

An das
Bundesministerium für Finanzen
Hintere Zollamtsstraße 2b
1030 Wien

Name/Durchwahl:
Mag. Wolfgang Köpl / 2054
Geschäftszahl:
BMWfJ-14.587/0026-Pers/6/2009
Ihre Zahl/Ihre Nachricht vom:

Antwortschreiben bitte unter Anführung
der Geschäftszahl an die E-Mail-Adresse
post@pers6.bmwfj.gv.at richten.

BMF; Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz 2013 - BHG 2013). Ressortstellungnahme

Das Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend nimmt zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Führung des Bundeshaushalts (Bundeshaushaltsgesetz 2013 - BHG 2013) mit der Zielrichtung der Gliederung des Budgets in Globalbudgets, der Einrichtung eines neuen Veranschlagungs- und Rechnungssystems, der neuen Dienststellensteuerung und intendierten Wirkungsorientierung wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

1) Zu der grundsätzlichen Gestaltung des Entwurfes:

Nach Ansicht des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend sollte die Gesamtverantwortung für den Bundeshaushalt beim BMF liegen, die Verantwortung für Vorhaben unter Beachtung der vorgegebenen Geldmittel wäre unter der Verantwortung des Ressortministers zu sehen.

Das BMWfJ sieht einerseits die Umsetzung seiner Zielsetzung durch die Einführung von Globalbudgets und den Grundsatz der Dienststellensteuerung bestätigt. Diese Grundgedanken scheinen jedoch durch die Ausgestaltung der Detailregelungen im vorliegenden Entwurf nicht durchgängig berücksichtigt.



Das BMWFJ würde durch den Gesetzgeber fixierte Regelungen den Vorzug geben, wogegen der Entwurf des BMF eine Vielzahl von Verordnungsermächtigungen beinhaltet, was überdies eine abschließende Bewertung des Entwurfes schwierig gestaltet.

Die Etablierung einer neuen Dienststellensteuerung lässt eine durch die Umsetzung der im Entwurf enthaltenen Maßnahmen bedingten erheblichen Erhöhung des Abstimmungs- und Verwaltungsaufwandes erwarten. Die angestrebte Dezentralisierung in der Steuerung der Dienststellen darf keinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursachen. Der Maßstab der Effizienz (neues Haushaltsrecht) / Wirtschaftlichkeit (altes Haushaltsrecht) ist auch auf die im Rahmen der angestrebten Dezentralisierung bei der Steuerung der Dienststellen anzuwenden.

2) Zum Begriff der Wirkungsorientierung:

Die Einführung des Prinzips der "Wirkungsorientierung" in die österreichische Bundesverwaltung erfolgte durch die B-VG-Novelle, BGBl. I Nr. 1/2008, zur Reform des österreichischen Haushaltsrechts. Der neue Art. 51 Abs. 8 B-VG, der 2013 in Kraft treten wird, schreibt modifizierte Grundsätze der Haushaltsführung fest, darunter den der "Wirkungsorientierung"; eine Legaldefinition des Begriffs wäre wünschenswert. "Wirkungsorientierung" bedeutet gemäß den erläuternden Bemerkungen für die Budgeterstellung und Haushaltsführung "eine Orientierung an den mit den eingesetzten Mitteln erreichten Wirkungen". Es geht um die Frage, "welche Ziele sich die Politik setzt und inwieweit diese tatsächlich umgesetzt werden". Die Umsetzung des Prinzips hat gemäß den Vorstellungen der EB zur B-VG-Novelle dadurch zu erfolgen, "dass die bereitgestellten Mittel mit konkreten Wirkungs- und Leistungszielen verknüpft werden" und eine "angemessene Evaluierung der Ziele" vorzunehmen ist.

Mehrfach betont wird in diesem Zusammenhang von den EB, dass bei der Umsetzung durch Bundesgesetz (konkret durch das BHG) auf ein vertretbares Verhältnis von Nutzen und Aufwand zu achten ist und die Umsetzung in einer "unbürokratischen Weise ... ohne unzumutbaren Aufwand" vorzunehmen ist.

Vor diesem Hintergrund wäre das Ausmaß, mit dem durch den vorliegenden Entwurf unter dem Titel "Wirkungsorientierung" Änderungen in den Strukturen und Abläufen der staatlichen Verwaltung vorgenommen werden sollen, im Hinblick auf das Verhältnismäßigkeitsgebot zu überprüfen.

Das vielfältige Instrumentarium, das der BHG-Entwurf zur Umsetzung der Wirkungsorientierung vorsieht (Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlag und in den Teilheften, Einführung von mehrjährigen Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen, Einführung eines ressortinternen Wirkungscontrollings, zusätzliche ressortinterne Evaluierungen unter Vorgaben des BMF, die Schaffung einer eigenen externen Einrichtung einer Wirkungscontrolling-Stelle zur "Qualitätssicherung" der Arbeit in den Fachressorts, die wirkungsorientierte Abschätzung von rechtsetzenden Maßnahmen, die wirkungsorientierte Abschätzung aller, auch geringfügiger Einzelvorhaben sowie neue zusätzliche Berichts- und Informationspflichten zur Wirkungsorientierung) muss mit einer eigenverantwortlichen und ressourcenschonenden Verwaltung in den Fachressorts vereinbar sein.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen

1) Zu § 6 Abs. 2 Z 4:

In den Erläuterungen wird zum Ausdruck gebracht, dass Änderungen der Organisationsstruktur in den Fachressorts im Wege budgetärer Anforderungen und somit durch Vorgaben des BMF beeinflusst werden können.

Die gegenständliche Bestimmung wäre unter dem Gesichtspunkt des verfassungsrechtlich garantierten Grundsatzes der Ministerverantwortlichkeit zu überdenken.

2) Zu § 7:

Der Begriff "Dienststelle" wird dienstrechtlich idR als Bezeichnung der konkreten Arbeitsstätte verwendet. Um Missverständnisse hintanzuhalten, wird daher vorgeschlagen, den Begriff "Dienststelle" nicht für Organe des Bundes, welche durch - idR meist sogar nur einen - physischen Organwalter (etwa der Bundesminister für Finanzen) wahrgenommen werden, zu verwenden. Im Übrigen und unbeachtlich der Problematik des Organbegriffes stellen auch zahlreiche der in § 7 ange-

fürten Stellen keine "Dienststellen" im dienstrechtlichen Sinn (bspw. etwa die ÖBFA, etc...) dar. Es wird daher vorgeschlagen anstelle des Begriffes "Dienststelle" lediglich "Stelle" zu verwenden.

3) Zu § 9 Abs 3 Z 9 iVm §§ 114 u. 115:

Eine Erweiterung der Kontrollaufgaben der BHAG wäre seitens des BMWFJ zu überdenken, weil eine Kontrolle aller Vorgänge durch das ressortinterne Kontrollsystem (IKS), welches auf der Belegprüfung durch die zuständigen Fachabteilungen bzw. die Budgetabteilung aufbaut, sowie im Wege der prozessunabhängigen Überprüfung durch die Internen Revisionen der Ressorts und den Rechnungshof als externe Kontrolle bereits in ausreichendem Maß sichergestellt ist.

Das Aufgabengebiet der BHAG sollte auch in Hinkunft auf Buchhaltungsaufgaben im engeren Sinn beschränkt bleiben.

In diesem Zusammenhang wird auch zu bedenken gegeben, dass die einzelnen Fachressorts auf Grundlage der Bestimmungen des vorgelegten Entwurfes der BHAG in Hinkunft umfassendere ELAK-Leserechte einräumen müssten.

4) Zu den §§ 14, 23 und 41:

Es darf auf die gesetzlich normierten Frauenförderungspläne in den einzelnen Ressorts hingewiesen werden und inwieweit nicht überschneidende Regelungen (bspw. aufgrund der jeweiligen - internen - Bindungswirkung) dadurch entstehen könnten. Insbesondere darf auf die nicht vorgesehene Einbindung der jeweiligen Gleichbehandlungsbeauftragten und auf die Problematik des Eingriffs in deren Kompetenzen hingewiesen werden.

5) Zu den §§ 16 bis 18 allgemein:

Diese Paragraphen bedeuten unter dem Gesichtspunkt des Wirkungscontrolling eine erhebliche Ausweitung der geltenden §§ 14 und 14a des Bundeshaushaltsgesetzes - wie den unteren Ausführungen zu den §§ 16 bis 18 entnommen werden kann - und wären daher zu überarbeiten.

6) Zu § 16 Abs. 2:

Zu der Ausweitung der bestehenden Einvernehmensregelung (§ 14 Abs. 4) in der vorgesehenen Bestimmung des § 16 Abs. 2 auf interne Regelungen wie Erlässe, Richtlinien etc. wird ho. keine sachliche Notwendigkeit gesehen.

Die diesbezügliche Verantwortung in diesen Bereichen sollte weiterhin dem zuständigen Minister alleine zustehen.

7) Zu § 17:

Diese Bestimmung erweitert die Vorschriften des § 14 bzw. 14a BHG g.F. über die Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen erheblich. An die Stelle der Abschätzung bloß der finanziellen Auswirkungen tritt nämlich die wesentlich umfassendere "wirkungsorientierte Abschätzung".

Die Erläuternden Bemerkungen sprechen von einem zweistufigen Verfahren. In der ersten Stufe geht es (offenbar wie schon bisher bei rechtsetzenden Maßnahmen) um die "finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt". Liegen solche vor, werden in einer neuen zweiten Stufe "die Auswirkungen in den weiteren Wirkungsdimensionen bewertet", d. s. "bestimmte Auswirkungen in einem Politikbereich".

Die Bestimmungen zur wirkungsorientierten Abschätzung könnten näher konkretisiert werden. Die gesamte Ausgestaltung bleibt den Verordnungen überlassen. Die Verordnungsermächtigung des § 17 (3) betrifft die gesamte Methodik, die Art der Darstellung, die Definition der Kriterien für die "Wesentlichkeit", sowie die Festlegung der zusätzlichen Wirkungsdimensionen. Abgesehen von einem schwachen Anhörungsrecht der Fachminister in der Z. 4, liegt die Verordnungskompetenz in allen wesentlichen Belangen beim BMF. Lediglich die Z. 5 sieht untergeordnete Verordnungskompetenzen der Fachminister für Detailfragen vor.

Verordnungen, die in die Fachkompetenz der Einzelressorts eingreifen und zudem sinnvoll nur mit der dort vorhandenen Sachkompetenz formuliert werden können, sollten von den jeweiligen Ministern selbst erlassen werden. Eine Alternative (zur Erreichung einheitlicher Standards) wäre eine Verordnung der gesamten Bundesregierung, die die Grundsätze regelt. Detailregelungen sollten die

Fachminister treffen, dem BMF wäre ein Anhörungsrecht einzuräumen. Das wäre auch im Sinn der neuen Budget-Eigenverantwortung der einzelnen Bundesminister.

8) Zu § 18:

Die Konstruktion des Entwurfs, wesentliche Prozesse und interne Strukturen der Fachressorts künftig vom BMF alleine festlegen zu lassen, setzt sich in dieser Bestimmung fort.

Die Kompetenz zur Festlegung aller Vorgaben, Prozesse, Standards der internen Evaluierung usw. liegt gemäß dem Entwurf ausschließlich beim BMF (Verweis in § 18 Abs. 4 auf die Verordnung gem. § 17 Abs. 3). Die betroffenen Bundesminister wären in den Verordnungsprozess entsprechend einzubinden.

9) Zu § 35:

Klargestellt werden sollte, ob unter "andere Normen im Gesetzesrang" auch unmittelbar anzuwendendes EG-Recht zu verstehen ist.

Außerdem wird vorgeschlagen, die "gesetzliche Verpflichtung" auf jene Ansprüche zu beziehen, die bereits bzw. lediglich "dem Grunde nach" (und nicht auch der Höhe nach) normativ festgelegt wurden bzw. werden. So bestehen gesetzliche Verpflichtungen zur finanziellen Leistung, bspw. im Bereich des Bundes-Bedienstetenschutzes, welche lediglich dem Grunde nach normiert sind (etwa die verpflichtenden Leistung von arbeitsmedizinischen Betreuungsstunden etc. ...).

10) Zu § 39 Abs. 3:

Insbesondere im Hinblick auf ihre Rolle bei der Vorbereitung des Bundesvoranschlagentwurfes (§ 39 Abs. 3) wäre die konkrete Ausgestaltung der Wirkungscontrolling-Stelle zu konkretisieren. Es bestehen jedenfalls Bedenken gegen "Vorgaben" (Abs. 3) einer externen Stelle, die die Ministerverantwortlichkeit einschränkt und gegen neue Verantwortungsstrukturen (gegenüber dem BMF direkt, oder einer in seinem Bereich oder auch anderswo angesiedelten Kontrollstelle), die unter dem Titel "Qualitätssicherung" offenbar die gegenüber Rechnungshof und Parlament bestehende Verantwortlichkeit ergänzen bzw. überlagern sollen.

11) Zu § 41 Abs. 2 und 4:

Die in Abs. 2 vorgesehene Verordnung sollte, um die Ressortinteressen angemessen zu berücksichtigen, von der Bundesregierung erlassen werden.

12) Zu § 45:

Die Einführung eines Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplanes für jede haushaltsführende Dienststelle wäre zu überarbeiten.

Die Erstellung dieser Pläne stellt nämlich einen bürokratischen Mehraufwand dar und würde weitere umfassende Mittelbindungen zur Folge haben. Wirkungs- und leistungsorientierte Verwaltungsarbeit kann mit weniger bürokratischen Mitteln ressortintern durch das haushaltsleitende Organ sowie den Haushaltsreferenten im jeweiligen Wirkungsbereich sichergestellt werden.

Der RZL-Plan ist für den "Zeitraum des geltenden Bundesfinanzrahmengesetzes" zu erstellen, umfasst also 4 Jahre. Zwar unterliegt das Bundesfinanzrahmengesetz planmäßig einer jährlichen Novellierung (§ 15 BHG), doch die Regelung zwingt die Festlegung von Zielen, Maßnahmen und Leistungen schon auf Detailbudgetniveau vier Jahre im voraus – wobei die Bundesfinanzgesetze (bzw. Teilhefte) weiterhin jährlich beschlossen werden, die Angaben im RZL-Plan aber "eindeutig den jeweiligen Detailbudgets zuordenbar und die tatsächliche Umsetzung überprüfbar" sein müssen. Die Detailplanung samt Planung der tatsächlichen Umsetzung des Geplanten geht also den Gesetzesbeschlüssen über die dazugehörigen Budgetmittel um Jahre voraus. Der RZL-Plan ist die Grundlage für die Erstellung der jeweils folgenden Teilhefte des Bundesvoranschlags. Sinnvollerweise kann die Planung aber den hohen Detaillierungsgrad nur im Zusammenhang mit dem unmittelbar zu erstellenden Bundesvoranschlag haben, die weiteren Jahre können nur in perspektivischer Planung in Abstimmung mit dem Bundesfinanzrahmengesetz und dem Strategiebericht erfolgen.

Auf den RZL-Plan aufbauend wird ein umfassendes Kontrollinstrumentarium zur "Qualitätssicherung" entworfen, das mit administrativem Aufwand neuartige Berichtspflichten, Evaluierungen und Prüfungen der Zielerreichung gemäß den vorgegebenen Indikatoren vorsieht. Dieses Instrumentarium, d.h. konkret das Aus-

maß der Prüfintensität, Art und Umfang der zusätzlichen Berichtspflichten, Art und Umfang der Darstellung von Zielen, Maßnahmen und Indikatoren, die Typologie und Ausrichtung der Indikatoren, Art, Häufigkeit und Umfang der zusätzlichen Evaluierungen, die Aufgaben, Befugnisse und Eingriffsrechte der Kontrollstelle und damit letztlich der gesamte zusätzliche Verwaltungsaufwand in den Fachressorts werden (fast) ausschließlich vom BMF (§ 41) durch Verordnung festgelegt.

13) Zu § 53 Abs. 1 Z 6:

Die in dieser Bestimmung normierte Zustimmung des BMF zu Umschichtungen zwischen Globalbudgets, kann unter der Maßgabe akzeptiert werden, dass für den Wirkungsbereich des BMWFJ je Untergliederung nur ein Globalbudget geschaffen wird, das bedeutet

- Ein Globalbudget bei der Untergliederung 40 - Wirtschaft
- Ein Globalbudget bei der Untergliederung 33 - Forschung
- Ein Globalbudget bei der Untergliederung 25 - Familie und Jugend.

14) Zu § 57:

Die Definition des Vorhabensbegriffs (§ 57) schließt auch an ausgegliederte Einrichtungen überantwortete und beauftragte Programme ein. Die Vergabe von Fördermittel des Bundes durch Ausschreibungen der Abwicklungsagenturen wird also über das Ausmaß, das die geltenden Materiengesetze jetzt schon diesem Aspekt widmen, für jeden einzelnen Antrag und jede konkrete Gewährung von Fördermitteln *ex ante* vom BMF durch Verordnung vorgegebenen wirkungsorientierten Abschätzung begleitet sein. Dadurch wird natürlich auch der Antragsteller vermehrt Angaben zur Wirkungsorientierung im Förderantrag zu machen haben, bzw. Verpflichtungen zur Wirkungsüberprüfung übernehmen müssen. Dies bedeutet nach *ho*. Ansicht eine finanzielle Belastung von Fördernehmern.

Hier wäre zu überlegen, ob die Vorschriften des BMF nicht, wie bisher, bloß verwaltungsintern wirksam in Richtlinien oder Erlassform ergehen sollen, sondern in der Form einer Rechtsverordnung mit unmittelbarer Bindungswirkung für jeden Bürger.

15) Zu § 58:

Die Textierung des Entwurfes weist eine Änderung gegenüber der geltenden Rechtslage auf. § 43 BHG i.d.g.F. sieht die Herstellung des Einvernehmens bei Vorhaben "von außerordentlicher finanzieller Bedeutung" vor. Dabei darf gem. § 44 BHG g.F. ein anweisendes Organ ein Vorhaben nur durchführen wenn

- ... die erforderlichen Bundesmittel ... verfügbar sind
- Einklang mit den Budgetgrundsätzen (§ 2 Abs. 1 BHG g.F.) besteht und
- die Fälligkeit korrekt festgelegt wird

Die Prüfkompentenz des BMF bei der Einvernehmensherstellung beschränkt sich also deutlich auf diese konkreten budgettechnischen Aspekte.

Die neue Textierung des Entwurfs (§ 58 Abs. 1) lautet hingegen:

"Ein Vorhaben darf nur durchgeführt werden, wenn

- es **zur Erfüllung von Aufgaben des Bundes erforderlich ist**,
- mit den Zielen gem. § 2 Abs. 1 im Einklang steht und
- die Bedeckung im Bundesfinanzrahmengesetz sowie im Bundesfinanzgesetz sichergestellt ist.

Der BMF hat die näheren Bestimmungen durch Verordnung festzusetzen."

Zu beachten ist der neue Tatbestand der "Erforderlichkeit zur Erfüllung von Aufgaben des Bundes". Bei der Frage, ob und in welcher Form ein Vorhaben zur Erfüllung von Aufgaben des Bundes erforderlich ist, handelt es sich eindeutig um eine sachbezogene im Hinblick auf die geltenden Materiengesetze vom jeweiligen Fachminister allein zu verantwortende Entscheidung. Durch die neue Textierung erhält nach h.o. Ansicht das BMF eine Mitentscheidungsbefugnis, ob ein Vorhaben inhaltlich erforderlich ist. Noch dazu soll dem BMF durch die Verordnungskompetenz die alleinige Regelungsbefugnis über die Reichweite dieser inhaltlichen Prüfkompentenz zugewiesen werden.

In Abs. 2 wird die Verpflichtung zur Einvernehmensherstellung für Vorhaben "von außerordentlicher finanzieller Bedeutung" in der Weise geregelt, dass der betreffende Schwellenwert vom BMF durch Verordnung festgelegt werden kann. Daher sollte auch ein Einvernehmen der Fachminister festgelegt werden.

16) Zu § 63:

Für den Wirkungsbereich der haushaltsleitenden Organe ist eine Ausnahmeregelung vorzusehen, um weiterhin effektive Verwaltungsabläufe innerhalb der Ressorts sicherzustellen. Des Weiteren gibt es in Zukunft Globalbudgets, weshalb eine derartige Regelung nicht notwendig erscheint.

17) Zu § 66 Abs. 2:

Im Zusammenhang mit der Verordnungsermächtigung des BMF für das Budget- und Personalcontrolling nur die Anhörung der betroffenen haushaltsleitenden Organe vorzusehen, ist i.S. eines ausgewogenen Systems eines derartigen Controllings nach ho. Ansicht zu schwach.

Zusätzlich wäre bei der Verordnungsermächtigung des BMF das Einvernehmen mit dem Bundeskanzler und dem zuständigen Bundesminister vorzusehen.

18) Zu § 68:

Ob durch die Schaffung einer eigenen Wirkungscontrolling-Stelle ein inhaltlicher Mehrwert entstünde, wird in Frage gestellt. Durch § 66 scheint eine begleitende Kontrolle auch im Sinne der Wirkungsorientierung durch das Budget- und Personalcontrolling sichergestellt, ex post erfolgen Prüfungen durch die Interne Revision sowie den Rechnungshof.

Außerdem sollte aufgrund des vorgesehenen § 68 Abs. 3, wonach bei der Verordnungserlassung des BMF ein Einvernehmen mit der beabsichtigten - offensichtlich zentralen - Wirkungscontrolling - Stelle vorgesehen ist, die Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung im Hinblick auf die Bindung eines obersten Organs der Bundesverwaltung geprüft werden.

19) Zu § 83ff (3. Hauptstück 5. Abschnitt):

Auf Grund der schon geltenden dienstrechtlichen Regelungen im bestehenden Disziplinarrecht wird angeregt, um nicht eine Art Normenkonkurrenz zu erzeugen, dass dieser Abschnitt zur Gänze entfällt.

20) Zu § 115:

Das BMWFJ sieht den Regelungsinhalt des § 115 kritisch und regt eine Prüfung dahingehend an, ob die Wahrnehmung der Verrechnung und Prüfungsaufgaben durch die BHAG nicht von privaten Anbietern im Interesse der Effizienz (neues Haushaltsrecht) / Sparsamkeit (altes Haushaltsrecht) günstiger erbracht werden könnte.

21) Zu den Erläuterungen:

Finanzielle Auswirkungen:

Wegen der fehlenden Kostenabschätzungen, vor allem ab dem Jahr 2011, wird dies vor dem Hintergrund, dass ein etwaiger Mehraufwand für den Pilot- und Parallelbetrieb des neuen Haushaltsrechts ab 2011 bzw. 2012 seitens der Ressorts getragen werden soll, als problematisch angesehen. Auch die Annahme, dass der Mehraufwand von den bestehenden Personalressourcen der Ressorts abgedeckt werden kann, darf ho. bezweifelt werden.

Ausführungen über den erwartbaren Mehraufwand durch den administrativen Mehraufwand durch die Implementierung des Prinzips des Wirkungscontrollings wären dienlich.

III. Abschlussbemerkung

Die Stellungnahme wird unter einem an das Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen
Wien, am 26.08.2009
Für den Bundesminister:
Mag.iur. Georg Konetzky

Elektronisch gefertigt.