses ein restriktiver Budgetvollzug eingeführt, welcher seither jährlich als Teil des BFG vom Nationalrat beschlossen wird. Während das BHG 2013 die Entnahme von Rücklagen insofern beschränkt, als dass Rücklagen vorrangig für die Tilgung bestehender Verbindlichkeiten verwendet werden müssen und der verbleibende Teil von den HHLO und HHFST ohne Beschränkung auf einen bestimmten Verwendungszweck verwendet werden kann, sehen die Vorgaben zum restriktiven Budgetvollzug die Verwendung von Rücklagen nur für unvorhergesehene Ereignisse vor, während die Finanzierung neuer Projekte nicht möglich ist. Der Anreiz für längerfristige Ansparungen für größere Projekte und der Gestaltungsspielraum ist damit - anders als im Zuge der Einführung der HHRR vorgesehen - aus Sicht der HHLO reduziert. Die Bundesministerin für Finanzen bzw. der Bundesminister für Finanzen entscheidet, unter Berücksichtigung der Vorgaben zum restriktiven Budgetvollzug und der übergeordneten Finanzziele, über die Entnahme von Rücklagen auf Einzelfallbasis. Dies führt laut OECD zu längeren Genehmigungsprozessen. In der Praxis haben die Vorgaben zum restriktiven Budgetvollzug de facto zu einem „Einfrieren“ des Rücklagensystems geführt, da aus Sicht der Ministerien unsicher ist, ob aufgebaute Rücklagen künftig tatsächlich entnommen werden können. Darüber hinaus können auch wieder Anzeichen des sogenannten Dezemberfiebers

festgestellt werden. Damit das **Rücklagensystem** wieder zur Erreichung der ursprünglichen Ziele (Flexibilität, Effizienz und Budgetdisziplin) beitragen kann, aber auch, um das Vertrauen zwischen den Ministerien und dem BMF wieder aufzubauen, sollte das **Rücklagensystem laut OECD neu aufgesetzt** werden.

Hier schlägt die OECD die Einführung klar definierter Regeln vor, die den **Aufbau von Rücklagen** in sachlicher, zeitlicher und betraglicher Hinsicht begrenzen. Aus sachlicher Sicht müssten zunächst **technische und „unverdiente“ Rücklagen** (z.B. solche, die sich durch Zinsänderungen oder nicht ausgenutzte Exportgarantien ergeben) aus dem **Rücklagensystem ausgeschlossen** werden, um den **gegenwärtigen Stand der Rücklagen auf ein angemessenes Niveau zu senken**.<sup>24</sup> Mehrjährige Investitionsvorhaben sind ebenfalls aus dem Rücklagensystem herauszulösen.

Gleichzeitig sollte die **Flexibilität bei den „verdienten“ Rücklagen** unter Berücksichtigung von betraglichen Begrenzungen **beibehalten** werden. Verdiente Rücklagen könnten grundsätzlich im Budget und im mittelfristigen Finanzplan berücksichtigt werden. Darüber hinaus könnte es den Ministerien ermöglicht werden, eine Zweckwidmung der Rücklagen für Projekte vorzunehmen. Im Rücklagenbericht, der eine detaillierte und transparente Darstellung des Aufbaus und der Entnahme von Rücklagen bietet, sollten künftig auch die Rücklagen nach deren Quelle aufgeschlüsselt werden, um besser zwischen „verdienten“ und „unverdienten“ Rücklagen unterscheiden zu können. Die **Entnahme von Rücklagen** könnte unter Beachtung der Auszahlungsobergrenzen erfolgen (nächster Absatz), oder lediglich innerhalb eines bestimmten Zeitraums ermöglicht werden.

Mehrjährige Investitionsvorhaben sollten laut OECD aus dem Rücklagensystem herausgenommen werden. Eine noch auf ihre praktische Umsetzbarkeit zu prüfende Option wäre etwa, zeitlich verzögerte Vorhaben in der mittelfristigen Finanzplanung samt Auszahlungsobergrenzen mit zu berücksichtigen und gesondert auszuweisen (Abschnitt III/Kapitel 1). Zum anderen sollte die Entnahme von Rücklagen an Budgetpuffer (Budgetmargen, die als Flexibilitätsinstrument zu einer besseren Planung beitragen können) im mittelfristigen Finanzplan gekoppelt werden, um das Risiko von Überschreitungen der übergeordneten Finanzziele zu senken. Hier könnte eine sogenannte „back-stop rule“ beispielsweise vorsehen, dass

- die Ministerien das BMF bereits im Frühjahr über ihre Absicht, im Herbst Rücklagen für das nächste Jahr zu veranschlagen, informieren,
- das BMF im Laufe des Sommers die angekündigten Rücklagenentnahmen vor dem Hintergrund der angekündigten Zuführungen zu Rücklagen, sowie deren Auswirkungen auf die übergeordneten Finanzziele bewertet,
- Entnahmen von Rücklagen grundsätzlich erlaubt werden, wenn deren finanzielle Auswirkungen den Rahmen des Budgetpuffers im mittelfristigen Finanzplan nicht übersteigen,

---

<sup>24</sup> Die technischen und „unverdienten“ Rücklagen, einschließlich Rücklagen, die sich aufgrund von Zinsänderungen, Exportgarantien und auslaufenden Programmen ergeben, belaufen sich auf ca. 70% der Rücklagen. Die Auflösung dieser Mittel (wie beispielsweise in den UG 45, 46, 51, 58) aus dem Rücklagensystem würde die Rücklagen unmittelbar auf 6,7 Milliarden Euro, oder ca. 9% des Gesamtbudgets, senken.

- in Fällen, in denen die angekündigten Rücklagenentnahmen in ihrer Gesamtheit den Budgetpuffer übersteigen würden, klare Regeln angewandt werden, die die Entnahmen der Rücklagen auf ein notwendiges (nachhaltiges) Maß reduzieren.

Die Umsetzung der dargestellten Maßnahmen kann dazu beitragen, dass das Rücklagensystem mit den übergeordneten Finanzziele vereinbar ist und Anreize für finanzielle Anstrengungen, Effizienz und Innovation in den Ministerien gesetzt werden.

Darüber hinaus wird die **Abkehr bzw. Optimierung der Genehmigungsverfahren** von Rücklagenentnahmen auf Einzelfallbasis empfohlen. Für höhere Rücklagenentnahmen sollte nach Ansicht des IMF allerdings neben einer verbindlichen Genehmigung des BMF auch eine Genehmigung des Nationalrats vorgesehen werden. Der IMF weist hier ebenfalls darauf hin, dass das derzeitige Rücklagenvolumen und die hohe Autonomie der Ministerien im Zusammenhang mit der (theoretisch unbeschränkten) Entnahme von Rücklagen die Vorhersehbarkeit und Transparenz des Budgetvollzuges sowie die Entscheidungskompetenz des Nationalrats negativ beeinflusst. Hier schlägt der IMF eine Änderung und künftige **Genehmigung wesentlicher Änderungen im Budget** (die sich z.B. durch Entnahme von Rücklagen, aber auch durch wesentliche Mittelumschichtungen ergeben) **durch den Nationalrat** vor.

### 3.2.2 Mittelumschichtungen

Die an die neue Budgetstruktur anknüpfenden Anreizinstrumente haben mehr Flexibilität und Eigenverantwortung für die Ministerien (HHLO, HHFST) geschaffen. Ähnlich wie in anderen OECD-Ländern hat die Aggregation von Budgetpositionen in Form von GB die Notwendigkeit der Freigabe von unterjährigen Mittelumschichtungen im Vergleich zu vor der Reform reduziert.

Der **einzelfallbezogene Genehmigungsprozess im BMF** gestaltet sich allerdings auch im Bereich der Mittelumschichtungen zwischen GB teilweise langwierig und dauert bis zu sechs Monate. Dadurch können in den Ministerien am Jahresende Liquiditätsengpässe entstehen, die es laut OECD künftig zu vermeiden gilt. Während diese Verzögerungen teilweise auch auf unzureichende Informationen seitens der Ministerien zurückgeführt werden kann, würden zeitnahe Entscheidungen und klare Zeitvorgaben die Effektivität des Systems erhöhen.

### 3.2.3 Vollzugsberichte

Um die Kontrolle des Budgetvollzugs zu verbessern und einen Ausgleich für die höhere Flexibilität zu schaffen, wurde im Rahmen der HHRR ein umfangreiches (unterjähriges) Berichtswesen eingeführt, welches vom IMF als „advanced practice“ eingestuft wird. Die Berichte werden **regelmäßig und zeitnah erstellt** und erlauben eine **Budgetkontrolle aus unterschiedlichen Perspektiven**. Die OECD stellt in dieser Hinsicht ebenfalls fest, dass sich seit 2016 die Aussagekraft der Vollzugsberichte erhöht hat, da diese nun neben einer ziffernmäßigen Darstellung auch einen einleitenden Kurzüberblick enthalten, welcher eine Erläuterung der wichtigsten Entwicklungen umfasst (z.B. Erläuterung großer Budgetpositionen und Abweichungen).

Nachfolgend sind die wichtigsten Vollzugsberichte tabellarisch dargestellt:

**Tabelle 3: Vollzugsberichte**

Vollzugsberichte/ Dokumente	Verantwortliche/ Adressatinnen und Adressaten	Inhalte	Zeitpunkte/ Intervalle
Monatserfolg FR	BMF an NR	monatsbasierte und kumulierte Darstellung der Entwicklung von Einzahlungen und Auszahlungen	monatlich
Monatserfolg ER	BMF an NR	monatsbasierte und kumulierte Darstellung der Entwicklung von Erträgen und Aufwendungen	monatlich
Halbjahresberichte: Gebarungsvollzug (Entwicklung des Bundeshaushaltes Jänner - April, Entwicklung des Bundeshaushaltes Jänner - September)	BMF an NR	Darstellung und Beschreibung der Budgetentwicklungen (ER und FR) auf UG Ebene sowie der Abweichungen zwischen FR und ER	30. April/ 30. September
Quartalsberichte gem. § 75 Abs. 6 BHV 2013 (derzeit nicht erstellt)	BMF an NR	Quartalsabschlüsse über die Ergebnis-, Vermögens- und Finanzierungsrechnung	März, Juni, September, Dezember
Vorläufiger Gebarungserfolg	BMF an NR	Bericht über den vorläufigen Gebarungserfolg des Vorjahres	31. März

Die **Berichte über die Monatserfolge** sind ein wichtiges Element der laufenden Kontrolle und der politischen Arbeit. Diese enthalten Informationen zum monatlichen Budgetvollzug und umfassen derzeit Daten aus der Finanzierungsrechnung (Monatserfolg FR) und der Ergebnisrechnung (Monatserfolg ER), d.h. es wird derzeit sowohl die Entwicklung der Einzahlungen bzw. Auszahlungen als auch der Erträge bzw. Aufwendungen monatsbasiert (und kumuliert) dargestellt. Um internationalen Standards zu entsprechen, soll laut OECD über den **Vollzug der Einzahlungen und Auszahlungen (Monatserfolg FR)** auch weiterhin **monatlich berichtet werden**.

Gleichzeitig empfiehlt die OECD allerdings eine **Anpassung der Intervalle für die Erstellung von Vollzugsberichten zur ER**, um deren **Qualität und Aussagekraft zu verbessern**. Hier hat auch die Evaluierung der AAU gezeigt, dass die im Zusammenhang mit einer monatsbasierten Veröffentlichung notwendigen kurzen Erfassungsfristen eine korrekte Zuordnung von Erträgen und Aufwendungen erschweren und die Qualität der unterjährigen ER, und damit auch die Aussagekraft der monatsbasierten ER-Berichte, einschränken. Um dem Nationalrat genauere und zuverlässigere Informationen liefern zu können, empfiehlt die OECD daher künftig eine **vierteljährliche Veröffentlichung** von Berichten zum **Vollzug der ER**. Quartalsberichte (Vollzug FR und ER) erlauben laut OECD auch eine aussagekräftigere Analyse des Haushaltsvollzugs, wobei der Schwerpunkt vor allem auf

- der Entwicklung der Ist-Daten im Verhältnis zu den Plan-Daten und Vorjahresdaten für die entsprechende Phase des Finanzjahrs und
- auf signifikanten Abweichungen zwischen FR und ER

liegen sollte. Darüber hinaus wäre eine Ausdehnung der sehr kurzen Fristen für die Erfassung (Buchungsmöglichkeit derzeit 15. des Monats), die Erstellung und den Vorlagezeitpunkt von Berichten (derzeit 25. des Monats gemäß Gebarungstatistik-Verordnung) notwendig und würde zu einer Qualitätsverbesserung beitragen.

Seit 2013 ist gesetzlich auch die Erstellung von Quartalsabschlüssen über die Ergebnis-, Vermögens- und Finanzierungsrechnung vorgesehen. Diese sind gemäß § 75 Abs. 6 BHV 2013 von den haushaltsführenden Stellen (HHFST) zu erstellen. Bislang wurde diese Bestimmung nicht vollständig umgesetzt, da der Ausweis der Vermögensrechnung fehlt. Mit Blick auf die bereits zu erstellenden Vollzugsberichte, und vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen (Quartalsbilanzen werden gemäß IPSAS nicht gefordert), ist der zusätzliche Informationsnutzen im Vergleich zum Erstellungsaufwand kritisch zu sehen. Die AAU empfiehlt daher, unter der Prämisse, dass die Vollzugsberichte weiterhin erstellt werden, **auf einen zusätzlichen Ausweis von Quartalsberichten (insbesondere Quartalsbilanzen) zu verzichten.** Die von der OECD vorgeschlagene Änderung der Berichtsintervalle für die Erstellung von ER-Vollzugsberichten und die Veröffentlichung umfassenderer Quartalsberichte (Vollzug FR/ER) steht der Empfehlung der AAU nicht entgegen.

Vierteljährlich zu erstellende Berichte können nach Ansicht der OECD die Berichte zum Gebarungsvollzug (Entwicklung des Bundeshaushalts Jänner-April und Jänner-September, Bericht der Bundesministerin für Finanzen bzw. des Bundesministers für Finanzen) ersetzen, sofern diese eine umfassende Darstellung aller relevanten Entwicklungen auf Ebene der UG enthalten.

**Unter Berücksichtigung der Empfehlungen der AAU und der OECD wird daher vorgeschlagen, die FR-Vollzugsberichte weiterhin auf monatlicher Basis zu erstellen und quartalsbasierte Berichte über den Vollzug der FR und der ER inklusive Analyseteil und Erläuterungen zu veröffentlichen.**

Die mit dem Berichtswesen verbundenen Anforderungen haben laut OECD auch zu einer **zusätzlichen Arbeitsbelastung** in den Ministerien und im BMF geführt. Um diese Arbeitsbelastung zu senken, könnte die Erstellung von Berichten **zunehmend automationsgestützt erfolgen**, um dadurch das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu verbessern. Darüber hinaus sollte **der Wissensaustausch zwischen den Ministerien unterstützt** und die **Übernahme von bewährten Verfahren gefördert** werden. Dadurch könnten auch die derzeit sehr heterogenen IT-Prozesse aufeinander abgestimmt werden und die Verbreitung innovativer Lösungsansätze (wie z.B. im Fall des vom BMI entwickelten automatisierten Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplans) gefördert werden. Die OECD weist aber auch darauf hin, dass eine **Automatisierung der Berichterstellung nicht zu einer Schwächung der erläuternden bzw. interpretativen Teile** in den Berichten führen sollte.

### 3.3 Kernempfehlungen

#### Rücklagen und Mittelumschichtungen

- **Neugestaltung des Rücklagensystems mit klaren Regeln zum Aufbau und der Entnahme von Rücklagen.** Das Rücklagensystem sollte so gestaltet werden, dass ein (sachlich, zeitlich und betraglich) unbegrenzter Aufbau von Rücklagen, und damit die Umschichtung beträchtlicher Budgetmittel ohne parlamentarische Kontrolle, verhindert wird. Klare Regeln würden dazu beitragen, dass das Rücklagensystem die ursprünglichen Ziele der Flexibilität, Effizienz und Budgetdisziplin unterstützt und gleichzeitig übergeordnete Finanzziele und Vorgaben eingehalten werden.
- **Zeitliche und/oder betragliche Begrenzung der Rücklagenbildung und -entnahme.** Durch beispielsweise eine zeitliche Befristung von Rücklagen, Deckelung der Rücklagenentnahme in Abhängigkeit der Auszahlungsobergrenzen, oder Beschränkung der jährlichen Zuführung zu Rücklagen könnte dem Anspruch klarer Regeln (siehe oben) Rechnung getragen werden, um die praktische Gestaltung der Rücklagenbildung und -entnahme näher an die ursprünglichen Ziele des Rücklagensystems heranzuführen.
- **Beseitigung technischer und „unverdienter“ Rücklagen.** Dies sollte Rücklagen aus „windfall profits“, Zinsänderungen, Exportgarantien und abgelaufenen Programmen umfassen, um den gegenwärtigen Stand der Rücklagen auf ein angemessenes Niveau zu senken. Mehrjährige Investitionsvorhaben sind eindeutig aus dem Rücklagensystem herauszulösen und im mittelfristigen Finanzrahmen gesondert auszuweisen.
- **Beibehaltung der Flexibilität bei „verdienten“ Rücklagen.** Um das Vertrauen der Ministerien in das Rücklagensystem wieder aufzubauen und die Planung zu verbessern, sollte die Flexibilität bei „verdienten“ Rücklagen beibehalten werden. Rücklagen könnten hierzu grundsätzlich im Budget und im mittelfristigen Finanzplan berücksichtigt, und es könnte den Ministerien ermöglicht werden, eine Zweckwidmung der Rücklagen für Projekte vorzunehmen.
- **Klare Aufschlüsselung der Rücklagen nach deren Quelle.** Im Rücklagenbericht sollten Rücklagen klar nach ihrer Quelle aufgeschlüsselt werden, um besser zwischen „verdienten“ und „unverdienten“ Rücklagen unterscheiden zu können. Hierzu sollte das bestehende IT-System adaptiert werden, um eine solche Differenzierung zu ermöglichen.
- **Verbindung von Rücklagensystem und Budgetmargen im mittelfristigen Finanzrahmen.** Dieser Mechanismus sollte so aufgebaut sein, dass die Bildung und die Entnahme von Rücklagen in einem ausgeglichenen Verhältnis stehen („Gleichgewichtszustand“), damit Ministerien den Anreiz haben, Auszahlungsobergrenzen als verbindliche Grenzen zu sehen, innerhalb derer sie ihre Ressourcen verwalten.
- **Einführung einer „back-stop rule“** um der Entnahme großer Rücklagensummen entgegenzuwirken, die sich negativ auf die Einhaltung von übergeordneten Finanzziele auswirken könnte.

- **Genehmigung wesentlicher Änderungen im Budget (durch Entnahme von Rücklagen, wesentliche Mittelumschichtungen) durch den Nationalrat.** Wesentliche Budgetänderungen während des Finanzjahres, die sich beispielweise durch die Entnahme von Rücklagen oder Mittelumschichtungen ergeben, sollten wieder im Rahmen eines Nachtragsbudgets vom Nationalrat beschlossen werden.
- **Festlegung klarer Fristen für Genehmigungen von Mittelumschichtungen und Rücklagenentnahmen, um die Wirksamkeit des Systems sicherzustellen.** Zeitnahe Entscheidungen können, insbesondere im Falle von nicht erteilten Genehmigungen, das Vertrauen zwischen den Ministerien und dem BMF stärken, die Planungssicherheit erhöhen, und so eventuelle Zahlungsschwierigkeiten am Jahresende verhindern.

## Vollzugsberichte

- **Zunehmend automationsgestützte Erstellung von Vollzugsberichten.** Vollzugsberichte sollten zunehmend automationsgestützt erstellt werden, da sich dies positiv auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis auswirken würde. Es sollte allerdings sichergestellt werden, dass die erläuternden bzw. interpretativen Teile in den Berichten nicht geschwächt werden.
- **Förderung des Wissensaustauschs zwischen den Ministerien.** Der Wissensaustausch zwischen den Ministerien und die Übernahme von bewährten Verfahren sollten gefördert, und die Entwicklung von innovativen Verfahren aktiv unterstützt werden, um die Heterogenität der IT-Verfahren zu reduzieren.
- **Optimierung der Berichtsintervalle und Inhalte.** Die Intervalle und Inhalte der Vollzugsberichte sollten optimiert werden, z.B. FR-Vollzugsberichte weiterhin auf monatlicher Basis und quartalsbasierte Berichte über den Vollzug von FR und ER inklusive aussagekräftiger Analysen und Erläuterungen. Redundante Berichte, z.B. Halbjahres-Berichte zum Gebarungsvollzug, zusätzliche Quartalsberichte nach § 75 Abs. 6 BHV 2013 sollten gestrichen werden.

## 4. Integriertes doppeltes Haushalts-/Rechnungswesen

### 4.1 Kurzbeschreibung (Zielsetzung und Ausgestaltung)

Seit der Implementierung der zweiten Etappe der HHRR erfolgt die **Veranschlagung, Verrechnung und Rechnungslegung** des Bundes mittels eines **integrierten doppelten Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögenshaushalts**. Ergebnis- und Finanzierungshaushalt bestehen aus einer Voranschlags- und einer Rechnungskomponente. Am Jahresende werden die Plandaten den Ist-Daten in Form von Voranschlagsvergleichsrechnungen gegenübergestellt. Diese sind gemeinsam mit Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögensrechnung zentrale Bestandteile des doppelten Rechnungsabschlusses des Bundes. Die Vermögensrechnung bildet das Vermögen, die Fremdmittel und das Nettovermögen (Ausgleichsposten) des Bundes ab.

Durch die Einführung des integrierten doppelten Haushaltwesens wurde einerseits eine möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage des Bundes und andererseits eine effektivere Steuerung der öffentlichen Finanzen angestrebt, die - anders als bisher - den Ressourcenverbrauch, und nicht überwiegend den Geldverbrauch, in den Mittelpunkt der Betrachtung stellt. Durch die Umsetzung der drei Komponenten in Form eines integrierten Voranschlags- und Rechnungssystems werden

- eine möglichst getreue Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Bundes,
- eine ausreichende Transparenz in der Bewertung, Gliederung und Offenlegung und
- klare, richtige und vollständige Informationen, sowie
- ein möglichst genauer Ergebnisausweis durch klare Periodenabgrenzung (= Ressourcenverbrauchsprinzip) angestrebt.

Um diese Ziele zu erreichen wurde das bisherige System der **Mehrphasenbuchführung zu einem neuen Veranschlagungs- und Rechnungssystem** weiterentwickelt. Die Haushaltsverrechnung erfolgt demnach in einer **Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögensrechnung**, die laut § 91 Abs. 1 BHG 2013 in einem integrierten System gekoppelt sind. Gemäß dieser Vorgabe handelt es sich konzeptionell um ein „echtes“ Drei-Komponenten-System, welches den besonderen Anforderungen eines öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens dadurch Rechnung trägt, dass Voranschlag und Rechnungslegung durch eine integrierte Verrechnung in den drei Haushalten weiterhin durchgängig miteinander verknüpft sind.

### 4.2 Bewertung und Empfehlungen

Die externe Evaluierung durch die AAU fokussierte auf eine Beurteilung der durch die Umsetzung des Reformschwerpunkts verfolgten Zielsetzungen und umfasst unter anderem die **Evaluierung der Qualität des reformierten Bundesrechnungsabschlusses (BRA)** („true and fair view“) und der **Verantwortlichkeiten für dessen Erstellung und Prüfung**. Die **Beurteilung der konzeptionellen Umsetzung** des doppelten Haushalts- und

Rechnungswesens stützte sich auf ein generelles IPSAS Compliance Assessment (REPF-Light Analyse). Die **Analyse und Bewertung ausgewählter Verrechnungsthemen** erfolgte auf Basis von Dokumentenanalysen, Interviews, Befragungen und Sekundäranalysen und konzentrierte sich hierbei insbesondere auf die Verrechnung von Sachverhalten, die durch die Einführung des integrierten doppelten Rechnungswesens neue Herausforderungen im Vollzug bereiten.

#### 4.2.1 Bundesrechnungsabschluss: Qualität und Verantwortlichkeiten

##### Formale Qualität des Bundesrechnungsabschlusses (BRA)

Die Evaluierung hatte mit ihrem ersten Themenschwerpunkt in AP 3 (Doppeltes Haushaltswesen) zum Ziel, die Qualität des reformierten BRA auf Basis der für die formale Darstellungsqualität relevanten IPSAS zu beurteilen. Diese Analyse zeigt auf, inwiefern die (partielle) Implementierung der IPSAS die Qualität der Finanzberichterstattung über den Zeitverlauf beeinflusst hat. Die durchgeführten Analysen (z.B. gesetzliche Grundlagen, BRA im Zeitvergleich, Abweichung zu IPSAS) bieten vor allem Evidenz über die formale Qualität der aktuellen Finanzberichterstattung (Referenz: Bundesrechnungsabschluss 2016) in Bezug auf die Erfassung, Bewertung und Offenlegung von finanziellen Informationen.

Der BRA vor der Reform im Jahr 2013 enthielt zumindest aus formeller Sicht einige der von IPSAS 1 (Bestandteile des Jahresabschluss) geforderten Bestandteile, wie beispielsweise Voranschlagsvergleichsrechnungen, welche allerdings der kameralistischen Haushaltslogik, in Form eines Plan-, Soll-, Ist-, Rest-Vergleichs und der Gliederung des BVA, folgten. Der Bund legte darüber hinaus bereits seit dem Jahr 1982 eine Jahresbestandsrechnung und eine Jahreserfolgsrechnung vor. Die Jahresbestandsrechnung war bis 2012 ähnlich gegliedert wie eine Unternehmensbilanz gemäß § 198 UGB. Bei den Aktiva wurden das Anlagevermögen, das Umlaufvermögen und die aktive Rechnungsabgrenzung ausgewiesen. Bei den Passiva wurden die Rücklagen, die Wertberichtigungen, die Schulden, die Rückstellungen und die passive Rechnungsabgrenzung ausgewiesen. Die zugrunde liegenden Ansatz- und Bewertungsregeln waren allerdings unzureichend (z.B. Anwendung der 50%-Abschreibungsregel im Rahmen der Abschreibungen von abnutzbaren Anlagegütern, fehlende Ansatz- und Bewertungsregeln für Rückstellungen, unzureichender Ausweis von Beteiligungen). Eine dreiteilige Geldflussrechnung wurde nicht vorgelegt. Insgesamt wurden, trotz des Ausweises von unterschiedlichen Elementen eines doppelten Rechnungsabschlusses, die formalen Anforderungen von IPSAS 1 nur unzureichend erfüllt. Die Rechnungsabschlüsse, die in den Perioden vor der Reform erstellt wurden, erlaubten daher nur eine sehr eingeschränkte Beurteilung der tatsächlichen finanziellen Lage des Bundes (vgl. Tabelle 4).

**Tabelle 4:** Mindestbestandteile eines Rechnungsabschlusses gemäß IPSAS 1(i.V.m. IPSAS 2, 24, und 18) - aus formaler Sicht

BRA (bis 2012)	IPSAS Rechnungsabschluss (SOLL)	BRA 2016
Bestandteile BRA (im Vergleich zu geforderten Mindestbestandteilen)	Mindestbestandteile IPSAS 1	Bestandteile BRA (im Vergleich zu geforderten Mindestbestandteilen)
<b>kein eindeutig gekennzeichneter Rechnungsabschluss i.S.v. IPSAS 1</b>	eindeutig gekennzeichneter Rechnungsabschluss	<b>kein eindeutig gekennzeichneter Rechnungsabschluss i.S.v. IPSAS 1</b>
– Jahresbestandsrechnung, nicht IPSAS 1 konform	– Bilanz	– Vermögensrechnung, weitgehend IPSAS 1 konform → Aggregationsstufe anpassen, Aufnahme von Bilanzpositionen
– Jahreserfolgsrechnung, nicht IPSAS 1 konform	– Erfolgsrechnung	– ER, weitgehend IPSAS 1 konform → Aggregationsstufe anpassen
– nicht vorhanden	– Nettovermögens-/Eigenkapitalveränderungsrechnung	– vorhanden, entspricht derzeit nicht den Anforderungen von IPSAS 1
– nicht vorhanden	– Geldflussrechnung (Detailregelungen in IPSAS 2)	– FR, weitgehend i.S.v. IPSAS 1 und IPSAS 2
– Voranschlagsvergleichsrechnung (kameralistische Haushaltslogik), weitgehend i.S.v. IPSAS 1 und IPSAS 24	– im Falle einer Veröffentlichung des genehmigten Budgets: Ein Vergleich von Budget und Ist-Beträgen, z.B. zusätzliche Budgetspalte im Rechnungsabschluss (IPSAS 24)	– Voranschlagsvergleichsrechnungen für den Ergebnis- und Finanzierungshaushalt in Spaltenform, weitgehend i.S.v. IPSAS 1 und IPSAS 24
– kein (expliziter Hinweis auf einen) Anhang – keine Erläuterungen zu den wichtigsten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden	– Anhang, inklusive Erläuterungen zu den wichtigsten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden	– Anhangsangaben, aber unvollständige Querverweise auf Abschlussrechnungen – keine Erläuterungen zu den wichtigsten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden
– nur in Form von Voranschlagsvergleichen	– Segmentberichterstattung (IPSAS 18)	– UG Abschlüsse (Band 2 und Teilhefte), IPSAS konform

Legende: rot = nicht erfüllt, gelb = vorhanden, aber IPSAS Vorgaben nicht erfüllt, hellgrün: im Grundsatz IPSAS konform, grün: (weitgehend) IPSAS konform

Obwohl das BHG bereits vor der HHRR den Ausweis einer Jahresbestands- und Jahreserfolgsrechnung vorsah, zeigt Tabelle 4 deutlich, dass sich die Qualität des BRA seit der Umsetzung der zweiten Reformetappe im Jahr 2013 wesentlich erhöht hat. Dies ist zum einen auf die gesetzliche Verankerung und Umsetzung umfangreicher Erfassungs- und Bewertungsmethoden und zum anderen auf die seit 2013 kontinuierlich steigende Darstellungsqualität zurückzuführen. Hier sind typische Lerneffekte erkennbar, die sich in einer Anpassung der unterschiedlichen Rechnungsabschlussdokumente niederschlagen. Ähnliche Muster der Adaptierungen im Zeitverlauf sind im Zuge von Reformentwicklungen auch in anderen Ländern festzustellen.

Die Interview- und Umfrageergebnisse (HHLO, HHFST, Budgetsprecherinnen und Budgetsprecher) zeigen ebenfalls, dass die Qualität des BRA nach der Reform auch aus Sicht der Befragten tendenziell zugenommen hat. Dies trifft insbesondere auf die getreue Darstellung der finanziellen Lage zu. Der Informationsumfang, die generelle Übersichtlichkeit und die unmittelbare Entscheidungsrelevanz des BRA (auf Ressortebene) werden allerdings eher kritisch beurteilt.

Neben der beobachtbaren Qualitätssteigerung wurden daher auch **Optimierungspotentiale** identifiziert. Dies war insbesondere dort der Fall, wo durch derzeit bestehende Regelungen, aber auch durch die praktische Umsetzung, **echte Abweichungen** von den IPSAS bestehen. Durch eine Adressierung dieser Abweichungen und Umsetzung der **Kernempfehlungen** kann die IPSAS-Konformität und die Darstellungsqualität des BRA weiter gesteigert werden. Hierbei ist zu beachten, dass die Umsetzung der Empfehlungen eine Änderung der relevanten rechtlichen Grundlagen (z.B. Bundeshaushaltsgesetz (BHG), Rechnungslegungsverordnung (RLV), Bundeshaushaltsverordnung (BHV)) erfordert. Die nachfolgenden Punkte sind laut AAU **vorrangig** zu beachten.

Der derzeitige BRA umfasst eine Vielzahl von Teilberichten. Die von IPSAS 1 geforderten Elemente einer Jahresrechnung werden im Vergleich zu vor der Reform durch die verschiedenen gesetzlichen Anforderungen (mit Ausnahme der Nettovermögensänderungsrechnung) im BRA überwiegend umgesetzt (Tabelle 4), allerdings in unterschiedlichen Dokumenten ausgewiesen.

Damit erfolgt aktuell kein eindeutiger Ausweis eines zentralen Rechnungsabschlusses in einem Schlüsseldokument. Dieser wäre i. S. v. IPSAS 1 als solcher kenntlich zu machen und hat sich von anderen Informationen und Berichten eindeutig zu unterscheiden.

Um eine **höhere Nutzerfreundlichkeit und Entscheidungsrelevanz des BRA auf Bundesebene** zu erreichen, wird von der AAU/ZHAW daher der **Ausweis eines klar gekennzeichneten Rechnungsabschlusses, der die Hauptbestandteile eines IPSAS Abschlusses in der geforderten Mindestgliederung enthält, (adaptierter Rechnungsabschluss), empfohlen.**

Eine mögliche Grobstruktur findet sich in nachfolgender Abbildung und ist an die Schweizer Bundesrechnung angelehnt:

## Adaptierter Rechnungsabschluss - Bund

- 1 Zahlen im Überblick und Zusammenfassung
- 2 Wirtschaftliche Entwicklung und Übersicht über die Haushaltslage (Lagebericht)
- 3 Rechnungsabschluss
  - 3.1 Abschlussrechnungen
    - 3.1.1 Vermögensrechnung
    - 3.1.2 Ergebnisrechnung
    - 3.1.3 Nettovermögensveränderungsrechnung
    - 3.1.4 Finanzierungsrechnung
    - 3.1.5 Integrierte Finanzierungs- und Ergebnisrechnung (optional)
  - 3.2 Voranschlagsvergleichsrechnungen
    - 3.2.1 Ergebnishaushalt
    - 3.2.2 Finanzierungshaushalt
- 4 Anhang
  - 4.1 Allgemeine Erläuterungen
  - 4.2 Grundsätze der Rechnungslegung inkl. Abweichungen zu IPSAS
  - 4.3 Positionen der Vermögensrechnung
  - 4.4 Positionen der Ergebnisrechnung
  - 4.5 Weitere Anhangsangaben
  - 4.6 Verdichtete Segmentberichterstattung inkl. Wirkungsziele
    - 4.6.1 Rubrik 0,1 Recht und Sicherheit
      - 01 Präsidentschaftskanzlei
      - 02 Bundesgesetzgebung
      - ...
    - 4.6.2 Rubrik 2 Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie
    - 4.6.3 Rubrik 3 Bildung, Forschung, Kunst und Kultur
    - 4.6.4 Rubrik 4 Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt
    - 4.6.5 Rubrik 5 Kassa und Zinsen
- 5 Kennzahlen

**Abbildung 3:** Mögliche Grobstruktur einer adaptierten Rechnung nach Schweizer Vorbild (adaptierter Rechnungsabschluss)

Die **Segmentberichterstattung nach IPSAS 18** hat die Aufgabe, den Rechnungsabschlussadressatinnen und Rechnungsabschlussadressaten mit über den Gesamtabschluss hinausgehenden Finanzinformationen zu versorgen. Es gibt keine verbindlichen Kriterien oder Vorgaben hinsichtlich der Segmentbestimmung, allerdings sind im Ermessen Kriterien, wie Entscheidungsnützlichkeit oder Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger, zu berücksichtigen. Die Segmentberichterstattung nach IPSAS 18 wird derzeit

durch Textteil Band 2 - Untergliederungen und die Teilhefte umgesetzt. Da sich die 33 UG<sup>25</sup> überwiegend auf wesentliche öffentliche Aufgaben, wie beispielsweise Justiz (UG 13) oder Kultur (UG 32), beziehen, entsprechen sie der Definition eines Segments nach IPSAS 18. Für sämtliche UG wird in den jeweiligen Teilheften ein Rechnungsabschluss publiziert und beinhaltet eine Ergebnis-, Finanzierungs-, Vermögens- sowie Voranschlagsvergleichsrechnungen. Die Angaben pro UG sind somit IPSAS konform. Künftig sollten die UG-Abschlüsse, wie dies auch jetzt bereits der Fall ist, der Logik des adaptierten Bundesabschlusses folgen.

**Die Angabe von (Leistungs- und) Wirkungsinformationen** wird in IPSAS 1.15 empfohlen, allerdings nicht verpflichtend gefordert. Derzeit ist die Angabe von Wirkungsinformationen in den UG-Abschlüssen nicht vorgesehen, sondern erfolgt in einem eigenständigen Bericht (Wirkungsbericht).<sup>26</sup> Ein Ausweis der Informationen zur Erreichung der Wirkungsziele in den **UG-Abschlüssen** könnte durch die **verknüpfte Darstellung von finanziellen und nicht-finanziellen Ergebnissen** (vgl. auch die OECD und IMF Empfehlungen zur Wirkungsorientierung) die Entscheidungs-nützlichkeit für Rechnungsabschlussadressatinnen und Rechnungsabschlussadressaten allerdings zusätzlich erhöhen. Im Zuge der Weiterentwicklung könnte auch überprüft werden, inwiefern eine verdichtete Segmentberichterstattung in die adaptierte Abschlussrechnung (Bund) eingebettet werden kann. Künftig könnten hier zentrale Wirkungsinformationen mit der Segmentberichterstattung auf hochaggregierter Ebene verknüpft und in den adaptierten Rechnungsabschluss aufgenommen werden. Die Basis hierfür bilden die durch die Wirkungsberichterstattung bereitgestellten Informationen.

Aus Transparenz- und Rechenschaftsgründen ist weiterhin ein (zumindest digital verfügbarer) Berichtsteil zu erstellen, welcher der Struktur des adaptierten Rechnungsabschlusses folgt und die Informationen auf detaillierter Ebene enthält. Die aktuell verfügbaren Daten im csv.-Format könnten künftig i.S.d. vom Bund verfolgten Open-Data-Strategie ebenfalls auf dieser Ebene zur Verfügung gestellt werden.

## Rechnungslegungsgrundsätze

Die Hauptzwecke von Rechnungsabschlüssen öffentlicher Einheiten liegen laut IPSAS darin, Rechenschaft über die Verwendung der anvertrauten Ressourcen abzulegen und entscheidungsnützliche Informationen für möglichst viele Rechnungsabschlussadressatinnen und Rechnungsabschlussadressaten bereitzustellen. Die Erreichung dieser Zwecke wird durch die konsequente Anwendung der in IPSAS 1 festgelegten Rechnungslegungsgrundsätze und die Umsetzung der IPSAS Einzelstandards sichergestellt. Die auf diesen Grundsätzen basierenden Rechnungsabschlüsse vermitteln dadurch automatisch ein, den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage einer öffentlichen Einheit.

Obwohl diese Grundsätze (z.B. formale Stetigkeit, vergleichbare Informationen, Wesentlichkeit, Vollständigkeit) - soweit im Rahmen der Evaluierung überprüfbar - in der

<sup>25</sup> Stand 2017. Seit 2018 sind es 35 UG.

<sup>26</sup> Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen öffentlicher Einheiten wird empfohlen, vor allem auch nicht-finanzielle Informationen in den Rechnungsabschluss aufzunehmen oder gesondert darzustellen (IPSAS 1.18), um dadurch eine Beurteilung der Leistungen einer Einheit bezüglich Aufwand zur Leistungserbringung, Effizienz und Erreichung der gesetzten Ziele zu erleichtern (IPSAS 1.15).

praktischen Umsetzung überwiegend eingehalten wurden, sind sie teilweise nicht normiert oder dezentral in unterschiedlichen Rechtsgrundlagen verankert. Um eine hohe Darstellungsqualität nachhaltig sicherzustellen, wird eine zentrale Verankerung der allgemeinen und qualitativen Rechnungslegungsgrundsätze in einer Rechtsgrundlage und deren Konkretisierung in Leitfäden (z.B. Prinzip der Wesentlichkeit) empfohlen. Dies ist sowohl für eine konsistente praktische Umsetzung als auch für die Lösung von Rechnungslegungsproblemen wichtig. Hier ist vor allem auf die Stringenz der Anforderungen (Definition, Verständlichkeit, Revidierbarkeit, Nachvollziehbarkeit) sowie die Bereitstellung von zusätzlichen Instruktionen zu achten. Die Empfehlung zielt nicht nur auf eine Erhöhung der Darstellungsqualität, sondern vor allem auch auf die Erhöhung der zeitlich und sachlich vorgelagerten Verrechnungsqualität ab.

### **Umfang der Konsolidierung**

Die aktuell bestehenden Regelungen sehen einen jährlich zu erstellenden Rechnungsabschluss vor, welcher einem IPSAS konformen Einzelabschluss (IPSAS 6, gesetzliche Grundlagen: § 92 BHG 2013; § 46, 48 Abs. 2 BHV 2013) entspricht. Der Bund erstellt damit aktuell keine konsolidierte Rechnung i.S.v. IPSAS 6, da Beteiligungen an Unternehmen, die unter einem beherrschenden Einfluss durch den Bund stehen (üblicherweise Beteiligungen über 50% Stimmrechtsanteil) gemäß IPSAS vollständig zu konsolidieren wären (Vollkonsolidierung). Von diesem Prinzip wird derzeit abgewichen, da die Einzelabschlüsse von beherrschten Einheiten nur mit dem jeweiligen Beteiligungsansatz, und nicht vollständig mit sämtlichen Vermögenswerten und Schulden in den BRA aufgenommen werden.

Da eine Vielzahl von Aufgaben auf Bundesebene mittlerweile außerhalb der Kernverwaltung in ausgegliederten Unternehmen erbracht wird, wird von AAU und IMF mittel- bis langfristig die Erstellung einer konsolidierten Rechnung empfohlen. Hierzu wären Beteiligungen an Unternehmen, die unter einem beherrschenden Einfluss durch den Bund stehen, vollständig zu konsolidieren. Erst dadurch wird ein transparenter Gesamtüberblick über die finanzielle Lage des Bundes und eine bessere Beurteilung der Chancen und Risiken möglich. Als Vorbild für die praktische Umsetzung können die Reformen in der Schweiz oder auf kommunaler Ebene in Deutschland dienen. In diesen Ländern war zeitversetzt die Erstellung von konsolidierten Gesamtabschlüssen vorgesehen. Mittlerweile existieren zahlreiche Länderbeispiele (z.B. Schweden, Deutschland (kommunale Ebene), Schweiz), die wichtige Hinweise auf die Lösung zentraler und anspruchsvoller Fragen im Umsetzungsprozess (z.B. Definition Konsolidierungskreis, Vereinheitlichung von Erfassungs- und Bewertungsvorschriften, Überleitung von Einzelabschlüssen) geben können.

### **Erstellung und Prüfung des BRA**

Die im Zusammenhang mit der Erstellung des Bundesrechnungsabschluss geteilten Verantwortlichkeiten zwischen den Ministerien und dem RH führen laut IMF und AAU dazu, dass derzeit keine vollständig unabhängige Prüfung des BRA erfolgen kann. Um eine international übliche Trennung von Erstellung und Prüfung des Rechnungsabschlusses zu erreichen, wäre eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen und Verankerung einer klaren Verantwortungstrennung mit Blick auf die Erstellung und Prüfung des Rechnungsabschlusses

notwendig. In dieser Hinsicht wird ebenfalls eine Systematisierung der Rechnungsabschlussprüfung auf Basis internationaler Prüfstandards empfohlen.

Laut haushaltsrechtlicher Bestimmungen sind gemäß BHG 2013 die HHLO für die Richtigkeit und Vollständigkeit der Abschlussrechnungen in ihrem Wirkungsbereich verantwortlich. In den Interviews mit den HHLO zeigte sich allerdings, dass aufgrund der teilweise mangelnden Beeinflussbarkeit von Verrechnungsprozessen (z.B. durch zentrale Be- und Verrechnung von Rückstellungen durch das BMF<sup>27</sup>) und aktuell bestehender Probleme in der Verrechnung (z.B. periodengerechte Zuordnung von Aufwendungen und Erträgen) eine vollständige Verantwortlichkeit für Abschlussrechnungen in ihrem Wirkungsbereich derzeit als unrealistisch gesehen wird.

In diesem Zusammenhang wird auch die Umsetzung folgender Optimierungsvorschläge empfohlen. Einerseits sind die von den HHLO genannten Probleme (z.B. zentrale Verrechnung, konzeptionelle Verrechnungsprobleme) zu adressieren. Darüber hinaus wären von den Ressorts aber vor allem auch die RH-Empfehlungen im Zusammenhang mit der Verrechnung und Erstellung des Rechnungsabschlusses konsequent umzusetzen und über deren Erfüllungsgrad zu berichten.

Im Falle der getrennten Erstellung und Prüfung eines adaptierten Rechnungsabschlusses auf Bundes- und Ressortebene wird insgesamt eine Neubewertung und Adaptierung der derzeit im BHG 2013 definierten Aufgaben und Funktionen von HHLO, HHFST, BHAG, BMF und RH notwendig. Vor der Umsetzung sind gegebenenfalls auch die Verantwortlichkeiten und Abläufe im Rahmen der Verrechnung und Rechnungsabschlusserstellung zu optimieren. Den Ausgangspunkt für diese Optimierung könnte eine Prüfung der Erfassungs-, Verarbeitungs- und Auswertungsprozesse bilden und bezöge sich einerseits auf die Verantwortlichkeiten und Abläufe innerhalb der verschiedenen Ministerien, die dies im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten unterschiedlich handhaben (stark zentralisierte bis stark dezentralisierte Verrechnungsstruktur), andererseits aber auch auf die Verantwortungsteilung zwischen den Ministerien und der Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG). Darüber hinaus wäre auch eine organisatorische Bedarfsanalyse durchzuführen, um zu erheben, ob die erforderlichen personellen Ressourcen (Kapazitäten sowie Know-How) für die Erstellung von adaptierten UG-Abschlüssen in den Ressorts verfügbar sind.

#### **4.2.2 Qualität der konzeptionellen Umsetzung/Verrechnung**

##### **Qualität der konzeptionellen Umsetzung**

Die Qualität der Verrechnungspraxis ist vor allem auch von der konzeptionellen Umsetzung des Haushalts- und Rechnungswesens (z.B. Konsistenz der Vorgaben, Regelungsdichte und -tiefe) abhängig. Die in diesem Zusammenhang durchgeführte REPF-Light-Analyse hat gezeigt, dass die gesetzlich verankerten Erfassungs- und Bewertungsmethoden überwiegend den IPSAS Anforderungen entsprechen.

---

<sup>27</sup> Kompetenzverteilung vor Berücksichtigung der Bundesministeriengesetz-Novelle 2017

Bis dato hat das IPSAS Board (IPSASB) 40 IPSAS erlassen. Dabei sind gewisse Standards (namentlich IPSAS 34 bis 40) erst ab der Berichtsperiode 2017 oder später anzuwenden, während andere Standards ersetzt wurden (z.B. IPSAS 15 wurde durch IPSAS 28 bis 30 ersetzt). Diese wurden nicht in den Analyserahmen miteinbezogen. Zudem verzichtet der Bund bewusst auf die Anwendung bestimmter IPSAS (namentlich IPSAS 5, 10, 11, 16, 27), da sich deren Regelungen auf Sachverhalte beziehen, die aktuell nicht gegeben sind (z.B. IPSAS 10 Rechnungslegung für Hochinflationenländer). Der Verzicht zur Anwendung bestimmter IPSAS wird als *unechte Abweichung* bezeichnet und ist aus Sicht von IPSAS zulässig, da die Qualität des Jahresabschlusses dadurch nicht negativ beeinflusst wird. *Echte Abweichungen* sind deshalb von *unechten Abweichungen* zu unterscheiden. Im Fokus der Analyse stand die **Identifikation von echten Abweichungen** gegenüber den IPSAS, da durch deren Adressierung eine wesentliche Verbesserung der Darstellung und Entscheidungsnützlichkeit des BRAs erreicht werden kann. Die Ergebnisse basieren deshalb auf einer REPF-Light-Analyse.

Um vor dem Hintergrund einer Qualitätssteigerung der Finanzberichterstattung eine weitere Annäherung an die IPSAS zu erreichen, sind - außer im Fall von bewussten Abweichungen oder aufgrund von fehlenden Vorgaben durch die IPSAS - die gesetzlichen Bestimmungen sowie die Anwendungspraxis in spezifischen Bereichen zu erweitern oder zu präzisieren. Nachfolgend werden die Optimierungsvorschläge im Überblick dargestellt. Die detaillierten Ergebnisse und weitere Optimierungsvorschläge der REPF-Light-Analyse (Priorität 2 und 3) finden sich in Anhang 2 des Evaluierungsberichts der AAU/ZHAW.

**Tabelle 5: Zentrale Ergebnisse der REPF-Light Analyse**

IPSAS	Optimierungspotentiale mit Priorität 1
1	Ausarbeiten eines <b>adaptierten Rechnungsabschlusses</b> auf Basis des Textteils Band 1 - Bund sowie des gedruckten Zahlenteils sowie dessen Umsetzung im Rahmen eines neu gestalteten BRA, voraussichtlich als Ersatz des Textteils Band 1 - Bund sowie weiterer Bestandteile des heutigen BRA (AAU Bericht zum AP 3 Doppik/Abschnitt II/Kapitel 1.2.1)
1	Für die Vermögens- und Ergebnisrechnung ist in dem zu entwickelnden <b>adaptierten Rechnungsabschluss</b> ein Aggregationslevel zu wählen, das die Mindestgliederung nach IPSAS 1 aufweist und den Rechnungslegungsgrundsätzen von IPSAS 1 (z.B. Wesentlichkeit, Relevanz) entspricht und dadurch die Entscheidungsnützlichkeit aus Sicht der Rechnungsabschlussadressatinnen und Rechnungsabschlussadressaten berücksichtigt (AAU Bericht zum AP 3 Doppik/Abschnitt II/Kapitel 1.2.1)
1	Systematische Verknüpfung der Anhangsinformationen mit den restlichen Elementen des <b>adaptierten Rechnungsabschlusses</b> mittels Querverweisen (AAU Bericht zum AP 3 Doppik/Abschnitt II/Kapitel 1.2.1)
1	Offenlegung der Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden sowie der getätigten Abweichungen von IPSAS im Anhang des <b>adaptierten Rechnungsabschlusses</b> (AAU Bericht zum AP 3 Doppik/Abschnitt II/Kapitel 1.2.1)
2	Klare Trennung von Ergebnis- und Finanzierungsrechnung im <b>adaptierten Rechnungsabschluss</b> (AAU Bericht zum AP 3 Doppik/Abschnitt II/Kapitel 1.2.1)
3	Überprüfung des aktuellen Rechtsrahmens in Bezug auf Systematik, Regelungsdichte und -tiefe sowie Identifikation von Möglichkeiten zur Reduktion der Komplexität
3	Definition einer Normenhierarchie und Entwicklung von Prinzipien wie mit Geschäftsvorfällen umzugehen ist, für die aktuell keine Regelungen existieren

23	Systematische Überprüfung der übertragenen Vermögenswerte in Bezug auf Bedingungen und gegebenenfalls Passivierung des Transferertrags bis zur Erfüllung der Bedingung
24	Die Begründung von Budgetabweichungen soll sich auf die im <b>adaptierten Rechnungsabschluss</b> präsentierten Rechnungen beziehen (AAU Bericht zum AP 3 Doppik/Abschnitt II /Kapitel 1.2.1)
25	Bilanzielle Erfassung der Pensionsrückstellungen (AAU Bericht zum AP 3 Doppik/Abschnitt II/Kapitel 1.2.1)
28	Bewertung der Wertpapiere der Republik Österreich sowie der passiven Finanzinstrumente zum fortgeführten Anschaffungswert ( <i>amortized cost</i> )
29	Schaffung einer Klassifizierungsgruppe „Darlehen und Forderungen“ und deren Bewertung gemäß den Vorgaben von IPSAS 29 (Finanzinstrumente: Ansatz und Bewertung)
29	Angleichung der Klassifizierung und der darauf basierenden Darstellung der Finanzinstrumente an IPSAS 29 (Finanzinstrumente: Ansatz und Bewertung)

Optimierungspotentiale ergeben sich aus konzeptioneller Sicht in einer kritischen Überprüfung und Adaptierung des aktuellen rechtlichen Rahmens (z.B. hohe Anzahl von Verordnungen (VO)), um eine Komplexitätsreduktion zu erreichen. Hier empfiehlt die AAU/ZHAW eine systematische Analyse und Konsolidierung von thematisch zusammenhängenden Sachverhalten, die aktuell dezentral in unterschiedlichen Rechtsgrundlagen (z.B. BHG 2013, BHV 2013, EBV 2011, BVV 2011, RLV 2013) geregelt sind und darauf aufbauend die Überleitung in eine zentrale VO und ihre Konkretisierung in Form von Handbüchern und Leitfäden.

Mit Blick auf bestehende Regelungen wird die Verankerung einer zentralen Ansprech-/Clearing-Stelle (z.B. im BMF), mit bindender Auslegungskompetenz zur bundesweiten Abklärung von verrechnungsspezifischen Fragen, empfohlen. Darüber hinaus ist die Definition einer Normenhierarchie und die Entwicklung von Prinzipien sowie Prozessen zum Umgang mit Geschäftsvorfällen, für die aktuell keine bzw. auslegungsbedürftige Regelungen existieren (z.B. Verweis auf nationale Rechtsgrundlagen oder internationale Standards), notwendig. Zudem wird die zeitnahe Fertigstellung des sich aktuell in Entwicklung befindlichen Buchhaltungs- und Bilanzierungshandbuchs, welches neben Kontenbeschreibungen auch genaue Anleitungen zur konsistenten Verrechnung und Bilanzierung im Drei-Komponenten System enthalten sollte, empfohlen.

Die Einführung und Umsetzung des doppelten Haushaltswesens wirft auch eine Reihe von **sektorspezifischen Grundsatzfragen** auf (z.B. Erfassung und Verrechnung von Transfers, Möglichkeit der Harmonisierung von SVG und doppelten Grundsätzen). Hier ist ebenfalls anzumerken, dass die Erfassung und Bewertung von ausgewählten Aufwands- und Ertragspositionen (z.B. Abgaben, Veränderungen von Rückstellungen für ausstehende Rechnungen) auf Bundesebene teilweise den SVG 2010 Vorgaben und nicht jenen der IPSAS folgt. Diese Vorgehensweise scheint aus Sicht der AAU sinnvoll. So könnte auch im Rahmen von Weiterentwicklungen die Berücksichtigung beider Ansätze erfolgen und, in Abhängigkeit von den Zielsetzungen, nach Möglichkeit eine Harmonisierung der Vorgaben angestrebt werden.

In dieser Hinsicht wird die **Implementierung eines unabhängigen Rechnungslegungskomitees für den Öffentlichen Sektor**, welches sich mit diesen

spezifischen Fragen befasst und eine zweckorientierte, vergleichbare und transparente Rechnungslegung öffentlicher Einheiten fördert, empfohlen. Ziele, Aufbau und Zusammensetzung könnten sich am SRS-CSPCP (Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor) orientieren und z.B. Fachvertreterinnen und Fachvertreter aus dem RH, dem Bund, den Ländern und Gemeinden sowie Vertreterinnen und Vertreter aus der Wissenschaft und Wirtschaft umfassen.

## Qualität der Verrechnung

Mit Ausnahme der FR ist der BRA seit 2013 auf Basis des Ressourcenverbrauchskonzepts (Konzept der Periodenabgrenzung) zu erstellen. Dies bedingt, dass Transaktionen und andere Ereignisse bei ihrer Entstehung und nicht erst bei Zu- oder Abfluss von Zahlungsmitteln erfasst werden. In diesem Zusammenhang regelt auch § 37 Abs. 8 BHV 2013 explizit, dass die Zuordnung der Geschäftsfälle in der Ergebnis- und Vermögensrechnung periodengerecht - unabhängig vom tatsächlichen Zahlungsfluss - für jenes Finanzjahr zu erfolgen hat, welchem diese wirtschaftlich zuzurechnen sind. Erst dadurch wird eine möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage des Bundes sichergestellt. Die Umsetzung des integrierten doppelten Rechnungswesens stellt allerdings auch hohe Anforderungen an die für die Verrechnung zuständigen Akteurinnen und Akteure und schafft - vor allem in Bereichen in denen von einer zahlungsstromorientierten Logik abgegangen wird - neue Fragestellungen und Problemfelder. Im Rahmen der Evaluierung wurden daher insbesondere folgende Sachverhalte adressiert<sup>28</sup>: die periodengerechte Abgrenzung von Aufwendungen und Erträgen (transitorische und antizipative Rechnungsabgrenzungen, Rückstellungen für ausstehende Rechnungen, Aufwand aus Vorperioden), die wirtschaftliche Zuordnung von Transfers und Förderungen sowie die aus Sicht der HHLO/HHFST notwendigen Optimierungsmaßnahmen. Die Analyse und Bewertung erfolgte auf Basis von Dokumentenanalysen, Interviews, Befragungen und Sekundäranalysen.

Um die Qualität der Verrechnung, und damit auch die Stimmigkeit der Finanzierungs- und insbesondere der Ergebnis- und Vermögensrechnung sicherzustellen bzw. zu erhöhen, empfiehlt die AAU, unter Bezugnahme auf die verrechnungsspezifischen Schwerpunkte der Evaluierung, eine möglichst zeitnahe Umsetzung der nachfolgenden Maßnahmen.<sup>29</sup>

Um die derzeit im Zusammenhang mit der **periodengerechten Abgrenzung von Aufwendungen und Erträgen** bestehenden Probleme zu lösen und eine korrekte (automatische) Verrechnung sowie höhere Transparenz sicherzustellen, wird eine grundsätzliche Überarbeitung der derzeitigen haushaltsrechtlichen Vorgaben sowie deren Konkretisierung in Form von eindeutigen und klar nachvollziehbaren verrechnungsprozessorientierten Instruktionen empfohlen (z.B. klar getrennte Erfassung und Darstellung von Vorauszahlungen und Rückständen, zeitgerechte Erfassung und Abgrenzung von Aufwendungen und Erträgen durch die verantwortlichen Akteurinnen und

---

<sup>28</sup>Vgl. dazu RH 2017: Qualität der Ergebnisrechnung Band 4b: Ergebnisse der § 9 Prüfungen, BRA für das Jahr 2016.

<sup>29</sup> Detailliertere Ausführungen finden sich in Abschnitt II/Punkt 2.3 des Berichts zum AP 3, AAU 2018: Doppik.

Akteure bei gleichzeitiger Verlängerung der jährlichen Abgrenzung sowie eine konsequente Umsetzung der Empfehlungen des RH auf Ressortebene).

**Transfers ohne direkt zurechenbare Gegenleistung** („non-exchange revenues und expenses“) stellen ein Spezifikum des öffentlichen Sektors dar. Bestehende Rechtsgrundlagen (z.B. UGB) bzw. internationale Rechnungslegungsstandards (IAS/IFRS) für privatwirtschaftliche Unternehmen bieten daher nur unzureichende Anhaltspunkte für die Entwicklung von Vorgaben für diese Sachverhalte. Dies zeigt sich auch in der zeitlich verzögerten Entwicklung konkreter IPSAS (z.B. IPSAS 23).

Der Bund hat IPSAS 23 (**Erträge ohne direkt zurechenbare Gegenleistung**) in der Praxis überwiegend umgesetzt. Im Bereich der periodengerechten Erfassung von Steuererträgen besteht aus gesetzlicher Sicht (§ 32 Abs. 1 2013) allerdings Handlungsbedarf, da im Unterschied zur RLV 2013 und konkreten Umsetzung in der Praxis („time adjustments“) eine zahlungsorientierte Erfassung und Verrechnung gefordert wird. Auch im Fall von auf den Bund übertragenen Vermögenswerten (Transfers), die derzeit zum Zeitpunkt der Zahlung voll erfasst werden, sollte eine systematische Überprüfung der damit verbundenen Bedingungen durchgeführt und gemäß IPSAS 23 gegebenenfalls eine Passivierung des Transferertrags vorgenommen werden.

Im Unterschied zu erhaltenen Transfers existiert derzeit noch kein IPSAS für die Erfassung und Verrechnung von **Aufwendungen aus Transaktionen ohne Gegenleistung** (gegebene Transfers und Förderungen). Aufgrund ihres hohen Anteils an den Gesamtaufwendungen des Bundes (80% im Jahr 2016) ist deren transparente Darstellung allerdings von besonderer Relevanz. Die bestehenden Regelungen auf Bundesebene führen aktuell dazu, dass die Erfassung und Verrechnung von Transfers und Förderungen überwiegend zahlungsorientiert erfolgt. Darüber hinaus wird insbesondere die Erfassung von mehrjährigen Transferverpflichtungen in Form von Ausnahmebestimmungen adressiert, die ebenfalls eine zahlungsorientierte Erfassung und Verrechnung vorsieht. Die AAU empfiehlt insbesondere im Bereich der mehrjährigen Transferverpflichtungen eine Weiterentwicklung und Konkretisierung der haushaltsrechtlichen Vorgaben (z.B. müsste bei konsequenter Auslegung des Verbindlichkeitsbegriffs eine mehrjährige Transferverpflichtung künftig zum Entstehungszeitpunkt bereits in voller Höhe erfasst werden oder zumindest ein Ausweis als Vorbelastung erfolgen; im Fall von bedingten Transferverpflichtungen könnte IPSAS 23 in umgekehrter Logik angewendet werden). Insgesamt ist bei der Weiterentwicklung der Vorgaben sicherzustellen, dass eine tatsächengetreue Darstellung der finanziellen Lage erfolgt und die Darstellung künftiger Verpflichtungen und deren Verursachung für die Rechnungsabschlussadressatinnen und Rechnungsabschlussadressaten daher transparent ist.

Mit Blick auf eine **mögliche monatsbasierte Abgrenzung von laufenden Transfers und Förderungen** sollte aus verwaltungsökonomischen Gründen eine Orientierung an festzulegenden Wesentlichkeitsgrenzen erfolgen. Zuvor wäre hier allerdings eine Bestandsaufnahme in Form einer Prüfung notwendig, um feststellen zu können, inwieweit auf Bundesebene Transfers und Förderungen vom Finanzjahr abweichende Gewährungszeiträume betreffen.

Generell zeigen die Erhebungen, dass von Seiten der HHLO/HHFST eine Intensivierung von Schulungsmaßnahmen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die mit der Verrechnung und

Bilanzierung befasst sind, gewünscht wird. Die aufgrund der doppelten Verrechnung und Bilanzierung gestiegenen Anforderungen machen auch eine Anpassung der Stellenbeschreibungen für diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter notwendig. Hier besteht laut Befragten vor allem auch der Bedarf an konzeptionellen Schulungen, die den Zweck und die Konsequenzen der Verrechnung in den verschiedenen Haushalten aufzeigen. Mittelfristig wird daher die Entwicklung und Verankerung eines qualitätsgesicherten und einheitlichen Aus- bzw. Weiterbildungsprogramms (Public Sector Finance/Accounting) empfohlen.

Um Verrechnungslogik und Verrechnungswirkung verschiedener Sachverhalte zu klären sollte ebenfalls ein regelmäßiger inhaltlicher Austausch (BMF, HHLO, HHFST, BHAG), unter Einbezug der einzurichtenden Clearing-Stelle, institutionalisiert werden.

### 4.3 Kernempfehlungen

#### Darstellungsqualität BRA/Verantwortlichkeiten

- **Änderung der rechtlichen Grundlagen (BHG, BHV, RLV) und Erstellung eines klar gekennzeichneten IPSAS 1 konformen Jahresabschlusses.** Dieser könnte den Textteil Band 1 - Bund ersetzen, welcher derzeit am ehesten den Charakteristika eines Jahresabschlusses i.S.v. IPSAS entspricht. Mit Blick auf die Adaptierung und Weiterentwicklung des BRA sind hier vor allem folgende Punkte zu adressieren:
  - Ausweis der Vermögens- und Ergebnisrechnung auf einer Aggregationsstufe, die den Grundsätzen von IPSAS 1 entspricht und damit die Entscheidungsrelevanz aus Sicht der Rechnungsabschlussadressatinnen und Rechnungsabschlussadressaten berücksichtigt
  - Bilanzielle Erfassung der Pensionsrückstellungen für Beamtinnen und Beamte des Bundes (IPSAS 19)
  - Klar getrennter Ausweis von ER und FR
  - Zusätzlicher Ausweis einer integrierten Rechnung, die einen direkten Vergleich der Abweichungen zwischen Positionen der operativen FR und ER ermöglicht
  - Ausweis einer Nettovermögensveränderungsrechnung als eigenständiger Bestandteil des adaptierten Rechnungsabschlusses
  - Überprüfung und gegebenenfalls Adaptierung der (derzeit sehr) umfangreichen Anhangsangaben im Zahlenteil auf deren Nützlichkeit und Aussagekraft
  - Systematische Verknüpfung der Anhangsinformationen mit den restlichen Elementen des Rechnungsabschlusses mittels Querverweisen
  - Offenlegung der Erfassungs- und Bewertungsgrundsätze im Anhang
  - Darlegung der Abweichungen von den IPSAS im Anhang
- **Zusätzlicher Ausweis von (Segment-)Abschlüssen, die der Logik des adaptierten Rechnungsabschlusses folgen** (Weiterentwicklung/Ersatz Textteil Band 2: Untergliederungen und Teilhefte). Ein Ausweis der Informationen zur Erreichung der Wirkungsziele in den UG-Abschlüssen könnte - durch die verknüpfte Darstellung von

finanziellen und nicht-finanziellen Ergebnissen - die Entscheidungsnützlichkeit für Rechnungsabschlussadressatinnen und Rechnungsabschlussadressaten zusätzlich erhöhen.

- **Weiterhin Erstellung eines Berichts (aktuell Zahlenteil), welcher der Struktur des adaptierten Rechnungsabschlusses folgt und die zugrundeliegenden Detailinformationen enthält.** Aus Transparenz- und Rechenschaftsgründen könnten die derzeit verfügbaren Daten im csv.-Format künftig im Sinne der vom Bund verfolgten Open-Data-Strategie ebenfalls auf dieser Ebene zur Verfügung gestellt werden.
- **Zentrale Verankerung der allgemeinen und qualitativen Rechnungslegungsgrundsätze in einer Rechtsgrundlage** und Konkretisierung der Anforderungen durch stringente Instruktionen in Form von Richtlinien
- Umsetzung der nachfolgenden Maßnahmen, um eine **international übliche Trennung von Erstellung und Prüfung des Rechnungsabschlusses** zu erreichen, und die **Verantwortlichkeit für die Richtigkeit und Vollständigkeit der Abschlussrechnungen auf Ressortebene** zu erhöhen:
  - o **Änderung der gesetzlichen Grundlagen und Verankerung einer klaren Verantwortungstrennung** mit Blick auf die Erstellung, Prüfung und Vorlage des Rechnungsabschlusses
  - o **Systematisierung der Rechnungsabschlussprüfung auf Basis internationaler Prüfstandards**
  - o **Optimierung des Mängelbehebungsverfahrens**, insbesondere (1) die Verlängerung von Erfassungsfristen und (2) die Einführung von Wesentlichkeitsgrenzen im Zusammenhang mit Mängelbehebungen/ Fehlerkorrekturen
  - o **Lösung derzeit bestehender konzeptioneller Verrechnungsprobleme.** Von den HHLO sind auch die RH-Empfehlungen im Zusammenhang mit der Verrechnung und Erstellung des Rechnungsabschluss konsequent umzusetzen und es ist über deren Erfüllungsgrad zu berichten.
  - o **Neubewertung und Adaptierung der derzeit im BHG definierten Aufgaben und Funktionen von HHLO, HHFST, BHAG, BMF und RH.** Aus praktischer Sicht sind gegebenenfalls Abläufe im Zuge der Verrechnung und Rechnungsabschlusserstellung zu optimieren. Dies bezieht sich einerseits auf die Verantwortlichkeiten und Abläufe innerhalb der verschiedenen Ministerien, die dies im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten unterschiedlich handhaben (stark zentralisierte bis stark dezentralisierte Verrechnungsstruktur), aber auch auf die Verantwortungsteilung zwischen den Ministerien und BHAG.
  - o **Durchführung einer organisatorischen Bedarfsanalyse** um zu überprüfen, ob die erforderlichen personellen Ressourcen (Kapazitäten sowie Know-How) für die Erstellung von adaptierten UG-Abschlüssen in den Ressorts verfügbar sind

## Qualität der konzeptionellen Umsetzung/Verrechnung

- Möglichst zeitnahe Umsetzung der nachfolgend angeführten, allgemeinen und spezifischen Maßnahmen, um die Qualität der konzeptionellen Umsetzung/Qualität der Verrechnung, und damit auch die Stimmigkeit der Finanzierungs- und insbesondere der Ergebnis- und Vermögensrechnung sicherzustellen bzw. zu erhöhen. Die dargestellten Maßnahmen umfassen auch einzelne IPSAS bezogene Empfehlungen der REPF-Light-Analyse (Details in Anhang 2).
  - **Optimierung des aktuellen rechtlichen Rahmens** in Bezug auf Systematik, Regelungsdichte und -tiefe sowie Identifikation von Möglichkeiten zur Reduktion der Komplexität. Dies kann durch eine systematische Analyse und **Konsolidierung von thematisch zusammenhängenden Sachverhalten**, die aktuell dezentral in unterschiedlichen Rechtsgrundlagen geregelt sind (BHG 2013, BHV 2013, EBV 2011, BVV 2011, RLV 2013), und darauf aufbauend eine Überleitung in eine zentrale VO und Konkretisierung in Form von Handbüchern und Leitfäden, erfolgen.
  - **Verankerung einer zentralen Ansprech-/Clearing-Stelle** (z.B. im BMF) mit **bindender Auslegungskompetenz** zur bundesweiten Abklärung von verrechnungsspezifischen Fragen (z.B. Erfassung, Bewertung, Verrechnung und Bilanzierung von Sachverhalten)
  - Definition einer **Normenhierarchie und Entwicklung von Prinzipien und Prozessen** wie mit Geschäftsvorfällen umzugehen ist, für die aktuell keine oder auslegungsbedürftige Regelungen existieren (z.B. Verweis auf nationale Rechtsgrundlagen oder internationale Standards)
  - **Zeitnahe Fertigstellung** des sich aktuell in Entwicklung befindlichen (online) **Buchhaltungs- und Bilanzierungshandbuchs**, welches Kontenbeschreibungen sowie genaue Anleitungen zur konsistenten Verrechnung und Bilanzierung im Drei-Komponenten-System enthalten sollte
  - **Implementierung eines unabhängigen Rechnungslegungskomitees für den Öffentlichen Sektor**, welches sich mit sektorspezifischen Fragen befasst und eine zweckorientierte, vergleichbare und transparente Rechnungslegung öffentlicher Einheiten fördert (z.B. Orientierung am Schweizer Modell)
- Überarbeitung der haushaltsrechtlichen Vorgaben sowie deren Konkretisierung in Form von eindeutigen und klar nachvollziehbaren verrechnungsprozessorientierten Instruktionen. Hierzu zählen insbesondere folgende Aspekte der **periodengerechten Abgrenzung von Aufwendungen und Erträgen**:
  - Klar getrennte Erfassung und bilanzielle Darstellung von Vorauszahlungen (Transitorien, aktive und passive Rechnungsabgrenzung) und Rückständen (Antizipationen, sonstige Forderungen und sonstige Verbindlichkeiten)
  - Reklassifizierung und Einführung einer eigenen Kategorie für Rückstände i.V.m. ausstehenden Rechnungen sowie eine klare Festlegung des Bezugsobjekts (Einzelrechnung oder Rechnungssumme) und der Wertgrenze
  - Forcierung der zeitgerechten Erfassung und Abgrenzung von Aufwendungen und Erträgen durch die verantwortlichen Akteurinnen und Akteure bei gleichzeitiger Verlängerung der Fristenläufe im Rahmen der jährlichen (und unterjährigen) Abgrenzung

- Konkretisierung der Sachverhalte, die erfolgswirksam als Aufwendungen und Erträge aus Vorperioden in der ER dargestellt werden sowie klare Abgrenzung von Vorgängen, die erfolgsneutral über die Position des Nettovermögens (z.B. Korrekturen) verrechnet werden
- Mit Blick auf **erhaltene und gegebene Transfers ohne Gegenleistung** ergeben sich folgende Optimierungspotentiale:
  - Aus gesetzlicher Sicht (§ 32 Abs. 2013) besteht Handlungsbedarf bei der periodengerechten Erfassung der Steuererträge, da hier im Unterschied zur RLV 2013 und der praktischen Umsetzung eine zahlungsorientierte Erfassung und Verrechnung gefordert wird.
  - Im Fall von auf den Bund übertragenen Vermögenswerten (Transfers) sollte eine systematische Überprüfung in Bezug auf damit verbundene Beschränkungen oder Bedingungen durchgeführt, und gemäß IPSAS 23 gegebenenfalls eine Passivierung vorgenommen werden.
  - Im Fall von mehrjährigen unbedingten Transferverpflichtungen müsste bei konsequenter Auslegung des Verbindlichkeitsbegriffs - im Unterschied zu den derzeitigen Ausnahmeregelungen - künftig die volle Erfassung der Verbindlichkeit zum Entstehungszeitpunkt erfolgen. Hier ist gegebenenfalls auch sicherzustellen, dass gleichzeitig eine periodengerechte Abgrenzung im Ergebnishaushalt erfolgt.
  - Da auf keine expliziten Vorgaben (z.B. IPSAS oder UGB) zurückgegriffen werden kann, würde es sich gegebenenfalls anbieten, die Vorgaben des ESG 2010 (laufende Transfers) zu beachten und gleichzeitig sicherzustellen, dass eine möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage (Darstellung der zukünftigen Verpflichtungen in Form von Vorbelastungen im Anhang) erfolgt. Wichtig ist hier allerdings, dass die Darstellung zukünftiger Verpflichtungen aus Sicht der Rechnungsabschlussadressatinnen und Rechnungsabschlussadressaten transparent erfolgt und deren Verursachung nachvollziehbar bleibt.
  - Im Fall von bedingten Transferverpflichtungen wäre in der umgekehrten Logik des IPSAS 23 aus Bundessicht nicht nur die Verbindlichkeit, sondern in der gleichen Höhe auch eine Forderung zu erfassen. Diese ist erst dann aufwandswirksam aufzulösen, wenn die Bedingungen erfüllt sind, und eine Rückabwicklung damit ausgeschlossen ist. Es müsste allerdings klar festgelegt werden, welche Charakteristika diese Bedingungen aufweisen müssen (z.B. verbindliche Nachweislegung), und wie sich diese zur zeitlichen Abgrenzung von mehrjährigen Transfers verhalten.
  - Mit Blick auf eine mögliche monatsbasierte Abgrenzung von laufenden Transfers und Förderungen sollte aus verwaltungsökonomischen Gründen eine Orientierung an festzulegenden Wesentlichkeitsgrenzen erfolgen. Zuvor wäre hier allerdings eine Bestandaufnahme in Form einer Prüfung notwendig, um feststellen zu können, inwieweit auf Bundesebene Transfers und Förderungen vom Finanzjahr abweichende Gewährungszeiträume betreffen.
- Aus organisatorischer Sicht ergibt sich auch Handlungsbedarf in folgenden verrechnungsspezifischen Bereichen:

- Anpassung der Stellenbeschreibungen und weitere Schulungsmaßnahmen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die mit der Verrechnung und Bilanzierung befasst sind. Hier besteht vor allem auch der Bedarf an konzeptionellen Schulungen, die den Zweck und die Konsequenzen der Verrechnung in den verschiedenen Haushalten aufzeigen.
- Mittelfristige (auch mit Blick auf die eigenverantwortliche Erstellung des adaptierten Rechnungsabschlusses) Entwicklung und Verankerung eines qualitätsgesicherten und einheitlichen Aus- bzw. Weiterbildungsprogramms (Public Sector Finance/Accounting).
- Verankerung eines regelmäßigen inhaltlichen Austauschs (BMF, HHLO, HHFST, BHAG) unter Einbezug der einzurichtenden Clearing-Stelle, um Verrechnungslogik und Verrechnungswirkung mit Blick auf verschiedene Sachverhalte zu klären.

## 5. Finanzielle Auswirkungen des BHG 2013

Die Evaluierung der HHRR sollte insbesondere auch eine Bewertung der finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt umfassen. Im Rahmen der internen Evaluierung hat man sich im Jahr 2014 insbesondere auf den durch die HHRR entstandenen Verwaltungsaufwand der einzelnen Ressorts im Zusammenhang mit den geänderten Berichtspflichten konzentriert.<sup>30</sup> Außerdem sollen Möglichkeiten zur Reduktion des Verwaltungsaufwands geprüft werden.

Die interne Evaluierung hat gezeigt, dass mit dem BHG 2013 der in Verbindung stehende jährliche Gesamtaufwand aus Berichtspflichten gemäß Erhebung im Jahr 2014 bei etwa 90 Vollbeschäftigtenäquivalenten (VBÄ)<sup>31</sup> lag. Den größten Aufwand verursachen Berichte, die einerseits häufig erstellt werden, wie die WFA (22 VBÄ), Monatsvoranschläge (10,10 VBÄ) oder das Controlling zur ER und FR (16,40 VBÄ), oder andererseits größere Abstimmungs- und Analyseprozesse mit sich bringen (Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan (13,10 VBÄ) oder Teilhefte (11,50 VBÄ)).<sup>32</sup> Die genannten Berichte verursachten über 80% des erhobenen Verwaltungsaufwands.

Es wurde ebenfalls erhoben, ob die Berichte auch intern genutzt werden. Hier zeigte sich, dass das Controlling der FR, der Strategiebericht und der Bericht zur Wirkungsorientierung von einer überwiegenden Anzahl der HHLO auch intern verwendet werden. Kaum interne Verwendung finden der Ausgliederungsbericht, der Förderungsbericht und der Bericht zu Forderungen oder Stundungen.

Im Rahmen der internen Evaluierung wurden von den HHLO Verbesserungsvorschläge übermittelt. Basierend darauf wurde unter anderem die „WFA-light“ eingeführt.

Im Rahmen der **externen Evaluierung** wurde - aufbauend auf der internen Evaluierung - erhoben, in welchem Ausmaß sich der laufende administrative Aufwand durch die HHRR (1. und 2. Etappe) im Vergleich zur Situation vor der HHRR (insgesamt pro Jahr) verändert hat und wie hoch der laufende administrative Gesamtaufwand für die Anwendung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen ist. Die Rücklaufquoten zu diesen Fragen waren sehr gering bzw. wenig aussagekräftig. Dies beruhte in erster Linie darauf, dass keine tätigkeitsbezogenen Zeitaufzeichnungen durchgeführt wurden und auch mehrere befragte HHLO darauf hingewiesen haben, dass Zeitschätzungen in dieser Hinsicht nicht zuverlässig bzw. nicht zielführend sind, weswegen auf eine weitere Auswertung verzichtet werden musste.<sup>33</sup>

Ein Aspekt, der im Rahmen der internen Evaluierung nicht umfassend adressiert wurde, betrifft die Umsetzung des doppelten Haushaltswesens. Im Rahmen der externen Evaluierung wurde daher erhoben, wie sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis der, im Zusammenhang mit dem integrierten doppelten Haushaltswesen, zu erstellenden Berichte

<sup>30</sup> Nicht umfasst war der im Zusammenhang mit der Erstellung des doppelten Rechnungsabschluss anfallende Erstellungsaufwand, da dieser zum Erhebungszeitpunkt noch nicht erstellt wurde.

<sup>31</sup> Es handelt sich hierbei um eine grobe Schätzung, da keine konkreten Zeitaufzeichnungen geführt werden.

<sup>32</sup> vgl. BMF 2014: Interne Evaluierung der HHRR gemäß Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013-2018, S. 3

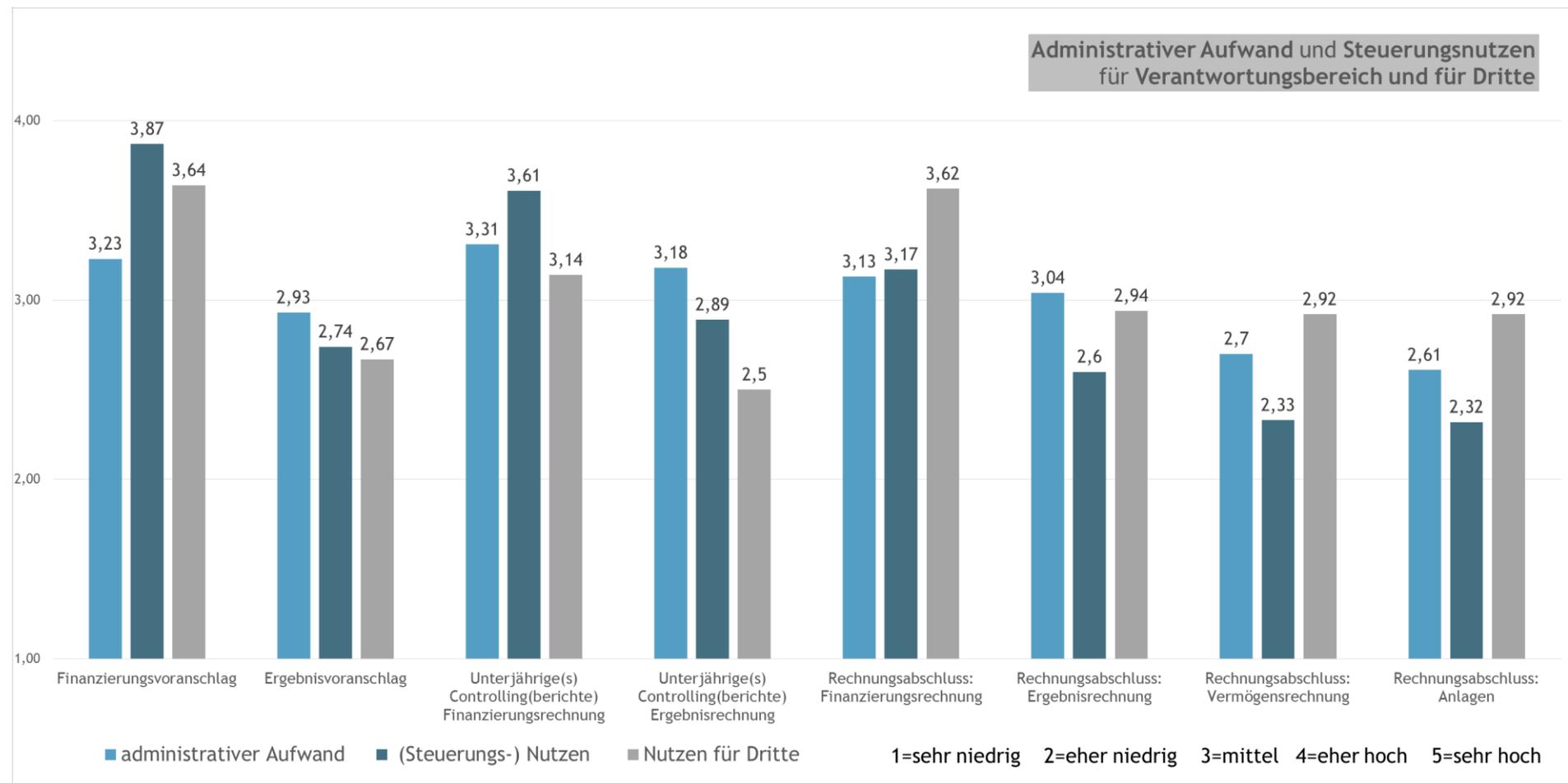
<sup>33</sup> Insgesamt wurde die Frage nur 13-Mal beantwortet.

aus Sicht der HHLO und HHFST gestaltet. Hier stand insbesondere der administrative Aufwand im Vergleich zum internen Steuerungsnutzen (daraus zu generierender Mehrwert, z.B. effektivere Mittelverwendung, höhere Flexibilität, höhere Ergebnisorientierung) und externen Informationsnutzen für Dritte (z.B. Transparenz, insbesondere für das Parlament sowie die Bürgerinnen und Bürger) im Mittelpunkt.<sup>34</sup>

Die Befragung der HHFST zeigt (Abbildung 4), dass sowohl der interne als auch der externe Nutzen des Finanzierungshaushalts im Vergleich zum Ergebnis- und Vermögenshaushalt über alle Budgetphasen hinweg am höchsten bewertet wird, wobei hier insbesondere der Finanzierungsvoranschlag und die unterjährigen Finanzcontrollingberichte den höchsten internen Steuerungsnutzen aufweisen. Im Unterschied zum Voranschlag wird der externe Informationsnutzen der Bestandteile des BRA (Finanzierungs-, Ergebnis-, Vermögensrechnung und Anlagen) im Vergleich zum internen Steuerungsnutzen als signifikant höher eingeschätzt. Dies deckt sich auch mit den Aussagen in den Interviews. Der Ergebnisvoranschlag sowie das unterjährige Ergebniscontrolling weisen aus Sicht der HHFST derzeit hingegen den niedrigsten externen Informationsnutzen auf. Auch in den Interviews mit den HHLO wurde auf die eher geringe Steuerungsrelevanz der Ergebnis- bzw. der Vermögensrechnung hingewiesen. Die ER wird aus Sicht der HHLO überwiegend im letzten Quartal relevant, insbesondere um gegebenenfalls rechtzeitig Mittelverwendungsüberschreitungen für nicht-finanzierungswirksame Aufwendungen zu beantragen bzw. um festzustellen, ob Vorgaben mit Blick auf finanzierungswirksame Aufwendungen eingehalten werden. Die kurzen Fristen (15. des Folgemonats) für die unterjährige Abgrenzung wurden von den HHLO als problematisch bezeichnet, da dadurch eine korrekte monatsbasierte Zuordnung von Erträgen und Aufwendungen erschwert und die Qualität der unterjährigen ER eingeschränkt wird. Trotz dieser kritischen Beurteilung wurde in den meisten Fällen gleichzeitig auf die Notwendigkeit einer qualitativ hochwertigen doppelten Rechnungslegung hingewiesen.

---

<sup>34</sup> Die Lesbarkeit und Übersichtlichkeit der verschiedenen Berichte wurde in den verschiedenen Arbeitspaketen gesondert erhoben. Die dementsprechenden Ergebnisse, inklusive abgeleiteter Handlungsempfehlungen, finden sich in den jeweiligen Kapiteln des Endberichts.



**Abbildung 4:** Aufwand-Nutzen der Haushalte im doppischen Verbundsystem aus Sicht der HHFST

## IV. Liste der Kernempfehlungen

### 1. Einjährige und mehrjährige Budgetplanung (25)

<b>1.1.</b>	<b>PLAUSIBILITÄT UND INFORMATIONSGÜTE DER MITTELFRISTIGEN PLANUNG</b>
1.1.1.	Abweichungen/Revision der Schätzungen zwischen Jahren erläutern um Plausibilität der mittelfristigen Planung zu erhöhen
1.1.2.	Gliederung der Auszahlungen nach ökonomischen Kriterien im Strategiebericht
1.1.3.	Integration von Aufwendungen in das BFRG
1.1.4.	Stärkerer Fokus auf Erläuterungen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen und Prognosen
1.1.5.	Verbindung der politischen Schwerpunkte und der übergeordneten Agenden (z.B. Regierungsprogramm, EU 2020, SDGs) stärker berücksichtigen
<b>1.2.</b>	<b>BUDGETDISZIPLIN/VERBINDLICHKEIT DER PLANUNG</b>
1.2.1.	Einführung von Budgetmargen bei gleichzeitiger Durchsetzung von Auszahlungsobergrenzen als streng verbindliche Haushaltsbeschränkung
1.2.2.	Realistische Budgetmargen (für unerwartete Kosten oder für neue politische Prioritäten) im BFRG inkludieren
1.2.3.	Spending-Reviews oder bereits vorhandene ex-post Evaluierungen der WFA für Schätzung von Puffern verwenden
1.2.4.	Budgetmargen als Absorption für Rücklagenentnahmen heranziehen um Obergrenzen einzuhalten und Budgetstabilität zu gewährleisten
<b>1.3.</b>	<b>BEWERTUNG DES BUDGETPROZESSES (BFRG/BFG)</b>
1.3.1.	Frühjahr für Diskussion von finanzpolitischer Strategie verwenden und im Budgetkalender verankern
1.3.2.	„Fiskalbericht“ als Grundlage für strategische Debatte im Frühjahr vorlegen
1.3.3.	Verstärkte Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern (Bürgerbudget, formale Rolle im Haushaltsprozess)
1.3.4.	Partizipation von Interessensgruppen erhöhen (z.B. Stellungnahmen und Beiträge zum Budgetentwurf)
<b>1.4.</b>	<b>BUDGETSTRUKTUR, LESBARKEIT UND AUSSAGEKRAFT DER BUDGETDOKUMENTE</b>
1.4.1.	Etablierung von einheitlichen und klaren Berichtsstrukturen sowie von grafisch hervorgehobenen Verbindungen zwischen verschiedenen Budgetdokumenten um die Navigation zu erleichtern
1.4.2.	Weiterentwicklung des Budgetberichts als „Handbuch für politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger“ (das nicht nur die wichtigsten Informationen enthält, sondern als Indexdokument für alle zugehörigen Dokumente dient)
1.4.3.	Weiterentwicklung eines einheitlichen Designs (einheitliche Tabellenüberschriften, konsistente Terminologie und Farbcodierung sowie einheitliche Strukturierung von Inhalten)
1.4.4.	Hervorhebung der wichtigsten Informationen (sowohl in Budget- als auch in

	Wirkungsdokumenten)
<b>1.5.</b>	<b>MEHRWERT ERGEBNISHAUSHALT</b>
1.5.1.	Kontinuierliche und verbesserte Kommunikation des mit dem Ergebnishaushalt verbundenen Informationsnutzens gegenüber Politik und Verwaltung
1.5.2.	Unterscheidung der Tabellen des Finanzierungs- und Ergebnishaushalts in den Budgetdokumenten (Farbe, Formatierung) sowie Anführung von Interpretationshinweisen
1.5.3.	Angleichung der im Ergebnis- und Finanzierungsvoranschlag ausgewiesenen Positionen und dahinter liegenden Sachkonten (z.B. einheitliche Strukturierung der Erträge und operativen Einzahlungen bzw. Aufwendungen und operativen Auszahlungen)
1.5.4.	Routinemäßig sachliche Erläuterungen zu signifikanten Abweichungen der beiden Rechnungen (ER und FR) sowie integrierter Ausweis
1.5.5.	Überarbeitung bzw. Neuentwicklung von klaren und widerspruchsfreien Regeln zur Budgetwirksamkeit (finanzielle Konsequenzen) von finanzierungs- und nicht-finanzierungswirksamen Sachverhalten entlang des Budgetkreislaufs
1.5.6.	Weiterentwicklung von Budgetregeln (Bindungswirkung) unter Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf die Qualität/Stimmigkeit von Ergebnis- und Vermögenshaushalt
1.5.7.	Umfangreiche Analyse und Begründung von (bislang ausschließlich negativen) Nettoergebnissen im Rahmen der jährlichen Veranschlagung und im adaptierten Rechnungsabschluss
1.5.8.	Mittel- bis langfristig eine haushaltsrechtliche Verankerung eines ausgeglichenen Ergebnishaushalts

## 2. Wirkungsorientierung (18)

<b>2.1.</b>	<b>WIRKUNGSORIENTIERTE BUDGETIERUNG</b>
2.1.1.	Straffung der Wirkungscontrollingberichte damit Kernaussagen für Parlament und Öffentlichkeit sichtbar und verständlicher werden
2.1.2.	Integration von wirkungszielrelevanten Hintergrundinformationen (z.B. Gesamtzahl Studierende) zur Erhöhung der Verständlichkeit
2.1.3.	Weiterentwicklung des Tools auf <a href="http://www.wirkungsmonitoring.gv.at">www.wirkungsmonitoring.gv.at</a> zur Erhöhung der Darstellungsqualität und Zugänglichkeit
2.1.4.	Umsetzung eines partizipativen, inklusiven Ansatzes für die Festlegung von Wirkungszielen und Indikatoren (z.B. durch die gezieltere Auseinandersetzung der themenspezifischen Ausschüsse mit den jeweiligen Wirkungszielen und Indikatoren oder durch die systematische Befassung des Unterausschusses zum Budgetvollzug und zur Wirkungsorientierung)
2.1.5.	Stärkere Verbindung von Wirkungszielen, Maßnahmen und Indikatoren mit Budgetentscheidungen durch Verfahrensoptimierung
2.1.6.	Klarere Darstellung der Verbindung zwischen Wirkungszielen und Budgetmitteln

	um die Nützlichkeit der Angaben zur Wirkungsorientierung sowie die Effektivität und Transparenz des Budgets zu erhöhen.
2.1.7.	Berücksichtigung der Wirkungsorientierung (outcome-oriented policy making) bei der Erstellung von Regierungsprogrammen, die dadurch als Ankerpunkt für die Ableitung bzw. Definition von Wirkungszielen in der Haushaltsführung dienen zu können.
2.1.8.	Verbesserung einer durchgängigen ergebnisorientierten Steuerung durch Abbildung von übergeordneten bzw. übergreifenden Zielen und Prioritäten im Strategiebericht und klarer Definition von Wirkungszielen auf UG-Ebene, für deren Erreichung die Regierung und die Ministerien verantwortlich sind.
2.1.9.	Berücksichtigung von internationalen Benchmarks (EU 2020, SDGs) bei der Festlegung von Indikatoren, die zur Messung der Wirkungsziele dienen
<b>2.2.</b>	<b>GENDER BUDGETING</b>
2.2.1.	Entwicklung von Qualitätsstandards für Wirkungsziele und Indikatoren zur Gleichstellung von Frauen und Männern
2.2.2.	Weiterentwicklung eines umfassenden Gender-Datensets, welches bei WFAs und Wirkungszielen herangezogen werden kann
2.2.3.	Stärkere Koordination und Unterstützung eines übergreifenden Ansatzes (Strategie) zur Gleichstellung von Frauen und Männern durch das zuständige Ministerium
2.2.4.	Klare Aufschlüsselung der zur Erreichung von Gender-Zielen zur Verfügung gestellten Mittel und Veröffentlichung in einem Bericht zur Gleichstellung von Frauen und Männern (Gender Statement)
2.2.5.	Berücksichtigung eines zeitlichen Rahmens für die Diskussion des Gender-Statements und weiterer gleichstellungsrelevanter Themen im Rahmen der Sitzungen des Unterausschusses zum Budgetvollzug und zur Wirkungsorientierung.
<b>2.3.</b>	<b>WIRKUNGSORIENTIERTE FOLGENABSCHÄTZUNG (WFA)</b>
2.3.1.	Durchführung von WFA bei sonstigen Vorhaben unter Einbezug von Stakeholdern und unter öffentlicher Konsultation
2.3.2.	Durchführung einer externen Prüfung bei „WFA lights“
2.3.3.	Zusammenfassung der Ergebnisse der Evaluierungen der WFAs sowie Darstellung der Kernaussagen durch die Wirkungscontrollingstelle (Internet, Datenbank)
2.3.4.	Verstärkter Know-How Aufbau zur Sammlung, Aufbereitung und Nutzung von Leistungs- und Wirkungsinformationen bzw. von Evaluierungsergebnissen sowie Etablierung als zentralen Bestandteil der Politikgestaltung

### 3. Flexibilisierung, Eigenverantwortung und Effizienz im Budgetvollzug (13)

<b>3.1.</b>	<b>RÜCKLAGEN</b>
3.1.1.	<p>Neugestaltung des Rücklagensystems mit klaren Regeln zum Aufbau von Rücklagen, z.B.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Verhinderung eines zeitlich und betraglich unbegrenzten Aufbaus von Rücklagen</li> <li>– Verankerung von zeitlichen und/oder betraglichen Begrenzungen der Entnahmen</li> <li>– Deckelung der Rücklagenentnahme in Abhängigkeit der Ausgabenobergrenzen</li> <li>– Beschränkung der jährlichen Zuführung zu Rücklagen</li> </ul>
3.1.2.	Beseitigung technischer und „unverdienter“ Rücklagen (z.B. Zinsänderungen, Exportgarantien) um den gegenwärtigen Stand der Rücklagen zu senken
3.1.3.	Mehrjährige Investitionsvorhaben sind eindeutig von Rücklagen zu trennen und aus dem Rücklagensystem herauszunehmen
3.1.4.	Beibehaltung bzw. Stärkung der Flexibilität bei „verdienten“ Rücklagen (Budgetierung, Berücksichtigung im BFRG, Zweckwidmung der Rücklagen durch Ministerien für Projekte)
3.1.5.	Klare Aufschlüsselung der Rücklagen nach deren Quelle (verdient vs. „unverdient“) sowie Adaptierung des bestehenden IT-Systems um solche Differenzierungen zu ermöglichen
3.1.6.	Verbindung von Rücklagen mit den Budgetmargen (Budgetpuffer, die als Flexibilitätsinstrument zu einer besseren Planung beitragen können) im BFRG
3.1.7.	Einführung einer „back-stop rule“ um der Entnahme großer Rücklagensummen entgegenzuwirken
3.1.8.	Festlegung klarer Fristen für Genehmigungen von Rücklagenentnahmen
3.1.9.	Genehmigung wesentlicher Änderungen im Budget (z.B. Entnahme von Rücklagen, wesentliche Mittelumshiftungen) durch den Nationalrat im Rahmen eines Nachtragsbudgets
<b>3.2.</b>	<b>MITTELUMSCHICHTUNGEN</b>
3.2.1.	Festlegung klarer Fristen für die Genehmigungen von Mittelumshiftungen
<b>3.3.</b>	<b>VOLLZUGSBERICHTE</b>
3.3.1.	Weiterentwicklung der automationsunterstützten Erstellung von Vollzugsberichten, Übernahme von bewährten und Entwicklung von innovativen Verfahren

3.3.2.	Optimierung von Berichtsintervallen und -inhalten (weiterhin Erstellung von FR-Vollzugsberichten auf monatlicher Basis, quartalsbasierte Berichte über den Vollzug von FR und ER, inklusive aussagekräftiger Analysen und Erläuterungen)
3.3.3.	Streichung redundanter Berichte (z.B. Halbjahresbericht zum Gebarungsvollzug, Quartalsberichte)

#### 4. Integriertes doppeltes Haushalts-/Rechnungswesen (42)

4.1.	<b>BUNDESRECHNUNGSABSCHLUSS: QUALITÄT UND VERANTWORTLICHKEITEN</b>
4.1.1.	Erstellung eines IPSAS 1 konformen Rechnungsabschlusses
4.1.2.	Aggregationsstufe für Vermögens- und Ergebnisrechnung (wie derzeit im Zahlenteil) entsprechend den IPSAS Mindestanforderungen und den Rechnungslegungsgrundsätzen wählen
4.1.3.	Bilanzielle Erfassung der Pensionsrückstellungen für Beamtinnen und Beamte des Bundes
4.1.4.	Klar getrennter Ausweis von ER und FR im adaptierten Rechnungsabschluss
4.1.5.	Ausweis einer integrierten Rechnung, die einen direkten Vergleich der Abweichungen zwischen Positionen der operativen FR und ER ermöglicht
4.1.6.	Ausweis der Nettovermögensveränderungsrechnung als eigenständiger Bestandteil des adaptierten BRA
4.1.7.	Offenlegung der Erfassungs- und Bewertungsmethoden im Anhang
4.1.8.	Darlegung der Abweichungen von den IPSAS im Anhang
4.1.9.	Systematische Verknüpfung der Anhangsinformationen mit den restlichen Elementen des Rechnungsabschlusses mittels Querverweisen
4.1.10.	Überprüfung und gegebenenfalls Adaptierung der (derzeit sehr) umfangreichen Anhangsangaben im Zahlenteil auf deren Nützlichkeit und Aussagekraft
4.1.11.	Ausweis von (Segment-)Abschlüssen auf Ebene der UG sowie Ausweis der Informationen zur Erreichung der Wirkungsziele in den UG-Abschlüssen
4.1.12.	Erstellung eines (zumindest digital verfügbaren) Berichtsteils, welcher der Struktur des adaptierten Rechnungsabschlusses folgt und die Informationen auf detaillierter Ebene enthält
4.1.13.	Zentrale Verankerung der allgemeinen und qualitativen Rechnungslegungsgrundsätzen in einer Rechtsgrundlage und Konkretisierung der Anforderungen durch stringente Instruktionen in Form von Leitfäden
4.1.14.	Institutionelle Trennung von Erstellung und Prüfung des Rechnungsabschlusses

4.1.15.	Verantwortlichkeit für Richtigkeit und Vollständigkeit der Abschlussrechnungen auf Ressortebene erhöhen
4.1.16.	Änderung der gesetzlichen Grundlagen und Verankerung einer klaren Verantwortungstrennung mit Blick auf die Erstellung (Ministerien, HHLOs), Prüfung (RH) und Vorlage (Regierung) des Rechnungsabschlusses
4.1.17.	Systematisierung der Rechnungsabschlussprüfung auf Basis internationaler Prüfstandards
4.1.18.	Optimierung des Mängelbehebungsverfahrens, insbesondere (1) Verlängerung von Erfassungsfristen und (2) Einführung von Wesentlichkeitsgrenzen im Zusammenhang mit der Durchführung von Mängelbehebungen/Fehlerkorrekturen
4.1.19.	Konsequente Umsetzung der RH-Empfehlungen im Zusammenhang mit der Verrechnung und Erstellung des Rechnungsabschlusses und Bericht über deren Erfüllungsgrad durch die HHLO
4.1.20.	Neubewertung und Adaptierung der derzeit im BHG 2013 und BHV 2013 definierten Aufgaben und Funktionen von HHLO, HHFST, BHAG, BMF und RH sowie die damit einhergehende Optimierung der Abläufe im Zuge der Verrechnung und der Rechnungsabschlusserstellung
4.1.21.	Durchführung einer organisatorischen Bedarfsanalyse um zu überprüfen, ob die erforderlichen personellen Ressourcen (Kapazitäten und Know-How) für die Erstellung von adaptierten UG-Abschlüssen in den Ressorts verfügbar sind
4.1.22.	Schärfung der Definition (in Vorbereitung eines konsolidierten Rechnungsabschlusses) eines verbundenen bzw. beherrschten Unternehmens durch Einbezug von Nutzenargumenten i.S.v. IPSAS
4.1.23.	Mittel- bis langfristig Erstellung einer konsolidierten Rechnung (Vollkonsolidierung)
4.1.24.	Verzicht auf den Ausweis von Quartalsberichten unter der Prämisse, dass die Vollzugsberichte weiterhin erstellt werden
4.1.25.	Überprüfung, inwiefern eine verdichtete Segmentberichterstattung, inklusive der Angabe von Wirkungsinformationen, in einen adaptierten Rechnungsabschluss eingebettet werden kann
4.2.	<b>QUALITÄT DER KONZEPTIONELLEN UMSETZUNG</b>
4.2.1.	Optimierung des aktuellen rechtlichen Rahmens in Bezug auf Systematik, Regelungsdichte und -tiefe sowie auf die Identifikation von Möglichkeiten zur Reduktion der Komplexität und, darauf aufbauend, die Überleitung in eine zentrale VO und eine Konkretisierung in Form von Handbüchern und Leitfäden
4.2.2.	Verankerung einer zentralen Ansprech-/Clearing-Stelle (z.B. im BMF) mit bindender Auslegungskompetenz zur bundesweiten Abklärung von verrechnungsspezifischen Fragen
4.2.3.	Definition einer Normenhierarchie und Entwicklung von Prinzipien und Prozessen wie mit Geschäftsvorfällen umzugehen ist, für die aktuell keine oder auslegungsbedürftige Regelungen existieren (z.B. Verweis auf nationale

	Rechtsgrundlagen oder internationale Standards)
4.2.4.	Zeitnahe Fertigstellung des (sich aktuell in Entwicklung befindlichen) Buchhaltungs- und Bilanzierungshandbuchs, welches auch Kontenbeschreibungen sowie genaue Anleitungen und Konkretisierungen zur konsistenten Verrechnung und Bilanzierung im Drei-Komponenten-System enthalten sollte
4.2.5.	Mittel- bis langfristig Implementierung eines unabhängigen Rechnungslegungskomitees für den Öffentlichen Sektor, welches sich mit spezifischen Fragen befasst und eine zweckorientierte, vergleichbare und transparente Rechnungslegung öffentlicher Einheiten fördert
<b>4.3.</b>	<b>QUALITÄT DER VERRECHNUNG</b>
4.3.1.	Überarbeitung der haushaltsrechtlichen Vorgaben im Zusammenhang mit der periodengerechten Abgrenzung von Aufwendungen und Erträgen sowie deren Konkretisierung in Form von eindeutigen und klar nachvollziehbaren Instruktionen für deren Verrechnung und Bilanzierung
4.3.2.	Klar getrennte Erfassung und bilanzielle Darstellung von Vorauszahlungen (Transitorien, aktive und passive Rechnungsabgrenzung) und Rückständen (Antizipationen, sonstige Forderungen und sonstige Verbindlichkeiten) im adaptierten Rechnungsabschluss
4.3.3.	Reklassifizierung und Einführung einer eigenen Bilanzposition für Rückstände i.V.m. ausstehenden Rechnungen sowie eine klare Festlegung des Bezugsobjekts (Einzelrechnung oder Rechnungssumme) und der Wertgrenze für die Sachverhalte
4.3.4.	Zeitgerechte Erfassung und Abgrenzung von Aufwendungen und Erträgen durch die verantwortlichen Akteurinnen und Akteure (Etablierung ressortinterner Prozesse) bei gleichzeitiger Verlängerung der Fristenläufe im Rahmen der jährlichen (und gegebenenfalls der unterjährigen) Abgrenzung sowie eine konsequente Umsetzung und Darlegung des Erfüllungsgrads der Empfehlungen des RH auf Ressortebene
4.3.5.	Konkretisierung der Sachverhalte, die erfolgswirksam als Aufwendungen und Erträge aus Vorperioden in der ER dargestellt werden sowie klare Abgrenzung von Vorgängen, die erfolgsneutral über die Position des Nettovermögens (z.B. Korrekturen) verrechnet werden
4.3.6.	Im Bereich der periodengerechten Erfassung von Steuererträgen müssen die gesetzlichen Bestimmungen (§ 32 Abs. 1 BHG 2013) an die praktische Umsetzung, die weitgehend IPSAS konform ist, angepasst werden
4.3.7.	Systematische Überprüfungen der auf den Bund übertragenen Vermögenswerte (Transfers) in Bezug auf damit verbundene Bedingungen sowie gegebenenfalls Passivierung der Transfererträge gemäß IPSAS 23
4.3.8.	Weiterentwicklung und Konkretisierung der haushaltsrechtlichen Vorgaben mit Blick auf die Erfassung von Transferverpflichtungen sowie Zuordnung und Abgrenzung von Transfers
4.3.9.	Anpassung der Stellenbeschreibungen und weitere Schulungsmaßnahmen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die mit der Verrechnung und Bilanzierung befasst sind. Hier besteht vor allem auch der Bedarf an konzeptionellen

	Schulungen, die den Zweck und die Konsequenzen der Verrechnung in den verschiedenen Haushalten aufzeigen.
4.3.10.	Mittelfristig wird die Entwicklung und Verankerung eines qualitätsgesicherten und einheitlichen Aus- bzw. Weiterbildungsprogramms (Public Sector Finance/Accounting) empfohlen
4.3.11.	Verankerung eines regelmäßigen inhaltlichen Austauschs (BMF, HHLO, HHFST, BHAG) unter Einbezug der Clearing-Stelle um Bilanzierung, Verrechnungslogik und Verrechnungswirkung mit Blick auf verschiedene Sachverhalte zu klären
4.3.12.	Prüfung, inwieweit auf Bundesebene Transfers und Förderungen vom Finanzjahr abweichende Gewährungszeiträume betreffen und, in weiterer Folge, Orientierung an festzulegenden Wesentlichkeitsgrenzen für monatsbasierte Abgrenzungen von laufenden Transfers

## ANHANG

**Tabelle 6:** Teilbereiche der Evaluierung - Reformbausteine und Zielsetzungen der HHRR

Teilbereiche der Evaluierung - Reformbausteine und Zielsetzungen der HHRR		IMF	OECD	AAU/ ZHAW
<b>1</b>	<b>Einjährige und mehrjährige Budgetplanung (BFG/BFRG)</b>			
1.1. Plausibilität und Informationsqualität der mittelfristigen Planung	Ist durch die Einführung des mehrjährigen Finanzrahmens idF des BHG 2013 eine <b>verstärkte Planbarkeit</b> des Budgets gegeben? (makroökonomische Perspektive)	X	X	
1.2. Budgetdisziplin/ Verbindlichkeit der Planung	Ist durch die Einführung des verbindlichen mehrjährigen Finanzrahmens idF des BHG 2013 ein <b>nachhaltiger Budgetvollzug</b> gegeben?	X	X	
1.3. Bewertung des Budgetprozesses (BFRG u. BFG)	Wie wird der <b>Budgetprozess (zeitlicher Ablauf, Verantwortlichkeiten)</b> beurteilt? Wie wirken sich die Aufteilung des BFRG im Frühjahr und das BFG im Herbst auf die Planbarkeit bzw. die Akteure aus?	X	X	
1.4. Budgetstruktur, Lesbarkeit und Aussagekraft der Budgetdokumente	Ist die <b>Gliederung des Budgets übersichtlich und zweckmäßig</b> ? Wie wird die <b>Lesbarkeit und Aussagekraft der Budgetunterlagen</b> beurteilt? Gibt es, auch vor dem Hintergrund internationaler „good practices“, Optimierungspotential?	X	X	
1.5. Mehrwert Ergebnishaushalt	Welcher <b>Mehrwert ergibt sich aus der Veranschlagung des Ergebnishaushalts</b> ? Wie wird die praktische Umsetzung beurteilt?		X	X
<b>2</b>	<b>Wirkungsorientierung (inkl. tatsächlicher Gleichstellung von Frauen und Männern) in der Haushaltsführung</b>	X	X	
2.1. Wirkungsorientierte Budgetierung	Wie wirkt sich die stärkere Orientierung an Leistungen und Wirkungen in der Budgetplanung und im Vollzug aus ( <b>Auswirkung auf die Effektivität der Mittelverwendung, Transparenz der Haushaltsführung</b> )? Inwieweit wird die Koordinierung von Querschnittsmaterien unterstützt?	X	X	
2.2. Gender Budgeting	Wie greifen die Instrumente zur Unterstützung einer geschlechtergerechten Gestaltung des Budgets (Gleichstellungsziele im Rahmen der Wirkungsziele und Wirkungsdimension Gleichstellung im Rahmen der WFA)? Gibt es Optimierungspotential?	X	X	
2.3. Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA)	Wie wird die wirkungsorientierte Folgenabschätzung beurteilt? Gibt es, auch vor dem Hintergrund internationaler Beispiele, Optimierungspotential?		X	

<b>3</b>	<b>Flexibilisierung, Effizienz und Eigenverantwortung im Budgetvollzug</b>			
3.1. Rücklagen	Wie greifen die Kriterien zur Rücklagenbildung im Budgetvollzug? Wie werden diese beurteilt? Greifen die Anreize zur <b>Steigerung der Effizienz und Effektivität der Mittelverwendung</b> ? Wie wird die Kompetenzverteilung zwischen BMF und Ressorts (Mitbefassung) beurteilt? Inwieweit ist eine höhere Eigenverantwortung der Organe der Haushaltsführung eingetreten?	X	X	
3.2. Mittelumschichtungen	Wie wirken sich die Regelungen zur <b>Mittelumschichtung im Budgetvollzug</b> aus? Greifen die Anreize zur <b>Steigerung der Effizienz und Effektivität der Mittelverwendung</b> ? Wie wird die Kompetenzverteilung zwischen BMF und Ressorts (Mitbefassung) beurteilt? Inwieweit ist eine <b>höhere Eigenverantwortung der Organe der Haushaltsführung</b> eingetreten?		X	
3.3. Vollzugsberichte	Wie wird die <b>Lesbarkeit und Aussagekraft der Vollzugsberichte</b> beurteilt (Transparenz der Haushaltsführung)? Sind die Berichtstermine und -intervalle der Vollzugsberichte zweckmäßig? Gibt es, auch vor dem Hintergrund internationaler Beispiele, Optimierungspotential?	X	X	X
<b>4</b>	<b>Integriertes doppeltes Haushalts- und Rechnungswesen (Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögensrechnung)</b>			
4.1. Darstellungsqualität BRA	Inwiefern hat sich die <b>Qualität der Informationen betreffend die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage des Bundes</b> verändert? Wie wird der BRA in Bezug auf internationale/nationale Standards (IPSAS) beurteilt? Gibt es, auch vor dem Hintergrund internationaler Beispiele, Optimierungspotential beim BRA?	X		X
4.2. Verantwortlichkeiten Erstellung/Prüfung BRA	Wie wird die <b>Verantwortlichkeit im Zusammenhang mit der Erstellung des Bundesrechnungsabschlusses</b> in Bezug auf internationale/nationale Standards beurteilt? Gibt es Optimierungspotentiale?			X
4.3. Qualität der konzeptionellen Umsetzung	Wie wird die <b>konzeptionelle Umsetzung (Qualität)</b> des integrierten doppelten Rechnungswesens beurteilt? Wo gibt es Abweichungen von den IPSAS und wie werden diese Abweichungen beurteilt?	X		X
4.4. Qualität der Verrechnung	Wie wird die <b>verrechnungstechnische Umsetzung (Qualität)</b> des integrierten doppelten Rechnungswesens beurteilt?			X
<b>5</b>	<b>Finanzielle Auswirkungen des BHG 2013 (insbesondere Berichtswesen)</b>			
5.1. Finanzielle Auswirkungen	Wie hoch sind die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen (d.h. der administrative Aufwand) des BHG 2013? Anmerkung: Aufbau auf der Erhebung aus der internen Evaluierung 2014			X (+interne Evaluierung)

## LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

AAU 2018: Externe Evaluierung der Haushaltsrechtsreform. Arbeitspaket 3 - Doppisches Haushaltswesen.

BRA 2016: Textteil Band 1: Bund, Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2016

BRA 2016: Textteil Band 2: Untergliederungen, Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2016

BRA 2016: Textteil Band 3: Gesamtstaatliche Betrachtung, Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2016

BRA 2016: Zahlenteil Bund, Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2016

IMF 2017: Austria - Fiscal Transparency Evaluation, Washington, DC: International Monetary Fund.

OECD 2015: Recommendation of the Council on Budgetary Governances

OECD 2018: Budgeting in Austria, OECD Publishing, Paris

Schweizer Staatsrechnung: Staatsrechnung 2016, Band 1: Bericht zur Bundesrechnung, 2016