

# Bericht

## des Budgetausschusses

### **über die Regierungsvorlage (204 der Beilagen): Bundesgesetz, mit dem das Bundeshaushaltsgesetz geändert wird**

Die Verfassungsnovelle zur Haushaltsrechtsreform sieht zwei Etappen der Umsetzung vor. Im Rahmen der ersten Etappe, die mit 1. Jänner 2009 in Kraft tritt, wird primär der Finanzrahmen eingeführt. Die zweite Etappe, die mit 1. Jänner 2013 in Kraft tritt, umfasst die neuen Grundsätze der Haushaltsführung, auf deren Basis ein neues Haushaltssteuerungssystem umzusetzen ist.

Auf einfachgesetzlicher Ebene bedeutet die erste Etappe eine umfangreiche Novellierung des Bundeshaushaltsgesetzes, die mit dem vorliegenden Entwurf vorgenommen wird.

#### **Das Instrument des Finanzrahmens**

Im Zentrum des vorliegenden Entwurfes steht die Einführung des Instrumentes eines Finanzrahmens, eines international bewährten Steuerungsinstrumentes, das vom Internationalen Währungsfonds, der OECD, aber auch vom Ausschuss für Wirtschaftspolitik des EU-Rates etc. empfohlen wird. In der nun vorliegenden Ausgestaltung soll der Finanzrahmen verbindlich, mehrjährig, flexibel sowie klar und einfach verständlich sein:

#### **Verbindlich**

Der wesentliche Punkt dabei ist die Verbindlichkeit, d.h. es handelt sich nicht um ein technisches Planungsinstrument, sondern stellt die wesentliche politische Prioritätensetzung dar, und steckt den Rahmen ab, innerhalb dessen sich die Budgets bewegen müssen.

#### **Flexibel**

Der Finanzrahmen stellt jedoch keine „Zwangsjacke“ für die Politik dar. Er kann per Gesetz abgeändert werden.

#### **Mehrjährig**

Der Finanzrahmen gibt der Budgetpolitik eine verbindliche vierjährige Perspektive, die in allen Stufen des Budget- und Planungsprozesses eine wesentliche Rolle spielt. Der Finanzrahmen wird jedes Jahr um ein weiteres Jahr vorgerollt.

#### **Klar und einfach verständlich**

Der Finanzrahmen muss auf einen Blick die wesentlichen Eckpunkte der Budgetpolitik und die Schwerpunktsetzungen darstellen (vgl. als Beispiel die Finanzielle Vorausschau der EU).

#### **Die Neue Logik des Finanzrahmens**

##### **Mehr Planungssicherheit – Mehr Flexibilität**

Der Finanzrahmen fixiert die Ausgabenseite des Budgets. Er stellt einen Rahmen dar, innerhalb dessen sich Budgeterstellung und -vollzug bewegen müssen. Eine Überschreitung des Finanzrahmens ist mit den Ausnahmen Verteidigungsfall sowie Gefahr im Verzug nicht möglich. Das erhöht die Budgetdisziplin.

Auf der anderen Seite ermöglicht der Finanzrahmen durch die vierjährige Ausrichtung ein bisher in Österreich noch nicht gekanntes Maß an Planungssicherheit und Flexibilität. Denn innerhalb des vierjährigen Rahmens kann auch geplant werden. Die erhöhte Flexibilität besteht insbesondere darin, dass nicht

ausgeschöpfte Ausgaben mit wenigen Ausnahmen automatisch der Rücklage gutgeschrieben werden und die Zweckbestimmung für Rücklagen wegfällt (Ausnahmen: zweckgebundene, EU-Mittel, Flexi-Rücklagen und variable Ausgaben). Weiterhin wird auch der Anreiz, Mehreinnahmen zu lukrieren, aufrecht bleiben.

Mit den im Finanzrahmen vorgesehenen konjunktur reagiblen Obergrenzen kann in jenen Bereichen, wo die Konjunktur eine wesentliche Rolle spielt, Vorsorge getroffen werden. In konjunkturell günstigen Zeiten stehen weniger Mittel zur Verfügung als in Zeiten des konjunkturellen Abschwunges. Damit kann das Budget seine konjunktur stabilisierende Wirkung auf der Ausgabenseite entfalten. Gleiches gilt für die im Finanzrahmen vorgesehenen Ausgabenbereiche, deren Entwicklung vom Abgabenaufkommen abhängt.

#### **Erhöhte Effizienz – Erhöhte Transparenz**

Mit dem Finanzrahmen unmittelbar verbunden ist ein neues Rücklagenregime, das u.a. vorsieht, dass die Rücklagen im Zeitpunkt der Zuführung nicht mehr finanziert und so Finanzierungskosten gespart werden.

Ein weiterer Punkt ist die weitestgehende Vermeidung von „Budgetverlängerungen“, wie sie derzeit etwa im Bereich der Ämter der ausgegliederten Rechtsträger oder bei zweckgebundenen Gebarungen mit Bundeszuschüssen bestehen. Das erhöht die Übersichtlichkeit und Transparenz des Budgets.

Die Gliederung in Rubriken und Untergliederungen

Der Finanzrahmen dient der Planung des Ressourcenverbrauches („Ausgabenseite“) des Budgets. Die Gliederung erfolgt auf hochaggregierten Ebenen, die Obergrenzen für einzelne Politikbereiche abstecken. Im vorliegenden Entwurf werden fünf Rubriken vorgesehen:

Rubrik 1: Recht und Sicherheit

Rubrik 2: Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie

Rubrik 3: Bildung, Forschung, Kunst und Kultur

Rubrik 4: Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt

Rubrik 5: Kassa und Zinsen

Diese Rubriken werden wiederum in Untergliederungen geteilt. Diese Ebene entspricht im Wesentlichen der derzeitigen Gliederung in Budgetkapitel. Die Obergrenzen der Untergliederungen gelten jeweils für das nächste Jahr. Für die Jahre n+2 bis n+4 sind sie indikativ.

Die Einnahmenseite des Budgets wird jeweils geschätzt. Der Finanzrahmen wird um die wesentlichsten Zusatzinformationen ergänzt, die benötigt werden, um die jeweils notwendigen budgetären Kennzahlen angeben zu können.

Die Kompetenz des Bundes zur Erlassung der vorgeschlagenen Regelungen gründet sich auf Art. 51 Abs. 6 und Art. 150 Abs. 2 B-VG.

Der Budgetausschuss hat die gegenständliche Regierungsvorlage in seinen Sitzungen am 16. Oktober und am 29. November 2007 in Verhandlung genommen. Berichterstatter im Ausschuss war Abgeordneter Dr. Peter **Sonnberger**.

Am 16. Oktober 2007 wurde ein öffentliches Hearing unter der Beiziehung folgender Experten abgehalten: Mag. Dr. Elisabeth **Klatzer** (insbesondere zum Themenbereich Gender Budgeting), Prof. Dr. Gerhard **Lehner**, o.Univ.-Prof. Mag. Dr. Dieter **Mandl**, Dr. Markus **Marterbauer**, o.Univ.-Prof. Mag. Dr. Reinhard **Neck** und Dr. Margit **Schratzenstaller**.

Nach einleitenden Stellungnahmen der beigezogenen Experten und des Bundesministers für Finanzen Mag. Wilhelm **Molterer** ergriffen in der Debatte die Abgeordneten Kai Jan **Krainer**, Dkfm. Dr. Günter **Stummvoll**, Mag. Bruno **Rossmann**, Alois **Gradauer**, Veit **Schalle**, Dkfm. Dr. Hannes **Bauer**, Mag. Werner **Kogler**, Ing. Mag. Hubert **Kuzdas**, Lutz **Weinzinger**, Sylvia **Rinner** und der Staatssekretär im Bundesministerium für Finanzen Dr. Christoph **Matznetter** sowie der Ausschussobmann Jakob **Auer** das Wort.

Einstimmig wird der Antrag des Abgeordneten Dr. Peter **Sonnberger**, die Verhandlungen zu vertagen, angenommen.

Am 29. November 2007 hat der Budgetausschuss die gegenständliche Regierungsvorlage wieder in Verhandlung genommen. An der Debatte beteiligten sich die Abgeordneten Mag. Bruno **Rossmann**, Alois **Gradauer**, Kai Jan **Krainer**, Dkfm. Dr. Hannes **Bauer**, Mag. Melitta **Trunk**, Josef **Bucher** und der Staatssekretär im Bundesministerium für Finanzen Dr. Christoph **Matznetter** sowie der Ausschussobmann Jakob **Auer**.

Im Zuge der Debatte haben die Abgeordneten Jakob **Auer**, Kai Jan **Krainer**, einen Abänderungsantrag eingebracht, der wie folgt begründet war:

„Zu Ziffer 1:

Durch die im Finanzausgleichsgesetz 2008 vorgesehene Umwandlung aller wesentlichen Finanzzuweisungen und Zweckzuschüsse in Ertragsanteile verlieren die finanzausgleichsrechtlichen Ansätze mit variablen Ausgabengrenzen wesentlich an Bedeutung, sodass die gesetzliche Verpflichtung, variable Ausgabengrenzen im Finanzausgleich vorzusehen, nicht mehr zwingend notwendig ist. Bei denjenigen verbleibenden Ansätzen im Finanzausgleich, deren Höhe von der Entwicklung des Abgabenaufkommens abhängig ist, können ohnedies aufgrund der allgemeinen Bestimmung des ersten Satzes des § 12a Abs. 1 variable Ausgabengrenzen vorgesehen werden.

Zu Ziffer 2 und 3:

Durch die Einfügung der Wortfolge ‚voranschlagswirksam gebildet‘ wird klargestellt, dass diese Bestimmungen nur für jene Rücklagen gelten, die voranschlagswirksam gebildet wurden, d.h. die Entnahme und Auflösung solcher Rücklagen hat weiterhin voranschlagswirksam zu erfolgen.

Zu Ziffer 4:

Redaktionelle Anpassung, da durch das Anführen der diesbezüglichen Bestimmungen der Gebarung, die netto zu erfolgen hat, die Wortfolge ‚für Schuldaufnahmen‘ obsolet ist.

Zu Ziffer 5 und 6:

Da § 16 Abs. 6 vorsieht, dass die Finanzschuldengebarung netto im allgemeinen Haushalt dargestellt wird, während im Ausgleichshaushalt nach wie vor das Bruttoprinzip gilt, ist es erforderlich, die Einnahmen und Ausgaben dieser Gebarung im Ausgleichshaushalt unter eigenen Voranschlagsansätzen vorzusehen.

Zu Ziffer 7:

Mit dieser Bestimmung wird eine gesetzliche Verrechnungsanordnung getroffen: sind im Budgetvollzug am Ende eines Finanzjahres die Einnahmen höher als die Ausgaben, so wird der diesbezügliche „Einnahmenüberschuss“ auf der Ausgabenseite als negative Ausgabe dargestellt. Dies ergibt sich aus der Haushaltsrechtsreform, die primär die Ausgabenseite in den Vordergrund stellt, sodass ein solcher Saldo auf der Ausgabenseite und nicht auf der Einnahmenseite des Budgets zu veranschlagen und zu verrechnen ist.

Zu Ziffer 8 und 9:

Im Sinne einer erhöhten Transparenz gegenüber dem Nationalrat wird dieser Bericht künftig begleitend zu den entsprechenden Budgetberatungen im Budgetausschuss des Nationalrates vorgelegt und enthält jedenfalls für die einzelnen Rechtsträger geeignete Angaben zur Vermögens- und Ertragslage, zu den Zahlungsströmen zum bzw. vom Bundesvoranschlag sowie zum Personalstand. Im Hinblick auf diesen Bericht kann die im § 35 Z 6 (Z 28 der Regierungsvorlage) vorgesehene Übersicht entfallen.

Im § 36 Abs. 1 ist vorgesehen, welche Unterlagen bei Erstellung des Budgets vorzubereiten sind; dazu sind neben der Anlage gemäß § 16 Abs. 4 nunmehr auch jene gemäß § 16 Abs. 5 und 6 anzuführen.

Zu Ziffer 10:

Mit der vorgeschlagenen Änderung (§ 37a) wird ausdrücklich klargestellt, dass das Parlament nicht nur in seiner Funktion als haushaltsleitendes Organ, sondern auch der Nationalrat als Gesetzgeber Adressat des halbjährlichen Vollzugsberichtes ist und dass die Übermittlung dieses Berichtes schriftlich zu erfolgen hat. Der Bericht ermöglicht den Vergleich der laufenden Gebarung des jeweiligen Finanzjahres mit der entsprechenden Periode des Vorjahres.

Mit der Bestimmung des § 37b wird der Bundesminister für Finanzen verpflichtet, dem Nationalrat den vorläufigen Gebarungserfolg des abgelaufenen Finanzjahres bis 31. März des Folgejahres in der Gliederung des Bundesvoranschlages vorzulegen. Im Sinne der Verwaltungsökonomie und um Überschneidungen mit dem vom Rechnungshof zu erstellenden Bundesrechnungsabschluss zu vermeiden, soll sich der zu übermittelnde vorläufige Gebarungserfolg auf die Zahlen des Budgetvollzuges beschränken und auf allfällige Erläuterungen im Falle von Abweichungen gegenüber dem Bundesvoranschlag verzichten. Da es sich um ein vorläufiges Ergebnis handelt, wird bei diesen zeitnah zu veröffentlichenden Zahlen auf eine Prüfung durch den Rechnungshof, die zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen des Bundesrechnungsabschlusses ohnehin noch erfolgt, verzichtet.

Zu Ziffer 11:

Schon bisher sah § 41 Abs. 3 Z 4 die Befugnis vor, dass mit Zustimmung des Bundesministers für Finanzen überplanmäßige Ausgaben geleistet werden dürfen, wenn diese Mehrausgaben infolge unmittelbar damit zusammenhängender Mehrleistungen oder Mehreinnahmen erforderlich werden. Von dieser Überschreitungsermächtigung wurde u.a. regelmäßig auch im Zusammenhang mit dem Abschluss von Währungstauschverträgen Gebrauch gemacht. Diese Ermächtigung ist im vorliegenden Gesetzentwurf entfallen und soll nunmehr durch die Ergänzung des § 41 Abs. 3 Z 2 (durch Beifügung der Wortfolge ‚oder auf Grund von Währungstauschverträgen‘) ersetzt werden.

Zu Ziffer 12:

Die Bedeckung von überplanmäßigen Ausgaben durch Mehreinnahmen aus Kreditoperationen soll entbehrlich sein, wenn spezielle Rechtsvorschriften anordnen, dass bestimmte Geldmittel auf (Verrechnungs)Konten des Bundes zinsbringend für einen bestimmten Zweck zu veranlagen sind. In derartigen Fällen sollen diese ohnedies auf dem jeweiligen Verrechnungskonto angelegten und somit vorhandenen Geldmittel zur Bedeckung von Mehrausgaben im Wege der voranschlagswirksamen Rücklagenentnahme herangezogen werden können. Derzeit sehen § 9 Abs. 6 des Finanzausgleichsgesetzes 2005 (‚Die für die Siedlungswasserwirtschaft bestimmten Anteile ... sind ... auf ein Sonderkonto des Bundes mit der Bezeichnung ‚Siedlungswasserwirtschaft‘ zu überweisen und nutzbringend anzulegen.‘) sowie § 2 des Katastrophenfondsgesetzes 1996 (‚Die Mittel des Fonds ... sind dem Fonds jeweils monatlich zu überweisen und auf einem Sonderkonto des Bundes unter der Bezeichnung ‚Katastrophenfonds‘ nutzbringend anzulegen.‘) derartige Verrechnungs- bzw. Sonderkonten des Bundes vor.

Zu Ziffer 13:

Bisher umfasste der Monatsvoranschlag die voranschlagswirksame Verrechnung sowie die Bestandsverrechnung. Im Zusammenhang mit der Umstellung der Gebarungen gemäß § 16 Abs. 5 und 6 jeweils auf Nettogebahrung, sind die ihr zugrundeliegenden, erforderlichen Bruttoausgaben und -einnahmen nicht mehr Teil der voranschlagswirksamen Gebahrung, weshalb durch die vorgesehene Einfügung eindeutig klargestellt wird, dass auch für diese Gebahrungen die erforderlichen Geldmittel bereitzustellen und daher im Monatsvoranschlag zu berücksichtigen bzw. von diesem umfasst sind.

Zu Ziffer 14 und 15:

Diese Bestimmung hat es bereits bisher gegeben (§ 53 Abs. 6 BHG in der derzeit geltenden Fassung) und soll auch weiterhin gelten: sie ist notwendig für den Fall, dass im Rahmen der zweckgebundenen Gebahrung die zweckgebundenen Einnahmen hinter den veranschlagten Einnahmen zurückbleiben, jedoch fällige Verpflichtungen zu erfüllen sind. Durch die Bereitstellung der Rücklage kann daher das Zurückbleiben der Einnahmen ausgeglichen werden. Hinsichtlich des 2. Satzes der Z 14 gelten die Ausführungen zu Ziffer 12. Darüber hinaus ist durch die Einfügung des neuen Abs. 6 der Verweis im ersten Satz des neu bezeichneten Absatzes 7 redaktionell anzupassen.

Zu Ziffer 16:

Die Gebahrungen im Zusammenhang mit Bundespersonal, das für ausgegliederte Rechtsträger Leistungen erbringt, und die Gebahrung für Schuldaufnahmen sowie gemäß §§ 65a und 65b sind auf Grund der neuen Bestimmungen des § 16 Abs. 5 und 6 netto zu veranschlagen, jedoch brutto in einem gesonderten Verrechnungskreis nicht voranschlagswirksam zu verrechnen. Durch die Anfügung des letzten Satzes des § 81 Abs. 5 wird außerdem klargestellt, dass (nur) der Saldo aus Ausgaben und Einnahmen dieser Gebahrungen im allgemeinen Haushalt darzustellen ist.

Zu Ziffer 17:

Es handelt sich um redaktionelle Anpassungen der Inkrafttretensregelung angesichts der Anpassungen des Abänderungsantrages.

Zu Ziffer 18:

Mit der nunmehrigen Präzisierung am Ende des Absatzes 11 soll eindeutig klargestellt werden, dass jede voranschlagswirksam gebildete ‚alte‘ Rücklage – sofern es sich hierbei um keine Rücklagen gemäß § 101 Abs. 5 und Abs. 12 handelt – jeweils vom haushaltsleitenden Organ zur Bedeckung von Überschreitungen jener Untergliederungen herangezogen werden kann, für die das haushaltsleitende Organ zuständig ist.

Zu Ziffer 19:

Die bereits bisher in der Regierungsvorlage enthaltene Übergangsbestimmung des § 101 Abs. 15 wurde dahingehend präzisiert, dass (auch) § 35a (Berichterstattung über Gesellschaften und Rechtsträger gemäß § 15b Abs. 1 Z 2) schon bei Erstellung des Bundesfinanzgesetzes 2009 gilt.“

Ferner brachten die Abgeordneten Jakob **Auer**, Kai Jan **Krainer**, Mag. Bruno **Rossmann**, Josef **Bucher** und Alois **Gradauer** einen Entschließungsantrag betreffend Einrichtung eines Beirates zur Vorbereitung der 2. Etappe der Haushaltsreform mit folgender Begründung ein:

„Die derzeit dem Nationalrat zur Beschlussfassung vorliegende Haushaltsrechtsreform stellt eine grundlegende Änderung des Budgetprozesses dar. Da es sich damit auch um eine zentrale Änderung der Kompetenzen des österreichischen Nationalrates handelt, wurden im Vorfeld der vorliegenden 1. Etappe der Reform die Parlamentsklubs in die Beratungen einbezogen. Dieses Vorgehen hat sich bewährt und zu einem gemeinsamen Verständnis über das Ziel dieser Reform geführt. Aufgrund dieser Erfahrung wurde von allen Parlamentsparteien bereits 2005 Einvernehmen darüber erzielt, dieses Vorgehen auch bei der Planung und Umsetzung der 2. Etappe der Reform anzuwenden.“

Bei der Abstimmung wurde der in der Regierungsvorlage enthaltene Gesetzentwurf in der Fassung des oben erwähnten Abänderungsantrages der Abgeordneten Jakob **Auer**, Kai Jan **Krainer** mit Stimmenmehrheit angenommen.

Ein von den Abgeordneten Mag. Bruno **Rossmann** eingebrachter Abänderungsantrag fand keine Mehrheit.

Der von den Abgeordneten Jakob **Auer**, Kai Jan **Krainer**, Mag. Bruno **Rossmann**, Josef **Bucher** und Alois **Gradauer** eingebrachte Entschließungsantrag wurde einstimmig beschlossen.

Ferner beschloss der Budgetausschuss einstimmig folgende Feststellungen:

„Der Ausschuss geht bei seiner Beschlussfassung von folgenden Voraussetzungen aus:

Dem Parlament werden ab Inkrafttreten der Reform monatlich die Ergebnisse von Ausgaben und Einnahmen auf Rubriken- und Untergliederungsebene, bzw. von Abgaben nach Ansätzen bis Ende des jeweils nachfolgenden Monats zur Verfügung gestellt. Weiters umfassen diese monatlichen Aufstellungen eine Gliederung nach ökonomischen Kriterien.

Die Verwendung von entnommenen Rücklagen ist ein Bestandteil der Quartalsberichte des Bundesministeriums für Finanzen zu überplanmäßigen Ausgaben.

Das Bundesministerium für Finanzen wird Anträgen der haushaltsleitenden Organe auf Entnahme von Rücklagen unter Beachtung der erforderlichen Liquiditätssteuerung ehestmöglich entsprechen.

Durch die Änderung der in den Erläuternden Bemerkungen vorgesehenen Rubrikenbezeichnungen von ‚Rubrik 1‘ auf ‚Rubrik 0,1‘ besteht die technische Möglichkeit, auch in der Rubrik 1 das zweistellige System auf die Obersten Organe anzuwenden.“

Als Berichterstatter für das Plenum wurde Abgeordneter Franz **Eßl** gewählt.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Budgetausschuss somit den **Antrag**, der Nationalrat wolle

1. dem **angeschlossenen Gesetzentwurf** die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen;
2. die **angeschlossene Entschließung** annehmen.

Wien, 2007 11 29

**Franz Eßl**  
Berichterstatter

**Jakob Auer**  
Obmann