

III-29 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XX. GP



**Kostentransparenz staatlicher Aufgabenerfüllung,
Einführung einer Kostenrechnung des Bundes
und Einrichtung eines Haushaltsausschusses**

Parlamentarische Enquete

Mittwoch, 15. Mai 1996

(Stenographisches Protokoll)

Gedruckt auf 70g chlorfrei gebleichtem Papier

Parlamentarische Enquete

Mittwoch, 15. Mai 1996

(XX. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates)

Thema

Kostentransparenz staatlicher Aufgabenerfüllung, Einführung einer Kostenrechnung des Bundes und Einrichtung eines Haushaltsausschusses

Dauer der Enquete

Mittwoch, 15. Mai 1996: 10.05 – 13.59 Uhr

Die von der Parlamentsdirektion ausgegebene **Tagesordnung** hat folgenden Wortlaut:

1.) Überblick über die bestehenden rechtlichen Instrumente zur Evaluierung der Kosten staatlicher Aufgabenerfüllung, insbesondere in Form einer Kostenrechnung für die Bundesverwaltung sowie einer Kostenabschätzung für Gesetz- und Verordnungsentwürfe

2.) Praktikabilität und Effizienz der vorhandenen rechtlichen Instrumente zur Evaluierung der Kosten staatlicher Aufgabenerfüllung im Bereich der Rechtssetzung und der Vollziehung des Bundes im Hinblick auf Kostentransparenz, Kostenwahrheit sowie der jährlichen Kalkulierbarkeit und Kontrolle des Bundeshaushaltes

3.) Notwendige Verbesserungen zur Herbeiführung einer wirksamen Kosten- und Folgekostenabschätzung von Gesetzen und Verordnungen sowie von Gesetz- und Verordnungsentwürfen auf die Haushalte aller am Finanzausgleich beteiligten Gebietskörperschaften. Hierbei soll auch folgendes Modell eines Haushaltsausschusses erörtert werden:

a) Der Haushaltsausschuß kann verlangen, daß die finanziellen Auswirkungen eines Gesetzesvorschlages geprüft werden; in diesem Fall hat der zuständige Fachausschuß mit der endgültigen Beschlußfassung – nach Abschluß der Beratungen des Fachausschusses das Plenum – eine vom Haushaltsausschuß innerhalb eines Höchstausmaßes zu bestimmende Frist zuzuwarten (eine dem Plenum gesetzte Frist kann allerdings vom Plenum außer Kraft gesetzt werden).

b) Der Haushaltsausschuß hat das Recht, Gutachten über die Kosten der Vollziehung von Gesetzen einzuholen und hiezu Stellungnahmen abzugeben; diese sind den zuständigen Fachausschüssen beziehungsweise dem Plenum zuzuleiten.

c) *Soferne ein Gesetz von Landesbehörden zu vollziehen ist beziehungsweise den Gemeinden Kosten entstehen, sind Vertreter der Länder beziehungsweise der Gemeinden den Beratungen des Haushaltsausschusses mit beratender Stimme beizuziehen.*

d) *Der Haushaltsausschuß kann von sich aus eine ex-post Evaluierung der finanziellen Dimensionen bereits geltender Gesetze beschließen; hiebei sind auch die volkswirtschaftlichen Auswirkungen zu berücksichtigen.*

e) *Nach Einführung einer Kostenrechnung des Bundes bestellt der Haushaltsausschuß einzelne Mitglieder, die jeweils für ein Ressort zuständig sind und denen die Ergebnisse der Kostenrechnung für das jeweilige Ressort zu übergeben und alle Auskünfte zur Beurteilung der Kostenentwicklung innerhalb dieses Ressorts zu erteilen sind.*

4.) *Auf der Enquete soll weiters erörtert werden, ob es zielführend ist, mit einem Bundesgesetz alle mit der Vollziehung von Bundesgesetzen beauftragten obersten Organe des Bundes zu verpflichten, in ihrem gesamten Verantwortungsbereich eine Kostenrechnung einzuführen.*

Die Kostenrechnung soll so eingerichtet werden, daß die Kosten sämtlicher von Dienststellen des Bundes erbrachten Leistungen transparent werden und die Kostenwahrheit gewährleistet ist. Sie soll das Kostenbewußtsein fördern und die Wirtschaftlichkeit und Effizienz des Mitteleinsatzes und der Leistungserbringung steigern und eine verursachungsgerechte, entscheidungsorientierte Verrechnung der Leistungen des Bundes ermöglichen. Die Kostenrechnung soll weiters die Voraussetzung dafür bieten, daß die Kosten vergleichbarer Leistungen, die in verschiedenen Ressorts erbracht werden, untereinander verglichen werden können.

Zur Einführung der Kostenrechnung soll folgendes Modell erörtert werden:

Der Bundeskanzler oder der Bundesminister für Finanzen erläßt in Zusammenarbeit mit dem Rechnungshof eine Verordnung, in der einheitliche Grundsätze für die Kostenrechnung aller obersten Organe aufgestellt werden. Die einzelnen Ressorts und sonstigen obersten Organe haben aufgrund dieser Grundsätze die Kostenrechnung einzurichten. Hiezu haben sie einen Katalog ihrer Leistungen zu erstellen und diesen dem Bundeskanzler beziehungsweise dem Bundesminister für Finanzen und dem Hauptausschuß des Nationalrates zu übermitteln. Im Leistungskatalog sind alle Leistungen aufzuschlüsseln, die vom betreffenden Ressort in Vollziehung der Gesetze oder ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage im Wege der Privatwirtschaftsverwaltung erbracht werden. Der Leistungskatalog ist so zu gestalten, daß die Kosten der Vollziehung der einzelnen Gesetze ermittelt werden können. Weiters haben die Ressorts eine Bestandsaufnahme des Bundesvermögens durchzuführen, damit kalkulatorische Kosten für Abschreibungen, Zinsen und Wagnisse ermittelt werden können.

Die Ergebnisse der Kostenrechnung sind jährlich dem Bundesminister für Finanzen, dem Rechnungshof und dem Haushaltsausschuß des Nationalrates zu berichten.

Für die Einführung der Kostenrechnung hat das Gesetz einen detaillierten Zeitplan vorzusehen.

5.) *Weiters soll ein Konsultationsmechanismus zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erörtert werden, in dem als Beitrag zu einer koordinierten Budgetpolitik in Österreich die budgetären Auswirkungen von Gesetzesvorschlägen auf alle Gebietskörperschaften geprüft werden. Hiebei soll insbesondere erörtert werden, ob der Bundesrat unter gewissen Voraussetzungen bei von den Ländern oder*

Gemeinden zu vollziehenden Gesetzen das Recht haben soll, einen „Einspruch aus finanziellen Gründen“ zu erheben.

Statements

Abg. Helmut Wiczorek	5
Univ.-Prof. Dr. Manfred Gantner	11
Professor Dkfm. Dr. Gerhard Lehner	14
Univ.-Prof. Mag. Dr. Dieter Mandl	17
Univ.-Prof. Dkfm. Dr. Reinbert Schauer	19
Bundesminister Mag. Viktor Klima	21
Präsident Dr. Franz Fiedler	24

Diskussion

Abg. Dr. Ewald Nowotny	28
Abg. Dkfm. Dr. Günter Stummvoll	29
Dipl.-Ing. Dr. Walter Pichler	30
Abg. Dr. Alexander Van der Bellen	32, 49
Dr. Gertrude Tumpel-Gugerell	33
Univ.-Prof. Dr. Johannes Hengstschläger	34
Stadtrat Dr. Wolfgang Messner	36
Abg. Hermann Kröll	37
Senatsrat Bertram Hüttner	38
Abg. Dr. Alfred Gusenbauer	39
Abg. Mag. Gilbert Trattner	41
Abg. Marianne Hagenhofer	41
Abg. Mag. Herbert Kaufmann	42
Abg. Dr. Hans Peter Haselsteiner	43
Abg. Mag. Dr. Maria Theresia Fekter	44
Abg. Dipl.-Vw. Dr. Dieter Lukesch	45
Abg. Ing. Kurt Gartlehner	47
Generalsekretär wHR Dr. Robert Hink	47
Abg. Mag. Cordula Frieser	48
Bundesrat Dr. Peter Kapral	49

Schlußworte

Präsident Dr. Franz Fiedler	50
Univ.-Prof. Dr. Manfred Gantner	51
Professor Dkfm. Dr. Gerhard Lehner	51
Univ.-Prof. Mag. Dr. Dieter Mandl	52
Univ.-Prof. Dkfm. Dr. Reinbert Schauer	52

Geschäftsbehandlung

Antrag im Sinne des § 98a Abs. 5 GOG, das Stenographische Protokoll dieser Enquete dem Nationalrat als Verhandlungsgegenstand vorzulegen	53
Annahme	53

Beginn der Enquete: 10.05 Uhr

Vorsitzende: Präsident Dr. Heinz **Fischer**, Zweiter Präsident Dr. Heinrich **Neisser**, Abgeordneter Dkfm. Mag. Josef **Mühlbacher**.

Vorsitzender Präsident Dr. Heinz Fischer: Meine Damen und Herren! Ich begrüße Sie alle auf das herzlichste zur parlamentarischen Enquete mit dem Thema „Kostentransparenz staatlicher Aufgabenerfüllung, Einführung einer Kostenrechnung des Bundes und Einrichtung eines Haushaltsausschusses“.

Der Hauptausschuß des Nationalrates hat am 6. Februar dieses Jahres den Beschluß gefaßt, eine solche Enquete durchzuführen, und diesen Beschluß am 24. April noch präzisiert. Auf Basis dieser Beschlüsse haben wir zur heutigen Enquete eingeladen.

Ganz besonders möchte ich unseren ausländischen Gast, den Vorsitzenden des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, Herrn Wiczorek, begrüßen, der auch Referent sein wird.

Ich begrüße ebenso den Herrn Bundesminister für Finanzen Mag. Klima, den Herrn Präsidenten des Rechnungshofes Dr. Fiedler, in weiterer Folge den Herrn Landeshauptmann des Burgenlandes Stix, die Vertreter der Gebietskörperschaften, der Länder, der Gemeinden, des Städtebundes und des Gemeindebundes, alle Experten und selbstverständlich die Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates.

Wir beschäftigen uns heute mit einem Thema, das uns wirklich unter den Nägeln brennt und das im Laufe der letzten Monate beziehungsweise Jahre noch an Relevanz gewonnen hat, nämlich mit der Kostenexplosion oder zumindest dem unerwarteten Ansteigen von Ausgaben als Folge von durchaus gutgemeinten Gesetzesbeschlüssen. Ich gehe davon aus, daß jeder Gesetzesbeschluß gutgemeint ist, aber es gibt den berühmten Satz, wonach manchmal das Gutgemeinte das Gegenteil von gut sein kann.

Wir haben an sich eine Bremse, nämlich die Bestimmung des § 28 der Geschäftsordnung des Nationalrates, in der eine Vorschrift über Bedeckungsvorschläge enthalten ist. Aber da heißt es schlicht und einfach: „Selbständige Anträge, nach welchen eine über den Bundesvoranschlag hinausgehende finanzielle Belastung des Bundes eintreten würde, müssen zugleich Vorschläge darüber enthalten, wie der Mehraufwand zu decken ist.“

Daß diese Bestimmung unser Problem nicht löst, haben wir zur Genüge erfahren. Es genügt ja, einfach zu schreiben, daß eine Maßnahme erst mit 1. Jänner nächsten Jahres in Kraft tritt, und schon ist es keine über den laufenden Bundesvoranschlag hinausgehende Aufgabe.

Wir haben also in gar nicht so wenigen Fällen keinen wirklich exakten Überblick über kostenmäßige Auswirkungen eines Beschlusses unserer gesetzgebenden Körperschaften, insbesondere über mittelfristige und längerfristige Folgekosten. Das bringt Probleme für den Bundeshaushalt, das bringt aber unter Umständen auch Probleme für die Länder und Gemeinden mit sich. Gerade in jüngster Zeit hat es eine intensive öffentliche Diskussion zwischen den Gebietskörperschaften gegeben und auch Versuche, Maßnahmen zu treffen, mit Hilfe derer verhindert werden kann, daß die Gebietskörperschaft A Beschlüsse faßt, die zu Lasten der Gebietskörperschaften B und C gehen – und umgekehrt.

Ich glaube, daß es in Zeiten, in denen auf vielen Ebenen Ausgaben reduziert werden müssen, ganz besonders vordringlich ist, nicht nur bereits entstandene, angewachsene, unfinanzierbar gewordene Ausgaben zurückzudrängen und zu reduzieren, sondern von vornherein das ungewollte Entstehen und das unkontrollierte Anwachsen von Ausgaben einzubremsen beziehungsweise zu vermeiden. Daher wurde im Beschluß des Hauptausschusses über die heutige

Vorsitzender Präsident Dr. Heinz Fischer

Enquete die Frage nach einem System für eine exakte Kostenrechnung, nach einer vernünftigen und hilfreichen Funktionsweise für einen parlamentarischen Haushaltsausschuß und allenfalls auch nach exakteren Regelungen für Bedeckungsvorschläge aufgeworfen.

Wir erwarten uns von dieser Enquete Anregungen, Vorschläge, Beiträge und auch Erfahrungsberichte auf diesem Gebiet, unter Einschluß von ausländischen Erfahrungen, wie ich schon mitgeteilt habe, und auch unter Einschluß des Rates und der Expertise von Wissenschaftlern und von Experten, die wir hierher eingeladen haben.

Bevor wir nun in die Tagesordnung der Enquete eingehen, möchte ich den geplanten Ablauf unserer Veranstaltung wie folgt skizzieren:

Es wird zunächst der Vorsitzende des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, Herr Helmut Wiczorek, den ich schon begrüßt habe, das Wort erhalten, um über die Erfahrungen aus seinem Arbeitsbereich, das heißt aus dem Bundestag der Bundesrepublik Deutschland, zu berichten.

Danach werde ich die Experten, und zwar in alphabetischer Reihenfolge Herrn Universitätsprofessor Dr. Manfred Gantner, Herrn Professor Dr. Gerhard Lehner, Herrn Universitätsprofessor Dr. Dieter Mandl sowie Herrn Universitätsprofessor Dr. Reinbert Schauer, einladen, jeweils ein kurzes Statement von etwa zehn Minuten abzugeben. Da die genannten Herren liebenswürdigerweise der Einladung Folge geleistet haben, ihre Überlegungen auch schriftlich vorzulegen, hatten die Teilnehmer der Enquete Gelegenheit, sich darauf einzustellen und vorzubereiten.

Ferner schlage ich vor, daß der Herr Bundesminister für Finanzen Mag. Klima sowie der Herr Präsident des Rechnungshofes Dr. Fiedler kurz zum Thema Stellung nehmen. Im Anschluß daran ist eine Diskussion vorgesehen. – Soviel zum Ablauf.

Einwendungen dagegen liegen offensichtlich nicht vor, wir haben das ja einvernehmlich vorbereitet.

Noch ein technischer Hinweis: Es wird entsprechend der Geschäftsordnung des Nationalrates über die heutige Enquete ein Stenographisches Protokoll verfaßt. Ich bitte daher alle, die das Wort ergreifen, dies unter Benutzung eines Mikrophons zu tun, nicht primär, um die Lautstärke zu erhöhen – obwohl das in manchen Fällen vielleicht auch nicht schlecht ist –, sondern um sicherzustellen, daß über das Mikrophon der Redebeitrag auf Tonband festgehalten werden kann, was für das Verfassen des Stenographischen Protokolls notwendig ist. Wer also nicht von einem Sitzmikrophon spricht, ist eingeladen und gebeten, von dem hier vorbereiteten Rednerpult aus zu sprechen.

Ohne weiter Zeit zu verlieren und ohne weitere Formalitäten darf ich nunmehr Herrn Helmut Wiczorek das Wort erteilen. – Bitte, Herr Abgeordneter.

Statements

10.13

Abgeordneter Helmut Wiczorek (Vorsitzender des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages): Guten Morgen, meine sehr verehrten Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Zunächst, Herr Präsident Fischer, darf ich mich herzlich bedanken für die Einladung, heute hier zu Ihnen zu sprechen. Ich halte es durchaus für eine besondere Auszeichnung, als Repräsentant eines ausländischen Parlaments hier zu Ihnen sprechen zu dürfen, und zwar nicht nur im Auditorium, sondern sogar als Referent.

Als langjähriges Mitglied des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, dessen Vorsitzender ich seit dieser Legislaturperiode bin, ist es mir immer ein Anliegen gewesen, auch über den Zaun hinweg zu blicken, nicht nur Erfahrungen weiterzugeben, sondern vor allen Dingen auch Anregungen aufzunehmen.

Abgeordneter Helmut Wiczorek

Die Haushaltspolitik ist in den Mittelpunkt der Politik gerückt – sie sollte es eigentlich immer schon gewesen sein. Was wir jetzt alle gemeinsam tun müssen, ist, mit den Sünden unserer eigenen Vergangenheit fertig zu werden. Und unabhängig davon, welche Form der Haushaltsausschuß hat, sage ich Ihnen: Alle Staaten, die das Wünschenswerte immer als das Machbare angesehen haben, haben Probleme, die sie heute bewältigen müssen.

Auch der Deutsche Bundestag hat Probleme mit seiner Finanzausstattung. Unser Finanzminister ist sicherlich nicht besser dran als der Ihre. Er kann sich allerdings immer damit entschuldigen, daß die deutsche Einheit nicht vorhersehbar war und dadurch große zusätzliche Staatsverschuldungen eingetreten sind.

Dieser Argumentation muß ich mich auch als Haushaltsausschußvorsitzender immer wieder anschließen, denn obwohl wir eine Reihe von Instrumenten haben, um beispielsweise die Staatsverschuldung zu beeinflussen, ist es dazu gekommen, daß wir in einem großen Maße diese Verschuldung haben zulassen müssen, und zwar deshalb, weil es auch in unserer Verfassung, in unserer Rechtsordnung einen Begriff gibt, der eine staatliche Verschuldung dann zuläßt, wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gestört wird. Hinter diesem derart ziehbaren und dehnbaren Begriff haben sich meine Kollegen und auch ich selbst immer wieder versteckt. Mit den Folgen müssen wir uns jetzt auseinandersetzen.

Ich war vor einigen Tagen in Argentinien und habe dort mit sechs Finanzministern aus südamerikanischen Staaten die gleichen Fragen diskutiert. Und da habe ich ein Phänomen erlebt, das mir auch noch nicht untergekommen war, nämlich die Umstellung einer inflationsorientierten Haushaltspolitik auf eine stabilitätsorientierte. Länder, die von einer Hyperinflation von 6 000 Prozent auf 1,5 Prozent runtergefahren wurden, haben genausoviele Probleme mit ihrem Haushalt, mit seiner Gestaltung wie wir alle, die wir über Inflationsraten immer noch eine bestimmte Richtung berechnen können.

Das hohe Ansehen der deutschen Haushaltspolitik zeigt sich darin, daß alle Länder auf uns schauen und meinen, bei uns müßte alles besser sein, denn wir haben ja seit langem eine entsprechende Regelung. – Dies mag bei aller Bescheidenheit ein Indiz dafür sein, daß die deutsche Haushaltssystematik im internationalen Vergleich einen guten Ruf genießt und ihre Instrumentarien trotz der nicht abzustreitenden derzeitigen Haushaltsprobleme als wirksam und verläßlich angesehen werden.

Ich möchte versuchen, Ihnen einen Abriß zu geben, wie es zu unserer Finanzordnung gekommen ist, und auch die Lehren nachvollziehen, die wir daraus gezogen haben.

Als modernes Rechenwerk, das Planungs- und Abrechnungsgrundlage ist, hat der Haushaltsplan seine Vorläufer in den absoluten Monarchien Frankreichs, Preußens und Österreichs. Kaiser Franz I. von Österreich hat von seinen Provinzen Abrechnungen und Voranschläge verlangt. Diese als „Etats“ bezeichneten Dinge blieben allerdings geheim, und es existierten Dispositionskassen, die ohne Plan bewirtschaftet wurden.

Erst ab etwa 1814 wurde von den Regierungen vorgeschrieben, Haushaltspläne aufzustellen und sie den jeweiligen Parlamenten zur Bestätigung vorzulegen. Einfachgesetzliche Regelungen erließ Preußen erst 1898.

Das Haushaltsrecht zu Zeiten des Deutschen Reiches bis 1919 war geprägt von der Auseinandersetzung zwischen Krone und Parlament. Es war dem Parlament damals gelungen, insbesondere in der Auseinandersetzung mit Bismarck, die grundlegenden Bestimmungen festzulegen und die Exekutive an die jährliche Ausgabenbewilligung des Parlamentes zu binden. Weitergehende Regelungen, zum Beispiel die jährliche Einnahmenbewilligung oder die Regelung von nicht planmäßigen Ausgaben, waren damals nicht durchsetzbar. Entsprechende Entwürfe fanden im Reichstag keine Mehrheit.

In der Weimarer Zeit wurden die verfassungsmäßigen Regelungen des Kaiserreichs weitgehend übernommen. Ein einheitliches, unterverfassungsrechtliches Haushaltsrecht wurde dann im Rahmen der durch den damaligen Finanzminister Erzberger eingeleiteten Reformen geschaffen.

Abgeordneter Helmut Wiczorek

Ab 1922 galt in der Bundesrepublik Deutschland die Reichshaushaltsordnung, die weit bis in die Zeit des Grundgesetzes ihre Wirkung gehabt hat.

Im Dritten Reich wurde das Haushaltsrecht formal nicht außer Kraft gesetzt, aber nach dem Ermächtigungsgesetz aus dem Jahr 1933 gestattete es sich die Regierung, auch Haushaltsgesetze mit bindender Wirkung zu erlassen. Das geltende Recht war praktisch beiseite geschoben. Artikel 1 des damaligen Ermächtigungsgesetzes deckte dieses Vorgehen. Die Budgethoheit wurde damit nämlich auf die Exekutive zurückverlagert, und die Finanzierung öffentlicher Ausgaben erfolgte nicht mehr ausschließlich aufgrund des Haushaltsplanes, sondern aus verschiedenen anderen Quellen und Dispositionskassen.

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland setzte die Budgethoheit des Parlamentes wieder in Kraft. Die Reichshaushaltsordnung galt aufgrund ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung in der vorläufigen Haushaltsordnung weiter.

Artikel 20 des Deutschen Grundgesetzes ist dabei bis heute eine zentrale Bestimmung, denn sie beinhaltet, daß das zu den Grundsätzen unseres Rechtsstaates zählende Gewaltenteilungsprinzip Legislative, Judikative sowie Exekutive trennt und einer gegenseitigen Kontrolle unterwirft. Als „Königsrecht des Parlamentes“ wird in diesem Zusammenhang das Budgetrecht des Deutschen Bundestages bezeichnet, welches insbesondere Einwirkungsmöglichkeit auf die Bundesregierung durch die Bewilligung der Haushaltsmittel hat.

Die Ausgestaltung des Haushaltsrechtes in seiner jetzigen Form erfolgte erst durch eine umfassende Haushalts- und Finanzreform, die drei beziehungsweise vier Ziele hatte: die öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern vergleichbar zu machen, Einnahmen und Ausgaben mit der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu harmonisieren und eine längerfristige Haushaltsplanung und -gestaltung zu ermöglichen.

Diese Punkte wurden in einem eigenen Kapitel X des Grundgesetzes in die Finanzverfassung neu aufgenommen, und es wurde ein Haushaltgrundsatzgesetz aufgestellt, das den Gesetzesauftrag an Bund und Länder beinhaltete, bis zum 1. Jänner 1972 – also so alt ist das noch gar nicht – eigenständige, aber einheitlich aufgebaute Haushaltsordnungen zu erlassen.

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages, der selbst nicht in der Verfassung erwähnt ist, hat die Aufgabe, diese Bearbeitung weiter vorzunehmen. Weder die Artikel der Finanzverfassung noch das Haushaltgrundsatzgesetz oder die Bundeshaushaltsordnung schreiben die Einsetzung des Haushaltsausschusses vor. Er reiht sich im Grundsatz in die allen Ausschüssen übertragene Aufgabe ein, als vorbereitendes Beschlußorgan dem Bundestag bestimmte Beschlüsse zu empfehlen, die sich auf überwiesene Vorlagen oder mit diesen in unmittelbarem Zusammenhang stehende Fragen beziehen. – Soweit die Gesetzeslage.

In der Folgezeit ist diese Ordnung ergänzt worden durch die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Diese gibt dem Haushaltsausschuß weiter gehende Möglichkeiten, als sie die Verfassung *expressis verbis* vorsieht. – Ich komme auf diesen Punkt noch einmal zurück.

Lassen Sie mich zuvor aber noch ein paar grundlegende, naturgemäß sehr grobe Ausführungen zum Werdegang eines Bundeshaushaltes machen, den wir gerne, da dies recht anschaulich ist, als einen „Haushaltskreislauf“ ansehen. Dieser Haushaltskreislauf gliedert sich in vier Phasen, in denen es vier verschiedene Zuständigkeiten gibt. Die erste Phase besteht in der Aufstellung des Haushaltsentwurfes, die in der alleinigen Zuständigkeit der Bundesregierung liegt. Unter Federführung des Bundesministers für Finanzen wird der Entwurf auf der Grundlage der Bedarfsanmeldungen aller Ressorts und unter Berücksichtigung der Steuerschätzungen erarbeitet und vom Bundeskabinett beschlossen.

Mit der gleichzeitigen Zuleitung des Entwurfes sowohl an den Bundestag wie an den Bundesrat ist die Regierung nicht mehr Herr des Verfahrens. Es beginnt die zweite Phase, nämlich die der parlamentarischen Beratung und Gesetzgebung. Am Übergang in diese Phase verliert die Bundesregierung jede Möglichkeit, auf ihren eigenen Entwurf Einfluß zu nehmen. Sie könnte nur mit einer Notbestimmung noch einmal eine bestimmte Veränderung nachreichen, was nur dann

Abgeordneter Helmut Wiczorek

gestattet werden würde, wenn gleichzeitig festgestellt wird, daß eine außergewöhnliche Veränderung vorliegt, die einen Neueinstieg in die Aufstellungsphase notwendig macht. – Das ist in den letzten 20 Jahren jedoch nicht vorgekommen.

Das Plenum des Deutschen Bundestages überweist diesen Entwurf ausschließlich an den Haushaltsausschuß zur Vorberatung. Es überweist ihn auch an die Fachausschüsse, ohne den Fachausschüssen eine vorberatende Kompetenz einzuräumen. Die Fachausschüsse äußern sich dem Haushaltsausschuß gegenüber in beratender Funktion. Sie geben ihre Stellungnahme zum Budgetentwurf der Regierung ab, und der Haushaltsausschuß entscheidet dann über die einzelnen Zuordnungen.

Er muß diese Entscheidungsmöglichkeit haben, denn es ist Aufgabe des Haushaltsausschusses, die unterschiedlichen Politikfelder aufeinander abzustimmen. Es gibt ja bei uns die Funktion eines Hauptausschusses, wie es sie in Ihrem Parlamentsbereich gibt, nicht.

Nunmehr kommt das ganze Verfahren in Bewegung, und es gibt sehr viele Konflikte zwischen den Fachausschüssen und dem Haushaltsausschuß. Diese Konflikte müssen die Mitglieder des Haushaltsausschusses vor allen Dingen auffangen können. Ich werde Ihnen gleich sagen, welcher Instrumente wir uns hiebei bedienen, denn auf das Instrumentarium und die Personen kommt es in diesem Fall in starkem Maße an.

Die letzte Phase des Haushaltskreislaufes ist die Phase der Kontrolle, also die Überprüfung der Ausführung des Haushaltes. Sie umfaßt zunächst die Rechnungslegung durch den Bundesminister für Finanzen, sodann die Rechnungsprüfung durch eine unabhängige Institution, nämlich den Bundesrechnungshof, und schließlich auf dieser Grundlage die Entlastung der Bundesregierung durch das Parlament. Auch in dieser Phase spielt der Haushaltsausschuß eine bedeutende Rolle, denn der Rechnungsprüfungsausschuß ist ein Unterausschuß des Haushaltsausschusses.

Meine Damen und Herren! Im Anschluß an diesen Schnelldurchgang durch die vier Phasen des Haushaltskreislaufes, wie wir ihn verstehen, möchte ich zunächst noch einmal auf die zweite Phase, die parlamentarische Beratung und Gesetzgebung, zurückkommen und ohne viele Details den Gang des Verfahrens verdeutlichen.

Wir bekommen im Juli oder August jeden Jahres die Zuleitung durch die Bundesregierung. Sie legt ihren Entwurf vor und bittet um Beratung. In der ersten Lesung beschäftigen wir uns mit der Entgegennahme des Berichtes. Der Finanzminister und die Regierung stellen dar, welche Kriterien zur Aufstellung dieses Haushaltes den Ausschlag gegeben haben. Die Fraktionen ihrerseits bewerten den Entwurf zunächst, stellen ihre politische Grundannahme dar und vergleichen sie mit dem Entwurf, bringen ihre Kritik an oder sagen ihre Unterstützung zu und überweisen dann diesen Haushalt komplett an den Haushaltsausschuß.

Dieser Haushaltsplan besteht im Moment aus 30 Einzelplänen, die bis auf wenige Ausnahmen immer die Spezialhaushalte der einzelnen Ministerien oder der ihnen zugeordneten nachgeschalteten Institutionen sind. Der Gesamtplan, der vorgestellt wird und das eigentliche Gesetz beinhaltet, besteht aus den Haushalts- und Finanzierungsübersichten sowie dem Kreditfinanzierungsplan und einer schnellen Orientierungshilfe, damit man die Einzelpläne in direktem Zusammenhang sehen kann.

Voraussetzung für die Erarbeitung einer solchen aussagekräftigen Übersicht und für die Vergleichbarkeit einzelner Ressortetats ist, daß eine einheitliche Systematik angewandt wird und somit sichergestellt ist, daß sich hinter gleicher Kapitel- oder Titelbewertung auch der gleiche Inhalt verbirgt.

Schließlich enthält der Haushaltsentwurf neben den Plänen noch das Haushaltsgesetz. – Über die erste Lesung habe ich bereits gesprochen.

Wenn der Haushaltsausschuß seine Beratungen abgeschlossen hat, dann stellt er dem Parlament die Ergebnisse seiner Beratungen vor. Im Haushaltsausschuß hat es in zweiter Lesung

Abgeordneter Helmut Wiczorek

jeweils Abstimmungen zu den einzelnen Plänen gegeben, und die Berichterstatter, die im Haushaltsausschuß ernannt sind und die sich mit dem Einzelplan beschäftigen, sind dann auch die Berichterstatter an das Plenum. Sie berichten über die Veränderungen, die es in ihrem Einzelplan gegeben hat. Sie betonen naturgemäß das, was sie selbst dabei erreicht haben. Da es jedoch von jeder Fraktion einen Berichterstatter gibt, hält sich das in Grenzen, und es kommt selten zu den großen Streitereien, die man normalerweise im Zusammenhang mit Finanzen vermuten könnte.

Im Plenum ist der Ton allerdings gelegentlich etwas härter als im Ausschuß, denn der Ausschuß hat 41 Mitglieder, von denen 21 der Koalition und 20 der Opposition angehören. Da müssen, wenn so lange beraten wird, doch die Kollegialität im Vordergrund und die Gegnerschaft, die sich aus der politischen Grundannahme ergibt, deutlich im Hintergrund stehen. Das klappt durchaus, wenn auch nicht immer.

Die einzelnen Fachminister ergreifen in der zweiten Lesung das Wort und werten mit. Die grundsätzlichen und großen politischen Auseinandersetzungen um den Haushalt ergeben sich immer dann, wenn über den Bundeshaushalt des Kanzlers berichtet wird. An diesem Punkt kommt es zum großen Schlagabtausch. Bei dieser jährlichen Grundsatzausprache kann Kritik am Kanzler geübt werden, aber auch der Kanzler hat die Möglichkeit, seine Politik dem Parlament vorzustellen.

Unmittelbar daran schließt die dritte Beratung an, die im Regelfall nur noch förmlichen Charakter hat. Es kann aber auch durchaus sein, daß die dritte Lesung verschoben werden muß, nämlich dann, wenn in der zweiten Lesung vom Parlament über die Vorschläge des Haushaltsausschusses hinweg eigene Vorschläge gemacht und beschlossen werden. Durch diesen Beschluß kann der Haushaltsausschuß allerdings nur gebeten werden, über die betreffenden Punkte erneut zu beraten. Das heißt: Das Plenum berät nicht endgültig, sondern immer nur auf Vorschlag des Haushaltsausschusses.

So gibt es auch einige andere sich im Laufe des Jahres ergebende Fragen, die nur aufgrund einer Zuleitung durch den Haushaltsausschuß an das Plenum entschieden werden können. Artikel 115 unserer Verfassung – darüber habe ich eben schon geredet – regelt die Schuldenaufnahme und sieht vor, daß wir Schulden nur in der Höhe aufnehmen dürfen, in der wir investieren. Die Väter des Grundgesetzes gingen davon aus, daß der Staat sich nicht über Verschuldung finanzieren darf. Es ist sehr wohl eine Vermögensmehrung über den Weg der Verschuldung möglich, das heißt also Investitionen, um größeres Vermögen anzusammeln. Darüber dürfen wir jedoch nicht hinausgehen.

Die zweite Regelung, die für uns ganz wichtig ist, ist, daß das Parlament eine entsprechende Form gefunden hat, indem § 96 unserer Geschäftsordnung vorsieht, daß alle Vorlagen, die finanzwirksame Auswirkungen haben, erst dem Haushaltsausschuß zugeleitet werden und nur mit dem Votum des Haushaltsausschusses im Plenum weiter beraten werden dürfen. Das heißt: Es ist eine Sperre eingebaut, die sich in der Theorie zwar hervorragend anhört, in der Praxis aber vor Fehlentwicklungen nicht immer Bestand gehabt hat.

Ich nenne dazu nur ein Beispiel: Im Zuge der Auseinandersetzungen um § 218 (*Vorsitzender Präsident Dr. Fischer: Das war der Schwangerschaftsabbruch!*) – ein nicht haushaltswirksames, aber ein gesellschaftspolitisch ungeheuer brisantes Problem – kam es dann zu zwei Begleitgesetzen, bei denen wir als Financer gesagt haben: Diese Begleitgesetze können wir aus finanziellen Gründen überhaupt nicht zulassen. Trotzdem mußten wir über unseren Schatten springen, weil wir an einer haushälterischen Grundhaltung die Lösung eines gesellschaftspolitischen Grundproblems nicht scheitern lassen konnten.

Jetzt kann man natürlich sagen: Das war alles geschickt miteinander gekoppelt. – Aber es war nun einmal so, und das hat uns allen sehr wehgetan, zumal wir sehr deutlich gesehen und es auch gesagt und geschrieben haben, daß damit nicht nur der Bund in seiner eigenen Machtkompetenz etwas getan hat, was ihm selbst schadet, sondern daß wir gleichzeitig anderen Gebietskörperschaften Lasten auferlegt haben, für die wir ihnen keine Mittel zugewiesen haben.

Abgeordneter Helmut Wiczorek

Beispielsweise hat das Kindergartengesetz, das bei uns erst jetzt einer einheitlichen Versorgung mit Kindergartenplätzen dient, die Gemeinden und die Länder sehr viel Geld gekostet. Wir haben dann über eine Veränderung im Länderfinanzausgleich versucht, einen Ausgleich zu schaffen, aber wortwörtlich war er dort nicht gegeben.

Bei der Wertung der Politik eines Haushaltsausschusses lautet mein Grundsatz: Die Haushaltspolitik muß sich zurückhalten, sie soll keine bestimmende Politik sein. Für mich hat die Haushaltspolitik eine dienende Funktion: Sie muß Politik ermöglichen, aber sie darf die Politik nicht bestimmen und nicht in größerem Maße beeinflussen als die politischen Grundhaltungen der einzelnen Parteien und Fraktionen.

Das ist sehr schwierig durchzuhalten, aber es ist durchzuhalten. Wenn der Haushaltsausschuß sich als Interessenwahrer des Parlaments und nicht als Stützungsinstrument für die Regierung oder als Begründungsinstrument für die Opposition versteht, dann kann man mit diesem Instrument sicherlich auf Dauer eine ganze Menge erreichen. Und ich glaube, wir haben dadurch, daß es für die Problemlösung einen gewissen Fahrplan gibt, eine Menge erreicht.

Bei einem längerfristigen Beratungsweg und bei einer Entwicklung, wie sie sich bei uns ergeben hat, gibt es natürlich auch den Mißbrauch von Instrumenten. Ich sage das hier ganz frei: Die zweite und dritte Phase des Haushaltskreislaufs betrifft die Bewirtschaftung des Haushaltes. Die Bewirtschaftung des Haushaltes ist ausschließlich Sache der Regierung. Trotzdem haben wir mittlerweile ein Instrument geschärft, das für diesen Zweck gar nicht bestimmt war, nämlich die Einrichtung einer sogenannten qualifizierten Sperre.

In unserer Haushaltsordnung gibt es eine Möglichkeit, daß das Parlament sehr wohl einen Ansatz beschließt. Der Haushaltsausschuß sagt: Das ist noch nicht genug ausgereift. Wir möchten das Ganze nicht verhindern, wir möchten den Etatansatz billigen, aber es muß noch zusätzliche Information darüber geben, welche Folgen im einzelnen mit dieser oder jener Gesetzgebung verbunden sind. Da kann die qualifizierte Sperre ausgesprochen werden, das heißt, erst dann, wenn die Regierung dem Haushaltsausschuß vorgelegt hat, wie sie etwas machen will, entscheidet der Ausschuß, ob er die Mittel freigibt oder nicht. Damit haben wir uns in größerem Maße in den Haushaltsvollzug eingeklinkt.

Ich sehe das mit einiger Sorge, weil ich ein strikter Verfechter der Trennung zwischen Exekutive und Legislative bin. Ich weiß nicht, wie wir damit in nächster Zeit fertig werden. Das ist nicht nur eine Regelung, die von der Regierung oder von der Opposition kommt, sondern das hat sich mittlerweile eingeschliffen, sodaß wir in diesem Jahr einen Teil des Gesamthaushaltes – immerhin 4 bis 5 Prozent, und das ist bei 460 Milliarden Mark eine ganz schöne Summe – dem direkten Handeln der Regierung entzogen haben. – Ich denke, daß man so etwas durchaus einmal offen aussprechen sollte.

Dieser Haushaltsausschuß hat natürlich noch einige Untergremien, die er in solch einem vielfältigen Staat haben muß. Er hat ein Vertrauensgremium für die Nachrichtendienste, welches nicht öffentlich, sondern geheim tagt. Nur der Vorsitzende stellt die Vereinbarkeit mit dem Bundeshaushalt fest. Es gibt ein eigenes Untergremium für den Aufbau-Ost. Und es gibt Untergremien für den Verteidigungsbereich, allerdings wurde an diese keine bestimmte Entscheidungsmöglichkeit delegiert.

Die Zuarbeit für diesen Haushaltsausschuß besteht darin, daß wir ein Sekretariat von im Augenblick 15 qualifizierten Mitarbeitern aus dem höheren Beamtenstand haben, damit gleichzeitig auch die Gesetzgebung vorbereitet werden kann.

Im Laufe des Haushaltsjahres gibt es Möglichkeiten, die der Finanzminister nutzen muß, um mit außergewöhnlichen Situationen fertig zu werden. Dazu gehören überplanmäßige oder außerplanmäßige Ausgaben: Diese Ausgaben müssen vom Haushaltsausschuß genehmigt werden. Ebenso muß die Veräußerung von Grundstücken, egal welcher Größe, vom Haushaltsausschuß genehmigt werden. Dies geht dann nicht mehr durch das Plenum.

Abgeordneter Helmut Wiczorek

Ich denke, daß ich Ihnen einen weitgehenden und wahrheitsgemäßen Bericht über das, was wir machen, gegeben habe. Ich möchte Sie aber mit noch einem Instrument vertraut machen, das sich gebildet hat. Ich habe eben über die Berichterstatter gesprochen: Diese Berichterstatter für die einzelnen Häuser nehmen so etwas wie die Funktion eines Mini-Haushaltsausschusses wahr. Sie sind zwar kein Beschlußorgan, sie können überhaupt keine Beschlüsse fassen. Aber sie werden für die Laufzeit der Legislaturperiode gewählt und werden aus dem Haushaltsausschuß für die einzelnen Ministerien bestimmt. Sie arbeiten sich naturgemäß in ihren Haushaltsplan ein, haben aber natürlich auch in ihren Ministerien gelegentlich Sitz und Stimme – so sage ich das einmal. Sie haben dort überhaupt nichts zu sagen, und de facto wird nichts passieren, was nicht mit den vieren abgesprochen worden ist.

Der Minister redet mit ihnen, sie gehen ins Ministerium und reden mit jedem einzelnen, je nachdem, um welchen Punkt es sich handelt. Sie haben das Recht und die Möglichkeit, alle Beamten zu zitieren, und zwar nicht nur die erste, sondern auch die zweite und die dritte Ebene.

Das hat sich als sehr wohltuend herausgestellt, nicht nur aufgrund der Vielzahl, sondern vor allen Dingen aufgrund der Kompliziertheit der Aufgaben, die wir zu bewältigen haben. Beim Einzelplan 25 des Bundesbauministeriums soll sich jetzt zum Beispiel der ganze Haushaltsausschuß mit dem Aufbau Berlins auseinandersetzen. Dazu benötigt man im Grunde genommen Baufachleute, die die eigentlichen Zusammenhänge erläutern. Auf der anderen Seite soll der Haushaltsausschuß in bezug auf das Außenministerium bestimmen, ob wir eine Bosnien-Hilfe geben oder nicht. Es müssen sich also immer wieder Fachleute mit der entsprechenden Materie genau auseinandersetzen. Diese müssen um einen gemeinsamen Weg ringen, und wenn sie sich einig werden, werden wir im Ausschuß darüber nicht mehr besonders viel reden. Wenn einer das Gefühl hat, daß dort Beratungsbedarf besteht, wird das Thema insgesamt in das Plenum des Haushaltsausschusses gezogen und dort erneut beraten.

Das ist ein System, das sich gut bewährt hat, das an seine Grenzen aber dann stößt, wenn die Identifikation des Parlamentariers, des Haushälters, mit seinem Ministerium zu eng wird. Darum lebt es davon, daß jedesmal, wenn die Legislaturperiode beendet ist, auch die Berichterstatter gewechselt werden. Das haben natürlich alle nicht gern, weder die Ministerien noch die Kolleginnen und Kollegen. Aber man muß sie gelegentlich zu ihrem Glück zwingen.

Ich war 14 Jahre Obmann der SPD im Haushaltsausschuß. Ich habe das mitgemacht und kann Ihnen aus leidvoller Erfahrung berichten, wie schwierig es ist, jemanden von seinem Haus wieder zu entfernen und ihm ein neues Haus zuzuweisen. Immerhin bewegen sich die Einzelvolumina in einer erheblichen Größenordnung. Der Verteidigungsetat beträgt bei uns im Augenblick 48 Milliarden Mark. Und wenn vier Leute darüber beraten, dann haben sie im Grunde genommen das ganze Jahr über mit diesem Einzelplan zu tun. Sie sind dann aber auch so involviert, daß es Zeit wird, sie gelegentlich wieder davon zu befreien. – Herzlichen Dank.
(Beifall.)

10.44

Vorsitzender Präsident Dr. Heinz Fischer: Danke vielmals, Herr Kollege Wiczorek, für diese informative und praxisnahe Darstellung Ihrer Funktion als Vorsitzender des Haushaltsausschusses.

Wie angekündigt, hören wir jetzt eine Reihe von Wissenschaftlern und Experten in der vorhin angegebenen Reihenfolge. Jeder ist gebeten, die Redezeit von etwa 10 Minuten einzuhalten, damit wir mit dem Gesamttagungsprogramm durchkommen.

Zu Wort gelangt nun Herr Univ.-Prof. Dr. Manfred Gantner. – Bitte sehr.

10.44

Univ.-Prof. Dr. Manfred Gantner (Universität Innsbruck): Sehr geehrter Herr Präsident! Verehrte Anwesende! Ich möchte zu Beginn gerne einige allgemeine Bemerkungen zum öffentlichen Haushalt machen, die zum Thema hinführen. Dann möchte ich zum Kostenrechnungsgesetzentwurf und zur Frage eines Haushaltsausschusses Stellung nehmen.

Univ.-Prof. Dr. Manfred Gantner

Zunächst einmal: Die Bürger und die Wirtschaft sind primär an staatlichen Leistungen und den Wirkungen der Staatstätigkeit interessiert. Dennoch wird aber immer nur über Ausgaben, Einnahmen und Verschuldung diskutiert, anstatt über Leistungen und Wirkungen.

Die traditionelle Diskussion der Anbieter im öffentlichen Sektor – dazu gehört auch das Parlament – ist vergangenheits-, besitzstands- und Input-orientiert. Sie wird von Rechtmäßigkeitsgesichtspunkten dominiert. Die Steuerung erfolgt dementsprechend Input-orientiert, also über Einnahmen und Ausgaben, über Budgetansätze, über Stellenpläne, über detaillierte Gesetze und Verordnungen. Dementsprechend konzentriert sich die Verwaltung auf die Einhaltung der Gesetze und der Budgetansätze.

Notwendig wären aber aus Sicht der Bürger, Wähler, Steuerzahler und der Wirtschaft – also aus nachfrageseitiger Sicht – Zukunftsorientierung, Flexibilität der Aufgabenerfüllung, Output-Orientierung und eine stärkere Berücksichtigung des Wirtschaftlichkeitsdenkens. Das kann ich aber nur dann haben, wenn ich auch Leistungen und Outputs kenne. Daraus folgt: Wir müssen vom Liquiditätsaspekt der Haushaltsverrechnung wegkommen und uns in Richtung Ressourcenverbrauchsaspekt der Kosten- und Leistungsrechnung bewegen. Wir müssen von der kurzfristigen einjährigen Betrachtung zu mittel- und längerfristigen Perspektiven kommen, daher Folgewirkungen von Gesetzen absehen. Und wir müssen von der vergangenheits- und input-orientierten Betrachtung zu Output- und leistungsorientierten Überlegungen kommen.

Ein weiterer Gesichtspunkt: Wir sollten unterscheiden zwischen strategischen Zielsetzungen und operativen Umsetzungen. Die strategische Zielsetzung betrifft die Frage: Tun wir die richtigen Dinge? Dies kann man nur Output-leistungsorientiert entscheiden. Die Folge ist Effektivität. Die operative Umsetzung betrifft die Frage: Tun wir die Dinge richtig?, hat also mit Effizienzfragen zu tun.

Die Arbeitsteilung müßte sich so gestalten, daß Parlament und Regierung primär politisch-strategisch tätig werden, also bei den Zielvorgaben und Kontrollen. Die Verwaltung müßte primär betriebswirtschaftlich-operativ tätig werden.

Zu den strategischen Aufgaben gehört die klare Festlegung anzustrebender Zielsetzungen. Da geht es besonders um öffentliche Leistungen nach Menge, nach Qualität, nach Empfänger-erreichbarkeit, Entgeltlichkeit und so weiter. Die Leistungen müssen bedarfsgerecht sein. Sie müssen von der Regierung mit der Verwaltung vereinbart und bei dieser bestellt werden und müssen in die Ressourcenrestriktion passen. Auch im Non-profit-Sektor kann man selbstverständlich öffentliche Leistungen identifizieren, messen, bestellen.

Nächster Gesichtspunkt – Aufgaben auf der betrieblichen operativen Ebene: Die Leistungen müssen dort kostengünstig erbracht werden. Dazu bedarf es eines klaren Leistungsauftrags. Es bedarf zentraler Kompetenzen, einer gewissen Flexibilität in der Wahl der Mittel und der Kombination der Produktionsfaktoren. Es darf also keine zu detaillierte Verrechtlichung geben. Anreize, Sanktionen und schließlich ein Budgetrahmen sind notwendig, der nicht im Sinne von kleinen Kästchen völlig determiniert ist.

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist ein Instrument und ein Hilfsmittel auf diesem Weg, sie ist aber kein Ziel an sich. Welche Probleme ergeben sich bei der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung? – Zunächst einmal müssen die angestrebten Ziele und Leistungen klar formuliert werden. Es müssen jene, die diese umzusetzen haben, motiviert sein und umfassend geschult werden. Es sind die organisatorischen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen inklusive Stellen und Ressourcen für die Implementierung und Durchführung bereitzustellen. Das Ganze ist selbstverständlich nicht kostenlos.

Ganz wichtig ist: Es muß sichergestellt werden, daß es aufgrund der Ergebnisse der Rechnung in der Folge auch Konsequenzen gibt und daß diese in den Entscheidungsprozeß um Art und Umfang der Leistungserbringung einfließen. Das heißt, wir müssen sicherstellen, daß kein weiterer Zahlenfriedhof produziert wird.

Univ.-Prof. Dr. Manfred Gantner

Verbesserte Einblicke in die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung erfordern in der Folge entsprechende Flexibilität und Dezentralisierung bei der Aufgabenerfüllung. – Das ist ein sehr wichtiger Punkt.

Was nützt es denn, die Kosten zu kennen? – Die zentrale Frage lautet: Kann die Art und Weise der Leistungserstellung entsprechend den Ergebnissen dieser Rechnung dann flexibel angepaßt werden? – Hier kommt das Wirtschaftlichkeitsdenken in einen Konflikt mit dem Rechtmäßigkeitsdenken.

Die Kosten- und Leistungsrechnung – ich werde gleich zu den Gesetzentwürfen übergehen – ist zwar eine äußerst wertvolle Grundlage für die strategischen Aufgaben des Parlaments, aber kein Allheilmittel und auch nicht das einzige Mittel.

Erlauben Sie mir an dieser Stelle eine ganz kleine Kritik: Es gibt eine Reihe von Berichten, die dem Parlament zugehen, derzeit aber entweder weitgehend unbeachtet bleiben oder ohne sichtbare Konsequenzen zur Kenntnis genommen werden. Diverse Bereichsberichte oder ein Rechnungsabschluß nehmen in einem Unternehmen einen ganz anderen Stellenwert ein als im Parlament etwa der Budgetbericht, die Erläuterungen zum Bundesfinanzgesetz und so weiter. Wozu werden immer neue Verfahren eingesetzt und Berichte verfaßt, ohne daß die bestehenden Informationsinstrumente genutzt und optimiert werden?

Nun einige Anmerkungen zu den beiden Entwürfen. Zunächst zum Kostenrechnungsgesetz: Dort ist meiner Meinung nach ein sehr dezentraler Ansatz vorgesehen. Es steht im § 1: „Die obersten Organe sind verpflichtet ...“ Wenn man das liest, stellt man fest: Notwendig wäre aber eine zentrale Projektsteuerung, ein kompetentes übergeordnetes Projektmanagement für diese Aufgabe. Da reicht es nicht, daß im § 3 sinngemäß steht, der Bundeskanzler hat einheitliche Grundsätze festzulegen. Es reicht auch nicht der im § 5 Abs. 2 eingerichtete „Beirat“ – jedenfalls nicht in der Einführungsphase – aus. Das Projektmanagement müßte auch externe Berater einbeziehen, es sollte eine wissenschaftliche Begleitung erfahren, jedenfalls aber ein Consulting-Unternehmen zu Rate ziehen. Es müßten auch Vertreter der Länder und wohl auch Vertreter der Wirtschaftsverbände in diesem Beirat installiert sein, weil sie dann vom „Leistungskatalog“ des § 4 betroffen sind.

Zum Zeithorizont: Die im Entwurf genannten Termine sind aus meiner Sicht unrealistisch kurz. Es geht nicht darum, daß man schnell etwas tut, sondern daß man in nützlicher Frist das Richtige tut. Wenn man sieht, was hier zu leisten ist, dann wäre ein Zeitrahmen von drei bis vier Jahren wohl angemessen.

Eine weitere Frage ist: Soll man dieses Kostenrechnungsgesetz zu einer flächendeckenden Anwendung führen, oder soll man Versuche machen? – Es gibt eine meines Erachtens ausgezeichnete Zusammenstellung: „Verwaltung heute“, eine Beilage zur „Wiener Zeitung“ Nr. 3/1996. Darin werden Erfahrungen mit Kostenrechnungen in einzelnen Bereichen detailliert dargestellt. Es zeigt sich darin, daß man Versuche machen muß, Erfahrungen sammeln muß, evaluieren muß und daß man diese Kostenrechnung wohl nicht sofort flächendeckend für die gesamte Hoheitsverwaltung einführen kann.

Zum Zielkatalog im § 2 noch einige Bemerkungen: Ein sehr wesentlicher Beitrag wäre, daß die staatlichen Leistungen oder Produkte überhaupt identifiziert werden. Diese Rechnung soll Grundlageninformationen für eine leistungs- und wirkungsorientierte Verwaltungsführung bereitstellen, „new public management“ ist das Stichwort. Sie soll Basis sein für ein weiterführendes, umfassendes staatliches Controlling. Es reicht nicht aus, daß wir sagen: Hurra, jetzt haben wir eine Kostenrechnung!, sondern es müßte bei den Zielen auch stehen, daß man bestimmte Konsequenzen anstrebt. Dann muß man noch den Zusammenhang zum starren Organisationsrecht, Dienstrecht, Besoldungsrecht und Budgetrecht sehen. Das heißt, es nützt nichts, wenn man diese Rechnung isoliert erstellt, die Ergebnisse müßten explizit in eine Anpassung des staatlichen Leistungserstellungsprozesses münden, in Richtung mehr Flexibilisierung und Dezentralisierung.

Univ.-Prof. Dr. Manfred Gantner

Zum Katalog der Leistungen gemäß § 4: Das ist meines Erachtens das Kernstück der ganzen Übung. Das stellt eine ungeheure Herausforderung für jede Dienststelle dar. Die Stadt Innsbruck versucht das eben, sie hat 600 verschiedene Leistungen identifiziert und will sie auf 150 Leistungen herunterbrechen. Das ist ein Selbstfindungsprozeß der ganzen Stadtverwaltung. Darauf basieren in der Folge die Leistungsaufträge, die Bestellungen bei der Verwaltung und die Ressourcenausstattung. Dies ist nicht in einem halben Jahr für die gesamte Bundesverwaltung zu schaffen!

Noch einen Punkt zu dieser Kostenleistungsrechnung: Die Ergebnisse – so steht es im § 7 – sind an den Haushaltsausschuß des Nationalrates zu übermitteln. – Dazu meine ich wieder, das reicht eben nicht. Der Nationalrat müßte sich einer Selbstbindung unterziehen, er müßte erkennbare Konsequenzen aus dieser Rechnung in Aussicht stellen.

Probleme sehe ich bei vielen interministeriellen Leistungen und Produkten, die sich aus den Mitbefassungskonsequenzen und aus dem föderativen Zusammenhang, den der Herr Präsident schon eingangs erwähnt hat, ergeben.

Ganz wenige Bemerkungen zum Haushaltsausschuß: Aus ökonomischer Sicht ist es natürlich eine sehr nützliche Forderung, daß die Folgewirkungen von Gesetzesvorschlägen überprüft werden sollen. Die Frage, die sich aufdrängt, ist nur: Geht es wirklich um Kosten oder Ausgaben, oder geht es um Erlöse oder Einnahmen? – Das müßte man noch genauer diskutieren.

Wichtig wäre, daß man den öffentlichen Sektor, wie es die Maastricht-Kriterien vorsehen, integrativ sieht. Es reicht nicht aus, wenn man nur die Folgekosten für den Bund erhebt, man müßte die anderen Rechtsträger, Länder, Gemeinden, Sozialversicherung et cetera, ebenfalls einbeziehen. Es reicht nicht aus, wenn man die öffentliche Hand bei den Kosten berücksichtigt; sehr viele Kosten, insbesondere bei Regulierungen, treffen in der Folge die Wirtschaft, ja die ganze Volkswirtschaft, und eine Kostenrechnung, die sich sozusagen nur auf die Kosten, die beim Bund entstehen, bezieht, greift zu kurz.

Es gibt den Vorschlag, bis man eine Kostenrechnung hätte, das Handbuch zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzen heranzuziehen: „Was kostet ein Gesetz?“, das vor zwei, drei Jahren im Ministerium, das mit Minister Weiss verbunden wird, entwickelt wurde. Das wäre meines Erachtens der Mindeststandard, den man jetzt schon anwenden könnte. Es sollte Sanktionen geben für grobe Fehlangaben bei Folgekosten von Gesetzen und Initiativanträgen. Man kann sich fragen, ob nur Gesetze oder auch Verordnungen, Initiativen oder Abänderungsanträge betroffen sein sollen. Häufig wird erst in Verordnungen fixiert, wie hoch denn die Folgekosten beziehungsweise Ausgaben tatsächlich sind.

Sehr geehrter Herr Präsident! sehr geehrte Damen und Herren! Eine allerletzte Bemerkung: Ebenso wichtig wie die Ermittlung der Folgekosten beziehungsweise Folgeausgaben wäre es, Gesetzesvorhaben und Initiativanträgen verpflichtend begleitende Vorschläge über die Art der Finanzierung und Bedeckung beizuschließen. – Danke schön. *(Beifall.)*

10.58

Vorsitzender Präsident Dr. Heinz Fischer: Ich danke Herrn Universitätsprofessor Gantner von der Universität Innsbruck. Die Frage, welcher Art die Sanktionen sein würden, ob das Haftstrafen sind, oder an was er dabei denkt, wird vielleicht noch Gegenstand der Diskussion sein.

Zu Wort gelangt Herr Professor Dr. Gerhard Lehner vom Wirtschaftsforschungsinstitut. Ich erteile es ihm.

10.58

Professor Dkfm. Dr. Gerhard Lehner (Institut für Wirtschaftsforschung): Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich möchte meine kurze Stellungnahme in drei Aspekte gliedern. Ich werde zunächst einige Bemerkungen zu den Abschätzungen der Folgeausgaben oder Folgekosten von Gesetzen und Verordnungen machen, wie sie im § 14 des Haushaltsgesetzes vorgesehen sind, und auch auf die Rolle des Haushaltsausschusses in diesem Zusammenhang eingehen. Ich werde zweitens auf den Konsultationsmechanismus eingehen,

Professor Dkfm. Dr. Gerhard Lehner

weil ich glaube, daß das Zusammenwirken zwischen Bund, Ländern und Gemeinden immer wichtiger wird und die Kooperation gerade im Hinblick auch auf die Maastricht-Kriterien sehr stark an Bedeutung gewinnen wird, und möchte drittens dann einige Bemerkungen zum Kostenrechnungsgesetz machen.

Ich glaube, daß die geltenden Regelungen über die Abschätzung von Ausgaben, wie sie im § 14 des Bundeshaushaltsgesetzes vorgesehen sind, bisher sehr unbefriedigend gewesen sind. Es gibt eine empirische Studie, die zeigt, daß mehr als die Hälfte aller Gesetze mit dem Vermerk versehen sind „Kosten: keine“ oder „Kosten: nicht abschätzbar“ oder ähnliches. Wenn das so wäre, dann hätten wir wahrscheinlich nicht jene Budgetsituation, die wir haben. Das heißt, es kann etwas nicht stimmen.

Ich glaube, das Problem liegt einfach darin, daß diese Feststellungen ohne Diskussion zur Kenntnis genommen werden, daß nicht nachgefragt wird, weshalb mit diesem Gesetz keine Kosten verbunden sind oder weshalb die Kosten nicht abschätzbar sind. Ich glaube, es wäre notwendig, daß gerade auch bei diesen Feststellungen „Kosten: keine“ das jeweilige Ressort angibt oder es auch bei Initiativanträgen nachvollziehbar ist, warum keine Kosten entstehen. Es müßte eine sehr ausführliche Begründung gegeben werden. Ich glaube, das wäre ein ganz wichtiger Punkt.

Es wäre auch wichtig, daß in den Richtlinien, die zum § 14 vom Finanzministerium noch zu ergehen haben, auf diese Fragen näher eingegangen wird. Es ist in der Novelle 1993 im Abs. 5 eine entsprechende Richtlinie festgesetzt worden, die aber noch nicht erschienen ist.

Ich glaube, man wird neben der Diskussion über die Frage „Kosten: keine“ oder ähnliches auch die Frage stellen müssen, ob es nicht auch irgendwelche Konsequenzen aus solch einer Feststellung gibt. Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen hat sich in seiner Budgetstudie vom vergangenen September auch mit dieser Frage auseinandergesetzt, und er hat darin festgestellt, daß dann, wenn solch eine Festlegung „Kosten: keine“ getroffen wird, über eine gewisse Zeit, über mehrere Budgets hinweg auch keine Ressourcen für dieses Gesetz zur Verfügung gestellt werden sollen, weil es eben geheißen hat „Kosten: keine“. Ich glaube, das wären sehr wichtige Punkte, die man zu beachten hätte.

Wichtig scheint mir auch die Frage der Nachkalkulation zu sein. Es ist in dem Entwurf für den Haushaltsausschuß vorgesehen, daß er auch Nachkalkulationen machen kann. Ich halte das aus zwei Gründen für sehr wichtig. Zum einen könnte dies zu einer Verbesserung dieser Ex-ante-Kalkulationen führen, denn wenn die Ressorts damit rechnen müssen, daß sie mit Nachkalkulationen konfrontiert werden, wird sich wahrscheinlich die Qualität erheblich bessern, und die Angaben „Kosten: keine“ oder „fast keine“, oder wie auch immer die Formulierungen heißen, würden vielleicht doch etwas zurückgedrängt werden.

Das Zweite aber, was vielleicht noch wichtiger ist, wäre: Man kann natürlich aus solchen Nachkalkulationen ersehen, welche Gründe es dafür gibt – das ist der entscheidende Punkt jeder Budgetpolitik –, weshalb ein Gesetz mehr Ausgaben verursacht hat, als man ursprünglich veranschlagt hat. Man müßte natürlich sehr klar zwischen dem Mengengerüst und den Kosten je Einheit unterscheiden. Ich glaube, man könnte sicherlich auch pädagogisch sehr viel dazu beitragen.

Ich meine, daß es die budgetäre Situation erfordert, die Effizienz in der öffentlichen Leistungserstellung zu verbessern, denn es geht im Grunde nicht nur darum, im Jahre 1997 die Neuverschuldung auf 3 Prozent zu reduzieren; das ist mit den Voranschlägen wahrscheinlich schon sichergestellt. Aber mindestens so wichtig ist es, diese Quote mittelfristig zu stabilisieren, und das Stabilisieren der Quote ist wahrscheinlich schwieriger als das Erreichen. Und daher wird man gut daran tun, hier mehr Rationalität, mehr Effizienz in die Abschätzung der Folgeausgaben zu legen.

Natürlich wird die Frage gestellt oder kann man die Frage stellen, ob solche Kostendiskussionen, solche Diskussionen über Folgeausgaben in den zuständigen Fachausschüssen geführt werden sollen oder in einem Haushaltsausschuß, gewissermaßen im Budgetausschuß –

Professor Dkfm. Dr. Gerhard Lehner

es muß ja kein eigener Ausschuß sein. Ich glaube, daß ein Haushaltsausschuß einfach den Vorteil hat, daß er das Budget als Ganzes viel stärker im Auge hat. Wir haben gehört, daß in der Bundesrepublik dieser Haushaltsausschuß eine sehr starke Position hat. Das gibt es auch in Amerika im Kongreß und in anderen Ländern. Ich glaube, daß die meisten Länder heute einem solchen Haushaltsausschuß große Bedeutung beimessen.

Natürlich – das muß man auch sehen – wird es insbesondere bei der Nachkalkulation gewisser Einschränkungen bedürfen. Man wird nicht alle Gesetze einer Nachkalkulation unterziehen können, man muß auch hier das Prinzip der Kosten-Nutzen-Analyse bedenken. Man wird wahrscheinlich nur solche Gesetze einer Nachkalkulation unterziehen, bei denen die Abweichungen einen bestimmten Prozentsatz übersteigen, aber das kann man ohne weiteres regeln.

Zum zweiten Aspekt, dem Konsultationsmechanismus. Ich glaube – ich sagte es schon –, daß die Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften eine immer größere Bedeutung hat, ebenso wie vor allen Dingen auch in konsequenter Weise der verstärkte Informationsaustausch. Wir müssen dazu kommen, daß der Informationsaustausch über die Budgeterstellung zwischen den Gebietskörperschaften, über die einzelnen Ausgabenprogramme enger wird. Ich glaube, es ist notwendig, daß man die Länder und Gemeinden zeitgerecht darüber informiert, mit welchen Ausgaben ein Gesetz behaftet ist, besonders dann, wenn es Länder und Gemeinden mitfinanzieren müssen. § 14 des Haushaltsgesetzes sieht das vor, aber es ist bisher von dieser an sich so wichtigen Bestimmung zu wenig Gebrauch gemacht worden.

Denn eines muß man auch sehr klar sagen: Die Länder und Gemeinden haben mit ihrer Zustimmung, daß sie ihre Neuverschuldung auf 0,3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes begrenzen, einen wesentlichen Beitrag geleistet, sodaß die 3 Prozent überhaupt erreicht werden können. Es ist ein sehr ambitioniertes Ziel; das muß man auch sagen. Es setzt aber voraus, daß es in allen Gebietskörperschaften eine straffe Budgetpolitik gibt, auch bei den Ländern und Gemeinden. Wenn die Länder und Gemeinden zu einer solch strengen Budgetpolitik verhalten sind, dann, glaube ich, muß man ihnen auch die entsprechenden Informationen geben. Das wäre ein fairer Zug, den man machen sollte.

Natürlich erschwert diese Kooperation auch die Kostenrechnungen, denn es müßte im Grunde so sein, daß nicht nur der Bund, sondern auch die Länder und Gemeinden solche Kostenrechnungen einführen. Das ist beim Bund schon schwierig und daher natürlich um vieles mehr bei den Ländern und Gemeinden. Ich glaube, man wird zu einem Vorgehen kommen müssen – das gilt generell –, das pragmatisch ist, wobei aber doch die Qualität nicht darunter leiden soll.

Nun zum dritten Punkt, dem Kostenrechnungsgesetz. An sich ist im § 82 des Bundeshaushaltsgesetzes und insbesondere dann in den §§ 97ff. der Bundeshaushaltsverordnung bereits sehr viel von dem vorweggenommen, was im Kostenrechnungsgesetz stehen sollte. Eigentlich müßte man meiner Meinung nach § 82 nur in eine Muß-Bestimmung umwandeln, und man hätte bereits dieses Kostenrechnungsgesetz im Zusammenhang mit der Bundeshaushaltsverordnung. Ich glaube, es ist hier besonders wichtig, daß man gerade bei der Kostenrechnung nicht zu sophisticated vorgeht, daß man pragmatisch vorgeht, daß man nicht Kostenrechnungen einführt, bei denen die Kosten-Nutzen-Analyse negativ ausgeht. Das heißt, daß man – ich stimme Professor Gantner zu – wahrscheinlich einen längeren Zeithorizont ins Auge fassen müßte. Der Zeithorizont ist sehr kurz, und wenn er eingehalten werden sollte, wäre die Gefahr, daß wieder lückenhafte Lösungen gefunden werden, sehr groß. Ich glaube, man sollte das mit Bedacht gut durchargumentieren, denn wir haben auch für das Bundeshaushaltsgesetz acht Jahre gebraucht, bis es Gesetz geworden ist. Es muß ja nicht acht Jahre dauern, aber es sollte mit einem etwas längerem Zeithorizont gerechnet werden. Die Frage ist auch in diesem Zusammenhang, ob man nicht internationale Berater oder zumindest Berater von außen für die Kostenrechnungen heranziehen sollte. Es gibt in allen Ländern gute Erfahrungen. Die einzelnen Ressorts sind sehr unterschiedlich. Ich glaube, dieser Mühe sollte man sich unterziehen, weil es einfach angesichts der großen Budgetprobleme notwendig ist, daß man diese Folgekostenabschätzungen wirklich solide macht. – Danke schön. (*Beifall.*)

11.11

Vorsitzender Präsident Dr. Heinz Fischer

Vorsitzender Präsident Dr. Heinz Fischer: Ich danke Herrn Dr. Lehner vom Institut für Wirtschaftsforschung und bitte Herrn Univ.-Prof. Dr. Dieter Mandl vom Institut für Wirtschaftspädagogik zum Rednerpult. – Bitte, Herr Professor.

11.11

Univ.-Prof. Mag. Dr. Dieter Mandl (Institut für Wirtschaftspädagogik): Sehr geehrter Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich meine nicht, daß das heutige Thema und die Frage der Kostenrechnung und deren Einrichtung, ja oder nein, insgesamt eine Frage der budgetären Situation ist, sondern ich meine, daß die Kostenrechnung im Bereiche des Bundes unabhängig von dessen budgetärer Situation eingerichtet, verwendet und genutzt werden sollte.

Aber es geht dem Bund anscheinend so, wie es im privatwirtschaftlichen Bereich den sogenannten Unternehmern geht. Es sitzen hier viele, die diese Situation kennen und wissen, was sie auslöst, nämlich in Zeiten, in denen es privatwirtschaftlich geführten Unternehmen schlechtgeht, beginnt der Schrei nach der Kostenrechnung. Man ist der Meinung, daß die Kostenrechnung für sich zur Gesundheit des Unternehmens beitragen würde, und entdeckt dann, daß die Kostenrechnung an der Organisation nichts verändert, an den Produkten oder Leistungen nichts verändert, am Markt, an den Preisen nichts verändert, am Image nichts verändert, am Bekanntheitsgrad nichts verändert. All diese Vokabel werden nun auch auf den Bund übertragbar.

Das, was die Kostenrechnung zu diesem Zeitpunkt an Informationen der Unternehmenseite gibt, ist, wie hoch die Kosten bestimmter Leistungen sind. Sie stellt bestimmte Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung, sie ermöglicht bestimmte Vergleiche und ähnliches. Ich glaube, daß man im Zusammenhang mit der Frage der Einführung, der Einrichtung der Kostenrechnung im Bereich des Bundes das so nüchtern sehen sollte.

Ich halte das Thema für ausgesprochen wichtig und hoffe, daß es zu einem erfolgreichen Abschluß und Ergebnis dieser Diskussionen in Form eines adäquaten, praktikablen Gesetzes kommt.

Abgesehen von der Argumentation meines Vorredners, der schon darauf hingewiesen hat, daß es zutreffende gesetzliche Bestimmungen gibt, aus denen sich die Notwendigkeit der Einrichtung und Anwendung einer Kostenrechnung klar feststellen und natürlich auch in weiteren Details ableiten läßt, ist das Erfordernis der Kostenrechnung schon allein vom Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ableitbar. Jeder müßte sich konkret die Frage stellen, wie dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit insbesondere Rechnung getragen werden kann ohne Vorliegen, ohne Vorhandensein einer Kostenrechnung.

Aufgrund des Fehlens einer Kostenrechnung für die Bundesverwaltung, wie es sich derzeit darstellt, sind die Kosten staatlicher Aufgabenerfüllung jetzt nicht feststellbar. Es fehlt ganz klar die Grundlage für eine Kostenevaluierung, insbesondere für eine betriebswirtschaftliche Wirtschaftlichkeitsbetrachtung. Die Evaluierung von Kosten setzt nämlich voraus, daß Kosten in diesem Zusammenhang ermittelt werden, nämlich im Hinblick auf die Evaluierungsziele.

Das auf Einnahmen und Ausgaben beruhende und finanzwirtschaftlichen Zielen dienende System der Kameralistik läßt betriebswirtschaftliche Interpretationen von vornherein überhaupt nicht zu. Sie ist eine notwendige Einrichtung, ohne die Dinge nicht möglich sind. Daneben sollte es eben eine Kostenrechnung geben. Man muß von der bloßen, rein finanzwirtschaftlichen Geldbetrachtung zu einer Erweiterung und zu einem erweiterten Ansatz kommen, nämlich zu einer ergänzenden betriebswirtschaftlichen Betrachtung, die nur auf der Grundlage einer Kostenrechnung möglich ist.

Das Ziel der Evaluierung der Kosten staatlicher Aufgabenerfüllung im Bereich der Rechtsetzung und der Vollziehung des Bundes im Hinblick auf Kostentransparenz und Kostenwahrheit erfordert die Einrichtung einer ziel- beziehungsweise zweckentsprechenden Kostenrechnung. Die heutige Erörterung dieses Themas bezüglich Einführung der Kostenrechnung macht bereits deutlich, daß man erkannt hat, in welche Richtung die Überlegungen und letztlich gesetzlichen Vorkehrungen gehen sollten.

Univ.-Prof. Mag. Dr. Dieter Mandl

Ich möchte bewußtmachen, daß ja hier in diesem Kreise, in diesem Raume viele sitzen, die bereits Schlagwörter im Rahmen ihrer Tätigkeiten gebraucht haben, wie Lean-Management im öffentlichen Bereich, schlanke Verwaltung, schlanke Strukturen, Controlling und ähnliche aus dem betriebswirtschaftlichen Bereich stammende Vokabel, die durchaus auch im öffentlichen Bereich anwendbar sind, die durchaus auch dort ihre Gültigkeit haben und zum Durchbruch kommen sollten.

Art und Aufbau und Ablauf, das heißt die Organisation der Kostenrechnung und deren Häufigkeit, hängen von den Rechnungszielen beziehungsweise von den Funktionen der Kostenrechnung ab, und in diesem Zusammenhang sind jetzt besondere Bemerkungen zu dem Entwurf eines Bundesgesetzes über eine solche Kostenrechnung notwendig.

Der Entwurf eines solchen Bundesgesetzes sieht im § 2 auf Seite 2 des Entwurfpapieres einen Zielkatalog vor. Anliegen sollte es sein, zu prüfen, ob dieser Zielkatalog in dieser Form ausreichend ist, ob dieser Zielkatalog in jener Form präzise ist, daß er operabel verstanden werden kann.

Das, was ich aus diesem Zielkatalog herauszulesen versucht habe, sind verschiedene Zielsetzungen, die von großer Wichtigkeit und Bedeutung sind. Ich möchte in diesem Zusammenhang aufgrund dieser Zusammenfassung eigentlich jetzt schon den einzelnen vor Augen führen, worum es hier geht.

Der Zielkatalog wäre eigentlich so zu interpretieren, daß es dem Gesetzentwurf ein Anliegen ist, die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und der Leistungsprozesse durchzuführen, und zwar in Form innerbetrieblicher Kontrolle der Wirtschaftlichkeit.

Auf den Leistungserstellungsprozeß, auf Leistungen und auf die Notwendigkeit der leistungsbezogenen Betrachtung haben Vorredner bereits hingewiesen, ebenso auf einzelne Leistungen innerhalb des jeweiligen organisatorischen Verantwortungsbereiches – eine Kernzielsetzung, die Kostenrechnungen auszeichnet, eine Kernzielsetzung, die wir natürlich auch im privatwirtschaftlichen Unternehmensbereich finden.

Zweite wichtige Erkenntnis: Aus dem Zielkatalog ist herauslesbar, interpretierbar, daß es offenbar um den Zweck, um das Ziel geht, über- beziehungsweise zwischenbetriebliche Kontrolle der Wirtschaftlichkeit sicherzustellen, und zwar durch Kostenvergleiche zwischen verschiedenen, miteinander vergleichbaren Verantwortungsbereichen, bezogen auf den Leistungserstellungsprozeß und einzelne Leistungen. Auch dazu ein modisches Vokabel, das ich auch schon aus dem Mund politisch Tätiger gehört habe: Bench-marking, in diesem Zusammenhang oft lieber gebraucht, als zu sagen, der Fremdvergleich oder überbetriebliche Vergleich.

Dann ein weiterer wichtiger Zielpunkt, der aus diesem Zielkatalog interpretierend entnehmbar ist: Es geht hier offenbar auch um die Bereitstellung von Informationen für Entscheidungen im Rahmen des innerbetrieblichen Aufgaben-, Entscheidungs- und Verantwortungsbereiches und um die Gewinnung von Informationen für Entscheidungen übergeordneter Entscheidungsträger. So lese ich den Zielkatalog, und so sehe ich ihn.

Ein dritter wichtiger Zielpunkt, der für mich diesem Zielkatalog entnehmbar ist: daß es um die Sicherstellung einer verursachungsgerechten, entscheidungsorientierten Verrechnung von Leistungen geht zwischen miteinander verbundenen Stellen, Verantwortungsbereichen, Leistungsbereichen.

Dann habe ich versucht, zu interpretieren, und habe mir erlaubt, dieses Ziel zu formulieren, obwohl es für mich nicht so klar aus diesem Entwurf ableitbar ist, daß es wohl auch ein Ziel sein wird, Grundlagen zur Beurteilung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen staatlichen Handelns zu schaffen. So klar erkennbar ist dieser Zielsatz aus dem Entwurf nicht.

Das, was wieder klar hervorkommt aus dem Entwurf, ist, daß es bei der Kostenrechnung um das Ziel Förderung des Kostenbewußtseins geht. Ich meine, wenn hier das Wort „Kostenbewußtsein“ gebraucht wird, daß man mit gedacht hat, daß es hier wohl um die Schaffung von

Univ.-Prof. Mag. Dr. Dieter Mandl

Leistungsanreizen für die Verantwortungsträger geht. Und auch das Schaffen von Leistungsanreizen im öffentlichen Bereich ist, wie Sie wissen, bereits bei uns und in den Nachbarländern ein wichtiges Thema geworden.

Was ich auch noch dem Gesetzentwurf entnehme, ist, daß es ein wichtiges Ziel der zu schaffenden Kostenrechnung ist, alle Voraussetzungen zu schaffen und zu entsprechenden Informationen zur Rechtfertigung der durch die staatliche Aufgabenerfüllung verursachten Kosten zu kommen. Das ist auch eine mir eher angenehm erscheinende Interpretation, und ich meinte in dieser Richtung den Gesetzentwurf verstehen zu können und verstehen zu sollen.

Das, was ich grundsätzlich an diesem Gesetzentwurf als Stärke empfinde, ist der § 3, in dem darauf verwiesen wird, daß der Bundesminister für Finanzen nach Anhörung des Präsidenten des Rechnungshofes mit Verordnung einheitliche Grundsätze für die Kostenrechnung des Bundes festzulegen hat und daß die Verordnung insbesondere auf folgende Punkte einzugehen hat, und diese sind im § 3 angegeben, mit den einzelnen Details zur Kostenrechnung. Die für mich aber wesentlichen Punkte sind, daß auf dem Verordnungswege die Periodisierung der Kostenrechnung zu präzisieren, zu klären ist, das heißt, in welchen zeitlichen Abständen sie durchgeführt wird, dann der zeitliche Ablauf ihrer Durchführung, weiters – ein ganz ein wichtiger Kernpunkt – die Grundsätze für die Gestaltung der Kostennachweise. Damit ist wohl gemeint, daß es um die aufbereiteten Kosteninformationen und um ihre Darstellungsformen geht, um den Empfänger dieser Informationen tatsächlich gezielt zu informieren und mit Wissen auszustatten.

Und dann ist noch Punkt 6 als ein für mich sehr wesentlicher Punkt, nämlich: einschließlich Erläuterungs- und Auswertungsberichten. Darum sehe ich hier nicht unbedingt das Problem, das mein Vorredner angesprochen hat. Ich meine, daß der Punkt 6 Klärung bringt.

Ich halte den Punkt 7: Grundsätze für die Organisation der Kontrolle, für sehr wichtig und meine, daß sich damit ein wesentlicher Punkt wohl klären wird beim Verordnungsentwurf, und zwar der, wo es im Gesetzentwurf heißt, daß die Ergebnisse, die Berichte und so weiter an eine zentrale Stelle weiterzureichen sind.

Da nur abschließend ein Gedankengang: Es gibt in einem wesentlichen Bereich Österreichs, in dem wir derzeit auch viel zu lösen haben und über den sehr viel gesprochen wird, das ist der Gesundheitsbereich, die Krankenanstaltenkostenrechnungsverordnung, und es gibt die Verpflichtung der Spitäler zur Anwendung dieser Kostenrechnungsverordnung. Die Kostenrechnungsverordnung ist mit ihren Inhalten perfekt gelungen. All das, was ihr je unterstellt wurde, hat immer bewiesen, daß sich die, die diese Kritik vorgetragen haben, nicht mit ihr beschäftigen haben.

Die wahre Schwäche der Kostenrechnung in den Krankenanstalten ist, daß es jene zentrale Stelle, die hier offenbar vorgesehen ist, nie gegeben hat und daß die zentrale Stelle, die Sammelstelle war, im wesentlichen der KRAZAF, nicht mit jenen Rechten und Befugnissen ausgestattet war, um auf der Basis der Erkenntnisse aus diesen Informationen nun tatsächlich Schlußfolgerungen zu ziehen, eingreifen zu können, Maßnahmen setzen zu können. Das hat aber nichts mit der Kostenrechnung und ihren Elementen in der Krankenanstaltenkostenrechnungsverordnung zu tun, sondern das sind organisatorische Mängel gewesen im Sinne eines funktionierenden – und hier in diesem Fall nicht funktionierenden – Controllings.

Das sind die Dinge gewesen, die ich hier einbringen wollte. Ich sage herzlichen Dank und hoffe auf eine rege Diskussion danach. *(Beifall.)*

11.25

Vorsitzender Präsident Dr. Heinz Fischer: Danke, Herr Universitätsprofessor.

Ich bitte Herrn Univ.-Prof. Dr. Schauer von der Universität Linz um sein Statement.

11.25

Univ.-Prof. Dkfm. Dr. Reinbert Schauer (Johannes Kepler Universität Linz): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich bin in der glücklichen Lage, die Ausführungen meiner Vorredner

Univ.-Prof. Dkfm. Dr. Reinbert Schauer

vollinhaltlich unterstützen zu können. Daher darf ich mich auf einige ergänzende Bemerkungen beschränken.

Bemerkung Nummer 1: Es ist international ein Trend erkennbar, daß die Verwaltungen und das staatliche System angehalten werden, von ihrer bisherigen bürokratisch-ressourcenorientierten Steuerung abzukommen und sich stärker einer leistungsorientierten, einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung zuzuwenden. Und diesem Trend, der nicht von der Wissenschaft her ausgelöst wurde, sondern aus der Verwaltungspraxis initiiert wurde, darf sich auch Österreich nicht entziehen.

Daher darf ich einen Vorschlag unterbreiten, wenn wir hier die Frage zu klären haben, ob etwa das Bundeshaushaltsgesetz oder die Bundeshaushaltsverordnung zu modifizieren sei oder ob ein Kostenrechnungsgesetz neu zu erlassen wäre, daß mit einer Evaluationsphase begonnen wird. Warum ist die Bestimmung des § 82 Bundeshaushaltsgesetz beziehungsweise § 97 Bundeshaushaltsverordnung nicht in die Praxis umgesetzt worden? Denn dort heißt es ja: Die Amtsorte können in ihrem Bereich eine Betriebsabrechnung oder Kostenrechnung vorschreiben. Und es gibt dann am Ende des dritten Satzes von § 97 Abs. 1 Bundeshaushaltsverordnung sogar eine Verpflichtung, nämlich diese Betriebsabrechnung insbesondere dann einführen zu müssen, wenn – und jetzt überspringe ich einige Satzteile – „eine genaue Kenntnis der Kosten der Leistungserstellung beziehungsweise Leistungserbringung sowie ihrer Wirtschaftlichkeit erforderlich ist“.

Das heißt, die Grundüberlegung: Mit welchen Folgekosten sind Gesetzesvorhaben beim Bund, aber in der Folge auch bei Ländern und Gemeinden verbunden?, diese Grundüberlegung ist, wenn Sie so wollen, auf Basis geltenden Rechts bereits gegeben. Warum haben also die haushaltsleitenden Organe davon keinen Gebrauch gemacht? Warum sind die Arbeiten der Abteilung Verwaltungsreform, die letztendlich zu dem Arbeitsbehelf geführt haben: „Was kostet ein Gesetz?“, nur Papier geblieben? Warum werden sie nicht angewendet? Warum wird nicht eingefordert, daß bei den Gesetzentwürfen dieser erwähnte Passus Kostenneutralität oder bestimmte Kosten im Vorhinein überprüft werden durch entsprechende nachvollziehbare Planungsrechnungen? Warum wird nicht im Nachhinein überprüft? Wo sind da die Aufträge an die Innenrevisionsabteilungen der Ministerien? Wo sind da allenfalls auch entsprechend vergleichende Überprüfungen des Rechnungshofes? Der Rechnungshof geht noch am ehesten darauf ein, indem er entsprechende Vergleiche auch zwischen den Ministerien und ihren Aufgabenbereichen durchführt.

Wir brauchen aus dieser Sicht weniger eine Kostenrechnung, sondern was wir brauchen, ist eine Verstärkung des Leistungsbewußtseins. Und Leistungsbewußtsein heißt, daß wir uns stärker aufgabenorientiert zu verhalten haben. Und das setzt zunächst einmal voraus, daß eine – darf ich es überscharf formulieren? – neue Art der politischen Führung eingefordert werden muß. Sie bedingt dann in der weiteren Folge eine neue Art der Verwaltungsführung, die dem Leistungsgedanken und in der weiteren Folge auch dem Kostengedanken stärker Rechnung trägt.

Es ist daher zu begrüßen, wenn hier, auf welchem Wege auch immer, vorgeschlagen wird, die Verwaltungen zur Erstellung von Leistungskatalogen anzuhalten, damit zur Produktorientierung, damit zur Beziehung zu den vorgegebenen Aufgaben. Ich darf das Beispiel der oberösterreichischen Landesverwaltung hier erwähnen, wo das Projekt Aufgabenreform in zweieinhalb Jahren abgewickelt wurde und ein Leistungskatalog entstand, der zehn Ordner, also etwa 5 000 Seiten, umfaßt. Und auf dieser Basis versucht man in der weiteren Folge – das bedeutet ein neues Projekt mit entsprechender Dauer –, eine Art Aufgabenkritik und letztendlich auch eine Verbesserung des Verwaltungshandelns herbeizuführen.

In den hier vorliegenden Unterlagen wird immer wieder der Ausgabenbegriff mit dem Kostenbegriff vermischt. Auf der einen Seite wird herausgearbeitet, daß es darum geht, die finanziellen Auswirkungen von Gesetzesvorhaben in den Griff zu bekommen, und auf der anderen Seite wird die vorhin erwähnte Kostentransparenz deutlich gemacht. Ich darf hier ein Beispiel bringen, worin der Unterschied liegt.

Univ.-Prof. Dkfm. Dr. Reinbert Schauer

Nehmen wir an, daß wir die Ausgaben der heutigen parlamentarischen Enquete quantifizieren wollen. Ich habe keine Ahnung, welche Ausgabenströme wirklich entstehen, aber ich gehe einmal von den Dienstreiseabrechnungen aus und sage salopp, das sind 50 000 S. Wenn wir also die Kosten der heutigen parlamentarischen Enquete berücksichtigen, dann müssen wir unsere Arbeitsstunden monetär erfassen, also multiplizieren Sie die Personalkosten Ihres Arbeitstages, meine Damen und Herren, dann kommen Sie auf eine halbe Million Schilling.

Wenn bei der Planung von Gesetzesvorhaben allein die Ausgabenseite berücksichtigt wird, dann wird implizit angenommen, daß in den Verwaltungen genügend Kapazitäten bestehen, zusätzliche neue Aufgaben wahrzunehmen, daß sie also unterausgelastet sind. Wenn wir ihnen neue Projekte vorgeben, dann bedeutet das, daß andere Aufgaben zurückstehen müssen, denn wir wissen alle, daß eine Planstellenerweiterung nicht drinnen ist. Das heißt, aus dieser Sicht darf ich empfehlen, nicht nur die Folgelastenproblematik von der finanziellen Seite her zu betrachten – damit wird die Liquidität unserer Gebietskörperschaften sichergestellt –, sondern parallel und mit genau gleicher Wichtigkeit auch die Kosten- und Leistungswirkung aus den betroffenen Gesetzesvorhaben in den Griff zu bekommen.

Dabei haben wir ein Problem. Die Vorausschau, was der Gesetzesvollzug an finanziellen Auswirkungen wie auch an wirtschaftlichen Auswirkungen mit sich bringt, setzt voraus, daß wir darin geübt sind, die kommenden Arbeitsabläufe gedanklich zu durchdringen und aus dieser Sicht heraus Verfahrensabläufe und Aktivitäten mit einem entsprechenden Mengengerüst, Personaleinsatzstunden, Anlageneinsatzstunden, Geräteeinsatzstunden et cetera, zu antizipieren. Darin sind wir ungeübt. Das bedeutet daher, daß wir eigentlich nur einen Lernprozeß initiieren können, nämlich indem wir schwerpunktmäßig Aufgabenbereiche herausgreifen, wo man versucht, diesen Prozeß des Antizipierens künftiger Verfahrensabläufe, die von Gesetzesvorhaben abgeleitet werden müssen, in den Griff zu bekommen und daraus jene Erfahrung und auch jene Fertigkeit zu entwickeln, die letztendlich nach einem mehrjährigen Prozeß des Erlernens und Erfahrung Sammelns dazu führt, daß wir besser als bisher die Folgewirkungen von Gesetzesvorhaben erkennen können. – Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit. (*Beifall.* – *Präsident Dr. Neisser übernimmt den Vorsitz.*)

11.32

Vorsitzender Präsident Dr. Heinrich Neisser: Ich danke Ihnen, Herr Univ.-Prof. Dr. Schauer, für Ihre Ausführungen.

Als nächsten bitte ich Herrn Minister Klima um seinen Beitrag.

11.33

Bundesminister für Finanzen Mag. Viktor Klima: Herr Präsident! Hohes Haus! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich möchte mich einleitend einmal recht herzlich bedanken, daß Sie an dieser Enquete zu diesem **gemeinsamen** Thema teilnehmen, und ich betone „gemeinsam“, weil es eine gemeinsame Verantwortung widerspiegelt, weil es auf der einen Seite die Gemeinsamkeit zwischen Bundesregierung und Parlament, auf der anderen Seite aber auch die Gemeinsamkeit der einzelnen Fachausschüsse, der Bemühungen der einzelnen Regierungsmitglieder um die Entwicklung des Bundeshaushaltes, parallel zu den Politikfeldern, die heute schon angesprochen wurden, signalisiert.

Ich spreche ganz bewußt diese Gemeinsamkeit aus. Ich möchte, meine sehr geehrten Damen und Herren, die Kostenrechnung, den Haushaltsausschuß oder Budgetausschuß, oder wie immer man ihn nennen mag, nicht als Gegeninstrument zwischen Bundesregierung und Parlament sehen, sondern ich möchte sie als gemeinsames Instrument sehen, um uns bewußtzumachen, in welche Richtung wir die Kostenentwicklung durch die einzelnen politischen Entscheidungen, politischen Beschlüsse beeinflussen. Aber – und das scheint mir ganz besonders wichtig zu sein; auch im Sinne der Beiträge der Vorredner –: Es darf und kann nicht das Ziel sein, den Finanzminister als Gegenpol zu allen anderen Regierungskollegen zu sehen, es darf und kann nicht das Ziel sein, den Haushaltsausschuß als Gegenpol zu allen anderen Fachausschüssen zu sehen.

Bundesminister für Finanzen Mag. Viktor Klima

Glauben Sie mir, meine sehr geehrten Damen und Herren: Ich war lange genug Finanz- und Controlling-Vorstand in einem der größten Unternehmen Österreichs, um zu wissen: Gegen-einander funktioniert es nicht! Die Fachbereiche sind immer klüger und gefinkelter darin, die Dinge in ihrem Sinne darzustellen, wenn die Kooperation nicht funktioniert, nicht den gemeinsamen Zweck erfüllt. Das heißt, mein großer Appell an Sie, meine sehr geehrten Damen und Herren, geht dahin, daß Sie mit mir übereinstimmen, daß wir hier kein Inquisitionsorgan einrichten, sondern ein Organ, an dem wir gemeinsam lernen.

In diesem Sinne auch zum letzten Beitrag von Professor Schauer, warum wir das insgesamt tun: Wir müssen es tun, weil wir auch eine neue Qualität der Finanz- und Budgetpolitik brauchen, und zwar eine neue Qualität, die davon ausgeht, daß wir alle öffentlichen Haushalte und die Betroffenheit aller öffentlichen Haushalte – also auf Bundesebene genauso wie auf Länderebene, genauso wie auf Gemeindeebene – zu betrachten haben. Daher wird es auch wichtig sein, rasch einen Konsultationsmechanismus, aber auch einen Sanktionsmechanismus mit zu denken.

Die Frage, die von einem meiner Vorredner angesprochen wurde, welche Sanktionen es gibt, wenn hier nicht die entsprechende gemeinsame Vorgangsweise gewahrt wird, ist eine wichtige Frage. Diese Sanktionen können in der Politik üblicherweise – und das ist der große Unterschied zum Management – nicht unmittelbar erfolgen, aber mittelfristig, langfristig zum Beispiel in der Frage der Stabilität der Währung, des Zinsniveaus, der Kreditwürdigkeit unseres Landes auf der einen Seite, auf der anderen Seite, wenn wir die anderen politischen Aktionsfelder sehen, eben in der mangelnden politischen Weiterentwicklung unseres Landes, im Bereich des Umweltschutzes, im Bereich der Sozialpolitik, der Familienpolitik und all diese Dinge mehr.

Das heißt für mich ganz konkret, daß wir die Frage des Konsultationsmechanismus und Sanktionsmechanismus zumindest betreffend den rudimentären Teil der monetären Sanktionen sehr rasch absprechen und diskutieren müssen. Das heißt weiter konkret, daß wir mit den Ländern und den Gemeinden Vereinbarungen darüber zu finden haben, was passiert, wenn ein Entscheidungsträger Entscheidungen trifft, die maßgeblich die Kostenposition der anderen Entscheidungsebenen, ohne daß die sozusagen etwas dafür können, beeinträchtigen, das heißt, im Regelfall ja nicht verbessern, sondern verschlechtern.

Das zweite – auch da ist aus meiner Sicht eine neue Qualität angebracht – ist die Frage der Mehrjährigkeit unserer Planungen, die wir diesmal durch ein – wie ich hoffe – sehr solides Budgetprogramm auch entsprechend umsetzen wollen. Wir haben im vergangenen Ministerrat mit der Frage der Art der Budgetprogrammerstellung schon begonnen. Wir wollen es diesmal nicht bei einer der üblichen Budgetprognosen bis zum Jahr 2000 belassen, sondern wir wollen auch ganz konkret Reformmaßnahmen – wenn Sie so wollen, eine Art Maßnahmencontrolling – mit entwickeln und die Auswirkungen dieser Reformmaßnahmen auf die finanzielle Situation mit berücksichtigen.

Wir sind uns das einerseits schuldig, haben aber auch im Rahmen unserer Partnerschaft in Europa, im Rahmen der Europäischen Union, gewisse Verpflichtungen übernommen, und zwar Verpflichtungen zu einem mehrjährigen Konsolidierungsprogramm, Konvergenzprogramm, das wir vorzulegen haben, und natürlich auch im Rahmen einer zukünftigen Währungspartnerschaft. Erlauben Sie mir hier den Einschub, daß ein kleines, exportabhängiges Land wie Österreich, das seit Jahrzehnten am Hartwährungspartner DM angebunden ist, an einer gemeinsamen starken europäischen Währung, die die Chance hat, im weltweiten Wettbewerb auch in der Triade Yen, Dollar, Euro tatsächlich eine starke Position zu haben, sehr interessiert sein muß. Das heißt, Österreich wird alles daransetzen, um rasch eine solche Währungsunion zu erreichen. Das heißt aber für uns, daß wir dann auch eine internationale Verpflichtung in Richtung gemeinsamer volkswirtschaftlicher Haushaltsdisziplin übernehmen, also nicht nur die nationale, sondern auch die internationale.

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Damit komme ich zu einem wichtigen Thema: Wozu Kostenrechnung? – Als ein alter Finanzler und Controller kann ich nur sagen, wir Controller

Bundesminister für Finanzen Mag. Viktor Klima

haben schon manchmal die Tendenz, l'art pour l'art daraus zu entwickeln. Aber das kann und das soll es nicht sein.

Wir erwarten uns davon sicherlich eine Art Lerneffekt, einfach das Sich-Bewußtmachen, was die einzelne Transaktion, der einzelne Vorgang, die einzelne Leistungserbringung in einem Ressort ermöglicht, und das erlaubt damit natürlich auch das schon zitierte Benchmarking, aber es sollte auch Entscheidungen erleichtern. Dabei werfe ich hier natürlich ganz offen die Frage auf: Wie ist das mit der Nutzenermittlung, meine sehr geehrten Damen und Herren? – Es gibt einfach einen quantifizierbaren Nutzen, aber gerade im politischen Feld ist die Frage des qualitativen Nutzens, der äußerst schwierig zu quantifizieren ist, von großer, ja wahrscheinlich überwiegender Bedeutung. Daher wird man um die Frage nicht herumkommen, sich jetzt einmal in einem ersten Schritt mit der Frage der Kosten, und noch nicht mit der Frage der Nutzenentwicklung, auseinanderzusetzen.

Für mich ist das deswegen wichtig, meine sehr geehrten Damen und Herren, weil ich glaube, daß wir uns – und wenn ich „wir“ sage, dann meine ich die obersten Organe in ihrer Gesamtheit – in Zukunft einer Unterstützung bedienen dürfen, wenn entweder der Haushaltsausschuß oder der Budgetausschuß oder irgendein Institut in Zukunft stärker darauf achten wird, daß die entsprechenden Kosten und Folgekosten bei den Gesetzentwürfen der Bundesregierung, aber auch bei Abänderungsanträgen und auch – hoffentlich! – bei Initiativanträgen in entsprechender Form dargestellt sind.

Dabei sollten Sie sich die Frage der Überprüfung, so glaube ich, schon sehr sorgfältig stellen, denn wenn der Lerneffekt, den wir alle uns erwarten, tatsächlich eintritt, dann sollten ja theoretisch in Zukunft bei jedem Gesetzesvorschlag die Kosten und Folgekosten sehr detailliert und ordentlich angeführt sein. Das heißt, eine allfällige Überprüfung eines Ausschusses sollte eigentlich eine Plausibilitätskontrolle umfassen und könnte daher auch in einer vernünftigen Zeit durchgeführt werden. Ich bitte also, jetzt nicht im Rahmen eines inquisitorischen Systems die zeitliche Komponente der Beschlußfassung dabei außer acht zu lassen.

Zweitens, und das halte ich ebenfalls für eine notwendige Bemerkung, meine sehr geehrten Damen und Herren, sollten wir Parallelitäten vermeiden. Wenn es sich zum Beispiel zeigt, daß ein gut funktionierender Ausschuß – etwa der Budgetausschuß – diese Aufgabe übernehmen kann, dann ist das aus meiner Sicht genauso gut, wenn nicht sogar besser, als wenn es dazu parallel einen anderen Ausschuß, wie immer er heißen mag, zum Beispiel Haushaltsausschuß, geben sollte.

Eine abschließende Bemerkung zum Thema Kostenrechnung. Aus meiner Sicht ist, wie gesagt, wichtig, daß wir ein solches System einführen, aber ich schließe mich den Bemerkungen meiner Vorredner an, die gemeint haben: Bitte keine Illusionen über die sofortige Entwicklung eines flächendeckenden Gesamtsystems! Überlegen Sie sich die Kosten dieser Form der Kostenrechnung. Ich trete dafür ein, daß wir uns – zum Beispiel unter Nutzung der Bestimmungen des Bundeshaushaltsgesetzes – in einer sehr klaren und in Verordnungen festgelegten Form schrittweise – ich betone: schrittweise!, Prioritäten entsprechend – mit der Ermittlung der Kosten der einzelnen Transaktionen, also mit dem Aufbau eines Kostenrechnungssystems auseinanderzusetzen.

Zusammenfassend noch einmal meine Bitte: Wir sollten den Budget- oder Haushaltsausschuß nicht als ablehnende oder genehmigende Instanz, sondern als beratende Instanz für das Parlament, für das Plenum, für den einzelnen Fachausschuß sehen, und wir sollten insbesondere die Formen der besseren Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Ausschüssen, aber auch zwischen der Regierung und dem Parlament sehr rasch umsetzen. – Herzlichen Dank. *(Beifall.)*
11.44

Vorsitzender Präsident Dr. Heinrich Neisser: Ich danke Herrn Bundesminister Klima für seine Ausführungen und bitte nunmehr den Präsidenten des Rechnungshofes, Herrn Dr. Franz Fiedler, als letzten Referenten um seine Stellungnahme. – Bitte, Herr Präsident.

Präsident des Rechnungshofes Dr. Franz Fiedler

11.45

Präsident des Rechnungshofes Dr. Franz Fiedler: Sehr geehrter Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Lassen Sie mich vorerst ganz kurz einen Überblick über die bestehenden rechtlichen Instrumente zur Kostenabschätzung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen geben – vieles wurde ja bereits gesagt.

Bekannt ist der § 28 der Geschäftsordnung des Nationalrates, der vorsieht, daß Selbständige Anträge, nach welchen eine über den Bundesvoranschlag hinausgehende Belastung des Bundes eintreten würde, zugleich Vorschläge darüber zu enthalten haben, wie der Mehraufwand zu decken ist.

Weniger bekannt ist vielleicht eine EntschlieÙung des Nationalrates aus dem Jahre 1981, in der der Nationalrat seinem Wunsch Ausdruck verliehen hat, daß jedes Bundesministerium sämtliche Gesetz- und Verordnungsentwürfe dem Rechnungshof zur Stellungnahme zuzumitteln hat. In der Begründung dieses Initiativantrages wurde ausgeführt, daß auf diese Weise den Anliegen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entsprochen werden soll und daß diese Anliegen dann in die legistische Tätigkeit der Ministerien einfließen können. Der Nationalrat hat dabei betont, daß gerade die Kenntnis des vom Rechnungshof vertretenen Standpunktes für die parlamentarische Entscheidungsfindung besonders wertvoll ist.

Ein weiteres gesetzliches Instrumentarium ist der heute bereits mehrfach erwähnte § 14 des Bundeshaushaltsgesetzes, auf den ich im Detail nicht näher einzugehen brauche – er wurde bereits ausführlich behandelt.

Schließlich wäre auch noch das Handbuch zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzen mit dem Titel „Was kostet ein Gesetz?“ zu erwähnen, das im Jahre 1992 vom damaligen Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform herausgegeben wurde und dazu dient oder dienen soll, den einzelnen legistischen Abteilungen unterstützend zur Hand zu gehen, wenn es darum geht, Kalkulationen von Folgekostenberechnungen anzustellen. Eine verbindliche Anordnung konnte damit allerdings von Minister Weiss zum Zeitpunkt der Herausgabe nicht verbunden werden.

Auch der § 14 Abs. 5 des Bundeshaushaltsgesetzes ist heute bereits erwähnt worden. Er besagt, daß der Bundesminister für Finanzen Richtlinien für die Ausarbeitung der Darstellung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzentwürfen zu erlassen hat. Der Finanzausschuß hat anläßlich der BHG-Novelle 1993 im Ausschußbericht festgehalten, daß mit der Erlassung solcher Richtlinien eine verstärkte Einübung von entsprechenden Methoden durch die mit der Vorbereitung von legistischen Maßnahmen betrauten Organe bewirkt werden soll.

Es gibt also eine ganze Reihe von rechtlich vorgesehenen Instrumenten, die sich mit der Folgekostenberechnung befassen beziehungsweise die darauf abzielen, plausible Folgekostenberechnungen zu erstellen.

Wie sieht aber nun die Praxis aus? Wie sieht die Effizienz all dieser Instrumentarien aus? – Ich glaube, ich kann mich kurz fassen:

Der § 28 der Geschäftsordnung des Nationalrates ist weitgehend unbeachtet und fristet – wie eigentlich von niemandem bestritten wird – ein sehr kümmerliches Dasein.

Auch die EntschlieÙung des Nationalrates, wonach der Rechnungshof jeden Gesetz- und Verordnungsentwurf bekommen soll, wird nicht lückenlos eingehalten; zwar weitgehend, das möchte ich einräumen, aber nicht lückenlos. Dort, wo sie nicht eingehalten wird, hat der Rechnungshof nicht die Möglichkeit, Stellung zu nehmen, und in weiterer Folge hat dann auch der Nationalrat nicht die Möglichkeit, zu den Gesetzentwürfen, die von den Ministerien ausgearbeitet werden, Stellung zu nehmen, beziehungsweise auch nicht die Möglichkeit, den Standpunkt des Rechnungshofes zu erfahren.

Ähnlich unbefriedigend stellt sich die Situation bei der Vollziehung des § 14 des Bundeshaushaltsgesetzes dar; auch dies wurde heute bereits mehrfach erwähnt. Entweder fehlt eine Folge-

Präsident des Rechnungshofes Dr. Franz Fiedler

kostenberechnung überhaupt oder die Erläuterungen enthalten bloße Behauptungen, die nicht nachvollziehbar sind, oder es sind zwar Erläuterungen vorhanden, aber die Annahmen sind nicht transparent in der betreffenden Regierungsvorlage enthalten und können daher auch keiner Plausibilitätsprüfung durch den Rechnungshof und schon gar nicht durch den zuständigen Ausschuß unterzogen werden; und schließlich sind die finanziellen Auswirkungen, die von seiten des Ministeriums in den Erläuterungen ausgegeben werden, oft schlicht und einfach zu niedrig.

Fast vollständig fehlen Kosten-Nutzen-Analysen, obwohl auch diese von seiten der zuständigen legistischen Abteilungen vorzunehmen wären. Und ganz selten finden sich Berechnungen über die Auswirkungen von Bundesgesetzen für die Gebietskörperschaften, die im Finanzausgleich beteiligt sind, also in erster Linie für die Länder, aber auch für die Gemeinden.

Diese unbefriedigende Situation in bezug auf den § 14 gilt auch für den Arbeitsbehelf „Was kostet ein Gesetz?“. Die Verbreitung dieses an sich durchaus brauchbaren Instruments ist noch viel zu wenig ausgeprägt, und es wird auch in den Ministerien viel zu wenig Gebrauch davon gemacht.

Schließlich muß auch mit Bedauern registriert werden, daß der § 14 Abs. 5 des Bundeshaushaltsgesetzes vom Finanzminister bisher noch nicht umgesetzt wurde. Die Richtlinien, auf die der Nationalrat anlässlich der Beschlußfassung der BHG-Novelle 1993 so großen Wert gelegt hat, sind bis heute nicht erlassen worden.

Was läßt sich daraus als Zwischenresümee feststellen? – Meiner Ansicht nach sind die bestehenden Instrumente, insbesondere der § 14 des Bundeshaushaltsgesetzes, durchaus brauchbar, sie vermögen jedoch das ihnen zugeordnete Ergebnis nicht zu zeitigen und erweisen sich demnach als ineffizient. Das liegt aber nicht an den rechtlichen Instrumenten, sondern an denjenigen, die sie handhaben sollen.

Die Verantwortlichen hierfür sind sowohl im Bereich der Verwaltung als auch im Bereich der Gesetzgebung anzutreffen. Als Beispiel für Versäumnisse in der Verwaltung sei nur der § 14 des Bundeshaushaltsgesetzes erwähnt, als Beispiel – und das muß ich auch auf parlamentarischem Boden sagen – für Versäumnisse der Legislative ist negativ zu erwähnen, welcher niedrigen Stellenwert der § 28 der Geschäftsordnung genießt und wie wenig man sich eigentlich darum kümmert, ob der § 14 des Bundeshaushaltsgesetzes von den einzelnen Ministerien eingehalten wird.

Es zeigt daher, daß es sich bei dem Defizit, das zu registrieren ist, nicht um ein Regelungsdefizit, sondern um ein Vollzugsdefizit handelt. Man sollte sich daher, ehe der Ruf laut wird, neue gesetzliche Vorschriften einzuführen, doch die Frage stellen, warum die bisherigen nicht eingehalten werden.

Soweit dies der Rechnungshof aus seiner Erfahrung mit der Kalkulation von Folgekosten von Gesetzen in diese Enquete einbringen kann, ist der wahre Grund darin gelegen, daß im entscheidenden Moment der politische Wille, legislativ gestaltend in Lebensverhältnisse einzugreifen, im Ergebnis immer stärker sein wird als die Frage, welche Kosten damit verbunden sind. Ich darf an den Erstredner anknüpfen, der das sehr treffend zum Ausdruck gebracht hat: Wenn es darum geht, eine ganz bestimmte politische Entscheidung legislativ umsetzen zu wollen, tritt die Frage der Kosten zurück. Es manifestiert sich darin auch ein etwas geringes Kostenbewußtsein. Ich glaube daher, daß jeder noch so gutgemeinte Versuch, mit neuen Vorschriften mehr Effizienz zu erreichen, dann zum Scheitern verurteilt sein muß, wenn es nicht gelingt, vorweg das Kostenbewußtsein an sich zu heben.

Welche Verbesserungsmöglichkeiten wären dazu erforderlich? – Ich würde meinen, es wäre notwendig, daß der Finanzminister von der Verordnungsermächtigung nach § 14 Abs. 5 des Bundeshaushaltsgesetzes Gebrauch macht und den Intentionen des Nationalrates entspricht, die dieser sehr klar im Jahr 1993 in den Erläuternden Bemerkungen zum Ausdruck gebracht hat.

Präsident des Rechnungshofes Dr. Franz Fiedler

Es wurde auch – heute bereits mehrfach – die Einführung eines Haushaltsausschusses angesprochen. Das wäre an sich von seiten des Rechnungshofes her vorstellbar. Ich möchte aber doch einige kurze Anmerkungen dazu machen.

Mir scheint ebensowenig wie dem Herrn Bundesminister für Finanzen einsichtig, warum man einen eigenen Haushaltsausschuß braucht und nicht einfach die Kompetenzen, die dem Haushaltsausschuß zudedacht sind, dem Budgetausschuß übertragen kann. Es sollte ja auch bedacht werden – wir haben heute von Herrn Wiczorek gehört, wie das in Deutschland gehandhabt wird –, welche Infrastruktur ein solcher Ausschuß braucht und welche Kosten damit verbunden sind. Auch das sollte man offen ansprechen und nicht erst später, wenn man zur Ansicht gelangt, eigentlich rechtfertigen die Kosten nicht den Nutzen.

Es müßte auch geklärt werden, wer die Gutachten und Stellungnahmen für den Haushaltsausschuß erarbeitet. Sollen dies die Leute aus dem Stab sein, sollen dies externe Experten sein oder wer auch immer? Auch damit sind jedenfalls Kosten verbunden oder **können** zumindest Kosten verbunden sein.

Schließlich möchte ich noch anmerken, daß man doch eigentlich aus der Vergangenheit lernen sollte. Wir hatten nämlich in Österreich bereits einmal ähnliche Regelungen im parlamentarischen Bereich, und zwar in der Geschäftsordnung des Nationalrates aus dem Jahr 1920. Auch dort war ein solcher Regelungsmechanismus vorgesehen, wenn auch nicht in Form eines Haushaltsausschusses, sondern unter Einbindung des Hauptausschusses. Es war der Fall, daß man Anträge, die in den Fachausschüssen zur Behandlung kamen, dadurch bremsen konnte, daß Gutachten eingeholt und Anträge, die keine Kostenbedeckung enthielten, zurückgewiesen werden konnten. Der Kommentar von Czerny – Fischer zur Geschäftsordnung des Nationalrates weist nur einen einzigen Fall während der Ersten Republik aus, in dem dieser Regelungsmechanismus tatsächlich zum Tragen kam. Ich gestatte mir daher die Aussage, daß die damalige Regelung kaum mit Leben erfüllt war.

Auch die Geschäftsordnung des Jahres 1961, die einen ähnlichen Regelungsmechanismus vorgesehen hat, wird laut Kommentar von Czerny – Fischer so beurteilt, daß sie nach parlamentarischer Übung nicht streng eingehalten wurde und kaum praktische Bedeutung erlangte.

Mir erscheint dieser Exkurs in die Vergangenheit deshalb bemerkenswert, weil man nicht zu hohe Erwartungen an einen solchen Haushaltsausschuß knüpfen und vor allem nicht die Meinung vertreten sollte, mit der Schaffung eines solchen Haushaltsausschusses allein und mit den ihm zudedachten Kompetenzen könnte man das gesamte Problem der Folgekostenberechnung in den Griff bekommen.

Lassen Sie mich ein weiteres Instrumentarium, das eingeführt werden soll, nämlich die Kostenrechnung in der Bundesverwaltung, erwähnen. Der Rechnungshof steht einer solchen Einführung durchaus positiv gegenüber, und zwar allein deshalb, weil er sich davon eine Steigerung des Kostenbewußtseins verspricht. Es soll allerdings auch dazu einige Anmerkungen von seiten des Rechnungshofes geben dürfen, wie dies auch von meinen Vorrednern getan wurde.

Mir erscheint das modellhaft durchaus sachgerechte Ziel beziehungsweise der Zielkatalog der Kostenrechnung vor allem in jenen Bereichen der Verwaltung sinnvoll zu sein, wo die Möglichkeit besteht, ausgehend von den Ergebnissen der Kostenrechnung den Ressourceneinsatz zu steuern. Das wird aber nicht überall in der öffentlichen Verwaltung im gleichen Ausmaß möglich sein, sodaß es sich empfehlen wird, der gesamten Bundesverwaltung nicht bloß ein Modell der Kostenrechnung flächendeckend und unterschiedslos vorzuschreiben, sondern – auch hier sehe ich mich einer Meinung mit meinem Vorredner – differenziert vorzugehen. Dabei wird man auch die unterschiedlichen Aufgabenstellungen der Ressorts zu berücksichtigen haben. Auch wird man sich in weiterer Folge die Frage zu stellen haben, wie der mit der Kostenrechnung verbundene Aufwand generell aussieht; ob es wirklich notwendig ist, in allen Bereichen der Bundesverwaltung eine den betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten voll entsprechende Kostenrechnung einzuführen, oder ob es nicht doch Bereiche gibt, wo man unter Kosten-Nutzen-Abwägungen dazu kommt, daß man mit einer einfachen Variante, also zum Beispiel nur mit

Präsident des Rechnungshofes Dr. Franz Fiedler

direkt zurechenbaren Teilkosten oder mit Normkosten, das Auslangen wird finden können. Das wird noch zu diskutieren sein.

Vor allem – auch hier sehe ich mich durchaus eines Sinnes mit meinen Vorrednern – sollte man sich davor hüten, die derzeit einem Kostenrechnungssystem und ökonomischen Denkweisen weitgehend entfremdete öffentliche Verwaltung mit einer schlagartigen Einführung eines Kostenrechnungssystems zu überfordern. Auch mir scheint es in Übereinstimmung mit dem Herrn Bundesminister sinnvoll zu sein, insoweit sukzessive, in kleinen Teilschritten, vorzugehen, um auch eine größere Akzeptanz in den Verwaltungsdienststellen zu erreichen.

Es sollte meiner Ansicht nach auch gründlich überlegt werden, ob man wirklich einen gesamten Leistungskatalog in den einzelnen Dienststellen erheben lassen soll, ob das wirklich flächendeckend notwendig ist. Es stellt sich mir auch die Frage, ob es notwendig ist, eine Gesamtbestandsaufnahme des Bundesvermögens flächendeckend vorzunehmen; und es stellt sich auch die weitere Frage, ob es wirklich notwendig ist, kalkulatorische Kosten für Abschreibungen, Zinsen und Wagnisse – auch wieder flächendeckend – vorzuschreiben, oder ob dies nicht unter Kosten-Nutzen-Abwägungen in gewissen Teilbereichen durchaus entbehrlich erscheint.

Und schließlich – auch dies wurde von meinen Vorrednern bereits ausgeführt – glaube ich, daß mit dem derzeitigen rechtlichen Instrumentarium, nämlich dem § 82 des Bundeshaushaltsgesetzes und den §§ 97 ff. der Bundeshaushaltsverordnung, das Auslangen gefunden werden kann, wenn man in diesem Zusammenhang gewisse Modifikationen vorsieht – ohne daß man neue Gesetze einführen müßte. Ich glaube, kleine Modifikationen – es wurde bereits erwähnt: Übergang von einer Kann-Bestimmung zu einer Muß-Bestimmung – könnten insoweit durchaus ausreichend sein.

Was schließlich den Konsultationsmechanismus zwischen Bund, Ländern und Gemeinden anlangt, so unterstützt der Rechnungshof einen solchen, überläßt es aber den Parlamentariern, wie sie diesen Mechanismus gestalten wollen. Notwendig ist ein solcher Konsultationsmechanismus jedenfalls, und zwar nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Maastricht-Kriterien, sondern allein schon aufgrund der bestehenden gesetzlichen Vorgaben, die die Verbundenheit der Haushalte aller Gebietskörperschaften betreffen.

Lassen Sie mich kurz zusammenfassen: Grundvoraussetzung für die Praktikabilität und Effizienz der Kalkulation von Folgekosten scheint mir die Steigerung des Kostenbewußtseins zu sein, und zwar all jener, die in den Gesetzgebungsprozeß eingebunden sind. Hierzu bedürfte es allerdings eines tiefgreifenden Wandels in der Einstellung so mancher Beteiligten und auch eines gewissen Paradigmenwechsels, die die Gewähr dafür bieten müßten, daß erwünschte, vielfach populäre politische Ziele dann nicht mehr weiterverfolgt werden dürften, wenn die zur Erreichung dieser Ziele erforderlichen budgetären Belastungen schlicht und einfach nicht mehr verantwortet werden können. Mir erscheint das derzeit bestehende rechtliche Instrumentarium zur Ermittlung der Folgekosten von Gesetzen an sich ausreichend beziehungsweise bedürfte es nur gewisser Modifikationen, da die Ineffizienz der bestehenden Instrumente nicht eine Folge des Regelungs-, sondern des Vollzugsdefizits ist. Dieser Überlegung sollte man auch im Zusammenhang mit dem Gedanken, neue Regelungsmechanismen im parlamentarischen Bereich einzuführen, Raum geben.

Im Zusammenhang mit der Einführung einer Kostenrechnung, die vom Rechnungshof befürwortet wird, sollte das richtige Augenmaß gewahrt werden. Sie sollte nicht undifferenziert und schablonenhaft erfolgen, sondern unter dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit, und sie sollte auch ohne vermeidbaren Aufwand auf die einzelnen Verwaltungsbereiche entsprechend zugeschnitten sein. Sie soll ja die Verwaltung nicht überfordern, sondern einen Beitrag zur Hebung des Kostenbewußtseins in der Verwaltung leisten und hievon ausgehend den von ihr erhofften Nutzen bringen.

Und schließlich ist auch der Rechnungshof der Meinung, daß die Budgetpolitik des Bundes, der Länder und Gemeinden intensiviert werden sollte. – Ich danke für die Aufmerksamkeit. *(Beifall.)*
12.05

Vorsitzender Präsident Dr. Heinrich Neisser

Vorsitzender Präsident Dr. Heinrich Neisser: Ich danke dem Präsidenten des Rechnungshofes für seine Ausführungen.

Meine Damen und Herren! Wir gehen jetzt in die Debatte ein. Wortmeldungen sind beim Präsidium abzugeben.

Es besteht zwar keine formelle Übereinkunft über eine Beschränkung der Redezeit, aber ich würde gerne eine solche von fünf Minuten empfehlen.

Als erster Debattenredner hat sich Herr Professor Nowotny zu Wort gemeldet.

Diskussion

12.06

Abgeordneter Dr. Ewald Nowotny (SPÖ): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich glaube aus meiner Sicht als Parlamentarier, daß wir den Experten hier für ihre sehr differenzierte Darstellung sehr dankbar sein müssen. Mein Eindruck ist, kurz zusammengefaßt, daß eigentlich Konsens besteht über die Wünschbarkeit und Notwendigkeit stärkerer und, wenn man so will, ökonomischer Rationalisierungsverfahren, daß man aber davor warnt, zu große Hoffnungen zu hegen oder zu großen Perfektionismus zu entwickeln.

Ich meine, das ist sicherlich ein Punkt, den wir im parlamentarischen Prozeß berücksichtigen sollten. Konkret würde das heißen, daß es sicherlich nicht darum gehen sollte, einen eigenen neuen Haushaltsausschuß zu etablieren, sondern daß wir den bestehenden Budgetausschuß dazu verwenden und ausbauen sollten, um zusätzliche Aufgaben in dieser Richtung zu übernehmen.

Dieser erweiterte Budgetausschuß sollte in die Lage versetzt werden, Vorlagen aus den Fachausschüssen auf ihre Kostenwirkung hin zu überprüfen. Er kann und soll sicherlich kein Zensurorgan sein – der Herr Minister hat von einem „Inquisitionsorgan“ gesprochen –, sondern es geht darum, eine Art Vier-Augen-Prinzip einzuführen, wo es neben der politischen Seite eben auch eine spezielle ökonomische Seite gibt, wo also eine ökonomische Information dazugeliefert wird. Wir müssen aber überlegen, wie wir die zeitliche Synchronisierung zwischen diesen beiden Seiten vornehmen, also etwa, ab welchem Zeitpunkt der Budgetausschuß informiert wird. Ich würde sagen, das sollte möglichst früh der Fall sein, wahrscheinlich schon ab dem Erlaß der Regierungsvorlage, nicht erst dann, wenn das im entsprechenden Fachausschuß diskutiert wird. Das kann man parallel vorbereiten. Man muß umgekehrt natürlich wieder aufpassen, daß sich dieser Budgetausschuß nicht zu einem institutionellen Bremsorgan entwickelt, wodurch ja wieder die Funktionsfähigkeit der Parlamentsarbeit gefährdet werden würde.

Ein zweiter Punkt, der mir wichtig erscheint: Es kann nicht nur darum gehen, neue Vorlagen zu überprüfen, sondern ich glaube, ein wichtiger Punkt ist auch, bestehende Gesetze auf ihre tatsächliche Kostenwirkung hin zu überprüfen. Das würde implizieren, daß eben nach einiger Zeit Gesetze dahin gehend überprüft werden, inwieweit wirklich die Kosten eingetreten sind, die man erwartet hat. Wenn dies nicht der Fall sein sollte, ist zu überlegen, welche weiteren Folgen daran zu knüpfen sind. – Wobei ich aber diese Frage des Sanktionsmechanismus nicht überbewerten würde. Ich glaube, der Sanktionsmechanismus besteht einfach in der politischen Information, und aus dieser ergibt sich ja dann alles Weitere. Alles, was darüber hinausginge, würde, glaube ich, sehr große Probleme in der Gewichtung der einzelnen Organe mit sich bringen.

Was die Frage der Kostenrechnung selbst betrifft, schien mir sehr überzeugend zu sein, was hier von verschiedenen Seiten gesagt wurde, nämlich daß man sich diesbezüglich vor Perfektionismus hüten soll. Ich glaube auch – gerade vorhin hat der Präsident des Rechnungshofes ebenfalls darauf hingewiesen –, daß es schon etliche Ansätze in dieser Richtung gibt, soviel ich weiß, im Wirtschaftsministerium und im Sozialministerium.

Abgeordneter Dr. Ewald Nowotny

Vielleicht könnten wir auch diese heutige Enquete dazu nutzen, über diese Ansätze noch einmal ein bißchen etwas zu erfahren; vielleicht können wir uns später damit noch eingehender befassen. Man muß das Rad ja nicht immer neu erfinden, man soll wirklich auf dem aufbauen, was man bereits hat.

Ein kleiner parlamentarischer Aspekt: Sicherlich müssen all die Dinge, die wir hier betreffend Regierungsvorlagen diskutieren, auch für Initiativanträge gelten, weil wir ja gerade eines verhindern wollen: daß über diesen Weg dieses rationalisierende Element unterlaufen wird.

Ein letzter Punkt, etwas, was immer wichtiger wird: das Verhältnis Bund – Länder – Gemeinden. Wir haben ja hier eine ganze Reihe von Konsultativerfordernissen, und ich glaube, daß wir die Chance nützen könnten, diese Art erweiterten Budgetausschuß damit zu beauftragen.

Zusammenfassend glaube ich, daß sich – zumindest für mich – aus den bisherigen Überlegungen doch ein Ansatz ergibt, wie man jetzt, ohne allzu große Konstrukte aufzubauen und – ich sage das ganz offen – mit einem bescheideneren Ansatz, als es etwa beim deutschen Haushaltsausschuß der Fall ist, eine auf österreichische Verhältnisse zugeschnittene – also auch mit vertretbaren Kosten einhergehende – deutliche Verbesserung der Rationalität erzielen kann. Das könnte auch relativ rasch geschehen. – Danke.

12.09

Vorsitzender Präsident Dr. Heinrich Neisser: Als nächster zu Wort gemeldet ist Herr Dr. Stummvoll.

12.09

Abgeordneter Dkfm. Dr. Günter Stummvoll (ÖVP): Herr Präsident! Hoher Ausschuß! Ich möchte nicht nur in der zeitlichen Abfolge, sondern auch inhaltlich an meine unmittelbaren Vorredner anschließen, nämlich an Herrn Präsidenten Fiedler und Herrn Kollegen Nowotny.

Ohne die Aufgabenstellung der heutigen Enquete zu stark vereinfachen zu wollen, glaube ich, müssen wir, wenn wir ehrlich sind, doch sagen, eigentlich beschäftigen wir uns mit lauter No-na!-Fragestellungen: Wer ist gegen Kostenwahrheit? Wer ist gegen Kostentransparenz? Wer ist gegen Kostenbewußtsein? Wer ist gegen Kostenrechnung? – Wahrscheinlich niemand! Doch obwohl das so ist und obwohl es im Grunde eigentlich – primitiv formuliert – lauter No-na!-Stellungnahmen sind, beschäftigen wir uns heute zu Recht mit diesem Thema!

Zweite Vorbemerkung: Ich glaube, wir müssen sehr achtgeben – und da schließe ich auch an meine Vorredner an –, daß wir nicht jenen Fehler machen, der so oft gemacht wird, daß nämlich die gleichen Menschen, die die Gesetzesflut beklagen, egal ob in der Bevölkerung oder ob wir als Parlamentarier, dann, wenn irgendwo ein Problem auftaucht, sofort wieder rufen: Ein neues Gesetz muß her! Eine neue Infrastruktur muß her! Neue Schreibtische müssen her! Und all das kommt zu dem hinzu, was wir ohnehin schon haben!

Das heißt, für mich – und hier schließe ich unmittelbar an die beiden Vorredner an – kommt ein Bundeshaushaltsausschuß so lange nicht in Frage, solange wir die bestehenden Möglichkeiten so unzureichend ausnützen, wie wir das derzeit tun, und solange wir uns nicht angewöhnen, mit jeder neuen Einrichtung, die wir schaffen, eine bestehende, nicht mehr notwendige Einrichtung abzuschaffen. Denn ansonsten erzeugen wir immer mehr Schreibtische in der Verwaltung und noch mehr Bürokratie.

Im Grund haben wir – bis auf wenige Ausnahmen, die ich dann noch erwähnen möchte – eigentlich alle Einrichtungen, die wir brauchen: Wir haben einen Budgetausschuß, wir haben einen Finanzausschuß, wir haben einen Rechnungshof, wir haben ein sehr gutes Bundeshausgesetz und und und. Was fehlt, ist meiner Meinung nach – so ehrlich müssen wir sein – der echte politische Wille, das auch zu vollziehen, umzusetzen und anzuwenden. Um diesen politischen Willen geht es mir! Wenn dieser vorhanden ist, dann kann man mit kleinsten Korrekturen das strategische Ziel der Kostenwahrheit, der Kostentransparenz, des Kostenbewußtseins und alles weitere durchaus erreichen.

Abgeordneter Dkfm. Dr. Günter Stummvoll

Ich möchte auch sagen – das gilt nicht als Kritik am jetzigen Finanzminister –: Allein die Tatsache, daß wir im Jahr 1993 eine Novelle zum Bundeshaushaltsgesetz beschlossen haben, in die wir im § 14 Abs. 5 hineingeschrieben haben, der Finanzminister solle entsprechende Richtlinien erlassen und daß diese Richtlinien bis heute nicht gegeben sind, ist ein kleines, punktuelles Einzelbeispiel dafür, daß wir das, was wir beschließen, in der Vollziehung dann offensichtlich nicht sehr ernst nehmen.

Ein weiterer Punkt, über den ich mich seit Jahren ärgere – das gebe ich zu –, ist einfach der oft wiederzulesende Satz: „Dem Bund erwachsen daraus keine Kosten.“ Der Wirtschaft, für die Arbeitsplätze, können Milliarden an Kosten erwachsen, aber in den Erläuternden Bemerkungen lese ich: Dem Bund erwachsen daraus keine Belastungen.

Ich habe bewußt vorausgestellt: Wir sollten primär das vorhandene Instrumentarium im Budgetausschuß nützen oder etwa die Arbeit des Rechnungshofes entsprechend in unsere Tätigkeit einbinden. Nun komme ich zu vier Forderungen.

Erste Forderung: Wir brauchen eine Folgekostenabschätzung für die Wirtschaft. Denn Wirtschaft heißt heute Arbeitsplätze, und **das** zentrale europäische Problem ist: Wie sichern wir Arbeitsplätze? Wie schaffen wir Arbeitsplätze? Wie erhalten wir Arbeitsplätze? Jede Folgekostenabschätzung, ohne dabei die Kosten für die Wirtschaft abzuschätzen, ist für mich unzulänglich.

Zweite Forderung – eine wirklich nur ganz kleine, fast technische Forderung –: Ich erwarte mir als Parlamentarier, daß in jeder Regierungsvorlage in zwei, drei Sätzen die Kostenschätzung des Rechnungshofes steht. Ich vertraue nicht den Kostenschätzungen derer, die Interesse daran haben, daß ein Gesetz im Parlament durchgeht. Die Sozialpolitiker werden die Kosten eines neuen Sozialgesetzes im Zweifelsfall eher niedrig darstellen. Die Bildungspolitiker werden im Zweifelsfall die Kosten ihres Gesetzes als gering einschätzen und so weiter. Hier habe ich größtes Vertrauen zum Rechnungshof. Ich erwarte mir als Parlamentarier, daß ich nicht in Hunderten Seiten Stellungnahmen nachlesen muß, sondern daß einfach in den Vorlagen steht, wie der Rechnungshof die Kosten einschätzt.

Dritte Forderung: Ich bekenne mich auch als Parlamentarier dazu: Wir brauchen einen Konsultationsmechanismus Bund – Länder – Gemeinden. Das wäre in einer Artikel 15-a-Vereinbarung zu verankern.

Vierte Forderung – natürlich mit all den Einschränkungen, die meine Vorredner bereits dargelegt haben –: Einführung einer Kostenrechnung auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung!
12.14

Vorsitzender Präsident Dr. Heinrich Neisser: Ich erteile als nächstem Herrn Dipl.-Ing. Dr. Walter Pichler das Wort.

12.14

Dipl.-Ing. Dr. Walter Pichler (Experte, nominiert von den Freiheitlichen): Herr Präsident! Meine Damen! Meine Herren! Ich selbst bin nicht Politiker, ich bin als Experte von der FPÖ genannt worden.

Grundsätzlich bin ich der Meinung, daß man nur ja sagen kann zur Einführung der Kostenrechnung. Das steht sicher außer Streit. Ich habe jedoch meine Bedenken bezüglich der Einführbarkeit. Wenn man sich überlegt, daß in den meisten Gesetzen – wie etwa in einem Gesetz, das ich sehr gut kenne, nämlich das Bundesstraßengesetz – bereits vorgeschrieben ist, daß man alle Entscheidungen nach den Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu treffen hat – da steht in anderen Gesetzen auch drinnen –, so wäre damit eigentlich schon geboten, daß man mit betriebswirtschaftlichen Instrumentarien entsprechend arbeitet. Das ist bis heute nicht passiert, obwohl die Betriebswirtschaft als Wissenschaft viel länger existiert als dieses Gesetz.

Dipl.-Ing. Dr. Walter Pichler

Das heißt, man wird begleitend mit der Einführung solcher Instrumentarien noch vieles machen müssen, vor allem wird man das diesbezügliche Wissen um die Betriebswirtschaftslehre bei den Beamten, in der Verwaltung anheben müssen. Es wird Schulungs- und Motivationsarbeit notwendig sein. Vor allem wird es notwendig sein – das wird gar nicht anders gehen –, auch mit externen Beratern zu arbeiten. Im Gesetzentwurf, der mir übersandt wurde, ist dieser Gedanke durchaus enthalten, daß man Verantwortliche, Beauftragte für die Kostenrechnungen in den einzelnen Bereichen braucht. Das zeigt schon, daß das nicht einfach erlaßmäßig zu machen ist.

Des weiteren: Die Kostenrechnung ist nur eines der betriebswirtschaftlichen Instrumentarien, die notwendig sind, um so etwas einzuführen. Es ist eine Reihe von begleitenden Maßnahmen unbedingt erforderlich; vor allem wird man organisatorisch in der Verwaltung vieles tun müssen. Man wird den Führungsstil ändern müssen. Es hängt auch sicher mit der Kameratechnik zusammen, daß viel zuviel Erlässe vorhanden sind, die man durchforsten muß und die sicher kontraproduktiv sind. Diese vielen Erlässe engen den Mann in der Verwaltung stärkstens ein. In der Kameratechnik, die keinerlei Kontrollmechanismen in sich birgt, war es sicher notwendig, das so zu machen. Aber wenn man mit betriebswirtschaftlichen Instrumentarien arbeitet, erübrigt sich das, weil man andere Kontrollmöglichkeiten hat.

Eine weitere Voraussetzung, die vor der Einführung der Kostenrechnung noch unbedingt geschaffen werden muß, ist, daß es klare Verantwortungsregelungen gibt. Ich meine damit nicht nur die Trennung in der Verantwortung zwischen Politik und Beamten, an der es sicher auch mangelt, sondern auch innerhalb der Verwaltungshierarchie. Erst dann, wenn diese Dinge geregelt sind, kann man die Kostenrechnung mit allen weiteren Konsequenzen einführen.

Die Kostenrechnung allein ist noch nicht alles. Man hat in weiterer Folge zu einer Kostenplanung überzugehen, eine Nullbudgetierung anzustreben und vor allem ein Controlling einzuführen. Man wird – das ist das Primäre – klare Ziele für die einzelnen Bereiche formulieren müssen.

Dann ist die Kostenrechnung für einen internen und externen Vergleich zu nutzen, für einen externen Vergleich in der Form, daß sich die Verwaltung selbst der Herausforderung stellt, sich in den Markt einzubinden, sich in der Form einer Konkurrenz stellt und auch bereit ist, einer regulären Make-or-buy-Politik offen gegenüberzustehen. Alle Privatisierungsdiskussionen, die hin und wieder geführt werden, sind in Wirklichkeit im höchsten Maße unqualifiziert, da man in der Verwaltung mangels Kostenrechnung gar nicht weiß, was diese Dinge dort kosten.

Heute ist angeklungen, daß man das vielleicht nur in Teilbereichen macht. Ich konzidiere, daß man nicht sofort sämtliche Verwaltungsbereiche mit einer Kostenrechnung ausstatten kann, daß das nicht von heute auf morgen geht, aber grundsätzlich sollten es alle machen.

Ich bin in dem Fall ein Leidgeprüfter. Ich habe vor etwa 15 Jahren damit begonnen, in der Kärntner Straßenverwaltung eine Kostenrechnung einzuführen, die auch tatsächlich recht gut funktioniert. Diese Kostenrechnung bei der Kärntner Bundesstraßenverwaltung und Landesstraßenverwaltung hat etwa beim Personal zur Einsparung von 300 Leuten geführt. Wir haben ein Viertel des Personals abgebaut. Wir haben heute wesentlich weniger Geräte als früher. Es hat sich auch bei den Mitarbeitern sehr bald eine starke Motivierung gezeigt. Sie argumentierten selbst mit Kosten. Es hat intern zum Beispiel ein Meister sein Fahrzeug nicht mehr bei seinem Kollegen reparieren lassen, sondern das ausgelagert, was in weiterer Folge dazu geführt hat, daß man die eine oder andere Werkstatt verkleinern beziehungsweise auflassen konnte. Es waren tatsächlich gute Rationalisierungseffekte gegeben.

Und jetzt kommt das Aber: Wenn das nicht alle machen – in unserem Fall war es wohl eine der größten Abteilungen in Kärnten, aber man hat durchaus kontraproduktiv in anderen Bereichen wieder fröhlich Leute aufgenommen, sodaß es für die gesamte Verwaltung zu keiner Einsparung kam –, wird es keinen Erfolg bringen.

Das sind schmerzliche Erfahrungen, die dann auch zu Demotivierungen im Eigenbereich geführt haben, weil man gefragt hat: Warum das Ganze?

Dipl.-Ing. Dr. Walter Pichler

Ich möchte abschließend feststellen: Es ist machbar, aber mit der Kostenrechnung alleine geht es nicht. Man muß vor allem organisatorisch stärkstens eingreifen, Verwaltungsbereiche mit eigener Verantwortung schaffen, budgetcenter oder profitcenter, sonst funktioniert das ganz bestimmt nicht. Die Kostenrechnung nur per Erlaß einzuführen, ohne die gesamte Struktur zu verändern, geht nicht. – Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

12.21

Vorsitzender Präsident Dr. Heinrich Neisser: Als nächster zu Wort gemeldet ist Herr Univ.-Prof. Dr. Alexander Van der Bellen.

Abgeordneter Dr. Alexander Van der Bellen (Grüne): Danke, Herr Präsident! – Ich habe jetzt ein kleines Problem. Ich wollte ein paar Fragen an Herrn Wiczorek richten. Er ist im Moment aber nicht da. Kann ich mich irgendwie vormerken lassen auf einer Liste oder später fragen?

Vorsitzender Präsident Dr. Heinrich Neisser: Herr Kollege Van der Bellen! Ich hörte gerade, Herr Wiczorek müßte weg. Er hat es mir gesagt, aber ich habe erwartet, daß er wieder kommt. Das ist nun nicht der Fall. Er hat von Anfang an gesagt, daß er nur zum Teil an der heutigen Veranstaltung teilnehmen kann. Vielleicht kann man das auf dem Korrespondenzweg klären.

12.22

Abgeordneter Dr. Alexander Van der Bellen (Grüne): Ja, okay! Dann stelle ich die Fragen nicht an Herrn Kollegen Wiczorek, sondern gebe sie uns allen zu überlegen.

Wenn ich es richtig verstanden habe, dann wird der deutsche Haushaltsausschuß parallel tätig. Also wenn es größere finanzwirksame Vorlagen gibt, dann wird nicht nur der Fachausschuß, sondern auch der Haushaltsausschuß tätig. Das ist gut und schön. Die Frage ist nur: Was passiert dann? Es war unter anderem von einer sogenannten qualifizierten Sperre die Rede, das heißt, der Haushaltsausschuß könnte den Ansatz grundsätzlich beschließen, aber zusätzlich Informationen einholen. Jetzt frage ich mich, mit welcher Mehrheit. Wir können all diese Regelungen auch bei uns postwendend einführen, nur nützte das nichts, weil die Regierungsmehrheit das einfach niederstimmen wird.

Jetzt frage ich mich: Mit welchen geschäftsordnungsmäßigen Zusatzmaßnahmen könnte man gewährleisten, daß ein wie auch immer genannter Ausschuß – Budget- oder Haushaltsausschuß – tatsächlich gewisse Rechte auch dann wahrnehmen kann, wenn es die Regierungsmehrheit nicht will? – Wobei mir immerhin auch aufgefallen ist, daß in Deutschland der Haushaltsausschuß von einem SPD-Abgeordneten geleitet wird, also von einem Abgeordneten der Opposition.

Dann wollte ich kurz einige Punkte unterstreichen, die erwähnt worden sind. Zunächst zu Professor Lehner und zu Herrn Präsident Fiedler. Es kam der Hinweis darauf, daß wir schon viele Paragraphen haben – der § 14 Bundeshaushaltsgesetz ist ja nur einer, ein anderer wäre beispielsweise der § 17 –, die weitgehend totes Recht sind. Das heißt, daß wir kein Regelungs-, sondern ein Vollzugsdefizit haben. Jetzt ist natürlich die Frage, wieso. Sie haben völlig recht: Bevor wir neue Regelungen einführen, müßten wir uns fragen, wieso die alten nicht funktionieren. Nicht Ihrer Meinung bin ich allerdings, Herr Präsident Fiedler, daß wir nur einfach ein neues Bewußtsein brauchen. Das ist mir zuwenig. Auf dieses Kostenbewußtsein können wir lange warten. Ich glaube, wir müssen im parlamentarischen Prozeß Regelungen finden, Anreize setzen und Sanktionen vorsehen, sodaß diese Paragraphen keine toten Ziffern bleiben.

Abgeordneter Stummvoll hat gemeint, es fehle der politische Wille. Da frage ich mich: Bei welchen Parteien? Die Mehrheit hätte es ja jederzeit in der Hand gehabt, diese Paragraphen mit politischem Willen zu erfüllen. Also das allein wird nicht reichen. Wenn wir es ernst meinen mit diesen Fragen, wenn wir es ernst meinen damit, daß für neue Gesetze entsprechende Kostenberechnungen vorliegen müssen, dann, glaube ich, führt kein Weg daran vorbei, auch zu fragen: Wer darf was verlangen? Welche qualifizierte Minderheit beispielsweise darf im Haushaltsausschuß oder im Budgetausschuß was verlangen? Mir ist schon klar: Die Regierungsmaschinerie kann nicht blockiert werden. Es gibt Grenzen dieser Rechte. Aber wenn wir uns

Abgeordneter Dr. Alexander Van der Bellen

dieser Frage nicht stellen, dann, glaube ich, brauchen wir das Thema gar nicht weiterzuverfolgen, denn auf den politischen Willen kann man lange warten.

Herr Professor Gantner hat, glaube ich, auch etwas sehr Wichtiges gesagt, was im Zusammenhang mit dem steht, was Herr Pichler ausgeführt hat. Sinngemäß: Was bringt die Kostenrechnung, wozu soll man eine Kostenrechnung machen, wie werden Beamte motiviert, eine Kostenrechnung zu machen? Das ist ja nur Arbeit! Warum sollen die das machen?

Ich gebe Ihnen ein triviales Beispiel: Angenommen, wenn in einer Kostenrechnung, in einer Vollkostenrechnung herauskäme, bei Reisekostenabrechnungen von, sagen wir, bis zu 10 000 S, da kostet die Abwicklung mehr als die Reise selbst. Und was wäre dann? – Da wird es schon irgendwelche Erlässe geben und so weiter, die besagen, das macht nichts, es ist eben soundso abzuwickeln.

Ich will damit sagen: Ohne mehr Autonomie bei den Verwaltungsdienststellen, ohne daß diese die Flexibilität haben, auf solche Ergebnisse von Kostenrechnungen zu reagieren, hat es im Grund genommen keinen Sinn, denn wir würden dann neue Zahlenfriedhöfe produzieren. Da werden ja Ressourcen eingesetzt, das ist ja keine triviale Angelegenheit. Fast alle Fachleute haben sich heute dahin gehend geäußert, daß man das nicht flächendeckend machen soll, weil es zu teuer wird – aber nicht nur, weil es zu teuer wird, sondern weil vorläufig auch unklar ist, mit welchem Zweck das Ganze verbunden ist.

Ich glaube, ohne Flexibilität bei den einzelnen Dienststellen – ob das jetzt Baudirektionen wie bei dem Beispiel von Herrn Pichler oder Schulen und Universitäten sind – wird das nur eine Zumutung für die Betroffenen sein, die alle keine Ahnung davon haben, wie man eine Kostenrechnung macht, solange sie nicht wissen, was an möglichen positiven Resultaten für sie damit verbunden ist.

Abschließend – bevor ich es vergesse, Herr Präsident –: Ist daran gedacht, dem Protokoll die Positionspapiere der einzelnen Klubs beizulegen, damit man sie hier nicht verlesen muß? Ich weiß, es gibt solche Papiere, und es war auch bei anderen Enqueten so üblich, daß das gemacht wurde.

12.27

Vorsitzender Präsident Dr. Heinrich Neisser: Ich danke Herrn Professor Van der Bellen. – Es ist durchaus möglich, diese Vorgangsweise zu wählen, wie das früher auch schon geschehen ist. Wir nehmen Ihren Wunsch in dieser Form ausdrücklich zur Kenntnis.

Als nächste zu Wort gemeldet ist Frau Dr. Tumpel-Gugerell.

12.27

Dr. Gertrude Tumpel-Gugerell (Expertin, nominiert von der SPÖ): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich möchte vor allem zum Thema Kostenrechnung Stellung nehmen. Die Kostenrechnung kann zweierlei bewirken, einerseits mehr Transparenz der Gesamtkosten erzeugen, und zwar indem sie Personal, Sachmittel, Abschreibungen und Folgekosten zusammenfassend darstellt, und die Kostenrechnung ist zweitens eine Voraussetzung für die Gegenüberstellung von Kosten und Leistungen. Aber die Kostenrechnung allein bewirkt gar nichts – das ist heute schon mehrmals angeführt worden –, besonders wenn sie im nachhinein, erst nach Ablauf eines Budgetjahres, gemacht wird.

Die Kostenrechnung allein bedeutet auch noch nicht mehr Effizienz staatlicher Aufgabenerfüllung. Daher muß die Kostenrechnung eingebunden werden in ein umfassenderes Steuerungssystem von Planung, Budgetierung und Berichtswesen, mit einem Wort Verwaltungscontrolling. Dazu gehören auch Zielsetzungen für die gesamte Organisation und eine Art von Zielerreichungskontrolle.

Wenn daher heute über die breite Einführung der Kostenrechnung diskutiert wird, müßte auch geklärt werden: Wird es eine Kostenrechnung im nachhinein sein, wenn praktisch nichts mehr zu beeinflussen ist, oder soll es eine Plankostenrechnung werden, eine Kostenrechnung im vorhinein? Sehr wichtig ist auch die Frage: Was geschieht mit den Ergebnissen? Meine

Dr. Gertrude Tumpel-Gugerell

bisherigen praktischen Erfahrungen zu diesem Thema sind, daß die Kostenrechnung mit der Budgetierung und mit den Zielsetzungen verbunden werden muß.

Die Kostenrechnung ist aber nicht nur ein Instrument der Kostenkontrolle von außen, sondern sie ist auch sehr wichtig für die Selbststeuerung von Organisationen, das heißt, auch eine Voraussetzung für Dezentralisierung von Verantwortung und für Bürgernähe, die letzten Endes ebenfalls erreicht werden soll. Bisher konzentriert sich ja der Budgeterstellungszugang im wesentlichen auf Diskussionen über die Inputs, kaum aber auf Diskussionen über Leistungen und Outputs, geschweige denn Mengen oder Kennzahlen. Soweit mir Informationen zugänglich waren, gibt es in Deutschland nun verschiedene Versuche auf Länderebene und auf kommunaler Ebene, zeitgemäße Führungsinstrumente, die sich in der Wirtschaft bewährt haben, auch bei staatlicher Leistungserbringung einzusetzen. Das Ganze läuft unter dem Titel „Neues Steuerungsmodell“. Wenn man strukturelle Budgetreformen will, braucht man diese Steuerungsinstrumente.

Ein sehr pragmatischer Ansatz wäre es, eine Kombination von mittelfristigen Personalstandszielen zu nehmen, und zwar Personalstandszielen nach Abteilungen gegliedert, und mit Personalstandszielen hat man im öffentlichen Dienst in der Regel 80 Prozent der Kosten erfaßt.

Als zweiter wichtiger Punkt erscheint mir die umfassende Bewertung von Investitionen. Im öffentlichen Dienst sind das meistens Gebäudeinvestitionen, Folgekosten und Kosten für die EDV-Ausstattung. Es ist daher wichtig, da ein gutes Projektmanagement zu haben, mit Zielen, Fortschrittskontrollen und Soll-Ist-Vergleichen.

Das Ganze ist ein mehrjähriger Lernprozeß, der vor allem der Bewußtseinsbildung der handelnden Personen dienen soll und der vor allem nicht zu unterschätzende Schulungs- und Motivationsmaßnahmen erfordert.

Es wird nicht möglich sein, das gleiche Instrument flächendeckend einzusetzen, sondern es bedarf maßgeschneiderter Lösungen. Das heißt, die Universitäten brauchen andere Instrumente als die Polizei. Ich glaube, daß es im Bereich der Fachhochschulen gelungen ist – das ist zugegebenermaßen ein sehr kleiner Bereich –, Kostentransparenz von vornherein herzustellen und Kostenplanbarkeit sicherzustellen.

Zusammenfassend: Kostenrechnung ja, aber nur in Zusammenhang mit Zielsetzungen staatlichen Handelns und auch der Kontrolle der Zielerreichung. – Danke.

12.32

Vorsitzender Präsident Dr. Heinrich Neisser: Danke.

Als nächster kommt Herr Professor Hengstschläger zu Wort.

12.32

Univ.-Prof. Dr. Johannes Hengstschläger (Experte, nominiert von der ÖVP): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Da bereits sehr viel Ökonomisches vorgetragen wurde, möchte ich die fünf Minuten, die mir zur Verfügung stehen, dazu nützen, ein paar staatsrechtliche Fragen, die mit den vorgelegten Gesetzentwürfen in Zusammenhang stehen, aufzuwerfen und zu erörtern.

Es wurde eigentlich einhellig festgestellt, daß das rechtliche Instrumentarium, das derzeit zur Verfügung steht, in Wahrheit hinreichend wäre. Was fehlt, ist deren praktische Umsetzung. Das Eleganteste und auch Einfachste wäre ein Wandel der politischen Ausrichtung, des politischen Willens. In Übereinstimmung mit dem von meinen beiden Vorrednern, dem Herrn Van der Bellen und der Frau Kollegin Tumpel-Gugerell, Gesagten bin ich eher skeptisch, daß sich der politische Wille in bezug auf Kostenrechnung so schnell ändern wird.

Was kann als rechtliches Instrumentarium für die Durchsetzung der Kostenrechnung zur Verfügung gestellt werden? – Ich glaube, das einzige geeignete Instrument besteht darin, daß man die Kostenrechnung zu einem institutionellen Bestandteil zu einem konstitutiven Bestandteil des

Univ.-Prof. Dr. Johannes Hengstschläger

Gesetzwertungsprozesses macht und diesen Bestandteil auch der Justitiabilität durch den Verfassungsgerichtshof unterwirft. Das heißt, ein Gesetzesvorschlag, der nicht mit der entsprechenden Prozedur – diese muß natürlich inhaltlich ausgefeilt sein – der Kostenrechnung versehen ist, ist nicht richtig zustande gekommen und wäre verfassungswidrig.

Ich glaube, daß man in diesem Zusammenhang sogar an eine Gesamtaufhebung des Gesetzes denken könnte, weil die Kostenrechnung nicht einen bestimmten Teil des Gesetzes, sondern das gesamte Gesetz betrifft. Solche Gesamtaufhebungen sind derzeit nach Artikel 140 Abs. 3 bei Kundmachungsmängeln oder bei Kompetenzwidrigkeiten vorgesehen.

Dazu wäre folgendes festzuhalten: Erstens: Die Kostenrechnung müßte von jener Stelle vorgelegt werden, von welcher die Gesetzesinitiative kommt. Diese Stelle sei, wird vermutet, hoch befangen.

Zweitens: Es sollte der Rechnungshof in einer Grobprüfung, in einer Grobschätzung mittels eines Plausibilitätsbefundes mit dem Gesetzesvorschlag befaßt werden.

Drittens: Die Souveränität muß aber beim Parlament bleiben. Das heißt, das Parlament muß auch dann, wenn der Rechnungshof sagt, die Kostensituation sei ausgesprochen ungünstig, das selbstverständliche Recht haben, das betreffende Gesetz zu beschließen.

Viertens: Der Verfassungsgerichtshof sollte nicht die Inhalte der Kostenrechnung prüfen, sondern er hätte lediglich eine Verfahrenskontrolle durchzuführen, das heißt, zu prüfen, ob sichergestellt ist, daß bei jedem Gesetz eine Kostenrechnung durchgeführt wird.

Daß der Rechnungshof in diese ganze Prozedur eingebunden ist, ist sehr richtig und sehr wichtig, weil er die unabhängigste Stelle ist, die wir im Staatsgefüge haben, die über Ausgaben und Einnahmen, über Effizienz, über Praktikabilität von Gesetzen, über Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit befinden kann.

Im Kostenrechnungsgesetz ist der Rechnungshof einige Male eingebunden, und zwar bei der Erlassung von Verordnungen in zwei Bestimmungen, im § 3 Abs. 1 und im § 6 Abs. 1 und 2. Ich halte dies für verfassungswidrig, denn der Rechnungshof ist nach herrschender Auffassung und nach einhelliger Judikatur des Verfassungsgerichtshofes ein Organ, das der Legislative zuzuordnen ist und nicht der Exekutive. Verordnungen sind Akte der Verwaltung, und daher bedürfte es da einer verfassungsrechtlichen Regelung.

Problematisch erscheint mir die Regelung des § 1 Abs. 5, die besagt, daß die Bundesregierung mit Verordnung auch Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit in diese Kostenrechnung einbinden kann, soweit dies zweckmäßig erscheint. Ich halte das für eine sehr weite Ermächtigung der Bundesregierung und einen sehr großen Eingriff in die Privatautonomie. Ich meine, wenn schon private Institutionen in die Kostenrechnung eingebunden werden müßten, also nicht nur Träger der öffentlichen Gewalt, dann sollte man sie zumindest auf jene juristischen Personen, die der Rechnungshofkontrolle unterliegen, beschränken. Ich kann es mir nicht vorstellen, daß es einen Bedarf gibt, private Unternehmungen in die Kostenrechnung einzubeziehen, weil das Budget der privaten Unternehmung nur ebendieser juristischen Person zuzurechnen ist und nicht dem Bund.

Im § 4 Abs. 1 zweiter Satz ist vorgesehen, daß ein Leistungskatalog für alle im Verantwortungsbereich der obersten Organe liegenden Aufgaben, die sie aufgrund der Gesetze oder ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung im Wege der Privatwirtschaftsverwaltung zu erbringen haben, zu erstellen ist. Diese Bestimmung halte ich für äußerst problematisch. Denn: Es gibt ja in einem Ministerium oder in einem sonstigen Bereich der staatlichen Verwaltung keine andere Vollzugsmöglichkeit, als die Hoheitsverwaltung oder die Privatwirtschaftsverwaltung, etwas Drittes gibt es nicht. Da heißt es: entweder die Hoheitsverwaltung aufgrund der Gesetze oder ohne gesetzliche Ermächtigung die Privatwirtschaftsverwaltung. Damit schreibt dieses Gesetz fest, daß es nach unserem Verfassungssystem erlaubt ist, Privatwirtschaftsverwaltung ohne gesetzliche Grundlage durchzuführen.

Univ.-Prof. Dr. Johannes Hengstschläger

Das ist ein Streit, der von der Staatsrechtslehre und von der Judikatur bis heute nicht entschieden ist. Ich glaube nicht, daß es gut ist, wenn ein Gesetz am Rande diese Frage dadurch erledigt, daß die Privatwirtschaftsverwaltung auch ohne gesetzliche Grundlage durchgeführt werden kann.

Zum Schluß noch eine kleine Bemerkung: Es ist in diesem Gesetz immer vom Verantwortungsbereich der obersten Organe die Rede. Ich glaube, der Verantwortungsbereich ist nicht das, was die Kostenrechnung betreffen soll. Ich gebe ein Beispiel: Der Landeshauptmann von Salzburg hat einmal eine Verordnung erlassen, die gegen die Weisung des Bundesministers gerichtet war. Der Zuständigkeitsbereich betraf den Bundesbereich und war dem Bundesminister zuzurechnen, die Verantwortung für diese Verordnung lag aber beim Landeshauptmann, und dieser wurde vor den Verfassungsgerichtshof zitiert und, wie Sie wissen, vom Verfassungsgerichtshof auch – unter Anführungszeichen – „verurteilt“.

Ich meine, es ist nicht der Verantwortungsbereich, der bei der Kostenrechnung die erste Rolle spielt, sondern der Aufgaben- oder Zuständigkeitsbereich. – Ich danke.

12.38

Vorsitzender Präsident Dr. Heinrich Neisser: Danke, Herr Professor Hengstschläger.

Als nächster zu Wort gemeldet ist Dr. Messner vom Österreichischen Städtebund.

12.38

Stadtrat Dr. Wolfgang Messner (Österreichischer Städtebund): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Aus Sicht des Städtebundes ist natürlich alles begrüßenswert, was das Kostenbewußtsein im öffentlichen Bereich verbessert, denn aus Sicht der Städte und Gemeinden sind die bisher gemachten Erfahrungen, was Kostentransparenz und Kostentragung betrifft, eigentlich nicht zufriedenstellend.

Aufgrund der jetzigen politischen Situation, daß wir natürlich bereit sind, unseren Beitrag zur Konsolidierung zu leisten, ergeben sich einige Aspekte, die ich hier gerne vortragen möchte.

Ich glaube, bei all diesen Überlegungen sind die Auswirkungen auf die Gemeinden und die Städte verstärkt zu beachten. Wir sagen ja zur mehrjährigen Betrachtungsweise, denn wir halten das für etwas Notwendiges. Bisher wurden wir nämlich oft mit Gesetzen und Verordnungen konfrontiert, wo wir eigentlich nicht das Gefühl hatten, daß die Kosten, die uns übertragen worden sind, vorher richtig avisiert oder angegeben wurden. Bisher war es so, daß nur Teile der Kosten erfaßt waren, zum Beispiel der Zweckaufwand nach § 5 FAG. Ziel sollte es jedoch sein, daß mittelfristig alle Kosten – Zweck-, Personal- und Amtssachaufwand – in die Kostenberechnung einbezogen werden.

Aber es sollten nicht nur die Kosten von Gesetzen, sondern auch und vor allem die Kosten von Verordnungen ganz klar herausgestrichen werden. Ein kleines Beispiel aus der Praxis: In der letzten Zeit wurden wir mit Verordnungen konfrontiert, die zu exorbitanten Kostensteigerungen geführt haben. Ich nenne nur die Deponie-Verordnung, die kommunale Abwasseremissions-Verordnung oder die noch nicht ausgesandten Förderungsrichtlinien im Bereich der ALSAG. Solche Verordnungen führen beispielsweise für die Stadt Graz, wenn eine entsprechende Abwasseranlage gesetzeskonform errichtet werden soll, zu einem Investitionsvolumen von 1 Milliarde Schilling.

Auch bei Initiativanträgen und Abänderungsanträgen im Parlament kommt es zu Kostensteigerungen, wo der Adressat nicht das Mitwirkungsrecht hat, das er eigentlich haben sollte. Das, was hier von einzelnen Rednern, wie etwa vom Abgeordneten Stummvoll und vom Abgeordneten Nowotny, gesagt wurde, nämlich daß wir alle Instrumente, um die Kostenrechnung umzusetzen, haben, stimmt aus Sicht der Länder, Städte und der Gemeinden nicht.

Ich möchte betonen, daß wir zum § 14 Abs. 5 Bundeshaushaltsgesetz die Richtlinien endlich brauchten. Es sollten betreffend § 5 FAG alle Ministerien in die Kosten, die aus Verordnungen erwachsen, einbezogen und alle Kosten in die Kostenrechnung aufgenommen werden.

Stadtrat Dr. Wolfgang Messner

Es ist bereits gesagt worden, daß § 28 der Geschäftsordnung des Nationalrates entsprechend novelliert werden soll. Wir glauben, daß es legitim ist, daß der Gemeinde- und der Städtebund ein Anhörungsrecht in diesem Bereich zugesprochen bekommen.

Nun ein paar Gedanken zum Konsultationsmechanismus. Wir haben bei den Finanzausgleichsverhandlungen erfahren, daß es so etwas in Zukunft geben soll, daß sich die diesbezüglichen Verhandlungen aber sehr zäh gestalten. Gerade bei der Umsetzung des Konsultationsmechanismus auf Landesebene seien nicht sehr positive Erfahrungen zu vermerken. In der Steiermark beispielsweise wurde in einer sehr schwierigen Budgetlage den Gemeinden ein dreistelliger Millionenbetrag ohne Konsultation und ohne längerfristigen Diskussionsprozeß einfach übertragen.

Ich glaube nicht, daß das Sinn und Zweck eines beschworenen Föderalismus und einer Kooperation zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sein kann. Professor Lehner hat gemeint, bei einer straffen Budgetpolitik ist Konsultation fair und notwendig. Unsere bisherigen Erfahrungen gingen aber nicht in diese Richtung.

Ich möchte abschließend auch ein kritisches Wort zu den Sanktionen, die hier angesprochen worden sind, sagen. Lasten von oben nach unten zu verlagern und unter Umständen dann auch die Sanktionen wieder beim schwächsten Glied, nämlich bei den Gemeinden, einzufordern, halte ich für problematisch. Ich hoffe, daß all das, was ich bisher über Sanktionen gehört habe, nicht in die Richtung geht, daß Städte und Gemeinden bei den Sanktionen besonders betroffen sein sollten. – Danke.

12.44

Vorsitzender Präsident Dr. Heinrich Neisser: Danke, Herr Dr. Messner.

Als nächster zu Wort gemeldet ist Herr Abgeordneter Mag. Mühlbachler. – Er ist nicht im Saal. Die Wortmeldung findet daher nicht statt.

Als nächster zu Wort gemeldet ist Herr Abgeordneter Kröll. – Bitte.

12.45

Abgeordneter Hermann Kröll (ÖVP) (Österreichischer Gemeindebund): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Kollege Stadtrat Messner vom Städtebund hat mit der Befassung der Frage der Installierung eines Konsultationsmechanismus seine Ausführungen geschlossen. Ich möchte als Vertreter des Österreichischen Gemeindebundes in Vertretung von Präsident Romeder daran anschließen.

Auch unter Unterstreichung des heute hier von den Experten Gesagten tritt doch klar in den Vordergrund, daß wir ein solches Instrumentarium brauchen. Wir brauchen es nicht nur im Verhältnis des Bundes zu den Ländern, sondern auch im Verhältnis der Länder zu den Gemeinden, und zwar möglichst rasch und dringend. Ein solches Übereinkommen ist nicht nur wegen der finanziellen Auswirkungen der Gebietskörperschaften untereinander und voneinander notwendig, sondern es ist auch im Sinne einer partnerschaftlichen Trägerschaft nach föderalistischen Grundsätzen, nach den Prinzipien, wie sie in Österreich der Fall sind, nämlich daß wir eine verbundene Finanzwirtschaft haben, geradezu unerläßlich. Es ist also kein Widerspruch, sondern eine Unterstreichung dessen, was der Städtebund sagt, wenn wir das als Österreichischer Gemeindebund genauso sehen. Es ist daher nicht nur ein Anliegen der größeren Städte, sondern aller Kommunen Österreichs, daß es dazu kommt.

Nur so ist unsererseits die Erfüllung der Konvergenzkriterien von 0,3 Prozent des BIP, was die Gemeinden betrifft, im Länderanteil auch realistisch machbar. Wenn man sich nicht entsprechend auf solche Gepflogenheiten wirtschaftlicher und rechnerischer Art verlassen kann, nämlich auch zur Kostenbewußtseinsbildung politisch beizutragen, dann wird es rechnerisch auch nicht gehen, denn die Kontrolle im nachhinein wird bei 2 500 Gemeinden komplizierter sein als bei neuen Ländern oder einmal bei der Republik.

Abgeordneter Hermann Kröll

Es ist daher im § 14 – um diesem Oberbegriff Nachdruck zu verleihen – im besonderen zu gewährleisten, daß alle Initiativanträge nach § 14 Bundeshaushaltsgesetz ebenso und alle Abänderungsanträge die Mechanismen der Einbeziehung der Gemeinden und Städte bedingen. Es geht nur so, denn die Auswirkungen dieser Dinge sind mitunter größer als jene einer Gesetzesnovelle.

Ebenso ist, was den § 5 des Finanzausgleichsgesetzes betrifft, in bezug auf Verordnungen – das wurde dankenswerterweise von fast allen Vorrednern schon angesprochen – eine enorme finanzielle und rechtliche Auswirkung gegeben. Aber wir reden in erster Linie über finanzielle Gegebenheiten. Das, was über Verordnungen im Bereich Altlastensanierung, Abwasseranlagen oder Gesundheitswesenverordnungen gesagt wurde, möchte ich aus Zeitgründen nur noch unterstreichen.

Zusammengefaßt: Die österreichischen Gemeinden, vertreten durch den Österreichischen Gemeindebund, sind wirklich ein aktiver Partner und Träger für all diese hochrangigen Ziele und Werte, die wir uns gemeinsam stellen. Volkswirtschaftlich, haushaltswirtschaftlich in der Gliederung Bund, Länder und Gemeinden können wir sie aber nur dann umsetzen und können wir nur dann ein wichtiger Partner sein, wenn wir ausreichend und zeitgerecht exakte Unterlagen darüber bekommen, was die eine oder andere Maßnahme kostet und wer sie finanzieren soll. Unter diesen Voraussetzungen wird es möglich sein, daß wir dieses hohe Ziel der Maastricht-Kriterien in bezug auf Konvergenzkriterien auch erfüllen können. – Danke vielmals.

12.49

Vorsitzender Präsident Dr. Heinrich Neisser: Danke.

Als nächste zu Wort gemeldet ist Frau Abgeordnete Dr. Fekter. – Sie ist nicht im Saal.

Als nächster zu Wort kommt Senatsrat Hüttner.

12.50

Senatsrat Bertram Hüttner (Österreichischer Städtebund): Ich darf betonen, daß das Bemühen um Kostenrechnung und verstärktes Kostenbewußtsein nicht nur auf Bundesebene sehr stark ist, sondern auch bei Ländern und Gemeinden und daß sich beispielsweise gerade auch die Länder momentan sehr stark in die Diskussion begeben wollen, inwieweit die Kostenrechnung im Landesbereich sinnvoll eingesetzt werden kann.

Allerdings muß dem Rechnung getragen werden, was heute schon mehrmals gesagt wurde: Kostenrechnung darf keine Kunst für sich sein, sondern es müssen bei ihrer Einführung und Durchführung bereits sehr klare Zielvorgaben bestehen. Gerade im öffentlichen Bereich ist eine perfekte Kostenrechnung mit Vollkosten – einschließlich kalkulatorischer Kosten – sicher nur dann sinnvoll, wenn tatsächlich Kalkulationen erfolgen müssen, Gebühren, Beiträge und so weiter zu kalkulieren sind. In weiten Bereichen sollte man sich hingegen wirklich überlegen, ob man sich nicht eher auf jene Arten von Kosten beschränkt – wie Herr Präsident Fiedler schon gesagt hat –, die direkt zugeordnet beziehungsweise letztendlich auch beeinflußt werden können. Das heißt: Kostenrechnung sehr wohl, allerdings mit Augenmaß. Und vor allem immer auch unter dem Gesichtspunkt: Was mache ich mit den gewonnenen Daten, welche Auswertungen sind notwendig? Dafür ist ein übergeordnetes Controlling notwendig.

Ganz wesentlich ist natürlich auch – wie schon gesagt wurde –, welche Konsequenzen dann gezogen werden, wobei diese Konsequenzen nicht allein verstärktes Kostenbewußtsein sein müssen, sondern durchaus auch in legislativen Maßnahmen bestehen können. Man muß sich überlegen, ob gewisse Aufgaben überhaupt oder in dieser Intensität fortgeführt werden sollen beziehungsweise ob es nicht unter Umständen durch kleinere Veränderungen in der gesetzlichen Basis sehr starke Erleichterungen im Vollzug geben könnte.

Ich möchte in diesem Zusammenhang auf etwas hinweisen. Professor Mandl hat auf die Krankenanstalten-Kostenrechnungsverordnung verwiesen und sie als besonders gelungen bezeichnet. Wenn man sich die Ergebnisse ansieht, wie die Krankenanstalten Österreichs derzeit dastehen und sich in den letzten Jahren kostenmäßig entwickelt haben, dann müßte

Senatsrat Bertram Hüttner

man eigentlich sagen, daß sich die Einführung dort nicht so glänzend bewährt hat. Allerdings muß man dazusagen, daß man in letzter Zeit, nachdem man auch in diesem Bereich verstärkt Controlling-Überlegungen angestellt hat, natürlich sehr dankbar auf diese Kostenrechnung zurückgegriffen hat.

Kurzfristig wäre es jedenfalls wichtig, bei der Evaluierung von Gesetzes- oder sonstigen rechtssetzenden Maßnahmen Fortschritte zu erzielen. Denn in diesem Zusammenhang sind wir unmittelbar mit dem Problem konfrontiert, daß wir die Maastricht-Kriterien einzuhalten haben und daß wir sie, wenn sie einmal erreicht sind – wie Herr Professor Lehner gesagt hat –, auch weiterhin erfüllen müssen.

Es gibt allerdings schon ein recht ansprechendes Werk, das schon mehrmals erwähnt wurde, das sich im wesentlichen auf den Personal- und Sachaufwand konzentriert, auf diesem Gebiet aber angewendet werden sollte. Da brauche ich gar keine Kostenrechnung. Man kann sehr wohl in weiten Bereichen mit Schlüsselwerten operieren beziehungsweise aufgrund des Personaleinsatzes Berechnungen durchführen. Was aber dort noch zu wenig zum Ausdruck kommt, ist der Zweckaufwand, der entsteht und der natürlich genauso abgeschätzt werden soll, da er in den meisten Fällen viel mehr ausmacht als sonstige Posten. Dafür müßten aber auch, damit das nachvollziehbar ist, die Kalkulationsgrundlagen bekanntgegeben werden, damit man sieht, ob die Annahmen, die getroffen wurden, überhaupt einigermaßen den Denkgesetzen entsprechen.

Was ich auch besonders betonen möchte: Neben Kostenrechnung und Evaluierung von rechtssetzenden Maßnahmen gibt es in der Betriebswirtschaftslehre noch eine Fülle von Maßnahmen, die auch im öffentlichen Bereich durchaus ihre Berechtigung haben: von der Investitionsrechnung angefangen über Folgelasten- und Folgekostendarstellungen, die gleichfalls die öffentlichen Haushalte, vor allem für die Zukunft, sehr wesentlich beeinflussen.

Daher kurz: Kostenrechnung, verstärktes Kostenbewußtsein – selbstverständlich, allerdings mit Augenmaß.

12.55

Vorsitzender Präsident Dr. Heinrich Neisser: Zu Wort gemeldet ist nunmehr Herr Abgeordneter Dr. Gusenbauer. Ich erteile es ihm.

12.55

Abgeordneter Dr. Alfred Gusenbauer (SPÖ): Danke schön, Herr Präsident. – Ich möchte zu einigen der angesprochenen Fragen Stellung nehmen.

Es wurde darauf hingewiesen, daß unser bisheriges Instrumentarium an sich ausreichend wäre, daß aber der politische Wille in diesem Zusammenhang nicht vorhanden ist. – Ich möchte das etwas relativieren: Ich habe den Eindruck, daß wir die heutige Enquete nicht aus Jux und Tollerei durchführen, sondern offensichtlich aus dem Konsens heraus, daß in der Vergangenheit einzelne Ausgaben etwas aus dem Ruder gelaufen sind und es daher absolut sinnvoll wäre, wenn das Parlament seine Entscheidungen über verschiedene Gesetzesvorlagen mit einem größeren Kostenbewußtsein trifft.

In diesem Zusammenhang – auch auf Basis dessen, was gesagt wurde – halte ich den selektiven Zugang für den sinnvollen. Das heißt, daß der Budgetausschuß selbst binnen einer gewissen Zeit feststellen soll, zu welchen Gesetzen er sich zu äußern gedenkt – auch in der Frage der Kostenabschätzung – und zu welchen nicht. Das stellt natürlich auch die Frage der Justitiabilität einigermaßen in Zweifel, Herr Professor, denn es ist dann eine Frage für den Budgetausschuß, zu welchen Gesetzen er etwas sagt und zu welchen nicht. Daher ist die Frage des ordnungsgemäßen Zustandekommens nach der umfassenden Definition sehr stark abhängig von der Entscheidung des Budgetausschusses selbst. – Ich halte aber diesen selektiven Zugang für den richtigen, weil mir aufgrund der verschiedensten angesprochenen Probleme ein flächenmäßiger und gesamterfassender Zugang nicht möglich erscheint.

Abgeordneter Dr. Alfred Gusenbauer

Das wesentliche dabei ist, wie ich glaube, wohl die Transparenzfrage. Diese Transparenzfrage geht noch weit über das hinaus, was Abgeordneter Stummvoll zu Recht kritisiert hat. Mich ärgert es auch jedesmal, wenn ich sehe: „Kosten des Bundes: keine.“ Da habe ich mir schon öfters die Frage gestellt, wieso wir seinerzeit jene gesetzliche Veränderung eingeführt haben, wonach bereits im Gesetzesvorschlag stehen sollte, welche Kosten für den Bund auflaufen, wenn in einer Vielzahl von Fällen diese lapidare Bemerkung enthalten ist. Ich bezeichne das deswegen als „lapidare Bemerkung“, weil in einer Fülle von Fragen der Kostenbegriff relativ reduziert auch in bezug auf den Bund selbst angewandt wird und zum Beispiel Folgekosten dabei überhaupt keine Erwähnung finden. Denn gerade diese Folgekosten stellen natürlich ein großes Problem bei einer Reihe von Investitionen und gesetzlichen Beschlüssen dar. Wir alle wissen, daß verschiedenste Maßnahmen auch dazu führen können, daß sich Interessen verselbständigen, die dann letztendlich zu einer völlig anderen Kostensituation führen, als sozusagen zum Zeitpunkt der guten politischen Willensbildung in einem Ausschuß absehbar war.

Ein Beispiel: Denken Sie an die großen Universitätsbauten, und sehen sie sich an, wie hoch die angenommenen Kosten zu Beginn waren. Wenn Sie hingegen jetzt eine Abrechnung durchführen, können Sie feststellen, wie hoch unter anderem aufgrund von verschiedenen Verselbständigungstendenzen einzelner Kostenfaktoren die letztendlichen Kosten gewesen sind und daß da ein erheblicher Unterschied besteht. Ich glaube daher, daß die Frage der Transparenz eine entscheidende Kategorie ist, auch für eine gewisse Selbstbeschränkung des Parlaments beim Treffen verschiedenster Entscheidungen.

Nachdem aber die Selbstbeschränkung immer dann am schwierigsten ist, wenn sie sozusagen personenident ist – das heißt, wenn die Mitglieder eines Ausschusses, die etwas wollen, gleichzeitig auch die Kosten einschätzen sollen –, scheint es mir sinnvoll zu sein, daß diese Einschätzung personenverschieden durch einen anderen Ausschuß vorgenommen wird, nämlich durch den Budgetausschuß.

Wie sollten wir uns allerdings – rein pragmatisch gesprochen – auch völlig klar darüber sein, daß dadurch nicht ein gigantisches Gutachterunwesen ausbrechen sollte, sondern daß man sich im wesentlichen durchaus einmal der Quellen, die im Finanzministerium vorhanden sind, bedienen könnte. Denn die umfassende Kompetenz des Finanzministeriums wird bei gewissen Entscheidungen anderer Ressorts nicht wirksam, ich denke nur an die jährliche Aufteilung von Kreditrückzahlungen, die dann manchmal das Gesamtprojekt eher in der Verschleierung versinken lassen.

Ich meine, daß diese Einführung eines aufgewerteten Budgetausschusses durchaus eine Hilfestellung für das Finanzministerium selbst darstellen wird und daß wir schon allein aufgrund des Faktums, daß der Budgetausschuß das Finanzministerium auffordert, in bezug auf gewisse Vorlagen eine Kostenabschätzung durchzuführen, manchmal eine etwas realistischere Vorstellung davon bekommen würden, was letztendlich Maßnahmen auch in finanzieller Hinsicht mit sich bringen.

In diesem Zusammenhang habe ich noch zwei Anliegen. Herr Präsident! In der Vergangenheit wurde im Parlament auch ein Unwesen mit Abänderungsanträgen in zweiter Lesung mit finanziellen Auswirkungen getrieben. Ich meine, daß vor dem Hintergrund einer Übereinstimmung über eine derartige Veränderung, wie sie nun vorgesehen ist, zumindest dieses Unwesen eingestellt werden sollte. Denn eines soll nicht die Folge unserer jetzigen Umstrukturierungsmaßnahmen sein: daß in Hinkunft unter Umgehung des Budgetausschusses finanzwirksame Maßnahmen über Abänderungsanträge in zweiter Lesung eingebracht werden, damit man sich eben die Kostenabschätzung, die Herstellung von Transparenz und die Diskussion darüber erspart. Das wäre mir ein dringendes Anliegen, das ich in diesem Zusammenhang gleich deponieren möchte. – Ich danke, Herr Präsident.

13.00

Vorsitzender Präsident Dr. Heinrich Neisser: Danke Herr Abgeordneter.

Der nächste Redner ist Herr Abgeordneter Mag. Trattner. – Bitte, Herr Abgeordneter.

Abgeordneter Mag. Gilbert Trattner

13.00

Abgeordneter Mag. Gilbert Trattner (Freiheitliche): Herr Präsident! Sehr geehrte Herren Experten! Sehr geehrte Damen und Herren! Es ist heute schon Kritik laut geworden. – Eingangs möchte ich sagen, daß ich glaube, daß alle hier im Saale der Meinung sind, daß Kostentransparenz und Controlling notwendig sind. Ich meine aber, daß wir in diesem Zusammenhang keine neuen Instrumentarien brauchen. Es ist ohnedies schon einiges vorhanden, man bedient sich jedoch der vorhandenen Einrichtungen nicht.

Man braucht sich nur einige Beispiele anzusehen. Wie gehen wir derzeit mit Berichten des Rechnungshofes um? – Der Bericht wird diskutiert, zur Kenntnis genommen, abgelegt. Konsequenzen: gleich null. Wie gehen wir mit dem Rechnungsabschluß um? Wenn irgendeine Nationalratswahl vor der Tür steht, wird der Rechnungsabschluß hintangehalten, wird dann kurz im Ausschuß behandelt und im Plenum zu mitternächtlicher Stunde in einer einstündigen Diskussion abgehandelt, die eher nur dazu dient, alles zuzudecken.

Würde man Analysen bei den letzten Rechnungsabschlüssen anstellen, wieweit das Ziel verfehlt worden ist, dann hätten wir genug Ansatzpunkte für Controlling.

Da heute Experten anwesend sind, möchte ich die Gelegenheit wahrnehmen und Herrn Professor Gantner ansprechen, der auch Kritik daran geübt hat, wie wir mit Berichten beziehungsweise dem Rechnungsabschluß umgehen. Er hat gesagt, daß es Sanktionen für Fehlangaben beziehungsweise Fehlerangaben geben müßte. – Ich möchte Herrn Professor Gantner gerne fragen, welche Sanktionen er sich da vorstellen könnte. Professor Lehner vom Wifo hat gesagt: Nachkalkulation von Kosten. – Darauf sage ich: Das ist alles gut, recht und schön, das können wir machen. Jetzt haben wir allerdings ein Gesetz beschlossen, und es hat sich herausgestellt, daß der budgetierte Ausgabenrahmen dieses Gesetzes um das doppelte überschritten worden ist. Herr Professor Lehner! Ich hätte gerne gewußt, welche Konsequenzen Sie vorschlagen, wenn die Nachkalkulation vorgenommen worden ist. Soll das Gesetz wieder rückgängig gemacht werden? Soll es – in welcher Form auch immer – geändert werden?

Zum sogenannten Regelmechanismus, der durch das neue Instrument eines Haushaltsausschusses eingeführt werden soll: Wie soll denn das funktionieren? Dieser Haushaltsausschuß ist in seiner politischen Zusammensetzung ja ganz identisch mit dem Fachausschuß. Wie Präsident Fiedler schon gesagt hat, hat es einen solchen Regelmechanismus bereits im Geschäftsjahr 1920 gegeben, und da ist ein einziger Fall angezogen worden. Das heißt: Es soll wieder eine Institution eingeführt und es sollen eine Menge Schreibtische besetzt werden, die Konsequenz wird jedoch gleich null sein. Denn die politische Willensbildung wäre sicherlich die gleiche wie in jeglichem Fachausschuß.

Deswegen ist es unsere Intention, die Instrumente, die wir bereits derzeit zur Verfügung haben und die im Bundesrechnungsgesetz geregelt sind, konsequent anzuwenden und erst dann, wenn diese nicht ausreichen, neue Überlegungen anzustellen.

13.04

Vorsitzender Präsident Dr. Heinrich Neisser: Danke, Herr Abgeordneter.

Nunmehr gelangt Frau Abgeordnete Hagenhofer zu Wort. – Bitte.

13.04

Abgeordnete Marianne Hagenhofer (SPÖ): Herr Präsident! Geschätzte Damen und Herren! Ich möchte gerne auf die Wortmeldung von Herrn Dr. Fiedler eingehen, der gemeint hat, daß in der öffentlichen Verwaltung die Akzeptanz der Kostenrechnung fehle. Ich möchte diesen Satz relativieren: Es fehlt nicht die Akzeptanz, sondern es fehlt ganz einfach die Information, was mit der Kostenrechnung wirklich angestrebt wird. Das heißt: Es muß zu Bewußtseinsbildung kommen, und damit diese stattfinden kann und Informationen gegeben werden können, müßten in der öffentlichen Verwaltung meines Erachtens wesentliche Voraussetzungen sowohl in sachlicher als auch in technischer Hinsicht bestehen, die derzeit aber noch fehlen. Es müßten vor allen Dingen für die Kostenrechnung Kennzahlen und Richtwerte vorgegeben und diskutiert

Abgeordnete Marianne Hagenhofer

werden. Es müßten laufende Erfolgskontrollen durchgeführt werden. Auch Evaluationen wären dringend notwendig.

Herr Dr. Fiedler! Sie haben gemeint: Der Führungsstil in der Verwaltung müßte geändert werden, wenn man das erreichen will. Bis zu einem gewissen Grad kann ich Ihnen sehr wohl recht geben. Ich meine aber, daß in dieser Sache nicht der Führungsstil im Vordergrund stehen muß, sondern die Führungsverantwortung. Denn Führungsverantwortung bedeutet, auch in den kleinsten Einheiten Budgethoheit zu haben und damit auch Verantwortung zu tragen. Es nützt gar nichts, wenn ich auf der Ebene der mittelbaren Bundesverwaltung die kleinsten Einheiten ohne Budgethoheit arbeiten lasse und sie trotz allem dann zur Verantwortung ziehe. Ich bitte Sie, das im Lichte der Praxis zu sehen!

Wenn wir von Kostenrechnung sprechen, ist meines Erachtens unbedingt auch auf Effizienz des Mitteleinsatzes zu achten, das heißt, wir müssen schauen, ob die Kosten im Verhältnis zum gesellschaftlichen Nutzen stehen, der durch den entsprechenden Gesetzesbeschluß erreicht werden soll. Wir müssen abwägen, wenn wir von der Kostenrechnung ausgehen, ob es zu einem bestimmten Gesetz nicht auch kostengünstigere Alternativen gibt. Auch das sollte man beachten und diskutieren.

Der Experte von der FPÖ hat gemeint: Im Bereich der Kärntner Straßenverwaltung kam es zu Privatisierungen, um dort mehr Effizienz zu erreichen. Ich sehe in diesem Zusammenhang die heutige Diskussion eher als eine Art Gegensteuerung zu Privatisierungstendenzen. Denn die Argumentation für die Privatisierung von Unternehmen im Bereich der öffentlichen Hand ist stets die mangelnde Professionalität des Managements in der öffentlichen Verwaltung. In diesem Punkt würde ich in Anbetracht der Konklusion des Experten der FPÖ einfach den Gegenschluß ziehen: Bei aller Notwendigkeit der Kostenrechnung möchte ich darauf hinweisen, daß wir uns nicht ausschließlich auf monetäre Rahmenbedingungen einigen sollten. Wir dürfen vielmehr auch die Betroffenheit des Humankapitals nicht außer acht lassen. Ich glaube, das wäre unsere dringendste Aufgabe. – Danke schön.

13.08

Vorsitzender Präsident Dr. Heinrich Neisser: Danke, Frau Abgeordnete Hagenhofer.

Zu Wort ist nunmehr Herr Mag. Kaufmann gemeldet. – Bitte.

13.08

Abgeordneter Mag. Herbert Kaufmann (SPÖ): Sehr geehrter Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Es ist von mehreren Vorrednern schon gesagt worden, daß zwar kein System geschaffen werden soll, das immens viel Geld kostet und riesige Umstellungen verursacht, daß wir uns aber doch in Richtung einer Kostenabschätzung der Maßnahmen, die wir treffen und die wir beschließen, bewegen wollen.

Ich glaube, daß dieser Vorgang im Prinzip nur zweistufig gesehen werden kann. Zum einen wird es notwendig sein, innerhalb eines Zeitraumes von etwa drei bis vier Jahren, solange es noch kein Kostenrechnungssystem in der öffentlichen Verwaltung gibt, für einzelne Gesetzesvorhaben Kosten ad hoc abzuschätzen. Dabei sollte man sich aber im Ausschuß überlegen, was überhaupt unter Kosten verstanden wird. Und dann wird, glaube ich, das Handbuch allein nicht ausreichen.

Die Definition des Kostenbegriffs hängt, wie wir alle wissen, sehr stark davon ab, welche Zielsetzungen man damit verbindet. Bei einer Make-or-buy-Entscheidung oder bei der Frage, ob ein Gesetz zu beschließen ist oder nicht, wird man zu einer ganz anderen Beurteilung der Kosten kommen. Es ist mir bewußt, daß es etwas komisch ist, daß bei so vielen Gesetzesvorhaben dabeisteht, daß es nichts koste. Aber wenn man das nach Grenzkosten, nach zusätzlichen Kosten berechnet, so wird man feststellen, daß diese tatsächlich oft gleich null sind oder sehr wenig ausmachen. Das Problem ist, ob man jetzt auch eine Beurteilung der Opportunitätskosten einführen will, nach der man feststellen kann, was der öffentlichen Verwaltung entgeht, wenn man eine bestimmte Maßnahme trifft. – Diese grundsätzliche Diskussion wird der Ausschuß führen müssen, solange es noch kein Kostenrechnungssystem gibt.

Abgeordneter Mag. Herbert Kaufmann

Ich komme somit zur Frage, die auch der Ausschuß behandeln wird müssen, wie ein solches Kostenrechnungssystem ausschauen soll. Die Professoren haben schon sehr gute Anregungen dazu gegeben. Ich will nur einen Hinweis machen, der bis jetzt nicht gefallen ist: Ich glaube, daß – und das ist sicher keine übermäßige Forderung – ein Kostenrechnungssystem der öffentlichen Hand letzten Endes auch vom Voranschlag ausgehen muß. Wenn das Kostenrechnungssystem vom Voranschlag abgeleitet werden soll, so ist das nur dann möglich, wenn in Zukunft Voranschläge anders gegliedert werden. Es wird dann notwendig sein, die Voranschläge so zu gliedern, daß man letzten Endes zwischen Ausgaben, die kostengleich sind, und Ausgaben, die keine Kosten sind, unterscheidet. – Ich will das jetzt nicht näher ausführen. Ich glaube, die meisten wissen, was damit gemeint ist.

Wenn man sich eines solchen Systems bedient, leitet man die Kostenrechnung letzten Endes von den Voranschlägen ab. Das bedeutet keine riesige Umstellung, immerhin aber eine bewußt darauf ausgerichtete Neugliederung des Voranschlages. – Diese Neugliederung des Voranschlages haben wir überhaupt noch nicht diskutiert, ich möchte diesen Aspekt also neu erwähnen und ins Spiel bringen.

Dr. Stummvoll hat von den Folgekosten für Dritte gesprochen. Diese können im System der Kostenrechnung definitionsgemäß nicht erfaßt werden, denn es geht bei dem, was wir bisher diskutiert haben, um die Kosten der öffentlichen Hand und nicht um die Kosten Dritter. Ich meine, es wäre dennoch sinnvoll, einmal erste Überlegungen anzustellen, ob es möglich und sinnvoll ist, Kosten Dritter mit ins Spiel zu bringen und bei den Gesetzesvorhaben Kosten Dritter mit anzuführen. Wobei es hiebei sicher nicht nur um die Wirtschaft geht, sondern zum Beispiel auch um Haushalte, Konsumenten et cetera, die in ihrer Kostenstruktur natürlich auch von unseren Maßnahmen betroffen sind.

Wir müssen uns auf jeden Fall klarmachen, daß die Diskussion, die wir bis jetzt betreffend Kosten einzelner Gesetze geführt haben, die sich aus dem Rechnungswerk der öffentlichen Hand ableiten, natürlich definitionsgemäß diese Kosten Dritter nicht erfaßt. Daher müssen wir neue Überlegungen, die bis jetzt noch nicht angestellt wurden, nun ebenfalls in Betracht ziehen.

– Danke sehr.

13.13

Vorsitzender Präsident Dr. Heinrich Neisser: Danke, Herr Abgeordneter.

Als nächster Debattenredner ist Abgeordneter Dr. Haselsteiner gemeldet. – Bitte.

13.13

Abgeordneter Dr. Hans Peter Haselsteiner (Liberales Forum): Herr Präsident! Sehr geehrte Damen und Herren! Ich weiß nicht, ob wir nicht da oder dort ein bißchen aneinander vorbei geredet haben.

Wir behandeln zwei verschiedene Themenkreise. Der erste betrifft die Funktion des Haushaltsausschusses. Ich bin gerne bereit, darüber zu diskutieren, ob das ein eigener Ausschuß oder ein Teil des Budgetausschusses, ein Unterausschuß des Budgetausschusses sein soll. Dieser soll und muß auf jeden Fall mit einer Funktion ausgestattet sein, die wir heute aufgrund aller herrschender Gegebenheiten und vorliegenden rechtlichen Vorschriften, die wir nicht oder nur sehr lax exekutieren, noch nicht haben.

Es wurde heute – sehr treffend, wie ich meine – eine Art Vier-Augen-Prinzip erwähnt, daß sich nämlich neben den Fachabgeordneten, die ein sachliches Anliegen haben, etwas in eine bestimmte Richtung zu regeln, eine zweite Gruppe von Abgeordneten sozusagen in wohlmeinender paralleler, kontrollierender Begleitung dieser Gesetzeswerdung mit den Konsequenzen in finanzieller Hinsicht befaßt. Ich sehe hiebei nicht die Auswirkungen auf den Bund im Vordergrund. Mindestens gleich wichtig – das haben die Herren vom Städtebund und Gemeindebund auch bereits gesagt – sind selbstverständlich die Auswirkungen auf alle anderen Gebietskörperschaften. Da kann ich Herrn Stummvoll nur recht geben.

Abgeordneter Dr. Hans Peter Haselsteiner

Meine Damen und Herren! Fühlen Sie sich jetzt nicht herabgesetzt! Noch viel wichtiger sind natürlich die gesamtwirtschaftlichen Kosten. Diese sind zwar in einem Kostenrechnungssystem nicht zu erfassen. Diese Abschätzung müßte aber in einem Haushalt oder in einem Unterausschuß des Budgetausschusses vorgenommen werden, wenn wir nur einen Schritt weiterkommen wollen. Dabei sind wir auf Schätzungen angewiesen; das ist klar. Dabei sind wir auf sehr viel Hausverstand angewiesen. Ansonsten werden wir tonnenweise Papier produzieren, wenn irgendwelche Experten um viel Geld Gutachten erstellen, die wir letztendlich gar nicht mehr überblicken werden können.

Frau Fekter! Denken Sie an das berühmte Arbeitnehmerinnenschutzgesetz! Hätte irgendwann einmal irgend jemand nachgerechnet, wie hoch die volkswirtschaftlichen Kosten dieses Gesetzes sind, so hätte man es niemals beschlossen, insbesondere wenn man dann die Effizienz und den Output gegenüberstellt. Davon bin ich überzeugt. Für eine solche Funktion brauchen wir einen Haushaltsausschuß. Ich würde daher seine möglichst rasche Einführung sehr begrüßen.

Im Zusammenhang mit der Einführung der eigentlichen Kostenrechnung sehe ich eine Möglichkeit, die Effizienz auch der staatlichen Verwaltung zu beurteilen und letzten Endes auch kontrollieren zu können. Im Gegensatz zu Ihnen, Herr Präsident Fiedler, bin ich nicht der Meinung, daß diese Maßnahme nicht flächendeckend sein soll. Ich glaube, diese muß flächendeckend sein. Sie können ja den Raster anfänglich sehr grob oder verhältnismäßig grob wählen und können ihn dann im Laufe der Zeit verdichten, damit Sie die befaßten öffentlich Bediensteten nicht überfordern, damit Sie nicht mit einem Modell, das zu sophisticated ist, die ganze Effizienz zunichte machen, weil niemand daran glaubt. Diesen Fehler macht man oft bei Neueinführungen. Ich würde mir jedenfalls eine flächendeckende, das heißt eine die gesamten staatlichen Aufgaben umfassende, wenn auch sehr grobe Kostenrechnung wünschen.

Meine Damen und Herren! Wenn wir uns die Budgetkapitel, den Voranschlag und dann den Rechnungsabschluß vornehmen, dann hätten wir sozusagen die gröbste aller Gliederungen nach Ministerien! Das ist natürlich viel zu wenig, wir müssen dann mehr in die Tiefe gehen. Es gäbe dann viele Möglichkeiten, die Grenze zu ziehen: pro Universität, pro Schulzentrum, pro Bezirkshauptmannschaft. Über diese Frage müßte noch diskutiert werden. Die Schnittstellen sind – wie Herr Professor Van der Bellen erwähnt hat – sicher eines der wesentlichen Themen, ferner die Frage, wie wir das steuern und nutzen können. Denn Kostenrechnung sollte kein Selbstzweck sein. Wenn keine entsprechenden Konsequenzen gezogen und umgesetzt werden, ist sie nutzlos.

Noch einmal zurück zum Haushaltsausschuß: Herr Professor! Ich stimme Ihnen natürlich zu. Die Kernfrage dieses Vier-Augen-Prinzips ist natürlich: Wer bestimmt was? – Ich glaube aber im Gegensatz zu Ihnen, daß allein das Bewußtmachen in einem anderen Personenkreis schon sehr viel brächte. Es müßte nicht unbedingt ein besonderes Recht der Opposition eingeräumt werden. Wenn es in diesem Haushaltsausschuß gelänge, die Dimensionen wirklich aufzuzeigen und die Bremsen im letzten Augenblick anzuziehen, dann wäre, wie ich glaube, viel gewonnen, und die Qualität der Gesetzgebung im Hinblick auf deren finanzielle Auswirkungen wäre entschieden besser. – Danke.

13.19

Vorsitzender Präsident Dr. Heinrich Neisser: Danke, Herr Abgeordneter.

Zu Wort gemeldet ist Frau Abgeordnete Mag. Dr. Fekter.

13.19

Abgeordnete Mag. Dr. Maria Theresia Fekter (ÖVP): Ich möchte genau an das anschließen, Herr Haselsteiner, was Sie gerade gesagt haben: Wir können in einem solchen Ausschuß nur das diskutieren, was uns als Abgeordnete auch bekanntgegeben wird. Das heißt, wir müssen wissen, worüber wir diskutieren. Es ist heute bereits mehrmals der Vorwurf an uns Abgeordnete gekommen, daß in der politischen Priorität die Kosten eindeutig vernachlässigt werden. In der politischen Prioritätenreihung kommen die Kosten, wenn überhaupt, ganz zum Schluß. – Das ist in der politischen Praxis tatsächlich so, nur muß man sich fragen: Warum ist das so?

Abgeordnete Mag. Dr. Maria Theresia Fekter

Ich glaube, wir können erst dann einen politischen Willen für mehr Kostensensibilität entwickeln, wenn wir genauere und exaktere Hinweise für zu erwartende Kosten bekommen. Das heißt: Der Vollzug des § 14 BHG ist für die Verwaltung – Aufdecken der Kosten, genauere Angaben – in den Erläuternden Bemerkungen wesentlich detaillierter anzugeben. Und da, bin ich der Meinung, muß man diese Angaben sehr wohl institutionalisieren.

Mir persönlich ist genau das aber ein besonderes Anliegen, was meine beiden Vorredner auch angesprochen haben: die Folgen für den Normadressaten, für die Volkswirtschaft, für den, der es vollziehen muß; das können Privathaushalte genauso sein wie Unternehmen. Diese Bereiche wurden aber bisher überhaupt nicht hinterfragt.

Es gibt in der EU das Instrument des Fragenkatalogs für die Folgekosten von Gesetzen. Dieser Fragenkatalog nimmt nicht nur auf die reine Quantifizierung Rücksicht, sondern auch auf Verbalbeschreibungen von Kosten. Ich meine, daß wir ehestmöglich ein Instrument in dieser Richtung brauchen, daß wir auch solch einen Fragenkatalog in den Erläuternden Bemerkungen zu einem Gesetz brauchen, der zeigt, wer von diesem Gesetz betroffen ist, welche Auswirkungen es ganz konkret hat, welche wirtschaftlichen Folgen, Kosten oder andere wirtschaftliche Folgen, auf das Humankapital, auf Innovationen, auf Investitionen et cetera.

Ich teile die Meinung des Kollegen Stummvoll, daß diese Dinge, die in die Erläuternden Bemerkungen aufzunehmen sind, vom Rechnungshof einer Plausibilitätsbegutachtung unterworfen gehören, und zwar deshalb, weil ich der Auffassung bin, daß das Fachressort, das eine Regierungsvorlage ins Parlament einbringt, bei der Kostenberechnung selbstverständlich befangen ist, wenn es darum geht, daß eine politische Priorität des Fachressorts umgesetzt werden soll.

Das heißt, ich bin der Meinung, daß wir in den Erläuternden Bemerkungen nicht nur bezüglich des Haushalts, des Budgets, genaue, detailliertere Angaben brauchen, sondern auch im Hinblick auf die Wirkung auf Dritte ganz klare Aussagen, welcher Normadressat wie von diesem Gesetz betroffen ist.

Es stört mich nicht, wenn da unter Umständen divergierende Angaben kommen, daß ein Teil der Normadressaten begünstigt und der andere stark belastet ist. Denn für uns Abgeordnete ist der politische Wille dann leichter und transparenter zu fassen. Es würde ein Kosten-Nutzen-Hinweis in der Gesetzgebung zu mehr Transparenz führen und die Priorität in der Interessenabwägung ein bißchen gleichwertiger machen. Wir können die Prioritäten nur dann wirklich auch argumentativ entwickeln, wenn wir Zahlenmaterial betreffend die Kosten dafür haben.

Meine Fraktion wird daher an den Folgekosten für Dritte mit Sicherheit genauso intensiv weiterarbeiten, wie an den Folgekosten für die Verwaltung und für das Budget. Orientieren werden wir uns dabei an dem Fragenkatalog, den man in der EU bereits kennt, der speziell für die mittelständische Wirtschaft ausgearbeitet ist, der aber für den gesamten wirtschaftlichen Bereich in Österreich sehr wohl anpaßbar ist. – Danke.

13.24

Vorsitzender Präsident Dr. Heinrich Neisser: Danke, Frau Abgeordnete.

Der nächste Redner ist Herr Abgeordneter Dr. Lukesch. – Bitte.

13.24

Abgeordneter Dipl.-Vw. Dr. Dieter Lukesch (ÖVP): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Wir sollten uns an den eigentlichen Anlaß unserer heutigen Enquete und der Fachvorträge, die hier gehalten worden sind, zurückerinnern. Es ist nicht zu leugnen, daß der Konsolidierungsbedarf, der in den nächsten beiden Jahren zur Abdeckung heransteht, ein Auslöser dieser Enquete war. Und es muß von uns und auch von den Medien zugegeben werden, daß wir uns in den Folgekosten, in den Kosten der einen oder anderen Gesetzgebung eindeutig getäuscht haben, daß also die Vorausschätzung der Kosten bestimmter gesetzlicher Maßnahmen, üblicherweise solcher Maßnahmen, die einstimmig, auch mit den Stimmen der Opposition, beschlossen worden sind, nicht richtig war, daß der Umfang der Kosten größer ist.

Abgeordneter Dipl.-Vw. Dr. Dieter Lukesch

Es kann die politische Verantwortung des Parlaments nur gestärkt werden, wenn mehr Transparenz in diese Folgekostenfrage kommt.

Zweiter Punkt: Es wird von der Bevölkerung, ziemlich unabhängig vom Adressatenkreis, immer wieder hervorgehoben, daß die Bürokratisierung, die Kosten der Bürokratie seitens des Bürgers als Last empfunden werden.

Damit bin ich unmittelbar bei der Enunziation meines Kollegen Kaufmann: Ich glaube, eine Überlegung über Folgekosten der Gesetzgebung wäre tatsächlich unvollständig, wenn nicht gerade auch die Folgekosten für die Betroffenen, die Normadressaten, die wir definieren, für die wir diese Gesetze machen, ganz klar auf den Tisch gelegt werden.

Ich darf noch ein Argument im Anschluß an den Diskussionsbeitrag von Professor Lehner bringen: Es wird in Zukunft immer mehr darauf ankommen, daß wir einen schlanken, effizienten Staat, der öffentliche Leistungen bei geringstmöglichen Kosten erbringt, tatsächlich realisieren, denn der Umfang und die Effizienz der staatlichen Leistungen werden in einem gemeinsamen europäischen Markt, noch dazu bei einer gemeinsamen Währung, zu einem ganz entscheidenden Standortfaktor werden. Daher müssen wir uns mit der Frage der Kosten für die öffentliche Verwaltung, aber auch für die Normadressaten, ob Haushalte, Unternehmen oder nachgeordnete Gebietskörperschaften, sehr intensiv auseinandersetzen.

Selbstverständlich gibt es das Argument, das Professor Gantner eingebracht hat: daß die Betrachtung der öffentlichen Finanzwirtschaft überwiegend Input-orientiert ist; eigentlich müßten wir eine Output-orientierte Rechnung anstellen.

Ich teile dieses Argument. Aber auf der einen Seite ist mir klar, wie schwierig der Output zu messen und zu bewerten ist, der einzelnen staatlichen Leistungen zugemessen wird – das kann man methodologisch vielleicht mehr oder weniger gut überwinden; es wird aber im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Rechnung selbstverständlich notwendig sein, das zu tun –, auf der anderen Seite meine ich, wenn wir unsere ganze Kraft jetzt in erster Linie auf die Kostentransparenz der Gesetzgebung für öffentlichen und privaten Sektor konzentrieren, entsteht auch Druck auf eine problemadäquate Output-Messung, denn es entsteht Rechtfertigungsdruck für die Kosten, die entstanden sind – wenn man sie kennt; man muß sie zuerst einmal kennen.

Ich bin wie viele Vorredner und wie auch die Experten der Meinung, daß wir die vorhandenen Instrumente nutzen sollten und kein zusätzliches neues Institut, keinen von den bisherigen Ausschüssen unabhängigen Haushaltsausschuß einrichten sollen.

Ein Problem habe ich mit einer Aussage, die sowohl der Herr Präsident des Rechnungshofes als auch andere Diskussionsteilnehmer gebracht haben, nämlich: Es fehlt der politische Wille, das vorhandene Instrumentarium, das nur in kleinen Bereichen ergänzungsbedürftig wäre, tatsächlich umzusetzen! (*Abg. Dkfm. Mag. Mühlbacher übernimmt den Vorsitz.*)

Ich sehe hier ein Spannungsverhältnis zwischen dem Parlament als Institution auf der einen Seite und der Regierung auf der anderen Seite. Man kann den rechtspolitischen Weg gehen, wie vom Kollegen Hengstschläger vorgeschlagen, daß man sich auf das verfassungskonforme Zustandekommen eines Gesetzes bei nicht entsprechender Kostenabschätzung beschränkt. Ich meine aber auch, daß wir im Hause selbst einen gewissen Sanktionsmechanismus haben sollten.

Auch wenn der Herr Bundesminister für Finanzen gesagt hat, daß er in einer erweiterten Kompetenz des Budgetausschusses eher einen Auftrag zur Zusammenarbeit als zum gegenseitigen Abblocken sieht, meine ich, daß, zumindest was die Terminisierung des Gesetzgebungsablaufs anlangt, eine Sanktionsmöglichkeit vorhanden sein muß für den Fall, daß der Budgetausschuß oder eine andere vorhandene Institution der Meinung ist oder zum Beschluß kommt, daß die Kosten nicht in entsprechender Weise dargelegt und transparent gemacht wurden und werden. Das würde dann ganz in Richtung der Vorstellungen der Frau Kollegin Hagenhofer gehen. Wir würden einen Anreiz setzen, eine Kostenrechnung, die so gut wie möglich ist und auf so wenig Einsprüche seitens des zuständigen Ausschusses wie möglich stößt, einzurichten.

Abgeordneter Dipl.-Vw. Dr. Dieter Lukesch

Ein Argument noch zum Schluß: Es haben Herr Präsident Fiedler und Herr Abgeordneter Wiczorek aus Deutschland gesagt, daß der legislative Wille zur Gestaltung bestimmter Bereiche die Frage der Kosten dominiert. Ich gebe beiden recht, aber das darf auf keinen Fall eine Entschuldigung dafür sein, daß wir uns die Frage der Folgekosten der öffentlichen Gesetzgebung und Verwaltung – eben einschließlich der Verordnungen; darum sage ich „Verwaltung“ – in Zukunft nicht sehr genau ansehen.

13.31

Vorsitzender Abgeordneter Dkfm. Mag. Josef Mühlbacher: Danke sehr.

Nächste Wortmeldung: Herr Abgeordneter Gartlehner. – Bitte.

13.31

Abgeordneter Ing. Kurt Gartlehner (SPÖ): Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich möchte ganz kurz dazu Stellung nehmen, wie wir in der Praxis damit umgehen werden können.

Wir wissen ja, daß die Fristen sehr kurz sind: Eine Woche nach dem Fachausschuß soll der Budgetausschuß eine Entscheidung getroffen haben. Ich meine, es wird in dem einen oder anderen Fall notwendig sein, daß wir uns tatsächlich parallel mit den Fachausschüssen einig werden darüber, welche Gesetzesmaterien einer solch genaueren Untersuchung unterzogen werden sollen.

Ich glaube, daß es notwendig sein wird, zu versuchen, auf parlamentarischer Ebene, alle Fraktionen eingeschlossen, eine neue Kultur zu entwickeln, uns auf die wirklich wesentlichen Dinge im Budgetausschuß zu konzentrieren, um nicht aus politischer Agitation heraus vielleicht dem 37. Zuckerabkommen eine besondere Behandlung in diesem Budgetausschuß zukommen zu lassen.

Ich persönlich meine, daß es ein sehr innovativer Ansatz ist, daß es Qualitätsgewinn bedeuten kann, wenn wir die Umsetzung der neuen Rahmenbedingungen für den Budgetausschuß ernst nehmen, und freue mich als Abgeordneter dieses Hauses schon darauf, hier mitwirken zu können. – Danke.

13.34

Vorsitzender Abgeordneter Dkfm. Mag. Josef Mühlbacher: Danke sehr.

Ich bitte nunmehr Herrn Dr. Hink vom Gemeindebund um seine Ausführungen. – Bitte.

13.34

Generalsekretär wHR Dr. Robert Hink (Österreichischer Gemeindebund): Meine sehr geehrten Damen und Herren! Aus Sicht der Gemeinden möchte ich betonen, daß der Konsolidierungsbedarf und die transparente Darstellung der Kosten für alle Gebietskörperschaften unbestritten sind.

Wenn ich mir hier jetzt einige Ausführungen zum Gesetzgebungsverfahren erlaube, so möchte ich voranstellen: Wir sind nicht zufrieden mit der Kostendarstellung von Gesetzesinitiativen für Gemeinden, sofern diese in Regierungsvorlagen vorgenommen wird. Darin sind die Kostendarstellungen sehr wage, keine oder nur geringfügige Kosten, beziehungsweise sehr oft sind die Kostendarstellungen überhaupt nur für den Bund vorgenommen, nicht aber für alle Gebietskörperschaften.

Viel schlimmer wird es für die Gemeinden aber noch, wenn Initiativanträge, Abänderungsanträge oder Zusatzanträge kommen, die Kostenbelastungen für die Gemeinden bewirken. Das letzte Beispiel dafür waren, das möchte ich hier nennen, die 600 Millionen Schilling Zweckzuschuß für die Kindergärten. Hier wurde lediglich eingefügt: Auch Leistungen der Gemeinden sind anrechenbar. Das bedeutete, daß eine Kostenverschiebung zwischen Ländern und Gemeinden in der Höhe von 600 Millionen Schilling stattfand, und das im Zuge einer Ausschusssitzung!

Generalsekretär wHR Dr. Robert Hink

Ich glaube daher, daß es, wenn wir das Ziel Maastricht-Kriterien und Konvergenzprogramm ernst nehmen, aus kommunaler Sicht unbedingt notwendig ist, im gesamten parlamentarischen Verfahren die Kostenauswirkungen auch für die Gemeinden darzustellen. In dieser Hinsicht erschiene mir als einzig wirklich zielführender Weg jener, daß der Budgetausschuß jene Vorlage, die dann im Plenum beschlossen werden muß, zu begutachten hat. Und ich würde mir wünschen, daß diesen Beratungen des Budgetausschusses dann auch Vertreter des Österreichischen Gemeindebundes und Städtebundes beigezogen werden, um die Möglichkeit zu haben, dort auf die finanziellen Auswirkungen auf die Kommunen hinzuweisen.

Einen weiteren Aspekt der kostenmäßigen Belastung möchte ich hier auch noch hervorheben: Sehr oft sind in den gesetzlichen Bestimmungen „Auslagerungen“ der Kostenverursachung enthalten. Ich verstehe darunter Verordnungsermächtigungen an die Minister. Diese Verordnungsermächtigungen beinhalten für sich noch überhaupt keine Kostenbelastungen, erst in der Vollziehung des Gesetzes werden die Kosten verursacht – sei es, daß bestimmte Grenzwerte festgelegt werden, sei es ein Förderungsumfang in Richtlinien, et cetera. Ich meine, diesem Problem sollte man sich bei der Kostenschätzung und Kostenbestimmung sehr wesentlich widmen.

Abschließend noch einen weiteren Wunsch – obwohl der Herr Finanzminister schon gegangen ist, sei es mir gestattet, darauf hinzuweisen –: Die Verordnungen, überhaupt die Vollziehung der Gesetze und die kostenmäßige Belastung sollten intensivst beraten werden. § 5 Finanzausgleichsgesetz wäre ein geeignetes Instrument, wenn man es ausbaut, die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften zu regeln. Das wäre ein idealer Vorläufer dafür, daß wir hier ein Konsultationsgremium schaffen und in diesem Gremium die §-5-Verhandlungen führen. – Danke.

13.38

Vorsitzender Abgeordneter Dkfm. Mag. Josef Mühlbacher: Danke sehr.

Ich bitte Frau Mag. Cordula Frieser um ihre Ausführungen.

13.39

Abgeordnete Mag. Cordula Frieser (ÖVP): Meine Damen und Herren! Da ich die letzte bin, will ich Sie nicht länger vom Mittagessen abhalten und meine Ausführungen besonders kurz halten.

Ich möchte noch einmal das aufgreifen, was Kollege Dr. Gusenbauer und Kollege Mag. Kaufmann gesagt haben: nämlich die Gefahr des Umschiffens von Kostenberechnungen durch Initiativanträge beziehungsweise Abänderungsanträge hier im Haus. Ich frage, Herr Kollege: Aufgrund welcher Infrastruktur oder welcher vorhandenen Ressourcen werden wir in der Lage sein, diese Kosten hier im Haus abzuschätzen – es sei denn, Sie greifen auf die Sozialpartner oder das Ministerium zurück?

Meine Damen und Herren von der Opposition! Wenn wir uns auch darauf verstehen, daß Ihre Anträge Folgekostenabschätzungen aufweisen müssen – abgesehen davon, daß ich hoffe, daß sich die Zahl der Anträge der Opposition aufgrund dieser Auflage verringern wird –: Herr Professor Van der Bellen, wie wollen Sie dieser Aufforderung nachkommen, wenn Sie nicht die entsprechende Infrastruktur haben? Ich darf in diesem Zusammenhang meinen Uraltwunsch – Sie wissen, daß mir das seit vielen, vielen Jahren ein Anliegen ist – nach Entbürokratisierung, Deregulierung und meine Forderung nach einem Legislativdienst hier im Haus einbringen. Ich nenne es „Legislativdienst“; ich bin da nicht an den Terminus technicus gebunden. Jedenfalls deponiere ich den Wunsch nach einer Infrastruktur, die den Abgeordneten die Möglichkeit gibt, all diesen Anforderungen zu entsprechen.

Ich möchte noch einen Aspekt einbringen, der hier völlig negiert wurde, nämlich den Aspekt der Verständlichkeit von Gesetzen. Wir sind zwar jetzt schon so weit, daß wir die Kosten berechnen wollen, aber wir tragen noch überhaupt keine Sorge dafür, daß der Normadressat die Gesetze, die ihn betreffen, auch versteht. Das ist auch eine meiner Uraltforderungen: Wir brauchen einen Sprachwissenschaftler, wir brauchen bessere Legisten hier im Haus. Wir wissen alle, daß wir, die Abgeordneten, die allerschlechtesten Legisten sind. Wir sind in dieser Hinsicht de facto

Abgeordnete Mag. Cordula Frieser

unfähig und müssen immer wieder auf Ressourcen in den Ministerien oder bei den Sozialpartnern zurückgreifen.

Ich appelliere an unser Selbstwertgefühl. Es kann doch bitte nicht wahr sein, daß der Gesetzgeber, der sich als Legislative über der Exekutive wähnt, auf all diese infrastrukturellen Möglichkeiten im Haus hier verzichtet. Es gibt wohl Legisten in Ministerien, es gibt sie bei den Sozialpartnern, aber nicht bei uns. Außerdem haben wir keine Möglichkeit, Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen.

Noch etwas im Zusammenhang mit den Kosten: Wie oft werden Kosten nur aufgrund der Tatsache verursacht, daß sie verfassungswidrig sind? Dabei denke ich an das ASVG; und auch das sollte uns ein Anliegen sein. Kosten hin – Kosten her, eine zusätzliche Institution: Ich glaube, daß man mit sparsamen Mitteln für alle Abgeordneten infrastrukturelle Möglichkeiten bilden und schaffen muß, um all diesen Aufgaben gerecht zu werden. – Danke.

13.42

Vorsitzender Abgeordneter Dkfm. Mag. Josef Mühlbacher: Danke sehr.

Ich erteile Herrn Professor Van der Bellen das Wort.

13.42

Abgeordneter Dr. Alexander Van der Bellen (Grüne): Danke, Herr Vorsitzender. – Ich will erstens zu der Aussage des Herrn Wiczorek Stellung nehmen, der gesagt hat, der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages habe 15 qualifizierte Mitarbeiter des höheren Beamtenstandes. Das würde in Richtung Ihrer Intention gehen.

Ich sehe auch das Problem, daß das Parlament von sich aus relativ wenig Ressourcen hat. Die Klubs haben gewisse Ressourcen. Die großen Klubs haben Ressourcen über die Sozialpartner und den Zugriff auf die einzelnen Ministerien. Ich meine, was aber natürlich bei der heutigen Enquete nicht herauskommen sollte, ist, daß letzten Endes die Oppositionsparteien überhaupt keine Anträge mehr zu stellen brauchen, weil die Mehrheit immer sagen würde, die Kostenberechnung sei leider unzureichend, also weg damit. Das wird wohl hoffentlich nicht das Ergebnis der heutigen Beratungen sein!

13.43

Vorsitzender Abgeordneter Dkfm. Mag. Josef Mühlbacher: Danke sehr.

Die endgültig letzte Wortmeldung stammt von Herrn Bundesrat Dr. Kapral. – Bitte.

13.43

Bundesrat Dr. Peter Kapral (FPÖ): Danke, Herr Vorsitzender. – Da hier in der Unterlage, die verteilt wurde, im Punkt 5 dieser Konsultationsmechanismus zwischen Bund, Ländern und Gemeinden angesprochen und daran auch die Frage geknüpft wird, wie weit der Bundesrat unter gewissen Voraussetzungen bei von den Ländern oder Gemeinden zu vollziehenden Gesetzen das Recht haben soll, Einspruch aus finanziellen Gründen zu erheben, habe ich mich verpflichtet gesehen, mich kurz zu Wort zu melden.

Dieses Konsultationserfordernis beziehungsweise die Notwendigkeit eines Konsultationsgremiums dieser Art ist sicher unbestritten. Meiner Meinung nach sollte dies – und diesbezüglich, glaube ich, muß man den Hinweis auf Erörterung ernst nehmen – noch gründlich überlegt werden, denn wenn man den Bundesrat als Gremium, als Institution anerkennt, so muß er in diesem Konsultationsprozeß unbedingt eine Rolle spielen, da er sonst überhaupt zur völligen Bedeutungslosigkeit degradiert wird. Ich glaube, daß es notwendig ist, diese Frage, wie und in welcher Form ein solcher Vorschlag umgesetzt werden kann, noch im Gremium, im Bundesrat – wir sind heute hier leider nicht allzu zahlreich vertreten –, durch die Fraktionen zu erörtern. – Danke.

13.44

Vorsitzender Abgeordneter Dkfm. Mag. Josef Mühlbacher**Vorsitzender Abgeordneter Dkfm. Mag. Josef Mühlbacher:** Danke sehr.

Meine Frage richtet sich nunmehr an den Herrn Präsidenten des Rechnungshofes: Ist eine Schlußbemerkung erwünscht? – Bitte sehr, Herr Präsident.

Schlußworte

13.45

Präsident des Rechnungshofes Dr. Franz Fiedler: Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Ich möchte nur ganz kurz zu einigen der aufgeworfenen Fragen aus meiner Sicht – das möchte ich betonen – abschließend Stellung nehmen.

Sehr intensiv wurde darüber diskutiert, ob es ein Sanktionsinstrumentarium für die Nichteinhaltung der Berechnung von Folgekosten geben soll oder nicht beziehungsweise wie dieses Sanktionsinstrumentarium aussehen soll. Es wurde nicht ernsthaft in Erwägung gezogen, daß es ein strafrechtliches Sanktionsinstrumentarium sein soll. Es wurden allerdings mehrere andere Modelle angesprochen. Herr Professor Hengstschläger hat ein verfassungsrechtliches Modell vorgeschlagen, der Herr Bundesminister für Finanzen ein eher monetäres Sanktionsinstrumentarium. Man wird darüber zu diskutieren haben.

Ich glaube, man sollte in erster Linie die bereits im parlamentarischen Bereich bestehenden Instrumentarien einsetzen, wenn es an der Berechnung der Folgekosten von Gesetzen mangelt oder auch wenn diese Berechnung unrichtig ist beziehungsweise wenn gegen sie von verschiedenen Seiten Einwände erhoben werden – vor allem natürlich vom Rechnungshof. Die bestehenden parlamentarischen Sanktionsinstrumentarien brauche ich Ihnen nicht vorzuführen. Sie gehen von der Interpellation bis – allerdings nur als Theorie – zum Mißtrauensantrag. Man wird irgendwo zwischen diesen Extrempositionen die geeigneten Mittel zu finden haben.

Voraussetzung dafür, daß das Parlament und der betreffende Ausschuß überhaupt von diesen politischen Instrumentarien Gebrauch machen können, ist, daß sie sich einen Überblick verschaffen, ob die Berechnungen, die in den Erläuterungen zu den Regierungsvorlagen enthalten sind, auch einer Plausibilitätsprüfung standhalten. Der Rechnungshof nimmt derzeit bereits solche Plausibilitätsüberprüfungen vor. Und als Vertreter des Rechnungshofes, eines Organs des Parlaments, darf ich an Sie als Parlamentarier appellieren: Bitte beachten Sie unsere Plausibilitätsüberprüfungen, unsere Stellungnahmen zu den einzelnen Gesetzesvorschlägen und ziehen Sie daraus Ihre Konsequenzen! Damit allein wird das Problem, das wir heute diskutiert haben, natürlich keiner endgültigen Lösung zuzuführen sein, aber es wäre doch auch für den Rechnungshof von Vorteil, einmal zu sehen, daß auf seine Stellungnahmen, die er dem Parlament zuleitet, eine gewisse Resonanz erfolgt.

Ich muß mit Bedauern bemerken, daß in der Vergangenheit eine solche Resonanz von seiten der Parlamentarier für uns nicht festzustellen war. Wir sind nicht in den Ausschußberatungen dabei. Wir können daher nicht sagen, was sich dort abspielt. Möglicherweise finden dort Diskussionen darüber statt, möglicherweise sind dort unsere Stellungnahmen zu den Gesetzentwürfen auch mit ein Gegenstand der Diskussion. – Wir wissen es nicht. Aber eine Reaktion von seiten der Parlamentarier an den Rechnungshof – wie immer diese auch geartet sein möge – haben wir bisher vermissen müssen. Daher mein Appell an Sie: Nützen Sie die bestehenden Möglichkeiten, die Ihnen der Rechnungshof bietet! Ich glaube, damit ließe sich schon derzeit vieles verbessern.

Was die Kostenrechnung betrifft, so bin ich – entgegen der Meinung der Frau Abgeordneten Hagenhofer – sehr wohl der Ansicht, daß es hier noch der Lösung eines Akzeptanzproblems bedarf, denn die Information der Beamten allein wird nicht ausreichen. Ich gebe Ihnen recht, Frau Abgeordnete, es wird natürlich einer ganzen Fülle von Informationen bedürfen, um überhaupt das Problembewußtsein bei den Beamten zu schaffen. Nur glauben wir vom Rechnungshof aufgrund unserer zahlreichen Prüfungen doch soviel Einblick in die öffentliche Verwaltung gewonnen zu haben, um behaupten zu können, daß die Information allein nicht ausreichen wird.

Präsident des Rechnungshofes Dr. Franz Fiedler

Es wird Widerstände gegen die Kostenrechnung geben – das ist bereits absehbar. Und es muß von der jeweiligen Amtsleitung in den betreffenden Ressorts, auch in den jeweiligen nachgeordneten Dienststellen, sehr klar zum Ausdruck gebracht werden, daß es nicht im Belieben von irgend jemandem stehen darf, ob er nun die Kostenrechnung akzeptiert oder nicht, sondern daß dahinter Sanktionen stehen müssen. Ich glaube, damit liegen wir auf einer Linie, Frau Abgeordnete.

Es wird noch gewaltiger Aufklärung bedürfen, um die Kostenrechnung umzusetzen. Und es wird auch – und da wiederhole ich mich und darf an das anknüpfen, was ich bereits in meinem Referat zum Ausdruck gebracht habe – eines gewissen Zeitaufwandes bedürfen, um schrittweise die Kostenrechnung, maßgeschneidert auf die einzelnen Dienststellen, einzuführen.

Wenn man der Versuchung erliegen sollte, die Kostenrechnung zu rasch einzuführen zu wollen, ohne genügend Vorbereitungszeit, ohne genügend Informationen für die Beamten, dann ist ein Scheitern bereits irgendwie vorprogrammiert. Man muß der Verwaltung die Möglichkeit geben, sich darauf einzustellen, das entsprechende Problembewußtsein zu entwickeln, das Problem zu verstehen, sich darnach zu orientieren und dann die Erwartungen, die in die Kostenrechnung gesetzt werden, auch zu erfüllen. Denn erfahrungsgemäß ist die Umsetzungsphase das schwierigste bei all diesen Projekten – nicht die Schaffung der gesetzlichen Grundlage, das geht relativ einfach, sondern die Umsetzung ist am schwierigsten. Und gerade ein so entscheidender Schritt wie die Einführung der Kostenrechnung in der Hoheitsverwaltung bedarf ausreichender Vorbereitungszeit und der nötigen Akzeptanz. – Ich bedanke mich für die Aufmerksamkeit.

13.50

Vorsitzender Präsident Dkfm. Mag. Josef Mühlbacher: Danke sehr, Herr Präsident.

Ich bitte nunmehr Herrn Professor Gantner um sein Schlußwort.

13.51

Univ.-Prof. Dr. Manfred Gantner (Universität Innsbruck): Abgeordneter Trattner hat mich gefragt, worin die Sanktionen bestehen könnten. Der Herr Rechnungshofpräsident hat jetzt eine Reihe von Sanktionsmöglichkeiten aufgelistet. Ich möchte diese nicht wiederholen. Von besonderer Bedeutung erscheinen mir das Vier-Augen-Prinzip Fachausschuß – Budgetausschuß und dort gewisse Minderheitenrechte, wie sie im Papier des Herrn Abgeordneten Professor Van der Bellen festgelegt sind. Eine der großen Sanktionen in der Politik sind also eben die Öffentlichkeit und letztlich Wahlen. Dazwischen gibt es das Instrumentarium monetäre Sanktionen bis hin zu den parlamentarischen Sanktionen, die von Ihnen, Herr Präsident, aufgezeigt wurden.

13.52

Vorsitzender Abgeordneter Dkfm. Mag. Josef Mühlbacher: Danke sehr.

Ich bitte Herrn Professor Lehner um sein Schlußwort.

13.52

Professor Dkfm. Dr. Gerhard Lehner (Institut für Wirtschaftsforschung): Ich bin gefragt worden, welche Konsequenzen sich eventuell aus den Nachkalkulationen ergeben könnten. Ich glaube, es gibt zwei Möglichkeiten.

Erstens: Es wäre denkbar, daß man vorerst befristete Gesetze beschließt und bei bestimmten Gesetzen, wo man von vornherein nicht genau weiß, wie sich die Ausgaben entwickeln werden, nach einer bestimmten Zeit eine Überprüfung vorsieht, das Gesetz also gewissermaßen auslaufen läßt. Das nennt man in der Wissenschaft „sunset-legislation“.

Zweitens: Es wäre natürlich auch möglich, daß bei jenen Gesetzen, bei denen sich innerhalb der folgenden zwei oder drei Jahre herausstellt, daß sie um einen bestimmten Prozentsatz abgewichen sind, ein zwingendes Verfahren eingeleitet wird, zum Beispiel, daß das Gesetz novelliert wird. Es könnte natürlich auch sein, daß die Abgeordneten zur Erkenntnis kommen, daß das

Professor Dkfm. Dr. Gerhard Lehner

Gesetz sehr wichtig ist, wie dies – wie auch Herr Wiczorek gesagt hat – in Deutschland bereits öfter vorgekommen ist.

Ich glaube, das wären Möglichkeiten, die man in diesem Zusammenhang einführen könnte.

Ein Punkt scheint mir noch wichtig zu sein, auf den ich hinweisen möchte: die Frage eines selektiven Zugangs, der in einigen Wortmeldungen angeklungen ist. Ich glaube, man muß, wenn man Nachkalkulationen macht, von vornherein festlegen, welche Gesetze einer solchen Prozedur unterzogen werden, damit nicht der Budgetausschuß gewissermaßen in Nachkalkulationen ertrinkt.

Ein letzter Punkt: Ich glaube, daß Abänderungsanträge sehr wichtig sind. Man müßte, wenn man dieses Folgekostenverfahren ernst nimmt, auch Abänderungsanträge miteinbeziehen. – Danke schön.

13.54

Vorsitzender Abgeordneter Dkfm. Mag. Josef Mühlbachler: Danke sehr.

Ich bitte nunmehr Herrn Professor Mandl um sein Schlußwort.

13.54

Univ.-Prof. Mag. Dr. Dieter Mandl (Institut für Wirtschaftspädagogik): Das Erfreuliche der gesamten Vorträge und der Diskussion war, daß sich eigentlich alle Anwesenden für die Notwendigkeit der Kostenrechnung ausgesprochen haben. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Äußerungen waren eigentlich eher geringe, die sich ausmerzen lassen.

Das, was im Rahmen der Diskussion und der einzelnen Wortmeldungen etwas zu kurz gekommen und für mich auch jetzt noch etwas unrein ist, ist, was Kollege Schauer in seinem Einführungsreferat angesprochen hat: Meint man bei den vielen Fragen und Anliegen der hier Anwesenden wirklich immer im Detail Kosten, oder sind es nicht doch manchmal Ausgaben, um die es geht, die es gilt festzustellen?

Es ist dies eine sehr essentielle Frage, da sonst Gefahr besteht, daß man über den Gesetzentwurf zu Regelungen kommt, wo dann wieder sehr gescheite und geschickte Köpfe versuchen müssen, Gesetzestexte zu interpretieren, und versuchen müssen, nachzuweisen, ob nun Kosten oder Ausgaben gemeint sind. Es ist richtig, korrekt und legitim – auch im Hinblick auf Folgewirkungen –, das in Ausgaben auszudrücken. Es macht einen anderen Sinn, Folgewirkungen in Kosten auszudrücken.

Ich glaube, das sind wichtige Fragen, die noch zu prüfen wären und die sehr klar formuliert werden müßten. – Danke.

13.56

Vorsitzender Abgeordneter Dkfm. Mag. Josef Mühlbachler: Danke sehr.

Ich ersuche nunmehr Herrn Professor Schauer als letzten um sein Schlußwort.

13.56

Univ.-Prof. Dkfm. Dr. Reinbert Schauer (Johannes Kepler Universität Linz): Ich möchte drei Bemerkungen machen.

Erstens: Das Anliegen, die Folgekosten, die Folgelasten von Gesetzen abzuschätzen, ist primär ein Problem der zukunftsgerichteten Systemanalyse, einer Organisationsanalyse des Verwaltungshandelns und erst sekundär ein Problem der Rechnungsorganisation.

Zweitens: Die Kostenerfassung, die Kostenbewertung, die Zuordnung zu den Leistungen, zu den Produkten ist immer abhängig vom Ziel der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, das man sich vorgibt. Daher ist zu empfehlen, daß man hier eine gewisse Flexibilität in der Organisation der Kosten- und Leistungsrechnung vorgibt, das heißt, daß der Umfang der Kosten, das anzuwendende Kosten- und Leistungsrechnungsverfahren, auch die Art der Zurechnung der Kosten

Univ.-Prof. Dkfm. Dr. Reinbert Schauer

zu den Leistungen offengelassen werden, sodaß nur das „Was“, der Auftrag zur Wirtschaftlichkeitsanalyse, vorgegeben wird, das „Wie“ aber offengelassen wird. Das bietet auch die Möglichkeit, die Auswirkungen von Gesetzen auf die Wirtschaft und Gesellschaft entsprechend in die Analyse einzubeziehen.

Drittens: Eine zielorientierte Steuerung öffentlicher Verwaltungen setzt sowohl Planung als auch in der Folge Überwachung voraus. Das heißt, eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen ohne das Ziel, Gesetzesvorhaben zu evaluieren, wäre von vornherein sinnlos.

13.57

Vorsitzender Abgeordneter Dkfm. Mag. Josef Mühlbacher: Meine sehr geehrten Damen und Herren! Die Abgeordneten Mag. Mühlbacher, Ing. Gartlehner, Mag. Trattner, Dr. Haselsteiner und Dr. Van der Bellen haben gemäß § 98a Abs. 5 GOG den Antrag eingebracht, das Stenographische Protokoll der heute, am 15. Mai 1996, abgehaltenen parlamentarischen Enquete zum Thema „Kostentransparenz staatlicher Aufgabenerfüllung, Einführung einer Kostenrechnung des Bundes und Einrichtung eines Haushaltsausschusses“ als Verhandlungsgegenstand dem Nationalrat vorzulegen.

Wer mit diesem Antrag einverstanden ist, den ersuche ich nunmehr um ein Zeichen mit der Hand. – Danke sehr.

Gibt es Gegenstimmen? Stimmenthaltungen? – Das ist nicht der Fall. Ich stelle die **einstimmige Annahme** fest.

Ich bedanke mich bei den Experten sowie beim Präsidenten des Rechnungshofes für ihr Erscheinen und für ihre Mitwirkung an der heutigen Enquete.

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Gestatten Sie mir ein kurzes Schlußwort. Ich glaube, daß die Ausführungen gezeigt haben, daß die Erwartungen und Ansprüche sehr hochgesteckt sind und daß es eine Vielzahl von Möglichkeiten gibt, das Ziel zu erreichen. Ich denke aber: Sollten wir nicht die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit im Auge behalten, dann werden wir wahrscheinlich an dem Problem scheitern.

Ein Letztes noch: Ich kann mir nur vorstellen, daß es eine Problemlösung gibt, wenn wir über die Parteigrenzen hinweg den Konsens in einer Angelegenheit suchen, die uns allen – das hat die heutige Enquete gezeigt – ein Anliegen sein muß.

Ich bedanke mich für Ihre Mitwirkung und **schließe** die Enquete.

Schluß der Enquete: 13.59 Uhr

STELLUNGNAHME ZUR PARLAMENTARISCHEN ENQUETE

„KOSTENTRANSPARENZ STAATLICHER AUFGABENERFÜLLUNG;
EINFÜHRUNG EINER KOSTENRECHNUNG DES BUNDES
UND EINRICHTUNG EINES HAUSHALTSAUSSCHUSSES“

Univ.-Prof. Dr. Manfred GANTNER

Univ.-Prof. Dr. Manfred Gantner

Institut für Finanzwissenschaft der
Leopold-Franzens-Universität Innsbruck
Rennweg 23, A-6020 Innsbruck
Tel 0512/507-7171 Fax 0512/507-2970

**Kurzstellungnahme betreffend die parlamentarische Enquete zum Thema
„Kostentransparenz staatlicher Aufgabenerfüllung, Einführung einer
Kostenrechnung des Bundes und Einrichtung eines Haushaltsausschusses“
(15. Mai 1996)**

Aus der Sicht eines Finanzwissenschaftlers ist das Thema der gegenständlichen parlamentarischen Enquete in den *umfassenderen Zusammenhang der Steuerung staatlicher Aufgabenerfüllung* zu stellen.

Umfang, Art und Weise der Erfüllung und Finanzierung der Staatstätigkeit sind ein zentraler Standort- und Wettbewerbsfaktor einer Volkswirtschaft. Vor dem Hintergrund der Beschäftigungssicherung und der Erhaltung sozialer Errungenschaften inmitten des globalen Wettbewerbs, heißt die zentrale Frage zum Staatssektor aber nicht: *Wieviel „Staat“ braucht ein Land?* sondern: *Welche Art der „Staatstätigkeit“ kann sich ein Land leisten? Es geht also weniger um Niveau- als vielmehr um Strukturfragen der Staatstätigkeit.*

Im Vordergrund der Beurteilung der Staatstätigkeit stehen in der öffentlichen Diskussion (leider) immer noch Fragen der Höhe der Ausgaben und der Einnahmen sowie der Verschuldung. Diese sagen aber wenig bis nichts über die Art und Weise staatlicher Aufgabenerfüllung aus. Es dominieren bei der Beurteilung der Staatstätigkeit Input- statt Outputindikatoren. *Traditionellerweise werden Ausgaben und Einnahmen usw. statt Leistungen und Wirkungen des öffentlichen Sektors diskutiert.* Darauf soll in dieser kurzen Einführung eingegangen werden, sind sie doch *Vorfragen* zur Themenstellung der Enquete.

Zunächst gibt es in unserem Land im Staatssektor keine klare Trennung in politisch-strategische Zielvorgaben und in betrieblich-operative Aktivitäten. Erstere müßten Parlament und Regierung in einer näher zu diskutierenden Abstufung setzen, für letztere wäre die Verwaltung zuständig.

Die bisherige Steuerung ist vor allem inputorientiert über Budgets und Stellenpläne. Diese weisen einen sehr hohen Detaillierungsgrad auf. Sie sind begleitet von ebensolchen Gesetzen und

Vorschriften. Die Verwaltung konzentriert sich unter diesen Anreizen auf die Einhaltung der Budgetansätze und Vorschriften, denn daran wird sie überwiegend von den Kontrolleinrichtungen gemessen (z.B. Voranschlagsvergleichsrechnung). Es gibt in der Verwaltung kaum Motive vorhandene Rationalisierungspotentiale offenzulegen.

Staatsbürger und Wirtschaft sind nicht nur Betroffene (und wohl auch Gefangene) immer detaillierterer Vorschriften, sie messen auch die Staatstätigkeit nicht an Inputs oder am Produktionsprozeß der Verwaltung. Vielmehr werden von ihnen die Outputs - die staatlichen Leistungen - beurteilt: Diese sollen kostengünstig, bedarfsgerecht, erreichbar, gerecht, anreizkonform, bürgernah, zeitgerecht usw. sein sowie in akzeptabler Qualität erbracht werden.

Für die Fokussierung der staatlichen Tätigkeit im Hinblick darauf, was Staatsbürger und Wirtschaft vom Staat erwarten, ist demnach output-seitiges Wissen und output-seitige Steuerung von zentraler Bedeutung. Dieses fehlt aber weitgehend innerhalb des Staates. Analoges gilt, wenn man tatsächlich Strukturreformen statt Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen zur mehr als nur transitorischen Sanierung des Staatssektors anstreben wollte.

Für die strategische Steuerung durch Parlament und Regierung braucht es klare, messbare Zielvorgaben für staatliche Programme. Die staatliche Inputsteuerung muß durch eine Leistungs- und Wirkungsorientierung ersetzt werden. In dieser Sichtweise konzentriert sich das Parlament bei seiner Kontrollfunktion vor allem auf Leistungsziele und -vorgaben, also auf die Effektivität (Werden die richtigen Aktivitäten gesetzt?).

Die Verwaltung benötigt für ihre betrieblich-operative Tätigkeit präzisierte Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen (über Quantität, Qualität, Standards). Im Vordergrund stehen die angestrebten Ziele und Wirkungen, also die Effizienz staatlicher Leistungserbringung (Werden die vereinbarten Leistungen „richtig“, also effektiv produziert?).

Wenn die staatliche Verwaltung primär an einen Leistungsauftrag und an Leistungsvereinbarungen gebunden würde, so dürfte sie im Gegenzug nicht immer detaillierteren Budgetvorgaben, Stellenplänen und Vorschriften ausgesetzt werden. Es ist ihr vielmehr beim Produktionsprozeß der Leistungserbringung ein größerer Spielraum bei der Faktorkombination einzuräumen. Sie benötigt mehr Wahlfreiheit beim Instrumenteneinsatz zur Zielerreichung. Dies setzt Maßnahmen in Richtung Globalbudgets und Stellenplafondierung, aber auch Anreize und Sanktionen für die Führungskräfte in der Verwaltung voraus. Die Stellenplanung ist in den Leistungsauftrag zu integrieren. Insgesamt müssen ausreichend Kompetenzen an die Verwaltung delegiert werden. Denn von der bestmöglichen Art der Zielerreichung versteht sie „vor Ort“ vergleichsweise mehr, während die strategische Ebene von Parlament und Regierung viel mehr Kompetenz bei der Zielfestlegung hat.

Im Zentrum der Verwaltungssteuerung beim staatlichen Leistungserstellungsprozeß steht die anhand von Outputindikatoren, Kennziffern, „benchmarks“ etc. definierte Leistungsvereinbarung. Kontrolliert wird von Regierung und Parlament die Erfüllung der Leistungsvereinbarung unter den Nebenbedingungen der Einhaltung von Globalbudgets und Stellenplafondierung.

Bisher fehlt es bei staatlichen Programmen weitgehend an operationalisierten Zielvorgaben. Die angestrebten Leistungen und eine akzeptable Qualität ihrer Erbringung werden kaum definiert. Über die angestrebten oder mit der Umsetzung verbundenen Wirkungen (auf den Staatshaushalt, auf die übrigen öffentlichen Rechtsträger, auf die Wirtschaft) wird nur höchst unzureichend informiert, vielleicht auch, weil darüber zu wenig Wissen zusammengetragen wird.

Für diesen Prozeß bedarf es ziel-, leistungs- und kostenorientierter *Elemente*.

- Eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung kann nicht schlagartig und für den gesamten öffentlichen Sektor oder für die gesamte zentrale Verwaltung eingeführt werden. Es bedarf einer experimentellen Phase in ausgewählten Bereichen (vgl. z.B. Art. 51 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 6. Oktober 1995 in der Schweiz). Es müssen zuerst Erfahrungen gesammelt werden.
- Für den non-profit-Sektor müssten zunächst operationalisierte Zielvorgaben und Leistungsvereinbarungen im Vordergrund stehen. Dafür müßte vordringlich ein System aussagekräftiger Outputkennzahlen entwickelt werden.
- Für Folgekostenberechnungen von Gesetzen steht ein sehr nützlicher Arbeitsbehelf „Was kostet ein Gesetz?“ zur Verfügung (Bundesministerium für Föderalismus und Verwaltungsreform, Dez. 1992). Seine Verwendung im Zusammenhang mit der im BHG vorgesehenen Kalkulationspflicht für Gesetze, Verordnungen sowie Initiativanträge wäre ein *realistischerer Schritt als die Einführung des vorgeschlagenen Kostenrechnungsgesetzes*.
Der zitierte Arbeitsbehelf könnte auch für den in Aussicht genommenen Konsultationsmechanismus (betreffend die gegenseitigen Belastungen) zwischen den Gebietskörperschaften im Zusammenhang mit „Maastricht“ eine gute Grundlage bieten.
- Folgekostenberechnungen ohne Sanktionen und ohne nachfolgende Evaluationen sind nicht zielführend.
- Das Budgetprogramm und der Budgetbericht der Bundesregierung sollten wesentlich aussagekräftiger (vgl. §§ 12 und 13 BHG) und in Richtung wirkungs- und ergebnisorientierter Steuerung ausgebaut werden. (Der Autor könnte als Vorsitzender der Arbeitsgruppe

„Budgetpolitik“ des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen über diesbezüglich laufende Arbeiten des Beirats berichten, vgl. auch die beiden nachfolgenden Punkte).

- Der Rechnungsabschluß sollte (- wie im privaten Unternehmenssektor auch -) zu einem eigentlichen „management tool“ ausgebaut werden.
- Das im BHG vorgesehene Instrument der „Evaluationen“ sollte tatsächlich Anwendung finden. Dafür ist eine normiertes, aussagekräftiges Verfahren zu entwickeln.
- Eine Bereinigung der vielfältigen Mitbefassungskompetenzen von Ministerien sollte nachhaltig angegangen werden. Aus ökonomischer Sicht besteht hier ein besonders günstiges Kosten-/Nutzenverhältnis.
- Bei der Frage des „Haushaltsausschusses“ sollte es weniger um die Frage gehen, ob ein solcher Ausschuß zu schaffen ist oder nicht, vielmehr sollte die Umsetzung jener Vorhaben gesichert sein, die man für den öffentlichen Sektor dringend anstreben müßte: Laufende wirkungsorientierte Analyse (der Auswirkungen auf den Bundshaushalt, auf die übrigen öffentlichen Haushalte und auf die Wirtschaft) von Gesetzesinitiativen sowie begleitende finanzielle, vor allem aber leistungs- bzw. ergebnisorientierte Kontrolle und Evaluierung der Staatstätigkeit. Dafür muß jemand verantwortlich gemacht werden!

Die Erfahrungen mit dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages können bei der Enquete eingebracht werden. Der Autor würde den Ansatz des „New Public Managements“, also einer wirkungs- und leistungsorientierten Steuerung staatlicher Aufgabenerfüllung, der traditionellen Inputorientierung, der auch der Deutsche Haushaltsausschuß verpflichtet ist, vorziehen. Analoges gilt für die Einführung einer ausgebauten Kostenrechnung für den Bund. Diese wäre auf die Kosten-/Nutzenrelation im Vergleich zu alternativen Instrumenten der Erhöhung von Effizienz und Effektivität staatlicher Leistungserbringung zu hinterfragen.

STELLUNGNAHME ZUR PARLAMENTARISCHEN ENQUETE

„KOSTENTRANSPARENZ STAATLICHER AUFGABENERFÜLLUNG;
EINFÜHRUNG EINER KOSTENRECHNUNG DES BUNDES
UND EINRICHTUNG EINES HAUSHALTSAUSSCHUSSES“

Gerhard LEHNER

STELLUNGNAHME ZUR PARLAMENTARISCHEN ENQUETE

„KOSTENTRANSPARENZ STAATLICHER AUFGABENERFÜLLUNG, EINFÜHRUNG EINER KOSTENRECHNUNG DES BUNDES UND EINRICHTUNG EINES HAUSHALTAUSSCHUSSES“

GERHARD LEHNER

Die Stellungnahme gliedert sich in fünf Punkte.

Erstens, Geänderte Rahmenbedingungen der Budgetpolitik. (Sie bilden eine wesentliche Grundlage für die Themenstellungen.)

Zweitens, Probleme der gegenwärtigen Bestimmungen über die Evaluierung von Ausgaben (Kosten) von Gesetzen und Verordnungen (insbesondere § 14 Bundeshaushaltsgesetz (BHG)).

Drittens, Vorteile und Probleme eines Haushaltsausschusses,

Viertens, Aspekte einer Kostenrechnung im Bereich des Bundes,

Fünftens, Gedanken zum Konsultationsmechanismus zwischen den Gebietskörperschaften. (Er stellt eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen einer mittelfristigen Budgetkonsolidierung aller öffentlichen Haushalte dar, weil die Verflechtungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden stark zunehmen.)

Geänderte Rahmenbedingungen der Budgetpolitik

Die zunehmende Globalisierung der Wirtschaft und die enge Verflechtung der internationalen Finanzmärkte bewirken einen grundlegenden Wandel in der Budgetpolitik aller Länder. Budgetkonsolidierung, der Abbau der hohen Budgetdefizite, ist gegenwärtig die prägende Zielvorstellung der Finanzpolitik in den meisten Ländern. Österreich kann sich dieser Tendenz nicht entziehen. Die für die Budgetgestaltung maßgebenden Kriterien im Vertrag von

Maastricht (Art. 104C und das Protokoll zu Art. 104C) sehen vor, daß die jährliche Neuverschuldung eines Staates 3% des Brutto-Inlandsprodukts nicht übersteigen darf und der Schuldenstand 60% des Brutto-Inlandsprodukts nicht übertreffen soll. Für die Erörterungen hier ist vor allem das Kriterium der Neuverschuldung relevant.

Mittelfristige Vorschauen für den Bundeshaushalt und die Haushalte der Bundesländer haben gezeigt, daß bei unveränderter Rechtslage die Defizite bis 1997 rasch ansteigen. Die Abgänge in allen öffentlichen Haushalten zusammen hätten im Jahre 1997 etwa 8% des Brutto-Inlandsprodukts betragen (1992 1,9%; 1994 4,5%; 1995 6,2%). Eine solche Entwicklung wäre vermutlich nicht ohne Rückwirkungen auf die monetäre Stabilität Österreichs geblieben.

Ein Abgang von 3% des Brutto-Inlandsprodukts im Jahre 1997 ergibt daher einen Konsolidierungsbedarf von gut 120 Mrd. S, wovon rund 100 Mrd. S auf den Bund entfallen.

Die mittelfristige Aufgabe der Budgetpolitik ist es jedoch nicht nur, die Quote von 3% zu erreichen, sondern sie in den folgenden Jahren auf diesem Niveau zu stabilisieren. Das wird in den Jahren nach 1997 erhebliche Anforderungen an die Budgetpolitik aller Gebietskörperschaften stellen.

Die Stabilisierung der Defizitquote ist erforderlich, um die ausgezeichnete Bonität Österreichs auf den internationalen Finanzmärkten zu sichern. Sie ist ferner notwendig, um künftig wieder mehr Budgetspielraum zu erhalten und um künftigen Anforderungen an die öffentlichen Haushalte und einer aktiven Steuerpolitik gewachsen zu sein. Das Erreichen der Konvergenzkriterien nach dem Vertrag von Maastricht ist daher nur ein Ziel, die Budgetkonsolidierung geht in ihren Wirkungen darüber jedoch weit hinaus.

Die mittelfristige Aufgabe der Budgetpolitik, die Defizitquote zu stabilisieren, setzt voraus, daß die öffentlichen Leistungen effizient erstellt werden. Die Beurteilung der Effizienz des öffentlichen Sektors erfordert wiederum, daß künftig betriebswirtschaftliche Instrumente eingesetzt werden.

Ferner ist die mittelfristige Ausrichtung der Budgetpolitik, insbesondere der Ausgabenentwicklung, eine wichtige Voraussetzung, um die Defizitquote stabilisieren zu können, weil das Zeitmoment einen wichtigen, oft unterschätzten Faktor der Budgetpolitik bildet. Deshalb ist

eine realistische ex-ante Abschätzung der Kosten von Gesetzen eine wichtige Voraussetzung für die mittelfristige Stabilisierung der Defizitquote.

Die Budgetpolitik in föderalistisch organisierten Staaten erfordert eine verstärkte Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften. International wird die Budgetpolitik – sei es von der EU, sei es von den internationalen Finanzmärkten – im Hinblick auf den Gesamtstaat beurteilt. Das gilt auch für die Konvergenzkriterien. Sie beziehen sich auf den Gesamtstaat und werden die Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften, die bisher eher sehr lose und sporadisch war, sicher intensivieren.

Diese Tendenz wird durch die Entwicklung der Defizite noch verstärkt. Lange Zeit wiesen die Länder und teilweise auch die Gemeinden gemäß dem Konzept, das für die Beurteilung der Maastricht-Kriterien relevant ist (net lending des Staates), und sich teilweise wesentlich von den administrativen Salden unterscheidet (Salden laut Rechnungsabschlüsse) zum Teil erhebliche Überschüsse auf, die jedoch durch das Konzept bedingt sind.

Übersicht 1: Net lending des Staates

Aufgrund dieser Überschüsse der Länder hat sich der Finanzierungsspielraum des Bundes vergrößert (Übersicht 1). Auch vor 1992 war der Abgang im Bundeshaushalt (nach den Maastricht-Kriterien) meist höher als 3%, dennoch wies der Gesamtstaat einen Abgang aus, der deutlich unter 3% lag. Die Überschüsse der Länder werden jedoch immer kleiner und 1995 zeigten Länder und Gemeinden zusammen ebenfalls bereits einen Abgang von 0,9% des BIP (Übersicht 1).

An dieser Entwicklung hätte sich gemäß den Vorschauen (bei gegebener Rechtslage) nichts geändert. Das bedeutet aber, daß der Finanzierungsspielraum des Bundes stärker als früher eingengt wird, weil sich nunmehr alle Gebietskörperschaften innerhalb des Neuverschuldungsspielraumes von 3% bewegen.

Das unterstreicht die Notwendigkeit einer verstärkten Kooperation. Bund, Länder und Gemeinden haben daher bereits auch eine "Aufteilung" des Neuverschuldungsspielraumes (am 22. Februar 1996) global vereinbart. Danach wird der Bund einen Neuverschuldungsspielraum von 2,7% des BIP und die Länder und Gemeinden zusammen von 0,3% des BIP beanspruchen. Das ist eine sehr straffe Vorgabe (auch für die Zukunft) und erfordert eine engere Kooperation, woraus sich auch die Bedeutung eines Konsultationsmechanismus er-

Übersicht 1: Net lending des Staates

	Staat insgesamt	davon: Bundes- sektor	Landes- ebene	Gemeinden	Sozialver- sicherungs- träger	Staat ohne Bundes- sektor
	In % des Brutto-Inlandsproduktes					
1980	- 1,7	- 2,7	+ 0,9	+ 0,0	+ 0,0	+ 1,0
1981	- 1,8	- 2,2	+ 0,8	- 0,1	- 0,3	+ 0,4
1982	- 3,4	- 3,8	+ 0,8	- 0,2	- 0,1	+ 0,4
1983	- 4,0	- 5,0	+ 0,6	- 0,1	+ 0,1	+ 1,0
1984	- 2,6	- 3,8	+ 0,8	+ 0,1	+ 0,2	+ 1,2
1985	- 2,5	- 3,7	+ 0,9	+ 0,3	- 0,1	+ 1,2
1986	- 3,7	- 4,5	+ 0,9	+ 0,2	- 0,4	+ 0,8
1987	- 4,3	- 5,0	+ 0,8	+ 0,1	- 0,3	+ 0,7
1988	- 3,0	- 4,2	+ 1,0	+ 0,4	- 0,3	+ 1,2
1989	- 2,8	- 3,4	+ 0,6	+ 0,3	- 0,3	+ 0,6
1990	- 2,2	- 3,1	+ 0,8	+ 0,3	- 0,2	+ 0,9
1991	- 2,6	- 3,7	+ 0,9	+ 0,1	+ 0,0	+ 1,1
1992	- 1,9	- 2,8	+ 0,7	+ 0,2	- 0,2	+ 0,9
1993	- 4,1	- 4,7	+ 0,6	- 0,2	+ 0,0	+ 0,6
1994	- 4,5	- 4,5	+ 0,3	- 0,5	- 0,0	+ 0,0
1995	- 6,2	- 5,3	- 0,1	- 0,8	- 0,0	- 0,9
1996	- 4,5	- 4,1	+ 0,1	- 0,5	± 0,0	- 0,5
1997	- 3,0	- 2,7	+ 0,2	- 0,4	± 0,0	- 0,3

Q.: ÖSTAT, Österreichs Volkseinkommen

Ab 1995 Schätzung BMF von März 1996 bzw. WIFO-Prognose März 1996.

klärt. Vor allem dort, wo Aufgaben von mehreren Gebietskörperschaften gemeinsam finanziert werden, ist diese Zusammenarbeit besonders wichtig (zum Beispiel für die Ausgaben (Kosten) im Pflichtschulbereich).

Probleme der gegenwärtigen Bestimmungen zur Abschätzung der Kosten von Gesetzesvorhaben

Im Bundeshaushaltsgesetz § 14 sind Bestimmungen über die Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtssetzender Maßnahmen enthalten. Im § 28 des Geschäftsordnungsgesetzes für den Nationalrat sind ebenfalls Regelungen über die Kalkulation von Initiativanträgen vorgesehen. Allerdings sind die Ergebnisse dieser Bestimmungen gegenwärtig recht unbefriedigend. Das läßt sich teilweise damit erklären, daß bisher auch recht globale Aussagen über Kostenschätzungen akzeptiert werden (wie "fast keine Kosten", "Kosten nur geringfügig" oder "Kosten nicht abschätzbar").

Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen hat daher in seinem Bericht "Gutachten zur Budgetkonsolidierung" vom September 1995 (unter Pkt. 6) Vorschläge für eine Verbesserung des § 14 BHG vorgelegt, die sicher sehr überlegenswert wären.

Außerdem wäre es notwendig, die Berechnungen (oder Annahmen), die zur Feststellung geführt haben, daß mit einem Gesetzesvorhaben "keine Kosten" verbunden sind offenzulegen und detailliert darzustellen, um nachvollziehen zu können, weshalb ein Gesetz keine Kosten (oder nur geringfügige Kosten etc.) mittelfristig verursacht. Erst dadurch wäre eine Beurteilung möglich.

Durch die BHG-Novelle 1993 ist im § 14 ein Abs. 5 eingefügt worden, gemäß dem das Bundesministerium für Finanzen Richtlinien für die Darstellung der finanziellen Auswirkungen zu erlassen hat. In diesen Richtlinien sollte (auch) festgelegt werden, welche Grenzen für Formulierungen wie "fast keine Kosten" oder "unerhebliche Kosten" bestehen. Es müßten quantitative Grenzen gezogen werden, um eine einheitliche Vorgangsweise herstellen zu können.

Die Festlegung was unerhebliche Kosten sind, ist oft sehr uneinheitlich. In der gegenwärtigen Handhabung ist somit § 14 sehr unbefriedigend. Er konnte daher auch erhebliche Ab-

weichungen zwischen den Kostenschätzungen und den tatsächlichen Ausgaben nicht verhindern. Ähnlich unbefriedigend ist auch § 28 GOGNR.

Im Grunde sollten die Richtlinien, die vom Bundesministerium für Finanzen zum § 14 BHG (Abs. 1 bis 3) ergehen, auch für die Initiativanträge angewendet werden, zumal es für Budgetwirkungen egal ist, ob es sich um Regierungsvorlagen oder Initiativanträge handelt.

Ein Problem, das ebenfalls zu beachten wäre, kann sich aus Abänderungsanträgen ergeben. Selbst wenn die ursprüngliche Kalkulation (Kostenschätzung) plausibel wäre, könnte sie durch Abänderungsanträge nicht unerheblich modifiziert werden. Für eine effiziente langfristig angelegte Budgetpolitik wäre es daher auch wichtig, zu diskutieren, inwieweit Abänderungsanträge in die Kalkulationspflicht einbezogen werden (müssen), um mögliche Lücken von vornherein zu schließen.

Die Wirksamkeit der Kalkulationsvorschriften leidet jetzt auch darunter, daß zu wenig Überprüfungen der vorgelegten Zahlen erfolgen, damit allenfalls in einer ausführlichen Diskussion Differenzen aufgezeigt und ausgeräumt werden könnten. Dazu kommt, daß auch ex post keine Überprüfung der Kalkulationen (Kostenschätzungen) erfolgt und eine Analyse von Abweichungen zwischen den ex ante Schätzungen und den tatsächlichen Ausgaben (Mindereinnahmen) nicht vorgenommen wird.

Im Grunde stehen allerdings alle Vorschläge im Spannungsverhältnis zwischen der Verbesserung der Qualität der Kostenschätzung einerseits und den damit verbundenen zusätzlichen Kosten für die Überprüfung (Verbesserung der Kalkulation) andererseits. Dieser Gegensatz darf nicht gering geschätzt werden. Er ist in allen Verbesserungsvorschlägen zu beachten. Es ist allerdings klar, daß eine effiziente Kostenschätzung und die erforderliche Überprüfung zusätzliche Ressourcen erfordern.

Vorteile und Probleme des Haushaltsausschusses

Ein Haushaltsausschuß könnte den institutionellen Rahmen für solche Kostenüberprüfungen bilden. Allerdings sind einige Probleme zu berücksichtigen. Zunächst wäre der Ausschuß möglicherweise überfordert, wenn er alle Gesetzesvorschläge überprüfen müßte. Es wäre daher ein Auswahlverfahren zweckmäßig.

Zum Beispiel könnte eine quantitative Grenze festgelegt werden, d. h. nur solche Gesetze, die einen bestimmten Ausgabenbetrag übersteigen, werden der Überprüfung unterzogen, wobei auf einen Zeitraum (Zeitraum des Budgetprogramms) abgestellt werden könnte. Andererseits wäre zu überlegen, daß jene Vorlagen, von denen behauptet wird, daß sie "keine Kosten" erfordern, dem Ausschuß jedenfalls zur Prüfung vorzulegen wären oder auch solche Vorhaben, in denen es heißt "Kosten nicht abschätzbar". Damit könnte vielleicht längerfristig eine präzisere Abschätzung der Kosten von Gesetzesvorhaben durch die Ministerien erreicht werden.

Ähnlich wie die ex ante Schätzung von Ausgaben ist auch die ex post Evaluierung von Gesetzen wichtig. Auch hier wäre allerdings eine Auswahl der Gesetze aus Praktikabilitätsgründen notwendig. Wahrscheinlich müßten auch hier, quantitative Grenzen vorgesehen werden. Möglicherweise wäre es zweckmäßig vor allem solche Gesetze ex post zu überprüfen, bei denen die Abweichungen zwischen den geschätzten Ausgaben und den tatsächlichen Ausgaben einen bestimmten Prozentsatz übersteigen und bei denen insbesondere auch die Abweichungen zu den Voranschlägen im Zeitablauf größer werden und mittelfristig eine zunehmende Rolle spielen.

Es geht in der Schätzung der Folgeausgaben (Kosten) vor allem um zwei Aspekte. Zum einen darum, künftige Fehlentwicklungen zu vermeiden, insbesondere die sogenannten "Eisbergeffekte" d. h., daß Angaben für bestimmte Aufgaben zunächst sehr gering scheinen (angesetzt werden) und erst in folgenden Jahren das gesamte Ausmaß der Ausgaben (Kosten) sichtbar wird. Daher ist eine mehrjährige Ausrichtung wichtig. Zum anderen aber auch darum, aus den Abweichungen der Vergangenheit für die Zukunft zu lernen. Es wäre in diesem Zusammenhang natürlich wichtig festzulegen, welche Konsequenzen das Parlament aus allenfalls festgestellten Abweichungen zieht (ohne Konsequenzen machen solche ex post Überprüfungen wenig Sinn).

Für diese Überprüfungen ex post aber auch für die Kostenschätzungen ex ante (siehe Pkt. 2) scheint es zweckmäßig, die Ausgabenentwicklung für einzelne Vorhaben jeweils in drei Komponenten zu zerlegen. Erstens, die Entwicklung der Nachfrage (Inanspruchnahme) nach der betreffenden öffentlichen Leistung. Sie wird meist von physischen Größen bestimmt (sei es z. B. Schülerzahlen, Zahl der Leistungsempfänger, Straßenkilometer etc.). Sie ist für jede Aufgabe anders. Zweitens, die Ausgaben pro Leistungseinheit und drittens, die Preisentwicklung.

Diese Komponentenzzerlegung, die in theoretischen Analysen bereits weit verbreitet ist, ermöglicht nicht nur bessere Einsichten in die Ursachen der Ausgabenentwicklung und ihre Abweichungen von den Prognosen, sie wäre auch in der Lage, bessere Einsichten in die Korrekturen für bestimmte Entwicklungen zu geben.

Die ersten beiden Komponenten (Nachfrage und Ausgabe pro Leistungseinheit) könnten (bei gesetzlichen Verpflichtungen) durch gesetzliche Novellierungen korrigiert werden. Fehlschätzungen aufgrund falscher Preisannahmen hingegen werden durch gesetzliche Maßnahmen zunächst kaum zu modifizieren sein.

Eine Analyse von Differenzen zwischen den angenommenen und den tatsächlichen Entwicklungen ist insbesondere für die beiden ersten Faktoren wichtig, wobei zu beachten ist, daß die beiden Komponenten unterschiedliche Maßnahmen erforderlich machen können.

Wenn die Nachfrage (Inanspruchnahme) falsch eingeschätzt wurde, muß dort angesetzt werden. Es hilft dann wenig, bei den Leistungen pro Einheit anzusetzen. Wenn hingegen die Ausgaben pro Einheit falsch eingeschätzt wurden, muß dort angesetzt werden. Dann hilft es wenig, an der Inanspruchnahme anzusetzen.

Wichtig wird es im Hinblick auf die bereits erwähnte Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften sein, daß auch die Kosten von Gesetzen, die den Ländern und Gemeinden aus der mittelbaren Bundesverwaltung, Auftragsverwaltung etc. entstehen, mitberücksichtigt werden. Es ist erforderlich, die einzelnen Aufgaben als Einheit zu sehen. Es wäre nicht zielführend, bei den gemeinsam finanzierten Aufgaben nur jeweils den Bundesanteil zu beachten.

Neben der Schätzung der Ausgaben (Kosten) für die öffentlichen Haushalte sind zunehmend auch die Kosten gesetzlicher Maßnahmen für die Wirtschaft zu berücksichtigen, weil sie die (internationale) Wettbewerbsfähigkeit merklich beeinflussen (können).

Alle Evaluierungsmaßnahmen stehen im Spannungsfeld von Perfektion und Praktikabilität. Es sind natürlich auch die Kosten zu berücksichtigen, die mit der Einführung einer verbesserten Kalkulation von Gesetzen und dem Haushaltsausschuß verbunden sein können. Die zusätzlichen Kosten dieser Vorschläge sind natürlich genau so zu evaluieren wie die Gesetze selbst. Es muß aufgezeigt werden, mit welchen Kosten eine solche beabsichtigte Ab-

schätzung der Gesetze – sowohl ex ante als auch ex post – verbunden ist. Es ist auch für diese Vorschläge eine Kosten-Nutzen-Rechnung notwendig.

Im Grunde ist es nicht erforderlich, daß der Ausschuß (oder seine Experten) grundsätzlich eigene Kostenschätzungen vornehmen. Es müßte genügen, die Annahmen, die den Kostenberechnungen zugrundeliegen, auf Plausibilität zu überprüfen (überprüfen zu lassen), insbesondere im Hinblick auf die drei vorhin erwähnten Ausgabenkomponenten. Der mögliche Einwand, daß dazu eine genaue Kenntnis der Verwaltung notwendig sei, ist nur begrenzt stichhaltig. Denn viele Ausgaben(entwicklungen) hängen vielmehr von ökonomischen, demographischen und anderen Faktoren ab.

Aspekte eines Kostenrechnungsgesetzes

Im Grunde sehen die bestehenden Bestimmungen des § 82 Bundeshaushaltsgesetzes und der Bundeshaushaltsverordnung (§ 97ff) bereits sehr umfangreiche Regelungen über die Einführung einer Kostenrechnung im Bereich des Bundes vor. Insbesondere auch über die Durchführung einer solchen Kostenrechnung gibt es bereits sehr detaillierte Regelungen (§§ 97ff BHV). Ein eigenes Gesetz ist möglicherweise daher entbehrlich. Es würde wahrscheinlich genügen, den § 82 BHG entsprechend zu novellieren (aus einer "Kannbestimmung" für die Hoheitsverwaltung eine "Mußbestimmung" zu machen). Obwohl die grundsätzlichen Regelungen in der Bundeshaushaltsverordnung bereits sehr detailliert sind, wäre für die Einführung die Beiziehung externer Experten (möglichst mit internationaler Erfahrung) zweckmäßig. Das gilt insbesondere für die Bewertung des Vermögens.

Dennoch scheint es empfehlenswert, auch hier nicht zu perfektionistisch vorzugehen. Das trifft insbesondere für die Anrechnung von kalkulatorischen Kosten (insbesondere Wagnisse und Zinsen) zu. Man könnte sie der Einfachheit halber auch weglassen. Vielleicht wäre auch ein etappenweiser Aufbau (Einführung) der Kostenrechnung sinnvoll. Das gilt auch für die Ermittlung des Vermögensbestandes, der zwar interessant, aber doch sehr schwierig scheint. Wahrscheinlich wäre diese Maßnahme auch mit erheblichen Kosten verbunden. Das heißt, es stellt sich die Frage, wie genau müssen die Abschreibungen ermittelt werden.

Das hängt auch von den Aufgaben (den Zielsetzungen) ab. Die Kostenrechnung des Bundes muß sich dann stärker jenen der Unternehmungen angleichen, wenn es darum geht, zu entscheiden, ob Leistungen vom privaten Sektor zugekauft oder in der Verwaltung selbst

erstellt werden sollen (z. B. Reinigung). Für die Abschätzung der Kosten von Gesetzen (die häufig eigentlich Ausgaben sind) könnten auch "einfachere" Kostenrechnungen (ohne kalkulatorische Kosten) genügen.

Gedanken zum Konsultationsmechanismus

Auf die Notwendigkeit einer verstärkten Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften wurde bereits mehrfach hingewiesen. Sie muß auch durch einen verstärkten Datenaustausch gestützt werden. Das gilt insbesondere für jenen Teil der Ausgaben (Kosten), der sich auf gemeinsame Aufgaben bezieht. Die vorgeschlagene Teilnahme von Vertretern der Länder und Gemeinden an Beratungen des Haushaltsausschusses bei Gesetzen (Verordnungen), die auch die Länder und Gemeinden betreffen, ist ein wichtiger Schritt für die Information, aber es ist fraglich, ob dadurch Verschiebungen in den Ausgaben zwischen den Gebietskörperschaften verhindert werden können.

Das entscheidende Problem ist, ob damit eine zusätzliche Belastung der Länder und Gemeinden vermieden werden kann.

Die von den Ländern und Gemeinden akzeptierte Neuverschuldung von 0,3% des BIP ist ohnehin sehr straff und diese Gebietskörperschaften haben im Grunde nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, ihre Einnahmensituation zu gestalten. Daher kommt der Frage der Kostenschätzung von Gesetzen gerade für die Länder und Gemeinden große Bedeutung zu.

Die Einspruchsmöglichkeiten des Bundesrates sind sinnvoll, wenn sie tatsächlich dazu führen, daß die Zusammenarbeit gestärkt werden kann. Es muß hier ein sehr intensiver Informationsaustausch erfolgen. Es müssen die Folgeausgaben von Ausgaben insgesamt erhoben werden, das wäre nach § 14 BHG auch vorgesehen. Das müßte allerdings auch für Initiativanträge gelten. Kostenschätzungen sollten getrennt nach Bund, Ländern und Gemeinden erfolgen und dargestellt werden, sofern mehrere Gebietskörperschaften von den (gesetzlichen) Maßnahmen betroffen sind.

STELLUNGNAHME ZUR PARLAMENTARISCHEN ENQUETE

„KOSTENTRANSPARENZ STAATLICHER AUFGABENERFÜLLUNG;
EINFÜHRUNG EINER KOSTENRECHNUNG DES BUNDES
UND EINRICHTUNG EINES HAUSHALTSAUSSCHUSSES“

o. Univ.-Prof. Mag. Dr. Dieter MANDL

o. Univ.-Prof. Mag. Dr. Dieter Mandl

KARL-FRANZENS-UNIVERSITÄT GRAZ
UNIVERSITÄTSZENTRUM

A-8010 Graz, Merangasse 70

Tel. (0 316) 380-3530 Fax (0 316) 326 902

Betrifft: **Parlamentarische Enquete zum Thema "Kostentransparenz staatlicher Aufgabenerfüllung, Einführung einer Kostenrechnung des Bundes und Einrichtung eines Haushaltsausschusses"**
Zl. 13540.0070/1-L1.3/96

Schriftliche Stellungnahme

1. Evaluierung der Kosten staatlicher Aufgabenerfüllung

Auf der parlamentarischen Enquete wird insbesondere zu erörtern sein, ob unter dem im "Grundlagenpapier" durchgängig verwendeten Begriff "Kosten" der betriebswirtschaftliche Kostenbegriff zu verstehen ist, oder ob der verwendete Ausdruck Kosten an einzelnen Stellen des Papiers durch den Begriff "Ausgaben" zu ersetzen ist.

Geht man hinsichtlich der "Kosten staatlicher Aufgabenerfüllung" vom betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff aus, so kommt man zu folgenden Feststellungen:

Es bestehen keine praktikablen und effizienten Instrumente zur Evaluierung (= Bewertung, Auswertung, Überprüfung) der Kosten staatlicher Aufgabenerfüllung, insbesondere in Form einer Kostenrechnung für die Bundesverwaltung sowie einer Kostenabschätzung für Gesetzes- und Verordnungsentwürfe, aber auch keine zur Evaluierung der Kosten staatlicher Aufgabenerfüllung im Bereich der Rechtssetzung und der Vollziehung des Bundes im Hinblick auf Kostentransparenz, Kostenwahrheit sowie der jährlichen Kalkulierbarkeit und Kontrolle des Bundeshaushaltes. Dazu müßte ein auf das Rechnungsziel "Kostenevaluierung" ausgerichtetes Kostenrechnungssystem vorhanden sein.

Der Grundsatz der "Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" fordert verpflichtend die Ausrichtung der staatlichen Aufgabenerfüllungen, die mit ausgabewirksamen Folgen verbun-

den sind, nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Und es besteht die Verpflichtung, die sog. "Gesetzeskosten" zu ermitteln und darzustellen, um die Ausgabewirkung von Gesetzesvorhaben auf den Haushalt festzustellen. Dem im "Grundlagenpapier" skizzierten Modell eines Haushaltsausschusses ist grundsätzlich zuzustimmen. Es ist eine Frage des Kostenrechnungsmodells bzw. des Systems der einzurichtenden Kostenrechnung, ob es möglich sein wird, im Rahmen der sogenannten Kosten- und Folgekostenabschätzung von Gesetzen und Verordnungen sowie von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen auf die Haushalte tatsächlich die betriebswirtschaftlichen Kostenauswirkungen oder bloß die Ausgabewirkung zu ermitteln.

In zahlreichen Gesetzen wird die Beachtung des Grundsatzes der "Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" gefordert, ohne daß an irgendeiner Stelle "Wirtschaftlichkeit" und "Sparsamkeit" genauer beschrieben bzw. operational definiert werden. Will man diesen Grundsatz operabel machen, kann man dies unter dem ökonomischen Aspekt erreichen und Aussagen über die "Wirtschaftlichkeit" der Aufgabenerfüllung in Form von betriebs- und volkswirtschaftlichen Zweck-Mittel-Kategorien treffen.

Die Notwendigkeit bzw. das Erfordernis der Kostenrechnung ist aus dem Grundsatz der "Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" ableitbar, wenn man eine betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise der Aufgabenerfüllung anstrebt und deren Wirtschaftlichkeit im betriebswirtschaftlichen Sinn unter Verwendung von Kategorien der Kostenwirtschaftlichkeit (Leistungen und Kosten) beurteilen will. Insgesamt ist die Untersuchung der staatlichen Aufgabenerfüllung aus betriebswirtschaftlicher Sicht nach einheitlichen Kriterien aufgrund der Aufgabenvielfalt schwierig; in vielen Bereichen gibt es überhaupt keine betriebswirtschaftlichen Kategorien entsprechenden Bewertungskriterien. Diese Schwierigkeiten sollten aber nicht ausschließen, staatliche Aufgabenerfüllungen bzw. staatliches Handeln verstärkt unter betriebswirtschaftlichen Aspekten zu analysieren, um eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und Effizienz zu erreichen, was umso eher gelingen wird, je stärker man eine differenzierende Vorgehens- bzw. Betrachtungsweise wählt.

Gesetzliche Bestimmungen, aus denen sich direkt zwingende Vorschriften bezüglich der Feststellung und wirtschaftlichen Beurteilung der Kosten staatlicher Aufgabenerfüllung auf Basis einer Kostenrechnung für die Bundesverwaltung ergeben würden, gibt es nicht.

Die Evaluierung der Kosten staatlicher Aufgabenerfüllung setzte voraus, daß Kosten in diesem Zusammenhang ermittelt werden. Die Kameralistik als System des öffentlichen Rechnungswesens beruht auf den Rechnungsgrößen "Einnahmen" und "Ausgaben", die sich wesentlich von den betriebswirtschaftlichen Rechnungsgrößen "Leistungen" und "Kosten" unterscheiden. Sie erfaßt finanzwirtschaftliche Vorgänge und läßt im Hinblick auf ihre Zwecksetzung und ihren Informationsgehalt betriebswirtschaftliche Interpretationen von vorneherein nicht zu. Nach betriebswirtschaftlichen Prinzipien ermittelte Kosten können aus dem kamerale Rechnungswesen nicht entnommen werden. Dieses ist als Instrument zur Evaluierung der Kosten staatlicher Aufgabenerfüllung und einer Kosteneinschätzung für Gesetzes- und Verordnungsentwürfe ungeeignet. Dazu müßten Kostenrechnungen bestehen. Das kamerale Rechnungswesen reicht für Zwecke der Kostenrechnung nicht aus und ist nicht imstande, Kostentransparenz zu sichern und Kostenwahrheit zu gewährleisten.

Aufgrund des Fehlens einer Kostenrechnung für die Bundesverwaltung sind die Kosten staatlicher Aufgabenerfüllung derzeit nicht feststellbar und fehlt daher die Grundlage für eine Kostenevaluierung, insbesondere für eine betriebswirtschaftliche Wirtschaftlichkeitssteuerung. Das haushaltswirtschaftlichen Rechnungszielen dienende einnahmen-/ausgabenbezogene kamerale Rechnungswesen ist keine geeignete Grundlage für betriebswirtschaftliche Steuerungsmaßnahmen (Wirtschaftlichkeitsfeststellungen bzw. -kontrollen, -beurteilungen, Rationalisierungsmaßnahmen); die Ergebnisse des primär finanzwirtschaftlich ausgerichteten kamerale Rechnungswesens lassen unmittelbar weder betriebswirtschaftliche noch nutzenmäßige Betrachtungen bzw. Aussagen zu, weil die zugrundeliegenden Rechnungsgrößen nicht nach betriebswirtschaftlichen Prinzipien zu ermittelnden Leistungen und Kosten entsprechen.

Sehr wohl sind neben den haushaltswirtschaftlichen Rechnungszielen durch den zentralen Grundsatz der "Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" auch betriebswirtschaftliche Rechnungsziele vorgegeben. Und nur mit einer entsprechend zweckorientierten Kostenrechnung als Instrument der Wirtschaftlichkeitssteuerung könnten die Kosten staatlicher Aufgabenerfüllung ermittelt und könnte das Ziel einer ökonomisch wirtschaftlichen und sparsamen Aufgabenerfüllung erreicht werden, indem das kamerale Rechnungswesen durch eine Kostenrechnung ergänzt wird.

Derzeit gibt es keine expliziten gesetzlichen Vorschriften, die zur zweckorientierten kostenrechnungsmäßigen Erfassung bzw. Dokumentation der durch die staatliche Aufgabenerfüllung verursachten Kosten verpflichten, z.B. für Zwecke

- der Kontrolle der Kostenwirtschaftlichkeit und analysierenden Auswertung,
- der Kostenvergleiche (Zeit-, Betriebs-, Verfahrensvergleiche),
- der Kostenkalkulation von Leistungen und ihrer verursachungsgerechten Weiterverrechnung,
- der Bereitstellung von Entscheidungsgrundlagen,
- der Verbindung zwischen Kostenverursachung und Kostenverantwortung und der Rechtfertigung von Kosten,
- der Schaffung von Leistungsanreizen und Kostenbewußtsein sowie von Kostentransparenz,
- der Überwachung der Kostenentwicklung,
- der Durchführung von Folgekostenrechnungen (Folgekostenabschätzung von Kosten und Verwaltungen sowie von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen auf die Haushalte aller am Finanzausgleich beteiligten Gebietskörperschaften),
- der Bereitstellung von Kosteninformationen für Kosten-Nutzen-Rechnungen/Analysen (volkswirtschaftliche Wirtschaftlichkeit) und der Beurteilung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen staatlichen Handelns,
- der Bereitstellung von Informationen für Kapazitätsplanungen,
- des Nachweises des Ressourceneinsatzes bzw. -verbrauches für staatliche Aufgabenerfüllungen,
- der Ermittlung von Kennzahlen und Standards,
- der kostenmäßigen Kontrolle des Bundeshaushaltes.

Vereinzelt sind Ansätze von Kostenrechnungen anzutreffen im Zusammenhang mit der Ermittlung von Entgelten für öffentliche Leistungen und von Kostenerstattungsansprüchen.

Eine Besonderheit bildet die durch die KRV (Krankenanstaltenkostenrechnungsverordnung) geregelte Kostenrechnung für Krankenanstalten.

2. Einsatzbereiche der Kostenrechnung

Die Kostenrechnung ist ein zweckorientiertes Rechnungssystem. Ihre Art, ihr Aufbau und Ablauf (Organisation) und ihre Häufigkeit hängen von den Rechnungszielen (Zwecksetzungen) bzw. Funktionen ab. Vor der Einrichtung einer Kostenrechnung hat daher eine klare Entscheidung über die Kostenrechnungszwecke zu stehen.

Sinnvolle Zwecksetzungen im Hinblick auf eine Kostenrechnung zur Evaluierung der Kosten staatlicher Aufgabenerfüllung sind:

- 1) Kontrolle der Wirtschaftlichkeit des Leistungsprozesses in Form der
 - "Innerbetrieblichen Kontrolle", der Wirtschaftlichkeit durch Ist-Kosten- sowie Soll-Ist-Kostenvergleiche bezogen auf den Leistungserstellungsprozeß und einzelne Leistungen innerhalb des jeweiligen organisatorischen Verantwortungsbereiches,
 - "Über- bzw. zwischenbetrieblichen Kontrolle", der Wirtschaftlichkeit durch Ist-Kosten- sowie Soll-Ist-Kostenvergleiche zwischen verschiedenen miteinander vergleichbaren Verantwortungsbereichen bezogen auf den Leistungserstellungsprozeß und einzelne Leistungen;
- 2) Bereitstellung von Informationen für Entscheidungen im Rahmen des innerbetrieblichen Aufgaben-, Entscheidungs- und Verantwortungsbereiches und Gewinnung von Informationen für Entscheidungen übergeordneter Entscheidungsträger;
- 3) Sicherstellung einer verursachungsgerechten, entscheidungsorientierten Verrechnung von Leistungen;
- 4) Bereitstellung der Grundlagen zur Beurteilung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen staatlichen Handelns;
- 5) Förderung des Kostenbewußtseins und Schaffung von Leistungsanreizen;

- 6) Schaffung aller Voraussetzungen und Gewinnung der entsprechenden Informationen zur Rechtfertigung der durch die staatliche Aufgabenerfüllung verursachten Kosten.

Soll die Kostenrechnung - wie es dem "Grundlagenpapier" zu entnehmen ist - so eingerichtet werden, daß die Kosten sämtlicher von Dienststellen des Bundes erbrachten Leistungen transparent werden und die Kostenwahrheit gewährleistet ist und sie als Instrument der Wirtschaftlichkeitssteuerung das Kostenbewußtsein fördert und dem Ziel sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung dient und die Effizienz des Mitteleinsatzes und Leistungserbringung steigert, so bleiben als sinnvolle Einsatzbereiche für laufende Kostenrechnungen jene Bereiche, für die Kosten verursachungsgerecht und kostenartenweise erfaßt und Leistungen definiert und quantifiziert werden können. In diesem Rahmen sollten dann Kostenrechnungen eingerichtet und gegliedert in Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung durchgeführt werden.

Aufgabe der Kostenartenrechnung ist es, betriebswirtschaftlich bewertete Kosten lückenlos zu erfassen und für Zwecke der Kostentransparenz und der Kostenanalyse und Weiterverrechnung in Grund- und kalkulatorische Kosten unterteilt systematisch zu gliedern.

Aufgabe der Kostenstellenrechnung sind die verursachungsgerechte, kostenstellenweise Erfassung der Kosten nach dem Prinzip der Kostenverantwortlichkeit und die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit bei allen Kostenstellen, die Informationsgewinnung für und die Steuerung von Entscheidungen, die Schaffung von Kostenbewußtsein und Leistungsanreizen sowie von Kostengrundlagen für die Kostenträgerrechnung und für die Leistungsverrechnung.

Aufgabe der Kostenträgerrechnung ist die Ermittlung der Kosten der verschiedenen Leistungen zur Kontrolle der Kosten je Leistungseinheit.

Dem im "Enquete-Grundlagenpapier" skizzierten Modell zur Einführung der Kostenrechnung ist grundsätzlich zuzustimmen.

3. Ergebnis

Die Kostenrechnung hat die wichtige Aufgabe zu erfüllen, den durch die Leistungserstellung bzw. Leistungserbringung verursachten Gütereinsatz mengenmäßig zu erfassen und zu bewerten. Weiters hat sie die Aufgabe, die bewerteten Gütereinsätze, d.h. die Kosten auf die in die Leistungserstellung involvierten Organisationseinheiten/Stellen zuzurechnen und schließlich auf die erstellten Leistungen zu verteilen.

Es besteht überwiegend die Tendenz, die in der Betriebswirtschaftslehre für die private Wirtschaft entwickelten Verfahren und Lösungstechniken für die Erfassung, Zurechnung und Verteilung der Kosten auch auf den öffentlichen bzw. staatlichen Bereich zu übertragen, was jedoch voraussetzt, daß hierbei auf die Besonderheiten der Bedingungen der Leistungserstellung und des Leistungsprogrammes bzw. der Aufgabenerfüllung ausreichend Bedacht genommen wird.

Während in der privaten Wirtschaft die Beachtung der Kostenwirtschaftlichkeit ein zentrales Handlungsprinzip darstellt, hat dieses Prinzip für die staatliche Aufgabenerfüllung noch nicht den Charakter einer Handlungsleitlinie, obwohl es große Bereiche im staatlichen Bereich gibt, in denen dieses betriebswirtschaftliche Prinzip genau so gut wie in der privaten Wirtschaft Gültigkeit hat. Dies zu erkennen, sich danach zu richten und dazu die nötigen Voraussetzungen zu schaffen, muß eine der vorrangigsten Aufgaben sein. Die Erörterung des Themas "Einführung einer Kostenrechnung des Bundes und Einrichtung eines Haushaltsausschusses" weist bereits deutlich in diese Richtung. Schlagwörter wie "Lean Management", "Schlanke Strukturen", "Controlling" in der öffentlichen Verwaltung deuten ebenfalls in diese Richtung.

Das Ziel der Evaluierung der Kosten staatlicher Aufgabenerfüllung im Bereich der Rechtssetzung und der Vollziehung des Bundes im Hinblick auf Kostentransparenz und Kostentruheit erfordert die Einrichtung einer zweckentsprechenden Kostenrechnung.

Die Analyse der Kosteneinwirkungen von Gesetzen und Verordnungen sowie von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen auf die Haushalte aller am Finanzausgleich beteiligten Gebietskörperschaften in der Form einer wirksamen Kosten- und Folgekostenabschätzung, bedingt eine Kostenrechnung, wenn es darum geht, die jeweilige Kostenbeeinflussung bzw. die entsprechenden Kostenbelastungen und -veränderungen (z.B. in

Form von sprungfixen Kosten) festzustellen. Hier wäre es sicher auch zweckmäßig, die Folgewirkungen von Gesetzen und Verordnungen sowie von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen nicht nur in Kosten, sondern auch in Ausgaben auszudrücken bzw. darzustellen. Insbesondere wesentlich wäre es, weitergehend auch die Kostenbelastung bzw. die Kostenauswirkung darzustellen, die sich z.B. für die Wirtschaft oder andere Bereiche ergeben; z.B. die Kostenbeeinflussung und -belastung von Unternehmen im Zusammenhang mit einer durch Gesetzesänderung ausgelösten Änderung in der Lohn- und Gehaltsverrechnung.

Es erscheint sinnvoll, dem Haushaltsausschuß die in dem "Grundlagenpapier" skizzierten Aufgaben bzw. Rechte zu übertragen, wenn klar definiert ist, ob es hier um die finanziellen oder/und um die kostenmäßigen Auswirkungen eines Gesetzesvorschlages geht.

Es spricht nichts dagegen, mit einem Bundesgesetz prinzipiell alle mit der Vollziehung von Bundesgesetzen beauftragten obersten Organe des Bundes zu verpflichten, in ihrem gesamten Verantwortungsbereich eine Kostenrechnung einzuführen. Für die praktischen Handlungen zur Einrichtung der Kostenrechnung, ihrer Anwendung bzw. Nutzung und Einsatzbereiche wären dann ohnehin das Wirtschaftlichkeitsprinzip und die der Kostenrechnung durch die speziellen gesetzlichen Bestimmungen einer "Bundeskostenrechnung" vorgegebenen Ziel- bzw. Zwecksetzungen bestimmend, sodaß sich daraus bei der Umsetzung der Installierung der Kostenrechnung für jeden Einzelfall die Frage beantworten ließe, wo konkret eine Kostenrechnung einzurichten ist. Jedenfalls sollten Kostenrechnungen für jene Bereiche bzw. Stellen eingerichtet werden, für die Kosten nach dem Verursachungsprinzip erfaßbar und Leistungskataloge erstellbar sind, damit jeder Leistung die durch sie verursachten Kosten zugerechnet und die Kosten der Gesetzesvollziehung ermittelt und analysiert werden können.

Das im "Grundlagenpapier" skizzierte Modell zur Einführung der Kostenrechnung kann als durchaus geeignet bezeichnet werden.



STELLUNGNAHME ZUR PARLAMENTARISCHEN ENQUETE

„KOSTENTRANSPARENZ STAATLICHER AUFGABENERFÜLLUNG;
EINFÜHRUNG EINER KOSTENRECHNUNG DES BUNDES
UND EINRICHTUNG EINES HAUSHALTSAUSSCHUSSES“

o. Univ.-Prof. Dr. Reinbert SCHAUER

JOHANNES-KEPLER-UNIVERSITÄT LINZ

**INSTITUT FÜR BETRIEBSWIRTSCHAFTSLEHRE DER
GEMEINWIRTSCHAFTLICHEN UNTERNEHMEN**

Vorstand: o. Univ.-Prof. Dr. Reinbert Schauer

Arbeitsgebiete

Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen
Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen
Verwaltungsinformatik
Verbandswesen
Non-Profit-Organisationen
Allgemeine Betriebswirtschaftslehre

A-4040 LINZ-AUHOF

Telefon (0732) 24 68 194 63

Telefax (0732) 24 68 195 10

E-Mail: r.schauer@jk.uni-linz.ac.at

19. März 1995

**Enquete: Kostentransparenz staatlicher Aufgaben, Einführung einer Kostenrechnung des Bundes und Einrichtung eines Haushaltsausschusses;
Stellungnahme**

Die Punctuation folgt der in der Anlage zum Schreiben vom 7. 2. 1996 vorgegebenen Gliederung.

ad 1: Überblick über die bestehenden rechtlichen Instrumente

a. Die Führung einer Kostenrechnung ist in der Bundeshaushaltsverordnung 1989 (BHV 1989; BGBl 1989/570) im Abschnitt VIII ("Betriebsabrechnung"), §§ 97 ff., umschrieben. Gemäß § 97 Abs 1 *kann* Amtsorganen und betriebsähnlichen Einrichtungen vom zuständigen haushaltsleitenden Organ im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen und dem Rechnungshof die Führung einer Betriebsabrechnung aufgetragen werden. Dieser Ermächtigung wurde in der Praxis kaum entsprochen.

Dies widerspricht der Intention von § 97 Abs 1 dritter Satz, wonach der Auftrag zur Führung einer Betriebsabrechnung insbesondere dann zu erteilen ist, wenn Einrichtungen des Bundes entgeltliche Leistungen mit angestrebter Kostendeckung gegenüber anderen Organen des Bundes oder gegenüber Dritten erbringen (zB Erzeugung, Dienstleistung), die *Wirtschaftlichkeit* gleichartiger Einrichtungen des Bundes durch zwischenbetriebliche Vergleiche ermittelt werden soll oder aus anderen Gründen eine genaue *Kenntnis der Kosten der Leistungserstellung bzw. -erbringung* sowie ihrer Wirtschaftlichkeit erforderlich ist.

b. Vom Bundesministerium für Finanzen wurde im Einvernehmen mit dem Rechnungshof die Vorschrift über die Durchführung der Betriebsabrechnung (VDB) erlassen (Rundschreiben des BMF vom 1. April 1993, GZ, 63 1004/1-VI/3/93) und in den

o.Univ.Prof. Dr. Reinbert SCHAUER, Univ. Linz
Enquete: Kostentransparenz staatlicher Aufgaben - Stellungnahme

Seite 2

Verfahrensvorschriften für die Verrechnung des Bundes (VV), I. Teil, 3. Band, veröffentlicht.

c. Schon früher bestanden ressortspezifische Kostenrechnungs-Richtlinien: z. B. Bundesministerium für Landesverteidigung, Abteilung Grundsatzplanung, "Bundesheer-Kostenrechnung: Grundsätzliche Richtlinien zur Einführung", Beilage 1 zu Zl. 65.325/12-5.5/86.

d. Zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen von Rechtsvorschriften wurde vom Bundeskanzleramt, Stabsstelle für Verwaltungsreform, ein Arbeitsbehelf in Lo-seblatt-Sammlung (beginnend mit Dezember 1992) veröffentlicht: "Was kostet ein Gesetz? - Ein Arbeitsbehelf zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen von Rechtsvorschriften".

ad 2: Praktikabilität und Effizienz der vorhandenen rechtlichen Instrumente

Bisher fand die Betriebsabrechnung (BAR) im Bereich der Hoheitsverwaltung kaum Einsatz, Erfahrungen aus ins Gewicht fallenden Einsatzgebieten sind daher nicht gegeben. Dennoch sollte auf die in den Bundesbetrieben gemachten Erfahrungen Bezug genommen werden.

Die BAR ist als eine vergangenheitsbezogene Ist-Rechnung entwickelt. Zur Wirtschaftlichkeitssteuerung ist eine verfahrensgleiche zukunftsbezogene Soll-Rechnung (Planungsrechnung oder zumindest Prognoserechnung) erforderlich, damit Soll-Ist-Vergleiche mit entsprechenden Abweichungsanalysen systematisch entwickelt werden können. Ein operatives Verwaltungs-Controlling macht diese Soll-Ist-Vergleiche unabdingbar.

ad 3: Notwendige Verbesserungen

Das Verwaltungshandeln war in der Vergangenheit überwiegend ressortbezogen (Denken in Personal- und Sachkapazitäten) und vielfach inputorientiert; es fehlte hingegen das primäre Denken in *Verfahrensabläufen* (in Verwaltungsprozessen). Demgemäß ist es schwierig, das Mengengerüst von Gesetzesvorhaben in Planungen zu antizipieren und diese Mengen an Personal- und Sachmitteleinsätzen zu bewerten und in Kosten transparent zu machen.

Die Folgekostenabschätzung von Gesetzen und Verordnungen ist daher weniger ein Problem des Rechnungswesens als vielmehr **ein Problem der Systemanalyse und der Gestaltung der Ablauforganisation**. Dieses Denken in qualitativen und quantitativen Dimensionen von künftigen Verwaltungsabläufen ist den Verwaltungsbediensteten vielfach fremd, weil sie weder in der akademischen bzw. schulischen Ausbildung noch in der beruflichen Weiterbildung damit zwingend konfrontiert sind.

Da ein Großteil der Kosten aus der Nutzung von Sachkapazitäten resultiert, ist eine Bestandsaufnahme und Bewertung des Bundesvermögens notwendig, um kalkulatorisch

rische Kosten für nutzungsbedingte Abschreibungen, Zinsen und Wagnisse ermitteln zu können. Hierzu sind Regelungen hinsichtlich der Vermögenserfassung (Neufassung der RIM-Vorschrift) und vor allem hinsichtlich der Vermögensbewertung erforderlich. Die Bewertungsvorschrift des § 99 Abs 1 BHV ist ungeeignet, da sie zu allgemein verfaßt ist und Wertansätze nach Belieben ermöglicht.

Wegen des hohen Anteils an Gemeinkosten in öffentlichen Verwaltungen besteht bei der Anwendung der traditionellen Volkostenrechnung durch eine Vielzahl an notwendigen Kostenschlüsselungen die Gefahr des Treffens von Fehlentscheidungen. Deshalb ist es erwägenswert, die Kostenanalyse nach den zu erbringenden Verwaltungstätigkeiten vorzunehmen und als "Prozeßorientierte Kostenrechnung" einzurichten.

zu 3a: Prüfung der finanziellen Auswirkungen eines Gesetzesvoranschlages

Die bisher schon erforderlichen Folgekostenschätzungen von Normen sind überwiegend nichtssagend, nicht nachvollziehbar und als Planwerte auch nicht "einklagbar" (sie unterliegen keinen Soll-Ist-Vergleichen mit entsprechender Verantwortlichkeit für Abweichungen).

zu 4: Verantwortung je Ressort für Kosten und Leistungen

Kosten entstehen in erster Linie durch die vorgehaltene *Leistungsbereitschaft* und erst sekundär durch die im Rahmen dieser Kapazität erbrachten Leistungen. Die Leistungen in öffentlichen Verwaltungen sind zu einem großen Teil der Entgeltlichkeit entzogen und können daher monetär als Erträge (Erlöse) nicht bewertet werden. Sie sind (nur) **mengenmäßig** erfaßbar und somit Kosten-Wirksamkeits-Überlegungen (im Sinne von Produktivitätsüberlegungen) zugänglich. Damit ist aber ein komplexes Leistungsbündel anzusprechen, das sich im Hinblick auf Effektivität und Effizienz einer Gesamtbetrachtung entzieht.

An ihre Stelle hat ein ressort- und prozeßspezifisches **Kennzahlensystem** zu treten, das das Kosten- und Leistungsbewußtsein in seinen verwaltungsinternen und -externen Dimensionen steigert und vor allem im Sinne von Soll-Ist-Vergleichen die Planung und Steuerung des Verwaltungshandelns unterstützt.

ad 5: Einspruch aus finanziellen Gründen

Es ist streng zu trennen zwischen einer rein **finanzwirtschaftlichen** Betrachtung, die nur die Zahlungswirkungen geplanter Maßnahmen umfaßt, und einer **leistungswirtschaftlichen** Betrachtung, die sich mit Ressourcenverbrauch und -nutzung und den damit bewirkten Leistungen auseinandersetzt. *Zahlungswirkung* und *Leistungswirkung* fallen vielfach zeitlich weit auseinander.

o.Univ.Prof. Dr. Reinbert SCHAUER, Univ. Linz
Enquete: Kostentransparenz staatlicher Aufgaben - Stellungnahme

Seite 4

Demgemäß ist zwischen einem Finanz-Informationssystem und einem Kosten- und Leistungs-Informationssystem zu unterscheiden. In den übermittelten Unterlagen werden immer wieder die Begriffe "Kosten" und "budgetäre Auswirkungen" vermischt. Ein ausgabenorientierter Kostenbegriff steht im Gegensatz zu kalkulatorischen Wertansätzen. Kostenplanung, Leistungsplanung und Ausgabenplanung müssen als drei voneinander unabhängige Planungsdimensionen angesehen werden. Sie sind über ein integriertes Verrechnungssystem miteinander zu verbinden.



o.Univ.Prof. Dr. Reinbert SCHAUER

Anlagen:

1. SCHAUER, Reinbert, Ansatzpunkte für eine Ausgestaltung des Öffentlichen Rechnungswesens als Instrument zur Effizienzsteigerung in öffentlichen Verwaltungen, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 1989, H. 2-3, S. 85 - 112.
2. KÖNIG, Herbert, Controlling in der öffentlichen Verwaltung?, in: Verwaltungsführung-Organisation-Personal (VOP), 1994, H. 3, S. 158 - 162.

Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

30. Jahrgang

September 1989

Heft 2-3

INHALTSÜBERSICHT

Seite

Beiträge

- 75 Ord. Univ.-Prof. Dr. Alexander Van der Bellen (Wien): Privatisierung öffentlicher Unternehmungen und Konsolidierung öffentlicher Haushalte
- 85 Ord. Univ.-Prof. Dr. Reinbert Schauer (Linz): Ansatzpunkte für eine Ausgestaltung des Öffentlichen Rechnungswesens als Instrument zur Effizienzsteigerung in öffentlichen Verwaltungen
- 113 Univ.-Lektor Dr. Christian Pracher (Linz) und Univ.-Ass. Dr. Kurt Promberger (Innsbruck): Die Ermittlung der Vollzugskosten von Rechtsnormen (Ein Rechenmodell zur Kalkulation von Gesetzen)
- 129 Dr. Holger Meister (München-Wien): Funktionsanalyse im öffentlichen Sektor (Konzeption, Anwendung und Nutzen).
- 139 Ord. Univ.-Prof. Dr. Christian Smekal und Monika Teißl (Innsbruck): Koordinationsprobleme zwischen Fremdenverkehrsverbänden und Gemeinden bei der Finanzierung von Freizeiteinrichtungen in Tirol
- 161 Sektionschef Honorarprofessor Dkfm. DDr. Walter Schwab (Wien): Die Wahrung des Geschäfts- und Betriebsgeheimnisses im Rahmen der öffentlichen Finanzkontrolle

Haushaltsrechtliches Repetitorium

- 173 Univ.-Ass. Dr. Michael Holoubek (Wien): Das neue Haushaltsrecht des Bundes (Ein Überblick)

Meinungforum

- 206 Ministerialrat Dkfm. Dr. Kurt Sörös (Wien): Einige Gedanken zur Verbesserung der Organbeziehung zwischen Parlament und Rechnungshof (Ein politisch-praktischer Versuch)

Chronik

- 214 Univ.-Ass. Mag. Claus Rinderer (Innsbruck): Religionsgemeinschaften – Ein vernachlässigtes Thema für die Finanzwissenschaft (Nachlese zum XXIII. Hochschulkurs aus Finanzwissenschaft in Vill bei Innsbruck im Feber 1989)

- 235 **Fachliteratur**

Ansatzpunkte für eine Ausgestaltung des Öffentlichen Rechnungswesens als Instrument zur Effizienzsteigerung in öffentlichen Verwaltungen

Von Ord. Universitätsprofessor Dkfm. Dr. Reinbert S c h a u e r (Linz)*)

Bei einem internationalen Workshop über die „Vergleichende Analyse öffentlicher Rechnungssysteme“ an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer Anfang April 1989 ist dem in Österreich seit 1968 angewendeten und im Bundeshaushaltsgesetz 1986 festgeschriebenen „Neuen Verfahren der österreichischen Staatsverrechnung“, das in Gemeinschaftsarbeit von Fachleuten des Rechnungshofes, des Bundesministeriums für Finanzen und einer Betriebsberatungsfirma entwickelt worden ist, ein vergleichsweise hoher Standard, insbesondere wegen der mit der für die Budgetvollzugskontrolle vorrangigen Voranschlagswirksamen Verrechnung integrierten Vermögensrechnung, bescheinigt worden.

Diese Beurteilung sollte jedoch einen österreichischen Staatsbuchhalter nicht zu Selbstwohlgefallen verleiten, als ob er „in der besten aller Welten“ lebe, zumal auch bei der angeführten Veranstaltung deutliche Einschränkungen hinsichtlich der Bewertung der Aktiva, der vollständigen Erfassung der Passiva und der Aussagekraft des negativen Eigenkapitalsaldos der seit 1982 veröffentlichten „Bundesbilanz“ geäußert wurden.

Gerade die in den letzten Jahren vielfach zu einer merklich von Unlust getragenen „Pflichtübung“ ritualisierte parlamentarische Behandlung des Bundesrechnungsabschlusses sollte einer kritischen Betrachtung Gehör verschaffen, wie das verfügbare Datenmaterial anschaulicher präsentiert und für Maßnahmen der Verwaltungsreform besser nutzbar gemacht werden könnte.

Wenn die im derzeitigen Bundeshaushaltsrecht verankerte Ausrichtung der Jahresbestands- und Jahreserfolgsrechnung am Aktienrecht wegen der in Vorbereitung befindlichen umfassenden Reform des privaten Rechnungswesens durch das Rechnungslegungsgesetz eine Neuausrichtung verlangt, sollten die Anregungen eines erfahrenen Betriebswirtes der öffentlichen Verwaltung Beachtung finden. Der in der EG-Richtlinie für Kaufleute gestellten Anforderung, „a true and fair view“ zu bieten, sollten sich auch die öffentlichen Haushalte nicht verschließen.

1. Zur Problemstellung

Öffentliche Verwaltungen sind zu einem *effektiven* und *effizienten* Verwaltungshandeln verpflichtet. Daraus leitet sich die Frage ab, ob das Öffentliche

*) Erweiterte Fassung eines Vortrages über „Möglichkeiten einer Ausgestaltung des öffentlichen Rechnungswesens zu einem Management-Informationssystem der Öffentlichen Verwaltung“ im Rahmen der „Rechnungshof-Akademie“ in Wien am 19. Mai 1989 sowie eines ähnlichen Referats im Rahmen des 11. Verwaltungssymposiums der Österreichischen Akademie für Führungskräfte in Graz am 15. März 1989.

Rechnungswesen als ein System angesehen werden kann, das dem Verwaltungsmanagement Informationen bereitstellt, *ob, wo und in welchem Ausmaß* in öffentlichen Verwaltungen Effizienzverbesserungen möglich sind. Oder ist es richtig, daß das Rechnungswesen öffentlicher Verwaltungen das Verwaltungsgeschehen in erster Linie nur *dokumentiert* und deshalb als „unproduktiver“ Ballast angesehen werden muß? Muß das kameralistische Rechnungswesen als veraltet, wenig flexibel und jeder Dynamik sich entgegensetzend angesehen werden?

Im folgenden soll der Fragestellung nachgegangen werden, ob das Öffentliche Rechnungswesen aus betriebswirtschaftlicher (einzelwirtschaftlicher) Sicht einen Beitrag zu einem *stärker leistungsorientierten* Verwaltungshandeln abgeben kann. Läßt es *Potentiale zur Effizienzsteigerung* in den einzelnen Verwaltungen erkennen?

2. Der Zusammenhang von Effektivität und Effizienz in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben

Der *Erfolg* des Verwaltungshandelns ist aus dem *Spannungsfeld* zu beurteilen, das sich

(1) aus den vorgegebenen öffentlichen *Aufgaben* (den Verwaltungszielen);
 (2) dem zu ihrer Verwirklichung disponierten *Miteinsatz* (Personal-, Sachmittel-, Förderungsmiteinsatz) und

(3) dem daraus resultierenden *Leistungsvolumen* öffentlicher Verwaltungen ergibt (siehe Abb. 1). Ziele, Mittel (Input) und Ergebnis (Output) sind damit die bestimmenden *Elemente* für die *Bewertung* des anzustrebenden oder

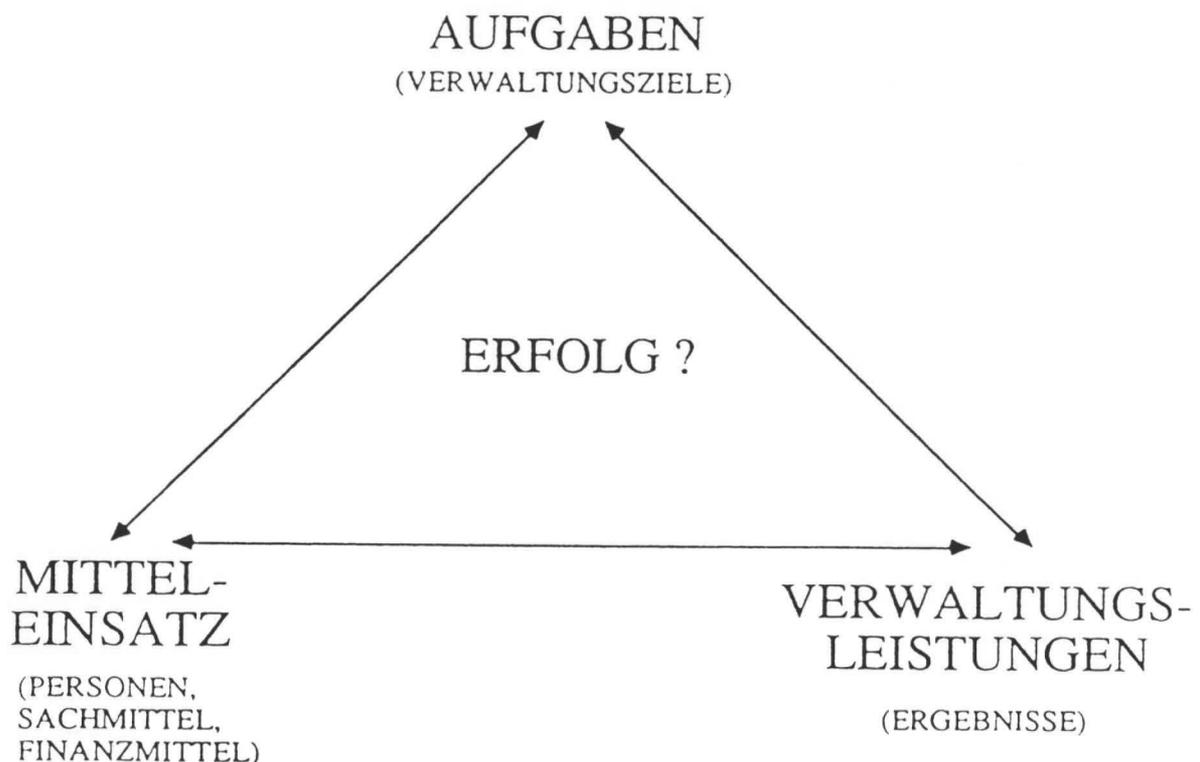


Abb. 1: Beurteilungselemente für ein erfolgsorientiertes Verwaltungshandeln

erreichten Erfolgs des Verwaltungshandelns. Dies hat zur Folge, daß für die Erfolgsmessung und -bewertung ausreichende *Informationen verfügbar* sein müssen.

Die *Erfolgsbeurteilung* im öffentlichen Verwaltungshandeln¹⁾ kann an zwei Grundkategorien ausgerichtet werden: an der Zweckmäßigkeit (Effektivität) und an der Wirtschaftlichkeit (Effizienz; siehe Abb. 2).

Die *Zweckmäßigkeit (Effektivität)* des Verwaltungshandelns ergibt sich aus dem *Maß der Zielerreichung* bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben. Effektivitätsüberlegungen messen die erbrachten Verwaltungsleistungen an den zu erreichenden Zielen. Sie führen zu *Zielerreichungsgraden* als Erfolgsgrößen und ziehen den hierfür erforderlichen Mitteleinsatz zunächst nicht in Betracht.

Aus dem Gesichtspunkt eines rationalen Verwaltungshandelns ist beispielsweise zu fragen, ob Zielinformationen in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen. Den politischen Entscheidungsträgern wird vielfach vorgeworfen, daß sie allgemeinere Zielvorstellungen gegenüber konkreten Zielvorgaben bevorzugen, um in ihrer Rechenschaftslegung nicht eingeengt zu werden. Wie

VERWALTUNGSAUFGABE

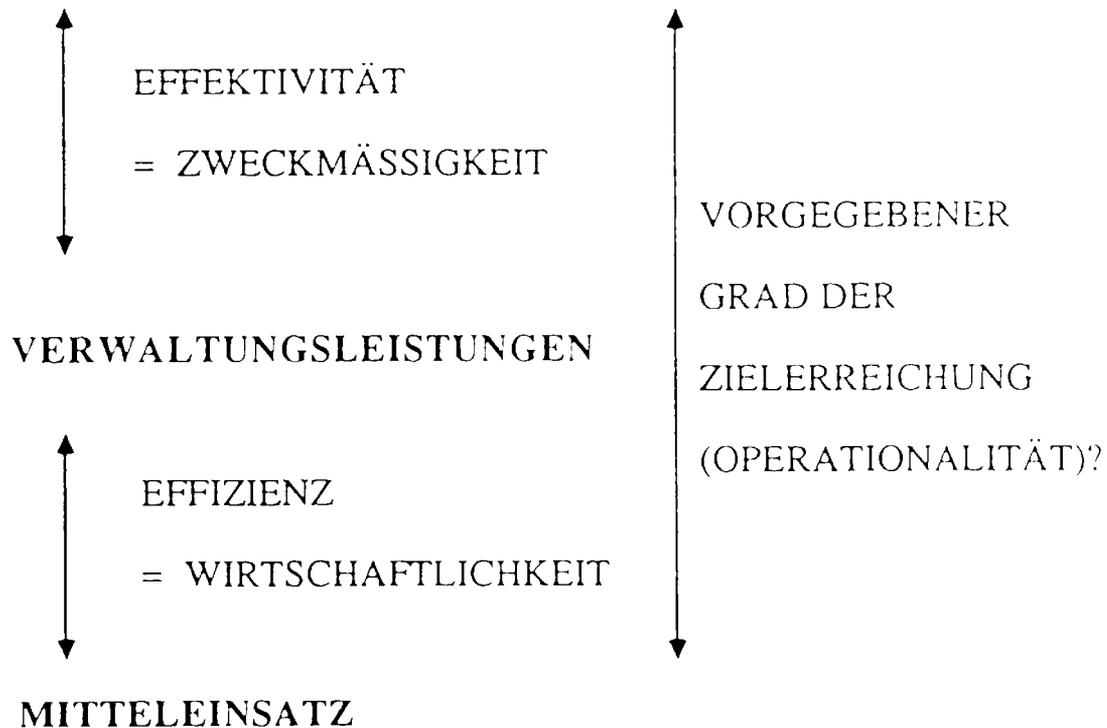


Abbildung 2: Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns

gibt das Verwaltungsmanagement im Rahmen der Verwaltungsorganisation die zu erreichenden Ziele vor? Handelt es sich dabei um eine *operationale Vorga-*

¹⁾ Vgl. R. Schauer, Handlungsmaßstäbe der Verwaltung, in: Grundriß der Verwaltungslehre, herausgegeben von K. Wenger - Ch. Brünner - P. Oberndorfer, Wien-Köln 1983, S. 319 ff.

be eines Zieles, die mit der Zielvorgabe selbst auch eine Vereinbarung über die Überprüfung des Zielerreichungsgrades vorsieht? Sind Informationen über Zielerreichungsgrade verfügbar und wie werden sie einer Analyse zugeführt²⁾?

Die *Wirtschaftlichkeit* (*Effizienz*) des Verwaltungshandelns ergibt sich aus dem *Verhältnis* zwischen den erbrachten *Leistungen* und dem hierfür notwendigen *Mitteleinsatz* bei einem vorgegebenen Grad der Zielerreichung. Wirtschaftliches Handeln setzt einen Handlungsfreiraum voraus und bedingt die Auswahl aus zumindest zwei Handlungsalternativen. Das Streben nach *größtmöglicher* Effizienz des Verwaltungshandelns ist daher im Sinne der *bestmöglichen* Gestaltung des Verhältnisses von Einsatz- und Ergebnisgrößen zu verstehen.

Die Ausgestaltung eines Informationssystems ist selbst unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu sehen. Während die Kosten der Informationserfassung, -speicherung und -bereitstellung relativ leicht ökonomisch faßbar werden, entziehen sich die Nutzenüberlegungen sehr oft rechnerischen Argumentationen. Was bringt eine frühzeitige oder rechtzeitige Information im ausreichendem Ausmaß? Welchen subjektiven Nutzen ziehen die verschiedenen Informationsempfänger bei ihrer Informationsverarbeitung? Wie viel an Informationen braucht der einzelne Entscheidungsträger und welche Informationsquellen wünscht er zu benutzen?

Das der Verwaltung vorgegebene *Sparsamkeitsprinzip* soll die öffentliche Verwaltung zu einem Verwaltungshandeln mit *möglichst geringer* Ausgabenwirkung verhalten. Es stellt eine finanzwirtschaftlich orientierte Leitlinie für die Auswahl aus den verfügbaren Handlungsalternativen dar und kann insofern als besondere Ausprägung des *Wirtschaftlichkeitsprinzips*³⁾ angesehen werden. Dabei werden jedoch leistungswirtschaftliche Elemente des Mitteleinsatz-/Ergebnisdenkens außer Acht gelassen.

Bei den unterschiedlich ausgerichteten Leitlinien für ein erfolgsorientiertes Verwaltungshandeln vermag es zu *Zielkonflikten* zu kommen. Für diese Fälle ist eine *Rangfolgeregel* vordringlich. Die Dominanz von Sachzielen (Leistungszielen) vor Formalzielen (wie z.B. Sparsamkeit) bedingt, daß die Bewertung jeglicher Handlungsalternativen zunächst von *Zweckmäßigkeit*kriterien auszugehen hat. Erst in diesem Beziehungsrahmen sind (zusätzlich) *Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte* von Bedeutung.

3. Mögliche Beiträge des Rechnungswesens zur Ausschöpfung von Effizienzpotentialen

Das einzelwirtschaftlich ausgerichtete Rechnungswesen läßt das Verwaltungsgeschehen in Form von *Ermittlungsrechnungen* abbilden, soweit es in Zahlen faßbar wird. Die Abbildung kann in *Mengen-* und *Wertgrößen* erfolgen.

²⁾ R. Schauer, Informationsmanagement und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns, in: H. Bauer (Hrsg.), Verwaltungsführung und modernes Informationsmanagement, Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Dokumentationszentrums, Wien 1989 (in Vorbereitung).

³⁾ Vgl. J. Gornas, Grundzüge einer Verwaltungskostenrechnung, Baden-Baden 1976, S. 66f.

Die Finanzrechnung führt zu einem *Liquiditätssaldo*, der in die Bestandsrechnung zum Ende der Rechnungsperiode übernommen wird. Der (monetäre) *Saldo der Erfolgsrechnung* geht zum gleichen Zeitpunkt ebenfalls in die Bestandsrechnung ein. Durch diese Salden ist die *Vermögensänderung* zu erklären, die sich gegenüber dem Bestand am Ende der Vorperiode ergibt.

Diesem Gliederungsschema der Rechnungstheorie⁴⁾ wird in der österreichischen Verwaltungspraxis zumindest formal entsprochen. Das Bundeshaushaltsgesetz (BGBl 1986/213) sieht in der Voranschlagswirksamen Verrechnung (§ 78 BHG) eine Finanzrechnung vor. Die Jahresbestandsrechnung (§ 95 BHG) ist als Bestandsrechnung im obigen Sinne interpretierbar. Ebenso kann – zumindest auf den ersten Blick – die Jahreserfolgsrechnung (§ 96 BHG) als Erfolgsrechnung in der oben beschriebenen Art angesehen werden.

Die *Erfolgsrechnung* in öffentlichen Verwaltungen ist allerdings unter dem besonderen Gesichtspunkt von „Aufwandswirtschaften“ zu sehen. Anders als bei marktorientierten erwerbswirtschaftlichen Unternehmen stehen bei öffentlichen Verwaltungen die Aufwendungen und Erträge in keinem direkten Zusammenhang. Die Erträge stellen im wesentlichen Abgabenaufkommen und Transferzahlungen dar und repräsentieren daher nicht den (Markt-)Wert der abgegebenen Leistungen. Diese Erträge können nicht im Sinne von Nutzenkomponenten angesehen werden. Die Erfolgsrechnung in der obigen Systemdarstellung gibt den *Finanzierungserfolg* für den Mitteleinsatz wieder. In diesem Sinne ist der monetäre Saldo als Ergebnis dieser Rechnung zu interpretieren.

Leistungswirtschaftliche Überlegungen sind in erster Linie an den quantitativen und qualitativen Dimensionen der Leistungsabgabe in öffentlichen Verwaltungen zu orientieren. Die Erfolgsrechnung ist daher nicht nur in den monetären Kategorien von Aufwand und Erträgen, sondern *zusätzlich* auch in den mengen- und wertmäßig darzustellenden Kategorien von Kosten und Nutzen (Leistungen im engeren kalkulatorischen Sinne) zu entwickeln. Das Ergebnis dieser Rechnung sind dann *Wirkungsquotienten*, die im Sinne von Produktivitätsüberlegungen gesehen werden können.

Die österreichische Praxis zeigt, daß der Voranschlagswirksamen Verrechnung und damit der Finanzrechnung ein sehr hoher Stellenwert beigemessen wird. Hingegen finden die Ergebnisse der Jahresbestandsrechnung und der Jahreserfolgsrechnung so gut wie keine Beachtung. Sie werden zwar im Bundesrechnungsabschluß veröffentlicht, in der Verwaltungsführung und in der Öffentlichkeit jedoch kaum diskutiert.

Der Beitrag, den das Rechnungswesen öffentlicher Verwaltungen zur Ausschöpfung von Effizienzpotentialen zu leisten imstande ist, wird am folgenden Modell der *Güterströme* in öffentlichen Verwaltungen erkennbar.

Die *Leistungserstellung* und *Leistungsabgabe* in öffentlichen Verwaltungen dient der Erfüllung der den Verwaltungen übertragenen Aufgaben und damit

⁴⁾ Vgl. K. Chmielewicz, Betriebliches Rechnungswesen, Bd. 1, Reinbek bei Hamburg 1973, S. 21 ff.

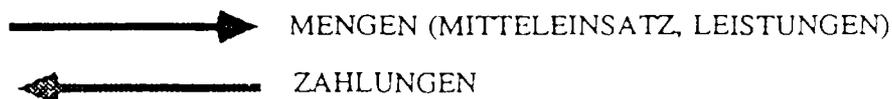
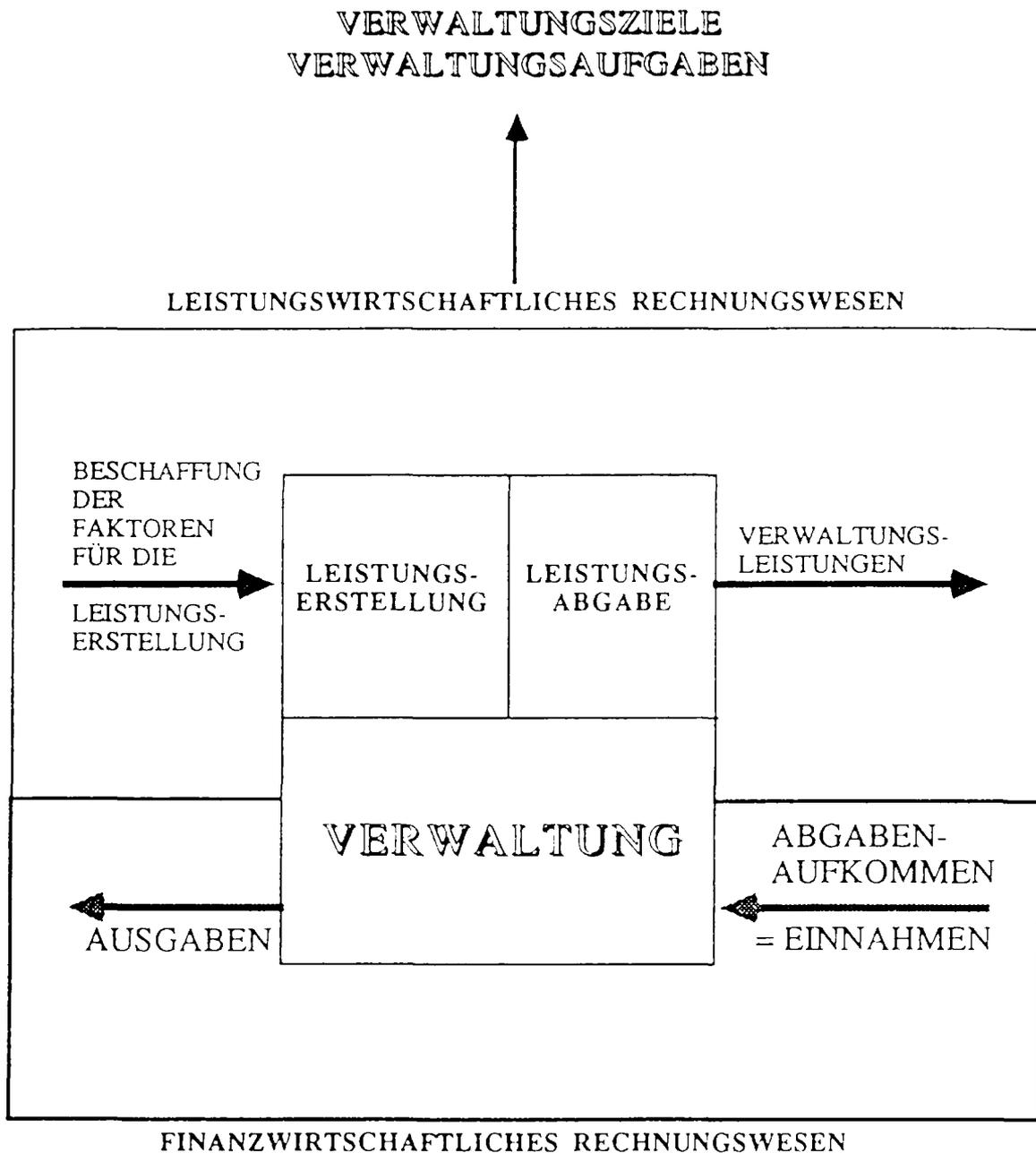


Abbildung 4: Modell der Güterströme in öffentlichen Verwaltungen und deren Abbildung im Rechnungswesen

der Erreichung der gesetzten Verwaltungsziele. Zur Leistungserstellung werden Personen, Sachmittel und Förderungsmittel („Produktionsfaktoren“) benötigt. Verwaltungsleistungen sind das Ergebnis des „Realgüterstromes“ durch öffentliche Verwaltungen und erzeugen Leistungs-Wirkungen im Hinblick auf die gesetzten Verwaltungsziele. Der Mitteleinsatz bedingt Finanzierungsvorgänge, die in der Regel durch Einnahmen aus dem Abgabenaufkommen sowie Transferzahlungen und nur am Rande aus Einnahmen aus der ent-

geltlichen Abgabe von Verwaltungsleistungen zustande kommen. Diese Finanzierungs- und Definanzierungsvorgänge bilden den „Nominalgüterstrom“ durch öffentliche Verwaltungen. Er verläuft in entgegengesetzter Richtung zum Realgüterstrom.

Der Realgüterstrom mit seinen Abbildungen in Mengen- und Wertgrößen ist in erster Linie Gegenstand eines *leistungswirtschaftlichen (erfolgswirtschaftlichen) Rechnungswesens*. Der Nominalgüterstrom, der naturgemäß nur einer Abbildung in Wertgrößen zugänglich ist, ist primärer Gegenstand des *finanzwirtschaftlichen Rechnungswesens*. Dieser Nominalgüterstrom alleine ist Gegenstand der traditionellen Verwaltungskameralistik, wenn auch in einer sehr ausgeprägten intensiven Form. Der zur Effizienzbeurteilung weitaus ergiebigere Realgüterstrom wird in den Verwaltungen hingegen nicht oder nur sehr eingeschränkt auf bestimmte Verwaltungsvorgänge einer Darstellung und Analyse unterzogen⁵⁾.

4. Unerfüllte Ansprüche an die Aussagekraft des Öffentlichen Rechnungswesens

Die traditionelle Verwaltungskameralistik muß als *einseitig* angesehen werden, weil sie sich nur an den Zahlungsströmen, nicht aber auch an den Realgüterströmen in öffentlichen Verwaltungen orientiert. Auf dieser Informationsbasis kann keine Auskunft über Mitteleinsatz und Ergebnis des Verwaltungshandelns und damit auch über die Aufgabenerfüllung gegeben werden. Leistungswirtschaftliche Ansprüche im Sinne von Aussagen über die Effizienz und die Effektivität des Verwaltungshandelns können nicht erfüllt werden. Betriebswirtschaftliche Elemente, welche die ökonomische Steuerung des Leistungsprozesses verbessern ließen, kommen zu kurz.

Die in Österreich praktizierte Mehrphasenbuchführung⁶⁾ stellt zwar eine Erweiterung der Verwaltungskameralistik auf der Grundlage der doppischen Verrechnung dar. Beim Bund und in den meisten Ländern wird dadurch die *Abstimmung* zwischen Haushaltsplan und Haushaltsdurchführung in einem geschlossenen Verrechnungssystem ermöglicht. Wenn auch beim Bund unter sinngemäßer Anwendung des Aktiengesetzes eine Bestandsrechnung und eine Erfolgsrechnung vorgesehen ist, so bleibt ihr *Informationswert* sehr bescheiden, nicht zuletzt auch deshalb, weil es für die Bewertung der Vermögenseinätze keine klare Lösung gibt und weil der *Sinn und Zweck*, der mit dieser Rechnung verfolgt werden soll, kaum bewußt ist bzw. bewußt gemacht wird.

Leistungswirtschaftlichen Ansprüchen wird nur in den Empfehlungen zur Ausgestaltung des Rechnungswesens in den wirtschaftlichen Unternehmungen

⁵⁾ Vgl. L. Richter, Kosteninformationssystem – ein notwendiges Instrumentarium des modernen Verwaltungsmanagements, in: J. Weber – O. Tylkowski (Hrsg.), Controlling – Eine Chance für öffentliche Unternehmen und Verwaltungen, Stuttgart 1988, S. 161 ff.

⁶⁾ F. Kohl, Ein neues Buchführungssystem in der öffentlichen Verwaltung, in: Journal für Betriebswirtschaft, 25. Jg., 1975, S. 217 ff.; R. Schauer, Neue Ansätze zur Buchführung und Rechnungslegung in der Bundes- und Landesverwaltung Österreichs, in: P. Eichhorn (Hrsg.), Doppik und Kameralistik, Festschrift für Ludwig Mülhaupt zur Vollendung des 75. Lebensjahres, Baden-Baden 1987, S. 291 ff.

der Gemeinden (BRR) entsprochen⁷⁾. Auch die neue Bundeshaushaltsverordnung (BHV neu) sieht Bestimmungen über die Führung einer Betriebsabrechnung (BABR) vor. Sie sind nach § 82 Abs. 1 BHG verpflichtend bei Bundesbetrieben und nach Maßgabe einer Entscheidung der haushaltsleitenden Organe im Sinne von § 82 Abs. 2 BHG auch bei betriebsähnlichen Einrichtungen sowie bei Amtorganen in der Hoheitsverwaltung zur Feststellung der Kostenstruktur, als Planungshilfe für die Leistungserstellung, für die Ermittlung der Selbstkosten bzw. für die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit anzuwenden. Es bleibt abzuwarten, inwieweit diese Ermessensregel beansprucht und zur Bereitstellung von Kosteninformationen genutzt wird.

In anderen Staaten werden die Grundsätze des kaufmännischen Rechnungswesens weit stärker berücksichtigt als in Österreich. In den meisten westeuropäischen Staaten (mit Ausnahme der Bundesrepublik Deutschland) sowie in den Vereinigten Staaten (USA) und in Kanada bestimmt das kaufmännische Rechnungswesen auch den Rechnungsstil öffentlicher Verwaltungen⁸⁾. Auch in der Schweiz sieht das „Neue Rechnungsmodell“ auf kantonaler (und kommunaler) Ebene die Abkehr von kameralen Rechnungsstil vor⁹⁾. Die kaufmännische Buchführung wurde an die besonderen Bedürfnisse öffentlicher Verwaltungen angepaßt. Die angepaßte Übernahme von marktgängiger ADV-Software für die Zwecke der Buchführung wurde so ermöglicht. Daraus ableitbare Synergieeffekte mit der Privatwirtschaft sollten bewußt genutzt werden können. Das neue Rechnungsmodell sieht eine Verbundrechnung vor, die aus Laufender Rechnung, Investitionsrechnung und Bestandsrechnung besteht. Besonderes Gewicht wird auf *interne Leistungsverrechnungen* zur Erfassung der verwaltungsinternen Leistungsverflechtungen gelegt. Damit soll die Verwirklichung des Profit-Center-Gedankens gezielt unterstützt werden. Für kalkulatorische Abschreibungen, kalkulatorische Zinsen und für (kapitalisierte) Rentenleistungen wurde ein klares Bewertungsschema entwickelt, das Festwerte oder den Wertansatz in Bandbreiten vorsieht.

Aus diesem gerafften internationalen Überblick wird ein Spannungsfeld zwischen Verwaltungskameralistik und kaufmännischer Orientierung deutlich, das ein *Verständnisproblem* und ein *Meßproblem* widerspiegelt. Das *Verständ-*

7) Richtlinien zur Aufstellung von Betriebsrechnungen (BRR), herausgegeben vom Österreichischen Städtebund und vom Österreichischen Gemeindebund, veröffentlicht u.a. in: H. Bauer – K. Saindl, Kommunale Finanzwirtschaft und Haushaltsführung, Wien 1988, S. 267 ff.

8) K. Lüder, Ein kaufmännisches Rechnungswesen für die öffentliche Verwaltung? - Plädoyer für das Überdenken der Zweckmäßigkeit des staatlichen Rechnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland, in: P. Eichhorn (Hrsg.), Doppik und Kameralistik, Baden-Baden 1987, S. 250 ff.; J. Gornas, Öffentliche Rechnungssysteme im europäischen Ausland, in: K. Lüder (Hrsg.), Entwicklungsperspektiven des öffentlichen Rechnungswesens, Speyerer Forschungsberichte Nr. 48, Speyer 1986, S. 53 ff.; K. Lüder, Comparative Government Accounting Study – Interim Summary Report, Speyerer Forschungsberichte Nr. 76, Speyer 1989; K. Lüder u.a., Vergleichende Analyse öffentlicher Rechnungssysteme, Speyerer Forschungsberichte Nr. 73, Bd. 1: USA, Bd. 2: Kanada, Bd. 3: Frankreich und Großbritannien, Bd. 4: Dänemark, Bd. 6: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Speyer 1989.

9) E. Buschor, Die Schweizer Haushaltsreform der Kantone und Gemeinden, in: P. Eichhorn (Hrsg.), Doppik und Kameralistik, Baden-Baden 1987, S. 29 ff.

nisproblem berührt die noch keineswegs ausdiskutierte Fragestellung, ob die Instrumente und Techniken des kaufmännischen Rechnungswesens leistungsfähiger als jene der traditionellen Verwaltungskameralistik seien. Diese Frage kann nur an den zu erfüllenden Informationsansprüchen und damit an der gewünschten Aussagefähigkeit des Rechnungswesens in öffentlichen Verwaltungen beurteilt werden. Das Meßproblem liegt in der Tatsache begründet, daß die Zielsetzungen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oft nur allgemein formuliert werden können und deshalb nur sehr schwer operational (d.h. meßbar) zu definieren sind. In dieser Situation ist die Entwicklung eines Rechnungsstils, der sowohl die finanzwirtschaftlich als auch die leistungswirtschaftlich bedeutsamen Informationen bereitstellen läßt, besonders vordringlich.¹⁰⁾

5. Die Forderung nach einer Neuorientierung des Öffentlichen Rechnungswesens

5.1 *Der eingeschränkte Informationswert der Jahreserfolgsrechnung nach dem Bundeshaushaltsgesetz*

5.1.1 Die bisherige Darstellung laut Bundesrechnungsabschluß

Nach den Zielsetzungen des Bundeshaushaltsgesetzes (BHG) ist die Jahreserfolgsrechnung als *finanzwirtschaftliche Saldorechnung* anzusehen (Abb. 5).

ERFOLGSRECHNUNG (BHG)	
AUF- WENDUNGEN	ERTRÄGE (ABGABEN- AUFKOMMEN)
	VERMOGENSABGANG

UNTERSCHIED zu VWV:

- PERIODENABGRENZUNG
- LEISTUNGSABGRENZUNG

Abbildung 5: Grundstruktur der Jahreserfolgsrechnung

¹⁰⁾ Wissenschaftliche Kommission „Öffentliche Unternehmen und Verwaltungen“ im Verband der Hochschullehrer für Betriebswirtschaft e.V., Leitlinien für die Reform des öffentlichen Rechnungswesens, in: ÖHW 29. Jg. (1988), H. 1-2, S 59 ff.

Unterschiede zur Voranschlagswirksamen Verrechnung (VWV) ergeben sich einerseits in der (am Leistungsprozeß orientierten) *Periodenabgrenzung* der Zahlungsströme und andererseits in der *Leistungsabgrenzung* durch Ausgrenzung der lediglich bestandswirksamen Zahlungen. Bisher wurden Jahreserfolgsrechnungen für die Jahre 1982 – 1987 veröffentlicht. Sie weisen die in Übersicht 1 dargestellte Grobstruktur auf.

Übersicht 1: Jahreserfolgsrechnungen 1982 - 1987

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
	in Mrd. S					
<i>Aufwendungen</i>						
1. Aufwand f. Bedienstete	100,1	105,9	111,9	119,2	126,5	131,2
2. Abschreibungen und Wertberichtigungen	11,2	13,0	14,8	18,5	22,4	24,4
3. Übrige Aufwendungen	82,5	102,8	101,3	114,1	114,9	125,9
4. Transfers	132,4	150,6	199,2	179,3	194,9	201,1
Summe Aufwendungen	326,2	372,3	427,2	431,1	458,7	482,6
<i>Erträge</i>						
1. Abgabenerträge	213,0	224,7	252,7	270,8	279,3	291,6
2. Andere Haupterträge	60,9	63,6	67,4	75,0	74,1	77,2
3. Übrige Erträge	19,0	16,5	19,1	33,4	21,4	25,2
4. Aktivierte Eigenleistungen	2,4	2,9	3,5	3,8	3,6	3,6
5. Transfers	22,8	21,8	17,3	15,7	19,2	20,8
6. Vermögensabgang	8,1	42,8	67,2	32,4	61,1	63,2
Summe Erträge	326,2	372,3	427,2	431,1	458,7	482,6

Quelle: Rechnungsabschlüsse des Bundes, verfaßt vom Rechnungshof

Bei graphischer Darstellung ergeben sich die folgenden Entwicklungen (Abb. 6 und 7):

Einem stetig ansteigenden Personalaufwand stehen vergleichsweise geringe Abschreibungen und Wertberichtigungen gegenüber. Die unstetige Entwicklung der gesamten Aufwendungen ist deutlich von der Entwicklung der übrigen Aufwendungen und der Transfers bestimmt. Auf der Ertragsseite wird die rückläufige Steigerung der Abgabenerträge deutlich. Ebenso deutlich ist das Verhältnis der Vermögensabgänge zu den einzelnen Ertragsposten zu erkennen.

Abb. 8 zeigt die Aufwendungen und Erträge des Jahres 1987 in einer graphischen Gegenüberstellung. Die gesamten Abgabenerträge reichen gerade aus, den Personalaufwand, die Abschreibungen und die übrigen Aufwendungen des Bundes zu decken. Der große Block der Transferzahlungen ist ertragsseitig nicht voll bedeckbar und läßt eine rechnerische Ausgleichsposition bedeutenden Ausmaßes (Vermögensabgang) offen.

In öffentlichen Verwaltungen stehen die Aufwendungen und Erträge bekanntlich in keiner direkten (Leistungs-)Beziehung zueinander („Aufwandswirtschaften“). Deswegen wird die Erfolgsrechnung noch nicht wertlos. Auch für öffentliche Institutionen ist

- der Grundsatz der Vermögenserhaltung,
- das mögliche Selbstfinanzierungspotential,

– das Wissen um die Vorbelastung künftiger Perioden mit Fehlbeträgen aus der Wahrnehmung laufender Aufgaben von Bedeutung.

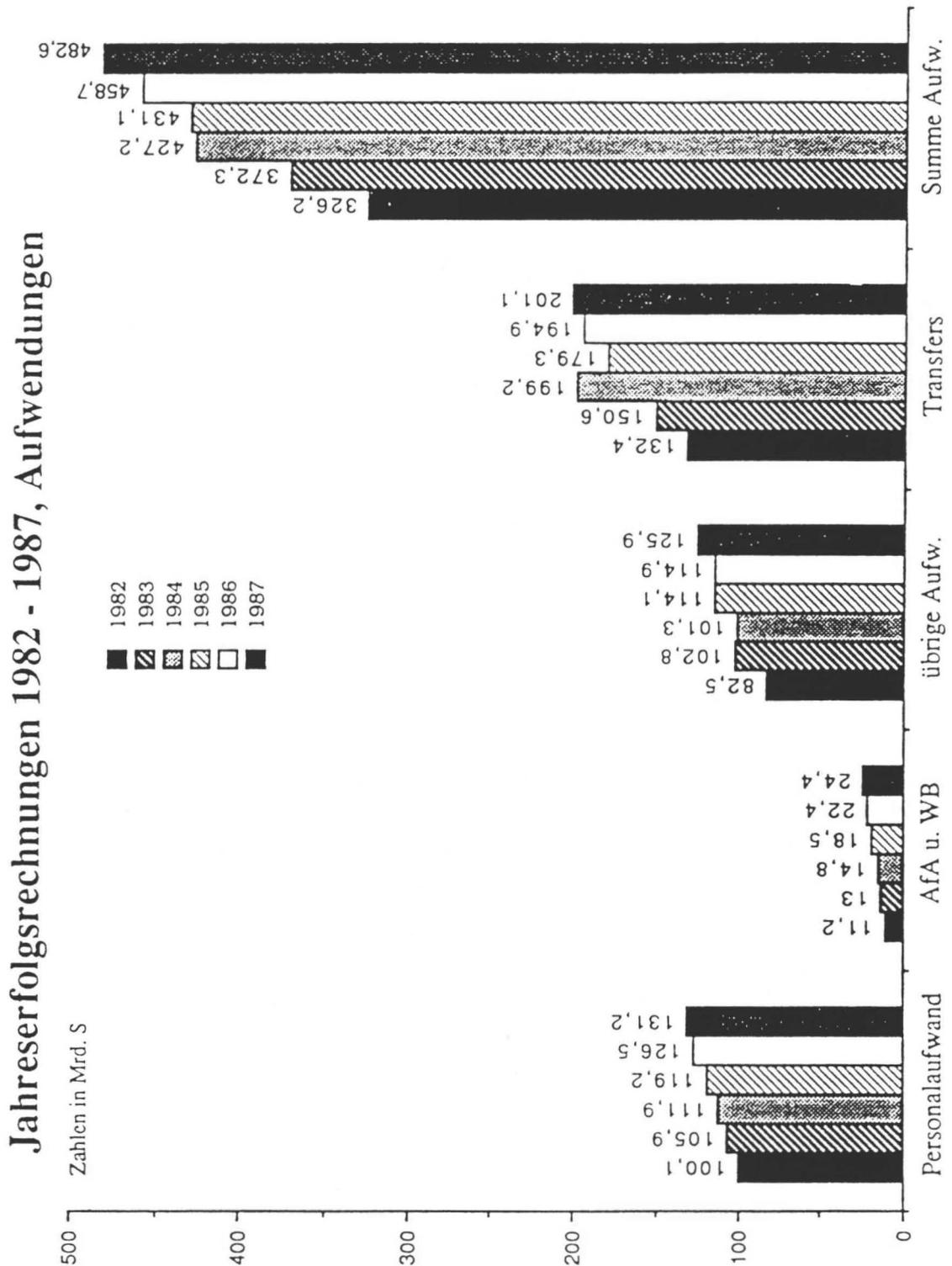


Abbildung 6: Jahreserfolgsrechnungen 1982 – 1987, Aufwendungen

Jahreserfolgsrechnungen 1982 - 1987, Erträge

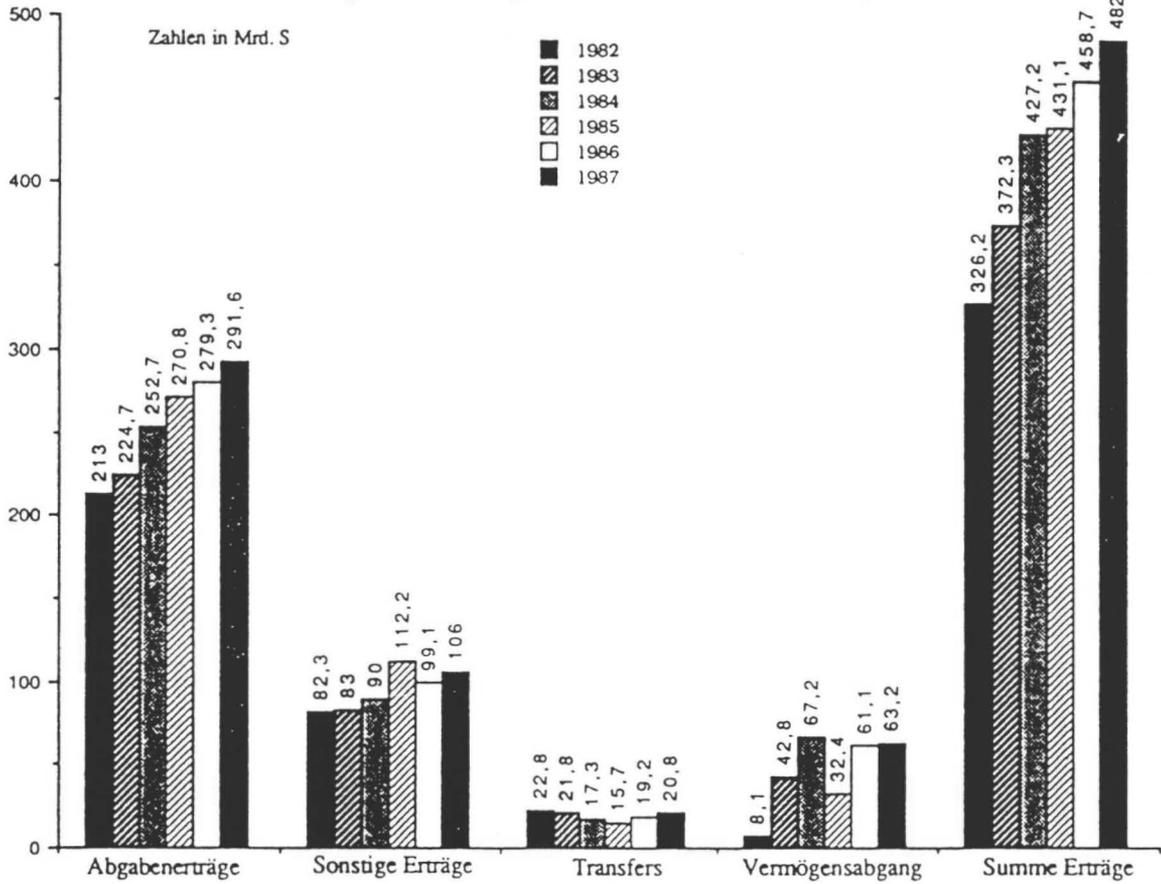


Abbildung 7: Jahreserfolgsrechnungen 1982 - 1987, Erträge

Gegenüberstellung Aufwendungen - Erträge 1987

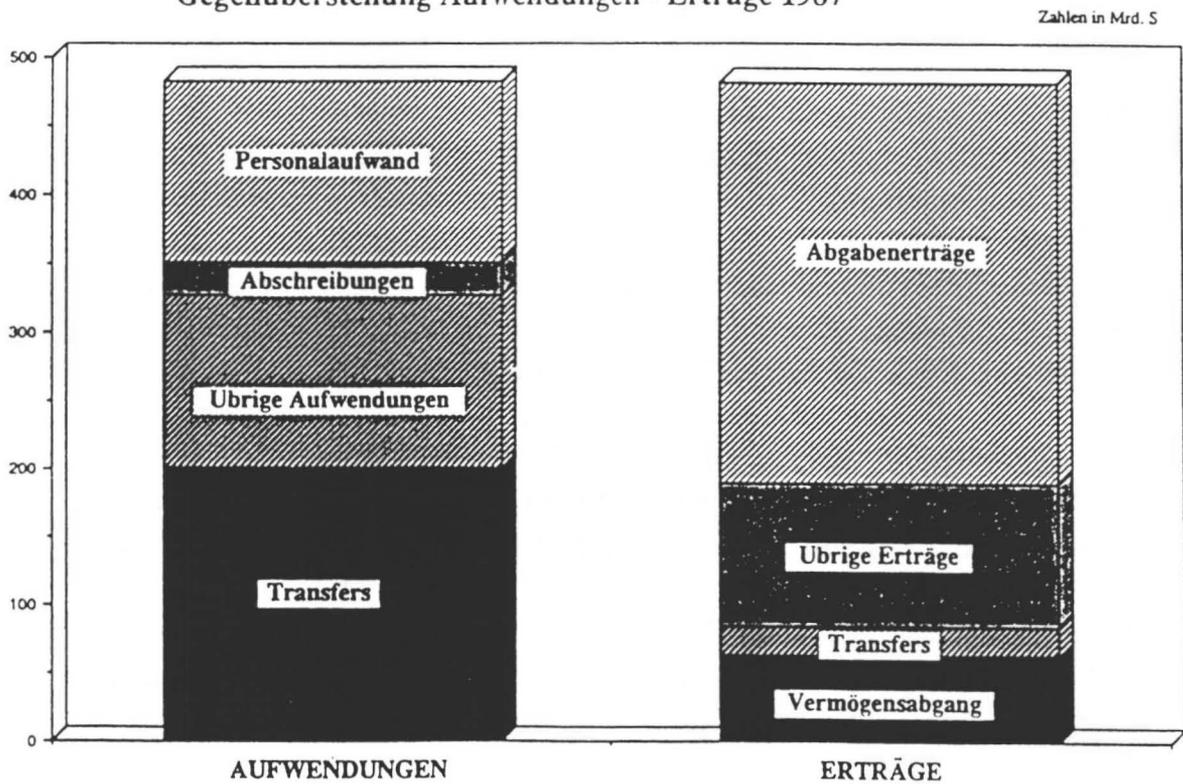


Abbildung 8: Jahreserfolgsrechnung 1987 in graphischer Darstellung

5.1.2 Eine alternative Darstellungsform

Die Darstellung der Jahreserfolgsrechnung in T-Konten-Form bringt mit dem Jahreserfolgssaldo lediglich eine eindimensionale Information. Die Darstellung der Erfolgsrechnung in Staffelform wäre ergiebiger (Abb.9).

1. (Laufender) Zahlungswirksamer Aufwand	
2. ./.(Laufender) Abgaben-Ertrag	
<hr/>	
3. Zahlungswirksames Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit	
4. Zahlungsunwirksamer Aufwand	
5. ./.(Zahlungsunwirksamer Ertrag	
<hr/>	
6. Zahlungsunwirksames Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit	
7. Zinsaufwand	
8. ./.(Zinsertrag	
<hr/>	
9. Finanzergebnis	
10. Außerordentlicher Aufwand	
11. ./.(Außerordentlicher Ertrag	
<hr/>	
12. Außerordentliches Ergebnis	
<hr/>	
13. <u>Jahreserfolg</u>	(3 + 6 + 9 + 12)

Abbildung 9: Vorschlag für eine Darstellung der Jahreserfolgsrechnung in Staffelform

Diese mögliche Gliederung der Jahreserfolgsrechnung entspricht sinngemäß auch der nach dem Entwurf zu einem Rechnungslegungsgesetz (RLG) in Anpassung an die einschlägigen EG-Richtlinien und in Abkehr von den bisherigen aktienrechtlichen Bilanzierungsvorschriften beabsichtigten Gliederung für die Erfolgsrechnung, ist aber auf die besonderen Bedingungen in öffentlichen Verwaltungen durch die Trennung zwischen zahlungswirksamen und zahlungsunwirksamen (in der Abrechnungsperiode nicht mit Zahlungen verbundenen) Aufwendungen und Erträgen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit angepaßt. Das zahlungswirksame Ergebnis aus der laufenden Verwaltungstätigkeit (Z. 3) entspricht im wesentlichen der Darstellung der Laufenden Gebarung in einem Voranschlags- und Rechnungsquerschnitt, wie dies bei größeren Gemeinden nach der VRV vorgesehen ist. Das zahlungsunwirksame Ergebnis aus der laufenden Verwaltungstätigkeit (Z. 6) wird vor allem durch den Abschreibungsaufwand und durch die Vorsorge für künftige Abfertigungs- und Pensionslasten bestimmt. Der Saldo weist auf die Belastung künftiger Jahre mit Zahlungen für Personal und für Erneuerungsinvestitionen hin, die mit den gegenwärtigen Verwaltungsaktivitäten verknüpft sind und von ihnen verursacht werden. Ihm kann das Finanzergebnis (Z. 9) gegenübergestellt werden, das im wesentlichen die Belastung des Rechnungsjahres mit den Schuldenaufnahmen zur Liquiditätsstützung in früheren Jahren hervorhebt.

5.1.3 Unzulänglichkeiten bei der Erfassung der Aufwendungen

Bei der derzeitigen Ermittlung und Berechnung der *nicht-zahlungsgleichen* Aufwendungen bestehen jedoch unabhängig von der Darstellungsform Probleme:

(1) So verlangt § 57 Abs.3 BHG, daß Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens, die einer Wertminderung durch Alter und Abnutzung unterliegen, *anteilig abzuschreiben* sind. Als Bewertungsgrundlage gilt grundsätzlich der Anschaffungswert. Eine sehr weite Auslegung der Richtlinienkompetenz in der vollziehenden Verwaltung bietet nun die Gelegenheit, an der bisherigen Bewertungspraxis nichts zu ändern, d.h. daß nur bei Bundesbetrieben und betriebsähnlichen Einrichtungen (so wie bisher) eine anteilige Abschreibung vorgenommen wird. In der gesamten Hoheitsverwaltung verbleibt die *pauschalierte Abschreibung* (50 v.H. des Anschaffungswertes im Jahr der Anschaffung; in der Folge keine Wertminderung; die restlichen 50 v.H. werden im Jahr des Ausscheidens des Anlagegutes abgeschrieben). Die pauschalierte Abschreibung wurde ursprünglich aus Gründen der rechnungstechnischen Vereinfachung gewählt. Heute werden die Vermögensverzeichnisse auch in der Hoheitsverwaltung vielfach *automationsunterstützt* geführt. Einer genaueren Abschreibungsberechnung mit Hilfe der ADV steht auch bei Wahrung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes in der Verrechnung nichts mehr im Wege. Ob eine *lineare* Abschreibung vom Anschaffungswert oder eine *Buchwertabschreibung* wie in der Schweiz gewählt wird, ist abhängig von den Abschreibungsregeln, die auch in der Wirtschaft gelten, und sonst nur eine *rechnungsorganisatorische* Frage.

(2) Die Berücksichtigung des „Produktionsfaktors Zeit“ und damit die aufwands- und ertragsseitige *Vorwegnahme künftiger Zahlungen* betrifft wegen ihres Umfanges in erster Linie Pensions- und Abfertigungsverpflichtungen. Dies würde eine Änderung in der Verrechnung der laufenden Zahlungen für Pensionen und Abfertigungen bedingen. Derzeit werden Abfertigungs- und Pensionszahlungen für nicht mehr aktive Dienstnehmer als Aufwand ausgewiesen. Diese Zahlungen betreffen aber nicht den Einsatz von Arbeitsleistungen in der laufenden Rechnungsperiode. Hingegen findet eine aufwandsseitige Vorsorge für die Verpflichtungen, die dem aktiven Personal durch ihre gegenwärtigen Dienste erwachsen, nicht statt. Ertragsseitig wäre dem Realisationsprinzip folgend die Vorwegnahme künftiger Zahlungen auf vertragliche Berechtigungen zu begrenzen.

5.1.4 Voraussetzungen für die Gewinnung von Kosteninformationen

Ein *leistungswirtschaftlicher Informationswert* ist aber erst dann gegeben, wenn aus den laufenden Ermittlungsrechnungen *Kostennormen*

- (1) für die *Planung* des Leistungsvollzugs und
- (2) für die *Wirtschaftlichkeitssteuerung* abgeleitet werden.

Um das *Kostenbewußtsein* zu stärken und der Kalkulationspflicht für rechtsetzende Maßnahmen (§ 14 BHG) entsprechen zu können, sind *Kosteninformationen*, das heißt Informationen über den Wert des Mitteleinsatz-

zes zur Erstellung von bestimmten Verwaltungsleistungen, nötig. Erst auf dieser Grundlage können die nach dem Gesetzesauftrag zu prognostizierenden finanziellen Auswirkungen bemessen werden.

Der Kostenstellenverrechnungskreis (KO) in der integrierten Haushaltsverrechnung (neuerdings AE-Stellen-Verrechnungskreis genannt) ist in der derzeitigen Form für diesen Zweck unergiebig, weil er

- (1) mit Ausgaben und nicht mit Kosten (Aufwendungen) operiert und
- (2) an finanzgesetzlichen Ansätzen orientiert ist und keine kostenstellenbezogene Gesamtbetrachtung ermöglicht.

Eine Verbesserung der Informationsgrundlage könnte nur von der geplanten Kostenstellenverrechnung im Rahmen der Betriebsabrechnung (BABR) erwartet werden, sofern man sich für ihre Anwendung auch in der Hoheitsverwaltung entschließen könnte.

Die notwendigen Kosteninformationen könnten jedoch in einem ersten Schritt als *Kennzahlen* für den zahlungswirksamen und den zahlungsunwirksamen Produktionsfaktoreinsatz aus den kostenstellenbezogenen Jahreserfolgsrechnungen abgeleitet werden. Damit sollen den einzelnen Dienststellen zumindest *Richtwerte* für deren Kostenanalysen in die Hand gegeben werden, sofern nicht detailliertere Betriebsabrechnungen zur Verfügung stehen.

Ansatzpunkte hierfür sind etwa in den laufenden Veröffentlichungen der deutschen Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) über die Kosten eines Arbeitsplatzes¹¹⁾ oder in einem Organisationserlaß des Amtes der Salzburger Landesregierung¹²⁾ zu sehen.

Zur Wirtschaftlichkeitssteuerung in den einzelnen Kostenstellen wäre es weiters notwendig, den Kosteninformationen detaillierte *Leistungsinformationen* gegenüberzustellen. Da die Haushalts-Verbundrechnungen in erster Linie auf Zahlungsströme ausgerichtet sind, bedingt dies entweder ein eigenes System von (mengenorientierten) Leistungsrechnungen oder die kostenstellenbezogene Aufbereitung der in den Verwaltungen erhobenen (Leistungs-)Statistiken.

5.2 *Der eingeschränkte Informationswert der Jahresbestandsrechnung nach dem Bundeshaushaltsgesetz*

5.2.1 Die bisherige Darstellung laut Bundesrechnungsabschluß

Die Erfüllung der vielfältigen Aufgaben in öffentlichen Verwaltungen ist in zunehmendem Maße an die Bildung und Nutzung von erheblichen Vermögenswerten gebunden. Eine Bestandsrechnung muß deshalb eine klare Aussage über den *Stand* und die *Struktur* des öffentlichen Vermögens sowie dessen *Finanzierung* geben und die *Entwicklung im Zeitablauf* erkennen lassen.

Die Jahresbestandsrechnung des Bundes ist gemäß § 95 BHG sinngemäß an der Gliederung des Aktiengesetzes 1965 ausgerichtet. Die Jahresbestands-

¹¹⁾ KGSt-Bericht Nr. 10/1988 „Kosten eines Arbeitsplatzes (Stand: 1988)“, Köln 1988.

¹²⁾ Erlaßsammlung „Innerer Dienst“ des Amtes der Salzburger Landesregierung, Kennzahl 3/22: Arbeitsplatzkosten, 15. Feber 1989.

rechnungen für die Jahre 1982 – 1987 weisen die in Übersicht 2 dargestellte Grobstruktur auf.

Übersicht 2: Jahresbestandsrechnungen 1982 - 1987

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
	in Mrd. S					
<i>Aktiva</i>						
1. Anlagevermögen	335,7	362,0	413,5	428,7	450,6	460,5
2. Umlaufvermögen	108,5	131,4	104,0	108,5	133,9	150,5
3. Aktive Rechnungsabgr.	12,7	12,7	11,6	14,4	14,2	16,1
4. Grundkapital und Kapitalausgleich	1,4	44,5	87,7	131,2	191,7	256,5
Summe Aktiva	458,3	550,6	616,8	682,8	790,4	883,6
<i>Passiva</i>						
1. Rücklagen	8,7	10,6	10,6	15,7	14,6	28,2
2. Wertberichtigungen	0,2	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0
3. Verbindlichkeiten (davon Finanzschulden)	444,4	532,9	594,5	656,0	764,8	847,9
	341,6	416,2	469,8	525,6	616,9	700,1)
4. Rückstellungen	0,5	0,5	2,0	2,1	2,1	2,1
5. Passive Rechnungsabgr.	4,5	6,4	9,4	9,0	8,9	5,4
Summe Passiva	458,3	550,6	616,8	682,8	790,4	883,6

Quelle: Rechnungsabschlüsse des Bundes, verfaßt vom Rechnungshof

In der graphischen Darstellung ergeben sich die in den Abbildungen 10 und 11 erkenntlichen Strukturbilder.

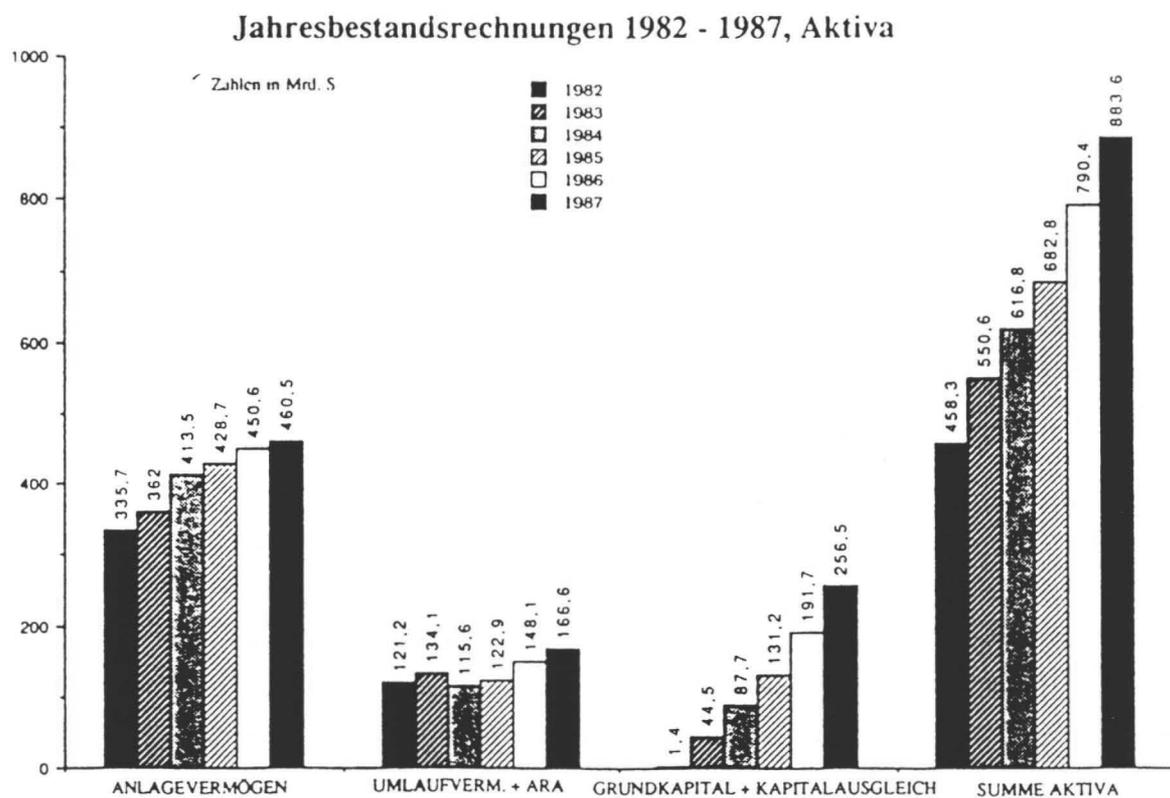


Abbildung 10: Jahresbestandsrechnungen 1982 – 1987, Aktiva

Jahresbestandsrechnungen 1982 - 1987, Passiva

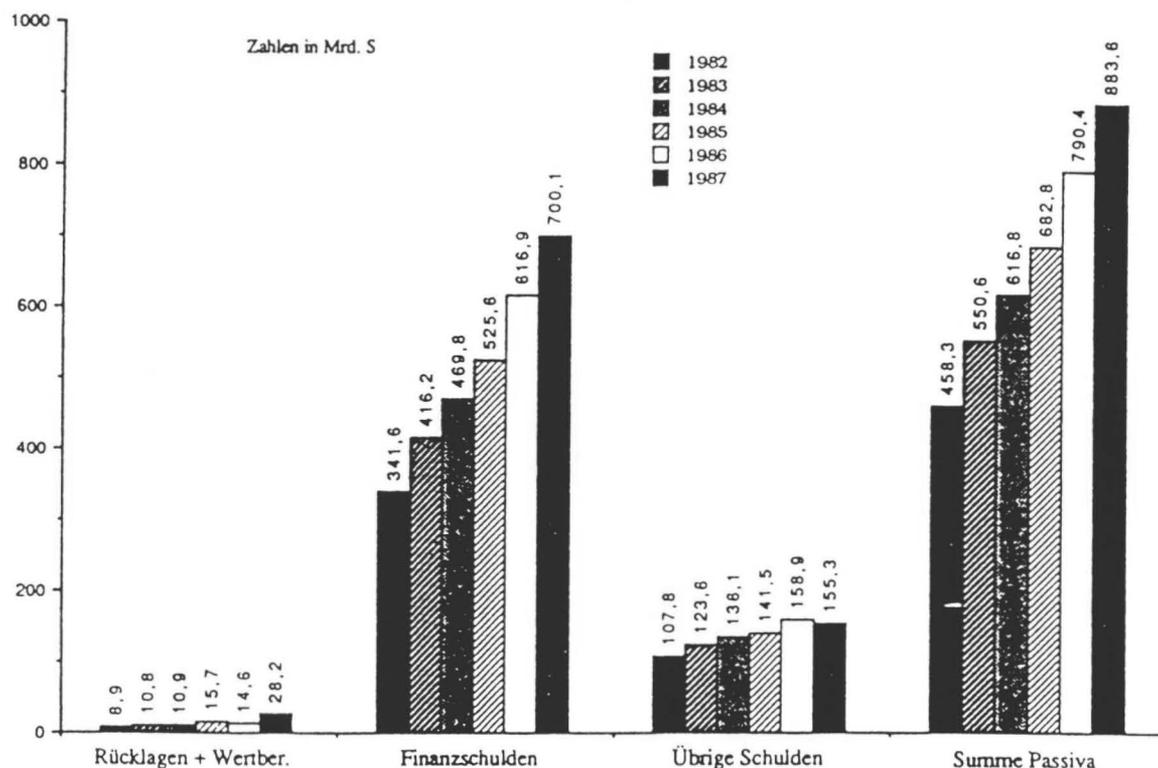


Abbildung 11: Jahresbestandsrechnungen 1982 - 1987, Passiva

Der Zuwachs im Anlagevermögen nimmt degressiv ab, während die Summe der Aktiva (Bilanzsumme) eine stark steigende Tendenz aufweist. Die ausgewiesene Anlagenintensität ist demnach rückläufig. Diese Entwicklung ist durch die ständige Zunahme der Finanzschulden sowie der übrigen Schulden bedingt. Die Gegenüberstellung der Aktiva und der Passiva für das Jahr 1987 (Abb. 12) zeigt deutlich, daß die Finanzschulden weit mehr als das ausgewiesene Anlagevermögen und Umlaufvermögen zusammen betragen. Die rechnerische Ausgleichsposition zwischen den höheren Passiva und den niedrigeren Aktiva wird im Lichte einer kaufmännischen Auslegung als „*negatives Eigenkapital*“ angesehen und würde in diesem Sinne den Grad der Überschuldung anzeigen.

5.2.2 Die Sinnhaftigkeit einer Ausrichtung am Gesellschaftsrecht

Die Ausrichtung öffentlicher Bestandsrechnungen an aktienrechtlichen Gliederungs- und Bewertungsnormen, wie dies im Bundeshaushaltsgesetz gegeben ist, unterstellt, daß auch für öffentliche Organisationen die gleichen *Rechnungsziele* gelten können wie für private Organisationen. Karl Oettle verweist auf die Verpflichtung „des öffentlichen Wirtschafters, daß er sich darum bemüht, die öffentlichen Ziele in gleicher ökonomischer Weise zu verfolgen, wie das der private Kapitaleigner von seinen Beauftragten erwartet. Die öffentlichen und die privaten Ziele, denen das Wirtschaftlichkeitsstreben dienen soll, sind jedoch grundverschieden“¹³⁾.

13) K. Oettle, Notwendigkeit und Grenzen öffentlicher Vermögensrechnungen, in: H. Haller - H. C. Recktenwald (Hrsg.), Finanz- und Geldpolitik im Umbruch, Mainz 1969, S. 331.

Vgl. auch die kritischen Ausführungen über den Sinn einer Bundesbilanz bei: A. Finz, Sinn oder Unsinn einer Bundesbilanz, in: ÖHW, 22. Jg. (1981), S. 275 ff.

Gegenüberstellung Aktiva - Passiva 1987

Zahlen in Mrd. S

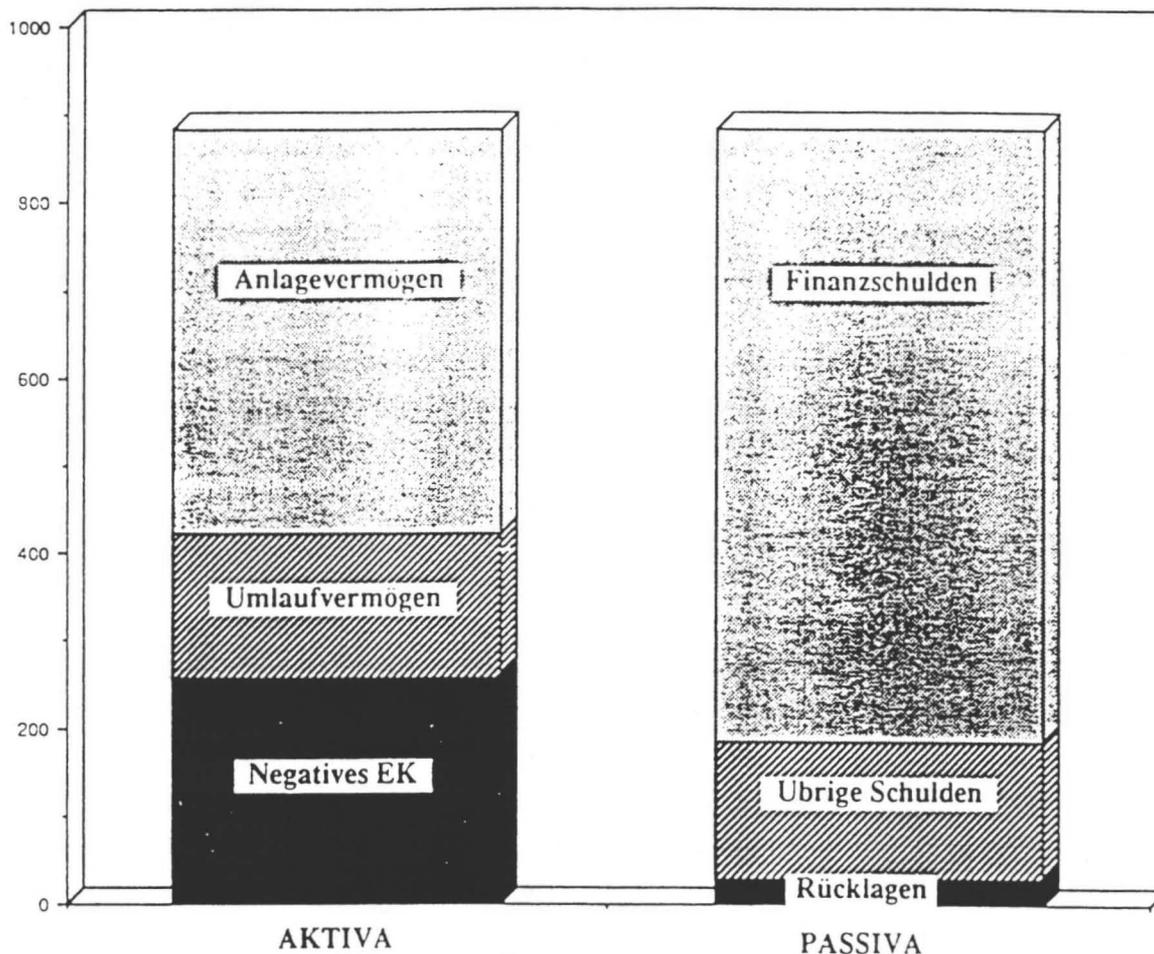


Abbildung 12: Jahresbestandsrechnung 1987,
Gegenüberstellung Aktiva - Passiva

Das öffentliche Vermögen ist aus *Widmungskapital* finanziert. Die Zwecksetzung dieser „Widmung“ ist erreicht, wenn die gestellte Aufgabe entweder bestmöglich oder ausreichend erfüllt wurde. Es besteht kein Rentabilitätsziel und bei einer *zeitlich befristeten* Aufgabe auch kein *Substanzerhaltungsziel*. Anders verhält es sich bei zeitlich unbefristeten Aufgabenerfüllungen, wo die Aufrechterhaltung der Leistungsbereitschaft Vermögensvorhaltungen bedingt und für einen zeitgerechten Ersatz abgenutzten Vermögens zu sorgen ist, damit die Leistungsfähigkeit erhalten bleibt. In diesen Fällen ist ein Substanzerhaltungsziel bedeutsam. Es läßt rechnerische Vorkehrungen für eine adäquate Vermögenserneuerung sinnvoll erscheinen. Da die meisten öffentlichen Aufgabenstellungen im allgemeinen ohne zeitliche Befristung vorgegeben werden, ist eine (erstmalige) Kapitalwidmung ohne Hinweis auf Erneuerungsbedürfnisse und damit Folgekosten unbefriedigend¹⁴⁾.

¹⁴⁾ R. Schauer, *Öffentliche Bestands- und Erfolgsrechnungen auf aktienrechtlicher Grundlage?*, in: E. Loitsberger - A. Egger - E. Lechner (Hrsg.), *Rechnungslegung und Gewinnermittlung, Gedenkschrift für K. Lechner*, Wien 1987, S. 366.

Klaus Lüder¹⁵⁾ weist auf die besondere Notwendigkeit hin, für die Bestandsrechnung konkrete Ansatz- und Bewertungsregeln zu entwickeln. Sie sind vor allem für die (planmäßigen) Abschreibungen, für Investitionsbeiträge von Dritten, für die Steuerforderungen und für Verpflichtungen aus langfristigen Verträgen vonnöten.

Der Ausweis eines „negativen Eigenkapitals“ wie in Abb. 12 bzw. eines Vermögensabganges wie in Abb. 9 müßte nun je nach Bedeutung des Substanzerhaltungszieles die zuständigen politischen Entscheidungsgremien zu einer Verbesserung entweder der *Abgabenertragssituation* oder der *Aufwandssituation* veranlassen. Da die Möglichkeiten auf der Seite der Abgabenerträge wegen der hohen Steuerquote in Österreich bekanntlich begrenzt sind, bleibt nur der Aufwandsbereich als Aktionsraum übrig. Der hier anzusetzende *Rationalisierungsdruck* wir offenkundig.

Dabei zeigt die Jahresbestandsrechnung in der gegenwärtigen Form aus zwei Gründen *kein richtiges Bild über die Vermögens- und Schuldenlage des Bundes*:

Erstens kann vermutet werden, daß die herrschende Bewertungsregel das Anlagevermögen zu tief ausweist. Die starke Investitionstätigkeit des Bundes im letzten Jahrzehnt müßte zu überhöhten Abschreibungen geführt haben. Da das Ausmaß der ausgewiesenen Abschreibungen im Vergleich zu den Vermögensbeständen jedoch eher gering ist, würden sich aus dieser Sicht nur marginale Korrekturen ergeben. Bedeutsamer wäre die Frage, welche Gegenstände des Anlagevermögens in der Vergangenheit über Leasing-Verträge finanziert wurden und in der Vermögensrechnung deshalb nicht aufscheinen. Eine diesbezügliche Klarstellung hat das Bundeshaushaltsgesetz 1986 nur passivseitig hinsichtlich des Ausweises von Finanzschulden, nicht jedoch auch aktivseitig hinsichtlich des Vermögensausweises gebracht (§ 65 Abs. 3 BHG).

Ein zweiter Grund für ein unrichtiges Bild von der Vermögens- und Schuldenlage ist darin zu sehen, daß die Passivseite weder die mit dem heutigen Personalstand verbundenen Verpflichtungen aus Abfertigungsansprüchen noch jene aus Pensionsansprüchen nachweist. Diese mit dem heutigen Personaleinsatz verbundenen künftigen Zahlungsverpflichtungen wären auf den Zeitpunkt der Erstellung der Bestandsrechnung zu kapitalisieren und in Form einer Rückstellung auszuweisen. Das Strukturbild der Jahresbestandsrechnung müßte demnach noch viel schlechter aussehen als es sich derzeit darstellt.

5.2.3 Alternative Darstellungsformen

Unbefriedigend erscheint auch die *Informationsaufbereitung* der in den Jahresbestandsrechnungen bereits jetzt enthaltenen Daten. Die Darstellung in Form einer *Struktur- und Indexbilanz* sowie in Form einer *Bewegungsbilanz* würde den Zugang zu den wesentlichsten Kenngrößen über die Veränderung der Vermögens- und Schuldenpositionen im Zeitablauf verbessern.

¹⁵⁾ K. Lüder, Zur Bewertungsproblematik bei finanziellen Verbundrechnungen der öffentlichen Hand, in: K. Lüder (Hrsg.), Entwicklungsperspektiven des öffentlichen Rechnungswesens, Speyerer Forschungsberichte Nr. 48, Speyer 1986, S. 96.

So stieg z.B. die Bilanzsumme im Vergleichszeitraum 1982 – 1987 um 92,8 v.H. an, das ausgewiesene Anlagevermögen erfuhr hingegen nur einen Wertzuwachs von 37,2 v.H. und das Umlaufvermögen einen Zuwachs von 38,7 v.H. Das Anlagevermögen machte 1982 noch 73,2 v.H. der Bilanzsumme aus, 1987 hingegen nur mehr 52,1 v.H. Die gesamten Verbindlichkeiten stiegen zwischen 1982 und 1987 um 90,8 v.H. an, die Finanzschulden um 104,9 v.H. Die Entwicklung der Finanzschulden ist vorrangig für die Entwicklung der Bilanzsumme ausschlaggebend: ihr Anteil betrug 74,5 v.H. (1982) und 79,2 v.H. (1987). Die rechnerische Ausgleichsposition „Grundkapital und Kapitalausgleich“ betrug 1982 noch 0,3 v.H. der Summe der Aktiva, 1987 hingegen 29,0 v.H. und stieg somit um das 183-fache (!).

Die Summe der Aufwendungen stieg im Vergleichszeitraum um 47,9 v.H. Dieser Zuwachs ist verhältnismäßig größer als der Zuwachs der Abgabenerträge (+36,9 v.H.), aber auch größer als der Zuwachs der Personalaufwendungen (+31,1 v.H.). Dies deutet einerseits auf einen verringerten Deckungserfolg der Aufwendungen durch Abgabenerträge hin, andererseits werden Strukturveränderungen vom Personalaufwand hin zum Sachaufwand deutlich. Der Vermögensabgang stieg (in absoluten Zahlen) auf das 7-fache an, 1982 machte er noch 2,5 v.H. der Aufwendungen aus, 1987 bereits 13,1 v.H.

Zu fragen ist auch, ob die an aktienrechtlichen Normen ausgerichtete Gliederung der Bestandsrechnung verwaltungsspezifischen Informationsbedürfnissen entsprechen kann. So könnte der Informationswert des ausgewiesenen Sachvermögens erhöht werden, wenn z.B. folgende Gliederung vorgenommen würde:

- (1) Von der Verwaltung selbst benötigtes und genutztes Sachvermögen;
- (2) Von der Verwaltung als Infrastruktur bereitgestelltes und von anderen genutztes Sachvermögen (z.B. Straßen);
- (3) In Geld umwandelbares Sachvermögen (z.B. Beteiligungen).

In diesem Zusammenhang sind folgende Problemstellungen zu klären: Besteht ein Interesse an Informationen über jenen Teil des Vermögens, der von vornherein nur mit Festwerten bewertet werden kann? Wie ist die Bewertung bei älteren Gütern des Anlagevermögens vorzunehmen, deren Anschaffungswert nicht (mehr) zu ermitteln ist? Ist eine in sich geschlossene Bestandsrechnung sinnvoll oder genügt eine Teilvermögensrechnung? Welchen Stellenwert haben finanzwirtschaftlich ausgerichtete Deckungsrechnungen? Die Darstellung des Vermögens und der Schulden in Form einer Bestandsrechnung setzt daher *Klarheit* über die zu verfolgenden *Informationsziele* voraus. Daraus leiten sich die Bewertungsregeln für das öffentliche Vermögen und die Schulden ab. Sie sollten eine möglichst willkürfreie und klare Grundlage für die Bewertung zulassen.

5.2.4 Möglichkeiten zur Überarbeitung der Rechnungslegungsvorschriften für den Bundeshaushalt

Am Rande sei vermerkt, daß das kommende Rechnungslegungsgesetz zum Teil bedeutende Strukturveränderungen in der Bilanz und in der Gewinn- und

Verlustrechnung vorsieht. Da die entsprechenden Paragraphen des Aktiengesetzes 1965, worauf sich das Bundeshaushaltsgesetz bezieht, aufgehoben und inhaltlich wieder in das HGB übernommen werden, ist schon formal eine Änderungsnotwendigkeit auch im Bundeshaushaltsgesetz gegeben. Sie sollte zum Anlaß für eine verwaltungsspezifische Neuorientierung der Normierungen über die Bestandsrechnung des Bundes genommen werden.

5.3 Erweiterung des Rechnungswesens um leistungswirtschaftliche Elemente

5.3.1 Die Erfolgskontrolle bei fehlender Marktregelung

Durch die Pauschalfinanzierung des Mitteleinsatzes über Abgabenerträge sind die öffentlichen Verwaltungen – wie oben bereits erwähnt – als „Aufwandswirtschaften“ anzusehen. Die Erfolgskontrolle kann dann nicht wie in der Privatwirtschaft über die Erfolge auf dem Markt und damit über *externe* Wertvorstellungen geschehen. Die ökonomische Rationalität des Verwaltungshandelns muß vielmehr durch ein *in der Verwaltung zu entwickelndes (internes) Informationssystem* sichergestellt werden.

Dieses interne Informations- und Kontrollsystem ist als Surrogat für die fehlende Erfolgskontrolle über den Markt anzusehen. Es hat sich nicht allein auf haushaltswirtschaftliche Analysen im finanzwirtschaftlichen Sinne zu erstrecken. Vielmehr sind die Informationen über die Beziehungen zwischen *Mitteleinsatz* und dem bewirkten *Leistungsergebnis* zu verstärken. *Produktivitätsüberlegungen* dieser Art sind nicht nur auf die an das Verwaltungsumfeld abgegebenen Leistungen, sondern auch auf die Kapazitätsvorhaltung (Leistungsbereitschaft) und auf die Leistungsanspruchnahme (Auslastung) in den einzelnen Verwaltungsbereichen zu beziehen.

Die *Erfolgsrechnung* im *leistungswirtschaftlichen* Sinne ist in ihrer Grundstruktur wie in Abbildung 13 aufzubauen.

Die meisten der anfallenden *Kosten* werden in öffentlichen Verwaltungen in erster Linie von der vorgehaltenen *Leistungsbereitschaft (Kapazität)* und erst in diesem Rahmen von der tatsächlichen Leistungsanspruchnahme bestimmt. Der Anteil der direkt vom Leistungsvolumen abhängigen Kosten (variable Kosten) ist vergleichsweise gering. Die Kosten fallen entweder für die Erstellung von *Kollektivgütern* (politisch erwünschten Zuständen, wie etwa innere und äußere Sicherheit, Bildung, soziale Wohlfahrt) an oder entstehen im Zusammenhang mit der Erstellung von marktfähigen *Individualgütern* (wie z.B. Leistungen der Regiebetriebe)¹⁶⁾. In öffentlichen Verwaltungen überwiegt in der Regel die Kollektivgüterproduktion.

Die in diesem Bereich erstellten (allgemeinen) Verwaltungsleistungen müssen *Wirkungen* im Hinblick auf die Erfüllung der vorgegebenen öffentlichen Aufgabenstellungen erkennen lassen. Die Erfolgsrechnung ist hier als *Wir-*

¹⁶⁾ R. Schauer u.a., Spezielle Betriebswirtschaftslehre: Öffentliche Verwaltung, Bd. 1, Linz 1988, S. 22 und 35.

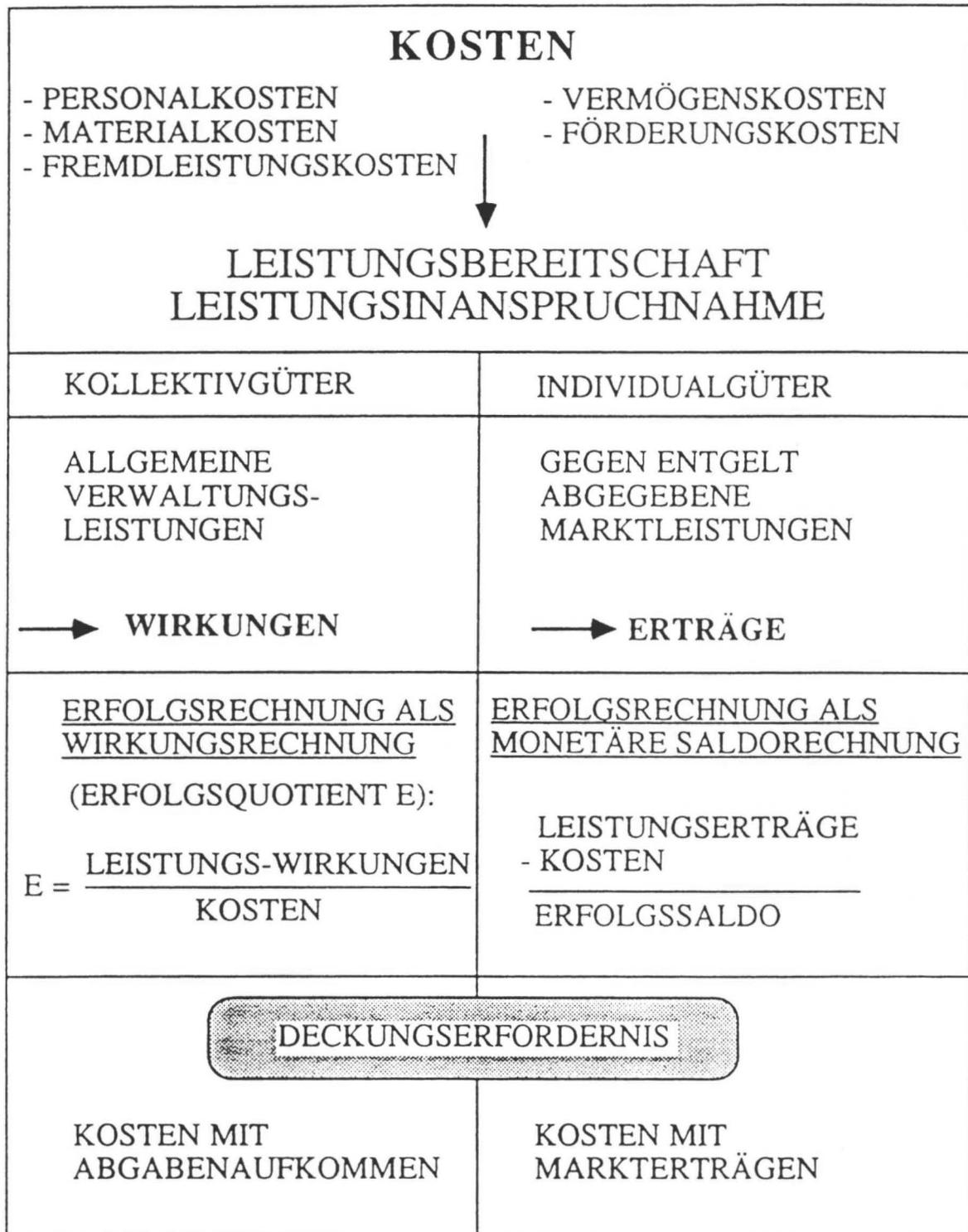


Abbildung 13: Erfolgsrechnung als leistungswirtschaftliche Ergebnisrechnung

kungsrechnung zu entwickeln, die als Ergebnis einen Erfolgsquotienten E (=Leistungs-Wirkungen / Kosten) ermitteln läßt. Nur im Bereich der Individualgütererstellung kann die Erfolgsrechnung als monetäre *Saldorechnung* entwickelt werden. Die hier gegen Entgelt abgegebenen Leistungen führen zu *Erträgen*, die den Kosten gegenübergestellt den *Erfolgssaldo* ermitteln lassen. Aus dieser unterschiedlichen Leistungskonzeption resultieren auch *unterschiedliche Deckungserfordernisse*. Während im Bereich der Individualgütererstellung die anfallenden Kosten in einer zweidimensionalen Leistungsbezie-

hung durch die erzielten Markterträge zu bedecken sind, so besteht im Bereich der Kollektivgüterproduktion dem Charakter einer Aufwandswirtschaft entsprechend lediglich ein eindimensionales Deckungserfordernis: die Kosten sind aus dem Abgabenaufkommen zu bedecken. Die Leistungsbeziehung der Kosten ist outputseitig über die nur mengenmäßig zu fassenden Leistungs-Wirkungen herzustellen.

5.3.2 Notwendige Ergänzungen des Öffentlichen Rechnungswesens

Das *Rechnungswesen* der öffentlichen Hand kann deshalb nicht ausschließlich auf Geldgrößen beschränkt bleiben. Zur Erfüllung der leistungswirtschaftlichen Anforderungen bedarf das derzeitige Öffentliche Rechnungswesen verschiedener *Ergänzungen*:

(1) Das Informationsvolumen ist auf *Mengengrößen* im Mitteleinsatz, auf *Leistungsmengen* und daraus folgende *Leistungs-Wirkungen* auszuweiten. Indikatoren haben den Bezug zu den vorgegebenen Sachzielen und damit zu den Verwaltungsaufgaben herzustellen. Dadurch sollen Effektivitätsbeurteilungen und Effizienzüberlegungen ermöglicht werden.

(2) Die vielfältigen externen und internen *Leistungsstatistiken*, die bereits jetzt in öffentlichen Verwaltungen geführt werden, sind mit den Zahlen des Haushaltswesens und damit mit den Teilsystemen der Haushaltsverrechnung zu verknüpfen. Dies kann durch die Datenbankorientierung und durch gemeinsame Ordnungskriterien ermöglicht werden. Der Statistik-Bereich ist zweckmäßig an den Detaillierungsgrad des Kostenstellen-Verrechnungskreises anzupassen.

(3) Hierzu ist der *Informationsumfang* im Kostenstellen-Verrechnungskreis zu erweitern und zu verbessern. Derzeit werden den ausführenden Dienststellen die Personalausgaben, Investitionsausgaben und Sachausgaben je nach finanziellem Dispositionsfreiraum getrennt nach finanzgesetzlichen Ansätzen nachgewiesen. Eine umfassende Information im Sinne einer gewollten Stärkung des Kosten- und Leistungsbewußtseins ist noch nicht gegeben. Das geforderte Wirtschaftlichkeitsbewußtsein setzt Informationen über den Wert des *gesamten* Mitteleinsatzes und die dadurch ermöglichten Leistungen und Leistungs-Wirkungen voraus. Dies bedingt in der Folge auch eine stärkere Entwicklung der internen *Kosten- und Leistungsverrechnung*, wenn mehrere Verwaltungsstellen an der Erstellung einer Verwaltungsleistung beteiligt sind.

(4) Die verfügbaren Informationen über Verwaltungskosten und Verwaltungsleistungen müssen den Entscheidungsträgern in den einzelnen Verwaltungen „schmackhaft“ gemacht werden, damit sie auch in der Entscheidungsfindung Berücksichtigung finden. Die *Informationsaufbereitung* kann durch leistungswirtschaftliche *Kennzahlen* und *Kennzahlensysteme* geschehen. Kennzahlen zur Produktivität und zur Wirtschaftlichkeit des Verwaltungsgeschehens sind die Basis für Zeitreihenvergleiche bei ein und derselben Verwaltungseinheit und in der Folge auch für Vergleiche zwischen Verwaltungseinheiten mit vergleichbarer Aufgabenstellung (Verwaltungsvergleiche).

5.3.3 Breitere Nutzung bereits vorhandener Kennzahlen

Bereits jetzt werden in vielen Verwaltungen derartige Kennzahlen für spezifische Aufgabenbereiche ermittelt und auch für die Lenkung und Steuerung des Verwaltungsgeschehens eingesetzt. Ihre Bedeutung bleibt jedoch auf die einzelne Verwaltungseinheit begrenzt, weil die Kennzahlen einer breiteren Öffentlichkeit in den Verwaltungen nicht zur Kenntnis gebracht werden. *Kennzahlen brauchen jedoch eine verwaltungsinterne Öffentlichkeit*, sollen sie mit ihrem Informationswert einen breiteren Nutzen in Verwaltungen stiften. Die Koordinationsstellen für die Verwaltungsreform oder für die Interne Revision im Bundeskanzleramt, der Rechnungshof bzw. die Organisationsabteilungen in den einzelnen Ressorts sind zu ermutigen, allgemein verwertbare Kennzahlen zur Stärkung des Kostenbewußtseins laufend zu veröffentlichen. Als Beispiele könnten angesehen werden:

- Was kostet eine Arbeitsstunde in den verschiedenen Entlohnungsgruppen?
- Was kostet ein Standard-Arbeitsplatz je Tag?
- Wie stark ist eine Arbeitsstunde mit Gehaltsnebenkosten (Dienstgeberanteile, Abfertigungsansprüche, Pensionsansprüche) belastet?
- Was kostet 1 m² Bürofläche im Durchschnitt (Gebäudekosten, Ausstattungskosten, Beheizung, Beleuchtung usw.)?
- Wie hoch ist der Anteil der Fremdfinanzierung bei den Investitionen und wie hoch ist der durchschnittliche Zinssatz zu veranschlagen?
- Was kostet ein Standard-Leistungsfall in einer Verwaltung (z.B. Steuer-Veranlagung, abgeschlossenes Studium an einer Universität)?

5.4 Argumentationsebenen für Wirtschaftlichkeitsanalysen

Die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von Verwaltungsaktivitäten kann *nicht allein* aus dem Gesichtspunkt der *einzelnen* Verwaltung heraus beurteilt werden. Dem Dienstleistungscharakter der Verwaltung folgend müssen auch die Wirkungen auf das *Umfeld* einer Verwaltung berücksichtigt werden. Verwaltungsinterne und -externe Faktoren sind in die Analyse einzubeziehen. Die Summe positiver und negativer Einflußfaktoren bedarf dabei einer sinnvollen Ordnung (siehe Abb. 14). Folgende Argumentationsebenen erscheinen sinnvoll¹⁷⁾:

- (1) Effizienz am einzelnen *Arbeitsplatz*;
- (2) Effizienz im *organisatorischen Subsystem* (Gruppe, Abteilung);
- (3) Effizienz im *Gesamtsystem* einer Verwaltungseinheit;
- (4) Effizienzbeziehungen im *Umfeld* einer Verwaltung
 - (4.1) in Verbindung zum Bürger;
 - (4.2) in Verbindung zu anderen Verwaltungen;

Dies bedeutet eine Ausweitung auf *gesellschaftsbezogene* Erfolgselemente und damit die Einbeziehung von *externen* Belastungen (*soziale Kosten*) und Begünstigungen (*soziale Nutzen*).

¹⁷⁾ Vgl. P. Bodenwinkler, Bürokommunikationssysteme in der öffentlichen Verwaltung, Diss. Linz 1985, S. 260 ff; A. Picot, Rationalisierung im Verwaltungsbereich als betriebswirtschaftliches Problem, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 49. Jg. (1979), S. 1145 ff.; A. Picot - R. Reichwald, Bürokommunikation, Leitsätze für den Anwender, München 1984, S. 105 ff.

	WIRKUNGEN	
	POSITIV	NEGATIV
1) EINSATZORT (ARBEITSPLATZ)		
2) ORGANISATORISCHES SUBSYSTEM (GRUPPE)		
3) GESAMTSYSTEM EINER VERWALTUNG		
4) UMFELD		
a) BÜRGER		
b) ANDERE VERWALTUNGEN		

Abbildung 14: Argumentationsebenen für Wirtschaftlichkeitsanalysen

5.5 Rechnungsorganisatorische Konsequenzen

Rechnungsorganisatorisch stellt sich die Frage, wie die Verbindung der einzelnen Rechnungselemente sinnvoll zu bewerkstelligen ist. Dem *Erfassungsverbund* von Informationen in einem mehrgliedrigen, gestuften *Datenbanksystem* ist der Vorzug vor komplexen Verrechnungsverbänden zu geben. Die Voranschlagswirksame Verrechnung (VWV) ist im Zusammenhang mit dem Kostenstellenverrechnungskreis und der Bestands- und Erfolgsrechnung als *Ebene der Basisdaten* anzusehen. Diesen Basisdaten sind im Wege des Datenverbunds (nicht jedoch durch Erweiterung des Rechnungsverbunds)

(1) *Leistungsdaten* (Kapazitäten, Inanspruchnahme dieser Kapazitäten, aufgabenbezogene Leistungsgrößen) und

(2) *Wirkungsdaten* (in der Regel Indikatoren für die nicht direkt meßbaren Sachzielerfüllungen) zuzuordnen. Zeitraum- und projektbezogene Informationsverknüpfungen sollen den Zugang zu „*Reformpotentialen*“ zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung ermöglichen (Abb. 15).

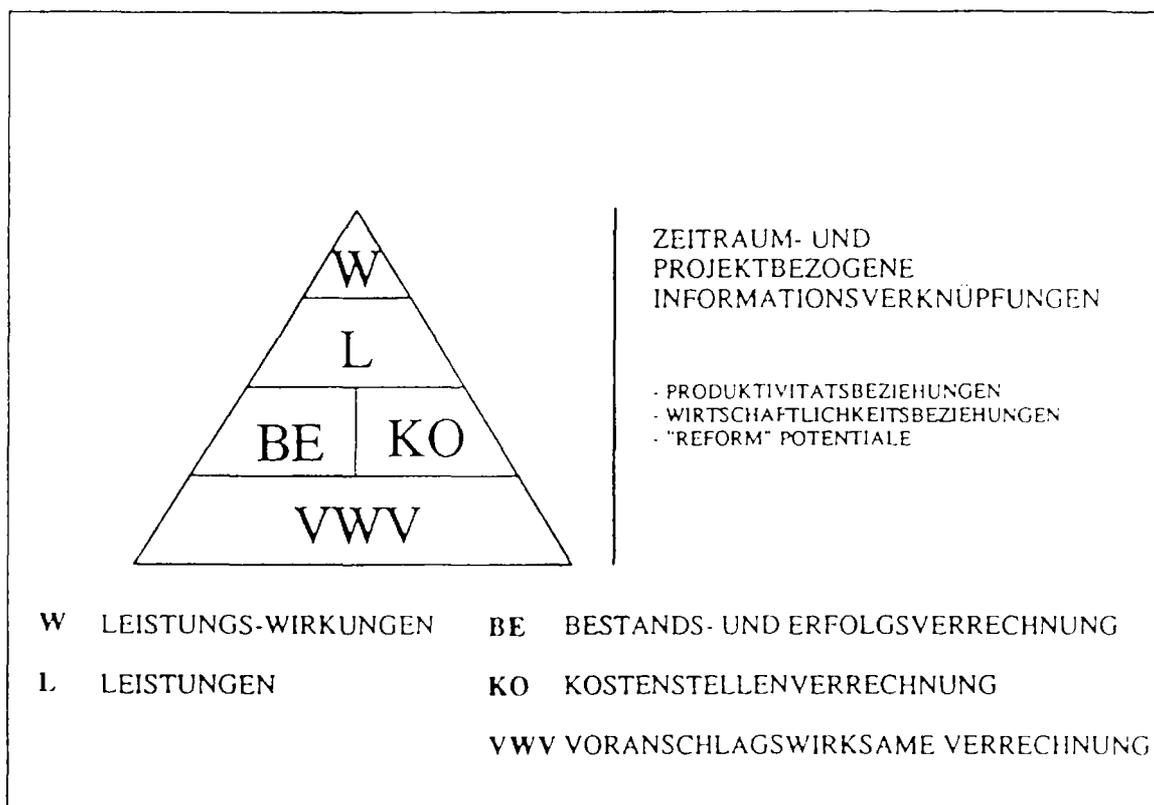


Abbildung 15: Datenbankorientierter Erfassungsverbund

Informationsaufbereitungen dieser Art bilden die Grundlage für die Anwendung *verrichtungsorientierter* (nicht kostenstellenbezogener) *Planungs- und Kontrollaktivitäten*. Dies unterstützt eine entscheidungsorientierte Betrachtungsweise, die den von den Verwaltungen erbrachten *Funktionen* in der Aufgabenerfüllung ein stärkeres Gewicht beimessen lassen. Als Bewertungsverfahren kommen im wesentlichen die Wertanalyse, die Nutzwertanalyse, das Zero-Base-Budgeting und die Gemeinkosten-Wertanalyse in Diskussion und immer öfter auch zum Einsatz¹⁸⁾. Das grundsätzliche In-Frage-Stellen von Aktivitäten, die Vornahme von Stärke-Schwächen-Analysen und die Suche nach effizienzsteigernden Handlungsalternativen sind gemeinsame Merkmale dieser Verfahren. Sie werden im allgemeinen dem strategischen Verwaltungscontrolling zugeordnet¹⁹⁾.

¹⁸⁾ R. Schauer, Die Verwaltung als betriebliches Teilsystem, Wien 1984, S. 195 ff.; R. Schauer, Controlling in Non-Profit-Organisationen, in: G. Seicht (Hrsg.), Jahrbuch für Controlling und Rechnungswesen '89 (Wien 1989), S. 292 ff.

¹⁹⁾ J. Weber – O. Tylkowski (Hrsg.), Controlling – Eine Chance für öffentliche Unternehmen und Verwaltungen, Stuttgart 1988.

6. Das Öffentliche Rechnungswesen als Informationslieferant für ein entscheidungsorientiertes Verwaltungsmanagement

Es ist unbestritten, daß sich das Öffentliche Rechnungswesen ebenso wie jedes andere Rechnungssystem an den vorgegebenen und gewünschten Informationszwecken auszurichten hat. Das Öffentliche Rechnungswesen orientierte sich bislang in erster Linie an volkswirtschaftlichen Erfordernissen, um die gesamtwirtschaftliche Entwicklung besser steuern zu können. Um die betriebswirtschaftlich feststellbaren Informationsdefizite für das Verwaltungsmanagement beseitigen zu können, muß das Rechnungswesen der öffentlichen Verwaltungen zu einem einzelwirtschaftlich orientierten Informations- und Steuerungssystem ausgebaut werden.

Effizienz und *Effektivität* dürfen keine Leerformeln darstellen. Sie müssen in der *einzelnen* Verwaltung *erkannt* und gegebenenfalls *verbessert* werden können. Das Rechnungswesen hat die *Informationen zur Erkennung der Effizienzsteigerungspotentiale* zu liefern. Dieses Postulat verlangt aber nach Maßnahmen

(1) in der *Rechnungsorganisation*;

(2) in der *Akzeptanz* des Rechnungswesens als Lenkungs- und Steuerungsinstrument beim *Verwaltungsmanagement*;

(3) im Bewußtsein über die Aussagekraft des Öffentlichen Rechnungswesens bei den Meinungsbildnern in der *Öffentlichkeit*.

Die Nutzung des im Rechnungswesen steckenden Effizienzpotentials ist sehr stark an die Nutzung der modernen Formen der Informations- und Kommunikationstechnologie gebunden. Dadurch ergibt sich aber auch die „Chance einer neuen Gestaltbarkeit“ für die Verwaltungsabläufe. Sie stellt eine neue Herausforderung an das Management in öffentlichen Verwaltungen dar. Diese Herausforderung wird treffend in der Kernaussage eines Weißbuches der irischen Regierung ersichtlich: „Jedes realistische Programm zur Verbesserung der öffentlichen Dienste muß sich der Herausforderung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien stellen und von ihr Nutzen ziehen. Was es so herausfordernd macht, ist die Tatsache, daß ein Großteil des möglichen Nutzens nur erzielbar wird, wenn die Führungskräfte ihre Art zu denken ändern.“²⁰⁾

Dieser Aufgabe hat sich die Verwaltungsführung auch bei der Ausgestaltung des Öffentlichen Rechnungswesens zur Stärkung der Effektivität und Effizienz in öffentlichen Verwaltungen zu stellen.

²⁰⁾ „Serving the Country better – A. White Paper on the Public Service“, Dublin 1985, Chapter 5, im Originaltext zitiert bei: H. König, Informationstechnik als neue Chance für die Verwaltungsführung, Beiträge zur Verwaltungswissenschaft, Nr. 12, Universität der Bundeswehr Hamburg, Hamburg 1987, S. 24.

 VERWALTUNGSFÜHRUNG

Controlling in der öffentlichen Verwaltung?

Herbert König

Die Frage, ob und wie ein Controlling in der öffentlichen Verwaltung installiert werden sollte, ist noch keineswegs ausdiskutiert. Einerseits ließe es sich als lediglich eine Phase oder auch nur einen Denkansatz in einem schon mit dem Performance Budgeting einsetzenden, ganzheitlich orientierten Entwicklungsprozeß der öffentlichen Verwaltung sehen. Andererseits bedürfte es schon einer in diesem Prozeß längst überfälligen Zusammenführung von politischer Programmierung und Budgetentwurf, die nach der Wirksamkeit öffentlichen Handelns fragt. Was aber wären die Vorbedingungen einer hierauf angelegten Steuerung?

Controlling: alter Wein in neuen Schläuchen?

Zunächst wird sich der potentielle Anwender fragen, ob das, was ihm mit der Idee eines Verwaltungscontrolling angeschlossen wird, nicht längst existiert. Diese Frage muß umso nachdrücklicher gestellt werden, als es Promotoren des Verwaltungscontrolling gibt, die in diesen Begriff durchaus klassische Funktionen wie die Haushaltsaufstellung, die Rechnungslegung oder die Planungsfunktion öffentlicher Institutionen einbeziehen. Aber das wäre eine unzulässige Usurpation.

Worum es vielmehr bei einem sinnvollen Verwaltungscontrolling gehen sollte, ist kürzlich in einem Beitrag von Péter Horváth, Werner Seidenschwarz und Holger Sommerfeldt¹ als Frucht einer Japan-Reise angeklungen, die sich vorgenommen hatte, die japanische Controllingpraxis mit Schwerpunkt auf der Unternehmensseite zu erkunden. Man kam zu der Erkenntnis, daß Controlling in Verbindung mit dem Kostenmanagement tragende Säule des ganzheitlichen Ansatzes der japanischen Unternehmensphilosophie ist, wobei der Controller zu einem Prozeßmanager wird, der als Freund und Helfer auf die Arbeitsebene des Unternehmens einwirkt, statt als Funktionär zentraler Fremdsteuerung und Kontrolle zu erscheinen.

Überträgt man dieses Bild auf die öffentliche Verwaltung, wird deutlich, daß hier in der Tat neue Schläuche geschaffen werden sollen, in denen sich dann der Wein, das heißt der politische Inhalt unserer Arbeit, besonders gut aufgehoben und methodisch behandelt fühlt.

¹ Kostenmanagement – Warum die Schildkröte gewinnt, in: Harvard Business Manager 3/1993, S. 73ff.

Unsicherheit im Detail

Wie weit derzeit operationale Aktivitäten in Richtung auf ein Verwaltungscontrolling noch auf unsicherem Boden entfaltet werden, mag am Beispiel einer kürzlich erschienenen Anzeige deutlich werden. Gesucht wird der Leiter beziehungsweise die Leiterin des Stadt-Controlling, das als eine zentrale Stabsabteilung Controlling in einer südwestdeutschen Großstadt aufgebaut werden soll. Die Stadt sieht darin „das zentrale Instrument für das Ziel der Effizienzsteigerung unserer Dienstleistungen am Bürger“ – Erste Frage: Wieso ist eigentlich das Organisationsamt dieser Stadt nicht zu dieser Funktion berufen? Es bedürfte ja zunächst der Neuorientierung dessen, was das Amt seit Jahren tut, in Richtung auf den Dienst am Bürger.

Gedacht ist das System weiter als „wirksames Steuerungsinstrument der Verwaltung unter

- Erfassung der Kosten und Leistungen
- Budgetierung und Budgetkontrolle sowie
- Installation eines Berichtswesens.“

Zweite Frage: Budgetierung und Budgetkontrolle – soweit man beides herkömmlich versteht – sind seit jeher Sache der Kämmererei und des Rechnungsprüfungsamtes; aber vielleicht denkt man – das wäre in der Tat neu – an eine programmorientierte Budgetstruktur, die dann auch eine wirksame – und zugleich politische – Kontrolle ermöglichen würde; dazu wiederum wären zumindest auch das Hauptamt und eine aus dem Rechnungsprüfungsamt zu schaffende Binnenrevision berufen. Ein ordentliches Berichtswesen schließlich müßte es eigentlich schon auf dem politischen Sektor geben, so daß es explizit



Univ.-Prof. Dr.
Herbert König ist
Direktor des Instituts
für innovative Ent-
wicklung in Regie-
rung und Verwaltung,
Bonn.

VERWALTUNGSFÜHRUNG

lediglich noch in den Dienst der Leistungssteigerung der Verwaltung zu stellen wäre. Übrig bleibt dann nur noch ein – vom Haushalt heute noch nicht zu erbringendes – Vehikel zur Erfassung der Kosten und Leistungen. Bereits hier deutet sich an, daß es wenig Sinn macht, mit dem Controlling ein Steuerungsinstrument schaffen zu wollen, solange die Grundlagen dieser Steuerung eben noch nicht geordnet sind.

Erwartet werden außerdem „die Formulierung von ökonomischer Aufgaben und Zielkritik sowie die Mitwirkung an der strategischen Planung“. Dritte Frage: Was ist denn der Unterschied zwischen Aufgaben- und Zielkritik, oder besser: Sind Aufgaben Überschriften über Aktivitäten und Ziele die darin obwaltenden Arbeitsziele? Wo gibt es schon eine überzeugende Zielstruktur in der öffentlichen Verwaltung? Oder sind Ziele im Sinne von Zwecken zu verstehen und damit die Kehrseite von gesellschaftlichen Problemen? Beispiel: Das Problem der Verkehrsunsicherheit des Nachts auf den Straßen für Fußgänger löst den Zweck aus, just dieses Defizit zu beheben. Dann ist aber das Ziel im Sinne von Zweck die Vorgabe zur Aufgabendefinition und nicht deren Ausführung.

Und dann fragt es sich noch: Wieso reduziert man die Aufgaben- und Zielkritik – sofern man den Begriff akzeptiert – auf einen ökonomischen Ansatz und warum geht man nicht statt dessen oder unter Einschluß der Ökonomie sozialwissenschaftlich oder mit einem Politikansatz vor?

Dies alles mag deutlich machen, wie sehr man hier noch mit dem Stock im Nebel herumstochert.

Terminologie und Akzeptanz

Es soll versucht werden, Kernfunktionen des Controlling zu definieren, deren Ausgestaltung dann auch eine höchstmögliche Akzeptanz in der Verwaltung bringt.

Charakter und Mandat

Daß Controlling nichts mit Kontrolle im herkömmlichen Sinne zu tun haben dürfte, ist längst Binsenweisheit. Im Grunde geht es um eine Querschnittsfunktion, die sowohl aus dem politischen Programm- als auch dem Organisations- und dem Budgetbereich Daten zusammen- und einer Evaluation zuführt, und dies in einer Weise, wie es bislang eben noch nicht geschehen ist. Damit soll die Leitungsinstanz einer Institution in die Lage versetzt werden, sich rasch an Umweltveränderungen anzupassen und die ihr anvertraute Einheit

Methode	Väter/Mütter	Merkmale	Anwendung
Performance Budgeting	Herbert Hoover Hoover Commission	Schlichte Frage nach den Kosten der einzelnen Verwaltungsleistungen	USA insgesamt
Funktionales Budget	Paul Senf	Vorhabenorientierte Budgetgliederung	Wissenschaftlicher Impuls, Realisierung im Saarland
Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS)	David Novick Allen Schick Moshe Shani	Systemanalytischer Ansatz, politische Darstellung des Budgets	US-Department of Defense Federal Government insgesamt Provinz Ontario/Canada
Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB)	Robert Poincard Wenceslas Baudrillard	Wie PPBS, aber eigene Dokumentation im Vorfeld des Budgets	Nach und nach alle französischen Regierungsressorts auf freiwilliger Basis
Rayner Commission	Margret Thatcher Sir Derek Rayner	Rigide Prüfung der Ministerien; Ziel: 20 Prozent Reduktion	United Kingdom: Whitehall insgesamt

Bild 1: Historie der administrativen Kernfrage: Was, Womit, Wozu?

mit einem Maximum an Steuerungsqualität zu führen. Nur: Der Apparat als solcher muß so gestaltet sein, daß er dann auch sinnvoll gesteuert werden kann. Moral: Es nutzt nichts, ein gutes Dach zu konstruieren, solange die Wände es nicht tragen.

Wirksamkeit als Schlüsselkategorie

Die Schlüsselkategorie eines sinnvollen Verwaltungscontrolling ist die Frage nach der Wirksamkeit öffentlicher Programme oder ihrer Basiseinheiten, der Vorhaben/Maßnahmen/Projekte, das heißt die Frage nach deren Problemlösungseffekt, bezogen auf die der Institution vorgegebene gesellschaftliche Problemlage.² Diese Wirksamkeit geht über den Terminus der Wirtschaftlichkeit als reine Input/Output-Kategorie hinaus, wengleich man sie noch unter den Effizienzbegriff fassen könnte.

Kernfragen öffentlichen Handelns

Aus Bild 1 soll deutlich werden, daß es eine Historie der administrativen Kernfragen gibt. Es sind dies die Fragen nach dem Was, dem Womit und dem Wozu öffentlichen Handelns. Die Historie beginnt beim Performance Budgeting aus der Zeit der Hoover Commission, leitet über zu dem Bild des früheren saarländischen Finanzministers und Professors für Finanzwissenschaft an der dortigen Universität, Paul Senf, von einem funktionalen Budget mit einer strikten Vorhabenorientierung statt der heutigen, relativ sinnlosen institutionell-ökonomischen Struktur, berührt alsdann das US-amerikanische PPBS und gelangt dann

zu der europäischen Dimension, nämlich zu der das PPBS weiterführenden Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) in Frankreich und der Rayner Commission im United Kingdom.

Auch heute lassen sich mit diesen drei Kernfragen die Strukturen öffentlichen Handelns in den Griff bekommen; jedenfalls hatte die Rayner Commission, deren Durchgang durch Whitehall sich als „Rayner scrutiny“ auf diese drei Fragen reduzierte, allergrößten Erfolg. Denn sie fragte nach den von Regierung und Verwaltung zu lösenden gesellschaftlichen Problemen, nach dem, was daraufhin zu tun sei, und schließlich nach dem hierzu erforderlichen Geld, allerdings in der auf den Zustand der Administration und auf ihre Denkweise zugeschnittenen Reihenfolge „was – womit – wozu“.

Controlling als Führungsinstrument

Dabei kommt es nicht nur auf die Inhalte des Führungswissens an, sondern auch auf eine möglichst systemadäquate Verortung eines etwaigen Controlling in der Verwaltung.

Bedarf an Führungswissen

Versucht man einmal, Führungswissen zu strukturieren, so wird man zu der Einsicht gelangen, daß Führungswissen sein sollte

- verdichtetes Fachwissen, auf der Arbeitsebene generiert und zu einer für die Leitung der Institution brauchbaren Dichte zu aggregieren, ferner
- strategisches Leitungswissen, das seinerseits langfristig-strategische Perspektiven und Leitbilder, aber auch

² Siehe dazu aus der Sicht einer umfassenden Systemsteuerung unter Einschluß eines Controlling den Verfasser: Grundlagen und Perspektiven der Programmsteuerung, in: VOP 3/1993, S. 156ff.

VERWALTUNGSFÜHRUNG

Annahmen und Trends, desgleichen solche Daten einbeziehendes gesellschaftliches Problemwissen und nicht zuletzt politische Vorgaben umfaßt, und schließlich

- methodisches Steuerungswissen, also das Wissen um Ansätze, Methoden, Modelle und Instrumente der Verwaltungsführung.

Adäquate Verortung

Dies ist ein Punkt, an dem potentiell besonders viele Fehler gemacht werden. Sieht man im Verwaltungscontrolling ein hochsensibles und damit auch gefährdetes Instrument, dann muß man mit seiner Verortung auf alle Parameter des Feldes eingehen, in das man es implantieren will.

Ideale Voraussetzung hierfür wäre, daß sich die Verantwortlichen für die politische Gestaltung einerseits und das Ressourcenmanagement andererseits persönlich gut vertragen und keiner dem anderen die Schau stehlen will. Paradebeispiele hierfür waren die Verhältnisse in Niedersachsen insbesondere zur Zeit des Ministerpräsidenten Kubel und seines Nachfolgers; aber solche Idealkonstellationen sind nicht die Regel. Ein tüchtiger Kämmerer wird das Controlling bei sich verankern wollen, ein tüchtiger Hauptamtsleiter wird die Institution sich zuordnen mögen.

Von der Sache her entscheiden wird hierbei die Frage, ob das Gewicht eher auf der Optimierung der Programm- und Vorhabensableitung aus der gesellschaftlichen Problemlage, also auf der inhaltlichen Planung, oder auf der präzisen Einstellung der Ressourcen auf die jeweiligen Programme und Vorhaben liegen soll. Jedenfalls darf ein Verwaltungscontrolling nicht in die eine oder

andere Richtung abrutschen, sondern muß sich als Instrument der Leitung der Exekutive fühlen, sei sie monokratisch oder kollegial organisiert.

Vorbedingungen eines sinnvollen Verwaltungscontrolling

Hier eröffnet sich das ebenso weiter wie bislang größtenteils unbedachte Feld der Betrachtung des Unterbaus zu der hier intendierten Steuerungshilfe.

Organisatorische Basis: Prozeßorganisation

Aus Bild 2 soll deutlich werden, wo die Verwaltung von morgen stehen müßte, wenn ein Controlling seinen vollen Sinn entfalten sollte. Es geht dabei durchaus um eine Revolution in der öffentlichen Verwaltung, das heißt um die Ablösung der institutionellen „Kästchen“ durch zu Programmen hochaggregierte Vorhaben. Das läßt sich durchaus noch eindrucksvoller darstellen als ein schlichtes institutionell orientiertes Organigramm.

Die wissenschaftliche Basis zu einem solchen Schritt lag schon vor Jahrzehnten in der Organisationsentwicklung, wie sie etwa in den USA erdacht und gepilgert worden ist. Als Namen hierfür stehen Beckhard und Bennis³. Aus der jüngsten Managementliteratur sei zweitens Tom Peters mit einem besonders originellen Buch genannt⁴. Und als drittes schließlich sollte man wiederum die Erkenntnisse von Horváth, Seidenschwarz und Sommerfeldt aus ihrem Systemvergleich mit Japan beherzigen.

³ Siehe dazu im deutschen Text Warren G. Bennis: Organisationsentwicklung, Baden-Baden 1982, insbesondere S. 60f. und 65.

⁴ Tom Peters: Beyond Hierarchies - Liberation Management, deutsch bei Econ, Düsseldorf 1993.

wenn sie nochmals unterstreichen, daß es dort keineswegs die in der deutschen Organisation üblichen Abteilungen gebe, man vielmehr – total – im Rahmen von Projekten arbeite, die sich permanent mit den sich als Aufgaben artikulierenden Anforderungen ändern.⁵

Folgt man einer solchen Einsicht, dann wird auch das Controlling selbst zum Projekt, und zwar mit der guten Chance, wie in Japan primär zu einer Beratungs- und Trainingsfunktion zu werden. Hierzu Horváth: „Was Controlling zu leisten hat, muß in den Köpfen der Leistungserbringer und Kostenbeeinflusser, also der Produktrealisierer, geschehen.“ Projekt- und Programmmanagement wird damit nicht zur Ausnahme, sondern zur Regel und erlaubt, das Potential der Mitarbeiter unterhalb der Leitungsebene und auch der des „mittleren Management“ erst richtig auszuschöpfen.

Dies wiederum läßt sich nur dann realisieren, wenn man in der Gestaltung öffentlicher Aktivitäten zu einer Kongruenz von politisch-fachlicher Programmverantwortung, organisatorischer Kompetenz und nicht zuletzt budgetärer Verfügungsmacht über die erforderlichen Ressourcen gelangt. Dann schafft man die auch von Horváth geforderten kleinen überschaubaren Einheiten und letztlich eine überzeugende Einfachheit der Organisation, die sich dann auch steuern läßt, weil die erforderlichen Informationen bis auf die Arbeitsebene gelangen und sich dort in Motivation aller Beteiligten umsetzen.

Moral: Controlling dient bei gesundem Unterbau zugleich nachhaltig der Überwindung institutioneller Grenzen und damit – generell gesehen – aufbauorganisatorischer Festungsmauern, die sonst mit Verve von ihren Inhabern verteidigt werden.

Budgetäre Vorbedingung: Programmstruktur

Diese Forderung geht aus von der Entwicklung der klassischen Budgetfunktionen hin zur politischen Programmfunktion des öffentlichen Haushalts, der damit erst zu einem „Regierungsprogramm in Zahlen“ werden würde. Allein dann, wenn man das Budget von den Vorhaben über die Programme zu einem Gesamtprogramm und -rechenwerk aufbaut, lassen sich die Budgetanteile voll in die Kongruenz von Programm, Organisation und Haushalt einfügen. Realisiert sind solche Strukturen andeutungsweise in den den Staatshaushalten vor- oder nachgehefteten

⁵ Horváth, Seidenschwarz, Sommerfeldt, a.a.O., S. 75 (Fußnote 1).

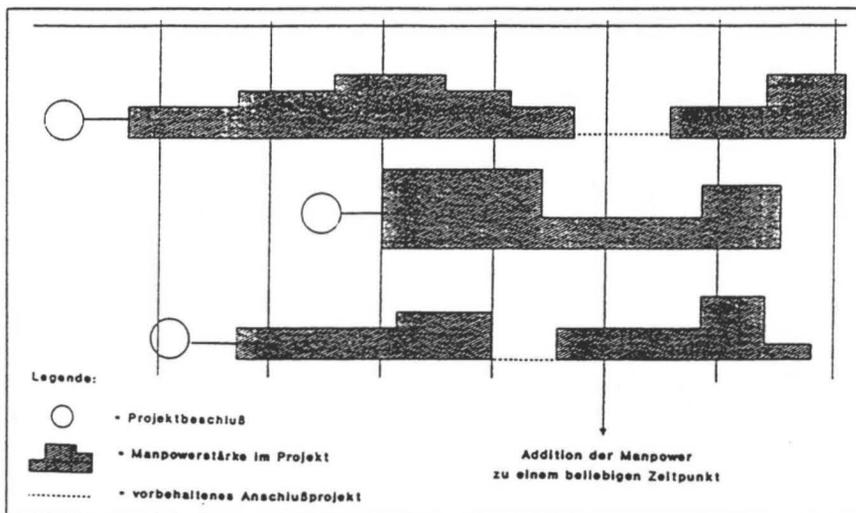


Bild 2: Programmdarstellung (mit Manpowerdaten) im Zeitablauf

VERWALTUNGSFÜHRUNG

Funktionenplänen, aber durchaus auch bereits im Ansatz in der mittelfristigen Finanzplanung und nicht zuletzt in einzelnen politischen Berichtswerken wie etwa dem Agrarbericht oder auch der Mittelfristplanung des Landes Niedersachsen.

Kette Vorhaben – Produkt – Kostenträger

In die Logik eines solchen Systems fügt sich dann auch die Forderung ein, aus den Vorhaben Produkte zu entwickeln und das in dieser Weise produktzentrierte Vorhaben zugleich als Kostenträger zu gebrauchen. Bild 3 präsentiert Beispiele für Produkttypen, entwickelt im Rahmen einer aufgabenkritischen Untersuchung bei den baden-württembergischen Regierungspräsidien. Es mag im einzelnen noch nicht ganz ausgereift sein, so etwa bei den Infrastrukturleistungen, vermittelt aber ein Bild von einer möglichen Produktdefinition.

Andererseits sollte man die Produkte, die man aus dem – gewünschten – Dienstleistungscharakter der öffentli-

Output = Produktion von Dienstleistungen

- Erinstanzliche Entscheidungen (Baugenehmigung, Kfz-Zulassung, pp.)
- Streitschlichtung und Rechtsmittelentscheidungen
- Entwicklungsplanung (Analysen, Pläne, pp.)
- Kommunalaußsicht (Budgetgenehmigung, Rechnungsprüfung, pp.)
- Förderung, Betreuung und Beratung (Jugendhilfe, VHS, Sport, pp.)
- Infrastrukturleistungen (Tiefbau, Verkehr, pp.)
- Personalwesen (Rekrutierung, Einsatz, Fortbildung)
- Haushaltswirtschaft (Budgeterstellung, -ausführung, -rechnung)
- Organisation (Strukturierung, Verfahren, Innovation)

Bild 3: Beispiele für Produkttypen

chen Verwaltung heraus definiert, nicht überbewerten; auch wenn man es zunächst bei einer reinen Vorhabendarstellung beläßt, würde diese ausreichen,

um sie als Kontenrahmen für die Kostenträger in der öffentlichen Verwaltung zu gebrauchen.

Reduziertes Berichtswesen

Im Rahmen der Controllingdiskussion fordert man hier und dort den Ausbau eines expliziten Berichtswesens. Nun existiert ein solches schon fragmentarisch im politisch-fachlichen Bereich, aber auch als Zuarbeit zur Statistik, und es fragt sich, was denn nun noch geschehen müsse, um dem Controllingansatz zum Start zu verhelfen. Was wir am wenigsten brauchen, sind neben den Zahlenfriedhöfen nun auch noch Berichtsfriedhöfe, das heißt eine Überfülle sinnloser Berichte, die dann doch niemand liest.

Baut man das Controlling auf, wie es hier angedeutet ist, werden Berichte weitgehend entbehrlich. Inzwischen hat sich ja auch herausgestellt, daß während des Jahres erstattete, periodisch angelegte Zwischenberichte nur selten ihren Zweck erfüllen, und man sollte schon gar nicht einen monströsen Überbau an

Kommunale Lösungen aus einer Hand



Die schnelle Entwicklung in der Informationsverarbeitung, schrumpfende Haushaltsmittel und das Selbstverständnis der Verwaltungen, bürgernah und flexibel zu sein, erfordern neue DV-Lösungen. Der Trend zu autonomen Lösungen auf der Basis offener Standards ist dabei deutlich erkennbar. Wir haben deshalb frühzeitig spezielle Beratungsteams für die individuellen Bedürfnisse von Kunden aus den Bereichen der Öffentlichen Verwaltung, Energieversorger und Körperschaften öffentlichen Rechts gegründet und gehören damit zu den wenigen Systemhäusern in Deutschland, die Kompetenz und Leistungsfähigkeit in kommunalen Anwendungen anbieten können.

Vertrieb Norddeutschland:

GAO
Computerhaus

48151 Münster Weseler Str. 253
Tel. 0 25 1 / 97 27 - 0 Fax 79 57 83

Vertrieb Süddeutschland:

MPS
elektronik gmbh

63843 Niedernberg Nordring 55 - 57
Tel. 0 60 28 / 944 - 0 Fax 944 - 106

Unsere Dienstleistung:

Beratung

- EDV-Statusanalyse
- Organisationsanalyse
- Lösungskonzepte

Support

- Datenkonvertierung
- Softwareentwicklung
- Softwareanpassung
- Netzwerkunterstützung

Schulung

- für Standardsoftware
- für kommunale Anwendungen
- Netzwerkschulungen

Service

- schneller Kundendienst
- Hotline
- Wartungsverträge
- Software-Supportverträge
- Fernwartung

MPS-Kommunal

MPS

- Haushaltsplan
- Haushaltsabwicklung
- Kassenwesen
- Grundsteuer und Abgaben
- Gewerbesteuer
- Gewerberegister
- Grundstücksverwaltung
- Einwohnermeldewesen

VARIAL PLUS

- Personalwesen
- Finanzbuchhaltung
- Kostenrechnung
- Anlagenbuchhaltung

Lösungen für Energieversorger:

- Verbrauchsabrechnung für Tarifnehmer
- Verbrauchsabrechnung für Sondereintragskunden
- Auftragsabrechnung
- Materialwirtschaft

VERWALTUNGSFÜHRUNG

Berichtsansforderungen entwickeln, der dann der geplagten Verwaltung nur noch übergestulpt wird.

Doppik als Voraussetzung?

Vor wenigen Monaten hat die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer eine Tagung zum „Öffentlichen Rechnungswesen 2000“ beendet, in deren Rahmen einer der beiden Veranstalter, Klaus Lüder, das versöhnliche Wort sprach, man müsse um die Frage „Doppik oder erweiterte Kameralistik“ keinen Glaubenskrieg entzünden. Allerdings stellt sich schon die Frage, ob es Sinn macht, in der öffentlichen Verwaltung eine vermögens- und schuldenorientierte Anfangsbilanz durch permanente doppelte Buchführung in eine vermögens- und schuldenorientierte Schlussbilanz zu überführen, und dies letztlich mit dem Ziel, alle vermögenswirksame Vorgänge minutös zu erfassen und damit zu einer präzisen Kostenrechnung zu gelangen, aus der dann die für die Verwaltung interessanten, nicht aus dem Budget herleitbaren Daten wie etwa Abschreibungen, kalkulatorische Zinsen und sonstige kalkulatorischen Elemente zu gewinnen wären.

Was man in der Verwaltung sicher braucht, ist eine Kostenträgerrechnung, wobei wir eine Kostenartenrechnung letztlich im Haushalt schon haben und eine Kostenstellenrechnung spätestens dann entbehrlich wird, wenn man keine institutionelle Gliederung, das heißt Aufbauorganisation mehr braucht. Denn dann ist auch die Kostenstelle entfallen. Von daher argumentieren die Vertreter einer sinnvoll erweiterten Kameralistik, daß es letztlich nur einer ordentlich geführten Anlagenrechnung bedürfe, aus der solche Daten zwanglos zu erhalten seien. Im übrigen spricht für die letztere der beiden Versionen auch, daß dann das Budget als Instrument der politischen Verantwortung einer Regierung seinen Rang behält und nicht erst durch die Hintertür etwa einer Plankostenrechnung in das gesamte Rechnungsgewebe eingeführt wird.

Verwaltungssteuerung als Frucht zuvor geschaffener Ordnung

Vielleicht ist deutlich geworden, wie sehr es eines soliden Unterbaues für eine passable Programmsteuerung und eines Controlling im besonderen bedarf.

Einbindung in die Zeitachse

Wie am Beispiel Niedersachsen ersichtlich, erscheint als besonders verwaltungsadäquat eine dreistufige Staffe- lung

öffentlichen Handelns in der Zeitachse, nämlich in

- langfristige-strategische Perspektiven
- eine mittelfristig-taktische Programmgestaltung auf der politischen wie auf der Haushaltsseite und
- eine kurzfristig-operative Anlage der Vorhaben und zugeordneten Budgetansätze.

Damit lassen sich auch zwanglos Zeithorizonte entwickeln, wie sie auf die Verwaltung zugeschnitten erscheinen, nämlich der einjährige, der fünfjährige (genauer – siehe die mittelfristige Finanzplanung – dreijährige) und der etwa fünfzehnjährige Horizont.

Zusammenführung von Politik und Kosten

Führt man den Gedanken der politischen Programmstruktur des öffentlichen Haushalts weiter, so gelangt man zu Ansätzen, wie sie beispielsweise heute auch im Ausland, so etwa beim Kanton Bern, obwalten.⁶ Hier wird deutlich, wie sehr die Idee einer handfesten Integration von Politik und Kosten bereits in der öffentlichen Verwaltung fortgeschritten ist. Schließlich gibt es dazu hinreichend viele internationale Beispiele, so etwa bei allen bedeutenden Sonderorganisationen der Vereinten Nationen mit ihren Programmes of Work and Budget; anführen ließen sich aber auch einige Großforschungsanstalten in Deutschland, etwa auch das Bundesgesundheitsamt und die vormalige Deutsche Forschungs- und Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt; auch der jährlich erscheinende Band des Landes Niedersachsen zur „Mittelfristplanung“⁷ führt in dieselbe Richtung.

Eines Tages wird man dann vielleicht auch nicht mehr über ebenso dickleibige wie kaum lesbare Volumina von kommunalen, Landes- und Bundeshäushalten verfügen, sondern über Teilhefte, aufgegliedert nach politischen Sektoren oder Ressorts, in denen sich das ursprüngliche politische Berichtswesen einerseits und der Haushalt, endlich eingeteilt nach Vorhaben und Programmen, andererseits harmonisch zusammenfinden. Dann hätte man ein Steuerungsinstrument, mit dem auch künftige Träger eines Verwaltungscontrolling sinnvoll zu arbeiten vermöchten.

⁶ Siehe dazu im besonderen John Hess: Die Aufgaben- und Maßnahmenbank im Managementsystem einer öffentlichen Verwaltung, in VOP 5/1993, S. 296ff.

⁷ Niedersächsische Staatskanzlei und Niedersächsisches Finanzministerium: Mittelfristige Planung Niedersachsen 1992 bis 1996, Hannover, jährlich fongeschrieben.

Ausblick: Stufen einer Umsetzung

Will man mit der Idee eines fundiert angelegten Verwaltungscontrolling wirklich Ernst machen, dann bedarf es einer sauberen Stufenfolge, die – und das wäre wohl schon ein Maximum – etwa einschließen könnte

- auf der operativen Ebene die Erstellung von Jahresprogrammen unter Anlage einer Vorhabensdokumentation, die zugleich die Mini-Organigramme der Vorhaben ausweisen und pro Vorhaben tunlichst je einen Budgettitel vorsehen
- daraus – oder auch vorab – entwickelt mittelfristige Programm- und Budgetdarstellungen mit einem
- Vorspann zur Langfristperspektive des Gemeinwesens, aber auch
- soweit erforderlich, die Entwicklung vorhabensbezogener Stundenzettel – Belastung: drei Minuten pro Tag – unter Angabe der Projekte, in denen man stundenweise gearbeitet hat, ferner
- die Zusammenfassung und überschlagige Berechnung der Gemeinkosten und
- die Ermittlung der kalkulatorischen Kosten im besonderen, alsdann
- die Fixierung eines Kontenrahmens und die Einführung von Kostenträgerkonten, vielleicht aber auch
- die Ergebnisdarstellung pro Kostenträger im Wege einer „Betriebsabrechnung“ und vielleicht sogar auch
- die Einrichtung einer Deckungsbeitragsrechnung dort, wo sie Sinn macht, als Instrument der Prioritätenfindung und Rechenschaft.

Und damit schließt sich der Kreis: Dann wären wir endlich an einem Punkt, wo die Verwaltung nicht mehr im Wege des „Muddling through“ inkremental vor sich hin wurstelt (Aaron Wildavsky), sondern zu einer sauberen Prioritätenfindung gelangt und damit zugleich die politische Basis dafür schafft, daß sie eines Tages nicht nur Rechenschaft mit einem durchweg ungelesenen, weil ungeliebten dicken Band zur Haushaltsrechnung legt, sondern – als Spiegelbild einer sauberen politisch-budgetären Programmierung – mit einem Leistungsbericht, der dem Bürger und den von ihm gewählten Parlamentariern sagt, wofür das liebe schöne Geld ausgegeben worden ist, das der Bürger in Form seiner Abgaben an das Gemeinwesen zu dessen treuen Händen geleistet hat.

STELLUNGNAHME ZUR PARLAMENTARISCHEN ENQUETE

„KOSTENTRANSPARENZ STAATLICHER AUFGABENERFÜLLUNG;
EINFÜHRUNG EINER KOSTENRECHNUNG DES BUNDES
UND EINRICHTUNG EINES HAUSHALTSAUSSCHUSSES“

Dr. Franz FIEDLER

DR. FRANZ FIEDLER

15. Mai 1996

KOSTENTRANSPARENZ STAATLICHER AUFGABENERFÜLLUNG

I.) Überblick über bestehende rechtliche Instrumente zur Kostenabschätzung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen

Die zunehmende Verrechtlichung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens hat gleichzeitig zu einer Belastung der öffentlichen Haushalte geführt. Dabei ist nicht nur der unmittelbare, in der Zielsetzung des betreffenden Gesetzes gelegene Aufwand für die öffentliche Hand, sondern auch der sich aus der Vollziehung des Gesetzes ergebende unerwünschte Mehraufwand in Rechnung zu stellen. Denn die politisch begründete Forderung nach einem Mehr an staatlicher Leistung, nach der Regelung immer weiterer Lebensbereiche bedarf zu ihrer Realisierung eines Mehr an Personen, die sich im Anschluß an den Gesetzgebungsprozeß um die Realisierung dieser Gesetze kümmern (Stadler, Zur Beurteilung der Bemessung der personellen Folgewirkungen neuer Rechtsvorschriften, in: Theorie der Rechtssetzung, 1988, 419).

Der daraus entspringenden besonderen Verantwortung für alle in den Gesetzwerdungsprozeß eingebundenen Organe wird versucht, durch folgende rechtliche Instrumente Rechnung zu tragen:

1.) § 28 der Geschäftsordnung des Nationalrates 1975, GOG
(BGBl Nr 410/1975)

Gemäß § 28 Abs 1 GOG haben von Abgeordneten zum Nationalrat eingebrachte selbständige Anträge, nach welchen eine über den Bundesvoranschlag hinausgehende Belastung des Bundes eintreten würde, zugleich Vorschläge darüber zu enthalten, wie der Mehraufwand zu decken ist. Der Ausschuß, dem ein solcher Antrag zur Vorberatung zugewiesen worden ist, hat wiederum gemäß § 28 Abs 2 GOG zu prüfen, ob der Bedeckungsvorschlag ausreichend ist.

2.) EntschlieÙung des Nationalrates vom 19. März 1981

Am 19. März 1981 beschloÙ der Nationalrat eine Resolution, in der er seinem Wunsche Ausdruck verlieh, daÙ jedes Bundesministerium sämtliche Gesetzes- und Verordnungsentwürfe dem Rechnungshof zur Stellungnahme zu übermitteln hat. In der Begründung des der EntschlieÙung des zugrunde liegenden Antrages wurde ausgeführt, daÙ auf diese Weise die vom Rechnungshof zu vertretenden Anliegen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit in verstärktem AusmaÙ in die legistische Tätigkeit der Bundesministerien einfließen könnten und gerade die Kenntnis des vom Rechnungshof vertretenen Standpunktes für die parlamentarische Entscheidungsfindung besonders wertvoll ist (Sten. Prot. NR XV. GP, 6753).

Die Intention, auf der diese EntschlieÙung beruhte, zielte darauf ab, die Bundesminister zu verhalten, die von ihnen ausgearbeiteten Gesetzes- und Verordnungsentwürfe dem Rechnungshof rechtzeitig zuzuleiten, um ihm die Vornahme der Prüfung der in den Erläuterungen enthaltenen Berechnungen der Folgekosten der in Geltung zu setzenden Rechtsvorschriften auf ihre Plausibilität zu ermöglichen. Voraussetzung für eine solche zielführende Plausibilitätsprüfung durch den Rechnungshof ist allerdings, daß die der Berechnung zugrunde liegenden Annahmen der Bundesministerien sowie die Folgekostenberechnungen selbst auch tatsächlich nachvollziehbar sind.

3.) § 14 des Bundeshaushaltsgesetzes, BHG, i.d.F. der BHG-Novelle 1994, BGBl Nr 626/1994)

Ein weiteres, vielleicht sogar das wichtigste rechtliche Instrument zur Kostenabschätzung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen hat der Gesetzgeber mit dem im Jahre 1986 beschlossenen Bundeshaushaltsgesetz geschaffen. Dessen § 14 Abs 1 Z 1 bis 4 normiert, daß jedem Entwurf für ein Bundesgesetz oder eine Verordnung von dem Bundesminister, in dessen Wirkungsbereich der Entwurf ausgearbeitet wurde, eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen anzuschließen ist, aus der insbesondere hervorzugehen hat,

- ob und inwiefern die Durchführung der vorgeschlagenen Vorschrift voraussichtlich Ausgaben oder Einnahmen für den Bund verursachen wird;

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

In dieser gesetzlich vorgeschriebenen Darstellung ist überdies auf das Budgetprogramm Bezug zu nehmen (§ 14 Abs 1 letzter Satz BHG).

Ferner ist in § 14 Abs 3 BHG festgehalten, daß dann, wenn sich aus rechtssetzenden Maßnahmen des Bundes für eine am Finanzausgleich beteiligte Gebietskörperschaft Ausfälle an Steuern, an deren Ertrag sie beteiligt ist, oder Mehrausgaben ergeben, auch diese finanziellen Auswirkungen in der Stellungnahme darzustellen sind.

Letztere Vorschrift nimmt darauf Bezug, daß eine nicht geringe Anzahl von Bundesgesetzen tiefgreifende Auswirkungen auf die Haushaltsführung anderer Gebietskörperschaften, vor allen in der mittelbaren Bundesverwaltung und der Auftragsverwaltung hat, und bezweckt daher, auf die Verbundenheit der Finanzwirtschaft des Bundes, der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) Bedacht zu nehmen (§ 2 Abs 1 BHG).

4.) "Was kostet eine Gesetz?" (Handbuch zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzen)

Ende 1992 veröffentlichte der damalige Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform, Jürgen Weiss, einen Arbeitsbehelf zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen von Rechtsvorschriften unter dem Titel "Was kostet ein Gesetz?". In seinem Geleitwort verwies der Minister darauf, daß nicht nur die rein budgetären Auswirkungen, sondern auch die Kosten im betriebswirtschaftlichen Sinn bereits im Entwurfsstadium kalkuliert werden sollen. Gedacht war dieses Handbuch als Unterstützung der Legisten bei der Berechnung der Folgekosten von Rechtsvorschriften. Dies stellte ein legitimes Anliegen im Interesse der Mehrung des ökonomischen Sachverstandes im Rahmen legislatischer Vorhaben dar.

Dieses Handbuch unterteilt die Folgekosten von Rechtsvorschriften in

- Entstehungskosten
- Vollzugskosten (Kosten des Vollzuges der Rechtsvorschriften in der Verwaltung oder Gerichtsbarkeit)
- Nominalkosten (Leistungen, die vom Staat an die durch das Gesetz Begünstigten zu erbringen sind)
- volkswirtschaftliche Kosten, deren Abschätzung allerdings vom Handbuch ausgenommen ist.

Eine verbindliche Anordnung, dieses durchaus brauchbare Projekthandbuch bei der Kalkulation von Folgekosten von Gesetzen und Verordnungen anzuwenden, konnte der Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform freilich nicht erlassen.

5.) § 14 Abs 5 BHG

Hingegen fügte der Gesetzgeber mit der BHG-Novelle 1993, BGBl Nr 960/1993, dem § 14 BHG einen mit 1. Jänner 1994 in Kraft getretenen Absatz 5 an, in welchem dem Bundesminister für Finanzen aufgetragen wurde, Richtlinien für die Ausarbeitung der Darstellung der finanziellen Auswirkungen gemäß Abs 1 und 3 des § 14 BHG zu erlassen.

Der Finanzausschuß des Nationalrates hielt im Ausschußbericht zur BHG-Novelle 1993 fest, daß mit der Erlassung dieser Richtlinien eine verstärkte Einübung von entsprechenden Methoden durch die mit der Vorbereitung von legislativen Maßnahmen betrauten Organe bewirkt werden soll; ferner wird in diesem Ausschußbericht betont, daß die bisherigen Erfahrungen mit der Handhabung der Kalkulationsbestimmungen eine verstärkte Koordinierung angezeigt erscheinen lassen (1428 Blg. NR XVIII. GP, 1).

Auch diese dem Bundesminister für Finanzen aufgetragene Verpflichtung zielte darauf ab, den überwiegend von Juristen dominierten legislativen Abteilungen der Bundesministerien das ausreichende betriebswirtschaftliche Fachwissen und eine entsprechende Methodik an die Hand zu geben

bzw die Kalkulationsvorschriften des § 14 BHG praktikabel zu machen und ihre Einhaltung sicherzustellen.

II.) **Praktikabilität und Effizienz der vorhandenen rechtlichen Instrumente zur Evaluierung der Kosten der staatlichen Aufgabenerfüllung im Bereich der Rechtssetzung**

1.) ad § 28 GOG

Die Bestimmung des § 28 GOG bleibt weitgehend unbeachtet und fristet ein kümmerliches Dasein. Eine echte Kostenbremse, wie es der Zielsetzung dieser auf Initiativanträge anzuwendenden Vorschrift entspräche, ist sie jedenfalls nicht. Auch ist kaum ein Unterschied feststellbar, ob es sich um Initiativanträge von Oppositions- oder Regierungsparteien handelt. In beiden Fällen fehlen vielfach Bedeckungsvorschläge oder die diesbezüglichen Angaben sind nicht seriös genug bzw nicht nachvollziehbar.

2.) ad Entschließung des Nationalrates vom 19. März 1981

Ungeachtet der Entschließung vom 19. März 1981 muß der Rechnungshof immer wieder feststellen, daß ihm nicht alle Gesetzes- und Verordnungsentwürfe von den Bundesministerien zur Begutachtung vorgelegt werden, womit einerseits ihm die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme genommen wird und andererseits dem Nationalrat der Standpunkt des Rechnungshofes nicht zugänglich werden kann. Solche Unterlassungen zeigt der Rechnungshof im Allgemeinen Teil seines jährlich dem Nationalrat vorzulegenden Tätigkeitsberichtes auf, ohne daß dies allerdings bisher zu Reaktio-

nen seitens des Nationalrates gegenüber jenen Bundesministern geführt hätte, die dieser Resolution zuwiderhandeln.

Auch ist für den Rechnungshof nicht erkennbar, welche Aufmerksamkeit den von ihm abgegebenen Stellungnahmen im Rahmen der parlamentarischen Behandlung der Regierungsvorlagen überhaupt gewidmet wird, da die Resonanz der Parlamentarier auf die Begutachtung durch den Rechnungshof vergleichsweise bescheiden ist. Dem Rechnungshof ist bisher nicht bekannt geworden, daß von ihm als fehlend oder mangelhaft kritisierte Folgekostenberechnungen im Zuge der Ausschußberatungen zum Gegenstand von Diskussionen gemacht worden wären oder gar dazu geführt hätten, daß Abgeordnete die nachträgliche Vorlage von Kostenkalkulationen von jenem Minister gefordert hätten, der den Gesetzesentwurf erarbeitet hat; ganz zu schweigen davon, daß solche Kostenberechnungen tatsächlich nachgeholt worden wären.

3.) ad § 14 BHG

Ähnlich unbefriedigend stellt sich die Vollziehung des die Folgekostenberechnungen von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen regelnden § 14 BHG dar, wie sich der Rechnungshof in seiner täglichen Arbeit überzeugen kann. Wenngleich nicht unerwähnt bleiben darf, daß sich die Situation in den letzten Jahren gebessert hat, geben vor allem die nachangeführten, häufig anzutreffenden Umstände Anlaß zu Kritik:

- Trotz der in § 14 BHG normierten Verpflichtung ist einigen Gesetzesentwürfen dennoch keine Berechnung der Folgekosten angeschlossen. Dies wird vom Rechnungshof in seinen Stellungnahmen regelmäßig bemängelt und führt auch immer wieder dazu, daß in der dem Nationalrat zugeleiteten, aufgrund des Begutachtungsverfahrens - gegenüber dem Ministerialentwurf - überarbeiteten (ergänzten) Regierungsvorlage die finanziellen Auswirkungen des Gesetzesvorhabens schließlich doch enthalten sind.
- Häufig beschränken sich die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen auf die bloße Behauptung, daß sie nicht abschätzbar seien. Es soll in diesem Zusammenhang nicht verkannt werden, daß diese Behauptungen in manchen Fällen, vor allem dann, wenn mit einem Gesetzesvorhaben völliges Neuland betreten wird, ihre Berechtigung haben mag. Vielfach dient sie allerdings nur als bequemer Vorwand, keine Kostenberechnung anstellen zu müssen. Auch ist nicht auszuschließen, daß in dem einen oder anderen Fall ein Nichtoffenlegen der - mitunter beträchtlichen - finanziellen Auswirkungen von der Absicht getragen ist, allfällige Einwände (zB des Bundesministeriums für Finanzen oder der parlamentarischen Opposition) gegen einen Gesetzesentwurf gar nicht erst aufkommen zu lassen.
- Ferner macht der Rechnungshof nicht selten die Beobachtung, daß die finanziellen Auswirkungen von Gesetzesvorhaben nur ganz allgemein geschätzt werden und nähere Angaben über den Umfang der voraussichtlich zusätzlichen Vollziehungsakte und darüber, ob diese

mit den vorhandenen Kräften bewältigt werden können (vgl. Ent, Gesetzgebungsökonomie, in: Methodik der Gesetzgebung 1982, 64), fehlen.

- Vielfach enthalten die Folgekostenberechnungen zwar detaillierte Angaben, doch sind die ihnen zugrunde liegenden Annahmen nicht näher erläutert und daher weder diese noch in weiterer Folge die mit den Gesetzesvorhaben verbundenen finanziellen Auswirkungen nachvollziehbar.
- Schließlich kommt der Rechnungshof bei manchen in den Erläuterungen angestellten Berechnungen zu dem Ergebnis, daß die Kosten unrichtig, meist zu niedrig, ermittelt wurden. Auch insoweit muß die Möglichkeit einkalkuliert werden, daß die Folgekosten ganz bewußt zu niedrig angegeben werden, um die Gesetzwerdung zu "erleichtern" und "vermeidbaren" Einwänden die Argumentationsgrundlage zu entziehen.
- Obwohl § 14 Abs 1 Z 3 BHG eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen fordert, aus der insbesondere hervorzugehen hat, aus welchen Gründen die Ausgaben notwendig sind und welcher Nutzen hievon erwartet wird, ist den Gesetzesentwürfen nur relativ selten eine Kosten-Nutzen-Analyse angeschlossen, wengleich auf deren Bedeutung im Schrifttum verwiesen wird (zB Holzinger, Die Technik der Rechtssetzung, in: Theorie der Rechtssetzung, 1988, 279 bis 281; Schäffer, Wege zum besseren Gesetz, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 1989, H 4, 312 f).

- Auch die im § 14 Abs 3 BHG geforderte Darstellung der Auswirkungen von rechtssetzenden Maßnahmen des Bundes auf die Haushalte anderer Gebietskörperschaften fehlt zumeist in den Erläuterungen, so daß der Verbundenheit der Finanzwirtschaft des Bundes, der Länder und Gemeinden nicht Rechnung getragen wird.

4.) ad Arbeitsbehelf "Was kostet ein Gesetz?"

Ebenso läßt die Verbreitung der Anwendung des Arbeitsbehelfs "Was kostet ein Gesetz?" in den legislativen Abteilungen der Bundesministerien zu wünschen übrig. Viel zu wenig werden die darin enthaltenen Anleitungen zur Berechnung der Folgekosten von Rechtsvorschriften beachtet, was in der Regel mangelhafte Kostenkalkulationen nach sich zieht.

5.) ad § 14 Abs 5 BHG

Kritikabel ist schließlich auch die Säumigkeit des Bundesministers für Finanzen, der es ungeachtet der seit fast zweieinhalb Jahren in Geltung stehenden Vorschrift des § 14 Abs 5 BHG unterlassen hat, Richtlinien für die Ausarbeitung der Darstellung der finanziellen Auswirkungen von Rechtsvorschriften zu erlassen.

In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage eines Mitgliedes des Bundesrates (1154/J-BR/95), wann mit der Erlassung der Richtlinien ge-

rechnet werden könne, stellte der Bundesminister für Finanzen im Jänner 1996 immerhin in Aussicht, daß dies noch in diesem Jahre der Fall sein werde (1070/AB-BR/96).

6.) Zwischenresümee

Aus der Gegenüberstellung der bestehenden Instrumentarien zur Ermittlung von Folgekosten auf der einen und ihrer Praktikabilität und Effizienz auf der anderen Seite gelangt man zu folgendem Zwischenresümee:

- Die bestehenden Instrumente, insbesondere § 14 BHG, sind durchaus brauchbar, sie vermögen jedoch nicht das ihnen zgedachte Ergebnis zu zeitigen und erweisen sich demnach als ineffizient. Dies liegt jedoch nicht an ihnen, sondern an denjenigen, denen ihre Handhabung überantwortet ist.
- Die hierfür Verantwortlichen sind sowohl im Bereich der Verwaltung als auch der Gesetzgebung anzutreffen.
- Als Beispiele für Versäumnisse in der Verwaltung seien die mangelhafte Vollziehung des § 14 BHG und nicht zuletzt die Säumigkeit des Bundesministers für Finanzen im Zusammenhang mit den bisher nicht erlassenen Richtlinien nach § 14 Abs 5 BHG erwähnt.
- Die Vertreter der Legislative wiederum müssen sich die kritische Frage gefallen lassen, welchen Stellenwert sie dem § 28 GOG beimessen

bzw weshalb sie nicht die lückenlose Einhaltung der EntschlieÙung des Nationalrates vom 19. März 1981 und die ordnungsgemäÙe Vollziehung des § 14 BHG mit den ihnen zur Verfügung stehenden parlamentarischen Kontrollinstrumentarien einmahnen.

Daraus erhellt aber, daÙ es sich im Zusammenhang mit der vielfach anzutreffenden mangelhaften Berechnung der Folgekosten von Rechtsvorschriften nicht um ein Regelungsdefizit, sondern um ein Vollzugsdefizit handelt. Ehe daher der Ruf nach neuen Vorschriften laut wird, gilt es zuvor kritisch zu hinterfragen, weshalb die bestehenden Vorschriften nicht eingehalten werden.

Gewiß ist dabei zu berücksichtigen, daÙ die Nichteinhaltung all dieser Vorschriften nicht unmittelbar mit Sanktionen bedroht ist. Allerdings erscheint diese Erklärung zu kurz gegriffen, da ja jedenfalls politische Sanktionen oder zumindest deren Androhung immerhin möglich wären. Da auch hievon nicht bzw kaum Gebrauch gemacht wird, muß das Problem notwendigerweise tiefer liegen.

Soweit dies vom Rechnungshof aufgrund der von ihm mit der Kalkulation von Folgekosten gemachten Erfahrungen beurteilt werden kann, ist der Grund dafür, daÙ die Vorschriften über die Berechnung der Folgekosten vielfach nicht beachtet werden, vor allem darin gelegen, daÙ der politische Wille, legislativ gestaltend (nicht selten gesellschaftspolitisch gestaltend) auf Lebensverhältnisse einzuwirken und ein ganz bestimmtes Ergebnis zu erzielen, derart dominant ist, daÙ der Frage, welche Kosten damit verbunden sind, weit untergeordnete Bedeutung zukommt.

Dabei macht es kaum einen Unterschied, ob dieser politische Wille von einem Bundesminister bzw der Bundesregierung oder von Abgeordneten, sei es der Regierungs- oder der Oppositionsparteien, ausgeht.

In dieser eindeutigen Dominanz des politischen Willens der Verantwortungs- und Entscheidungsträger gegenüber der Kostenfrage manifestiert sich - entgegen anderslautenden Bekundungen - im Ergebnis ein nur sehr rudimentär ausgebildetes Kostenbewußtsein.

Solange daher dieses Kostenbewußtsein derart verkümmert ist und im entscheidenden Moment vom politischen Willen überlagert wird, müssen alle Versuche, mit bloßen Änderungen von Rechtsvorschriften allein Abhilfe schaffen zu wollen, zum Scheitern verurteilt sein. Entscheidend für eine Verbesserung der gegenwärtig unbefriedigenden Situation ist nicht die Flucht in neue Rechtsvorschriften, die nur kurzfristig einer gewissen "Beruhigung" aufmüpfiger Kritiker dienen können, entscheidend ist vielmehr eine deutliche Hebung des Kostenbewußtseins, die dazu führt, die bereits bestehenden, auf die Eindämmung von Kostenvermehrungen abzielenden Vorschriften gemäß den Intentionen ihrer Schöpfer zu vollziehen bzw die Einhaltung dieser Vorschriften zu überwachen. Gelingt es hingegen nicht, das Kostenbewußtsein zu heben, werden auch noch so gut gemeinte neue Vorschriften ähnlich ineffizient bleiben wie die derzeitigen und das Vollzugsdefizit weiterhin zu beklagen sein.

III.) Verbesserungsmöglichkeiten zur Herbeiführung einer wirksamen Folgekostenabschätzung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen

1.) Erlassung von Richtlinien gemäß § 14 Abs 5 BHG

Unter Beachtung der Notwendigkeit der Stärkung des Kostenbewußtseins aller im Gesetzwerdungsprozeß Beteiligten wäre es wünschenswert, wenn der Bundesminister für Finanzen der ihm obliegenden Verpflichtung zur Erlassung von Richtlinien für die Ausarbeitung der Darstellung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzen und Verordnungen gemäß § 14 Abs 5 BHG nachkäme. Damit würde den Legisten eine verbindliche Anleitung für die Berechnung der Folgekosten von Rechtsvorschriften an die Hand gegeben werden.

2.) Einführung eines Haushaltsausschusses

Im Zusammenhang mit der gleichfalls in Erwägung gezogenen Einrichtung eines - neuen - Haushaltsausschusses des Nationalrates, dem das Recht zukommen soll, die finanziellen Auswirkungen eines Gesetzesvorschlages zu prüfen bzw Gutachten über die Kosten der Vollziehung von Gesetzen einzuholen und hiezu Stellungnahmen abzugeben sowie eine ex-post-Evaluierung der finanziellen Dimensionen bereits geltender Gesetze zu beschließen, stellt sich eine Reihe von Fragen, die nicht leichtfertig beantwortet werden sollten:

- a) Es erscheint nicht ganz einsichtig, weshalb die dem Haushaltsausschuß zugedachten Kompetenzen nicht ebensogut von dem bereits bestehenden Budgetausschuß des Nationalrates wahrgenommen werden könnten.
- b) Es erhebt sich die Frage, mit welcher Infrastruktur, vor allem mit welchen und wievielen Experten der Haushaltsausschuß ausgestattet werden muß, um seinen anspruchsvollen Aufgaben nachkommen zu können, und welche Kosten damit verbunden sind. Insoweit muß sich auch der Vorschlag auf Schaffung eines Haushaltsausschusses gefallen lassen, einer Folgekostenberechnung und einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen zu werden.
- c) Weiters müßte geklärt werden, wer in der Lage ist, die vorgesehenen Stellungnahmen bzw Gutachten für den Haushaltsausschuß zu erstatten. Sollte in diesem Zusammenhang daran gedacht werden, den Rechnungshof - als Organ des Nationalrates - zu beauftragen, unterlassene Folgekostenberechnungen selbst nachzuholen, würde dies angesichts der als bekannt vorauszusetzenden Fülle an Regierungsvorlagen und Initiativanträgen zu einer vollständigen Änderung der Aufgaben des Rechnungshofes und einer weitestgehenden Einschränkung seiner urenlichsten Bestimmung, nämlich der nachprüfenden Kontrolle der Verwaltung, führen. Die Alternative, den Rechnungshof personell so stark aufzustocken, daß er diese neuen Aufgaben zusätzlich erfüllen könnte, wird angesichts des allenthalben bekundeten Willens zu Personalein-

sparungen im öffentlichen Sektor wohl nicht ernstlich in Erwägung zu ziehen sein.

Der Rechnungshof wird aber jedenfalls weiterhin - folgend dem in der Entschließung vom 19. März 1981 zum Ausdruck gebrachten Wunsch des Nationalrates - im Rahmen des Begutachtungsverfahrens die Folgekostenberechnungen der Ministerien in den ihm zur Stellungnahme übermittelten Gesetzes- und Verordnungsentwürfen auf ihre Plausibilität überprüfen und dazu seine Stellungnahmen abgeben. Sein Interesse daran, daß seine Stellungnahmen im zuständigen Ressort bzw bei den parlamentarischen Beratungen weit mehr als bisher beachtet werden, ist gleichfalls ungeschmälert.

- d) Die für den Haushaltsausschuß vorgesehene Möglichkeit, eine ex-post-Evaluierung der finanziellen Dimensionen bereits geltender Gesetze zu beschließen, setzt voraus, daß anlässlich der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfes Kostenschätzungen angestellt wurden, da andernfalls nur eine Ermittlung der finanziellen Auswirkungen eines Gesetzes erreicht werden kann, nicht jedoch eine Überprüfung, ob die seinerzeit prognostizierten Kosten tatsächlich eingehalten wurden.

Auch müßte die Zahl der einer ex-post-Evaluierung zu unterziehenden Gesetze limitiert werden, da der mit einer solchen Evaluierung verbundene zeitliche wie personelle Aufwand, vor allem bei Gesetzen, die österreichweit auf Ebenen verschiedener Gebietskörperschaften zu vollziehen sind, keinesfalls unterschätzt werden sollte.

- e) Schließlich sollte aber auch die Frage der Sinnhaftigkeit eines Haushaltsausschusses unter dem Gesichtspunkt der aus der Vergangenheit gewonnenen Erfahrungen nicht ausgeklammert bleiben. Davon ausgehend, daß der Haushaltsausschuß im Ergebnis dazu beitragen soll, die Zahl jener Gesetze zu reduzieren, deren Vollzug unvertretbar hohe, als solche jedoch nicht ohne weiteres erkennbare Kosten verursacht, scheint ein Blick in die Geschichte des österreichischen Parlamentarismus angebracht.

Ein dem Haushaltsausschuß vergleichbares kostendämpfendes Regulativ sah nämlich bereits die Geschäftsordnung des Nationalrates aus dem Jahre 1920, BGBl Nr 10/1920, vor, dessen § 8 Abs 1 anordnete, daß Anträge von Abgeordneten, nach welchen eine über den Bundesvoranschlag hinausgehende finanzielle Belastung des Bundes eintreten würde, der geschäftsordnungsmäßigen Behandlung nur dann unterzogen werden durften, wenn sie zugleich Vorschläge darüber enthielten, wie der Mehraufwand zu decken war. Die Entscheidung hierüber stand gemäß § 8 Abs 2 GOG 1920 dem Hauptausschuß des Nationalrates nach freiem Ermessen zu, der Anträge ohne zulängliche Bedeckungsvorschläge als zur parlamentarischen Behandlung ungeeignet dem Antragsteller zurückstellen konnte.

Darüber hinaus war der Finanz- und Budgetausschuß gemäß § 8 Abs 3 GOG 1920 dazu berufen, eine gutachtliche Äußerung über Ausschlußanträge abzugeben, welche eine über den Bundesvoranschlag hinausgehende finanzielle Belastung des Bundes vorsahen oder bewirkten. Es ist jedoch nur ein einziger Fall einer derartigen Begutachtung be-

kannt (Czerny/Fischer, Kommentar zum GOG 1961, S 63), was darauf schließen läßt, daß diese Regelung kaum mit Leben erfüllt war.

Mit der Geschäftsordnung des Nationalrates aus dem Jahre 1961, BGBl Nr 178/1961, wurden die Regelungen über die Bedeckung von Anträgen, deren Prüfung und die gutachtliche Äußerung hiezu geringfügig modifiziert (§ 21 GOG 1961). Sie wurden jedoch nach parlamentarischer Übung gleichfalls nicht streng eingehalten und erlangten kaum praktische Bedeutung (Czerny/Fischer, Kommentar zum GOG 1975, S 90).

Dieser Exkurs in die Vergangenheit sollte zu hoch gesteckte Erwartungen, die an die Einrichtung eines Haushaltsausschusses und die Wahrnehmung der ihm übertragenen rechtlichen Möglichkeiten geknüpft sein mögen, dämpfen, vor allem dann, wenn einer solchen Einrichtung nicht die Steigerung eines allgemeinen Kostenbewußtseins vorgeschaltet ist.

IV.) Kostenrechnung in der Bundesverwaltung

Der Rechnungshof steht der Einführung einer Kostenrechnung in der Verwaltung positiv gegenüber, nicht zuletzt auch deshalb, weil er sich davon eine Stärkung des - gerade in der Hoheitsverwaltung unterentwickelten - Kostenbewußtseins verspricht. Der Rechnungshof hat jedoch zu dem zur Diskussion stehenden Modell der Kostenrechnung folgende Anmerkungen zu machen:

- 1.) Außer der angestrebten Kostentransparenz und der Gewährleistung der Kostenwahrheit soll das vorgeschlagene Modell der Kostenrechnung die Wirtschaftlichkeit und die Effizienz des Mitteleinsatzes sowie der Leistungserbringung steigern und eine verursachungsgerechte, entscheidungsorientierte Verrechnung der Leistungen des Bundes ermöglichen.

Dieses - modellhaft durchaus sachgerechte - Ziel der Kostenrechnung wird jedoch nur in jenen Bereichen der Verwaltung zu erreichen sein, wo die Möglichkeit besteht, ausgehend von den Ergebnissen der Kostenrechnung den Ressourceneinsatz zu steuern. Dies wird aber in der Verwaltung nicht überall in gleichem Ausmaß möglich sein, sodaß sich empfehlen wird, nicht bloß ein Modell der Kostenrechnung flächendeckend und unterschiedslos der gesamten Bundesverwaltung vorzuschreiben, sondern differenziert und unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Aufgabenstellungen der einzelnen Ressorts bzw Dienststellen vorzugehen.

- 2.) In diesem Zusammenhang muß sich auch die Einführung der Kostenrechnung in der Bundesverwaltung einer Kosten-Nutzen-Analyse stellen. Es muß vermieden werden, daß in gewissen Bereichen der staatlichen Verwaltung der mit der Einführung der Kostenrechnung verbundene, mit Sicherheit zu erwartende zusätzliche - personelle - Aufwand mehr kostet, als der Nutzen der Kostenrechnung ausmacht.

- 3.) Die Einführung einer betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten voll entsprechenden Kostenrechnung wird sich in der Bundesverwaltung vor allem dort anbieten, wo für die zu erbringenden staatlichen Leistungen Gebühren eingehoben werden, sich die Verwaltung in Konkurrenz mit der Privatwirtschaft befindet bzw die Frage der Sinnhaftigkeit von Ausgliederungen oder Privatisierungen zur Debatte steht.

In allen anderen Bereichen der Bundesverwaltung sollte - bei Abwägung des mit der Kostenrechnung verbundenen Aufwandes gegenüber dem aus ihr resultierenden möglichen Nutzen - zweckmäßigerweise mit einfacheren Varianten (direkt zurechenbare Teilkosten; Normkosten) das Auslangen zu finden sein.

- 4.) Mit der Einführung einer Kostenrechnung soll im Bereich der Vollziehung eine Steigerung des Kostenbewußtseins bewirkt werden. Man sollte jedoch vermeiden, die derzeit der ökonomischen Denkweise weitgehend entbehrende öffentliche Verwaltung durch die schlagartige Einführung eines zu komplexen Kostenrechnungssystems zu überfordern. Vielmehr würde sich die sukzessive Einführung einer Kostenrechnung in kleinen Teilschritten empfehlen, um die Chancen für die

Akzeptanz und die Einsicht in die Notwendigkeit einer Kostenrechnung zu erhöhen.

- 5.) Die im vorgeschlagenen Kostenrechnungsmodell den Ressorts vorgeschriebene Erstellung eines Kataloges (aller) ihrer Leistungen erscheint zu aufwendig und - in der flächendeckend für die gesamte Bundesverwaltung unterschiedslos vorgesehenen Art und Weise - auch nicht generell sinnvoll.
- 6.) Dies trifft in gleicher Weise auf die den Ressorts vorgegebene Bestandsaufnahme des Bundesvermögens zu. Abgesehen von dem damit verbundenen Aufwand und den in manchen Bereichen bestehenden Bewertungsproblemen, vor allem hinsichtlich der Kulturgüter, erscheint auch die dieser Bestandsaufnahme zugrunde liegende Zielsetzung, nämlich die Ermittlung kalkulatorischer Kosten für Abschreibungen, Zinsen und Wagnisse, für die öffentliche Verwaltung zu anspruchsvoll und unter dem Gesichtspunkt einer Kosten-Nutzen-Abwägung entbehrlich.
- 7.) Auch sollte man sich hüten, mit der Einführung einer Kostenrechnung übertriebene Erwartungen zu wecken. So wird zB auch eine Kostenrechnung in der Bundesverwaltung nicht in der Lage sein, einen Beitrag zur Ermittlung der finanziellen Auswirkungen von neuen rechtsetzenden Maßnahmen zu Lasten der Haushalte anderer Gebietskörperschaften oder gar der Volkswirtschaft zu leisten.

- 8.) Schließlich soll nicht übersehen werden, daß bereits nach dem - seit nahezu einem Jahrzehnt in Geltung stehenden - § 82 Abs 2 BHG das zuständige haushaltsleitende Organ im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen und dem Rechnungshof sonstigen Organen des Bundes die Führung einer Betriebsabrechnung auftragen kann. Die Durchführungsbestimmungen zum § 82 BHG sind in den §§ 97 ff der Verordnung des Bundesministers für Finanzen vom 14. September 1989 über die Durchführung des Bundeshaushaltsgesetzes (Bundeshaushaltsverordnung 1989 - BHV 1989), BGBl Nr 570/1989, enthalten.

Es bedürfte daher nicht notwendigerweise neuer gesetzlicher Bestimmungen zur Einführung einer Kostenrechnung in der Bundesverwaltung, vielmehr könnte mit einer geringfügigen Modifizierung bestehender Vorschriften das Auslangen gefunden werden, und zwar derart, daß die bisherige Kannbestimmung des § 82 Abs 2 BHG auf eine Mußbestimmung geändert wird.

V.) Konsultationsmechanismus zwischen Bund, Ländern und Gemeinden

Im Interesse einer größeren Transparenz der budgetären Auswirkungen von Gesetzesentwürfen auf andere Gebietskörperschaften würde der Rechnungshof einen Konsultationsmechanismus zwischen Bund, Ländern und Gemeinden im Gesetzgebungsverfahren begrüßen. Für die Sinnhaftigkeit eines solchen Konsultationsmechanismus spricht nicht nur die - erwähnte - Verbundenheit der Haushalte aller Gebietskörperschaften, sondern auch die politische Zielvorgabe, die Konvergenzkriterien von Maastricht zu erreichen, wozu eine abgestimmte Budgetpolitik von allen am Finanzausgleich beteiligten Gebietskörperschaften unabdingbare Voraussetzung ist.

VI.) Zusammenfassung

- 1.) Die entscheidende Grundvoraussetzung für die Praktikabilität und Effizienz der Kalkulation von Folgekosten von Rechtsvorschriften ist die Steigerung des Kostenbewußtseins all derer, die in den Gesetzgebungsprozeß eingebunden sind, und zwar sowohl auf seiten der Exekutive als auch der Legislative. Hiezu bedarf es allerdings eines tiefgreifenden Wandels in der Einstellung der Beteiligten und eines Paradigmenwechsels, die Gewähr dafür bieten müssen, daß erwünschte, vielfach populäre politische Ziele dann nicht weiter verfolgt werden dürfen, wenn die zur Erreichung dieser Ziele erforderlicher budgetären Belastungen nicht verantwortet werden können.
- 2.) Die derzeit bestehenden rechtlichen Instrumente zur Ermittlung der Folgekosten von Gesetzen sind an sich ausreichend und bedürften nur geringfügiger Modifikationen. Die Ineffizienz der bestehenden Instrumente ist nicht eine Folge des Regelungs-, sondern des Vollzugsdefizits. Es wäre fatal, dem Irrglauben anzuhängen, durch die bloße Schaffung neuer Gesetze eine Verbesserung des gegenwärtigen Zustandes herbeiführen zu können, wenn man derzeit nicht einmal willens ist, die geltenden Vorschriften einzuhalten bzw auf ihre Einhaltung zu dringen.
- 3.) Dieser Überlegung sollte auch hinsichtlich der in Diskussion stehenden Einführung neuer Regelungsmechanismen im parlamentarischen Bereich Raum gegeben werden. Auch insoweit muß - vor allem unter Berücksichtigung des wenig rühmlichen Schicksals ähnlicher Rege-

lungsmechanismen der Vergangenheit - die Frage erlaubt sein, ob es nicht einfacher und zielführender wäre, mehr Engagement im Zusammenhang mit der effektiven Umsetzung bestehender Regelungen als mit der Schaffung neuer Vorschriften zu entfalten.

- 4.) Im Zusammenhang mit der Einführung einer Kostenrechnung in der Bundesverwaltung sollte das richtige Augenmaß gewahrt werden. Die Kostenrechnung sollte nicht undifferenziert und schablonenhaft, sondern unter dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit und ohne vermeidbaren Aufwand auf die einzelnen Verwaltungsbereiche entsprechend zugeschnitten sein. Sie soll die Verwaltung nicht überfordern, sondern einen Beitrag zur Hebung des Kostenbewußtseins in der Verwaltung leisten und hievon ausgehend den von ihr erhofften Nutzen stiften.
- 5.) Die Abstimmung der Budgetpolitik des Bundes, der Länder und der Gemeinden sollte intensiviert werden.

STELLUNGNAHME ZUR PARLAMENTARISCHEN ENQUETE

„KOSTENTRANSPARENZ STAATLICHER AUFGABENERFÜLLUNG;
EINFÜHRUNG EINER KOSTENRECHNUNG DES BUNDES
UND EINRICHTUNG EINES HAUSHALTSAUSSCHUSSES“

DER GRÜNE KLUB



DER GRÜNE KLUB

IM PARLAMENT

**Positionspapier
des Grünen Klubs im Parlament**

"Reform des parlamentarischen Budgetprozesses und des Budgetvollzugs"

erstellt in Vorbereitung der Parlamentarischen Enquete:

**"Kostentransparenz staatlicher Aufgabenerfüllung, Einführung einer Kostenrechnung
des Bundes und Einrichtung eines Haushaltsausschusses"**

Univ. Prof. Dr. Alexander Van der Bellen
Abg. z. NR.

Wien, im April 1996

Die parlamentarische Auseinandersetzung über das 98 Gesetzesänderungen umfassende Strukturanpassungsgesetz und die Verabschiedung der Bundesvoranschläge 1996 und 1997 haben den Reformbedarf des parlamentarischen Budgetprozesses aufgezeigt. Waren die Mitwirkungsrechte schon bisher dürftig, so wurden sie diesmal ad absurdum geführt, da niemand in der Lage war, seriös derart umfangreiche Gesetzeskonvolute innerhalb kurzer Zeit zu begutachten. Zielorientierte Budgetgestaltung und ein kontrollierbarer Budgetvollzug erfordern allerdings zusätzliche Maßnahmen, die Transparenz, Information und Anreiz zum sparsamen Mitteleinsatz garantieren.

1) Verankerung von konkreten Zielvorgaben im Budgetprogramm

Eine wirksame Kontrolle setzt konkrete Zielvorgaben voraus. Deshalb muß das im Herbst 1996 vorzulegende Budgetprogramm im Gegensatz zum letzten Budgetprogramm verbindliche Ausgabenplafonds ebenso vorsehen wie nachvollziehbare, zeitlich festgelegte Etappen der notwendigen Strukturreformen inklusive der entsprechenden Schätzungen der daraus resultierenden Einnahmen- und Ausgabenveränderungen.

2) Umsetzung von Kostenrechnungen

Mit einem Ministerratsbeschluß im Juli 1992 (!) wurde die Einrichtung von Kostenrechnungen in den Zentralstellen in Aussicht genommen. Dieses Vorhaben wurde bis heute nur im Bundesministerium für Wirtschaftliche Angelegenheiten umgesetzt. In den anderen Ressorts gibt es jeweils nur in Teilbereichen eine Kostenrechnung (z.B.: Verwaltungsakademie, Umweltbundesamt, Sektion VI des Bundesministeriums für Finanzen). Um dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten, müssen Kostenrechnungen verbindlich für alle Ressorts vorliegen, bei deren Nichteinführen Sanktionen greifen müssen. Weiters wäre eine Evaluation der Kostenrechnung im BMWA interessant: Hat sie zu effektiven Konsequenzen im Budgetprozeß geführt, oder hat die Einführung der Kostenrechnung nur zusätzliche Kosten verursacht?

3) Fehlende Motivations- und Anreizsysteme

Die Ressorts müssen auch Anreize und Sanktionen so ausgesetzt sein, daß "konsolidierendes Verhalten" belohnt, ein Abweichen bestraft wird. Derzeit werden Dienststellen bestraft, die sparsam und wirtschaftlich mit den öffentlichen Geldern umgehen, da sie Gefahr laufen, im darauffolgenden Jahr weniger finanzielle Mittel zugewiesen zu bekommen; Dienststellen haben einen Anreiz zugewiesene Mittel tatsächlich auszugeben ("Dezemberfieber"). Ressorts und Dienststellen profitieren bisher nicht einmal anteilmäßig von ihren Einsparungen. Darüberhinaus sehen die strengen haushaltsrechtlichen Reglementierungen bei vielen Verwaltungsabläufen die Mitwirkung zentraler Einrichtungen (allen voran des Finanzministeriums) vor. Diese Vorgangsweise führt zu unnötig komplizierten Verantwortlichkeiten und verhindert gleichzeitig Eigeninitiative. Im Sinne einer effizienten Verwaltung ist eine transparente Zuordnung von Kostentragung und Aufgabenverantwortung anzustreben. Die Förderung von Eigeninitiative und die Übertragung von Autonomie (z.B. bei Schulen und Universitäten) verhindert unzumutbare Sparvorschläge in der Zukunft.

4) Ungenutzte Instrumente im Bundeshaushaltsgesetz

Das derzeit geltende Bundeshaushaltsgesetz bietet einige Ansätze, die einen effizienteren Budgetvollzug erwirken könnten. Gemäß § 17 Abs. 4 des Bundeshaushaltsgesetzes ist vor Durchführung eines größeren Einzelvorhabens (ein Einzelvorhaben ist ein Vorhaben, das in wirtschaftlicher, rechtlicher oder finanzieller Hinsicht einen einheitlichen Vorgang zum Gegenstand hat, also z.B. der Bau einer Straße) eine Kosten-Nutzen-Untersuchung durchzuführen. Die bei Kosten-Nutzen-Untersuchungen zu beachtenden Grundsätze sind von der Bundesregierung auf Antrag des Bundesministers für Finanzen festzulegen. Eine derartige Verordnung ist bis heute nicht erfolgt.

Gemäß § 47 Bundeshaushaltsgesetz ist nach Durchführung eines Einzelvorhabens eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Dieses äußerst wichtige Instrument wird zur Zeit nur vereinzelt und zögernd gehandhabt. Die Durchführung der Erfolgskontrolle obliegt allein dem jeweiligen Ressortleiter. Eine Pflicht zur Berichterstattung oder Veröffentlichung besteht nicht. Die Evaluierung erfolgt somit durch jenes Organ, das das Vorhaben geplant und durchgeführt hat. Demgegenüber sieht die EU bei der Durchführung von nationalen Maßnahmen im Rahmen der EU-Strukturfonds zwingend die Durchführung von Erfolgskontrollen und die Erstattung entsprechender Berichte an die EU-Kommission vor! Es wäre sinnvoll dieses Prinzip auch auf alle anderen Vorhaben auszudehnen.

5) Nachweis finanzieller Auswirkungen

Bereits jetzt sieht § 14 des Bundeshaushaltsgesetzes vor, daß die finanziellen Auswirkungen von Regierungsvorlagen ausgewiesen sein müssen. Daß dieser gesetzlichen Pflicht nur unzureichend oder gar nicht nachgekommen wird, hat nicht zuletzt die Regierungsvorlage des Strukturanpassungsgesetzes 1996 gezeigt. Die finanziellen Auswirkungen der 98 Gesetzesbestimmungen - die immerhin 100 Milliarden Schilling ausmachen sollen - werden in zahlreichen Fällen überhaupt nicht beschrieben; auch eine Globalübersicht konnte dem Gesetzeskonvolut nicht entnommen werden. Da der (Budget- bzw. Fach-) Ausschuß bisher keine Möglichkeit hat, fehlende Kostenschätzungen einzufordern bzw. zu überprüfen, sollte eine qualifizierte Minderheit des Ausschusses zumindest entsprechende Stellungnahmen von seiten des Rechnungshofes beschließen bzw. einholen können (Veröffentlichung im Ausschußbericht).

6) Haushaltsausschuß

Zur Stärkung der begleitenden Kontrolle sollten die Rechte des Budgetausschusses etwa nach Vorbild des Deutschen Haushaltsausschusses ausgebaut werden. Aufgabe dieses Ausschusses könnte es sein, Gesetzesvorlagen - und zwar nicht nur den jeweiligen Bundesvoranschlag - hinsichtlich ihrer finanziellen Auswirkungen zu überprüfen, entsprechende Kostenrechnungen einzufordern bzw. bei Nichtvorlage ein (zumindest aufschiebendes) Veto gegen die Gesetzesvorlage und/oder den entsprechenden Budgetansatz einzubringen. Das bedeutet also, daß parallel zur Beratung im jeweiligen Fachausschuß auch eine Erörterung über die budgetären Auswirkungen im

Budgetausschuß zu erfolgen hat. Dies würde den üblichen Lobbyismus in den Fachausschüssen eindämmen. Gleichzeitig könnte die Möglichkeit der Mehrfachzuweisungen von Anträgen die interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen den Ausschüssen fördern.

Die verstärkte Einbindung der Abgeordneten in die Budgeterstellung bzw. begleitende Kontrolle des Budgetvollzugs könnte durch ein Berichterstattermodell erfolgen. Die Berichterstatter wären für jeweils ein Ressort "zuständig", wodurch den Mitgliedern des Budgetausschusses mehr an Mitverantwortung abverlangt würde und der Informationsstand auch in der Phase der Budgeterstellung erhöht werden könnte. Wesentlich ist, daß die Informationsrechte der Berichterstatter konkret festgelegt werden (Akteneinsicht). Kosten-Nutzen-Untersuchungen, die nach dem geltenden Bundeshaushaltsgesetz nur dem Finanzminister zur Verfügung stehen, sollten so auch dem Haushaltsausschuß bzw. den Berichterstattern übermittelt werden. Eine Genehmigungskompetenz bzw. begleitende Kontrolle des Haushaltsausschusses bei mehrjährigen (Einzel)vorhaben könnte auch als Anstoß für die Ressorts wirken, die Kalkulationsbemühungen zu verstärken.

Die parlamentarische Auseinandersetzung könnte durch häufigere Anhörung von Experten auch zu den einzelnen Kapitel der Bundesvoranschläge bzw. Budgetbegleitgesetzen aufgewertet werden. Empfehlungen der Experten sollten ernsthafter als bisher in die Budgetverhandlungen einbezogen werden; die Öffentlichkeit des alljährlichen Budgetexpertenhearings im Ausschuß sollte diese Anstrengungen unterstützen.

Bei einer Verstärkung der Kontroll- und Mitwirkungsrechte des Budgetausschusses, insbesondere durch die Einbeziehung der Berichterstatter in die Budgeterstellung könnten die parlamentarischen Marathonberatungen, die im Normalfall im Herbst stattfinden, verkürzt werden.