

Gerhard Steger

## Die Haushaltsrechtsreform des Bundes\*

- I. Einleitung
- II. Beginn der Arbeit an der Haushaltsrechtsreform
  - A. Die erste Etappe der Reform
  - B. Die zweite Etappe der Reform
    1. Neue Budgetstruktur und neues Veranschlagungs- und Rechnungssystem
    2. Wirkungsorientierte Veranschlagung
    3. Ergebnisorientierte Steuerung von Dienststellen
- III. Weiteres Procedere und Fazit

**Abstract:** Dieser Artikel beschreibt das wohl weitreichendste, gleichwohl aber von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkte Reformwerk der vergangenen Legislaturperiode. Die Haushaltsrechtsreform des Bundes wird in diesem Text nicht aus juristischer Perspektive kommentiert. Vielmehr versucht der Autor, einen allgemein verständlichen Überblick über das facettenreiche und sehr umfängliche Reformwerk zu geben, das in seinen Details noch immer im Entstehen begriffen ist. Die Grundthese des Autors lautet, dass diese Reform in ihren absehbaren Auswirkungen weit über das Haushaltsrecht selbst hinaus wirkt und zu wesentlichen Veränderungen in der gesamten Bundesverwaltung und in wichtigen anderen Politikbereichen führen könnte. Der Kern der Reform ist gleichsam die Etablierung eines permanent weiter wirkenden Reformmotors, dessen Herz die Wirkungsorientierung darstellt.

**Deskriptoren:** Ausgabenkategorien; Ausgabenobergrenzen (AO); Budgetrecht; Budgetspielregeln; Detailbudget; Dienststellen, haushaltsführende; Ergebnisvoranschlag; Flexibilisierungsklausel, haushaltsrechtliche; Gender budgeting; Gesamtbudget; Globalbudget; Haushaltsrechtsreform; Organ, haushaltsleitendes; Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan (RZLP); Veranschlagung, wirkungsorientierte; Verwaltungsreform; Wirkungsziele.

### I. Einleitung

In den vergangenen Jahren und Jahrzehnten waren Reformen des Haushaltsrechts in westlichen Industriestaaten vielfach an der Tagesordnung.<sup>1)</sup> Die Gründe dafür dürften vor allem folgende sein:

\*) Der Autor dankt stellvertretend für die vielen reformorientierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die im Bundesministerium für Finanzen an der neuen Haushaltssteuerung engagiert arbeiten, *Veronika Meszarits*, *Manfred Claus Lödl* und *Johann Seiwald* nicht nur für zweckdienliche Hinweise zu diesem Text, sondern auch für ihr unermüdliches Vorantreiben der Reform. Die Verantwortung für alle Unzulänglichkeiten dieses Artikels bleibt selbstverständlich dem Autor alleine.

<sup>1)</sup> Den besten Überblick über diese Reformen geben wohl die entsprechenden Publikationen der OECD. Das

- Die in vielen OECD-Staaten bestehenden Budgetprobleme sind ein wesentlicher Treiber für Reformen der „Budgetspielregeln“ und damit des Budgetrechts.
- Eine gegenüber staatlichen Einrichtungen in den letzten Jahrzehnten kritischer gewordene Öffentlichkeit verlangt nach mehr Transparenz.
- Der stets vorhandene, aber durch das bislang Gesagte geförderte Ruf nach mehr Effizienz in der Verwaltung und nach deren Reform betrifft natürlich auch die budgetären Prozesse.
- Das Entstehen neuer konzeptioneller Ansätze (new public management, good governance, public value) übt Einfluss auch auf die Finanz- und Budgetpolitik und damit auf die entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen aus.
- Zunehmende länderübergreifende Kontakte (für Österreich forciert durch die EU-Mitgliedschaft) führen zu Lernprozessen nicht zuletzt in Politik und Verwaltung.
- Last but not least sei auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Verwaltung verwiesen, die Innovationserfordernisse und -potentiale erkennen und zu Reformtreibern werden können. Dies lässt sich gerade am Beispiel des Haushaltsrechtes gut demonstrieren.<sup>2)</sup>

Bei diversen Haushaltsreformen in OECD-Staaten stehen folgende Trends ins Auge:

- Die alleinige Konzentration auf Ressourcen (input) wird durch die Zusammenschau mit den gewünschten Ergebnissen (outcome, output) abgelöst.
- Eine mehrjährige Ausrichtung der Budgetpolitik wird gegenüber einer isolierten Planung eines Finanzjahres nach dem anderen bevorzugt.
- Bei der Budgetierung dominiert top down über bottom up: Budgetäre Vorgaben der Finanzministerien bestimmen den Verhandlungsprozess, Wunschlisten der Fachressorts an das Finanzmi-

„OECD Journal on Budgeting“ ist eine Fundgrube für entsprechende Publikationen. Die OECD publiziert aber auch Sammelbände zu spezifischen Themen im Kontext von Haushaltsrechtsreformen. Siehe etwa: *OECD* (Hrsg), *Performance Budgeting in OECD Countries* (2007).

<sup>2)</sup> Sowohl die haushaltsrechtliche Flexibilisierungsklausel, die in der Folge beschrieben wird, als auch die umfassende Haushaltsrechtsreform des Bundes gehen auf Initiativen aus der Verwaltung selbst zurück.

nisterium spielen mangels Finanzierbarkeit eine weniger große Rolle als früher.

- Im Rechnungswesen wird mehr Wert auf umfassende Informationen zur Haushaltssteuerung gelegt. Damit verliert die Kameralistik gegenüber doppischen Ansätzen an Boden.

Vor diesem Hintergrund hat seit etwa einem Jahrzehnt auch in Österreich eine intensive Diskussion um die Weiterentwicklung des 1986 neu kodifizierten Haushaltsrechts des Bundes und damit in Verbindung auch der übrigen Gebietskörperschaften eingesetzt:

- Mit Beginn der „Sparpakete“ Mitte der neunziger Jahre wurde auch der Top-down-Ansatz im Bund etabliert und bis heute beibehalten.
- Ausgliederungen aus dem Bundshaushalt sollten die Effizienz der jeweiligen Einrichtungen stärken und ihre Wirtschaftlichkeit verbessern.
- Unter der Koordination des BKA wurde der Versuch gestartet, in verschiedenen Verwaltungsbeiräten aussagekräftige Kennzahlen zu entwickeln. Im Haushaltsrecht wurde normiert, dass solche Leistungszahlen auch in die Budgetmaterialien Eingang zu finden hätten.<sup>3)</sup>
- Seit dem Jahr 2000 wurden nicht ausgenützte Ausgabenbeträge bei Aufwendungen des Ermessens (Unterteilung 8) zu 50% des nicht ausgenützten Betrages den Ressorts belassen.<sup>4)</sup> Damit sollte das Ende jeden Jahres vor allem bei dieser Ausgabenkategorie grassierende „Dezemberfieber“<sup>5)</sup> bekämpft werden, indem man für die Ressorts einen Anreiz schuf, auf nicht nötige Anschaffungen zu verzichten.
- Die bedeutendste Reform dieser Jahre war die Einführung der haushaltsrechtlichen Flexibilisierungsklausel. Ihr Zweck bestand darin, neue Modelle der Budgetsteuerung in Pilotversuchen zu erproben und damit Erfahrungen für eine spätere, generelle Reform des Bundshaushaltsrechtes zu machen. Diese Reform, für deren Implementierung nicht nur Änderungen des Bundshaushaltsgesetzes (BHG), sondern sogar Verfassungsbestimmungen nötig waren,<sup>6)</sup> kann wie folgt cha-

<sup>3)</sup> Und zwar in den so genannten Arbeitsbehelf, siehe hierzu § 34 Abs 4 Z 2 BHG.

<sup>4)</sup> § 53 Abs 4 BHG in der bis Ende 2008 geltenden Fassung, in Verbindung mit der entsprechenden bundesfinanzgesetzlichen Bestimmung (für das BFG 2008 siehe dessen Art X Abs 2).

<sup>5)</sup> In diesem Zusammenhang bezieht sich das „Dezemberfieber“ auf das Verhalten der Ressorts, welche die ihnen zugewiesenen Mittel gegen Jahresende auch für nicht unbedingt erforderliche Anschaffungen verausgaben, um nur ja kein Geld übrig zu lassen und damit zu signalisieren, dass man ein zu hohes Budget habe.

<sup>6)</sup> Siehe hierzu die §§ 17a und 17b BHG. Einen guten Überblick zur Flexiklausel geben *Promberger/Greil/Simon*, Pilotprojekt Flexibilisierungsklausel. Ein österreichischer Weg zum New Public Management (2005).

rakterisiert werden: Dienststellen werden im Einvernehmen mit dem Fachressort sowie nach Anhörung des Rechnungshofes ausgewählt. In einer Verordnung im Einvernehmen zwischen BMF und zuständigem Fachressort wird ein über mehrere Jahre fixiertes Budget mit einem eingefrorenen Budgetsaldo festgelegt. Letzterer unterstützt die Budgetkonsolidierung. Im Gegenzug dürfen diese Dienststellen Umschichtungen innerhalb ihres Budgets selbständig vornehmen, solange der Saldo eingehalten wird, und Verbesserungen des Budgetsaldos, die auf ihr eigenes Wirken zurückzuführen sind, behalten. Dabei müssen diese allerdings einen Teil davon für ihre am Erfolg beteiligten Bediensteten verwenden. Zugleich werden für diese Dienststellen Leistungsvorgaben definiert, die auch tatsächlich nachprüfbar sind. Diese Pilotversuche, die bislang in knapp 20 Dienststellen erprobt worden sind, haben durchwegs sehr gute fachliche und finanzielle Ergebnisse erbracht und gezeigt, dass ein entsprechender Kulturwandel auch in der österreichischen Verwaltung erfolgreich gestaltet werden kann. Die Erfahrungen mit der Flexibilisierungsklausel waren eine wesentliche Ermutigung und Hilfestellung bei der Ausarbeitung der nachfolgenden generellen Haushaltsrechtsreform des Bundes.

## II. Beginn der Arbeit an der Haushaltsrechtsreform

Ermutigt durch die überzeugenden Erfahrungen mit der Flexibilisierungsklausel des Bundes sowie durch internationale Beispiele gelungener Haushaltsrechtsreformen begannen in der ersten Hälfte dieses Dezenniums intensive Vorarbeiten in der Budgetsektion des Bundesministeriums für Finanzen zur Ausarbeitung einer generellen Haushaltsrechtsreform. Die entsprechenden internationalen Erfahrungen wurden vor allem im Wege der OECD in Österreich bekannt: Innerhalb der OECD hat sich vor etwa 30 Jahren ein Netzwerk von Senior Budget Officials konstituiert, das aus den Budgetdirektoren der OECD-Staaten bzw deren Vertreterinnen und Vertretern besteht. Die Erfahrungen und Diskussionen in diesem Gremium haben die österreichische Haushaltsrechtsreform wesentlich beeinflusst.

Nach den ursprünglichen Vorstellungen hätte die Haushaltsrechtsreform alle österreichischen Gebietskörperschaften umfassen sollen. Von Beginn an war man sich der Notwendigkeit bewusst, dieses verfassungsändernde Vorhaben so zu gestalten, dass es nicht als parteipolitisches Thema wahrgenommen werden konnte, sondern als ein solches der erforderlichen Modernisierung unseres Staates. Daher wurde im September 2004 eine Arbeitsgruppe aller im Parlament vertretenen Parteien etabliert, die unter der Koordination der Budgetsektion

des BMF an der Konzeption dieser Reform mitarbeitete.

Ausgangspunkt der Reformüberlegungen war es, die evidenten Schwächen der Budgetsteuerung zu adressieren, nämlich die fehlende verbindliche mehrjährige Ausrichtung, die ausschließliche Inputorientierung und damit das Fehlen einer Zusammenschau mit den anzustrebenden Ergebnissen und schließlich das Steuerungsmonopol der Kameeralistik.

Zugleich war klar, dass Österreich mit seiner Haushaltsrechtsreform im Vergleich zu einer Reihe anderer OECD-Staaten relativ spät dran war. Dies wurde als Vorteil gesehen, weil es damit möglich war, die Erfahrungen dieser anderen Staaten zu berücksichtigen und deren Erfolgs- und Misserfolgskriterien ins Kalkül zu ziehen. Es bestand also der Ehrgeiz, nicht nur wenige Elemente möglicher Haushaltsrechtsreformen für Österreich zu übernehmen, sondern ein konsistentes Gesamtmodell zu entwickeln, das an die österreichische Rechts-, Politik- und Verwaltungskultur angepasst und somit tragfähig war. Damit Hand in Hand ging die dann tatsächlich umgesetzte Vorstellung, dass die Reform aus den Erfahrungen der österreichischen Verwaltung und Politik selbst erwachsen und externe Berater nur im unbedingt nötigen Ausmaß herangezogen werden sollten.<sup>7)</sup> Damit sollte ein wesentlicher Beitrag zur Akzeptanz der Reform geleistet werden.

Bald stellte sich heraus, dass ein solches Gesamtmodell so facettenreich war und einen so hohen Umstellungsbedarf generieren würde, dass es ratsam erschien, diese Veränderungen nicht in einem, sondern in zwei Schritten vorzunehmen, um die Reform „verdaulich“ zu gestalten. Auch war klar, dass nicht alle Details für beide Schritte gleichzeitig ausgearbeitet werden sollten, weil im Falle eines Fehlens parlamentarischer Zustimmung das Risiko zu groß war, dass die mit der Ausarbeitung aller Details verbundene massive und jahrelange Müheverlorenen Aufwand gewesen wäre. Es galt somit sicherzustellen, dass der Reformprozess unumkehrbar war.

Als Konsequenz dessen wurde eine Novelle des B-VG entwickelt, die sowohl die erste, als auch die zweite Etappe mit unterschiedlichem In-Kraft-Treten (2009 und 2013) in Stein meißelte und damit die Grundzüge der Reform fest verankerte. Zugleich wurde für die erste, ab 2009 geltende Etappe das BHG weit reichend novelliert, während die zweite Etappe im Detail erst dann ausgearbeitet werden sollte, wenn das Parlament grünes Licht für die

Verfassungsänderung und damit die Unumkehrbarkeit des Reformprozesses gegeben haben würde.

Nachdem ein erster Anlauf zur Gesetzwerdung in der XXII. Gesetzgebungsperiode aufgrund nahender Nationalratswahlen nicht mehr von Erfolg gekrönt war,<sup>8)</sup> gelang es im Dezember 2007, einen einstimmigen Parlamentsbeschluss zur Verabschiedung der Reform herbeizuführen.<sup>9)</sup> Dieser weitgehend von der Öffentlichkeit unbemerkt gebliebene Beschluss wird sich nach Auffassung des Autors zu einem späteren Zeitpunkt als das wesentlichste Reformwerk der letzten Jahrzehnte nicht nur für die Haushaltsführung sondern für die Verwaltungsreform insgesamt erweisen. In weiterer Folge soll begründet werden, warum die Auswirkungen dieser Reform so weit reichend eingeschätzt werden.

Allerdings ist es nicht gelungen, den Großteil des Reformwerkes auch für Länder und Gemeinden verbindlich zu machen. Dieses ursprüngliche Vorhaben konnte aufgrund massiven Widerstandes insbesondere einiger Bundesländer nicht umgesetzt werden. Daher gilt die Haushaltsrechtsreform über weite Strecken nur für den Bund. Es bleibt zu hoffen, dass eine erfolgreiche Implementierung der Reform Länder und Gemeinden in weiterer Folge veranlassen wird, sich dem Reformprozess anzuschließen.

#### A. Die erste Etappe der Reform

Auf verfassungsrechtlicher Ebene traten mit 1. Jänner 2009 folgende Änderungen in Kraft:

Im Art 13 Abs 2 B-VG wird neben der bereits bestehenden Zielbestimmung der „Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes“ eingefügt, dass Bund, Länder und Gemeinden bei ihrer Haushaltsführung „nachhaltig geordnete Haushalte anzustreben“ und ihre Haushaltsführung „im Hinblick auf diese Ziele zu koordinieren“ haben. Die Erläuterungen führen dazu aus, dass nachhaltig geordnete öffentliche Haushalte mit einer unangemessen hohen öffentlichen Verschuldung unvereinbar sind, wobei als Obergrenze für die Verschuldung das entsprechende Maastricht-Kriterium (dieses beträgt im Regelfall bekanntlich 60% des BIP) herangezogen werden sollte.<sup>10)</sup>

Art 13 Abs 3 B-VG normiert das „Gender budgeting“ und zwar wie folgt:

„Bund, Länder und Gemeinden haben bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben.“ Es sind also bei Budgeterstellung und Budgetvollzug geeignete Maßnahmen vorzusehen, die dieser Zielbestimmung Rechnung tragen. Voll umgesetzt werden kann das

<sup>8)</sup> 1331 und 1332 d B XXII. GP.

<sup>9)</sup> 203 und 204 d B XXIII. GP.

<sup>10)</sup> Siehe hierzu die erläuternden Bemerkungen zur Novelle des B-VG in Steger/Pichler, Das neue Haushaltsrecht des Bundes. Textausgabe mit Anmerkungen (2008) 20.

<sup>7)</sup> Die Konzeption der Reform erfolgt durch die Budgetsektion des BMF in Kooperation mit dem Nationalrat, dem Rechnungshof und den Fachressorts. Externe Beratung wird nur in bestimmten Spezialmateriaien eingesetzt, wo entsprechendes Fachwissen zugekauft wird (Rechnungswesen, IT).

Gender budgeting erst im Konnex mit der ab 2013 in Kraft tretenden Wirkungsorientierung, schon davor werden auf Bundesebene entsprechende Pilotvorhaben implementiert, die ab dem Doppelbudget 2009/2010 laufen sollen.

Die beiden eben beschriebenen Neuerungen in Art 13 B-VG sind die einzigen Bestimmungen der Haushaltsrechtsreform, die sich an Bund, Länder und Gemeinden richten. Alle weiteren Bestimmungen adressieren aus bereits genannten Gründen nur den Bund.

Dies trifft auch auf den neu etablierten, mehrjährigen Bundesfinanzrahmen zu, der im Zentrum der ersten Etappe der Haushaltsrechtsreform steht. Im Sinne der Steigerung der Budgetdisziplin werden in Art 51 B-VG „Obergrenzen der vom Nationalrat im jeweiligen Bundesfinanzgesetz zu genehmigenden Mittelverwendungen“ eingeführt. In der ersten Etappe der Haushaltsrechtsreform beziehen sich diese Mittelverwendungen gemäß den diesbezüglich maßgeblichen Bestimmungen des neugefassten BHG (§ 12a) auf Ausgaben, es handelt sich demnach um Ausgabenobergrenzen (AO). Diese werden jeweils für die folgenden vier Finanzjahre rollierend festgelegt. Es wird also jedes Jahr ein neues viertes Finanzjahr dem Bundesfinanzrahmen hinzugefügt, wobei auch die Jahre davor geändert werden können, wenn dies politisch gewünscht ist. Selbstverständlich ist aber das Ziel, die AO des Bundesfinanzrahmens so selten wie möglich zu modifizieren, um einen entsprechenden Druck auf Ausgabendisziplin zu generieren.

Die AO gelten verbindlich auf einer hoch aggregierten Budgetebene, den Rubriken. Es gibt deren fünf, die jeweils ressortübergreifend sind und das Budget gleichsam in die wesentlichen inhaltlichen Bereiche gliedern. Damit soll es möglich sein, auf einfache Art und Weise zu demonstrieren, wofür der Bund in welcher Gewichtung Geld ausgibt. Die fünf Ausgabenkategorien und die davon erfassten haushaltsleitenden Organe<sup>11)</sup> sind folgende:

- Recht und Sicherheit (BMI, BMJ, BMLV, BKA, BMeiA, BMF-Verwaltung, Oberste Organe)
- Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie (BMGFJ, BMSK, Teile des BMF und des BMWA)
- Bildung, Forschung, Kunst und Kultur (BMUKK, BMWF, Forschungsteile des BMWA und BMVIT)
- Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt (Teile des BMWA, des BMVIT und des BMF sowie das BMLFUW)
- Kassa und Zinsen (Teile des BMF)

Für jede dieser Rubriken gilt eine eigene Ausgabenobergrenze vier Jahre im Voraus, die sowohl bei Budgeterstellung als auch im Budgetvollzug nicht

<sup>11)</sup> Gliederung der Ministerien nach dem in der XXIII. GP geltenden Bundesministeriengesetz.

überschritten werden darf.<sup>12)</sup> Diese fünf Ausgabenobergrenzen summieren sich zur Gesamtausgabenobergrenze des Bundeshaushalts. Nicht von den AO erfasst sind die Ausgaben des Ausgleichshaushalts, also die Rückzahlung von Finanzschulden sowie die damit in Verbindung stehenden Währungstauschverträge und schließlich vorübergehend (unterjährig) eingegangene Geldverbindlichkeiten des Bundes zur Kassenstärkung.<sup>13)</sup>

Eine Stufe unterhalb der ressortübergreifenden Rubriken finden sich ressortspezifische Untergliederungen (entsprechen im Wesentlichen den bisherigen Budgetkapiteln). Auch sie sind im Bundesfinanzrahmengesetz vier Jahre im Voraus ausgewiesen, wobei aber nur das jeweils folgende Jahr verbindlich und die übrigen drei Jahre indikativ (dh in den Budgetunterlagen dargestellt, jedoch ohne rechtliche Bindungswirkung) sind. Allerdings wird durch Zeitablauf irgendwann jedes Jahr zum Folgejahr und damit auch auf Untergliederungsebene verbindlich. Sofern daher die AO der Untergliederungen nicht ausdrücklich geändert werden, „wachsen“ sie Jahr für Jahr in eine gesetzliche Bindungswirkung hinein.

Ein Nebenprodukt dieser neuen Budgetgliederung ist ein politpädagogisch wünschenswertes Sichtbarwerden von zersplitterten Kompetenzen und damit von Ansatzpunkten für eine zweckmäßigere Gliederung der Bundesministerien. So finden sich in Rubrik 3 mehrere (nämlich drei) Forschungs-Untergliederungen, die jeweils einem der drei „Big Player“ der österreichischen Forschungsministerien zugeteilt sind: Wissenschafts-, Wirtschafts- und Verkehrsressort.

Nun ist es evident, dass es bestimmte Ausgabenkategorien gibt, die nicht sinnvoll mehrere Jahre im Voraus festgelegt werden können. Das Haushaltsrecht des Bundes sieht für diese Ausgabenkategorien variable AO vor. Diese werden im § 12a Abs 4 BHG exakt definiert. Es handelt sich dabei

- um konjunktursensible Ausgaben: Die automatischen Stabilisatoren sollen tatsächlich wirken können, also soll bei schlechter Wirtschaftslage mehr und bei guter Lage weniger ausgegeben werden;<sup>14)</sup>

<sup>12)</sup> Ausnahmen gibt es für den Verteidigungsfall und für Gefahr im Verzug, siehe Art 51 Abs 6 Z 1 in der bis einschließlich 2012 geltenden Fassung des B-VG, bzw Art 51 Abs 7 Z 1 und 2 in der ab 2013 geltenden Fassung des B-VG; siehe die entsprechenden Gesetzespassagen samt Erläuterungen in *Steger/Pichler* (FN 10).

<sup>13)</sup> Siehe dazu Art 51 Abs 2 B-VG. Von den AO erfasst sind allerdings die Zinszahlungen des Bundes.

<sup>14)</sup> § 12a Abs 4 BHG legt in diesem Zusammenhang ausdrücklich fest, dass die gesetzliche Pensionsversicherung und die gesetzliche Arbeitslosenversicherung zwei Bereiche sind, wo die variablen Ausgabenobergrenzen jedenfalls anzuwenden sind.

- um solche Ausgaben, die von der EU refundiert werden: AO sollen nicht dazu führen, dass für Österreich bestimmtes Geld in der EU-Kasse liegen bleibt, weil es aufgrund von Budgetregeln nicht abgeholt werden kann;
- um Ausgaben, die von der Entwicklung des Abgabenaufkommens direkt abhängig sind (zB Spitalsfinanzierung) und die daher nicht Jahre im Voraus präzise abgeschätzt werden können.
- All dies stellt in Summe einen wirksamen Hebel für Ministerinnen und Minister dar, durch sparsame Gestionierung im eigenen Budgetbereich Spielräume zu erschließen, die für prioritäre Projekte der jeweiligen Ressortleitung genutzt werden können. Dies sollte zur Aufdeckung von budgetären Verbesserungspotentialen führen, die bislang ungenutzt geblieben sind.

Zusammenfassend kann daher zur ersten Etappe der Haushaltsrechtsreform des Bundes festgehalten werden, dass diese eine win-win-Situation für das BMF im Sinne verstärkter Ausgabendisziplin und für die haushaltsleitenden Organe im Sinne von deutlich erhöhter Flexibilität und Planungssicherheit innerhalb der jeweiligen AO bringt.

Der Politik wird durch das neue System nicht verwehrt, einmal getroffene Entscheidungen über AO zu revidieren. Bei gravierenden Ereignissen (man denke an die aktuelle Finanzkrise) wird man sich der Diskussion über gewisse Adaptionen natürlich nicht von vornherein verschließen können. Andererseits verlangt das neue System mehr Begründungsaufwand beim Abgehen von AO im Kontext von budgetären Mittelfristplanungen. In Zukunft ist hierfür eine Novelle zum Bundesfinanzrahmengesetz erforderlich. Damit ist mehr Transparenz für die Öffentlichkeit geschaffen, und es besteht ein Anreiz für die jeweilige Regierung (und Nationalratsmehrheit), nicht bei jeder kleineren Änderung einzelner budgetärer Parameter die Ausgaben zu verändern (in der Regel: zu erhöhen), weil dies kein gutes Licht auf die Budgetdisziplin der Regierung werfen würde. Künftig gibt es also, neben dem im jeweiligen Bundesfinanzgesetz definierten zulässigen Budgetsaldo, zusätzlich verbindliche Ausgabenobergrenzen und damit zwei gesetzlich bindende Schranken für allfällige Versuchungen mangelnder Budgetdisziplin.

Ein weiteres Element der ersten Reformetappe regelt die Verpflichtung des Bundesministers für Finanzen, die Mitglieder der Bundesregierung und die übrigen haushaltsleitenden Organe (und damit auch den Nationalrat) regelmäßig über den Budgetvollzug zu informieren.<sup>17)</sup> Damit wollten die Regierungsmitglieder und der Nationalrat sichergestellt haben, dass im Zuge der Haushaltsrechtsreform auch ein Mehr an Information über den jeweils laufenden Gebarungsvollzug zur Verfügung steht.

### B. Die zweite Etappe der Reform

Bedeutet schon die erste Etappe eine weit reichende Umstellung bei den für den Bund geltenden Haushaltsvorschriften, so geht die zweite Etappe noch entschieden darüber hinaus. Die Veränderungen gehen sogar so weit, dass es als notwendig erachtet wurde, einige Jahre der Vorbereitung verstreichen

Die variablen Ausgaben schwanken nach Parametern, die im Einvernehmen des BMF mit dem zuständigen haushaltsleitenden Organ festgelegt werden. Üblicherweise wird dabei geregelt, dass die Ausgaben so hoch sein können, wie sich dies aufgrund der jeweils exakt ziffernmäßig nachvollziehbaren Umsetzung der jeweiligen Rechtslage ergibt. Daher schwankt die AO der jeweiligen Rubrik des Bundeshaushaltes im Ausmaß ihrer variablen Ausgabenbestandteile und die Gesamtausgabenobergrenze im Ausmaß der entsprechenden Schwankungen der einzelnen Rubriken.<sup>15)</sup> Der Anteil der variablen Ausgaben am gesamten Ausgabenrahmen des Bundesbudgets beträgt in etwa 20 %.

Die mehrjährige verbindliche Finanzplanung des Bundes bringt aber nicht nur aus Sicht der nachhaltigen Sicherung der Budgetdisziplin erhebliche Vorteile, sondern auch aus der Warte der einzelnen haushaltsleitenden Organe. Dies war von Beginn an beabsichtigt, wollte man doch erreichen, dass – getreu dem Grundsatz: „Jede Ressortministerin ihre eigene Finanzministerin. Jeder Ressortminister sein eigener Finanzminister.“ – die neuen Haushaltsregeln einen Anreiz für die Ressorts erzeugen, möglichst sparsam mit Steuergeld umzugehen. Wer dies tut, sollte aus dem neuen System Vorteile ziehen können und zwar folgende<sup>16)</sup>:

- In Ausweitung bereits bestehender Regelungen wurde der Grundsatz festgelegt, dass – mit bestimmten technischen Ausnahmen – nicht ausgenützte Mittel den haushaltsleitenden Organen verbleiben und nicht zugunsten des Bundeshaushaltes eingezogen werden.
- Darüber hinaus wurde – ebenfalls mit technischen Ausnahmen – neu geregelt, dass die nicht ausgenützten Mittel von den haushaltsleitenden Organen auch für andere Zwecke verwendet werden können, als dies ursprünglich veranschlagt worden war.
- Schließlich etablierte man die Regel, dass bestimmte Mehreinnahmen, die im Bundesfinanzgesetz als solche bezeichnet werden, den Rücklagen gleichgehalten werden und daher – auch schon unterjährig – ebenfalls den haushaltsleitenden Organen zur Verfügung stehen.

<sup>15)</sup> Der Großteil der variablen Ausgaben findet sich in der Rubrik 2 Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie.

<sup>16)</sup> Siehe dazu § 53 BHG.

<sup>17)</sup> Art 51b Abs 5 B-VG in der bis einschließlich 2012 geltenden Fassung, in dem ab 2013 aktuellen B-VG findet sich diese Bestimmung in Art 51b Abs 3.

zu lassen, um den mit dieser Etappe verbundenen Kulturwandel in Politik und Verwaltung vorzubereiten.

Die im Dezember 2007 beschlossene Änderung des B-VG legte für die zweite Etappe die Ecksteine: Ab 2013 werden die bisherigen budgetären Verfassungsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit durch Wirkungsorientierung, Transparenz, Effizienz und möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage ersetzt.<sup>18)</sup>

Damit wurde das Tor zur neuen Budgetwelt aufgestoßen, ohne diese Welt im Detail zu zeichnen. Letztere sehr aufwändige Arbeit sollte erst vorgenommen werden, wenn durch einen entsprechenden Nationalratsbeschluss die Eckpfeiler der Reform eingeschlagen und damit sichergestellt war, dass die für die Erarbeitung der Detailkonzeption erforderlichen Ressourcen nicht vergeblich eingesetzt werden würden.

Die folgenden Ausführungen sollen und können die noch erforderliche politische Entscheidung über die entsprechenden Reformdetails, die in ein neues Bundeshaushaltsgesetz münden werden, nicht präjudizieren. Vielmehr erfolgt ein Einblick in die Denkwerkstatt des BMF. Die entsprechenden Detailvorschläge werden derzeit mit allen relevanten Stakeholdern, wie dem Nationalrat, den Fachressorts, dem Rechnungshof sowie allen übrigen haushaltsleitenden Organen diskutiert. Die in diesem Artikel beschriebenen Neuerungen zu den Details der zweiten Reformetappe stehen daher unter politischem Vorbehalt.

Für die Reform grundlegend ist das Bemühen, die unvermeidliche Komplexität des Vorhabens auf das unbedingt Erforderliche zu beschränken. Es geht nicht darum, wissenschaftliches Lob für besondere Systematik oder Vollständigkeit des Modells zu ernten, sondern ausschließlich darum, das Budget zu nutzen, um in Politik und Verwaltung besser zu steuern. Dabei soll im Sinne der Handhabbarkeit der Reform ein möglichst robustes Modell gewählt werden, das sich auf das Wesentliche beschränkt. Pragmatischen Überlegungen (was kann funktionieren?) wird der Vorrang gegenüber wissenschaftlicher Systematik eingeräumt.

Die zweite Etappe der Haushaltsrechtsreform lässt sich in vier Grundelemente gliedern:

- eine neue Budgetstruktur mit Globalbudgets
- ein neues Veranschlagungs- und Rechnungssystem
- eine wirkungsorientierte Haushaltsführung
- eine ergebnisorientierte Steuerung von Dienststellen

Diese vier Eckpfeiler werden nun näher behandelt.

<sup>18)</sup> Siehe Art 51 Abs 8 B-VG in der ab 2013 geltenden Fassung.

## 1. Neue Budgetstruktur und neues Veranschlagungs- und Rechnungssystem<sup>19)</sup>

Die Struktur des Bundesbudgets wurde durch die erste Reformetappe zunächst auf hoch aggregierter Ebene übersichtlicher gestaltet: die inhaltliche Clusterung des Budgets nach Rubriken und dazugehörigen Untergliederungen bringt entsprechende Vorteile und wird in der zweiten Etappe beibehalten. Auf der Ebene darunter ist allerdings nach wie vor eine sehr starke Zersplitterung des Budgets vorherrschend. Dies deshalb, weil die rechtliche Bindungswirkung des Budgetbeschlusses an den bundesfinanzgesetzlichen Ansätzen anknüpft, deren es weit über 1000 gibt. Dies schränkt die Manövrierfähigkeit des jeweiligen Ressorts erheblich ein, was nur mittels Überschreitungsermächtigungen gemildert werden kann.<sup>20)</sup> Zugleich ist die Ansatzstruktur für Nichtexperten relativ unübersichtlich und kein besonders überzeugendes Beispiel für den ab 2013 geltenden Budgetgrundsatz der Transparenz.

Aus diesem Grund soll die künftige bundesfinanzgesetzliche Bindungswirkung nicht mehr an Ansätzen sondern an Globalbudgets anknüpfen, welche die inhaltlichen Schwerpunkte einer Untergliederung abbilden und daher in vielen Fällen selbsterklärend sein sollen. Globalbudgets verstehen sich daher jeweils als sachlich zusammengehörender Bereich, in dem Mittelverwendungen für ein gleichgerichtetes Leistungsspektrum zusammengefasst sind. Die Verantwortung für Globalbudgets liegt beim jeweils zuständigen haushaltsleitenden Organ. Ohne den diesbezüglich noch gemeinsam mit den zuständigen Ressorts zu treffenden Entscheidungen über die konkreten Globalbudgets vorgehen zu wollen, wäre etwa im Bundesministerium für Finanzen ein Globalbudget für die Zoll- und Abgabenverwaltung und im Bundesministerium für Justiz ein solches für den Strafvollzug denkbar. In solchen Globalbudgets wäre der gesamte jeweilige Sach- und Personalaufwand gebündelt, was den jeweiligen Ressorts mehr Budgetflexibilität verschaffen würde. Im Bundesministerium für Finanzen geht man davon aus, dass im Regelfall die Anzahl der Globalbudgets je Ressort in den meisten Fällen bei drei bis fünf liegen wird. Bei aus budgetärer Sicht eher kleinen haushaltsleitenden Organen sind auch weniger denkbar. So könnte beispielsweise bei

<sup>19)</sup> Detaillierte Informationen hiezu finden sich in dem vom BMF herausgegebenen Diskussionspapier: Grundzüge des Veranschlagungs- und Rechnungssystem des Bundes (VRB) ab 2013 (November 2008). Diese Unterlage wird im Laufe des Frühjahres 2009 durch weitere Ausarbeitungen ergänzt werden.

<sup>20)</sup> Solche Überschreitungsermächtigungen können unterschiedliche Rechtsgrundlagen haben: Der Bogen reicht von verfassungsunmittelbaren Überschreitungsermächtigungen (siehe hierzu *va* Art 51b Abs 3 der bis einschließlich 2012 geltenden Fassung des B-VG) bis zu jenen des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes.

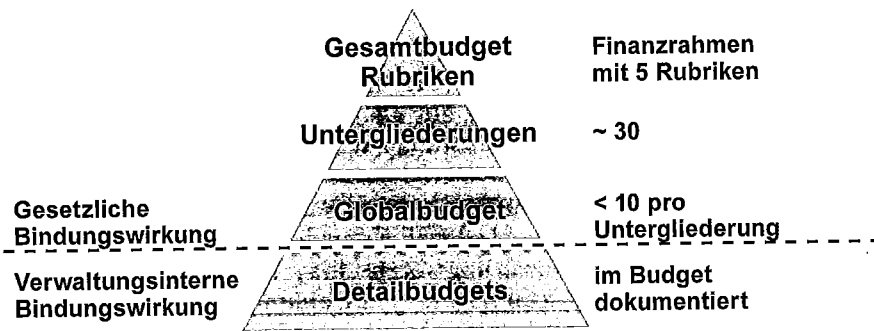


Abb. 1. Neue Budgetstruktur ab 2013

den meisten Obersten Organen auch ein Globalbudget ausreichen. Eine Verschiebung von Ressourcen aus einem Globalbudget in ein anderes derselben Untergliederung wird eine überplanmäßige Mittelverwendung darstellen und auf Basis einer entsprechenden rechtlichen Ermächtigung eine Genehmigung durch das BMF erfordern. Die neue Budgetstruktur ist in Abb. 1 graphisch dargestellt.

Unterhalb der Globalbudgets werden Detailbudgets bestehen. Ein Detailbudget soll die Funktion haben, einer Dienststelle die Steuerung über die ihr zugewiesenen Ressourcen zu übertragen bzw. die Ressourcen für ein bestimmtes Leistungsprogramm transparent auszuweisen. Detailbudgets sollen keine gesetzliche sondern verwaltungsinterne Bindungswirkung entfalten (und daher vom jeweiligen Fachressort gesteuert werden können). Allerdings ist vorgesehen, die Detailbudgets in den dem Parlament und der Öffentlichkeit zur Verfügung stehenden Budgetdokumenten zu publizieren und Verschiebungen zwischen den Detailbudgets auch an Nationalrat, Rechnungshof sowie das BMF zu kommunizieren. Im Rahmen eines allfälligen Globalbudgets für die Zoll- und Abgabenverwaltung wären beispielsweise Detailbudgets für Finanzämter insgesamt, Zollämter insgesamt, Großbetriebsprüfung, usw. denkbar. Ein Detailbudget wird nur einer haushaltsführenden Dienststelle zugewiesen, womit budgetäre Verantwortlichkeit verwaltungsintern nach klaren Regeln delegiert werden kann. Nachdem die Haushaltsverrechnung auf der Ebene von Detailbudgets erfolgen wird, ist pro Globalbudget zumindest ein Detailbudget zu bilden.

Bei Ressorts mit umfangreichen nachgeordneten Dienststellen (etwa dem Innenressort) sind zwecks besserer Steuerung auch Detailbudgets zweiter Ordnung möglich, die sich unterhalb der eben beschriebenen Detailbudgets finden. Auch diese unterliegen einer verwaltungsinternen Bindungswirkung, eine Publizierung ist aufgrund ansonsten völlig ausufernder Budgetmaterialien aber nicht vorgesehen.

Ein zentrales Element der neuen Budgetstruktur ist ihre Verknüpfung mit der Kosten- und Leistungs-

rechnung (KLR). Letztere besteht bisher neben der kameralistischen Budgetrechnung, verwendet jedoch nicht den gleichen Rechnungstoff. Dadurch wird die Relevanz der KLR massiv beeinträchtigt, was mit dazu beiträgt, dass sie in der Regel bis heute ein Schattendasein führt. Dies ist nicht nur im Hinblick auf den mit der KLR verbundenen Aufwand ein Problem, sondern auch deshalb, weil deren Potential bisher nur sehr mangelhaft genutzt wird, obwohl aus der KLR viele nützliche, weil steuerungsrelevante Informationen generiert werden könnten. Ziel der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform ist es daher, einen einheitlichen Rechnungstoff zwischen Budget und KLR zu schaffen und beide miteinander systematisch zu verknüpfen. Damit soll die KLR aufgewertet und ihr Steuerungspotential genutzt werden. Dies hat zur Folge, dass die bisher bestehende Bundeskosten- und Leistungsrechnung entsprechend zu adaptieren sein wird.

Eng mit der neuen Budgetstruktur ist ein neues Veranschlagungs- und Rechnungssystem verbunden. Dieses soll eine grundsätzlich doppische Struktur bestehend aus einer Ergebnis-, Finanzierungs- und einer Vermögensrechnung erhalten. Die Ergebnisrechnung, also die Darstellung von Aufwand und Ertrag, wird im Unterschied zu bisher auch veranschlagt und steht im direkten Konnex mit der bereits behandelten KLR. Die künftige Finanzierungsrechnung stellt auf Einzahlungen und Auszahlungen ab, vermeidet damit zeitliche Unschärfen aufgrund mangelnder Abgrenzungen, wie sie derzeit bei Einnahmen und Ausgaben bestehen und hat daher künftig den Charakter einer „echten“ Cash-Rechnung. Die neue Vermögensrechnung hat die Aufgabe, den Vermögensstatus des Bundes unter Zuhilfenahme praxisorientierter und nicht zu komplexer und damit bürokratisierender Bewertungsregeln darzustellen. Aus den drei genannten Rechnungen werden jeweils unterschiedliche, für die Budget- und Verwaltungssteuerung wichtige Informationen generiert werden können, die deutlich über das bisherige Rechnungswesen des Bundes hinausgehen. Das neue Rechnungswesen des Bundes

wird die in den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) zusammengefassten Rechnungslegungsregeln überall dort übernehmen, wo dies zweckmäßig erscheint. Es soll allerdings keine automatische Anwendung aller IPSAS-Regeln erfolgen, weil manche in der Relation zwischen erforderlichem Aufwand einerseits und generiertem Informations- und Steuerungsnutzen andererseits nicht ausreichend gut begründet werden können. Auch hier zeigt sich der sehr pragmatisch orientierte Ansatz der Haushaltsrechtsreform des Bundes: Das künftige Rechnungswesen wird keines sein, das alle Feinheiten der Doppik widerspiegelt, sondern eine im Blick auf praktische Erfordernisse „abgespeckte“ doppelte Variante.

Während der Bundesfinanzrahmen auch in der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform auf Cash-Basis dargestellt wird (auf so hoch aggregierter Ebene ist dies zweckmäßig), werden die jährlichen Budgets zwei Voranschläge kennen: einen Ergebnis- und einen Finanzierungsvoranschlag. Letzterer muss sich innerhalb des auf Cash-Basis definierten Bundesfinanzrahmens bewegen.

Im Ergebnisvoranschlag werden Erträge und Aufwendungen auf allen Budgetebenen periodengerecht abgegrenzt veranschlagt. Auf der Ebene von Globalbudgets werden die Aufwendungen (zusätzlich zur gesetzlichen Obergrenze für Auszahlungen gemäß dem Finanzierungsvoranschlag) mit einer gesetzlich bindenden Obergrenze versehen. Die Logik dahinter ist die, dass der Ergebnisvoranschlag für jene Budgetebenen Verbindlichkeit gewinnen soll, bei denen das Mikromanagement und damit betriebswirtschaftliche Überlegungen eine erhebliche Rolle spielen. Dies ist bei den Global- und Detailbudgets der Fall, wobei bei letzteren der Ergebnisvoranschlag eine verwaltungsinterne Bindungswirkung entfalten wird.

Im Ergebnisvoranschlag werden innerhalb jedes Globalbudgets die Aufwendungen grundsätzlich in Personalaufwand, betrieblichen Sachaufwand, Transferaufwand und Finanzaufwand unterteilt. Auf der Ertragsseite sind die entsprechenden Kategorien folgende: Ertrag aus operativer Verwaltungstätigkeit und Transfers; Finanzertrag.<sup>21)</sup> Diese Aufwands- und Ertragskategorien gelten auch für die Detailbudgets.

Der Finanzierungsvoranschlag legt die Obergrenzen für Auszahlungen sowie die zu erwarteten Einzahlungen fest. Erfasst werden die jeweiligen Zahlungen zwischen dem 1. Jänner und dem 31. Dezember, ein Auslaufzeitraum, wie er nach den derzeitigen haushaltsrechtlichen Bestimmungen für die

<sup>21)</sup> Diese Aufwands- und Ertragskategorien werden nur in jenen Globalbudgets ausgewiesen, wo sie tatsächlich eine Rolle spielen. So wird der Finanzierungsaufwand und -ertrag nur im Bundesministerium für Finanzen vorkommen, in Globalbudgets anderer Ressorts nicht.

Ausgaben besteht, erscheint nicht mehr nötig und ist daher auch nicht mehr vorgesehen. Der Finanzierungsvoranschlag steuert die Liquidität des Bundes und ist auf allen Ebenen bindend, wobei die Bindungswirkung auf der Ebene von Globalbudgets und darüber eine gesetzliche und auf der Ebene von Detailbudgets eine verwaltungsinterne sein wird.

Sowohl Global- als auch Detailbudgets werden im Finanzierungsvoranschlag grundsätzlich folgende Struktur haben:<sup>22)</sup> Einzahlungen aus der operativen Verwaltungstätigkeit und Transfers; aus Investitionstätigkeit; aus Rückzahlung von Darlehen und Vorschüssen; Auszahlungen aus der operativen Verwaltungstätigkeit; aus Transfers; aus der Investitionstätigkeit; aus der Gewährung von Darlehen und Vorschüssen. Zur unterjährigen Steuerung des Liquiditätsbedarfes wird der Monatshaushalt grundsätzlich beibehalten und auf Basis von Ein- und Auszahlungen abgewickelt werden. Weil zur Budgetsteuerung auch nach 2012 Informationen über Belastungen künftiger Finanzjahre erforderlich sein werden, bleibt das haushaltsrechtliche Institut der Vorbelastungen grundsätzlich aufrecht.<sup>23)</sup>

Den einzelnen Ertrags- und Aufwands- sowie Einzahlungs- und Auszahlungsgruppen sind Konten zugeordnet, auf welchen die Verrechnung erfolgt. Der bestehende Kontenplan des Bundes wird dementsprechend überarbeitet und angepasst. Der Bundesvoranschlag wird weiterhin brutto dargestellt, es werden zur Vermeidung von Budgetaufblähungen lediglich jene Ausnahmen beibehalten, die schon in der ersten Etappe der Haushaltsrechtsreform eingeführt wurden.<sup>24)</sup>

Rücklagen sind auch in der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform vorgesehen, wobei sie im Zusammenhang mit der wirkungsorientierten Haushaltsführung nicht mehr auf Ebene der Untergliederungen gebildet werden, sondern auf Ebene der Detailbudgets bei den haushaltsführenden Dienststellen (zu diesem Begriff weiter unten) angesiedelt sein sollen. Aus technischen Gründen wird für die zweckgebundene, die EU- sowie die variable Gebarung ein gesonderter Ausweis (auch bei den Rücklagen) erfolgen.

<sup>22)</sup> Es gilt das unter der vorigen Fußnote Gesagte sinngemäß.

<sup>23)</sup> Vorbelastungen sind auch weiter ein laut Bundesverfassung zu regelnder Pflichtbestandteil des BHG. Siehe hierzu Art 51 Abs 9 Z 6 B-VG in der ab 2013 geltenden Fassung.

<sup>24)</sup> Dies betrifft va die Abdeckung des Abganges der zweckgebundenen Gebarungen im Familienlastenausgleichsfonds und der Arbeitsmarktpolitik (s § 17 Abs 5a BHG), die Gebarung der Personalämter (s § 16 Abs 5 BHG) sowie die Zinsgebarung im Konnex mit Finanzschulden und Währungstauschverträgen (§ 16 Abs 6 BHG).



## 2. Wirkungsorientierte Veranschlagung<sup>25)</sup>

Dieser Teil der Haushaltsrechtsreform ist wohl das spannendste und zugleich herausforderndste Element des gesamten Vorhabens. Dies hängt einerseits mit der Wirkungsorientierung selbst zusammen: Wirkungen und Leistungen für den öffentlichen Sektor zu definieren, ist eine oft schwierige Sache. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben erfordert ein vielschichtiges und damit anspruchsvolles Herangehen an die angestrebten Ergebnisse. Zugleich ist diese Übung aber unausweichlich: Der Verweis auf die fraglos gegebene Komplexität von Wirkungs- und Leistungsdefinitionen und deren Messung darf im Interesse der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, der öffentlichen Leistungen nachfragenden Bürgerinnen und Bürger nicht als tabuisierendes Argument gegen die Wirkungsorientierung verwendet werden. Vielmehr sollten die gegebenen objektiven Herausforderungen zum Anlass genommen werden, um an das Thema betont pragmatisch heranzugehen. Hier gilt es, mehr noch als in allen anderen Reformfeldern, unnötige zusätzliche Komplexität zu vermeiden (die Sache ist ohnedies komplex genug) und Mut zur Lücke zu haben. Es sollte daher kein falscher Ehrgeiz entwickelt werden, alle Politikfelder mit Wirkungs- und Leistungsdaten zuzupflastern, die dann Anwenderinnen und Anwender und Controllerinnen und Controller überfordern und zu einem als frustrierend empfundenen, riesigen Datenfriedhof führen. Vielmehr sollte in allen Ressorts jeweils mit einigen wenigen, bewältigbaren Beispielen begonnen werden, um Schritt für Schritt Trittsicherheit im neuen Terrain zu gewinnen und als Folge dessen dann die Anwendungsbereiche der Wirkungsorientierung auszudehnen. Ausländische Beispiele, deren intensives Studium der Detailkonzeption zur Umsetzung wirkungsorientierter Veranschlagung vorangegangen ist, haben das BMF in dieser Grundhaltung bestärkt.<sup>26)</sup>

Die Wirkungsorientierung wird mit 1. Jänner 2013 zu einem für den Bund geltenden Verfassungsgrundsatz<sup>27)</sup>, geht aber in ihrer „Reichweite“ weit über das Haushaltsrecht selbst hinaus. Die erläuternden Bemerkungen zur entsprechenden Passage des B-VG machen deutlich, dass es um einen „fundamentalen Wandel“ geht, der die „bisher vorherrschende Inputorientierung“<sup>28)</sup> überwinden soll. In den erläuternden Bemerkungen ist von „konkreten Wirkungs- und Leistungszielen“ die Rede, davon, dass im Zentrum der Wirkungsorientierung die Fra-

ge steht, „welche Ziele sich die Politik setzt und inwieweit diese tatsächlich umgesetzt werden“.<sup>29)</sup> Diese Passagen machen deutlich, dass der Begründungszusammenhang für die Aufnahme der Wirkungsorientierung in die Bundesverfassung einem mächtigen Hebel für Reformen im Allgemeinen gleichkommt. Wenn es um Ziele der Politik geht, dann setzt dies voraus, dass solche Ziele überhaupt definiert und nach Umsetzung natürlich evaluiert werden.<sup>30)</sup> Aus der im Rahmen der wirkungsorientierten Haushaltsführung erforderlichen Definition, Umsetzung und Evaluierung von Zielen resultieren aber zwangsläufig reformorientierte Impulse für die jeweiligen Bereiche von Politik und Verwaltung. Der Budgetgrundsatz der Wirkungsorientierung könnte daher zu einem wirkungsvollen Magneten für Neugestaltungen weit über das Haushaltsrecht des Bundes hinaus werden.

Ein Eckpfeiler der für den Bund nunmehr vorgesehenen Umsetzung ist der bewusste Verzicht auf eine direkte, automatische Verknüpfung von Ressourcen und Wirkungen/Leistungen. Diese „Taxameter“-Philosophie hat nach den entsprechenden Recherchen des BMF, wenn überhaupt, dann nur in wenigen, ausgewählten Politikclustern eine Chance auf erfolgreiche Umsetzung,<sup>31)</sup> dies aber wohl auch nur dann, wenn bereits eine gewisse Erfahrung im Umgang mit Wirkungs- und Leistungsorientierung vorhanden ist. Dies hat das BMF dazu bewogen, bis auf weiteres einen Ansatz auszuwählen, der Wirkungen und Leistungen in den Budgetkreislauf voll integriert, aber Ressourcen einerseits und Wirkungen/Leistungen andererseits einander gegenüberstellt und somit keine automatische, sondern nur eine mittelbare Verknüpfung beider Dimensionen vornimmt. Eine in den diesbezüglichen Verfassungsbestimmungen<sup>32)</sup> ausdrücklich genannte Dimension der Wirkungsorientierung ist das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern. Daher ist das Gender Budgeting als wesentlicher Teil der Wirkungsorientierung zu betrachten und umzusetzen. Gender Budgeting versteht sich nicht als simple Untersuchung der Mittelzuweisung an Frauen und Männer sondern ist ein Analyse- und Steuerungsinstrument mit dem Ziel, direkte Verteilungseffekte zwischen den Geschlechtern, Effekte auf bezahlte und unbezahlte Arbeit

<sup>29)</sup> Ebenda.

<sup>30)</sup> Letzteres betonen auch die erl Bem zu Art 51 Abs 8 B-VG, siehe Steger/Pichler (FN 10) 49.

<sup>31)</sup> Beispiele sind in diesem Kontext Normkostenmodelle in den Bereichen Erziehung und Gesundheit.

<sup>32)</sup> Siehe Art 13 Abs 3 iVm Art 51 Abs 8 und Abs 9 Z 1 B-VG. Während Art 13 bereits mit 1.1.2009 in Kraft tritt, die Wirkungsorientierung aber erst mit 1.1.2013, wird das in Art 13 Abs 3 genannte Staatsziel, wonach „Bund, Länder und Gemeinden ... bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben“ haben, im Bereich der Bundesverwaltung schon ab 2009 durch Pilotprojekte verfolgt.

<sup>25)</sup> Detaillierte Informationen hierzu finden sich in dem vom BMF herausgegebenen Diskussionspapier: Wirkungsorientierte Veranschlagung (November 2008).

<sup>26)</sup> Einen guten Überblick über internationale Erfahrungen in diesem Bereich gibt OECD (FN 1).

<sup>27)</sup> Siehe Art 51 Abs 8 B-VG.

<sup>28)</sup> Erl Bem zu Art 51 Abs 8 B-VG, zit nach Steger/Pichler (FN 10) 48f.

und weitere Gleichstellungsdimensionen zu untersuchen und damit Anknüpfungspunkte für veränderndes staatliches Handeln zu schaffen.<sup>33)</sup>

Auf Ebene des Bundesfinanzrahmens tritt die Wirkungsorientierung im Strategiebericht auf, einem im BHG verankerten Begleitdokument zur Erläuterung des Bundesfinanzrahmens.<sup>34)</sup> In diesem jährlichen Bericht werden (neben vielen anderen Angaben etwa zur jeweiligen wirtschaftlichen Lage, zur voraussichtlichen Entwicklung von budgetpolitischen Kennzahlen, usw.) je Untergliederung (also in der Regel je haushaltsleitendem Organ<sup>35)</sup>) knapp und übersichtlich angestrebte Wirkungen sowie damit verbundene wichtige Maßnahmen wie beispielsweise Reformen dargestellt. Damit soll bereits im zentralen Strategiedokument der Bundesregierung eine Zusammenschau von für den jeweiligen Bereich zur Verfügung stehenden Ressourcen und den angestrebten Wirkungen erfolgen. Zweck dieses Unterfangens ist es, schon auf hoher Aggregationsebene klar zu machen, dass Ressourcen und Wirkungen zusammen behandelt werden müssen. Dabei (wie auch bei den entsprechenden Angaben im jährlichen Bundesfinanzgesetz) kommen die jeweiligen Formulierungen vom zuständigen haushaltsleitenden Organ selbst, das allerdings auch dem Nationalrat und der Öffentlichkeit gegenüber für diese Angaben geradestehen muss. Das BMF beschränkt sich darauf, allfällige Formulierungen herauszureklamieren, die im Widerspruch zu den jeweils geltenden Ressourcenbegrenzungen stehen. Weiters definiert das BMF den formalen Rahmen, in welchem im Strategiebericht sowie im Bundesfinanzgesetz (BFG) die Wirkungsangaben zu erfolgen haben. Damit soll eine ressortübergreifende Vergleichbarkeit ermöglicht werden.

Im jährlichen BFG werden künftig zusätzlich zu den jeweiligen Ressourcenangaben auch solche über angestrebte Wirkungen und dazugehörige Maßnahmen enthalten sein. Damit wird auch das BFG zu einem integrierten Steuerungsdokument. Aus nahe liegenden Gründen sollen die Wirkungsangaben indikativ sein und keine gesetzliche Bindungswirkung entfalten. Spannungsverhältnisse zu vielen Materiegesetzen wären ansonsten unvermeidlich. Ein solches Minenfeld meidet die Haushaltsrechtsreform bewusst. Die entsprechenden Angaben im jährlichen BFG werden gleichwohl hohe Beachtung finden, sofern Öffentlichkeit und Nationalrat bereit sind, diese neuen Hebel zu nutzen.

<sup>33)</sup> Siehe zur Anleitung für Gender Budgeting etwa die „Arbeitshilfe für Gender Budgeting in der Verwaltung“: [www.imag-gendermainstreaming.at](http://www.imag-gendermainstreaming.at); Link: „Bund“.

<sup>34)</sup> Siehe § 12g BHG.

<sup>35)</sup> In der Regel haben haushaltsleitende Organe eine Untergliederung, nur bei großen inhaltlich sehr unterschiedlichen Bereichen innerhalb eines Ressorts existieren zwei oder mehrere Untergliederungen.

Im BFG wird je Untergliederung zunächst ein knappes Leitbild formuliert, das aus wenigen Sätzen besteht und den Sinn hat, knapp und prägnant zu beschreiben, welche grundlegende Zielsetzung ein Ressort für sich selbst formuliert.<sup>36)</sup> Dann folgen je Untergliederung Wirkungsziele, zu denen sich das jeweilige Ressort versteht, wobei jeweils anzugeben ist, warum dieses Wirkungsziel ausgewählt wurde, wie es verfolgt wird und woran man dessen Erfolg erkennen kann. Die Anzahl der Wirkungsziele je Untergliederung wird bewusst mit maximal fünf limitiert. Damit soll das jeweilige Ressort dazu angehalten werden, sich auf die wesentlichsten Bereiche zu konzentrieren. Dies geschieht in bewusster Nutzung der Erfahrung anderer Staaten (zB Vereinigtes Königreich), wo sich gezeigt hat, wie dysfunktional ein perfektionistischer Komplettheitsanspruch sowohl für die betroffene Einrichtung und ihre „Kundinnen und Kunden“ als auch für die steuerungsrelevante Verarbeitung der aus dem System gewonnenen Daten sein kann. Von den maximal fünf Wirkungszielen soll zumindest eines direkt aus dem Gleichstellungsziel abgeleitet sein, also der Umsetzung des Gender Budgeting dienen.

Auf der Ebene des Globalbudgets werden den genannten Wirkungszielen – wiederum maximal fünf – Maßnahmen zugeordnet, die der Umsetzung der Wirkungsziele dienen sollen. Bei jeder Maßnahme ist zu beschreiben, wie sie verfolgt wird und wie ein Erfolg aussehen würde.<sup>37)</sup> In letzterem Fall bestehen zwei Möglichkeiten: Entweder es wird ein zu erreichender „Meilenstein“ verbal beschrieben oder es wird eine Kennzahl verwendet. Auch das ist Ergebnis eines Lernprozesses von anderen Staaten. Es hat sich immer wieder gezeigt, dass Kennzahlen nicht in allen Fällen geeignet sind, eine angemessene Erfolgsbeschreibung vorzunehmen. Daher sollen bewusst zwei unterschiedliche Vorgangsweisen möglich sein, je nachdem, was im Einzelfall geeigneter erscheint, als Orientierung zu dienen. Auch bei den hier behandelten Maßnahmen ist der Gender-Aspekt entsprechend mit einzubeziehen.<sup>38)</sup>

<sup>36)</sup> Im Unterschied zur jeweiligen Kompetenzdefinition im Bundesministeriengesetz handelt es sich hier um einen politisch verdichteten und besonders knappen Text. Für das BMF wäre etwa folgende Formulierung denkbar: Das Bundesministerium für Finanzen wirkt im Sinne nachhaltig stabiler Bundesfinanzen, einer gerechten Abgabenstruktur und leistungsfähiger Finanzmärkte. Es wahrt Österreichs finanzielle Interessen in der EU und internationalen Organisationen.

<sup>37)</sup> Der Erfolgsbeschreibung wird jene des jeweils vergangenen Jahres gegenübergestellt, um einen entsprechenden Zeitvergleich zur Verfügung zu haben.

<sup>38)</sup> Es wird erwartet, dass auf Untergliederungsebene definierte Gender-Wirkungsziele mit entsprechenden Maßnahmen unterlegt werden. Sollte trotz massiven Bemühens bei einer Untergliederung kein Gender-Wirkungsziel gefunden worden sein, soll bei anderen Wirkungszie-

Die neue Budgetgestaltung umfasst auch ein Element, das als besonders geeigneter Anknüpfungspunkt für die Identifizierung von Verbesserungspotential dienen soll: Es wird eine jüngste Empfehlung des Rechnungshofes in einer ganz knappen (etwa dreizeiligen) Kurzbeschreibung enthalten sein, die sich auf das jeweilige Globalbudget bezieht. Das zuständige haushaltsleitende Organ erhält die Möglichkeit, ebenso knapp zum Text des Rechnungshofes Stellung zu nehmen. Damit sollen Nationalrat und Öffentlichkeit schon im Budget selbst die Möglichkeit gegeben werden, Verbesserungspotential im jeweiligen Bereich zu erkennen und dem haushaltsleitenden Organ ein zusätzlicher Ansporn zuteil werden, Verbesserungen tatsächlich umzusetzen: Das Diktum des Rechnungshofes bleibt nämlich so lange beim jeweiligen Globalbudget stehen, bis eine neue Rechnungshof-Prüfung stattgefunden hat. Im Falle eines sehr kritischen Prüfungsergebnisses hat also die geprüfte Stelle selbst ein erhebliches Interesse, rasch wieder geprüft zu werden, um die kritischen Passagen aus dem Budget hinaus zu bekommen.

Der Rechnungshof ist aber von der Wirkungsorientierung auch auf andere Weise betroffen: Nachdem er den Bundesrechnungsabschluss erstellt, wird sich auch die Frage stellen, auf welche Weise er künftig die Wirkungsangaben im Budget in den Rechnungsabschluss einbezieht. Dem BMF ist bekannt, dass sich der Rechnungshof mit dieser und anderen Reformfragen bereits intensiv beschäftigt.

Auf der Ebene von Detailbudgets werden ebenfalls wirkungsbezogene Angaben in den Budgetmaterialien enthalten sein. Sie werden darauf abstellen, was vom jeweiligen Detailbudget zur Umsetzung jener Maßnahmen beigetragen werden kann, die im betreffenden Globalbudget, dem das jeweilige Detailbudget zugeordnet ist, angeführt sind. Dabei werden die „Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne“ (siehe dazu weiter unten) einfließen, die künftig auf Ebene der haushaltsführenden Dienststellen etabliert werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Grundsatz der Wirkungsorientierung auf allen Budgetebenen seine Umsetzung erfahren wird. Ergebnis ist eine Darstellung von Ressourcen und Wirkungen im Budget, wodurch dieses, erstmals in der Geschichte österreichischer Bundesbudgets, zu einem integrierten Steuerungsdokument wird.

Politisch ist zu klären, inwieweit ein bundesweit koordiniertes Wirkungscontrolling stattfinden und welche Stelle dafür verantwortlich sein soll. Aus Sicht des Autors wäre eine solche Einrichtung dringend erforderlich, um den haushaltsleitenden Organen bei ihren ersten Gehversuchen in der neuen Welt der Wirkungsorientierung entsprechende Un-

terstützung zu geben und dem Nationalrat sowie der Öffentlichkeit eine zusätzliche Informationsquelle über den jeweils erzielten Fortschritt anzubieten.

### 3. Ergebnisorientierte Steuerung von Dienststellen<sup>39)</sup>

Ziel der künftigen integrierten Haushaltssteuerung auf der österreichischen Bundesebene ist, dass die einzelnen Dienststellen mit den ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen die für sie definierten Ziele erfüllen. Um dieser Aufgabe zu genügen, sind Überlegungen, wie die bisherige Steuerung von Dienststellen weiterentwickelt werden kann, erforderlich.

Eine große Herausforderung hierfür ist, den mit der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform verbundenen Kulturwandel in Richtung einer Zusammenschau von Ergebnissen und Ressourcen zu bewältigen. Dafür werden bis zum In-Kraft-Treten der Reform massive Anstrengungen in allen Teilen der Bundesverwaltung erforderlich sein. Es gilt das neue Denken und Steuern nicht nur in die Köpfe, sondern auch in die Herzen der Stakeholder zu bringen; damit soll zum Ausdruck gebracht werden: Es geht nicht nur um die Einsicht, dass die gesetzlichen Vorschriften einen solchen Perspektivenwandel unumgänglich machen, der nun nolens volens umzusetzen ist. Es wäre zu wünschen, dass möglichst viele Kolleginnen und Kollegen im Bund auch den Charme der neuen Haushaltswelt entdecken, der einerseits intrinsisch darin besteht, im Sinne des Gemeinwohls besser zu steuern, andererseits standespolitisch die Chance bietet, die eigenen Leistungen im Wege der Wirkungsorientierung viel besser als bisher deutlich machen zu können.

Bessere Organisationsstrukturen können dabei helfen, dieses Ziel zu erreichen. Mehr noch: Der Zusammenhang von Budget- und Organisationsstruktur ist für die wirkungsorientierte Gestaltung und den Vollzug des Budgets grundlegend. Derzeit stehen wir im Bund ja vor der Situation, dass für die Haushalts- und Personalverwaltung nicht notwendigerweise deckungsgleiche sondern oft ziemlich unterschiedliche Organisationsstrukturen bestehen: Die Leistungen der Verwaltung werden durch konkrete Organe erbracht, die hiezu von den materiellen Rechtsvorschriften bestimmt werden. Haushalts- und Personalrecht knüpfen grundsätzlich an der materiellen Organisationsstruktur an, bilden jedoch im Wege von Aufgabendefinitionen und konkreter Kompetenzzuweisung an einzelne Organe je eigene Organisationsstrukturen aus. Die operative Budgetarbeit liegt bei den „anweisenden Organen“, die Personalverwaltung wird meist von anderen

<sup>39)</sup> Detaillierte Angaben finden sich in dem vom BMF herausgegebenen Diskussionspapier: Organisation der Haushaltsführung und neue Dienststellensteuerung (November 2008).

len dieser Untergliederung zumindest auf der Maßnahmen-Ebene ein Gender-Bezug hergestellt werden.

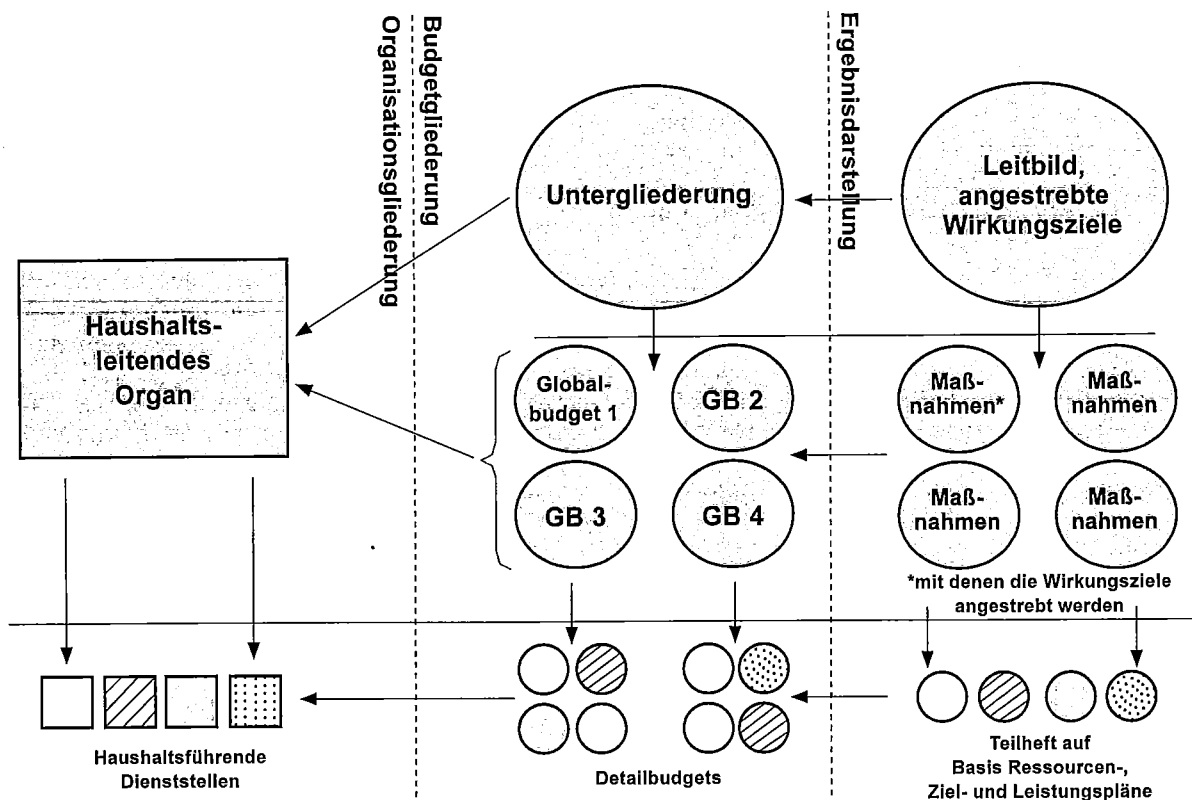


Abb. 2. Darstellung der Organisation der Haushaltsführung mit Budgetgliederung und Wirkungsinformationen

Dienststellen wahrgenommen. Aber auch im Zusammenspiel zwischen Haushaltsführung und Personalmanagement bestehen erhebliche Verbesserungspotentiale, insbesondere was klare Kompetenzzuordnungen betrifft. Ziel der neuen Haushaltssteuerung ist daher, im Sinne wirkungsorientierter Veranschlagung eine möglichst weitgehende Annäherung dieser Strukturen zu erreichen. Das neue Bundesministeriengesetz schreibt daher auch vor, dass Bundesministerien in geeigneter Weise dafür Sorge zu tragen haben, dass ihre nachgeordneten Verwaltungsbehörden, Ämter und Einrichtungen so strukturiert sind, dass sie den ab 2013 geltenden Grundsätzen der Wirkungsorientierung, Effizienz und Transparenz dienen.<sup>40)</sup>

Die zweite Etappe der Haushaltsrechtsreform geht davon aus, dass haushaltsleitende Organe im bisherigen Sinne weiter bestehen. Ihre Kompetenzen werden sich entlang der bisher bekannten und bewährten bewegen, allerdings adaptiert um die sich aus der neuen Haushaltssteuerung ergebenden Änderungen etwa im Bereich der Veranschlagung (Globalbudgets) und der Einführung der Wirkungs-

orientierung. Abbildung 2 zeigt, wie die Organisation der Haushaltsführung mit Budgetgliederung und Ergebnisdarstellung im Rahmen der zweiten Etappe zusammengeführt werden soll und wie so der für die wirkungsorientierte Gestaltung und den Vollzug des Budgets notwendige Zusammenhang von Budget- und Organisationsstruktur hergestellt werden soll.

Unterhalb der haushaltsleitenden Organe werden, statt bisher anweisende Organe, künftig so genannte haushaltsführende Dienststellen existieren. Ihre Aufgaben werden ua in der Steuerung der zugewiesenen Detailbudgets (einschließlich der Wirkungskomponente) liegen, im Eingehen von Verpflichtungen gegenüber Dritten, in Mittel-Umschichtungen innerhalb der zugewiesenen Detailbudgets, in der Bildung und Verwendung von Rücklagen und in der Rechnungs- und Berichtslegung an das jeweils zuständige haushaltsleitende Organ. Im Sinne klarer Verantwortlichkeitsstrukturen ist zu beachten, dass eine haushaltsführende Dienststelle zwar für mehrere Detailbudgets verantwortlich, aber ein Detailbudget immer nur einer haushaltsführenden Dienststelle zugeordnet sein kann.

Zwecks wünschenswerter Übereinstimmung von finanziellen Ressourcen und Leistungserstellung sollte der Dienststellenleitung idealiter sowohl die haushalts- als auch die dienst- und personalrechtli-

<sup>40)</sup> Siehe § 3a des (bei Redaktionsschluss in Vorbereitung stehenden) Bundesministeriengesetzes für die XXIV. GP.

che Verantwortung zukommen. Daher wäre es wünschenswert, wenn der haushaltsführenden Dienststelle im Rahmen entsprechender durch das haushaltsleitende Organ genehmigter Limits auch die Besetzung von Planstellen, die Begründung, Änderung und Auflösung von Dienstverhältnissen sowie die Genehmigung von Mehrdienstleistungen zustünde. Dies wird in den kommenden Monaten ua. auch mit dem für das Dienstrecht zuständigen Bundesanzleramt im Detail zu diskutieren sein.

Sosehr es erforderlich sein wird, die Aufgaben und Verantwortlichkeiten von haushaltsführenden Dienststellen und haushaltsleitenden Organen zu trennen, so gibt es doch in Gestalt von Zentralstellen den Fall, dass beide Funktionen wahrgenommen werden müssen. Hier empfiehlt sich – wie bisher – eine zumindest innerorganisatorische Trennung der Aufgaben in verschiedene Organisationseinheiten.

Der pragmatische Grundansatz der Haushaltsrechtsreform wird dazu führen, dass im Sinne der Ermöglichung von Lernerfahrungen und „work in progress“ grundsätzlich auch eine zeitlich gestufte Einführung der neuen Dienststellensteuerung möglich ist. Die Einrichtung von haushaltsführenden Dienststellen erfolgt durch das haushaltsleitende Organ im Einvernehmen mit dem BMF. Grundvoraussetzung für die Einrichtung ist, dass dadurch wesentliche Beiträge zur Steuerung von Leistungserbringung und Ressourcenverbrauch mit Bezug auf ein bestimmtes Detailbudget erbracht werden. Weiters sollten die haushaltsführenden Dienststellen in möglichst großem Umfang über personalwirtschaftliche Zuständigkeiten verfügen.

Die Steuerung der haushaltsführenden Dienststelle durch das haushaltsleitende Organ wird im Wege eines „Ressourcen-, Ziel-, und Leistungsplanes“ (RZLP) erfolgen, der im Einklang mit dem zeitlichen Horizont des Bundesfinanzrahmens jeweils rollierend vier Jahre im Voraus geplant wird und daher eine mittelfristige Orientierung der jeweiligen Dienststelle ermöglicht. Der RZLP definiert die der haushaltsführenden Dienststelle voraussichtlich zur Verfügung stehenden Ressourcen je Finanzjahr (Personal, Finanzen, allenfalls Verwaltungsvermögen) sowie die von der haushaltsführenden Dienststelle anzustrebenden Ziele und zu erbringenden Leistungen. Weiters werden im RZLP die Berichts- und Controllingmechanismen gegenüber dem haushaltsleitenden Organ festgelegt. Für jede haushaltsführende Dienststelle existiert ein RZLP, der alle Detailbudgets umfasst, für welche die Dienststelle zuständig ist. Der RZLP ist ein verwaltungsinternes Dokument mit einer verwaltungsinternen Bindungswirkung, dessen formale Struktur zwecks Vergleichbarkeit vom BMF festgelegt wird, dessen Substanz aber nicht vom BMF sondern vom zuständigen haushaltsleitenden Organ nach Möglichkeit in Abstimmung mit der haushaltsführenden Dienststelle definiert wird. Der RZLP ist nicht Teil

der Budgetunterlagen, seine Substanz wird aber bei der Darstellung der jeweiligen Detailbudgets in die Budgetmaterialien einfließen.

### III. Weiteres Procedere und Fazit

Derzeit ist die Diskussion zwischen dem BMF und den haushaltsleitenden Organen sowie dem parlamentarischen Beirat zur Begleitung der Haushaltsrechtsreform intensiv im Gange. Sie soll im Laufe des dritten Quartals 2009 in einen Vorschlag des BMF für ein künftiges neues Bundeshaushaltsgesetz münden. Dessen parlamentarische Beschlussfassung sollte bis Jahresbeginn 2010 erfolgen, um im Anschluss eine breite Schulung in der gesamten Bundesverwaltung zu ermöglichen.

Bei einem so komplexen Reformprozess wird es mit Sicherheit zu Fehlern kommen. Dies ist unvermeidlich, doch sollte, im Sinne eines möglichst reibungslosen Betriebes der neuen Haushaltssteuerung, die Möglichkeit eingeräumt werden, solche Fehler in einer dem Echtbetrieb vorgeschalteten Testphase zu machen. Daher werden erste Piloten auf freiwilliger Basis bereits im Jahr 2011 stattfinden, um praktische Erfahrungen mit der neuen Haushaltssteuerung zu machen. 2012 soll dann ein bundesweiter Parallelbetrieb des alten mit dem neuen System erfolgen, um alle Dienststellen des Bundes mit der neuen Welt vertraut zu machen. Auf dieser Basis sollte es dann möglich sein, den Echtbetrieb ab 2013 auf solider Basis zu starten. Der Autor erwartet aber auch nach 2013 noch eine Fortsetzung des Reformprozesses. Einerseits wäre es nicht überraschend, wenn angesichts praktischer Erfahrungen nach einigen Jahren da oder dort eine – auch legislative – Nachjustierung und Fortentwicklung Platz greifen würde. Andererseits ist jetzt schon klar, dass mit der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform noch nicht alle bereits absehbaren Reformthemen abgearbeitet werden und daher eine nächste Reformetappe am Horizont sichtbar wird. Ein Beispiel für ein solches nach 2013 zu regelndes Thema ist die Integration der ausgegliederten Rechtsträger des Bundes in die neue Budgetsteuerung.

Dieser Artikel hat sich weitgehend auf die Ebene der Verwaltung konzentriert. Nach allen internationalen Erkenntnissen, die auch aus österreichischem Erfahrungshintergrund sehr plausibel erscheinen, ist es aber von entscheidender Bedeutung für das Gelingen des Reformprozesses, dass die Politik die neuen Hebel, die die Haushaltsrechtsreform schafft, auch tatsächlich nutzt. Nur wenn die Politik tatsächlich gezielter steuern will und die ihr durch die Reform in die Hand gegebenen neuen Instrumente entsprechend nutzt, wird die Haushaltsrechtsreform mit dem nötigen Leben erfüllt werden. Es ist daher entscheidend, sowohl die politischen Ressortleitungen, als auch den Nationalrat auf die neue

Budgetwelt einzustimmen und die Möglichkeiten bewusst zu machen, die die neue Budgetwelt bietet: Politik kann gezielter steuern, interessierte Bürgerinnen und Bürger können Ergebnisse politischen Handelns besser nachvollziehen, Politik kann den Bürgerinnen und Bürgern daher besser vor Augen führen, was sie leistet.

Das neue System der Budgetsteuerung bietet mehr Transparenz. Eine der Transparenz und der Bürgernähe verpflichtete Politik hätte daher ausreichend Motive, die neue Haushaltssteuerung als willkommenes Mittel zu ihrem vornehmsten Zweck zu

nutzen: Die Verhältnisse im Sinne der Bürgerinnen und Bürger zu gestalten. Der Autor schließt mit der Hoffnung, dass der Erfolg der Haushaltsrechtsreform des Bundes dazu führen möge, dass auch Länder und Gemeinden sich dem Reformprozess anschließen und die Breite der Reform alle staatlichen Ebenen erreicht.

**Korrespondenz:** SC Dr. Gerhard Steger, Leiter der Budgetsektion im Bundesministerium für Finanzen, Hintere Zollamtsstraße 2b, A-1030 Wien; E-Mail: Gerhard.Steger@bmf.gv.at.