



# ÖHw

## Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

Welche neuen Verfassungsgrundlagen sollen für die Haushaltsführung des Bundes geschaffen werden?

Wie wirken Zielvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung?

Welcher Zusammenhang besteht zwischen Gemeindeausgaben und Gemeindegröße – am Beispiel von Gesundheits- und Sozialwesen?

Wie wird die verfassungsmäßig gebotene Gesetzesevaluation in der Schweiz praktiziert?

Die Einkommenserhebung – ein ungeliebtes Kind der öffentlichen Finanzkontrolle!

und andere Themen.

# Ziele und Umsetzung der Haushaltsrechtsreform des Bundes

Von Sektionschef Univ.-Doz. Dr. Gerhard Steger (Wien)<sup>1)</sup>



*In ÖHW 1-2/2007 hat der Verfasser bereits die Grundzüge der Haushaltsrechtsreform des Bundes vorgestellt. Auf diesen Beitrag darf daher, was die einzelnen Reformelemente betrifft, verwiesen werden. Vorliegend wird die mittlerweile (im Dezember 2007) vom Parlament beschlossene Reform aus einer anderen Perspektive dargestellt: Es geht weniger um die Beschreibung der Reformelemente selbst als vielmehr um den Zweck der Reform, um die sie inspirierende Philosophie, um ihre Stoßrichtung.*

## 1. Zur Ausgangslage

Ausgangspunkt der Haushaltsrechtsreform sind die erheblichen Steuerungsprobleme, vor denen das Bundesbudget (und wohl nicht nur dieses) steht:

- Derzeit ist das Budget völlig inputlastig. Im Zentrum steht die Zuteilung von Geld und Personal an die haushaltsleitenden Organe. Der Zusammenhang zu Wirkungen und Leistungen, die mit diesen Ressourcen erbracht werden sollen, wird nicht systematisch hergestellt. Damit ermangelt es dem Budget an Steuerungsfähigkeit, an der nötigen Ausrichtung an deklarierten politischen Prioritäten (und Posterioritäten). Ebenso mangelt es – in weiterer Folge – an klaren Indikatoren, die nachprüfbar darüber Auskunft geben sollen, ob die postulierten Ziele tatsächlich erreicht worden sind oder eben nicht.
- Die Kameralistik gibt nicht ausreichend darüber Auskunft, wie es um die Staatsfinanzen tatsächlich bestellt ist. Die getreuliche Darstellung der finanziellen Lage des Bundes ist auf dieser Grundlage nicht möglich.
- Die nötige Budgetdisziplin wird von den „Budgetspielregeln“ zu wenig unterstützt, es fehlt eine verbindliche mittelfristige Ausgabendeckelung.
- Zugleich haben die Ressorts zu wenig Flexibilität bei der Mittelverwendung im Rahmen solcher Ausgabenobergrenzen. Damit werden unerwünschte Verwendungen öffentlicher Mittel in Kauf genommen (z. B. das berühmte „Dezemberfieber“).
- Die Fülle der budgetären Einzelinformationen vernebelt den erforderlichen Fokus auf das Wesentliche. Vor lauter Bäumen droht der Wald aus dem Blick zu geraten.

<sup>1)</sup> Erweiterte Fassung des Referates bei der Mitgliederversammlung der Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen vom 14. November 2007.

## 2. Ziele der Haushaltsrechtsreform

Diesen Problemen soll durch die Haushaltsrechtsreform begegnet werden. Daher ergeben sich folgende Ziele:

- *Wirkungen und Leistungen sollen in das Budget integriert werden.* Eine Verbindung zwischen Ergebnissen und Ressourcen ist erforderlich. In diesem Zusammenhang ist die geschlechterspezifische Wirkung des Budgets (Gender Budgeting) ein wesentlicher Aspekt.
- Ein *neues Rechnungswesen* soll die Transparenz verbessern und helfen, effizienter zu steuern.
- *Anreize zur effizienteren Mittelverwendung* (jeder Ressortminister sein eigener Finanzminister) sollen gesetzt werden.
- Die *Planbarkeit* des Budgets soll unter Rücksichtnahme auf die jeweilige Konjunkturentwicklung deutlich verstärkt werden.

Österreich hat den Vorteil, mit seiner Haushaltsrechtsreform vergleichsweise spät zu kommen und kann daher von den Erfahrungen anderer Staaten, ihren Erfolgen und Fehlern lernen. Das eröffnet die Chance, Probleme zu vermeiden, die sich anderswo aufgetan haben, und sich von Erfolgsfaktoren leiten zu lassen. Im Vorfeld der Haushaltsrechtsreform hat das Bundesministerium für Finanzen daher verschiedene ausländische Reform Erfahrungen intensiv studiert und auch einschlägige Reformempfehlungen der OECD und des IMF geprüft. Nicht zuletzt konnte der Bund von eigenen Reformprojekten profitieren: Durch die Pilotprojekte der haushaltsrechtlichen Flexibilisierungsklausel wurden seit 2000 wertvolle Erfahrungen bei der ergebnisorientierten Führung von Dienststellen gemacht.

Die gründliche Vorbereitung der Reform spiegelt sich auch darin wider, dass darüber auf politischer Ebene seit Langem diskutiert wurde: Bereits im Jahr 2004 wurde auf Initiative des BMF eine Arbeitsgruppe bestehend aus allen Parlamentsklubs, dem Rechnungshof, dem BKA-Verfassungsdienst und dem BMF gegründet, in der Schritt für Schritt die Konzeption der Haushaltsrechtsreform behandelt und beurteilt wurde. Dies legte den Boden für die letztendlich erfolgte einstimmige Beschlussfassung der Reform im Parlament.

## 3. Planbarkeit, Disziplin und Flexibilität

Dieser wesentliche Reformaspekt wird dadurch umgesetzt, dass in einem *Finanzrahmen* gesetzliche Ausgabenobergrenzen implementiert werden, die auf hoch aggregierter Ebene (fünf so genannte Rubriken) wirken und für jeweils vier Jahre (rollierend) in die Zukunft festgelegt werden. Es handelt sich um die Rubriken Recht und Sicherheit; Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie; Bildung, Forschung, Kunst und Kultur; Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt; Kassa und Zinsen.

Unterhalb dieser ressortübergreifenden Rubriken befinden sich ressortspezifische Untergliederungen (vergleichbar mit den bisherigen Budgetkapiteln), die

ebenfalls für jeweils vier Jahre im Voraus festgelegt werden, wobei allerdings nur das jeweils nächste Jahr auch verbindlich ist – die übrigen drei Jahre haben indikativen Charakter. Freilich werden diese drei künftigen Jahre, wenn die jeweiligen Ziffern nicht gesetzlich geändert werden, durch Zeitablauf irgendwann auch verbindlich, sodass das gesamte Regelwerk doch bis auf die Ressortebene hinunter eine hohe Bindungswirkung entfaltet.

Während der Großteil der Ausgaben mit nominell fixen Obergrenzen versehen ist, werden *konjunktursensible Ausgaben* sowie solche, die direkt vom Abgabenaufkommen abhängen oder der EU (re)finanziert werden, *variabel* gehalten. Diese Variabilität bemisst sich an geeigneten Parametern. In der Regel wird das bei jenen Ausgaben, die dem Grunde und der Höhe nach eindeutig gesetzlich festgelegt sind und wo daher kein administrativer Gestaltungsspielraum besteht, der Verweis auf die jeweilige Rechtslage sein. In Summe bewirkt diese Vorgangsweise durch Einbeziehung konjunktureller Aspekte jedenfalls einen wichtigen Beitrag zu einer antizyklischen Budgetpolitik.

Innerhalb definierter Ausgabenobergrenzen werden die haushaltsleitenden Organe deutlich *höhere Flexibilität* genießen als bisher. Dies einerseits dadurch, dass – mit technisch erforderlichen Ausnahmen etwa im Bereich der EU-Gebahrung – nicht ausgenützte Mittel grundsätzlich den Ressorts verbleiben und darüber hinaus frei verfügbar sind, also auch für andere Zwecke verwendet werden können als für jene, für welche sie ursprünglich budgetiert waren. Dies stellt eine massive Ausweitung des Spielraums der jeweiligen Ressortleitung dar, die nunmehr ihre politischen Prioritäten budgetär wesentlich leichter umsetzen kann.

Zugleich werden die *Rücklagen* nicht mehr bei ihrer Bildung, sondern erst bei ihrer Auflösung dotiert, womit der Bund Zinskosten spart.

#### 4. Wirkungsorientierung und neues Rechnungswesen

Ab 2013 wird das österreichische Bundesbudget noch deutlich weitreichendere Veränderungen erleben als mit der ersten Etappe der Haushaltsrechtsreform 2009. Ein wesentlicher Grund dafür liegt in der dann erfolgenden *Integration von Wirkungen und Leistungen ins Budget*. Damit soll die sehr problematische Input-Schlagseite des Budgets beseitigt werden. Der interessierten Öffentlichkeit wird es damit möglich, nachzuvollziehen, welche Ergebnisse mit dem Einsatz von Bundesmitteln generiert werden, was wohl ein wesentlicher Schritt in Richtung mehr Transparenz für Bürgerinnen und Bürger darstellt und die Demokratie stärkt. Die Politik wird in die Lage versetzt, gezielter zu steuern, weil nicht mehr nur – auf Kameralistik reduzierte und daher nicht vollständig abgebildete – Ressourcen, sondern auch auf die damit beabsichtigten Wirkungen und Leistungen abgestellt wird.

Diese Integration von Wirkungen und Leistungen in das Budget ist daher ein Herzstück der Haushaltsrechtsreform und in Verbindung mit dem neuen Verfassungsgrundsatz der Wirkungsorientierung ein mächtiger Hebel für die ergebnisorientierte Ausrichtung nicht nur des Budgets, sondern der gesamten Bundesverwaltung.

Abgestützt wird diese neue Budgetausrichtung durch eine *weit reichende Reform des Rechnungswesens*. Wenn auch die Haushaltsrechtsreform lediglich das bislang bestehende zwingende Steuerungsmonopol der Kameralistik beseitigt und das künftige Rechnungswesen nicht im Detail festlegt (was aus systematischen Gründen auch in der Verfassung nichts zu suchen hätte), zeichnet sich mittlerweile doch deutlich ab, dass künftig die *Doppik* im österreichischen Bundeshaushalt Einzug halten wird. Schließlich entspricht sie am besten dem ebenfalls neu aufgenommenen Verfassungsgrundsatz der getreulichen Darstellung der finanziellen Lage, wofür wohl Ergebnis- und Finanzierungsrechnung sowie Bilanz notwendige Bausteine sind. In Verbindung mit dem Einsatz einer *Kosten- und Leistungsrechnung*, die tatsächlich steuerungsrelevant ist, wird das neue Rechnungswesen bessere und steuerungsrelevantere Informationen für Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung sowie für die interessierte Öffentlichkeit liefern.

## 5. Neues Haushaltsrecht und Machtfragen

Im Zuge der Debatte um die Haushaltsrechtsreform wurde immer wieder die Frage aufgeworfen, ob durch die neuen Regelungen das bisher bestehende Machtgefüge innerhalb der Exekutive (v. a. im Verhältnis von Finanzministerium und den anderen Ressorts) einerseits und zwischen Legislative und Exekutive andererseits verändert werden würde. Befürchtungen standen im Raum, das Finanzministerium würde seinen weit reichenden Einfluss noch weiter ausdehnen, das Parlament würde gegenüber der Exekutive an Bedeutung verlieren. Daher soll im Folgenden untersucht werden, inwieweit Veränderungen in der bislang bestehenden Machtverteilung durch das neue Haushaltsrecht hervorgerufen werden oder nicht.

Zuerst gehe ich auf die Frage ein, ob sich im *Verhältnis zwischen dem Finanzministerium und den übrigen haushaltsleitenden Organen* etwas ändert. Letztere werden durch die gesetzlich abgesicherten Ausgabenobergrenzen stärker als bisher der Budgetdisziplin unterworfen, andererseits gewinnen sie innerhalb der Ausgabengrenzen markant an eigenständigem Spielraum. Tatsächlich findet ein Tausch statt: mehr Budgetdisziplin gegen mehr Budgetflexibilität. So besehen wird man kaum fehlgehen, wenn man zum Schluss kommt, dass die haushaltsleitenden Organe unter dem Strich jedenfalls keine Einschränkung ihres Handlungsspielraumes in Kauf nehmen müssen.

Im Zuge der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform erhalten die Ressorts darüber hinaus die Chance, ihre Leistungen im Budget selbst darzustellen, sind freilich aber im Gegenzug dem Parlament und der Öffentlichkeit gegenüber auch für die Erreichung der definierten Wirkungen und Leistungen verantwortlich.

Das Bundesministerium für Finanzen wird – spiegelbildlich zu dem zu den haushaltsleitenden Organen Gesagten – künftig bei budgetären Detailentscheidungen weniger mitreden und insofern Einfluss verlieren, hat aber in den gesetzlichen Ausgabenobergrenzen ein starkes Instrument zur Einhaltung der Budget-

disziplin auf seiner Seite. *Das BMF tauscht mehr Rückhalt auf der budgetären Makro- gegen weniger Macht auf der budgetären Mikroebene.*

Auch der Nationalrat ist unter verschiedenen Aspekten betrachtet unterschiedlich betroffen. Zwar könnte im Umstand, dass nunmehr Rücklagen auch für andere als die ursprünglich budgetären Zwecke verwendet werden können, eine gewisse Einschränkung seiner bisherigen Befugnisse zu Gunsten der Exekutive erblickt werden, andererseits hat das Parlament in der Endphase der Verhandlungen zur Haushaltsrechtsreform nicht unbedeutende *zusätzliche Berichtspflichten* des BMF *an den Nationalrat* herausverhandelt (z. B. vorläufiger Gebarungserfolg, Ausgliederungsbericht, Berichte zum Budgetcontrolling). In der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform wird das Parlament durch die Integration von Wirkungen und Leistungen ins Budget und durch das wesentlich aussagekräftigere Rechnungswesen deutlich mehr steuerungsrelevante Informationen bekommen. Wenn der Nationalrat diese neuen Möglichkeiten tatsächlich nützt, wird wohl unter dem Strich ein Machtzuwachs des Parlaments die Folge sein können.

Damit ist auch schon der für die praktische Bedeutung der Haushaltsrechtsreform entscheidende Punkt angesprochen. Rechtliche Möglichkeiten zu schaffen ist eine Sache, sie zu nutzen, eine andere. Es wird daher darauf ankommen, ob die durchgreifenden Neuerungen des Bundeshaushaltsrechtes<sup>2)</sup> in der Praxis tatsächlich genutzt werden. Es stellt sich die Frage, ob der für die Umsetzung der Reform erforderliche *Kulturwandel sowohl in der Verwaltung als auch in der Politik* stattfindet. Dies wird meines Erachtens sehr davon abhängen, ob Politik und Verwaltung bereit sind, jene Rollen wahrzunehmen, die sie tatsächlich ausfüllen sollten: Die Politik gibt Ziele vor und hält die Verwaltung für deren Umsetzung verantwortlich. Die Verwaltung ist mit dem nötigen operativen Spielraum ausgestattet, um die politischen Vorgaben effizient umsetzen zu können.

<sup>2)</sup> Siehe dazu die vollständige Sammlung der entsprechenden Rechtstexte in: Steger/Pichler: Das neue Haushaltsrecht des Bundes. Textausgabe mit Anmerkungen. Verlag Österreich, Wien 2008