

Hauptsächliche Neuerungen im Rahmen der Haushaltsrechtsreform, 2. Etappe

Das Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013), BGBl. I Nr. 139/2009, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 67/2010, tritt mit 1.1.2013 in Kraft und sieht folgende Neuerungen zur bisherigen Rechtslage vor:

Schon in der ersten Etappe wurden neben Maßnahmen zur verbesserten Transparenz des Bundeshaushaltes unter anderem das vierjährige, verbindliche Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG), die Gliederung des Budgets in übersichtliche Rubriken und Untergliederungen sowie ein flexibleres Rücklagenregime eingeführt. Darüber hinaus kommt es in der nunmehrigen zweiten Etappe der Reform zu grundlegenden Änderungen insbesondere in folgenden Bereichen:

- Verankerung des Grundsatzes der Wirkungsorientierung unter Berücksichtigung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern im gesamten Kreislauf der Haushaltsführung
- Schaffung der Voraussetzungen für eine ergebnisorientierte Steuerung von haushaltsführenden Stellen
- Neue Budgetstruktur mit Globalbudgets und dadurch einer verstärkt sachorientierten Gliederung
- Neues Veranschlagungs- und Rechnungssystem mit Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögensrechnung statt der derzeitigen Kameralistik

Wirkungsorientierte Haushaltsführung unter Berücksichtigung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern

Mit der wirkungsorientierten Haushaltsführung werden folgende Ziele verfolgt:

- Transparente Darstellung gegenüber Parlament und Öffentlichkeit, welche Wirkungsziele angestrebt werden und welche Maßnahmen mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen gesetzt werden, um diese zu erreichen
- Erleichterung der Prioritätensetzung auf Ebene der Politik und davon abgeleitet in der Verwaltung
- Förderung einer stärkeren Ergebnisverantwortlichkeit der Ressorts und der einzelnen haushaltsführenden Stellen

Demzufolge haben sich alle Organe der Haushaltsführung im gesamten Kreislauf der Haushaltsführung, das heißt bei der mittelfristigen und jährlichen Planung, bei dem Vollzug und der Kontrolle, an den angestrebten Wirkungen zu orientieren. Das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern ist integrierter Bestandteil davon. Diese Zielbestimmung entspricht dem international etablierten Konzept des Gender Budgeting bzw. der geschlechtergerechten Budgetgestaltung.

Ein zentrales Ziel der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform ist die Verknüpfung der Kosten der Verwaltung mit den von ihr erbrachten Leistungen anstatt der bloßen Orientierung an den budgetierten Mitteln. Entsprechend dient die künftige Steuerung nicht nur der Einhaltung der budgetierten Ressourcen, sondern es werden bereits bei der Planung die mit den finanziellen Mitteln zu erreichenden Ziele berücksichtigt und nach der Umsetzung der Grad der Zielerreichung überprüft. Daher wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf der Grundsatz der Wirkungsorientierung unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern als integraler Bestandteil der Haushaltsführung einfachgesetzlich umgesetzt, wobei sämtliche Ebenen der Haushaltsführung umfasst sind.

Im Zuge der Einführung der Wirkungsorientierung werden auch andere Grundsätze der Haushaltsführung erweitert. So gehen beispielsweise die Grundsätze gemäß BHG 1986 - Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit - im neuen Grundsatz der Effizienz sowie in der der Wirkungsorientierung immanenten Adäquanzprüfung auf. Der neue Grundsatz der Transparenz findet ebenfalls auf die gesamte Haushaltsführung Anwendung. Er umfasst daher die übersichtliche Gestaltung der Budgetunterlagen ebenso wie – gemeinsam mit dem Grundsatz der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes – den Übergang von der Kameralistik auf ein umfassendes, auf der Doppik basierendes Veranschlagungs- und Rechnungssystem.

Neue Budgetstruktur und ergebnisorientierte Steuerung des Bundeshaushaltes

Im Zusammenhang mit den Steuerungsinformationen aus der wirkungsorientierten Haushaltsführung soll die gesetzliche Bindungswirkung des Budgets auf höherer Aggregationsebene als den derzeitigen Voranschlagsansätzen ansetzen, sodass den haushaltsleitenden Organen für klar gegliederte Aufgabenbereiche Globalbudgets zur Verfügung stehen, die flexibel zur jeweils bestmöglichen Zielerreichung eingesetzt werden können. Aufbauend auf den positiven Erfahrungen mit der im Finanzjahr 2000 eingeführten Flexibilisierungsklausel sollen die haushaltsleitenden Organe zur Erreichung der Wirkungsziele mit ihren haushaltsführenden Stellen jeweils einen mehrjährigen Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan abschließen. Die Leiterinnen oder Leiter haushaltsführender Stellen erhalten bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen eine deutlich gesteigerte Flexibilität samt entsprechender Verantwortung, um über die entsprechend gesteigerte Motivation eine bessere und effizientere Dienstleistungserbringung sicherzustellen. Durch die Bildung von Rücklagen auf Ebene der jeweiligen Stellen wird in diesem Zusammenhang ein maßgeblicher Anreiz zu einem möglichst effizienten Umgang mit Budgetmitteln geschaffen. Hierbei obliegt die Überwachung und Steuerung der Haushaltsführung in den einzelnen Bundesministerien den haushaltsleitenden Organen.

Unbeschadet der erhöhten Flexibilität und damit Eigenverantwortung der Organe der Haushaltsführung, insbesondere der Bundesministerinnen und der Bundesminister, bleibt die – mit Art. 51a B-VG, BGBl. Nr. 212/1986, etablierte – Leitkompetenz der Bundesministerin für Finanzen oder des Bundesministers für Finanzen für die Führung des Bundeshaushaltes gemäß Art. 51b B-VG idF BGBl. I Nr. 1/2008, bestehen. Dies kommt insbesondere in den Bestimmungen der §§ 16ff sowie 51ff zum Ausdruck. Art. 51b B-VG stellt hierbei die Verfassungsgrundlage für die im BHG 2013 vorgesehene Mitwirkung der Bundesministerin für Finanzen oder des Bundesministers für Finanzen an bestimmten Belangen der Haushaltsführung der anderen obersten Organe dar; diese Bestimmung begründet die Verantwortlichkeit der Bundesministerin für Finanzen oder des Bundesministers für Finanzen für die Führung des Bundeshaushaltes im Ganzen gesehen (vgl. ErlRV 203 BlgNR XXIII. GP iVm AB 875 BlgNR XVI.GP).

Neues Rechnungswesen mit Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögensrechnung statt der derzeitigen Kameralistik

Entsprechend den Grundsätzen der Transparenz und der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes soll mit dem vorliegenden Entwurf die derzeitige zahlungsbasierte Kameralistik von einem neuen Veranschlagungs- und Rechnungssystem des Bundes (VRB) abgelöst werden. Dieses baut auf der Doppik auf und ermöglicht künftig eine Budgetsteuerung mit zwei Perspektiven: sowohl über den periodengerecht erfassten Ressourcenverbrauch der Ergebnisrechnung als auch über die in der Finanzierungsrechnung abgebildeten Zahlungsströme. Hinzu kommt auch eine Vermögensrechnung im Sinne einer Bilanz des Bundes, die im Rechnungsabschluss dargestellt wird.

Mit dem neuen Veranschlagungs- und Verrechnungssystem des Bundes wird die Transparenz sowohl der Veranschlagung als auch der Abschlussrechnungen maßgeblich verbessert. In Kombination mit den neuen Globalbudgets und Detailbudgets wird darüber hinaus die Budgetflexibilität und Budgetverantwortlichkeit sowohl der Ressorts als auch der haushaltsführenden Stellen gestärkt. Die Kosten- und Leistungsrechnung baut künftig auf dem gleichen Rechenstoff auf, damit die aus der Bundes-, Kosten- und Leistungsrechnung (BKLR) gewonnenen Informationen besser für die Planung und die Detailsteuerung der Budgets herangezogen werden können.