

Auszug aus:

Reinbert Schauer (Hrsg.)
**Neue Formen der Steuerung und
Rechnungslegung in öffentlichen Haushalten**

Tagung an der Johannes Kepler Universität Linz
Eine Dokumentation

TRAUNER Verlag, Linz 2009, S. 13 - 34
ISBN 978-3-85499-629-3

Stand der Haushaltsrechtsreform des Bundes in Österreich

Gerhard Steger*

1 Grundanliegen der Reform

Die Haushaltsrechtsreform des Bundes wurde mit einem einstimmigen Parlamentsbeschluss im Dezember 2007 beschlossen, die erste Etappe trat mit Beginn des Jahres 2009 in Kraft. Grundanliegen für diese Reform war die Überlegung, das Budget besser als mit den herkömmlichen Mitteln des Haushaltsrechts zu steuern. Wir haben im Finanzministerium täglich massive Schwächen in der Haushaltssteuerung erfahren. Es gab keine mehrjährige verbindliche Ausrichtung des Budgets, Planungen wurden bei jeder sich bietenden Gelegenheit verändert, weil sie nicht verbindlich waren. Wir haben uns sehr stark an den Inputs orientiert, es hat sich kaum jemand mit der Frage beschäftigt, was mit dem Steuergeld bewirkt werden soll. Schließlich führt uns das Steuerungsmonopol der Kameralistik direkt in die Organisation des Rechnungswesens, wo wir ebenfalls Reformbedarf haben.

Ziel der Haushaltsrechtsreform war es, das Budget als umfassendes Steuerungsinstrument nicht nur für die Ressourcenseite, sondern auch für die Leistungsseite mit den daraus resultierenden Wirkungen als integriertes Planungsinstrument zu nutzen. Dabei konnten wir sehr viel von den Erfahrungen anderer Staaten, auch der Schweiz, profitieren.

Wir haben uns von Anfang an das Ziel gesetzt, aus der Haushaltsrechtsreform keine parteipolitische Frage machen zu wollen. Wenn man eine so große Reform in Angriff nimmt, die sicher einen langen Zeitraum für die Planung und danach

* Die vorliegende schriftliche Fassung stellt eine Tonbandabschrift des Vortrages dar.

für die Umsetzung benötigen wird, so ist man gut beraten, das Ganze möglichst breit aufzusetzen. Es war deshalb unser Bemühen, im Parlament eine möglichst einmütige Verabschiedung dieser Haushaltsrechtsreform zu erreichen. Dies ist uns im Dezember 2007 gelungen. Dabei mussten viele Problembereiche einer Lösung zugeführt werden. Wir kamen zur Erkenntnis, dass dies nicht auf einmal geschehen kann. Wir haben uns daher entschieden, zwei Etappen zu implementieren, eine mit 2009 und eine mit 2013.

Wir haben die Grundsätze für beide Etappen, also auch jene für 2013, in der österreichischen Bundesverfassung in einer Novelle zum Bundesverfassungsgesetz (BGBl. I 1/2008) verankert, um unumkehrbare Verhältnisse zu schaffen. Wir alle kennen die österreichische Verwaltung und wir wissen, welche Bedenkenträger sich gegen Reformen stellen und sie zu behindern trachten. Wir haben versucht, die Reform so „aufzugleisen“, dass Widerstand zwecklos ist. Es soll niemand auf den Gedanken kommen, dass nach einiger Zeit der Reform genüge getan wäre und weitere Reformschritte unterbleiben könnten.

Wir haben in der österreichischen Verfassung, die zum Unterschied zu anderen Ländern in Haushaltsrechtsfragen relativ detailliert ist, zunächst die Staatszielbestimmungen geändert. Neben dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht, das schon bisher als Zielvorstellung zu beachten war, wurden neu die nachhaltigen Finanzen und die Gleichstellung von Frauen und Männern (Gender Budgeting) als Staatsziele definiert. In der Verfassung wurde weiters der mehrjährige Bundesfinanzrahmen verankert, der ab 2009 verpflichtend ist, und es wurden neue Grundsätze der Haushaltsführung, die ab 2013 maßgeblich sind, formuliert.

Wir haben die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit nicht mehr in der Verfassung verankert, was manche als Tabu-Bruch gewertet haben. Sie wurden ersetzt durch:

- Wirkungsorientierung inkl. der Gleichstellung von Frauen und Männern;
- Effizienz;
- Transparenz;
- Getreue Darstellung der finanziellen Lage.

Natürlich haben die bisherigen Grundsätze der Haushaltsführung mit den nunmehr neu definierten Grundsätzen einen unmittelbaren Zusammenhang, der in den erläuternden Bemerkungen deutlich gemacht wurde. Aber es wurde ver-

sucht, sich den Erfordernissen der Zeit anzupassen.

Übersicht 1. und 2. Etappe Haushaltsrechtsreform

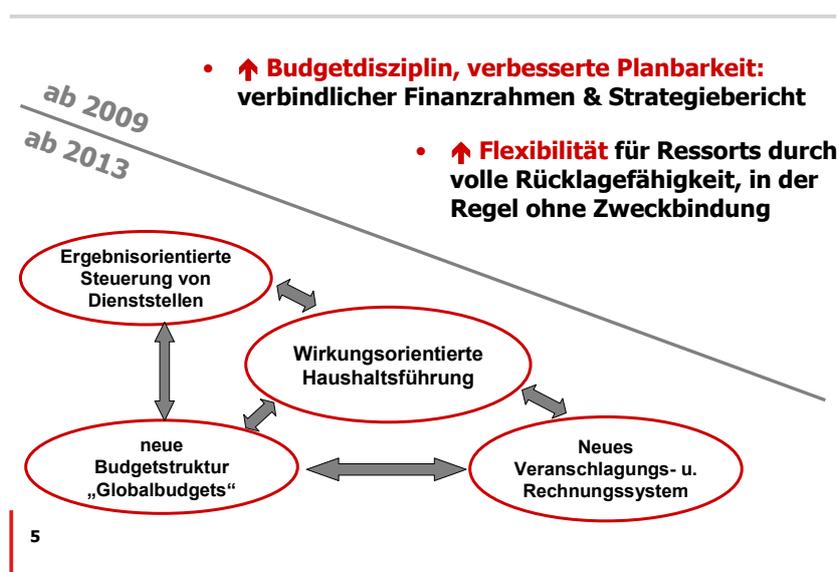


Abbildung 1: Übersicht über die beiden Etappen der Haushaltsrechtsreform

In Abbildung 1 wird ein Überblick über die 1. und 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform gegeben. Die erste Etappe beschäftigt sich sehr stark mit dem Makromanagement im Budgetbereich. Wie kann eine verbindlichere Finanzplanung erreicht werden? Was muss auf der Bundesebene getan werden, um nachhaltige Staatsfinanzen zu fördern? Wie können die haushaltsleitenden Organe, also im Wesentlichen die Ministerien, angehalten werden, mit ihren Mitteln sparsam umzugehen? Das kann nur erreicht werden, wenn sie daraus auch Vorteile ziehen können.

In der zweiten Etappe – der „Rubikon“ ist der 31. 12. 2012 – geht es dann um die ergebnisorientierte Steuerung von Dienststellen, um eine neue Budgetstruktur, ganz massiv um eine wirkungsorientierte Haushaltsführung und um ein neues Veranschlagungs- und Rechnungssystem.

2 Ziele und Eckpunkte der ersten Etappe

Am 21. April 2009 wird der erste Bundesfinanzrahmen dem Parlament vorgelegt. Auf hoch aggregierter Basis wird ein verbindlicher budgetärer Rahmen vorgegeben. Das Bundesfinanzrahmengesetz, das es bisher noch nicht gab, schreibt einen verbindlichen Rahmen für das jährliche Budget vor, indem eine verbindliche Ausgabenobergrenze für fünf Aufgabenfelder („Rubriken“) festgelegt wird (siehe Abbildung 2).

1. Etappe: Ziele und Eckpunkte



- **↑ Budgetdisziplin, verbesserte Planbarkeit:
verbindlicher Finanzrahmen & Strategiebericht**

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

- **↑ Flexibilität für Ressorts durch volle Rücklagefähigkeit,
in der Regel ohne Zweckbindung**

6

Abbildung 2: Ziele und Eckpunkte der ersten Etappe der Haushaltsrechtsreform

In der Rubrik „Recht und Sicherheit“ sind das Innenministerium, das Verteidigungsministerium, das Justizministerium, der Verwaltungsbereich des Finanzministeriums, das Bundeskanzleramt, das Außenamt und die Obersten Organe zusammengefasst. Für alle diese Ressorts gibt es eine gemeinsame Ausgabenobergrenze.

Der Aufgabenbereich der Rubrik „Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie“ erklärt sich von selbst, auch für diesen Bereich gibt es eine gemeinsame Ausgabenobergrenze.

Der dritte Bereich „Bildung, Forschung, Kunst und Kultur“ erhält ebenso wie der vierte Bereich „Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt“ (da ist auch die Landwirtschaft mit dabei) eine eigene gemeinsame Ausgabenobergrenze für vier Jahre.

Der fünfte Bereich umfasst mit „Kassa und Zinsen“ den Treasury-Bereich, dem auch wieder eine eigene Ausgabenobergrenze zugeordnet wird.

Diese fünf Aufgabenbereiche werden zu einer Gesamtausgabenobergrenze summiert. Damit versuchen wir, eine klare, berechenbare Finanzpolitik zu unterstützen. Das ist per se natürlich noch kein Sparinstrument, aber sehr wohl ein Transparenzinstrument, das deutlich macht, was sich die Bundesregierung und die Parlamentsmehrheit in den nächsten vier Jahren unter Finanzpolitik vorstellt. Man kann damit auch – das ist pädagogisch wichtig – aufzeigen, wofür der Bund Geld ausgibt, wo die Schwerpunkte liegen und wie die Gewichtung aussieht. Der Bundesfinanzrahmen wird ergänzt durch den Strategiebericht, in dem die Zahlen des Finanzrahmens erläutert werden. Wir haben damit die Möglichkeit, entsprechende Ausgabenobergrenzen als Instrument einer nachhaltigen und transparenten Finanzpolitik einzusetzen.

Darüber hinaus wollen wir die Ressorts ermutigen, mit ihren Mitteln möglichst sparsam umzugehen. Das Finanzministerium gibt zu diesem Zweck zwei Grundsätze auf, die bisher als nahezu unantastbar galten:

(1) Die Mittel, die am Jahresende nicht verbraucht sind, bleiben den Ressorts. Das war ein mühsamer Diskussionsprozess mit uns selbst, das zuzulassen. Letztendlich haben wir uns gesagt, wenn wir keinen Anreiz für das Sparen geben, dann kann man das Dezemberfieber, das gegen Jahresende in allen Ressorts vorhanden war, nicht in den Griff bekommen. Das schafft man nur, wenn man die nicht ausgeschöpften Ausgabenermächtigungen in den Ressorts belässt.

(2) Der zweite Grundsatz, der aufgegeben wurde und mindestens so stark wirkt wie der erste, ist: Das eingesparte Geld kann auch für ganz andere Zwecke verwendet werden als für diejenigen, für die es bisher budgetiert war. Wenn z. B. im Personalbereich Geld übrig bleibt, kann es für Sachausgaben oder Investitionen verwendet werden und umgekehrt. Damit wird jede Ministerin und jeder Minister seine eigene Finanzministerin bzw. sein eigener Finanzminister. Dies wurde in der ersten Etappe der Haushaltsrechtsreform bereits legislativ umgesetzt.

Das Bundesfinanzrahmengesetz legt die Ausgabenobergrenzen für vier Jahre in die Zukunft in fünf (ressortübergreifenden) Rubriken fest. Auf der Ebene unmittelbar darunter sind rund 30 (ressortspezifische) Untergliederungen eingerichtet, für die die Bindungswirkung (nur) für das nächste Jahr gilt, die anderen drei Jahre sind indikativ. Wir haben ein rollierendes System, nach Ablauf eines Jahres wird wieder ein weiteres Jahr in den Planungszeitraum aufgenommen. In wirtschaftlich unsicheren Zeiten, wie wir sie gerade erleben, ist es ganz wichtig festzuhalten, dass wesentliche Ausgabenbereiche, insbesondere konjunktursensible Ausgaben, nicht fix, sondern variabel geplant werden. Sie steigen in schlechten Zeiten und sie sinken in guten Zeiten. Wir haben Keynes in unser System eingebaut. Das ist in wirtschaftlich schlechten Zeiten kein besonderes Zugeständnis, das gestehe ich freimütig, denn in schlechten Zeiten hat man sich immer zu Mehrausgaben entschlossen, ob sie nun ursprünglich im Budget vorgesehen waren oder nicht. Wichtig ist vielmehr, dass in guten Zeiten, wenn man bei den automatischen Stabilisatoren (Arbeitslosenunterstützung, Pensionszuschüsse) weniger Geld braucht, Ansprüche auf andere Ausgaben zurückgedrängt werden können. Da ist es wichtig, ein System zu haben, das es gar nicht erlaubt, dieses Geld auszugeben. Der Unterschied zur bisherigen Budgetierung liegt nicht in den schlechten Zeiten, sondern in den guten Zeiten. Dieses System erlaubt uns also, auch in konjunkturellen Wechsellagen gezielt zu operieren. Etwa 80 % unserer Ausgaben sind in der Planung als nominal fix anzusehen und 20 % als variabel und betreffen die konjunktursensiblen Ausgaben, die direkt von Abgaben abhängigen Ausgabenbereiche und EU-refundierte Ausgaben.

Wir haben in der ersten Etappe der Haushaltsrechtsreform versucht, eine Win-Win-Situation über mehrere Jahre zu konstruieren. Die klare Verpflichtung zu einer mittelfristigen Ausgabendisziplin dient der Budgetstabilisierung. Die Ressorts erhalten dafür eine erhöhte Planungssicherheit und mehr Flexibilität in der Disposition der ihnen zugewiesenen Mittel.

3 Zweite Etappe der Haushaltsrechtsreform

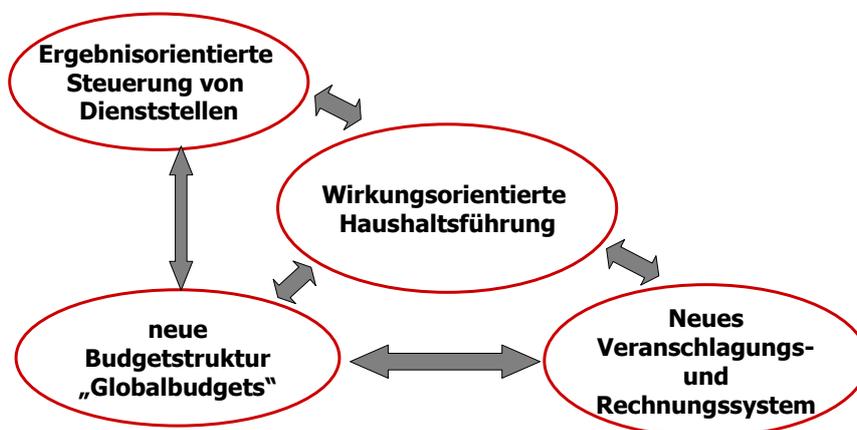
3.1 Übersicht

Die zweite Etappe der Haushaltsrechtsreform unterscheidet sich von der ersten nicht nur dadurch, dass sie 2013 in Kraft tritt, sondern auch dadurch, dass sie

noch nicht in allen Details finalisiert ist. Wir gehen aber davon aus, dass wir im Herbst dieses Jahres dem Parlament ein neues Bundeshaushaltsgesetz vorschlagen werden. Bis 2013 sollen die neuen Regelungen in Pilotprojekten und im Parallelbetrieb erprobt werden.

Es geht bei dieser zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform um vier große Themen (siehe Abbildung 3).

Übersicht 2. Etappe Haushaltsrechtsreform ab 2013



9

Abbildung 3: Übersicht über die zweite Etappe der Haushaltsrechtsreform

Im Zentrum steht bewusst die Wirkungsorientierte Haushaltsführung, verbunden mit der ergebnisorientierten Steuerung von Dienststellen, mit einer neuen Budgetstruktur in Form von Globalbudgets und mit einem neuen Veranschlagungs- und Rechnungssystem. Auf alle vier Elemente möchte ich kurz eingehen.

3.2 Neue Budgetstruktur

Zunächst zur neuen Budgetstruktur (siehe Abbildung 4). Im Vergleich zu anderen Staaten haben wir derzeit eine sehr fein zisierte Budgetstruktur. Die Bindungswirkung durch das Gesetz setzt auf einer sehr niedrigen Ebene an. Wir ha-

ben weit über tausend finanzgesetzliche Ansätze. Die OECD hat das als ein relativ ineffizientes System gewertet, weil es nicht dazu anregt, in den Ressorts die budgetäre Eigenverantwortung zu stärken.

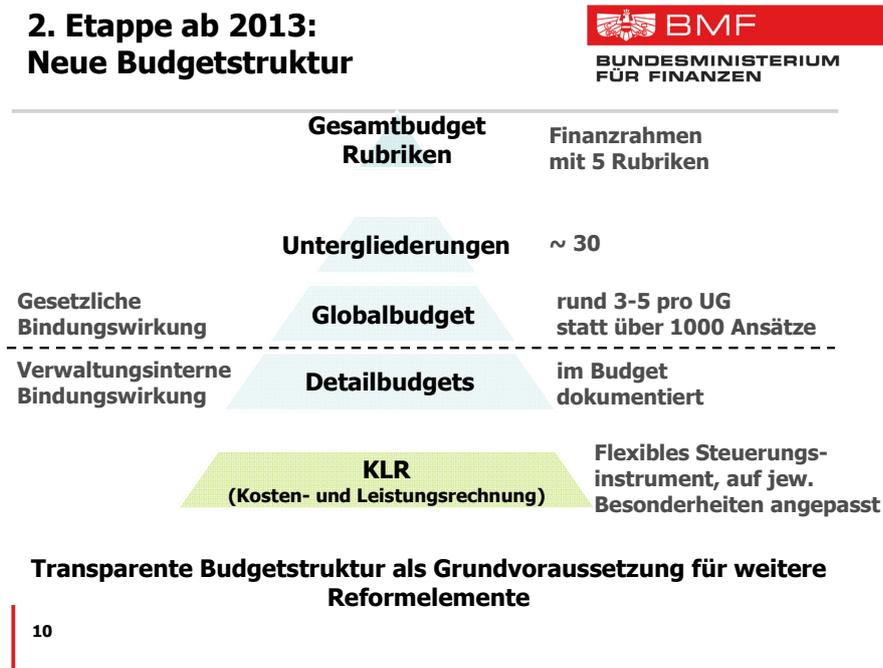


Abbildung 4: Neue Budgetstruktur

Wir sind daher dazu übergegangen, unterhalb der Rubriken und der Untergliederungen statt der über tausend Ansätze ungefähr drei bis fünf Globalbudgets je Ressort vorzusehen. Für das Bundesministerium für Inneres könnte dies z. B. heißen, dass es ein Globalbudget für den Bereich der Polizei (inklusive Sach- und Personalaufwand) vorgesehen wird. Ein weiteres Globalbudget könnte z. B. für das Asylwesen eingerichtet werden. Von solchen großen Aggregaten ist auszugehen, wenn von einem Globalbudget gesprochen wird. Im Justizbereich könnte es z. B. ein Globalbudget für den Strafvollzug geben. Es geht also um klar abgrenzbare Aufgabenbereiche, die man sich konkret vorstellen kann und wo es Sinn macht, dass in diesen Aufgabenbereichen auch eine gewisse Flexibilität mit Rücksichtnahme auf die jeweiligen Besonderheiten erreicht werden soll. Es wird große Ressorts geben, wo vielleicht mehr als fünf Untergliederungen notwendig sind. Bei den Obersten Organen wird es vielleicht nur ein Globalbudget geben. Es gibt eine Variabilität über die Ressorts, im Durchschnitt wer-

den es aber drei bis fünf Globalbudgets je Untergliederung sein. An diesen Globalbudgets würde die gesetzliche Bindungswirkung ansetzen.

Wir müssen sicherstellen, dass der Informationsfluss an das das Budget beschließende Parlament bestmöglich organisiert wird. Daher sind die weiteren Spezifizierungen der Globalbudgets in Form von Detailbudgets, denen nur eine verwaltungsinterne Bindungswirkung zukommt, dem Parlament gegenüber zu dokumentieren. Wir unterscheiden Detailbudgets der ersten Ebene und der zweiten Ebene. Auf der ersten Ebene können Sie sich z. B. im Globalbudget „Polizei“ das Detailbudget des Landespolizeikommandos Oberösterreich vorstellen, im Bereich der Justiz z. B. eine einzelne Justizanstalt, im Bereich der Finanzverwaltung etwa die Großbetriebsprüfung. Sie erkennen, dass auf der Ebene der Detailbudgets ein gebündeltes Maß an Personal- und Budgetverantwortung gegeben ist und es daher sinnvoll erscheint, entsprechende Agglomerationen zu schaffen.

Die Budgetstruktur wird so wie bisher vom jeweiligen Ressort (haushaltsleitenden Organ) im Einvernehmen mit dem Finanzministerium festgelegt. Ein Spezialthema stellt für Österreich die Kosten- und Leistungsrechnung dar. Vor einiger Zeit wurde diese Rechnung – wenig effizient – als „Parallelwelt“ eingeführt. Der Budgetvollzug wurde gemäß der Kameralistik abgewickelt und stand mit der Kosten- und Leistungsrechnung in keinerlei Verbindung. In der Praxis bedeutete dies, dass die Menschen, die sich in verdienstvoller Weise mit der Kosten- und Leistungsrechnung beschäftigt haben, auf die tatsächliche Steuerung des Budgets so gut wie keinen Einfluss genommen haben, weil die handlungsleitende Logik für das Budget immer noch die Kameralistik war. Es war aber die Kosten- und Leistungsrechnung erstens sinnvoll und zweitens nicht billig.

Es war uns daher bei der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform ganz besonders wichtig, die Kosten- und Leistungsrechnung, die wir für das wirtschaftliche Verwaltungshandeln als wichtiges Steuerungsinstrument halten, in das neue System so zu integrieren, dass sie handlungsleitend und steuerungsrelevant wird. Es geht also darum, dass das Budget und die Kosten- und Leistungsrechnung den gleichen Rechnungsstoff haben, was bisher nicht der Fall war.

3.3 Neues Veranschlagungs- und Rechnungssystem

Wir haben bisher beim Bund eine Finanzierungsrechnung gepflogen (Vor-

schlagswirksame Verrechnung – VVV), hatten bislang aber keine Ergebnisrechnung und keine Vermögensrechnung, die diesen Namen verdient. Im Rechnungsabschluss waren zwar eine Jahresbestandsrechnung und eine Jahreserfolgsrechnung enthalten, deren inhaltlicher Anspruch jedoch als sehr gering zu qualifizieren ist. Wir haben daher vor, das Verrechnungssystem über die Mehrphasenbuchführung hinaus gehend auf doppischer Grundlage im Sinne eines Accrual Accounting weiter zu entwickeln und als Drei-Komponenten-Rechnung (siehe Abbildung 5) einzurichten.

Dabei sollen auch die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) Beachtung finden, allerdings sollen sie nicht vollinhaltlich übernommen werden, sondern – Prof. Bergmann möge mir das verzeihen – wir werden „cherry picking“ betreiben, also nur das übernehmen, was wir für sinnvoll und machbar halten und in der österreichischen Situation für angemessen erachten. Was wir beispielsweise nicht übernehmen werden, ist die Vollkonsolidierung mit den ausgegliederten Einheiten – nicht weil wir die Regelung für falsch halten, sondern weil dieses Vorhaben bis 2013 aus zeitlichen Gründen nicht realisiert werden kann.

2. Etappe ab 2013: Neues Veranschlagungs- und Rechnungssystem



Konsolidierung Ausgegliederte: Extra-Schritt nach 2013

Abbildung 5: Neues Veranschlagungs- und Rechnungssystem

Wir wollen mit diesem Rechnungssystem sowohl die Liquidität als auch den Ressourcenverbrauch besser steuern. Wir wollen die Transparenz erhöhen und die Aussagekraft der Rechnungsabschlüsse des Bundes verbessern. Wir gehen hier im vollen Einvernehmen mit dem Rechnungshof vor und ich möchte mich bei dieser Gelegenheit öffentlich für die exzellente Zusammenarbeit bedanken. Wir erhöhen auf diese Art und Weise die Vergleichbarkeit der Rechnungsinformationen und stellen ein laufendes Controlling mit tagesaktuellen steuerungsrelevanten Informationen sicher. Es wird eine systematische Verknüpfung sämtlicher Elemente des Veranschlagungs- und Rechnungssystems geben und damit keine „Parallelwelten“, die wir derzeit haben.

Aus der Tatsache, dass wir mit der Haushaltsrechtsreform im internationalen Vergleich eher spät begonnen haben, können wir auch Nutzen ziehen. Wir können aus den Erfahrungen anderer Länder lernen und gravierende Fehler vermeiden. Ein großes „Minenfeld“, in das man immer hinein geraten kann, ist der Perfektionismus. Eine Überbürokratisierung ist unter allen Umständen zu vermeiden. Berge von Papier werden von den Adressaten nicht gelesen, diejenigen, die diese Berichte erstellen, gewinnen den Eindruck, sie arbeiten nur mehr für den Papierkorb und werden demotiviert. Daher ist es für das neue System besonders wichtig, dass wir uns auf jene Informationen konzentrieren, die uns bei der Steuerung unterstützen. „Nice to have“-Informationen sind zu unterlassen. Bewusst unvollständig zu bleiben, den „Mut zur Lücke“ zu entwickeln und ein „robustes Fahrwerk“ zur Verfügung zu haben, das das ganze System als handhabbar qualifiziert, sind vordringliche Aufgaben.

Die Steuerung im Rahmen des Veranschlagungssystems wird in Zukunft aus zwei Perspektiven heraus erfolgen. Das Budget wird weiterhin eine Steuerung der Zahlungsmittel und der Liquidität ermöglichen („cash is king“). Wenn es um entscheidende Fragen geht, „ist immer nur Bares Wahres“, wie wir alle wissen. Gleichzeitig wollen wir aber auch den Ressourcenverbrauch mit Hilfe einer veranschlagten Ergebnisrechnung steuern. Die Ergebnisrechnung soll daher nicht erst im Rahmen des Rechnungsabschlusses eine Rolle spielen, wie das beispielsweise in Hamburg bereits praktiziert wird, sondern sie soll schon bei der Veranschlagung relevant sein. Wir werden daher erstmals nicht finanzierungswirksame Aufwendungen (Abschreibungen, Dotierungen von Rückstellungen, Forderungsabschreibungen) im Budget haben. Allerdings – das haben wir von Australien gelernt – werden diese Aufwendungen den Ressorts nicht „vorfinanziert“. Die notwendigen Zahlungsmittel („cash“) werden erst dann zur Verfü-

gung gestellt, wenn sie gebraucht werden. Damit soll verhindert werden, dass die den Abschreibungen entsprechenden Geldmittel für andere Zwecke verwendet werden und dann bei den Ersatz- bzw. Erneuerungsinvestitionen fehlen. Wir unterscheiden also, was wir als Aufwand ausweisen und was wir an Geldmitteln zur Verfügung stellen.

Wir wollen die Transparenz des Rechnungswesens durch neue Bewertungsansätze (lineare Abschreibungen, Bewertungsregeln für alle Vermögensbestandteile) erhöhen. Dabei sollen vielfach Pauschal- und Festwerte zum Ansatz kommen, um den Bewertungsvorgang zu vereinfachen. Wir streben eine vollständige Erfassung des Vermögens und der Verbindlichkeiten an, werden Rückstellungen bilden und zusätzliche Angaben im Anhang bereitstellen. Die Kosten- und Leistungsrechnung wird als Instrument der Detailsteuerung vorgesehen und in Verbindung mit der Budgetstruktur einen einheitlichen Rechenstoff ergeben. Damit wird sie – wie schon erwähnt – handlungsrelevant werden.

3.4 Wirkungsorientierte Haushaltsführung

Das dritte Element der Haushaltsrechtsreform des Bundes und zugleich der schwierigste Aspekt – die „Königsdisziplin“ unter den Budgetregeln – ist die Wirkungsorientierung. Über Wirkungen kann man bekanntlich lange und trefflich streiten. Was sind die aus dem Verwaltungshandeln resultierenden Wirkungen und wie misst man sie? Auch hier kann man sich in ein „Minenfeld“ des Bürokratismus verlaufen. Wir versuchen die Reform sehr stark steuerungsrelevant aufzusetzen und wollen erreichen, dass das Budget – wie eingangs erwähnt – ausweist, welche Ressourcen zur Verfügung stehen und welche Leistungen und Wirkungen mit diesen Ressourcen zu erzielen sind. Wo es möglich ist, wollen wir mit Indikatoren messen. Wir sind uns bewusst, dass dies nicht überall möglich sein wird. Wir wollen den Ressorts die Möglichkeit bieten, eine Art „Schaufenster“ für ihre Ressortleistungen durch die Darstellung der Wirkungen zu gestalten. Das ist auch eine große Chance für den öffentlichen Dienst, seine Leistungskapazität und sein Leistungsspektrum öffentlich unter Beweis zu stellen. Es ist meine feste Überzeugung, dass viele Kolleginnen und Kollegen im öffentlichen Dienst keinen Vergleich mit der Privatwirtschaft zu scheuen brauchen. Wir haben in der Vergangenheit selbst zu wenig unternommen, um unsere Leistungen transparent und deutlich zu machen. Die Wirkungsorientierung gibt uns die Chance dazu, sie ist daher standespolitisch besonders wichtig, um zu zeigen, was der öffentliche Dienst leistet.

Was wir ebenfalls aus internationalen Erfahrungen gelernt haben, ist die absolute Notwendigkeit einer unabhängigen Evaluierung der Leistungserfüllung und der daraus resultierenden Wirkungen. Andernfalls droht die Evaluierung zu einer Marketing-Veranstaltung der jeweiligen Bundesregierung zu werden, was nicht der Sinn der Sache ist. Wir denken, dass bei der Evaluierung der Rechnungshof eine ganz spezielle Rolle zu übernehmen hat. Dies ist auch für den Rechnungshof eine große Chance, sein Portefeuille entsprechend zu erweitern.

Die Verwaltung kann sich noch so sehr anstrengen, entscheidend wird es sein, dass die Politik diese neue Denkungsart aufgreift und die Wirkungs- und Leistungsorientierung umsetzt und dabei ihrer politischen Führungsverantwortung nachkommt. Wäre die Reform nur eine Übung für die Verwaltung, wäre sie zum Scheitern verurteilt. Die Reform muss in gleicher Weise die Politik erfassen. Daher ist das System, das ich in der Folge erläutern darf, so entwickelt, dass auch die Anreize für die Politik möglichst groß und sichtbar werden.

Wir werden ab 2013 im Bundesvoranschlag die Voranschlagsbeträge in einer neuen Struktur, verbunden mit den relevanten Wirkungsinformationen ausweisen. Damit verfolgen wir die Ziele einer transparenteren Darstellung, einer Erleichterung in der Prioritätensetzung und einer stärkeren Ergebnisverantwortlichkeit. Ich möchte Ihnen zeigen, wie wir uns das konkret vorstellen.

Abbildung 6 zeigt, wie auf der Ebene der Untergliederung, also Ministerium bzw. haushaltsleitendes Organ, ein Budget aussehen könnte. Zu Beginn soll jedes Ressort in drei Zeilen im Rahmen eines kurzen Leitbildes aufzeigen, wozu es da ist. Daran knüpft die Ressourcenseite an. Wir würden im Finanzierungsvorschlag zunächst die Einzahlungen darstellen, die Auszahlungen würden in fixe und variable (konjunkturabhängige) unterteilt und dann in Summe dargestellt. Daraus leitet sich der (Netto-)Finanzierungsbedarf ab. Im Ergebnisvoranschlag würden wir den Erträgen die Aufwendungen gegenüberstellen, der Saldo daraus ergibt den Nettoaufwand. Auf dieser Ebene der Untergliederung wäre der Finanzierungsvoranschlag (allein) verbindlich, der Ergebnisvoranschlag wäre (erst) eine Ebene darunter auf der Globalbudgetebene verbindlich.

Wirkungsorientierte Haushaltsführung: BVA je Untergliederung 1/2



BFG Anlage I, Untergliederung xx

Leitbild:

max. 3 Zeilen

UG xx	Erfolg	BVA	BVA	Obergrenze
Finanzierungsvoranschlag	2011	2012	2013	BFRG
Einzahlungen				
Auszahlungen fix				
Auszahlungen variabel				
Summe der Auszahlungen				
(Netto-)Finanzierungsbedarf				

UG xx	Erfolg	BVA	BVA
Ergebnisvoranschlag	2011	2012	2013
Erträge			
Aufwendungen			
Nettoaufwand			

17

Anmerkung: Die gesetzliche Bindungswirkung liegt auf Ebene der Untergliederung ausschließlich auf den (fixen und variablen) Auszahlungen des Finanzierungsvoranschlages.

Abbildung 6: Beispiel für die Wirkungsorientierte Haushaltsführung auf der Ebene einer Untergliederung (1)

Wir hätten nun vorgesehen (siehe Abbildung 7), dass jedes Ressort maximal fünf Wirkungsziele in das Budget hinein formuliert. Warum maximal fünf Wirkungsziele? Wir haben wieder aus den Erfahrungen anderer Staaten (vor allem United Kingdom) gelernt, dass eine Konzentration auf das Bewältigbare notwendig ist. Zunächst ist das Wirkungsziel zu benennen, dann sind je Wirkungsziel drei Standardfragen zu beantworten: Warum wird dieses Wirkungsziel verfolgt, welche Beweggründe sprechen für die Formulierung dieses Zieles? Wie wird dieses Wirkungsziel verfolgt, wie wird es gemessen? Wie sieht der Erfolg aus?

**Wirkungsorientierte Haushaltsführung:
BVA je Untergliederung 2/2**



Angestrebte Wirkungsziele (max. 5)

Wirkungsziel 1:
Warum dieses Wirkungsziel:
Wie wird dieses Wirkungsziel verfolgt:
Wie sieht Erfolg aus:

- **Max. 5 Wirkungsziele je Untergliederung**
- Nach Möglichkeit zumindest 1 Wirkungsziel je UG direkt aus **Gleichstellungsziel** abgeleitet
- Ziel: **Kompakte Zusammenschau** von Finanzmitteln und Wirkungsinformationen

18

Abbildung 7: Beispiel für die Wirkungsorientierte Haushaltsführung auf der Ebene einer Untergliederung (2)

Wir wollen ganz bewusst, dass diese Wirkungsziele ausschließlich von den Ressorts formuliert werden. Das schließt nicht aus, dass man den Ressorts dabei Hilfestellungen und Begleitungen bzw. ein Monitoring gibt. Auch soll bei den Formulierungen darauf geachtet werden, dass notwendige Abstimmungen zwischen den Ressorts (z. B. zwischen den drei Forschungsressorts) erfolgen. Dies bedeutet auch, dass das jeweilige Ressort diese Formulierungen gegenüber dem Parlament zu erklären und zu verantworten hat. Das wird nicht das Finanzministerium für das jeweilige Ressort übernehmen. Wichtig ist, dass zumindest ein Wirkungsziel je Untergliederung direkt aus dem Gleichstellungsziel im Zusammenhang mit dem Gender Budgeting abgeleitet wird. Mit dieser neuen Form der Budgetierung soll eine kompakte Zusammenschau von Finanzmitteln und Wirkungsinformationen erreicht werden.

**Wirkungsorientierte Haushaltsführung:
BVA je Globalbudget 1/2**


Globalbudget xx.01. ...	Erfolg	BVA	BVA
Ergebnisvoranschlag	2011	2012	2013
Ertrag aus der operativen Verwaltungstätigkeit und Transfers			
Finanzertrag			
Gesamtertrag			
Personalaufwand (Aktivitätsaufwand)			
Betrieblicher Sachaufwand			
Transferaufwand			
Finanzaufwand			
Gesamtaufwand			
Nettoaufwand			

Globalbudget xx.01. ...	Erfolg	BVA	BVA
Finanzierungsvoranschlag	2011	2012	2013
Einzahl. aus der operativen Verwaltungstätigkeit und Transfers			
Einzahl. aus der Investitionstätigkeit			
Einzahl. aus der Rückzahl. v. Darl. u. gewährten Vorschüssen			
Gesamteinzahlungen			
Auszahl. aus der operativen Verwaltungstätigkeit			
Auszahl. aus Transfers			
Auszahl. aus der Investitionstätigkeit			
Auszahl. aus der Gewährung v. Darl. u. gewährten Vorschüssen			
Gesamtauszahlungen			
Nettofinanzierungsbedarf (Bundesfinanzierung)			

Abbildung 8: Beispiel für die Wirkungsorientierte Haushaltsführung auf der Ebene eines Globalbudgets (1)

Eine Ebene darunter, also auf der Globalbudgetebene (siehe Abbildung 8), wo die Bindungswirkung des Bundesfinanzgesetzes künftig ansetzen würde, wäre eine detailliertere Informationsdarstellung vorgesehen. Die gesetzliche Bindungswirkung würde sich hier sowohl auf den Ergebnisvoranschlag als auch auf den Finanzierungsvoranschlag erstrecken.

Wir würden im Ergebnisvoranschlag den Ertrag aus der operativen Verwaltungstätigkeit und Transfers vom Finanzertrag unterscheiden und damit die (Grob-)Struktur des Gesamtertrags darstellen. Beim Aufwand würden wir zwischen Personalaufwand, betrieblichem Sachaufwand, Transferaufwand und Finanzaufwand unterscheiden. Daraus ergibt sich der Gesamtaufwand und per Saldo der Nettoaufwand.

Im Finanzierungsvoranschlag würden wir die Einzahlungen aus der operativen

Verwaltungstätigkeit und Transfers von den Einzahlungen aus der Investitionstätigkeit und den Einzahlungen aus der Rückzahlung von Darlehen und gewährten Vorschüssen unterscheiden. In Summe resultieren daraus die Gesamteinzahlungen. Auf der Seite der Auszahlungen wird in analoger Weise differenziert. Aus der Differenz zwischen Gesamteinzahlungen und Gesamtauszahlungen resultiert der Nettofinanzierungsbedarf.

**Wirkungsorientierte Haushaltsführung
BVA je Globalbudget 2/2**



Maßnahmen (max. fünf inkl. Gleichstellungs-Maßnahme/n)

Beitrag zu Wirkungsziel	Wie werden die Wirkungsziele verfolgt? Maßnahmen:	Wie sieht Erfolg aus? Meilensteine/Kennzahlen für 2015	Wie sieht Erfolg aus? Meilensteine/Kennzahlen für 2014

Jüngste Empfehlungen des Rechnungshofs
(max. 3 Zeilen)

Stellungnahme des haushaltsleitenden Organs zu den Empfehlungen des Rechnungshofs
(max. 3 Zeilen)

20

Abbildung 9: Beispiel für die Wirkungsorientierte Haushaltsführung auf der Ebene eines Globalbudgets (2)

Die Wirkungs- und Leistungsseite (siehe Abbildung 9) würde so dargestellt werden, dass wieder max. fünf Maßnahmen je Globalbudget ins Budget hinein zu schreiben sind, die mit den Mitteln dieses Globalbudgets verfolgt werden. Damit soll wieder die Überschaubarkeit gewährleistet werden. Die Maßnahmen müssen natürlich einen Bezug zu den Wirkungszielen des jeweiligen Ressorts aufweisen. In der ersten Spalte ist auf die Nummer des jeweiligen Wirkungsziels, das auf der übergeordneten Ebene des Ressorts formuliert wurde, an-

zugeben. In den anderen Spalten ist zu erläutern, wie, durch welche Maßnahmen, die Wirkungsziele verfolgt werden und wie der Erfolg aussieht. Dies kann durch Meilensteine oder Kennzahlen konkretisiert werden. Ein quantifizierter Indikator ist dort vorzusehen, wo er sinnvoll ist, es gibt aber auch die Möglichkeit einer verbalen Beschreibung. Für den Bereich der Haushaltsrechtsreform könnte etwa als klarer Indikator formuliert werden: „Gesetz bis Ende 2009 beschlossen“. Auch hier zeigen internationale Erfahrungen, dass es keinen Sinn macht, allein auf quantifizierbaren Parametern zu bestehen. Ein Vergleich mit dem Vorjahr würde aufzeigen, was man sich im Vorjahr vorgenommen hat und welche Konsistenz sich aus diesen Vorgaben ableiten lässt.

Bei der nächsten Eintragung gehen Sie von einem engen Schulterschluss zwischen Finanzministerium und Rechnungshof aus – „friends of the taxpayers“. Es ist doch eigentlich schade, dass die Abgeordneten, die im Parlament das Budget beschließen, nie vor Augen haben, was denn der Rechnungshof zu den einzelnen Bereichen sagt. Daher könnte dem Rechnungshof die Möglichkeit gegeben werden, bei jedem Globalbudget ganz kurz, in drei Zeilen, einen Kommentar aus seinen Prüfberichten einfließen zu lassen. Das kann bewusst als „Stachel im Fleisch“ interpretiert werden, damit die Parlamentarierinnen und Parlamentarier, wenn sie das Budget beschließen, sehen, was nach Ansicht des Rechnungshofes in diesem Bereich im Argen liegt oder was als besonders positiv heraus zu heben ist. Umgekehrt sollte dem haushaltsleitenden Organ die Möglichkeit eingeräumt werden, zu den Empfehlungen des Rechnungshofes eine Stellungnahme abzugeben. Dieses Vorgehen würde den Empfehlungen des Rechnungshofes mehr Gewicht geben und die Diskussionen im Parlament anregen. Auch die Bereitschaft der Politik, sich mit diesen Themen auseinander zu setzen, würde steigen. Wir müssen die „Magnetfelder“ so aufstellen, dass auch die Politikerinnen und Politiker ein maximales Interesse daran entwickeln, diese Dinge ernst zu nehmen.

3.5 Gender Budgeting

Die Anliegen des Gender Budgeting können nur dann sinnvoll verfolgt werden, wenn sie als wesentlicher Teil der Wirkungsorientierung auf allen Steuerungsebenen in das Budget integriert werden: im Strategiebericht, im Bundesvoranschlag und in den weiteren Budgetunterlagen. Hier kann es nicht um den Ausweis der Mittelzuweisungen an Frauen und Männer gehen. Dieses simple Bild von Gender Budgeting kann nicht unser Ziel sein. Vielmehr geht es um ein Ana-

lyse- und Steuerungsinstrument, das Aussagen über direkte Verteilungseffekte, die Effekte auf die Beschäftigung, die Effekte auf unbezahlte bzw. ehrenamtliche Arbeit und weitere Gleichstellungsdimensionen ermöglicht. Hier geht es um eine saubere Analyse, wie sich das Budget auf die Geschlechterverhältnisse auswirkt. Das wird eine spannende und lehrreiche Übung sowohl für die Verwaltung wie auch für die Politik sein, sich mit diesen Aspekten stärker auseinander zu setzen. Mit diesen Fragen beschäftigt sich eine interministerielle Arbeitsgruppe, Informationen können unter www.imag-gendermainstreaming.at; Link „Bund“ abgerufen werden.

3.6 Ergebnisorientierte Dienststellensteuerung

Ein weiteres Element der ab 2013 wirksamen Haushaltsrechtsreform ist die neue Dienststellensteuerung. Sie kann als zentraler Prüfstein gewertet werden, ob uns die Haushaltsrechtsreform gelingt. Wir müssen die Reform „auf die Straße“ bringen. Es hat keinen Sinn, wenn diese Reform nur in den Zentralstellen gelebt wird, wir müssen trachten, dass vor Ort, in den Finanzämtern, in den Polizeidienststellen, in den Justizdienststellen, überall dort, wo Bundesämter sind, dieser neue Geist einzieht. Das bedeutet, dass wir auch die Dienststellenleitungen mit entsprechenden Kompetenzen ausstatten müssen. In gewisser Weise ist dem Subsidiaritätsgedanken zu folgen.

Die bisherigen positiven Erfahrungen mit der Flexibilisierungsklausel bestärken uns darin, dass die Dienststellen im Rahmen ihrer Budgetzuweisungen Umschichtungen vornehmen können. Die Dienststellen bekommen einen globalen Ressourcenrahmen und Leistungsziele vorgegeben und sind für deren Einhaltung verantwortlich. Es ist Vorsorge zu treffen, dass jene Mittel, die in der Dienststelle erspart werden können, auch in der Dienststelle verbleiben und nicht von irgend jemandem kassiert werden. Die Zentralstellen haben trotzdem noch große Möglichkeiten, ihre Interessen zu wahren. Es ist nicht so, dass hier die Zentralstellen entmachtet würden. Die Zentralstelle bestimmt immer noch, wie viel Geld die jeweilige Dienststelle bekommt. Wenn in diesem Rahmen noch Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, dann soll allein die Dienststelle davon profitieren.

Auf der Dienststellenebene findet eine vierjährige Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplanung auf rollierender Basis statt, wo man sich überlegt, was mit dem Geld der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler erreicht werden soll. Das soll in

geeigneter Weise in den Budgetmaterialien dokumentiert werden. Anreiz- und Sanktionsmechanismen, wie positive und auch negative Rücklagen, unterstützen die Zielerfüllung. Wenn eine Dienststelle erfolgreich wirtschaftet, so soll sie auch etwas davon haben. Wir versuchen, die Reform so anzulegen, dass sie im täglichen Verwaltungsleben eine entsprechende Bedeutung gewinnt.

3.7 Steuerungsarchitektur

Abbildung 10 zeigt den Masterplan der Haushaltsrechtsreform.

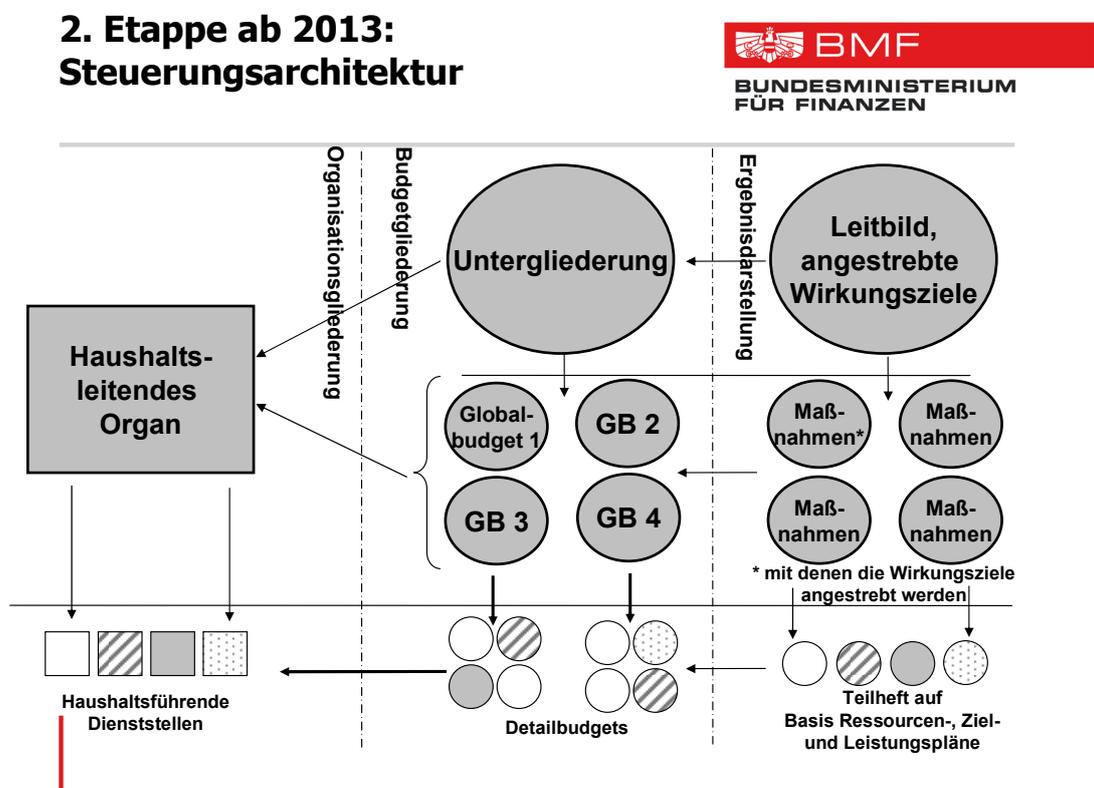


Abbildung 10: Neue Steuerungsarchitektur

Auf der linken Seite sehen Sie die Organisationsstruktur. Einem haushaltsleitenden Organ sind verschiedene haushaltsführende Dienststellen zugeordnet. Mit diesem Begriff werden künftig jene Dienststellen bezeichnet, die Budgetverantwortung für die Detailbudgets haben. Bisher bezeichnete man sie als anweisende Organe. Die Begriffe sind jedoch nicht deckungsgleich, die Struktur muss noch

im Detail erarbeitet werden. In der Mitte sehen sie die Budgetstruktur. Jeder Untergliederung entspricht sozusagen ein „Ressortglobalbudget“ für das gesamte Ministerium, darunter befinden sich die einzelnen Globalbudgets und eine Ebene darunter die verschiedenen mit verwaltungsinterner Bindungswirkung ausgestatteten Detailbudgets. Auf der rechten Seite sehen Sie die Ergebnisdarstellung, die vom Leitbild und den angestrebten Wirkungszielen ausgeht. Darunter sehen Sie die Maßnahmen, mit denen die Wirkungsziele angestrebt und die für das jeweilige Globalbudget formuliert werden. Auf der Ebene der Detailbudgets finden Sie Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne, die in ihrer Substanz in den jeweiligen Teilheften zum Budget abgebildet werden sollen.

4 Fazit der Haushaltsrechtsreform

Die Haushaltrechtsreform geht weit über die engeren Haushaltsangelegenheiten hinaus. Sie ist – wie ich glaube – ein hoch spannender Hebel für die Verwaltungsreform insgesamt. Sie bedingt einen Kulturwandel in der gesamten Bundesverwaltung, aber auch in der Politik, weil die Politik durch das Design der Reform veranlasst wird, Prioritäten zu setzen und diese im Sinne einer Transparenz der Entscheidungen auch zu deklarieren. Dies impliziert auch, dass man Posterioritäten setzt und deklariert, das ist durchaus beabsichtigt. Was wichtig ist, wird oft gerne und leicht gesagt. Zum politischen Geschäft gehört aber auch der Mut zu sagen, was weniger wichtig erscheint.

Wir sehen uns im Bundesministerium für Finanzen als Reformtreiber, es ist uns aber bewusst, dass wir mit Sicherheit nicht alleine diese Reform bewirken können. Wir kooperieren sehr eng mit dem Rechnungshof. Im Parlament besteht ein eigener parlamentarischer Beirat mit Mitgliedern aus allen Parlamentsfraktionen, den wir über den Fortgang der Reform laufend informieren. Wir diskutieren mit diesem Beirat die Aktivitäten im Rahmen der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform, weil wir bestrebt sind, wenn es irgendwie möglich erscheint, auch hierfür einen einstimmigen Beschluss im Parlament herbeizuführen. Wir arbeiten auch mit dem Bundeskanzleramt und den übrigen Ressorts zusammen und wir werden, wie ich vermute, die Ressorts noch vor dem Sommer mit einem ersten Vorentwurf des neuen Bundeshaushaltsgesetzes konfrontieren. Wir werden das weitere Prozedere so gestalten, dass wir im Herbst mit einer Regierungsvorlage ins Parlament gehen können.

Sie sehen, dass die Haushaltsreform des Bundes in Österreich bereits mit dem Jahr 2009 begonnen hat. Ganz große Reformteile sind aber noch in Arbeit. Ich bin sehr froh darüber, dass wir in den einzelnen Ressorts, im Parlament, im Rechnungshof kundige Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner haben, die mit uns gemeinsam an diesem Reformvorhaben arbeiten. Das ist kein Projekt des Finanzministeriums allein, das ist ein Projekt der gesamten Bundesverwaltung. Weil ich hier in Linz zu Gast sein darf, möchte ich mit der Bitte schließen, dass vielleicht das eine oder andere Bundesland sich auch dazu entschließen könnte, sich diesen Reformen anzuschließen, wenn sich die Reform auf Bundesebene als erfolgreich erweisen wird – wovon ich ausgehen möchte. Es wäre hilfreich, nicht in der Loge zu sitzen und abzuwarten, sondern die eigenen Anstrengungen mit dem Bund zu synchronisieren. Der beste Föderalismus ist bekanntlich der, bei dem die einzelnen Ebenen miteinander vernünftig zusammenarbeiten.