



Betrifft GESETZENTWURF
Nr. 67 -GE/19- B3
Datum: 1. OKT. 1993
Verteilt 1.10.93 Kersch

8. Lajek

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:



RECHNUNGSHOF
3, DAMPFSCIFFSTRASSE 2

A-1033 Wien, Postfach 240
Tel. (0 22 2) 711 71/0 oder

Klappe Durchwahl

Fernschreib-Nr. 135 389 rh a
DVR: 0064025
Telefax 712 94 25

Bitte in der Antwort die Geschäftszahl
dieses Schreibens anführen.

Zl 3395-01/93

An das
Bundesministerium für
Arbeit und Soziales
Stubenring 1
1010 Wien

Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes über das
Arbeitsmarkt-Service (Arbeitsmarktservice-
gesetz - AMSG) und eines Bundesgesetzes,
mit dem Anpassungen an das Arbeitsmarkt-
servicegesetz vorgenommen werden (Arbeits-
marktservice-Begleitgesetz, AMS-BegleitG) -
Begutachtung und Stellungnahme

Schreiben des BMAS vom 30. August 1993,
Zl. 34.401/20-3a/93

Der Rechnungshof bestätigt den Erhalt der ggstl Gesetzesentwürfe und erlaubt sich zunächst festzuhalten, daß im Zuge der Erarbeitung dieser Entwürfe offenkundig zahlreiche Anregungen berücksichtigt wurden, die anlässlich der Begutachtung der ersten Entwürfe (BMAS vom 30. März 1993, Zl 34 401/4-3a/93) geäußert wurden. Dessen ungeachtet sieht sich der Rechnungshof jedoch veranlaßt, auch zum vorliegenden Entwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

I. Allgemeine Vorbemerkungen

A. Zum Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG)

1. Wie der Rechnungshof bereits im Rahmen seiner Stellungnahme zum ersten Entwurf des BMAS vom 30. März 1993 (Zl 34 401/4-3a/93) festgehalten hat, geht das Arbeitsübereinkommen der Regierungsparteien bei der Ausgliederung von Aufgabenbereichen vom Erfordernis einer Einbremsung der Ausgabendynamik des Staatshaushaltes aus. Ein Nachweis, inwieweit der vorliegende Entwurf dieser Zielsetzung auch entspricht, wird nach wie vor vermißt.

So fehlen insb Unterlagen zur Beurteilung der ökonomischen Aspekte des Vorhabens im Sinne der Richtlinien des BKA für die Ausgliederung staatlicher Aufgaben und die Gestaltung von Entwürfen zu Bundesgesetzen betreffend die Ausgliederung. Es bleibt daher offen, ob durch dieses Vorhaben einem wichtigen volkswirtschaftlichen Anliegen in Übereinstimmung mit den Zielen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit in Hinkunft besser entsprochen werden kann.

Der Rechnungshof hebt neuerlich als nachteilig hervor, daß das nach den Richtlinien des BKA zur Beurteilung der ökonomischen Aspekte unerläßliche Ausgliederungskonzept zusammen mit einer Grobdarstellung der neuen Organisationsstruktur nicht beigebracht wurde.

Ferner wäre eine Vorscheurechnung bedeutsam gewesen, worin die voraussichtlichen Kosten für den Bund nach der Ausgliederung mit jenen zu vergleichen gewesen wären, die sich bei einer Fortsetzung des status quo ergeben hätten.

Die kostenmäßigen Auswirkungen der Ausgliederung hätten nicht bloß verbal umschrieben, sondern auch ziffernmäßig dokumentiert werden sollen. Nach wie vor bleibt offen, ob durch die beabsichtigten rechtsetzenden Maßnahmen die Aufgabenbewältigung künftig kostengünstiger sein wird.

2. Auch ohne nähere Konzepte und finanzielle Vorscheurechnungen sind durch die Errichtung des AMS in den nachstehend beispielhaft angeführten Bereichen - ohne Berücksichtigung einer allfälligen Veränderung des Leistungsaufwands - insgesamt Mehrkosten abzusehen:

- Einrichtung und Tätigkeit des Aufsichtsrates und Vorstands
- Einrichtung einer Bundesgeschäftsstelle
- Einrichtung von Personalausbildungseinrichtungen und Forschungsstellen
- Einrichtung eines eigenen Rechnungswesens und Finanzmanagements
- Allfällige Erweiterung der Anzahl der Geschäftsstellen
- Personalerhöhungen
- Höheres Besoldungsniveau (auch zur Motivierung der Beamten für den Übergang in den Personalstand des AMS) und dementsprechend höhere Abfertigungsansprüche

- Aufwandersatz an Rechtsträger, denen Aufgaben der bisherigen AMV übertragen werden sollen
- Erweiterung der Sachausstattung, zusätzliche EDV-Aufwendungen
- Kreditkosten

3. Für den Bundeshaushalt ergeben sich aus dem Entwurf neben der Beibehaltung gesetzlich bestimmter Beitragsleistungen des Bundes zB zur Sonderunterstützung, Notstandshilfe und Karenzurlaubsgeld insbesondere auch weitere Kosten:

- Beitrag zu den Aufwendungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik
- Tragung des Aufwands für Beihilfen nach dem Arbeitsmarktförderungsgesetz, ausgenommen solche gemäß §§ 27 Abs 1 lit b (Kurzarbeitsbeihilfen) und 50 (Rentenbeihilfen)
- Haftung als Ausfallsbürge für vom AMS aufgenommene Kredite
- Unentgeltlicher Übergang des beweglichen und unbeweglichen Bundesvermögens (Liegenschaften, Amtsausstattung, KFZ-, EDV-Ausstattung; Liegenschaften allein rd. 10 Milliarden S)
- Unentgeltliche Mitwirkung des Bundesrechenamtes bei der Berechnung und Zahlbarstellung von finanziellen Leistungen, mangels Darstellung der Höhe nach nicht bestimmbar
- Voraussichtlich endgültige Tragung des Gebarungsabgangs der AMV für das Jahr 1993 (nach der Budgetprognose des Bundes rd. 7,6 Milliarden S).

4. Die an den Entwurf geknüpften Erwartungen bezüglich möglicher Einnahmen (diverse Serviceleistungen) zur Verringerung des Finanzierungsaufwands sind weiterhin weder durch Schätzungen noch durch Berechnungen gestützt und können daher nicht auf ihre Plausibilität überprüft werden; die Marktchancen zur Erzielung nennenswerter Einnahmen erscheinen eher gering.

Was die vorgesehene Finanzierung durch Kreditaufnahmen betrifft, wiederholt der Rechnungshof seine Auffassung, daß eine solche Möglichkeit nicht über Gebühr in Anspruch genommen werden sollte, zumal sie teurer kommt als eine Finanzierung durch Beitragseinnahmen.

5. Nach der Budgetprognose des Bundes für die Jahre 1993 bis 1996 werden bei der zweckgebundenen Gebarung der Arbeitsmarktverwaltung jährlich steigende Abgänge

RECHNUNGSHOF, ZI 3395-01/93

- 4 -

von 7,6 bis 11,47 Milliarden S zu erwarten sein. Dem im Entwurf vorgesehenen Regelungsmechanismus für die Festsetzung der Beiträge wird daher besondere Bedeutung zukommen. Der RH weist in diesem Zusammenhang neuerlich darauf hin, daß derzeit der Beitragsfestsetzung aufgrund der vorschußweisen Tragung des Leistungsaufwands durch den Bund kein so unmittelbarer Stellenwert zukommt wie nach der vorgesehenen Regelung. Im Vergleich zu künftigen Kreditaufnahmen des AMS stellt die derzeitige Regelung eine für den Bund wesentlich kostengünstigere Bestreitung des Leistungsaufwands dar.

6. Da Alternativen zum vorgeschlagenen Entwurf nach wie vor fehlen, ist eine Beurteilung, inwieweit sonst mögliche Problemlösungen eher mit den Zielen der Sparsamkeit im Einklang stehen, nicht möglich.

B. Zum Arbeitsmarktservice-Begleitgesetz (AMS-BegleitG)

1. Mit dem AMS-Begleitgesetz soll das neue AMS von jenen behördlichen Aufgaben entlastet werden, die dem im Entwurf des AMSG vorgesehenen Zielen nicht entsprechen oder ihm zuwiderlaufen. Deshalb sollen die arbeitsmarktfremden Aufgaben an ein sogenanntes Bundessozialamt, an die Kranken- und Pensionsversicherungsträger sowie an die Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse übertragen werden.

Nach unveränderter Auffassung des RH wäre es zweckmäßiger gewesen, zunächst im Zusammenwirken mit den betroffenen Stellen die erforderlichen sachlichen, personellen und organisatorischen Voraussetzungen für die Aufgabenübertragung zu schaffen und erst danach entsprechende legislative Schritte in die Wege zu leiten.

2. Zum Hinweis im Vorblatt, daß mit dem AMS-Begleitgesetz keine Kosten verbunden sein werden, wird beispielsweise bemerkt, daß die im Arbeitsmarktförderungsgesetz verbleibenden betrieblichen Förderungen, mit Ausnahme der Kurzarbeiterunterstützung, künftig aus Bundesmitteln bestritten werden. Nach Auffassung des RH sind allein daraus im Vergleich zur bisherigen Regelung erhebliche Mehrkosten für den Bund zu erwarten.

II. Zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen im AMSG

Zu §§ 4 und 5 (Aufsichtsrat):

§ 4 Abs 5 bezieht sich ua auf den Fall, daß ein Aufsichtsratsmitglied in den Vorstand berufen wird. Um eine gleichzeitige Mitgliedschaft zum Aufsichtsrat und zum Vorstand auszuschließen, wäre im Gesetz auch auf den umgekehrten Fall Bedacht zu nehmen und die Unvereinbarkeit der Zugehörigkeit zum Vorstand und zum Aufsichtsrat umfassend zu regeln (vgl § 90 AktG).

Auch erscheint es zweckmäßig, über die Regelung des Widerrufs der Bestellung (§ 4 Abs 6) hinaus in Anlehnung an das Recht der Kapitalgesellschaften eine Bestimmung hinsichtlich der Sorgfaltspflicht und Verantwortlichkeit der Mitglieder des Aufsichtsrates in das Gesetz aufzunehmen.

Die nur allgemein gehaltene Umschreibung der Aufgaben des Aufsichtsrates unter Verweisung auf die erst zu erlassende Geschäftsordnung erscheint unzureichend. Aus Gründen der Klarheit und Übersichtlichkeit und in Anlehnung an das Recht der Kapitalgesellschaften sollte zumindest eine demonstrative Aufzählung der wichtigsten Aufgaben des Aufsichtsrates erfolgen.

Zu den §§ 6 und 7 (Vorstand):

Die Geschäftseinteilung des Vorstandes sollte nicht von diesem selbst, sondern - wie auch die Geschäftsordnung - vom Aufsichtsrat erlassen werden.

Ferner wäre überlegenswert, für die Mitglieder des Vorstandes sowie auch für die Mitglieder des Aufsichtsrates Unvereinbarkeitsbestimmungen hinsichtlich bestimmter politischer Funktionen vorzusehen.

Unabdingbar erscheint es weiters, in Anlehnung an das Recht der Kapitalgesellschaften die erhöhte Sorgfaltspflicht und Verantwortlichkeit der Mitglieder des Vorstandes im Gesetz zu regeln.

RECHNUNGSHOF, ZI 3395-01/93

- 6 -

Zu §§ 30 und 31 (Finanzielle Leistungen):

Wie den Erläuterungen zu § 31 zu entnehmen ist, soll die im Entwurf gewählte Form der Bereitstellung finanzieller Leistungen gegenüber der engen, fallbezogenen Förderungstechnik des AMFG eine weitere Flexibilisierung und Individualisierung des Maßnahmeneinsatzes bewirken. Daran knüpft das BMAS die Erwartung einer verbesserten Aufwands-/Nutzenrelation bei beschränkten finanziellen Mitteln. Dies ist jedoch durch keine Berechnungen oder sonstigen Nachweise belegt.

Zu § 38 (Maßgebende Vorschriften):

Im Zusammenhang mit der Festlegung, daß das AMS nur die Rechnungslegungsbestimmungen des Handelsgesetzbuches (HGB) sinngemäß anwenden soll, erscheint der im Abs 1 verwendete Begriff "finanzielle Gebarung" zu weit gegriffen. Unter "Gebarung" (ein Begriff der öffentlichen Finanzverwaltung) ist nämlich jedes Verhalten, welches finanzielle Auswirkungen hat, zu verstehen. Nach Auffassung des RH sollte daher die Wortfolge "finanzielle Gebarung" etwa durch die zutreffendere Bezeichnung "Rechnungslegung" ersetzt werden.

Zu § 40 (Unvorhergesehene Mehrausgaben):

Der RH erachtet den zweiten Satz des Abs. 3 im Zeitalter moderner Kommunikationsmittel für entbehrlich.

Zu § 41 (Kreditaufnahmen):

Zu Absatz 1:

Nach Auffassung des RH sind die Anlaßfälle für Kreditaufnahmen durch das AMS im Entwurf ungenügend erfaßt, weil über die im Abs. 1 Z 1 und 2 bezeichneten Umstände hinaus Situationen auftreten können, die Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit des AMS erfordern. Dies trifft sowohl auf den Fall zu, daß die tatsächlichen Einnahmen hinter den budgetierten Einnahmen zurückbleiben als auch auf das Auftreten eines kurzfristigen Liquiditätsengpasses.

Um das AMS in die Lage zu versetzen, seine finanziellen Verpflichtungen termingerecht erfüllen zu können, wäre auch hiefür die Möglichkeit einer Kreditaufnahme vorzusehen.

Auch dem RH erscheint es sachlich durchaus geboten, Mehrausgaben vorrangig aus angesammelten Reserven zu bedecken. Die Bezugnahme auf "Mittel der Rücklage" hält der RH jedoch für zu unbestimmt, zumal der Begriff der "Rücklage" in keiner Weise näher definiert ist.

Es wird daher vorgeschlagen, die Pflicht zur Bildung einer Rücklage, deren Umfang, Zweckbestimmung, Dotierung usw., gesondert und detailliert zu regeln.

Nach Auffassung des RH ist die vorgesehene Bestimmung, wonach die Finanzierung von mehrjährigen Vorhaben aufgrund des § 37 durch Kreditaufnahmen erfolgen soll, zu allgemein gehalten. Sie würde nämlich in dieser Form die Finanzierung aller im längerfristigen Plan enthaltenen arbeitsmarktpolitischen Schwerpunktmaßnahmen, der Ausweitung des Leistungsspektrums einschließlich des Investitions-, Personal- und Sachaufwands ermöglichen. Dies würde nach den Prüfungserfahrungen des RH die Gefahr in sich bergen, daß von der Finanzierung über Kredite exzessiv Gebrauch gemacht wird. Er tritt dafür ein, die Kreditaufnahmeermächtigungen sowohl in sachlicher Hinsicht als auch der Höhe nach nur in engen Grenzen zuzulassen.

In diesem Zusammenhang sollte beachtet werden, daß die Finanzierung durch Kreditaufnahmen in jedem Fall teurer kommt als über Beitragseinnahmen. Daher sollte vorgesehen werden, daß eine Kreditaufnahme von einer vorgängigen Abwägung der höheren Kosten im Verhältnis zu den erwarteten Vorteilen abhängig zu machen wäre.

Zu Absatz 3:

Die vorgesehene Regelung, wonach der Bund für Kredite gemäß Absatz 1 als Ausfallsbürge im Sinne des § 1346 ABGB haftet, erscheint nicht ausgewogen. Klarzustellen wäre in diesem Zusammenhang überdies, ob die Absicht besteht, die Haftung als "Bürge" gemäß § 1346 ABGB oder als "Ausfallsbürge" im Sinne des § 1356 ABGB zu normieren.

Dadurch würde der Bund für Kredite eines rechtlich selbständigen Rechtsträgers haften, die er weder dem Grunde noch der Höhe nach beeinflussen kann. Auch wird dem Gesetzesentwurf zufolge dem für Bundeshaftungen zuständigen Bundesminister für Finanzen kein Mitspracherecht hinsichtlich der Kreditaufnahme eingeräumt. Angemerkt wird, daß auch die Gründe, aus denen der Bundesminister für Arbeit und Soziales seine Zustimmung ver-

RECHNUNGSHOF, ZI 3395-01/93

- 8 -

weigern könnte, nicht genannt sind. Insb im Zusammenhang mit den aus Haftungen hervorgehenden Belastungen des Bundeshaushaltes vermißt der RH Darlegungen über die erwartete Größenordnung der geplanten Kreditfinanzierung.

Zu Absatz 4:

Auf die Ausführungen zu § 40 Abs 3 wird verwiesen.

Zu den §§ 44 bis 46 (Personal):

Die im Entwurf enthaltenen Regelungen hinsichtlich der Entlohnung der Arbeitnehmer des AMS, die von einem künftig abzuschließenden Kollektivvertrag oder hilfsweise von zu erlassenden Richtlinien abhängen sollen, sind in so hohem Maße unbestimmt, daß eine Beurteilung der finanziellen Auswirkungen nicht möglich ist.

Der RH vermißt in den Erläuterungen entsprechende Hinweise zu den erwarteten Kosten. Es kann aber davon ausgegangen werden, daß die Gestaltung der Entlohnung zu erheblichen Mehrkosten führen wird.

Zu § 48 (Aufbringung der Mittel):

Der RH hebt hervor, daß mit Abs 1 Z 4 ein sogenannter Beitrag des Bundes zu den Aufwendungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik eingeführt werden soll, der im Hinblick auf die gegenwärtige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt zusätzliche Belastungen des Bundeshaushalts vorzeichnet. Dies deshalb, weil nach ho Auffassung von einer erheblichen Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und des damit verbundenen Aufwands auszugehen ist. Im übrigen ist dieser Bundesbeitrag der Höhe nach in keiner Weise eingegrenzt.

Zu § 58 (Befreiung von Gebühren und Abgaben):

Es erscheint fraglich, ob die Vorsteuerabzugsberechtigung für das AMS sachlich gerechtfertigt werden kann. Auszugehen ist davon, daß das AMS in weit überwiegendem Ausmaß unentgeltliche Dienstleistungen anbietet. Auf eine Unternehmereigenschaft deutet lediglich § 48 Abs 1 Z 2 des Entwurfes hin, wonach von Personen oder Unternehmen, die besondere Unterstützungsleistungen des AMS in Anspruch nehmen, Erträge erzielt werden können. Mangels Darlegung in den Erläuterungen läßt sich der bewertete Umfang der Leistungen

und der Entgelte derzeit nicht abschätzen, er kann sich aber nur in einem unerheblichen Rahmen bewegen.

Zu § 59 (Übernahme bestehender Rechte und Pflichten):

Im Zusammenhang mit der Gesamtrechtsnachfolge des AMS bezüglich aller Rechte und Pflichten des Bundes, die dieser im Rahmen und für Zwecke der Arbeitsmarktverwaltung eingegangen ist, weist der RH darauf hin, daß diese Regelung zur Folge haben wird, daß der Bund den laut Budgetprognose des Bundes für das Jahr 1993 mit rd 7,6 Milliarden S prognostizierten Abgang aus der zweckgebundenen Gebarung der Arbeitsmarktverwaltung endgültig zu tragen haben wird; dies deshalb, weil die aufgrund der derzeitigen Rechtslage entstehende Forderung des Bundes auf Deckung des Abgangs aus der Gebarung der Arbeitsmarktverwaltung (§ 65 Abs 7 AIVG) gegenüber dem Fonds der Arbeitsmarktverwaltung durch das Zusammenfallen von Gläubiger und Schuldner in der Rechtsperson des AMS erlöschen wird.

Zu § 60 (Vermögensübertragung):

Hinsichtlich der vorgesehenen Vermögensübertragung und der daraus abzuleitenden finanziellen Auswirkungen für den Bund vermißt der RH eine den Erfordernissen des § 14 BHG entsprechende ziffernmäßige Schätzung der durch die unentgeltliche Übereignung des beweglichen und unbeweglichen Vermögens vom Bund abzugebenden Vermögenswerte.

Es wird auf Presseberichte verwiesen, in denen der Bundesminister für Arbeit und Soziales allein den Wert der Liegenschaften der bisherigen Arbeitsmarktverwaltung mit rd 10 Mrd S bezifferte. Hinzu kommen noch beträchtliche Werte an Amts- und EDV-Ausstattung in den rd 160 Amtsgebäuden der Arbeitsmarktverwaltung.

Zur Klarstellung der Bewertung des übergehenden Vermögens sollten jedenfalls die Wertansätze für dieses Vermögen vom Bundesminister für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen bestimmt werden.

RECHNUNGSHOF, ZI 3395-01/93

- 10 -

Zu § 64 (Dienst- und besoldungsrechtliche Übergangsregelungen):

Diese Bestimmung sollte zur Klarstellung ausdrücklich auf Forderungen des Bundes gegen seine ehemaligen Beamten und Vertragsbediensteten aus dem Dienstverhältnis eingeschränkt werden.

Zu § 67 (Mitwirkung des Bundesrechenamtes):

Die in Aussicht genommene Regelung über die Mitwirkung des Bundesrechenamtes an Aufgaben der Personalverwaltung der Arbeitnehmer des AMS und an der Berechnung und Zahlbarstellung der finanziellen Leistungen des AMS erscheint problematisch. Das Bundesrechenamt als Dienststelle des Bundes hat grundsätzlich nur für den Bund selbst unentgeltlich tätig zu werden.

Die Beibehaltung der bisherigen unentgeltlichen Mitwirkung des Bundesrechenamtes wäre im Hinblick auf die geplante Ausgliederung des AMS systemfremd und würde den tatsächlichen Aufwand des AMS nicht transparent machen. Schließlich hat auch der Bund im umgekehrten Fall, in dem externe Rechtsträger für ihn Aufgaben durchführen, Kostenersätze zu leisten (vgl. zB § 82 Abs 3 ASVG oder § 23 BPGG).

Zu § 71 (Aufgabenübergang):

Nach Auffassung des RH überläßt die bloße Nennung nicht näher bestimmter rechtlicher, technischer und personeller Voraussetzungen für die Aufgabenübertragung dem Bundesminister als Verwaltungsorgan einen nicht ausreichend determinierten Ermessensspielraum.

Zu § 72 (Erstmalige Maßnahmen):

Die im Abs 1 normierten Ernennungsrechte des Bundesministers für Arbeit und Soziales, die den Erläuterungen zufolge ein rechtzeitiges Tätigwerden des AMS gewährleisten sollen, erscheinen im Zusammenhalt mit den vorgesehenen sechsjährigen Funktionsperioden unangemessen. Sie würden über den vorgesehenen Zweck hinaus Folgewirkungen entfalten. Insb käme damit aber eine der wichtigsten Befugnisse des Aufsichtsrates, nämlich die Bestellung der Vorstandsmitglieder und der Landesgeschäftsführer (sowie deren Stellvertreter) für die ersten sechs Jahre nicht zum Tragen.

RECHNUNGSHOF, ZI 3395-01/93

- 11 -

Diese Gesetzesbestimmung sollte nach Auffassung des Rechnungshof ersatzlos entfallen, zumal § 68 Abs 2 des vorliegenden Entwurfes ohnedies eine Übergangsregelung bereithält.

Abschließend weist der RH auf verschiedene unrichtige Zitierungen bzw Verweisungen hin (zB in §§ 50 Abs 1, 51 Abs 2, 61 und 64).

Von dieser Stellungnahme werden ue 25 Ausfertigungen dem Präsidium des NR und je zwei Ausfertigungen dem Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform sowie dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

27. September 1993

Der Präsident:

Fiedler

**Für die Richtigkeit
der Ausfertigung!**
[Handwritten signature]