

Bericht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung im BMLVS

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	9
Tabellenverzeichnis	10
Abkürzungsverzeichnis	11
Glossar	13

BMF
BMLVSWirkungsbereich der Bundesministerien für
Finanzen
Landesverteidigung und Sport

Mittelfristige Haushaltsplanung im BMLVS

KURZFASSUNG	16
Prüfungsablauf und –gegenstand	30
Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens	30
Ziele und Vorgaben der mittelfristigen Haushaltsplanung	30
Erstellung des Bundesfinanzrahmens	32
Entwicklung der Auszahlungen aus dem Bundesfinanzrahmen	44
Struktur der Auszahlungen	46
Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmen	48
Planungs-, Budgetierungs- und Controlling-Tool (PBCT)	51
Entwicklung der Auszahlungen des BMLVS	52
Entwicklung der Auszahlungen im Vergleich zu den Auszahlungsobergrenzen im Bundesfinanzrahmen	52

Entwicklung der Auszahlungen in den Bereichen Personal, Betrieb und Investitionen _____	54
Rücklagen _____	56
Vorbelastungen _____	59
Programmplanung des BMLVS _____	63
Budgetcontrolling des BMLVS _____	65
Mittelfristplanung im Personalbereich _____	66
Aufgabenevaluierung und Strukturreform _____	69
Reorganisationsmaßnahmen im BMLVS _____	69
Verwaltungsstrukturen _____	71
Wirkungsorientierung als Planungs- und Steuerungsinstrument ____	74
Ziele und Maßnahmen der Wirkungsorientierung _____	74
Einsatz der Wirkungsorientierung als Planungs- und Steuer- instrument _____	76
Ergebnis- und Ressourcenverantwortung _____	79
Wirkungscontrolling _____	80
Kosten- und Leistungsrechnung als Planungs- und Steuerungs- instrument _____	81
Einrichtung der Kosten- und Leistungsrechnung im BMLVS ____	81
Verknüpfung der Kosten- und Leistungsrechnung mit der wirkungsorientierten Steuerung _____	82
Schlussempfehlungen _____	83

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ziele des Bundesfinanzrahmens _____	31
Abbildung 2: Veränderung der Auszahlungsobergrenzen des BMLVS im Vergleich zu den Auszahlungen (Gebahrungserfolg) für den Zeitraum 2009 bis 2013 _____	41
Abbildung 3: Entwicklung der Auszahlungen aus dem Bundesfinanzrahmen für die Untergliederung 14 _____	45
Abbildung 4: Anteil der Pflichtauszahlungen des BMLVS (inklusive Personalauszahlungen) an den Auszahlungen aus dem Bundesfinanzrahmen _____	47
Abbildung 5: Auszahlungen des BMLVS im Vergleich zu den ursprünglichen und letztgültigen Auszahlungsobergrenzen im Bundesfinanzrahmen _____	52

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Herleitung des BFRG 2013 bis 2016 für die Untergliederung 14 „Militärische Angelegenheiten und Sport“ (BMLVS)	33
Tabelle 2:	Entwicklung der Auszahlungsobergrenzen für die Untergliederung 14 im Bundesfinanzrahmen	43
Tabelle 3:	Auszahlungen des BMLVS (exklusive Sport) nach Personal, Betrieb und Investitionen	54
Tabelle 4:	Rücklagenentwicklung des BMLVS (exklusive Sport)	57
Tabelle 5:	Entwicklung der Vorbelastungen des BMLVS (exklusive Sport)	60
Tabelle 6:	Personalstands-Obergrenzen für das BMLVS (inklusive Sport) und Zielerreichung	67
Tabelle 7:	Wirkungsziele des BMLVS und Maßnahmen zu ihrer Erreichung	75
Tabelle 8:	Kennzahlen zu den Wirkungszielen des BMLVS (exklusive Sport)	77

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Anm.	Anmerkung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BFG	Bundesfinanzgesetz
BFRG	Bundesfinanzrahmengesetz
BKA	Bundeskanzleramt
BMEIA	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMLVS	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
ff.	folgende
GZ	Geschäftszahl
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
ÖBH	Österreichisches Bundesheer
PBCT	Planungs-, Budgetierungs- und Controlling-Tool (IT-System)
rd.	rund
RH	Rechnungshof

Abkürzungen



TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem(n)
USt	Umsatzsteuer
v.a.	vor allem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
Z	Ziffer

Glossar

Auszahlungen (bis 2012: Ausgaben)

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

Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG)

Das BFRG legt seit 2009 verbindliche Ausgabenobergrenzen, die ab der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform per 1. Jänner 2013 Auszahlungsobergrenzen genannt werden, für vier Jahre in die Zukunft fest. Auch der Stand des Personals, das je Ressort beschäftigt werden darf, wird durch eine Obergrenze limitiert.

Einzahlungen (bis 2012: Einnahmen)

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

Globalbudget

Mit Inkrafttreten der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform per 1. Jänner 2013 wird der Gesamthaushalt, der das gesamte Budget des Bundes darstellt, in Rubriken, Untergliederungen, Globalbudgets und Detailbudgets unterteilt. Der Bundesvoranschlag 2014 enthielt 74 Globalbudgets (zwischen einem und fünf Globalbudgets je Untergliederung).

Rubrik

Mit Inkrafttreten der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform per 1. Jänner 2013 wird der Gesamthaushalt, der das gesamte Budget des Bundes darstellt, in Rubriken, Untergliederungen, Globalbudgets und Detailbudgets unterteilt. Der Bundesvoranschlag 2014 enthielt fünf Rubriken:

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

Strategiebericht

Der Strategiebericht erläutert das Bundesfinanzrahmengesetz, die wesentlichen budget- und wirtschaftspolitischen Ziele sowie die voraussichtliche Einnahmenentwicklung bzw. Einzahlungsentwicklung des Bundes. Außerdem gibt der Strategiebericht einen Überblick über die wirtschaftliche Lage und deren voraussichtliche Entwicklung. Er wird vom Bundesminister für Finanzen bzw. im Hinblick auf die Grundzüge des Personalplans vom Bundeskanzler im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen erstellt und der Bundesregierung zur Beschlussfassung vorgelegt.

Untergliederung

Mit Inkrafttreten der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform wird der Gesamthaushalt, der das gesamte Budget des Bundes darstellt, in Rubriken, Untergliederungen, Globalbudgets und Detailbudgets unterteilt. Der Bundesvoranschlag 2014 enthielt 33 Untergliederungen.

Wirkungsbereich der Bundesministerien für Finanzen Landesverteidigung und Sport

Mittelfristige Haushaltsplanung im BMLVS

Der Bundesfinanzrahmen als Instrument der mittelfristigen Haushaltsplanung stellt seit dem Jahr 2009 ein zusätzliches Steuerungsinstrument in Ergänzung zur jährlichen Budgetplanung des Bundes dar, um eine berechenbare, nachhaltige Budgetpolitik zu unterstützen. Im Bereich der militärischen Angelegenheiten konnte der Bundesfinanzrahmen jedoch die Berechenbarkeit und Nachhaltigkeit der Budgetpolitik nicht erhöhen. Die wiederholt in den jährlichen Bundesfinanzrahmengesetzen bei der Untergliederung 14 (Militärische Angelegenheiten und Sport) kurzfristig geänderten Werte (Erhöhung und Reduzierungen) waren der Planungssicherheit nicht zuträglich.

Die Auszahlungen des BMLVS lagen im Jahr 2013 um rd. 123,63 Mio. EUR (6 %) und im Jahr 2014 um rd. 94,08 Mio. EUR (5 %) über den Auszahlungsobergrenzen. Dies wurde größtenteils durch Rücklagenentnahmen finanziert. Die Rücklagen des BMLVS verringerten sich innerhalb von zwei Jahren von rd. 240,06 Mio. EUR (Ende 2012) auf rd. 38,47 Mio. EUR (Ende 2014) und somit um 84 %.

Während die Auszahlungen für Personal von 2009 bis 2014 um 8 % anstiegen, verringerten sich die Auszahlungen für Investitionen um 11 %. Die Personalstandsreduktion um 9 % reichte somit nicht aus, um den Anstieg bei den Personalauszahlungen auszugleichen.

Das BMLVS setzte trotz des sinkenden Budgets keine substanziellen strukturellen Reformmaßnahmen. Die vom BMLVS getroffenen Maßnahmen stellten überwiegend Einzelmaßnahmen mit Einmalwirkungen dar, aber nicht nachhaltig wirksame Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung dar.

Eine Analyse des für die Aufgabenerfüllung notwendigen Personalbedarfs und ein Reformkonzept für die Anpassung von Strukturen und Personalständen an den tatsächlichen Bedarf fehlte. Res-

sortinterne Planungsprozesse im Hinblick auf den Reformbedarf betrafen nur die Aufgaben und Strukturen der Truppe, nicht jedoch die Grundorganisation wie z.B. die Zentralstelle oder die Territoriale Verwaltung (Militärkommanden).

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Ziel der Gebarungsüberprüfung zur mittelfristigen Haushaltsplanung im BMLVS war die Beurteilung des ressortübergreifenden Prozesses der Haushaltsplanung zwischen dem BMF und dem BMLVS, vor allem im Hinblick auf deren Nachvollziehbarkeit, sowie die Darstellung und Beurteilung der Budgetentwicklung (Plan-Ist-Vergleich). Ein weiteres Ziel war die Beurteilung der Maßnahmen des BMLVS zur Einhaltung der Planungsvorgaben. Der Schwerpunkt der Gebarungsüberprüfung lag im Bereich militärische Angelegenheiten (exklusive Sport). (TZ 1)

Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

Ziele und Vorgaben der mittelfristigen Haushaltsplanung

Die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes erfolgte mit einem jährlich vom Nationalrat zu beschließenden Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG). Das BFRG legte jeweils für die folgenden vier Finanzjahre die Auszahlungsobergrenzen für den Gesamthaushalt des Bundes, die Rubriken und Untergliederungen fest. Zusätzlich hatte die Bundesregierung dem Nationalrat einen Strategiebericht vorzulegen. (TZ 2)

Der Bundesfinanzrahmen war ein zusätzliches Steuerungsinstrument in Ergänzung zur jährlichen Budgetplanung des Bundes, um eine berechenbare, nachhaltige Budgetpolitik zu unterstützen und die Planungssicherheit für alle an der Budgetpolitik beteiligten Akteure zu erhöhen. Diese Funktion kann der Bundesfinanzrahmen aber nur dann erfüllen, wenn die Ressorts eine solide und tragfähige Haushaltsplanung durchführen und ihrerseits auf die Beständigkeit der festgelegten Obergrenzen vertrauen können. (TZ 2)

Erstellung des Bundesfinanzrahmens

Die Erstellung des Bundesfinanzrahmens war seit seiner Einführung im Jahr 2009 geprägt durch die Erfordernisse der Budgetkonsolidierung. Die Planung erfolgte im Wesentlichen „top down“ nach Vorgaben, die die Bundesregierung festlegte und anschließend das BMF

den Ressorts vorgab. Das BMF ermittelte dabei die Konsolidierungserfordernisse, die de facto Kürzungen der Auszahlungsobergrenzen waren. Dabei bezog es Einsparungspotenziale aus der Umsetzung von Reformvorhaben ausgabenmindernd in den Bundesfinanzrahmen ein. Dies verdeutlicht die Bedeutung des Bundesfinanzrahmens als wichtige Grundlage für die Budgetkonsolidierung. (TZ 3)

Allerdings kann der Bundesfinanzrahmen seine budgetstabilisierende Wirkung nur entfalten, wenn er auf ausreichend akkordierten Grundlagen beruht. Zwischen BMF und BMLVS waren weder die Höhe der Einsparungsvorgaben aus den einzelnen Vorhaben noch deren konkrete Umsetzung ausreichend akkordiert. Einerseits setzte das BMLVS Reformvorhaben, die für den gesamten Planungszeitraum bereits mit ihrem erwarteten Einsparungspotenzial ausgabenmindernd berücksichtigt waren, nicht im budgetierten Umfang um; andererseits wurden Reformvorhaben, die ein ressortübergreifendes Zusammenwirken erforderten oder bei denen es sich um bundesweite Projekte handelte, nicht bzw. nur teilweise realisiert. Dadurch hatte das BMLVS die Auszahlungen in voller Höhe aus seinem Budget zu tragen, obwohl die Mittel bereits reduziert waren. (TZ 3)

Die Konsolidierungsvorgaben für den Finanzrahmen des BMLVS waren in erheblichem Maße durch pauschale Kürzungen geprägt, die alle Auszahlungen, soweit es sich nicht um gesetzliche Verpflichtungen handelte, im gleichen Ausmaß betrafen. Dabei blieben mögliche Handlungsspielräume – etwa in Bereichen, die ein höheres Einsparungspotenzial boten – ungenutzt. Andererseits waren Bereiche von Kürzungen betroffen, bei denen nur ein geringer Spielraum für Einsparungen bestand. (TZ 4)

Aufgrund einer geänderten Begriffsdefinition im Rahmen der Haushaltsrechtsreform 2013 unterlagen Auszahlungen des BMLVS in Höhe von ca. 155 Mio. EUR für Personen, die nicht dauerhaft dem Personalstand des Ressorts angehörten (v.a. Präsenzdienst leistende Soldaten und Personen im Ausbildungsdienst) den Konsolidierungsvorgaben des BMF, obwohl diese Auszahlungen vom BMLVS kurzfristig nur bedingt beeinflussbar waren. Auch wurden Bezugserhöhungen bei diesen Personengruppen nicht durch entsprechende Aufschläge bei der Haushaltsplanung berücksichtigt. Der Bundesfinanzrahmen beruhte insoweit nicht auf tragfähigen und realistischen Grundlagen. (TZ 4)

Die ursprünglichen – niedrigeren – Planungswerte des BMF vom Jänner 2009 für den Zeitraum 2009 bis 2013 wiesen eine größere Übereinstimmung mit den tatsächlich realisierten Auszahlungen des BMLVS auf als die im April bzw. Mai 2009 von der Bundesregierung bzw. vom Nationalrat vorgesehenen höheren Auszahlungsobergrenzen. (TZ 5)

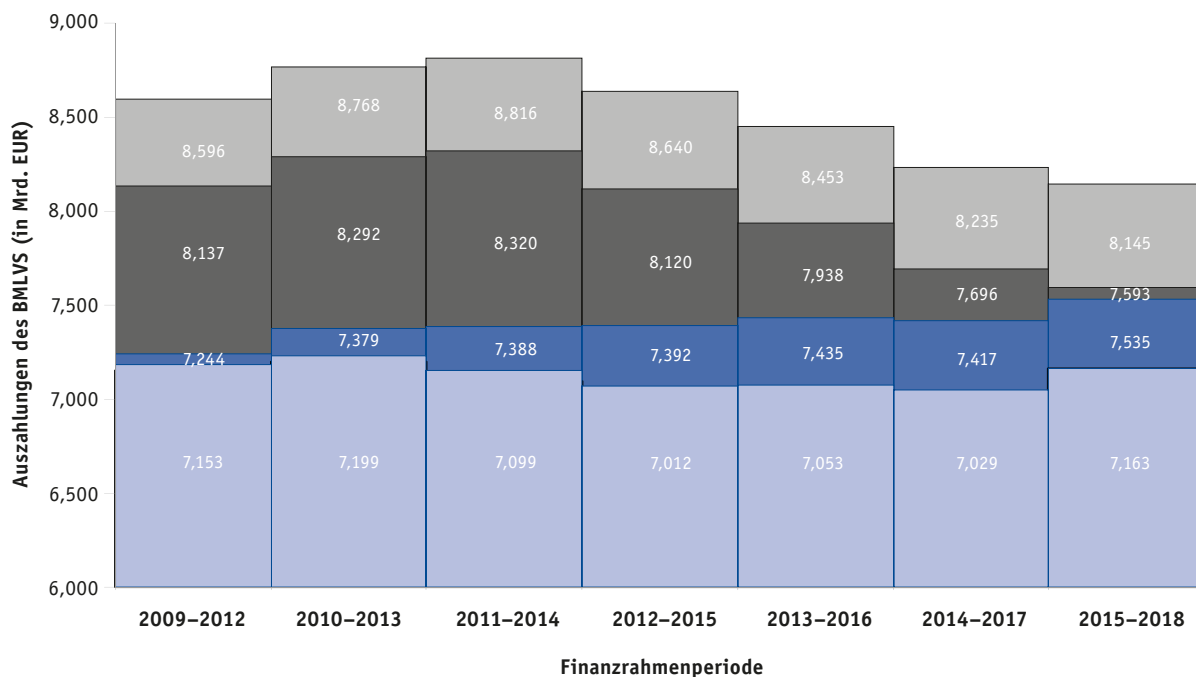
Ab 2011 wurden die Auszahlungsobergrenzen des BMLVS im Bundesfinanzrahmen nachträglich gekürzt; in den Jahren 2012 und 2014 erfolgten die Reduktionen sogar rückwirkend (um 8 Mio. EUR bzw. rd. 47,81 Mio. EUR). Insgesamt beliefen sich die Kürzungen im Bundesfinanzrahmen von 2011 bis 2014 auf rd. 402,48 Mio. EUR. (TZ 5)

Der Bundesfinanzrahmen konnte als Instrument der mittelfristigen Haushaltsplanung die Berechenbarkeit und Nachhaltigkeit der Budgetpolitik im Bereich der militärischen Angelegenheiten somit nicht erhöhen. Die wiederholt in den jährlichen Bundesfinanzrahmengesetzen bei der Untergliederung 14 (Militärische Angelegenheiten und Sport) kurzfristig geänderten Werte (eine Erhöhung und mehrere Reduzierungen) waren der Planungssicherheit nicht zuträglich. (TZ 5)

Entwicklung der Auszahlungen aus dem Bundesfinanzrahmen

Die Auszahlungen für die Untergliederung 14 stiegen zunächst von rd. 8,596 Mrd. EUR für den Zeitraum 2009 bis 2012 auf rd. 8,816 Mrd. EUR für den Zeitraum 2011 bis 2014, wiesen aber danach einen starken Rückgang auf rd. 8,145 Mrd. EUR (BFRG 2015–2018) auf. Dieser Rückgang war jedoch insbesondere auf das Auslaufen der Eurofighter-Kaufraten (ca. 220 Mio. EUR jährlich) bis 2014 zurückzuführen: (TZ 6)

Entwicklung der Auszahlungen aus dem Bundesfinanzrahmen für die Untergliederung 14



- Auszahlungen für militärische Angelegenheiten und Sport (Gesamtsumme der Untergliederung 14)
- Auszahlungen exklusive Sport
- Auszahlungen exklusive Sport und Eurofighter-Kaufraten
- Auszahlungen exklusive Sport, Eurofighter-Kaufraten, Budgetdurchlaufposten und nicht veranschlagter Auszahlungen aufgrund von Liegenschaftserlösen

Anmerkungen:

- Auszahlungen gemäß Bundesrechnungsabschlüssen bei abgeschlossenen Finanzjahren (bis einschließlich 2014) bzw. gemäß Bundesfinanzrahmengesetzen sowie BFG 2015 (ab 2015)
- Budgetdurchlaufposten: Vorlaufzahlung (Jännerbezüge 2013), Dienstgeberbeiträge für Beamtenpensionen (ab 2013)
- Vorlaufzahlung (Jännerbezüge 2013): Verrechnung der Jännerbezüge 2013 für Beamte aufgrund der Haushaltsrechtsreform 2013 noch zulasten des Jahres 2012 (rechnerische Darstellung eines zusätzlichen Monatsgehalts im Jahr 2012) in Höhe von rd. 57,37 Mio. EUR
- Dienstgeberbeiträge für Beamtenpensionen: Erhöhung der Personalauszahlungen um erstmalig fällige Dienstgeberbeiträge für Beamtenpensionen ab 2013 aufgrund der Haushaltsrechtsreform 2013 (in Höhe von 12,55 % der Bemessungsgrundlage; im Jahr 2014 waren dies rd. 87,49 Mio. EUR)
- nicht veranschlagte Auszahlungen aufgrund von Mehrerlösen aus Liegenschaftsverkäufen: 2012 in Höhe von rd. 34,46 Mio. EUR, 2014 in Höhe von rd. 22,24 Mio. EUR
- Auslaufen der Eurofighter-Kaufraten in Höhe von ca. 220 Mio. EUR jährlich bis 2014

Quellen: w (Stand: März 2015); BFG 2015; Bundesrechnungsabschlüsse; RH (Darstellung)

Unter Außerachtlassung der Eurofighter-Kaufraten¹ und der Auszahlungen für Sport erhöhten sich die Auszahlungen stetig von rd. 7,244 Mrd. EUR (2009 bis 2012) auf rd. 7,535 Mrd. EUR (BFRG 2015–2018). Bereinigt um Budgetdurchlaufposten² und nicht veranschlagte Auszahlungen aufgrund von Mehrerlösen aus Liegen-

¹ inkl. USt

² Vorlaufzahlung für Jännerbezüge 2013, Dienstgeberbeiträge für Beamtenpensionen ab 2013

schaftsverkäufen, stiegen die Auszahlungen von rd. 7,153 Mrd. EUR (2009 bis 2012) auf rd. 7,163 Mrd. EUR (BFRG 2015–2018). (TZ 6)

Struktur der Auszahlungen

Der Anteil der Pflichtauszahlungen des BMLVS am Gesamtwert der Auszahlungen aus dem Bundesfinanzrahmen erhöhte sich von 68 % (2009 bis 2012) auf 74 % (BFRG 2015–2018) bzw. um 6 Prozentpunkte. Der Anteil der Personalauszahlungen für Beamte und Vertragsbedienstete hatte einen merklich stärkeren Anstieg von 47 % auf 61 % (14 Prozentpunkte) zu verzeichnen. Die Personallastigkeit des Budgets hatte sich somit weiter erhöht. (TZ 7)

Dem BMLVS standen daher aus dem Finanzrahmen 2015 bis 2018 lediglich 26 % des Gesamtbudgets für Betrieb und Investitionen zur Verfügung. Jedoch selbst dieser Anteil war aufgrund von Vorbelastungen durch vertragliche Verpflichtungen bereits partiell gebunden und somit nur in geringem Umfang disponibel. Das Potenzial für rasch zu realisierende Einsparungen bei den Ermessensauszahlungen war daher gering. (TZ 7)

Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmen

Im Zusammenhang mit der mittelfristigen Haushaltsplanung war seit 2009 jährlich neben dem BFRG auch ein erläuternder Strategiebericht zu erstellen, der die wesentlichen Eckpunkte der Budgetpolitik der nächsten vier Jahre mit den wichtigsten mittelfristigen budget- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen darstellen sollte. (TZ 8)

Die Ziele in den Strategieberichten für die Untergliederung 14 waren teilweise wenig aussagekräftig und für eine operative Umsetzung wenig geeignet. Weiters waren die Steuerungs- und Korrekturmaßnahmen zur Einhaltung der Auszahlungsobergrenzen nicht nach Prioritäten gereiht und wiesen keine Darstellung der finanziellen Auswirkungen auf. Darüber hinaus fehlten Angaben über den konkreten Stand der Umsetzung. (TZ 8)

Die Strategieberichte boten daher keine ausreichenden Anhaltspunkte in Bezug auf die strategische Ausrichtung der mittelfristigen Haushaltsführung und den mittelfristigen finanziellen Ressourcenbedarf für die militärische Landesverteidigung. (TZ 8)

Planungs-, Budgetierungs- und Controlling-Tool (PBCT)

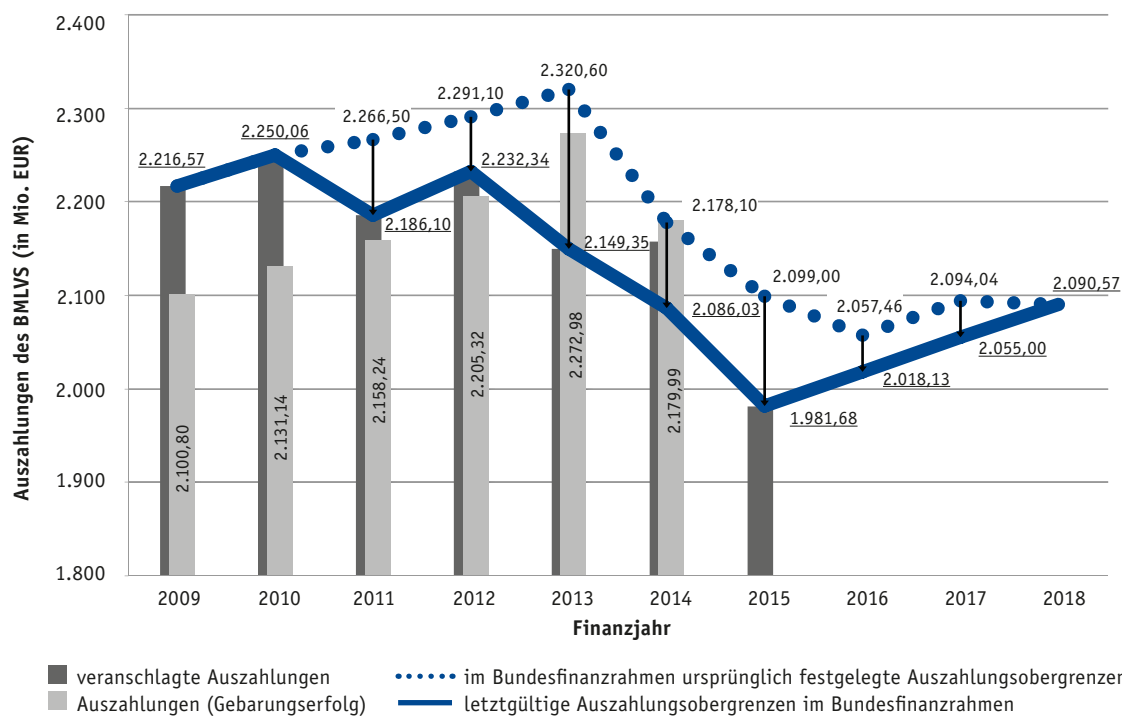
Das BMF stellte den Ressorts für die jährlich wiederkehrende Erstellung des Bundesfinanzrahmens eine eigene IT-Applikation, das „Planungs-, Budgetierungs- und Controlling-Tool“ (PBCT), zur Verfügung. Weder das BMF noch das BMLVS nutzte diese Applikation für Planungs-, Budgetierungs- und Controlling-Zwecke, sondern lediglich für die elektronische Übertragung fertiger Planungsergebnisse in das Verrechnungssystem für den Budgetvollzug. (TZ 9)

Entwicklung der Auszahlungen des BMLVS

Entwicklung der Auszahlungen im Vergleich zu den Auszahlungsobergrenzen im Bundesfinanzrahmen

Die Auszahlungen des BMLVS lagen in den Jahren 2009 bis 2012 unter den Obergrenzen des Bundesfinanzrahmens, in den Jahren 2013 und 2014 darüber: (TZ 10)

Auszahlungen des BMLVS im Vergleich zu den ursprünglichen und letztgültigen Auszahlungsobergrenzen im Bundesfinanzrahmen



Anmerkungen:

- 2012: Verrechnung der Jännerbezüge 2013 für Beamte aufgrund der Haushaltsrechtsreform 2013 noch zulasten des Jahres 2012 (rechnerische Darstellung eines zusätzlichen Monatsgehalts im Jahr 2012) in Höhe von rd. 57,37 Mio. EUR
- ab 2013: Erhöhung der Personalauszahlungen um erstmalig fällige Dienstgeberbeiträge für Pensionen der Beamten des Ressorts aufgrund der Haushaltsrechtsreform 2013 (in Höhe von 12,55 % der Bemessungsgrundlage; im Jahr 2014 waren dies rd. 87,49 Mio. EUR)
- 2013/2014: Überschreitung der Obergrenzen, insbesondere aufgrund von Rücklagenentnahmen (2013 Überschreitung um rd. 123,63 Mio. EUR, 2014 um rd. 94,08 Mio. EUR, wovon 71 Mio. EUR aus Rücklagen bereits im BFG veranschlagt waren)
- Auslaufen der Eurofighter-Kaufraten in Höhe von ca. 220 Mio. EUR jährlich bis 2014

Quellen: Bundesfinanzrahmengesetze (Stand: März 2015); Bundesfinanzgesetze; Bundesrechnungsabschlüsse; RH (Darstellung)

Die Überschreitungen der Jahre 2013 und 2014 wurden großteils durch Rücklagenentnahmen bedeckt. Zudem wurden die den budgetierten Auszahlungsobergrenzen zugrunde liegenden Reformvorhaben nicht bzw. nicht im budgetierten Umfang umgesetzt. (TZ 10)

Entwicklung der Auszahlungen in den Bereichen Personal, Betrieb und Investitionen

Während die Auszahlungen des BMLVS für Personal von 2009 bis 2014 um 8 % anstiegen, verringerten sich die Auszahlungen für Investitionen um 11 %. 2015 war insoweit ein Rückgang des Investitionsanteils zu erwarten, als die Eurofighter-Kaufraten, die mehr als die Hälfte des jährlichen Investitionsvolumens ausmachten, ausliefen.³ (TZ 11)

Von 2009 bis 2014 erhöhte sich der Anteil der Auszahlungen des BMLVS für Personal (exklusive Pensionsleistungen) am Gebarungserfolg von 58 % auf 62 %. Das in den Strategieberichten definierte mittelfristige finanzielle Ziel für den militärischen Bereich, ein international vergleichbares Verhältnis zwischen Personal-, Betriebs- und Investitionsaufwand von 60:20:20 herzustellen, wurde somit nicht erreicht, sondern das Verhältnis verlagerte sich überproportional in Richtung Personal. (TZ 11)

Rücklagen

Die Rücklagen des BMLVS verringerten sich innerhalb von zwei Jahren von rd. 240,06 Mio. EUR (Ende 2012) auf rd. 38,47 Mio. EUR (Ende 2014) und somit um 84 %. Dadurch war der künftige finanzielle Spielraum des BMLVS erheblich eingeschränkt. (TZ 12)

Durch die hohe Rücklagenentnahme von rd. 183,40 Mio. EUR im Jahr 2013 wurde die Auszahlungsobergrenze des Finanzrahmens de facto deutlich angehoben (um rd. 123,63 Mio. EUR). Diese Rücklagenentnahme war v.a. für nicht veranschlagte Investitionen in Rüstungsgüter, Infrastrukturmaßnahmen sowie Betriebsleistungen erforderlich geworden. (TZ 12)

Der Stand der Rücklagen war nicht im BFRG bzw. in den dazugehörigen Unterlagen abgebildet. Dieser Umstand schwächte die Aussagekraft und Transparenz des Bundesfinanzrahmens. (TZ 12)

³ ohne Berücksichtigung der von der Bundesregierung im Jänner 2015 beschlossenen Sonderfinanzierung in Höhe von 616 Mio. EUR (350 Mio. EUR bis 2019, 266 Mio. EUR als Finanzierungszusage ab 2020) zur Deckung dringend notwendigen Investitionsbedarfs

Vorbelastungen

Das BMLVS wies – ebenso wie die anderen Ressorts – die Verpflichtungen für künftige Personalaufwendungen entgegen den gesetzlichen Vorgaben nicht als Vorbelastungen aus, weil eine geeignete Schnittstelle zwischen den IT-Systemen für die Lohnverrechnung und dem Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes fehlte. Dadurch lag keine Gesamtsicht über die Vorbelastungen der Ressorts für die künftigen Finanzjahre und somit über den tatsächlichen finanziellen Spielraum vor. (TZ 13)

Unter Hinzurechnung der Personalauszahlungen beliefen sich die Vorbelastungen des BMLVS (exklusive Sport) Anfang 2015 auf 77 % (rd. 1,429 Mrd. EUR) des Voranschlags (rd. 1,843 Mrd. EUR). Dem BMLVS standen 2015 somit noch rd. 415 Mio. EUR zur Verfügung, aus denen Neuinvestitionen und der laufende Betrieb abzudecken waren. Aus diesem Betrag waren auch Auszahlungen in Höhe von ca. 155 Mio. EUR für Personen, die nicht dauerhaft dem Personalstand des Ressorts angehörten, zu finanzieren. Durch die Vorbelastungen war der künftige finanzielle Handlungsspielraum des BMLVS weiter eingeschränkt. (TZ 14)

Das BMLVS hatte Verpflichtungen aus Bau- und Fertigungsaufträgen unvollständig als Vorbelastungen im Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes erfasst. (TZ 15)

Die quartalsmäßige Berichterstattung des BMF an den Nationalrat über Vorbelastungen war aufgrund zahlreicher Ausnahmeregelungen im Bundeshaushaltsgesetz 2013 nur wenig aussagekräftig. Die Berichte wiesen weder den Gesamtstand an Vorbelastungen, noch die Verteilung der Vorbelastungen auf die künftigen für die Haushaltsplanung relevanten Jahre aus. In den Berichten schienen daher z.B. die Vorbelastungen des BMLVS trotz ihres hohen Umfangs gar nicht auf. (TZ 16)

Programmplanung des BMLVS

Die planerische Umsetzung der Auszahlungsobergrenzen im Bundesfinanzrahmen durch konkrete Projekte erfolgte im Rahmen der jährlichen Programmplanung des BMLVS. Die budgetrelevanten Ergebnisse der Planungskonferenzen für die Programmplanung waren nicht transparent und aktenmäßig nicht dokumentiert; insbesondere fehlte eine zusammenfassende Darstellung der den einzelnen Teilprogrammen zugewiesenen Finanzmittel. (TZ 17)

Im Vollzugsprogramm für Rüstungsprojekte erfolgte weiterhin keine eindeutige Prioritätenreihung. Anpassungen des Vollzugsprogramms aufgrund geänderter Rahmenbedingungen (z.B. Budgetkürzungen) erforderten daher einen erheblichen zusätzlichen Planungsaufwand. (TZ 17)

Budgetcontrolling des BMLVS

Das BMLVS nutzte das Budgetcontrolling nur für die unterjährige Liquiditätssteuerung, aber nicht für eine vorausschauende Haushaltsplanung. (TZ 18)

Mittelfristplanung im Personalbereich

Das BMLVS hielt im Zeitraum 2009 bis 2014 den gesetzlichen Personalplan bzw. die diesbezüglichen Vorgaben aus dem Bundesfinanzrahmen und – bis auf das Jahr 2009 – auch die jährlichen VBÄ-Ziele der Bundesregierung ein. Die Anzahl der Bediensteten mit Planstellenbindung lag unter den vorgegebenen Personalstands-Obergrenzen und wurde von 2009 (23.387 VBÄ) bis 2014 (21.223 VBÄ) um insgesamt 9 % reduziert. Allerdings resultierten die Personaleinsparungen überwiegend nicht aus ressortinternen Planungsprozessen, sondern erfolgten aufgrund von Vorgaben der Bundesregierung aus Gründen der Budgetkonsolidierung. (TZ 19)

Der Umfang der Personalstandsreduktion im BMLVS reichte allerdings nicht aus, um den Anstieg bei den Personalauszahlungen auszugleichen. Diese erhöhten sich von rd. 1,171 Mrd. EUR (2009) auf rd. 1,265 Mrd. EUR (2014) und somit um rd. 8 %. (TZ 19)

Aufgabenevaluierung und Struktur- reformen

Reorganisationsmaßnahmen im BMLVS

Das BMLVS hatte im Rahmen des 2011 eingeleiteten „fähigkeitsbasierten Planungsprozesses“ über angestrebte bzw. wünschenswerte Fähigkeiten des Bundesheeres mit dem Zeithorizont 2025 (ÖBH 2025) keine Aufgabenevaluierung bzw. –kritik im Hinblick auf weiteren Reformbedarf durchgeführt. Insbesondere fehlte eine Analyse des für die Aufgabenerfüllung notwendigen Personalbedarfs und darauf aufbauend ein Reformkonzept für eine Anpassung von Strukturen und Personalständen an den tatsächlichen Bedarf. (TZ 20)

Trotz der Budgetkürzungen hatte das BMLVS keine substanziellen strukturellen Reformmaßnahmen gesetzt. Die vom BMLVS getroffenen Maßnahmen stellten überwiegend Einzelmaßnahmen mit Einmaleffekten, aber nicht nachhaltig wirksame Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung dar. (TZ 20)

Dem RH lagen weder zum Strukturpaket ÖBH 2018 und zu den damit geplanten Einsparungen in Höhe von 200 Mio. EUR jährlich, noch hinsichtlich des dringend notwendigen Investitionsbedarfs konkrete Unterlagen oder Planungen des BMLVS vor. (TZ 20)

Verwaltungsstrukturen

Die ressortinternen Planungsprozesse über angestrebte bzw. wünschenswerte Fähigkeiten des Bundesheeres betrafen nur die Aufgaben und Strukturen der Truppe, nicht jedoch die Grundorganisation wie z.B. die Zentralstelle oder die Territoriale Verwaltung (Militärkommanden). Die Verwaltungsstrukturen in der Zentralstelle wurden trotz Mehrgleisigkeiten und Parallelstrukturen in der Aufbau- und Ablauforganisation nicht gestrafft. (TZ 21)

Im Rahmen der 2013 eingeführten Wirkungsorientierung strebte das BMLVS u.a. die Stärkung der Einsatzorganisation (Truppe) durch Verbesserung des Verhältnisses zwischen Truppe und Grundorganisation zugunsten der Truppe an, um eine signifikante Reduktion der Verwaltungsstrukturen zu erreichen. Das BMLVS verbesserte zwar zwischen 2011 und 2014 das Verhältnis von 1:1,4 auf 1:1,18; das ursprünglich bereits für Ende 2010 angestrebte Verhältnis von 1:1 wurde aber noch nicht erreicht. Zudem hatte das BMLVS nicht geprüft, ob auch mit einem geringeren Anteil der Grundorganisation als 50 % der Arbeitsplätze das Auslangen für die Aufgabenerfüllung des Bundesheeres gefunden werden kann. (TZ 22)

Wirkungsorientierung als Planungs- und Steuerungsinstrument

Die Haushaltsrechtsreform 2013 führte auch die wirkungsorientierte Steuerung ein, bei der die mit dem Ressourceneinsatz erzielten Wirkungen im Vordergrund stehen. Die Wirkungsziele des BMLVS deckten die grundsätzlichen Aufgabenbereiche des Ressorts ab. (TZ 23)

Die Kennzahlen zu den Wirkungszielen des BMLVS auf Ebene der Untergliederung waren überwiegend inputorientiert und für den vorgesehenen Zweck einer wirkungsorientierten Steuerung nur teilweise geeignet, weil sie auf den Einsatz von Ressourcen abstellten und nicht auf die Wirkungen, die mit den eingesetzten Ressourcen erreicht werden sollten. (TZ 24)

Aus den Verantwortlichkeiten in der Budgetstruktur des BMLVS ergaben sich Einschränkungen bei der Wahrnehmung der Ergebnisverantwortung (z.B. im Bereich der Einsatzvorbereitung), weil die Leistungsverantwortung und die Ressourcenverantwortung organisatorisch getrennt und unterschiedlichen haushaltsführenden Stellen im BMLVS zugeordnet waren (Streitkräfteführungskommando, Kommando Einsatzunterstützung). Die Voraussetzungen für eine wirkungsorientierte Haushaltsführung waren in diesen Bereichen somit nicht erfüllt. (TZ 25)

In den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan einer haushaltsführenden Stelle (Streitkräfteführungskommando) des BMLVS für die Jahre 2014 bis 2017 wurden Kennzahlen aufgenommen, obwohl ressortintern aufgezeigt wurde, dass mehrere Kennzahlen inhaltlich bzw. mangels valider Daten nicht geeignet waren. (TZ 26)

Kosten- und Leistungsrechnung als Planungs- und Steuerungselement

In einzelnen Bereichen des BMLVS waren die Kostenstellen nicht ausreichend untergliedert, um allfälliges Optimierungspotenzial für Kernbereiche dieser Organisationseinheiten auf Basis betriebswirtschaftlicher Informationen ableiten und steuernd eingreifen zu können (z.B. bei den Heereslogistikzentren hinsichtlich der Werkstätten und Lager). (TZ 27)

Im BMLVS waren die Leistungen der Kosten- und Leistungsrechnung mit dem System der wirkungsorientierten Steuerung nicht verknüpft. Dadurch war die angestrebte Verbindung der Ressourcen- mit der Wirkungssteuerung im Sinne der Haushaltsrechtsreform 2013 nicht umgesetzt. (TZ 28)

Kenndaten zur mittelfristigen Haushaltsplanung im BMLVS

Rechtsgrundlagen	Bundeshaushaltsgesetz 2013, BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F. (bis 2012: Bundeshaushaltsgesetz, BGBl. Nr. 213/1986) Bundeshaushaltsverordnung 2013, BGBl. II Nr. 266/2010 i.d.g.F. (bis 2012: Bundeshaushaltsverordnung 2009, BGBl. II Nr. 489/2008) jährliche Bundesfinanzrahmengesetze, Bundesfinanzgesetze und Bundesrechnungsabschlüsse Controlling-Verordnungen des BMF vom 16. Jänner 2009, BGBl. II Nr. 16/2009, und vom 21. Dezember 2012, BGBl. II Nr. 500/2012 Verordnung des BMF über die Angaben zur Wirkungsorientierung vom 29. Juli 2011, BGBl. II Nr. 244/2011 Verordnung des BKA über das ressortübergreifende Wirkungscontrolling vom 29. Juli 2011, BGBl. II Nr. 245/2011
-------------------------	---

Entwicklung der Auszahlungsobergrenzen für die Untergliederung 14 „Militärische Angelegenheiten und Sport“ (BMLVS) im Bundesfinanzrahmen

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Summe
Finanzrahmen ¹	in Mio. EUR										
2009–2012	2.216,57	2.250,06	2.266,50	2.291,10							9.024,23
2010–2013		2.250,06	2.266,50	2.291,10	2.320,60						9.128,26
Kürzung 2010			- 80,40	- 129,50	- 151,70						- 361,60
2011–2014			2.186,10	2.161,60	2.168,90	2.178,10					8.694,70
Erhöhung/ Kürzung 2011				+ 78,74	- 1,07	- 9,77					+ 67,91
2012–2015				2.240,34	2.167,84	2.168,33	2.099,00				8.675,51
Kürzung 2012				- 8,00 ²	- 18,48	- 34,49	- 77,66				- 138,63
2013–2016³				2.232,34²	2.149,35	2.133,84	2.021,34	2.057,46			8.361,99
2014–2017						2.133,84	2.021,34	2.057,46	2.094,04		8.306,68
Kürzung 2014						- 47,81 ⁴	- 39,66	- 39,33	- 39,05		- 165,85
2015–2018						2.086,03⁴	1.981,68	2.018,13	2.055,00	2.090,57	8.145,38
Summe Kürzungen			- 80,40	- 58,76	- 171,25	- 92,07	- 117,32	- 39,33	- 39,05		- 598,18
	in % der Auszahlungsobergrenze ⁵										
Kürzungen (in %)			- 4	- 3	- 7	- 4	- 6	- 2	- 2		

¹ Stand: März 2015

² rückwirkende Reduktion der Auszahlungsobergrenze für 2012 um 8 Mio. EUR im geltenden Bundesfinanzrahmen 2012–2015

³ 2013 erfolgten keine Anpassungen im Bundesfinanzrahmen (Nationalratswahl am 29. September 2013).

⁴ rückwirkende Reduktion der Auszahlungsobergrenze für 2014 um rd. 47,81 Mio. EUR im geltenden Bundesfinanzrahmen 2014–2017 und im Gesetzlichen Budgetprovisorium 2014, BGBl. I Nr. 7/2014 vom 7. Februar 2014

⁵ bezogen auf die für das jeweilige Finanzjahr erstmalig festgelegte Auszahlungsobergrenze im Bundesfinanzrahmen

Fortsetzung: Kenndaten zur mittelfristigen Haushaltsplanung im BMLVS

Voranschlag und Erfolg der Untergliederung 14 „Militärische Angelegenheiten und Sport“ (BMLVS)								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2009/2014
	in Mio. EUR							in %
Auszahlungen								
BMLVS gesamt								
Voranschlag	2.216,57	2.250,06	2.186,10	2.232,34	2.149,35	2.157,03	1.981,68	- 2,69
Erfolg	2.100,80	2.131,14	2.158,24	2.205,32	2.272,98	2.179,99	-	3,77
Differenz	- 115,77	- 118,92	- 27,86	- 27,02	123,63	22,96	-	- 119,83
	in %							
Anteil am Bundeshaushalt (Erfolg)	3,02	3,17	3,18	3,03	3,01	2,92	-	-
davon Landesverteidigung								
	in Mio. EUR							in %
Voranschlag	2.109,87	2.122,10	2.057,02	2.094,66	2.005,34	2.019,30	1.843,49	- 4,29
Erfolg	2.006,27	2.027,88	2.042,62	2.062,16	2.158,96	2.055,80	-	2,47
Differenz	- 103,60	- 94,22	- 14,40	- 32,50	153,62	36,50	-	- 135,23
	in %							
Anteil am Bundeshaushalt (Erfolg)	2,89	3,01	3,01	2,83	2,86	2,75	-	-
davon Sport								
	in Mio. EUR							in %
Voranschlag	106,70	127,96	129,08	137,68	144,01	137,73	138,20	29,08
Erfolg	94,53	103,26	115,63	143,15	114,03	124,19	-	31,38
Differenz	- 12,17	- 24,70	- 13,45	5,47	- 29,98	- 13,54	-	11,23
	in %							
Anteil am Bundeshaushalt (Erfolg)	0,14	0,15	0,17	0,20	0,15	0,17	-	-
Einzahlungen								
BMLVS gesamt								
	in Mio. EUR							in %
Voranschlag	298,54	48,55	48,55	49,62	48,54	50,04	31,00	- 83,24
Erfolg	291,56	51,27	54,11	68,90	45,76	44,52	-	- 84,73
Differenz	- 6,98	2,72	5,56	19,28	- 2,78	- 5,52	-	- 20,95
davon Landesverteidigung								
Voranschlag	298,37	48,38	48,42	49,49	48,43	49,93	30,89	- 83,27
Erfolg	291,50	51,13	54,04	68,84	45,68	44,47	-	- 84,74
Differenz	- 6,87	2,75	5,62	19,35	- 2,75	- 5,46	-	- 20,54
davon Sport								
Voranschlag	0,17	0,17	0,13	0,13	0,11	0,11	0,11	- 35,88
Erfolg	0,06	0,14	0,07	0,06	0,08	0,05	-	- 16,67
Differenz	- 0,11	- 0,03	- 0,06	- 0,07	- 0,03	- 0,06	-	- 46,36

Quellen: Bundesfinanzrahmengesetze (Stand: März 2015); Bundesfinanzgesetze; Bundesrechnungsabschlüsse

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Juni bis September 2014 die Gebarung des BMF und des BMLVS hinsichtlich der mittelfristigen Haushaltsplanung des BMLVS.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung des ressortübergreifenden Prozesses der Haushaltsplanung zwischen dem BMF und dem BMLVS, vor allem im Hinblick auf deren Nachvollziehbarkeit, sowie die Darstellung und Beurteilung der Budgetentwicklung (Plan-Ist-Vergleich). Ein weiteres Ziel war die Beurteilung der Maßnahmen des BMLVS zur Einhaltung der Planungsvorgaben.

Der überprüfte Zeitraum umfasste den Planungszeitraum 2009 bis 2014 (Planungshorizont bis 2018).

Der Schwerpunkt der Gebarungsüberprüfung lag im Bereich militärische Angelegenheiten (exklusive Sport).

Zu dem im Dezember 2015 übermittelten Prüfungsergebnis gaben das BMF und BMLVS im März 2016 ihre Stellungnahmen ab. Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen im Mai 2016.

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

Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

Ziele und Vorgaben der mittelfristigen Haushaltsplanung

- 2.1 Die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes wurde mit der ersten Etappe der Haushaltsrechtsreform im Jahr 2009 eingeführt.⁴

Mit der mehrjährigen Budgetplanung sollte sich die Planungssicherheit für alle Beteiligten erhöhen, um eine berechenbare, nachhaltige Budgetpolitik zu unterstützen. Der Finanzrahmen sollte verbindlich, mehrjährig, flexibel sowie klar und einfach verständlich sein.

⁴ erste Etappe, Bundes-Verfassungsgesetz- und Bundeshaushaltsgesetz-Novelle, BGBl. I Nr. 1/2008; zweite Etappe, Bundeshaushaltsgesetz 2013, BGBl. I Nr. 139/2009

Abbildung 1: Ziele des Bundesfinanzrahmens



Quellen: Erläuterungen zur Regierungsvorlage zu einem Gesetz, mit dem das Bundeshaushaltsgesetz geändert wird, 204 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXIII. Gesetzgebungsperiode; RH (Darstellung)

Die mittelfristige Haushaltsplanung erfolgte mit einem jährlich vom Nationalrat zu beschließenden Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG). Ergänzend zur jährlichen Budgetplanung im Rahmen der Erstellung des Bundesfinanzgesetzes (BFG) legte das BFRG jeweils für die folgenden vier Finanzjahre die Auszahlungsobergrenzen für den Gesamthaushalt des Bundes, die Rubriken⁵ und Untergliederungen⁶ fest. Auf der Ebene der Rubriken waren die festgelegten Obergrenzen für sämtliche vom BFRG betroffenen Finanzjahre verbindlich, auf der Ebene der Untergliederungen nur für das folgende Finanzjahr.

Weiters enthielt das BFRG die Grundzüge des Personalplans mit verbindlichen Obergrenzen an zulässigen Vollbeschäftigungsäquivalenten (VBÄ) für die vier Folgejahre.

Zusätzlich hatte die Bundesregierung dem Nationalrat einen Strategiebericht vorzulegen. Der Strategiebericht diente der Erläuterung des BFRG und seiner Zielsetzungen und sollte die wesentlichen Eckpunkte der Budgetpolitik der nächsten vier Jahre darstellen.

2.2 Der RH beurteilte die Einführung des Bundesfinanzrahmens positiv, weil es sich um ein zusätzliches Steuerungsinstrument in Ergänzung zur jährlichen Budgetplanung des Bundes handelte, um eine berechenbare, nachhaltige Budgetpolitik zu unterstützen und die Planungssicherheit für alle an der Budgetpolitik beteiligten Akteure zu erhöhen.

⁵ ressortübergreifende Mittelverwendungskategorien wie z.B. Rubrik 0, 1 „Recht und Sicherheit“, in der neben dem BMLVS auch BKA, BMEIA, BMF, BMI, BMJ und die Obersten Organe enthalten sind

⁶ ressortbezogene Mittelverwendungskategorien, z.B. für das BMLVS die Untergliederung 14 „Militärische Angelegenheiten und Sport“

Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

Diese Funktion kann der Bundesfinanzrahmen aber nur dann erfüllen, wenn die Ressorts eine solide und tragfähige Haushaltsplanung durchführen und ihrerseits auf die Beständigkeit der festgelegten Obergrenzen vertrauen können.

Erstellung des Bundesfinanzrahmens

- 3.1** (1) Seit dem Jahr 2009 legte das jährliche BFRG die Auszahlungsobergrenzen für die jeweils folgenden vier Finanzjahre fest. Da es sich um eine rollierende Planung handelte, war dem für vier Jahre beschlossenen Finanzrahmen jeweils im darauf folgenden Jahr das neue (vierte) Finanzjahr anzufügen. Die davor liegenden Finanzjahre, für die bereits Auszahlungsobergrenzen bestanden, waren vom neuen BFRG inhaltlich nur insoweit betroffen, als Änderungen bei den Auszahlungsobergrenzen vorgesehen waren.

Die Erstellung des Bundesfinanzrahmens war seit seiner Einführung geprägt durch die Erfordernisse der Budgetkonsolidierung. Die Planung erfolgte im Wesentlichen „top down“ nach Vorgaben, die die Bundesregierung festlegte und anschließend das BMF den Ressorts vorgab. Das BMF ermittelte dabei die Konsolidierungserfordernisse, die de facto Kürzungen der Auszahlungsobergrenzen waren.

Ausgangsbasis für die Erstellung des Bundesfinanzrahmens war der Voranschlag des Vorjahres.

(2) Die Kürzungen der Auszahlungsobergrenzen des BMLVS ergaben sich durch

- erwartete Minderauszahlungen aufgrund der Durchführung von Reformmaßnahmen und der damit verbundenen Hebung von Einsparungspotenzialen und durch
- Kürzungen bei den Ermessensauszahlungen.⁷

(3) Die folgende Tabelle zeigt beispielsweise die Herleitung der Auszahlungsobergrenzen im BFRG 2013 bis 2016 aus den Obergrenzen des BFRG 2012 bis 2015:

⁷ Vor Inkrafttreten der Haushaltsrechtsreform 2013 wurden die Auszahlungen nach gesetzlichen Verpflichtungen und Ermessensausgaben unterschieden. Im Bundeshaushaltsgesetz 2013 erfolgte eine Neuregelung der gesetzlichen Verpflichtungen. Demnach waren als gesetzliche Verpflichtungen (im Unterschied zu früher) nur mehr jene Mittel zu veranschlagen, die sich auf Ansprüche gründeten, die dem Grunde und der Höhe nach gesetzlich festgelegt waren und unmittelbar auf deren Grundlage zu erfüllen waren, ohne dass es zusätzlicher Verwaltungsakte bedurfte (vgl. § 35 Bundeshaushaltsgesetz 2013).

**Tabelle 1: Herleitung des BFRG 2013 bis 2016 für die Untergliederung 14 „Militärische
Angelegenheiten und Sport“ (BMLVS)**

	2012	2013	2014	2015	2016
	in Mio. EUR				
Auszahlungsobergrenzen Finanzrahmen 2012 bis 2015 (Ausgangsbasis)	2.240,34	2.167,84	2.168,33	2.099,00	2.099,00¹
Gehaltserhöhungen 2016					+ 24,83
Struktureffekte 2016					+ 11,04
Streichung „Verlängerter Dienstplan“ ²	- 8,00	- 16,00	- 16,00	- 16,00	- 16,00
Zusammenlegung Heeresgeschichtliches Museum mit Staatsarchiv		- 0,63	- 0,63	- 0,63	- 0,63
Schließung der Heerespitäler ²		- 7,60	- 15,30	- 15,30	- 15,30
Integration der Heeresbild- und Filmstelle in den Bundespressedienst ²		- 1,37	- 1,37	- 1,37	- 1,37
Zusammenlegung der Entminungs- dienste		- 0,32	- 0,32	- 0,32	- 0,32
Schaffung einer Verwaltungshochschule		- 0,42	- 0,62	- 1,46	- 1,46
Unternehmensserviceportal			- 0,20	- 0,80	- 1,50
Vereinheitlichung der IT-Standards		- 6,02	- 8,60	- 11,22	- 12,37
Aufnahmestopp	- 13,10	- 29,49	- 32,31	- 32,31	- 32,31
Kürzung der Ermessensausgaben	- 26,26	- 26,30	- 26,30	- 26,30	- 26,30
Nulllohnrunde 2013 und moderate Gehaltserhöhung 2014		- 18,28	- 22,45	- 27,59	- 27,59
Flächenmanagement				- 35,67	- 35,67
Dienstgeberbeiträge für Beamte		+ 87,93	+ 89,60	+ 91,30	+ 93,40
Auszahlungsobergrenzen Finanzrahmen 2013 bis 2016	2.192,99³	2.149,35	2.133,84	2.021,34	2.057,46

Rundungsdifferenzen möglich

- ¹ Fortschreibung der Auszahlungsobergrenze für das Jahr 2015
- ² Grundlagen dafür ergaben sich aus Berichten des RH („Heeresbild- und Filmstelle; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2009/1, TZ 19, „Sanitätswesen im Bundesheer – Militärische Planungen“, Reihe Bund 2009/13, TZ 10 sowie „Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen“, Reihe Bund 2012/5, TZ 34).
- ³ Die Umsetzung der Kürzungen für 2012 erfolgte im Wege der Veranschlagung im BFG 2012.

Quelle: BMF

Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

Das BMF leitete aus einzelnen Reformvorhaben konkrete Einsparungsvorgaben für das BMLVS ab, die zu einer Reduzierung der Auszahlungsobergrenzen führten.⁸ Bei den Reformvorhaben handelte es sich einerseits um solche, die vom BMLVS weitgehend in eigener Verantwortung umzusetzen waren (bspw. Schließung der Heeresspitäler), andererseits aber auch um Vorhaben, die vom BMLVS nicht in eigener Verantwortung umsetzbar waren oder bei denen es sich um ressortübergreifend umzusetzende Vorhaben handelte (bspw. Schaffung einer Verwaltungshochschule, Vereinheitlichung der IT-Standards, Streichung „Verlängerter Dienstplan“, Integration Heeresbild- und Filmstelle in den Bundespressdienst).

(4) Die Höhe der Budgetkürzungen gab das BMF vor; konkrete Berechnungsgrundlagen des BMF dazu waren dem BMLVS nicht bekannt. Die zugrunde liegenden Einsparungspotenziale konnte das BMLVS allerdings nicht wie vorgesehen realisieren, weil

- es die dafür notwendigen Reformvorhaben nicht im budgetierten Umfang umsetzte (Schließung der Heeresspitäler, Integration Heeresbild- und Filmstelle in den Bundespressdienst) und
- die Umsetzung der vorgesehenen ressortübergreifenden Vorhaben gänzlich bzw. überwiegend unterblieb (Schaffung einer Verwaltungshochschule, Vereinheitlichung der IT-Standards, Streichung „Verlängerter Dienstplan“⁹).

Das BMLVS konnte somit jenes Einsparungspotenzial, das im Bundesfinanzrahmen bereits durch eine Kürzung der Auszahlungen berücksichtigt war, tatsächlich nicht lukrieren. Wegen der nicht erfolgten Umsetzung von Reformprojekten hatte das BMLVS – bei verminder-

⁸ Die veranschlagten Auszahlungsreduktionen basierten auf einem Ministerratsbeschluss vom 10. Februar 2012 (gemeinsamer Bericht des Bundeskanzlers und des Bundesministers für europäische und internationale Angelegenheiten betreffend Stabilitätspaket 2012 bis 2016). Grundlagen dafür ergaben sich teilweise aus Berichten des RH („Heeresbild- und Filmstelle; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2009/1, TZ 19, „Sanitätswesen im Bundesheer – Militärische Planungen“, Reihe Bund 2009/13, TZ 10 sowie „Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen“, Reihe Bund 2012/5, TZ 34).

⁹ Der „Verlängerte Dienstplan“ („41. Stunde“) galt für bestimmte Gruppen von Beamten im BMI, BMJ und BMLVS sowie in der Post und der Telekom. Die im Frühjahr 2012 angestrebte gänzliche Abschaffung des „Verlängerten Dienstplans“ (mittels ersatzloser Streichung des § 48 Abs. 6 Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979) scheiterte mangels Beschlussfassung im Nationalrat. Beschlossen wurde hingegen die Streichung des „Verlängerten Dienstplans“ für eine kleine Personengruppe im BMLVS, nämlich für Beamte, deren Mehrleistungen in zeitlicher und mengenmäßiger Hinsicht durch ein Fixgehalt oder eine Zulage als abgegolten galten, d.h. für alle Beamte mit einem Fix- bzw. All-in-Gehalt (vgl. § 16a Abs. 1 Gehaltsgesetz 1956 i.d.F. des Stabilitätsgesetzes 2012, BGBl. I Nr. 35/2012).

ten Auszahlungsobergrenzen – die Auszahlungen weiterhin in unveränderter Höhe zu tragen.

- 3.2 Der RH beurteilte positiv, dass das BMF Einsparungspotenziale aus der Umsetzung von Reformvorhaben ausgabenmindernd in den Bundesfinanzrahmen einbezog. Dies verdeutlicht die Bedeutung des Bundesfinanzrahmens als wichtige Grundlage für die Budgetkonsolidierung.

Allerdings kann der Bundesfinanzrahmen seine budgetstabilisierende Wirkung nur entfalten, wenn er auf ausreichend akkordierten Grundlagen beruht. Der RH kritisierte, dass weder die Höhe der Einsparungsvorgaben aus den einzelnen Vorhaben noch deren konkrete Umsetzung zwischen BMF und BMLVS ausreichend akkordiert waren.

Einerseits setzte das BMLVS Reformvorhaben, die für den gesamten Planungszeitraum bereits mit ihrem erwarteten Einsparungspotenzial auszahlungsmindernd berücksichtigt waren, nicht im budgetierten Umfang um; andererseits wurden Reformvorhaben, die ein ressortübergreifendes Zusammenwirken erforderten oder bei denen es sich um bundesweite Projekte handelte, nicht bzw. nur teilweise realisiert. Der RH wies kritisch darauf hin, dass das BMLVS dadurch die Auszahlungen in voller Höhe aus seinem Budget zu tragen hatte, obwohl die dafür bestimmten Mittel bereits reduziert waren.

Der RH empfahl daher dem BMF und dem BMLVS, weiterhin Einsparungspotenziale aus der Umsetzung von Reformvorhaben bei der Erstellung des Bundesfinanzrahmens zu berücksichtigen, diese aber – entgegen der bisherigen Gepflogenheit – hinsichtlich der Höhe und des Zeitrahmens gemeinsam zu akkordieren.

Dem BMF empfahl der RH zudem, den Bundesfinanzrahmen auf realistischen und mit den betroffenen Ressorts ausverhandelten Grundlagen zu erstellen.

- 3.3 (1) *Das BMLVS bekräftigte in der Stellungnahme sein Bemühen, Einsparungspotenziale aus der Umsetzung von Reformvorhaben bei der Erstellung des Bundesfinanzrahmens zu berücksichtigen und hinsichtlich der Höhe sowie des Zeitrahmens mit dem BMF zu akkordieren.*

(2) Laut Stellungnahme des BMF sei es ihm ein grundsätzliches Anliegen, die Ressorts bei der Budgetplanung entsprechend einzubinden. Die nationale Budgetplanung könne jedoch nicht mehr autonom erfolgen, weil die Eckpfeiler für die Planung wesentlich von den Vorgaben der EU bestimmt würden. Gemäß § 2 Abs. 4 Bundeshaushaltsgesetz 2013 sei der Haushalt des Bundes nach Maßgabe des Rechts der EU grund-

Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

sätzlich auszugleichen (Regelgrenze für das strukturelle Defizit). Innerhalb dieses Rahmens hätten das BMF und die Bundesregierung das Budget mittelfristig zu planen. Die generelle Linie der Budgetplanung werde in diesem Rahmen auf Regierungsebene abgestimmt. Es obliege den Ressortleitern, diese generellen Linien in ihren Ministerien entsprechend ihrer Ministerverantwortlichkeit umzusetzen und ihren Beitrag zur Einhaltung der Budgetziele zu leisten.

Die Ressorts seien aufgefordert gewesen, die vorgegebenen Einsparungsvorschläge mit konkreten Einsparungsmaßnahmen zu unterlegen. In der Realität sei jedoch das Zeitkorsett bei der Bundesfinanzrahmen- und Budgeterstellung so knapp, dass eine Detailausverhandlung von Reformmaßnahmen mit den betroffenen Fachressorts nicht zu bewältigen sei. In der Vergangenheit seien aber Budgetkürzungen bzw. Einsparungen von Reformmaßnahmen letztendlich von allen Regierungsmitgliedern – also auch vom Bundesminister für Landesverteidigung und Sport – akzeptiert worden, indem sie dem Budgetentwurf im Ministerrat ihre Zustimmung erteilt hätten.

Allerdings würde der RH eine Umsetzung der im Zuge seiner Prüfungstätigkeit aufgezeigten Einsparungspotenziale durch die Verwaltung erleichtern, wenn er die Reformvorschläge mit den betragsmäßig erzielbaren Einsparungspotenzialen unterlege.

- 3.4** Zu den Ausführungen des BMF in seiner Stellungnahme, wonach Vorgaben der EU eine autonome Budgetpolitik beschränken, führte der RH aus, dass er mit dem gegenständlichen Bericht über die mittelfristige Haushaltsplanung vor allem auch den Zweck verfolgte, die Einhaltung der EU-Vorgaben (bspw. jene im Rahmen des „Six-Pack“) durch die Schaffung geeigneter planerischer Grundlagen zu unterstützen.

Darüber hinaus führt der RH ausnahmslos Quantifizierungen hinsichtlich der betragsmäßig erzielbaren Einsparungspotenziale durch, soweit ausreichende und valide Datengrundlagen vorhanden sind. Bei der Erstellung des Bundesfinanzrahmens wurden allerdings Reformvorhaben berücksichtigt, die weder hinsichtlich des angenommenen Einsparungsvolumens noch des Zeitrahmens ausreichend zwischen BMF und BMLVS akkordiert waren.

- 4.1** Von den Budgetkürzungen waren im Bereich des BMLVS nur gesetzliche Verpflichtungen sowie Auszahlungen an Beamte und Vertragsbedienstete ausgenommen. Bei den Personalauszahlungen wurden überdies

voraussichtliche Bezugserhöhungen, Struktureffekte (Biennalsprünge)¹⁰ und Dienstgeberbeiträge durch entsprechende Aufschläge berücksichtigt und insoweit von Budgetkürzungen ausgenommen.

Die Budgetkürzungen betrafen demnach vor allem die Ermessensauszahlungen. Dabei handelte es sich um Auszahlungen, die nicht auf gesetzlichen Verpflichtungen beruhten.¹¹

Unter die Ermessensauszahlungen (keine gesetzlichen Verpflichtungen) fielen seit 2013 u.a. Zahlungen, die von der Verwaltung steuerbar waren und/oder deren Höhe von einer gesetzlich nicht bestimmten Anzahl von Anspruchsberechtigten abhing.¹² Diese Zahlungen unterlagen als Ermessensauszahlungen einer pauschalen Kürzung (vgl. Tabelle 1).

Beim BMLVS wirkte sich die aufgrund der Haushaltsrechtsreform 2013 wesentlich restriktivere Definition der gesetzlichen Verpflichtungen und die damit einhergehende Ausweitung des Kreises der Ermessensauszahlungen besonders aus. Die Auszahlungen des BMLVS für Personen, die nicht dauerhaft dem Personalstand des Ressorts angehörten (v.a. Präsenzdienst leistende Soldaten¹³ und Personen im Ausbildungsdienst¹⁴) galten bis 2012 als gesetzliche Verpflichtungen und waren daher von Budgetkürzungen ausgenommen.¹⁵ Die Auszahlungen für diese Personengruppen ergaben sich überwiegend aus bezugsähnlichen Ansprüchen (z.B. Monatsgeld, Dienstgradzulage, Familienunterhalt, Wohnkostenbeihilfe) und beliefen sich auf ca. 155 Mio. EUR. Seit der Haushaltsrechtsreform 2013 unterlagen diese Auszahlungen bei der Erstellung des Bundesfinanzrahmens den Konsolidierungsvorgaben des BMF. Diese Auszahlungen beruhten aber auf Anspruchsgrundlagen¹⁶, die vom BMLVS kurzfristig nur bedingt gestaltbar waren.

¹⁰ zweijährliche Erhöhung des Gehalts nach bestimmten Gehaltsschemata

¹¹ § 35 Bundeshaushaltsgesetz 2013: „Als gesetzliche Verpflichtungen sind jene Mittel zu veranschlagen, die sich auf Ansprüche gründen, die dem Grunde und der Höhe nach in Bundesgesetzen sowie anderen Normen in Gesetzesrang festgelegt sind und unmittelbar auf deren Grundlage erfüllt werden müssen, ohne dass es zusätzlicher Verwaltungsakte bedarf.“

¹² Lödl et al., Bundeshaushaltsgesetz 2013 (2012)³

¹³ Nach § 19 Wehrgesetz 2001, BGBl. I Nr. 146/2001 i.d.g.F., umfasste der Präsenzdienst neben dem Grundwehrdienst z.B. auch Milizübungen, freiwillige Waffenübungen und Funktionsdienste sowie den Wehrdienst als Zeitsoldat.

¹⁴ Ausbildungsdienst aufgrund einer freiwilligen Meldung in der Dauer von zwölf Monaten bis zu vier Jahren mit Verlängerungsoption bis zu zwei Jahren gemäß §§ 37 ff. Wehrgesetz 2001

¹⁵ vgl. § 20 Abs. 7 Bundeshaushaltsgesetz 1986, BGBl. Nr. 213/1986

¹⁶ v.a. Heeresgebührengesetz 2001, BGBl. I Nr. 31/2001 i.d.g.F., Verordnung des Bundesministers für Landesverteidigung und Sport über die finanziellen Ansprüche der Anspruchsberechtigten, BGBl. II Nr. 35/2015, sowie Heeresversorgungsgesetz, BGBl. Nr. 27/1964 i.d.g.F.

Auch wurden Bezugserhöhungen bei diesen Personengruppen nicht durch entsprechende Aufschläge berücksichtigt.

- 4.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass aufgrund einer geänderten Begriffsdefinition im Rahmen der Haushaltsrechtsreform 2013 Auszahlungen des BMLVS in Höhe von ca. 155 Mio. EUR für Personen, die nicht dauerhaft dem Personalstand des Ressorts angehörten (v.a. Präsenzdienst leistende Soldaten und Personen im Ausbildungsdienst), den Konsolidierungsvorgaben des BMF unterlagen, obwohl diese Auszahlungen vom BMLVS kurzfristig nur bedingt beeinflussbar waren. Auch wurden Bezugserhöhungen bei diesen Personengruppen nicht durch entsprechende Aufschläge bei der Haushaltsplanung berücksichtigt. Der RH kritisierte, dass der Bundesfinanzrahmen insoweit nicht auf tragfähigen und realistischen Grundlagen beruhte.

Der RH verwies erneut auf seine Empfehlung an das BMF, den Bundesfinanzrahmen auf tragfähigen und realistischen Grundlagen zu erstellen (vgl. TZ 3).

(2) Der RH stellte kritisch fest, dass die Konsolidierungsvorgaben für den Finanzrahmen des BMLVS in erheblichem Maße durch pauschale Kürzungen geprägt waren, die alle Auszahlungen, soweit es sich nicht um gesetzliche Verpflichtungen handelte, im gleichen Ausmaß betrafen. Dabei blieben mögliche Handlungsspielräume – etwa in Bereichen, die ein höheres Einsparungspotenzial boten – ungenutzt.¹⁷ Andererseits waren Bereiche von Kürzungen betroffen, bei denen nur ein geringer Spielraum für Einsparungen bestand.¹⁸

Der RH empfahl dem BMF und dem BMLVS, ein Maßnahmenpaket mit konkreten Auszahlungskürzungen auszuarbeiten und auf dieser Grundlage den Finanzrahmen zu erstellen.

- 4.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMLVS sei es bemüht, gemeinsam mit dem BMF ein Maßnahmenpaket mit konkreten Ausgabeneinsparungen auszuarbeiten und auf dieser Grundlage den Finanzrahmen zu erstellen. Darüber hinaus habe sich eine breite Mehrheit der Abgeordneten im*

¹⁷ z.B. im Bereich der Grundorganisation (insbesondere Zentralstelle des BMLVS sowie Territoriale Verwaltung/Militärkommanden), vgl. Bericht des RH „Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2015/16, TZ 2, 15 und 16

¹⁸ Zum Beispiel unterlagen Auszahlungen für Personen, die nicht dauerhaft dem Personalstand des Ressorts angehörten (v.a. Präsenzdienst leistende Soldaten und Personen im Ausbildungsdienst), den Konsolidierungsvorgaben des BMF, obwohl diese Auszahlungen vom BMLVS kurzfristig nur bedingt beeinflussbar waren.

Nationalrat für eine Anhebung des Heeresbudgets angesichts der sicherheitspolitischen Herausforderungen des Ressorts ausgesprochen.¹⁹

(2) Das BMF pflichtete dem RH grundsätzlich bei, wonach der Haushaltsplanung ein Maßnahmenpaket mit Ausgabeneinsparungen zugrunde gelegt werden sollte; teilweise würden Planungen bereits auf solchen Maßnahmenpaketen basieren. Für eine einheitliche Vorgehensweise zur Ermittlung der Planungsgrundlagen gebe es auch international eingesetzte Methoden, wie z.B. „Spending Reviews“. Der Einsatz dieses Tools setze aber ein starkes politisches Commitment voraus.

Weiters teilte das BMF mit, dass die bezugsähnlichen Auszahlungen im Sachaufwand, die an die jährliche Gehaltsanpassung gekoppelt seien, bei der Erstellung des Bundesfinanzrahmens in Zukunft gesondert fortgeschrieben würden. Außerdem wolle es die Berechnung der Grundlagen für die pauschalen Kürzungen schärfen. Pauschale Kürzungen hätten nach Ansicht des BMF viele Vorteile, weil sie politisch leichter durchsetzbar und methodisch einfacher seien. Zudem würden sie von den Ressorts wegen des Erfordernisses der Ausgewogenheit einer für alle Ressorts geltenden einheitlichen Sparformel besser akzeptiert.

4.4 (1) Dem BMLVS entgegnete der RH, dass – ungeachtet zusätzlicher budgetärer Mittel – im Hinblick auf eine Konsolidierung des Bundeshaushalts strukturelle Reformvorhaben umgesetzt werden müssen.

(2) Den Ausführungen des BMF zu den „Vorteilen“ von pauschalen Auszahlungskürzungen konnte der RH grundsätzlich nicht folgen, weil sich, wie die Erfahrung zeigte, damit zwar kurzfristig budgetärer Spielraum gewinnen ließ, eine nachhaltige Budgetsanierung aber nicht erzielt werden konnte.

5.1 (1) Die Bundesregierung hatte den Entwurf für ein BFRG – erstmalig im Jahr 2009 – gemeinsam mit dem Strategiebericht jeweils bis 30. April dem Nationalrat zur Beschlussfassung vorzulegen.

¹⁹ Angesichts der Verschlechterung der sicherheitspolitischen Situation in und um Europa im Jahr 2015 verabschiedete der Nationalrat am 26. November 2015 aufgrund eines unselbständigen Entschließungsantrags sämtlicher Parlamentsparteien eine Entschließung, in der die zuständigen Mitglieder der Bundesregierung, insbesondere der Bundesminister für Landesverteidigung und Sport, aufgefordert wurden, einen Bericht über allfällig notwendige Änderungen oder Ergänzungen des Strukturpakets ÖBH 2018 als Folge der sicherheitspolitischen Entwicklungen zu erstellen. Das von der Bundesregierung im Jänner 2015 beschlossene Strukturpaket hatte auf die damaligen einsatzwahrscheinlichsten Aufgaben des Bundesheeres abgestellt (vgl. TZ 20).

Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

Im Jänner 2009 teilte das BMF der Bundesregierung erstmalig die für das laufende Jahr und die folgenden vier Finanzjahre vorgesehenen Auszahlungsobergrenzen mit.²⁰ Im April 2009 erging ein Ministerratsbeschluss, demzufolge die Auszahlungsobergrenzen für das BMLVS gegenüber den Planungsvorgaben des BMF vom Jänner 2009 angehoben wurden.²¹

Im Mai 2009 beschloss der Nationalrat die BFRG 2009–2012 und 2010–2013²²; diese hoben die Auszahlungsobergrenzen des BMLVS weiter an (vgl. Abbildung 2).

(2) Die folgende Abbildung vergleicht die ursprünglich veranschlagten Auszahlungsobergrenzen für die Jahre 2009 bis 2013 (BMF-Vorgaben, Ministerratsbeschluss, BFRG) mit den letztlich realisierten Werten (letztgültige Obergrenzen im Bundesfinanzrahmen, Voranschlag, Gebarungserfolg)²³:

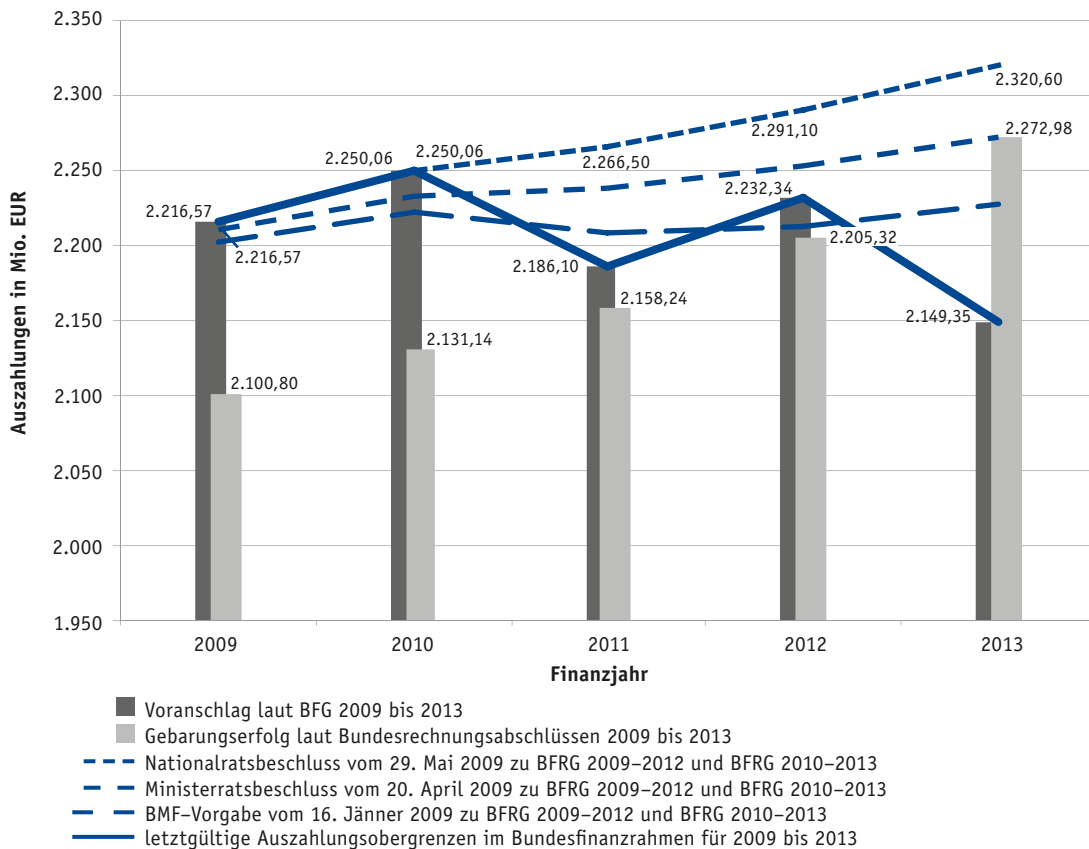
²⁰ Schreiben des BMF vom 16. Jänner 2009

²¹ Ministerratsbeschluss vom 21. April 2009

²² Nationalratsbeschlüsse vom 29. Mai 2009 zu den BFRG 2009–2012 und BFRG 2010–2013 vom 17. Juni 2009, BGBl. I Nr. 51/2009

²³ In den Jahren 2009 bis 2013 entsprachen die letztgültigen Auszahlungsobergrenzen im BFRG den Voranschlägen im BFG.

Abbildung 2: Veränderung der Auszahlungsobergrenzen des BMLVS im Vergleich zu den Auszahlungen (Gebarungserfolg) für den Zeitraum 2009 bis 2013



Quellen: Bundesfinanzrahmengesetze (Stand: März 2015); Bundesfinanzgesetze; Bundesrechnungsabschlüsse; BKA; BMF; RH (Darstellung)

Im Zeitraum 2009 bis 2012 lagen die tatsächlichen Auszahlungen (Gebarungserfolg) des BMLVS sowohl unter den von BMF und Ministerrat im Rahmen des Planungsprozesses vorgesehenen Obergrenzen als auch unter den Obergrenzen der Bundesfinanzrahmengesetze. Dabei zeigte sich, dass die ursprünglichen – niedrigeren – Planungswerte des BMF vom Jänner 2009 eine größere Übereinstimmung mit den tatsächlich realisierten Auszahlungen aufwiesen als die im April bzw. Mai 2009 von der Bundesregierung bzw. vom Nationalrat vorgesehenen höheren Auszahlungsobergrenzen.

Bereits im Folgejahr (2010) wurden die Auszahlungsobergrenzen des BMLVS im neuen Bundesfinanzrahmen ab 2011 gegenüber den im Jahr 2009 beschlossenen Werten deutlich gekürzt. In den nachfol-

Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

genden Jahren wurden die Obergrenzen sukzessive weiter herabgesetzt, wie sich anhand des Jahres 2013 zeigte:

Während das BFRG 2010–2013 für das Jahr 2013 noch eine Auszahlungsobergrenze von rd. 2,321 Mrd. EUR vorsah, legte das BFRG 2011–2014 eine Obergrenze von rd. 2,169 Mrd. EUR (– 151,70 Mio. EUR) fest. Schließlich kam es durch die Novelle zum BFRG 2012–2015 vom 24. Juli 2012²⁴ zu einer weiteren Reduktion dieser Obergrenze auf rd. 2,149 Mrd. EUR. Dies stellte eine Kürzung um insgesamt rd. 171,25 Mio. EUR bzw. um 7,4 % dar.

Tatsächlich lagen die Auszahlungen des BMLVS für das Jahr 2013 in Höhe von rd. 2,273 Mrd. EUR beträchtlich, nämlich um rd. 123,63 Mio. EUR (5,8 %), über dieser Obergrenze. Die Bedeckung erfolgte durch Rücklagenentnahmen.

(3) Die nachträglichen Kürzungen der Auszahlungsobergrenzen des BMLVS betrafen sämtliche Jahre ab dem Jahr 2011; in den Jahren 2012 und 2014 erfolgten die Reduktionen sogar rückwirkend (um 8 Mio. EUR bzw. rd. 47,81 Mio. EUR).²⁵ Bis einschließlich 2014 beliefen sich die nachträglichen Kürzungen der Auszahlungsobergrenzen des BMLVS im Bundesfinanzrahmen auf insgesamt rd. 402,48 Mio. EUR. In den Jahren 2011 bis 2014 betrug die nachträglichen Kürzungen zwischen 2,6 % und 7,4 % des jährlichen Budgets des BMLVS.

²⁴ Bundesgesetz, mit dem das BFG 2012, das BFRG 2012–2015, das BFRG 2013–2016 und das Bundeshaushaltsgesetz 2013 geändert werden, BGBl. I Nr. 62/2012

²⁵ Bundesgesetz vom 12. April 2012, mit dem das BFG 2012 und das BFRG 2012–2015 geändert werden und das BFRG 2013–2016 erlassen wird, BGBl. I Nr. 25/2012; Gesetzliches Budgetprovisorium 2014 vom 7. Februar 2014, BGBl. I Nr. 7/2014; BFG 2014 vom 6. Juni 2014, BGBl. I Nr. 38/2014

Tabelle 2: Entwicklung der Auszahlungsobergrenzen für die Untergliederung 14 im Bundesfinanzrahmen

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Summe
Finanzrahmen ¹	in Mio. EUR										
2009–2012	2.216,57	2.250,06	2.266,50	2.291,10							9.024,23
2010–2013		2.250,06	2.266,50	2.291,10	2.320,60						9.128,26
Kürzung 2010			- 80,40	- 129,50	- 151,70						- 361,60
2011–2014			2.186,10	2.161,60	2.168,90	2.178,10					8.694,70
Erhöhung/ Kürzung 2011				+ 78,74	- 1,07	- 9,77					+ 67,91
2012–2015				2.240,34	2.167,84	2.168,33	2.099,00				8.675,51
Kürzung 2012				- 8,00 ²	- 18,48	- 34,49	- 77,66				- 138,63
2013–2016 ³				2.232,34 ²	2.149,35	2.133,84	2.021,34	2.057,46			8.361,99
2014–2017						2.133,84	2.021,34	2.057,46	2.094,04		8.306,68
Kürzung 2014						- 47,81 ⁴	- 39,66	- 39,33	- 39,05		- 165,85
2015–2018						2.086,03 ⁴	1.981,68	2.018,13	2.055,00	2.090,57	8.145,38
Summe Kürzungen			- 80,40	- 58,76	- 171,25	- 92,07	- 117,32	- 39,33	- 39,05		- 598,18
	in % der Auszahlungsobergrenze ⁵										
Kürzungen (in %)			- 4	- 3	- 7	- 4	- 6	- 2	- 2		

¹ Stand: März 2015

² rückwirkende Reduktion der Auszahlungsobergrenze für 2012 um 8 Mio. EUR im geltenden Bundesfinanzrahmen 2012–2015

³ 2013 erfolgten keine Anpassungen im Bundesfinanzrahmen (Nationalratswahl am 29. September 2013).

⁴ rückwirkende Reduktion der Auszahlungsobergrenze für 2014 um rd. 47,81 Mio. EUR im geltenden Bundesfinanzrahmen 2014–2017 und im Gesetzlichen Budgetprovisorium 2014, BGBl. I Nr. 7/2014 vom 7. Februar 2014

⁵ bezogen auf die für das jeweilige Finanzjahr erstmalig festgelegte Auszahlungsobergrenze im Bundesfinanzrahmen

Quellen: Bundesfinanzrahmengesetze (Stand: März 2015); Bundesfinanzgesetze; Bundesrechnungsabschlüsse

5.2 Der RH stellte kritisch fest, dass der Bundesfinanzrahmen als Instrument der mittelfristigen Haushaltsplanung die Berechenbarkeit und Nachhaltigkeit der Budgetpolitik im Bereich der militärischen Angelegenheiten nicht erhöhen konnte. Die wiederholt in den jährlichen Bundesfinanzrahmengesetzen bei der Untergliederung 14 kurzfristig geänderten Werte (eine Erhöhung und mehrere Reduzierungen) waren der Planungssicherheit nicht zuträglich.

Dementsprechend verwies der RH erneut auf seine Empfehlung an das BMF und das BMLVS, ein Maßnahmenpaket mit konkreten Auszahlungskürzungen auszuarbeiten und auf dieser Grundlage den Finanzrahmen zu erstellen, um eine weitgehende Planungssicherheit für die Haushaltsplanung und den Budgetvollzug zu erreichen (vgl. TZ 4).

Weiters empfahl er dem BMF und dem BMLVS, die mittelfristige Haushaltsplanung zu schärfen, so dass kurzfristig erforderliche Eingriffe in

Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

die Planung nur bei Vorliegen exogener, im Voraus nicht beeinflussbarer Ereignisse notwendig werden. Jedenfalls wäre darauf zu achten, dass Novellierungen des BFRG, die zu einer nachträglichen rückwirkenden Änderung des Finanzrahmens führen, nicht notwendig werden.

5.3 (1) *Das BMLVS verwies in seiner Stellungnahme neuerlich auf seine Bemühungen, gemeinsam mit dem BMF ein Maßnahmenpaket mit konkreten Ausgabeneinsparungen auszuarbeiten und auf dieser Grundlage den Finanzrahmen zu erstellen.*

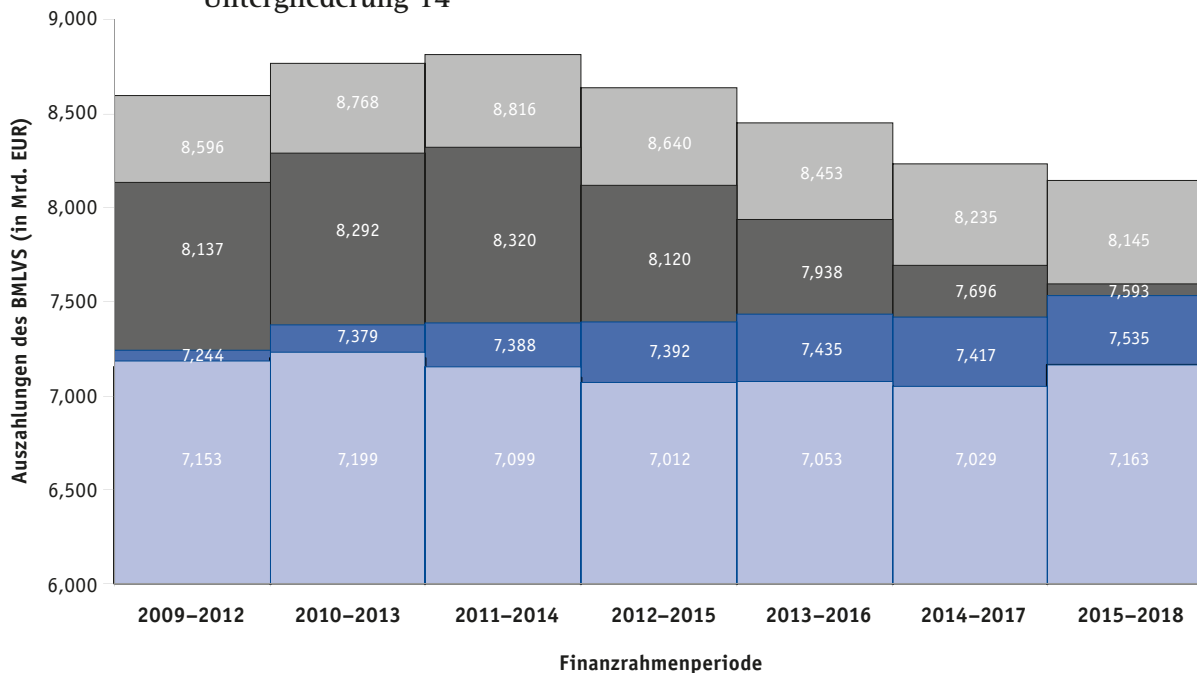
(2) Laut Stellungnahme des BMF habe die mittelfristige Haushaltsplanung beginnend mit dem Jahr 2009 auf die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zum Budgetierungszeitpunkt 2008 und die damaligen Prognosen abgestellt. Durch eine Veränderung der Realitäten und der allgemeinen Rahmenbedingungen sei es zu Abweichungen von den Plandaten gekommen. Diese geänderten Realitäten hätten auf exogenen und im Voraus nicht beeinflussbaren Ereignissen beruht. Das BMF sei daher gezwungen gewesen, im Interesse der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und des Gesamthaushalts den Finanzrahmen den Realitäten anzupassen und dabei auch die Planungsvorgaben der EU bei der Budgetplanung zu berücksichtigen. Von diesen Anpassungen seien alle Untergliederungen – also auch jene des BMLVS – betroffen gewesen.

5.4 Der RH wies gegenüber dem BMF auf die wiederholt in den jährlichen Bundesfinanzrahmengesetzen im Bereich des BMLVS kurzfristig geänderten Werte (eine Erhöhung und mehrere Reduzierungen) hin, was einer nachhaltigen Planung zuwiderliefe. Er blieb daher bei seiner Empfehlung gegenüber dem BMF und dem BMLVS, die mittelfristige Haushaltsplanung zu schärfen, um kurzfristig erforderliche Eingriffe in die Planung in Hinkunft möglichst zu vermeiden.

Entwicklung der Auszahlungen aus dem Bundesfinanzrahmen

6.1 Der Gesamtbetrag der Auszahlungen für die Untergliederung 14 entwickelte sich seit der erstmaligen Erstellung eines Bundesfinanzrahmens im Jahr 2009 wie folgt:

Abbildung 3: Entwicklung der Auszahlungen aus dem Bundesfinanzrahmen für die Untergliederung 14



- Auszahlungen für militärische Angelegenheiten und Sport (Gesamtsumme der Untergliederung 14)
- Auszahlungen exklusive Sport
- Auszahlungen exklusive Sport und Eurofighter-Kaufraten
- Auszahlungen exklusive Sport, Eurofighter-Kaufraten, Budgetdurchlaufposten und nicht veranschlagter Auszahlungen aufgrund von Liegenschaftserlösen

Anmerkungen:

- Auszahlungen gemäß Bundesrechnungsabschlüssen bei abgeschlossenen Finanzjahren (bis einschließlich 2014) bzw. gemäß Bundesfinanzrahmengesetzen sowie BFG 2015 (ab 2015)
- Budgetdurchlaufposten: Vorlaufzahlung (Jännerbezüge 2013), Dienstgeberbeiträge für Beamtenpensionen (ab 2013)
- Vorlaufzahlung (Jännerbezüge 2013): Verrechnung der Jännerbezüge 2013 für Beamte aufgrund der Haushaltsrechtsreform 2013 noch zulasten des Jahres 2012 (rechnerische Darstellung eines zusätzlichen Monatsgehalts im Jahr 2012) in Höhe von rd. 57,37 Mio. EUR
- Dienstgeberbeiträge für Beamtenpensionen: Erhöhung der Personalauszahlungen um erstmalig fällige Dienstgeberbeiträge für Beamtenpensionen ab 2013 aufgrund der Haushaltsrechtsreform 2013 (in Höhe von 12,55 % der Bemessungsgrundlage; im Jahr 2014 waren dies rd. 87,49 Mio. EUR)
- nicht veranschlagte Auszahlungen aufgrund von Mehrerlösen aus Liegenschaftsverkäufen: 2012 in Höhe von rd. 34,46 Mio. EUR, 2014 in Höhe von rd. 22,24 Mio. EUR
- Auslaufen der Eurofighter-Kaufraten in Höhe von ca. 220 Mio. EUR jährlich bis 2014

Quellen: Bundesfinanzrahmengesetze (Stand: März 2015); BFG 2015; Bundesrechnungsabschlüsse; RH (Darstellung)

Die Auszahlungen für die Untergliederung 14 stiegen von rd. 8,596 Mrd. EUR (2009 bis 2012) auf den Höchstwert von rd. 8,816 Mrd. EUR (2011 bis 2014). Danach war ein starker Rückgang auf rd. 8,145 Mrd. EUR (Auszahlungsobergrenzen laut BFRG 2015–2018)²⁶ zu verzeichnen, der jedoch insbesondere auf das Auslaufen der Eurofighter-Kaufraten bis 2014 zurückzuführen war.

²⁶ Stand: März 2015

Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

Unter Außerachtlassung der Eurofighter-Kaufraten²⁷ und der Auszahlungen für Sport erhöhten sich die Auszahlungen stetig von rd. 7,244 Mrd. EUR (2009 bis 2012) auf rd. 7,535 Mrd. EUR (BFRG 2015–2018). Bereinigt um Budgetdurchlaufposten²⁸ und nicht veranschlagte Auszahlungen aufgrund von Mehrerlösen aus Liegenschaftsverkäufen stiegen die Auszahlungen von rd. 7,153 Mrd. EUR (2009 bis 2012) auf rd. 7,163 Mrd. EUR (BFRG 2015–2018).

- 6.2** Der RH wies darauf hin, dass sich die Auszahlungen für die Untergliederung 14 zunächst von rd. 8,596 Mrd. EUR für den Zeitraum 2009 bis 2012 auf rd. 8,816 Mrd. EUR für den Zeitraum 2011 bis 2014 erhöhten, aber danach einen starken Rückgang auf rd. 8,145 Mrd. EUR (BFRG 2015–2018) aufwiesen. Dieser Rückgang war jedoch insbesondere auf das Auslaufen der Eurofighter-Kaufraten (ca. 220 Mio. EUR jährlich) bis 2014 zurückzuführen.

Der RH hob dabei besonders hervor, dass sich die Auszahlungen des BMLVS – unter Außerachtlassung der Eurofighter-Kaufraten – mit jedem Finanzrahmen beginnend mit dem Jahr 2009 erhöhten. Das BMLVS musste daher – bezogen auf die gesamte Planungsperiode – nominell keine Kürzung der Auszahlungen hinnehmen.

Struktur der Auszahlungen

- 7.1** Unter Berücksichtigung auch der gesetzlichen Verpflichtungen bei der Sportförderung, der Personalauszahlungen für Beamte und Vertragsbedienstete, der Auszahlungen für Personen, die nicht dauerhaft dem Personalstand des Ressorts angehörten (vgl. TZ 4) sowie der Eurofighter-Kaufraten (inkl. USt) erhöhte sich der Anteil der Pflichtauszahlungen des BMLVS an den Auszahlungen aus dem Bundesfinanzrahmen von 68 % (2009 bis 2012) auf 74 % (BFRG 2015–2018).²⁹

Der Anteil der Personalauszahlungen für Beamte und Vertragsbedienstete erhöhte sich von 47 % auf 61 %. Bei dieser Erhöhung waren auch Gehaltserhöhungen und strukturelle Effekte in der Besoldung sowie Änderungen im Zuge der Haushaltsrechtsreform 2013³⁰ einzubeziehen.

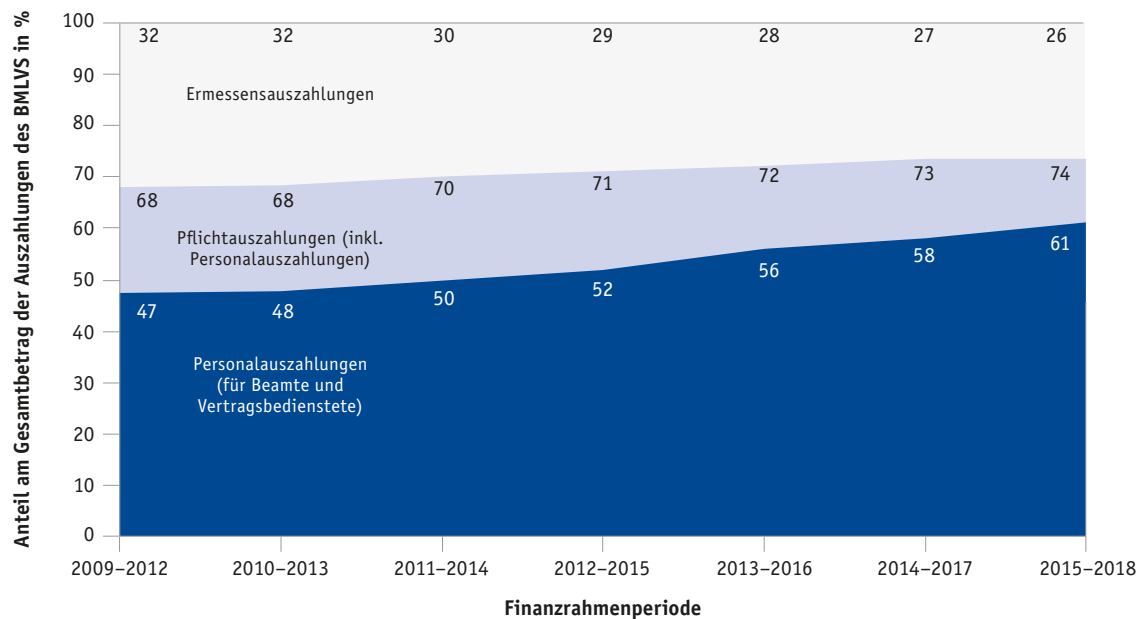
²⁷ inkl. USt

²⁸ Vorlaufzahlung für Jännerbezüge 2013, Dienstgeberbeiträge für Beamtenpensionen ab 2013

²⁹ Unter Herausrechnung der Eurofighter-Kaufraten (inkl. USt) erhöhte sich der Anteil der Pflichtauszahlungen des BMLVS am Gesamtbetrag der Auszahlungen aus dem Bundesfinanzrahmen von 64 % (2009 bis 2012) auf 73 % (BFRG 2015–2018).

³⁰ Verrechnung der Gehälter für Beamte für Jänner 2013 bereits im Dezember des Vorjahres und somit rechnerische Auszahlung eines zusätzlichen Monatsgehalts im Jahr 2012; Erhöhung der Personalauszahlungen um erstmalig fällige Dienstgeberbeiträge für Pensionen der Beamten des Ressorts ab 2013 (in Höhe von 12,55 % der Bemessungsgrundlage; im Jahr 2014 waren dies rd. 87,49 Mio. EUR)

Abbildung 4: Anteil der Pflichtauszahlungen des BMLVS (inklusive Personalauszahlungen) an den Auszahlungen aus dem Bundesfinanzrahmen



Anmerkung: Der RH rechnete in die Pflichtauszahlungen gesetzliche Verpflichtungen bei Sportförderungen, Personalauszahlungen an Beamte und Vertragsbedienstete, Auszahlungen für Personen, die nicht dauerhaft dem Personalstand des Ressorts angehörten (vgl. TZ 4), sowie Eurofighter-Kaufraten inkl. USt ein.

Quellen: Bundesfinanzrahmengesetze (Stand: März 2015); Bundesrechnungsabschlüsse; RH (Darstellung)

7.2 Der RH beurteilte kritisch, dass sich der Anteil der Pflichtauszahlungen des BMLVS – unter Einbeziehung der gesetzlichen Verpflichtungen bei der Sportförderung, der Personalauszahlungen für Beamte und Vertragsbedienstete, der Auszahlungen für Personen, die nicht dauerhaft dem Personalstand des Ressorts angehörten (vgl. TZ 4) sowie der Eurofighter-Kaufraten (inkl. USt) – an den Auszahlungen aus dem Bundesfinanzrahmen von 68 % (2009 bis 2012) auf 74 % (BFRG 2015–2018) bzw. um 6 Prozentpunkte erhöhte. Dazu kam, dass bei isolierter Betrachtung der Anteil der Personalauszahlungen für Beamte und Vertragsbedienstete einen merklich stärkeren Anstieg von 47 % auf 61 % (14 Prozentpunkte) zu verzeichnen hatte. Die Personallastigkeit des Budgets hatte sich somit weiter erhöht.

Dem BMLVS standen daher aus dem Finanzrahmen 2015 bis 2018 lediglich 26 % des Gesamtbudgets für Betrieb und Investitionen zur Verfügung. Jedoch selbst dieser Anteil war aufgrund von Vorbelastungen durch vertragliche Verpflichtungen bereits partiell gebunden und somit nur in geringem Umfang disponibel (vgl. TZ 14).

Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

Der RH vermerkte kritisch, dass das Potenzial für rasch zu realisierende Einsparungen bei den Ermessensauszahlungen gering war. Er verwies dabei insbesondere auf den Handlungsbedarf beim Personal und bei den Investitionen (Hebung von Einsparungspotenzialen im Personalbereich, eindeutige Prioritätenreihung bei Rüstungsprojekten; vgl. TZ 11, 17 und 19).

Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmen

8.1 (1) Im Zusammenhang mit der mittelfristigen Haushaltsplanung war seit 2009 jährlich neben dem BFRG auch ein erläuternder Strategiebericht zu erstellen. Der Strategiebericht sollte gemäß § 14 Bundeshaushaltsgesetz 2013³¹ die wesentlichen Eckpunkte der Budgetpolitik der nächsten vier Jahre mit den wichtigsten mittelfristigen budget- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen darstellen.

Gemäß den haushaltsrechtlichen Vorgaben sollte der Strategiebericht zu jeder Untergliederung folgende Informationen aufweisen:

- Ziele, Strategien und Wirkungen;
- Auszahlungsschwerpunkte einschließlich wesentlicher Abweichungen zum vorangegangenen BFRG sowie
- Steuerungs- und Korrekturmaßnahmen zur Einhaltung der Auszahlungsobergrenzen.

(2) In den Erläuterungen in den Strategieberichten zur Untergliederung 14 „Militärische Angelegenheiten und Sport“ (BMLVS) waren die Ziele teilweise sehr allgemein formuliert und wenig aussagekräftig (z.B.: „Zukünftige Herausforderungen und neue Aufgaben verlangen ein modernes und leistungsfähiges Bundesheer als Teil eines effizienten nationalen und europäischen Sicherheitsverbundes“).

Der Strategiebericht zum BFRG 2013–2016 wies erstmalig ein mittelfristiges finanzielles Ziel für den militärischen Bereich auf, das in den beiden Folgejahren weitgehend unverändert blieb. Demnach waren alle Möglichkeiten zur gesteuerten Reduktion des Personalstands des Bundesheeres zu nutzen, um ein international vergleichbares Verhältnis zwischen Personal-, Betriebs- und Investitionsaufwand innerhalb des Budgetrahmens herzustellen. Der Strategiebericht quantifizierte dieses Ziel aber nicht näher; das Ziel ergab sich aus zusätzlichen Unterlagen, die das BMLVS dem RH zur Verfügung stellte. Laut BMLVS sollten sich Personal-, Betriebs- und Investitionsaufwand im Verhältnis 60:20:20 verteilen.

³¹ BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.

(3) Die Auszahlungsschwerpunkte im militärischen Bereich untergliederten sich gemäß den Strategieberichten in die Bereiche Personal, Betrieb und Investitionen. Spezielle Auszahlungsschwerpunkte betrafen die Sicherstellung und Reform des Wehrdienstes (ab 2015) sowie die restliche Zahlung der Eurofighter-Kaufraten (bis 2014), die Modernisierung und Teilerneuerung der Ausrüstung³² (bis 2012) und den Neubau bzw. die Erhaltung der militärischen Infrastruktur (ab 2013).

Die Darstellungen gaben jedoch keinen Überblick über die Entwicklung der finanziellen Schwerpunkte. Bei geplanten Mittelveränderungen fehlten Begründungen.

(4) Im Strategiebericht zum BFRG 2012–2015 legte das BMLVS erstmals geplante Konsolidierungsmaßnahmen und Reformen zur Einhaltung des Bundesfinanzrahmens dar. Das BMLVS plante demnach insbesondere eine „ressourcenbedingte Neubestimmung der grundsätzlichen Angelegenheiten der Heeresorganisation“ und eine Reduktion des Personalstands durch eine umfassende Reform des Bundesheeres.

Dazu nannte der Strategiebericht folgende Steuerungs- und Korrekturmaßnahmen:

- Reform der Verwaltung zur Steigerung der Effektivität und Effizienz;
- Sofortmaßnahmen mit Anpassungen beim Personal- und Sachaufwand, auch unter Eingriff in laufende Planungen;
- Förderung des Personalabbaus;
- Verringerung des strukturellen Bedarfs;
- Reduktion militärisch genutzter Liegenschaften auf den tatsächlichen Bedarf, Auflassung nicht mehr benötigter Liegenschaften und Infrastruktur, Sicherstellung des Zuflusses der Verkaufserlöse;
- Verringerung der materiellen Ausrüstung des Bundesheeres, Veräußerung nicht mehr benötigten Materials sowie
- Umschichtung von Finanzmitteln zur Reform des Wehrdienstes.

Diese Maßnahmen waren nicht nach Prioritäten gereiht und gaben keinen Hinweis auf die finanziellen Auswirkungen. Zudem fehlten Angaben über den konkreten Stand der Umsetzung.

³² z.B. Beschaffung und Einführung geschützter Mehrzweckfahrzeuge, Informations- und Kommunikationstechnologiesysteme

Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung und Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

- 8.2** Der RH wies darauf hin, dass die Ziele in den Strategieberichten zum Bundesfinanzrahmen für die Untergliederung 14 „Militärische Angelegenheiten und Sport“ (BMLVS) teilweise wenig aussagekräftig und für eine operative Umsetzung wenig geeignet waren.

Der RH hielt weiters fest, dass die Steuerungs- und Korrekturmaßnahmen zur Einhaltung der Auszahlungsobergrenzen nicht nach Prioritäten gereiht waren und keine Darstellung der finanziellen Auswirkungen aufwiesen. Darüber hinaus fehlten Angaben über den konkreten Stand der Umsetzung.

Die Strategieberichte enthielten daher keine ausreichenden Anhaltspunkte über die strategische Ausrichtung der mittelfristigen Haushaltsführung und den mittelfristigen finanziellen Ressourcenbedarf für die militärische Landesverteidigung.

Der RH empfahl dem BMF, gemeinsam mit dem BMLVS den Strategiebericht zur Untergliederung 14 hinsichtlich der strategischen Ausrichtung der mittelfristigen Haushaltsführung und des finanziellen Bedarfs weiterzuentwickeln.

- 8.3** (1) *Das BMLVS sagte in seiner Stellungnahme zu, die im Strategiebericht zum BFRG enthaltenen Ziele kontinuierlich weiterzuentwickeln.*

(2) Laut Stellungnahme des BMF werde der das BFRG erläuternde Strategiebericht zwar vom BMF vorgelegt, basiere aber im Wesentlichen auf den jeweiligen Angaben der Fachressorts, so auch bei der Untergliederung 14 des BMLVS. Der Strategiebericht habe Auskunft über die politischen Prioritäten und die Auszahlungsschwerpunkte der Bundesregierung zu geben.³³ Sollte dem BMF inhaltlich für die Ausführungen zu den Untergliederungen größere Verantwortung zukommen, so könne dies nicht nur auf einzelne Untergliederungen bezogen sein und bedürfe eines politischen Commitments.

- 8.4** Der RH wies gegenüber dem BMF darauf hin, dass der Strategiebericht gemäß § 14 Abs. 2 Z 5 Bundeshaushaltsgesetz 2013 Erläuterungen zu den einzelnen Untergliederungen, u.a. hinsichtlich der umzusetzenden Ziele, Strategien und Wirkungen, der Auszahlungsschwerpunkte sowie der erforderlichen Steuerungs- und Korrekturmaßnahmen zur Einhaltung der jeweiligen Auszahlungsobergrenzen aufzuweisen hat. Die Erläuterungen zur Untergliederung 14 waren jedoch hinsichtlich der Ziele sowie der Steuerungs- und Korrekturmaßnahmen teilweise wenig aussagekräftig und somit für eine operative Umsetzung wenig geeig-

³³ Lödl et al., Bundeshaushaltsgesetz 2013 (2012)³, § 14 Anm. 1 letzter Satz

net, so dass der RH auf Seiten des BMF sowie des BMLVS diesbezüglich Handlungsbedarf sah.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das BMF aufrecht, gemeinsam mit dem BMLVS den Strategiebericht zur Untergliederung 14 hinsichtlich der strategischen Ausrichtung der mittelfristigen Haushaltsführung und des finanziellen Bedarfs weiterzuentwickeln.

Planungs-, Budgetierungs- und Controlling-Tool (PBCT)

- 9.1** Das BMF stellte den Ressorts für die jährlich wiederkehrende Erstellung des Bundesfinanzrahmens eine eigene IT-Applikation zur Verfügung, die sowohl die Planung als auch die Budgetierung und das Budgetcontrolling unterstützen sollte (sogenanntes „Planungs-, Budgetierungs- und Controlling-Tool“ – PBCT).

Im Anwendungsbereich der Planung sollte dieses Tool die Ressorts bei der Erstellung der Jahresbudgets und des vierjährigen Bundesfinanzrahmens unterstützen, um die parallel in den Fachressorts und im BMF entwickelten Planungsergebnisse rasch zusammenzuführen und allfällige Korrekturmaßnahmen einzuleiten. Darüber hinaus bot es den Ressorts Analyse- und Berichtsmöglichkeiten, um allfällige Erläuterungen für die Strategieberichte abzuleiten.

Das BMF und das BMLVS nutzten die IT-Applikation nicht für Planungs-, Budgetierungs- und Controlling-Zwecke. Die IT-Applikation wurde lediglich für die elektronische Übertragung fertiger Planungsergebnisse (Entwürfe für Bundesfinanzrahmengesetze und Bundesfinanzgesetze), die in Tabellenform aufbereitet wurden, in das Verrechnungssystem für den Budgetvollzug verwendet.

- 9.2** Der RH hielt kritisch fest, dass weder das BMF noch das BMLVS die dafür vorgesehene und eingerichtete IT-Applikation PBCT für Planungs-, Budgetierungs- und Controlling-Zwecke nutzte, sondern lediglich für die elektronische Übertragung fertiger Planungsergebnisse in das Verrechnungssystem für den Budgetvollzug.

Der RH empfahl dem BMF und dem BMLVS, bei der Erstellung des Bundesfinanzrahmens und der Jahresbudgets die dafür vorgesehene und eingerichtete IT-Applikation PBCT für Planungs-, Budgetierungs- und Controlling-Zwecke weiterzuentwickeln und zu nutzen.

- 9.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMF werde die IT-Applikation PBCT überarbeitet und eine Erweiterung im Sinne der Empfehlung des RH geprüft.*

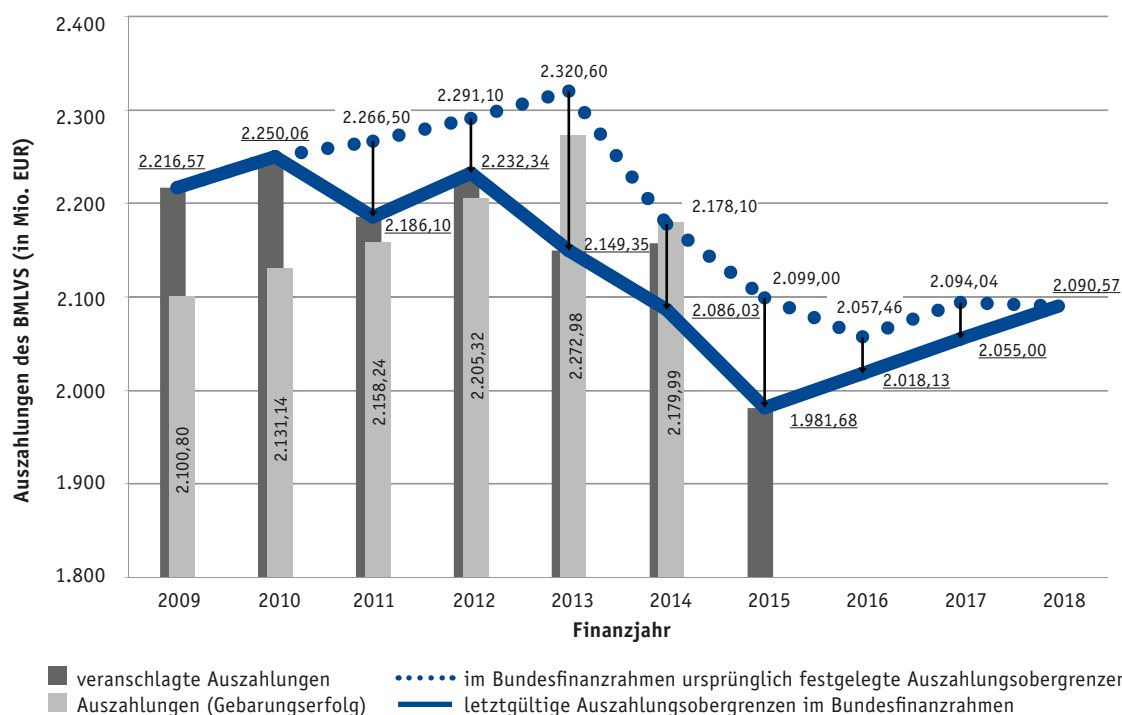
(2) Das BMLVS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es eine verstärkte Nutzung der IT-Applikation PBCT anstrebe.

Entwicklung der Auszahlungen des BMLVS

Entwicklung der Auszahlungen im Vergleich zu den Auszahlungsobergrenzen im Bundesfinanzrahmen

10.1 Im Vergleich zu den ursprünglich festgelegten und den letztgültigen Auszahlungsobergrenzen laut Bundesfinanzrahmen entwickelten sich die Auszahlungen des BMLVS (2009 bis 2014) wie folgt:

Abbildung 5: Auszahlungen des BMLVS im Vergleich zu den ursprünglichen und letztgültigen Auszahlungsobergrenzen im Bundesfinanzrahmen



Anmerkungen:

- 2012: Verrechnung der Jännerbezüge 2013 für Beamte aufgrund der Haushaltsrechtsreform 2013 noch zulasten des Jahres 2012 (rechnerische Darstellung eines zusätzlichen Monatsgehalts im Jahr 2012) in Höhe von rd. 57,37 Mio. EUR
- ab 2013: Erhöhung der Personalauszahlungen um erstmalig fällige Dienstgeberbeiträge für Pensionen der Beamten des Ressorts aufgrund der Haushaltsrechtsreform 2013 (in Höhe von 12,55 % der Bemessungsgrundlage; im Jahr 2014 waren dies rd. 87,49 Mio. EUR)
- 2013/2014: Überschreitung der Obergrenzen, insbesondere aufgrund von Rücklagenentnahmen (2013 Überschreitung um rd. 123,63 Mio. EUR, 2014 um rd. 94,08 Mio. EUR, wovon 71 Mio. EUR aus Rücklagen bereits im BFG veranschlagt waren)
- Auslaufen der Eurofighter-Kaufraten in Höhe von ca. 220 Mio. EUR jährlich bis 2014

Quellen: Bundesfinanzrahmengesetze (Stand: März 2015); Bundesfinanzgesetze; Bundesrechnungsabschlüsse; RH (Darstellung)

Die Auszahlungen des BMLVS lagen in den Jahren 2009 bis 2012 unter den Obergrenzen des Bundesfinanzrahmens. 2013 überschritten sie durch Rücklagenentnahmen die Auszahlungsobergrenze um rd. 123,63 Mio. EUR (rd. 6 %, bezogen auf die letztgültige Obergrenze des Bundesfinanzrahmens für das Jahr 2013) (vgl. TZ 12).

2014 lagen die Auszahlungen des BMLVS abermals um rd. 94,08 Mio. EUR (rd. 5 %) über der letztgültigen Obergrenze des Bundesfinanzrahmens für das Jahr 2014. Von diesem Betrag waren 71 Mio. EUR aus Rücklagen finanziert, die jedoch im BFG 2014 bereits veranschlagt waren. Der Restbetrag war auf eine Überschreitungsermächtigung im BFG 2014 zurückzuführen, die es dem BMLVS erlaubte, die aus der Veräußerung militärisch genutzter Liegenschaften erzielten Mehreinnahmen zulasten des Budgets für 2014 auszugeben.

Der Anteil der Auszahlungen des BMLVS am Bundeshaushalt verringerte sich von 2009 bis 2014 von 3,02 % auf 2,92 %; der Bereich militärische Angelegenheiten (exklusive Sport) reduzierte sich von 2,89 % auf 2,75 %.

- 10.2** Der RH wies darauf hin, dass die Auszahlungen des BMLVS in den Jahren 2013 und 2014 über den Obergrenzen lagen; diese Überschreitungen wurden größtenteils durch Rücklagenentnahmen bedeckt. Zudem konnten die in den budgetierten Auszahlungsobergrenzen bereits berücksichtigten Reformvorhaben nicht bzw. nicht im budgetierten Umfang umgesetzt werden (vgl. TZ 3).

Angesichts der dringend notwendigen Konsolidierungserfordernisse im Bundeshaushalt empfahl der RH dem BMLVS, verstärkt auszahlungsreduzierende Maßnahmen zu setzen, um die budgetierten Auszahlungsobergrenzen im Bundesfinanzrahmen einzuhalten und eine nachhaltige Stabilisierung der Auszahlungen zu erzielen.

- 10.3** *Das BMLVS verwies in seiner Stellungnahme erneut darauf, dass sich eine breite Mehrheit der Abgeordneten im Nationalrat für eine Anhebung des Heeresbudgets angesichts der sicherheitspolitischen Herausforderungen des Ressorts ausgesprochen habe.*
- 10.4** Der RH wies gegenüber dem BMLVS neuerlich auf den Konsolidierungsbedarf des Bundeshaushalts hin, der nach wie vor auszahlungsreduzierende Maßnahmen erforderte.

Entwicklung der Auszahlungen des BMLVS

Entwicklung der Auszahlungen in den Bereichen Personal, Betrieb und Investitionen

11.1 Das BMLVS wies in seinen Controllingberichten die Auszahlungen u.a. nach den Kategorien Personal (exklusive Pensionen), Investitionen und Betrieb aus. Diese entwickelten sich von 2009 bis 2014 wie folgt:

Tabelle 3: Auszahlungen des BMLVS (exklusive Sport) nach Personal, Betrieb und Investitionen

	2009		2010		2011		2012		2013		2014		Veränderung 2009/2014
	in Mio. EUR	Anteil in %	in Mio. EUR	Anteil in %	in Mio. EUR	Anteil in %	in Mio. EUR	Anteil in %	in Mio. EUR	Anteil in %	in Mio. EUR	Anteil in %	in %
Voranschlag¹	2.109,87	100	2.122,10	100	2.057,02	100	2.094,66	100	2.005,34	100	2.019,30	100	- 4
<i>davon</i>													
<i>Personal²</i>	1.183,63	56	1.181,97	56	1.167,12	57	1.236,26	59	1.101,95	55	1.295,08	64	9
<i>Betrieb³</i>	443,88	21	452,92	21	436,17	21	412,01	20	646,82	32	394,92	20	- 11
<i>Investitionen⁴</i>	482,36	23	487,21	23	453,74	22	446,40	21	256,57	13	329,31	16	- 32
Gebarungserfolg¹	2.006,27	100	2.027,88	100	2.042,62	100	2.062,16	100	2.158,96	100	2.055,80	100	2
<i>davon</i>													
<i>Personal²</i>	1.171,19	58	1.185,32	58	1.183,51	58	1.244,19	60	1.269,13	59	1.265,24	62	8
<i>Betrieb³</i>	395,73	20	396,53	20	424,22	21	423,51	21	473,57	22	401,64	20	1
<i>Investitionen⁴</i>	439,35	22	446,03	22	434,88	21	394,46	19	416,26	19	388,93	19	- 11

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Aufgrund der Haushaltsrechtsreform 2013 waren Auszahlungen für Präsenzdienst leistende Soldaten, für Auslands- und Inlandsdienstreisen sowie für Bezugsvorschüsse ab 2013 nicht mehr dem Personal, sondern dem Betrieb zuzurechnen. In der Tabelle stellt der RH die Auszahlungen für Personal, Betrieb und Investitionen in den Jahren 2013 und 2014 nach dem System vor Inkrafttreten der Haushaltsrechtsreform dar, um vergleichbare Zahlenreihen zu erhalten.

² Auszahlungen für Beamte und Vertragsbedienstete sowie für Präsenzdienst leistende Soldaten, Personen im Ausbildungsdienst und freie Dienstnehmer; exkl. Pensionen

³ Ausbildung, Forschung, Einsatz und Einsatzvorbereitung, Ersatzteile, Kraftstoff etc.

⁴ Rüstungsgüter und Bauvorhaben

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse; BMLVS

Die Auszahlungen des BMLVS (exklusive Sport) verteilten sich in den Jahren 2009 bis 2014 auf durchschnittlich 59,2 % für Personal³⁴, 20,4 % für den Betrieb und 20,4 % für Investitionen. Während sich die Auszahlungen für Investitionen von 2009 bis 2014 um 11 % verringerten, erhöhten sich jene für Personal um 8 % und für den Betrieb um 1 %. Der Anteil der Auszahlungen für Personal (exklusive Pensionsleistungen) am Gebarungserfolg erhöhte sich in diesem Zeitraum von 58 % auf 62 %.

³⁴ Die Auszahlungen für Personal beinhalteten nicht die Pensionszahlungen für Beamte im Bereich des BMLVS (Pensionszahlungen für Bundesbeamte sind der Untergliederung 23 des Bundesbudgets zugeordnet). Für den internationalen Vergleich sind den Auszahlungen für Personal jedoch auch die anteiligen Pensionsleistungen hinzuzurechnen. Unter Berücksichtigung dieser Pensionszahlungen (ca. 460 Mio. EUR im Jahr 2014) würde der Anteil der Personalauszahlungen am Gebarungserfolg des Jahres 2014 z.B. nicht bei 62 % liegen, sondern sich auf ca. 69 % erhöhen.

Bei den Investitionen machten die Eurofighter-Kaufraten (ca. 220 Mio. EUR jährlich) mehr als die Hälfte des Gesamtvolumens aus. 2015 war daher mit dem Auslaufen der Eurofighter-Ratenzahlungen insoweit ein Rückgang des Investitionsanteils zu erwarten.³⁵

- 11.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die Auszahlungen für Personal von 2009 bis 2014 um 8 % anstiegen, während sich die Auszahlungen für Investitionen um 11 % verringerten. 2015 war insoweit ein weiterer Rückgang des Investitionsanteils zu erwarten, als die Eurofighter-Kaufraten, die mehr als die Hälfte des jährlichen Investitionsvolumens ausmachten, ausliefen.

Von 2009 bis 2014 erhöhte sich der Anteil der Auszahlungen des BMLVS für Personal (exklusive Pensionsleistungen) am Gebarungserfolg von 58 % auf 62 %. Das in den Strategieberichten definierte mittelfristige finanzielle Ziel für den militärischen Bereich, ein international vergleichbares Verhältnis zwischen Personal-, Betriebs- und Investitionsaufwand von 60:20:20 herzustellen, erreichte das BMLVS somit nicht, sondern das Verhältnis verlagerte sich überproportional in Richtung Personal.

Der RH empfahl dem BMLVS, weitere Einsparungen – insbesondere im Personalbereich – zu tätigen, um den finanziellen Spielraum für notwendige Investitionen zur Aufgabenerfüllung des Bundesheeres zu erhöhen und ein international vergleichbares Verhältnis zwischen Personal-, Betriebs- und Investitionsaufwand zu erreichen.

- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMLVS hätten gerade die Ereignisse seit August 2015 gezeigt, dass durch die in den letzten Jahren durchgeführten Personaleinsparungen die notwendige Durchhaltefähigkeit in einigen Bereichen nicht mehr im erforderlichen Umfang gegeben sei. Es könne nicht weiter im Personalbereich bei der Truppe gespart werden, vielmehr sei ein weiteres Absinken des Personalstandes hintanzuhalten. Dies habe natürlich entsprechende Konsequenzen für den Personalaufwand.*

Darüber hinaus verwies das BMLVS erneut darauf, dass sich angesichts der sicherheitspolitischen Herausforderungen eine breite Mehrheit der Abgeordneten im Nationalrat für eine Erhöhung des Heeresbudgets ausgesprochen habe.

³⁵ Ohne Berücksichtigung der von der Bundesregierung im Jänner 2015 beschlossenen Sonderfinanzierung in Höhe von 616 Mio. EUR (350 Mio. EUR bis 2019, 266 Mio. EUR als Finanzierungszusage ab 2020) zur Deckung dringend notwendigen Investitionsbedarfs.

Entwicklung der Auszahlungen des BMLVS

11.4 Der RH entgegnete dem BMLVS, dass es sich selbst das mittelfristige Ziel gesetzt hatte, ein international vergleichbares Verhältnis zwischen Personal-, Betriebs- und Investitionsaufwand von 60:20:20 herzustellen. Dieses Ziel hatte das BMLVS nicht erreicht, weil sich das Verhältnis überproportional in Richtung Personal verlagerte.

Zu den Ausführungen des BMLVS, wonach im Personalbereich nicht weiter bei der Truppe gespart werden könne, verwies der RH auf seine diesbezüglichen Feststellungen, dass die bisherigen Planungsprozesse des BMLVS nur die Truppe betrafen. Die Verwaltungsstrukturen in der Zentralstelle des BMLVS wurden jedoch trotz Mehrgleisigkeiten und Parallelstrukturen in der Aufbau- und Ablauforganisation nicht gestrafft (vgl. TZ 21).

Darüber hinaus hatte das BMLVS das ursprünglich bereits für Ende 2010 angestrebte Verhältnis für den Personalstand der Truppe und der Grundorganisation³⁶ von 1:1 noch nicht erreicht³⁷ und nicht geprüft, ob auch mit einem geringeren Anteil der Grundorganisation das Auslangen gefunden werden kann (vgl. TZ 22).

Rücklagen

12.1 (1) Mit der ersten Etappe der Haushaltsrechtsreform (2009) änderten sich auch die Bestimmungen über die Rücklagen, um die Flexibilität der Ressorts beim Haushaltsvollzug zu erhöhen. Demnach konnten nicht verausgabte Mittel am Jahresende einer Rücklage zugeführt und zu einem späteren Zeitpunkt ohne Zweckbindung verausgabt werden. Der Stand der Rücklagen war nicht im BFRG bzw. in den dazugehörigen Unterlagen abgebildet.

(2) Die Rücklagen des BMLVS (exklusive Sport) entwickelten sich in den Jahren 2009 bis 2014 wie folgt:

³⁶ Die Grundorganisation umfasst insbesondere den Bereich der Zentralstelle mit allen nachgeordneten Dienststellen und Ämtern, die Akademien und Schulen sowie im Bereich der Streitkräfte vor allem die Führungsorganisation und die Territorialverwaltung (Militärkommanden).

³⁷ Im November 2014 lag das Verhältnis bei 1:1,18.

Tabelle 4: Rücklagenentwicklung des BMLVS (exklusive Sport)

	2009	2010	2011	2012	2013 ¹	2014
	in 1.000 EUR					
Jahresbeginn	54.134	143.605	207.644	222.909	275.473	106.632
Entnahme	–	– 28.655	– 27.673	– 5.745	– 183.399 ²	– 71.000
Zuführung	89.470	92.693	42.938	22.895	14.558	2.835
Jahresende	143.605	207.644	222.909	240.060	106.632	38.468

¹ Der Anfangsbestand 2013 erhöhte sich gegenüber dem Endbestand 2012 um rd. 35,41 Mio. EUR durch Zuführung von Liegenschaftsrücklagen und Übertragung von vor 2009 gebildeten zweckgebundenen Rücklagen (Haushaltsrechtsreform 2013).

² davon rd. 157,14 Mio. EUR für Investitionen in Rüstungsgüter (v.a. gepanzerte Fahrzeuge, Radaranlagen), Infrastrukturmaßnahmen (v.a. Neubauten, Instandhaltung von Gebäuden) sowie Betriebsleistungen (v.a. Leistungen der Austro Control GmbH, Kraftstoffe, Instandhaltung von Fahrzeugen, Munition, Ersatzteile)

Quelle: BMLVS

Von 2009 bis 2012 erhöhten sich die Rücklagen des BMLVS (exklusive Sport) kontinuierlich von rd. 54,13 Mio. EUR auf rd. 240,06 Mio. EUR. Im Jahr 2013 entnahm das BMLVS mit Zustimmung des BMF Rücklagen in Höhe von rd. 183,40 Mio. EUR. Diese Rücklagenentnahmen waren durch den starken Anstieg bei den Auszahlungen des BMLVS bedingt. Die Auszahlungsobergrenze des Finanzrahmens wurde dadurch de facto um rd. 123,63 Mio. EUR angehoben (vgl. TZ 10).

(3) Das BMLVS zog die 2013 entnommenen Rücklagen insbesondere für nicht veranschlagte Investitionen in Rüstungsgüter (v.a. gepanzerte Fahrzeuge, Radaranlagen), Infrastrukturmaßnahmen (v.a. Neubauten, Instandhaltung von Gebäuden) sowie Betriebsleistungen (v.a. Leistungen der Austro Control GmbH, Kraftstoffe, Instandhaltung von Fahrzeugen, Munition, Ersatzteile) in Höhe von rd. 157,14 Mio. EUR heran.

(4) Im April 2014 erging ein Ministerratsbeschluss über den „restriktiven Budgetvollzug“, um die Einhaltung der budgetierten Auszahlungsobergrenzen sicherzustellen. Mit diesem Beschluss war es den Ressorts de facto kaum mehr möglich, Rücklagenentnahmen, die nicht bereits im BFG veranschlagt waren, durchzuführen. Das BMLVS entnahm im Jahr 2014 zwar Rücklagen in Höhe von 71 Mio. EUR, dieser Betrag war aber bereits als Rücklagenentnahme im BFG veranschlagt.

Ende 2014 verfügte das BMLVS (exklusive Sport) noch über Rücklagen in Höhe von rd. 38,47 Mio. EUR.

12.2 Der RH wies darauf hin, dass sich die Rücklagen des BMLVS innerhalb von zwei Jahren von rd. 240,06 Mio. EUR (Ende 2012) auf rd. 38,47 Mio. EUR

Entwicklung der Auszahlungen des BMLVS

(Ende 2014), somit um 84 % verringerten. Dadurch war der künftige finanzielle Spielraum des BMLVS erheblich eingeschränkt.

Der RH verwies insbesondere auf die hohe Rücklagenentnahme von rd. 183,40 Mio. EUR im Jahr 2013, weil dadurch die Auszahlungsobergrenze des Finanzrahmens de facto deutlich angehoben wurde (um rd. 123,63 Mio. EUR). Diese Rücklagenentnahme war v.a. für nicht veranschlagte Investitionen in Rüstungsgüter, Infrastrukturmaßnahmen sowie Betriebsleistungen erforderlich geworden.

Darüber hinaus wies der RH kritisch darauf hin, dass der Stand der Rücklagen im BFRG bzw. in den dazugehörigen Unterlagen nicht abgebildet war. Dieser Umstand schwächte die Aussagekraft und Transparenz des Bundesfinanzrahmens.

Der RH empfahl daher dem BMF und dem BMLVS, im Sinne der Transparenz und Planungssicherheit darauf hinzuwirken, verfügbare Rücklagen in den Strategieberichten zu den Bundesfinanzrahmengesetzen darzustellen.

Weiters empfahl er dem BMF und dem BMLVS, Rücklagenentnahmen im Sinne des Grundsatzes der Budgetwahrheit in den Bundesfinanzgesetzen zu veranschlagen³⁸ sowie die unterjährige, nicht veranschlagte Entnahme von Rücklagen auf unvorhergesehene und begründete Anlassfälle zu beschränken.

12.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMLVS sei es bemüht, die Empfehlungen des RH zu verwirklichen.*

(2) Das BMF ergänzte in seiner Stellungnahme, dass sich die Anträge des BMLVS primär auf jene Rücklagen bezogen hätten, die in den vergangenen Jahren wegen der Nichtabnahme von Lieferungen aufgrund von Leistungsstörungen (Schlechtlieferungen/Lieferverzug) gebildet worden seien. Die Abnahmen und damit die Auszahlungen hätten sich dadurch in das Jahr 2013 verschoben. Die Rücklagenentnahmen im Jahr 2013 hätten somit auch der Intention des neuen Bundeshaushaltsrechts entsprochen, den Budgetvollzug über mehrere Finanzjahre zu flexibilisieren.

Zudem gab das BMF bekannt, dass es im Budgetplanungsprozess nunmehr der Empfehlung des RH entspreche, weil geplante Rücklagenentnahmen bereits veranschlagt und so die jährlichen Auszahlungsobergrenzen im BFG erhöhen würden. Unterjährige, nicht veranschlagte

³⁸ vergleichbar mit der Veranschlagung der Rücklagenentnahmen im BFG 2014 (71 Mio. EUR in der Untergliederung 14)

Rücklagenentnahmen würden hingegen in Umsetzung eines strikten Budgetvollzugs auf unvorhergesehene und begründete Anlassfälle beschränkt werden.

Vorbelastungen

Erfassung künftiger Personalaufwendungen bei den Vorbelastungen

- 13.1** Gemäß § 97 Bundeshaushaltsgesetz 2013 waren Vorberechtigungen und Vorbelastungen des Bundes, bei denen die Leistungspflicht oder Fälligkeit in einem künftigen Finanzjahr eintrat, im Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes zu verrechnen. Die auf die einzelnen Folgejahre entfallenden Beträge waren nach ihrer Fälligkeit zu erfassen.

Künftige Aufwendungen für Personal waren bis Ende 2012 nicht als Vorbelastungen zu verrechnen. Seit Inkrafttreten der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform im Jahr 2013 waren die Verpflichtungen des Bundes für künftige Personalaufwendungen für jeweils vier Folgejahre mit den jeweiligen Werten des Bundesvoranschlags des laufenden Finanzjahres zu erfassen.³⁹

Entgegen diesen gesetzlichen Vorgaben erfasste das BMLVS – ebenso wie sämtliche anderen Ressorts – die Personalaufwendungen ab 2013 nicht als Vorbelastungen, weil eine geeignete Schnittstelle zwischen den IT-Systemen für die Lohnverrechnung und dem Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes fehlte.

- 13.2** Der RH beanstandete, dass das BMLVS – ebenso wie die anderen Ressorts – die Verpflichtungen für künftige Personalaufwendungen entgegen den gesetzlichen Vorgaben nicht als Vorbelastungen auswies, weil eine geeignete Schnittstelle zwischen den IT-Systemen für die Lohnverrechnung und dem Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes fehlte. Dadurch lag keine Gesamtsicht über die Vorbelastungen der Ressorts für die künftigen Finanzjahre und somit über den tatsächlichen finanziellen Spielraum vor.

Der RH empfahl dem BMF, sicherzustellen, dass die Verpflichtungen des Bundes für künftige Personalaufwendungen im Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes entsprechend dem Bundeshaushaltsgesetz 2013 als Vorbelastungen erfasst werden.

- 13.3** *Laut Stellungnahme des BMF werde an einer entsprechenden IT-technischen Umsetzung gearbeitet.*

³⁹ vgl. § 97 Abs. 4 Bundeshaushaltsgesetz 2013

Entwicklung der Auszahlungen des BMLVS

Entwicklung der Vorbelastungen des BMLVS

14.1 Die Vorbelastungen des BMLVS (exklusive Sport) entwickelten sich in den Jahren 2009 bis 2015 wie folgt:

Tabelle 5: Entwicklung der Vorbelastungen des BMLVS (exklusive Sport)								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2009/2015
	in Mio. EUR ¹							in %
Auszahlungen laut Voranschlag	2.109,87	2.122,10	2.057,02	2.094,66	2.005,34	2.019,30	1.843,49	- 13
Vorbelastungen inkl. Personalauszahlungen	1.632,72	1.647,55	1.639,08	1.692,58	1.559,79	1.683,68	1.428,67	- 12
<i>davon</i>								
<i>verrechnete Vorbelastungen</i> ²	449,09	465,58	471,97	456,32	457,84	554,18	262,82	- 41
<i>Auszahlungen für Personal</i> ³	1.183,63	1.181,97	1.167,12	1.236,26	1.101,95	1.129,50	1.165,85	- 2
verbleibende Mittel (Voranschlag) ⁴	477,15	474,55	417,94	402,08	445,55	335,62	414,81	- 13
	in %							
Anteil verrechnete Vorbe- lastungen am Voranschlag	21	22	23	22	23	27	14	- 33
Anteil Vorbelastungen inkl. Personalauszahlungen am Voranschlag	77	78	80	81	78	83	77	-

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Vorbelastungen jeweils zum Stichtag 31. Dezember des Vorjahres (Stichtag für Dauerschuldverhältnisse 2013: 30. November 2012; Stichtag 2015: 7. Jänner 2015)

² Vorbelastungen aufgrund von Investitionen und Dauerschuldverhältnissen (z.B. Mieten, Lizenz- und Wartungsverträge, Versicherungen)

³ jeweilige Werte des Bundesvoranschlags des laufenden Finanzjahres (nicht als Vorbelastung erfasst)

⁴ Differenz zwischen Voranschlag und Vorbelastungen inkl. Personalauszahlungen

Quellen: Bundesfinanzgesetze; BMLVS

Die verrechneten Vorbelastungen des BMLVS (exklusive Sport) erhöhten sich von 2009⁴⁰ (rd. 449,09 Mio. EUR) bis 2014 (rd. 554,18 Mio. EUR) um 23 %. 2014 verzeichneten die Vorbelastungen im Vergleich zu 2013 mit 21 % (rd. 96,34 Mio. EUR) den höchsten Anstieg. Diese Steigerung war u.a. auf vermehrte Investitionen – unter Auflösung von Rücklagen – im Jahr 2013 mit Zahlungsziel in den Folgejahren zurückzuführen (vgl. TZ 12). 2015 waren die Vorbelastungen um 53 % (rd. 291,35 Mio. EUR) niedriger als 2014. Dieser Rückgang war überwiegend auf das Auslaufen der Eurofighter-Ratenzahlungen (ca. 220 Mio. EUR jährlich) zurückzuführen.

Unter Hinzurechnung der Personalauszahlungen machten die Vorbelastungen im Jahr 2009 77 % (rd. 1,633 Mrd. EUR) des Voranschlags des

⁴⁰ Vorbelastungen jeweils zum Stichtag 31. Dezember des Vorjahres (Stichtag für Dauerschuldverhältnisse 2013: 30. November 2012; Stichtag 2015: 7. Jänner 2015)

BMLVS (exklusive Sport) aus; 2014 erreichten die Vorbelastungen 83 % (rd. 1,684 Mrd. EUR) des Voranschlags. 2015 reduzierten sich die Vorbelastungen aufgrund des Auslaufens der Eurofighter-Kaufraten wieder auf 77 % (rd. 1,429 Mrd. EUR) des Voranschlags (rd. 1,843 Mrd. EUR).

Somit standen dem BMLVS im Jahr 2015 noch rd. 415 Mio. EUR für Neuinvestitionen und für den laufenden Betrieb zur Verfügung. In diesem Betrag waren auch Auszahlungen des BMLVS in Höhe von ca. 155 Mio. EUR für Personen, die nicht dauerhaft dem Personalstand des Ressorts angehörten (v.a. Präsenzdienst leistende Soldaten und Personen im Ausbildungsdienst), enthalten (vgl. TZ 4).

- 14.2** Der RH hielt kritisch fest, dass sich die Vorbelastungen des BMLVS (exklusive Sport) unter Hinzurechnung der Personalauszahlungen Anfang 2015 auf 77 % (rd. 1,429 Mrd. EUR) des Voranschlags (rd. 1,843 Mrd. EUR) beliefen. Dem BMLVS standen 2015 somit noch rd. 415 Mio. EUR zur Verfügung, aus denen Neuinvestitionen und der laufende Betrieb abzudecken waren. Aus diesem Betrag waren auch Auszahlungen in Höhe von ca. 155 Mio. EUR für Personen, die nicht dauerhaft dem Personalstand des Ressorts angehörten, zu finanzieren (vgl. TZ 4). Durch die Vorbelastungen war der künftige finanzielle Handlungsspielraum des BMLVS weiter eingeschränkt.

Verpflichtungen aus Bau- und Fertigungsaufträgen

- 15.1** Verpflichtungen des BMLVS aus Bau- und Fertigungsaufträgen⁴¹ wurden im Rahmen einer IT-Applikation jeweils für die künftigen vier Finanzjahre im Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes erfasst. Eine Erfassung für weitere Folgejahre war nicht möglich; die IT-Applikation war daher nicht auf die haushaltsrechtlichen Erfordernisse abgestimmt.

Verpflichtungen aufgrund von außerbudgetär über die Bundesimmobilien GmbH (BIG) finanzierten Vorhaben, die in der Verrechnung entweder als Kauf, Miete oder Leasing darzustellen waren, erfasste das BMLVS erst aufgrund der Gebarungüberprüfung durch den RH nach.

- 15.2** Der RH verwies kritisch auf die unvollständige Erfassung der Verpflichtungen des BMLVS aus Bau- und Fertigungsaufträgen als Vorbelastungen im Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes.

⁴¹ Laut Realisierungs- und Vollzugsprogramm des BMLVS für das Jahr 2014 waren maximal 50 Mio. EUR für Infrastrukturmaßnahmen vorgesehen (z.B. Neuerrichtung der Montecuccoli-Kaserne in Güssing, Neubau/Generalsanierung der Maria-Theresien-Kaserne in Wien etc.).

Entwicklung der Auszahlungen des BMLVS

Er empfahl dem BMLVS, sicherzustellen, dass die mit Bau- und Fertigungsaufträgen verbundenen Vorbelastungen künftiger Finanzjahre vollständig im Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes erfasst und ausgewiesen werden.

- 15.3** *Das BMLVS vertrat in seiner Stellungnahme die Ansicht, dass es nunmehr die Vorbelastungen künftiger Finanzjahre vollständig im Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes erfasst und ausgewiesen habe. Die Empfehlung des RH sei verwirklicht worden.*

Berichterstattung des BMF über Vorbelastungen

- 16.1** Das BMF hatte gemäß § 60 Abs. 3 Bundeshaushaltsgesetz 2013 jeweils nach Ablauf eines Quartals dem mit der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen betrauten Ausschuss des Nationalrats (Budgetausschuss) über Vorbelastungen, denen es in diesem Zeitraum zugestimmt hatte, zu berichten. Die Berichterstattung umfasste nur jene Vorbelastungen, denen das BMF im jeweiligen Quartal zugestimmt hatte (Vorbelastungen, die in Summe die Obergrenze des betreffenden Globalbudgets erreichten⁴²). Auf diese Wertgrenze waren alle bereits bestehenden Verpflichtungen anzurechnen. Alle unter der Wertgrenze liegenden Vorbelastungen waren somit in der Berichterstattung nicht enthalten. Die Berichte wiesen daher weder den Gesamtstand an Vorbelastungen, noch die Verteilung der Vorbelastungen auf die künftigen für die Haushaltsplanung relevanten Jahre aus.

Generell ausgenommen von der Zustimmungspflicht des BMF und damit auch von der Berichtspflicht waren zudem jene Vorbelastungen, die sich aus einer gesetzlichen Verpflichtung, aus einem Dauerschuldverhältnis oder im Zusammenhang mit Personalauszahlungen ergaben.⁴³

Aufgrund dieser Regelungen schienen die Vorbelastungen des BMLVS – trotz ihres hohen Umfangs⁴⁴ – in der Berichterstattung des BMF gar nicht auf.

⁴² Die Budgets der einzelnen Untergliederungen sind infolge der Haushaltsrechtsreform seit 2013 in sogenannte „Globalbudgets“ aufgegliedert. In der Untergliederung 14 „Militärische Angelegenheiten und Sport“ (BMLVS) sind dies die Globalbudgets „Steuerung und Service“ (Zentralstelle), „Streitkräfte“ und „Sport“. Die veranschlagten Auszahlungen beliefen sich im Jahr 2015 auf rd. 226,99 Mio. EUR für das Globalbudget „Steuerung und Service“, rd. 1,616 Mrd. EUR für „Streitkräfte“ und rd. 138,20 Mio. EUR für „Sport“.

⁴³ vgl. § 60 Abs. 5 Bundeshaushaltsgesetz 2013

⁴⁴ Zum Beispiel beliefen sich die Vorbelastungen inkl. Personalauszahlungen für 2014 auf rd. 1,684 Mrd. EUR bei einem Gesamtbudget von rd. 2,019 Mrd. EUR.

- 16.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die Aussagekraft der Berichterstattung des BMF über die Vorbelastungen aufgrund zahlreicher Ausnahmeregelungen im Bundeshaushaltsgesetz 2013 gering war. Die Berichte wiesen weder den Gesamtstand an Vorbelastungen, noch die Verteilung der Vorbelastungen auf die künftigen für die Haushaltsplanung relevanten Jahre aus. So schienen z.B. die Vorbelastungen des BMLVS in den Berichten trotz ihres hohen Umfangs gar nicht auf.

Der RH empfahl daher dem BMF, eine Regelung im Bundeshaushaltsgesetz 2013 zu initiieren, um in der quartalsmäßigen Berichterstattung an den Nationalrat über Vorbelastungen sämtliche bestehenden Vorbelastungen und genehmigten Vorhaben mit Vorbelastungen für die einzelnen Globalbudgets sowie die Verteilung für fünf Jahre darzustellen.

- 16.3** *Laut Stellungnahme des BMF werde die Empfehlung des RH bereits seit der Berichterstattung zum dritten Quartal 2015 umgesetzt. Eine gesetzliche Änderung sei nicht erforderlich.*

- 16.4** Der RH bewertete positiv, dass die Berichterstattung an den Nationalrat über Vorbelastungen im dritten Quartal 2015 verbessert wurde, weil nunmehr für jedes genehmigte Vorhaben mit Vorbelastungen eine Aufgliederung der budgetären Belastung auf die nächsten fünf bzw. alle weiteren Jahre ausgewiesen ist. Zudem wurden die Berichte um Angaben zum Stand aller bestehenden Vorbelastungen der jeweiligen Untergliederungen und deren zeitliche Verteilung ergänzt.

Aufgrund der unveränderten Gesetzeslage umfasste die Berichterstattung an den Nationalrat aber weiterhin nur jene Vorbelastungen, denen das BMF im Rahmen der Einvernehmensherstellung im abgelaufenen Quartal zugestimmt hatte und die in Summe die Obergrenze des betreffenden Globalbudgets erreichten. Die Berichte wiesen daher weiterhin keinen Gesamtüberblick über sämtliche Vorbelastungen des Bundes auf.

Programmplanung des BMLVS

- 17.1** (1) Die planerische Umsetzung der Auszahlungsobergrenzen im Bundesfinanzrahmen durch konkrete Projekte erfolgte im Rahmen der jährlichen Programmplanung des BMLVS.

Gemäß der – in Umsetzung einer RH-Empfehlung erstellten⁴⁵ – „Richtlinie für die Bundesheerplanung – Die Planungsdokumente“ aus 2010 umfasste die Programmplanung des BMLVS seit 2011 das gesamte Ressort (exklusive Sport) und war in acht Teilprogramme gegliedert (Ausbildung, Betrieb, Einsatz und unmittelbare Einsatzvorbereitung, For-

⁴⁵ vgl. den Bericht des RH „Ausgewählte Beschaffungsvorgänge im BMLVS; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2014/15, TZ 12

Entwicklung der Auszahlungen des BMLVS

schung, Infrastruktur, Personal, Rüstung, Struktur und Organisation). Der Planungsprozess für die Programmplanung basierte auf den jeweiligen Auszahlungsobergrenzen im BFRG und erfolgte in Form einer Tabellenkalkulation.

Die ressortinternen Vorschläge für die einzelnen Teilprogramme bildeten die Arbeitsgrundlage für die jährlichen Planungskonferenzen. Als Resultat der Programmplanung verfügte das BMLVS jedes Jahr ein Realisierungsprogramm für die nächsten sechs Jahre (NATO-Standard), das die zentrale ressortinterne Planungsgrundlage auf Basis der voraussichtlich verfügbaren Ressourcen (Budget und Personal) darstellte. Die ersten beiden Jahre des Realisierungsprogramms bildeten das Vollzugsprogramm, mit dessen Verfügung die darin vorgesehenen Beschaffungen freigegeben waren. Beide Programme (Realisierungs- und Vollzugsprogramm) wurden über die Jahre fortgeschrieben.

(2) Die budgetrelevanten Ergebnisse der Planungskonferenzen waren nicht transparent und aktenmäßig nicht dokumentiert; insbesondere fehlte eine zusammenfassende Darstellung der Höhe der den einzelnen Teilprogrammen zugewiesenen Finanzmittel.

Während die geplanten Projekte etwa im Teilprogramm „Infrastruktur“ nach Prioritäten klassifiziert wurden, fehlte eine eindeutige Prioritätenreihung der geplanten Beschaffungen von Rüstungsgütern im Teilprogramm „Rüstung“, obwohl der RH dies bereits mehrfach empfohlen hatte.⁴⁶

17.2 Der RH kritisierte, dass die budgetrelevanten Ergebnisse der Planungskonferenzen für die Programmplanung im BMLVS nicht transparent und aktenmäßig nicht dokumentiert waren; insbesondere fehlte eine zusammenfassende Darstellung der den einzelnen Teilprogrammen zugewiesenen Finanzmittel.

Weiters bemängelte der RH, dass im Vollzugsprogramm für Rüstungsprojekte weiterhin keine eindeutige Prioritätenreihung erfolgte. Anpassungen des Vollzugsprogramms aufgrund geänderter Rahmenbedingungen (z.B. Budgetkürzungen) erforderten daher einen erheblichen zusätzlichen Planungsaufwand.

Der RH empfahl dem BMLVS, die budgetmäßig relevanten Ergebnisse der Planungskonferenzen für die Programmplanung im BMLVS nachvollziehbar zu dokumentieren und die den einzelnen Teilprogrammen

⁴⁶ vgl. die Berichte des RH „Ausgewählte Beschaffungsvorgänge im BMLVS“ sowie den Follow-up-Bericht dazu, Reihe Bund 2011/1, TZ 4 und Reihe Bund 2014/15, TZ 3

zugewiesenen Finanzmittel zusammenfassend darzustellen und vorzugeben.

Darüber hinaus empfahl er dem BMLVS erneut, im Vollzugsprogramm für Rüstungsprojekte eine eindeutige Prioritätenreihung vorzunehmen und zu dokumentieren, um unklare Realisierungszeiträume und Mängel infolge einer unzureichenden Bedarfsdeckung zu vermeiden.

17.3 *Laut Stellungnahme sei das BMLVS bemüht, den Budget- und Programmplanungsprozess zu optimieren. Der Empfehlung des RH folgend enthalte das aktuelle Realisierungsprogramm für 2016 bis 2019 im Teilprogramm Rüstung eine zusätzliche Prioritätenreihung.*

Budgetcontrolling
des BMLVS

18.1 (1) Gemäß den Controlling-Verordnungen des BMF vom Jänner 2009 und Dezember 2012⁴⁷ hatte das BMLVS ein internes Budgetcontrolling eingerichtet.

Durch das Budgetcontrolling sollten möglichst frühzeitig die finanziellen Auswirkungen von Planungs-, Entscheidungs- und Vollzugsprozessen sowie wesentliche Änderungen der Entwicklung der veranschlagten Erträge, Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen erkennbar und Vorschläge für erforderliche Steuerungsmaßnahmen erarbeitet werden. Dabei waren insbesondere die Ergebnisse der Haushaltsverrechnung und der Personalinformationssysteme laufend zu beobachten und zu analysieren.

(2) Auf Basis der Controlling-Verordnungen erstellte das BMLVS Monats-, Halbjahres- und Jahres-Budgetcontrollingberichte, die es auch dem BMF übermittelte.

(3) Das BMLVS setzte das Budgetcontrolling für die unterjährige Liquiditätssteuerung ein. Im April 2014 änderte es z.B. die ursprüngliche Programmplanung und verfügte einen unbefristeten Beschaffungsstopp für Rüstungsgüter⁴⁸, weil zu diesem Zeitpunkt bereits ein negativer Jahresverfügungsrest in Höhe von rd. 55 Mio. EUR bei einem Detailbudget (Globalbudget 02 „Streitkräfte“, Detailbudget 1 „Streitkräftebereitstellung“) vorlag.

⁴⁷ BGBl. II Nr. 16/2009 vom 16. Jänner 2009 bzw. BGBl. II Nr. 500/2012 vom 21. Dezember 2012

⁴⁸ ausgenommen unverzichtbare Vergaben zur Sicherstellung des Betriebs, z.B. bei Gefahr in Verzug oder zur Abwehr eines unmittelbar drohenden Schadens

Entwicklung der Auszahlungen des BMLVS

- 18.2** Der RH hielt kritisch fest, dass das BMLVS das Budgetcontrolling nur für die unterjährige Liquiditätssteuerung, aber nicht für eine vorausschauende Haushaltsplanung nutzte.

Der RH empfahl dem BMLVS, das Budgetcontrolling nicht nur für die unterjährige Liquiditätssteuerung, sondern auch als Steuerungsinstrument für die vorausschauende Haushaltsplanung und somit auch für die Finanzrahmenplanung einzusetzen.

- 18.3** *Laut Stellungnahme des BMLVS sei mit Ministerweisung Nr. 249/2016 vom 9. März 2016 eine Neuausrichtung der Zentralstelle inklusive des Controllings im BMLVS zur Umsetzung angeordnet worden.*

- 18.4** Der RH entgegnete dem BMLVS, dass die genannte Weisung keine Hinweise auf eine Verwendung des Budgetcontrollings über die Liquiditätssteuerung hinaus enthielt. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Mittelfristplanung im Personalbereich

- 19.1** (1) Die Personalstandsziele der Bundesregierung waren im Personalplan, einer Anlage zum jährlichen BFG, verbindlich vorgegeben. Der Personalplan gab an, in welcher Anzahl und in welchen Qualitäten Personalkapazitäten innerhalb eines Finanzjahres maximal zur Verfügung standen. Für jede beim Bund beschäftigte Person musste grundsätzlich eine entsprechende Planstelle⁴⁹ im Personalplan vorgesehen sein.⁵⁰

Im Rahmen der mittelfristigen Haushaltsplanung legte das BFRG die Grundzüge des Personalplans auf Ebene der Untergliederungen⁵¹ mit verbindlichen Obergrenzen der zulässigen VBÄ für jeweils vier folgende Finanzjahre fest.

Eine zusätzliche, unter den Werten der gesetzlichen Personalstandsgrenzen liegende Vorgabe für die Ressorts waren die VBÄ-Zielwerte, welche die Bundesregierung jährlich festlegte und die jeweils zum 31. Dezember unterschritten werden mussten. Das BMLVS unterschritt – bis auf das Jahr 2009⁵² – im gesamten überprüften Zeitraum die

⁴⁹ Eine Planstelle entspricht dem Arbeitsumfang einer vollbeschäftigten Person (VBÄ).

⁵⁰ Davon ausgenommen waren z.B. Lehrlinge, Verwaltungspraktikanten, Ferialpraktikanten, freie Dienstnehmer sowie Soldaten im Präsenz- oder Ausbildungsdienst (vgl. Bericht des RH „Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen“, Reihe Bund 2012/5, TZ 4).

⁵¹ ressortbezogene Mittelverwendungskategorien, z.B. für das BMLVS die Untergliederung 14 „Militärische Angelegenheiten und Sport“

⁵² vgl. Bericht des RH „Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen“, Reihe Bund 2012/5, TZ 4

VBÄ-Ziele und somit auch die gesetzlich vorgegebenen Personalstands-Obergrenzen:

Tabelle 6: Personalstands-Obergrenzen für das BMLVS (inklusive Sport) und Zielerreichung											
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009/2014	2015	2016	2017	2018
	Anzahl ¹						in %	Anzahl ¹			
Personalplan gemäß den Bundesfinanzgesetzen	23.710	23.534	23.291	23.075	22.634	22.116	- 6,72	21.946			
Vorschau laut BFRG ²									21.839	21.688	21.465
VBÄ-Zielwerte ³	23.303	23.107	22.911	22.358	21.861	21.645	- 7,11				
VBÄ-Istwerte ⁴	23.387	23.028	22.359	21.752	21.334	21.223	- 9,25				
Differenz zwischen VBÄ-Ziel und VBÄ-Ist in VBÄ ⁵	+ 84	- 79	- 552	- 606	- 527	- 422					
	in %										
Differenz zwischen VBÄ-Ziel und VBÄ-Ist in % ⁵	+ 0,4	- 0,3	- 2,4	- 2,7	- 2,4	- 2,0					

¹ Planstellen bzw. VBÄ

² BFRG 2015–2018, BGBl. I Nr. 37/2014

³ Bedienstete mit Planstellenbindung

⁴ Werte per 31. Dezember des jeweiligen Jahres

⁵ Vorzeichen (+) stellt eine Überschreitung dar, Vorzeichen (-) eine Unterschreitung

Quellen: Bundesfinanzgesetze; BFRG 2015–2018; BKA; BMLVS

Die Anzahl der Bediensteten mit Planstellenbindung wurde von 2009 (23.387 VBÄ) bis 2014 (21.223 VBÄ) kontinuierlich um insgesamt rd. 9 % reduziert. Die Personalreduktionen resultierten aber überwiegend nicht aus ressortinternen Planungsprozessen, sondern erfolgten primär aufgrund von Vorgaben der Bundesregierung.⁵³

(2) Die Personalauszahlungen des BMLVS⁵⁴ erhöhten sich im gleichen Zeitraum von rd. 1,171 Mrd. EUR (2009) auf rd. 1,265 Mrd. EUR (2014) und somit um rd. 8 % (vgl. TZ 11). Der Umfang der Personalstandsreduktion im BMLVS reichte somit nicht aus, um die Steigerungen bei den Personalauszahlungen auszugleichen.⁵⁵

⁵³ Sofortmaßnahmen wie z.B. ein grundsätzlicher Versetzungs-, Einteilungs- und Nachbesetzungsstopp (vgl. Bericht des RH „Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2015/16, TZ 3)

⁵⁴ Zahlen exklusive Sport

⁵⁵ vgl. Bericht des RH „Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2015/16, TZ 4 und 22

19.2 Der RH hielt fest, dass das BMLVS⁵⁶ im Zeitraum 2009 bis 2014 den gesetzlichen Personalplan bzw. die diesbezüglichen Vorgaben aus dem Bundesfinanzrahmen und – bis auf das Jahr 2009 – auch die jährlichen VBÄ-Ziele der Bundesregierung einhielt. Die Anzahl der Bediensteten mit Planstellenbindung lag unter den vorgegebenen Personalstands-Obergrenzen und wurde von 2009 (23.387 VBÄ) bis 2014 (21.223 VBÄ) um insgesamt rd. 9 % reduziert. Allerdings resultierten die Personaleinsparungen überwiegend nicht aus ressortinternen Planungsprozessen, sondern erfolgten aufgrund von Vorgaben der Bundesregierung aus Gründen der Budgetkonsolidierung.

Der RH vermerkte zudem, dass der Umfang der Personalstandsreduktion im BMLVS nicht ausreichte, um den Anstieg bei den Personalauszahlungen auszugleichen.

Der RH verwies daher erneut auf seine Empfehlung an das BMLVS, weitere Einsparungen – insbesondere im Personalbereich – zu tätigen, um den finanziellen Spielraum für notwendige Investitionen zur Aufgabenerfüllung des Bundesheeres zu erhöhen (vgl. TZ 11).

19.3 *Das BMLVS ergänzte in seiner Stellungnahme bezüglich des Anstiegs der Personalauszahlungen um 8 % bei gleichzeitiger Verminderung des Personalstands um ca. 9 %, dass der Anstieg der Personalauszahlungen fast ausschließlich aus der Einführung der Verrechnung eines Pensionsbeitrags für Beamte in Höhe von 12,55 % ab dem Jahr 2013 resultiere. Im Jahr 2014 seien dafür rd. 87,49 Mio. EUR ausgegeben worden. Werde dieser Betrag von den Personalauszahlungen des Jahres 2014 abgezogen und mit jenen des Jahres 2009 verglichen, ergebe sich im Beobachtungszeitraum eine Erhöhung um lediglich 0,56 %. Die Bezugserhöhungen seien daher in diesem Zeitraum fast vollständig durch Personaleinsparungen kompensiert worden.*

19.4 Der RH entgegnete, dass in diesem Zusammenhang auch auf einen weiteren Aspekt hinzuweisen war, nämlich das Verhältnis zwischen Personal-, Betriebs- und Investitionsaufwand. Dieses hatte sich überproportional in Richtung Personal verlagert (vgl. TZ 11).

Weiters wies der RH darauf hin, dass er in seinem Bericht „Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen; Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Bund 2015/16) empfohlen hatte, den für die jeweilige Aufgabenerfüllung tatsächlich erforderlichen Personalbedarf in den internen Organisationsplänen auszuweisen und den Umfang der Organisationspläne an die VBA-Ziele der Bundesregierung anzupas-

⁵⁶ Zahlen inklusive Sport

sen. Bei der genannten Follow-up-Überprüfung hatte der RH überdies kritisch festgestellt, dass sich mit Jahresende 2014 die Differenz zwischen den Vorgaben der Bundesregierung und den BMLVS-internen Organisationsplänen seit 2010 um 616 VBÄ vergrößert hatte.

Aufgabenevaluierung und Strukturreform

Reorganisationsmaßnahmen im BMLVS

20.1 (1) Die Österreichische Sicherheitsstrategie vom Juli 2013⁵⁷ und die daraus abgeleitete Teilstrategie Verteidigungspolitik vom Oktober 2014⁵⁸ stellen die grundlegenden strategischen Basisdokumente für die Landesverteidigung dar und wiesen u.a. folgende Rahmenvorgaben für das Bundesheer auf:

- Gesamtstärke 55.000 Soldaten (präsenste Kräfte, Miliz, Reservekräfte);
- 12.500 präsenste Kräfte für Katastrophenhilfeinsätze im Inland sowie
- 1.100 Soldaten als Dauerleistung für Auslandseinsätze.

Laut Österreichischer Sicherheitsstrategie waren für das Bundesheer zur Erfüllung der vorgegebenen nationalen und internationalen Aufgaben die dafür notwendigen budgetären, personellen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen sicherzustellen. Eine Konkretisierung des tatsächlichen Budgetbedarfs des Bundesheeres aus den Rahmenvorgaben der Österreichischen Sicherheitsstrategie war laut BMLVS nicht möglich; dies sei erst im Zuge der Detaillierung und Abstimmung der Strategieumsetzung realisierbar.

(2) Basierend auf der Österreichischen Sicherheitsstrategie leitete das BMLVS ab 2011 einen Prozess zur Erarbeitung von Streitkräfteprofilvarianten ein. Ausgangspunkt dieses Planungsprozesses waren Überlegungen zu angestrebten bzw. wünschenswerten Fähigkeiten des Bundesheeres mit dem Zeithorizont 2025 („fähigkeitsbasierter Planungsprozess“ bzw. ÖBH 2025).

Im Rahmen dieses Planungsprozesses führte das BMLVS keine Aufgabenevaluierung bzw. Aufgabenkritik im Hinblick auf weiteren Reformbedarf unter Quantifizierung von Ressourceneinsparungen durch. Die konkret zum Zeitpunkt der Planung zur Verfügung stehenden bzw.

⁵⁷ Kenntnisnahme durch die Bundesregierung am 1. März 2011; Entschließung des Nationalrats am 3. Juli 2013

⁵⁸ Kenntnisnahme durch den Nationalen Sicherheitsrat am 4. November 2014

erwartbaren Ressourcen (Budget bzw. Personal) blieben unberücksichtigt.

(3) Unter Hinweis auf Budgetkürzungen erließ der Generalstab des BMLVS mehrere Weisungen, die ein Bündel verschiedener Einzelmaßnahmen vorsahen (insbesondere Kürzungen bei geplanten Investitionen, zeitliche Verschiebungen bei der Einberufung von Wehrpflichtigen sowie Reduktionen bei Übungen, Auslandseinsätzen, Überstunden und Journaldiensten sowie beim Einsatz von Fahrzeugen und Fluggeräten).

Vereinzelt leitete das BMLVS auch Reorganisationsmaßnahmen ein bzw. nahm Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen vor, insbesondere durch Umstrukturierungen⁵⁹ (inklusive die Restrukturierung der Sanitätsorganisation⁶⁰), die Auflösung von Verbänden⁶¹ und die Schließung von Kasernen bzw. Betriebsgebäuden.⁶² Das BMLVS führte aber keine substanziellen strukturellen Reformmaßnahmen durch, um eine nachhaltige Budgetkonsolidierung zu erzielen.

(4) Im Jänner 2015 beschloss die Bundesregierung im Sinne des Antrags des Bundesministers für Landesverteidigung und Sport, Gerald Klug, das Strukturpaket ÖBH 2018, das zu einer Reduktion der Auszahlungen um 200 Mio. EUR pro Jahr führen sollte. Gleichzeitig beschloss die Bundesregierung eine Sonderfinanzierung in Höhe von 616 Mio. EUR (350 Mio. EUR bis 2019, 266 Mio. EUR als Finanzierungszusage ab 2020) zur Deckung des dringend notwendigen Investitionsbedarfs.⁶³

Das Strukturpaket ÖBH 2018 stellte auf die damaligen einsatzwahrscheinlichsten Aufgaben des Bundesheeres ab. Laut BMLVS sollten die mit dem Strukturpaket geplanten Einsparungen in erster Linie nicht bei der Truppe erfolgen, sondern im Bereich der Führungs-, Ausbildungs-, Logistik-, Nachrichten-, territorialen Unterstützungs- und

⁵⁹ Reduktion der Anzahl der systemisierten Arbeitsplätze in den ressortinternen Organisationsplänen von 2010 (25.957 VBÄ) bis 2014 (25.111 VBÄ) um 846 VBÄ (3 %)

⁶⁰ vgl. den Bericht des RH „Sanitätswesen im Bundesheer – Militärische Planungen“, Reihe Bund 2009/13 sowie den Bericht zur diesbezüglichen Follow-up-Überprüfung, Reihe Bund 2012/3, worin der RH u.a. empfohlen hatte, die Erstellung von Konzepten für die Sanitätsorganisation sowie die Detailplanung und Realisierung der neuen Sanitätsorganisation zügig abzuschließen.

⁶¹ z.B. im Bereich der Luftstreitkräfte: Auflösung der Fliegerabwehrregimenter und Aufstellung von Fliegerabwehrbataillonen, Auflösung der Fliegerhorstkompanie in Graz-Thalerhof

⁶² Schließung von neun Kasernen und Betriebsgebäuden seit 2011 (Stichtag: 27. November 2014)

⁶³ für die Bereiche Luftstreitkräfte, Mobilität und Schutz der Truppe, Umsetzung Wehrdienstreform sowie Stärkung der Miliz

Verwaltungsorganisation. Konkrete Unterlagen oder Planungen legte das BMLVS dem RH weder zum Strukturpaket ÖBH 2018 und zu den damit geplanten Einsparungen, noch hinsichtlich des dringend notwendigen Investitionsbedarfs vor.

20.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass das BMLVS im Rahmen des 2011 eingeleiteten „fähigkeitsbasierten Planungsprozesses“ über angestrebte bzw. wünschenswerte Fähigkeiten des Bundesheeres mit dem Zeithorizont 2025 (ÖBH 2025) keine Aufgabenevaluierung bzw. –kritik im Hinblick auf weiteren Reformbedarf durchgeführt hatte. Insbesondere fehlte eine Analyse des für die Aufgabenerfüllung notwendigen Personalbedarfs und darauf aufbauend ein Reformkonzept für eine Anpassung von Strukturen und Personalständen an den tatsächlichen Bedarf.

(2) Weiters kritisierte der RH, dass das BMLVS trotz der Budgetkürzungen keine substanziellen strukturellen Reformmaßnahmen gesetzt hatte. Die vom BMLVS getroffenen Maßnahmen stellten überwiegend Einzelmaßnahmen mit Einmaleffekten, aber nicht nachhaltig wirksame Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung dar.

(3) Darüber hinaus beanstandete der RH, dass ihm weder zum Strukturpaket ÖBH 2018 und zu den damit geplanten Einsparungen in Höhe von 200 Mio. EUR jährlich, noch hinsichtlich des dringend notwendigen Investitionsbedarfs konkrete Unterlagen oder Planungen des BMLVS vorlagen.

(4) Der RH empfahl dem BMLVS, die Aufgaben und Strukturen des Ressorts im Sinne einer Aufgabenkritik auf prioritäre und nicht-prioritäre Aufgabenstellungen zu analysieren, den noch ausstehenden Reformbedarf abzuleiten und den für die Aufgabenerfüllung notwendigen Personalbedarf entsprechend zu planen.

20.3 *Das BMLVS nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis.*

Verwaltungs-
strukturen

21.1 (1) Der 2011 eingeleitete Planungsprozess im BMLVS über angestrebte bzw. wünschenswerte Fähigkeiten des Bundesheeres (fähigkeitsbasierter Planungsprozess, ÖBH 2025) beschränkte sich zur Gänze auf die Aufgaben und Strukturen der Truppe und betraf damit nicht die Grund-

organisation⁶⁴, wie z.B. die Zentralstelle oder die Territoriale Verwaltung (Militärkommanden).⁶⁵

(2) 2011 begann das BMLVS mit Überlegungen zur Reform der Zentralstellenorganisation, es stellte diese aber aufgrund der prioritären Bearbeitungen zur Wehrdienstreform bald zurück. Entgegen einer Empfehlung des RH aus 2012 wurden die Verwaltungsstrukturen in der Zentralstelle des BMLVS nicht gestrafft⁶⁶, obwohl selbst ressortintern wiederholt beanstandet wurde, dass die Aufbau- und Ablauforganisation der Zentralstelle zu viele Schnittstellen und Parallelstrukturen aufweise, was zu einem erheblichen Ressourcenmehraufwand (doppelte Strukturen bzw. Führungsfunktionen), einer deutlichen Verlängerung der Durchlaufzeiten und zu Reibungsverlusten durch unterschiedliche Ziel- bzw. Erfolgskriterien der beteiligten Organisationseinheiten führe.

- 21.2** Der RH beanstandete, dass die ressortinternen Planungsprozesse nur die Aufgaben und Strukturen der Truppe, nicht jedoch die Grundorganisation wie z.B. die Zentralstelle oder die Territoriale Verwaltung (Militärkommanden) betrafen. Die Verwaltungsstrukturen in der Zentralstelle des BMLVS wurden trotz Mehrgleisigkeiten und Parallelstrukturen in der Aufbau- und Ablauforganisation nicht gestrafft.

Der RH empfahl dem BMLVS, die Verwaltungsstrukturen zu straffen und zu bereinigen, Mehrgleisigkeiten und Parallelstrukturen zu beseitigen und den Personalbedarf für die Verwaltung zu reduzieren.

Weiters empfahl er, militärische Kern- und Verwaltungsaufgaben von allgemeinen Verwaltungsaufgaben organisatorisch zu trennen und die Auslagerung allgemeiner Verwaltungsaufgaben an externe Rechtsträger unter Kosten-Nutzen-Aspekten zu prüfen.⁶⁷

⁶⁴ Die Grundorganisation umfasst insbesondere den Bereich der Zentralstelle mit allen nachgeordneten Dienststellen und Ämtern, die Akademien und Schulen sowie im Bereich der Streitkräfte vor allem die Führungsorganisation und die Territorialverwaltung (Militärkommanden).

⁶⁵ vgl. Bericht des RH „Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2015/16, TZ 2, 15 und 16

⁶⁶ vgl. Bericht des RH „Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen“, Reihe Bund 2012/5, TZ 31. So waren z.B. die Personalangelegenheiten auf sieben Abteilungen in verschiedenen Sektionen aufgeteilt (Personalabteilungen A, B, C und Abteilung Personal Provider in der Sektion I/Zentralektion, Abteilungen Personalführung und Personalmarketing in der Sektion III/Bereitstellung sowie Generalstabsabteilung im Generalstab).

⁶⁷ vgl. dazu z.B. die Empfehlung des RH, den Prozess der Auslagerung der Forst- und Jagdaufgaben des Truppenübungsplatzes Allentsteig an die Österreichische Bundesforste AG wieder aufzugreifen und gleichzeitig das Personal des BMLVS entsprechend zu reduzieren (Bericht des RH „Truppenübungsplatz Allentsteig“, Reihe Bund 2015/13, TZ 3)

21.3 *Das BMLVS wies in seiner Stellungnahme erneut auf die Ministerweisung Nr. 249/2016 hin, mit der eine Neuausrichtung und Verschlan-
kung der Zentralstelle zur Umsetzung angeordnet worden sei. Auf-
gaben, die bisher auf verschiedene Sektionen verteilt gewesen seien,
würden künftig in einer Hand zusammengefasst werden. Erste orga-
nimatorische Änderungen seien bereits mit 1. Oktober 2015 wirksam
geworden.*

21.4 Der RH wies neuerlich auf die Dringlichkeit von Reformmaßnahmen in der Zentralstelle hin. Bereits in seinem Bericht „Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen; Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Bund 2015/16) hatte er kritisiert, dass die im Jahr 2014 im Bereich der Zentralstelle angedachte Reduzierung der VBÄ vorrangig die Verringerung planerischer Sollgrößen (d.h. Streichung freier oder künftig frei werdender Arbeitsplätze aus den Organisationsplänen und Verschiebung von Arbeitsplätzen aus der Zentralstelle in den nachgeordneten Bereich) und nicht die budgetwirksame Reduzierung von Arbeitsplätzen im gesamten Ressort betraf. Bereits damals hatte er empfohlen, Projekte zur Redimensionierung von Verwaltungsstrukturen auf Basis einer umfassenden Aufgabenkritik mit konkreten, quantitativen Personalstandszielen durchzuführen.

22.1 Im Rahmen der 2013 eingeführten Wirkungsorientierung strebte das BMLVS u.a. die Stärkung der Einsatzorganisation (Truppe) durch Verbesserung des Verhältnisses zwischen Truppe und Grundorganisation zugunsten der Truppe an (vgl. TZ 23).⁶⁸

Nach einer Zielvorgabe der Bundesheerreform bzw. des Projekts ÖBH 2010 sollte das Verhältnis für den Personalstand der Truppe und der Grundorganisation bis Ende 2010 bei 1:1 liegen, um eine signifikante Reduktion der Verwaltungsstrukturen zu erreichen.

Laut BMLVS beruhte das Verhältnis von 1:1 auf rein quantitativen Überlegungen hinsichtlich eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Truppe und Grundorganisation. Das BMLVS hatte nicht geprüft, ob auch mit einem geringeren Anteil der Grundorganisation als 50 % der Arbeitsplätze das Auslangen für die Aufgabenerfüllung des Bundesheeres gefunden werden kann.⁶⁹

⁶⁸ Istzustand 2012: 1:1,15; Zielzustand 2015: 1:1,11 (vgl. BFG 2015, BGBl. I Nr. 39/2014)

⁶⁹ vgl. Bericht des RH „Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen“, Reihe Bund 2012/5, TZ 3 sowie die Follow-up-Überprüfung dazu, Reihe Bund 2015/16, TZ 3

Aufgabenevaluierung und Strukturreform

Gemäß den Unterlagen des BMLVS hatte sich das Verhältnis zwischen Truppe und Grundorganisation von März 2011 bis November 2014 von 1:1,4 auf 1:1,18 verbessert; somit versahen ca. 45 % der Bediensteten Dienst in der Einsatzorganisation (Truppe). Das ursprünglich für Ende 2010 angestrebte Verhältnis von 1:1 wurde nicht erreicht.

- 22.2** Der RH hielt kritisch fest, dass das BMLVS zwar zwischen 2011 und 2014 das Verhältnis für den Personalstand der Truppe und der Grundorganisation von 1:1,4 auf 1:1,18 verbessert hatte. Das ursprünglich bereits für Ende 2010 angestrebte Verhältnis von 1:1 zwischen Truppe und Grundorganisation wurde aber noch nicht erreicht.

Weiters beanstandete der RH, dass die konzeptiven Grundlagen für diesen Indikator von 1:1 nicht nachvollziehbar waren, weil das BMLVS nicht geprüft hatte, ob auch mit einem geringeren Anteil der Grundorganisation das Auslangen für die Aufgabenerfüllung des Bundesheeres gefunden werden kann.

Der RH empfahl daher erneut⁷⁰, zu prüfen, ob auch mit einem geringeren Anteil der Grundorganisation als 50 % des Personalstands das Auslangen für die Aufgabenerfüllung des Bundesheeres gefunden werden kann und diesen Entscheidungsprozess nachvollziehbar zu führen.

- 22.3** *Das BMLVS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es sowohl bei laufenden als auch bei zukünftig erforderlichen Organisationsänderungen bestrebt sei, eine weitere Stärkung der Truppe durch effiziente und effektive Verwaltungsstrukturen zu unterstützen. Aufgrund der geänderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen seien mit der Ministerweisung Nr. 249/2016 Anpassungen der Strukturen und Prozesse des Bundesheeres sowie der Zentralstellenorganisation detailliert angeordnet worden.*

Wirkungsorientierung als Planungs- und Steuerungsinstrument

Ziele und Maßnahmen der Wirkungsorientierung

- 23.1** (1) Die Steuerung der öffentlichen Verwaltung erfolgte bis 2013 ausschließlich über die verfügbaren Ressourcen (Budget und Personal). Die Haushaltsrechtsreform 2013 führte auch die wirkungsorientierte Steuerung ein, bei der die mit dem Ressourceneinsatz erzielten Wirkungen im Vordergrund stehen.

⁷⁰ vgl. Bericht des RH „Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationsen; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2015/16, TZ 3

Wesentliches Ziel der Wirkungsorientierung war die transparente Darstellung, welche Wirkungen das Ressort anstrebte und welche Maßnahmen es mit den verfügbaren Ressourcen setzte, um diese Wirkungen zu erreichen. Maximal fünf Wirkungsziele der Ressorts sowie die Maßnahmen zu ihrer Erreichung waren jährlich im Bundesvoranschlag auszuweisen und wurden als Angaben mit indikativem Charakter im Bundesfinanzgesetz für das jeweilige Folgejahr beschlossen. Zum Nachweis der Zielerreichung waren Indikatoren festzulegen.

(2) Von den fünf Wirkungszielen des BMLVS im BFG 2015⁷¹ betrafen vier militärische Angelegenheiten und eines den Sport:

Tabelle 7: Wirkungsziele des BMLVS und Maßnahmen zu ihrer Erreichung	
Wirkungsziele	Maßnahmen
1) Sicherstellung einer angemessenen Reaktionsfähigkeit im Rahmen der militärischen Landesverteidigung auf sich ändernde sicherheitspolitische Verhältnisse unter Gewährleistung der staatlichen Souveränität	<ul style="list-style-type: none"> – Optimierung der Verwaltung und Effizienzsteigerung beim Betrieb im Bundesheer – prioritäre Zuordnung von Ressourcen zu jenen Organisationselementen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit für Einsätze nachgefragt werden – Steigerung von Kooperationen
2) Gewährleistung der unmittelbaren Hilfestellung für die österreichische Bevölkerung im Katastrophenfall und des der Bedrohungslage angepassten Schutzes der kritischen Infrastruktur des Landes	<ul style="list-style-type: none"> – Bereithaltung rasch verfügbarer Kräfte für Katastrophenhilfeeinsätze im Inland sowie zum Schutz der kritischen Infrastruktur und zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung – Verwendung von militärischen Gütern auch für Katastrophenhilfeeinsätze
3) Gewährleistung eines angemessenen solidarischen Beitrags zur internationalen Friedenssicherung, der humanitären Hilfe und der Katastrophenhilfe	<ul style="list-style-type: none"> – Bereithaltung rasch verfügbarer Kräfte für Einsätze zur internationalen Friedenssicherung, Krisenmanagement, der humanitären Hilfe und Katastrophenhilfe
4) Positionierung des BMLVS und des Bundesheeres als attraktiven Dienstgeber für Frauen und Männer sowie Gewährleistung einer effektiven und einsatzorientierten Ausbildung für alle Soldaten und Zivilbediensteten	<ul style="list-style-type: none"> – Personalentwicklungsmaßnahmen auf allen Ebenen und für alle Funktionen, welche die besonderen geschlechter- und diversitätsbezogenen Entwicklungspotenziale und Fähigkeiten sowie die Lebensumstände aller Ressortangehörigen berücksichtigen
5) Aufklärung und Förderung von Maßnahmen zur Steigerung der gesundheitsfördernden Bewegung von Menschen in Österreich sowie Positionierung österreichischer Spitzensportler in der Weltklasse unter Nutzung bestehender und zu entwickelnder Möglichkeiten	<ul style="list-style-type: none"> – strategische Entwicklungskonzepte – Synchronisation von Förder- und Abrechnungsrichtlinien

Quelle: BFG 2015, BGBl. I Nr. 39/2014

⁷¹ BGBl. I Nr. 39/2014

Wirkungsorientierung als Planungs- und Steuerungsinstrument

Die Wirkungsziele des BMLVS für den militärischen Bereich spiegelten die grundsätzlichen Aufgabenstellungen des Bundesheeres⁷² wider (militärische Landesverteidigung⁷³ als Kernaufgabe, Assistenzaufgaben zur Unterstützung ziviler Behörden⁷⁴ sowie Teilnahme an Auslandseinsätzen⁷⁵).

23.2 Der RH hielt fest, dass die Wirkungsziele des BMLVS die grundsätzlichen Aufgabenbereiche des Ressorts abdeckten.

Einsatz der Wirkungsorientierung als Planungs- und Steuerungsinstrument

24.1 (1) Die wirkungsorientierte Steuerung umfasste den gesamten Kreislauf der Planung, Umsetzung und Evaluation der Wirkungen und der Maßnahmen zu ihrer Erreichung, um beurteilen zu können, welche Wirkungsziele festgelegt und inwieweit diese tatsächlich umgesetzt wurden. Die Steuerung sollte dabei primär über Leistungen (Output) und damit angestrebte Wirkungen (Outcome) erfolgen.

Für jedes Wirkungsziel waren Wirkungsindikatoren zu definieren, die zum Nachweis der Zielerreichung dienten. Auf Globalbudgetebene hatten die Ressorts für jede Maßnahme zur Umsetzung der Wirkungsziele Kennzahlen oder Meilensteine festzulegen. Die Kennzahlen sollten quantitative und objektiv messbare Größen sein, die über den Grad des Erfolgs eines Ziels oder einer Maßnahme Auskunft gaben.

(2) Gemäß der Verordnung des BMF über die Angaben zur Wirkungsorientierung aus 2011⁷⁶ durften auf Ebene der Untergliederung⁷⁷ keine „Input-Indikatoren“ – also Kennzahlen, die ein bestimmtes Volumen an eingesetzten Mitteln in einer Prozentzahl oder als Absolutbetrag angeben und mit der Zielerreichung gleichsetzten – festgelegt werden. Input-Indikatoren waren nicht geeignet, über den Grad des Erfolgs eines Ziels oder einer Maßnahme zu informieren, weil sie den Einsatz von Ressourcen beurteilten, aber nicht die Wirkungen der eingesetzten Ressourcen.

⁷² vgl. insbesondere Art. 79 Abs. 2 Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F. sowie § 2 Abs. 1 Wehrgesetz 2001, BGBl. I Nr. 146/2001 i.d.g.F.

⁷³ einschließlich Überwachung und Sicherung des Luftraums zur Erhaltung der Souveränität in der Luft

⁷⁴ Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Inneren sowie Hilfeleistung bei Katastrophenhilfeeinsätzen im Inland

⁷⁵ Beteiligung an internationalen Einsätzen und Übungen

⁷⁶ vgl. § 4 Abs. 6 der Verordnung des BMF über die Angaben zur Wirkungsorientierung vom 29. Juli 2011, BGBl. II Nr. 244/2011

⁷⁷ ressortbezogene Mittelverwendungskategorie, z.B. für das BMLVS die Untergliederung 14 „Militärische Angelegenheiten und Sport“

Das BMLVS hatte im BFG 2015 folgende Kennzahlen zu den Wirkungszielen auf Ebene der Untergliederung 14 („Militärische Angelegenheiten und Sport“) definiert:

Tabelle 8: Kennzahlen zu den Wirkungszielen des BMLVS (exklusive Sport)	
Kennzahlen zu den Maßnahmen des ersten Wirkungsziels	– Stärkung der Einsatzorganisation durch Verbesserung des Verhältnisses zwischen Truppe (z.B. Brigaden) und Grundorganisation ¹ (z.B. Militärkommanden, Ämtern) zugunsten der Truppe (Ist-Zustand 2012: 1:1,15; Ziel-Zustand 2015: 1:1,11)
	– Besetzungsgrade bei den Waffengattungen (Organisationselemente wie z.B. Infanterie, Pioniere) mit hoher Einsatzwahrscheinlichkeit (Ist-Zustand 2012: 72 %; Ziel-Zustand 2015: 75 %)
	– Steigerung der Kooperationsabkommen (Ist-Zustand 2012: 194; Ziel-Zustand 2015: 265)
Kennzahlen zu den Maßnahmen des zweiten Wirkungsziels	– permanent wirksames Alarmierungs- und Aufbietungssystem zur Bereitstellung von Personen für Katastrophenhilfeinsätze im Inland und zum Schutz kritischer Infrastruktur, davon bei Bedarf ein Teil der Personen mit 24-stündiger Marschbereitschaft (Ist-Zustand 2012: 10.800/1.000; Ziel-Zustand 2015: 12.500/1.000)
	– Halten des Anteils des Vermögenswertes von militärischen Gütern im Verhältnis zum Gesamtvermögen, die auch für Katastrophenhilfeinsätze verwendbar sind (Ist-Zustand 2012 aufgrund der Einführung der Vermögensrechnung 2013 nicht verfügbar; Ziel-Zustand 2015: 21 % am Gesamtvermögen)
Kennzahlen zu den Maßnahmen des dritten Wirkungsziels	– permanent wirksames Alarmierungs- und Aufbietungssystem zur Bereitstellung von Soldaten im Rahmen von Einsätzen im Ausland (Ist-Zustand 2012: 1.400 eingesetzte Soldaten im Ausland; Ziel-Zustand 2015: mindestens 1.100)
	– Bereitstellung von Soldaten für die Beteiligung an der Vorbereitung und Durchführung europäischer Auslandseinsätze im Rahmen der EU-Battlegroup ² 2016-2 (Ist-Zustand 2012: österreichische Beteiligung bei der EU angemeldet; Ziel-Zustand 2015: österreichisches Kontingent für Einsatz bereitgestellt)
Kennzahlen zu den Maßnahmen des vierten Wirkungsziels	– Anteil von Frauen in Führungspositionen (Ist-Zustand 2011: A1/4-6: 6,6 %; A2/5-8: 10,1 %; A3/5-8: 9,2 %; Ziel-Zustand 2015: A1/4-6: 8 %; A2/5-8: 12 %; A3/5-8: 10 %)
	– Akkreditierung gemäß dem Hochschulqualitätssicherungsgesetz zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit der Offiziersausbildung im tertiären Bildungssystem (Ist-Zustand 2012: 2 befristete Akkreditierungen; Ziel-Zustand 2015: 2 befristete Akkreditierungen)
	– Grad der Zufriedenheit mit der Umsetzung der Reform des Wehrdienstes (Ist-Zustand 2012 nicht verfügbar; Ziel-Zustand 2015: 2,5)

¹ Die Grundorganisation umfasst insbesondere den Bereich der Zentralstelle mit allen nachgeordneten Dienststellen und Ämtern, die Akademien und Schulen sowie im Bereich der Streitkräfte vor allem die Führungsorganisation und die Territorialverwaltung (Militärkommanden).

² Eine EU-Battlegroup oder EU-Kampfgruppe ist eine für jeweils ein halbes Jahr aufgestellte militärische Formation der Krisenreaktionskräfte der EU in hoher Verfügbarkeit.

Quelle: BFG 2015, BGBl. I Nr. 39/2014

Die Kennzahlen des BMLVS stellten überwiegend auf interne – vorwiegend personelle – Ressourcen des BMLVS ab und waren somit inputorientiert (z.B. Anzahl an eingesetzten Soldaten im Ausland).

Wirkungsorientierung als Planungs- und Steuerungsinstrument

(3) Das BKA, das als ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle für die Qualitätssicherung zu den Angaben der Ressorts zuständig war,⁷⁸ hatte zu den Angaben des BMLVS zur Wirkungsorientierung angemerkt, dass die Weiterentwicklung der Kennzahlen ein künftiger Schwerpunkt sein werde. Demnach wäre künftig zu prüfen, inwieweit die Kennzahlen in Bezug auf die angestrebten Wirkungsziele aussagekräftig und welche weiteren Kennzahlen für die Steuerung von Relevanz seien.

Weiters hatte das BKA auf die Möglichkeit hingewiesen, sich bei inhaltlichen Überschneidungen mit anderen Ressorts (z.B. mit dem BMEIA hinsichtlich der Außen- und Sicherheitspolitik) abzustimmen, um die Wirkungsorientierung als gesamtstaatliches Steuerungsinstrument zu nutzen.

- 24.2** Der RH wies darauf hin, dass die Kennzahlen zu den Wirkungszielen des BMLVS auf Ebene der Untergliederung überwiegend inputorientiert und damit für den vorgesehenen Zweck einer wirkungsorientierten Steuerung nur teilweise geeignet waren, weil sie auf den Einsatz von Ressourcen abstellten und nicht auf die Wirkungen, die mit den eingesetzten Ressourcen erreicht werden sollten.

Der RH empfahl dem BMLVS, die Kennzahlen zu den angestrebten Wirkungszielen weiterzuentwickeln und aussagekräftige bzw. für eine wirkungsorientierte Steuerung geeignete Kennzahlen festzulegen. Bei inhaltlichen Überschneidungen mit anderen Ressorts sollte eine Abstimmung der Wirkungsangaben erfolgen.

- 24.3** *Das BMLVS sah die Empfehlung des RH mit Verweis auf den Bundesvoranschlag 2016 als verwirklicht an. Insbesondere bei Einsätzen im In- und Ausland würde die Festlegung von Wirkungen aber eine schwierige Herausforderung darstellen.*

- 24.4** Der RH machte darauf aufmerksam, dass auch der Bundesvoranschlag 2016 teilweise inputorientierte Kennzahlen des BMLVS aufwies (z.B. Summe der im Ausland eingesetzten Soldaten).

Er hielt daher seine Empfehlung an das BMLVS aufrecht, die Kennzahlen zu den angestrebten Wirkungszielen weiterzuentwickeln. Bei inhaltlichen Überschneidungen mit anderen Ressorts (z.B. mit dem BMEIA und dem BMI bei Einsätzen im In- und Ausland) sollte eine Abstimmung der Wirkungsangaben erfolgen.

⁷⁸ vgl. § 68 Bundeshaushaltsgesetz 2013, BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.

Ergebnis- und
Ressourcenverant-
wortung

25.1 Im Sinne der wirkungsorientierten Haushaltsführung sah die Haushaltsrechtsreform 2013 eine stärkere Zusammenführung der Strukturen der materiellen Aufgabenerfüllung (Ergebnisverantwortung) mit der Haushalts- und Personalverwaltung (Ressourcenverantwortung), auch in organisatorischer und personeller Hinsicht, vor. Auszahlungen wären demnach grundsätzlich jenem Detailbudget⁷⁹ zuzuordnen, in dem die Ressourcen genutzt werden, unabhängig davon, wie der Zahlungsvollzug oder die Administration der Ressourcen organisiert ist (Prinzip des Ressourcenverbrauchs).

Der Leiter einer haushaltsführenden Stelle sollte daher für sämtliche Ergebnisse des Budgetvollzugs in seinem Zuständigkeitsbereich verantwortlich sein und mit dem Dienststellenleiter, der die Ergebnis- und Ressourcenverantwortung inne hat, ident sein.

Aus den Verantwortlichkeiten in der Budgetstruktur des BMLVS ergaben sich Einschränkungen bei der Wahrnehmung der Ergebnisverantwortung, z.B. im Bereich der Einsatzvorbereitung: Der Kommandant der Streitkräfte (Leiter einer haushaltsführenden Stelle) trug u.a. die Leistungsverantwortung für die Einsatzvorbereitung. Ein wesentlicher Teil der erforderlichen finanziellen Ressourcen (z.B. für Transport, Instandsetzung, Ersatzteilbeschaffungen etc.) wurde aber von einer anderen haushaltsführenden Stelle (Kommando Einsatzunterstützung) bewirtschaftet. Die Voraussetzungen für eine wirkungsorientierte Haushaltsführung waren daher nicht erfüllt, weil die Verantwortung für die Ressourcen von der Leistungsverantwortung für die Einsatzvorbereitung getrennt war.

25.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass sich aus den Verantwortlichkeiten in der Budgetstruktur des BMLVS Einschränkungen bei der Wahrnehmung der Ergebnisverantwortung ergaben (z.B. im Bereich der Einsatzvorbereitung): Die Leistungsverantwortung und die Ressourcenverantwortung waren organisatorisch getrennt und unterschiedlichen haushaltsführenden Stellen im BMLVS zugeordnet. Die Voraussetzungen für eine wirkungsorientierte Haushaltsführung waren in diesen Bereichen somit nicht erfüllt.

Der RH empfahl dem BMLVS, bei der Zuordnung von Verantwortlichkeiten in der Budgetstruktur sicherzustellen, die Ergebnisverantwortung und die Ressourcenverantwortung im Sinne einer wirkungsorientierten Haushaltsführung organisatorisch abzustimmen und zusammenzuführen.

⁷⁹ Die Gesamtbudgets der Ressorts sind infolge der Haushaltsrechtsreform seit 2013 in sogenannte „Globalbudgets“ und diese wiederum in „Detailbudgets“ untergliedert. Detailbudgets sind jeweils einer haushaltsführenden Stelle zuzuweisen, um die budgetäre Verantwortlichkeit klar zu delegieren.

Wirkungsorientierung als Planungs- und Steuerungsinstrument

25.3 *Das BMLVS versicherte in seiner Stellungnahme, dass es die möglichste Zusammenführung von Leistungs- und Ressourcenverantwortung unter Beachtung der in Art. 51 Abs. 8 B-VG festgelegten Gebungsgrundsätze anstrebe⁸⁰.*

Wirkungscontrolling

26.1 (1) Zur Erreichung der Ziele der Haushaltsführung und zur Einhaltung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlag wurden ein ressortübergreifendes Wirkungscontrolling beim BKA und ein internes Wirkungscontrolling bei den einzelnen Ressorts eingerichtet.⁸¹

(2) Im BMLVS umfasste das Berichtswesen zum internen Wirkungscontrolling gemäß einer ressortinternen Richtlinie aus 2013 u.a. die Berichte der haushaltsführenden Stellen über die Umsetzung ihrer Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne sowie einen Gesamtbericht über das Ressort.

Im Wirkungscontrolling-Bericht einer haushaltsführenden Stelle (Streitkräfteführungskommando) zum Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan⁸² für die Jahre 2013 bis 2016 wurde aufgezeigt, dass mehrere Kennzahlen inhaltlich bzw. mangels valider Daten nicht geeignet waren. Dennoch wurden diese Kennzahlen in den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan für die Jahre 2014 bis 2017 wieder übernommen.

26.2 Der RH beanstandete, dass Kennzahlen in den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan einer haushaltsführenden Stelle (Streitkräfteführungskommando) des BMLVS für die Jahre 2014 bis 2017 aufgenommen wurden, obwohl ressortintern aufgezeigt wurde, dass mehrere Kennzahlen inhaltlich bzw. mangels valider Daten nicht geeignet waren.

Der RH empfahl dem BMLVS, bei der Vereinbarung von Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen sicherzustellen, dass aussagekräftige und steuerungsrelevante Kennzahlen definiert werden.

⁸⁰ Art. 51 Abs. 8 B-VG lautet: „Bei der Haushaltsführung des Bundes sind die Grundsätze der Wirkungsorientierung insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, der Transparenz, der Effizienz und der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes zu beachten.“

⁸¹ vgl. § 68 Bundeshaushaltsgesetz 2013, BGBl. I Nr. 139/2009

⁸² Der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan ist ein verwaltungsinternes Steuerungsinstrument, das zur Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltung dient und für jede haushaltsführende Stelle jeweils für den Zeitraum des geltenden BFRG zu erstellen ist. Er legt die Schwerpunkte des Bundesvoranschlags auf einzelne Verwaltungseinheiten (z.B. Sektionen eines Ministeriums, nachgeordnete Dienststellen) um und bildet den Arbeitsplan der haushaltsführenden Stelle für die nächsten vier Jahre mit Angaben über die finanziellen und personellen Ressourcen, die angestrebten Ziele und die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen und Leistungen ab.

26.3 Laut Stellungnahme sei das BMLVS um die Entwicklung aussagekräftiger und steuerungsrelevanter Kennzahlen bemüht. Im Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan für die Jahre 2015 bis 2018 seien die Ziele, Maßnahmen und Indikatoren optimiert worden.

Kosten- und Leistungsrechnung als Planungs- und Steuerungsinstrument

Einrichtung der Kosten- und Leistungsrechnung im BMLVS

27.1 Das BMLVS stellte seine Kosten- und Leistungsrechnung im Zuge der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform im Jänner 2013 flächendeckend von einem ressortintern verwendeten IT-System auf das bundesweit verwendete IT-System für das Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes um.

Unterste Kostenstellenebene waren Organisationseinheiten, die über eigene Truppennummern im ressortinternen Organisationsplan abgebildet waren, z.B. Abteilungen in der Zentralstelle des BMLVS, aber auch die Heereslogistikzentren im Kommando Einsatzunterstützung.

In einzelnen Bereichen des BMLVS erwies sich diese Untergliederung als nicht ausreichend. So lag z.B. keine weitere Untergliederung der Kostenstellen für die Heereslogistikzentren auf ihre Kernbereiche (insbesondere Werkstätten und Lager) vor. Daher war es dem BMLVS z.B. nicht möglich, für einzelne Werkstätten oder Lager vergleichende Analysen – etwa im Sinne eines Benchmarkings – durchzuführen, um allfälliges Optimierungspotenzial im Materialerhaltungs- und Lagerbereich auf Basis betriebswirtschaftlicher Daten ableiten und steuernd eingreifen zu können. Das BMLVS startete deshalb im Jänner 2015 ein Projekt, um Kosteninformationen auf Ebene der Werkstätten und damit die Bildung von Kostensätzen in diesen Bereichen zu ermöglichen.

Laut BMLVS fehlten wegen mangelnder Kosten- und Datentransparenz in weiteren Organisationseinheiten betriebswirtschaftliche Informationen für eine effiziente und effektive Steuerung, z.B. in Heeresspitälern hinsichtlich der Kosten von Ambulanzen, Abteilungen und Untersuchungen sowie in Munitionsanstalten hinsichtlich der Kosten der Lagerung, Delaborierung (Zerlegung) und Vernichtung von Munition.⁸³

⁸³ Der RH hatte in der Vergangenheit wiederholt auf Verbesserungspotenzial bei der Ausgestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung im BMLVS hingewiesen (vgl. die Berichte des RH zur Follow-up-Überprüfung „Sanitätswesen im Bundesheer“, Reihe Bund 2012/3, TZ 10 sowie zum „Truppenübungsplatz Allentsteig“, Reihe Bund 2015/13, TZ 10 und 22).

Kosten- und Leistungsrechnung als Planungs- und Steuerungsinstrument

27.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Kostenstellen in einzelnen Bereichen des BMLVS nicht ausreichend untergliedert waren, um allfälliges Optimierungspotenzial für Kernbereiche dieser Organisationseinheiten auf Basis betriebswirtschaftlicher Informationen ableiten und steuernd eingreifen zu können (z.B. bei den Heereslogistikzentren hinsichtlich der Werkstätten und Lager).

Der RH empfahl dem BMLVS, bei der Gestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung und bei der Festlegung von Kostenstellen sicherzustellen, dass ausreichend differenzierte betriebswirtschaftliche Informationen für Steuerungs- und Optimierungszwecke unter Kosten-Nutzen-Aspekten ableitbar sind.

27.3 *Das BMLVS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es ein Projekt eingerichtet habe, um detaillierte Informationen für Steuerungs- und Optimierungszwecke im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung zu generieren. Dieses Projekt laufe bis Dezember 2016 und werde anschließend evaluiert.*

Verknüpfung der Kosten- und Leistungsrechnung mit der wirkungsorientierten Steuerung

28.1 Aufgabe der Kosten- und Leistungsrechnung ist es, Aussagen über die Kosten- und Leistungsstruktur, die Kostentransparenz, die interne und externe Leistungserbringung sowie über die Wirtschaftlichkeit von Leistungen zu treffen.

Im Sinne der Haushaltsrechtsreform 2013 hatte die Kosten- und Leistungsrechnung zudem eine wirkungsorientierte Veranschlagung und Haushaltsführung sowie eine ergebnisorientierte Steuerung der haushaltsführenden Stellen zu unterstützen, um die Ressourcen- und die Wirkungssteuerung konsequent zu verbinden. Laut Bundeshaushaltsverordnung 2013 waren Leistungen so zu definieren, dass ein Zusammenhang mit den Angaben zur Wirkungsorientierung sowie mit den im Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan angeführten Maßnahmen und Leistungen hergestellt werden konnte.⁸⁴

Vor der Betriebsaufnahme des Rechnungssystems hatten die Ressorts dem BMF ein Kosten- und Leistungsrechnungshandbuch für die Freigabe vorzulegen.⁸⁵ Das Handbuch diente der Dokumentation der ordnungskonformen Ausgestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung und stellte die Handlungsanleitung für den operativen Betrieb dar.

⁸⁴ vgl. § 93 Bundeshaushaltsverordnung 2013, BGBl. II Nr. 266/2010 i.d.g.F.

⁸⁵ vgl. § 97 Abs. 1 Bundeshaushaltsverordnung 2013, BGBl. II Nr. 266/2010 i.d.g.F.

Das BMF hielt im Jahr 2014 zum Entwurf eines entsprechenden Handbuchs des BMLVS fest, dass die Leistungen der Kosten- und Leistungsrechnung mit den Maßnahmen der wirkungsorientierten Steuerung nicht verknüpft waren und dass das Handbuch somit den Bestimmungen der Bundeshaushaltsverordnung 2013 nicht entsprach. Das Handbuch war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht freigegeben.

- 28.2** Der RH verwies kritisch auf die fehlende Verknüpfung der Leistungen der Kosten- und Leistungsrechnung mit dem System der wirkungsorientierten Steuerung im BMLVS. Dadurch war die angestrebte Verbindung der Ressourcen- mit der Wirkungssteuerung im Sinne der Haushaltsrechtsreform 2013 nicht umgesetzt.

Er empfahl dem BMLVS, die Leistungen der Kosten- und Leistungsrechnung gemäß Bundeshaushaltsverordnung 2013 so zu definieren, dass ein Zusammenhang mit den Angaben zur Wirkungsorientierung sowie mit den im Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan angeführten Maßnahmen und Leistungen hergestellt werden kann.

- 28.3** *Laut Stellungnahme des BMLVS seien die im Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan angeführten Maßnahmen und Leistungen mit den Daten aus der Bundes-Kosten- und Leistungsrechnung teilweise abgedeckt. Das BMLVS sei jedoch bemüht, die Kosten- und Leistungsrechnung zu optimieren.*

Schlussempfehlungen

- 29** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMF

(1) Der Bundesfinanzrahmen wäre auf realistischen und mit den betroffenen Ressorts ausverhandelten Grundlagen zu erstellen. (TZ 3, 4)

(2) Es wäre sicherzustellen, dass die Verpflichtungen des Bundes für künftige Personalaufwendungen im Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes entsprechend dem Bundeshaushaltsgesetz 2013 als Vorbelastungen erfasst werden. (TZ 13)

Schlussempfehlungen

BMF und BMLVS

(3) Eine Regelung im Bundeshaushaltsgesetz 2013 wäre zu initiieren, um in der quartalsmäßigen Berichterstattung an den Nationalrat über Vorbelastungen sämtliche bestehenden Vorbelastungen und genehmigten Vorhaben mit Vorbelastungen für die einzelnen Globalbudgets sowie die Verteilung für fünf Jahre darzustellen. (TZ 16)

(4) Bei der Erstellung des Bundesfinanzrahmens wären weiterhin Einsparungspotenziale aus der Umsetzung von Reformvorhaben zu berücksichtigen, diese aber – entgegen der bisherigen Gepflogenheit – hinsichtlich der Höhe und des Zeitrahmens gemeinsam zu akkordieren. (TZ 3)

(5) Ein Maßnahmenpaket mit konkreten Auszahlungskürzungen wäre auszuarbeiten und auf dieser Grundlage der Finanzrahmen zu erstellen, um eine weitgehende Planungssicherheit für die Haushaltsplanung und den Budgetvollzug zu erreichen. (TZ 4, 5)

(6) Die mittelfristige Haushaltsplanung wäre zu schärfen, so dass kurzfristig erforderliche Eingriffe in die Planung nur bei Vorliegen exogener, im Voraus nicht beeinflussbarer Ereignisse notwendig werden. Jedenfalls wäre darauf zu achten, dass Novellierungen des Bundesfinanzrahmengesetzes, die zu einer nachträglichen rückwirkenden Änderung des Finanzrahmens führen, nicht notwendig werden. (TZ 5)

(7) Der Strategiebericht zur Untergliederung 14 wäre hinsichtlich der strategischen Ausrichtung der mittelfristigen Haushaltsführung und des finanziellen Bedarfs weiterzuentwickeln. (TZ 8)

(8) Bei der Erstellung des Bundesfinanzrahmens und der Jahresbudgets wäre die dafür vorgesehene und eingerichtete IT-Applikation PBCT für Planungs-, Budgetierungs- und Controlling-Zwecke weiterzuentwickeln und zu nutzen. (TZ 9)

(9) Im Sinne der Transparenz und Planungssicherheit wäre darauf hinzuwirken, verfügbare Rücklagen in den Strategieberichten zu den Bundesfinanzrahmengesetzen darzustellen. (TZ 12)

(10) Rücklagenentnahmen wären im Sinne des Grundsatzes der Budgetwahrheit in den Bundesfinanzgesetzen zu veranschlagen sowie die unterjährige, nicht veranschlagte Entnahme von Rücklagen auf unvorhergesehene und begründete Anlassfälle zu beschränken. (TZ 12)

BMLVS

(11) Angesichts der dringend notwendigen Konsolidierungserfordernisse im Bundeshaushalt wären verstärkt auszahlungsreduzierende Maßnahmen zu setzen, um die budgetierten Auszahlungsobergrenzen im Bundesfinanzrahmen einzuhalten und eine nachhaltige Stabilisierung der Auszahlungen zu erzielen. (TZ 10)

(12) Weitere Einsparungen – insbesondere im Personalbereich – wären zu tätigen, um den finanziellen Spielraum für notwendige Investitionen zur Aufgabenerfüllung des Bundesheeres zu erhöhen und ein international vergleichbares Verhältnis zwischen Personal-, Betriebs- und Investitionsaufwand zu erreichen. (TZ 11, 19)

(13) Es wäre sicherzustellen, dass die mit Bau- und Fertigungsaufträgen verbundenen Vorbelastungen künftiger Finanzjahre vollständig im Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes erfasst und ausgewiesen werden. (TZ 15)

(14) Die budgetmäßig relevanten Ergebnisse der Planungskonferenzen für die Programmplanung im BMLVS wären nachvollziehbar zu dokumentieren und die den einzelnen Teilprogrammen zugewiesenen Finanzmittel zusammenfassend darzustellen und vorzugeben. (TZ 17)

(15) Im Vollzugsprogramm für Rüstungsprojekte wäre eine eindeutige Prioritätenreihung vorzunehmen und zu dokumentieren, um unklare Realisierungszeiträume und Mängel infolge einer unzureichenden Bedarfsdeckung zu vermeiden. (TZ 17)

(16) Das Budgetcontrolling wäre nicht nur für die unterjährige Liquiditätssteuerung, sondern auch als Steuerungsinstrument für die vorausschauende Haushaltsplanung und somit auch für die Finanzrahmenplanung einzusetzen. (TZ 18)

(17) Die Aufgaben und Strukturen des BMLVS wären im Sinne einer Aufgabenkritik auf prioritäre und nicht-prioritäre Aufgabenstellungen zu analysieren, der noch ausstehende Reformbedarf abzuleiten und der für die Aufgabenerfüllung notwendige Personalbedarf entsprechend zu planen. (TZ 20)

(18) Die Verwaltungsstrukturen des BMLVS wären zu straffen und zu bereinigen, Mehrgleisigkeiten und Parallelstrukturen zu beseitigen und der Personalbedarf für die Verwaltung zu reduzieren. (TZ 21)

Schlussempfehlungen

(19) Militärische Kern- und Verwaltungsaufgaben wären von allgemeinen Verwaltungsaufgaben organisatorisch zu trennen. Die Auslagerung allgemeiner Verwaltungsaufgaben an externe Rechtsträger wäre unter Kosten-Nutzen-Aspekten zu prüfen. (TZ 21)

(20) Es wäre zu prüfen, ob auch mit einem geringeren Anteil der Grundorganisation als 50 % des Personalstands das Auslangen für die Aufgabenerfüllung des Bundesheeres gefunden werden kann; dieser Entscheidungsprozess wäre nachvollziehbar zu führen. (TZ 22)

(21) Die Kennzahlen zu den angestrebten Wirkungszielen wären weiterzuentwickeln und aussagekräftige bzw. für eine wirkungsorientierte Steuerung geeignete Kennzahlen festzulegen. Bei inhaltlichen Überschneidungen mit anderen Ressorts sollte eine Abstimmung der Wirkungsangaben erfolgen. (TZ 24)

(22) Bei der Zuordnung von Verantwortlichkeiten in der Budgetstruktur wäre sicherzustellen, die Ergebnisverantwortung und die Ressourcenverantwortung im Sinne einer wirkungsorientierten Haushaltsführung organisatorisch abzustimmen und zusammenzuführen. (TZ 25)

(23) Bei der Vereinbarung von Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen wäre sicherzustellen, dass aussagekräftige und steuerungsrelevante Kennzahlen definiert werden. (TZ 26)

(24) Bei der Gestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung und bei der Festlegung von Kostenstellen wäre sicherzustellen, dass ausreichend differenzierte betriebswirtschaftliche Informationen für Steuerungs- und Optimierungszwecke unter Kosten-Nutzen-Aspekten ableitbar sind. (TZ 27)

(25) Die Leistungen der Kosten- und Leistungsrechnung wären gemäß Bundeshaushaltsverordnung 2013 so zu definieren, dass ein Zusammenhang mit den Angaben zur Wirkungsorientierung sowie mit den im Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan angeführten Maßnahmen und Leistungen hergestellt werden kann. (TZ 28)