

Art 13 Abs 2 B-VG
- eine haushaltspolitische
Staatszielbestimmung

Österreich-Konvent/Ausschuss 1

10. Dezember 2003

Manfred Claus Lödl (BMF)

Artikel 13 Abs 2 B-VG

- Inhalt
- gemeinschaftsrechtliche
Anwendungsbeschränkungen
- Wirkung
- Beurteilung

Der Wortlaut

„Bund, Länder und Gemeinden haben bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes anzustreben“

Entstehung

- Haushaltsenquete 1978
- Initiativanträge: Abg. Fischer et.al. 130/A 14. GP (1978) und gleichlautend 2/A 15. GP (1979)
- Verfassungs(unter)ausschuss (1979 - 1982)
- Initiativantrag Wille, Peter 3/A 16. GP (1983)
- Verfassungs(unter)ausschuss (1983 - 1985)
- Art I Z 1 der B-VG-Nov 1986, BGBl 212
- Inkrafttreten: 1.1. 1987
 - zugleich mit BHG, BGBl 213/1986 -
 - als Teil der Haushaltsrechtsreform 1986

„bei ihrer Haushaltsführung“ (1)

(zum Begriff vgl Art 51 ff iVm § 2 BHG; Art 116 Abs 2 B-VG)

- Veranschlagung und Vollzug der Einnahmen und Ausgaben
- alle finanzrelevanten Rechtsakte, zu denen die Verwaltung auf Grund des Budgets und der geltenden Rechtslage ermächtigt ist (insb Abschluss von Privatrechtsgeschäften: Investitionen, Beschaffungen, Subventionen; Finanzschulden, Haftungen, Verfügungen über Vermögen)

„bei ihrer Haushaltsführung“ (2)

■ umfasst

- **Planung:** Vorbereitung und Erstellung des Haushaltsplanentwurfes
- **Entscheidung:** Feststellung des Budgets (durch die „parlamentarischen“ Budgetautoritäten: NR, LT, GR)
- **Realisation:** Vollzug des Budgets
- (Interne) **Kontrolle** des Budgets

■ umfasst NICHT

- Vorbereitung und Erlassung materieller Rechtsakte (Gesetze [inkl „BudgetbegleitG“], Verordnungen, Bescheide, Urteile)

„Haushaltsführung“: Grundlage Haushaltsrecht

Verwaltungs- funktionen

Einjährige und
mittelfristige
Haushalts-
planung

Haushalts-
vollzug inkl
interne Haushalts-
kontrolle

„Parlaments“- funktionen

Haushalts-
feststellung

(L)RH

Externe
Haushalts-
kontrolle

Keine
Haushaltsführung

**materielle
Rechtsetzung**
(Grundlage:
Kompetenzvorschriften)
z.B.
Steuerrecht,
Sozialrecht,
Dienstrecht,
Finanzausgleichsrecht,
Organisations-
recht (inkl Aus-
gliederungen)

***Auch im Falle von
„BudgetbegleitG“***

Normadressaten

- Gebietskörperschaften als Haushaltsträger
 - Bund (Art 51 ff B-VG)
 - Länder (Art 15 Abs 1 B-VG)
 - Gemeinden (Art. 116 Abs 2 B-VG)

„das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“

- keine verfassungsgesetzliche Definition
- Begriffsgleichheit mit § 2 BHG (§ 22 KWG)
- AB 857 BlgNR 16 GP:

„ausgewogenes Verhältnis zwischen

- *hohem Beschäftigtenstand*
- *hinreichend stabilem Geldwert*
- *Sicherung des Wachstumspotentials*
- *Wahrung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichtes“*

- bezogen auf gesamte österreichische Volkswirtschaft (arg: „gesamtwirtschaftlich“)

„haben anzustreben“

- normative Formulierung
- Annäherung
- Grad der Annäherung unbestimmt;
Optimierungsauftrag?

Was sagen die Materialien? (1)

- **Initiativanträge**
 - *„Ansatz für Koordinierung aller öffentlichen Haushalte durch Bedachtnahme auf gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“*

- **Verfassungsunterausschuss:**
 - *„Programmsatz ohne normative Wirkung“*
 - *„Wortlaut enthält normative Anordnung“*
 - *„Verifizierung des Gleichgewichtes durch VfGH praktisch nicht möglich“*
 - *„Formulierung richtet sich nur an den jeweiligen Haushaltsgesetzgeber“*
 - *„zumindest Abstimmung der Vorgangsweisen und Zielsetzungen“*
 - *„Kontakte“, „gegenseitige Information“*
(Wortmeldungen v Abgeordneten u Experten)

Materialien (2)

- AB 875 Blg NR 16. GP
 - „programmatische Zielsetzung“
 - „für Bund, Länder und Gemeinden gleichermaßen verbindlicher Auftrag“
 - „aufeinander abgestimmte konjunkturpolitisch orientierte Vorgangsweise“

Materialien (3)

■ NR-Debatte

- Grundsätzliches Gebot der Ausrichtung aller öffentlichen Haushalte nach konjunkturellen Erfordernissen
- Zielbestimmungen; ökonomisch wertlos, rechtlich kaum vollziehbar; Möglichkeit einer VfGH-Entscheidung fraglich
- Wortlaut mit LH-Konferenz abgestimmt:
- **Keine Einschränkung** des budgetären Spielraumes der Gebietskörperschaften
- erhöhte Verpflichtung zum einem Mehr an gegenseitiger Information; verstärkter Informationsaustausch; Institutionalisierung?
- Verpflichtung für Bund und Länder in gleicher Weise

Materialien (4)

- vormals prozyklisches Verhalten von G+L wäre verfassungswidrig
- konjunkturpolitische Kooperation unter Wahrung der Budgethoheit;
Leitlinie; Ansatz zu abgestimmter Vorgangsweise
- konjunkturelle Koordinierung fast nicht geregelt;
symbolisch; Kooperationsnotwendigkeit nur als Zielsetzung ohne Instrumente
- Keine Lenkungsanordnungen für Länder und Gemeinden;
lediglich Informationsaustausch; von G+L-Einbindung nicht allzuviel zu erwarten;
- Auslegungsrichtlinie, Orientierungshilfe

Materialien (5)

■ BR-Debatte

- wirtschafts- und fiskalpolitische Zielbestimmung
- weiterer Prüfmaßstab für RH
- konjunkturpolitische Kooperation **unter Wahrung der Budgethoheit**
- ausgeglichene Kooperation;
ständiger Informationsaustausch

NB: BR-Entscheidung

- im „normalen“ Gesetzgebungsverfahren (Art 42 B-VG);
kein Zustimmungsverfahren (Art 44 Abs 2 B-VG)
- entspricht der Absicht, Budgethoheit der
Gebietskörperschaften NICHT einzuschränken

Fazit (1)

- Ziel- bzw Programmbestimmung
- in hohem Maße unbestimmt und wertausfüllungsbedürftig
- direkt an jede GK als Haushaltsträger gerichtet
- keine Einschränkung der Budgethoheit
 - NR und LT als Finanz(Haushalts-)gesetzgeber und GR als Verordnungsgeber (Gemeindevoranschlag)
 - kein Einfluss auf allf Aufsichtsmaßnahmen gem Art 119 Abs 8 B-VG
- keine Einschränkung sonstiger Staatsfunktionen
 - materielle Gesetzgebung und Vollziehung

Fazit (2)

Pflichten der Gebietskörperschaften

- Berücksichtigung aller Teilziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes bei der Haushaltsführung
- keine Absolutsetzung oder Außerachtlassung eines einzelnen Zieles
- unter Beachtung der
 - wirtschaftlichen Einflussmöglichkeiten des eigenen Budgets sowie
 - aller übrigen Einflussfaktoren auf Gesamtwirtschaft
 - (materiell)rechtliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen
 - international: insb allfällige Einbindung in wirtschaftliche Integrationszusammenhänge
 - national: insb Bedachtnahme auf Budgets der anderen Gebietskörperschaften, da Teil der Gesamtwirtschaft; daher
- Kooperations- und Koordinationspflicht
 - = gegenseitige Informationspflicht

Gemeinschaftsrechtliche Rahmenbedingungen (1)

Allgemeine Zielbestimmungen

- **Zielsetzungen/Grundsätze gem EGV (insb Art 2-4) für Gemeinschaft und für MS**

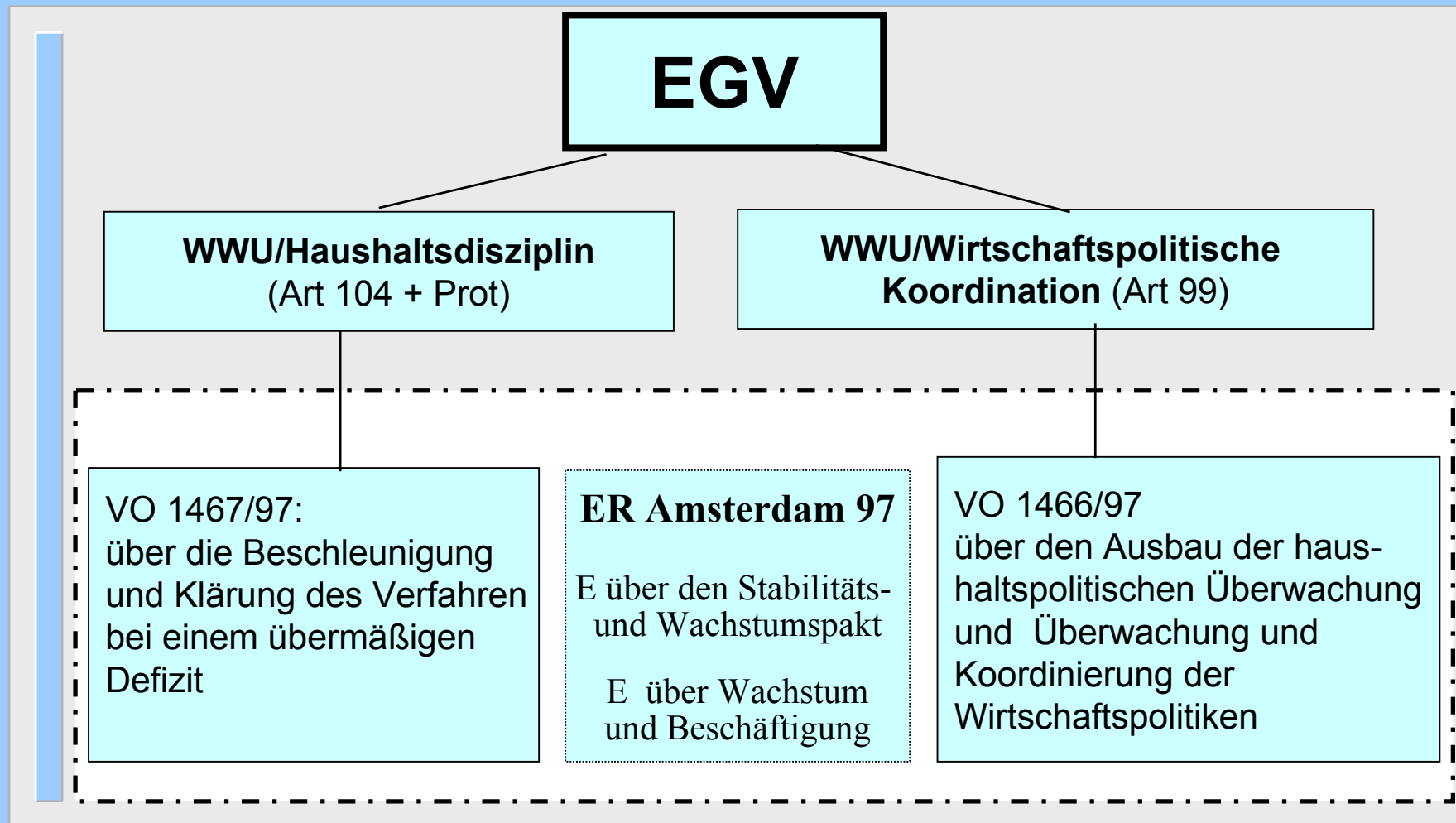
- *„stabile Preise,*
- *gesunde öffentliche Finanzen und*
- *monetäre Rahmenbedingungen sowie*
- *eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz“*

- *Art 127: „hohes Beschäftigungsniveau“*
(Gemeinschaft unterstützt MS)

- **keine Beschränkung auf Maßnahmen der „Haushaltsführung“**
- **kein Gebot der „Ausgewogenheit“**
(„nach Maßgabe des Vertrages und der darin vorgesehenen Zeitenfolge“)

Gemeinschaftsrechtliche Rahmenbedingungen (2)

Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP)



Gemeinschaftsrechtliche Rahmenbedingungen (3) spezifische Haushaltszielsetzungen

■ Haushaltsdisziplin (Art 104 + Prot):

- Verbot übermäßiger Defizite (Art 104 Abs 1)
- innerstaatliches Koordinationsgebot (Art 3 Prot)

„Die Mitgliedstaaten gewährleisten, daß die innerstaatlichen Verfahren im Haushaltsbereich sie in die Lage versetzen, ihre sich aus diesem Vertrag ergebenden Verpflichtungen in diesem Bereich zu erfüllen.“

- Referenzwerte (Art 104 Abs 2 iVm Art 1 Prot)
 - öffentliches Defizit (3 % BIP)
 - öffentlicher Schuldenstand (60% BIP)
- Verfahren; Sanktionen (Art 104 Abs 3 -12)

Gemeinschaftsrechtliche Rahmenbedingungen (4) spezifische Haushaltszielsetzungen

- **Koordination (der Budgetpolitik als Teil) der Wirtschaftspolitik (Art 98 f):**
 - Grundzüge der Wirtschaftspolitik (Empfehlungen)
 - Pflicht zur Vorlage verbindlicher mittelfristiger Stabilitätsprogramme (Art 3 Abs 2 VO 1466/97):
 - mittelfristiges Ziel: nahezu ausgeglichener Haushalt oder Überschuss
 - Anpassungspfad
 - Maßnahmen

ErwGr 1 VO 1466/97: „Der SWP beruht auf dem Ziel einer gesunden öffentlichen Finanzlage als Mittel zur Verbesserung der Voraussetzungen für Preisstabilität und ein starkes, nachhaltiges Wachstum, das der Schaffung von Arbeitsplätzen förderlich ist.“

vorrangige Gemeinschaftsvorschriften

■ **Allgemeine Zielbestimmungen**

Unterschiede ggü Art 13 Abs 2 B-VG hinsichtlich

- Formulierung im Einzelnen (unter Verwendung unbestimmter Gesetzesbegriffe)
- Reichweite (keine Beschränkung auf Haushaltsführung)
- Zusammensetzung

■ **Jährlich Planung = Jahresbudgets der GK**

Gesamtheit der öffentlichen Defizite

$$B(SV)/L/G \leq 3 \% \text{ BIP}$$

■ **mittelfristige Planungen der GK**

(Budgetprogramme u.ä.)

- mittelfristiges Ziel für die Gesamtheit öff. Defizite $B(SV)/L/G$ „nahezu ausgeglichener Haushalt oder Überschuss“

Ingerenz des VfGH? (1)

- hinsichtlich Art 13 Abs 2
 - formal:
 - grundsätzlich justiziabel
 - Feststellbarkeit der möglichen Verfassungswidrigkeit von G oder V nur bei Annahme dass Art 13 Abs 2 B-VG die Gesetzgebungs- oder Vollziehungs-Zuständigkeiten von B/L/G einschränkt
 - Verfassungswidrigkeit des Art 13 Abs 2 B-VG wegen fehlender Zustimmung des BR gem Art 44 Abs 2 B-VG*)?
 - inhaltlich:
 - sehr unbestimmte Begriffe
 - Zurechnungsprobleme im Falle mangelnder Kooperation/Koordination

*) *Bußjäger vs Rill (2001)*

Ingerenz des VfGH? (2)

- hinsichtlich Gemeinschaftsrecht
 - formal:
 - VfGH-Kompetenz grundsätzlich gegeben
 - ggf Vorabentscheidungsverfahren
 - inhaltlich:
 - unbestimmte Begriffe (im Falle der Zielbestimmungen)
 - Zurechnungsprobleme (im Falle eines übermäßigen Defizites)

Staatspraxis unter Art 13 Abs 2 B-VG

- Konkrete Kooperation/Koordination B/L/G bis 1994 kaum nachweisbar
- ab 1995/96: B/L/G-Vorbereitung auf WWU
 - Informationsaustausch
 - Abstimmung von Konsolidierungsmaßnahmen
G--Argumentation („Absenkung der Investitionsausgaben konjunkturschädlich“) ua unter Berufung auf Art 13 Abs. 2 B-VG
- *ab 1999: Ablösung bzw Konkretisierung durch Österreichischen Stabilitätspakt*

Der österreichische Stabilitätspakt

- Ermächtigungs-BVG (BGBl I 1998/61)
- Ermächtigung zum Abschluss von B/L/G-Vereinbarungen insb zwecks Umsetzung des Gemeinschaftsrechtes

„nachhaltige Einhaltung der Kriterien gemäß Art 104 EGV“

- indirekte, bedingte inhaltliche Einschränkung der Geltung des Art 13 Abs 2 B-VG
- öStP 1999 (BGBl I 1999/101)
- öStP 2001 (BGBl I 2002/39)

Aufrechterhaltung/Modifizierung/ Entbehrlichkeit des Art 13 Abs 2 B-VG? (1)

■ Dzt Regelung

- sehr unbestimmt,
- nahezu wirkungslos
- Anwendungsbeschränkungen wegen Überlagerung durch
 - Gemeinschaftsrecht
 - Ermächtigungs-BVG
- faktisch nicht justiziabel

Aufrechterhaltung/Modifizierung/ Entbehrlichkeit des Art 13 Abs- 2 B-VG? (2)

■ (Neu-)Regelungsbedarf?

- Umsetzung des Gemeinschaftsrechts
 - ausdrückliches gemeinschaftsrechtliches Koordinierungsgebot
 - direkte Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch alle GK als Haushaltsträger faktisch nicht möglich
 - Sicherstellung einer **unbedingten** Regelung der innerstaatlichen Umsetzung
 - stärkere innerstaatliche Berücksichtigung der im Rahmen der Koordination der Wirtschaftspolitiken ergangenen Ratsempfehlungen
 - Verstärkung der mittelfristigen Ausrichtung der Haushaltsführung
- weitere mögliche Regelungsziele
 - Konkretisierung von haushaltspolitischen Staatszielen (im Rahmen der Gemeinschaftsvorschriften)
 - Aufhebung der Beschränkung auf „Haushaltsführung“