

Bundesministerium f Finanzen
Abt II/1
Himmelpfortg 4-8
Postfach 2
1015 Wien

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	501 65	Fax	Datum
111401/001	WW-ST/Ges/iz	Mag Bruno	DW 2521	DW 2513		26.01.2006
1-II/1/2005		Rossmann				

Entwurf betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes- Verfassungsgesetz und das Bundeshaushaltsgesetz geändert werden

Grundsätzliche Anmerkungen

Das Haushaltsrecht weist derzeit sowohl auf verfassungsgesetzlicher als auch auf einfachgesetzlicher Ebene eine Reihe von Schwachstellen auf. Die Haushaltssteuerung ist trotz einiger Novellierungsversuche im Bundeshaushaltsrecht nach wie vor durch das weitgehende Fehlen einer mittelfristigen Orientierung im Sinne einer verbindlichen mehrjährigen Planung gekennzeichnet. Die Einführung der mittelfristigen Planungsinstrumente „Budgetprogramm“ und „Budgetbericht“ im Jahr 1994 zielte bereits auf eine mittelfristige Haushaltssteuerung, sie scheiterten jedoch vor allem an der mangelnden Selbstbindung der politischen Entscheidungsträger an diese Instrumente. Eine zweite Schwachstelle liegt in der einseitigen Ausrichtung der Haushaltssteuerung auf die Inputs statt auf die Ergebnisse (Outputs und Outcomes). Eine weitere Schwäche betrifft die Budgetgrundsätze, die sich in ihrer heutigen Form für eine Flexibilisierung des Budgetvollzugs nicht eignen (z.B.: Prinzip der Spezialität) bzw. überhaupt fehlen (z.B. Grundsatz der Transparenz) und das Rechnungswesen, das derzeit praktisch ausschließlich dem Prinzip der Kameralistik folgt. Ferner hat sich die verfassungsrechtliche Zielbestimmung zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht (Art. 13 Abs. 2 B-VG) als totes Recht erwiesen. In vielen Ländern machten die traditionellen Budgetierungsprozesse bereits einem modernen Haushaltsrecht Platz, wobei Fragen der Haushaltssteuerung, insbesondere des Budgetprozesses im Vordergrund der Reformbemühungen standen. Schließlich fehlen in der Budgeterstellung und im Budgetvollzug Aspekte einer geschlechtergerechten Budgetgestaltung (Gender Budgeting).

Mit dem vorliegenden Entwurf sollen anknüpfend an den derzeitigen Schwachstellen der Haushaltssteuerung und ausgehend von Reformen und -erfahrungen in anderen Ländern

die haushaltsrechtlichen Verfassungsbestimmungen vor allem in dreifacher Hinsicht grundlegend geändert werden:

1. Neufassung der Zielbestimmung zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht (Art. 13 Abs. 2 B-VG) sowie neue Staatszielbestimmung für Gender Budgeting
2. Schaffung eines mittelfristigen Finanzrahmens mit einer Regelbindung (Ausgabenobergrenzen)
3. neue Grundsätze der Haushaltsführung (Wirkungsorientierung, Effizienz, Transparenz, möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage)

Die beiden ersten Änderungen zielen darauf ab, die Steuerung der Haushalte im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang durch eine verstärkte mittelfristige Orientierung und Gestaltung der Budgeterstellung und des Budgetvollzugs zu verbessern. Sie verdienen vor allem deshalb Unterstützung, weil sie geeignet erscheinen, ein bisher unbeherrschtes Problem der Fiskalpolitik besser in den Griff zu bekommen. Es geht dabei um - die immer wieder festgestellte - asymmetrische Entwicklung der Staatsausgaben im Konjunkturverlauf, dass nämlich die Ausgaben im Konjunkturabschwung überproportional zum BIP bzw. zu den Einnahmen erhöht werden, während umgekehrt in Phasen des Konjunkturaufschwungs das Ausgabenwachstum nicht oder nicht ausreichend unter die Zuwachsrate des BIP eingebremst wird. Ein mittelfristiger Finanzrahmen mit einer Regelbindung für die Ausgaben kann bei entsprechender Selbstbindung der Entscheidungsträger dazu beitragen, Ausgabensteigerungen in der Hochkonjunktur tendenziell zu vermeiden. Gleichzeitig eignet er sich wesentlich besser zur Wachstumsstabilisierung als Defizitregeln, weil zumindest die automatischen Stabilisatoren auf der Einnahmenseite wirksam werden können. Das führt dazu, dass das Budgetdefizit im Konjunkturabschwung ansteigen kann, während die steigenden Einnahmen im Konjunkturaufschwung zum Defizitabbau beitragen.

Aus der Sicht der Bundesarbeitskammer darf es bei der Festlegung des mittelfristigen Finanzrahmens (vierjähriger Zeithorizont) jedoch nicht um die Realisierung eines rigorosen Sparkurses gehen, im Vordergrund muss die längerfristige Sicherung eines ausreichenden Budgetspielraums zur Gegensteuerung im Konjunkturabschwung stehen. Das bedeutet, dass der Ausgabenrahmen nicht zu starr fixiert werden darf, weil dadurch der Aspekt der Budgetkonsolidierung Vorrang gegenüber der Konjunkturstabilisierung hätte. Die Budgetdisziplin kommt mit dem im Entwurf vorgesehenen Finanzrahmen zwar nicht automatisch zustande, sie wird aber zweifellos leichter umsetzbar. Damit gewinnen die Einzelheiten der Regelungen, die im Verfassungsentwurf nur ansatzweise festgelegt sind, an Bedeutung. Das betrifft insbesondere die Frage, woran die Ausgabenobergrenzen gebunden werden sollen und welche Ausgaben überhaupt unter diese Grenzen fallen sollen. Auf die Detailregelungen wird im besonderen Teil sowie in dem ebenfalls zur Begutachtung vorgelegten Ministerialentwurf zur Novellierung des Bundeshaushaltsgesetzes eingegangen.

Die neue Verfassungsbestimmung des Art. 13 Abs. 2 ist aus der Sicht der Bundesarbeitskammer nur dann konsistent mit der längerfristigen Sicherung eines ausreichenden Budgetspielraums zur Gegensteuerung im Konjunkturabschwung, wenn die Formulie-

rung „nachhaltig geordnete Haushalte“ nicht im Sinne eines „ausgeglichenes Haushalts über den Konjunkturzyklus“ verstanden wird. Die in den Erläuterungen zum gegenständlichen Entwurf unter „nachhaltig geordneten Haushalten“ ausdrücklich zugelassene Interpretation im Sinne „ausgeglichener Haushalte über den Konjunkturzyklus“ ist für die Bundesarbeitskammer völlig inakzeptabel, weil damit implizit das so genannte „Nulldefizit“ in der Bundesverfassung verankert wird. Wenn mittel- bis langfristig der Staatshaushalt stabilisiert werden soll, bedarf es keines „Nulldefizits“ oder „ausgeglichenes Haushalts über den Konjunkturzyklus“. Selbst für eine moderate Senkung der Schuldenquote sind keine „Nulldefizite“ notwendig, es ist ausreichend, die Neuverschuldung im Durchschnitt etwas unter 2% des BIP zu halten. Die Bundesarbeitskammer stützt sich dabei auf ein Konzept der Nachhaltigkeit im Sinne der modernen Finanzwissenschaft, die darunter jenen Budgetsaldo (Budgetdefizit bzw. -überschuss) versteht, der geeignet ist, eine als optimal empfundene Staatsschuldenquote zumindest zu stabilisieren. Im Gegensatz dazu führen ausgeglichene Haushalte im Zusammenspiel mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt sehr langfristig zu einer öffentlichen Schuldenquote von Null.

Ausdrücklich begrüßt wird von der Bundesarbeitskammer die Verankerung des Gender Budgeting für die Haushaltsführung von Bund, Ländern und Gemeinden als Staatszielbestimmung in Art. 13 Abs. 3 B-VG. Allerdings müsste in den Erläuterungen klarer zum Ausdruck gebracht werden, was darunter zu verstehen ist. Im besonderen Teil der Stellungnahme wird hiezu seitens der Bundesarbeitskammer ein Vorschlag gemacht.

Die neuen Grundsätze der Haushaltsführung gehen aus der Sicht der Bundesarbeitskammer grundsätzlich in richtige Richtung. Aus Sicht der Bundesarbeitskammer ist es wünschenswert, dass diese Grundsätze jedenfalls auf die Haushaltsführung der Länder und soweit wie möglich auch der Gemeinden angewendet werden. Der Entwurf sieht im Art. 51e nur eine Kann-Bestimmung für Länder und Gemeinden vor.

Bei den neuen Grundsätzen zur Haushaltsführung handelt sich um jene Bestimmungen, die die weitreichendsten Änderungen im Bundeshaushaltsgesetz nach sich ziehen und die einen völligen „Kulturwandel“ in der Verwaltung, aber auch in der Politik auslösen werden. Insofern ist der späte Termin des Inkrafttretens (1.1.2011) verständlich, weil umfangreiche Vorarbeiten erforderlich sind (Ausarbeitung der einfachgesetzlichen Bestimmungen, technische Umstellungen, Schulungen in der Verwaltung, Probelauf). Gleichzeitig handelt es sich um Änderungen, die aus der Sicht der Bundesarbeitskammer einer kritischen Würdigung bedürfen.

Das Ziel der im Entwurf angesprochenen, neuen institutionellen Rahmenbedingungen (erhöhte Flexibilität für zentrale Inputs, Ergebnisorientierung, Erhöhung der budgetären Transparenz, neues Rechnungswesen) besteht zunächst darin, Managementtechniken aus der Privatwirtschaft auf den öffentlichen Sektor zu übertragen. Insofern folgt der Entwurf der „Philosophie“ des New Public Management (Der Begriff der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, wie er im Entwurf verwendet wird, kommt aus der Schweiz und ist mit dieser Philosophie ident.). In seinem Kern umfasst NPM eine veränderte Steuerungsphilosophie (Selbststeuerung, Qualitätsmanagement), eine neue Organisati-

onskultur (Leitbilder, neues Führungsverständnis, Vertrauen in die Leistungsfähigkeit etc.), neue Organisationsprinzipien (z.B. dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung) und neue Managementinstrumente (Ergebnismessungen, Kennzahlenvergleiche, strategische Konzepte). NPM geht davon aus, dass der Staat bei einer klaren Abgrenzung seiner Aufgaben eine wesentlich effektivere Zielverfolgung betreiben kann als bei unklaren Leistungsaufträgen. Die Probleme müssen identifiziert und definiert, Ziele abgeleitet und formuliert, Kompetenzen zugeteilt, erreichte Wirkungen und Ergebnisse gemessen und evaluiert und gegebenenfalls Konsequenzen gezogen werden.

Eine große Schwachstelle dieser neuen Steuerungsphilosophie liegt im Quantifizierungsmythos, d.h., es wird davon ausgegangen, dass alles Relevante quantifiziert werden kann, während qualitative Beurteilungen als unnötig angesehen werden. In der Folge setzt die Messung der Wirkungen voraus, dass es Ziele und geeignete Indikatoren gibt. Das wird in manchen Bereichen der Fall sein, in anderen nicht. Die Bundesarbeitskammer warnt daher mit Nachdruck vor einer flächendeckenden Anwendung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung.

Zweitens - so zeigen es internationale Erfahrungen - resultieren aus der zunehmenden Ökonomisierung staatlichen Handelns Spannungen zwischen den herkömmlichen staatlichen Grundstrukturen und den (neuen) Organisationsdesigns und Handlungskonzepten. Die neue Steuerungsphilosophie birgt daher das Risiko der Denaturierung des Staates zum Wirtschaftsunternehmen und seine Verkürzung auf ökonomische Dimensionen. Die zugrunde liegenden betriebswirtschaftlich-technokratischen Reorganisationsansätze von NPM reichen nach Ansicht der Bundesarbeitskammer für eine nachhaltige Modernisierung des öffentlichen Sektors nicht aus, vielmehr müssen die Steuerungs- und Handlungsbeziehungen zwischen dem öffentlichen Sektor und dessen sozialer, ökonomischer und politischer Umwelt in die Konzeptualisierung und Implementierung von Reformen einbezogen werden.

Die bestehende Form der politischen Steuerung ist vielfach durch eine Abkoppelung eines Teils der politischen Entscheidungsgremien von der Verwaltung gekennzeichnet. Da die öffentliche Leistungserstellung nicht nur auf Basis wirtschaftlicher Effizienz- und Effektivitätsüberlegungen erfolgen kann, treten zunehmend Spannungen zwischen wirtschaftlicher Steuerung durch die ManagerInnen in der Verwaltung und politischer Steuerung durch die politischen Instanzen auf. Um die ökonomische Effizienz auf demokratisch politische Ziele zu beziehen, bedarf es einer politisch-administrativen Strategie und einer Verstärkung sowie Verbesserung der politischen Steuerung. Dem NPM-Modell fehlt jedoch eine ganzheitliche und umfassende Strategie mit einer neuen Aufgabenteilung zwischen Politik und Verwaltung bei gleichzeitiger umfassender Orientierung an sozial-, umwelt- und gesellschaftspolitischen Problemlagen, bei mehr Partizipation der BürgerInnen und bei verbesserter Steuerung zwischen den Outputs und Outcomes (Wirkungen) staatlichen Handelns.

Die Umsetzung der NPM-Philosophie ist in einzelnen Ländern sehr unterschiedlich und steht sehr eng in Zusammenhang mit der grundsätzlichen politischen Sicht der jeweiligen

Regierungen. Während in den skandinavischen Ländern NPM-Reformansätze im Vordergrund stehen, die die Ergebnissteuerung zur Steigerung der Qualität der öffentlichen Leistungen in den Mittelpunkt der Reformen rücken, wurden in Ländern mit neoliberaler Modernisierungspolitik NPM-Strategien gefahren, bei denen Deregulierung und Entstaatlichung/Privatisierung dominierten (Neuseeland, Australien, USA).

Aufgrund der Schwachstellen des neuen Steuerungsansatzes tritt die Bundesarbeitskammer dafür ein, die Verfassungsbestimmungen zeitgleich mit den einfachgesetzlichen Ausführungsbestimmungen des Bundeshaushaltsgesetzes zu beschließen. Erst wenn die einfachgesetzlichen Bestimmungen der ergebnisorientierten Steuerung und die Grundzüge für ein neues Rechnungswesen vorliegen, wird zu erkennen sein, worauf man sich bei einer Neufassung der Verfassungsbestimmungen einlässt. Damit würde nicht zuletzt auch dem in Art. 51 Abs. 8 B-VG geforderten Grundsatz der Transparenz in budgetären Angelegenheiten Rechnung getragen. Die Ungewissheit über die Zukunft des neuen Finanzmanagements ist auch ein Grund, warum sich die Länder und Gemeinden im Vorfeld der Entstehung dieses Entwurfes gegen eine einheitliche Lösung für alle Gebietskörperschaften ausgesprochen haben.

Besonderer Teil

Zu Z 1 (Art. 13 Abs. 2)

Die Zielbestimmung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wurde erweitert um das Ziel nachhaltig geordneter Haushalte. Wie schon bei der Haushaltsrechtsreform in den 1980er Jahren ist der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wenig präzise. In den Erläuterungen wird zwar Bezug genommen auf den Art. 1 - 3(3) EU-VerfassungV 2004. Da auch bei den Ausführungsbestimmungen zum Finanzrahmen keine inhaltliche Präzisierung der budgetpolitischen Zielsetzungen erfolgt (§ 2 Abs. 2 BHG sieht keine Änderungen der Ziele der Haushaltsführung vor), besteht die Gefahr, dass die Budgetpolitik vom zweiten Teil der Zielbestimmung, den nachhaltig geordneten Haushalten, dominiert wird, zumal dort sehr klar zum Ausdruck gebracht wird, dass darunter auch ausgeglichene Haushalte über den Konjunkturzyklus verstanden werden können. Dieser Teil der Erläuterungen wird – wie bereits in den grundsätzlichen Anmerkungen ausgeführt wurde – von der Bundesarbeitskammer strikt abgelehnt, weil dadurch der „ausgeglichene Haushalt über den Konjunkturzyklus“ durch die Hintertüre in der Bundesverfassung verankert wird.

Zu Z 2 (Art. 13 Abs. 3)

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Erläuterungen in der vorliegenden Form wenig aussagekräftig sind. Es wird daher vorgeschlagen, den Erläuterungen den nachfolgenden Absatz ergänzend hinzuzufügen:

Die Berücksichtigung der tatsächlichen Gleichstellung als Zielbestimmung der Haushaltsführung entspricht dem international etablierten Konzept des Gender Budgeting bzw. geschlechtergerechter Budgetgestaltung. Mit diesem Instrumentarium der Haushaltsführung wird im Sinne einer verstärkten Wirkungsorientierung

die Berücksichtigung der Wirkungen von Maßnahmen der Haushaltsführung auf Frauen und Männer in Erststellung, Vollzug und Kontrolle integriert. Geeignete Maßnahmen im Sinne dieses Instrumentariums sind eine Reihe von Analysemethoden, die Leistungen und Wirkungen in Bezug auf Frauen und Männer bzw. hinsichtlich des Gleichstellungsziels erfassen, sowie Maßnahmen zum Einsatz des Haushaltes im Sinne des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung.

Zu Z 5 (Art. 51)

Abs. 2

Im Abs. 2 wird festgelegt, dass die Mittelverwendung sowie die Personalkapazitäten des Bundesfinanzrahmengesetzes unterschiedliche Aggregationsstufen haben: ressortübergreifende Rubriken und Untergliederungen. Die in den Erläuterungen genannten Beispiele für die Rubriken, die völlig ident mit jenen im Ausführungsgesetz sind, erscheinen aus der Sicht der Bundesarbeitskammer aus mehreren Gründen problematisch. Zunächst sind die Rubriken zu grob und ressortübergreifend. Durch die teilweise willkürlichen, jedenfalls nicht ökonomisch oder steuerungspolitisch begründeten Zusammenfassungen einzelner Bereiche zu Rubriken sind in diesen „Verteilungskämpfe“ um knappe Mittel angelegt, so dass je nach politischer Prioritätensetzung zu befürchten ist, dass bestimmten Ausgaben ein zu geringes Gewicht beigemessen wird, was allerdings durch die hochaggregierte Darstellung und die gemeinsame Verhandlung der Mittelzuteilung verschleiert wird. Die Bundesarbeitskammer weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass jenes Land (Schweden), das sich Österreich beim Finanzrahmen zum Vorbild genommen hat, 27 Ausgabenbereiche hat. Diese Ausgabenbereiche und Aktivitäten werden dann auf 48 verschiedene Politikbereiche heruntergebrochen. Diese Politikbereiche sind Unterteilungen der Ausgabenbereiche, die eine enge Verbindung zwischen den Zielen, Kosten und Ergebnissen darstellen. Das macht es leichter zu erkennen, wohin das Geld tatsächlich fließt. Zweitens wäre es aus der Sicht der Bundesarbeitskammer zweckmäßiger, die Rubriken nach politischen Programmbereichen auszuwählen und diese Programmbereiche jeweils nur einem Ressort zuzuordnen. Diesem Vorschlag folgend wäre auch der Begriff „Rubrik“ durch „politische Programmbereiche“ zu ersetzen. An die Stelle der Untergliederungen (bisher Budgetkapitel) würden dann die Bezeichnungen (ministerielle und interministerielle) Programmbudgets und operative Budgets treten.

Die Festlegung der Grundzüge des Personalplans und der Personalkapazitäten im Bundesfinanzrahmengesetz widerspricht den Zielsetzungen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, die auf eine Flexibilisierung der Inputs und damit verbunden auf eine Dezentralisierung der Ressourcen- und Ergebnisverantwortung abzielt. Die zentrale Festlegung der Personalkapazitäten und des Personalplans führt zu einer Einschränkung der Flexibilität für die Ressorts und ist daher abzulehnen.

Die Erläuterungen sehen vor, dass konjunkturabhängige Mittelverwendungen mit variablen Obergrenzen zu versehen sind, um der jeweiligen Konjunkturlage besser Rechnung tragen zu können. Als Beispiele werden die Arbeitslosenversicherung, die Pensionsfinanzierung und der Finanzausgleich genannt. Es wird dabei verabsäumt, klare Kriterien

für die Trennung konjunkturabhängiger und –unabhängiger Ausgabenarten zu definieren. Es gibt Fälle, in denen es keineswegs klar ist, ob und in welchem Umfang sie konjunkturabhängig sind. Insgesamt wäre eine klare Trennung auch zweckmäßiger, weil einige der Rubriken sowohl konjunkturabhängige als auch konjunkturunabhängige Ausgaben enthalten.

Der Entwurf lässt völlige Unklarheit, woran sich die Obergrenzen für die Ausgaben orientieren (trendmäßiges nominelles BIP-Wachstum, Produktivitätswachstum und Inflation, Produktionspotenzial,...) bzw. wer sie festlegt. Mit der Festlegung der Obergrenzen werden auch die Zielsetzungen, die mit solchen Obergrenzen verfolgt werden, festgelegt. Konkret bedeutet das, dass mit der Festlegung der Obergrenzen der budgetpolitische Kurs determiniert wird. Auf dieses Problem wurde bereits hingewiesen. Offen bleibt auch die Frage, welche mittelfristige Prognose der österreichischen Wirtschaft dem Finanzrahmen zugrunde gelegt wird. Einer Praxis der Niederlande entsprechend sollte die mittelfristige Prognose für den Finanzrahmen von einer unabhängigen Stelle oder zumindest unter Mitwirkung unabhängiger Stellen (durch bewährte Institutionen wie z.B. das Österreichische Wirtschaftsforschungsinstitut) erstellt werden.

Die Bundesarbeitskammer steht dem zeitlichen Ablauf der Budgeterstellung ablehnend gegenüber. Nach dem Entwurf ist vorgesehen, dass bereits mit der Vorlage des Bundesfinanzrahmengesetzes bis spätestens 30. April die Obergrenzen für die Rubriken und die Untergliederungen für die Ausgaben und Personalkapazitäten fixiert werden. Im Herbst, wenn das Budget für das Folgejahr ins Parlament eingebracht wird, geht es nur mehr darum, dass die bereits fixierten Ausgaben für die Unterteilungen weiter aufgeteilt werden. Damit werden die zentralen budgetären Entscheidungen im Frühjahr getroffen, also zu einem sehr frühen Zeitpunkt. Damit ist eine zeitnahe Budgeterstellung nicht mehr gewährleistet. Ändern sich zwischenzeitlich die wirtschaftlichen Bedingungen und/oder politischen Prioritäten, dann können die Ausgaben- und Personalobergrenzen nur mehr durch eine Änderung des Bundesfinanzrahmengesetzes verschoben werden. Die Bundesarbeitskammer spricht sich für eine Vorgangsweise bei der Budgeterstellung aus, wie sie in Schweden seit Jahren erfolgreich praktiziert wird. Dort werden im April die Leitlinien für die Wirtschafts- und Budgetpolitik (Spring Fiscal Policy Bill) für die nächsten Jahre festgelegt und allenfalls Änderungen des laufenden Budgets (Central Government Annual Report) vorgenommen. Das eigentliche Budget wird dann erst im September in den Reichstag eingebracht. Erst darin sind die Ausgabengrenzen für das nächste Fiskaljahr enthalten. Weiters werden die Ressourcen auf 27 Ausgabenbereiche aufgeteilt.

Nicht berücksichtigt wird im vorliegenden Entwurf, dass im Fall einer Revision des mittelfristigen Finanzrahmens eine Koordination mit den Ländern und Gemeinden erforderlich wird, da es wohl nur einen gesamtstaatlichen Ausgabenpfad geben kann. Daran wird ersichtlich, dass es dringend notwendig gewesen wäre, Länder und Gemeinden in das Finanzrahmengesetz verpflichtend mit einzubeziehen.

Im Sinne einer Erhöhung der Transparenz ist es aus der Sicht der Bundesarbeitskammer zu begrüßen, dass das Bundesfinanzrahmengesetz von einem gesonderten Bericht, dem

Strategiebericht, begleitet wird, der einen vollständigen Überblick über die erwartete Entwicklung des Bundeshaushaltes in den Finanzjahren gewährleisten soll.

Angemerkt sei auch, dass der neue Begriff der Mittelverwendung, der den bisherigen Begriff der Ausgaben ersetzt, vor dem Hintergrund der Rechtssicherheit durchaus problematisch sein kann. Sinngemäß bedeuten zwar die Wörter „Ausgaben“ und „Mittelverwendung“ dasselbe. Der Inhalt der alten Begriffe ist aber durch langjährige Praxis und durch Höchstgerichtsurteile näher festgelegt, was sich nicht ohne weiteres auf die neuen Begriffe überträgt. Rechtssicherheit ist aber ein hohes Gut, daher sollte nicht ohne große Notwendigkeit durch neue Wörter neue Unsicherheit geschaffen werden. In der vorliegenden Stellungnahme werden die Begriffe „Mittelverwendung“ und „Ausgaben“ synonym verwendet. Analoges gilt für die Begriffe „Mittelherkunft“ und „Einnahmen“.

Abs.3

In diesem Absatz wird für zwei Ausnahmefälle (österreichische EU-Präsidentschaft, vorzeitige Beendigung der vorangegangenen Gesetzgebungsperiode) die Möglichkeit für so genannte „Doppelbudgets“ eröffnet. Trotz dieser Einschränkung wird von der Bundesarbeitskammer die Möglichkeit für „Doppelbudgets“ abgelehnt. Erstens sind sie bei einer vierjährigen rollierenden Finanzplanung - wie sie der vorliegende Entwurf vorsieht - absolut entbehrlich. Zweitens sollten Budgets grundsätzlich so zeitnah wie möglich erstellt werden, um auf Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen reagieren zu können und drittens sollte aus demokratiepolitischen Erwägungen eine so wichtige Materie wie ein Budget regelmäßig im Rahmen eines parlamentarischen Verfahrens und damit öffentlich debattiert werden.

Abs.4

Absatz 4 sieht vor, dass es in jenen Fällen, in denen ausnahmsweise von der Möglichkeit eines Doppelbudgets Gebrauch gemacht wird, eine substantielle Budgetdebatte im Nationalrat geben soll. Es bleibt offen, was genau darunter zu verstehen ist.

Abs. 5

In diesem Absatz wird auf die Anlagen zum Bundesfinanzgesetz, den Bundesvoranschlag und den Personalplan sowie weitere für die Haushaltsführung wesentliche Grundlagen, verwiesen. Da die Ausführungsbestimmungen erst erarbeitet werden müssen, herrscht Unklarheit über die inhaltliche Ausgestaltung dieser Beilagen. Auch die Verweise in den Erläuterungen, in denen zwar einige Grundsätze angesprochen werden und der Hinweis auf die neuen Budgetgrundsätze in Abs. 8 sowie auf die näheren Bestimmungen in Abs. 9 vermögen die Unklarheiten über die künftigen Anlagen zum Bundesfinanzgesetz nicht zu beseitigen.

Ergänzend zum Bundesvoranschlag bzw. zum Personalplan wäre aus der Sicht der Bundesarbeitskammer eine Darstellung der Ausgaben nach Programmbereichen (z.B. Infrastrukturausgaben, forschungswirksame Ausgaben, Ausgaben für Familien etc.)

wünschenswert, wobei es auch um die Darstellung der Ausgaben des Gesamtstaates geht.

Die Festlegung der Personalkapazitäten im Personalplan widerspricht zentralen Prinzipien der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Darauf wurde bereits hingewiesen.

Abs.6

Hier wird festgeschrieben, dass die Obergrenzen der Rubriken des Bundesfinanzrahmengesetzes - von den Abs. 7 normierten Ausnahmefällen abgesehen - nicht überschritten werden dürfen. Durch diese Regelung wird die Übertragbarkeit von Mitteln zwischen den Rubriken bei Ausgabenunterschreitungen in einer Rubrik ausgeschlossen. Diese Regelung stellt den Aspekt der Budgetdisziplin in den Vordergrund und engt damit die für den Budgetvollzug notwendige budgetäre Flexibilität ein. Sie wird daher von der Bundesarbeitskammer als zu rigide und zu sehr auf die Budgetkonsolidierung ausgerichtet abgelehnt. Zweckmäßiger wäre die Einhaltung der Gesamtobergrenze, wodurch die Möglichkeit von Umschichtungen zwischen den Rubriken erlaubt wäre.

Abs. 8

In Absatz 8 werden die Grundsätze der Haushaltsführung (Wirkungsorientierung, Transparenz, Effizienz, möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage) geregelt. In den Erläuterungen wird beim Grundsatz der Wirkungsorientierung auf eine angemessene Evaluierung von Zielen hingewiesen. Es bleibt völlig unklar, wer die Ziele festlegt, die der Beurteilung der Wirkungen der Ausgaben zugrunde liegen und in welcher Form sie festgehalten werden. Weiters geht aus den Erläuterungen nicht hervor, wer die Indikatoren festlegt, an denen die Wirkungen der Ausgaben gemessen werden. Hinsichtlich der Evaluierungen wird kein Hinweis darauf gemacht, ob diese nur quantitativer Natur sind oder ob auch qualitative Evaluierungen in Frage kommen.

Sehr zu begrüßen ist die Aufnahme der Transparenz in den Kreis der Budgetgrundsätze, insbesondere der Hinweis auf die Grundsätze, die im Weißbuch „Europäisches Regieren“ verankert sind (Verantwortlichkeit, Offenheit, worunter auch eine verständliche Sprache zu verstehen ist, Partizipation etc.). Da aber die Ausführungsgesetzgebung zu diesen Grundsätzen noch nicht vorliegt, bleibt dieser Grundsatz zunächst sehr abstrakt und stößt angesichts der Erfahrungen über den derzeitigen Umgang mit Informationen zu den öffentlichen Haushalten (z.B. Geheimhaltung von Steuerschätzungen, wenige und sehr späte Informationen zum Budgetvollzug auf der Internetseite des Bundesministeriums für Finanzen, Ausgliederungen) auf Skepsis. Ein Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit ist das Globalbudget der Universitäten, über dessen detaillierte Verwendung zwar öffentlich zugängliche Informationen (Geschäftsberichte der Universitäten) vorliegen, die aber weder vom Finanzministerium noch von der öffentlichen Statistik in übersichtlicher Form dargestellt werden. Erst die Ausführungsgesetzgebung und deren Umsetzung kann Klarheit darüber schaffen, ob der Grundsatz der Transparenz mehr ist als nur ein Lippenbekenntnis. Vorsicht ist jedenfalls geboten.

Hinsichtlich der Grundsätze der Effizienz und Effektivität fehlen in den Erläuterungen Hinweise darauf, wie diese zu operationalisieren sind.

Beim Grundsatz der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage wird in den Erläuterungen dargelegt, was der Begriff „finanzielle Lage“ umfasst. Demnach bezieht er sich nicht zwingend nur auf die Finanzlage des Bundes, sondern kann auch andere Erfordernisse wie Vermögenslage, ungewisse Verbindlichkeiten adressieren. Um die Einengung auf die Finanzlage zu vermeiden, wäre das Wort „kann“ durch „muss“ zu ersetzen.

Abs. 9

In den erläuternden Bemerkungen zu Abs. 9 werden als eine Maßnahme zur Erweiterung der Transparenz Informationen über ausgegliederte Einheiten in Aussicht gestellt. Aufgrund der großen Unübersichtlichkeit, die mit der Vielzahl an Ausgliederungen einhergeht, sollte aus der Sicht der Bundesarbeitskammer zwingend die regelmäßige Erstellung eines Ausgliederungsberichtes vorgesehen werden (etwa in Zweijahresabständen), der nicht nur die in den Erläuterungen genannten Informationen (Personalstände, Schuldenstände...) enthält, sondern auch Investitionen. Ferner sollten die Ausgaben der ausgegliederten Einheiten nach laufenden und investiven Ausgaben dargestellt werden. Anzustreben wäre auch die Einbeziehung von ausgegliederten Einheiten der Länder und Gemeinden, wobei in der Darstellung auf Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit geachtet werden müsste.

In Abs. 9 Z 7 ist als Novum die Bildung von negativen Haushaltsrücklagen vorgesehen. Überschreiten einzelne Dienststellen die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel, dann kann der Differenzbetrag als negative Haushaltsrücklage ausgewiesen werden, die in den Folgejahren ausgeglichen werden muss. Relevant – so geht aus den Erläuterungen hervor – ist dieses Instrument dann, wenn eine Dienststelle mit einem Ressourcenrahmen ausgestattet ist und diesen nicht einhält. Aus der Sicht der Bundesarbeitskammer wäre beim Ausgleich in den Folgejahren zu berücksichtigen, ob die Überschreitung aufgrund von Fehlern im Management zustande kam oder ob andere - z.B. nicht vorhersehbare - Ursachen dafür maßgeblich waren.

Zu Z 4 und 5 (Art.51) - Zur Umsetzung der Zielbestimmung gem Z 2 Art. 13 Abs. 3 B-VG (Gender Budgeting)

Aus den beiden unterschiedlichen Fassungen zu Artikel 51 geht hervor, dass die Umsetzung des Gender Budgeting erst mit 1.1.2011 in Kraft treten soll (Art. 51 idF von Z 5). Die Bundesarbeitskammer vertritt die Ansicht, dass mit der Umsetzung des Gender Budgeting bereits früher begonnen werden soll. Um zumindest eine Experimentierphase zu ermöglichen und rascher einleiten zu können, wird von der Bundesarbeitskammer eine Änderung in Art. 51 idF der Z 4 vorgeschlagen:

Art 51 Abs. 7 idF Z 4 (ergänzender Textvorschlag fett)

Die näheren Bestimmungen über die Erstellung des Bundesfinanzgesetzes und über die Haushaltsführung des Bundes sind nach einheitlichen Grundsätzen durch Bundesgesetz

zu treffen. In diesem sind insbesondere die Gliederung und Bindungswirkung des Bundesfinanzrahmengesetzes, **die Erstellung des Haushaltes unter dem Gesichtspunkt der Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern**, die Vorgangsweise bei Eingehen und Umwandlung von Verbindlichkeiten [...] zu regeln.

Art 51 Abs. 9 idF Z 5

Der nachfolgende Änderungsvorschlag soll deutlicher zum Ausdruck bringen, was genau durch die Ausführungsgesetzgebung zu regeln ist:

Die näheren Bestimmungen über die Erstellung des Bundesfinanzrahmengesetzes, des Bundesfinanzgesetzes und ... durch Bundesgesetz zu treffen. In diesem sind insbesondere zu regeln:

1. die Maßnahmen für eine wirkungsorientierte Verwaltung;
2. **die Erstellung des Haushaltes unter dem Gesichtspunkt der Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern,**

Damit soll klarer zum Ausdruck gebracht werden, dass in den einfachgesetzlichen Regelungen nähere Bestimmungen für die Erstellung des Haushaltes unter dem Gesichtspunkt der Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern im Sinne eines international etablierten Konzepts des Gender Budgeting (geschlechtergerechte Budgetgestaltung) zu erlassen sind.

Auch die Erläuterungen zu Abs. 9 bedürfen einer Präzisierung:

In diesem Kontext sind auch Bestimmungen vorzusehen, welche die Wirkungen der Mittelverwendungen im Hinblick auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern darlegen **und welche Prinzipien der Steuerung der eingesetzten Mittel zur tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern zugrunde gelegt werden. Es geht darum, auf Grundlage der Wirkungen der Mittelverwendung auf Frauen und Männer sowie im Hinblick auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern den Mitteleinsatz so zu steuern, dass Wirkungen und Leistungen dem Gleichstellungsziel dienlich sind. Die aussagekräftigen Informationen für Politik und Verwaltung zur Wahrnehmung dieser Steuerungsaufgaben sollen gleichzeitig einer breiten, interessierten Öffentlichkeit deutlich machen, welche Zusammenhänge zwischen eingesetzten Mitteln und Wirkungen/Leistungen hinsichtlich der Erreichung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern bestehen.**

Die Maßnahmen zur Sicherstellung...

Zu Z 13 (Art. 51e)

In Art. 51e wird festgelegt, dass die Grundsätze der Haushaltsführung gemäß Art. 51 Abs. 8 auch von den Ländern und Gemeinden angewendet werden können. Es wird also in das Ermessen der Länder und Gemeinden gelegt, ob sie diese Grundsätze in den jeweiligen landesgesetzlichen Bestimmungen umsetzen wollen. Diese Kann-Bestimmung ist aus der Sicht der Bundesarbeitskammer - wie bereits ausgeführt - im Sinne der Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit des neu zu gestaltenden Haushalts- und Rechnungswesens

sens dringend durch eine Muss-Bestimmung zu ersetzen. Die Bundesarbeitskammer ist sich der Tatsache bewusst, dass dieser Weg konfliktreich ist. Der Bedeutung des Projekts angemessen wäre jedoch die Suche nach neuen Konfliktlösungsverfahren, in denen die Konfliktpartner (Bund, Länder, Gemeinden) selbstbestimmt, rechtsverbindliche und zukunftsorientierte Lösungen entwickeln, bei der alle Seiten gewinnen (Win-Win-Situationen). Eine offene Diskussion über die Auswirkungen und Betroffenheiten ist dabei eine wichtige Voraussetzung für die Überwindung der Misstrauenskultur zwischen dem Bund und den Ländern auf der einen Seite sowie den Ländern und Gemeinden auf der anderen Seite. Wird der Versuch der Konfliktlösung nicht beschritten, dann wird die historisch einmalige Chance für eine Reform des Finanzmanagements vertan, das sich österreichweit an einheitlichen Zielen und Grundprinzipien orientiert.

Herbert Tumpel
Präsident

Maria Kubitschek
iV des Direktors