



# Herausforderung Verwaltungsreform – Best Practice Beispiele für eine effiziente Verwaltung

**Herausgeber:**  
Veit Sorgner ■  
Markus Beyrer ■  
Peter Koren ■  
Stefan Mara ■

# DIE HAUSHALTSRECHTSREFORM DES BUNDES

SEKTIONSCHEF DR. GERHARD STEGER

**A**ls am 6. Dezember 2007 im Nationalrat die Haushaltsrechtsreform einstimmig beschlossen wurde, waren mehr als drei Jahre intensiver Arbeit an diesem bislang größten österreichischen Reformprojekt nicht nur für das Budgetwesen sondern wohl auch für die Reform der Bundesverwaltung vergangen. Der vorliegende Beitrag zeichnet die Entwicklung nach, die zu dieser Reform geführt hat und charakterisiert die Kernelemente des Vorhabens.

Schließlich folgt ein Ausblick auf die erwartbaren langfristigen Auswirkungen der Haushaltsrechtsreform.

## DER WEG ZUR REFORM

Reformen im Budgetwesen, das zeigen internationale Erfahrungen, haben oft in krisenhaften Entwicklungen ihren Ausgangspunkt. Wenn das Herkömmliche offensichtlich nicht mehr fortgesetzt werden kann, bricht sich Innovation Bahn. Auch die jüngere Budgetgeschichte unseres Landes stützt diesen Befund. Wohl nicht zufällig im Kontext von dringenden Erfordernissen der Budgetkonsolidierung, wie sie in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts bestanden haben, entwickelte die Budgetsektion des Bundesministeriums für Finanzen erste Reformansätze, die einen effizienteren Umgang mit Steuermitteln zum Ziel hatten. Zwei dieser Ideen fanden noch in der damaligen Großen Koalition ihre Rechtsgrundlage:

- Die Rücklagefähigkeit nicht ausgenützter bestimmter Sachausgaben (Aufwendungen des Ermessens) wurde im Ausmaß von 50 Prozent der jeweiligen Unterausnutzung eingeführt.
- Vor allem aber wurde mit der haushaltsrechtlichen Flexibilisierungsklausel<sup>1)</sup> die Möglichkeit weit reichender Pilotprojekte geschaffen: Dienststellenleitungen erhalten unter der Voraussetzung der Einhaltung eines definierten Budgetsaldos viel mehr Dispositionsfreiraum in finan-

ziellen Belangen und werden – wie auch die in der Dienststelle tätigen Bediensteten – am finanziellen Erfolg der Dienststelle beteiligt.

Zugleich sichert die Definition von durch die Dienststelle zu erbringenden Leistungen die Qualität und verhindert, dass auf Kosten des Service für die Kundinnen und Kunden der Dienststelle gespart wird.

Die rundum sehr positiven Auswirkungen der Flexibilisierungsklausel – deutliche finanzielle Ergebnisverbesserungen bei gleichzeitiger Leistungssteigerung, wesentlich motiviertere Bedienstete – bestärkten die Bemühungen um eine generelle Reform des Haushaltsrechts. Die Pilotversuche machten deutlich, dass auch in der österreichischen Verwaltungskultur Transformationsprozesse hin zu verstärkter Ergebnisverantwortung und wirtschaftlicherem Einsatz von Steuergeldern in durchaus beeindruckender Weise möglich sind.

Zugleich wurden auch internationale Erfahrungen von Budgetreformen in Österreich zunehmend bekannt und in Fachkreisen diskutiert. Zusammen mit den ermutigenden Erfahrungen des Pilotversuches Flexibilisierungsklausel führte dies zu einer Initiative der Budgetsektion des Bundesministeriums für Finanzen, eine generelle Haushaltsrechtsreform in Österreich zu starten. Die Ressortleitung des BMF unterstützte dieses Vorhaben uneingeschränkt.

Die Folge war die Etablierung einer Arbeitsgruppe, die sich aus Vertretern aller damaligen Parlamentsfraktionen, des Rechnungshofes und des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt zusammensetzte und von der Budgetsektion des BMF koordiniert wurde. Ziel dieser Arbeitsgruppe war

---

1) Siehe hierzu §§ 17a und 17b Bundeshaushaltsgesetz sowie Promberger/Greil/Simon: Pilotprojekt Flexibilisierungsklausel. Ein österreichischer Weg zum New Public Management, Wien/Graz 2005.

es, auf einer möglichst breiten Basis die Ziele der Reform außer Streit zu stellen und konkrete Reformvorschläge zu erarbeiten. Hinter dieser durchaus nicht selbstverständlichen Konzeption einer alle Parlamentsfraktionen umfassenden Plattform stand nicht nur das Wissen um das Erfordernis einer Verfassungsmehrheit für eine grundlegende Haushaltsrechtsreform sondern auch die Lehre aus Beispielen anderer Staaten. Dort hatte sich gezeigt, dass eine wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Etablierung neuer Budgetspielregeln, deren Implementierung aufgrund der damit verbundenen Komplexität und des erforderlichen Kulturwandels in Verwaltung und Politik jeweils einen langen Zeitraum erforderte, eine möglichst breite politische Absicherung war. Budgetreformen durften keine Sache der jeweiligen Regierung alleine sein sondern mussten von der Opposition mitgetragen werden, um im Falle eines Regierungswechsels Reformkontinuität sicherstellen zu können.

Der Befund, vor dessen Hintergrund die Arbeit der Arbeitsgruppe aufgenommen wurde, wies für das österreichische Haushaltswesen folgende Schwächen auf:

- Die Anreize für die Ressorts, sparsam mit Mitteln umzugehen, waren zu gering. Immer noch war es ein Erfolgsausweis für die jeweilige Ressortleitung, bei den Budgetverhandlungen mit dem BMF möglichst viel Geld „herauszuschlagen“. Die Summe des zur Verfügung stehenden Geldes, nicht die Hebelwirkung der eingesetzten Mittel stand im Zentrum der Erfolgslogik.
- Die mittelfristige budgetäre Planung war vorhanden, aber nicht verbindlich. Dies schuf nicht nur Probleme für das Durchhalten der Budgetkonsolidierung sondern generell für die mittelfristige strategische Ausrichtung der österreichischen Finanzpolitik.
- Das österreichische Haushaltswesen war von der Inputorientierung geprägt. Wirkungen und Leistungen, die mit den eingesetzten Mitteln

erzielt werden sollten, standen nicht im Zentrum der Aufmerksamkeit.

- Das Rechnungswesen war in Gestalt einer kameralen Einnahmen-Ausgaben-Rechnung nicht auf der Höhe der Zeit und daher auch nicht geeignet, die tatsächliche Lage der öffentlichen Finanzen getreulich abzubilden.

Daraus ergaben sich folgende Eckpunkte für eine künftige Haushaltsrechtsreform:

- Die einzelnen Verwaltungseinheiten sollen ein Eigeninteresse an sparsamer Mittelverwendung entwickeln und damit einen nachhaltigen Beitrag zur Unterstützung der Budgetkonsolidierung leisten.
- Mittelfristig verbindliche Ausgabenobergrenzen mögen die Budgetdisziplin unterstützen, wobei auf unterschiedliche konjunkturelle Entwicklungen Bedacht zu nehmen ist.
- Anzustrebende Ergebnisse des Verwaltungshandelns sind zu definieren und in Beziehung zum jeweiligen Mitteleinsatz zu setzen.
- Ein neues Rechnungswesen soll die finanzielle Lage öffentlicher Haushalte getreulich darstellen.

Die Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung der Reform kam mit ihrer umfangreichen und komplexen Arbeit zügig voran. Die entsprechenden Vorschläge wurden zwischen den Fraktionen und dem BMF auch auf politischer Ebene diskutiert und mündeten im Jahr 2006 in eine Regierungsvorlage zur Reform des Haushaltsrechts<sup>2)</sup>, die jedoch vor der Nationalratswahl 2006 nicht mehr im Parlament behandelt wurde.

In der folgenden Legislaturperiode kam es neuerlich zu politischen Gesprächen über die Haushaltsrechtsreform, deren Ergebnis eine etwas

---

2) 1331 und 1332 d.B. XXII.GP

modifizierte Regierungsvorlage<sup>3)</sup> war, die im Herbst 2007 im Parlament in Verhandlung genommen wurde. Die Abgeordneten änderten die Konzeption der Reform nicht mehr, konnten aber als Preis für die Zustimmung zur Reform insbesondere verstärkte Berichtspflichten der Bundesregierung gegenüber dem Parlament in budgetären Angelegenheiten erreichen.<sup>4)</sup>

Im Zuge der Gesetzeswerdung der Reform konnte deren Substanz mit einer schmerzlichen Ausnahme bewahrt werden: Ihre Geltung wurde weitestgehend auf den Bund eingeschränkt, Länder, Städte und Gemeinden, die in der ursprünglichen Konzeption ebenfalls in die Reform eingebunden sein sollten, blieben in den meisten Punkten ausgenommen.<sup>5)</sup> Insbesondere manche Bundesländer hatten sich – letztlich erfolgreich – gegen die Übernahme der Haushaltsrechtsreform vehement gewehrt.

## DIE ERSTE ETAPPE DER HAUSHALTSRECHTSREFORM

Die Haushaltsrechtsreform des Bundes ist so umfangreich und ambitioniert, dass sie in zwei getrennten Schritten erfolgt, um den Transformationsprozess für alle Beteiligten verkraftbar zu machen. Die erste Etappe tritt mit 1. Jänner 2009 in Kraft, umfasst Änderungen des Bundes-Verfas-

---

3) 203 und 204 d.B. XXIII.GP

4) Dies betrifft insbesondere die Erstellung eines vorläufigen Gebarungserfolges des Bundes per 31. März des jeweiligen Folgejahres, die Erstellung eines Ausgliederungsberichtes und mehr Informationen über den unterjährigen Budgetvollzug. Siehe dazu die §§ 35a, 37a und 37b Bundeshaushaltsgesetz sowie die Ausschussfeststellung des Budgetausschusses des Nationalrates zur Haushaltsrechtsreform (395 d.B. XXIII. GP).

5) Lediglich die Staatszielbestimmungen in Artikel 13 B-VG richten sich an alle Gebietskörperschaften. Ein letzter Rest der Adressierung von Ländern und Gemeinden hinsichtlich der neuen Grundsätze der Haushaltsführung findet sich in den Erläuterungen der Regierungsvorlage zur B-VG – Novelle, wo es heißt, es wäre anzustreben, „dass auch Länder und Gemeinden diese Grundsätze bei ihrer Haushaltsführung anwenden.“ (203 d.B. XXIII. GP, Regierungsvorlage, Materialien, S. 8)

sungsgesetzes und des Bundeshaushaltsgesetzes und beinhaltet im Wesentlichen folgende Elemente<sup>6)</sup>:

- Es werden – auf gesetzlicher Basis – mittelfristige Ausgabenobergrenzen eingeführt. Diese gelten für hochaggregierte Teile des Budgets und damit auch für das Budget insgesamt: Für fünf ressortübergreifende Rubriken<sup>7)</sup> werden sie rollierend vier Jahre in die Zukunft definiert. Für darunter liegende, einzelnen Ressorts zugeordnete Untergliederungen werden sie ebenfalls für vier Jahre voraus rollierend festgelegt, sind aber nur für das jeweils nächste Jahr verbindlich. Die Obergrenzen beziehen sich jeweils auf Budgetmittel und zulässige Personalkapazitäten. Damit wird die Budgetdisziplin massiv unterstützt, ohne das Primat der Politik infrage zu stellen: Die entsprechenden Obergrenzen können nämlich durch Bundesgesetz abgeändert werden, bedürfen aber eines entsprechenden Begründungsaufwandes. Zugleich wird durch die hochaggregierte Festlegung von Ausgabenobergrenzen ein wesentlicher Beitrag zur Transparenz des Bundesbudgets geleistet: Interessierte können durch einen Blick auf die entsprechende summarische Tabelle erkennen, in welchen Bereichen der Bund Geld ausgibt und wie die entsprechenden finanziellen Prioritäten aussehen.
- Jene Ausgabenteile, die in besonderer Weise von der konjunkturellen Entwicklung oder vom Abgabenaufkommen abhängig sind, werden mit variablen Obergrenzen versehen, die auf Basis geeigneter Indikatoren schwanken können. Damit ist sichergestellt, dass das Budget einen Beitrag zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen leistet.

---

6) Siehe einen detaillierten Kommentar zur ersten Etappe in G. Steger/A. Pichler: Die Haushaltsrechtsreform des Bundes, erschienen Feber/März 2008 im Verlag Österreich.

7) Recht und Sicherheit; Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie; Bildung, Forschung, Kunst und Kultur; Wirtschaft (inklusive Landwirtschaft), Infrastruktur und Umwelt; Kassa und Zinsen



- Das jeweilige Bundesfinanzrahmengesetz wird von einem Strategiebericht begleitet, der die Vorhaben erläutert, die hinter den Zahlen des Gesetzes stehen. Dieses Dokument soll zugleich die Budgetstrategie der Bundesregierung klar und verständlich darlegen und so ebenfalls einen wesentlichen Beitrag zu vermehrter Transparenz in budgetären Angelegenheiten leisten.
- Die haushaltsleitenden Organe (Ministerien und Oberste Organe) gewinnen im Gegenzug zur erhöhten Budgetdisziplin, der sie sich in Gestalt der Obergrenzen unterwerfen müssen, deutlich mehr Flexibilität: Nicht ausgenützte Budgetmittel verfallen grundsätzlich nicht mehr und können auch für andere Zwecke verwendet werden, als für jene, für die sie ursprünglich budgetiert wurden. Damit wird der Grundsatz „jeder Ressortminister sein eigener Finanzminister“ eindrücklich umgesetzt. Jedes Ressort erhält so die Möglichkeit, Mittel für Vorhaben, die im Zuge der Budgetverhandlungen zunächst keine oder keine ausreichende Finanzierung erfahren haben, durch sparsamen Budgetvollzug selbst zu erwirtschaften.
- Künftig wird die Budgetdebatte zweigeteilt: Im Frühjahr erfolgt die jeweilige Ergänzung des Bundesfinanzrahmens um das neu hinzuzufügende jeweilige vierte Jahr und gibt zugleich Gelegenheit zu einer Generaldebatte über die strategische Ausrichtung der Budgetpolitik der Bundesregierung. Im Herbst erfolgt die Behandlung des jeweiligen jährlichen Bundesfinanzgesetzes, welches sich im Rahmen der Ausgabenobergrenzen des Bundesfinanzrahmengesetzes bewegen muss.
- Die haushaltsrechtlich relevanten Staatszielbestimmungen der österreichischen Bundesverfassung werden – als kleiner Rest der ursprünglichen Konzeption, die Reform für alle Gebietskörperschaften verbindlich zu machen – ergänzt. War in Art. 13 Abs. 2 B-VG bisher nur die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes enthalten, so wurde dies nunmehr durch das Ziel „nachhaltig geordneter Haushalte“ sowie durch eine Koordinierungspflicht der Gebietskörperschaften

ten im Hinblick auf diese Ziele ergänzt. Weiters wurde den Gebietskörperschaften in einem neuen Abs. 3 des Art. 13 B-VG aufgetragen, „bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben“ und damit der Grundstein für die Einführung des „Gender Budgeting“ in Österreich gelegt<sup>8)</sup>.

Die erste Etappe der Haushaltsrechtsreform wird bereit im Jahr 2008 Relevanz gewinnen. Wird doch das Budget 2009 und der erste vierjährige Bundesfinanzrahmen (2009 – 2012) bereits in diesem Jahr zu erstellen sein. Die neue Budgetwelt beginnt daher sofort.

## DIE ZWEITE ETAPPE DER HAUSHALTSRECHTSREFORM

Wegen ihrer weitaus größeren Komplexität wird die zweite Etappe der Haushaltsrechtsreform eine wesentlich längere Vorbereitungszeit erfordern und daher auch erst mit 1. Jänner 2013 in Kraft treten. Sie ist derzeit nur in den Eckpunkten der B-VG – Novelle formuliert, die Details werden nach nunmehriger Beschlussfassung der Reform zügig auszuarbeiten sein und in eine Neufassung des Bundeshaushaltsgesetzes münden. Die wesentlichsten Elemente der zweiten Etappe sind folgende:

- Wirkungen und Leistungen werden in das Budget integriert und damit ein massiver Kulturwandel nicht nur im Budgetrecht selbst sondern wohl (hoffentlich) in der gesamten Bundesverwaltung, aber auch in der steuernden Politik angestoßen: Die Fokussierung auf anzustrebende Ergebnisse des Verwaltungshandelns soll die Leistungen der einzelnen Verwaltungsbereiche sichtbar machen. Dies ist eine große Chance für

---

8) Zwingend ist das Gender Budgeting wegen des Zusammenhanges mit der in der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform verankerten Wirkungsorientierung per 1. Jänner 2013 einzuführen.

eine moderne Verwaltung, ihre Leistungsorientierung unter Beweis zu stellen und das traditionelle, behäbige Image der Verwaltung loszuwerden. Zugleich birgt diese Fokussierung die große Chance, die Steuerung der Verwaltung viel entschlossener als bisher an den gewünschten Resultaten auszurichten und damit die Effektivität und Effizienz der Verwaltung spürbar zu verbessern.

- Diese Wirkungs- und Leistungsorientierung ist auch international gleichsam die „Königsdisziplin“ der Budgetsteuerung. Österreich hat die Chance, von anderen Staaten, die z.T. schon über eine mehrjährige Erfahrung mit solchen Instrumenten verfügen, zu lernen und daher Fehler zu vermeiden, die vor allem in einem bürokratisierten Berichtswesen und dem nie einlösbaren Anspruch der lückenlosen und gleichsam perfekten Einführung eines „Performance Budgeting“ liegen. Das Erfolgsrezept wird vielmehr darin liegen, beim „Performance Budgeting“ die wirklich wesentlichen, für die Verwaltungssteuerung relevanten Wirkungen zu adressieren, ihnen entsprechende Leistungen zuzuordnen und diese anhand geeigneter (ja nicht zu vieler) Indikatoren zu messen.
- Das Rechnungswesen des Bundes wird sich umstellen: Statt dem Steuerungsmonopol der kameralen Einnahmen-Ausgaben-Rechnung wird in Zukunft ein doppisches, so weit wie zweckmäßig an den „International Public Accounting Standards“ orientiertes Rechnungswesen bestehen. Die getreue Darstellung der finanziellen Lage des Bundes wird somit möglich.
- Die traditionellen Budgetgrundsätze der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit werden durch die neuen Budgetgrundsätze ersetzt: Wirkungsorientierung, Transparenz, Effizienz und getreue Darstellung der finanziellen Lage.

## EIN WEITERER BLICK NACH VOR: 2020

Abschließend wage ich einen Blick in die fernere Zukunft und frage mich, welche Auswirkungen die Haushaltsrechtsreform des Bundes haben könnte, falls der Kulturwandel, der in ihr steckt, von Politik und Verwaltung tatsächlich genützt und daher aufgegriffen wird:

- Die Reform ist weit mehr geworden als eine neue Budgetsteuerung. Durch ihre Fokussierung auf die beabsichtigten Wirkungen und erwarteten Leistungen hat sie ein mächtiges Magnetfeld für Verwaltungsreform entwickelt. Die bloße Budgetreform ist letztlich eine durchgreifende Verwaltungsreform geworden, die durch strikte Ergebnisorientierung in allen Verwaltungsbereichen positive Auswirkungen entfaltet hat: Nicht im Sinne eines schwachen Staates sondern eines besseren, weil auf die beabsichtigten Wirkungen hin orientierten Staates.
- Die Haushaltsrechtsreform hat dazu beigetragen, dass politische Debatten in unserem Land wesentlich substanzieller und strategischer geworden sind. Durch die in der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform zentrale Ergebnisorientierung sind die jeweils angestrebten politischen Zielsetzungen viel klarer auf dem Tisch und für die Bürgerinnen und Bürger besser nachvollziehbar. Damit stärkt die Haushaltsrechtsreform auch das demokratische Substrat des Staates.
- Hand in Hand damit ist die Steuerung unseres Staates wirkungsorientierter geworden. Ergebnisse und Ressourcen werden zueinander in Beziehung gesetzt, die Steuerung erfolgt konsequenter und zielorientierter.
- Nicht zuletzt hat die erfolgreiche Haushaltsrechtsreform des Bundes ihre Sogwirkung auf Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen entfaltet. Alle öffentlichen Haushalte schließen sich dem Reformprozess an.