

BUDGET

REFORM

Unser Steuergeld wirksam einsetzen.

Wien, Februar 2010

Handbuch

**Organisation der Haushaltsführung und
Dienststellensteuerung (OHD) ab 2013**



BMF

**BUNDESMINISTERIUM
FÜR FINANZEN**

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG.....	3
2. EINE NEUE BUDGETSTRUKTUR.....	3
3. HISTORISCH GEWACHSENE ORGANISATIONSSTRUKTUREN FÜR LEISTUNGSERSTELLUNG, HAUSHALTS- UND PERSONALVERWALTUNG	4
4. HAUSHALTSFÜHRENDE STELLEN IN DER STEUERUNGSRICHUNG DER ZWEITEN ETAPPE	4
5. PRINZIPIEN DER HAUSHALTSORGANISATION	5
5.1. Integrationsprinzip	5
5.2. Prinzip der optimalen Anreizstruktur	6
5.3. Prinzip der Trennung haushaltsrechtlicher Verantwortlichkeiten.....	6
5.4. Verschränkungsprinzip.....	6
6. HAUSHALTSLEITENDE ORGANE UND HAUSHALTSFÜHRENDE STELLEN; DEREN ABGRENZUNG (§§ 5 BIS 8 BHG 2013)	7
6.1. Aufgaben der haushaltsleitenden Organe (§ 6 Abs 2 BHG).....	7
6.2. Aufgaben der haushaltsführenden Stelle (§ 7 Abs 2 BHG).....	8
6.3. Die Einrichtung von haushaltsführenden Stellen.....	8
6.4. Personalkompetenzen für haushaltsführende Stellen	10
7. ZUM ZUSAMMENHANG VON BUDGET- UND ORGANISATIONSSTRUKTUR	11
8. STEUERUNG DER HAUSHALTSFÜHRENDEN STELLE	12
8.1. Rolle der Leiterin oder des Leiters der haushaltsführenden Stelle	12
8.2. Der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan (RZL)	12
8.3. Leistungs-, Wirkungs- und Budgetzyklus	13
8.4. Controlling und Berichtswesen.....	14
8.4.1. ressortintern	15
8.4.2. ressortübergreifend	15
8.5. Anreiz- und Sanktionsmechanismen	15
ANHANG	17
HAUSHALTS- UND PERSONALVERWALTUNG	17
Haushaltsverwaltung:	17
Personalverwaltung:.....	18

1. Einleitung

In der Konzeption der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform¹ 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 des Bundes; 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 Organisationseinheiten des Bundes gelten. Die Strukturen des Budgets und 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 vor der 1. Etappe gemäß §§ 21 BHG 1986). Die gesetzliche Bindungswirkung des BFG erstreckt sich sodann nur auf die nächste Ebene – die Globalbudgets (vgl § 24 BHG 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 Mittelverwendungen ohne bundesfinanzgesetzliche Ermächtigung umgeschichtet werden (vgl hierzu Handbuch VRB/Veranschlagung entnommen werden).²

¹ Rechtliche Grundlage der 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform sind die 2013 in Geltung stehenden haushaltsverfassungsrechtlichen Bestimmungen des B-VG gemäß der B-VG-Novelle BGBl I Nr. 1/2008 (Art I Z 3, 5, 6, 10, 11 und 12) sowie das BHG 2013, BGBl I Nr. 139/2009 (Zitate beziehen sich, wenn nichts anders angegeben ist, auf diese Fassungen).

² Vgl hierzu §§ 27 sowie 53 und 54 BHG 2013; 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 anordnet.

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 ausgegliederten Rechtsträgern.

Diese materielle Organisationsstruktur ist grundsätzlich Ausgangspunkt der Regelungen für die Haushalts- und Personalverwaltung; diese etablieren aber für ihre Zwecke je eigene Strukturen (vgl. hierzu den **Anhang**).

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

4. Haushaltsführende Stellen in der Steuerungsarchitektur der zweiten Etappe

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 diese 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

Die Haushaltsorganisation ist gem § 5 Abs 2 BHG 2013 entsprechend den Haushaltsgrundsätzen gem Art 51 Abs 8 B-VG iVm § 2 Abs 1 BHG 2013 festzulegen; das BHG betont in diesem Zusammenhang ausdrücklich den Grundsatz der Wirkungsorientierung.

Eine begriffliche Änderung ist hervorzuheben: 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“³.

5.1. Integrationsprinzip

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

In diesem Sinne ordnet § 6 Abs 4 BHG 2013 an, dass die zuständigen obersten Verwaltungsorgane – die fachlich zuständige Bundesministerin bzw. der fachlich zuständige Bundesminister, die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler und die Bundesministerin für Finanzen bzw. der Bundesminister für Finanzen – ihre Entscheidungen über die Verteilung der Haushalts- und Personalverwaltungskompetenzen, insb im Hinblick auf die Einhaltung der Budgetgrundsätze, zu koordinieren haben (vgl. auch Pkt 7).

³ Das B-VG spricht zwar in Art 51 Abs 2 iZm mit der Delegation von Überschreitungskompetenzen noch von „Dienststellen“. Das BHG 2013 verwendet dennoch den Begriff „haushaltsführende Stellen“, um Überlappungen mit dem dienstrechtlichen Dienststellenbegriff (vgl etwa § 278 BDG 1979) zu vermeiden.

5.2. Prinzip der optimalen Anreizstruktur

„Haushaltsführende Stellen“ sollen sich einer optimalen Anreizstruktur gegenüber sehen. Wichtigstes Element ist dabei die Rücklagenkompetenz. Die haushaltsführenden Stellen verfügen über die Möglichkeit, anknüpfend an Verbesserungen des Saldos aus Ein- und Auszahlungen (=Nettofinanzierungsbedarf) eine Rücklage zu bilden⁴. Darüber hinaus sieht das BHG 2013 aber auch erstmals wirksame Sanktionsregelungen vor (zu beiden Aspekten s Pkt 8.5.)

5.3. Prinzip der Trennung haushaltsrechtlicher Verantwortlichkeiten

Der Grundsatz der Trennung der Verantwortlichkeiten von anordnenden und ausführenden Organen gilt weiterhin (§ 5 Abs 3 und 4 BHG 2013).

Auch auf Ebene der anordnenden Organe sind die Aufgaben und Verantwortlichkeiten von haushaltsführenden Stellen und der haushaltsleitenden Organe wie bisher deutlich getrennt (§§ 6 und 7 BHG 2013).

Im Falle der „Zentralstellen“ kommt es zu einer Kumulierung der Aufgaben: Zentralstellen haben neben den Aufgaben und Verantwortlichkeiten als haushaltsführende Stelle auch die Funktion des haushaltsleitenden Organs. Die Trennung erfolgt im Wege der Betrauung von verschiedenen Organisationseinheiten in der Zentralstelle.

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 ist⁵; der Zugriff mehrerer haushaltsführender Stellen auf ein Detailbudget ist somit unzulässig.

⁴ Vgl §§ 55 f BHG 2013 sowie Pkt 7 des Handbuchs VRB/Veranschlagung.

⁵ Vgl § 7 Abs 1 Z 2 BHG 2013 und RV 480 BlgNR 24. GP 14) sowie Pkt 3.2 des Handbuchs VRB/Veranschlagung.

6. Haushaltsleitende Organe und haushaltsführende Stellen⁶; deren Abgrenzung (§§ 5 bis 8 BHG 2013)

6.1. Aufgaben der haushaltsleitenden Organe (§ 6 Abs 2 BHG)

Die haushaltsleitenden Organe sind wie bisher vor allem die Bundesminister/innen. Sie sind für die Steuerung der Gesamthaushaltsplanung und -vollziehung im Ressortbereich verantwortlich und haben hiebei auf die Einhaltung der Budgetgrundsätze gem Art 51 Abs 8 B-VG iVm § 2 BHG 2013 hinzuwirken.

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.

(Zum Zusammenhang von Organisations- und Budgetstruktur s auch Pkt 7.)

- die Steuerung der Mittelverwendungsgebarung durch haushaltsführende Stellen; diese Steuerungsaufgaben umfassen:
 - die Überwachung der Einhaltung des Ressortvoranschlags:
 - a. Voranschlagsbeträge
 - b. Wirkungsinformationen**
 - **die Mittelumschichtungen innerhalb von Globalbudgets**
 - **die Überwachung/Steuerung der Rücklagenbewirtschaftung durch die haushaltsführenden Stellen**
 - **Festlegung der Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne; Überwachung deren Einhaltung**
- die Erstellung der Nachweisungen für den Ressortbereich (jährlich, monatlich):
 - Mitwirkung am Budgetcontrolling
 - Abschlussrechnungen (Rechnungslegung)
 - **Mitwirkung am Wirkungscontrolling bzw. Berichte betreffend die Vollziehung der im Ressortvoranschlag enthaltenen Wirkungsinformationen.**

⁶ Die Aufgaben der Organe der Haushaltsführung bleiben auch im Rahmen der 2. Etappe im Wesentlichen dieselben wie zuvor;

6.2. Aufgaben der haushaltsführenden Stelle (§ 7 Abs 2 BHG)

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 (zB 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 hiezu unten Pkt. 6.4. .

6.3. Die Einrichtung von haushaltsführenden Stellen

- Die Einrichtung von haushaltsführenden Stellen erfolgt durch das haushaltsleitende Organ (§§ 6 Abs 2 Z 4 iVm 7 Abs 1 Z 2 BHG 2013). 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; sie müssen durch Organisation und personeller Besetzung hiezu geeignet sein.

- Die Übertragung von Aufgaben einer haushaltsführenden Stelle auf nachgeordnete Dienststellen erfolgt durch Verordnung im Einvernehmen zwischen HHLO und BMF⁷. Die Zuweisung von Aufgaben einer haushaltsführenden Stelle auf Organisationseinheiten innerhalb einer Zentralstelle (Bundesministerium) erfolgt durch Entscheidung der zuständigen Bundesministerin bzw. des zuständigen Bundesministers im Rahmen der Geschäftseinteilung gemäß § 7 BMG.
- Für die Einrichtung von haushaltsführenden Stellen gem dem BHG und von Dienstbehörden gem dem DVG gilt ab 2013 das Gebot, die diesbezüglichen organisatorischen Maßnahmen die Bundesministerin bzw. der Bundesminister gemäß dem haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsatz der Wirkungsorientierung auszurichten (vgl hierzu §§ 3a⁸ sowie § 7 Abs 5a⁹ BMG idF BMG-Nov BGBl I Nr. 3/2009¹⁰). Gemäß § 17b Abs 20 leg cit sind die durch die neu eingefügten Bestimmungen erforderlich werdenden Maßnahmen jedoch so rechtzeitig zu treffen (also bereits vor dem 1.1.2013), dass sie spätestens mit dem genannten Zeitpunkt wirksam werden.
- Gemäß den Materialien ermöglicht das BHG eine flexible Anwendung der Organisationsregelungen¹¹.
- Bei der Einrichtung der haushaltsführenden Stellen ist darauf Bedacht zu nehmen, dass diese möglichst auch über Zuständigkeiten für die Personalwirtschaft verfügen.

⁷ Dies entspricht der geltenden Rechtslage gemäß § 5 Abs 2 Z 4 BHG 1986.

⁸ § 3a BMG 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.“

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

¹⁰ 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.“

¹¹ Vgl § 6 Abs 2 Z 4 und die EriRV 480 BlgNR 24. GP Seite 11.

- 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 Dienststelle) 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 beim zuständigen Bundesminister als Ressortleiter.

6.4. Personalkompetenzen für haushaltsführende Stellen

- Der Grundsatz der Wirkungsorientierung legt nahe, dass die haushaltsführenden Stellen möglichst weitgehend auch über Personalressourcen entscheiden können. Dies ist dann der Fall, wenn die haushaltsführende Stelle zur Dienstbehörde bzw Personalstelle gem § 2 DVG erklärt wird. Die Zuweisung dieser Personalkompetenzen erfolgt durch VO der zuständigen Bundesministerin bzw. dem zuständigen Bundesminister im Einvernehmen mit der Bundeskanzlerin bzw. dem Bundeskanzler.
- 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 BHG 2013), insbesondere dem Grundsatz der Wirkungsorientierung im Einklang stehen.

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 (§ 40 Abs 2 BHG 2013) ist auf Grund des Beschlusses der Bundesregierung über den Entwurf zum BFG (samt Begleitdokumenten) jedenfalls erforderlich und kann problemlos während der Verhandlung über die Ressortvoranschläge (Untergliederungen) erfolgen.
- Die Organisationsstruktur wird weiterhin – in Bezug auf die nachgeordneten Dienststellen – durch Erlassung von Organisationsverordnungen (wie derzeit gemäß § 5 Abs 2 Z 4 BHG 1986) durch das haushaltsleitende Organ im Einvernehmen mit dem BMF erfolgen. Die Festlegung Organisationsstruktur der Zentralstellen ist Aufgabe der jeweiligen Ressortleitung (§§ 6 Abs 2 Z 5 und 5 iVm 7 Abs 1 Z 2 BHG).
- 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 BHG 2013 eine entsprechende Koordinierungspflicht vor, welche die jeweils zuständige Bundesministerin für Finanzen bzw. der jeweils zuständige Bundesminister für Finanzen und die Bundeskanzlerin bzw. den Bundeskanzler trifft.¹² Hiernach wird über die (Haushalts- und Personal-)Verwaltungsorganisation und die Budgeterstellung zwar weiterhin in jeweils

¹² § 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 und Dienstbehörden gemäß § 2 Abs. 3 Dienstrechtsverfahrensgesetz 1984 koordiniert und im Sinne der §§ 3a und 7 Abs. 5a BMG vorzugehen.“

Die ErlRV (480 BlgNR 24. GP 13) führen hiezu 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.“

gesonderten Verfahren entschieden¹³. Die Koordinierungspflicht erfordert es jedoch, dass die genannten obersten Organe ihre Entscheidungen – zweckmäßiger Weise in trilateralen Besprechungen – aufeinander abstimmen.

Zur Dokumentationen dieser Festlegungen¹⁴ wird - wie bisher¹⁵ - 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.

8. Steuerung der haushaltsführenden Stelle

8.1. Rolle der Leiterin oder des Leiters der haushaltsführenden Stelle

Die Leiterin bzw. der Leiter trägt die Verantwortung für die haushaltsführende Stelle und wird für sie im Außenverhältnis tätig. Sie bzw. 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 ist gem § 45 ein Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan zu erstellen. Dieser ist ein verwaltungsinternes Dokument, welches zwischen den beteiligten Stellen 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.¹⁶

¹³ Diese Verfahren sehen teilweise die Herstellung des Einvernehmens zwischen zwei der drei beteiligten Ressorts (fachlich zuständiges Bundesministerium, BKA und BMF) vor.

¹⁴ Vgl § 43 Abs 1 BHG 2013.

¹⁵ Vgl § 25 BHG 1986.

¹⁶ Auch diese Funktionen werden im Wege der Geschäftsverteilung unter Berücksichtigung des § 7 Abs 5a BMG idF BGBl I 3/2009 zuzuweisen sein; vgl hierzu oben Pkt 5.4.

- 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 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.
- Inhaltlich wird der RZL aus den übergeordneten Wirkungsinformationen (Wirkungsziele, Maßnahmen), die im BHG enthalten sind (§ 23 Abs 1 Z 2 lit c BHG 2013) abgeleitet¹⁷. 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 und quantitativer Hinsicht. Der RZL ist Gegenstand des ressortinternen Wirkungscontrollings (vgl Pkt 8.4).
- 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

¹⁷ vgl hiezu Pkt 2.4. des Handbuchs Wirkungsorientierte Haushaltsführung.

Finanzrahmen¹⁸ münden und top down von diesem wieder zurück in die haushaltsführenden Stellen fließen.

Dieser Prozess sollte aus Sicht der haushaltsführenden Stellen im Regelfalle¹⁹ 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 Dienststelle 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. Controlling²⁰ und Berichtswesen

Das BHG 2013 sieht zwei Arten des Controllings vor, welche die Tätigkeiten der haushaltsführenden Stellen erfassen: Das Budgetcontrolling (§ 66) und das

¹⁸ Vgl die Bestimmungen über den Inhalt des Strategieberichtes gemäß § 14 Abs 2 BHG 2013

¹⁹ Dh, unter Zugrundelegung gesetzlicher Budgettermine

- Bundesfinanzrahmengesetzentwurf: 30.4. (§ 15 Abs 4 BHG 2013)
- Bundesfinanzgesetzentwurf: 22. 10. (Art 51 Abs 3 B-VG).

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

Wirkungscontrolling (§ 68). Beide Arten haben ressortinternen und ressortübergreifenden Charakter.

8.4.1. ressortintern

Details für das ressortinterne Controlling und Berichtswesen werden durch Entscheidungen der Ressortleitung festgelegt (§§ 6 Abs 2 Z 11 iVm 7 Abs 2 Z 1 BHG 2013) und auch im Rahmen des Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplanes dokumentiert. Das ressortinterne 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.

8.4.2. ressortübergreifend

Die ressortübergreifenden Aspekte des Controllings werden durch Verordnungen im Detail zu regeln sein und sind Gegenstand der Berichterstattung an den Nationalrat²¹. Die Zuständigkeit für das ressortübergreifende Budgetcontrolling liegt bei der Bundesministerin bzw. beim Bundesminister für Finanzen, jene für das ressortübergreifende Wirkungscontrolling bei der Bundeskanzlerin bzw. beim Bundeskanzler. Die Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne sind hievon nicht umfasst.

8.5. Anreiz- und Sanktionsmechanismen

Entsprechend dem bundesverfassungsgesetzlichen Regelungsauftrag gem Art 51 Abs 9 Z 11 B-VG²² 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 des BFG:

- Sachlich/betragliche Budgetflexibilität: Mittelumschichtungen²³
- Zeitliche Budgetflexibilität: Rücklagenbewirtschaftung²⁴.

²¹ Vgl § 66 Abs 3 und 4 sowie § 68 Abs 3 und 5 BHG 2013.

²² „Die näheren Bestimmungen ... sind ... durch Bundesgesetz zu treffen. In diesem sind insbesondere zu regeln: Anreiz- und Sanktionsmechanismen“.

²³ Vgl hierzu die §§ 53 f BHG 2013 sowie Pkt 7.3 und 7.6 im Handbuch VRB/Veranschlagung.

²⁴ Vgl §§ 55 f BHG 2013 sowie Pkt 7.1 bis 7.5 im Handbuch VRB/Veranschlagung.

Darüber hinaus ermächtigt § 83 BHG 2013 in Anknüpfung an die erfolgreichen Erfahrungen mit der im Jahr 1999 eingeführten Flexibilisierungsklausel zur Gewährung von Leistungsprämien für Bundesbedienstete²⁵. Voraussetzung hierfür ist, dass die RZL weitgehend erfüllt wurden und die hierfür erforderlichen Mittel im betreffenden Detailbudget zur Verfügung stehen.

Für den Fall der Nichteinhaltung wichtiger Haushaltsvorschriften, insbesondere die Missachtung der sachlichen, betraglichen oder zeitlichen Bindungswirkungen von bundesfinanzgesetzlichen Mittelverwendungsermächtigungen, sind im BHG 2013 **Sanktionsfolgen** im Rahmen der Haushaltsführung vorgesehen (§ 86):

- Werden die mit einem Globalbudget festgelegten bundesfinanzgesetzlichen Bindungswirkungen ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung überschritten, sind negative Rücklagen gem § 52 Abs 3 BHG 2013 festzusetzen²⁶.
- Die Begründung von Verpflichtungen gem §§ 59 f BHG 2013 durch eine haushaltsführende Stelle entgegen den Bestimmungen der Verordnung gem § 58 Abs 1 BHG 2013 hat zwingend zur Folge, dass die in dieser Verordnung festgelegten Betragsgrenzen²⁷ bis zum Ende des folgenden Finanzjahres für das zuständige haushaltsleitende Organ zur Hälfte gelten. Darüber hinaus hat der BMF eine Mittelverwendungsbindung gem § 52 BHG 2013²⁸ in Höhe der verordnungswidrig begründeten Verpflichtung zu verfügen. Diese Zwangsbindung gilt für die übergeordnete Untergliederung mit Wirksamkeit für das folgende Finanzjahr.
- Als Sanktion sonstiger Verstöße gegen das Haushaltsrecht durch haushaltsleitende Organe oder haushaltsführende Stellen können vom BMF Zwangsbindungen bis zu 2 % der bundesfinanzgesetzlichen Untergliederungssumme, höchstens aber 10 Mio Euro, verfügt werden.

Vor der Verhängung von Sanktionen hat die Bundesministerin bzw. der Bundesminister dem betreffenden haushaltsleitenden Organ eine angemessene Frist zur Beseitigung des Verstoßes einzuräumen²⁹ und die Bundesregierung zu informieren. Die Bundesministerin bzw. der Bundesminister hat über die Beseitigung eines Verstoßes die BReg, über die Verhängung einer Sanktion die BReg und den Nationalrat zu informieren.

²⁵ Die Ermächtigung zur Gewährung von Belohnungen gem § 19 Gehaltsgesetz 1956 bleibt hievon unberührt.

²⁶ Vgl Pkt 7.4. Handbuch VRB/Veranschlagung.

²⁷ Diese entsprechen iW den dzt. Regelungen über den finanziellen Wirkungsbereich in den Durchführungsbestimmungen zum jährlichen BFG (insb auf Basis § 43 BHG 1986).

²⁸ Vgl nochmals Pkt 7.4. Handbuch VRB.

Anhang

Haushalts- und Personalverwaltung³⁰

Haushaltsverwaltung:

Das derzeit geltende Haushaltsrecht (BHG 1986 idF BGBl I Nr. 138/2009) 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 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 die Bundesministerin bzw. der Bundesminister³¹ und nachgeordnete Organisationseinheiten.

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 beschließen³²; 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 3 und 5 B-VG idF BGBl I Nr. 1/2008) 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.

²⁹ Dies gilt jedoch nur insoweit als dies tatsächlich möglich ist. Eine bereits verordnungswidrig rechtsgültig begründete Verpflichtung löst zwingend eine Sanktionsfolge aus; der BMF hat kein Ermessen.

³⁰ Auf Grund der Rechtslage gemäß dem BHG 1986 und den vor 2013 geltenden Organisations- und Dienstrechtsvorschriften.

³¹ Die Funktion des anweisenden Organes wird ressortintern durch Übertragungsakte der Bundesministerin bzw. des Bundesministers einzelnen Organisationseinheiten eines Bundesministeriums (etwa Sektionen oder Abteilungen) zugewiesen

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 auf einzelne Organe bzw Organisationseinheiten 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 notwendiger Weise deckungsgleiche – meist sogar deutlich unterschiedliche – Organisationsstrukturen für die materielle, die Haushalts- und die Personalverwaltung.

Im Rahmen der Wirkungsorientierung der Haushaltsführung soll eine möglichst weit gehende Annäherung dieser Strukturen angestrebt werden.

³² Art 51 Abs 3 B-VG idF BGBl I 100/2003.