

Bericht

des Budgetausschusses

über die Regierungsvorlage (480 der Beilagen): Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz 2013 – BHG 2013)

Mit BGBl. I Nr. 1/2008 wurde die Haushaltsrechtsreform des Bundes auf verfassungsrechtlicher Ebene erlassen. Während die seit dem Finanzjahr 2009 in Kraft getretene erste Etappe der Reform auf einfachgesetzlicher Ebene durch eine umfangreiche Novelle des geltenden Bundeshaushaltsgesetzes, BGBl. Nr. 213/1986, umgesetzt wurde, sollen die grundlegenden Änderungen der zweiten Etappe ab dem Finanzjahr 2013 über ein vollständig neues Bundeshaushaltsgesetz implementiert werden. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Erlassung des vorliegenden Entwurfes des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 sind im Wesentlichen die Art. 13 Abs. 2 und 3, Art. 42 Abs. 5 iVm Art. 51 bis 51d B-VG idF BGBl. I Nr. 1/2008.

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

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.

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).

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.

Der Budgetausschuss hat die gegenständliche Regierungsvorlage in seiner Sitzung am 25. November 2009 und am 9. Dezember 2009 in Verhandlung genommen. An der Debatte am 25. November 2009 beteiligten sich außer dem Berichterstatter Abgeordneten Kai Jan **Krainer** die Abgeordneten Alois **Gradauer**, Mag. Werner **Kogler**, Dkfm. Dr. Günter **Stummvoll** und Ing. Robert **Lugar** sowie der Staatssekretär im Bundesministerium für Finanzen Dr. Reinhold **Lopatka** und der Ausschussobmann Abgeordneter Jakob **Auer**.

Am 9. Dezember 2009 ergriffen die Abgeordneten Kai Jan **Krainer**, DDr. Werner **Königshofer**, Alois **Gradauer**, Ing. Robert **Lugar**, Dr. Christoph **Matznetter**, Dkfm. Dr. Günter **Stummvoll**, Mag. Werner **Kogler** und Dr. Ruperta **Lichtenecker** sowie der Staatssekretär im Bundesministerium für Finanzen Dr. Reinhold **Lopatka** und der Staatssekretär im Bundesministerium für Finanzen Mag. Andreas **Schieder** das Wort.

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

Zum Inhaltsverzeichnis und den §§ 56 und 66 der Regierungsvorlage:

Mit den Bestimmungen zum Personalplan wird im § 44 Abs. 10 ein neues Regime der Personalsteuerung etabliert. Es ist zweckmäßig, in diesem Rahmen ein spezifisches Controlling vorzusehen - das Personalkapazitätscontrolling. Für dieses Personalkapazitätscontrolling ist die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler zuständig. Dieser Zuständigkeit der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers Rechnung tragend, wird die Bezeichnung „Budget- und Personalcontrolling“ auf den Begriff „Budgetcontrolling“ abgeändert, für welches weiterhin die Bundesministerin für Finanzen oder der Bundesminister für Finanzen zuständig sein soll. Die Änderung betrifft die §§ 66, 56 und das Inhaltsverzeichnis.

Zu §17, § 41 und § 43 der Regierungsvorlage:

Sprachliche Verstärkung des schon bisher in der Bestimmung enthaltenen Hinweises auf das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Männern und Frauen.

Zu §18, §41, § 53 und § 68 der Regierungsvorlage:

Behebung von Redaktionsversehen.

Zu § 32 der Regierungsvorlage:

Durch diese Bestimmung erfolgt eine Präzisierung jener Gruppe von Landeslehrerinnen und Landeslehrern, für die der Pensionsbeitrag zu leisten ist. Nicht unter diese Gruppe fallen die Landeslehrerinnen und Landeslehrer gemäß § 4 Abs. 1 Z 2 FAG 2008, da für diese die Länder 50 % der Aktivitätsbezüge zu bezahlen haben. Andernfalls hätten die Länder für den auf sie entfallenen Hälfteanteil Pensionsbeiträge zu tragen, die im Finanzausgleich keine Grundlage hätten.

Zu § 42 der Regierungsvorlage:

Durch diese Änderung wird sichergestellt, dass auch Unternehmen, an denen der Bund weniger als 100 %, jedoch mehr als 50% hält, in Berichten dargestellt werden.

Zu § 47 der Regierungsvorlage:

Die Änderung dient der Präzisierung.

Zu § 47, § 66, § 67, § 86, § 118 und § 119 der Regierungsvorlage:

Die Änderungen dienen der Herstellung von Transparenz und der Information.

Zu § 86 der Regierungsvorlage:

Die Änderung erfolgt aufgrund der Besonderheiten der obersten Organe.

Zu § 121 der Regierungsvorlage:

Die Änderung dient der Klarstellung einer Verpflichtung.

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

Ferner beschloss der Budgetausschuss einstimmig folgende Feststellung:

„1) Ausschussfeststellung betreffend Doppelbudgets

Der Budgetausschuss geht davon aus, dass Doppelbudgets auch weiterhin nur in absoluten Ausnahmesituationen wie z. B. im Falle einer österreichischen EU-Präsidentschaft (um im entsprechenden Finanzjahr den aufwändigen Budgeterstellungprozess zu vermeiden) möglich sind.“

Weiters die einstimmige Zustimmung fand folgende Feststellung:

„2) Ausschussfeststellung betreffend elektronischer und bearbeitbarer Form von Berichten

Der Budgetausschuss hält fest: Alle Berichte, die an den Nationalrat bzw. den fachlich zuständigen Ausschuss ergehen, sind den Ausschussmitgliedern in elektronischer Form zu übermitteln. Dabei ist

insbesondere darauf zu achten, dass diese für die Weiterverarbeitung möglichst mit handelsüblichen Tabellenkalkulationsprogrammen geeignet sind.“

Mit Stimmenmehrheit wurde folgende Feststellung beschlossen:

„3) Ausschussfeststellung betreffend Vermögensbewertung

Der Budgetausschuss geht davon aus, dass bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz (vor allem jener Teile, die durch Schätzung ermittelt werden) die Kosten für die Republik in einem angemessenen Rahmen bleiben werden.“

Einstimmig beschloss der Ausschuss untenstehende Feststellung:

„4) Ausschussfeststellung betreffend Übergangsbestimmungen

Der Budgetausschuss geht davon aus, dass im Übergang zwischen altem und neuem Haushaltsrecht eine angemessene Vergleichbarkeit und Verwendbarkeit der Daten in den Budgetunterlagen gewährleistet wird.“

Folgende Feststellung wurde vom Budgetausschuss einstimmig beschlossen:

„5) Ausschussfeststellung betreffend Detailbudgets

Der Budgetausschuss geht davon aus, dass die Detailbudgets zweiter Ordnung über die Homepage des Bundesministeriums für Finanzen bereits während der Budgetberatungen einsehbar sind.“

Die mehrheitliche Zustimmung des Ausschusses fand nachstehende Feststellung:

„6) Ausschussfeststellung betreffend Wirkungsziele

Der Budgetausschuss geht davon aus, dass die im BFG enthaltenen Angaben zur Wirkungsorientierung je Untergliederung zumindest ein Wirkungsziel und je Globalbudget zumindest eine Maßnahme enthalten, die der tatsächlichen Gleichstellung von Männern und Frauen dient.“

Einstimmig angenommen wurde folgende Feststellung:

„7) Ausschussfeststellung zum Personalplan (§ 44 Abs. 3)

Der Budgetausschuss geht davon aus, dass bindende Zielwerte unterhalb der höchst zulässigen Personalkapazität gemäß § 44 Abs. 1 in quantitativer und qualitativer Hinsicht seitens der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers mit Zustimmung der jeweiligen haushaltsleitenden Organe gemäß § 6 Abs. 1 Z 1 und 2 festgelegt werden.“

Die Mehrheit der Ausschussmitglieder sprach sich für untenstehende Feststellung aus:

„8) Ausschussfeststellung zum beratenden Beirat

Der Budgetausschuss geht bei seiner Beschlussfassung davon aus, dass der bestehende beratende Beirat zur Haushaltsrechtsreform (AB 395 BlgNR 24. GP) fortgesetzt und vom Bundesministerium für Finanzen über die Vorbereitung und Implementierung der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform einschließlich der Durchführungsvorschriften informiert wird.“

Folgende Feststellung fand ebenfalls mehrheitliche Zustimmung des Budgetausschusses:

„9) Ausschussfeststellung zur Geldmittelbereitstellung (§ 50 Abs. 3)

Der Budgetausschuss geht bei seiner Beschlussfassung davon aus, dass entsprechend diesen Regelungen § 50 Abs. 3 im Sinne des Budgetgrundsatzes der Effizienz (Art. 51 Abs. 8 B-VG) zur Sicherstellung der Zahlungsbereitschaft vorsieht, dass eine ausreichende Liquidität zu halten ist. Die Aufnahme von kurzfristigen Finanzierungen hat daher auf der Grundlage einer Liquiditätsplanung sowie einer Liquiditätsreserve zu erfolgen. Diese Liquiditätsreserve wird mit einem Drittel des Finanzierungsrahmens des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes als Höchstgrenze limitiert. Dieses Limit wurde auch von der Arbeitsgruppe ‚Finanzmanagement des Bundes‘ als angemessen erachtet.“

Weiters wurde einstimmig untenstehende Feststellung angenommen:

„10) Ausschussfeststellung zum Wirkungscontrolling (§ 68)

Der Budgetausschuss geht in seiner Beschlussfassung davon aus, dass die Maßnahmen zur Unterstützung des Wirkungscontrollings für den Bereich der Bundesgesetzgebung im Einvernehmen zwischen der Parlamentsdirektion und dem Bundeskanzleramt rechtzeitig festgelegt werden. In diesem Zusammenhang soll auch die Vorgangsweise bei der Übermittlung von Unterlagen gemäß § 68 Abs. 4 geregelt werden.“

Ebenfalls einstimmig wurde folgende Feststellung beschlossen:

„11) Ausschussfeststellung zur vereinfachten Kosten- und Leistungsrechnung (§ 109)

Der Budgetausschuss geht bei seiner Beschlussfassung davon aus, dass hinsichtlich der Führung der vereinfachten Kosten- und Leistungsrechnung im Parlament die erforderlichen Vorbereitungen und Entscheidungen rechtzeitig in Zusammenarbeit von Parlamentsdirektion und Bundesministerium für Finanzen getroffen werden.“

Schließlich wurde einstimmig nachstehende Feststellung vom Ausschuss angenommen:

„12) Ausschussfeststellung zur Voraussetzung für die Durchführung eines Vorhabens (§ 58)

Der Budgetausschuss geht bei seiner Beschlussfassung davon aus, dass die Bundesministerin für Finanzen oder der Bundesminister für Finanzen bei der Erlassung der Verordnung gemäß § 58 Abs. 1 auf die Besonderheiten des parlamentarischen Betriebes Rücksicht nimmt.“

Als Berichterstatter für das Plenum wurde Abgeordneter Kai Jan **Krainer** gewählt.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Budgetausschuss somit den **Antrag**, der Nationalrat wolle dem **angeschlossenen Gesetzentwurf** die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen.

Wien, 2009 12 09

Kai Jan Krainer

Berichterstatter

Jakob Auer

Obmann