

I. Teil

A.

Bundes-Verfassungsgesetz¹⁻¹⁰ (B-VG)

BGBI I 2008/1

(Auszug)

1) Der folgende Auszug aus dem Bundes-Verfassungsgesetz stellt die im Rahmen der Haushaltsrechtsreform 2008 mit dem Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz und das Bundeshaushaltsgesetz geändert werden, B-VG-Novelle BGBI I 2008/1 (in der Folge: B-VGNH), geschaffene Rechtslage dar; vgl hiezu auch die parlamentarischen Materialien (ErlRV 203 und 204 sowie AB 372 und 395 BlgNR 23. GP).

Materiell baut der Normenbestand der Haushaltsrechtsreform 2008 weitgehend auf der Haushaltsrechtsreform 1986, BGBI 1986/212, auf; vgl hiezu die Materialien (BlgNR 16. GP IA 3/A AB 875 zum BHG und IA 2/A AB 877 zur B-VG-Novelle) sowie Rödler (1992), *Hengstschläger* (1999) Rz 1–19 zu Art 51 B-VG, *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger* (2015) Rz 511 ff, *Stöger* (2010) Art 51 Rz 1–22 sowie *Hengstschläger* (2017) Rz 1–43 zu Art 51 B-VG.

Im Kommentar wird bei Bezugnahmen auf das B-VG, insb die B-VGNH, zwischen den zwei Etappen der Haushaltsrechtsreform 2008 unterschieden; **die Kommentierungen beziehen sich iW auf die zweite Etappe:**

- **Etappe 1 (2009–2012):** Art I Z 1, 2, 3, 4, 6–9a B-VGNH, Art 51 a, 51 b Abs 1 und 2 sowie Art 51 c B-VG idF BGBI I 2003/100
- **Etappe 2 (ab 2013):** Art I Z 1, 2, 3, 5, 6, 10, 11, 12 B-VGNH.

2) 1. Zur **Entstehungsgeschichte der Haushaltsrechtsreform 2008** ist unter Bezugnahme auf den Bericht des Verfassungsausschusses (372 BlgNR 23. GP) anzumerken:

Durch Neufassung der Zielbestimmungen und der Grundsätze der Haushaltsführung sowie im Wege der Etablierung eines mitte lfristung verbindlichen, auf den Ressourcenverbrauch des Bundesbudgets bezogenen

Finanzrahmen soll die vorliegende Reform der haushaltsrechtlichen Verfassungsbestimmungen eine Modernisierung unter Einbeziehung internationaler Erfahrungen und bester Praktiken ermöglichen.

Klare, transparente und anreizkompatible Regeln im Haushaltsrecht sind notwendige Voraussetzungen für stabile, tragfähige öffentliche Finanzen und eine effiziente Mittelverwendung. Damit werden wiederum die Bedingungen für eine nachhaltige Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung geschaffen. Es entsteht Spielraum für eine zukunftsorientierte, wachstumsfördernde und konjunkturstabilisierende Budgetpolitik, und die Fairness zwischen den Generationen wird erhöht. Dem Haushaltsrecht kommt daher in der wirtschaftspolitischen Ausrichtung eine mittelbare, nichtsdestotrotz jedoch eine entscheidende Rolle zu.

Mit der umfassenden Neugestaltung des Bundeshaushaltsrechts im Jahr 1986 wurde das Haushaltsrecht auf verfassungsgesetzlicher und einfachgesetzlicher Ebene neu kodifiziert. Anstelle von verschiedenen, zersplitterten Rechtsquellen trat ein kompaktes Normensystem, das sich in den folgenden Jahren als äußerst funktionsfähig erwiesen hat. Nach dem Bericht des Verfassungsausschusses waren Grundgedanken bzw Schwerpunkte der Haushaltsrechtsreform 1986 die Vergrößerung der Flexibilität beim Budgetvollzug, die begleitende Budgetkontrolle durch den Nationalrat, das grundsätzliche Gebot der Ausrichtung aller öffentlichen Haushalte nach konjunkturellen Erfordernissen sowie umfassende Neuregelungen für den Fall des Budgetprovisoriums.

Das bestehende Bundeshaushaltsrecht bietet einen stabilen Rahmen, innerhalb dessen die Budgeterstellung sowie ein geordneter Budgetvollzug unter der Gesamtverantwortung des Bundesministers für Finanzen gesichert sind. Im Zuge des Paradigmenwechsels der 90iger Jahre, als einerseits Konsolidierungsbemühungen gesetzt und andererseits in einem breiteren Sinn die Qualität der öffentlichen Finanzen sowie die langfristige Ausrichtung der öffentlichen Finanzen diskutiert wurden, traten jedoch im Haushaltsrecht auch Schwachstellen zu Tage. Diese wurden zwar teilweise durch Änderungen im tatsächlichen Budgetprozess, insb durch ein straffes top down Vorgehen, kompensiert. Es zeigte sich jedoch, dass die gesetzlichen Bestimmungen den geänderten Rahmenbedingungen nicht mehr im gleichen Maße entsprechen konnten. Reformbedarf wurde in den folgenden Bereichen identifiziert:

- die vorherrschende beinahe ausschließliche Inputorientierung
- die fehlende verbindliche mehrjährige Ausrichtung

- die ausschließliche Steuerungsrelevanz des Prinzips der Kame-ralistik.

Darüber hinaus gibt es Reformbedarf in verschiedenen techni-schen Punkten, beispielsweise bei Gliederung und Bindungswirkung.

Erfahrungen mit Haushaltsrechtsreformen

Die internationale Entwicklung im Bereich der öffentlichen Verwaltung brachte eine globale Modernisierungsbewegung hervor, die in vielen Ländern selbst unter stark differierenden institutionellen Rahmenbedingungen weit reichende Wirkungen entfaltete. Maßnahmen im Bereich des Haushaltsrechts, dh im Bereich der grundlegenden Regeln, nach denen die Budgets geplant, beschlossen und vollzo-gen werden, sowie insb der Budgetprozess standen dabei in der Regel im Zentrum der Reformbemühungen; zu den internationalen Ent-wicklungen vgl insb *OECD* (2000), *OECD* (2004) und *OECD* (2007).

Wie die internationalen Beispiele zeigen, verlangt gutes Regie-ren im Bereich der öffentlichen Haushalte einen integrierten Ansatz, dh die Kombination der oben angesprochenen Elemente und deren Anpassen an die institutionellen Beschaffenheiten eines Staates. Die isolierte Einführung eines Instruments führt nicht zum Erfolg. Re-geln, welche zB allein auf die Steuerung des Gesamthaushalts ausge-richtet sind und nicht auf die Ressorts heruntergebrochen werden, entfalten weniger nachhaltige Wirksamkeit und sind deutlich weniger stabil als integrierte Regelwerke.

Einzelne Elemente der oben angeführten international bereits erprobten Maßnahmen, insb die Zusammenführung der Entschei-dungs- und Ressourcenverantwortung sowie die Flexibilisierung des Budgetvollzuges wurden in Österreich im Rahmen der Flexibilisie-rungsklausel für ausgewählte Organisationseinheiten getestet. Mittler-weile kann auf eine über zehnjährige Erfahrung mit der Flexibilisie-rungsklausel zurückgeblickt werden. Die Flexibilisierungsklausel lief mit Ende 2012 aus und wurde durch das neue Steuerungsregime der Dienststellensteuerung, insb § 45 Ressourcen-, Ziel- und Lei-stungsplan ersetzt.

Es zeigten sich sehr überzeugende Erfolge. In den Dienststellen konnte eine deutlich höhere Motivation der MitarbeiterInnen sowie eine gesteigerte Leistungs- und Ergebnisorientierung festgestellt wer-den. Dies führte zu Saldoverbesserungen in der Größenordnung von durchschnittlich 8 bis 16% pro Jahr. Eine Verbreiterung dieses Ansatzes erscheint daher sehr viel versprechend (vgl zur Evaluierung insb *Promberger/Greil/Simon* [2005], *Hammerschmid/Egger-Peitler/Hölle-ner* [2008]).

2. Entstehung und Umsetzung der Haushaltsrechtsreform 2008 wurden und werden vom Schrifttum ab ovo begleitet; vgl hiezu insb *Steger* (2005), *Steger/Pichler* (2008), *Lödl* (2008), *Lödl* (2008 a), *Stöger* (2010) Art 51 Rz 23–271 sowie *Hengstschläger* (2017) Rz 29 ff zu Art 51 B-VG.

3) Nach dem Bericht des Verfassungsausschusses (372 BlgNR 23. GP) waren Grundgedanken bzw Schwerpunkte der Haushaltsrechtsreform 2008:

1. Zielbestimmung und Grundsätze der Haushaltsführung

Bei der Haushaltsführung sind das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und nachhaltig geordnete öffentliche Finanzen anzustreben. Als Grundsätze der Haushaltsführung werden Wirkungsorientierung, Transparenz, Effizienz und möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage definiert. Eine besondere Ausprägung der Wirkungsorientierung, nämlich die Wirkungsorientierung vor dem Hintergrund der tatsächlichen Gleichstellung von Männern und Frauen, wird im Entwurf speziell hervorgehoben.

2. Finanzrahmen

Der Finanzrahmen ist das zentrale Instrument für die mittelfristige Gesamtsteuerung im Rahmen der Haushaltsführung. Dieses Instrument wird Österreich auch explizit vom Internationalen Währungsfonds empfohlen (vgl Artikel IV Konsultation des IMF vom August 2004).

- Der Finanzrahmen ist auf vier Jahre ausgerichtet und ist gesetzlich verbindlich, dh es handelt sich nicht um ein technisches Planungsinstrument, sondern er steckt den Rahmen ab, innerhalb dessen sich die Bundesfinanzgesetze bewegen müssen. Der Finanzrahmen soll in komprimierter Form die wesentlichen Eckpunkte der Budgetpolitik und die Schwerpunktsetzungen darstellen. Der Finanzrahmen dient der Planung des Ressourcenverbrauches des Budgets.
- Der Finanzrahmen ist in den Budgetprozess eingebettet. Internationalen „besten Praktiken“ wie zB Schweden folgend besteht dieser aus zwei Etappen, nämlich im Frühjahr aus dem Beschluss oder der Novellierung des Bundesfinanzrahmengesetzes und im Herbst aus der Detailaufteilung innerhalb der Ressorts im Bundesfinanzgesetz.

3. Umsetzung durch Bundesgesetz und Inkrafttreten

Die näheren Bestimmungen über Erstellung und Vollzug des

Bundesfinanzrahmengesetzes sowie über die sonstige Haushaltsführung des Bundes gemäß den Haushaltsgrundsätzen erfolgen durch einfaches Bundesgesetz. Die Bestimmungen bezüglich des Finanzrahmens sollen mit 1. Jänner 2009 in Kraft treten, die Bestimmungen bezüglich der neugefassten Haushaltsgrundsätze mit 1. Jänner 2013. Diese Zeitspanne ist nach den internationalen Erfahrungen bei Umstellungen dieser Tragweite unbedingt erforderlich. Das Bundeshaushaltsgesetz muss – auf Basis der Haushaltsgrundsätze – neu gefasst werden, das Budget-, Rechnungs- und Berichtswesen muss auf eine neue Basis gestellt werden. Damit verbunden wird ein tief greifender Veränderungsprozess in der Verwaltung angestoßen.

4) 1. Im langjährigen Wechselspiel von Gesetzgebung, Staatspraxis und (Finanz-)Wissenschaft haben sich **Budgetgrundsätze** herausgebildet, welche das „Wesen und die Funktionen des Haushaltsplans“ (*Neumark* 573) bestimmen. Darüber hinaus wird auf Gestaltung und Handhabung von nationalen Budgets im Wege der Empfehlung durch internationale Organisationen (insb OECD, IMF) eingewirkt. Die konkreten Rechtsordnungen haben diese Budgetgrundsätze meist nur teilweise und in bestimmter Ausprägung übernommen. Einen kurzen Überblick über die Entwicklung der letzten Jahrzehnte, welche die Budgetgrundsätze genommen haben, bietet *Smekal* (2002) mwN; für einen Überblick in Bezug auf die OECD-Länder vgl *OECD* (2004) 61 ff, 125 f, 132 ff, 161 f, 220 ff, 259 ff, 316 ff, 344 ff und 381 ff; zu den Haushaltsgrundsätzen iRd Haushaltsrechtsreform 2008 vgl *Stöger* (2010) Art 51 Rz 95 f sowie *Hengstschläger* (2017) Rz 76 ff zu Art 51 B-VG.

2. Auch das **EU-Recht (I/C/1-7)** und ein an dieses angebundener völkerrechtlicher Vertrag (**I/C/8**) wirken auf die Gestaltung der nationalen Haushalte ein: Mit mehreren Vorschriften, insb der Richtlinie 2011/85 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, ABl L 2011/306, 41 (abgedruckt unter **I/C/3**; im Folgenden abgekürzt „EU-RL“) werden verbindliche Vorgaben für Budgetsysteme festgelegt.

3. Seit 2013 legt das B-VG ausdrücklich so bezeichnete **Grundsätze der Haushaltsführung** fest:

- **Wirkungsorientierung,**
- **Transparenz,**
- **Effizienz,**
- **möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage des Bundes.**