



I. Wien, am 25. Januar 2006
Entwurf eines GS Dr. Pramböck/i.V. Spahlholz
Bundesverfassungsgesetzes, mit Klappe 89981
dem das Bundes- 902/1842/2005
Verfassungsgesetz und das 902/1843/2005
Bundshaushaltsgesetz
geändert werden

II.
Entwurf eines Gesetzes mit dem das
Bundshaushaltsgesetz geändert wird;
Begutachtung;
Stellungnahme

Bundesministerium für Finanzen
Himmelpfortgasse 4-8
1015 Wien

per E-Mail: e-Recht@bmf.gv.at

Zu den mit do. Schreiben vom 21. Dezember 2005, GZ BMF-111401/0010-II/1/2005 und BMF-111401/0011-II/1/2005, übermittelten Entwürfen übermittelt der Österreichische Städtebund nachfolgende Stellungnahme.

Zum Inhalt

Hauptziel der Änderung des Bundesverfassungsgesetzes ist die Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs auf Bundesebene. Auf Grund der fünfjährigen Erfahrung mit der Flexibilisierungsklausel erhofft man sich Erfolge durch Zusammenführung der Entscheidungs- und Ressourcenverantwortung, wobei von „sehr überzeugenden Erfolgen“ und Saldoverbesserungen durch gesteigerte Leistungs- und Ergebnisorientierung von durchschnittlich 8

bis 16 % pro Jahr gesprochen wird. Sogar der Anstoß eines „tief greifenden Veränderungsprozesses in der Verwaltung“ wird erwartet.

Wenngleich auch die Städte diese Wirkungen nicht verkennen, kann dieser apodiktischen Aussage aus folgenden Gründen nicht vollinhaltlich beigespflichtet werden:

- o Erfahrungen liegen nur für eine relativ kurze Zeitspanne und nur für wenige, ausgewählte, eher finanziell unbedeutende Bundesdienststellen vor (z. B. Strafvollzugsanstalten, Finanzprokuratur und Forschungseinrichtungen, die gewiss nicht repräsentativ sind).
- o Ob die Saldoverbesserungen nachhaltiger Natur sein werden, muss sich erst herausstellen. Nach Ausschöpfung aller Einsparungspotentiale kann sich nämlich die Notwendigkeit ergeben, Versäumtes nachzuholen, sodass es zu Nachzieheffekten kommen kann.
- o Ob die anfängliche Euphorie und Motivation von Dauer sein werden, ist zweifelhaft, insbesondere dann, wenn es zu weiteren Budget- und Personalkürzungen kommt und die vorgegebenen Ziele unerreichbar werden.
- o „Tiefgreifende Veränderungsprozesse“ sind kurz- und mittelfristig, auch per 1. Jänner 2011, nicht zu erwarten. Verwaltungsreformen sind eine permanente Aufgabe und werden wohl nie zum Stillstand kommen.

Zu begrüßen ist das Instrument der mittelfristigen Finanzplanung für den Zeitraum von vier Jahren, der in rollierender Vorgangsweise immer ein neues Finanzjahr hinzugefügt wird. Durch die nun geplante **verbindliche** Rahmenabsteckung in Form des Bundesfinanzrahmengesetzes für

das jeweilige Bundesfinanzgesetz ist die Chance höher, eine ausgeglichene Gebarung zu erzielen.

Zusammenfassung der Bundesvorschläge und Auswirkungen auf den kommunalen Sektor

Die haushaltsrechtlichen Reformbestrebungen des Bundes sind somit wirkungsorientiert gehalten, allerdings ohne nähere Details darzulegen. Globalbudgets sollen eingeführt, zusammenhängende Leistungs- und Ressourcenverantwortlichkeit aufgebaut werden, Personal- und Budgetcontrolling bekommen einen höheren Stellenwert etc. Um dies umzusetzen, ist in erster Linie politisches Commitment erforderlich. Getrennt nach Ressorts sind politische Zielvorgaben hinsichtlich der zu erbringenden Leistungen notwendig. D.h. es muss ein flächendeckendes Kontraktmanagement eingeführt werden.

Für die Städte und Gemeinden Österreichs haben diese Reformbestrebungen des Bundes (vorerst) kaum Relevanz. Es gibt zur derzeit gültigen Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV), die kameral strukturiert ist, und den Kontenaufbau der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse regelt, keine aktuell greifbare Alternative. Die hier skizzierten weitreichenden Überlegungen des Bundes würden - wären diese Überlegungen für alle Gebietskörperschaften verbindlich - für die Länder und Gemeinden de facto eine Neufassung der entsprechenden Rechtsgrundlagen und einen Paradigmenwechsel darstellen, der ausreichend Zeit für die Vorbereitung und Implementierung eines neuen Haushaltsrechts erfordern würden. Diese dürfte nach Ansicht des Österreichischen Städtebundes vor einer ausführlichen und abschließenden Diskussion der Ergebnisse des Österreich-Konvents, wie er nun im Rahmen des Sonderausschusses des Nationalrates begonnen wurde, nicht gegeben sein.

Nach ersten Abschätzungen werden jedenfalls statistische Abstimmungsprobleme auf Grund von Abgrenzungsproblemen der Zahlungsströme und unterschiedlicher Bewertungsansätze im Vermögensbereich auftreten. Im kommunalen Sektor wären Schwierigkeiten bei inter- und zwischenkommunalen Auswertungen vorprogrammiert. Tiefgreifende organisatorische Änderungen in Aufbau und Ablauf sowie personeller Mehrbedarf sind auch bei nicht Gleichziehen des Reformvorhabens jedenfalls zu erwarten.

In der Diskussion darf keinesfalls vergessen werden, dass die grundsätzliche Finanzmittelausstattung nach wie vor zu Lasten der Städte geht. Im Falle des Bundes, der im FAG mit Kompetenz-Kompetenz ausgestattet ist, sich im Zuge der Stabilitätspakti mit hinreichenden Defizitkontingenten versehen hat und sich bei diskretionären Maßnahmen (Stichwort Steuerreform) in der Vergangenheit einnahmenseitig entlasten konnte und ausgabenseitig nachweisbare Mehrausgaben nicht abgibt (Beispiel Tagesbetreuung oder neue Pässe mit biometrischen Daten), spielen Faktoren wie ein positiver Saldo der laufenden Gebarung, Abbau der Nettodarlehensaufnahme und andere fiskalpolitische Faktoren nicht jene Rolle wie in den vom Bund unterschiedlichen Gebietskörperschaften. Der Bund hat in den letzten Jahren wiederholt von seiner Kompetenz-Kompetenz Gebrauch gemacht und finanzwirtschaftliche Risiken verlagert. Für Städte und Gemeinden stehen somit andere fiskalpolitische Parameter im Blickpunkt, die für finanzwirtschaftliche Qualität und Solidität des Haushaltes ausschlaggebend sind. Auch die politische Akkordierung seitens des Bundes (Stichworte: Zielvereinbarungen, Kontrakte) dürfte sich einfacher gestalten, als in den übrigen Gebietskörperschaften.

Jedenfalls wird seitens des Österreichischen Städtebundes entschieden abgelehnt, dass es offensichtlich Bemühungen des

Bundesgesetzgebers gibt, in allgemeiner Weise auf allgemeine „neue Haushalts-Zielbestimmungen“ zu verweisen, die über das Regelungswerk des Österreichischen Stabilitätspaktes 2005 hinausgehen und Beschränkungen der Budgethoheit der Städte und Gemeinden in sich bergen.

Auch ist der Österreichische Städtebund der Ansicht, dass die Einjährigkeit eines Budgets aufgrund der Zeitnähe ihre Berechtigung hat. Ein Doppelbudget, wie es der Bund hier in diesen Gesetzesentwürfen vorsieht, soll keinen Vorbildcharakter für die übrigen Gebietskörperschaften erhalten.

Zu Ziffer 4 und 5 (Art. 51)

Normierung der Wirkungsorientierung

In einem gesonderten Bericht (Strategiebericht) zum Bundesfinanzrahmengesetz werden nicht nur Angaben über die Mittelherkunft enthalten sein, sondern auch Aussagen über die beabsichtigten Wirkungen der Mittelverwendung. Auch der Bundesvoranschlag gibt einen genauen Überblick über Mittelherkunft und Mittelverwendung und Vorgaben über die zu erreichenden Wirkungen bzw. Leistungen. Zu vermeiden ist jedenfalls ein hoher Verwaltungsaufwand und eine Informationsflut. Im neuen Bundeshaushaltsgesetz sind bei der formalen Gestaltung der Wirkungs- und Leistungsdarstellung entsprechende Vorkehrungen zu treffen, um Einheitlichkeit, Transparenz und Lesbarkeit zu gewährleisten.

Der Begriff „Wirkung“ ist unklar und überschneidet sich mit anderen Begriffen, wie Zweckmäßigkeit, Sinn, Nutzen, Wohlfahrt, Gemeinwohl, öffentliches Interesse, soziale Ziele, Effektivität, Outcome, Output, Leistung, Dienstleistung, service public, um nur einige zu nennen.

In der österreichischen Bundesverfassung ist der Begriff der „Zweckmäßigkeit“ fest verankert. Die Zweckmäßigkeit ist ein Sachziel, das von den demokratischen Willensbildungsinstanzen vorgegeben und möglichst nachvollziehbar definiert werden soll. Das Effizienzkriterium hat im öffentlichen Bereich Vorrang vor den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (Effizienz). Nun tritt aber zum Verfassungsprinzip der Zweckmäßigkeit ein weiterer Grundsatz in Konkurrenz, wobei das Verhältnis der beiden Begriffe zueinander bzw. eine klare Abgrenzung der beiden Begriffe, um Überschneidungen zu vermeiden, völlig ungeklärt ist. Redundanzen und Unklarheiten, welches fundamentale Oberziel nun wirklich als Handlungsanweisung für die öffentliche Verwaltung dienen sollen, sind vorprogrammiert.

Dieses Dilemma kommt in den Erläuterungen zu Abs. 8 deutlich zum Vorschein: Einer tautologischen Erklärung: „Der Grundsatz der Wirkungsorientierung bedeutet, dass ... eine Orientierung an den ... Wirkungen erfolgt“ schließt sich die Fragestellung an, welche Ziele sich die Politik setzt und inwieweit diese tatsächlich umgesetzt werden, um dann schließlich zur Erkenntnis zu gelangen, dass von der Wirkungsorientierung auch der traditionelle Budgetgrundsatz (eigentlich: Verfassungsgrundsatz!) der Zweckmäßigkeit umfasst ist, der sich wiederum mit der Effektivität (!) deckt. Gleichzeitig wird erkannt, dass die bereit gestellten Mittel mit konkreten Wirkungs- und Leistungszielen verknüpft werden, womit man meint, einen fundamentalen Wandel gegenüber der Inputorientierung herbeigeführt zu haben. Auf diese Weise hat man in den „Erläuterungen“ nichts erklärt, sondern (ungewollt?) nur alle einschlägigen Begriffe verwendet.

Wäre es nicht einfacher, beim Grundsatz der Zweckmäßigkeit zu bleiben und diesen mit Inhalt und Leben zu füllen?

Die Verwirrung wird noch größer, wenn in den „Erläuterungen“ der Grundsatz der Effizienz (Wirtschaftlichkeit) definiert wird und zwischen einer einzelwirtschaftlichen (betriebswirtschaftlichen) und volkswirtschaftlichen Sichtweise unterschieden wird. Während bei der betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise noch der „sichere Boden“ des Minimal- und Maximalprinzips beschränkt wird, begibt man sich auf dem Gebiet der „volkswirtschaftlichen Wirtschaftlichkeit“ auf ein begriffliches „Glatteis“, indem die Berücksichtigung bestimmter sozialer Nutzen und Kosten eingefordert wird und gleich darauf der Grundsatz der Zweckmäßigkeit (Effektivität), der sich auf die Zielebene und die Wirkung bezieht, mit der Wirkungsorientierung in tautologischer Weise verbunden wird, womit man wieder bei der Zweckmäßigkeit angelangt ist.

Haushaltsrücklagen, dienstrechtliche Sanktionen

In diesem Zusammenhang sei auch auf die Möglichkeit der Bildung von positiven und negativen Haushaltsrücklagen näher eingegangen. Positive Haushaltsrücklagen sind bereits gängige Praxis geworden. Negative Haushaltsrücklagen sind insofern problematisch, als sie in den Folgejahren ausgeglichen werden müssen und jedenfalls Zinsverluste entstehen, die ebenfalls abgedeckt werden müssten. Sollte ein Ausgleich nicht möglich sein, dann muss eine Regelung getroffen werden, wie und aus welchen Mitteln eine Abdeckung erfolgt.

Sanktionsmechanismen in dienstrechtlicher Hinsicht sind sicherlich problematisch und schwer durchführbar und lösen das offene Problem der finanziellen Bedeckung nicht.

Besser nachvollziehbar ist schon die Einführung von Anreizmechanismen bei Unterschreitung des Budgetrahmens, wobei die Belassung des gesamten Betrages oder eines Teiles der Unterschreitung in der Dienststelle durchaus sinnvoll ist. Ob ein Anteil an Bedienstete, die zur Ergebnisverbesserung beigetragen haben, ausgeschüttet werden soll, bedarf allerdings noch genauer Überlegungen, weil Berechnungs- und Zuordnungsprobleme zu klären sind und überdies Einsparungen zu Lasten der Leistungsempfänger kontraproduktiv sind.

Zu Z 10 (Art. 51b)

Unverständlich ist die Vermeidung der Begriffe „Einnahmen“ und „Ausgaben“, handelt es sich beim Budget doch um finanzielle Größen die im Mittelpunkt der Betrachtung stehen und zwar sowohl bezogen auf das Finanzjahr als auch auf den mittelfristigen Finanzrahmen. Etwas überängstlich wird der Begriff „Einnahmen“ vermieden und auf den Begriff „Bedeckung“ abgestellt und dabei übersehen, dass es auch in Zukunft darauf ankommen wird, dass die Ausgaben und Einnahmen im Gleichgewicht bleiben und eine finanzielle „Bedeckung“ nur durch Einnahmen (oder Einsparung von Ausgaben) erfolgen kann.

Die öffentliche Verwaltung benötigt ein maßgeschneidertes Rechnungswesen: Der Rechnungsstil hängt vom Rechnungsziel ab, das öffentlichen Zielen verpflichtet ist, nämlich

- o Finanzielles Gleichgewicht
- o Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit
- o Zweckmäßigkeit bzw. Wirksamkeit.

Die Kameralistik ist ein für die öffentliche Verwaltung geeigneter Rechnungsstil, weil er eine Planablauf-Vergleichsrechnung, den Nachweis von Mittelherkunft und

Mittelverwendung, von finanziellem Deckungserfolg und -verlauf und eine laufende Abstimmung zwischen SOLL und IST gewährleistet. Ungewollt wird dies in den Erläuterungen auch bestätigt, die auf die „Bedeckung“ abstellen und finanziellen Ausgleich meinen.

Benötigt wird eine erweiterte, mehrdimensionale Kameralistik, die finanz-, betriebs- und gesamtwirtschaftlichen Ansprüchen gerecht wird. Die doppelte Buchhaltung ist gewinnorientiert und hat daher ein zur öffentlichen Verwaltung konträres Rechnungsziel, nämlich den doppelten Erfolgsausweis auf rein betriebswirtschaftlicher Basis. Die Doppik ist für den **Kernbereich** der öffentlichen Verwaltung nicht geeignet und bedarf einer Umformung bzw. Ergänzung im Hinblick auf die Erfordernisse des öffentlichen Haushaltswesens, insbesondere bezüglich der Vorgaben des ESVG und der Maastricht-Kriterien.

Diese Erkenntnis wird durch die neueste Literatur vollinhaltlich bestätigt. Dem Sammelband „Public Governance“, Hrsg. Bauer-Biwald-Dearing, Wien-Graz 2005, S 142 f, ist die Meinung maßgeblicher Fachautoren zu entnehmen, dass sich die öffentlichen Ziele der Bedarfsdeckung deutlich vom Gewinnziel im Privatsektor unterscheiden und kaufmännische Verrechnungsformen, die insbesondere den Gewinn oder Verlust feststellen, nicht gleich gut geeignet sind. Vielmehr geht es um

- o die finanz- und volkswirtschaftliche Steuerung des öffentlichen Sektors
- o die kostenmäßige und betriebswirtschaftliche Steuerung
- o sowie um die Verbindung des Ressourcen-Einsatzes mit den erzielten Ergebnissen.

Die Steuerung erfolgt hauptsächlich über den Voranschlag und den Rechnungsabschluss. Ergänzende Rechenwerke sind die

Kosten- und Leistungsrechnung, die Vermögens- und Schuldenrechnung sowie Produktinformationen und Kennzahlen. Das Budget sollte mit Leistungs- und Wirkungsdaten verbunden und den Ressourcenverbrauch darstellen.

Wünschenswert wäre die Herstellung einer möglichst weitgehenden Konsistenz zwischen

- o der Verwaltungsorganisation
- o ihren Funktionen
- o der Finanzierung über das Budget
- o dem Ressourceneinsatz zur öffentlichen Leistungserstellung
- o und den Produkten bzw. Kennzahlen.

Erst wenn diese Konsistenz wirklich erreicht werden sollte, würde dies eine echte Haushalts- und damit Verwaltungsreform bedeuten!

Zusammenfassung

Primär nimmt der Bund mit diesen Gesetzesentwürfen sein Recht in Anspruch, seine Regelungen für Inhalt und Entstehen seines Bundeshaushaltes zu gestalten.

Seitens des Österreichischen Städtebundes muss jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass

- o durch diese gesetzliche Umsetzung in keiner Weise ein Druck auf die übrigen Gebietskörperschaften ausgeübt werden darf, wie diese im Rahmen ihrer Budgethoheit den Voranschlag gestalten müssen,

- o keine Formulierungen verwendet werden, die in irgendeiner Weise eine über die Vereinbarungen des jeweils geltenden Stabilitätspakts hinausgehen könnten,
- o keinerlei Druck auf die übrigen Gebietskörperschaften ausgeübt werden darf, der zu einer wie auch immer gearteten Verpflichtung für die Erstellung eines „Doppelbudgets“ interpretiert werden kann,
- o im Falle der Umsetzung dieser Gesetzesentwürfe keine Einschränkungen oder Abänderungen der Kostentragungsregelungen, die eindeutig durch die Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus getroffen wurden, entstehen dürfen.

Der Österreichische Städtebund nimmt mit einer gewissen Befriedigung zur Kenntnis, dass Elemente, die er im Rahmen der Diskussionen des Österreich-Konvents zum Thema „Gender Budgeting“ eingebracht hat, nun in die Überlegungen zu diesen Bundesgesetzen eingeflossen sind, findet es allerdings in diesem Zusammenhang bedauerlich, dass diese Grundüberlegungen seitens des Bundesministeriums für Finanzen nicht mit mehr Leben erfüllt wurden.

Grundsätzlich hält der Österreichische Städtebund die „Einführung von Elementen des kaufmännischen Rechnungswesens“ insofern für unproblematisch, als dies für die Städte und Gemeinden bereits seit Jahren u. a. in den Gebührenhaushalten langjährige Praxis und Notwendigkeit darstellt. Bedauerlich ist jedoch, dass sich beide Gesetzesvorhaben nicht mit Fragestellungen in Bezug auf die wesentlichen Unterschiede zwischen „öffentlicher Hand“ und „Privatwirtschaft“ auseinandersetzen. Damit im Zusammenhang mangelt es an klaren Aussagen, dass durch das kaufmännische Rechnungswesen möglicherweise ausgewiesene Verluste von

Gebietskörperschaften aus sozialen, gesellschaftspolitischen etc. Gründen zulässig bzw. durchaus erwünscht sein können.

Mit vorzüglicher Hochachtung

(Dkfm. Dr. Erich Pramböck)
Generalsekretär