



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Bundesministerium für Finanzen
Hintere Zollamtsstraße 2b
1030 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

Tel. +43 (1) 711 71 - 0
Fax +43 (1) 712 94 25
office@rechnungshof.gv.at

Wien, 13. Mai 2013
GZ 301.126/003-2B1/13

Bundesgesetz, mit dem das Buchhaltungsagenturgesetz geändert wird

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 17. April 2013, GZ. BMF-100000/0013-V/3/2013, übermittelten Entwurf des im Betreff genannten Gesetzes und nimmt hiezu im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Forcierung von Verwaltungspartnerschaften zwischen den Gebietskörperschaften („shared-services“)

Nach den Erläuterungen soll es mit dem vorliegenden Entwurf künftig möglich sein, Rechnungswesenleistungen (z.B. Personalverrechnungsleistungen, Kostenrechnungsleistungen oder andere im Zusammenhang mit dem Rechnungswesen stehende Leistungen) auch für Rechtsträger außerhalb der Bundesverwaltung – insbesondere Länder und Gemeinden bzw. ausgegliederte Rechtsträger, die mindestens 25 % im Eigentum von Gebietskörperschaften stehen – im Wege von Tochtergesellschaften anzubieten. Gemäß § 2 Abs. 3 des Entwurfs darf dabei die zeit- und ordnungsgemäße Wahrnehmung der Kernaufgaben durch die BHAG nicht beeinträchtigt werden.

Der RH verweist in diesem Zusammenhang auf die Problemanalyse der Arbeitsgruppe Verwaltungsreform zum Themenbereich Supportprozesse, in welcher die Arbeitsgruppe – unter anderem – auf fehlende bereichsübergreifende Maßnahmen und Projekte (z.B. Kooperationen zwischen Bund und Ländern oder zwischen Gemeinden) hingewiesen hat (siehe das Positionspapier, Reihe 2011/1, „Verwaltungsreform 2011“, Seite 64). Vor diesem Hintergrund wertet der RH die vorgeschlagenen Maßnahmen insofern als positiv, als – wie auch die Erläuterungen festhalten – damit Verwaltungspartnerschaften zwischen den Gebietskörperschaften („shared-services“) erleichtert werden sollen.



2. Empfehlungen des Rechnungshofes

2.1 Preisgestaltung der BHAG

Im Rahmen einer Gebarungsüberprüfung in den Jahren 2007 bzw. 2008 stellte der RH fest, dass die Buchhaltungsagentur *„ihren gesamten Aufwand im Wege der Verrechnung der Leistungen zu Preisen die von der BHAG festgelegt und vom BMF genehmigt werden, abdecken (konnte). Die Preise unterlagen keinen Marktmechanismen. Zudem waren die Ressorts gesetzlich zur Beauftragung der BHAG verpflichtet, weshalb dieses System keine Anreize für Produktivitätssteigerungen oder Preisminдерungen bot“* („Buchhaltungsagentur des Bundes“, Reihe Bund 2008/11, TZ 8 und 9 sowie Kurzfassung S. 82).

Die Erläuterungen zu allfälligen finanziellen Auswirkungen führen lediglich aus, dass im *„Jahr 2018 (Evaluierungszeitpunkt) ... Mengengerüste, Preise und Funktionalitätsumfänge der BHAG im Gesamten betrachtet ein besseres Preis-Leistungsverhältnis als im Jahr 2013 ergeben“*.

Zu diesen Erläuterungen ist festzuhalten, dass dabei weder klargelegt wird, welche Preise und welche Leistungen gemeint sind, zumal die BHAG nach Einzelleistungen abrechnet und nicht pauschal, noch dargestellt wird, ob die Preise sinken oder gleich bleiben sollen, bzw. nach welchem Berechnungsmodus das Preis-Leistungsverhältnis festgestellt werden soll. Darüber hinaus ist nicht festgelegt, welche Kundengruppen der BHAG – nämlich nur die bestehenden (Ressorts und Oberste Organe) oder auch die zukünftigen Kunden – von der angestrebten *„Verbesserung“* des Preis-Leistungsverhältnisses profitieren sollen. Aus diesem Grund ist der in den Erläuterungen beschriebene Zielzustand nicht messbar, und eine Zielerreichung daher auch nicht feststellbar.

In diesem Zusammenhang verweist der RH auch auf seine Empfehlungen TZ 56 und 57 im Bericht Reihe Bund 2011/1, „Buchhaltungsagentur des Bundes“. Er empfahl – siehe auch die Schlussempfehlungen 13 und 14 – der Buchhaltungsagentur, dass

- die Leistungszeiten periodisch evaluiert werden sollten, damit die Preise der Buchhaltungsagentur des Bundes transparent und leistungsorientiert auf Grundlage von Echtzeiten festgelegt werden können, und
- bestehende Potenziale für Produktivitätssteigerungen ermittelt und ausgeschöpft werden sollten.

GZ 301.126/003-2B1/13

Seite 3 / 4

Für das angeführte Ziel „*Steigerung der Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Transparenz in der öffentlichen Bundesverwaltung durch die Servicierung auch von Rechtsträgern außerhalb der Bundesverwaltung...*“ fehlt daher ein klar definierter und quantifizierter Zielzustand, dessen Erfüllung anhand von Indikatoren gemessen werden könnte.

Der RH regt daher im Sinne der o.a. Empfehlungen an, entsprechende Indikatoren (bspw.: Gleichbleiben bzw. Sinken des Preisniveaus für die derzeit erbrachten Leistungen oder auch die Ausweitung des Leistungsangebotes) in die Erläuterungen aufzunehmen.

2.2 Leistungen für Rechtsträger außerhalb der Bundesverwaltung

Mit dem vorliegenden Entwurf soll die BHAG ermächtigt werden, ihre Leistungen auch weiteren Rechtsträgern außerhalb der Bundesverwaltung, allenfalls durch Tochtergesellschaften, anzubieten.

Einleitend ist dazu festzustellen, dass die Erläuterungen keine konkreten Zielvorgaben enthalten sondern als Evaluierungsmaßnahme lediglich vorsehen, dass „*die Anzahl der realisierten Vertragserrichtungen ... außerhalb der Bundesverwaltung festgestellt werden soll.*“ Mangels Festlegung eines Zieles handelt es sich dabei jedoch um keine „Evaluierung“.

Weiters ist auf die Erläuterungen hinzuweisen, wonach die wechselseitige Erbringung von Leistungen, wie z.B. Personalgestellung oder sonstige Ressourcen, zwischen der BHAG und den Gesellschaften sowie zwischen den Gesellschaften zulässig sein soll. Dazu ist festzuhalten, dass die Buchhaltungsagentur gegenüber dem Bund weiterhin als Monopolist tätig sein wird.

Nach Ansicht des RH sollten für die bei dieser Konstruktion allenfalls mögliche Quersubventionierung der „marktorientierten Tätigkeiten“ der Tochtergesellschaft durch Einnahmen aus dem „Monopolbereich“ der Muttergesellschaft jedenfalls gesetzliche Regelungen getroffen werden. Ebenso wären Regelungen hinsichtlich einer Klarstellung der Verwendung allfälliger Überschüsse sowohl von Tochtergesellschaften als auch von der BHAG selbst erforderlich. Letztlich sollten auch Regelungen über die Risikotragung getroffen werden um sicherzustellen, dass die derzeitigen Kunden der BHAG nicht für allfällige „ökonomische Misserfolge“ der Tochtergesellschaften – etwa im Weg der Preisgestaltung der BHAG – herangezogen werden.

Nachdem Länder und Gemeinden jedenfalls, ausgegliederte Rechtsträger teilweise dem Vergaberecht unterliegen, bleibt abzuwarten, ob der „Wettbewerb mit Privaten“ und



GZ 301.126/003-2B1/13

Seite 4 / 4

der jeweiligen Tochtergesellschaft der Buchhaltungsagentur einen Einfluss auf die konkrete Gestaltung marktkonformer Qualität und Preise i.S.d. Empfehlungen TZ 56 und 57 im Bericht Reihe Bund 2011/1, „Buchhaltungsagentur des Bundes“ haben wird.

3. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Gemäß § 17 Abs. 2 BHG 2013 ist jedem Entwurf für ein Regelungsvorhaben und jedem sonstigen Vorhaben, von dem Mitglied der Bundesregierung oder dem haushaltsleitenden Organ, in dessen Wirkungsbereich der Entwurf ausgearbeitet oder das Vorhaben geplant wurde, eine der WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung (WFA-FinAV) entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung anzuschließen. Da finanzielle Auswirkungen jedenfalls wesentlich i.S.d. § 17 Abs. 2 BHG 2013 sind, hat aus dieser insbesondere hervorzugehen, wie hoch die finanziellen Auswirkungen auf den Vermögens-, Finanzierungs- und Ergebnishaushalt im laufenden Finanzjahr und mindestens in den nächsten vier Finanzjahren zu beziffern sein werden und wie diese finanziellen Auswirkungen zu bedecken sind.

Auch Regelungsvorhaben, deren Maßnahmen nicht mehr als 100.000 EUR an Gesamtaufwendungen in einem Finanzjahr verursachen, unterliegen gemäß § 7 WFA-FinAV einer vereinfachten Berechnung.

Der RH weist kritisch darauf hin, dass die Erläuterungen keine Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen – etwa im Zusammenhang mit Gesellschaftsgründungen, dem Erwerb von Beteiligungen oder hinsichtlich der angesprochenen „Verbesserung“ des Preis-Leistungsverhältnisses der Buchhaltungsagentur – enthalten. Daher entsprechen die Erläuterungen nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hierzu ergangenen Verordnung der Bundesministerin für Finanzen (WFA-FinAV), BGBl. II Nr. 490/2012.

Von dieser Stellungnahme wird eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.: