

Wirkungsorientierte Haushalts- und Verwaltungsführung

Mit dem neuen Bundeshaushaltsgesetz 2013 soll die Modernisierung der österreichischen Bundesverwaltung einen neuen und kräftigen Impuls erhalten, sich von tradierten Steuerungskonzepten lösen, um Platz zu machen für sowohl eine neue Kultur des Verwaltungsmanagements als auch der politischen Diskussionen im Zusammenhang mit der jährlichen Budgetplanung. Zu den wichtigsten Eckpunkten zählen die Verknüpfung des Budgets mit den Zielen und Leistungen der einzelnen Ressorts, die Etablierung einer mehrjährigen Planungsperspektive, die Flexibilisierung der Haushaltsführung und der Wechsel von der Kameralistik zu einem stärker an kaufmännischen Gesichtspunkten orientierten Rechnungswesen.¹



Klaus Wirth

Das neue Bundeshaushaltsrecht, dessen zweite Etappe mit 01. Jänner 2013 in Kraft tritt, ist der Abschluss einer längeren Entwicklung, in

der die so genannte Flexibilisierungsklausel, über die in früheren Ausgaben des FPMs bereits berichtet wurde, eine große Rolle gespielt hat. Alles in Allem geht es bei der laufenden Reform um einen weit reichenden Paradigmenwechsel und einen Kulturwandel, bei dem tradierte Steuerungskonzepte abgelöst und Platz gemacht werden soll für eine neue Kultur des Verwaltungsmanagements, aber auch der politischen Diskussionen im Zusammenhang mit der jährlichen Budgetplanung. Die bisher praktizierte Inputsteuerung soll durch eine ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung abgelöst, die Budgetdiskussionen von Politik und Verwaltung vermehrt inhaltlich und nicht ausschließlich ressourcenorientiert geführt werden und gegenüber der interessierten Öffentlichkeit mehr Transparenz bezüglich Ressourceneinsatz und Zielen/Leistungen der öffent-

lichen Hand geschaffen werden (Wie und wozu werden Steuergelder eingesetzt?). Hinzu kommt, dass in der österreichischen Bundesverfassung neue Grundsätze der Haushaltsführung verankert wurden. Die bisherigen Prinzipien Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit werden ab 2013 ersetzt durch die Wirkungsorientierung, die Effizienz, Transparenz und die getreue Darstellung der finanziellen Lage (Art. 51 Abs. (8) B-VG). Daneben wurden aber auch neue Staatszielbestimmungen wie etwa das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und die explizite Berücksichtigung der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie der mehrjährige Bundesfinanzrahmen in der Bundesverfassung festgeschrieben.

In der ersten Etappe (seit 2009) geht und ging es zunächst darum, durch die Definition mehrjähriger Finanzrahmen mit definierten Ausgabenobergrenzen einen Einstieg in die Mehrjährigkeit der Budgetplanung zu schaffen und gleichzeitig eine höhere Ausgabendisziplin in den einzelnen Ressorts zu erreichen. Das Instrument hierfür ist das [Bundesfinanzrahmengesetz \(BFRG\)](#), das für vier Jahre verbindliche Ausgabenobergrenzen definiert

(zuletzt BFRG 2011-2014, beschlossen am 19. Mai 2010). Auch wurden gezielt Maßnahmen zur Flexibilisierung der Haushaltswirtschaft und Anreize für eine sparsame Verwendung der Budgetmittel eingeführt, denen zu Folge etwa Ausgabeneinsparungen in den einzelnen Ressorts – zur Vermeidung des bekannten „Dezemberfiebers“ – rücklagefähig werden und zum zweiten die Rücklagen später auch für andere als die ursprünglich geplanten Zwecke eingesetzt werden können. Im Jahr 2009 haben die Ministerien mit diesen neuen Möglichkeiten bereits 1,48 Mrd. Euro an Rücklagen gebildet.²

Mit der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform ab 01.01.2013 strebt man an, aus dem bisherigen Budget ein integriertes Planungsdokument zu machen, das Ressourcen, Ziele (konkret angestrebte Wirkungen) und Leistungen/Maßnahmen zusammenführt. Im Mittelpunkt der zweiten Etappe steht die Implementierung der wirkungsorientierten Budgetierung, die Schaffung

¹ Dieser Beitrag basiert auf gemeinsamen Überlegungen von Michael Kallinger (BKA) und Klaus Wirth (KDZ).

² Vgl. dazu: Der Standard vom 18. Mai 2010.

von Globalbudgets, der Aufbau einer neuen ergebnis- und zielorientierten Steuerung der Dienststellen sowie der Aufbau eines neuen Rechnungswesens mit den drei Elementen: Finanzierungsrechnung, Ergebnisrechnung und Vermögensrechnung.

Eindrücke aus dem Implementierungsprozess

In Vorbereitung dieser zweiten Etappe wurde eine Vielzahl von Aktivitäten gestartet. So wurden etwa seit 2009 in vier ausgewählten Ressorts – dem [BKA](#), dem [BMF](#), dem [BMI](#) sowie dem [BMUKK](#) – Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung der Wirkungsorientierung gesammelt. Ferner wurde im Jahr 2010 eine vom BKA und dem BMF getragene breite Informations- und Schulungskampagne gestartet. Parallel dazu wurden speziell im BKA und im BMF für die praktische Anwendung des [neuen Haushaltsrechts](#) erforderliche Verordnungen oder auch Leitfäden erarbeitet.

Was die praktische Umsetzung des Konzepts betrifft, ist derzeit vieles noch im Fluss. Es bleibt also noch abzuwarten, welche Effekte die Veränderungen tatsächlich bewirken können. Der vielfach zitierte Paradigmenwechsel oder gar Kulturwandel steht noch aus, das neue Bundeshaushaltsgesetz hat hierfür aber sicherlich erste Grundlagen geschaffen. Deutlich geworden ist jedoch, dass nach dem Beschluss des neuen Haushaltsrechts eine große Unsicherheit in den Ressorts entstanden ist, was mit und durch die Reform praktisch auf sie zukommen wird. Sichtbar wurde dies beispielsweise am großen Interesse an den vom KDZ für die Verwaltungsakademie entwickelten Weiterbildungsangeboten. Zusätzlich zu den ursprünglich geplanten fünf Se-



minaren an der Verwaltungsakademie sind noch weitere zehn Inhouse-Veranstaltungen für verschiedene Ressorts hinzugekommen.

Im Frühjahr 2010 waren alle Ressorts aufgerufen, die für sie relevanten neuen Budgetstrukturen, insbesondere die Globalbudgets aber auch die Detailbudgets erster und gegebenenfalls zweiter Ebene für jede Untergliederung festzulegen. Einige Ressorts haben darüber hinaus (teilweise extern unterstützt) Projektgruppen eingesetzt, um mit der Ausarbeitung der geforderten Wirkungsziele zu den Untergliederungen und den Maßnahmen zu den Globalbudgets zu beginnen.

Bezogen auf diese Aktivitäten möchte ich einige Beobachtungen zur Diskussion stellen.

Wie schon der Name „Haushaltsrechtsreform“ nahe legt, wird bei näherer Betrachtung des Konzepts und der bisherigen Aktivitäten in den Ressorts sichtbar, dass es sich v.a. und in erster Linie um eine Budgetreform und – im Moment jedenfalls – noch weniger um eine Reform des *Verwaltungsmanagements* handelt. Gerade im Kontext der Definition der neuen Budgetstrukturen waren insbesondere bei der Abgrenzung der Globalbudgets und der Detailbudgets interessante, v.a. einfluss- und entscheidungsorien-

tierte Verhaltensweisen zu beobachten³. Dabei drängt sich angesichts der bisher bekannten Budgetstrukturen der Eindruck auf, dass es in vielen Ressorts nicht so sehr darum ging, für bestimmte Sachzusammenhänge (z.B. Politikbereiche) abgegrenzte Budgets zu definieren, als vielmehr maximale budgetäre Gestaltungsspielräume für die Ressorts insgesamt oder auch die Zentralstellen zu schaffen. Was die den Untergliederungen zuzuordnenden zentralen Wirkungsziele anbelangt, wird ebenfalls ein von pragmatischem Denken geleiteter Trend erkennbar. Die Mehrzahl der in den Ressorts definierten Wirkungsziele wird vermutlich – so die Beobachtungen in den durchgeführten Seminaren – eher grundsätzlicher und längerfristiger Natur sein. Die zu erwartenden Wirkungsziele werden eher den Festlegungen in machen Ressortleitbildern ähneln, als konkret fassbaren auf ausgewählte politische Schwerpunktsetzungen bezogenen Zielen (wie dies im Konzept durch die Begrenzung auf maximal fünf Ziele grundsätzlich angelegt wäre).

Dies wird beispielhaft an den Wirkungszielen des BMF zur UG 15 Finanzverwaltung im [Strategiebericht zum BFRG 2011-2014](#) ablesbar, wenn dort zu lesen ist:

- WZ1: Positionierung der Finanzverwaltung international und national unter Einsatz neuer Technologien als eines der besten Dienstleistungsunternehmen und als attraktiver Arbeitgeber
- WZ2: Die österreichischen finanzpolitischen Interessen international wirkungsvoll vertreten.

- WZ3: Die österreichischen Staatsfinanzen nachhaltig sichern und stärken.
- WZ4: Den österreichischen Finanzplatz und Finanzmarkt auch international stärken und die Wettbewerbsfähigkeit Österreichs sichern und weiterentwickeln.

Auch was die Durchgängigkeit der angestrebten Zielhierarchie im Konzept anbelangt, gilt es die konkrete Praxis zu beobachten und gegebenenfalls noch Nachbesserungen einzufordern. So sind auf der Ebene der Globalbudgets derzeit keine Ziele, sondern Maßnahmen zur Erreichung der darüber liegenden Wirkungsziele anzugeben (auch hier wieder nur eine Auswahl). Erst in den nachfolgenden ressortinternen Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen sollen dann wieder Ziele genannt werden. Will man mit dem neuen Haushaltsrecht die Transparenz gegenüber den BürgerInnen verbessern (wie dies ja im Konzept der Public Governance gefordert wird), dann ist dies im vorliegenden Konzept (noch) nicht optimal gelöst. Großen, milliardenschweren Budgetansätzen in den Untergliederungen stehen als Wirkungsziele vermutlich eher Allgemeinplätze gegenüber und auch auf der Ebene der Maßnahmen wird nur eingeschränkt möglich sein zu erkennen, was mit den öffentlichen Geldern angestrebt wird. Die Reduktion auf wenige Ziele und der bewusste Verzicht auf die Herstellung von unmittelbaren und direkten Zusammenhängen zwischen geplanten öffentlichen Leistungen und dem Budgetvolumen ist sicherlich aus pragmatischen und praktischen Gründen eines möglichst reibungslosen Umstiegs aus der bisherigen Budgetierungspraxis in das neue Reglement nachvollziehbar, ob es im Sinne der besseren Transparenz

auch sinnvoll ist, muss die Praxis jedenfalls noch zeigen. Wenn man berücksichtigt, dass eine zentrale Funktion eines öffentlichen Haushalts das für die Allgemeinheit transparente Sichtbarmachen von politischen Handlungsschwerpunkten und -maßnahmen ist bzw. aufzuzeigen für welche Zwecke der Staat wie viel Geld ausgibt (politische Programmfunktion), dann wünschte man sich eine gegenüber heute stärker differenziertere Darstellung von Zielen, Maßnahmen und Budgets in dem Teilbereich, der auch im Planungsprozess öffentlich gemacht und politisch diskutiert wird.

Jedenfalls: die Richtung stimmt. Wichtige erste Schritte hin zum erwähnten Paradigmen- und Kulturwandel sind gesetzt worden. Zum Stichtag 2013 werden erstmals von allen Ressorts parallel zu den Budgetansätzen Wirkungsziele und darauf bezogene Maßnahmen öffentlich und relativ verbindlich gemacht. Wie lange es letztlich braucht, bis tatsächlich ein Kulturwandel in dem Sinne eintritt, dass das Denken und Handeln der Verantwortlichen in Politik und Verwaltung etwas weniger von Budgetzahlen („Wie viel Geld steht zur Verfügung?“) als mehr von Wirkungsindikatoren und Zielerreichungsgraden („Wie hat sich Lebenserwartung der Bevölkerung, wie der Gesundheitszustand, wie die Bildung unserer Kinder verbessert?“) verändert hat, vermag im Moment kaum jemand abzuschätzen. Während die Umsetzung der Haushaltsrechtsreform per se eine Aufgabe von einigen Jahren ist, wird der dahinter stehende Kulturwandel vermutlich erst langfristig spürbar werden. ■

³ In einem Ressort wurden im Zuge der Strukturdefinition auch Untergliederungen zusammengelegt.



[Kommentar senden](#)