



**Managementforum
2009**

**Steuerung im neuen
Haushaltsrecht –
Die Rolle der Fach-
bereiche**



Budgetstruktur und Verwaltungsorganisation in der 2. Etappe Haushaltsrechtsreform¹²

Manfred Claus Lödl

Bundesministerium für Finanzen

1. Einleitung

In der Konzeption der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform sind die Gliederung des Budgets in Globalbudgets, das neue Veranschlagungs- und Rechnungssystem, die wirkungsorientierte Haushaltsführung und die neue Dienststellensteuerung die Kernstücke. Letztere steht in direktem Konnex zur wirkungsorientierten Veranschlagung; mit der Verknüpfung dieser beiden Elemente sollen positive Anreize der neuen Steuerung vom Budget in die Dienststellen gebracht werden und von diesen zu den Leistungsempfängern und Bürgerinnen und Bürgern.

Die operative Umsetzung der angestrebten Wirkungen erfolgt stets in abgegrenzten Organisationseinheiten – den Dienststellen; diese müssen im Hinblick auf die Leistungserstellung optimal eingerichtet und gesteuert werden. In der neuen Haushaltsdoktrin werden angestrebte Wirkungen, Maßnahmen und budgetäre Mittel gegenübergestellt; dies muss somit auch in den für die Leistungserstellung bzw. operative Umsetzung zuständigen Dienststellen gelten. Die Strukturen des Budgets und der Organisation der zu seiner wirkungsorientierten Vollziehung zuständigen Verwaltung müssen einander entsprechen.

2. Eine neue Budgetstruktur

Die Budgetstruktur wird in der 2. Etappe durch die Gliederungselemente Rubrik und Untergliederung (vgl. Art 51 Abs 2 B-VG) und in deren Rahmen Global- und Detailbudget bestimmt. Untergliederungen sollen iW die Ressortétats abdecken (sie entsprechen den Kapiteln gemäß §§ 21 BHG 1986). Die gesetzliche Bindungswirkung des BFG erstreckt sich sodann nur auf die nächste Ebene – die Globalbudgets (vgl. § 24 BHGE 2013); deren Anzahl soll in der Praxis auf ungefähr drei bis fünf pro Untergliederung beschränkt werden. Unterhalb der Globalbudgets werden Detailbudgets dargestellt. Diese haben nur verwaltungsinterne Bindungswirkung; d.h. innerhalb eines Detailbudgets und zwischen Detailbudgets eines Globalbudgets können Mittel-

1 Rechtliche Grundlage der 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform sind die 2013 in Geltung tretenden haushaltsverfassungsrechtlichen Bestimmungen des B-VG gemäß der B-VG-Novelle BGBl I 1/2008 (Zitate beziehen sich, wenn nichts anders angegeben ist, auf diese Fassung des B-VG); vgl. hierzu Lödl, Bundeshaushaltsrecht² (2009) sowie Lödl, Stufungen im neuen Haushalts(verfassungs)recht, BMF-working papers 1/2008.

2 Zur Umsetzung der 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform vgl. den vom BMF erstellten Ministerialentwurf eines Bundeshaushaltsgesetzes 2013 (im Folgenden abgekürzt: BHGE 2013; zur Unterscheidung wird das geltende BHG als BHG 1986 bezeichnet) http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066/fname_162941.pdf#search=%22ME%2066%22) sowie in Ergänzung hiezu den vom BKA erstellten Ministerialentwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Dienstrechtsverfahrensgesetz 1984, das Vertragsbedienstetengesetz 1948 und das Gehaltsgesetz 1956 geändert werden (im Folgenden abgekürzt: DVGE 2013 (http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00067/pmh.shtml))

verwendungen ohne bundesfinanzgesetzliche Ermächtigung umgeschichtet werden.³

Beispiele der sich hiernach ergebenden Budgetstruktur können dem Beitrag von Meszarits/Seiwald in diesem Bande entnommen werden.

3. Historisch gewachsene Organisationsstrukturen für Leistungserstellung, Haushalts- und Personalverwaltung

Die derzeit bestehenden Organisationsstrukturen im Haushalts- und Personalbereich knüpfen an die durch die materielle Rechtsordnung (B-VG, BMG, Organisationsgesetze und -verordnungen, Geschäftseinteilungen der Ressortleitungen etc) etablierte Organisationsstruktur der Verwaltung an.

Diese Organisationsstruktur ist in den einzelnen Verwaltungsbereichen nach deren spezifischen, am Gegenstand der Vollziehungstätigkeit orientierten, Erfordernissen ausgestaltet (Gerichtbarkeit, Finanz-, Schul-, Sozial- und Sicherheitsverwaltung etc); darüber hinaus bestehen auf Grund der zahlreichen Ausgliederungen je Ressort spezifische rechtliche Verbindungen zwischen dem Bund(eshaushalt) und den ausgliederten Rechtsträgern.

Diese materielle Organisationsstruktur ist grundsätzlich Ausgangspunkt der Regelungen für die Haushalts- und Personalverwaltung; diese etablieren aber für ihre Zwecke je eigene Strukturen:

3.1. Haushaltsverwaltung

Das derzeit geltende Haushaltsrecht (BHG idF BGBl I 78/2009) weist den einzelnen Organisationseinheiten die haushaltsrechtlichen Zuständigkeiten in vier Schritten zu:

1. abstrakte Definition und Aufgabenkatalog (2. Abschnitt des BHG: haushaltsleitende und anweisende/anweisungsermächtigte Organe sowie ausführende Organe)
2. Kompetenzzuweisung an konkrete Organe durch
 - Bundesgesetz (§ 5 Abs 2 Z 1, 2 und 6 BHG),
 - Verordnung (§ 5 Abs 2 Z 4 BHG; diese Verordnung ergeht im Einvernehmen zwischen dem haushaltsleitenden Organ (HHLO) und dem BMF) oder
 - behördeninternen Übertragungsakt (§ 5 Abs 2 Z 5 BHG).

Die Budget-Zuständigkeit auf operativer Ebene (insb Detailplanung; Abschluss von Rechtsgeschäften; Anordnung der Leistung von Ausgaben) liegt bei den anweisenden/anweisungsermächtigten Organen, in Betracht kommen hierbei der Bundesminister⁴ und nachgeordnete Dienststellen.

3. Zuteilung der Finanzressourcen im Wege der konkreten Gliederung des BVA: Der BVA ist Bestandteil des jährlichen BFG. Gemäß dem BHG ist der BVA-Entwurf sach- und organorientiert – also gemäß der materiellen Verwaltungsorganisation – zu gliedern. Der BFG-Entwurf ist von der Bundesregierung zu beschließen⁵; eine konkrete Struktur des BVA Entwurfes kommt somit nur dann zustande, wenn zwischen jedem HHLO und dem BMF Einvernehmen über die Gestaltung des Ressortbudgets besteht. Dieses Prinzip wird im Übrigen auch in der ab 2013 geltenden Haushaltsverfassung (Art 51 Abs 2 B-VG idF BGBl I1/2008) aufrecht erhalten.
4. Zuteilung von Personalressourcen (in Form von Planstellen/VBÄ) im Wege des Personalplanes. Dieser ist Bestandteil des BFG und ist im Verhältnis zum BVA kohärent, aber nicht identisch strukturiert.

³ Die verfassungsgesetzliche Basis für eine solche Regelung ist Art 51 Abs 9 Z 4 und 5 B-VG, welcher die Festlegung der Bindungswirkungen des BFG durch das BHG erlaubt (vgl § 27 BHGE 2013).

⁴ Die Funktion des anweisenden Organes wird ressortintern durch Übertragungsakte des Bundesministers einzelnen Organisationseinheiten eines Bundesministeriums (etwa Sektionen oder Abteilungen) zugewiesen

⁵ Art 51 B-VG idF BGBl I 100/2003)



3.2. Personalverwaltung

- In analoger Weise geht auch das Dienst- und Besoldungsrecht vor: Hiermit werden abstrakte Kompetenzen zur Aufnahme, Gestaltung und Beendigung von konkreten Arbeitsverhältnissen bestimmten Organen (Vorgesetzte, Dienst- und Disziplinar(ober)behörden, Dienststellenleiter etc.) zugeordnet.
- Die Zuordnung der konkreten Personalkompetenzen erfolgt im Wesentlichen durch Bundesgesetz (insb das DVG), die nach § 2 DVG ergangenen Verordnungen einzelner Bundesminister und behördeninterne Übertragungsakte (im Rahmen der Geschäfts- und Personaleinteilung).
- Die Ausübung dieser Kompetenzen ist neben dem Dienstrecht auch an Personalplan und BVA gebunden (insoweit überschneiden sich Haushalts- und Personalverwaltung).

Im Ergebnis bestehen drei nicht notwendigerweise deckungsgleiche – meist sogar deutlich unterschiedliche – Organisationsstrukturen für die materielle, die Haushalts- und die Personalverwaltung.

Im Rahmen der Wirkungsorientierung der Haushaltsführung, insbesondere der wirkungsorientierten Veranschlagung, soll eine möglichst weit gehende Annäherung dieser Strukturen angestrebt werden (vgl unten Pkt 7).

4. Haushaltsführende Stellen in der Steuerungsarchitektur der zweiten Etappe

Auch im Rahmen des neuen Haushaltsrechtes wird der materiellrechtliche organisatorische Rahmen Ausgangspunkt für die Kompetenzverteilung sein; dies allerdings in umfassenderer Weise.

Die Bundesdienststellen sind für die Erfüllung von Bundesaufgaben verantwortliche organisatorische Einheiten, die – auch haushaltsrechtlich – mit Rechten und Pflichten ausgestattet

sind und die gesamte Verwaltung abdecken. Betrachtet man die Dienststellen in der Hierarchie der Steuerung gemäß dem neuen Haushaltsrecht so finden sie sich auf der dritten Steuerungsebene:

1. Ebene: Gesamtbudgetsteuerung
 - strategisch: Bundesregierung, Parlament
 - strategisch/operativ: BMF
2. Ebene: Steuerung der Untergliederungen und Globalbudgets
 - strategisch: Bundesregierung, Parlament
 - strategisch/operativ: Haushaltsleitende Organe (HHLO)
3. Ebene: Dienststellensteuerung
 - strategisch: Haushaltsleitende Organe
 - operativ: Dienststellenleitung

5. Prinzipien der Haushaltsorganisation

Im BHG 2013 soll nicht mehr von „anweisenden Organen“ die Rede sein, wenn es darum geht, die budgetäre Verantwortung zu adressieren, sondern von „haushaltsführenden Stellen“.

5.1. Integrationsprinzip

Der Übereinstimmung der Verantwortung für Finanzressourcen und Leistungserstellung sowie deren – möglichst weitgehende – Übereinstimmung mit der dienst- und personalrechtlichen Verantwortung wird wesentliche Bedeutung zukommen. Diese Integration soll in der Funktion der Dienststellenleitung zum Ausdruck kommen.

5.2. Prinzip der optimalen Anreizstruktur

„Haushaltsführende Stellen“ sollen sich einer optimalen Anreizstruktur gegenüber sehen. Wichtigstes Element ist dabei die Rücklagenkompetenz. Dienststellen verfügen über die Möglichkeit, anknüpfend an Verbesserungen des Saldos aus Ein- und Auszahlungen (=Nettofinanzierungsbedarf) eine Rücklage zu bilden⁶.

⁶ Vgl §§ 55 f BHGE 2013

5.3. Prinzip der Trennung haushaltsrechtlicher Verantwortlichkeiten

Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten von haushaltsführenden Stellen und die Funktion „Haushaltsleitendes Organ“ sind wie bisher deutlich getrennt.

Im Falle der „Zentralstellen“ kommt es zu einer Kumulierung der Aufgaben: Zentralstellen (insb Bundesministerien) haben neben den Aufgaben und Verantwortlichkeiten als haushaltsführende Stelle auch die Funktion des haushaltsleitenden Organs.

5.4. Verschränkungsprinzip

Die organisatorische Gliederungsstruktur der haushaltsführenden Stellen in einem Ressort und die Budgetgliederung ist so zu gestalten, dass ein Detailbudget stets nur einer haushaltsführenden Stelle zugeordnet ist⁷; der Zugriff mehrerer haushaltsführender Stellen auf ein Detailbudget ist somit unzulässig.

6. Haushaltsleitende Organe und haushaltsführende Stellen⁸; deren Abgrenzung

6.1. Aufgaben der haushaltsleitenden Organe

Die haushaltsleitenden Organe sind wie bisher meist die Bundesminister/innen. Sie sind für die Steuerung der Gesamthaushaltsplanung und -vollziehung im Ressortbereich verantwortlich. Hiernach obliegt den haushaltsleitenden Organen:

- die Mitwirkung an der Vorbereitung der budgetären Regierungsentscheidungen (insbesondere Entwurf des BFRG, Strategiebericht, Entwurf des BFG);

- die Festlegung der Budgetstruktur und Organisationsstruktur, dh **Aufteilung einer Untergliederung in Global- und Detailbudgets** im BFG-Entwurf, gegebenenfalls in Detailbudgets 2. Ebene sowie gleichzeitig die Festlegung der für die Vollziehung dieser Budgets zuständigen haushaltsführenden Stellen.

Diese Festlegungen der Budgetstruktur erfolgen im Zuge der Erstellung des Bundesvoranschlagsentwurfes im Einvernehmen mit dem BMF. Entsprechend dem auf diese Weise strukturierten Budget müssen die zu seiner Vollziehung berufenen Organisationseinheiten eingerichtet werden.

Im Falle von Änderungen der Budgetstruktur durch den Nationalrat bei Beschlussfassung über das BFG muss die Organisationsstruktur erforderlichenfalls vom zuständigen Fachminister angepasst werden.

Organisations- und Budgetstruktur sind in den Budgetdokumenten ersichtlich zu machen.⁹

- die Steuerung der Mittelverwendungsgebarung durch haushaltsführende Stellen:
 - Überwachung der Einhaltung des Ressortvoranschlags:
 - a. Voranschlagsbeträge
 - b. **Wirkungsinformationen**
 - **Mittelumschichtungen innerhalb von Globalbudgets**
 - **Überwachung/Steuerung der Rücklagenbewirtschaftung durch die haushaltsführenden Stellen**
 - **Festlegung der Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne; Überwachung deren Einhaltung**
- die Erstellung der Nachweisungen für Ressortbereich (jährlich, monatlich):
 - Mitwirkung am Budget- und Personalcontrolling

⁷ Vgl figure 4 im Beitrag von Meszarits/Seiwald in diesem Bande.

⁸ Die Aufgaben der Organe der Haushaltsführung bleiben auch im Rahmen der 2. Etappe im Wesentlichen dieselben wie zuvor; die neu hinzu gekommenen Aufgaben sind hervorgehoben.

⁹ Und zwar in den Teilheften (vgl § 43 BHGE 2013)



- Abschlussrechnungen (Rechnungslegung)
- **Mitwirkung am Wirkungscontrolling bzw. Berichtslegung betreffend die Vollziehung der im Ressortvoranschlag enthaltenen Wirkungsinformationen**

6.2. Aufgaben der haushaltsführenden Stelle

Die haushaltsführenden Stellen nehmen in ihrem jeweiligen Bereich, dh. ungeachtet dessen, ob sie – im Falle der Zentralstellen – gleichzeitig die Funktion des haushaltsleitenden Organs haben oder nicht, die folgenden Aufgaben wahr:

- Bewirtschaftung der vom haushaltsleitenden Organ zugewiesenen Detailbudgets (**einschließlich der Wirkungsinformationen des Bundesvoranschlags**)
- Eingehen von Verpflichtungen gegenüber Dritten (insb Abschluss von Verträgen)
- Erteilung von Anordnungen an die Buchhaltung (insbesondere betreffend Auszahlungen)
- **Mittel-Umschichtungen innerhalb des DB**
- **Bildung und Verwendung von Rücklagen auf Ebene des DB**
- Rechnungs- und Berichtslegung an das haushaltsleitende Organ
- **Im Falle der Einrichtung von nachgeordneten haushaltsführenden Stellen werden deren Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne von der jeweils übergeordneten haushaltsführenden Stelle festgelegt.**

Darüber hinaus ist es wünschenswert, dass die für die Leistungserstellung zuständigen haushaltsführenden Stellen auch über die wichtigsten **Personalverwaltungskompetenzen** verfügen, etwa die

- Besetzung von Planstellen
 - Begründung, Änderung und Auflösung von Arbeitsverhältnissen und
 - Genehmigung von zeitlichen und qualitativen Mehrdienstleistungen;
- vgl hierzu unten Pkt. 6.4..

6.3. Die Einrichtung von haushaltsführenden Stellen

- Die Einrichtung von haushaltsführenden Stellen erfolgt durch das haushaltsleitende Organ. Grundvoraussetzung für die Einrichtung einer haushaltsführenden Stelle ist, dass durch sie wesentliche Beiträge zur Steuerung von Leistungserstellung und Ressourcenverbrauch mit Bezug auf ein bestimmtes Detailbudget erbracht werden. Die Übertragung von Aufgaben einer haushaltsführenden Stelle auf nachgeordnete Dienststellen erfolgt im Einvernehmen zwischen HHLO und BMF¹⁰; die Zuweisung von Aufgaben einer haushaltsführenden Stelle auf Organisationseinheiten innerhalb einer Zentralstelle (Bundesministerium) erfolgt durch Entscheidung des zuständigen Bundesministers im Rahmen der Geschäftseinteilung gemäß § 7 BMG.

¹⁰ Dies entspricht der geltenden Rechtslage gemäß § 5 Abs 2 Z 4 BHG 1986.

- Für die Einrichtung von haushaltsführenden Stellen und von Dienstbehörden gilt ab 2013 das Gebot, die diesbezüglichen organisatorischen Maßnahmen der Bundesminister gemäß dem haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsatz der Wirkungsorientierung auszurichten (vgl. hierzu §§ 3a¹¹ sowie § 7 Abs 5a¹² BMG idF BMG-Nov BGBl I 3/2009¹³). Gemäß § 17b Abs 20 leg cit sind die durch die neu eingefügten Bestimmungen erforderlich werdenden Maßnahmen jedoch so rechtzeitig zu

11 § 3a lautet: „Die Bundesminister haben in geeigneter Weise dafür Sorge zu tragen, dass die ihren Bundesministerien nachgeordneten Verwaltungsbehörden, Ämter und Einrichtungen des Bundes so strukturiert sind, dass sie den Grundsätzen der Wirkungsorientierung, Effizienz und Transparenz gemäß Art. 51 Abs. 8 B-VG dienen.“

12 Der § 7 Abs 5a lautet: „Bei der Gliederung der Bundesministerien gemäß Abs. 1 bis 5 ist zu beachten, dass die Grundsätze der Wirkungsorientierung, Effizienz und Transparenz umzusetzen sind.“

13 Vgl. hierzu den AB 39 BlgNR 24. GP: „Mit 1. Jänner 2013 treten die Prinzipien der Transparenz, Effizienz und Wirkungsorientierung gemäß Art. 51 Abs. 8 B-VG in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 1/2008 als Grundsätze der Haushaltsführung in Kraft. Damit sich das Element der Wirkungsorientierung im neuen Haushaltsrecht als leitendes Prinzip entfalten kann, müssen die Ressortstrukturen entsprechend gestaltet sein. Die neue Budgetierungslogik wird dann besonders gefördert, wenn das Zusammenwirken der drei Säulen Organisation, Budget und Wirkung optimal aufeinander abgestimmt ist.“

Daher sind die Aufgaben der Bundesverwaltung nach sachlich und/oder politisch bzw. operativ zusammengehörenden Verwaltungsbereichen zu gliedern und organisatorisch zu strukturieren. Als letzter Schritt sind sodann die budgetären Ressourcen unter Berücksichtigung der angestrebten Wirkungen den entsprechenden Organisationsstrukturen bereit zu stellen. Das heißt, dass sich grundsätzlich die Struktur an der Strategie orientiert und nicht umgekehrt.

Der neue § 3a stellt darauf ab, die Organisation der nachgeordneten Dienststellen, Behörden, Ämter und Einrichtungen des Bundes so zu gestalten, dass Wirkungen und Leistungen klar bestimmten Organisationseinheiten zuordenbar sind und transparent hervorgeht, welche Budgetmittel und Entscheidungsbefugnisse zur Besorgung dieser Wirkungen und Leistungen eingesetzt werden und wurden. Dabei ist auf eine klare und transparente Rollenverteilung zwischen den einzelnen Organisationseinheiten zu achten.

Der neue § 7 Abs. 5a betrifft die innere Verfasstheit der Bundesministerien als haushaltsleitende Organe im Sinne des § 5 des Bundeshaushaltsgesetzes und soll gewährleisten, dass bei der Gliederung der Bundesministerien gemäß § 7 Abs. 1 bis 5 auf thematische und budgetäre Zusammenhänge Rücksicht genommen wird. Damit soll eine Zuordenbarkeit von Wirkungen und Leistungen auf einzelne Organisationsbereiche innerhalb der Bundesministerien ermöglicht und transparent dargelegt werden, wie Verantwortlichkeiten und Budgetmittel in den Ressorts aufgeteilt sind.“

treffen (also bereits vor dem 1.1.2013), dass sie spätestens mit dem genannten Zeitpunkt wirksam werden.

- Bei der Einrichtung der haushaltsführenden Stellen ist darauf Bedacht zu nehmen, dass diese in möglichst großem Umfang über die Zuständigkeiten für die Personalwirtschaft verfügen.
- Die sich hiernach ergebende Organisationsstruktur muss mit der Budgetstruktur so übereinstimmen, dass ein Detailbudget immer nur einer haushaltsführenden Stelle zugeordnet ist.
- Die Organstruktur des Ressorts ist im jeweiligen Teilheft auszuweisen.
- Gestufte Dienststellenstrukturen, dh übergeordnete und nachgeordnete haushaltsführende Stellen, sind vorzusehen, soweit hiermit den genannten Grundsätzen besser entsprochen wird. Daher besteht die Möglichkeit in der Budgetstruktur Detailbudgets zweiter Ebene, welche von nachgeordneten haushaltsführenden Stellen bewirtschaftet werden, vorzusehen.
- Wie bisher werden die als haushaltsleitende Organe fungierenden Bundesminister/innen im Rahmen der Bundesministerien (Zentralstellen) auch die Funktion einer haushaltsführenden Stelle wahrnehmen.

Die getrennte Wahrnehmung der beiden Funktionen (haushaltsleitendes Organ und haushaltsführende Stelle) in den Bundesministerien wird durch entsprechende Aufteilung der Zuständigkeiten im Rahmen der Geschäfts- und Personaleinteilung des Bundesministeriums sicherzustellen sein. Die Verantwortlichkeit liegt in beiden Fällen letztlich bei dem/der Bundesminister/in als Ressortleiter/in.



6.4. Personalkompetenzen für haushaltsführende Stellen

- Der Grundsatz der Wirkungsorientierung und das davon abgeleitete Verschränkungsprinzip erfordern, dass die haushaltsführenden Stellen möglichst weitgehend auch über Personalressourcen entscheiden können. Da die Personalkompetenzen auch zu hoheitlichen Entscheidungen ermächtigen, muss die Zuweisung dieser Kompetenzen ebenfalls durch Hoheitsakt – voraussichtlich durch VO des HHLO im Einvernehmen mit dem Bundeskanzler – erfolgen (vgl § 2 DVGE 2013).
- Diese Kompetenzzuweisungen müssen mit den Festlegungen über die Haushaltsorganisation (siehe Pkt 5.3 und 7) abgestimmt werden; auch in diesem Zusammenhang ist § 7 Abs 5a BHG anzuwenden.

Im Ergebnis müssen die Organisationsstrukturen für Budget- und Personalverwaltung mit den Grundsätzen der Haushaltsführung (Art 51 Abs 8 B-VG iVm § 2 BHGE 2013), insbesondere dem Grundsatz der Wirkungsorientierung im Einklang stehen (vgl nochmals § 7 Abs 5a BMG).

7. Zum Zusammenhang von Budget- und Organisationsstruktur

Der Zusammenhang von Budget- und Organisationsstruktur ist für die wirkungsorientierte Gestaltung und Vollziehung des Budgets grundlegend und unabdingbar. Beide Strukturen müssen daher weitestgehend im Einvernehmen zwischen dem haushaltsleitenden Organ und dem BMF festgelegt werden. Dies entspricht der derzeit geübten Praxis.

Die Einvernehmensherstellung betreffend die Budgetstruktur zwischen Fachressort und BMF ist auf Grund des Beschlusses der Bundesregierung über den Entwurf zum BFG (samt Begleitdokumenten) ohnehin erforderlich und kann problemlos während der Verhandlung über die Ressortvoranschläge (Untergliederungen) erfol-

gen. – Die Organisationsstruktur wird weiterhin – in Bezug auf die nachgeordneten Dienststellen – durch Erlassung von Organisationsverordnungen (wie derzeit gemäß § 5 Abs. 2 Z 4 BHG) durch das haushaltsleitende Organ im Einvernehmen mit dem BMF erfolgen. Die Festlegung der Organisationsstruktur der Zentralstellen ist Aufgabe der jeweiligen Ressortleitung.

Um die Festlegung der Budgetstruktur (im BFG-Entwurf) und die Festlegung der die Haushalts- und Personalverwaltung betreffenden organisatorischen Maßnahmen aufeinander abzustimmen, ist es zweckmäßig, diese Entscheidungsvorgänge zu verknüpfen. In diesem Sinne sieht § 6 Abs 4 BHGE 2013 eine entsprechende Koordinierungspflicht vor, welche den jeweils zuständigen Bundesminister, den Bundesminister für Finanzen und den Bundeskanzler trifft.¹⁴ Hiernach wird über die (Haushalts- und Personal-)Verwaltungsorganisation und die Budgeterstellung weiterhin in jeweils gesonderten Verfahren entschieden¹⁵. Die Koordinierungspflicht

¹⁴ § 6 Abs 4 BHG 2013: „Die haushaltsleitenden Organe, die Bundesministerin für Finanzen oder der Bundesminister für Finanzen und die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler haben bei der Einrichtung von haushaltsführenden Stellen (*besser: Stellen*) und personalführenden Stellen (*besser: Dienstbehörden*) gemäß § 2 Abs. 3 Dienstrechtsverfahrensgesetz 1984 koordiniert und im Sinne der §§ 3a und 7 Abs. 5a BMG vorzugehen.“

Die Erläuterungen führen hiezu (unter Berücksichtigung der verbesserten Nomenklatur) ua aus: „Im Rahmen der Wirkungsorientierung der Haushaltsführung, insbesondere der wirkungsorientierten Veranschlagung, soll eine möglichst weit gehende Annäherung dieser Strukturen angestrebt werden.“

In diesem Sinne regelt Absatz 4, dass das haushaltsleitende Organ, die Bundesministerin für Finanzen oder der Bundesminister für Finanzen und die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler die Verfahren zur Einrichtung von haushaltsführenden Stellen gemäß § 7 Abs. 1 Z 1 und 2 BHG und von Dienstbehörden gemäß § 2 Absatz 3 Dienstrechtsverfahrensgesetz 1984 aufeinander abzustimmen haben. Das Koordinationsgebot des Absatz 4 bezweckt eine Zusammenarbeit der genannten obersten Organe, um die in Art. 51 Abs. 8 B-VG normierten Grundsätze der Wirkungsorientierung entsprechend den §§ 3a und 7 Abs. 5a BMG bei der Einrichtung haushaltsführender Stellen und Dienstbehörden umzusetzen. Es besteht kein Zwang, jede haushaltsführende Stelle zur Dienstbehörde zu erklären.“

¹⁵ Diese Verfahren sehen nicht immer zwingend die Herstellung des Einvernehmens zwischen den drei beteiligten Ressorts (fachlich zuständiges Bundesministerium, BKA und BMF).

erfordert es jedoch, dass die genannten obersten Organe ihre Entscheidungen – zweckmäßigerweise in trilateralen Besprechungen – aufeinander abstimmen.

Zur Dokumentationen dieser Festlegungen wird – wie bisher¹⁶ – der Zusammenhang von organisations- und Budgetstruktur in den Budgetunterlagen dargelegt werden: In den Teilheften werden

- die Budgetstruktur,
- die für die Globalbudgets verantwortlichen Organisationseinheiten, die die Funktion des haushaltsleitenden Organs wahrnehmen, und
- die für die Detailbudgets jeweils zuständigen haushaltsführenden Stellen (hiebei sind Detailbudgets 2. Ebene den nachgeordneten haushaltsführenden Stellen zuzuordnen) ersichtlich sein.¹⁷

8. Steuerung der haushaltsführenden Stelle

8.1. Die Rolle des Leiters der haushaltsführenden Stelle

Der Leiter trägt die Verantwortung für die haushaltsführende Stelle und wird für sie im Außenverhältnis tätig. Er legt die interne Organisation der Dienststelle fest und hat Dienst- und Fachaufsicht im Hinblick auf die Haushaltsführung – und in möglichst hohem Maße auch für die Personalwirtschaft – inne.

8.2. Der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan (RZL)

Für jede haushaltsführende Stelle wird ein Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan erstellt. Dieser ist ein verwaltungsinternes Dokument, welches zwischen der haushaltsführenden Stelle und der übergeordneten haushaltsführenden Stelle bzw. dem haushaltsleitenden Organ verhandelt

und von der jeweils übergeordneten Stelle festgelegt wird. Dieses Prinzip wird auch auf die Organisationseinheiten anzuwenden sein, welche innerhalb einer Zentralstelle als haushaltsleitende Organe und haushaltsführende Stellen fungieren.¹⁸

- Der RZL soll als ressortinternes Steuerungsinstrument ausgestaltet werden. Er bezieht sich auf die dritte Steuerungsebene, dh die Ebene der haushaltsführenden Stellen bzw in der Budgetgliederung die Ebene der Detailbudgets 1. Ebene.
- Ein RZL ist auch für nachgeordnete haushaltsführende Stellen (von der jeweils übergeordneten haushaltsführenden Stelle) festzulegen (in diesem Falle für Detailbudgets 2. Ebene).
- Für jede haushaltsführende Stelle wird EIN Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan erstellt; dies auch dann, wenn die haushaltsführende Stelle mehrere Detailbudgets bewirtschaftet.
- Der RZL ist ein verwaltungsinternes Dokument, welches zwischen der haushaltsführenden Stelle und der übergeordneten haushaltsführenden Stelle bzw. dem haushaltsleitenden Organ verhandelt und von der jeweils übergeordneten Stelle festgelegt wird.
- Der RZL hat ausnahmslos nur verwaltungsinterne Bindungswirkung.
- Der RZL ist nicht Teil der Budgetdokumente; allerdings bilden darin enthaltene Informationen eine wichtige Quelle für die Erläuterungen zu den Detailbudgets in den Budgetunterlagen.
- Der RZL nimmt auf die mehrjährige Planung (insbesondere das Bundesfinanzrahmengesetz) Bedacht und wird jährlich rollierend erstellt und angepasst.

¹⁶ Vgl § 25 BHG 1986

¹⁷ Vgl § 43 Abs 1 BHGE 2013

¹⁸ Auch diese Funktionen werden im Wege der Geschäftsverteilung unter Berücksichtigung des § 7 Abs 5a BMG idF BGBl I 3/2009 zuzuweisen sein; vgl hiezu oben Pkt 5.4..



- Inhaltlich wird der RZL aus den übergeordneten Wirkungsinformationen (Wirkungsziele, Maßnahmen) abgeleitet. Er beinhaltet als mittelfristiges Element die Planwerte der Ressourcen für die nächsten vier Jahre und eine mehrjährige Aufgaben-, Ziel- und Leistungsplanung für die haushaltsführende Stelle. Dies umfasst die zur Erreichung der Ziele notwendigen Maßnahmen/Vorgaben und die zu erbringenden Leistungen der haushaltsführenden Stellen in qualitativer/quantitativer Hinsicht. Der RZL ist Gegenstand des ressortinternen Wirkungscontrollings.
- Da es für jede haushaltsführende Stelle – auch wenn sie für mehrere Detailbudgets verantwortlich ist – nur einen RZL gibt, müssen die enthaltenen Informationen jedenfalls eindeutig jeweils einem Detailbudget zugeordnet werden können.

8.3. Leistungs-, Wirkungs- und Budgetzyklus

Der Wirkungs-, Leistungs- und Budgetzyklus muss über alle Steuerungsebenen abgestimmt sein. So müssen die Informationen von der haushaltsführenden Stelle bottom up bis in den Finanzrahmen¹⁹ münden und top down von diesem wieder zurück in die haushaltsführenden Stellen fließen.

Dieser Prozess sollte aus Sicht der haushaltsführenden Stellen etwa wie folgt aussehen:

- Frühjahr des Jahres n-1
Zu Beginn des Finanzjahres wird in vorbereitenden Gesprächen gemeinsam mit der übergeordneten Stelle die wirkungsorientierte Haushaltsführung der Dienststelle bewertet, insbesondere im Hinblick auf die Notwendigkeit allfälliger Änderungen bisheriger Planungen.

- Sommer des Jahres n-1
Vorläufige Festlegung der Ziele und Wirkungen der Dienststelle für das Jahr n im Zuge der Vorbereitungen für das Budget des Jahres n auf Basis des im Jahr n-1 erlassenen BFRG (für die Jahre n bis n+3); dessen Entwurf ist samt dem Strategiebericht von der Bundesregierung bis 30.4. des Jahres n-1 dem Nationalrat vorzulegen..
- Jahr n
Endgültiger Abschluss im 1. Quartal des Jahres n (auf Basis des im Jahr n-1 beschlossenen BFG für das Jahr n), gleichzeitig erfolgt die Bewertung des Jahres n-1.
- Darstellung mehrjähriger Aspekte; soweit die Aufgabenstellung der haushaltsführenden Stelle dies zweckmäßig erscheinen lässt.
- An der Zielerreichung wird gearbeitet, wobei durch regelmäßige Controllingberichte das Ausmaß der erwarteten Zielerreichung an die übergeordnete Stelle gemeldet wird.
- Jahr n+1
Zielerreichung wird von der übergeordneten Stelle für das Jahr n bewertet.

Die konkrete Ausgestaltung dieses Zyklus kann und soll entsprechend den jeweils bestehenden Erfordernissen der Aufgabenerfüllung angepasst werden.

8.4. Controlling und Berichtswesen

Details für das ressortinterne Controlling²⁰ und Berichtswesen werden im Rahmen des Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplanes fixiert. Das Controlling wird sich im Ergebnis auf das gesamte Leistungsspektrum bzw. die Leistungs- und Wirkungsparameter sowie auch auf die budgetären Vorgaben, die im Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan enthalten sind, beziehen.

¹⁹ Vgl. die Bestimmungen über den Inhalt des Strategieberichtes gemäß § 14 Abs 2 BHGE 2013

²⁰ Auch das Controlling ist zwingend im BHG zu regeln (Art 51 Abs 9 Z 12 B-VG).

Ein nicht auf den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan bezogenes Controlling (einschließlich dem Wirkungscontrolling) wird auch ressortübergreifend ausgestaltet sein (vgl §§ 66 ff BHGE 2013).

8.5. Anreiz- und Sanktionsmechanismen

Entsprechend dem bundesverfassungsgesetzlichen Regelungsauftrag gem Art 51 Abs 9 Z 11 B-VG²¹ müssen zur Unterstützung der Steuerung der Haushaltsführung, auch im Hinblick auf die Aspekte des Budgetgrundsatzes der Wirkungsorientierung, im neuen Haushaltsrecht Anreiz- und Sanktionsmechanismen vorgesehen werden.

Die wesentlichen budgetären **Anreizwirkungen** bestehen in der Lockerung der sachlichen, betraglichen und zeitlichen Bindungswirkungen.

- Sachlich/betragliche Budgetflexibilität: Mittelschichtungen²²
- Zeitliche Budgetflexibilität: Rücklagenbewirtschaftung²³.

In Anknüpfung an die positiven Erfahrungen mit der im Jahr 1999 eingeführten Flexibilisierungsklausel werden Leistungsprämien für Bundesbedienstete vorgesehen. Dabei wird zur Bewertung von Einsparungen auf den finanzierungswirksamen Haushalt abgestellt, wobei der Erfolg am Jahresende mit dem budgetierten Aufwand verglichen wird, sodass ein Anteil der Einsparungen den Mitarbeiterinnen ausgeschüttet werden kann. Die Bedeckung ist im Finanzierungshaushalt sicherzustellen, und der Nettofinanzierungsbedarf darf nicht überschritten werden.²⁴

Für den Fall der Nichteinhaltung wichtiger Haushaltsvorschriften, insbesondere die Missachtung der sachlichen, betraglichen oder zeitlichen Bindungswirkungen von bundesfinanzgesetzlichen Mittelverwendungsermächtigungen, sollen im BHG **Sanktionsfolgen** im Rahmen der Haushaltsführung vorgesehen werden.²⁵

Autor

MR Mag. Manfred Claus Lödl ist stellvertretender Leiter der Budgetsektion des Bundesministeriums für Finanzen; er leitet die Abteilung Grundsatz, Koordination und Recht.

²⁵ Dies betrifft

- die erweiterte Mitbefassung im Vollzug und
- „Zwangsbindingen“.

Die erweiterte Mitbefassung im Vollzug erscheint in folgenden Fällen zweckmäßig:

- Wenn anhand des Monatsvoranschlages oder des Controllings eine drohende Überschreitung der Aufwands- bzw. Auszahlungsobergrenze sichtbar wird oder gegen die Verrechnungsbestimmungen oder die Regelungen zur Verfügung über Bundesvermögen verstoßen wird, kann eine Bindung von Budgetmitteln bzw. eine Mitbefassung der Bundesministerin für Finanzen bei jeglichen Umschichtungen auf Detail- bzw. Globalbudgetebene verfügt werden.
 - Sofern beispielsweise bei Vorhaben, die über die den jeweiligen haushaltsleitenden Organen gewährten Mitbefassungsgrenzen des „finanziellen Wirkungsbereiches“ hinausgehen, keine entsprechende Einvernehmensherstellung mit der Bundesministerin für Finanzen erfolgt, kann die Mitbefassungsgrenze gegenüber der betreffenden haushaltsführenden Stelle bzw dem haushaltsleitenden Organ „dynamisch“ gesenkt werden. Erweiterte Pflichten zur Einvernehmensherstellung auch bei weniger umfangreichen Vorhaben wären die Folge. Die gleiche Sanktion ist auch bei einer drohenden Überschreitung von Mittelverwendungsobergrenzen denkbar.
- „Zwangsbindingen“ – als die zwingende Bindung von Budgetmitteln – sollten als Folge der unberechtigten Durchbrechung bundesfinanzgesetzlicher Bindungswirkungen vorgesehen werden. Ziel dieses Instruments ist die präventive Vermeidung von Budgetüberschreitungen ohne entsprechende Ermächtigung.
Vgl hierzu § 86 BHGE 2013.

²¹ „Die näheren Bestimmungen ... sind ... durch Bundesgesetz zu treffen. In diesem sind insbesondere ... zu regeln: ... 11. Anreiz- und Sanktionsmechanismen“.

²² Vgl hierzu die §§ 53 f BHGE 2013.

²³ Vgl §§ 55 f BHGE 2013.

²⁴ Vgl § 83 BHGE 2013.