



Bundesministerium für Finanzen
Hintere Zollamtsstraße 2b
1030 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
T 01 501 65-0

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	501 65	Fax	Datum
BMF- 111400/ 0002-II/2009	WW-ST/Ges/Fü	Bruno Rossmann	DW 2521	DW 2513		24.08.2009

Entwurf eines Bundesgesetzes über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz 2013 – BHG 2013)

Grundsätzliche Anmerkungen

Mit der ersten Etappe der Haushaltsrechtsreform des Bundes wurden neue verfassungsrechtliche Grundlagen geschaffen und Teile davon auf einfachgesetzlicher Ebene umgesetzt. Der vorliegende Entwurf dient der Umsetzung der weiteren verfassungsrechtlichen Vorgaben und haushaltsrechtlichen Grundsätze (Wirkungsorientierung, Transparenz, Effizienz und möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage), die das Kernstück der zweiten Etappe ausmachen. Im Fokus der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform stehen demnach die Ablösung der Einnahmen-Ausgaben-Rechnung („Kameralistik“) durch das kaufmännische Rechnungswesen („Doppik“) und die Implementierung der wirkungsorientierten Budgetierung, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf die geschlechterspezifischen Auswirkungen des Haushaltswesens (Gender Budgeting) gelegt wird. Daraus resultiert eine völlig neue Budgetstruktur. Die umfangreichen Neuerungen des vorliegenden Entwurfs münden in ein neues Bundeshaushaltsgesetz, das 2013 in Kraft treten soll.

Die Bundesarbeitskammer (BAK) hat sich im Rahmen der Begutachtung der verfassungsrechtlichen Grundlagen zwar grundsätzlich positiv zu den neuen Grundsätzen der Haushaltsführung geäußert, allerdings auch Kritik an der neuen Steuerungsphilosophie des New Public Management (NPM) geäußert. Sie hat aufgrund der Messproblematik von Wirkungen vor einer flächendeckenden Anwendung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gewarnt und vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen auf das Risiko der Denaturierung des Staates zum Wirtschaftsunternehmen und seine Verkürzung auf ökonomische Dimensionen hingewiesen. Betriebswirtschaftlich-technokratische Re-

organisationsansätze allein laufen Gefahr, bei der Modernisierung des öffentlichen Sektors zu kurz zu greifen. So wurden die NPM-Ansätze nur in wenigen Ländern - insbesondere den skandinavischen - genutzt, um über die Ergebnissteuerung und ein neues Rechnungswesen die Qualität der öffentlichen Leistungen zu steigern. In Ländern mit neoliberaler Modernisierungspolitik wurden NPM-Strategien gefahren, bei denen Deregulierung und Entstaatlichung dominierten (Neuseeland, Australien, USA). Aus diesem Grund hat sich die BAK anlässlich der Neufassung der Verfassungsbestimmungen dafür ausgesprochen, diese zeitgleich mit der einfachgesetzlichen Umsetzung zu beschließen.

Die BAK dankt für die Übermittlung des Entwurfs für ein neues Bundeshaushaltsgesetz, merkt aber vorab an, dass es höchst bedauerlich ist, dass ein derartig umfangreicher Gesetzesentwurf mit weitreichenden Auswirkungen über die Sommermonate in Begutachtung geschickt wird. Der vorliegende Entwurf für ein neues Bundeshaushaltsrecht ist komplex und zum Teil sehr unübersichtlich. Die Erläuternden Bemerkungen liefern nicht immer die zum Verständnis des Entwurfs notwendigen und klaren Informationen. Als hilfreich für das Verständnis der neuen Budget- und Steuerungsarchitektur haben sich jene „Handbücher“ erwiesen, die das Bundesministerium für Finanzen (BMF) im Zuge der Erstellung des Entwurfs erarbeitet hat. Ferner hält die BAK vorab fest, dass zentrale Teile des Haushaltsrechts erst im Verordnungsweg konkretisiert werden sollen. Der Entwurf enthält mehr als dreißig Verordnungsermächtigungen. Durch die Auslagerung zentraler Regelungen in Verordnungen werden nach Ansicht der BAK die Transparenz und die Mitsprache des Parlaments erheblich beeinträchtigt. Die völlig überschießende Richtlinienkompetenz des BMF ist nach Ansicht der BAK nicht nur demokratiepolitisch, sondern auch verfassungsrechtlich bedenklich. Verordnungen sollten sich auf jene Bereiche beschränken, wo gesetzliche Regelungen zu Inflexibilitäten führen. Der Entwurf für ein neues BHG kann nicht abschließend beurteilt und daher schon aus diesem Grunde nicht befürwortet werden.

Finanzielle Auswirkungen werden massiv unterschätzt

Die Umstellung von der traditionellen „Kameralistik“ auf das doppische kaufmännische Rechnungswesen und auf die ergebnisorientierte Budgetierung ist nicht nur mit weitreichenden Änderungen des Haushaltsrechts, sondern auch mit erheblichem Ressourcen- und Umstellungsaufwand verbunden. Die BAK weist im Zusammenhang mit der Darstellung der finanziellen Auswirkungen darauf hin, dass diese massiv unterschätzt werden. Das BMF geht lediglich von einmaligen Umstellungskosten (von der Konzeption über die IT-Umsetzung bis zur Schulung) in den Jahren 2008 bis 2012 aus. Ab 2013 werden nicht näher bezifferte Synergieeffekte aus der Integration der bisher getrennten Kosten- und Leistungsrechnung in die Haushaltsrechnung erwartet. Angesichts der geplanten Mehrinformationen, die sich aus dem neuen Haushaltsrecht ergeben, ist diese Annahme unrealistisch. Die in den finanziellen Auswirkungen tatsächlich geschätzten Kosten betreffen nur die Konzeption und greifen daher jedenfalls zu kurz, zumal davon auszugehen ist, dass die Umsetzung des neuen Rechnungswesens - insbesondere der Ergebnis- und Vermögensrechnung - und der Wirkungsorientierung einschließlich des Gender Budgeting nicht ohne personellen Mehraufwand bewältigt werden kann („Prozesskosten“). Länderbeispiele aus dem OECD-Raum belegen jedenfalls, dass die Umsetzung von NPM-

Strategien einen erheblichen Mehraufwand zur Folge hatte. Die BAK kann nicht nachvollziehen, warum die Abschätzung des IT- und Schulungsaufwands (auch der Politik) und der „Prozesskosten“ nicht vorgenommen wurde. Weiters fehlen bei den finanziellen Auswirkungen betreffend die IT-Kosten entsprechende Bedeckungsvorschläge. Der Hinweis, dass diese Kosten jedenfalls durch Budgetmittel des BMF zur Verfügung gestellt werden, ist nicht in Einklang mit § 17 Abs 2 des Entwurfs.

Angesichts der in den nächsten Jahren zu erwartenden budgetären Probleme und vor dem Hintergrund der Bemühungen, kostensparende (!) Verwaltungsreformen in Gang zu setzen, sind Reformen mit massiven finanziellen Auswirkungen grundsätzlich problematisch. Ein so hoher administrativer Umstellungsaufwand - wie er aus der Implementierung des zweiten Teils der Haushaltsrechtsreform zu erwarten ist - ist aus der Sicht der BAK allenfalls nur dann gerechtfertigt, wenn die Umstellung auf das neue Haushaltswesen des Bundes mit klaren Vorteilen verbunden ist. Dazu gehört insbesondere eine verbesserte Transparenz, wodurch der Einfluss des Parlaments gestärkt und zugleich eine Steigerung der Qualität der öffentlichen Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger erreicht wird, die ihr Steuergeld dem Parlament und der Regierung anvertrauen. Es kann nicht darum gehen, bestehende betriebswirtschaftliche Systeme aus der Privatwirtschaft zu übernehmen, um Modernisierungsbemühungen im öffentlichen Sektor zu demonstrieren. Eine solche, nur dem Zeitgeist entsprechende, Begründung greift zu kurz.

Zur Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens

Es ist unbestreitbar, dass die bestehende Einnahmen-Ausgaben-Rechnung Fehlanreize zur Finanzsteuerung begünstigt, auf die Kritiker der „Kameralistik“ häufig in polemischer Form hinweisen. Deren Überwindung muss das Ziel einer Reform des Haushaltsrechts sein. Die BAK hat jedoch große Zweifel, ob die geplante Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens zu einer substanziellen Verbesserung der Haushaltssteuerung beitragen und die Schwächen der „Kameralistik“ überwinden kann.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die „Kameralistik“ - 1762 eingeführt von Johann Mathias Puechberg für den Staatshaushalt der Kaiserin Maria Theresia - mit dem Fokus auf die Steuerung der Einnahmen und Ausgaben trotz ihrer Schwächen den Struktureigenschaften des öffentlichen Sektors im Grundsatz eher entspricht als das kaufmännische Rechnungswesen. Der Staatshaushalt hat andere Funktionen und Aufgaben zu erfüllen als private Unternehmen, ihre Rechnungslegung kann daher nicht gleich gesetzt werden. Auch im Sammelband „Public Governance“¹ wird die Meinung vertreten, dass sich die öffentlichen Ziele der Bedarfsdeckung deutlich vom Gewinnziel in der Privatwirtschaft unterscheiden und kaufmännische Verrechnungsformen, die insbesondere nur den Gewinn oder Verlust feststellen, nicht gleich gut geeignet sind. Das kaufmännische Rechnungswesen enthält nämlich gegenüber der Kameralistik Elemente, die aufwendig zu betreiben, aber wenig steuerungsrelevant sind. Ein Beispiel dafür sind die Rückstellungen, die im Übrigen nach dem vorliegenden Entwurf unvollständig erfasst werden („Rosinen-picken“). Für Pensionen sind keine Rückstellungen zu bilden. Darüber hinaus

¹ Bauer, H./Biwald, P./Dearing, E.: Public Governance, Wien/Graz 2005, S 142f.

könnten etwa Rückstellungen für Abfertigungen und Jubiläen - und erst recht für Pensionen - in der politischen Debatte mit dem Hinweis auf zu hohe Personalkosten missbraucht werden. Ein anderes Beispiel ist die Bewertung von Vermögen im Rahmen der vorgesehenen Vermögensrechnung. Hier stehen hohe Kosten einer unvollständigen und daher nicht aussagekräftigen Bilanz gegenüber.

Das neue Rechnungswesen, das eine Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögensrechnung umfasst, ist zudem kompliziert und schwer verständlich. Für Nicht-ExpertInnen wird es im neuen System schwieriger sein, sich ein Gesamtbild des Bundeshaushaltes zu verschaffen. Welche Rechnung soll betrachtet werden? Wie sollen die eventuell zueinander widersprüchlichen Informationen der drei verschiedenen - zT unvollständigen - Rechnungen interpretiert werden? Zu diesen drei Rechnungen kommen noch die Maastricht-Kennzahlen, die im Zentrum der budgetpolitischen Debatte stehen und von all diesen Informationen abweichen. Im vorliegenden Entwurf sind aber keine Überleitungen der geplanten Rechnungen auf die Maastricht-Kennzahlen enthalten, weder in der Finanzierungs- noch in der Ergebnisrechnung. Zur Erhöhung der Transparenz regt die BAK eine entsprechende Überleitung aus der Finanzierungs- und Ergebnisrechnung an.

Der Nationalrat entscheidet in erster Linie über die Mittelbeschaffung (über Steuern, Beiträge und Gebühren bzw über den Kapitalmarkt) sowie über die Mittelverwendung für verschiedene Ziele. Der Bundeshaushalt dokumentiert den Mittelbedarf für die politisch parlamentarisch getroffenen Entscheidungen. Nach dem neuen Haushaltsrecht erfolgt dies über die Finanzierungsrechnung bzw den Finanzierungshaushalt und unterscheidet sich somit nicht vom traditionellen Budget.

Neben der Finanzierungsrechnung sieht der vorliegende Entwurf die Ergebnisrechnung bzw den Ergebnishaushalt als eigenes Plan- und Rechenwerk vor. Darin werden die wirtschaftlichen Vorgänge periodengerecht erfasst. Es ist davon auszugehen, dass sich mehr als 90 Prozent der Erträge und Aufwendungen aus der Ergebnisrechnung mit den Ein- und Auszahlungen des Finanzierungshaushalts und des traditionellen Budgets decken. Die wesentlichen Unterschiede in den beiden Rechnungen konzentrieren sich auf nur wenige Positionen. Die BAK weist daher darauf hin, dass zwei Rechnungssysteme zu einem Sachverhalt mit marginalen Unterschieden nicht mit dem Grundsatz der Budgetklarheit vereinbar und dass diese Doppelgleisigkeiten aus verwaltungsökonomischer Sicht - hohe Implementierungskosten - nicht zu verantworten sind. Im Zusammenhang mit der Ergebnisrechnung gibt die BAK zu bedenken, dass der Saldo des Ergebnishaushalts schwer interpretierbar ist. Es handelt sich um eine mathematische Rechengröße, die zur realen Verwaltung keinen Bezug hat. Der Saldo des Ergebnishaushalts ist kein Finanzierungssaldo und kann auch nicht als Entscheidungsgrundlage eingesetzt werden. Weder die Erläuternden Bemerkungen noch die vom BMF zur Verfügung gestellten „Handbücher“ setzen sich im Detail mit der Frage auseinander, worin der Informations- und Steuerungsgewinn der Differenzierung in der Finanzierungs- und Ergebnisrechnung bzw der Vermögensrechnung liegt.

Weiters ist darauf hinzuweisen, dass auch im neu konzipierten Rechnungswesen Nebensysteme gepflegt und aufwendige Hilfskonstruktionen entwickelt werden, um aus der Finanzierungsrechnung die erforderlichen Einnahmen- und Ausgabendaten zu ermitteln, etwa zur Rücklagengebarung, Durchlaufergebarung oder zur nebenbücherlichen Erfassung der Abgabeforderungen und -guthaben. Im Ergebnis führt das dazu, dass sich im neuen Rechnungswesen nicht nur die gesamte Heterogenität des bisherigen Finanzwesens widerspiegelt, sondern dass durch Sonderwege und eine Vielzahl von Insellösungen die Komplexität sogar noch erhöht wird.

Die BAK schlägt daher vor, den Bundeshaushalt für Zwecke der politischen Steuerung nur auf Basis einer Rechnung, der Finanzierungsrechnung, zu erstellen. Die - unvollständige - Ergebnisrechnung hat für politische Entscheidungen nur wenig Relevanz. Es reicht aus, wenn sie für verrechnungstechnische Zwecke im Hintergrund mitläuft. Die BAK stützt sich bei dieser Schlussfolgerung auf internationale und nationale Erfahrungen, die im Hinblick auf die Einführung von Ergebnisrechnungen eher enttäuschend sind. Eine Studie der OECD über die Haushaltsrechtsreform in Australien gelangt zu folgendem Urteil:

“The experience of accrual budgeting has been disappointing. All decision making at budget formulation time and all deliberations in Parliament continue to be carried out almost exclusively on a cash basis, as are the public statements on the government’s fiscal position. The near-total disconnect between this situation and the fact that the budget is enacted on an accrual basis is striking. To some extent, however, it reflects that for the majority of the budget, there is little material difference between cash and accruals. Australia has invested heavily in its accrual budgeting framework and is unlikely to abandon it. However, as one senior official noted, „knowing what we now know, we would not have introduced accrual budgeting“. The practise of appropriating cash for non-cash items (such as depreciation) is peculiar and should be reconsidered.”²

Die nationalen Erfahrungen stammen von ausgegliederten öffentlichen Einrichtungen (zB Universitäten). Von diesen Einrichtungen ist bekannt, dass zwar eine Umstellung auf ein kaufmännisches Rechnungswesen stattgefunden hat, dass sich aber oftmals nur die Darstellungsweise der Zahlen geändert hat, weil der Wechsel des Rechnungswesens nur als rechentechnischer Akt begriffen und vollzogen wird. Die Steuerungsmentalität und die Art der Mittelzuweisung und -bewirtschaftung blieben unverändert. Das deckt sich mit den oben zitierten australischen Erfahrungen.

Die BAK gelangt im Hinblick auf die Neugestaltung des Rechnungswesens ferner zur Ansicht, dass die fundamentalen Kritiken, die dem kameralistischen System umgehängt werden, nicht beseitigt werden. Das Ziel, den Bundeshaushalt so transparent zu machen, dass er lesbarer und klarer verständlich wird und dass die Kosten der Leistungen erkennbar werden, wird nicht erfüllt. Auch im neuen Haushaltsrecht wird zugelassen, dass

² Blöndal, J./Bergvall, D./Hawkesworth, I./Deighton-Smith, R.: Budgeting in Australia, in: OECD Journal on Budgeting, Vol 8-No 2/2008, S 31.

- bestehende, aber noch nicht fällige Verbindlichkeiten nicht erkennbar sind; ein Beispiel dafür sind die Verpflichtungen des Bundes aus den Leistungsverträgen mit der ÖBB, die im neuen Rechenwerk nirgends aufscheinen;
- die Bundesregierung sich verdeckte Kredite beschafft, indem sie Stundungen von Zahlungen beschließt; ein Beispiel dafür sind die BIG-Mieten im Schulbereich;
- Ausgaben nicht dem Ressort zugeordnet werden, das sie veranlasst; ein Beispiel dafür sind die Unterhaltsvorschüsse, die in der Untergliederung 25 (Familie und Jugend) und nicht in der Untergliederung 13 (Justiz) budgetiert sind.

Die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ist nicht neu. Sie wurde bereits vor fünf Jahren für die Zentralstellen auf Bundesebene mit dem Ziel der Herstellung der Kostentransparenz und effizienterem Verwaltungshandeln eingeführt. Bislang wurden jedoch die aufwendig erstellten Daten aus der KLR weder in der Bundesverwaltung noch im Parlament als Entscheidungsgrundlagen verwendet. Der Hauptgrund liegt nach Ansicht der BAK darin, dass die KLR häufig keinen Bezug zur realen Verwaltung hat. Eine KLR ist vor allem für jene Verwaltungseinheiten sinnvoll, die marktgängige Leistungen erbringen. Diese Einheiten wurden jedoch auf Bundesebene in den letzten zwei Jahrzehnten ausgegliedert. Es stellt sich daher die Frage, für welche Zwecke die Kosten- und Leistungsrechnung verbreitert und vertieft werden soll. Die BAK regt daher an, die flächendeckende Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung aus Kostengründen zu überdenken.

Zusammenfassend: Aufgrund der aufgezeigten Kritik an der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens und der Kosten- und Leistungsrechnung hat die BAK erhebliche Zweifel, ob die Ziele der Erhöhung der Transparenz des Bundeshaushalts, der Verbesserung der Qualität der parlamentarischen Entscheidungsgrundlagen, der Qualitätssteigerungen in der Leistungserbringung und der Ermöglichung einer effektiveren Kontrolle der Regierung mit einer Umstellung auf ein kaufmännisches Rechnungswesen erreicht werden können. Nach Ansicht der BAK wäre es ausreichend, das vorhandene kameralistische System zu erweitern und zu ergänzen. Demnach wäre eine erweiterte, mehrdimensionale Kameralistik, die finanz-, betriebs- und gesamtwirtschaftlichen Ansprüchen gerecht wird, erforderlich. Die „Doppik“ ist für den Kernbereich der öffentlichen Verwaltung nur bedingt geeignet, mit extrem hohen Implementierungskosten verbunden und bedürfte zudem einer Umformung bzw. Ergänzung im Hinblick auf die Erfordernisse des öffentlichen Haushaltswesens, insbesondere auch bezüglich der Vorgaben des ESVG und der Maastricht-Kennzahlen (öffentliches Defizit und öffentliche Verschuldung). Es ist weiters darauf hinzuweisen, dass die erste Etappe der Haushaltsrechtsreform finanzwirtschaftlich orientiert ist und sich nicht am „Ressourcenkonzept“ ausrichtet. Der mittelfristige Finanzrahmen des Bundes wird auf Kassenbasis erstellt. Für zahlreiche Detailregelungen sind im Entwurf Verordnungsermächtigungen vorgesehen. Dadurch wird die Rolle des Gesetzgebers in entscheidenden Punkten geschwächt.

Zur wirkungs- und ergebnisorientierten Budgetierung

Neben der Einführung der „Doppik“ steht eine flächendeckende Wirkungs- und Ergebnissteuerung unter Berücksichtigung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern (Gender Budgeting) im Fokus der Haushaltsrechtsreform. Die wirkungsorientierte Haushaltsführung versteht sich als zentrales Steuerungsinstrument für Wirkungen und Ressourcen. Die Grundprinzipien der neuen Steuerungsarchitektur liegen in

- einer Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung sowie der Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung;
- der Integration von Wirkungen, Leistungen und Ressourcen in der neuen Steuerung sowie
- in der Verantwortlichkeit auf der Ebene der politischen Steuerung, der strategischen Verwaltungssteuerung und der betriebswirtschaftlichen Steuerung.

Eine zentrale Schwäche der neuen Steuerungsarchitektur, nach der die Untergliederungen in Global- und Detailbudgets heruntergebrochen werden, besteht nach Ansicht der BAK darin, dass die Ergebnissteuerung sehr zentralistisch angelegt ist. So genannte Wirkungsziele sind nur auf Ebene der haushaltsleitenden Organe - also für die Untergliederungen - vorgesehen. Die Verantwortung auf der Ebene der Globalbudgets ist hingegen sehr schwach ausgeprägt. Auf dieser Ebene sind keine Wirkungsziele, sondern nur Maßnahmen vorgesehen. Das hat zur Folge, dass die Umsetzungsverantwortung bei den haushaltsführenden Dienststellen, also auf der untersten Ebene, angesiedelt ist. Nur dort gibt es Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne. Damit wird in der neuen Steuerungsarchitektur die Stellung, Rolle und Funktion der Verantwortlichen für die jeweiligen Globalbudgets sehr unklar. Die BAK zieht diesem ein Konzept mit Dezentralisierung auf allen Ebenen vor. Das bedeutet, dass Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne auch zwischen den Verantwortlichen des Globalbudgets und jenen des Ressorts vereinbart werden.

Diese neue Steuerungsarchitektur ist mit einer Verschiebung des Machtgefälles zwischen der Exekutive und der Legislative verbunden. Nach dem vorliegenden Entwurf beschränken sich in Hinkunft die gesetzlichen Bindungswirkungen auf Rubriken, Untergliederungen und Globalbudgets, während die Auszahlungen in den Detailbudgets 1. und 2. Ebene nur mehr verwaltungsinternen Bindungswirkungen unterliegen. Das stärkt die Rolle der Regierung gegenüber dem Parlament. Auf diese asymmetrischen Implikationen wird im Übrigen auch in der Public Management-Literatur hingewiesen.³ Eine solche Verschiebung der „checks and balances“ wird aus der Sicht der BAK entschieden abgelehnt. Das Entstehen dieser Asymmetrie muss daher jedenfalls kompensiert werden, indem die Rechte des Parlaments ebenso wie die Berichtspflichten an dieses und die Öffentlichkeit im Sinne von „Good Governance“ gestärkt werden. In beiderlei Hinsicht weist der Entwurf jedoch fundamentale Schwächen auf. Im Detail geht es dabei um eine im Entwurf vorgesehene Wirkungscontrolling-Stelle. In Bezug auf diese werden wesentliche Punkte nicht hinreichend beschrieben. Zum einen wird offen gelassen, wo diese

³ Siehe etwa den Beitrag von Posner, P./Park, C.K.: Role of the Legislature in the Budget Process - Recent Trends and Innovations, in: OECD Journal on Budgeting Vol 7-No 3/2007, 77-102.

Stelle angesiedelt werden soll, zum anderen sollen Berichtswesen und -pflichten an die Wirkungscontrolling-Stelle einer Verordnung vorbehalten bleiben. Auch die Aufgaben der Wirkungscontrolling-Stelle werden zu eng gesehen. Eine Stärkung der Rechte des Parlaments - im Konkreten des Budgetausschusses und des Gleichstellungsausschusses - ist im Entwurf nur indirekt durch erhöhte Transparenz vorgesehen. Diese ist aber auf Basis des vorliegenden Entwurfs wie auch im Lichte internationaler Erfahrungen als keineswegs gesichert anzusehen. Eine Haushaltsrechtsreform, die wesentliche Punkte von Kernstücken des Entwurfs offen lässt, kann nicht abschließend eingeschätzt und daher nicht befürwortet werden.

Hinsichtlich des Wirkungscontrolling, seiner institutionellen Verankerung und der Stärkung der Rolle des Parlaments fordert die BAK das nachfolgende (institutionelle) Design: Das Wirkungscontrolling umfasst zwei Aspekte, einen methodisch-prozesshaften und einen inhaltlichen. Das methodisch-prozesshafte Wirkungscontrolling wird im Bundeskanzleramt angesiedelt. Die dort einzurichtende Stelle ist schwerpunktmäßig mit der Qualitätssicherung und der Weiterentwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung befasst. Die methodische Wirkungscontrolling-Stelle

- legt den Fokus auf Wirkungen und Leistungen (gleichsam als Gegengewicht zur Budgetsicht des BMF);
- definiert den Prozessablauf im Wirkungscontrolling;
- gibt Unterstützung bei der Definition von Wirkungszielen, Maßnahmen und Kennzahlen und achtet darauf, dass es nicht zu einem „Wildwuchs“ an Indikatoren kommt;
- gibt methodische Standards vor;
- erstellt ein Schulungskonzept im Zusammenhang mit der Umsetzung der Ergebnisorientierung, die einen Kulturwandel in der öffentlichen Verwaltung und in der Politik mit sich bringt, der weit über den der ersten Etappe der Haushaltsrechtsreform hinausgeht und
- koordiniert innerhalb der Bundesverwaltung.

Nach Ansicht der BAK ist als Ausgleich für den Verlust an Entscheidungsbefugnissen der Legislative eine Support-Unit - analog dem Congressional Budget Office in den USA - im Parlament anzusiedeln. Sie muss nach ausländischen Vorbildern als unabhängige (!) Forschungsstelle eingerichtet werden und dem Budgetausschuss verantwortlich sein. Das Ziel der Einrichtung einer derartigen Support-Unit besteht darin, die Rolle des Parlaments im Budgetprozess zu stärken und die Exekutive für die Leistungserbringung verantwortlich zu machen. Gleichzeitig muss der Budgetausschuss mit mehr Befugnissen zur Kontrolle und Steuerung der Wirkungsorientierung ausgestattet werden. Das ist deshalb notwendig, weil es im vorliegenden Entwurf niemanden/keine Stelle gibt, der/die die Ressorts zur Formulierung von Zielen sowie zur Erstellung von aussagekräftigen Kennzahlen und Berichten „zwingen“ kann. In diesem Zusammenhang sei auf die negativen Erfahrungen im Hinblick auf die Formulierung strategischer Ziele im Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2009 bis 2013 hingewiesen.

Die Kernfunktionen der Support-Unit liegen einerseits in der Erstellung makroökonomischer Analysen, in Budget- und Steueranalysen sowie in der Analyse von budgetären Maßnahmen der Regierung. Andererseits sollen im Zusammenhang mit der Wirkungsorientierung aber auch Kennzahlen und Indikatoren der Ressorts kritisch beleuchtet und für die ParlamentarierInnen aufbereitet werden. Barry Anderson, der ehemalige Leiter des Congressional Budget Office in den USA, beschreibt den Wert einer solchen Einrichtung wie folgt: „In its most basic terms, an independent research unit can provide information to put the legislature on a more equal footing with the executive branch.“⁴ Allein zur Bewältigung der Kernaufgaben werden nach seinen Schätzungen für kleinere Länder rund 30 Planstellen erforderlich sein.

Im vorliegenden Entwurf ist nicht hinreichend erkennbar, wie das Gender Budgeting umgesetzt und gewährleistet werden wird. Zur Umsetzung und Gewährleistung ist aus Sicht der BAK eine institutionelle Verankerung unverzichtbar. Analog zur Wirkungscontrolling-Stelle schlägt die BAK eine Gleichstellungscontrolling-Stelle mit klaren Verantwortlichkeiten und entsprechender Ressourcenausstattung vor. Nur so kann garantiert werden, dass das Gender Budgeting nicht zum Anhängsel der Wirkungsorientierung wird.

Aufwertung der Rolle des Rechnungshofs

Die zweite Etappe der Haushaltsrechtsreform würde in der vorliegenden Form nach Ansicht der BAK auch eine Reform der Rolle des Rechnungshofs erforderlich machen. Dem Rechnungshof würde die Rolle des Wirtschaftsprüfers zukommen, während der Rechnungsabschluss in Zukunft vom Bundesministerium für Finanzen erstellt werden sollte. Der Rechnungshof hätte also insbesondere

- die ordentliche Buchführung des Bundes,
- Systemprüfungen des internen Controlling,
- die (Eröffnungs-)Bilanz,
- die Finanzierungsrechnung und
- die Ergebnisrechnung

zu prüfen bzw zu erstellen und zu bestätigen.

Im Kontext der Wirkungs- und Ergebnisorientierung muss dem Rechnungshof eine zentrale Rolle als Evaluator zukommen, die im Gesetz umfassender geregelt werden sollte. Der Rechnungshof müsste sich dabei externer Expertise bedienen können.

Beides zusammen bedeutet, dass der Rechnungshof eine Art Mischfunktion zwischen Wirtschaftsprüfer und Aufsichtsrat einnimmt und dass sich die Arbeit des Rechnungshofs zum Teil grundlegend ändern bzw dass er zusätzliche/neue Aufgaben wahrzunehmen hätte. Daraus folgt aber auch, dass der Rechnungshof mit zusätzlichen Ressourcen für Personal und IT ausgestattet werden müsste und dass sich die Qualifikationsanforderungen an die Bediensteten ändern und damit die Schulungsintensitäten steigen würden.

⁴ Anderson, B.: The Changing Role of Parliament in the Budget Process, in: OECD Journal on Budgeting, Volume 2009/1, 37-47 (Zitat auf Seite 40).

Im vorliegenden Gesetz wird keine Vorsorge dafür getroffen, die Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen, die Kosten- und Leistungsrechnung und die Wirkungsorientierung inkl des Gender Budgeting einige Jahre nach der Einführung einer externen unabhängigen Evaluierung zu unterziehen. Entsprechende Vereinbarungen wurden etwa in Australien im Zusammenhang mit dem „Accrual Budgeting“ getroffen. Diese Evaluierung soll die Kosten-Nutzen-Relation des neuen Haushaltsrechts darstellen und Verbesserungsvorschläge beinhalten. Die BAK schlägt vor, diese Verpflichtung zur Evaluierung gesetzlich zu verankern. Gerechtfertigt ist dies einerseits aufgrund der nicht nur positiven Erfahrungen mit Haushaltsrechtsreformen in anderen Ländern. Andererseits würde damit sicher gestellt, dass die Implementierung des BHG 2013 als Prozess gesehen wird.

Zusammenfassend: In Bezug auf die Umsetzung der Wirkungs- und Ergebnisorientierung zeigen sich im vorliegenden Entwurf fundamentale Schwächen. Die Steuerungsarchitektur ist einerseits sehr zentralistisch angelegt und führt andererseits zur Einschränkung der parlamentarischen Entscheidungsbefugnisse, so dass es zu einer Verschiebung der „checks and balances“ zugunsten der Exekutive kommt. Darüber hinaus sind wesentliche Elemente der Wirkungsorientierung nicht hinreichend konkretisiert, insbesondere in institutioneller Hinsicht (von der Wirkungscontrolling-Stelle bis hin zur neuen Rolle des Rechnungshofs). Eine Modernisierung des Haushaltsrechts muss nach Ansicht der BAK auch von einer Modernisierung der Institutionen begleitet sein. Zu viele Details der Umsetzung erfolgen zudem über Verordnungen, wodurch die Rolle des Gesetzgebers zusätzlich geschwächt wird. Die BAK lehnt daher die im Entwurf vorgesehene Umsetzung der Wirkungsorientierung ab und fordert eine verbesserte Umsetzung im Sinne des oben dargestellten institutionellen Designs, das vor allem auf eine Stärkung des Parlaments zielt.

Zur Veranlagung von Kassamitteln

Der Rechnungshof hat in seinem Bericht (Reihe Bund 2009/8) ua das Liquiditätsmanagement des Bundes untersucht und festgestellt, dass dem Bund Verluste aus risikoreichen Veranlagungen im Jahr 2007 in der Höhe von 380 Mio Euro drohen. Angesichts der enormen, an die Grenzen des Bundeshaushaltsgesetzes stoßenden Ausweitungen der so genannten Kassenstärker und erheblicher Mängel im Risikomanagement der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur in Bezug auf die Veranlagung der Kassamittel, auf die der Rechnungshof ebenfalls hingewiesen hat, ist aus der Sicht der BAK eine klare Regelung in Bezug auf das Ausmaß der Kassenstärker und deren Veranlagung dringend geboten. Im vorliegenden Entwurf werden die die Kassenstärker und die die Liquiditätsvorsorge regelnden Bestimmungen unverändert aus dem geltenden Bundeshaushaltsgesetz übernommen. Entsprechende Vorschläge werden im besonderen Teil in den §§ 34, 50 und 79 des vorliegenden Entwurfs gemacht. Die BAK fordert, dass diese Vorschläge noch in diesem Herbst im Parlament beschlossen und in die Entwurf für das BHG 2013 aufgenommen werden. Risikoreiche Veranlagungen müssen - allen voran kreditfinanzierte - rasch abgestellt werden.

Besonderer Teil:**Zu § 2**

In Abs 1 wird im Zusammenhang mit den Zielen der Haushaltsführung auf den in Art 51 Abs 8 B-VG verankerten Grundsatz der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes hingewiesen. In den Erläuternden Bemerkungen wird nicht klargestellt, was darunter zu verstehen ist. Im Allgemeinen ist darunter Folgendes gemeint:

- ausreichende Transparenz in Bewertung, Gliederung und Offenlegung,
- klare, richtige und vollständige Informationen,
- Behandlung der Geschäftsfälle bevorzugt nach wirtschaftlichen Gegebenheiten,
- möglichst genauer Ergebnisausweis durch klare Periodenabgrenzung,
- Ermöglichung eines zuverlässigen Urteils über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage für Dritte, die Einblick in die Jahresrechnung nehmen.

Da auch in den Erläuternden Bemerkungen zu Art 51 Abs 8 B-VG keine Aussagen dazu getroffen werden, wird vorgeschlagen, diese Klarstellung in die Erläuternden Bemerkungen aufzunehmen.

In Abs 2 wird im ersten Satz die Einfügung des Wortes „insbesondere“ vorgeschlagen, um den Text an das B-VG und an den Abs 1 des vorliegenden Entwurfs anzugleichen:

§ 2 Abs 2: Der Wirkungsorientierung ist **insbesondere** unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern ... Rechnung zu tragen. Vom Grundsatz der Wirkungsorientierung ... mit Hilfe des Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplans.

In Abs 3 wird die in Art 13 Abs 2 B-VG verankerte Staatszielbestimmung zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht präzisiert. Dabei wird auf gängige Ziele „des magischen Vielecks“ hingewiesen, darunter Wirtschaftswachstum, Preisstabilität, Vollbeschäftigung und Umweltschutz. Nicht explizit verwiesen wird auf die Verteilungsgerechtigkeit. Stattdessen ist von sozialem Fortschritt die Rede. Da aber sozialer Fortschritt nicht mit Verteilungsgerechtigkeit gleichgesetzt werden kann, wird vorgeschlagen, den Abs 3 um das Ziel der Verteilungsgerechtigkeit zu ergänzen.

Zu § 4

§ 4 hat keinen Abs 2, daher ist der letzte Satz in den Erläuternden Bemerkungen, der auf einen Abs 2 Bezug nimmt, redundant.

Zu §§ 7 und 8

Gemäß diesen Bestimmungen sollen haushaltsführende Dienststellen eingerichtet und deren Aufgaben geregelt werden. Flankierend soll durch eine Novelle des GehaltsG - DienstrechtsverfahrensG (DVG) - VBGEs ein Gleichklang von Dienstbehörde und haushaltsführender Dienststelle herbeigeführt werden. Das wird aber weitgehende Auswirkungen auf die Dienstbehörden-Zuständigkeit für Bundesbeamte haben. Der BMF kann nämlich, den beiden Entwürfen folgend, zukünftig bestimmen, wer Dienstbehörde ist und somit auch Einfluss auf die gewerkschaftliche Organisationsstruktur nehmen. Insbesondere für Bundesbeamte, die ausgegliederten Gesellschaften zugewiesen sind (va Post AG, Telekom AG, Universitäten, Bundesmuseen...), könnte dies zu Zuständigkeitskonzentrationen führen, die in weiterer Folge zB Dienststellen und Dienststellen-Ausschüsse

(oder Personalämter von Post u Telekom) in den Bundesländern bzw in untergeordneten Organisationseinheiten und damit verbunden gewerkschaftliche Vertretungskörper in Frage stellen.

§ 7 Abs 1 Z 2 verweist auf § 23 Abs 6. Dieser Verweis führt ins Leere, da § 23 keinen Abs 6 beinhaltet.

Zu § 12

Bereits im Rahmen der Stellungnahme zur 1. Etappe der Haushaltsrechtsreform wurden die Bestimmungen des § 12 Abs 5 zum Bundesfinanzrahmengesetz aus makroökonomischer Sicht als zu wenig flexibel angesehen. Die BAK fordert daher erneut, dass neben den konjunkturabhängigen auch investive Ausgaben aus den Ausgabenobergrenzen des Finanzrahmens herausgenommen werden sollen.

Aus den Bestimmungen in § 12 geht nicht hervor, welcher Rechnung das Bundesfinanzrahmengesetz folgen soll. Eine Klarstellung wäre erforderlich.

Zu § 14

Zur Umsetzung des Art 13 Abs 3 B-VG (Gender Budgeting) sollte der Strategiebericht einen Überblick über die Lage der Gleichstellung und die gleichstellungspolitischen Zielsetzungen sowie die daraus folgende Strategie im Überblick enthalten. Damit wird der gesamthafte Rahmen und strategische Überblick für die bessere Einschätzung der Angaben zur Wirkungsorientierung in Bezug auf die Gleichstellung auf Ebene der einzelnen Rubriken und Untergliederungen gegeben. In § 14 Abs 2 wird daher für Z 1 und 2 folgender Ergänzung vorgeschlagen:

- § 14 Abs 2: 1. einen Überblick über die wirtschaftliche Lage, **die Gleichstellung von Frauen und Männern** und deren voraussichtliche Entwicklung;
2. die budget- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen, **die gleichstellungspolitischen Zielsetzungen** sowie die daraus folgende budgetpolitische Strategie.

Weiters wird analog zu § 2 Abs 2 vorgeschlagen, im § 14 Abs 2 Z 5 lit a die Wortfolge „insbesondere auch“ einzufügen und sicherzustellen, dass eine Bezugnahme auf etwaige gleichstellungspolitische Programme, wie etwa dem laut Regierungsprogramm vorgesehenen „Nationalen Aktionsplan zur Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt“ erfolgt. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Gender Budgeting-Prozesse nicht abgekoppelt von anderen Prozessen erfolgen. Die Abstimmung ist insbesondere hinsichtlich der Offenheit der Zielvorgaben unerlässlich. Analoge Ergänzungen sind auch für den Budgetbericht (§ 42 Abs 3) und die Teilhefte (§ 43 Abs 1 Z 5) erforderlich:

- § 14 Abs 2 Z 5 lit a: 5. die Erläuterungen zu den einzelnen Rubriken und Untergliederungen unter Darlegung der innerhalb der jeweiligen Obergrenzen
- a) umzusetzenden Ziele, Strategien und Wirkungen **insbesondere auch** unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern; **dabei wird auf etwaige laufende gleichstellungspolitische Programme Bezug genommen.**

Zu § 15

In Abs 2 wurde eine neue Bestimmung aufgenommen, die langfristige Budgetprognosen von mindestens 30 Finanzjahren vorsieht. Diese neue Bestimmung wird von der BAK skeptisch gesehen, weil das die Illusion der Planbarkeit erzeugt. Derart langfristige Prognosen reagieren zudem bereits auf geringfügige Veränderungen in den Parametern sehr empfindlich, wodurch leichter Bedrohungsszenarien abgeleitet werden können. Der Vergleich zu langfristigen Prognosen in den Pensionssystemen liegt nahe. Sie wurden in den letzten Jahren politisch und medial missbraucht, um die langfristige Unfinanzierbarkeit der öffentlichen Pensionssysteme zu suggerieren. Solche Gefahren können durch Sensitivitätsanalysen unter transparenter Darstellung der zugrunde gelegten Annahmen verringert werden, müssten aber im Gesetz normiert werden. Die Ausführungen in den Erläuternden Bemerkungen greifen zu kurz. Zusätzlich weist die BAK darauf hin, dass für bestimmte Budgetbereiche auf internationaler Ebene (OECD, EU) ohnehin vergleichende Prognosen erarbeitet werden (zB Pensionen). Eine Duplizität ist vor dem Hintergrund knapper personeller Ressourcen nur schwer zu rechtfertigen.

Zu § 17

Um sicherzustellen, dass auch die Auswirkungen in Bezug auf die Gleichstellung von Frauen und Männern abgeschätzt werden, schlägt die BAK folgende Änderung des Abs 1 des gegenständlichen Entwurfs vor:

§ 17 (1): Jedem Entwurf für ein Bundesgesetz ... ist von der Bundesministerin oder von dem Bundesminister, in deren Wirkungsbereich oder in dessen Wirkungsbereich der Entwurf ausgearbeitet oder das Vorhaben geplant wurde, eine der Verordnung gemäß Abs 3 entsprechende wirkungsorientierte Abschätzung der wesentlichen Auswirkungen, **insbesondere auch Auswirkungen auf das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern**, anzuschließen.

Die Abschätzung von Auswirkungen von Maßnahmen mit budgetären Auswirkungen ist ein zentrales Element der Wirkungsorientierung. Für die wirkungsorientierte Abschätzung ist nach den Bestimmungen des Abs 2 ein zweistufiges Verfahren vorgesehen: Im ersten Schritt werden die finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt ermittelt, und danach erfolgt die Bewertung der Wirkungsdimensionen sowie die Überprüfung der Wesentlichkeit. Erst im zweiten Schritt werden die wesentlichen Auswirkungen vertieft. Diese Vorgangsweise wird in den Erläuternden Bemerkungen damit gerechtfertigt, dass dadurch eine pragmatische, ressourcenschonende Herangehensweise und ein schlanker Prozess garantiert seien. Der vorliegende Entwurf lässt jedoch völlig offen, was unter „wesentlich“ zu verstehen ist. Die Erläuternden Bemerkungen sprechen zwar von Schwellenwerten, überlassen die Festlegung derselben und die Grundsätze für die wirkungsorientierte Abschätzung jedoch gemäß Abs 3 einer Verordnung, der Grundsatzcharakter attestiert wird. Aus der Sicht der BAK ist die in Abs 3 verankerte Verordnungsermächtigung zur wirkungsorientierten Abschätzung extrem unbefriedigend, weil dadurch Kernbereiche der Wirkungsorientierung nicht gesetzlich, sondern erst im Verordnungswege präziser geregelt werden.

In Abs 3 Z 4 wird im Zusammenhang mit der Verordnungsermächtigung ein Anhörungsrecht der zuständigen BundesministerInnen normiert. Da in der Verordnung ua die „We-

sentlichkeit“ und die Auswirkungen auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern näher geregelt werden sollen, reicht nach Ansicht der BAK ein Anhörungsrecht der zuständigen BundesministerInnen nicht aus. Es wird daher vorgeschlagen, dass anstelle der Anhörung das Einvernehmen mit den zuständigen BundesministerInnen hergestellt werden muss. Bei Z 1, 4 und 5 ist darüber hinaus jedenfalls das Einvernehmen mit dem Bundeskanzleramt herzustellen. Das deshalb, weil - wie in den grundsätzlichen Anmerkungen ausgeführt - die Wirkungscontrolling-Stelle mit ihrem methodisch prozesshaften Teil beim Bundeskanzleramt angesiedelt werden soll.

Um Mindeststandards in Bezug auf die Ergebnisse sicherzustellen, wird vorgeschlagen, den Abs 3 um eine Z 6 zu ergänzen, die gewährleisten soll, dass in der Verordnung Qualitätsstandards festgelegt werden. Der Hinweis auf gute Qualitätsstandards in den Erläuternden Bemerkungen greift zu kurz.

Gemäß den Erläuternden Bemerkungen soll die wirkungsorientierte Abschätzung durch MitarbeiterInnen erfolgen. Wenn die wirkungsorientierte Abschätzung ein Erfolg werden soll, dann setzt das entsprechend ausgebildete MitarbeiterInnen voraus. Damit wird erneut klar, dass der Schulungsbedarf größer sein dürfte als vom BMF angenommen. Dieses geht nämlich bei der wirkungsorientierten Abschätzung in den Erläuternden Bemerkungen von einer sehr mechanistischen Sichtweise aus. Dort heißt es, dass die einzelnen Instrumente möglichst einfach wie in einem Werkzeugkasten bedienbar sein sollen.

Die BAK regt an, bei Gesetzesvorhaben die finanziellen Auswirkungen auch für die Sozialversicherungsträger zu ermitteln und darzustellen. Es wird vorgeschlagen, den Abs 4 in diesem Sinne zu ergänzen.

In Abs 6 wird im Zusammenhang mit den Verwaltungskosten für Unternehmen auf die Anwendung des Standardkosten-Modells hingewiesen. Ein Modell, das nur die Kosten berücksichtigt und nicht auch die Frage der Nutzen mit einbezieht, wird von der BAK als zu einseitig abgelehnt. Es kann nicht sein, dass allein der Kostenaspekt über die Anwendungen von Informationsverpflichtungen entscheidet.

Zu § 18

Im Rahmen des Wirkungscontrollings sollen gemäß § 68 Abs 2 auch Angaben über die interne Evaluierung gemacht werden. Diese wird im § 18 geregelt. Demnach sollen interne Evaluierungen in angemessenen Zeitabständen vorgenommen werden. Weder im § 18 noch in den Erläuternden Bemerkungen wird klargestellt, welche Zeitspanne als angemessen zu betrachten ist. Ebenso bleibt offen, ob diese punktuell oder flächendeckend erfolgen sollen. Einmal mehr soll die nähere Regelung im Verordnungsweg erfolgen. Es gilt sicherzustellen, dass auch eine Evaluierung der Ziele selbst vorgenommen wird.

Unklar ist ferner, wer die internen Evaluierungen machen soll. Wenn diese durch die Bediensteten erfolgen sollen, stellt sich die Frage, ob diese die dafür erforderlichen Qualifikationen mit sich bringen. Da Evaluierungen methodisch anspruchsvoll und zugleich sehr komplex sein können - etwa wegen unterschiedlicher Wirkungskanäle -, ergibt sich daraus neben einem erhöhten Schulungsaufwand wohl auch das Erfordernis nach zu-

sätzlicher personeller Ressourcenausstattung. Evaluierung ist mehr als ein simpler Zahlenvergleich ex ante und ex post.

Adressat der Ergebnisse ist nach Ansicht der BAK neben der Wirkungs- und Gleichstellungscontrolling-Stelle auch das Parlament, insbesondere der Budgetausschuss.

Zu §§ 19 bis 22

Im Zusammenhang mit dem Ergebnis- und Finanzierungshaushalt regt die BAK folgende Verbesserungsvorschläge an, die das Parlament benötigt, um sein Budgetrecht auch künftig sinnvoll wahrnehmen zu können bzw die es einer breiten Öffentlichkeit erleichtert, die Budgetpolitik des Bundes nachzuvollziehen:

- eine allgemeine Erläuterung der unterschiedlichen Veranschlagung im Finanzierungs- und Ergebnishaushalt, insbesondere eine Erläuterung der Differenz zwischen dem Saldo des Finanzierungshaushaltes und des Ergebnishaushaltes, um so den Umgang der Budgetverantwortlichen und der Öffentlichkeit mit dem im Bund bisher unbekanntem „Accrual Budgeting“ und „Accrual Accounting“ und Ergebnisgrößen zu erleichtern;
- die Darstellung einer genauen Überleitung aus der Finanzierungs- und Ergebnisrechnung zum Maastricht-Defizit;
- einen Investitionsplan als Anlage zum Finanzierungshaushalt, der umfassende Informationen über Zugänge und Abgänge der Investitionen (Sachanlagen, Darlehensgewährungen, Umschuldungen bei Haftungen uä) beschreibt;
- eine Übersicht für den Gesamthaushalt über die voraussichtlichen Bestände (Forderungen, Verbindlichkeiten, Rücklagen, Rückstellungen uä) zu Beginn des Planjahres, aus denen die (geplanten und tatsächlichen) Bestandsänderungen abgeleitet werden.

Zu § 21

§ 21 Abs 3 sagt: „Der Geldfluss aus der Finanzierungstätigkeit (§ 33 Abs 7) umfasst die Ein- und Auszahlungen aus der Finanzierungstätigkeit des Bundes.“ Die Finanzierung des Nettofinanzierungsbedarfs erfolgt nach geltendem Haushaltsrecht im Ausgleichshaushalt. Im Abs 3 wird auf den § 33 Abs 7 (= Geldfluss aus der Finanzierungstätigkeit) verwiesen, der den Ausgleichshaushalt ersetzt. Aus Gründen der Transparenz ist es unverständlich, warum diese Finanzierung nicht wie bisher über einen Extrahaushalt erfolgt. Dies vor dem Hintergrund, dass im Gegensatz zu Abs 3 in Abs 2 Z 2 für die Investitionstätigkeit ein eigener Haushalt geschaffen wird. Mindestanforderung aus der Sicht der BAK ist eine übersichtliche Darstellung, wie der Finanzierungsbedarf, der bislang im Ausgleichshaushalt dargestellt wurde, finanziert wird.

Zu § 23

In § 23 Abs 1 werden die Inhalte des Bundesfinanzgesetzes normiert und dessen Bestandteile taxativ aufgezählt. Die Angaben zur Wirkungsorientierung (Abs 1 Z 2 lit c) haben keine gesetzliche, sondern nur verwaltungsinterne Bindungswirkung. Damit sollen den Erläuternden Bemerkungen zufolge Spannungsverhältnisse dieser Angaben zu materiell-rechtlichen Bestimmungen vermieden werden. Die Einhaltung der Angaben zur Wirkungsorientierung unterliegt also nur der politischen Bewertung durch den National-

rat, die Öffentlichkeit und den Rechnungshof. Eine Folge dieser Regelung besteht nach Ansicht der BAK darin, dass dadurch die Anreize für Ressorts die Wirkungsorientierung ernst zu nehmen, geringer werden. Die Gefahr des „Schönredens“ durch wenig aussagekräftige Indikatoren und Kennzahlen ist hoch.

Zu § 27

Gemäß § 27 Abs 1 unterliegen nur die Auszahlungen (Aufwendungen) der Rubriken (fix und variabel) und der Globalbudgets der gesetzlichen Bindungswirkung. Detailbudgets 1. und 2. Ebene unterliegen hingegen gemäß Abs 2 nur verwaltungsinternen Bindungswirkungen. Das erhöht die Flexibilität der Ressorts, also der Exekutive, und schränkt die Befugnisse der Legislative gegenüber dem Status Quo ein. Diese Verschiebung der „checks and balances“ zulasten der Legislative wird von der BAK aus demokratiepolitischen Überlegungen entschieden abgelehnt. In den grundsätzlichen Anmerkungen zum gegenständlichen Entwurf werden Vorschläge gemacht, die aus der Sicht der BAK geeignet sind, die „checks and balances“ wiederherzustellen und fundamentale Schwächen des Entwurfs in Bezug auf das Wirkungscontrolling und dessen institutionelles Design und das Berichtswesen auszugleichen.

Zu § 30

Hinsichtlich der Gliederung der Mittelverwendungsgruppen im Ergebnisvoranschlag (Abs 1 und 2) sollte eine Vertiefung der Ertrags- und Aufwandsgruppen vorgenommen werden. Es wäre sinnvoll, die in den Erläuternden Bemerkungen auf Seite 29 gemachte Aufzählung von Erträgen als Mindestgliederung vorzusehen. Auch bei den Aufwendungen sollte die in den Erläuternden Bemerkungen auf den Seiten 30 und 31 durchgeführte Aufzählung als Mindestgliederungsvorschrift vorgesehen werden. Darüber hinaus sollen einmalige und außerordentliche Aufwendungen und Erträge jedenfalls explizit dargestellt werden, zB Erträge aus Verkäufen von Vermögen.

Zu § 32

Aus den Veranschlagungsregeln im Voranschlag geht nicht klar hervor, nach welchen Kriterien die Abfertigungsrückstellungen zu bilden sind (Barwertberechnung, Abzinsungsfaktoren, versicherungsmathematische Faktoren).

Zu § 34

Im § 34 sind Ausnahmen von der Veranschlagung im Finanzierungsvoranschlag normiert. Eine Ausnahme von der Veranschlagungspflicht betrifft gemäß § 34 Abs 2 Z 19 die so genannten Kassenstärker, die bis zum Zeitpunkt der Rückzahlung veranlagt werden. Diese Ausnahme von der Veranschlagung wurde mit dem Budgetbegleitgesetz 2003 (BGBl I Nr 71/203 betreffend § 16 Abs 2 Z 16 BHG) eingeführt. Der Einsatz dieser Kassenstärker geht nach Ansicht der BAK über den haushaltsrechtlichen Begriff des Kassenstärkers gemäß § 50 Abs 1 des gegenständlichen Entwurfs (bzw § 40 Abs 1 BHG in der geltenden Fassung) zur Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit des Bundes hinaus. Dadurch wurden die zu Veranlagungszwecken aufgenommenen Kassenstärker wegen der fehlenden Veranschlagung der Kontrolle durch den Nationalrat entzogen. Der Rechnungshof hat in seiner damaligen Stellungnahme diese BHG-Novelle dahingehend kriti-

siert, dass diese Ausnahmen bereits den Umfang eines Sonderrechts innerhalb des BHG erreicht haben und die Frage aufgeworfen, ob diese Novelle mit dem aus dem B-VG ableitbaren Budgetgrundsatz der Vollständigkeit der Veranschlagung noch vereinbart werden kann.

Im Zusammenhang mit den vom Rechnungshof aufgezeigten, drohenden Verlusten aus der Veranlagung von Kassamitteln (Reihe Bund 2009/8) fordert die BAK, den § 16 Abs 2 Z 16 BHG in der geltenden Fassung ersatzlos zu streichen und diese Streichung auch im § 34 Abs 2 Z 19 des vorliegenden Entwurfs durchzuführen. Die BAK spricht sich in diesem Zusammenhang für eine parlamentarische Behandlung der geltenden BHG-Bestimmung noch im Herbst dieses Jahres aus.

Zu § 39

Bereits in den grundsätzlichen Anmerkungen wurde kritisiert, dass ein Entwurf zur Begutachtung versendet wird, ohne dass Klarheit über Kernfragen der Wirkungsorientierung besteht. In Abs 3 wird offen gelassen, wo die Wirkungscontrolling-Stelle, der im Rahmen der wirkungsorientierten Haushaltsführung eine qualitätssichernde Funktion zukommt, angesiedelt werden soll. Im vorliegenden Entwurf wird ferner nicht präzisiert, welche Art von Vorgaben die Wirkungscontrolling-Stelle den haushaltsleitenden Organen zu machen hat. Eine Klarstellung in den Erläuternden Bemerkungen wäre aus Sicht der BAK notwendig. Es wird vorgeschlagen, den Entwurf in diesem Sinne zu ergänzen.

Hinsichtlich der institutionellen Verankerung der Wirkungscontrolling-Stelle (methodisch-prozesshafter Teil im Bundeskanzleramt, inhaltlicher Teil durch eine neu zu schaffende Support-Unit im Parlament) wird hier auf die Vorschläge der BAK bei den grundsätzlichen Anmerkungen verwiesen.

Zu § 41

Eine zentrale Schwäche der neuen Steuerungsarchitektur, nach der die Untergliederungen in Global- und Detailbudgets heruntergebrochen werden, besteht nach Ansicht der BAK darin, dass die Ergebnissteuerung sehr zentralistisch angelegt ist. So genannte Wirkungsziele sind nach Abs 1 nur auf Ebene der haushaltsleitenden Organe - also für die Untergliederungen - vorgesehen. Die Verantwortung auf der Ebene der Globalbudgets ist hingegen sehr schwach ausgeprägt. Auf dieser Ebene sind keine Wirkungsziele sondern nur Maßnahmen vorgesehen. Das hat zur Folge, dass die Umsetzungsverantwortung bei den haushaltsführenden Dienststellen, also auf der untersten Ebene, angesiedelt ist. Nur dort gibt es Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne. Damit wird in der neuen Steuerungsarchitektur die Stellung, Rolle und Funktion der Verantwortlichen für die jeweiligen Globalbudgets sehr unklar. Die BAK zieht diesem ein Konzept mit Dezentralisierung auf allen Ebenen vor. Das würde bedeuten, dass Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne auch zwischen den Verantwortlichen des Globalbudgets und jenen des Ressorts vereinbart werden. Abs 1 wäre daher in dem Sinne zu ändern, dass Wirkungsziele auch auf Ebene der Globalbudgets zu formulieren sind.

Die Angaben zur Wirkungsorientierung können gemäß den Bestimmungen im B-VG sowohl indikativ als auch normativ sein. In Abs 1 wird festgelegt, dass die Angaben zur Wirkungsorientierung lediglich indikativen Charakter haben. Damit wird nach Ansicht der

BAK ein Anreiz zu einem oberflächlichen Umgang mit den Angaben zur Wirkungsorientierung geschaffen.

In Absatz 1 wird im Zusammenhang mit dem Gender Budgeting vorgeschlagen, jene Formulierung zu übernehmen, die dem Wortlaut des B-VG entspricht:

§ 41 Abs 1: Die Angaben zur Wirkungsorientierung **insbesondere** unter Berücksichtigung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern sind vom jeweils zuständigen haushaltsleitenden Organ im Zusammenwirken mit der jeweils zuständigen haushaltsführenden Dienststelle zu erstellen. Die Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlagsentwurf haben **insbesondere** unter Berücksichtigung der Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern insbesondere Wirkungsziele für die Untergliederungen und Maßnahmen für die

Abs 2 überlässt die Festlegung der näheren Bestimmungen zu den Angaben der Wirkungsorientierung einer Verordnung. Weder aus den Z 1 und 2 noch aus den Erläuternden Bemerkungen ist erkennbar, wie gewährleistet werden soll, dass es zu keinem „Wildwuchs“ von Kennzahlen und Indikatoren kommt. Um diesen zu vermeiden, greift nach Ansicht der BAK das im vorliegenden Entwurf normierte Anhörungsrecht des Rechnungshofs und der Wirkungscontrolling-Stelle vor Erlassung der Verordnung zu kurz. Es wird daher vorgeschlagen, den Abs 2 dahingehend zu ändern, dass vor Erlassung der Verordnung das Einvernehmen mit der Wirkungs- und Gleichstellungscontrolling-Stelle herzustellen ist.

In Absatz 2 wird im Zusammenhang mit dem Gender Budgeting vorgeschlagen, jene Formulierung zu übernehmen, die dem Wortlaut des B-VG entspricht:

§ 41 Abs 2: (2) Die Bundesministerin für Finanzen oder der Bundesminister für Finanzen hat die näheren Bestimmungen zu den Angaben zur Wirkungsorientierung **insbesondere auch unter Berücksichtigung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern** durch Verordnung zu erlassen. Vor Erlassung der Verordnung sind der Rechnungshof und [die Wirkungscontrolling-Stelle] anzuhören. In der Verordnung sind insbesondere zu regeln:

1. die Vorgaben für die Darstellung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlagsentwurf und in den Teilheften (§ 43) in qualitativer und quantitativer Hinsicht je Gliederungsebene des Bundesvoranschlags **insbesondere** unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern.

Abs 3 ist aus der Sicht der BAK zu begrüßen. In diesem Zusammenhang stellt sich aber die Frage, ob die personellen Ressourcen des Rechnungshofs ausreichen, um diese Bestimmung mit Leben zu befüllen.

Die in Abs 4 formulierte Absicht, dass der Rechnungshof dem Nationalrat über positive Beispiele berichtet, ist gut gemeint und mag in der Einführungsphase der Wirkungssteuerung seine Berechtigung haben (Lerneffekt), allerdings wäre es aus der Sicht der BAK adäquater, wenn der Rechnungshof über seine Wahrnehmung und Einschätzung der Wirkungsorientierung der Haushaltsführung berichten würde. Das wird positive und negative Beispiele beinhalten. Der Rechnungshof hat als Kontrollorgan des Parlaments auch und vor allem die Aufgabe, den Finger auf „wunde“ Punkte zu legen. Es wird daher folgende Änderung des gegenständlichen Entwurfs vorgeschlagen.

§ 41 Abs 4: Der Rechnungshof berichtet bis zum Ablauf des dem Berichtsjahr folgenden Finanzjahres dem Nationalrat und der Bundesregierung über **seine Einschätzung** der Wirkungsorientierung der Haushaltsführung.

Zu § 42

Der Budgetbericht sollte nach Ansicht der BAK um Informationen zum Gender Budgeting sowie eine Überleitung zum Maastricht-Defizit angereichert werden. Es wird daher vorgeschlagen, den Abs 3 des vorliegenden Entwurfs wie folgt zu ergänzen:

§ 42 (3): (3) Der Budgetbericht hat insbesondere zu enthalten:

1. einen Überblick über die wirtschaftliche Lage und ihre voraussichtliche Entwicklung;
2. **einen Überblick über die gleichstellungspolitische Lage und ihre voraussichtliche Entwicklung;**
3. einen Überblick über die budgetpolitischen Ziele und Schwerpunkte; **dabei wird auf etwaige laufende Programme Bezug genommen;**
4. eine zusammenfassende Darstellung der Mittelverwendungs- und Mittelaufbringungsgruppen des Gesamthaushaltes nach sach- und organorientierten sowie ökonomischen Gesichtspunkten und Aufgabenbereichen;
5. eine Gegenüberstellung mit den vergleichbaren Werten des jeweils geltenden Bundesfinanzrahmengesetzes;
6. eine Darstellung des Bundesvoranschlagsentwurfes nach den Grundsätzen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und
7. wichtige budgetpolitische Kennzahlen, insbesondere das öffentliche Defizit und die öffentliche Verschuldung, **einschließlich einer genauen Überleitung des Saldos aus der Finanzierungsrechnung und der Ergebnisrechnung zum Budgetsaldo im Sinne des ESVG 95.**

Die in Abs 4 normierten zusätzlichen Übersichten bedürfen aus der Sicht der BAK einer Ergänzung um die Darstellung der Rücklagen, die in den Globalbudgets zur Verfügung stehen.

Der in Abs 5 normierte Ausgliederungsbericht sollte sich nach Ansicht der BAK nicht auf 100%ige Beteiligungen beschränken, sondern auch für Beteiligungen mit Sperrminorität oder „assozierte Unternehmen“ gemäß Vermögensrechnung gelten. Der Bericht sollte für das zu planende Jahr zumindest eine Schätzung über den Jahresüberschuss sowie die Personal- und Investitionsentwicklung der Gesellschaft oder des Rechtsträgers enthalten.

Zu § 45

Im Sinne einer umfassenden Umsetzung von Art 51 (8) B-VG schlägt die BAK die Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern auch im Ressourcen-, Ziel und Leistungsplan vor:

§ 45 Abs 1: Zur Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltung ist auf Basis der Verwaltungsvorschriften für jede haushaltsführende Dienststelle ein Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan zu erstellen. Der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan hat für den Zeitraum des geltenden Bundesfinanzrahmens folgende Angaben zu enthalten:

1. die finanziellen und personellen Ressourcen,

2. die angestrebten Ziele der haushaltsführenden Dienststelle **insbesondere unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern**,
3. die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen und Leistungen.

Aus den Erläuternden Bemerkungen geht hervor, dass der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan nicht Teil der Budgetdokumente ist. Im Sinne der bestmöglichen Transparenz des Verwaltungshandelns ist es nach Ansicht der BAK erforderlich, die Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne der haushaltsführenden Dienststellen zumindest auf der Webseite des Bundesministeriums für Finanzen zu veröffentlichen. Eine entsprechende Bestimmung wäre im § 45 des vorliegenden Entwurfs zu verankern.

Zu § 47

Gemäß Abs 2 des vorliegenden Entwurfs ist der vorläufige Gebarungserfolg des abgelaufenen Finanzjahres dem Nationalrat bis zum 31. März zu übermitteln. Eine kurze kommentierte Darstellung der wichtigsten Abweichungen wäre aus der Sicht der BAK zur Beurteilung der Budgetpolitik des betreffenden Finanzjahres sowohl für die interessierte Öffentlichkeit als auch für die parlamentarische Arbeit extrem hilfreich. Der „nackte“ vorläufige Gebarungserfolg ist aufgrund der Fülle von Zahlen sehr unübersichtlich, und die Abweichungen sind in den meisten Fällen nicht selbsterklärend. Es wird daher vorgeschlagen, den Abs 2 in diesem Sinne - also um eine komprimierte, jedoch kommentierte Voranschlagsvergleichsrechnung - zu ergänzen.

Zu § 50

Im Zusammenhang mit den vom Rechnungshof aufgezeigten, drohenden Verlusten aus der Veranlagung von Kassamitteln (Reihe Bund 2009/8) schlägt die BAK eine Klarstellung betreffend das in Abs 1 des gegenständlichen Entwurfs (= § 40 Abs 1 BHG in der geltenden Fassung) geregelte Prinzip der Liquiditätsvorsorge des Bundes vor. Die Klarstellung hat nach Ansicht der BAK dahingehend zu erfolgen, dass Kassenstärker nur zur Bereitstellung der zur Erfüllung fälliger Verpflichtungen notwendigen Geldmittel und nicht zum Zweck der Veranlagung zulässig sind. Eine entsprechende Klarstellung hat der Rechnungshof bereits in seinem Tätigkeitsbericht 2001 anlässlich eines Prüfberichts zu den Kassenstärkern gefordert. Die Höhe der Kassenstärker wird jährlich im Bundesfinanzgesetz der Höhe nach limitiert. Gleichzeitig ist ein Limit für die höchstzulässige Liquiditätsreserve des Bundes zu normieren.

In Abs 3, der ebenfalls Bezug auf die Kassenverwaltung des Bundes nimmt, sind nach Ansicht der BAK grundlegende Prinzipien zur Veranlagung von Kassamitteln betreffend das Risiko und seine Diversifizierung aufzunehmen, die im Rahmen einer Verordnung näher geregelt werden sollen.

Die BAK spricht sich in diesem Zusammenhang für eine parlamentarische Behandlung des § 40 BHG in der geltenden Fassung noch im Herbst dieses Jahres sowie für eine Übernahme der Neuregelung in den BHG-Entwurf 2013 aus.

Zu § 55

Die in § 55 des vorliegenden Entwurfs geregelten Vorschriften zur Bildung von Rücklagen sind aus der Sicht der BAK unverständlich und unkorrekt. Unkorrekt deshalb, weil nicht zwischen echten oder freien Rücklagen und unechten oder gebundenen Rücklagen

unterschieden wird. Bei ersteren handelt es sich um positive Ergebnisse, also um echte Ersparnisse, welche in späteren Jahren eine Verwendung zu Mehrausgaben oder zur Verrechnung von Jahresfehlbeträgen ermöglicht. Sie stellen den Kern des so genannten Eigenkapitals dar. Eine unechte oder gebundene Rücklage entsteht dann, wenn im alten Finanzjahr die Bestellung und der Rechnungseingang erfolgen, die Zahlung sich jedoch auf das Folgejahr verschiebt. In diesem Fall ist nach Ansicht der BAK keine Rücklagenbildung notwendig, da eine Verbindlichkeit aus Warenlieferungen und Leistungen eingebucht wird. Diese stellt nach den Regeln des doppelten Haushaltswesens im Folgejahr automatisch eine Auszahlungsverpflichtung dar. Die BAK schlägt daher vor, die Regelung über die Bildung von Rücklagen im beschriebenen Sinn zu ändern.

Zu § 60

Aus den Erläuternden Bemerkungen geht hervor, dass der Abs 4 inhaltlich weitgehend der bisherigen Regelung entspricht. Die BAK kann dieser Ansicht nicht folgen, da die Betragsgrenzen für das Eingehen von Vorbelastungen, für die eine bundesgesetzliche Ermächtigung erforderlich ist, erheblich ausgeweitet wurden. Im geltenden Haushaltsrecht (§ 45 Abs 4 BHG) liegen diese Grenzen in Z 1 bei 10% der in der Untergliederung vorgesehenen Summe der Sachausgaben und in Z 2 bei 5% der in der Untergliederung vorgesehenen Summe der Sachausgaben oder bei 30 Mio Euro. Im vorliegenden Entwurf wird die Grenze in Z 1 auf 10% der in der Untergliederung vorgesehenen Auszahlungsobergrenze ausgeweitet, es entfällt also die Einschränkung auf die Sachausgaben. In Z 2 wird die Grenze mit 30 Mio Euro festgelegt. Die in Z 1 vorgesehene Ausweitung führt dazu, dass die Exekutive nunmehr deutlich höhere Vorbelastungen eingehen kann, ohne die Zustimmung des Parlaments einzuholen. Das wird von der BAK entschieden abgelehnt. Es wird vorgeschlagen, die Grenzen des geltenden Rechts zu übernehmen. Neu ist der Abs 6. Er sieht vor, dass die Festlegung von Betragsgrenzen, bis zu denen das Einvernehmen gemäß Abs 1 nicht herzustellen ist, durch Verordnung erfolgen soll. Das bedeutet, dass gewisse Vorbelastungen auch ohne Einvernehmensherstellung im Einzelfall eingegangen werden können. Begründet wird dies mit Verwaltungsvereinfachung. Da die Erläuternden Bemerkungen keine Hinweise zu den Grenzen machen, wird Abs 6 von der BAK abgelehnt. Es wird die Streichung vorgeschlagen.

Zu §§ 66 bis 68

Die im BHG festgelegte Controllingstruktur ist nach Ansicht der BAK unzureichend. Sowohl das Budget- und Personalcontrolling als auch das Beteiligungs- und Finanzcontrolling sind erst durch Verordnung zu präzisieren. In den Erläuternden Bemerkungen wird eine Abgrenzung zwischen Controlling, interner Revision und dem Rechnungshof durchgeführt. Im Gesetzestext selbst kann dies nicht nachvollzogen werden. Eine interne Revision kann nach § 7 Abs 4 BMG eingerichtet werden.

In privatwirtschaftlichen Unternehmen werden die Berichte von internen Kontrollinstanzen zunehmend an den Aufsichtsrat übermittelt bzw sind diesem gegenüber berichtspflichtig. Diesem Trend privatwirtschaftlicher Usancen folgend sind nach Ansicht der BAK auch die Ergebnisse des Controlling (§§ 66 bis 68) dem Parlament als Kontrollinstanz zu übermitteln und im dafür zuständigen Ausschuss (Budgetausschuss) zu behandeln. Dem

Budgetausschuss käme dadurch analog einem Aufsichtsrat in einem privatwirtschaftlichen Unternehmen die Überwachung des Budgetvollzugs zu.

Nach Ansicht der BAK fehlt in § 67 eine Regelung, die sicherstellt, dass das Gender Budgeting auch auf die Rechtsträger gemäß § 67 Abs 1 ausgedehnt wird. Es wird daher vorgeschlagen, in Anschluss an Abs 2 einen neuen Abs 3 folgenden Inhalts einzufügen:

§ 67 Abs 3: Die Bundesministerin für Finanzen oder Bundesminister für Finanzen hat für die Rechtsträger gem Abs 1 ein Gleichstellungscontrolling durchzuführen und in der Verordnung gem § 67 Abs 1 Z 2 Bestimmungen vorzusehen, die die Durchführung des Gleichstellungscontrollings sicherstellen.

§ 68 des vorliegenden Entwurfs sollte neben dem Wirkungs- auch ein Gleichstellungscontrolling beinhalten, um die Umstellung des Gender Budgeting zu gewährleisten. Die BAK schlägt daher vor, § 68 wie folgt abzuändern:

§ 68 (1) Zur Erreichung des Ziels der Wirkungsorientierung hat jedes haushaltsleitende Organ ein Wirkungs- und Gleichstellungscontrolling einzurichten. Beim Wirkungs- und Gleichstellungscontrolling haben die haushaltsleitenden Organe von *[einer Wirkungs- und Gleichstellungscontrolling-Stelle]* eine Unterstützung und Begleitung zu erhalten.

(2) Die Wirkungs- und Gleichstellungscontrolling-Stelle führt ein regelmäßiges Wirkungs- und Gleichstellungscontrolling durch.... Das Wirkungs- und Gleichstellungscontrolling dient der Qualitätssicherung nach den in § 41 Abs 1 genannten Kriterien.

(3) Die Bundesministerin für Finanzen oder der Bundesminister für Finanzen hat *[im Einvernehmen mit der Wirkungs- und Gleichstellungscontrolling-Stelle]* nähere Regelungen über das Wirkungs- und Gleichstellungscontrolling durch Verordnung zu erlassen. Vor Erlassung der Verordnung ist der Rechnungshof anzuhören und das Einvernehmen mit der Bundesministerin für Frauen herzustellen. Diese Verordnung hat insbesondere zu regeln:

1. die Aufgaben des Wirkungs- und Gleichstellungscontrolling im ...;
2. die Organisation und Durchführung des Wirkungs- und Gleichstellungscontrolling;
3. das Berichtswesen und Berichtspflichten an die Wirkungs- und Gleichstellungscontrolling-Stelle;
4. die Instrumente des Wirkungs- und Gleichstellungscontrolling.

(4) Der Rechnungshof und die Wirkungs- und Gleichstellungscontrolling-Stelle können vom jeweiligen Organ Unterlagen zum Wirkungs- und Gleichstellungscontrolling während des laufenden Finanzjahres anfordern.

Das Berichtswesen und die Berichtspflichten im Zusammenhang mit der Wirkungsorientierung sind in § 18 und § 68 unbefriedigend geregelt. Gemäß Abs 3 des vorliegenden Entwurfs erfolgen die näheren Regelungen über das Wirkungscontrolling durch eine Verordnung, auch in Bezug auf das Berichtswesen und die Berichtspflichten (Z 3). Da das Berichtswesen und die Berichtspflichten ein Kernbestandteil der Wirkungsorientierung sind, sollten die zentralen Bestimmungen im Gesetz geregelt werden. Es sollte klar gestellt werden, wer, was, an wen, in welchem Umfang und in welcher Qualität zu berichten hat. Insbesondere erscheint nicht klar zu sein, welche Berichte zu welchem Zeitpunkt in welcher Qualität an das Parlament geliefert werden sollen. Derzeit sind diverse Berichte in Diskussion:

- ein Wirkungscontrollingbericht gedacht als verwaltungsinterner Bericht zur besseren Steuerung,
- ein Bericht zur Wirkungsorientierung, der dem Parlament jeweils im Herbst als Basis für die Budgetdebatte vorgelegt werden soll,
- standardisierte Leistungsberichte der Ressorts, allenfalls ein Gesamtleistungsbericht der Bundesverwaltung.

Darüber hinaus gibt es eine Reihe anderer Berichte der Ressorts, darunter etwa den Sozialbericht, den Agrarbericht,...

Die BAK vertritt daher die Ansicht, dass § 68 in seinen Grundsätzen klar zu regeln ist und nicht zur Gänze einer Verordnung überlassen werden kann.

§ 68 Abs 4 des vorliegenden Entwurfes sieht vor, dass der Rechnungshof während des laufenden Finanzjahres Unterlagen zum Wirkungscontrolling vom Ressort anfordern kann. Die BAK vertritt die Ansicht, dass dem Budget- und dem Gleichstellungsausschuss das gleiche Recht wie dem Rechnungshof zugestanden werden muss.

Zu § 79

Im Zusammenhang mit der Veranlagung von Kassamitteln durch den Bund und die in diesem Zusammenhang vom Rechnungshof aufgezeigten drohenden Verluste tritt die BAK auch für eine Änderung des § 65 Abs 2 2. Satz BHG in der geltenden Fassung (= § 79 Abs 2 2. Satz im gegenständlichen Entwurf) ein. An Stelle einer prozentuellen Festlegung erscheint eine betragliche Höchstgrenze zweckmäßiger, die jährlich im Bundesfinanzgesetz an den Tilgungsbedarf angepasst werden kann. Damit wäre ein unmittelbarer Zusammenhang mit den Tilgungsplänen des jeweiligen Finanzjahres gegeben. Die BAK folgt hier einem Vorschlag des Rechnungshofs. Auch hier spricht sich die BAK für eine rasche parlamentarische Erledigung, jedenfalls noch in diesem Jahr, aus.

Zu § 83

§ 83 in der vorliegenden Form ist aus der Sicht der BAK völlig inakzeptabel. Prämien im öffentlichen Sektor sollten sich - unter Einbeziehung der Kritik am falschen Vergütungs- und damit Anreizsystem für ManagerInnen als Krisenauslöser - hauptsächlich an der Effektivität (bestmögliche Zielerreichung) und nicht an der Effizienz (möglichst hohe „Rendite“ durch Kostensenkung) orientieren. Das Ziel des Verwaltungshandelns kann primär nicht darin bestehen, möglichst wenige Ressourcen einzusetzen, sondern mit den ihr anvertrauten Ressourcen das Bestmögliche für die Gesellschaft zu erarbeiten. Damit kommen Einsparungen als Grundlage für die Auszahlung von Leistungsprämien nicht in Frage, der Abs 1 wird daher abgelehnt.

§ 83 ist auch deshalb abzulehnen, weil es sich dabei um eine lex fugitiva handelt. Die Frage der Leistungsprämien ist nach Ansicht der BAK im Dienstrechtsgesetz zu regeln und damit in die Zuständigkeit der Sozialpartner zu legen.

Zu §§ 89 bis 107

In den Bestimmungen über die Verrechnung im 2. Abschnitt fehlen „Allgemeine Grundsätze der Bewertung“, wie sie etwa im § 201 UGB vorgesehen sind. Damit ist auch unklar, wie das BHG zu den Grundprinzipien der Grundsätze ordentlicher Buchführung steht. Daraus leiten sich strukturelle Unklarheiten bei der Bewertung ab, etwa das impari-

tätische Realisationsprinzip. In den Verrechnungsbestimmungen sollte daher nach Ansicht der BAK eine Bestimmung eingefügt werden, aus der hervorgeht, dass die Grundsätze der ordentlichen Buchführung analog zum UGB einzuhalten sind. Damit würde klargestellt, dass verschiedene Grundsätze wie etwa ordnungsgemäße Buchhaltung, Bilanzkontinuität etc gelten.

Ferner geht weder aus den Bestimmungen noch aus den Erläuternden Bemerkungen hervor, in welchem Kontext die Bewertungsregeln des BHG zu IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) - die sich an den für die Privatwirtschaft geltenden umstrittenen IFRS orientieren - stehen bzw welchen Einfluss eine weitere Entwicklung von IPSAS auf die Auslegung des BHG haben wird. Im UGB gibt es immerhin den aus dem Justizministerium ausgelagerten Verein AFRAC (Austrian Financial Reporting and Auditing Committee), der laufend Interpretationen der Rechnungslegungsvorschriften vornimmt.

Die Bewertung ist nur rudimentär dargestellt, die Bewertungsregeln sind uneinheitlich. Es wird etwa bei der Vermögensbewertung nicht klargestellt, warum bestimmte Bereiche anders bzw manche Bereiche gar nicht bewertet werden. Weiters bleibt der Prozess der Präzisierung offen.

Erhebliche Probleme resultieren aus der Bewertung selbst, man denke etwa an alte Grundstücke oder Kunstgegenstände. Die praktische Durchführung der Bewertung von Vermögen bedeutet ja, dass letztlich alle Vermögensteile bewertet werden müssen. In vielen Fällen werden dafür teure Bewertungsgutachten erforderlich sein. Das gilt insbesondere dann, wenn eine konsolidierte Bilanz (Vollkonsolidierung von Beteiligungen) erstellt werden soll. Eine solche ist nach § 101 Abs 9 zwar vorgesehen, allerdings wird kein Zeitpunkt für die Umsetzung genannt. Der Grund dafür liegt auf der Hand: Es handelt sich um ein komplexes und teures Vorhaben. Auch andere Länder haben die Konsolidierung der Bilanz hintangestellt (etwa die Schweiz). Das im Entwurf vorgesehene „Rosinen-Picken“ in Bezug auf IPSAS führt aber dazu, dass die Vermögensrechnung unvollständig bleibt und bei gleichzeitig hohen administrativen Kosten nicht aussagekräftig ist.

In § 92 Abs 5 wird bei der Bewertung von Beteiligungen ermöglicht, dass eine Erhöhung des Nettovermögens in Form einer Neubewertungsrücklage berücksichtigt werden darf (erfolgsneutral). Nach Ansicht der BAK erfolgen hier eine Vermischung mit IFRS und eine Durchbrechung des „Vorsichtsprinzips“. Es geht aus den Erläuternden Bemerkungen nicht hervor, warum das ermöglicht wird.

Insgesamt treibt die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens die Kosten der Implementierung in die Höhe (fehlendes Know how, teure Bewertungsgutachten), ohne dass dem ein erkennbarer Nutzen gegenübersteht. Die BAK fordert daher, die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens in der geplanten Form nochmals zu überdenken und zu überlegen, ob nicht - wie in den grundsätzlichen Anmerkungen vorgeschlagen - eine „erweiterte Kameralistik“ die adäquatere Lösung darstellen würde. Das insbesondere vor dem Hintergrund der Budgetprobleme, mit denen Österreich in den nächsten Jahren zu kämpfen haben wird.

Zu §§ 117 bis 119

Die BAK tritt im Zusammenhang mit der Einführung der Doppik und der ergebnisorientierten Steuerung für eine erweiterte Rolle des Rechnungshofs ein - Rechnungshof als Wirtschaftsprüfer und Evaluator. Entsprechende Vorschläge wurden in den grundsätzlichen Anmerkungen gemacht. Es wird daher vorgeschlagen, den vorliegenden Entwurf in diesem Sinne zu ergänzen.

Die Kann-Bestimmung in Abs 2 ist in eine Muss-Bestimmung umzuwandeln.

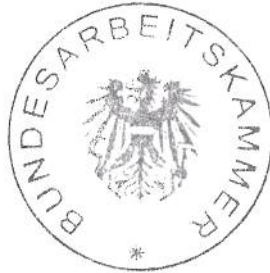
Zu § 122

Gemäß Abs 11 erfolgt im ersten Jahr der Anwendung des neuen Haushaltsrechts (BVA 2013) keine Darstellung der beiden vorangegangenen Jahre. Das bedeutet, dass es keine Überleitung von der „alten“ in die „neue“ Welt geben soll. Das ist aus der Sicht der BAK völlig inakzeptabel, weil der Informationsbedarf gerade in der Phase der Umstellung besonders hoch ist. Völlig unverständlich ist auch, warum das Jahr 2012 nicht dargestellt wird, obwohl gemäß Abs 10 Z 3 für das Jahr 2012 eine Parallelrechnung vorgesehen ist.

Mit freundlichen Grüßen



Herbert Tumpel
Präsident



Maria Kubitschek
iV des Direktors