

Haushaltsrechtsreform: Potential und Nutzung

Von Univ.-Doz. Dr. **Gerhard Steger***

* Der Text basiert auf dem am 6. Dezember 2023 im Bundesministerium für Finanzen gehaltenen Vortrag im Rahmen der Veranstaltung „Zehn Jahre Haushaltsrechtsreform: Potentiale und Ausblick“. Für Informationen zum Autor siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 166.

1 Der Reformprozess

Es war ein Ritt über den Bodensee und das 15 Jahre lang: von der ersten Konzeption einer haushaltsrechtlichen Flexibilisierungsklausel in den späten 1990er Jahren über die erste Reformetappe samt Verfassungsveränderungsnovelle (gültig ab 2009) bis zum vollen Inkrafttreten der gesamten Reform 2013. Die neue Budgetwelt wurde parallel zur Erstellung und zum Vollzug der Budgets nach der alten Budgetwelt entwickelt. Es war also eine Operation am offenen Herzen. Das bedeutete eine massive zusätzliche Belastung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besonders in der Budgetsektion, aber auch in anderen Sektionen (z.B. Teile der Sektion für Informationstechnologie) und über das Bundesministerium für Finanzen (BMF) hinaus (Budgetabteilungen der Ressorts; Rechnungshof; Verfassungsdienst, damals noch im Bundeskanzleramt). Ich bin noch heute unglaublich stolz auf die Leistung meines damaligen Teams und der unterstützenden Dienststellen außerhalb des BMF. Sie alle haben Haushaltsrechtsgeschichte geschrieben.

Haushaltsrechtsreform als Personalentwicklungsprojekt

Wir haben sichergestellt, dass die Belegschaft der Budgetsektion nicht geteilt wird: In jene, die an der Reform arbeiten, und in jene, die lediglich das bisherige Haushaltssystem weiter administrieren. Das hätte einen Muppets-Effekt generiert: Die einen wären auf der Bühne gewesen, und die anderen hätten aus sicherer Loge kommentiert. Das durfte nicht passieren. Daher wurden alle Budgetabteilungen in die Reform miteinbezogen, alle waren auf der Bühne, niemand in der Loge.

Die Implementierung der Reform wurde durch eine straffe Projektorganisation unterstützt:

Ein BMF-internes Reformteam hat in der Regel wöchentlich getagt und damit einen straffen Zeitplan für die Reformkonzeption und -implementierung sichergestellt. Auch die IT-Sektion war im Reformteam

vertreten, damit die IT-Implementierung exakt den Vorgaben der Reform entsprach.

Mehrmals im Jahr gab es Informationsveranstaltungen für die haushaltsleitenden Organe, um die Reformmotive und -konzepte bekannt zu machen. Wir haben diese Informationsveranstaltungen genutzt, um abzuchecken, ob da oder dort Einwände bestanden, die auf konzeptionelle Schwachstellen hindeuteten, die wir dann umgehend ausmerzen versuchten.

Wir haben den internationalen Austausch forciert. Es galt, aus Erfolgen und Misserfolgen anderer zu lernen, Fehler zu vermeiden und die eigenen Erfolgsaussichten zu erhöhen. Das hat uns in engen Kontakt mit den Senior Budget Officials der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und mit dem internationalen Währungsfonds (IWF) gebracht. Wir haben wertvolle praktische Tipps von Budgetleuten aus anderen Staaten bekommen. Nach der konzeptionellen Entwicklung und Implementierung der Reform haben wir dann unsere Erfahrungen an Interessierte im Ausland weitergegeben.

Consultingleistungen wurden nur minimal eingesetzt, der überwältigende Teil der Arbeit wurde von den Kolleginnen und Kollegen des BMF erbracht, die mit ihren Aufgaben gewachsen sind.

Kolleginnen und Kollegen der Budgetsektion waren Trainer für die haushaltsleitenden Organe. Das hat ihnen nicht nur fachlich, sondern auch in der Persönlichkeitsbildung einen Schub gegeben.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die damals intensiv in die Reform eingebunden waren, haben außerhalb des BMF Karriere gemacht. Für sie hat die Reform einen ganz persönlichen Personalentwicklungsschub ausgelöst.

Insgesamt kann man zur Rolle der Verwaltung bei der Haushaltsrechtsreform einen bekannten Vergleich bemühen: Es war ein Münchhausen-Effekt. Die Verwaltung hat sich gleichsam am eigenen Schopf aus dem bisherigen Biotop herausgezogen und ein neues entwickelt.

Wie wir die Politik für die Reform gewonnen haben

Die Idee zur Reform und die Konzepte kamen von der Verwaltung, die Unterstützung von den Anfängen bis zur parlamentarischen Beschlussfassung kam von der Politik, insbesondere durch

- die jeweiligen Bundesminister für Finanzen und
- den informellen parlamentarischen Reformbeirat mit VertreterInnen aus allen politischen Parteien, etabliert im Jahr 2004 und bis nach voller Implementierung der Reform tätig; diese jahrelange vertrauensbildende Überzeugungsarbeit hinter den Kulissen, ohne Mikrophone und Kameras, war entscheidend für den Reformerfolg.

Der Reformprozess war darauf angelegt, unumkehrbar zu sein. Die Reformprinzipien sollten außer Streit gestellt werden, ehe in mühevollster Detailarbeit Konzepte und Legistik für einzelne Reformbereiche entwickelt werden. Denn wenn irgendwann in der Vorbereitung vor allem der zweiten Etappe von der Politik ein Stoppsignal gekommen wäre, hätte das riesigen vergeblichen Aufwand bedeutet und entsprechende Frustration bei den hart arbeitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die mit der Reformagenda beschäftigt waren. Es hätte auch ein Reputationsproblem für das BMF generiert. Das alles galt es zu verhindern. Wir wollten vollendete Tatsachen schaffen. Das ist gelungen.

Unser Ansatzpunkt war, in der Fußballsprache formuliert, ein weiter Pass nach vorne. Die Leitplanken auch für die zweite Reformetappe wurden also in Verfassungsrecht gegossen ehe die Detailregelungen

auf einfachgesetzlicher Ebene oder in Verordnungen im Entwurf vorlagen.

Das Inkrafttreten der zweiten Reformetappe (2013) war bewusst erst einige Jahre nach Beschlussfassung 2009 gewählt. Wir wussten, wir brauchen für so weitreichende Änderungen genügend Zeit zur Ausarbeitung aller Details etwa für die Verordnungen und zum Training der haushaltsleitenden Organe. Und wir haben mit dem späten Inkrafttreten bewusst auf eine Haltung der Politik gesetzt, die Weichenstellungen, die in weiterer Ferne liegen, insbesondere nach dem nächsten Wahltermin, nicht mit der Aufmerksamkeit bedenkt wie Weichenstellungen, die schnell kommen. Also wollten wir, wieder in der Fussballsprache, den Ball flach halten, um Widerstand zu minimieren. Und die Kalkulation ist aufgegangen.

Damit trug das alte Haushaltsrecht das Datum des eigenen Ablaufes auf der Stirn. Wer immer die Reform aufgehalten hätte, wäre schuldig geworden, dass das neue System nicht rechtzeitig funktioniert. Wir alle können uns vorstellen, was es bedeutet, wenn das Haushaltswesen nicht funktioniert: Finanzielles Chaos in der Republik mit allen Konsequenzen.

Es ist also gelungen, ein Szenario zu schaffen nach dem Motto „Reform oder Chaos“. Und das war auch nötig. Denn wie sich im Laufe der Vorbereitungsarbeiten für die zweite Etappe der Reform herausgestellt hat, haben manche natürlich kalte Füße bekommen und hätten die Reform gerne abgedreht. Diesen Leuten konnte ich immer glaubwürdig entgegenhalten: Zu spät. Reform oder Chaos. Das hat seine Wirkung nicht verfehlt.

Ein Ergebnis der Reform war die Einrichtung des parlamentarischen Budgetdienstes. Früher hatte das BMF in Informationen über budgetäre Angelegenheiten nahezu ein Monopol. Das hat sich mit der Einrichtung des Budgetdienstes geändert. Und das ist gut so.

Ich kann mich noch erinnern, dass mir damals manche in der eigenen Sektion vorgehalten haben, durch die Einrichtung des Budgetdienstes würde die Budgetsektion geschwächt. Ich habe dem entgegengehalten, dass die besten Budgetexperten in der Budgetsektion sitzen und daher niemand Sorge um die eigene Wichtigkeit haben muss. Und ich habe hinzugefügt, dass es der Qualität unserer Arbeit nur guttun kann, wenn wir hinterfragt werden. Gute Leute brauchen Konkurrenz nicht zu fürchten, aber Konkurrenz macht gute Leute noch besser.

Der Budgetdienst kann den Abgeordneten budgetäre Belange erklären, ohne in den Verdacht zu geraten, institutionelle Interessen des BMF zu vertreten. Also können Budgetsektion und Budgetdienst getrennt marschieren, aber, wenn es um Bewusstseinsbildung etwa zur Notwendigkeit von Budgetdisziplin geht, gemeinsam schlagen.

Ich bin in den Verhandlungen zur Reform ursprünglich gegen die Einrichtung des Budgetdienstes aufgetreten – aus taktischen Gründen. Ich wollte die Zustimmung des BMF zum Budgetdienst als wichtigen Verhandlungschip einsetzen. Denn es war nicht leicht für den Nationalrat, zuzustimmen, dass er künftig statt über 1000 Budgetansätze vor der Reform nur noch etwa 70 Globalbudgets nach der Reform beschließt. Das bedeutete weniger Mitsprache des Nationalrates im Detail. Es war daher klar: Das BMF wird einen Preis dafür zahlen müssen. Dieser war (i.) ein deutlich umfangreicheres Berichtswesen, (ii.) die Integration der Angaben zur Wirkungsorientierung in das Budget, was dem Nationalrat einen zusätzlichen Hebel verlieh, (iii.) eine institutionelle Stärkung des Nationalrats in der Budgetexpertise – eben der Budgetdienst. Manchmal muss man zunächst das Gegenteil dessen fordern, was man eigentlich will, um dafür einen wesentlichen Vorteil einzutauschen.

In einem Punkt habe ich mich nicht durchgesetzt. Die Haushaltsrechtsreform hat ja unter dem Oberbegriff der Wirkungsorientierung auch das *gender budgeting* eingeführt. Im Einklang damit wollte ich ursprünglich das neue Bundeshaushaltsgesetz in weiblicher Sprache verfassen und einen Passus anbringen, dass die weibliche Form auch für die

männliche gilt. Also das tun, was vielfach umgekehrt üblich ist. Das war dem Josef Pröll als Finanzminister dann doch zu steil. Also wurde das Gesetz in der etwas mühsameren Sprache der Adressierung beider Geschlechter verfasst. Erst vor kurzem, also 14 Jahre nach parlamentarischer Beschlussfassung des Bundeshaushaltsgesetzes, hat das Parlament auf Betreiben der Justizministerin mit dem Flexible-Kapitalgesellschafts-Gesetz ein erstes Gesetz in weiblicher Form beschlossen. Hier waren wir damals offenbar wirklich zu weit voraus.

Zusammenfassend: Der Prozess zur Haushaltsrechtsreform zeigt, dass es auch in politisch ziemlich polarisierten Zeiten nicht ausgeschlossen ist, eine breite Zustimmung zu Reformen zu erreichen. Es braucht Geduld, einen partizipativen Ansatz und die Bereitschaft, die Sache in den Vordergrund zu stellen und nicht persönliche Marketingambitionen oder parteipolitische Taktiken.

Die Reform zeigt: Die Verwaltung ist unglaublich leistungsstark und leistungswillig, wenn die Rahmenbedingungen passen. Dazu gehört auch, dass die Politik die Expertise der Verwaltung schätzt, nützt und einen laufenden, professionellen Dialog mit ihr pflegt.

2 Zentrale Inhalte der Reform

Erste Reformetappe: Der Bundesfinanzrahmen

Zweck des mittelfristigen Bundesfinanzrahmens über die jeweils kommenden vier Jahre ist es, die Planbarkeit der finanziellen Ressourcen deutlich zu erhöhen. Damit wird ein stabiler Rahmen geschaffen, innerhalb dessen die Mittelverwendungen (und auch die Personalkapazität) im Einklang mit den Fiskalregeln über einen mittelfristigen Zeithorizont geplant werden können.

Den Ressorts wird gleichzeitig ein hohes Maß an Flexibilität innerhalb ihrer Budgets eingeräumt, solange sie die Obergrenzen einhalten. Jede Ministerin, jeder Minister, ihr oder sein eigener Finanzminister. Das

war unser Slogan. Die Kombination aus strikter Einhaltung der Obergrenzen bei gleichzeitiger Flexibilität der Mittelverwendung ist ein Beispiel, wie eine win-win-Situation zwischen dem BMF als Hüterin der Budgetdisziplin und den Ressorts als Verantwortliche für deren Politikbereiche entstehen kann.

Dieses Potential des Bundesfinanzrahmens wurde meines Erachtens zu wenig genutzt.

1. Die Obergrenzen auf Untergliederungsebene wurden oft geändert. Nicht nur in Ausnahmezeiten wie Covid, wo das ja verständlich ist. Sondern auch in normaleren Zeiten. Damit wurde die Absicht der Planungssicherheit unterlaufen.
2. Massiv unterlaufen wurde der Gedanke der Planungssicherheit durch eine BHG-Novelle, welche die Beschlussfassung des Bundesfinanzrahmens und die Beschlussfassung des Bundesfinanzgesetzes zusammengelegt hat. Ursprünglich war ja die Vorgangsweise die: Zuerst wird der Bundesfinanzrahmen beschlossen. Das gibt den Ressorts ein paar Monate Zeit, um die Aufteilung der jeweiligen Untergliederungsobergrenzen auf die unteren Budgetebenen sorgfältig zu überlegen und vor allem, die Angaben zur Wirkungsorientierung solide vorzubereiten. All diese Details kommen dann im Bundesfinanzgesetz als zweitem Schritt. Dann kam ein Finanzminister, der öffentlich sinngemäß erklärt hat, er lasse sich nicht jährlich zweimal erpressen, einmal beim Bundesfinanzrahmen und dann beim Bundesfinanzgesetz. Ich habe ob dieser Argumentation schon damals den Kopf geschüttelt. Einerseits sollte ein Finanzminister überhaupt nicht erpressbar sein, weder zweimal noch einmal. Zweitens wurde damit die Tür geöffnet, um in der Budgeterstellung alles, also auch die Untergliederungsobergrenzen, bis zum Schluss offen zu halten. Das unterstützt Basarmentalität statt Verlässlichkeit und generiert die Gefahr chaotischer Budgeterstellung, weil eben bis zum Schluss alle Bälle in der

Luft sind. Der damit verbundene extreme Zeitdruck kann sich nur negativ auf die Qualität der Budgetunterlagen auswirken und schafft zuweilen unerträgliche Arbeitsbedingungen für die mit der Budgeterstellung befassten Kolleginnen und Kollegen. Insgesamt hat sich das BMF mit der Novelle zur Zusammenlegung der Beschlussfassung von Bundesfinanzrahmen und Bundesfinanzgesetz einen gewaltigen strategischen Schuss ins Knie zugefügt. Die Budgetplanung wurde deutlich geschwächt – ein Bärendienst an der Haushaltsrechtsreform.

3. Ein weiteres Unterlaufen der Reformintentionen bestand in Restriktionen der Rücklagenverwendung. Zur Erinnerung: Der Zweck der großzügigen Möglichkeit, Rücklagen zu bilden, war es, Anreize für die Ressorts zu liefern, um dem früher grassierenden Dezemberfieber entgegenzuwirken und Mittel sparsamer zu verwenden. Das hat am Anfang auch grandios funktioniert. Diejenigen, die schon damals in der Budgetsektion tätig waren, werden sich erinnern, dass selbst jene Ressorts, die uns attestiert haben, sie mit unseren „brutalen“ Mittelverwendungsobergrenzen zu ruinieren, erhebliche Rücklagen aufgebaut haben, weil ihnen das ihren Gestaltungsspielraum in Form eines Budgetpolsters erhöht hat. Dann kam die Zeit, in der die Bundesregierung keine Kraft mehr hatte, um nötige größere Reformen zur Budgetkonsolidierung durchzuführen. Und dann hat man angefangen, klein-klein zu spielen. Und ein wesentliches Element dieses klein-klein war es, es den Ressorts zu erschweren, auf ihre Rücklagen zuzugreifen – eine katastrophale Pädagogik. Denn ebenso wie die Ressorts zunächst gelernt haben, Sparpotentiale selbst aufzudecken und zu nutzen, haben sie dann rasch gelernt, wieder in frühere Unsitten des Dezemberfiebers zurückzufallen. Die Kurzsichtigkeit der Verantwortungsträger hat damit eine wesentliche Reformkomponente in ihrer Wirkung massiv beschnitten – letztlich zum Schaden der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, deren Reformdividende damit entsprechend reduziert wurde. Es ist

mir bekannt, dass es immer wieder Überlegungen gegeben hat und vielleicht da oder dort immer noch gibt, diese Budget-Retro-Politik noch weiter zu treiben und das Rücklagensystem legislativ zu beschneiden. Ich kann vor solchen Überlegungen nur entschieden warnen. Wenn Anreize zur Sparsamkeit beschnitten werden, ist das ein Anschlag auf die ökonomische Vernunft und die effiziente Verwendung von Steuergeld. Es mag sein, dass wir international das großzügigste Rücklagenkonzept haben. Aber das ist kein Grund, das Rad zurückzudrehen, sondern ein Grund, stolz zu sein. Denn genau das eröffnet uns den Vorteil eines Spar-Magnetismus, den andere Staaten nicht in diesem Ausmaß nützen können.

Ein positives Anwendungsbeispiel des Bundesfinanzrahmens ist die Regierungsklausur in Bad Loipersdorf vor etwa 13 Jahren. Zum Hintergrund: Aufgrund des unzureichenden Konsolidierungskurses der damaligen Bundesregierung sind die Spreads österreichischer Bundesanleihen im Vergleich zu den deutschen innerhalb weniger Wochen um über 100 Basispunkte angestiegen – mit entsprechenden Konsequenzen für die Zinszahlungen des Bundes und natürlich mit erheblichem Drohpotential für unser Rating. Da war Feuer am Dach. Die Budgetsektion hatte in den Monaten und Wochen davor die Politik immer wieder gewarnt, dass wir nicht konform mit den EU-Haushaltsregeln seien. Und wir haben immer wieder zu hören bekommen, dass wir nicht so lästig sein sollten. Andere Staaten würden die Regeln noch stärker verletzen als wir. Es werde nicht so heiß gegessen wie gekocht.

Dieselben Politiker, die uns monatelang abgeschasselt haben, haben uns, nachdem Feuer am Dach war, um Rat gefragt, was nun zu tun sei. Die Budgetsektion war sehr klar in der Antwort: Wir brauchen erhebliche, zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen. Daraufhin wurde eine Regierungsklausur einberufen.

Alle Regierungsmitglieder saßen an einem Tisch. Und sie mussten dem Bundeskanzler sowie dem Vizekanzler, der damals auch Finanzminister war, im Detail erklären, welche Maßnahmen sie ergreifen werden, um mit niedrigeren Obergrenzen für die kommenden Jahre auszukommen. Und auch die Budgetsektion war im Verhandlungsraum. Nach jedem Minister und jeder Ministerin wurde ich gefragt, was meine fachliche Meinung zu den Einsparungsvorschlägen wäre. Ich habe natürlich die Rolle des bad cop gegeben, nach bestem Wissen und Gewissen. Das Resultat war nicht perfekt, aber es war ein substantieller Beitrag zur Nachhaltigkeit der Bundesfinanzen.

Ich ziehe daraus zwei Schlüsse: Erstens, der alte informelle Slogan der OECD-Senior Budget Officials stimmt: *Never let a good crisis go away unused*. Finanzielle Krisen bieten Möglichkeiten, nötige Reformen voranzutreiben. Zweitens, Transparenz hilft: Alle Regierungsmitglieder waren am Tisch. Alle hörten alles von allen. Also: Niemand konnte eine Ausnahme erhalten, alle mussten liefern, denn wenn ein Ressort exkulpiert worden wäre, hätten das auch alle anderen für sich reklamiert.

Die Regierungsklausur in Bad Loipersdorf war eine Sternstunde der Anwendung des Bundesfinanzrahmens.

Zweite Reformetappe: Kaufmännisches Rechnungswesen

Das kaufmännische Rechnungswesen sollte sicherstellen, dass der Grundsatz der getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes Anwendung findet. Das hat eine Reihe entscheidender Vorteile für die Transparenz der Bundesfinanzen: Neben der Finanzierungsrechnung (auf cash Basis) und der Erfolgsrechnung (die den Ressourcenverbrauch abbildet) wird eine Bundesbilanz gelegt und damit auch das Nettovermögen des Bundes ermittelt. Meines Erachtens ist dieser Indikator aussagekräftiger als die gängigen Konzepte eines Defizits oder eines Schuldenstandes. Denn wenn man finanzielle und nichtfinanzielle „assets“ und „liabilities“ einander gegenüberstellt, hat man einen besse-

ren Überblick, wie es um die finanzielle Lage des Bundes bestellt ist. An Hand des Nettovermögens können wir sagen, ob eine Gebietskörperschaft am Ende eines Finanzjahres ärmer oder reicher geworden ist.

Das Nettovermögen des Bundes war seit der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens immer massiv negativ, hat sich aber im letzten Jahrzehnt nochmals dramatisch verschlechtert: Laut Eröffnungsbilanz des Bundes zum 1. 1. 2013 lag es gerundet bei –134 Mrd. €, zum 31. 12. 2022 lt. Bundesrechnungsabschluss bei rd. –206 Mrd. €. Das ist eine Verschlechterung um rd. 54% in einem Jahrzehnt. Selbst wenn man konzediert, dass da die Covid-Jahre dabei waren, macht mich das trotzdem besorgt.

Aber: Können Sie sich dran erinnern, dass die Entwicklung des Nettovermögens des Bundes in letzter Zeit je öffentlich diskutiert worden wäre? Können Sie sich daran erinnern, dass das Finanzministerium die Entwicklung des Nettovermögens je als Argument dafür verwendet hätte, dass der Bund nachhaltiger wirtschaften sollte? Im Budgetbericht 2023 habe ich keinen Hinweis auf das Nettovermögen gefunden. Und schon gar nicht im Folder „Budget 2024 im Überblick“, wo übrigens nur noch Daten des Finanzierungshaushaltes vorkommen und nicht mehr des Ergebnishaushaltes – als ob es die Haushaltsrechtsreform nie gegeben hätte.

Es geht aber nicht nur um den Bund. Die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (VRV) verpflichtet ja auch Länder und Gemeinden unter anderem zu einer Vermögensrechnung ähnlich der des Bundes. Es wäre ja äußerst spannend, eine gesamtstaatlich konsolidierte Vermögensrechnung zu genießen, um zu wissen, wie es um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen steht. Das BMF sollte aus naheliegenden Gründen besonderes Interesse daran haben. Gibt es so eine konsolidierte gesamtstaatliche Vermögensrechnung und wie sehen ihre Ergebnisse aus?

Aus BMF-Interesse wäre es wohl naheliegend, im Vorfeld von Finanzausgleichsverhandlungen die Vermögenslage der Gebietskörperschaften zu analysieren, diese mit der des Bundes zu vergleichen und daraus Schlüsse für eine angemessene Bundesposition zu ziehen. Ich habe mir im Vorfeld dieses Referates das Nettovermögen aller Länder angesehen. In Summe ist es per Ende 2022 mit rd. –21 Mrd. € negativ; das entspricht etwa einem Zehntel des negativen Nettovermögens des Bundes. Das Budgetvolumen der Länder ist aber deutlich größer als ein Zehntel des Bundesbudgets. Wenn man das negative Nettovermögen in Beziehung setzt zu den Aufwendungen, ergibt sich folgendes Bild: 2022 lag das negative Nettovermögen aller Länder zusammen bei rd. 34% ihrer gesamten Aufwendungen. Beim Bund lag das negative Nettovermögen 2022 bei rd. 191% seiner Aufwendungen. Dank dem kaufmännischen Rechnungswesen wissen wir also: Die finanzielle Lage des Bundes sieht deutlich prekärer aus als die der Länder. Welche Schlüsse hat das BMF daraus für seine Position in den Finanzausgleichsverhandlungen gezogen? Die Fakten hätten aus meiner Sicht keinesfalls nahegelegt, dass der Bund den Ländern zusätzliche Mittel zugesteht.

Was sind denn weitere typische Beispiele finanzieller Transparenz durch das kaufmännische Rechnungswesen?

- a. Für finanzielle Risiken aus Eventualverbindlichkeiten müssen Rückstellungen gebildet werden, wenn die Wahrscheinlichkeit des Eintretens der Zahlungsverpflichtungen 50% überschreitet, etwa im Bereich von Bundeshaftungen und laufenden Gerichtsverfahren;
- b. Erträge, die der Bund bekommen sollte, aber nicht bekommt, werden sichtbar und zwar im Wege von Forderungsabschreibungen;
- c. Verzögerte Bezahlung im Vergleich zur Lieferung. Das war zu meiner Zeit etwa im Bereich der Eisenbahninfrastruktur der Fall und ist in den entsprechenden Differenzen zwischen der

- Finanzierungs- und der Ergebnisrechnung transparent geworden.
- d. Öffentliche Investitionen, die in der Finanzierungsrechnung alleine den Jahren zugeordnet werden, wo bezahlt wird, während die Erfolgsrechnung über die gewöhnliche Nutzungsdauer abschreibt.
 - e. Verkauf von Vermögen: In der Finanzierungsrechnung sehen wir Einnahmen, in der Vermögensrechnung ist es ein Nullsummenspiel. Letzteres bewahrt vor der Fiskalillusion, bloßes Verscherbeln von Familiensilber sei ökonomisch vorteilhaft.

Was tut das BMF, um diesen Transparenzschatz des kaufmännischen Rechnungswesens nutzbar zu machen und ihn argumentativ für die Stärkung der finanziellen Nachhaltigkeit einzusetzen? Ja, einige wenige Seiten im Budgetbericht 2023 behandeln den Unterschied zwischen der Ergebnis- und der Finanzierungsrechnung in sehr deskriptiver Weise. Schlussfolgerungen für politisches Handeln habe ich keine gefunden. Für ein Kapitel über finanzielle Risiken im Budgetbericht wären die Ergebnisse des kaufmännischen Rechnungswesens eine wahre Fundgrube. Aber ein solches Kapitel gibt es nicht. Zur Vermeidung von Missverständnissen: Ich plädiere nicht für einen noch längeren Budgetbericht. Schon zu meiner Zeit war er zu lang: 141 Seiten im Jahr 2013. Der Budgetbericht 2023 hat 318 Seiten. Welche Nutzerinnen und Nutzer lesen ein solches Dokument noch wirklich? Ein deutlich kürzerer, aber analytischerer Budgetbericht wäre zu wünschen.

Mein Fazit zum kaufmännischen Rechnungswesen: Es wird vom BMF als Aschenputtel behandelt. Sein Potential ist riesig, wird aber kaum genutzt.

Zweite Reformetappe: Wirkungsorientierung

Die Wirkungsorientierung soll Parlament und Öffentlichkeit zeigen, welche (verbesserten) Leistungen für die Bevölkerung durch den Einsatz von Budgetmitteln generiert werden. Dies gilt für Angaben zur Wirkungsorientierung in den Budgets sowie für die wirkungsorientierte Folgenabschätzung bei geplanten legislativen Vorhaben.

Die Wirkungsorientierung soll auch die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter forcieren und damit insbesondere der Frauengleichstellung einen massiven Schub verleihen, indem mindestens ein Wirkungsziel je Untergliederung ein Gleichstellungsziel zu sein hat.

Um ein bürokratisches Monster zu vermeiden und den Fokus auf das Wesentliche zu sichern, wurden Wirkungsziele je Untergliederung und Kennzahlen je Wirkungsziel begrenzt (maximal 5 als generelle Richtschnur).

Ich habe die Wirkungsorientierung immer als die Königsdisziplin der Haushaltsrechtsreform bezeichnet. Bei traditioneller Budgeterstellung geht es darum, wer kriegt wieviel – nicht darum, was mit diesem Geld tatsächlich geschieht. Es dreht mir noch heute den Magen um, wenn ich die Argumentation höre: Wir haben ein Problem, also brauchen wir mehr Geld. Als ob Besserung der Umstände durch die schiere Anhebung eines Budgetbetrages erreichbar wäre statt zumindest so weit als möglich durch die intelligentere Verwendung von Ressourcen. Also war es ganz, ganz wichtig, nicht nur die traditionelle Frage „*Wer kriegt wieviel*“ zu behandeln, sondern auch eine zweite mindestens ebenso wichtige Frage: „*Wer muss was mit den Budgetmitteln erreichen, welche nachprüfbaren Fortschritte müssen in den einzelnen Politikfeldern erzielt werden?*“

Die Qualitätssicherung der Wirkungsorientierung war ursprünglich dem Bundeskanzleramt zugewiesen. Das hat absolut Sinn gemacht. Zwar hat der Bundeskanzler keine Richtlinienkompetenz wie etwa in

Deutschland, aber gemäß Bundesministeriengesetz (Anlage zu § 2, Teil 2 A. 1.) obliegt ihm das „*Hinwirken auf die Wahrung der Einheitlichkeit der allgemeinen Regierungspolitik und auf das einheitliche Zusammenarbeiten der Bundesministerien in allen politischen Belangen.*“

Mir ist nicht bekannt, dass Bundeskanzler die Wirkungsorientierung je entsprechend genützt hätten. Stattdessen wurde eine Kindesweglegung vorgenommen. Die Agenden der Qualitätssicherung der Wirkungsorientierung wanderten vom BKA ins Bundesministerium für öffentlichen Dienst. Das mag mit dem jeweiligen Politikverständnis zu tun haben: Die Wirkungsorientierung ist ein großartiges Instrument für eine Regierung mit strategischer, inhaltlicher Agenda. Wenn eine Regierung eine klare Vorstellung davon hat, wie das Land in 10, 15 oder 20 Jahren aussehen soll, was das an nötiger Veränderung in den einzelnen Politikfeldern bedeutet und was man in der laufenden Gesetzgebungsperiode tun kann, um die gewünschte Transformation zu fördern, dann ist die Wirkungsorientierung ein großartiges Instrumentarium. Man kann sie nützen, um die strategische Agenda voranzutreiben.

Wenn aber eine Regierung keine strategische Agenda hat und die handelnden Personen vielleicht in erster Linie einem positionellen Politikverständnis zuneigen, also das politische Handeln nicht inhaltlich dominiert ist, sondern primär vom Willen, möglichst lange auf einem bestimmten Stuhl zu sitzen, dann wird die Wirkungsorientierung als lästig wahrgenommen, weil sie bloß den inhaltlichen Rechtfertigungsdruck verstärkt.

In Vorbereitung meines Referates habe ich einen Blick auf die für 2023 geltenden Wirkungsziele und Kennzahlen geworfen. Ich habe jetzt keinen tiefgehenden Vergleich mit Vorjahren angestellt, aber gefühlt ist die Qualität im Vergleich zu früheren Jahren eher besser geworden. Die Formulierungen scheinen tendenziell klarer, knapper und damit verständlicher zu sein. Falls ich mit meiner Wahrnehmung Recht habe – Respekt vor dieser Entwicklung. Früher – scheint mir – wurde mehr geschwurbelt.

Einige Restbestände des Schwurbelns gibt es noch. Ich zitiere zwei Beispiele aus dem Bundesfinanzgesetz 2023:

Landwirtschaftsressort, Untergliederung 42, Wirkungsziel 2: *Nachhaltige Entwicklung moderner, vitaler und krisenresilienter ländlicher, städtischer und Stadtumland-Regionen sowie Sicherung einer wettbewerbsfähigen, multifunktionalen und flächendeckenden österreichischen Landwirtschaft auf der Basis bäuerlicher Familienbetriebe und der in- und ausländischen Absatzmärkte, damit Österreichs Lebensmittelversorgung auch in Krisenzeiten gesichert ist.* Agrarisch formuliert: Das erinnert an die eierlegende Wollmilchsau. Das Ziel ist völlig überladen. Es ist daher nicht erstaunlich, dass die zu diesem Wirkungsziel formulierten Kennzahlen bei weitem nicht alle wesentlichen Komponenten des Wirkungsziels abdecken. Dass das Ressort auch konziser zu formulieren vermag, zeigt es im Übrigen an manch anderem Wirkungsziel, etwa am Wirkungsziel 1, das sich mit dem Schutz der Bevölkerung vor Naturgefahren beschäftigt.

Ein zweites Beispiel kommt vom Außenamt, Untergliederung 12, Wirkungsziel 1: *Optimierung der Hilfestellung für in Not geratene ÖsterreicherInnen im Ausland sowie der Betreuung der ständig im Ausland lebenden ÖsterreicherInnen, des Visabetriebs sowie Intensivierung der Aufgaben im Zusammenhang mit externen Aspekten der Migration und Menschenhandel.* Da werden gleich vier Themen in ein Wirkungsziel zusammengepfertcht. Auch hier decken die Kennzahlen nicht das gesamte Spektrum des Wirkungszieles ab. Wie denn auch bei einer so überladenen Formulierung? Auch andere Wirkungsziele des BMeiA haben ähnliche Probleme.

Ich möchte aus beiden Beispielen folgende „*lesson learned*“ generieren: Versuchen Sie in der Wirkungsorientierung nicht, alles abzudecken, was das Ressort macht! Das führt tendenziell zu einem ausufernden Monster. Konzentrieren Sie sich auf die wichtigsten Prioritäten des Ressorts! Die Angaben zur Wirkungsorientierung werden nicht gemacht, damit die öffentlich Bediensteten in den jeweiligen Sektionen,

Gruppen, Abteilungen und Referaten alles wiedererkennen, was Sie tun, sondern für die Abgeordneten des Hohen Hauses und die breite Öffentlichkeit. Gefragt ist die Konzentration auf die Top-Prioritäten und das verständlich und nachvollziehbar formuliert.

Das *gender budgeting* ist ja eine auch verfassungsrechtlich hervorgehobene Dimension der Wirkungsorientierung. Hier zeigt mir ein Blick in das BFG 2023, dass noch erhebliches Verbesserungspotential besteht, etwa, wenn einzelne Kennzahlen für Gleichstellungsziele für die kommenden Jahre weniger ambitioniert sind als der status quo.

Ich habe gehört, dass in vergangenen Jahren bei der Behandlung des Bundesvoranschlages im Nationalrat nicht nur über die eingesetzten Mittel, sondern auch über die Wirkungsziele und Kennzahlen diskutiert wurde. Ich hoffe, das war auch heuer der Fall. Es ist ganz wichtig, dass der Nationalrat der Wirkungsorientierung besondere Aufmerksamkeit zuwendet, denn hier geht es um die Leistungen an die Bevölkerung, welche die Abgeordneten natürlich besonders interessieren sollten. Das gilt auch für die wirkungsorientierte Folgenabschätzung bei neuen Regelungsvorhaben. Ich habe nicht den Eindruck, dass diese Informationen bei der Behandlung von Regierungsvorlagen im Nationalrat ausreichend thematisiert und kritisch hinterfragt werden.

In der Nutzung der Angaben zur Wirkungsorientierung bei potentiellen institutionellen Adressaten gibt es noch weitere Verbesserungspotentiale. Zwei Beispiele:

Mir ist nicht bekannt, dass Nichtregierungsorganisationen die Angaben zur Wirkungsorientierung nützen, um mit den jeweiligen Ressorts zu diskutieren und Vorschläge zu ihrer Weiterentwicklung einzubringen.

Die Medien berichten in budgetären Fragen primär darüber, wer kriegt wieviel, aber kaum über die Angaben zur Wirkungsorientierung. Beabsichtigte Wirkungen eingesetzten Steuergeldes und tatsächliche Zielerreichung werden kaum aufgegriffen.

Die Frage ist freilich auch, was das BMF, die Budgetsektion und die Öffentlichkeitsarbeit des BMF tun, um potentielle institutionelle Adressaten der Wirkungsorientierung anzusprechen, sie für die Angaben zur Wirkungsorientierung zu interessieren. Tue Gutes und rede darüber ist ja ein gängiger Marketing-Grundsatz. Wo wird er im Zusammenhang mit der Wirkungsorientierung umgesetzt?

Ich komme zum Schluss: Das Potential der Haushaltsrechtsreform wird bei weitem nicht ausreichend genutzt.

Die Reform erinnert mich heute zunehmend an ein *governance* Dornröschen, das darauf wartet, von einer Regierung mit strategischer Agenda wachgeküsst zu werden. Es ist gut, dass die Leitplanken der Reform in Verfassungsrecht gegossen sind. Das ist eine wesentliche Barriere gegen Versuche, sie zu entsorgen. Und die verfassungsrechtliche Absicherung wirkt wie eine Gefriertruhe, die die Reform frisch hält für eine Zeit, wenn ihr Potential besser erkannt und genutzt werden wird.

Ehe man sich daher vor dem Hintergrund brachliegenden Potentials eine Reform der Reform überlegt, wäre es meines Erachtens angebrachter, sich an die Reformzwecke zurückzuerinnern und zu überlegen, wie man sie im Interesse einer gestaltungsfreudigen Politik und im Interesse der Bürgerinnen und Bürger besser nützen kann.