

**BMVIT - I/PR3 (Recht und Koordination)**

Postanschrift: Postfach 201, 1000 Wien
Büroanschrift: Radetzkystraße 2, 1030 Wien
E-Mail: pr3@bmvit.gv.at



GZ. BMVIT-17.956/0013-I/PR3/2009 DVR:0000175

An das
Bundesministerium für
Finanzen

E-Mail: christina.schilhan@bmf.gv.at
begutachtungsverfahren@parlinkom.gv.at

Wien, am 31. September 2009

Betrifft: Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes
(Bundeshaushaltsgesetz 2013 – BHG 2013); Begutachtung

Bezug: BMF-111400/0002-II/2009

Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie nimmt zum og. Betreff wie folgt Stellung:

Einleitende Bemerkung:

Grundsätzlich darf festgehalten werden, dass bei Betrachtung und Bewertung des vorliegenden Gesetzesentwurfes über die Führung des Bundeshaushaltes der vom BMF selbst aufgestellte Grundsatz „jede Ressortministerin ihre eigene Finanzministerin, jeder Ressortminister sein eigener Finanzminister“ zugrunde gelegt wird. Die Umsetzung dieses Grundsatzes kann aus dem gegenständlichen Entwurf nicht abgeleitet werden. Vielmehr erscheint durch die Vielzahl von Einvernehmensherstellungen und insbesondere Verordnungen/Richtlinien des BMF die Ressortverantwortung eingeschränkt.

Allgemeines:

Der gegenständliche Entwurf weist eine Vielzahl von noch weitgehend unbestimmten bzw. zu wenig spezifizierten Rahmenbedingungen und Inhalte auf, die eine abschließende Stellungnahme jedenfalls verunmöglichen.

Als Beispiel sei das Thema Wirkungscontrolling-Stelle und Berichtswesen angeführt. Weiters werden Einvernehmensherstellungen/Anhörungsverpflichtungen, Berichtspflichten etc. gegenüber dem Rechnungshof normiert, die aus ho. Sicht verfassungsrechtlich geprüft werden sollten. Gemäß B-VG idgF Art. 126b Zif. 5 hat sich die Überprüfung des Rechnungshofes auf die ziffernmäßige Richtigkeit die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, ferner auf die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu erstrecken. Die zuletzt genannten Budgetgrundsätze werden zwar unter dem neu geschaffenen Grundsatz der Wirkungsorientierung subsumiert aber hier auch gleichzeitig und zwar nur einfach gesetzlich eine Ausweitung der Kontrolle des RH eben auf die Wirkungsorientierung normiert.

Ein gewisses Spannungsfeld (§41 Abs. 2 Z. 2) kann u.a. auch in der Berücksichtigung von Empfehlungen des RH und dazu zu ergehende Stellungnahmen des Fachressorts erblickt werden. Diese Informationen sind auch schon im Rahmen der Rechnungshofberichte bzw. deren parlamentarischen Behandlung verfügbar und würden hier gewissermaßen dupliziert.

Zum Vorblatt wird angemerkt, dass die Darstellung der finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen haushaltsleitenden Organe nur cursorisch angeschnitten wird und nähere Aussagen dazu dem Entwurf nicht entnehmbar sind.

Die Auswirkungen dürften jedoch insbesondere im Personalbereich und damit auch finanziell merkbar ausfallen.

Als Beispiele dazu seien angeführt:

- erstmalige Vermögensbewertung für den Vermögenshaushalt und die gesetzliche Verpflichtung zur Vermögensbewertung bei organisatorischen Änderungen
- nach § 68 neu hinzutretendes Wirkungscontrolling sowie nach Abs. 4 unterjährige Wirkungsinformation an den Rechnungshof und die Wirkungscontrolling-Stelle
- § 17 neu eingeführte wirkungsorientierte Abschätzung von Vorhaben und Maßnahmen
- § 18 neu eingeführte Verpflichtung zur Evaluierung und Berichtswesen
- Ergebnisvoranschlag u. -rechnung samt Erläuterungen dazu, die frühere GuV wurde von der Buchhaltungsagentur erstellt und fällt nunmehr bei den Ressorts zusätzlich an
- Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan Aufstellung, Prüfung, Anpassung, Erläuterung und Rechtfertigung für den Rechnungshof
- § 110 Abs. 2 KLR – Ergebnisrechnung, Erfordernis der quartalsweisen Abrechnung



- das Erfordernis der Bildung von Rückstellungen
- zwei Gesetzwerdungsprozesse

Grundsätzlich darf festgehalten werden, dass der Ansatz einer Wirkungsorientierung durchaus begrüßt wird. Es wird jedoch dazu angemerkt, dass insgesamt betrachtet der vorliegende Entwurf zum BHG zuwenig zentrale Flexibilität für die Ressorts enthält.

Durch die geplanten Detailbudgets / haushaltsführenden Dienststellen wird für das haushaltsleitende Organ die Gesamtsteuerung weniger flexibel. Es werden daher mehr Steuerungsrechte für das haushaltsleitende Organ gegenüber den haushaltsführenden Dienststellen benötigt.

Das haushaltsleitende Organ sollte z.B. Zugriff auch auf Rücklagen der haushaltsführenden Dienststellen haben, um für eine gute zentrale Steuerung direkt und nicht auf Umwegen sorgen zu können.

Es wird daher vorgeschlagen eine Möglichkeit vorzusehen, welche die Gestionierung von Rücklagen nur mit Zustimmung des haushaltsleitenden Organs zu ermöglichen.

Der Begriff Globalbudget od. Globalbudgetierung sollte nicht lediglich dazu führen, dass die derzeitigen VA-Ansätze (mit ihrer gesetzlichen Bindungswirkung) auf Ebene der derzeitigen Titel zusammengeführt werden. In den Erläuterungen ist zu § 25 zu finden, dass in Ausnahmefällen eine Untergliederung in ein Globalbudget aufgeteilt werden kann. Die Entscheidung über die Anzahl der Globalbudgets und der weiterführenden Aufgliederung insbesondere zu haushaltsführenden Dienststellen (Anzahl) sollte beim haushaltsleitenden Organ gelagert sein. Die Festlegung der Budgetstruktur hat aber gemäß Entwurf vom HHLO im Einvernehmen mit dem BMF zu erfolgen. Dabei sollte nicht übersehen werden, dass bei den vorgesehenen Aufgaben der haushaltsleitenden Dienststellen bei entsprechender Anzahl derselben ein Personalaufwand entstehen kann, welcher die verfügbaren Ressortressourcen sowohl in personeller als auch in finanzieller Hinsicht übersteigt.

Beispiel für eine grobe Annäherung: 3 Mitarbeiter für eine haushaltsführende Dienststelle, pro Sektion 1 haushaltsführende Dienststelle ergibt bei derzeit 5 Sektionen einen Bedarf von 15 Mitarbeiter. Dies wäre ein massiver Mehrbedarf zum Status Quo. Es darf bezweifelt werden, dass a) selbst bei einer Möglichkeit der Aufnahme genügend qualifiziertes Personal zu finden sein wird und b) dieser personelle/finanzielle Mehrbedarf mit Zielen wie der Verwaltungsreform im Einklang steht.

Eine andere Herangehensweise ist jene, dass die Organisation der Ministerien zum Zweck der Vermeidung des vorangeführten Mehrbedarfs anpasst wird. Dies bedeutet aber zwangsläufig, dass hier mittelbar durch das BMF Einfluss auf originäre Verantwortlichkeiten der zuständigen BundesministerInnen genommen werden kann. Dies ist aus ho. Sicht abzulehnen.

Zu den enthaltenen Berichts- und Prüfpflichten wird angemerkt, dass diese generell auch in ihrer Häufigkeit zu wenig spezifiziert sind und sich daraus, je nach Handhabung, entsprechender Mehraufwand in der Verwaltung ergeben kann. Seitens des BMF wird in den Erläuterungen angemerkt, dass durch Schulungsmaßnahmen und Begleitung ein Spitzenlastproblem nicht auftreten sollte. Dieses kann aber ohne entsprechende Festlegungen und Spezifizierungen, z.B. bei der Wirkungsorientierung und dessen Controlling, nicht ausgeschlossen werden und zu personellem und finanziellem Mehrbedarf führen, der durch das Ressort kaum zu bedecken sein wird. Schulung und Begleitung erweitert nicht automatisch die Leistungsgrenzen der MitarbeiterInnen.

Die neue Dienststellensteuerung bzw. neue Dienstbehörden (personalführenden Stellen) führt bzw. führen im Zusammenhang mit haushaltsführenden Dienststellen gegenüber der heutigen Flexibilität bei der Steuerung des Personaleinsatzes zu einer noch geringeren Flexibilität mit weniger Steuerungsmöglichkeiten. Allfällige Bindungswirkungen des Personalplanes auf Ebene des Globalbudgets und/oder des Detailbudgets und stehen der Bildung von mehreren Globalbudgets ebenfalls entgegen. Die Vorsehung von weiteren personalführenden Stellen wird abgelehnt.

Ferner stellt sich auch die Frage nach der Ausgewogenheit zwischen den zusätzlichen Berichts- und Verantwortungspflichten an die Verwaltung bei vergleichsweise insgesamt geringer werdenden Gesamtsteuerungs- und Regelungsmöglichkeiten.

Zwar werden neue Grundsätze für die Ziele der Haushaltsführung eingeführt, aber gleichzeitig eine Prüfung nach den alten Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit aufrechterhalten und lediglich der Grundsatz der Wirkungsorientierung bei der Prüfung hinzugenommen. Diese Konstruktion ist nach ho. Ansicht nicht in der Lage ein kohärentes und verständliches Bild des Erfolges und der Zielerreichung durch die Tätigkeit der Verwaltung auf der Grundlage der neuen Ziele der Haushaltsführung der Öffentlichkeit bzw. dem Parlament zu vermitteln.

In diesem Zusammenhang müsste nach ho. Ansicht auch die Steuerungslogik insgesamt überdacht werden:

Entweder erfolgt eine Festlegung der Steuerungsziele über die angestrebten gesellschaftlichen Wirkungen und der sich daran knüpfenden Managemententscheidungen in der Verwaltung, oder aber es wird auf die alten inputorientierten Ziele der Haushaltsführung zurückgegriffen und damit der beabsichtigte positive Effekt der Darstellung der Ergebniserzielung/Zielerreichung durch die Ressorts zu Nichte gemacht. Beide Steuerungslogiken sind nebeneinander nicht gleichzeitig einsetzbar, führen zu einer Behinderung der Verwaltungstätigkeit und könnten einander in der Zielverfolgung widersprechen.

Der Begriff der gesetzlichen Verpflichtungen ist zu eng definiert.

Vielfach gehen z.B. Mitgliedsbeiträge, insbesondere auch internationale, auf einen Beschluss des Parlaments (und daher letztlich auf den Willen der Gesellschaft) zurück, wobei auf die Bestimmung der Höhe des Mitgliedsbeitrages Österreich nur marginal Einfluss nehmen kann und das Ressort nun diesen faktisch nicht steuerbaren Mitgliedsbeitrag selbst abdecken muss. Ein Ausstieg aus diesen Organisationen ist meist aus gesellschaftlichen Gründen ausgeschlossen und daher nicht möglich (z.B. Luftfahrtvereinigungen,). Solche Mitgliedsbeiträge müssten daher jedenfalls – auch wenn ein Akt der Organisation zur jährlichen Festlegung erforderlich ist – weiterhin darunter fallen und erforderlichenfalls in der Marge bedeckbar sein.

Bezüglich Risiken (zb. Amtshaftungsverfahren) wird bemerkt, dass die Bildung einer Rückstellung vorerst für das Ressort nicht finanzierungswirksam ist. Das Ressort geht davon aus, dass bei Schlagendwerden (Finanzierungswirksam-werden) die Marge angesprochen werden kann, da große Risiken vom Ressort nicht getragen werden können.

Hier stellt sich auch die Frage nach der künftigen Vorgangsweise hinsichtlich der Vorgaben durch das BMF bei der Veranschlagung.(Ergebnis -, Finanzierungshaushalt). Aus ho. Sicht können sich solche allfällige Vorgaben nur auf den Finanzierungshaushalt beziehen und müssten für finanzierungswirksam-werdende Rückstellungen, welche im Ergebnishaushalt finanzierungsunwirksam veranschlagt wurden Berücksichtigung finden.

Im Einzelnen darf bemerkt werden:Zu § 5 Abs. 4:

Die vorgesehene Verordnungsermächtigung für das BMF im Einvernehmen mit dem Rechnungshof ist nicht erforderlich, da im Gesetz bereits alle Voraussetzungen normiert sind. Es sollte dem HHLO obliegen, im Rahmen seiner Verantwortung den Organen weitere Aufgaben zu übertragen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

Zu § 6 Abs. 2 Z. 5:

Die Einrichtung von Global- und Detailbudgets und die erforderlichen Zuweisungen sollten in der Eigenverantwortung des HHLO liegen. Die Einvernehmensherstellung wäre durch eine Berichtspflicht zu ersetzen.

Zu § 7 Abs.1 Zif.2:

Auch hier sollte die Einvernehmensregelung entfallen.

Der Klammerausdruck §23 Abs. 6 enthält einen falschen Verweis.

Zu §12 Rubrikenuntergliederung:

Im ersten Schritt der Haushaltsrechtsreform wurden die Rubriken in Politikbereiche gegliedert. Die Erfahrung zeigt aber, dass RessortministerInnen, deren Zuständigkeitsbereich sich auf Untergliederungen in zwei oder mehr verschiedenen Rubriken erstreckt, keine Möglichkeit haben auf kurzem Wege zwischen diesen Untergliederungen budgetäre Verschiebungen vorzunehmen. Eben dies kann aber bei sich rasch ändernden äußeren Rahmenbedingungen notwendig sein und sollte hierfür die rechtliche Grundlage zur raschen und effizienten Prioritätensetzung im Rahmen der Ressortverantwortlichkeit geschaffen werden. (Grundsatz: „jede Ressortministerin ihre eigene Finanzministerin“)

Gleiches gilt insbesondere auch im Zusammenhang bei Personalbudget und Personal. Hier darf es bei Ressorts, die in mehrere Untergliederungen fallen, zu keiner weiteren Behinderung der Flexibilität im Personaleinsatz kommen. Das BMVIT beispielsweise sähe sich sonst in einer Situation, Personalbewegungen zwischen der sog. Forschungssektion und den Verkehrssektionen nur mehr unter erschwerten Bedingungen durchführen zu können.



Zu § 16:

Die Regelung sieht im Ergebnis vor, dass eine Bundesministerin, ein Bundesminister Verordnungen mit finanziellen Auswirkungen nur im Einvernehmen mit dem BMF erlassen kann. Diese Regelung wird als überschießend abgelehnt und stünde im Widerspruch zur beabsichtigten Flexibilisierung.

Zu § 17:

Im Hinblick auf die Ressortverantwortung betreffend die Abschätzung der Wirkung von Vorhaben bzw. in weiterer Folge die Darstellung der erzielten Wirkung sollte bereits bei der hier vorgesehenen Verordnung des BMF die Einvernehmensverpflichtung mit den Ressorts normiert werden. Dies nicht zuletzt im Hinblick auf verwaltungsinterne Auswirkungen auf das Ressort.

Zu § 18:

Betreffend der internen Evaluierung und der Verordnung des BMF gem. § 17 Abs.3 sowie betr. Qualitätssicherung und Berichtswesen Verordnung gem. § 68 Abs.3 wird auf die Ausführung zu § 17 verwiesen.

Zu § 25:

Die Entscheidung über Einrichtung von Globalbudgets sollte beim HHLO liegen, da dieses die „sachorientierten Gesichtspunkte“ aus seiner Funktion heraus am besten beurteilen kann.

Zu § 26:

Auch die Einrichtung von Voranschlagsstellen sollte in der Eigenverantwortung des HHLO liegen.

Zu § 30:

Gliederung in Mittelverwendungsgruppen und Mittelaufbringungsgruppen im Ergebnisvoranschlag Abs. 5 besagt: „...hat in einer Verordnung einheitliche Bestimmungen über die Gewährung von Transfers festzusetzen.“ Hier sollte in den Erläuterungen angefügt werden, dass diese Verordnung nicht auf sondergesetzliche Förderrichtlinien Anwendung findet.

Zu § 32:

Die vorgesehene Regelung setzt jedenfalls voraus, dass die für die Dienstgeberbeiträge für die Beamtenpensionen erforderlichen Mittel zusätzlich zur Verfügung gestellt werden, da diese im Entwurf nicht unter „nicht finanzierungswirksamen Aufwendungen“ angeführt sind.

Zu § 37 Abs. 2:

Der Verweis im Klammerausdruck müsste „§ 55 Abs 4 Zif. 4“ lauten.

Zu § 39 Abs. 3:

Durch die Unklarheiten betreffend der Wirkungscontrollingstelle erscheint die Normierung, dass diese im Einvernehmen mit dem BMF dem HHLO Vorgaben macht verfrüht. Auf den Widerspruch, dass die Wirkungscontrollingstelle das für das Wirkungscontrolling zuständige HHLO beleiten soll, aber hier Vorgaben erteilt, sei hingewiesen.

Zu § 41 Abs. 2:

Unabhängig von den grundsätzlichen Anmerkungen hiezu sollte basierend auf die Ressortzuständigkeiten vor Erlassung der Verordnung zumindest eine Verpflichtung zur Anhörung der HHLO berücksichtigt werden.

Zu § 43 Abs. 3 Zif. 7 „Konten von besonderer Budget- und Steuerungsrelevanz“:

Weder dem Entwurf noch den erläuternden Bemerkungen ist es zu entnehmen um welche besondere Relevanz es sich bei der Einrichtung dieser Konten handelt. Falls dies nicht vorher definiert und ausgestaltet wird ist nach ho. Ansicht § 43 Abs. 3 Zif. 7 ersatzlos zu streichen.

Zu § 44 Abs. 3:

Hier wird normiert, dass die durch Planstellen und Personalcontrollingpunkte festgelegte Personalkapazität an keinem Tag überschritten werden darf. Die Festlegung „an keinem Tag“ erscheint sowohl in der praktischen Personaladministration als auch im Hinblick auf eine möglichst flexible Personalbewirtschaftung (unter Einhaltung der Jahresvorgaben) überzogen. Weiters ist anzumerken, dass für die Personalcontrollingpunkte, die zur qualitativen Steuerung der Personalkapazität eingesetzt werden können, eine gesetzliche Determinierung fehlt. Aus Sicht der Personalführung ist die Steuerung über Planstellen ausreichend.

Zu § 52 Abs. 1:

Eine Übertragung von Aufwands- oder Auszahlungsbindung sollte im Sinne der Verantwortlichkeit des HHLO nicht der Zustimmungspflicht durch das BMF sondern einer Berichtspflicht an das BMF unterliegen.

Zu § 54 Abs. 3 Z. 2:

Hier wird festgelegt, dass Mittelverwendungsobergrenzen von Globalbudgets überschritten werden können wenn zuvor in jenem Detailbudget, das zur Überschreitung des Globalbudgets führen würde, alle Rücklagen entnommen wurden. Hier wird nicht berücksichtigt, dass lediglich das Vorhandensein von Rücklagen nichts über deren Verfügbarkeit (Rücklagen durch Zahlungsverchiebungen bei Programmen mit mehrjähriger Laufzeit etc.) aussagt.

Demzufolge wird angeregt z.B. auf einen Begriff wie z.B. verfügbare Rücklagen abzustellen.

Zu § 56:

Die Entscheidung über eine Mittelverwendungsüberschreitung durch Entnahme von Rücklagen sollte ausschließlich beim HHLO liegen. Eine entsprechend rechtzeitige Informationspflicht an das BMF sollte ausreichend sein.

Zu § 60 Abs. 4 Z. 2:

Die Normierung, dass eine Vorbelastung über 30 Mio.€ (jährlich) nur mittels bundesgesetzlicher Ermächtigung erfolgen kann scheint überzogen und dürfte gegenüber dem Status Quo zu einem erheblichen Aufwand für zusätzliche Bundesgesetze führen. Unabhängig von der Generierung von zusätzlichem Verwaltungsaufwand könnten durch den hierfür benötigten Zeitaufwand – auch in der parlamentarischen Behandlung – die Entscheidungs- und zeitliche Reaktionsraum der Ressortleitung (bzw. Bundesregierung) eingeschränkt werden.

Zu § 68:

Wegen der ungeklärten Ausgestaltung der Wirkungscontrolling-Stelle und aus grundsätzlichen Überlegungen, sollte diese entfallen.

Im Hinblick auf die Zuständigkeiten nach § 41 Abs. 1 des haushaltsleitenden Organs bzw. der haushaltsführenden Dienststelle sollte die Verantwortlichkeit dort belassen werden.

Unter Zugrundelegung des § 41 Abs. 1 sollte vor Erlassung einer Verordnung nach Abs 3 mit dem HHLO das Einvernehmen hergestellt oder dieses zumindest angehört werden. Da die Regelungen

in der Verordnung von Aufgaben über Organisation und Berichtspflichten bis zu den Instrumenten gehen, können entsprechende Auswirkungen auf Organisation, Personal und finanziellen Bedarf im Ressort entstehen.

Zu Abs. 4 ist zur Anforderung von Unterlagen zum Wirkungscontrolling darauf hinzuweisen, dass auch hier weder zu entnehmen ist in welcher Häufigkeit solche Berichte angefordert werden können noch um welchen Detaillierungsgrad es sich handelt. Dass die Anforderung noch dazu von zwei Stellen erfolgen kann erhöht die Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Verwaltungstätigkeit und damit direkt mit den personellen und finanziellen Auswirkungen.

Zu § 71 Abs. 3:

Das bei Erwerb von Beteiligungen an Gesellschaften und Genossenschaften des Privatrechts durch ein haushaltsleitendes Organ in Abs. 3 normiert ist, dass dem Aufsichtsrat zumindest ein Vertreter des BMF anzugehören hat, wird abgelehnt.

Zu § 83 welcher die Möglichkeit der Ausschüttung von Leistungsprämien sowie deren Berechnung vorsieht darf angemerkt werden, dass nach derzeitiger Begriffsdefinition als Basis für die Ausschüttung von Leistungsprämien nur Einsparungen beim finanzierungswirksamen Aufwand (positiver Betrag zwischen dem Bundesvoranschlag und dem tatsächlichen Erfolg) sowie die Erfüllung der Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne vorgesehen sind. Eine Saldoverbesserung aufgrund von zum Beispiel erwirtschafteten Mehreinnahmen wäre nach ho. Ansicht dem nach gänzlich ausgeschlossen.

Zu § 85:

Wird aus verfassungsrechtlichen Gründen abgelehnt.

Zu § 86:

Das verhängen von Sanktionen ohne die Möglichkeit von Rechtsmittel oder zumindest einer „Schlichtungsstelle“ erscheint rechtspolitisch mehr als bedenklich und ist daher in der vorliegenden Form abzulehnen und ist im B-VG auch nicht vorgesehen.



Für die Bundesministerin:
Dr. Brigitte Raicher-Siegl

Ihr(e) Sachbearbeiter(in):
Sandra Hoentzsch
Tel.Nr.: +43 (1) 71162 65 7415
E-Mail: sandra.hoentzsch@bmvit.gv.at

elektronisch gefertigt