



RECHNUNGSHOF

3, DAMPFSCIFFSTRASSE 2

1033 Wien - Postfach 240

Z1 3454-01/84

Entwurf eines Bundesgesetzes über
die Errichtung eines Bundesbauten-
fonds - Stellungnahme

MISN-93/ME

Betrifft	GESETZENTWURF
Zl.	52 .GE/19 84
Datum:	- 7. NOV. 1984
Verteilt	1984 -11- 08 <i>frosser</i>

L. Müller

An das
Präsidium des
Nationalrates

Der Rechnungshof erlaubt sich, seine Stellungnahme zu dem im Gegenstand angeführten Gesetzesentwurf in 25-facher Ausfertigung zu überreichen.

Anlagen

1984 11 06

Der Präsident:

Broesigke

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

Wade



RECHNUNGSHOF

3, DAMPFSCIFFSTRASSE 2
1033 Wien - Postfach 240

Z1 3454-01/84

Entwurf eines Bundesgesetzes über
die Errichtung eines Bundesbauten-
fonds - Stellungnahme

An das
Bundesministerium für
Bauten und Technik
Stubenring 1
1010 W i e n

Das BMBT hat dem RH mit Schreiben vom 7. September 1984 den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Errichtung eines Bundesbautenfonds mit dem Ersuchen um Stellungnahme übersandt. Die für die Verfassung der Stellungnahme eingeräumte Frist wurde nach fernmündlicher Rücksprache mit dem do Sachbearbeiter einvernehmlich bis 9. November 1984 erstreckt. Der RH beehrt sich, zu dem ihm übersandten Gesetzesentwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Vorblatt:

1.1 Ziel: Gem Z 1 des Abschn C "Bundesministerium für Bauten und Technik" des Teil 2 der Anlage zum § 2 des Bundesministeriengesetzes 1973, BGBl Nr 389 (BMG), obliegen dem BMBT die Angelegenheiten des staatlichen Hochbaues, nicht jedoch arbeitsmarktpolitische Aktivitäten, wie sie insb im § 2 Abs 2 des Entwurfes umschrieben sind. Die Angelegenheiten des Arbeitsmarktes - siehe Z 4 des Abschn K "Bundesministerium für soziale Verwaltung" des Teil 2 der Anlage zum § 2 BMG sind derzeit vielmehr allein und ausschließlich vom BMSV wahrzunehmen. Aufgrund der Regelung

- 2 -

im § 13 BMG sollte von der gesetzlichen Festschreibung einer Zuständigkeit des BMBT betreffend Angelegenheiten des Hochbaues - etwa durch eine allfällige Ergänzung des Art I des vorliegenden Entwurfes: "Angelegenheiten des Bundesbautenfonds zum Zwecke arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen" - Abstand genommen werden. Der gegebenen Zuständigkeit würde eine Vorgangsweise entsprechen, wie sie unter TZ 2.1 beschrieben ist.

1.2 Lösung: Die zweckdienliche Organisationsform sieht der RH derzeit schon gegeben, insb weil das BMBT gem Art 104 Abs 2 B-VG im Rahmen der sogenannten Auftragsverwaltung den vorgesehenen staatlichen Hochbau den Landeshauptmännern zur Besorgung übertragen kann. Bei dieser Vorgangsweise würden - entgegen den do Ausführungen im Vorblatt, auf die unter Pkt 1.3 zurückgekommen werden wird - keine zusätzlichen Kosten entstehen.

Die do Zielsetzung - siehe "I. Allgemeiner Teil" der Erläuterungen zum vorliegenden Entwurf - die Verwaltung und das Baumanagement zu entflechten, wird nach Ansicht des RH mit dem Entwurf nicht verwirklicht, weil erstens der Hochbaufonds nicht für den gesamten staatlichen Hochbau zuständig wäre und zweitens gem § 7 des Entwurfes ausdrücklich auch wieder öffentlich Bedienstete wegen ihrer bisher gewonnenen Erfahrungen in der Fondsverwaltung verwendet werden sollen.

Da aus den Erläuterungen zu den §§ 6 und 11 zu entnehmen ist, daß zur Abdeckung eines Spitzenbedarfes die Aufbringung der Geldmittel auf dem Kreditmarkt zulässig sein soll, reduziert sich nach Ansicht des RH der Grund für die Errichtung des Bundesbautenfonds auf die Finanzierungsfrage

- 3 -

des zukünftigen staatlichen Hochbaues. Die Verwirklichung hiezu wird durch Ausgliederung aus dem Budget angestrebt. Nach Ansicht des RH besteht hiezu aufgrund der besonderen gesetzlichen Regelungen jedoch kein Anlaß, zumal die jeweiligen Bundesfinanzgesetze regelmäßig in ihrem Art III einen Konjunkturausgleich-Voranschlag (Anlage II zum jeweiligen BFG) und in ihrem Art X die Durchbrechung der Jährlichkeit der für Bauvorhaben veranschlagten Mittel durch Bildung (und Auflösung) einer Baurücklage vorsehen.

Der RH warnt deshalb vor einer neuerlichen Flucht aus dem Budget.

Nach Auffassung des RH steht der vorliegende Entwurf nicht im Einklang mit Art 51 Abs 2 B-VG, weil die Bundesausgaben für den Bundeshochbau nicht ausreichend sondergesetzlich determiniert erscheinen (siehe weiter unten unter TZ 2.6).

1.3 Kosten: Es wird ausgeführt, daß die Errichtung des Bundesbautenfonds keine zusätzlichen Kosten verursachen wird. Hingegen wird in den Erläuterungen zu den §§ 6 und 11 ausgeführt, daß die dort vorgesehenen Regelungen "der Schaffung des notwendigen Sach- und Personalaufwandes" dienen. Außerdem wird weiters ausgeführt, daß jene finanziellen Mittel, die nicht durch das jeweilige Budget aufgebracht werden können, auf dem Kapitalmarkt aufzubringen sein werden. Die zusätzlichen Kosten werden somit vom do Bundesministerium bloß verbal angeführt. Gem Ministeratsbeschuß vom 7. Feber 1950 bzw Pkt 90 der Legistischen Richtlinien 1979 (LR 1979) ist jedem Entwurf einer rechtssetzenden Maßnahme eine nachvollziehbare Kostenrechnung anzuschließen; diese fehlt jedoch im vorliegenden Entwurf.

- 4 -

2. Zum Gesetzentwurf:

2.1 Zu Art I und Art II, §§ 1, 2 Abs 2 und 13:

Wie schon oben unter Pkt 1.1 ausgeführt, obliegen die Angelegenheiten des Arbeitsmarktes dem BMSV. Der vorliegende Entwurf müßte nach Ansicht des RH daher einerseits ein gemeinsamer Entwurf des BMBT und des BMSV sein und andererseits eine Mitvollzugskompetenz des Bundesministers für soziale Verwaltung (§ 13) enthalten.

2.2. Zum § 2:

2.21 Abs 1: Die LR 1979 sehen "Anhänge" und keine "Anlagen" vor. Der RH verweist auch auf die in den LR 1979 unter Pkt 57 vorgesehene einfache Zitierung des Anhanges, wodurch bei Novellierungen die zu ändernden Teile genau bestimmt werden können.

Außerdem sollte ausdrücklich festgehalten werden, daß die Errichtung von Hochbauten für den Bund die Aufgabe des Fonds ist.

2.22 Abs 2: Aus dem 2. Abs der do Erläuterungen zu §§ 3 - 4 ist zu entnehmen, daß die Tätigkeit des Fonds im Rahmen der "Ministerverantwortlichkeit bleibt". Der RH bezweifelt, daß dies durch den vorliegenden Gesetzentwurf gewährleistet ist, zumal der Bundesminister tätig werden muß, wenn eine bestimmte Arbeitslosenrate erreicht wird und falls hierüber Zweifel bestehen, soll diese der Fonds im Einvernehmen mit dem im Entwurf angeführten Gremium klären. Überdies hat der Bundesminister für Bauten und Technik gem § 4 Abs 2 des Entwurfes nur "allgemeine

- 5 -

Anweisungen" zu geben, was im Hinblick auf seine Verantwortlichkeit nach Art 142 Abs 2 lit b B-VG, nicht unproblematisch ist. Es müßte ihm daher das volle Weisungsrecht, wie es im Art 20 Abs 1 B-VG normiert ist, zustehen.

Nach Ansicht des RH sollte dem Beispiel des § 41 des Arbeitsmarktförderungsgesetzes 1969, BGBl Nr 31 idgF gefolgt werden. Es sollte ein Beirat mit bloß beratender Funktion vorgesehen werden. Dessen Mitglieder sind - über die im § 2 Abs 2 des Entwurfes genannten Sozialpartner hinaus - jedoch auch die Vertreter der Vereinigung Österreichischer Industrieller, des Österr. Landarbeitertages, des BKA, des BMF, des BMHGI, des BMLuF, des BMBT, des BMI, des BMUK, des BMV sowie Fachleute aus dem Kreis der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften.

Nach Ansicht des RH ist die Arbeitslosenrate des Vorjahres allein überdies kein tauglicher Indikator für die Beschäftigungslage im Folgejahr. Die Abhängigkeit vom Indikator "Arbeitslosenrate des Vorjahres" läßt nach Ansicht des RH eine Konjunktursteuerung zur Beseitigung der im Hinblick auf die zeitliche Verzögerung (ein Jahr im nachhinein) und den Vorgang zur Beseitigung der Zweifel über die Zweckdienlichkeit fraglich erscheinen. Die Ausrichtung an einer lediglich im Jahresdurchschnitt gemessenen Arbeitslosenrate hindert eine Rücksichtnahme darauf, ob die Beschäftigungsprobleme lang- oder kurzfristiger Natur sind. Ebenso gibt eine derart undifferenzierte Meßgröße keinerlei Aufschluß über die regionale Arbeitsmarktlage, so daß ein der regionalen Auftragslage gerecht werdender Einsatz des Fonds zum Zweck der Verbesserung der Arbeitsmarktlage nicht sichergestellt ist.

- 6 -

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind vielmehr im Sinne der vom AMFG vorgesehenen aktiven Beschäftigungspolitik an der voraussichtlichen wirtschaftlichen Entwicklung auf der Grundlage einer über langfristige Tendenzen Aufschluß gebenden Gesamtanalyse zu orientieren.

Überdies müßte noch ausdrücklich festgehalten werden, daß nur der Bundesbautenfonds tätig werden darf - und nicht der Bundesminister für Bauten und Technik im Rahmen seiner sonstigen Budgetmittel - wenn die "Zweckdienlichkeit" festgestellt wurde.

2.23 Abs 3: Der Ausdruck "allgemeine Grundlagen" ist so unbestimmt, daß er nach Ansicht des RH näherer Ausführungen bedarf.

2.24 Abs 4: Die Art der Finanzierung der einzelnen Bauvorhaben soll vom Bundesminister für Bauten und Technik im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen festgelegt werden. Diese vorgesehene Regelung widerspricht nach Ansicht des RH Art 51 Abs 2 B-VG, demgemäß Bundesausgaben, die im BFG oder in einem Sondergesetz nicht vorgesehen sind, vor ihrer Vollziehung der verfassungsmäßigen Genehmigung des Nationalrates bedürfen, die vom Bundesminister für Finanzen einzuholen ist.

Aufgrund der Bestimmungen des § 6 Abs 1 des Entwurfes sollte diese Aufgabe vielmehr gleich dem Bundesfinanzgesetzgeber vorbehalten bleiben.

- 7 -

2.3 Zum § 3 Abs 3: Da die Funktion des Vorsitzenden des Verwaltungsrates mit der Person des jeweiligen Leiters der für die Angelegenheit des staatlichen Hochbaues zuständigen Sektion untrennbar verbunden werden soll, ergibt sich eine gesetzlich verankerte Nebentätigkeit für den jeweiligen Sektionsleiter. Eine Abberufung durch den Bundesminister für Bauten und Technik ist deshalb auch nicht möglich.

Im Hinblick auf das Vorblatt ist zu vermuten, daß die Funktion der Mitgliedschaft im Verwaltungsrat ehrenamtlich ausgeübt werden soll. Der RH empfiehlt daher, dies im Entwurf festzuhalten.

Überdies vertritt der RH die Ansicht, daß der Vorstand nicht nur für die Dauer der Durchführung der im Anhang zum Entwurf angeführten Vorhaben zu bestellen ist, sondern daß er mit der Errichtung des Fonds gleichzeitig bestellt werden muß.

Soll der Fonds nämlich handlungsfähig sein, so muß der Vorstand, der gem § 3 Abs 2 des Entwurfes den Fonds ausschließlich nach außen vertritt sofort mit der Errichtung bestellt werden. Darüber hinaus empfiehlt der RH, den Vorstand nur auf eine bestimmte Funktionsdauer zu bestellen und die Stellen der Mitglieder des Vorstandes öffentlich auszuschreiben.

2.4 Zum § 4:

2.41 Abs 1: So wie im § 3 Abs 2 die Hauptaufgabe des Vorstandes des Fonds festgelegt wurde, müßte nach Ansicht des RH auch schon die Hauptaufgabe des Verwaltungsrates im Gesetz festgelegt werden.

- 8 -

2.42 Abs 3: Fragen der Verrechnung und der Rechnungslegung werden unbefriedigend oder gar nicht behandelt. So sieht der Entwurf nicht vor, daß die Einhaltung der Haushaltsvorschriften des Bundes verbindlich für den Fonds vorschreiben wären, weil im Gegenstande Bundesaufgaben durch einen ausgegliederten Rechtsträger besorgt werden sollen (vgl auch TZ 10 AVZ). Gleichzeitig sollte auch die Verpflichtung festgelegt werden, die Fondsgebarung im jeweiligen Bundesrechnungsabschluß zu veröffentlichen. Dies setzt jedoch voraus, daß die Fonds-Abschlußrechnungen spätestens am 30. April des Folgejahres dem RH zur Veröffentlichung vorgelegt werden. Dementsprechend müßte auch der Vorlagentermin an den Verwaltungsrat für die ersten drei Monate des Folgejahres festgelegt werden.

2.43 Abs 4: Der im Abs 4 genannte Ausdruck "technischen Anforderungen" sollte in Anlehnung an das IAKW-Finanzierungsgesetz, BGBl Nr 150/1972, dermaßen abgeändert werden, daß auf die jeweils bestehenden Richtlinien für Bundesbauten Bezug genommen wird.

2.44 Abs 5: Hinsichtlich der Einrichtung von Beiräten wird auf die Ausführungen unter Pkt 2.22 verwiesen.

2.5 Zu §§ 5 und 9: Gem dem 1. Satz des § 5 hat der Bund die sich in seiner Verfügungsmacht befindlichen Grundflächen dem Fonds unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Darunter würden alle Liegenschaften fallen, welche einem Bundesbetrieb bzw einer betriebsähnlichen Einrichtung aus betrieblichen Gründen zugeteilt wurden.

- 9 -

Dem Bundesbetrieb ÖBB ist bspw jedoch der Betriebszweck gesetzlich vorgegeben. Dieser umfaßt die Sicherstellung einer modernen und leistungsfähigen Verkehrsbedienung einschließlich der Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen. Für ihre betrieblich bedingten Baumaßnahmen ist daher die rechtzeitige Grundstückssicherung unerlässlich. Die vorgesehene Gesetzesformulierung würde es jedoch zulassen, daß ÖBB-eigene Grundstücke im Zuge der Verfügungsmacht des Bundes dem Fonds zugeteilt werden, was eine Gefährdung oder zumindest Erschwerung des im Bundesbahngesetz, BGBl Nr 137/1969, festgelegten Betriebszweck herbeiführen könnte. Ähnliches gilt für die übrigen Bundesbetriebe bzw die betriebsähnlichen Einrichtungen. Es wird daher empfohlen, durch eine Textänderung den vorgebrachten Bedenken Rechnung zu tragen. Ferner sollte bestimmt werden, wer die Grundstücke für die Errichtung von Vorhaben auszuwählen hat.

Überdies empfiehlt der RH, eine gleichartige Regelung im § 5 des Entwurfes vorzusehen, wie sie bspw § 1 Abs 2 des Tauernautobahn-Finanzierungsgesetzes, BGBl Nr 115/1969, oder § 4 Abs 1 des Bundesgesetzes vom 20. Mai 1981 betreffend die Errichtung einer Autobahnen- und Schnellstraßen-Gesellschaft, BGBl Nr 300 vorsehen, nämlich daß die notwendigen Grundflächen im Namen des Bundes zu erwerben sind. Im Falle einer solchen Ergänzung erscheint dem RH § 9 des Entwurfes entbehrlich (siehe § 4 Abs 1 Z 7 des Grunderwerbsteuergesetzes 1955). Ferner wäre sodann im 2. Satz des § 5 noch zu ergänzen, daß der Fonds hinsichtlich der Grundflächen alle Rechte und Pflichten für den Bund (namens des Bundes) wahrzunehmen hat.

- 10 -

Wird dieser Empfehlung nicht näher getreten, so ist nach Ansicht des RH der Entwurf dergestalt ergänzungsbedürftig, daß festgelegt wird, wann und zu welchen Bedingungen der Fonds dem Bund die errichtenden Hochbauten zu übertragen hat.

2.6 Zu § 6 Abs 2: Die vorliegenden Bestimmungen des Entwurfes entsprechen nach Ansicht des RH, wie bereits oben unter Pkt 2.1 und 2.24 ausgeführt wurde, nicht Art 51 Abs 2 B-VG. Es wird daher empfohlen, eine Regelung zu treffen, wie sie bspw § 4 des IAKW-Finanzierungsgesetzes, BGBl Nr 150/1972 idF/^{BGBl} Nr 87/1975 oder § 6 des Bundesgesetzes vom 8. Oktober 1982, mit dem eine Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft errichtet wird, mit dem die Planung und Errichtung von Bundesstraßenteilstrecken übertragen wird und mit dem das Bundesministerien-gesetz 1973 geändert wird, BGBl Nr 591, oder die §§ 1 und 2 des Fernmeldeinvestitionsgesetzes idF der FMIG-Novelle 1977, BGBl Nr 647, enthält. Weiters wird empfohlen, in den Entwurf eine Bestimmung analog § 5 Abs 5 des zweitzitierten Bundesgesetzes (BGBl Nr 591/1982) aufzunehmen, demgemäß der Fonds bei der Führung seiner Geschäfte die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu beachten hat.

2.7 Zu § 7: Nicht der Fonds sollte "berechtigt" sein, sondern es sollte ihm lediglich erlaubt sein, auch öffentlich-rechtliche Bedienstete zu beschäftigen. Dies müßte aber nicht ausdrücklich normiert werden, weil das Dienstrecht (§ 75 BDG 1979) diese Angelegenheit bereits regelt. In diesem Zusammenhang erinnert der RH, daß keine Arbeitsleihverträge abgeschlossen werden sollen; auf die Ausführungen im Abs 33.2 des Tätigkeitsberichtes des RH für das Verwaltungsjahr 1983 wird diesbezüglich verwiesen.

- 11 -

Nach Ansicht des RH ist § 7 des Entwurfes zur Gänze entbehrlich und sollte gestrichen werden.

2.8 Zu § 11: Die Eröffnung eines konkreten fg-Ansatzes sollte aus systematischen Gründen vom Bundesfinanzgesetzgeber im Rahmen des jeweiligen BFG erfolgen; nach Ansicht des RH genügt eine Regelung, daß der Bundesminister für Finanzen verpflichtet ist, einen eigenen Ansatz für den Bundesbautenfonds zu eröffnen.

2.9 Die Anlage sollte, wie bereits unter Pkt 2.21 ausgeführt wurde, als Anhang bezeichnet werden; die Verweisung sollte richtig lauten: "Vorhaben gem § 2 Abs 1:"

1984 11 06

Der Präsident:

Broesigke

Für die RH
der A
Hock