



**REPUBLIK ÖSTERREICH**  
BUNDESMINISTERIUM FÜR JUSTIZ

BMJ-A370.82/0009-III 1/2009

Präsidentin des Nationalrats  
Parlament  
1017 Wien

Adresse  
1070 Wien, Museumstraße 7

e-mail  
post@bmj.gv.at

Telefon                      Telefax  
(01) 52152-0\*              (01) 52152 2727

Sachbearbeiter(in): Mag. Andreas Held  
\*Durchwahl:              2256

**Betrifft:**    Bundeshauhaltsgesetz 2013 - Stellungnahme

Das Bundesministerium für Justiz nimmt zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundshaushaltsgesetz 2013 – BHG 2013) wie folgt Stellung:

**Allgemeines:**

Das Bundesministerium für Justiz begrüßt die Haushaltsrechtsreform und freut sich, schon beim vorgezogenen Pilotbetrieb im Jahr 2011 mitwirken zu können.

Der Entwurf enthält keine ausreichenden Angaben zu der vorgesehenen "Wirkungscontrolling-Stelle" und ist insofern noch in einem wesentlichen Punkt unvollständig, der nach Klarstellung einer weiteren Begutachtung bedarf.

**Zu den finanziellen Auswirkungen:**

Vorblatt Seite 1

Mit Umstellungskosten und –aufwand ist nicht nur im Bundesministerium für Finanzen, sondern bei allen Haushaltsführenden Dienststellen zu rechnen.

Vorblatt Seite 2

Bei der Aussage, wonach Mehraufwand für den Pilot- und Parallelbetrieb vom jeweiligen Haushaltsleitenden Organ zu bedecken ist, wäre das Wort "etwaiger" zu

streichen, weil ein solcher Aufwand mit absoluter Sicherheit zu erwarten ist. Redlicher Weise und im Geiste der Bestimmung des § 17 sollte zugegeben werden, dass das neue BHG eine tiefgreifende Reform bedeutet und für einige Zeit, und zwar in allen Haushaltsführenden Dienststellen, viel Zeit und Einsatz erfordern und Aufwand verursachen wird.

### **Zu einzelnen Bestimmungen:**

#### § 13 Abs. 3:

Die in den Grundzügen des Personalplans getroffenen Festlegungen sollen demnach für das jeweilige BFG verbindlich sein. Diese Bestimmung scheint zu eng gefasst, nimmt sie doch jeglichen in der Sache oft gebotenen Verhandlungsspielraum für die Verhandlungen zu den Bundesfinanzgesetzen und Personalplänen hinsichtlich der einzelnen Jahre.

#### § 18

Hier wird eine Zusatzaufgabe eingeführt, die nicht unerheblich Ressourcen kosten wird, obwohl es bereits ein Budget-, Personal- und Wirkungscontrolling und die begleitende und nachprüfende Kontrolle durch den Rechnungshof gibt. Darüber hinaus sollte den betroffenen Ressorts bei der Festlegung der Durchführungsbestimmungen (Abs 4) ein Mitspracherecht zukommen, um unnötigen Verwaltungsaufwand vermeiden zu helfen. Möglich wäre auch, dass die Fachressorts selbst Durchführungsbestimmungen erstellen, die mit dem BMF abgestimmt werden. Das würde einem verwaltungsökonomischen Ansatz entsprechen.

#### § 35 Abs 1

Als gesetzliche Verpflichtungen sollten auch Mittel veranschlagt werden, die der Höhe nach in Verordnungen, dem Grunde und der Ausführung nach aber in Vorschriften im Gesetzesrang festgelegt sind, so zB die VO BGBl. II 298/2007, die auf Grund § 47 Abs 1, 3 RAO nach dort vorgegebenen Kriterien zu erlassen ist.

#### § 44 Abs. 1:

Nach dieser Bestimmung legt der Personalplan die höchstzulässige Personalkapazität in quantitativer und neuerdings auch qualitativer Hinsicht fest. Auch diese Regelung erscheint zu eng gefasst, und zwar in mehrfacher Hinsicht: Zum einen verhindert die quantitative Begrenzung die vollständige Ausnutzung der

wichtigen und bewährten Bestimmungen des Allgemeinen Teils des Personalplans, weil z.B. bei Vollbesetzung keine Ersatzaufnahmen für Beamtinnen während der Schutzfrist mehr möglich sind. Zum anderen würde eine dann auch qualitative Begrenzung überhaupt jeden ohnehin geringen Spielraum nehmen.

§ 44 Abs. 3 letzter Satz:

Nach dieser Bestimmung wird die gesetzliche Möglichkeit eingeräumt, unter dem jeweiligen Personalplan liegende Personalziele festzulegen. Eine solche Regelung ist äußerst unzweckmäßig, trägt zur Verunsicherung bei und schwächt den Wert der Regelungen des Personalplans insgesamt. Der Personalplan ist Ergebnis und Abschluss meist sehr schwieriger Ressortverhandlungen. Zusätzliche engere VBÄ-Grenzen würden diese auf allerhöchster Ebene geführten Verhandlungen in Frage zu stellen und insbesondere auch eine geordnete, über mehrere Jahre beplante Personalbewirtschaftung und –planung nachteilig beeinflussen oder überhaupt inhibieren. Auf derartige Regelungen über VBÄ-Kontingente udgl. sollte daher gänzlich verzichtet werden.

§ 45 Abs 2

Der logische und zeitliche Ablauf ist teilweise unklar. Ist der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan Voraussetzung für die Erstellung des Budgets oder wird er auf dessen Grundlage erstellt?

Die Anwendung der Bestimmungen über den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan sowie das Wirkungscontrolling stößt im Bereich der Gerichte und Staatsanwaltschaften schon an verfassungsrechtliche Grenzen. Dazu kommt, dass in diesen wie auch in zahlreichen anderen Bereichen des Justizressorts der Geschäfts- und Aufgabenanfall typischerweise fremdbestimmt ist, weshalb an Stelle einer Beplanung im herkömmlichen Sinne justizspezifische, auf diese Besonderheiten wie die besondere verfassungsrechtliche Stellung Bedacht nehmende Controlling-Instrumente eingesetzt werden müssen. Diese Einschränkung gilt, wenn auch nicht mit der durch die Trennung der Staatsgewalten und durch die Unabhängigkeit der Rechtsprechung bedingten Schärfe, letztlich auch für den Bereich der Justizanstalten und überhaupt für die Justizverwaltung.

#### § 47 Abs 5

Der Absatz ist grammatikalisch nicht richtig (der/dem, die/der).

#### § 48

Wie verträgt sich der Gesamtbedeckungsgrundsatz mit dem Konzept der Globalbudgets?

#### § 52 Abs 1

Die Mittelverwendungsbindung widerspricht dem Gedanken der Globalbudgets und der stärkeren Ressourcenverantwortung der Haushaltsführenden Dienststellen und verringert die Planungssicherheit und die Budgettransparenz.

#### § 53 Abs 4

Hier wird eine sinnlose, Ressourcen kostende neue Berichtsschleife eingeführt. Globalbudget-übergreifende Mittelumschichtungen müssen ohnedies im Voraus vom BMF genehmigt werden. Umschichtungen innerhalb eines Globalbudgets müssen relativ frei möglich sein, sonst verdient das Globalbudget diesen Namen nicht. Der Vollzug der Umschichtung ist (auch für das BMF) im Haushaltsverrechnungssystem ersichtlich. Beim Bundesrechnungsabschluss werden die Umschichtungen jedenfalls dargestellt.

#### § 68

Im Absatz 1 ist noch davon die Rede, dass die Wirkungscontrolling-Stelle die Haushaltsleitenden Organe unterstützen und beraten soll, Absätze 3 und 4 enthüllen hingegen, dass die Haushaltsleitenden Organe der Wirkungscontrolling-Stelle gegenüber de facto berichtspflichtig sein sollen. Genügen nicht die rechtlichen und politischen Ministerverantwortlichkeiten, die zahlreichen Mitbefassungspflichten gegenüber dem Bundesministerium für Finanzen und/oder dem Bundeskanzleramt und die Prüfungskompetenz des Rechnungshofs? Was gilt bei inhaltlichen Auffassungsunterschieden zwischen Wirkungscontrolling-Stelle und Ressortleitung? Dass ein Bundesminister eine Wirkungscontrolling-Stelle einrichtet, die danach – gemeinsam mit dem BMF – ihn bindende Verordnungen erlässt, ist auch aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht einleuchtend, jedenfalls aber systemwidrig. Allenfalls könnte diese Verordnung – wenn diese recht hochrangige Form denn notwendig sein sollte - der BMF im Einvernehmen mit dem betroffenen Bundesminister erlassen.

## § 70

Es wird angeregt, die Inventurerleichterungen des § 192 Abs 2 UGB auch für Zwecke der Verwaltung des Bundesvermögens nutzbar zu machen. Zur Erwägung wird die Ausdehnung auf die in § 192 Abs 4 UGB normierten Erleichterungen gestellt. Zur Ressourcenschonung wird darüber hinaus angeregt, die Frist für zwingende Durchführungen von Gesamtinventuren mit spätestens alle 7 (anstatt 5) Jahre festzusetzen.

## §§ 83 ff

Die §§ 83 bis 86 des Gesetzesentwurfs enthalten „Anreiz- und Sanktionsmechanismen“. Neben den im § 84 vorgesehenen Disziplinarmaßnahmen gegen einzelne Bedienstete für jeden schuldhaften (daher auch fahrlässigen) Verstoß gegen die Vorschriften des BHG sind in § 86 auch **Sanktionen gegen das „haushaltsleitende Organ“ selbst, also die Bundesministerin für Justiz**, vorgesehen, die sich allerdings nur auf die Verfügbarkeit des Justizbudgets auswirken. Es können bei nicht ordnungsgemäßer Durchführung der Verrechnung, bei Verstoß gegen Verordnungen gemäß § 58 Abs. 1 des Entwurfs zu Vorhaben, Vorbelastungen und Vorberechnungen sowie bei Mittelumschichtungen ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung folgende „Sanktionen“ verhängt werden: Verfügung von Mittelbindungen und/oder des Erfordernisses der Einholung einer Zustimmung des Finanzministers für Umschichtungen sowie weiters die Statuierung einer dynamischen Mitbefassungsgrenze.

Bereits im § 85 ist festgehalten, dass „Verwaltungsstrafen wegen Verstößen gegen dieses Gesetz“ nach „Maßgabe der verwaltungsrechtlichen Vorschriften zu verhängen“ sind. In den Erläuterungen wird darauf hingewiesen, dass diese Bestimmung einen Verweis auf eine noch zu konkretisierende Verwaltungsstrafbestimmung darstellt.

Aus Sicht des Bundesministeriums für Justiz ist eine derartige Vorgangsweise zu kritisieren; der Sinn des Begutachtungsverfahrens wird beeinträchtigt, wenn einzelne Vorschriften, die – wie die gegenständlich angekündigte Verwaltungsstrafbestimmung – problematisch sein können, erst nach dem Begutachtungsverfahren näher ausgeführt werden sollen. Das Bundesministerium für Finanzen wird gebeten, auch die angesprochene „noch zu konkretisierende“ Verwaltungsstrafbestimmung einer Begutachtung zuzuführen.

Von vornherein muss aber darauf hingewiesen werden, dass es nicht Inhalt der Bestimmung sein kann, dass Verwaltungsstrafen gegen das haushaltsleitende Organ selbst, also die Bundesministerin, verhängt werden. Es stünde wohl in einem gewissen Spannungsverhältnis zum verfassungsrechtlichen Prinzip, wonach ein oberstes Organ – und hiezu gehört ein Bundesminister – keinem anderen Organ gegenüber weisungsgebunden ist und ein Instanzenzug über ein oberstes Organ hinaus ausgeschlossen ist (vgl. *Antoniolli/Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht<sup>3</sup>, 421), wenn ein oberstes Organ dem anderen Verwaltungsstrafen für oberstes Verwaltungshandeln auferlegen kann.

Nach dem Wortlaut des § 84 ist (zwingend) bei jedem schuldhaften Verstoß (mangels Einschränkung sind auch Verstöße aus bloßem Versehen – *culpa levissima* - umfasst) gegen Vorschriften (welche auch immer) des BHG ein Disziplinarverfahren einzuleiten. Das könnte – gerade beim Vollzug einer tiefgreifenden Reform, wenn es zu vielen Bestimmungen noch wenig oder keine Erfahrungen gibt – sehr aufwändig werden, weil auch Disziplinarverfahren eingeleitet werden müssen, die offenkundig nicht zu einer Sanktion führen werden. Überdies werden unter dieser Voraussetzung kaum neue Mitarbeiter oder Mitarbeiterinnen für eine Tätigkeit in der Wirtschaftsverwaltung gewonnen werden können, weil mangelnde Erfahrung (sei es wegen Jugend oder als Quereinsteiger/in) die Gefahr von Fehlern mit sich bringt und damit Disziplinarverfahren gegen den/die neue Mitarbeiter/in und/oder gegen die/den Vorgesetzte/n. Soll außerdem zum Beispiel die Frage, ob der Bestand an Barzahlungsmitteln auf das unumgänglich notwendige Ausmaß beschränkt war (§ 112), wirklich in jedem Zweifelsfall im Wege eines Disziplinarverfahrens geklärt werden?

Wenn auch diese Disziplinarbestimmung an der bisherigen Regelung des § 99 BHG 1986 anknüpft, bleibt sie von der Systematik dennoch zumindest ungewöhnlich, weil den an sich umfassenden Generaltatbeständen des BDG 1979 (§§ 43 ff) in einem speziellen, zweifellos wichtigen Teilbereich Sondertatbestände gegenübergestellt werden.

§§ 105 ff

Nicht ersichtlich ist, ob vom Kreditor Rechnungen künftig auch in elektronische Form übermittelt werden können und ob die tatsächliche sachliche und rechnerische Bestätigung auf dem Papier - Original erfolgen muss. Weiters sollen Rechnungsbelege offenbar weiterhin 7 Jahre aufbewahrt werden. Auf die Nutzung

von ELAK und die Tatsache, dass Rechnungen im ELAK eingescannt werden, könnte Bezug genommen werden.

### **Zu den Erläuterungen:**

#### Zur IT-Umsetzung

Auf Seite 2 der Erläuterungen wird auf die IT-Umsetzung des Reformvorhabens Bezug genommen. Dazu wird ausgeführt, dass die dafür erforderlichen finanziellen Mittel von der in Arbeit befindlichen IT-Umsetzung der Reform abhängen und derzeit noch nicht im Detail angegeben werden können, aber jedenfalls im Rahmen der vom Bundesministerium für Finanzen zur Verfügung stehenden Budgetmitteln bedeckt werden.

Hiezu ist anzumerken, dass das derzeitige Verrechnungsmodell der HV-SAP-Kosten unter anderem auch eine Komponente der transaktionsbezogenen Nutzung enthält. Durch die in Zukunft verstärkte Nutzung von HV-SAP wird es in den Ressorts zu einer Erhöhung der Kosten infolge des Überschreitens der bisherigen Transaktionsstufe kommen.

#### Zu §§ 5 bis 8

Die Organisationsstruktur sollte – und muss auf Grund gesetzlicher Bestimmungen (z.B. BMG, GOG, OGHG) – materiellen Kriterien folgen und die Budgetstruktur der Organisationsstruktur. Nicht umgekehrt.

Die inhaltliche und budgetäre Letztverantwortung muss immer beim Haushaltsleitenden Organ bleiben. Ansonsten wäre eine Verfassungsänderung erforderlich.

#### Zu § 17 – zu Abs.3

Das BMF soll anscheinend inhaltliche Festlegungen für andere Ressorts treffen. Das ist inakzeptabel und verwischt die Ministerverantwortlichkeit.

#### Zu § 23

Bei der Aufzählung der Angaben zur Wirkungsorientierung sollten korrekter Weise als erstes die gesetzlichen Vorgaben und erst danach Instrumente wie Regierungsbeschlüsse oder –programme genannt werden.

Zu § 24

*"in keinster Weise"* könnte durch *"nicht"* ersetzt werden.

Zu § 25

Die Zeile *"Fehler! Es ist nicht möglich,... zu erstellen."* ist offensichtlich irrtümlich.

Zu § 39

Die Wirkungscontrolling-Stelle kann im Einvernehmen mit der Bundesministerin oder dem Bundesminister für Finanzen den Haushaltsleitenden Organen inhaltliche Vorschriften machen. Das widerspricht der Ministerverantwortlichkeit. Was gilt bei Auffassungsunterschieden zwischen der Wirkungscontrolling-Stelle und einem/einer Minister/in? Auf die Ausführungen oben zum Entwurfstext selbst wird hier nochmals hingewiesen.

Zu § 41

Bei der Aufzählung der Angaben zur Wirkungsorientierung sollten korrekter Weise als erstes die gesetzlichen Vorgaben und erst danach Instrumente genannt werden.

Die inhaltliche und budgetäre Letztverantwortung muss immer beim Haushaltsleitenden Organ bleiben (nicht bei einer haushaltsführenden Dienststelle). Ansonsten wäre eine Verfassungsänderung erforderlich.

Dass die Bundesministerin oder der Bundesminister für Finanzen anderen Ressortleitungen Wirkungsziele vorgibt, widerspricht der Ministerverantwortlichkeit.

Zu § 44

Die in Absatz 3 vorgesehene zusätzliche Eingriffsmöglichkeit des Bundeskanzleramts verringert die Planungssicherheit für die Haushaltsführenden Dienststellen.

Zu §§ 113 ff

In den Erläuterungen wird ausgeführt, dass unter den Begriffen „schriftlich“ bzw. „unterfertigen“ im § 113 Abs. 1 bzw. Abs. 3 in diesem Zusammenhang auch die in der Zukunft vermehrt zur Anwendung kommende elektronische Bestätigung im Workflow des HV-Systems oder im ELAK-System zu verstehen ist. Durch die elektronische Bestätigung wird eine Optimierung der Prozesse gewährleistet, da Medienbrüche wegfallen.



Es wird angeregt, diese Erläuterungen auch hinsichtlich der Anwendung der qualifizierten digitalen Signatur zu ergänzen. Dadurch wird es möglich, auf Rechnungen die im PDF-Format vorliegen, mittels elektronischer Signatur den Vermerk „rechnerisch und sachlich richtig“ anzubringen.

Der propagierte Grundsatz „jeder Minister sein eigener Finanzminister“ würde durch den Begutachtungsentwurf nicht verwirklicht. Insgesamt würde die Reform durch die Anzahl an Mitbefassung- und Zustimmungsverpflichtungen, den Genehmigungs- und Kontrollverfahren sowie den geplanten Sanktionen allzu sehr eingeschränkt.

Die Stellungnahme wird auch dem Bundesminister für Finanzen übermittelt.

25. August 2009  
Für die Bundesministerin:  
i.V. Mag. Andreas Held

Elektronisch gefertigt