

Spuren der Haushalte 159,25

Lfd. Transfers an das Ausland, netto 17,00

Direkte Steuern 50,02

EINKOMMENS-KONTO

KAPITAL-GESELLSCHAFTEN

Löhne etc. 1.130,00
Sonst. Eink. 305,14
Z.N.K.S. 49,33

EINKOMMENS-KONTO

Direkte Steuern
Soz. V.B. 595,15

EINKOMMENS-KONTO

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.

Jahrgang 48 (2007) · Heft 1 – 2

Lfd. Transfers an das Ausland, netto 6,37

Ein- und Auszahlungen
an die Sozialversicherung
an die Sozialversicherung
an die Sozialversicherung

Importe 779,38

Brutto-Anlageinvestitionen 511,20

Abschreibungen 270,06

Lagerveränderungen¹⁾ 8,71

Unverteilte Gewinne 129,00

Indirekte Steuern
minus Subventionen

Gewinne minus

PRODUKTIONS-KONTO

VERMÖGENS-BILDUNGS-KONTO

AUSLANDS-KONTO

Nettokredittilgung

Die Erneuerung der Verfassungsgrundlagen für die Haushaltsführung des Bundes

Von Sektionschef Univ.-Doz. Dr. Gerhard Steger (Wien)¹⁾



Zwanzig Jahre nach der Schaffung des Bundeshaushaltsgesetzes 1986 erscheint es angezeigt, aufgrund bisheriger Erfahrungen und Erkenntnisse, welche vor allem auch aus einem internationalen Erfahrungsaustausch gewonnen wurden, Schritte zu einem „Updating“ zu setzen.

Besonders wichtig ist es, die erforderlichen Schlussfolgerungen aus der Tatsache zu ziehen, dass die Beschränkung der Haushaltsführung auf den herkömmlichen Jahreshorizont verkennt, dass – wie jemand einmal treffend sagte – Investitionen meist in mehreren Jahren fertig gestellt werden und auch Beamte länger leben.

1. Einleitung und Überblick

Das bestehende Bundeshaushaltsrecht bietet einen stabilen Rahmen, innerhalb dessen die Budgeterstellung sowie ein geordneter Budgetvollzug gesichert sind. Allerdings wurde durch geänderte Rahmenbedingungen, wie Konsolidierungsbemühungen einerseits sowie ein erhöhtes Augenmerk auf die Qualität und die langfristige Ausrichtung der öffentlichen Finanzen andererseits, ein *Reformbedarf in folgenden Bereichen* identifiziert:

- die vorherrschende, beinahe ausschließliche Inputorientierung
- die fehlende verbindliche mehrjährige Ausrichtung
- die ausschließliche Steuerungsrelevanz der Kameralistik

Im vorgelegten Entwurf zur Haushaltsrechtsreform²⁾ werden diese Schwachstellen unmittelbar angesprochen, indem ein schlüssiges Gesamtmodell der Haushaltssteuerung, ein so genanntes „*fiscal framework*“ errichtet wird. Dieses Modell baut einerseits auf *internationalen Entwicklungen* und andererseits auf *selbst gemachten Erfahrungen* auf. Länder wie die Schweiz, das Vereinigte Königreich, Schweden oder Frankreich haben bereits Modernisierungen im Haushaltswesen umgesetzt, wie beispielsweise:

- eine Orientierung an Wirkungen und Leistungen anstelle einer reinen Inputorientierung

¹⁾ Erweiterte Fassung des Vortrages, der anlässlich der Mitgliederversammlung der Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen am 10. November 2006 im Wiener Rathaus gehalten wurde.

²⁾ Regierungsvorlage vom Feber 2006 für eine Änderung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen des B-VG, 1131 der Beilagen zu den Sten. Prot. des NR XXII.GP. Da es in dieser Gesetzgebungsperiode zu keiner Beschlussfassung gekommen ist, wird eine neuerliche Vorlage zu erfolgen haben.

- eine mittelfristige Ausrichtung
- die Einführung von Elementen des kaufmännischen Rechnungswesens anstelle der ausschließlichen Beibehaltung kameralistischer Grundsätzen

In Österreich wurden im Rahmen der Einführung der *Flexibilisierungsklausel für ausgewählte Organisationseinheiten*³⁾ eine Zusammenführung der Entscheidungs- und Ressourcenverantwortung sowie die Flexibilisierung des Budgetvollzuges *erfolgreich getestet*. In den letzten fünf Jahren konnten in den Dienststellen eine deutlich höhere Motivation der Mitarbeiter/-innen sowie eine gesteigerte Leistungs- und Ergebnisorientierung festgestellt werden.

Die nunmehr zur Beschlussfassung anstehende Haushaltsrechtsreform soll in zwei Stufen umgesetzt werden:

- 1. *Etappe* (z. B. 2009): Bestimmungen bezüglich des Finanzrahmens treten in Kraft
- 2. *Etappe* (etwa vier Jahre später, d. h. z. B. 2013): Bestimmungen bezüglich der neu gefassten Haushaltsgrundsätze treten in Kraft

Diese Zeitspanne ist nach internationalen Erfahrungen bei Umstellungen dieser Tragweite unbedingt erforderlich. Das Bundeshaushaltsgesetz muss – auf der Grundlage der Haushaltsgrundsätze – neu gefasst werden, das Budget-, Rechnungs- und Berichtswesen wird auf eine neue Grundlage gestellt. Damit verbunden ist ein tief greifender Veränderungsprozess in der Verwaltung.

Die Einführung der Haushaltsrechtsreform bringt sowohl eine *Verfassungs- als auch eine BHG-Novelle* mit sich:

- *Änderungen auf verfassungsrechtlicher Ebene*⁴⁾ umfassen:
 - 1. Etappe: neue Staatszielbestimmungen, Einführung des Finanzrahmens;
 - 2. Etappe: neu gefasste Grundsätze der Haushaltsführung
- *BHG-Novelle betreffend Finanzrahmen*⁵⁾ umfasst:
 - Gliederung, Obergrenzen, Bindungswirkung
 - neue Rücklagenregeln
 - Überschreitungsregeln
 - Vermeidung von „Budgetverlängerungen“

2. Verfassungsentwurf

2.1 Staatszielbestimmungen NEU

Der Verfassungsentwurf sieht *neue Staatszielbestimmungen* vor. *Bisher* ist laut Art. 13 Abs. 2 B-VG lediglich das *gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht* ver-

³⁾ Siehe § 17a Abs. 1, 3 und 5 des Bundeshaushaltsgesetzes 1986 i. d. F. BGBl. 2002/98 („Flexibilisierungsklausel“).

⁴⁾ Siehe „Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz und das Bundeshaushaltsgesetz geändert werden“, RV 1331 BlgNR 22. GP.

⁵⁾ Siehe „Bundesgesetz, mit dem das Bundeshaushaltsgesetz geändert wird“, RV 1332 BlgNR 22. GP.

ankert. Dieses zielt ab auf ein ausgewogenes Wirtschaftswachstum, Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt sowie ein hohes Maß an Umweltschutz.

Art. 13 Abs. 2 des B-VG Entwurfes sieht zusätzlich „*nachhaltig geordnete öffentliche Haushalte*“ als Ziel vor. Damit nicht vereinbar wären eine unangemessen hohe öffentliche Verschuldung sowie erhebliche persistente öffentliche Defizite.

In Art. 13 Abs. 3 des B-VG-Entwurfes soll „bei der Haushaltsführung die *tatsächliche Gleichstellung von Männern und Frauen*“ verankert werden. Gemeint ist, dass bei Erstellung und Vollzug geeignete Maßnahmen vorzusehen sind, die dieser Zielbestimmung Rechnung tragen.

2.2 Finanzrahmen

Der Finanzrahmen stellt eine *4-jährige verbindliche Ausgabenplanung* auf aggregierter Ebene dar, weil betragliche Obergrenzen für ressortübergreifende Mittelverwendungskategorien, so genannte *Rubriken*, festgelegt werden.

Als gesetzliche Grundlage ist ein *Bundesfinanzrahmengesetz* vorgesehen, in dessen Rahmen sich das jährliche Bundesfinanzgesetz zu bewegen hat. Um einen möglichst vollständigen Überblick über die erwartete Entwicklung des Bundeshaushaltes in den Finanzjahren zu gewinnen, soll das Bundesfinanzrahmengesetz *von einem Strategiebericht begleitet* werden. Dieser soll die Voraussetzungen und Annahmen darlegen, anhand derer sich die Zahlen des Bundesfinanzrahmens ergeben, die Ziele des Bundesfinanzrahmens erläutern und Aufschluss über die voraussichtlichen Einnahmen geben.

Entsprechend der verfassungsrechtlichen Vorgabe soll die Gliederung des Bundesvoranschlags über *hoch aggregierte Rubriken* gemäß Bundesfinanzrahmengesetz erfolgen. Die Rubriken sollen des Weiteren in *Untergliederungen unterteilt* werden, die im Wesentlichen bisherigen Budgetkapiteln ähneln. Dabei soll eine Untergliederung ausschließlich *jeweils einem einzigen Ressort zugewiesen* sein, wobei allerdings ein Ressort für mehrere Untergliederungen auch in unterschiedlichen Rubriken zuständig sein kann.

2.3 Grundsätze der Haushaltsführung

Art. 51 Abs. 8 des B-VG-Entwurfes regelt folgende *Grundsätze*, welche bei der *Haushaltsführung* des Bundes anzuwenden sind:

- *Wirkungsorientierung*: Budgeterstellung und Haushaltsführung haben sich an den Wirkungen auszurichten, die mit den eingesetzten Mitteln erreicht werden sollen. Bereitgestellte Mittel werden somit mit greifbaren Wirkungs- und Leistungszielen verknüpft. Diese Vorgangsweise stellt einen grundlegenden Wandel zur bisher vorherrschenden Inputorientierung dar.
- *Effizienz (Wirtschaftlichkeit)* bezieht sich auf drei Ebenen von Verwaltungshandeln:
 - Zielebene: Inwieweit wurden bestimmte Ziele und Wirkungen tatsächlich erreicht?

- Maßnahmenebene: Ein gegebenes Ziel soll mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz erreicht werden bzw. mit den vorgegebenen Mitteln soll ein maximales Ergebnis erzielt werden.
- Wirtschaftlichkeitsebene: Verhältnis Kosten zu Nutzen
- *Transparenz*: Maßgebliche budgetäre Umstände müssen nachvollziehbar dargestellt werden. Dieser Grundsatz umfasst daher auch Einheit und Vollständigkeit; dazu gehören auch eine einheitliche, vollständige Darstellung, die Vergleichbarkeit der Gebarung sowie die Erkennbarkeit der haushaltspolitischen Ziele.
- *Eine möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage* betrifft die Anforderungen an die Beschaffenheit des Budget-, Verrechnungs- und Berichtssystems im weitesten Sinn. Dies umfasst auch die Budgetwahrheit, dh. eine möglichst genaue Veranschlagung von Budgetmitteln.

2.4 Sonstige Änderungen

Änderungen zum bisherigen Haushaltsrecht ergeben sich auch noch in anderen Bereichen:

- *Doppelbudget*: Art. 51 Abs. 3 des B-VG-Entwurfes sieht erstmalig die Möglichkeit vor, *in bestimmten Ausnahmefällen* ein „echtes Doppelbudget“ zu verabschieden. Ein Doppelbudget ist ein Bundesgesetz, in welchem die *bundesfinanzgesetzlichen Bestimmungen für die Finanzjahr n+1 und n+2* nach Jahren getrennt enthalten sind. Bisher ist nur ein Doppelbudget zulässig, bei welchem im Jahr n, das mit einem Budgetprovisorium begonnen hat, die Bundesfinanzgesetze für die Jahre n und n+1 gemeinsam verhandelt werden. Die *Ausnahmebestimmung* wäre beispielsweise im Falle einer österreichischen EU-Präsidentschaft anwendbar, um im entsprechenden Finanzjahr den aufwändigen Budgetstellungsprozess zu vermeiden.
- *Vereinfachung der Provisoriumsregelungen*: Art. 51a des B-VG-Entwurfes regelt den Fall, dass ein Bundesfinanzrahmengesetz und/oder ein Bundesfinanzgesetz nicht rechtzeitig beschlossen werden. Ein allenfalls vorliegender Gesetzesentwurf der Bundesregierung spielt dabei keine Rolle mehr; des Weiteren entfällt die so genannte „Monatszwölfstelregelung“. Vielmehr gilt das jeweils letzte beschlossene BFG.
- *Budgetüberschreitung*: Art. 51b Abs. 3 und 4 (1. Etappe) bzw. Art. 51c (2. Etappe) sieht eine *Straffung* der bisherigen Bestimmungen bei außerplanmäßigen Ausgaben vor. Ohne bundesfinanzgesetzliche Ermächtigung darf der Bundesminister für Finanzen lediglich in bestimmten Ausnahmefällen – die enger gefasst sind als bisher – einer Überschreitung zustimmen.⁶⁾
- *Befristung der Flexibilisierungsklausel bis zur 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform*: Die neu gefassten Haushaltsgrundsätze orientieren sich an den Erfah-

⁶⁾ *Ausnahmefälle*, wo der Bundesminister für Finanzen ohne bundesfinanzgesetzliche Ermächtigung einer Budgetüberschreitung zustimmen darf: bei Budgetüberschreitungen aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung, einer bestehenden Finanzschuld oder aufgrund einer bereits im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundesfinanzgesetzes bestehenden sonstigen Verpflichtung.

rungen mit der Flexibilisierungsklausel und stellen deren Weiterentwicklung dar. Daher ist die bisherige Flexibilisierungsklausel mit Beginn der 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform befristet, um danach ein einheitliches System zu gewährleisten.

3. BHG-Entwurf erste Etappe: Finanzrahmen

3.1 Logik des Finanzrahmes

Der Finanzrahmen ist das zentrale Instrument für die mittelfristige Gesamtsteuerung im Rahmen der Haushaltsführung. Er steckt einen verbindlichen Rahmen ab, innerhalb dessen sich die Budgets bewegen müssen. Dadurch wird die *Budgetdisziplin gestärkt*. Durch seine Ausrichtung auf die nächsten vier Jahre wird die *Planbarkeit verbessert*. Gleichzeitig wird die *Flexibilität* erhöht, weil nicht ausgeschöpfte Ausgaben mit wenigen Ausnahmen automatisch der Rücklage gutgeschrieben werden und die Zweckbestimmung für Rücklagen wegfällt. Der Anreiz Mehreinnahmen zu lukrieren bleibt aufrecht.

Ist ein Bundesfinanzrahmengesetz beschlossen, so wird im darauf folgenden Jahr im Sinne einer *rollierenden Vorgangsweise* immer das neue Finanzjahr $n+4$ dem beschlossenen Finanzrahmen *angefügt*.

3.2 Obergrenzen

Der Finanzrahmen selbst ist auf *oberster Stufe in Rubriken* gegliedert. Diese stellen *ressortübergreifende* Mittelverwendungskategorien dar und bilden die jeweiligen politischen Prioritäten ab. Folgenden Rubriken werden vorgeschlagen (siehe § 12 Abs. 2 Entwurf BHG-Novelle):

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

Die Rubriken werden *in Untergliederungen unterteilt*, wobei die *bisherige Unterteilung in Kapitel* ersetzt. Eine Untergliederung ist *jeweils ausschließlich einem einzigen Ressort zugewiesen*, wobei allerdings ein Ressort für mehrere Untergliederungen auch in unterschiedlichen Rubriken zuständig sein kann.

Die Obergrenzen auf Rubrikenebene dürfen *weder bei Budgeterstellung noch beim Vollzug überschritten* werden (siehe § 12b Abs. 1 Entwurf BHG-Novelle). Allerdings kann der *Finanzrahmen mit Gesetz* geändert werden, wenn sich die Rahmenbedingungen verändern.

Das Bundesfinanzrahmengesetz dient der genauen Vorausplanung künftiger Ausgaben und legt daher für vier Jahre im Vorhinein Obergrenzen für Ausgaben fest. *Betragsmäßig festgelegte Ausgabenobergrenzen* stellen den Regelfall dar. Aus Praktikabilitätsgründen gibt es darüber hinaus die Möglichkeit *variabler, indikatorgesteuerter Ausgabengrenzen* für Bereiche, deren Ausgaben

- von konjunkturellen Schwankungen oder
- von der Entwicklung des Abgabenaufkommens abhängig sind. Darunter fallen laut vorliegendem Gesetzesentwurf für die BHG-Novelle § 12a Abs. 4 jedenfalls:
 - die gesetzliche Pensionsversicherung
 - die gesetzliche Arbeitslosenversicherung
 - der Finanzausgleich

Insgesamt setzt sich daher die betragliche Obergrenze einer Rubrik aus den fixen und variablen Ausgabenbeträgen zusammen, wobei die Ausgabenobergrenzen per definitionem auch die Rücklagen (§§ 17a, 53 und 101 Abs. 11 und 12 Entwurf BHG-Novelle) umfassen. Dies gilt analog auch für die Obergrenze der jeweiligen Untergliederung einer Rubrik. Dabei kann jedoch die Summe der Untergliederungen kleiner als die Rubrikenobergrenze sein.

3.3 Win-win-Situation für Budgetstabilisierung und Ressorts

Durch die Einführung des Finanzrahmens entsteht eine klare Verpflichtung zu mittelfristiger Ausgabendisziplin. Diese wirkt sich jedoch nicht nur *budgetstabilisierend* aus, sondern bringt auch *Vorteile für die Ressorts*: Einerseits wird durch die vierjährige Ausrichtung des Finanzrahmens *erhöhte Planungssicherheit* erreicht. Andererseits besteht *mehr Flexibilität* für die Ressorts, weil nicht ausgeschöpfte Ausgaben mit wenigen Ausnahmen automatisch der *Rücklage* zugeführt werden und die *Zweckbestimmung entfällt*. Somit „verfallen“ nicht ausgeschöpfte Ausgaben nicht mehr, sondern bleiben dem Ressort erhalten.

Je Untergliederung wird ein Rücklagenkonto eingerichtet, innerhalb dessen *Rücklagen flexibel verwendbar* sind. Die bisherige Einschränkung der Verwendung der Rücklagen auf bestimmte Voranschlagsansätze und Zwecke entfällt somit.

Dadurch ergibt sich auch ein *Anreiz, Mehreinnahmen* zu lukrieren.⁷⁾

3.4 Eine effizientere Budgetgestaltung

Die Budgeterstellung insgesamt wird effizienter gestaltet, weil *Rücklagen nicht mehr vorfinanziert* werden, sondern erst zum Zeitpunkt ihrer Verwendung, nicht ihrer Zuführung, finanziert werden. Somit können beträchtliche Finanzierungskosten gespart werden.

Des Weiteren werden *Budgetverlängerungen vermieden*. So genannte „Budgetverlängerungen“ bestehen *derzeit* etwa:

- im Bereich der Personalämter der ausgegliederten Rechtsträger
- bei Verrechnung von Schuldaufnahmen, die durch den Abschluss von Währungstauschverträgen in ihrer Struktur abgeändert werden
- bei der zweckgebundenen Gebarung in jenen Ausnahmefällen, wo Ausga-

⁷⁾ Weitere Informationen zur neuen Rücklagenregelung siehe Abschnitt 3.6 „Rücklagen NEU“.

ben nicht nach Maßgabe der zweckgebundenen Einnahmen geleistet werden und der Bund somit Abgänge abzudecken hat.

In diesen Fällen führt die bisherige Verrechnung zu einer „Budgetverlängerung“ bzw. *Aufblähung des Bundeshaushaltes*, weil bestimmte Beträge sozusagen zweimal – sowohl auf der Einnahmen- als auch Ausgabenseite – verbucht sind. Der Saldo aus Ausgaben und Einnahmen ändert sich dadurch insgesamt nicht. Die neue Regelung ermöglicht eine transparentere Verrechnung unter Wahrung des Bruttoprinzips, indem Beträge nur mehr einmal erfasst werden. Im Bereich der Personalämter bei Ausgliederung bedeutet dies beispielsweise, dass der Ersatz an den Bund als Abzug von den Ausgaben der Personalämter dargestellt werden soll.

Des Weiteren sind verschiedene technische Bestimmungen zur Flankierung, insbesondere bei den Rücklagen und zweckgebundenen Gebarungen vorgesehen (siehe Abschnitt 3.6 „Rücklagen NEU“).

3.5 Verbindlichkeit, Doppelbudget, Überschreitungen

Die *Verbindlichkeit* des Bundesfinanzrahmens ist *zweistufig* geregelt. Die *Rubrikengrenzen* sind für den *gesamten Planungszeitraum t+1 bis t+4* verbindlich und dürfen nicht überschritten werden, außer bei Gefahr im Verzug oder im Verteidigungsfall. Da die Aufteilung der Mittel innerhalb der Rubriken in diesem Zeitraum noch nicht vollständig vorausplanbar ist, ist die Aufteilung auf Ebene von *Untergliederungen* nur im *Folgejahr, d. h. t+1*, verbindlich. Im Sonderfall eines Doppelbudgets erstreckt sich die Verbindlichkeit entsprechend auf zwei Jahre, d. h. t+1 und t+2.

Falls der Nationalrat *kein Bundesfinanzrahmengesetz* beschlossen hat, so sieht Art. 51a Abs. 3 des B-VG-Entwurfes vor, dass die *Rubrikenobergrenzen des jeweils letzten Jahres*, für welches Obergrenzen beschlossen wurden, *weiter gelten*. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass Obergrenzen für den gesamten Zeitraum bis einschließlich des Jahres n+4 gelten.

Bei *Überschreitungen* gelten folgende Bestimmungen:⁸⁾ Grundsätzlich darf der Bundesminister für Finanzen *ohne bundesfinanzgesetzliche Ermächtigung* nunmehr nur mehr *drei Arten von Ausgabenüberschreitungen* zustimmen:

- bei Budgetüberschreitungen aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung
- bei einer bestehenden Finanzschuld
- aufgrund einer bereits im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundesfinanzgesetzes bestehenden sonstigen Verpflichtung

Zusätzlich gilt sowohl für die soeben genannten *überplanmäßigen Ausgaben* als auch für Überschreitungen aufgrund bundesfinanzgesetzlicher Ermächtigung, dass diese vom Bundesminister für Finanzen *nur dann genehmigt* werden können, *wenn deren Bedeckung sichergestellt ist durch:*

- Umschichtungen innerhalb derselben Untergliederung bzw. aus Rücklagen

⁸⁾ Siehe Art. 51b Abs. 3 B-VG-Entwurf iVm § 41 Abs. 2–6 Entwurf BHG-Novelle.

- Umschichtungen bei anderen Untergliederungen innerhalb derselben Rubrik, sofern das Einvernehmen der beteiligten haushaltsleitenden Organe hergestellt wurde
- Überschreitung der Untergliederungsobergrenze nur, wenn
 - alle Umschichtungsmöglichkeiten ausgeschöpft wurden
 - keine Rücklagen mehr vorhanden sind
 - die Rubrik insgesamt nicht überschritten wird

3.6 Rücklagen NEU

Die Neuregelung des Rücklagensystems hat gegenüber der jetzigen Rechtslage erhebliche Vorteile:

- *Rücklagenzufuhr und -entnahme* werden *nicht mehr voranschlagswirksam* gebildet und verrechnet.
- *Rücklagenzufuhr*: Unterausschöpfungen werden – mit wenigen Ausnahmen⁹⁾ – *automatisch* gutgeschrieben.
- Nicht ausgeschöpfte Budgetmittel „verfallen“ somit nicht, weil die automatisch gebildeten Rücklagen in späteren Finanzjahren mit Zustimmung des Bundesministers für Finanzen verbraucht werden können. Dadurch entsteht ein *Anreiz zur Sparsamkeit*.
- Die *Zweckbestimmung für Rücklagen* wird – bis auf wenige Ausnahmen – *aufgehoben*. Je Untergliederung wird ein Rücklagenkonto eingerichtet, innerhalb dessen *Rücklagen flexibel* verwendbar sind.

Nicht aufgelöst werden lediglich die „Flexibilisierungsrücklage“, die Rücklagen aus zweckgebundenen Einnahmen sowie aus EU-Rückflüssen. Diese dürfen weiterhin nur für jene Zwecke verwendet werden, für die sie gebildet wurden.

Zweckgebundene Gebarung: Grundsätzlich müssen auch weiterhin innerhalb der zweckgebundenen Gebarung die *Ausgaben nach Maßgabe der zweckgebundenen Einnahmen* geleistet werden. Nur wenn dieser Grundsatz in *Ausnahmefällen* durchbrochen wird und ein Bundesgesetz ausnahmsweise vorsieht, dass der Bund Abgänge einer an sich zweckgebundenen Gebarung abzudecken hat, sollen die diesbezüglichen Zahlungen des Bundes innerhalb der zweckgebundenen Gebarung veranschlagt und verrechnet werden können. Damit sollen *in Zukunft Budgetverlängerungen vermieden* und die Übersichtlichkeit und Transparenz in diesen Bereichen gesteigert werden.¹⁰⁾

Mehreinnahmen: Ergeben sich im laufenden Finanzjahr tatsächliche Mehreinnahmen, die aufgrund bundesfinanzgesetzlicher Ermächtigung für Mehrausgaben herangezogen werden dürfen, so sind diese Mehreinnahmen den Rücklagen gleichzuhalten. Dabei kann die *nicht voranschlagswirksame Rücklagenermittlung*

⁹⁾ Es handelt sich dabei um die Ausnahmen laut § 53 Abs. 1 Ziff. 1–6 Entwurf BHG-Novelle; d. h. vor allem die „Flexibilisierungsrücklage“, Rücklagen aus zweckgebundenen Einnahmen sowie aus EU-Rückflüssen.

¹⁰⁾ Bezüglich Vermeidung von Budgetverlängerungen siehe Abschnitt 3.4 „Eine effizientere Budgetgestaltung“.

auch *unterjährig* erfolgen. Dies hat zur Folge, dass über das Rücklagenregime bereits im laufenden Jahr Mehrausgaben innerhalb der Untergliederung getätigt werden können. Damit soll ein *Anreiz* für haushaltsleitende Organe geschaffen werden, *potenzielle Mehreinnahmen zu erschließen*.

Es herrscht weitgehend EU-Konsens darüber vor, dass die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte nur durch eine umfassende Strategie abzusichern ist, welche im Wesentlichen auf drei Säulen basiert

- *Reform der Pensions- und Gesundheitssysteme zur Verbesserung der finanziellen Tragfähigkeit in diesen Systemen und zur Beseitigung wirtschaftlicher Verzerrungen und Ungleichheiten*
- *Erhöhung des Wachstums- und Beschäftigungspotenzials, insbesondere zur Vermeidung eines verfrühten Rückzugs aus dem Erwerbsleben*
- *die Verringerung der Schuldenstandsniveaus und der Abgabenbelastung, um über mehr künftige budgetäre Spielräume zu verfügen. Das Erreichen eines nahezu ausgeglichenen Budgets im Jahr 2008 würde die Aging-Herausforderungen deutlich besser meistern.*

Peter P a r t, Haushaltspolitik unter den EU-Rahmenbedingungen; in: Steger (Hrsg.), Öffentliche Haushalte in Österreich, 2. Auflage, Wien 2005, S. 37 ff., hier S. 64 f.