

II-14024 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen
des Nationalrates XVIII. Gesetzgebungsperiode

ORIGINAL

ANTRAG

No.744/A
Präs.: 16. JUNI 1994
.....

der Abgeordneten Dipl.-Vw. Dr. Lackner, Ing. Gartlehner
und Genossen
betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Bundeshaushaltsgesetz geändert wird

Der Nationalrat wolle beschließen:

Bundesgesetz, mit dem das Bundeshaushaltsgesetz geändert wird
(BHG-Novelle 1994)

Der Nationalrat hat beschlossen:

Das Bundeshaushaltsgesetz, BGBl. Nr. 213/1986, zuletzt geändert
durch das Bundesgesetz BGBl. Nr. 314/1994, wird wie folgt geän-
dert:

1. § 1 Abs. 2 Z 1 lautet:

"1. die Vorarbeiten für das Budgetprogramm und den Budgetbe-
richt;"

2. § 2 Abs. 1 lautet:

"(1) Die Haushaltsführung hat der Erfüllung der Aufgaben des
Bundes durch die Ermittlung und Bereitstellung der hierfür benö-
tigten Geldmittel unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit,
Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu dienen, wobei die Erfor-
dernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes sowie die
Verbundenheit der Finanzwirtschaft des Bundes, der Länder und der
Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen sind. Darüber
hinaus ist bei der Haushaltsführung das Budgetprogramm (§ 12) zu
beachten."

3. § 5 Abs. 3 lautet:

"(3) Die Aufgaben der haushaltsleitenden Organe sind

1. die Ermittlung der ihren Wirkungsbereich betreffenden voraussichtlichen Ausgaben und Einnahmen, einschließlich der finanziellen Auswirkungen der in Aussicht genommenen rechtsetzenden und sonstigen Maßnahmen sowie Vorhaben, mindestens für den Zeitraum des laufenden und der nächsten drei Finanzjahre;
2. die Mitwirkung an der Erstellung des Budgetprogrammes (§ 12) und des Budgetberichtes (§ 13);
3. die Mitwirkung an der Vorbereitung des Bundesvoranschlagsentwurfes (§ 30) und des Stellenplanentwurfes (§ 31);
4. die Übermittlung von Unterlagen für die Erstellung des Stellenplanes an den Bundeskanzler und den Bundesminister für Finanzen auf deren Ersuchen;
5. die Aufstellung ihrer Monatsvoranschläge (§ 51);
6. die Überwachung der Inanspruchnahme der Voranschlagsbeträge;
7. die Aufstellung und Erläuterung ihrer Monatsnachweisungen (§§ 83 bis 86) und ihrer Abschlußrechnungen (§§ 93 bis 96 und 98).

Das haushaltsleitende Organ kann für Bundesbetriebe unter Beachtung ihrer Besonderheiten im Sinne des § 1 Abs. 3 im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen Teile seiner Aufgaben gemäß Z 1 bis 7 an die geschäftsführenden Organe eines Bundesbetriebes übertragen; von solchen Übertragungen ist der Rechnungshof vom haushaltsleitenden Organ zu verständigen."

4. § 5 Abs. 4 Z 1 lautet:

"1. die Mitwirkung an den im Abs. 3 Z 1 bis 7 genannten Aufgaben;"

- 3 -

5. § 5 Abs. 5 lautet:

"(5) Von den im Abs. 1 Z 3 genannten haushaltsleitenden Organen sind für die Besorgung der im Abs. 3 Z 1 bis 6 genannten Aufgaben Haushaltsreferenten zu bestellen."

6. § 7 Abs. 1 Z 8 lautet:

"8. die Mitwirkung an der Vorbereitung des Budgetprogrammes (§ 12) und des Budgetberichtes (§ 13) sowie an der Voranschlagserstellung."

7. Die Überschrift des III. Abschnittes lautet:

**"Budgetprogramm und Budgetbericht; finanzielle Auswirkungen
rechtsetzender und sonstiger grundsätzlicher Regelungen"**

8. § 12 lautet:

"Budgetprogramm"

§ 12.(1) Die Bundesregierung hat spätestens sechs Monate nach ihrer Ernennung durch den Bundespräsidenten dem Nationalrat ein Budgetprogramm zur Kenntnis zu bringen. Bei der Erstellung des Budgetprogrammes ist auf die Ziele der Haushaltsführung (§ 2 Abs. 1, erster Satz) Bedacht zu nehmen.

(2) Das Budgetprogramm hat folgende Angaben für die in die laufende Gesetzgebungsperiode fallenden Finanzjahre zu enthalten:

1. Darlegung der Ausgangsposition für die Erstellung des Budgetprogrammes sowie der Annahmen über die voraussichtliche Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und des Bundeshaushaltes;
2. die haushaltspolitischen Zielsetzungen;
3. finanzielle Perspektiven der in Aussicht genommenen, rechtsetzenden und sonstigen Maßnahmen sowie Vorhaben,

- 4 -

gegliedert nach den Wirkungsbereichen der haushaltsleitenden Organe (Maßnahmenkatalog), wobei zweckentsprechende Zusammenfassungen nach finanzwirtschaftlichen, funktionellen und ökonomischen Gesichtspunkten vorgenommen werden können;

4. die in Aussicht genommenen personalwirtschaftlichen Maßnahmen;
5. finanzielle Auswirkungen der in Aussicht genommenen außerbudgetären Finanzierungsvorhaben auf den Bund;
6. Erläuterungen.

(3) Änderungen und Ergänzungen des Budgetprogrammes sind spätestens zugleich mit dem nächsten Budgetbericht (§ 13) dem Nationalrat zur Kenntnis zu bringen."

9. § 13 lautet:

"Budgetbericht

§ 13. (1) Die Bundesregierung hat jährlich spätestens zu Beginn der Beratungen des von ihr vorgelegten Entwurfes eines Bundesfinanzgesetzes in dem damit betrauten Ausschuß des Nationalrates diesem Ausschuß einen Bericht über Lage, Rahmenbedingungen und Entwicklung des Bundeshaushaltes sowie der außerbudgetären Finanzierungsvorhaben (Budgetbericht) vorzulegen. Der Budgetbericht hat insbesondere über die Erfüllung des Budgetprogrammes Aufschluß zu geben.

(2) Der erste Budgetbericht ist in jenem Jahr vorzulegen, welches dem ersten Jahr der Beschlußfassung über das erste Budgetprogramm folgt."

10. Nach § 13 wird folgender § 13 a eingefügt:

- 5 -

"Erstellung des Budgetprogrammes und des Budgetberichtes

§ 13 a. (1) Der Bundesminister für Finanzen hat den Entwurf des Budgetprogrammes und den Entwurf des Budgetberichtes - jeweils ausgenommen die personalwirtschaftlichen Angelegenheiten (§ 12 Abs. 2 Z 4), soweit sie sich auf Planstellen beziehen - zu erstellen und der Bundesregierung rechtzeitig zur Beschlußfassung vorzulegen. Jedes haushaltsleitende Organ hat die hierfür erforderlichen Unterlagen samt Erläuterungen dem Bundesminister für Finanzen nach Maßgabe der von diesem aufzustellenden Richtlinien rechtzeitig zu übermitteln.

(2) Soweit sich das Budgetprogramm und der Budgetbericht auf Planstellen beziehen, obliegt die Erstellung der Entwürfe dem Bundeskanzler im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen. Jedes haushaltsleitende Organ hat die hierfür erforderlichen Unterlagen samt Erläuterungen dem Bundeskanzler und dem Bundesminister für Finanzen nach Maßgabe der von diesen einvernehmlich aufzustellenden Richtlinien rechtzeitig zu übermitteln."

11. § 14 Abs. 1 lautet:

"§ 14. (1) Jedem Entwurf für ein Bundesgesetz oder eine Verordnung ist von dem Bundesminister, in dessen Wirkungsbereich der Entwurf ausgearbeitet wurde, eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen anzuschließen, aus der insbesondere hervorzugehen hat,

1. ob und inwiefern die Durchführung der vorgeschlagenen Vorschriften voraussichtlich Ausgaben oder Einnahmen für den Bund verursachen wird;

- 6 -

2. wie hoch diese Ausgaben oder Einnahmen im laufenden und mindestens in den nächsten drei Finanzjahren zu beziffern sein werden;
3. aus welchen Gründen die Ausgaben notwendig sind und welcher Nutzen hievon erwartet wird;
4. welche Vorschläge zur Bedeckung der Ausgaben gemacht werden.

In der Darstellung ist auf das Budgetprogramm Bezug zu nehmen."

12. § 16 Abs. 2 Z 11 lautet:

"11. Einnahmen aus Kapitalzahlungen bei der Aufnahme und Ausgaben für Kapitalzahlungen bei der Rückzahlung von Finanzschulden und Währungstauschverträgen im Rahmen einer Prolongation oder Konversion sowie Einnahmen aus und Ausgaben für Kapitalzahlungen beim Abschluß von Währungstauschverträgen gem. § 65 b Abs. 3 Z 1 lit. c;"

13. Dem § 16 Abs. 2 wird folgende Z 12 angefügt:

"12. Ausgaben für den Erwerb von Wertpapieren des Bundes für Tilgungszwecke und Einnahmen aus und Ausgaben für Kapitalzahlungen aus in diesem Zusammenhang abgeschlossenen Währungstauschverträgen sowie Einnahmen aus Kapitalzahlungen bei der Aufnahme von Finanzschulden zur Refinanzierung dieser Rückkäufe und Einnahmen aus und Ausgaben für Kapitalzahlungen aus in diesem Zusammenhang abgeschlossenen Währungstauschverträgen."

14. § 30 Abs. 1 lautet:

"(1) Zur Vorbereitung der Erstellung des Bundesvoranschlagsentwurfes haben die haushaltsleitenden Organe für ihren Bereich unter Beachtung des Budgetprogrammes Voranschlagsentwürfe auszuarbeiten und dem Bundesminister für Finanzen zu übermitteln."

- 7 -

15. § 31 Abs. 1 lautet:

"(1) Zur Vorbereitung der Erstellung des Stellenplanentwurfes haben die haushaltsleitenden Organe die für ihren Bereich unter Beachtung des Budgetprogrammes auszuarbeitenden Stellenplanentwürfe samt Erläuterungen dem Bundeskanzler und dem Bundesminister für Finanzen zu übermitteln."

16. § 35 Z 7 lautet:

"7. Angaben über die Entwicklung und den Stand der außerbudgetären Finanzierungsvorhaben im Sinne des § 12 Abs. 2 Z 5;"

17. § 37 Abs. 4 lautet:

"(4) Ausgaben für Bedienstete, die länger als zwei Monate bei einem anderen anweisenden Organ verwendet werden, als jenem, bei dem die Ausgaben für diese Bediensteten veranschlagt sind, hat ab Beginn der Verwendung jenes anweisende Organ zu leisten, in dessen Verwendung sie stehen."

18. Dem § 37 wird folgender Abs. 5 angefügt:

"(5) Reisegebühren für Bedienstete sind von jenem anweisenden Organ zu tragen, in dessen überwiegendem Interesse die Dienstreise oder Dienstverrichtung erfolgt."

19. Im § 48 Abs. 2 entfällt die Z 1. Die nachfolgenden Z 2 und 3 erhalten nunmehr die Bezeichnung "Z 1 und 2".

20. § 49 Abs. 1 lautet:

"(1) Organe des Bundes (§ 1 Abs. 1) haben für Leistungen (§ 859 ABGB), die sie von einem anderen Organ des Bundes empfangen, eine Vergütung zu entrichten. Eine solche Vergütung hat jedoch zu entfallen, wenn

- 8 -

1. es sich um die endgültige oder vorübergehende Übertragung der Benützung und Verwaltung von Bestandteilen des unbeweglichen Bundesvermögens handelt, es sei denn, die Übertragung erfolgt von einem oder an einen Bundesbetrieb;
2. es sich um die endgültige oder vorübergehende Übertragung von Bestandteilen des beweglichen Bundesvermögens gem. § 58 Abs. 4 handelt;
3. eine sonstige Leistung nach den bestehenden Rechtsvorschriften gegenüber einem anderen Organ des Bundes zu erbringen ist, oder
4. weitere Ausnahmen wegen der Eigenart oder des Umfanges der Leistung im Interesse der Verwaltungsvereinfachung vom Bundesminister für Finanzen im Einvernehmen mit dem haushaltsleitenden Organ, in dessen Wirkungsbereich die Leistung erbracht wird, zugelassen werden.

21. Nach § 49 wird folgender § 49 a eingefügt:

"Leistungen von Organen des Bundes an Dritte

§ 49 a. Organe des Bundes haben für Leistungen an Dritte ein Entgelt unter Zugrundelegung mindestens des gemeinen Wertes (§ 305 ABGB) zu vereinbaren, wobei § 49 Abs. 1 Z 3 und 4 sowie Abs. 3, zweiter Satz, sinngemäß Anwendung zu finden hat. §§ 15, 63 und 64 bleiben unberührt."

22. In § 52 Abs. 5 lautet der 2. Satz:

"Die Einnahmen und Ausgaben anlässlich der Aufnahme von Finanzschulden und des Abschlusses von Währungstauschverträgen gem. § 65 a Abs. 1 und 2 sind nicht dem laufenden, sondern dem folgenden Finanzjahr zuzurechnen."

23. Dem § 65 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:

"Währungstauschverträge sind Verträge, die zum Austausch von Zinsen- und/oder Kapitalbeträgen abgeschlossen werden."

- 9 -

24. In § 65 b Abs. 3 Z 1 lit. a lautet der 1. Halbsatz:

"a) durch Hinausschieben der Fälligkeit bei sonst unveränderten Bedingungen jährlich bis zu einem Höchstbetrag von 20 vH der zu Beginn des vorangegangenen Finanzjahres bestehenden Verpflichtungen des Bundes aus Finanzschulden unter Berücksichtigung der Währungstauschverträge zu prolongieren,"

25. In § 65 b Abs. 3 Z 1 lit. b lautet der 1. Halbsatz:

"b) jährlich bis zu einem Höchstbetrag von 20 vH der zu Beginn des vorangegangenen Finanzjahres bestehenden Verpflichtungen des Bundes aus Finanzschulden unter Berücksichtigung der Währungstauschverträge zu konvertieren,"

26. § 65 b Abs. 3 Z 1 lit. c lautet:

"c) durch den Erwerb von Wertpapieren des Bundes für Tilgungszwecke und in diesem Zusammenhang abgeschlossenen Währungstauschverträgen, durch Eingehung von Finanzschulden und Währungstauschverträgen zur Refinanzierung des Erwerbes von Wertpapieren des Bundes für Tilgungszwecke und von in diesem Zusammenhang abgeschlossenen Währungstauschverträgen sowie durch Währungstauschverträge nachträglich zu verändern; wobei insgesamt lit. b Anwendung zu finden hat;"

27. § 80 Abs. 4 lautet:

"(4) Voranschlagsunwirksam dürfen nur Einnahmen und Ausgaben gemäß § 16 Abs. 2 Z 3, 9, 10, 11 und 12 verrechnet werden."

28. Im § 100 wird folgender Abs. 10 angefügt:

"(10) § 12 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl.Nr. tritt mit Beginn der XIX. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates in Kraft; alle übrigen Bestimmungen dieses Bundesgesetzes, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. Nr., treten mit 1. Jänner 1995 in Kraft."

In formeller Hinsicht wird vorgeschlagen, den gegenständlichen Antrag unter Verzicht auf die erste Lesung dem Budgetausschuß zuzuweisen.

- 10 -

Begründung:Allgemeiner Teil

Bei der Beschlußfassung über das Bundeshaushaltsgesetz im Jahre 1986 ging der Gesetzgeber davon aus, daß die ausländischen Erfahrungen mit der Handhabung von Finanzplänen es nahelegen, von der Einführung eines mehrjährigen normativen Finanzplanes abzusehen; er hat daher lediglich die Erstellung einer Budgetprognose und eines Investitionsprogrammes vorgesehen. Die seither eingetretene Entwicklung des Bundeshaushaltes läßt ein Ansteigen jener Ausgaben erkennen, die längerfristigen Verpflichtungen des Bundes entsprechen: Die Anforderungen, die - auch in Hinkunft - an den Leistungsstaat gestellt werden, wie etwa im Zusammenhang mit der Europäischen Integration, der Umweltproblematik und den demographischen Veränderungen, lassen erwarten, daß der Bund auch weiterhin mittel- und langfristige Verpflichtungen - auf gesetzlicher und vertraglicher Grundlage - in erheblichem Ausmaß eingehen wird. Ebenso haben die in Aussicht genommenen Ausgliederungs- und Privatisierungsvorhaben langfristige Auswirkungen auf den Bundeshaushalt. Um diese Haushaltsentwicklungen mit den haushaltspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung in Einklang zu bringen, ist der Ausbau der mittelfristigen Orientierung der Haushaltsführung zweckmäßig und notwendig.

Eine solche Weiterentwicklung des Instrumentariums der Haushaltsführung erscheint auch im Hinblick auf den von Österreich angestrebten Beitritt zur Europäischen Union geboten: Artikel 3 der Entscheidung des Rates vom 12. März 1990, ABl.Nr. L 78/23 v. 24.3.1990, sieht vor, daß im Rahmen der multilateralen Überwachung der Haushalte der EG-Mitgliedstaaten vom Rat bzw. der Kommission jährlich "eine Untersuchung der Haushaltspolitiken vorgenommen" wird, "die insbesondere auf den Umfang und die

- 11 -

Finanzierung der Haushaltsdefizite sowie die mittelfristige haushaltspolitische Ausrichtung abstellt.....". Diese auf mittelfristige Aspekte bezogenen Überwachungskompetenzen finden auch in den Artikeln 104 c sowie 109 e des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft (im Rahmen der Bestimmungen über die Wirtschafts- und Währungsunion) sowie in den entsprechenden durchführenden Verordnungen des EG-Rates und der EG-Kommission¹ ihren Niederschlag.

Letztlich ergibt sich die Notwendigkeit, die mittelfristige Ausrichtung der Budgetpolitik zu verstärken, auch aus der Logik des Systems des BHG: Zentrale Bestimmungen des BHG, auf Grund deren der Bundesminister für Finanzen seiner ihm durch Art. 51 a B-VG auferlegten Pflicht zur Steuerung des Gesamthaushaltes nachkommen kann, sind die §§ 43 bis 45 BHG. Diese Bestimmungen sehen vor, daß der sachlich zuständige Bundesminister und der Bundesminister für Finanzen bei finanziell wichtigen Vorhaben das Einvernehmen herstellen müssen. Bei der Einvernehmensherstellung gemäß den §§ 43 und 45 BHG hat der Bundesminister für Finanzen darauf zu achten, daß "....die Bedeckbarkeit ...der Ausgabenunter Bedachtnahme auf die voraussehbare Entwicklung der Bundesfinanzen und der gesamtwirtschaftlichen Lage sowie im Hinblick auf bereits bestehende Verpflichtungen gesichert erscheint." Da die "Entwicklung der Bundesfinanzen" wesentlich von Entscheidungen über künftige Vorhaben beeinflusst wird, bedarf es zu deren Beurteilung geeigneter Orientierungsinstrumente; nur an Hand entsprechender Vorgaben für den Bundeshaushalt kann die Entscheidung über Vorbelastungen gemäß § 45 BHG rational getroffen werden. Ein Instrument zur mittelfristigen Gestaltung des Bundeshaushaltes stellt somit gewissermaßen das "missing link" im System des Haushaltsrechtes dar.

¹ Es handelt sich insb. um die Verordnung (EG) 3605/93 vom 13.12. 1993, ABl. L 332/7.

- 12 -

Als geeignetes Instrument zur Verstärkung der mittelfristigen Auslegung der Budgetpolitik bietet sich die Erstellung eines auf die Legislaturperiode bezogenen Budgetprogrammes sowie eines jährlichen Budgetberichtes an. Um die Wirksamkeit dieser Instrumente zu sichern, muß die Handhabung der Kalkulationspflichten² forciert werden.

Im Budgetprogramm sollen - in der Regel auf Grundlage der vom Bundeskanzler abgegebenen Regierungserklärung - die haushaltspolitischen Ziele für die laufende Legislaturperiode und die budgetären Ergebnisse der von der Bundesregierung verfolgten und vorgeschlagenen Politik dargelegt werden. Im jährlichen Budgetbericht soll über die Verwirklichung des Budgetprogrammes und die notwendigen Anpassungen berichtet werden.

Durch die Einführung der neuen Instrumente soll im Ergebnis eine verstärkte Koordinierung der Haushaltsführung im Rahmen der Bundesregierung bewirkt und somit die Koordination der Regierungsgeschäfte - entsprechend der Hilfsfunktion der Haushaltsführung (vgl. § 2 Abs. 1) - unterstützt werden. Darüberhinaus trägt das neue Instrumentarium zur Stärkung der parlamentarischen Kontrollrechte im Bereich der Haushaltsführung des Bundes bei.

Die Einführung solcher Instrumente bedarf eingehender und umfassender Vorbereitung. Das erste Budgetprogramm soll daher mit Beginn der XIX. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates erstellt und dem Nationalrat zur Kenntnis gebracht werden.

Von der Einrichtung einer mehrjährigen rollenden Planung des Gesamthaushaltes soll vorerst weiterhin abgesehen werden, da - wie etwa die Beispiele der BRD und Schwedens zeigen - mit einem

² Hierzu wurde bereits das Handbuch "Was kostet ein Gesetz?" erstellt, welches auch als Richtlinie gem. § 14 Abs. 5 BHG in Kraft gesetzt werden soll.

- 13 -

solchen Instrument der Haushalt kaum wirksam gesteuert werden kann. Hingegen sollte die Entwicklung eines strategischen "Controllingsystems", im Rahmen dessen neben den finanzwirtschaftlichen auch die übrigen Zielsetzungen der Bundesregierung formuliert und deren Erreichung überprüft werden können, in Angriff genommen werden. Die Einrichtung eines solchen "Controllingsystems" bleibt einer besonderen bundesgesetzlichen Regelung vorbehalten.³

Darüberhinaus wurden einige Klärstellungen getroffen und Ergänzungen über Anregung des Rechnungshofes vorgenommen.

Die Kompetenz des Bundes zur Erlassung eines dem Entwurf entsprechenden Bundesgesetzes ergibt sich aus Art. 51 Abs. 6 B-VG.

Kosten:

Die mit der Einführung des Budgetprogrammes verbundene Verstärkung der Kalkulationspflichten wird einen intensiveren Einsatz und die Schulung der vorhandenen Personalressourcen, insbesondere der mit Haushaltsangelegenheiten befaßten Bediensteten, erfordern. Vereinzelt und zeitlich begrenzte, geringfügige, einschlägige Mehrausgaben - insbesondere für Schulungen und Planungsarbeiten - sind nicht auszuschließen. Durch die in § 65 b Abs. 1 lit c vorgenommenen Änderungen sind bei der Annahme eines Kaufvolumens im Gegenwert von 20 Mrd.S., einem Zinsdifferential zwischen Käufertrag und Refinanzierungszinskosten von 10 BP p.a. und einer Laufzeit von durchschnittlich 8 Jahren, Einsparungen - ohne Berücksichtigung von Zinseszinsen - in der Höhe von ca. 160 Mio.S. zu erwarten.

³ Ein MR-Beschluß vom Juni 1992 (Federführung BM Weist) hat die Einrichtung eines solchen Controlling-Systems zum Gegenstand. Umsetzung zZt. am Beginn der Anfangsphase.

Besonderer Teil:**zu Z 1 (§ 1 Abs. 2 Z 1):**

Zur Berücksichtigung mittelfristiger Aspekte werden als neue Instrumente der Haushaltsführung das Budgetprogramm und der Budgetbericht eingeführt; Budgetprognose und Investitionsprogramm entfallen. Dies ist in der einleitenden Legaldefinition der Angelegenheiten der Haushaltsführung zu berücksichtigen.

zu Z 2 (§ 2 Abs. 1)

Die bisher in § 2 Abs. 1 (erster Satz) verankerten Ziele der Haushaltsführung bleiben unverändert; auf dieser Grundlage ist das Budgetprogramm zu formulieren (vgl. § 12 Abs. 1), welches nach der Beschlußfassung durch die Bundesregierung von allen Organen der Haushaltsführung bei der Haushaltsführung zu beachten ist. Eine Beachtung des Budgetprogrammes im Rahmen der Haushaltsführung kommt nur bis zum Zeitpunkt der Bestellung einer neuen Bundesregierung in Betracht. Ab diesem Zeitpunkt bis zur Vorlage des Budgetprogrammes durch die neu bestellte Bundesregierung entfällt die Beachtung des Budgetprogrammes (vgl. die Erläuterungen zu § 12 Abs. 1). Die Aufnahme des Budgetprogrammes in den § 2 Abs. 1 bewirkt, daß bei allen Akten der Haushaltsführung, insbesondere gemäß §§ 32, 40 Abs. 2, 43 Abs. 2, 44 Abs. 1, 45 Abs. 1, 46 Abs. 2, 47 Abs. 1 und 2, 48 Abs. 3, 55, 59 Abs. 1 und § 66 das Budgetprogramm zu beachten ist.

zu Z 3 (§ 5 Abs. 3)

Mit der neu eingefügten Z 1 werden die haushaltsleitenden Organe verpflichtet, die in ihrem Wirkungsbereich voraussichtlich anfallenden Ausgaben und Einnahmen mittelfristig abzuschätzen, insbesondere jene, die durch in Aussicht genommene rechtsetzende und sonstige Maßnahmen sowie Vorhaben verursacht werden; die zuletzt genannten Begriffe sind im Sinne der §§ 14, 15 und 23 zu verstehen. Diesen Planungs- und Kalkulationsarbeiten kommt

- 15 -

wesentliche Bedeutung zu, da auf deren Grundlage die Erstellung des Budgetprogrammes, die weiteren Vorarbeiten für die Veranschlagung in künftigen Finanzjahren sowie die Veranschlagung von Einzelvorhaben (§ 17 Abs. 3) aufzubauen haben. Darüberhinaus werden die Planungsergebnisse auch im Zusammenhang mit den Kalkulations- und Evaluationspflichten (§ 17 Abs. 4, § 14, §§ 43 ff und § 47) zu verwenden sein. Die Regelung ist auch als sachliche Ergänzung des auf die Aufgabenplanung der Bundesministerien Bezug nehmenden § 3 Z 3 des Bundesministeriengesetzes 1986 (BMG) anzusehen.

Die Planungen und Schätzungen der haushaltsleitenden Organe haben sich mindestens auf die angegebene Vierjahresperiode - unabhängig von der Gesetzgebungsperiode - zu beziehen; die Festlegung längerer Planungsperioden - wie dies etwa für Infrastrukturinvestitionen geboten erscheint - ist nicht ausgeschlossen.

Die Regelung in Z 2 entspricht dem § 1 Abs. 2 Z 1.

zu Z 4 bis 6 (§ 5 Abs. 4 Z 1 und Abs. 5 sowie § 7 Abs. 1 Z 8)

Die Aufgabenkataloge der anweisenden Organe, der Haushaltsreferenten sowie der Buchhaltungen werden an Abs. 3 angepaßt.

zu Z 8 (§ 12 Budgetprogramm)

Abs. 1 sieht vor, daß die Bundesregierung sechs Monate, nachdem sie vom Bundespräsidenten neu bestellt worden ist (Art. 69 und 70 B-VG), ein Budgetprogramm zu beschließen und dem Nationalrat zur Kenntnisnahme vorzulegen hat. Diese Vorlage dient zur Information des Nationalrates; eine Mitwirkung der Gesetzgebung an der Erstellung des Budgetprogrammes oder eine Genehmigung ist nicht vorgesehen. Mit der Einführung dieses Instrumentes soll im wesentlichen bewirkt werden, daß die Bundesregierung die für ihre

- 16 -

Tätigkeit in der jeweils beginnenden Legislaturperiode maßgeblichen Ziele und Maßnahmen im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf den Bundeshaushalt koordiniert, festlegt und dokumentiert. (Die umfassenden Koordinationsaufgaben des Bundeskanzlers gemäß Abschnitt A. Z 1 und 5 des Teiles 2 der Anlage zu § 2 BMG sowie gemäß § 6 BMG bleiben unberührt.)

Durch die Festlegung der Rahmenbedingungen für die Haushaltsführung in den nächsten 3 bis 4 Jahren soll zugleich die auf Ressortebene vorzunehmende (Detail-)Planung erleichtert werden. Die zeitliche Verknüpfung des Budgetprogrammes mit der Gesetzgebungsperiode erscheint deshalb zweckmäßig, weil die Bundesregierung üblicherweise nach Beginn einer Gesetzgebungsperiode neu bestellt wird und mit deren Ende demissioniert (Art. 74 Abs. 3 B-VG). Die Bundesregierung soll jedoch auch in Fällen, in denen sie während einer laufenden Gesetzgebungsperiode neu bestellt wird, ein neues Budgetprogramm vorlegen. Diesfalls wäre dieses Dokument für die restliche Dauer der Gesetzgebungsperiode zu erstellen. Die Verpflichtung zur Vorlage eines Budgetprogrammes bezieht sich jedoch in keinem Falle auf eine gemäß Art. 71 B-VG mit der Fortführung der Verwaltung betraute einstweilige Bundesregierung. Ein Budgetprogramm ist einer Bundesregierung bis zu jenem Zeitpunkt zuzurechnen, zu dem die nächste Bundesregierung neu bestellt wird; das Budgetprogramm ist daher auch der Haushaltsführung durch die Mitglieder einer mit der Fortführung der Verwaltung betrauten einstweiligen Bundesregierung (sowie durch die übrigen Organe der Haushaltsführung) zugrunde zu legen.

Das von der Bundesregierung erstellte Budgetprogramm nimmt auf alle Haushaltsbereiche Bezug und beeinflusst auf diese Weise auch die Erstellung von fachbereichsbezogenen, von einzelnen Bundesministern vorzulegenden Planwerken (etwa Grüner Plan, Schulentwicklungsplan). Diese Planwerke legen die Absicht der Bundesverwaltung in bezug auf bestimmte Politikbereiche in ihrem

- 17 -

Gesamtzusammenhang dar; die einschlägigen Bestimmungen bleiben daher grundsätzlich unberührt.

Die in das Budgetprogramm aufzunehmenden Darlegungen haben sich auf alle Finanzjahre zu beziehen, welche zur Gänze oder teilweise in die laufende Gesetzgebungsperiode fallen. Demnach ist in zeitlicher Hinsicht folgende Gliederung des Budgetprogrammes zweckmäßig:

- Für ein zum Zeitpunkt der Vorlage des Budgetprogrammes bereits abgelaufenes Finanzjahr ist der vorläufige Erfolg darzustellen. Für die weiteren Finanzjahre sind die haushaltspolitischen Absichten der Bundesregierung - jeweils bezogen auf das ganze Finanzjahr - darzulegen.
- Für das laufende Finanzjahr sind der BVA sowie allfällige in Aussicht genommene Änderungen des geltenden Bundesfinanzgesetzes darzustellen. (Das diesem vorgefundenen Bundesfinanzgesetz zugrundeliegende Budgetprogramm der vorhergehenden Bundesregierung ist für die neu bestellte Bundesregierung nicht beachtlich.)
- Auch wenn die Gesetzgebungsperiode vor dem 31. Dezember endet, haben sich die Angaben über das letzte Jahr des Budgetprogrammes auf ein vollständiges Finanzjahr zu beziehen. Diese Vorgaben sind für die nächste neu bestellte Bundesregierung nicht beachtlich; sie hat ein neues Budgetprogramm zu erstellen (vgl. die Erläuterungen zu § 2 Abs. 1).

Abs. 2 (Elemente des Budgetprogrammes):

Z 1:

Gemäß Z 1 sind die Voraussetzungen darzulegen, von denen die Bundesregierung bei der Erarbeitung des Budgetprogrammes ausgeht: Zunächst ist die Einschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung in einer mittelfristigen Perspektive - in der Regel auf der Grundlage von nach wirtschaftswissenschaftlichen Grundsätzen erstellten Prognosen - darzustellen. Ferner ist dem Budgetprogramm - zum Zwecke der Dokumentation der Ausgangsbasis der haushaltspolitischen Entscheidungen der Bundesregierung - eine Darstellung der Haushaltsentwicklung anzuschließen. Diese Darstellung soll über wichtige Aspekte und Entwicklungs-

- 18 -

perspektiven des Bundeshaushaltes (insbesondere Einnahmen und Ausgaben, Vorbelastungen, Finanzschulden, außerbudgetäre Finanzierungs-vorhaben) in globaler und knapper Form Aufschluß geben, wobei im wesentlichen von der zum Zeitpunkt der Erstellung gegebenen Rechts- und Sachlage auszugehen ist; wiederkehrende Anpassungen, wie z.B. Gehalts- und Pensionserhöhungen, sind zu berücksichtigen. In dieser Darstellung ist daher auf die im Budget-programm vorgesehenen Maßnahmen und Vorhaben nicht Bedacht zu nehmen. (Dieses Konzept entspricht im wesentlichen dem der bisher erstellten Budgetprognosen; vgl. auch die Erläuterungen zu § 13.)

Z 2:

Aus Z 2 geht in Verbindung mit Abs. 1 hervor, daß auch die haushaltspolitischen Zielsetzungen auf der Grundlage der Ziele der Haushaltsführung (§ 2 Abs. 1, erster Satz) festzulegen sind. Die Bundesregierung soll im gegebenen Rahmen bei der Festlegung dieser Zielsetzungen frei sein. Im Vordergrund steht hiebei die Wahl eines oder mehrerer Fiskalindikatoren, d. h. Haushaltskennziffern, die eine Beurteilung des Gesamthaushaltes oder von Teilen davon in quantitativer Hinsicht erlauben. Hiefür kommen etwa Defizit/BIP-Quoten, Fiskal- und Ausgabenquoten u.dgl.m. in Betracht. Bei der Wahl der Indikatoren sollte möglichst auf die internationale Vergleichbarkeit Bedacht genommen werden. Im Falle einer EU-Mitgliedschaft Österreichs wären im gegebenen Zusammenhang auch die fiskalpolitischen Gesamtstaats-Ziele gemäß Artikel 104 c des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft und Protokoll zum Vertrag über die Europäische Union über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit von Belang; deren Relevanz für die Haushaltsführung des Bundes setzt allerdings eine vorhergehende gesamtstaatliche Akkordierung in der Zielverfolgung voraus. Im Hinblick auf die Möglichkeit unterschiedlicher konjunktureller Entwicklungen kann es weiters zweckmäßig sein, die haushaltspolitischen Zielsetzungen für mehrere Szenarien festzulegen.

- 19 -

Weiters sollen in diesem Rahmen jene Aufgabenbereiche genannt werden, die in der Bezugsperiode hinsichtlich der finanziellen Dotierung Priorität haben sollen (Schwerpunktsetzungen). Ferner sind auch Zielsetzungen möglich, die in qualitativen Vorgaben (z.B. "Hebung der Arbeitsproduktivität im öffentlichen Dienst") zum Ausdruck kommen. Letztlich könnten die Zielsetzungen auch durch die Vorgabe von Rahmenbeträgen für die einzelnen Haushaltsbereiche zum Ausdruck gebracht werden. Die Festlegung von Rahmenbeträgen ist nicht zwingend vorgesehen; die verbindliche Einführung eines solchen Systems der Finanzplanung sollte erst auf der Grundlage mehrjähriger Erfahrungen mit der hier vorgeschlagenen Vorgangsweise erwogen werden.

Z 3:

Gemäß Z 3 sind die finanziellen Perspektiven der in Aussicht genommenen Maßnahmen darzustellen. Gegenstand dieser Darstellung sind die budgetären Auswirkungen der für die laufende Gesetzgebungsperiode geplanten, gesetzlichen und sonstigen Maßnahmen sowie Vorhaben. Hiebei sind entsprechend dem Grundsatz der flexiblen Planung erforderlichenfalls Varianten darzustellen - insbesondere für den Fall außergewöhnlicher Ereignisse (z.B. Katastrophen). Im gegebenen Zusammenhang sind insbesondere jene Maßnahmen von Interesse, welche zur Erreichung der haushaltspolitischen Zielsetzungen in Angriff genommen werden sollen. Dieser Maßnahmenkatalog betrifft grundsätzlich die Wirkungsbereiche aller haushaltsleitender Organe. Er ist daher nach deren Wirkungsbereichen zu gliedern, um die Mitverantwortung jedes einzelnen Bundesministers und der übrigen haushaltsleitenden Organe für die Ergebnisse der Haushaltsführung erkennbar zu machen. Die weitere Gliederung ist nach Zweckmäßigkeit Gesichtspunkten vorzunehmen. Diese Gestaltungsfreiheit erscheint insbesondere deshalb erforderlich, weil die Detailtiefe des Budgetprogrammes wesentlich vom Informationsgehalt der Kalkulationsergebnisse der

- 20 -

haushaltsleitenden Organe abhängt. Die hiemit vorgeschlagene Änderung des Bundeshaushaltsgesetzes zielt auf eine erhebliche Verstärkung dieser Kalkulationsarbeiten ab (vgl. die Begründung zu § 5 Abs. 3 Z 1).

Z 4:

Ein erheblicher Teil der Ausgaben des Bundes entfällt auf Ausgaben für Personal. Der Personalwirtschaft des Bundes kommt daher bei der Gestaltung der Budgets wesentliche Bedeutung zu. Gemäß Z 4 sollten daher die Grundzüge der von der Bundesregierung für die Gesetzgebungsperiode in Aussicht genommenen personalwirtschaftlichen Maßnahmen ebenfalls im Budgetprogramm dargestellt werden. Als Gegenstände der Darstellung kommen insbesondere Anzahl und Zusammensetzung der Planstellen in Betracht.

Durch die in Z 5 vorgesehene Darstellung der außerbudgetären Finanzierungen soll bewirkt werden, daß deren Rückwirkungen auf den Bundeshaushalt in die budgetpolitischen Entscheidungen einbezogen werden. Der Begriff sowie Umfang und Struktur der Darstellung der außerbudgetären Finanzierungen sollen sich an den bisher vorgelegten Budgetprognosen orientieren und im wesentlichen über die durch den Bund veranlaßte Inanspruchnahme des Kapitalmarktes außerhalb der Finanzschuldengbarung Aufschluß geben.

Das hier vorgeschlagene Konzept eines Budgetprogrammes ist im Hinblick auf die Entscheidung zwischen Beibehaltung bzw. Modifizierung oder Wegfall "bestehender" Aufgaben und der Einführung "neuer" Aufgaben des Bundes neutral. (Bestehende Aufgaben finden in der Darstellung des Bundeshaushaltes gem. Abs. 2 Z 1 Berücksichtigung, neue Aufgaben im Maßnahmenkatalog gemäß Abs. 3.) Die haushaltspolitischen Zielsetzungen beeinflussen Umfang und Zusammensetzung des Maßnahmenkataloges und damit die Entwicklung des gesamten Spektrums der Bundesaufgaben.

- 21 -

Gemäß Abs. 3 kann das Budgetprogramm durch Beschluß der Bundesregierung erforderlichenfalls abgeändert oder ergänzt werden; derartige Änderungen und Ergänzungen des Budgetprogrammes sind dem Nationalrat spätestens zugleich mit dem nächsten dem Nationalrat vorzulegenden Budgetbericht vorzulegen.

zu Z 9 (§ 13 Budgetbericht)

Abs. 1 sieht als weiteres Instrument der Haushaltsführung die Erstellung eines jährlichen Budgetberichtes durch die Bundesregierung vor. Hiedurch soll eine laufende Information des Nationalrates und der interessierten Öffentlichkeit über wichtige Maßnahmen und Vorhaben gewährleistet werden, die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt haben und in bezug zum Budgetprogramm stehen. Der Bericht soll spätestens zu Beginn der Ausschlußberatungen über den Entwurf des Bundesfinanzgesetzes vorliegen. Hiedurch ist gewährleistet, daß die im Budgetbericht enthaltenen Informationen bei der parlamentarischen Beratung des Entwurfes des Bundesfinanzgesetzes berücksichtigt werden können.

Der Bericht hat über Lage, Rahmenbedingungen und Entwicklung des gesamten Bundeshaushaltes, insbesondere die Erfüllung der im Budgetprogramm enthaltenen Vorgaben (§ 12 Abs. 2 Z 2 bis 5) Aufschluß zugeben. Entsprechend diesem Berichtszweck ist die Gliederung vorzunehmen.

Die anderen von der Bundesregierung oder einzelnen Bundesministern vorzulegenden Berichte mit teilweise Bezug auf bestimmte Haushaltsbereiche (etwa Grüner Bericht, Hochschulbericht, Finanzschuldenbericht, Bericht über die wirtschaftliche Lage) dienen der Darstellung eines bestimmten Politikbereiches im jeweiligen Gesamtzusammenhang; die einschlägigen Bestimmungen bleiben daher grundsätzlich unberührt (vgl. die Erläuterungen zu § 12 Abs. 1).

Abs. 2 enthält die Übergangsbestimmung für den ersten Budgetbericht.

Z 10 (§ 13 a)

enthält die Bestimmungen über die Erstellung des Budgetprogrammes und des Budgetberichtes. Die vom Bundesminister für Finanzen - soweit Planstellen betroffen sind, im Einvernehmen mit dem Bundeskanzler - aufzustellenden Richtlinien sollen jedenfalls auch einheitliche Vorgaben für die Ermittlung der finanziellen Auswirkungen von (insbesondere legislativen) Maßnahmen und Vorhaben enthalten.

Z 11 (§ 14 Abs. 1)

Auf Grund des Wegfalles der Budgetprognose ist der Wortlaut der Bestimmung anzupassen. Um die Einhaltung des Budgetprogrammes auch im Einzelfall zu dokumentieren, ist vorgesehen, daß in der Darstellung der finanziellen Auswirkungen der rechtsetzenden Maßnahme auf das Budgetprogramm Bezug zu nehmen ist. Hiedurch wird auch die Wahrnehmung parlamentarischer Kontrollrechte erleichtert.

Z 12 (§ 16 Abs. 1 Z 11)

Diese Ergänzung dient der Klarstellung.

Z 13 u. Z 26 (§ 16 Abs. 2 Z 12 u. § 65 b Abs. 3 Z 1 lit c)

Durch Vereinigung von Gläubiger- Schuldnerstellung erlischt gem. § 1445 ABGB eine Forderung. Bei Inhaberwertpapieren ruht die Forderung. Erwirbt der Bund eigene Wertpapiere, um sie bis zur Fälligkeit zu behalten, ist der wirtschaftliche Erfolg dem einer vorzeitigen Tilgung gleichzusetzen. Die Refinanzierung des Erwerbes von Wertpapieren des Bundes für Tilgungszwecke dient demnach, wie Konversionsaufnahmen gem. § 16 Abs. 2 Z 11 bzw. § 65 b Abs. 3 Z 1 lit. b, der Neustrukturierung bestehender Verpflichtungen aus Finanzschulden und Währungstauschverträgen.

- 23 -

Der Ermächtigungsrahmen gem. § 65 b Abs. 3 Z 1 lit. c in der jährlichen Höhe von 20 % der zu Beginn des vorangegangenen Finanzjahres bestehenden Verpflichtungen des Bundes aus Finanzschulden unter Berücksichtigung von Währungstauschverträgen gilt für die Refinanzierung des Erwerbes von Wertpapieren des Bundes für Tilgungszwecke und in diesem Zusammenhang abgeschlossenen Währungstauschverträgen sowie für nachträgliche Währungstauschverträge kumulativ.

Z 14 und 15 (§ 30 Abs. 1 und § 31 Abs. 1)

verpflichten die haushaltsleitenden Organe, bei der Erstellung der Unterlagen für das jährliche Bundesfinanzgesetz, das Budgetprogramm (einschließlich allfälliger, im Budgetbericht darzulegender Änderungen und Ergänzungen) zu beachten.

Mit Z 16 (§ 35 Z 7)

werden die Bestimmungen über die zusätzlichen Übersichten zum geltenden Bundesfinanzgesetz an den neugefaßten § 12 angepaßt.

Z 17 (§ 37 Abs. 4)

Diese Ergänzung soll der Klarstellung dienen, daß jenes anweisende Organ, in dessen Verwendung die Bediensteten stehen, bereits ab Beginn der Verwendung für deren Ausgaben aufzukommen hat.

Z 18 (§ 37 Abs. 5)

Diese Regelung soll dem Verursacherprinzip Rechnung tragen. Unberührt davon bleibt die dienstrechtliche Zuständigkeit für die Rechnungslegung durch die Bediensteten.

Z 19 (§ 48 Abs. 2 Z 1)

Durch den Entfall dieser Bestimmung ist die Zustimmung des Bundesministers für Finanzen zu Postenausgleichen zu Gunsten der Veranschlagungsposten für Mehrleistungsvergütungen, für

Jubiläumszuwendungen, für Belohnungen und Aushilfen und für Geldaushilfen an Ruhe- und Versorgungsbezugsempfänger nicht mehr erforderlich.

Z 20 (§ 49 Abs. 1)

Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung soll für die Übertragung der Benützung und Verwaltung von Bestandteilen des unbeweglichen Bundesvermögens zwischen Organen des Bundes keine Vergütung zu entrichten sein. Bundesbetriebe sollen jedoch von dieser Regelung ausgenommen werden.

Die angeführten Ausnahmen vom haushaltsrechtlichen Grundsatz (Art. 51 Abs. 6 B-VG) der Entgeltlichkeit von Leistungen zwischen Organen des Bundes entsprechen den sachlichen Erfordernissen. Sofern ein anderes Bundesgesetz in Fällen des § 49 Abs. 1 Z 1 bis 4 dennoch eine Vergütung vorsieht, würde dies keine Verletzung eines Grundsatzes bedeuten.

Z 21 (§ 49 a)

Es hat sich als erforderlich erwiesen, auch eine ausdrückliche Regelung über die Erbringung von Leistungen des Bundes gegenüber Dritten vorzusehen.

Die sinngemäße Anwendung des § 49 Abs. 3, zweiter Satz, ermöglicht ein Abgehen vom Bewertungsgrundsatz des ersten Halbsatzes insoweit, als dies die Eigenart der Leistung und der damit verbundenen Aufgabenerfüllung des leistenden Organes erfordert (z. B. eine Bundesversuchsanstalt ist im Rahmen ihres eigenen Aufgabenbereiches an der Auswertung der aus einer auftragsgemäßen Leistungserbringung gewonnenen Kenntnisse interessiert).

Z 22 (§ 52 Abs. 5)

Die bei der Eingehung von Finanzschulden durch den Abschluß von Währungstauschverträgen unmittelbar anfallenden Ausgaben sollen durch diese Ergänzung ebenfalls erfaßt werden.

Z 23 (§ 65 Abs. 1)

Die Ergänzung dient der gesetzlichen Definition von Währungstauschverträgen. Diese Rechtsgeschäfte sind Finanzschuldaufnahmen bzw. Währungstauschverträgen, die zu ändern sind, zuzuordnen. Die Höhe der Forderung aus dem Währungstauschvertrag muß generell nicht der Höhe der Verpflichtung aus der Finanzschuld oder dem Währungstauschvertrag entsprechen. Der Schillinggegenwert der Kapitalforderung aus dem Währungstauschvertrag darf jedoch nicht den Schillinggegenwert der Kapitalverpflichtung aus Finanzschulden oder Währungstauschverträgen, die zu ändern sind, überschreiten.

Z 24 und 25 (§ 65 b Abs. 3 Z 1 lit. a und b)

Die Überprüfung der Gesetzmäßigkeit von Prolongationen und Konversionen von Finanzschulden und Währungstauschverträgen durch den Rechnungshof zu Beginn eines Finanzjahres macht diese Abänderung erforderlich.