



Amt der Wiener Landesregierung

Dienststelle: Magistratsdirektion
Geschäftsbereich Recht
Verfassungsdienst und
EU-Angelegenheiten

Adresse: 1082 Wien, Rathaus
Telefon: 4000-82321
Telefax: 4000-99-82310
e-mail: post@mdv.magwien.gv.at
DVR: 0000191

MD-VD - 2090 und 2091/05

Wien, 26. Jänner 2005

I. Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz und das Bundeshaushaltsgesetz geändert werden;
II. Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundeshaushaltsgesetz geändert wird;
Begutachtung;
Stellungnahme

zu Gzen BMF-111401/0011-II/1/2005
BMF-111401/0010-II/1/2005

An das
Bundesministerium für Finanzen

Zu den mit Schreiben vom 21. Dezember 2005 übermittelten Entwürfen wird nach Anhörung des Unabhängigen Verwaltungssenates Wien folgende Stellungnahme abgegeben:

Zu I.:

Allgemeines:

Grundsätzlich wird darauf hingewiesen, dass das gegenständliche Gesetzesvorhaben ausschließlich die Neuregelung des *Haushaltsrechts des Bundes* betrifft. Jeder Versuch der Etablierung einer allgemeinen Staatszielbestimmung, wie dies z. B. durch die Formulierungen in der Problemdarstellung im Vorblatt zu den Erläuterungen „Das *österreichische Haushaltsrecht* bedarf [...]“ verstanden werden kann, wird abgelehnt.

Diese Haltung basiert einerseits auf den im Folgenden dargelegten inhaltlichen Bedenken zu einzelnen Bestimmungen und andererseits auf der Tatsache, dass die Vorgangsweise des Bundes vermutlich darauf abzielt, Länder und Gemeinden durch die Schaffung von Verfassungsbestimmungen quasi vor vollendete Tatsachen zu stellen. Nicht anders können nämlich die zitierten (und andere) sehr allgemein gehaltenen Ausführungen in den Erläuterungen verstanden werden.

Weiters erscheint unklar, was genau unter „wirkungsorientierter Verwaltung“, „Ressourcenverbrauch“, „Einführung von Elementen des kaufmännischen Rechnungswesens“ etc. zu verstehen ist bzw. welche Zielsetzungen genau der Bund mit der Reform verfolgt.

Die undifferenzierte Verwendung der Begriffe „Ressourcenverbrauch“ und „Finanzrahmen“ unter „Lösung und Inhalt“ im Vorblatt erlaubt die Schlussfolgerung, dass sich der Bundesgesetzgeber mit den unterschiedlichen Begrifflichkeiten „Aufwand/Ertrag“ (iSd Doppik) versus „Ausgaben/Einnahmen“ (iSd Kameralistik) sowie den daraus erfließenden möglichen Konsequenzen nicht ausreichend auseinander gesetzt hat. Generell ist die Verwendung bzw. die Bedeutung des Begriffes „Ressource“ (sowie die in den Erläuterungen vorkommenden Ableitungen: Ressourcenplanung, -verbrauch und -verantwortung) verwirrend. So ist nämlich unter dem NPM-Schlagwort „Ressourcenverbrauchskonzept“ ein System zu verstehen, das im Haushalt nicht nur die Einnah-

men und Ausgaben ausweist, sondern auch alle Ressourcen-verbräuche (Aufwand im doppelischen Sinne) und alle Ressourcenerträge (Ertrag im doppelischen Sinne) erfasst. Selbstverständlich ist dabei, dass in jeder Periode (Verwaltungsjahr) der Ressourcenverbrauch durch das Ressourcenaufkommen zu decken ist. Aus den laufenden Einnahmen bzw. den Erträgen müssen daher alle Ausgaben und insbesondere auch anfallende Abschreibungen und Rückstellungen erwirtschaftet werden. Dabei gilt es im Vorfeld wesentliche bewertungs- und systemtechnische bzw. auch grundsätzliche Fragen zu klären, wie z. B. ob ein nach doppelischen Gesichtspunkten ausgeglichener Haushalt von Gebietskörperschaften überhaupt sinnvoll ist. Die geplante Abkehr von der Kameralistik bedeutet somit nicht das unbedingte Bekenntnis zur Doppik, sondern schafft wieder ein Buchhaltungssystem neben der Doppik. Eine Vereinfachung iSv Transparenz, Straffung, Effizienzsteigerung kann darin nicht erblickt werden.

Sollte mit den gelegentlich in den Erläuterungen der beiden in Begutachtung stehenden Gesetzesvorhaben eine Umstellung des Haushaltsrechtes des Bundes mit Folgewirkungen im Sinne des dargelegten Ressourcenverbrauchskonzeptes für die dem Bund nachgeordneten Gebietskörperschaften bezweckt werden, so wird diese Vorgangsweise und dieses Vorhaben auf das Entschiedenste zurückgewiesen.

Auf Grund der unterschiedlichen Zuständigkeiten und Strukturen von Ländern und Gemeinden einerseits und dem Bund andererseits wird daher eine diesbezügliche Klarstellung - d. h., dass nicht intendiert ist, das Ressourcenverbrauchskonzept auf Bundesebene mit Folgewirkungen für die nachgeordneten Gebietskörperschaften zu etablieren - in den Erläuterungen der gegenständlichen Entwürfe eingefordert.

Auf Grund der offensichtlichen Bemühungen des Bundesgesetzgebers, möglichst häufig in allgemeiner Weise auf eine allgemeine „neue Haushalts“-Zielbestimmung zu verweisen, dürfte die Bedeutung des für Länder und Gemeinden und letztendlich für den gesamtstaatlichen Haushalt wesentlichen Regelwerks des Österreichischen Stabilitätspaktes und der Konsultationsmechanismusvereinbarung in Vergessenheit

geraten sein. An dieser Stelle wird daher ausdrücklich betont, dass jegliche über den Österreichischen Stabilitätspakt 2005 hinausgehende - und mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf offenbar intendierten - Beschränkungen der Budgethoheit des Landes bzw. der Gemeinde Wien abgelehnt werden.

In sämtlichen missverständlichen Passagen sowohl des (Bundesverfassungs-)Gesetzesentwurfes als auch der Erläuterungen hat daher eine unmissverständliche Klarstellung zu erfolgen, dass der Bund einziger Adressat dieses Gesetzesvorhabens ist.

Nach dem Allgemeinen Teil der Erläuterungen, „Ausgangslage“, soll durch eine nachhaltige Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik Spielraum für eine zukunftsorientierte, wachstumsfördernde und konjunkturstabilisierende Budgetpolitik entstehen und die Fairness zwischen den Generationen erhöht werden. Nachdem dadurch offensichtlich die Bedeutung (auch) des Bundes als öffentlicher Investor angesprochen werden soll, ist es grundsätzlich bedauerlich, dass mit keinem Wort auf das Spannungsverhältnis der „Maastricht-Rechnung“ mit der „Doppik“ - oder dem kaufmännischen Rechnungswesen generell - eingegangen wird. Auf Grund der Maßgeblichkeit des „Maastricht-Saldos“ bzw. des innerösterreichischen Stabilitätspaktes und des Faktums, dass Investitionen „Maastricht-schädlich“ sind, während sie im Rahmen der Doppik nicht ergebniswirksam sind, wäre an dieser Stelle der Erläuterungen zumindest darauf hinzuweisen, dass einige Elemente des vorliegenden Regelungswerkes (wie z. B. die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens) zu Konflikten mit etablierten (Maastricht-)Kennzahlen führen bzw. das kaufmännische Rechnungswesen nicht im Verhältnis 1:1 auf die Erfordernisse der staatlichen Verwaltung umgelegt/angewendet werden kann.

Es ist durchaus so, dass zusätzliche Investitionen wachstumsfördernde und konjunkturstabilisierende Wirkung haben - die unter Sanktion stehenden Regelungen des innerösterreichischen Stabilitätspaktes bzw. des einschlägigen EU-Rechts, wonach „übermäßige Defizite“ zu vermeiden sind, sind trotzdem im Auge zu behalten. Daran

ändert auch ein „neues“ Bundeshaushaltsrecht nichts. Zusätzliche Investitionen als „wichtige Wachstumstreiber“ sind daher auch vor dem Hintergrund des Österreichischen Stabilitätspaktes und „Maastricht“ zu sehen.

Der Kritik in den Erläuterungen an der „beinahe ausschließlich vorherrschenden Inputorientierung“ ist entgegenzuhalten, dass sich nicht in allen Bereichen problemlos und kurzfristig eine Wirkungsorientierung etablieren lässt, aber auch eine Steuerung über Vermögenswerte de facto nicht möglich ist, wie z. B. bei klassischen Transferhaushalten (Sozialhilfe - siehe dazu unten -, Arbeitslosenversicherung, Pensionen).

Der Ruf nach einer verbindlichen mehrjährigen Ausrichtung der Bundesbudgetpolitik erscheint - neben der Tatsache, dass die bisherigen innerösterreichischen Stabilitätspakte für den Bund offensichtlich nicht unter die Kategorie „verbindlich“ gefallen sind bzw. fallen - vor dem Hintergrund einer möglichen Präjudizierung nachfolgender Legislaturperioden problematisch.

Was die in Sachen „Haushaltsrechtsreform“ im Allgemeinen Teil der Erläuterungen zu den in Aussicht genommenen Änderungen im Bundes-Verfassungsgesetz beispielhaft angeführten Staaten betrifft, so sollte durchaus darüber diskutiert werden, ob z. B. das Vereinigte Königreich tatsächlich für Österreich Vorbild für wirkungsorientiertes Regieren sein kann bzw. soll. Gibt es doch gerade in diesem Staat negative Entwicklungen im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen (Stichworte: Privatisierung der Wasserversorgung, des ÖPNV etc.), die jedenfalls aus der Sicht der Stadt Wien nicht erstrebenswert sind.

Schlagworte wie „Einführung von Elementen des kaufmännischen Rechnungswesens“ sind insofern unproblematisch, als dies für die Stadt Wien u. a. in den Gebührenhaushalten langjährige Praxis und Notwendigkeit darstellt. Bedauerlich ist jedoch, dass sich beide im Betreff angeführten Gesetzesvorhaben nicht einmal rudimentär mit Fragestellungen in Bezug auf die wesentlichen Unterschiede zwischen „öffentlicher Hand“ und

„Privatwirtschaft“ auseinander setzen. Damit im Zusammenhang mangelt es an klaren Aussagen, dass durch das kaufmännische Rechnungswesen möglicherweise ausgewiesene Verluste von Gebietskörperschaften aus sozialen, gesellschaftspolitischen und anderen Gründen zulässig bzw. durchaus erwünscht sein können.

Zur Präzisierung:

Soweit die Reform des Bundeshaushaltsrechtes mit der „Einführung von Elementen des kaufmännischen Rechnungswesens“ begründet wird, ist festzuhalten, dass die Tätigkeit der Kaufleute a priori und notwendigerweise auf die Erzielung von Gewinn ausgerichtet ist. Im Gegensatz zu Gebietskörperschaften verfügen sie über keine Zwangseinnahmen (Steuern, Abgaben). Das kaufmännische Rechnungswesen, die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und die Erstellung der Bilanz dienen dabei auch Gläubigerschutzzwecken, ohne die unlautere Teilnehmer am Markt allzu leichtes Spiel mit Kunden, Investoren, Finanziers etc. hätten.

Bei Gebietskörperschaften steht nicht die Erzielung von Gewinn, sei es durch eine gewerbliche Tätigkeit oder durch wirtschaftlichen Umgang mit den anvertrauten Ressourcen (d. s. vorwiegend Steuermittel) im Vordergrund. Gilt es doch anderweitige, meist im öffentlichen und damit sozialen Interesse der Allgemeinheit liegende Ziele der Gesellschaft zu verfolgen. Diese Tätigkeit erschöpft sich nicht nur in der Bereitstellung von Dienstleistungen im allgemeinen öffentlichen Interesse (sog. „Daseinsvorsorge“, wie z. B. Wasserver- und Abwasserentsorgung, Bereitstellung von Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs, Müllabfuhr), sondern erfordert auch die Bereitstellung von finanziellen Mitteln im Wege von laufenden Transferzahlungen (z. B. für Sozialhilfe) für den Teil der Bevölkerung, der nicht aus eigenem in der Lage ist, für den eigenen Lebensunterhalt aufzukommen.

Während unternehmensähnliche Einrichtungen (z. B. Wasserwerke) bereits wegen der erforderlichen Gebührenkalkulation mit dem kaufmännischen Rechnungswesen vertraut sind und daher ihr Vermögen laufend bewerten bzw. aktivieren und abschreiben,

stellt sich dies bei Verwaltungseinrichtungen, deren Vermögensbestand der Aufgabenerfüllung nicht unmittelbar dient, nicht zwingend so dar. Im Falle von z. B. der Sozialhilfe dienenden Einrichtungen besteht das Substrat aus deren laufender Finanzausstattung zur Erfüllung der gesetzlich übertragenen Aufgabe. Das dieser Verwaltungseinheit gleichzeitig notwendigerweise zur Verfügung gestellte Vermögen in Form eines oder auch mehrerer Amtshäuser steht in keinem direkten Zusammenhang mit den laufenden Transferzahlungen. Mit diesem zur Verfügung gestellten Anlagevermögen kann letztendlich im hier angezogenen Bereich der Sozialhilfe nicht gesteuert werden, denn bei einem Umzug von einem alten Amtshaus in ein neues wäre - vor dem Hintergrund der Erfordernisse des oben dargelegten Ressourcenverbrauchskonzeptes - die Kürzung der auszubehandelnden Sozialhilfe im Hinblick auf die (höheren) Gebäudeabschreibungen nicht möglich.

Mit diesen grundsätzlichen Frage- bzw. Problemstellungen hat sich der Bund - jedenfalls ist dies aus den Materialien zu den im Betreff angeführten Gesetzentwürfen nicht anders ersichtlich - nicht auseinander gesetzt. Eine Präzisierung in den Erläuterungen, wonach durch das kaufmännische Rechnungswesen möglicherweise ausgewiesene Verluste von Gebietskörperschaften aus sozialen, gesellschaftspolitischen etc. Gründen zulässig bzw. durchaus erwünscht sein können und durch die gegenständliche Bundeshaushaltsreform nicht ausgeschlossen werden sollen, ist daher notwendig.

Zu einzelnen Bestimmungen:

Zu Art. I Z 1 (Art. 13 Abs. 2):

Grundsätzlich ist unklar, wer die neu zu etablierende Zielkoordinierung zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und der nachhaltig geordneten Haushalte durchzuführen hat bzw. wie dies in der Praxis erfolgen soll. Auf Grund der Formulierung (arg.: „Sie haben ... zu koordinieren“) und der vom Bundesverfassungsgeber vorgefundenen Verfassungs- und Völkerrechtslage wird durch diese Bestimmung die bestehende Praxis der Haushaltskoordinierung der österreichischen Ge-

bietskörperschaften im Rahmen der Verhandlungen zu einem neuen Finanzausgleich bzw. zu einem innerösterreichischen Stabilitätspakt festgeschrieben. Die Erläuterungen wären in diesem Sinne zu präzisieren. Eine einseitige faktische Koordinierungsfunktion, die nur durch den Bund ausgeübt wird, ist dadurch ausgeschlossen und würde seitens Wiens jedenfalls abgelehnt werden.

Das in den Erläuterungen angeführte weitere Ziel der nachhaltig geordneten öffentlichen Haushalte, welches bewirken soll, dass „die Ausrichtung der Budgetpolitik auf eine Haushaltsführung adressieren soll, die mittel- bis langfristig ohne erhebliche Gegensteuerungsmaßnahmen aufrecht erhaltbar ist“, ist erstrebenswert. Andererseits sind keine erheblichen Gegensteuerungsmaßnahmen erforderlich, wenn entweder viele Leistungen nicht (mehr) oder in lediglich reduziertem Umfang erbracht werden, weil sie z. B. bereits ausgegliedert wurden oder nicht mehr bzw. nur noch in einem Grundversicherungsausmaß erbracht werden (können). Das Wort „nachhaltig“ erhält damit eine negative Bedeutung. Insofern wird diese Staatszielbestimmung abgelehnt. Davon abgesehen lässt die Aneinanderreihung von unbestimmten Gesetzesbegriffen jedenfalls fruchtlose Diskussionen über „Nachhaltigkeit, Ordnung und Unordnung“ in Rechenwerken erwarten.

Die favorisierte Obergrenze für die Verschuldung - hier sollte laut Erläuterungen das Maastricht-Schuldenkriterium herangezogen werden - lässt offen, wie diese 60 % auf die einzelnen Gebietskörperschaftsebenen aufgeteilt werden. Dies erscheint vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen konsequent, da es letztendlich den Finanzausgleichs- und Stabilitätspaktpartnern obliegt, einvernehmlich allgemein gültige Verschuldensvolumina sowie deren Aufteilung auf die einzelne(n) Gebietskörperschaften festzulegen.

Der Hinweis in den Erläuterungen, wonach mit dieser Staatszielbestimmung auch budgetpolitische Ziele, wie etwa ein über den Konjunkturzyklus ausgeglichener Haushalt, vereinbar wären, klingt vorerst durchaus vernünftig. Allerdings: Was ist der Konjunkturzyklus? Wo beginnt er? Wie lange dauert er an (Kondratieff'sche versus kurze

Zyklen)? Wann endet er tatsächlich? „Wer“ befindet über das Vorliegen eines Konjunkturzyklus? Auch hier steht zu befürchten, dass mehr Diskussionsgrundlage denn praktikable Handlungsanleitung normiert wird. Vor dem Hintergrund der Diskussionen im Österreich-Konvent, wo selbst Ökonomen eingestehen mussten, die aufgezeigten Fragestellungen nicht eindeutig beantworten zu können, sollten die gegenständlichen Ausführungen in den Erläuterungen ersatzlos entfallen.

Wenn die Erläuterungen weiters ausführen, dass der in diesem Absatz sowie in weiteren Bestimmungen des B-VG verwendete Terminus „Haushaltsführung“ sowohl die Budgetplanung, als auch die -erstellung und den -vollzug sowie die Gebarungskontrolle mitumfasst, so ist zu bedenken, dass es aus mancherlei Gründen (z. B. vorhersehbares „Anziehen“ der Konjunktur) auch sinnvoll sein kann, ein Budget zu erstellen, welches die Maastricht-Ziele vorerst nicht voll erfüllt, dies allerdings im Budgetvollzug sicherstellt. Die durch die Erläuterungen vorgenommene Einschränkung der Budgeterstellung und des -vollzuges hätte daher zu entfallen.

Zu Art. I Z 2, (Art 13 Abs. 3 iVm Art 51 B-VG) iVm der Novelle zum Bundeshaushaltsgesetz (BHG) Z 5, § 12g Abs. 1 und 2, Z 24, § 34 und Z 25, § 35 - Gender Budgeting):

Eine konsequente Umsetzung des begrüßenswerten Gender Budgeting wird vermisst. Die Entwürfe bleiben sowohl in den Erläuterungen als auch in den (verfassungs-)gesetzlichen Bestimmungen eine Konkretisierung und Umsetzungsanleitung zum Gender Budgeting schuldig, mehr noch - der Begriff „Gender Budgeting“ wird in keinem Fall verwendet bzw. näher erläutert.

Besonders deutlich wird dies im Entwurf eines neuen Art. 51, in dem das Bundesfinanzrahmengesetz sowie das Bundesfinanzgesetz geregelt wird. Auch hier wurde zwar im Abs. 8 erwähnt, dass „bei der Haushaltsführung die Grundsätze der Wirkungsorientierung insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, der Transparenz, der Effizienz und der möglichst

getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes zu beachten sind“, jedoch wurde der im Abs. 9 normierten Pflicht zur einfachgesetzlichen Umsetzung im vorliegenden Entwurf einer Novelle zum Bundeshaushaltsgesetz nicht entsprochen. In den einschlägigen Bestimmungen zur Bundeshaushaltsgesetz-Novelle sind keinerlei Handlungsanleitungen normiert, wie das im Art. 51 angeführte Ziel der Berücksichtigung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann in der Haushaltsführung des Bundes letztendlich konkret umzusetzen ist.

Beispielsweise hätte man sich gerade im Hinblick auf die seit zwei Jahren in den Budgetberichten erfolgten Ankündigungen zum Gender Budgeting in Überarbeitung des § 2 BHG „Ziele der Haushaltsführung“ als Minimum eine Ergänzung erwarten können, zumindest im Sinne des in Aussicht genommenen Abs. 3 des Art. 13 B-VG.

Eine weitere Präzisierung von Gender Budgeting wäre im Zusammenhang mit der Regelung des neu eingeführten Strategieberichtes möglich gewesen (§ 12g Abs. 1 und 2 BHG). Dieser Strategiebericht hat den Entwurf zum Bundesfinanzrahmengesetz zu erläutern. § 12g Abs. 2 regelt, was der wesentliche Inhalt des Strategieberichtes sein sollte. Auch hier ist keinerlei Hinweis auf Gender Mainstreaming bzw. Gender Budgeting als wirtschafts- bzw. budgetpolitische Zielsetzung erkennbar. Ebenfalls findet der geplante § 34 BHG, der den Inhalt des Budgetberichtes ohne einen Hinweis regelt, dass die Gleichstellung von Frau und Mann eine budgetpolitische Zielsetzung sein könnte, das Auslangen. Auch in den Erläuterungen findet sich weder ein Hinweis auf das Gleichstellungsziel und schon gar nicht eine Präzisierung und Hilfestellung für die Ressorts im Hinblick auf Gender Budgeting.

Auch im geplanten § 35 BHG, in dem zusätzliche Übersichten zum geltenden Bundesfinanzgesetz geregelt werden sollen - „Der Bundesminister für Finanzen hat zur Aufzeigung von Zusammenhängen und zum besseren Verständnis zusätzliche Übersichten zum geltenden Bundesfinanzgesetz zu verfassen“ -, sind zwar in der nachfolgenden Aufzählung forschungswirksame Ausgaben des Bundes enthalten, aber wieder keine Übersicht zu geschlechterspezifischen Auswirkungen.

Die vorgelegten Entwürfe lösen die vorgenommenen Ankündigungen zur Umsetzung des Gender Budgeting im Rahmen des Bundeshaushaltes daher nicht ein.

Zu Art. 1 Z 4 (Art. 51):

Wenngleich das Zusammenspiel zwischen dem Bundesfinanzrahmengesetz und dem Bundesfinanzgesetz in der Theorie klar erscheint, so stellt sich unter Berücksichtigung der parlamentarischen Praxis die Frage, ob nicht der einfache Bundesgesetzgeber eher geneigt sein wird, die Rahmen, Grenzen etc. des Bundesfinanzrahmengesetzes zu adaptieren, an Stelle die Vollziehung zu unpopulären Managementmaßnahmen anzuhalten.

Unklar erscheint weiters das Verhältnis zwischen Abs. 6 Z 1 und Abs. 7:

Während Abs. 6 Z 1 auf den ersten Blick die Obergrenzen der Rubriken des Bundesfinanzrahmengesetzes als offenbar letztgültige Grenzen normiert, wird durch Abs. 7 der einfache Bundesgesetzgeber ermächtigt, generell die „... Bindungswirkung des Bundesfinanzrahmengesetzes ...“ zu regeln. Hier stellt sich die Frage nach dem tatsächlichen Verhältnis der einzelnen Bestimmungen zueinander bzw. nach einem Erfordernis zur Einschränkung der Ermächtigung im Abs. 7 an den einfachen Bundesgesetzgeber zur Normierung der Bindungswirkung des Bundesfinanzrahmengesetzes vorbehaltlich der Regelung im Abs. 6 Z 1. Konsequenterweise wäre auch der Abs. 1, der das Bundesfinanzrahmengesetz wesentlicher, als es letztendlich tatsächlich zu sein scheint ankündigt, zu adaptieren.

Nur am Rande sei erwähnt, dass die Erläuterungen zu Abs. 2 im vorletzten Absatz die Bindungswirkung des Bundesfinanzrahmengesetzes a priori „jedoch nur auf die Obergrenzen“ für Mittelverwendungen beschränken möchten und festhalten, dass dessen „übrige Angaben lediglich indikativen Charakter haben“. Dies lässt befürchten, dass Vorhaben „mehrfähriger Finanzrahmen“ keine verbindlichen Folgen nach sich ziehen werden.

Zu Art. I Z 5 (Art. 51):

Die obigen Ausführungen zu Art. I Z 4 treffen auch auf die hier relevanten Bestimmungen in den Abs. 1, 6 Z 1 und 9 Z 3 zu.

Zufolge Abs. 8 sind bei der Haushaltsführung des Bundes ab 2011 (vgl. Z 15 des Entwurfes) die Grundsätze der Wirkungsorientierung auch unter der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes zu beachten.

Im Wesentlichen bedeutet eine „wirkungsorientierte Verwaltung“ die Definition von zu erreichenden Wirkungen (Outcome) bei unterschiedlichen Anspruchsgruppen, wobei sowohl eine Festlegung der geplanten Leistungen (Output) für die wirkungsorientierte Verwaltung als auch der geplante Zeitpunkt der Zielerreichung zu erfolgen hat. Im Anschluss daran hat eine Evaluierung über die Zielerreichung bzw. über den Grad der Zielerreichung/-verfehlung an Hand von im Vorhinein festgelegten Kennzahlen zu erfolgen.

All diese Vorgänge, d. h. Wirkungsdefinition, Festlegung von Leistungen und Kennzahlen, Evaluierung, Begründungen etc. werden im Voranschlag bzw. im Rechnungsabschluss ihren Niederschlag finden müssen.

Die Wirkungsorientierung erfordert daher in weiten Bereichen die Einführung von Kennzahlen (z. B. Kostendeckungsgrade, Aufwandssenkung im doppischen Sinne). Soweit damit die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik einhergehen soll, darf bezweifelt werden, dass diese mit ihren Besonderheiten u. a. der Periodenabgrenzung, der Aufwände und Erträge, die verschieden von Einnahmen und Ausgaben sind, etc. von Nicht-Experten leichter zu verstehen ist als die Kameralistik, die demgegenüber weitaus einfacher darstellbar ist. Das heißt, die in den Erläuterungen zu Art. 51 Abs. 8 enthaltenen Ausführungen zu „Transparenz“ bilden eine als zumindest „sehr ambitioniert“ zu bezeichnende Zielvorstellung ab. An dieser Stelle wird auch auf in-

folge der Bundeshaushaltsrechtsreform realistischerweise zu erwartende Mehrererfordernisse im Bereich Personal- und Sachaufwand hingewiesen (Stichworte: Schulungen, redaktionelle Erfordernisse etc.).

Die Ausführungen in den Erläuterungen zu Abs. 9 Z 11, worin festgelegt wird, dass „Sanktionsmechanismen in dienstrechtlichen Maßnahmen bestehen könnten, die jene treffen, welche die Verantwortung für haushaltsrechtliche Verfehlungen zu tragen haben, wobei auf die Verhältnismäßigkeit der zu treffenden Maßnahmen Bedacht zu nehmen wäre“, sind vor dem Hintergrund folgender Überlegungen überzogen: Sieht man von vorsätzlichen Malversationen ab, die selbstverständlich schon bereits jetzt dienstrechtlich zu ahnden sind, stellt sich die Frage nach der grundsätzlichen Rechtfertigung derartiger Sanktionsmechanismen. Es ist nämlich nicht klar, was unter „haushaltsrechtliche Verfehlungen“ zu subsumieren sein wird. Wie sollen beispielsweise haushaltsrechtliche Verfehlungen auf Grund politischer (Nicht-)Entscheidungen behandelt werden? Derartige Ausführungen bzw. Motive sollten daher gestrichen bzw. hintangestellt werden. Die Voraussetzungen z. B. für schnellere und eigenverantwortlichere Entscheidungen und für ein offeneres Betriebsklima können mit solchen Sanktionsmöglichkeiten nicht geschaffen werden.

Zu Z 10 (Art. 51b):

In den Erläuterungen ist festgehalten, dass „bei dieser Bestimmung - wie auch in den übrigen haushaltsrechtlichen Bestimmungen des B-VG - vermieden wurde, die Begriffe Einnahmen (ansonsten auch Ausgaben) zu verwenden, weil dies das Steuerungsmonopol der Kameralistik fortgeschrieben hätte. Genau dies sollte jedoch vermieden und der einfachen Bundesgesetzgebung im Sinne zweckmäßiger Vorgangsweise die Freiheit eingeräumt werden, die künftige Steuerung des Bundeshaushaltes ohne die genannten verfassungsrechtlichen Schranken regeln zu können“.

Während in anderen europäischen Staaten jahrelang über die Auswirkungen, Ausprägungsformen, Sinn- und/oder Unsinn einer Einführung des kaufmännischen Rech-

nungswesens unter Einschluss sämtlicher Gebietskörperschaften und hochrangiger Vertreter der Lehre beraten wird, schafft der Bund einseitig vollendete Tatsachen. Maßgeblich begründet wird dies mit den Erfolgen aus den Erfahrungen mit der Flexibilitätsklausel, die u. a. für einige Haftanstalten und die Finanzprokurator des Bundes Anwendung findet. Hiezu ist anzumerken, dass der Bund dies lediglich für seinen Zuständigkeitsbereich machen kann.

Zu Z 13 (Art. 51e):

Da diese Bestimmung nichts anderes ist als der ohnehin bekannte Ausfluss der Budgethoheit von Ländern und Gemeinden und um der möglichen Gefahr zu entgehen, dass diese „Kann-Bestimmung“ irgendwann einmal als „Muss-Bestimmung“ interpretiert wird, hat sie jedenfalls ersatzlos zu entfallen.

Zu II.:

Allgemeines:

Auch hiezu ist zu den Ausführungen zur Ausgangslage im Allgemeinen Teil der Erläuterungen festzuhalten, dass die angesprochene Verfassungsnovelle eine *Bundeshaushaltsrechtsreform* darstellt und in weiterer Folge Umsetzungsmaßnahmen auf einfachgesetzlicher Ebene *für den Bund* nach sich zieht. Eine entsprechende Klarstellung wäre daher in den Erläuterungen vorzunehmen.

Nicht nachvollzogen werden kann die beschriebene „Planungssicherheit“. So soll „der Finanzrahmen durch die vierjährige Ausrichtung ein bisher in Österreich noch nicht gekanntes Maß an Planungssicherheit und Flexibilität“ ermöglichen, „denn innerhalb des vierjährigen Rahmens kann auch geplant werden“. Bereits die Rahmen der Österreichischen Stabilitätspakte 1999, 2001 und 2005 legten wesentliche Budgeteckwerte fest, innerhalb deren Schranken Planungen etc. möglich waren und weiterhin möglich sind. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass das Bundesfinanzrahmengesetz ein ein-

faches Bundesgesetz darstellt und mit einem ebensolchen mühelos abgeändert werden kann, stellen die jeweiligen innerösterreichischen Stabilitätspakte hingegen unverrückbare Pfeiler dar.

Hinsichtlich der unterschiedlichen „Ressourcenbegriffe“ wird auf die allgemeinen Ausführungen in I. hingewiesen.

Um Wiederholungen zu vermeiden, wird zur nicht erfolgten einfachgesetzlichen Umsetzung von Gender Budgeting auf die Ausführungen zu dem im Betreff unter Punkt I. gelisteten Bundesverfassungsgesetzentwurf zu Art. 1 Z 2, verwiesen.

EU-rechtlich bedenklich erscheint die geplante Neuregelung der Rücklagenbildung. Hiezu wird jedoch auf die Ausführungen zu Z 32 (§ 53 - siehe dazu im Folgenden) hingewiesen.

Zu einzelnen Bestimmungen:

Zu Z 5 (§ 12 Abs. 4):

Da der Gesetzestext bereits drei Bereiche mit einer variablen Ausgabengrenze normiert, hätte der letzte Absatz anstelle mit „Die Festlegung der Bereich ...“ mit der Wortfolge „Die Festlegung weiterer Bereich ...“ zu beginnen.

Zu Z 5 (§ 12g Abs. 1 und 2) iVm Z 24 (§ 34) und Z 25 (§ 35), Gender Budgeting:

Hier wird auf die obigen Ausführungen unter I. zu Art. I Z 2 (Art. 13 Abs. 3 iVm Art. 51 B-VG) iVm den zitierten Bestimmungen im gegenständlichen Gesetzentwurf hingewiesen.

Zu Z 24 (§ 34 Abs. 3 Z 5 und Abs. 4 Z 2):

§ 34 Abs. 3 Z 5 ist derart zu spezifizieren, dass im Budgetbericht eine Darstellung des BVA-Entwurfes im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, und zwar insbesondere des öffentlichen Defizits des Bundes und der öffentlichen Verschuldung des Bundes, erfolgt. Gleichzeitig damit wird auch eine Darstellung des BVA-Entwurfes nach Vorbild des Voranschlags(und Rechnungs-)querschnitts von Ländern und Gemeinden eingefordert, um den Maastricht-Saldo des Bundes transparent zu machen.

Die in der Vergangenheit wiederholt erfolgte „Vereinnahmung“ der positiven Maastricht-Salden von Ländern und Gemeinden zur Verbesserung des Maastricht-Ergebnisses des Bundes, wobei von Bundesseite in weiterer Folge nur noch das gesamtstaatliche Ergebnis Verwendung gefunden hat, erscheint nämlich am Maßstab „Europäischen Regierens“ bzw. von „best practices“ nicht adäquat.

Im §“34 Abs. 4 Z 2 wäre das Wort „Unterstützung“ durch den Begriff „Beurteilung“ zu ersetzen, weil Leistungskennzahlen - seien sie auch noch so aussagekräftig - per se die in dieser Bestimmung angeführten Ziele nicht von alleine unterstützen können.

Bereits die Formulierung des letzten Gliedsatzes dieser Bestimmung zeigt (arg.: „... nach Möglichkeit und Zweckmäßigkeit ...“), wie problematisch seriöse Vergleiche der öffentlichen Hand mit anderen - noch dazu privatwirtschaftlich geführten oder ausländischen - Organisationen sind. Umso weniger ist daher der dazu gesetzlich angeordnete de facto-Zwang verständlich.

Zu Z 32 (§ 53):

Abs. 1 dieser Bestimmung sieht vor, dass Rücklagen zukünftig voranschlagsunwirksam gebildet werden sollen. Auch wenn die Argumentation in den Erläuterungen zum „neuen System der Rücklagenbildung“ bestechend erscheint, weil Rücklagen nicht

schon im Zeitpunkt ihrer Zuführung, sondern erst dann zu finanzieren sein werden, wenn sie tatsächlich gebraucht werden, so steht diese geplante Vorgangsweise in einem Spannungsverhältnis mit dem EU-Recht, namentlich dem ESVG 95, Verordnung (EG) Nr. 2223/96 in der geltenden Fassung. Kommt doch in der Praxis § 53 Abs. 1 einer ex-lege-Anordnung der Gebührstellung von Budgetkrediten gleich, ohne dass im gleichen Rechnungsjahr eine Abstattung im vollen Ausmaß des Budgetkredites stattfindet. Die Differenz zwischen der Summe der tatsächlich im Rechnungsjahr erfolgten Abstattungen und dem veranschlagten Budgetkredit wird einer fiktiven Rücklage zugeführt.

Im Lichte der Buchungszeitpunktregelungen des ESVG 95 erscheint eine derartige, generelle und Kraft gesetzlicher Anordnung erfolgende Gebührstellung bedenklich. Darüber hinaus unterläuft diese Regelung die bezweckte intergenerative Gerechtigkeit, denn sie ermöglicht eine Belastung eines Haushaltsjahres, während Zahlungen erst zukünftig eintreten werden. Deshalb könnte in Zukunft auch nicht mehr von einem transparenten Bundeshaushalt gesprochen werden.

Zusammenfassend wird daher festgehalten, dass die im Betreff angeführten Gesetzesvorhaben abgelehnt werden.

Gleichzeitig werden 25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme an das Präsidium des Nationalrates übermittelt. Eine weitere Ausfertigung ergeht an die e-mail Adresse „begutachtungsverfahren@parlament.gv.at“.

Für den Landesamtsdirektor:

Mag. Michael Raffler
Senatsrat