

Manfred Claus Lödl

Stufungen im neuen Haushalts(verfassungs)recht

Inhalt

1. EINLEITUNG	7
2. THEORETISCHE GRUNDLAGEN – EINIGE KURZE BEMERKUNGEN	9
3. ENTSPRECHUNGEN IM HAUSHALTRECHT?	11
3.1. ALLGEMEINES	11
3.2. ZUSAMMENSPIEL UND ABGRENZUNG VON MATERIELLEM UND HAUSHALTSRECHT (I): DAS MATERIELLE RECHT ALS GEGENSTAND DER HAUSHALTSRECHTLICHER REGELUNGEN	11
3.2.1. Allgemeines	11
3.2.2. Die Absicherung der Erfüllung bestehender materiell-rechtlicher finanzieller Verpflichtungen des Bundes im Rahmen der Haushaltsführung	13
3.2.3. Das Zustandekommen von materiell-rechtlichen finanziellen Verpflichtungen des Bundes als Regelungsgegenstand des Haushaltsrechts	14
3.2.4. Das zusammengesetzte Normengefüge	14
3.2.4.1. Zwangsnormen	14
3.2.4.1.1. Exkurs: Die inhaltliche Bestimmung von Zwangsnormen durch „Ziele“ und die Ziele der Haushaltsführung	15
3.2.4.2. Vollzugsnormen	16
3.3. ZUSAMMENSPIEL UND ABGRENZUNG VON MATERIELLEM UND HAUSHALTSRECHT (II): HAUSHALTSRECHTLICHE ERMÄCHTIGUNGEN UND MATERIELLES RECHT	16
3.3.1. Gebarungsermächtigungen	16
3.3.1.1. Leistung von Ausgaben, insb Zahlungen	16
3.3.1.2. Begründung von rechtlichen Verpflichtungen welche zur Leistung von Zahlungen verpflichten („Verpflichtungsermächtigungen“)	17
3.3.1.3. Eingehen oder die Umwandlung von Schulden	18
3.3.1.4. Eingehen von Haftungen	18
3.3.1.5. Vornahme von (sonstigen) Verfügungen über das Staatsvermögen	18
3.3.1.6. „Wirkungsorientierung“: Spezifische Bedingungen der Gebarungsermächtigungen?	18
3.3.1.7. Exkurs: Die Struktur von Gebarungsermächtigungen im Bundeshaushaltsrecht	18
3.3.2. „Doppelte rechtliche Bedingtheit der Finanzverwaltungsakte“	20
3.3.2.1. materiell-rechtliche Bedingtheit	20
3.3.2.2. Haushaltsrechtliche Bedingtheit	21
3.3.2.2.1. Das BFG als Bedingung für die Ausgabengebarung	21
3.3.2.2.2. Das BHG als Bedingung für die Ausgabengebarung	23
3.3.2.2.3. Haushaltsrechtliche Bedingungen der Einnahmengerbarung?	23
3.3.2.3. Schlussfolgerung	23
3.3.3. Ermächtigung zur Erzeugung haushaltsrechtlicher Regelungen	24

4. EXKURS: GEMEINSCHAFTSRECHTLICHE RAHMENSETZUNGEN FÜR DEN BUNDESHAUSHALT	25
4.1. PRIMÄR- UND SEKUNDÄRRECHT	25
4.2. INNERSTAATLICHE UMSETZUNG	25
5. DIE HAUSHALTSRECHTSVORSCHRIFTEN GEMÄß DEM BVG; DEREN VERHÄLTNIS	27
5.1. HAUSHALTS(VERFASSUNGS)RECHTSREFORM 1986	27
5.1.1. Rechtsinhalte	27
5.1.2. Rechtssatzformen	28
5.1.2.1. Rechtsetzung durch Gesetzgebung	28
5.1.2.2. Rechtsetzung durch die Verwaltung	28
5.1.3. Diskussion wichtiger Einzelfragen	28
5.1.3.1. Materielles Recht vs allgemeines Haushaltsrecht und Gebarungsermächtigungen ieS	28
5.1.3.1.1. „Gesetzliche Verpflichtungen“ (Art 51b Abs 3 Z 1 B-VG; § 20 Abs 7 BHG)	28
5.1.3.1.2. Vorbelastungen (§ 45 BHG)	28
5.1.3.1.3. Zweckbindungen (§ 17 Abs 5 BHG)	29
5.1.3.2. BHG – BFG	31
5.1.3.3. Budgetüberschreitungsverordnungen – BFG	32
5.1.3.4. BMF-Verfügungen – BFG	32
5.1.3.4.1. Budgetüberschreitungen	32
5.1.3.4.2. Ausgabenbindungen	32
5.2. PHASE 1 DER HAUSHALTS(VERFASSUNGS)RECHTSREFORM 2008 (RECHTSLAGE GEM DER B VGNH VON 1. 1 .2009 – 31. 12. 2012)	33
5.2.1. Rechtsinhalte	33
5.2.1.1. Verfassungsrechtliche Ziele der Haushaltsführung („Staatsziele“)	33
5.2.1.2. ad BHG	35
5.2.1.3. ad BFRG	35
5.2.1.4. ad BFG	35
5.2.1.5. ad Budgetüberschreitungen, Ausgabenbindungen	36
5.2.1.6. ad Budgetprovisorium	36
5.2.1.7. ad Berichtspflichten	36
5.2.2. Rechtssatzformen	36
5.2.2.1. Rechtsetzung durch Gesetzgebung	36
5.2.2.2. Rechtsetzung durch die Verwaltung	37
5.2.3. Diskussion wichtiger Einzelfragen	37
5.2.3.1. Materielles Recht vs allgemeines Haushaltsrecht und Gebarungsermächtigungen ieS	37
5.2.3.2. BHG – BFRG	37
5.2.3.3. BHG – BFG	38
5.2.3.4. BFRG – BFG	39
5.2.3.5. BFRG Vorbelastungen	40
5.2.3.6. Genehmigung von Budgetüberschreitungen durch den BMF	41
5.2.3.7. Automatisches Budgetprovisorium	41

5.3. PHASE 2 DER HAUSHALTS(VERFASSUNGS)RECHTSREFORM 2008 (RECHTSLAGE GEM DER B VGNH AB 1. 1. 2013)	41
5.3.1. Rechtsinhalte	41
5.3.1.1. „Haushaltsgrundsätze“ des Bundes	42
5.3.1.2. ad BHG	43
5.3.1.3. ad BFRG	44
5.3.1.4. ad BFG	44
5.3.1.5. ad Vorbelastungen, Finanzschulden, Haftungen und Verfügungen über Bundesvermögen	44
5.3.1.6. ad Budgetüberschreitungen	45
5.3.1.7. ad Budgetprovisorium	45
5.3.1.8. ad Berichtspflichten	45
5.3.2. Rechtssatzformen	45
5.3.2.1. Rechtsetzung durch Gesetzgebung	45
5.3.2.2. Rechtsetzung durch die Verwaltung	46
5.3.3. Diskussion wichtiger Einzelfragen	46
5.3.3.1. Materielles Recht vs allgemeines Haushaltsrecht und Gebarungsermächtigungen ieS	46
5.3.3.2. Die „Wirkungsorientierung“	47
5.3.3.2.1. Materielle Determinierung der Verwaltung durch das BFG	47
5.3.3.2.2. Exkurs I: Normative Wirkungsorientierung – der „bundesfinanzgesetzliche Ziel- und Leistungsauftrag“?	48
5.3.3.2.3. Exkurs II: Wirkungsorientierung im Wege von Berichtspflichten?	49
5.3.3.3. Die Grundsätze für die Haushaltsführung des Bundes und die Prüfziele des Rechnungshofes	50
5.3.3.4. BHG – BFRG; BHG – BFG	50
5.3.3.5. BFRG – BFG; BFRG - Vorbelastungen	50
5.3.3.6. Genehmigung von Budgetüberschreitungen durch den BMF	50
5.3.3.7. BHG – sonstige Gebarungsermächtigungen iS des Art 42 Abs 5 B-VG	50
5.3.3.8. „Anreiz- und Sanktionsmechanismen“; „Controlling“	51
6. ZUSAMMENFASSUNG	52
ANHANG: ZUM BEGRIFF „HAUSHALTSFÜHRUNG“ GEM DER B VGNH:	54
Art 13 Abs 2 B-VG (Staatszielbestimmung gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht, geordnete Haushalte, Koordinationspflicht)	54
Art 13 Abs 3 B-VG (Staatszielbestimmung Gleichstellung)	54
Art 42 Abs 5 B-VG (Gesetzgebungsverfahren für BHG)	54
Art 51 Abs 5 B-VG (Inhalt des BFG)	55
Art 51 Abs 6 B-VG (Obergrenzen des BFRG)	55
Art 51 Abs 7 und Art 51 Abs 9 B-VG (Inhalt des BHG)	57
Art 51 Abs 8 B-VG (Haushaltsgrundsätze)	58
Art 51a Abs 1 und Art 51b Abs 1 (Leitkompetenz des BMF)	58
Art 51b Abs 1 und Art 51c Abs 1 (Budgetüberschreitungen)	59
Art 51c Abs 1 und Art 51d Abs 1 (Budgetausschuss des NR)	59
7. ABKÜRZUNGEN	60
8. LITERATUR	61
9. ZUM AUTOR	63

Die Working Papers werden von MitarbeiterInnen des Bundesministeriums für Finanzen, oder von ExpertInnen, die mit ihnen kooperieren verfasst. Ziel ist es, Erkenntnisse aus der laufenden Arbeit des Finanzministeriums einer informierten Öffentlichkeit vorzustellen, um die wirtschaftspolitische Diskussion anzuregen und die weitere Arbeit zu bereichern. Die Inhalte stellen nicht notwendigerweise die offizielle Meinung des Bundesministeriums für Finanzen dar, sondern fallen in die Verantwortung der jeweiligen AutorInnen.

Ihre Kommentare und Anfragen richten Sie bitte an:

Dr. Alfred Katterl, Abteilung III/1 Allgemeine Wirtschaftspolitik,
Tel.: +43/1/514 33-0
e-mail: alfred.katterl@bmf.gv.at

Kostenlose Bestellungen der Publikationen:
Bundesministerium für Finanzen, Abteilung I/21
Personalentwicklung und Mitarbeiterkommunikation
Hintere Zollamtsstraße 2 b, A-1030 Wien
Tel.: +43/1/514 33/501097 (Mo. bis Fr. von 08.00 bis 15.30 Uhr)
Internet: www.bmf.gv.at (Rubrik Publikationen)

1. Einleitung¹

Mit BGBl I 2008/1 wurde das Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz und das Bundeshaushaltsgesetz geändert werden, kundgemacht (im Folgenden: B-VGNH²). Mit diesem BVG wurden neue verfassungsgesetzliche Regelungen für den Bundeshaushalt – die Art 51 – 51d - erlassen sowie der zeitliche Geltungsbereich der im Verfassungsrang stehenden Flexibilisierungsklausel gem § 17a und 17b BHG beschränkt.³ Damit wurde eine längere Phase der Bemühungen um eine Reform der rund 20 Jahre alten bestehenden verfassungsrechtlichen Regelungen⁴ für den Bundeshaushalt vorläufig abgeschlossen. Die einfachgesetzlichen Regelungen – das Bundeshaushaltsgesetz – wurden in einigen wenigen wichtigen Teilen ebenfalls geändert, insbesondere an die B-VGNH angepasst (BGBl I 2008/20).

Die Bestimmungen über den zeitlichen Geltungsbereich (Art 151 Abs 37 B-VG) lassen einen zweistufigen Verlauf der Reform erkennen:

I. Phase 1:

Ab 1.1. 2009 wird die mittelfristige Orientierung des Bundeshaushaltes erheblich verstärkt: Das vierjährige Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG) löst das Budgetprogramm ab. Damit wird der jährliche Haushaltszyklus um eine rollende mittelfristige Budgetplanung erweitert, und die Haushaltsplanung und -diskussion wird zweistufig ausgebaut (Frühjahr: BFRG, Herbst: Bundesfinanzgesetz/BFG). Gleichzeitig wird das einfachgesetzliche Rücklagenregime (§ 53 BHG) grundsätzlich neu geregelt, und damit den für die Ausgabengebarung zuständigen Bundesministerien mehr Flexibilität beim Haushaltsvollzug eröffnet.

Darüber hinaus wird die haushaltspolitische Staatszielbestimmung gem Art 13 Abs 2 und 3 B-VG um zwei weitere Elemente ergänzt („nachhaltig geordnete Haushalte“, „Gleichstellung von Frauen und Männern“); diese gilt für Bund, Länder und Gemeinden.

II. Phase 2:

Ab 1.1.2013 werden die gesetzlichen Grundlagen der Haushaltsführung – das BHG, das BFRG und das BFG – um Elemente der Wirkungsorientierung („performance budgeting“) erweitert. Die B-VGNH legt hierfür einige Grundsätze und ein detailliertes Determinierungsprogramm für die unterverfassungsgesetzlichen Regelungen fest. Darüber hinaus ermöglicht die B-VGNH den Einsatz alternativer Methoden für Budgetierung und Rechnungslegung (etwa „accrual budgeting and accounting“). Beide Aspekte bedürfen einer eingehenden Regelung auf unterverfassungsgesetzlicher Basis; eine umfassende Neugestaltung der materiell-rechtlichen Haushaltsregelungen, also des Bundeshaushaltsgesetzes samt Nebengesetzen und Durchführungsvorschriften, steht in Vorbereitung.

Bereits mit Ablauf des 4. Jänner 2008, also mit der Kundmachung der B-VGNH, trat eine weitere Neuerung in Geltung, nämlich

III. die Neugestaltung des Gesetzgebungsverfahrens:

Hiernach wird das Gesetzgebungsverfahren gem Art 42 Abs 5 B-VG, welcher den Bundesrat (BR) von der Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung ausschließt, auf das BHG ausgedehnt, also auf Angelegenheiten welche bisher nach dem Verfahren der einfachen Bundesgesetzgebung (Art 42 Abs 1 bis 4 B-VG) zu regeln waren.

Diese neu gefasste Grundlegung der Rechtsvorschriften für die Haushaltsführung, insb die zuletzt genannte Änderung des Rechtserzeugungsverfahrens, lässt es zweckmäßig erscheinen, den materiellen und normativen Zusammenhang der vorgesehenen Haushaltsrechtsinstrumente zu analysieren. Von Interesse ist dabei insb die Frage der Abgrenzung der Gesetzgebungs- und sonstigen Rechtsetzungskompetenzen, der Bezug des Haushaltsrechtes zum materiellen Recht und die davon allenfalls abzuleitende Strukturierung der Haushaltsrechtsinstrumente im Rahmen eines Stufenbaues.⁵

¹ Der Verfasser dankt *Heinz Mayer*, *Clemens Jabloner* und *Privdoz. Dr. Karl Stöger* für wertvolle und ausführliche Diskussion und Anregungen; alle verbliebenen Mängel sind allein dem Verfasser zuzurechnen.

² Zitierungen des B-VG beziehen sich, wenn nichts anderes angegeben ist, auf das B-VG idF der B VGNH.

³ Zur Haushaltsrechtsreform 2008 vgl insb *Steger/Pichler*, Das neue Haushaltsrecht des Bundes (2008) sowie *Lödl*, Die Reform des Bundeshaushaltsrechts, JRP 2008 (erscheint demnächst).

⁴ BGBl 1986/212 (idF BGBl I 2003/100, Kundmachungsreformgesetz).

⁵ Vgl hiezu insb *Walter*, Der Stufenbau nach der derogatorischen Kraft im österreichischen Recht, ÖJZ 1965, 169; *Hengstschläger*, Das Budgetrecht des Bundes (1977) 239 ff (insb 265f); *Thienel*, Gibt es einen Stufenbau der Bundesgesetze nach ihrer Erzeugungsform?, ÖJZ 1983, 477 (482); *Hengstschläger*, Art 51 B-VG, in: *Korinek/Holoubek* (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (1999) Rz 41; *Lödl*, Anmerkungen zum Haushaltsverfassungsrecht, ÖHW 2002, 54ff.

Die folgenden, auf Basis eines kritischen Rechtspositivismus angestellten Überlegungen⁶ verstehen sich lediglich als Diskussionsbeitrag; eine vollständige Klärung der aufgeworfenen Fragen ist hier weder möglich noch beabsichtigt. Zunächst werden die theoretischen Grundlagen kurz dargestellt; sodann werden iW die Rechtslage zwischen 1.1.2009 und 31.12.2012 sowie die Rechtslage ab 1.1.2013 getrennt behandelt (jene unter Einbeziehung der verfassungs- und unterverfassungsgesetzlichen Ebene, diese beschränkt auf die Regelungen des B-VG).

⁶ Diese Ausführungen zielen auf die *Darstellung* des Haushaltsrechtes, eine Beurteilung im Hinblick auf die praktisch-(budget)politische Relevanz der aufgezeigten Strukturaspekte des Haushaltsrechtes bei dessen tatsächlicher Erzeugung bzw Anwendung ist nicht beabsichtigt.

2. Theoretische Grundlagen – einige kurze Bemerkungen

Die Reine Rechtslehre bietet im Wesentlichen zwei Wege zur Erfassung der Strukturen von Rechtsordnungen an⁷: einen kurzen, an den abstrakten Normfunktionen ansetzenden Katalog von idealtypischen (staatlichen Rechts-)Normen und die Lehre vom Stufenbau, dh der Über- und Unterordnung von Normen in einem System von Stufungen.

Es werden zwei Haupttypen von Normen gebildet:

- *Verhaltensnormen*: Diese haben Anleitungsfunktion. Sie regeln das Verhalten von Personen als Verbots- oder Gebotsnormen und knüpfen an deren Nichtbeachtung Sanktionen.⁸
- *Ermächtigungsnormen*: diese treten in zweierlei Gestalt in Erscheinung:
 - *Vollzugsnormen*: Diese stellen die Regeln für die Durchführung der Verhaltensnormen bereit. Der personale Geltungsbereich der Vollzugsnormen umfasst sohin die zum Vollzug berufenen Staatsorgane.
 - *Erzeugungsnormen*: Mit diesen werden Personen (oder Personengruppen), die als Staatsorgane fungieren, ermächtigt, Rechtsnormen, insb generelle Verhaltens- und Vollzugsnormen, zu erzeugen. Diese so erzeugten Normen können aber ihrerseits - in gestufter Abfolge – auch zur Rechtserzeugung ermächtigen.

Auch unmittelbare Vollzugsakte der Verwaltung ohne Rechtscharakter – also Akte, welche in Anwendung von Rechtsnormen gesetzt werden, ohne selbst neue Nor-

men zu begründen - können sich auf Ermächtigungsnormen gründen – etwa physische Vollstreckungsakte gem dem Vollstreckungsrecht (zB der Abbruch eines konsenslosen Bauwerkes) oder die Leistung von Zahlungen.⁹

Allen Normen müssen Erzeugungsnormen vorgeordnet sein („Delegationszusammenhang“). Hieraus ergibt sich eine Dualität von Rechtserzeugung und Rechtsanwendung: Die Setzung jedes Rechtsaktes ist die Anwendung einer dazu ermächtigenden Norm und zugleich die Schaffung neuen Rechts.

Zur Beschreibung des Verhältnisses von Normen haben *Merkel* und *Kelsen* im Rahmen der Reinen Rechtslehre weiters die Theorie des Stufenbaues der Rechtsordnung entwickelt.

- Stufenbau nach der rechtlichen Bedingtheit:
 - All jene Normen, die sich auf die Erzeugung anderer Normen beziehen, können als die diese Norm „rechtlich bedingenden“ Normen aufgefasst werden. Die Erzeugung dieser bedingenden Normen muss ihrerseits durch andere Normen rechtlich ermöglicht werden. Aus dieser Normenmenge lässt sich somit gegebenenfalls ein System herauschälen, welches einen „Stufenbau nach der rechtlichen Bedingtheit“ ergibt.
- Stufenbau nach der derogatorischen Kraft:
 - In diesem Falle werden Normen danach beurteilt, ob und gegebenenfalls in welcher Weise sie die „Aufhebung der Geltung“ (Derogation) einer bestehenden Rechtsnorm bewirken können.^{10/11} Gege-

⁷ vgl nur *Kelsen*, Reine Rechtslehre² (1960) 57 f; *Walter*, Der Aufbau der Rechtsordnung² (1974) 23 ff; *Walter*, Bundesverfassungsrecht.System (1972) 1 ff; *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer* Bundesverfassungsrecht¹⁰ (2007) Rz 1 ff.

⁸ Hiezu zählen nicht nur Straf(rechts)bestimmungen, sondern ggf auch „Zivilsanktionen“; vgl hiezu *Kelsen*, Reine Rechtslehre² (1960) 261, auch 115. Auch diese Zivilsanktionen münden letztlich in einen staatlichen unmittelbaren Zwangsakt – die Exekution; so schon *Kelsen*, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre (1923/1984) 304 f und ders, Allgemeine Theorie der Normen (1979) 117 („Zivilexécutionen“).

⁹ „In einem weitesten Sinne kann jedes menschliche Verhalten, das in einer normativen Ordnung als Folge bestimmt ist, als durch diese Ordnung ermächtigt und in diesem Sinne als positiv geregelt gelten“, so *Kelsen*, Reine Rechtslehre² (1960) 16; ferner *Kelsen*, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre (1984/1923) 526 f; zu den Ermächtigungsnormen, die sich nicht auf Zwangsakte beziehen, vgl weiters grundlegend *Thienel*, Der zeitliche Geltungsbereich von Normen im Lichte der Legistik, in FS *Walter* 1991, 724 f.

¹⁰ Vgl hiezu bspw *Kelsen*, Allgemeine Theorie der Normen (1979) 84 ff; *Kelsen*, Reine Rechtslehre² (1960) 209 (271 ua); *Merkel*, Die Lehre von der Rechtskraft (1923) 242 ff; *Walter*, Der Stufenbau nach der derogatorischen Kraft im österreichischen Recht, ÖJZ 1965, 169; *Walter*, Derogation oder Invalidation, in: *Ermacorac/Klecatsky/Marcic* (Hrsg) Hundert Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit, Fünfzig Jahre Verfassungsgerichtshof in Österreich (1968); *Walter*, Können Verordnungen Gesetzen derogieren, ÖJZ 1961, 2; *Thienel*, Derogation. Eine Untersuchung auf Grundlage der Reinen Rechtslehre, in: *Walter* (Hrsg), Untersuchungen zur Reinen Rechtslehre II (1988) mzwN; *Stoitzner*, Die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung, in *Paulson/Walter* (Hrsg), Untersuchungen zur Reinen Rechtslehre (1986) 51; *Antonilli/Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht³ 202 ff; *Schäffer* ZfV 1976, 5.

¹¹ Der Begriff „Außergeltungsetzung“ baut auf der Tatsache auf, dass es „unausweichliche Aufgabe des positiven Rechts“ ist, „das Ob und Wie der Außerkraftsetzung von Rechtsnormen zu normieren, ... Soweit das positive Recht die angeordnete Normierung unterläßt, ist eine Rechtsnorm unabänderlich. Abänderbar ist sie nur, soweit eine positivrechtliche Derogationsnorm die Abänderbarkeit vorgesehen hat. Abgeändert ist sie nur, sofern die positivrechtlichen Bedingungen der Abänderung erfüllt sind.“ (vgl *Merkel*, Die Lehre von der Rechtskraft (1923) 242).

In diesem Sinne gehen die vorliegenden Überlegungen grundsätzlich von folgendem Verständnis des Derogationsverhältnisses aus:

- Derogation ist die Aufhebung der Geltung einer Rechtsnorm; diese Aufhebung kann nur erfolgen, wenn und soweit dies positivrechtlich in einer Derogationsnorm – auf der Ebene der bedingenden Rechtsnormen - vorgesehen ist.
- Geltungsverlust kann von der Rechtsordnung beliebig arrangiert werden. Sofern die Derogationsbedingung in der Erlassung einer Norm bestimmten Inhaltes besteht, kann diese als derogatorische Norm bezeichnet werden. Deren Geltung ist Bedingung des Geltungsverlustes der ursprünglichen Norm.
- Der unterschiedliche derogatorische Rang verschiedener Rechtsatzformen einer konkreten Rechtsordnung ergibt sich nicht allein daraus, dass die Erlassung einer Norm bestimmter Form (etwa „Verfassungsgesetz“) Bedingung für die Derogation einer bestehenden Norm ist. Der derogatorische Rang

benenfalls kann eine Aufeinanderfolge von Derogationsverhältnissen einen Stufenbau bilden. Eine Derogation kann nur erfolgen, wenn und soweit dies positivrechtlich vorgesehen ist. Materielle Derogationen setzen voraus, dass zwei Normen – meist eine frühere und eine spätere – einander widersprechende sachliche (und im Übrigen iW gleiche) Geltungsbereiche aufweisen.

Die Stufenbaulehre¹² stellt zu diesen theoretischen Überlegungen nachdrücklich fest, dass ein „Stufenbau“ - zumindest jener nach der derogatorischen Kraft - nicht eine dem Recht notwendiger Weise und a priori zukommende Eigenschaft ist, sondern nur an Hand einer konkreten Rechtsordnung aufgezeigt werden kann. - Ebendies soll hier in Bezug auf die Haushaltsrechtsordnung des Bundes versucht werden.

kann vielmehr nur aus den in einer bestimmten Rechtsordnung konkret normierten sonstigen Rechtsfolgen erschlossen werden, welche an den Eintritt dieser Derogationsbedingung geknüpft sind; dies kann nur auf Grund des Inhaltes der Erzeugungs- und Derogationsnormen beurteilt werden. Diese Zusammenfassung folgt *Thienel*, Derogation. Eine Untersuchung auf Grundlage der Reinen Rechtslehre, in: *Walter* (Hrsg), Untersuchungen zur Reinen Rechtslehre II (1988) 11.

Darüber hinaus wird für die folgenden Ausführungen der Begriff der Derogation noch erweitert: Dieser soll - neben dem durch das Ingeltungtreten einer Norm unmittelbar bewirkte Außergeltungtreten einer anderen Norm – auch „beschränkte Derogationswirkungen“ umfassen. Hiemit sind insb Normkonflikte gemeint, deren Lösung darin besteht, dass durch das Ingeltungtreten einer Norm eine andere Norm aufgehoben werden kann (Invalidation); diese Begriffsbildung orientiert sich an *Stoitzner*, Die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung, in *Paulson/Walter* (Hrsg), Untersuchungen zu Reinen Rechtslehre (1986) 67 und 69, welche diesbezüglich auf *Walter*, Der Aufbau der Rechtsordnung² (1974) 58 sowie *Walter*, Derogation oder Invalidation, in: *Ermacora/Klecatsky/Marcic* (Hrsg) Hundert Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit, Fünfzig Jahre Verfassungsgerichtshof in Österreich, 209, verweist.

¹² Als wichtigste Vertreter und deren Werke seien genannt: *Merkel*, Prolegomena einer Theorie des rechtlichen Stufenbaues, FS Kelsen (1931) (abgedruckt in *Klecatsky/Marcic/Schambeck* [Hrsg], Die Wiener Rechtstheoretische Schule II [1968] 1311 ff ; *Walter*, Der Aufbau der Rechtsordnung² (1974), *Thienel*, Gibt es einen Stufenbau der Bundesgesetze nach ihrer Erzeugungsform? ÖJZ 1983, 477; *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht¹⁰ (2007) Rz 9; *Öhlinger*, Der Stufenbau der Rechtsordnung (1975); *Jabloner*, Stufung und Entstufung des Rechts, ZÖR 2005, 252; *Mayer*, Die Theorie des rechtlichen Stufenbaues, in *Walter* (Hrsg), Schwerpunkte der Reinen Rechtslehre (1994), 37; *Stoitzner*, Die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung, in *Paulson/Walter* (Hrsg), Untersuchungen zu Reinen Rechtslehre (1986) 51.

3. Entsprechungen im Haushaltrecht?

3.1. Allgemeines

Das Haushaltsrecht wird im Allgemeinen als die Zusammenfassung der Rechtsvorschriften gesehen, welche

- die Vorbereitung, Erstellung, Beschlussfassung, Vollziehung und die Kontrolle des Budgets – das ist die periodenbezogene Zusammenstellung von Mittelaufbringung und -verwendung, wobei für letztere spezifische Ermächtigungen erteilt werden, sowie
- die Gebarung mit öffentlichem Vermögen und öffentlichen Schulden

betreffen. Ein Charakteristikum des Haushaltsrechtes ist es, dass es nahezu ausnahmslos an Staatsorgane (oberste und weisungsgebundene Organe) gerichtet ist; dh der personale Geltungsbereich umfasst iW nur Staatsorgane¹³, also Personen, die in einer besonderen rechtlichen Beziehung zum Staat stehen.

3.2. Zusammenspiel und Abgrenzung von materiellem und Haushaltsrecht (I): Das materielle Recht als Gegenstand haushaltsrechtlicher Regelungen

3.2.1. Allgemeines

Die materielle Gesetzgebung ist zuständig zur Regelung der konkreten Aufgaben des Bundes, und zwar auch hinsichtlich der zu ihrer Erfüllung erforderlichen Leistung von Ausgaben. Es handelt sich um ein zusammen-

mengesetztes Zwangsnormen-Gefüge, aus welchem sich die Ziele und Zwecke, Voraussetzungen, Bedingungen und Rechtsfolgen, Rechtssatzformen, Verfahren und letztlich Sanktionen iZm der Erbringung der vermögenswerten Leistungen, insb Zahlungen, des Bundes an Dritte ableiten.

Die Rechtserzeugung erfolgt meist in der Rechtsatzform des einfachen BG (Art 42 Abs 1 - 4 B-VG auf der Grundlage der vielfältigen verfassungsrechtlichen Bundeskompetenzen (insb gem Art 10 B-VG). Durch diese materielle Gesetzgebung werden Dritten teils Rechtsansprüche auf finanzielle Leistungen des Bundes eröffnet, über welche die Organe der Bundesverwaltung im Rahmen hoheitsrechtlicher Verfahren zu entscheiden haben; teils werden Bundesorgane ermächtigt¹⁴, Verpflichtungen des Bundes über finanzielle Leistungen an Dritte im Wege von Privatrechtsgeschäften – iW Verträge über Beschaffungen und Förderungen – zu begründen. Eine der Hoheitsverwaltung entsprechende Determinierung (Art 18 B-VG) des privatrechtlichen Verwaltungshandelns ist nach der hL¹⁵ nicht geboten; es bestehen jedoch grundrechtliche Rahmenbedingungen¹⁶. Das Haushaltsrecht per se ist als ein Versuch anzusehen, eine spezifische gesetzliche Bindung auch der in der Privatwirtschaftsverwaltung tätigen Staatsorgane zu bewirken¹⁷. Für beide Formen der Mittelverwendung determinierenden materiellrechtlichen Rechtsformen bestehen spezifische Rechtsschutzmöglichkeiten¹⁸.

An diese materielle Rechtslage, insb die Gesetzgebungs(kompetenz), knüpfen das B-VG¹⁹ und das BHG²⁰ mehrfach indirekt oder direkt an. Soweit das materielle Recht Akte der Haushaltsführung bedingt, werden auch diese materiellen Rechtsvorschriften zu rechtlichen Grundlagen der Haushaltsführung, insb der Ausgaben- und Einnahmegerbarung.

¹³ Ausnahmen sind etwa die Berichtspflichten von Kapitalgesellschaften iRd Finanz- und Beteiligungscontrollings gem § 15b BHG sowie die Regelung des § 37 Abs 2 BHG (keine Begründung oder Aufhebung von Rechtsansprüchen oder Verbindlichkeiten durch BFG); auch letztere berührt Rechtspositionen Dritter.

¹⁴ Die Ermächtigung der Staatsorgane zur rechtsgeschäftlichen Rechtserzeugung besteht zum einen in den allgemeinen, dh für alle Rechtssubjekte geltenden, Rechtsgrundlagen für die Begründung von Rechtsgeschäften, zum anderen in spezifischen Ermächtigungen, insb dem Art 17 B-VG.

¹⁵ vgl nur – grundlegend – Rill, Art 18 B-VG Rz 10, in Rill/Schäffer (Hrsg), Bundesverfassungsrecht Kommentar (2001) mwN; aber nach wie vor aA Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht¹⁰ Rz 570 ff.

¹⁶ vgl etwa Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht¹⁰ Rz 560 -573; Jestaedt, Das mag in der Theorie richtig sein... (2006), 25f FN 75; Korinek/Holoubek, Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung (1993) 117 ff.

¹⁷ vgl Wenger, Ansätze zur inhaltlichen Determinierung nicht hoheitlicher Verwaltungshandlungen im neuen Bundeshaushaltsrecht, ÖHW 1986, 1.

¹⁸ Neben den Instanzenzügen im hoheitlichen Verfahren bestehen auch im Hinblick auf Privatrechtsgeschäfte Rechtsschutzinstrumente, zB jene gem dem BVergG 2006 sowie generell die Zivilgerichtsbarkeit.

¹⁹ Am Beispiel der Bestimmungen gem der Rechtslage ab 1.1.2013: „zu genehmigende Mittelverwendung“ (Art 51 Abs 2 B-VG); „Gefahr in Verzug“ (Art 51 Abs 7 Z 1 B-VG); iVm „unvorhergesehener Bedarf“, (iS RV 875 BlgNR 16. GP 3); „Wirkungsorientierung“ (Art 51 Abs 8 B-VG); „fällige Verpflichtungen“ (Art 51b Abs 1 und 2 B-VG); „gesetzliche Verpflichtungen“ und „sonstige Verpflichtungen“ (Art 51c Abs 2 Z 1 und 3 B-VG). Das Vorliegen all der hier genannten Tatbestände kann von den jeweils zuständigen Staatsorganen nur auf Basis der geltenden Rechtsordnung, insb der materiellen Gesetze beurteilt werden.

Die bis Ende 2008 geltende Verfassungslage sieht in Art 51 Abs 3 B-VG (idF BGBl I 2003/100) vor, dass das BFG „als Anlagen den Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Bundes ... zu enthalten“ hat. Die Beurteilung, welche der Ausgaben und Einnahmen solche des Bundes sind, kann schlechterdings nur auf Grund der den Zahlungsansprüchen des Bundes gegenüber Dritten oder Dritter gegenüber dem Bund zugrunde liegenden einschlägigen Rechtsvorschriften erfolgen.

²⁰ Als Beispiele seien genannt:

- § 2 normiert allgemein als Ziel: „Die Haushaltsführung hat der **Erfüllung der Aufgaben** des Bundes ... zu dienen“.

Das B-VG trifft zwei wesentliche Klarstellungen mit Bezug auf die Abgrenzung von materiellem Recht und Haushaltsrecht nämlich hinsichtlich

- a) der Erzeugung des „allgemeinen Haushaltsrechtes“, also des BHG, und
- b) der Abgrenzung hinsichtlich der Erzeugung und Vernichtung von Rechtsansprüchen.

ad a) Unter dem Regime des B-VG vor Geltung der B-VGNH war die einfache Bundesgesetzgebung (Art 42 Abs 1-4 B-VG) zuständig für die Erlassung der materiellen Gesetze und des BHG²¹. Das BHG, also die für die Haushaltsführung vorzusehenden allgemeinen Regelungen, ist nach einheitlichen Grundsätzen zu erlassen; dh das BHG und sonstige einfache Gesetze durften Regelungen über die Haushaltsführung enthalten; sie mussten hiebei dem Einheitlichkeits-Gebot entsprechen. Das am B-VG anknüpfende und systematisch wohl durchdachte BHG entfaltet damit quasi eine „Gravitationswirkung“. Neue Haushaltsregelungen – auch wenn sie außerhalb der BHG, insb als *leges fugitivae* in Materien-gesetzen, erlassen wurden – mussten dahin gehend beurteilt werden, ob sie mit den im BHG erkennbaren Grundsätzen kompatibel sind.²² Die einfache Gesetzgebung war freilich nicht gehindert, Grundsätze zu beseitigen, zu ändern oder neue hinzu zu fügen.

Die einfache Bundesgesetzgebung war ferner zuständig für die Erlassung von speziellen Ermächtigungen zum Eingehen von Vorbelastungen (gem § 45 Abs 4 und 5 BHG).

Mit der ab 2008 geltenden Kompetenzänderung ergibt sich eine neue Rechtslage (s hiezu Pkt 5.2.3.).

ad b) Die vom B-VG (und ihm folgend vom BHG) vorgenommene Abgrenzung des materiellen Rechts vom Haushaltsrechtes ist insb hinsichtlich der Existenz von rechtlich verfügbten finanziellen Ansprüchen relevant:

Artikel 51c Abs 1 B-VG²³ statuiert, dass „*Mittelverwendungen, die im Bundesfinanzgesetz nicht vorgesehen sind oder die die vom Nationalrat genehmigten Mittelverwendungen überschreiten, ... im Rahmen der Haushaltsführung nur auf Grund bundesfinanzgesetzlicher Ermächtigung geleistet werden*“ dürfen²⁴.

Das B-VG erlaubt somit den Bundesorganen die Leistung von Ausgaben (bzw die Vornahme von Mittelverwendungen) nur unter der Voraussetzung einer bundesfinanzgesetzlichen Ermächtigung; insoweit eine solche nicht vorliegt, ist den Bundesorganen die Leistung der Ausgaben (bzw Mittelverwendungen) verboten. Dieses Gebot bzw Verbot gilt jedoch nicht allgemein, sondern deren Geltungsbereich wird auf den „*Rahmen der Haushaltsführung*“ eingeschränkt. Dh, der die Leistung der Zahlung bedingende, im materiellen Recht (insb Gesetz oder Vertrag) wurzelnde Rechtsanspruch bleibt unberührt. Damit wird schon auf der Ebene der Verfassung jener Grundsatz sichtbar, der vom BHG in § 37 Abs 2 positiviert wird: Durch das Bundesfinanzgesetz²⁵ „*werden Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben.*“

- § 14 Abs 5 BHG statuiert für alle Bundesminister die **Kalkulationspflicht** hinsichtlich er von ihnen vorbereiteten Gesetzes- und Verordnungsentwürfe.
- § 17 Abs 5 und 5a BHG nehmen auf durch einfache Bundesgesetze verfügte **Zweckbindungen** Bezug.
- § 19 BHG richtet die **Gliederung** des BVA nach „*Entstehungsgrund*“, „*Zweck*“, „*Sachgebieten*“ aus.
- § 20 Abs 7 BHG definiert den für die Gliederung des BVA relevanten Begriff „**gesetzliche Verpflichtungen**“ unter Bezug auf die Ausgaben begründenden Bundesgesetze. Die gesetzliche Definition lautet: „*Ausgaben die sich auf Ansprüche gründen, die dem Grunde und der Höhe nach in einem Bundesgesetz so eindeutig festgelegt sind, dass sie in dieser Hinsicht weder bei der Erstellung des Bundesfinanzgesetzes noch bei der Vollziehung des betreffenden Bundesgesetzes beeinflussbar sind*“.
- § 34 Abs 4 Z 1 BHG sieht vor, dass die **Erläuterungen** zum BFG Angaben über die „gesetzlichen Grundlagen der Einnahmen und Ausgaben“ zu enthalten haben.
- § 37 Abs 3 BHG regelt die **Zuständigkeit** im Rahmen der Haushaltsführung durch Verweis auf die Zuständigkeit zur Vollziehung der materiellen Rechtsvorschriften.
- § 39 BHG bindet die **Einnahmengarung** ausschließlich an die materiellen Rechtsgrundlagen und schließt diesbezügliche Bindungswirkungen des BFG aus.
- § 43 Abs 1 BHG sieht vor, dass durch Bundesgesetz bestimmte **Vorhaben**, die durch zweckgebundene Einnahmen finanziert werden, nicht der Koordinationspflicht unterliegen.
- § 45 Abs 4 BHG bindet die Begründung von **finanziell bedeutsamen Vorbelastungen** an die Ermächtigung durch ein besonderes materielles Bundesgesetz (so der ausdrückliche Hinweis in AB 877 BlgNR 16. GP 7f; vgl hiezu auch *Kotzaurek*, Die haushaltsrechtliche Problematik der Übernahme vorbelastender Verpflichtungen, ÖHW 1999, 134); die Novellierung durch BGBl I 2003/71 hat an dieser grundsätzlichen Kompetenz nichts geändert [vgl RV 59 BlgNR 22. GP]; die Erlassung einer gesonderten gesetzlichen Ermächtigung ist nicht erforderlich, wenn eine solches Gesetz bereits gilt (Abs 5); zur Rechtsatzform dieses BG s Pkt 5.1.3.1.2. sowie 5.3.1.5.
- § 52 Abs 3 BHG bezieht den **Auslaufzeitraum** auch auf spezifische „durch Bundesgesetz bestimmte“ Gebarungen.

²¹ gem Art 51 Abs 6 B-VG (idF BGBl I 2003/100): „(6) Die näheren Bestimmungen über die Erstellung des Bundesfinanzgesetzes und über die Haushaltsführung des Bundes sind nach einheitlichen Grundsätzen durch Bundesgesetz zu treffen. In diesem sind insbesondere die Vorgangsweise bei Eingehen und Umwandlung von Verbindlichkeiten aus Geldmittelbeschaffungen, die nicht innerhalb desselben Finanzjahres getilgt werden, oder aus langfristigen Finanzierungen (Finanzschulden), bei Begründung von Vorbelastungen, bei Bildung von Haushaltsrücklagen, bei Verfügungen über Bundesvermögen und bei Haftungsübernahmen des Bundes sowie die Mitwirkung des Rechnungshofes an der Ordnung des Rechnungswesens zu regeln.“

²² Nicht grundsatzkonform wäre es bspw, Änderungen der Bestimmungen über Vorhaben (§§ 43 – 47 BHG), welche durchwegs von dem (auf Art 51a B-VG gestützten) Grundsatz der Koordinationspflicht geprägt sind, dahin gehend vorzunehmen, dass Vorhaben eines bestimmten Politikfeldes von dieser Koordinationspflicht grundsätzlich ausgenommen sind.

²³ idF Art I Z 11 B-VGNH; die für den Zeitraum 2009 – 2012 geltende Bestimmung, Art 51b Abs 1 B-VG idF BGBl I 2003/100, enthält grundsätzlich die gleiche Regelung mit Bezug auf „*Ausgaben*“.

²⁴ Ähnlich schon die befristete verfassungsgesetzliche Ermächtigung gem Art I § 1 Abs 2 des BVG BGBl 1963/75 (zur „*Übertragung der Befugnis zur Ausgabenbewilligung*“) allerdings ohne Verwendung des Begriffes „*Haushaltsführung*“.

²⁵ bzw andere Grundlagen der Gebarung, nämlich das gesetzliche und das automatische Budgetprovisorium.

IdZ ist auch auf das „Bepackungsverbot“ hin zu weisen: Hiernach darf das – in der Rechtssatzform eines BG gem Art 42 Abs 5 B-VG zu erzeugende - BFG nur Regelungen iS der Art 51 ff B-VG (idF BGBl I 2003/100), nicht jedoch materiell-rechtliche Regelungen enthalten; diese sind idR der einfachen Bundesgesetzgebung (Art 42 Abs 1 bis 4 B-VG) vorbehalten.²⁶

3.2.2. Die Absicherung der Erfüllung bestehender materiell-rechtlicher finanzieller Verpflichtungen des Bundes im Rahmen der Haushaltsführung

Dieser Grundsatz der Unberührtheit und Sicherung der Existenz von materiellen finanziellen Rechtsansprüchen gegenüber dem Bund wird im B-VG konsequent durchgeführt:

- Art 51b Abs 1 B-VG²⁷ sieht vor, dass der „Bundesminister für Finanzen... dafür zu sorgen“ hat, „dass bei der Haushaltsführung zuerst die fälligen Verpflichtungen abgedeckt und sodann die übrigen Mittelverwendungen getätigt werden...“. Die dem BMF rechtlich zu Gebote stehenden Mittel müssen also primär dafür verwendet werden, bereits bestehende, gesetzliche oder sonst im Zuge der Haushaltsführung²⁸ unabänderbare finanzielle Rechtsansprüche („fällige Verpflichtungen“) zu befriedigen; Mittelbeschränkungen auf Grund (zu) knapper Budgetierung gehen zu Lasten neu zu begründender (Rechts-)Ansprüche. Die Wortgruppe „bei der Haushaltsführung“ zielt wiederum darauf ab, dass die iZm der Abdeckung der Ausgaben, welche durch fällige Verpflichtungen bedingt sind, erforderlichen Maßnahmen gem den Haushaltsvorschriften zu erfolgen haben. Innerhalb des damit gezogenen Rahmens hat der BMF somit die Erfüllung fälliger Verpflichtungen sicher zu stellen. Im Sinne dieses Sicherstellungsauftrages kehrt das B-VG die erforderlichen Instrumente vor:
- Art 51b Abs 2 B-VG²⁹ sieht die Möglichkeit von Ausgabenbindungen – also der Derogation von bundes-

finanzgesetzlichen Ausgabenermächtigungen – vor; dies aber nur unter Bedingung, dass „dadurch die Erfüllung fälliger Verpflichtungen des Bundes nicht berührt wird“.

- Art 51c Abs 2 B-VG³⁰ ermächtigt den BMF, der „Überschreitung der im Bundesfinanzgesetz vorgesehenen Mittelverwendungen“ zuzustimmen, „wenn diese 1. auf Grund einer gesetzlichen Verpflichtung oder 3. auf Grund einer bereits im Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des Bundesfinanzgesetzes bestehenden sonstigen Verpflichtung erforderlich werden.“ Mit dieser Zustimmung (Genehmigung) wird dem BFG derogiert; die betragliche Bindungswirkung des BFG wird im Ausmaß der für die Erfüllung der materiellen Rechtsansprüche erforderlichen Mittel erhöht.
- Seit der Haushaltsverfassungsrechtsreform 1986 wird diese „Sicherstellungsklausel“ mit der Bedingung der „Saldoneutralität“³¹ verknüpft. Damit ist im Falle von Ausgabenüberschreitungen iZm fälligen Verpflichtungen der im BFG vorgesehene Budgetsaldo die einzige Größe, deren „Bindungswirkung“ erhalten bleiben muss.³² Auch die nachfolgenden, ab 2009 bzw 2013 geltenden Bestimmungen enthalten diese Verknüpfung (vgl insb Art 51c Abs 2 B-VG³³ iVm Art 51b Abs 2 B-VG³⁴).
- Eine Absicherung bestehender Verpflichtungen mag auch darin zu sehen sein, dass während eines „automatischen“ (verfassungsrechtlichen) Budgetprovisoriums
 1. die Gebarunggrundlagen mit der Maßgabe anzuwenden sind, dass zwischenzeitige Änderungen der materiellen Gesetzeslage zu berücksichtigen sind und dass
 2. die Zwölfstel-Regelung für fällige Verpflichtungen nicht anzuwenden ist.

Im Rahmen der Haushaltsverfassungsrechtsreform 1986 war beides der Fall³⁵; die B-VGNH sieht diese Regelungen nicht mehr vor (s hiezu unten Pkt 5.2.3.7.).

²⁶ Vgl Mayer, B-VG⁴ (2007) Art 51 B-VG I.1.

²⁷ idF Art I Z 10 B-VGNH.

²⁸ Die Haushaltsführung umfasst in diesem Zusammenhang neben dem Haushaltsvollzug auch die Erzeugung des BFG (Art 51 und 51b B-VG iVm den Veranschlagungsregelungen gem dem 4. Abschnitt des BHG) einschließlich der Beschlussfassung durch den NR. Bestehende rechtliche Ansprüche können gem § 37 Abs 3 BHG durch das BFG ausnahmslos nicht aufgehoben werden, es besteht lediglich die Möglichkeit, durch entsprechend restriktive Veranschlagung im BFG das Entstehen neuer rechtlicher Ansprüche, sofern sie durch Verwaltungsorgane begründet werden und nicht materiellgesetzlich zwingend vorgesehen sind, einzuschränken. – Zum Begriff „Haushaltsführung“ vgl auch den Anhang.

²⁹ idF Art I Z 10 B-VGNH.

³⁰ idF Art I Z 11 B-VGNH.

³¹ Art 51b Abs 5 B-VG idF BGBl I 2003/100: „Eine Ausgabenüberschreitung auf Grund der Bestimmungen dieses Artikels darf nur bewilligt werden, wenn die Bedeckung durch Einsparungen oder Mehreinnahmen sichergestellt ist.“ Auf Grund dieser zwingend vorgesehenen Ausgleichs- bzw Bedeckungsmaßnahmen bleibt der vor der Ausgabenüberschreitung gegebene Budgetsaldo im allgemeinen Haushalt unverändert.

³² Dies allerdings nur unter der Voraussetzung, dass die Ausgabenüberschreitung nicht mit „Mehreinnahmen“ aus Finanzschulden bedeckt wird, also gegebenenfalls mit einer Ausweitung der Ermächtigung zur Finanzschuldenaufnahme einher geht, wofür eine gesonderte gesetzliche Ermächtigung gem Art 42 Abs 5 B-VG erforderlich wäre.

³³ idF Art I Z 11 B-VGNH.

³⁴ idF Art I Z 10 B-VGNH.

³⁵ Vgl Lödl, Anmerkungen zum Haushaltsverfassungsrecht, ÖHW 2002, 74 ff.

3.2.3. Das Zustandekommen von materiell-rechtlichen finanziellen Verpflichtungen des Bundes als Regelungsgegenstand des Haushaltsrechts

Alle Ausgaben lassen sich idR auf eine von staatlichen Organen (mit)erzeugte Rechtsnorm zurückführen und entsprechen daher einer Verpflichtung; deren Begründung wurzelt stets im materiellen Recht³⁶. Einer der wichtigsten Zwecke des Haushaltsrechtes ist es, das Zustandekommen solcher rechtlicher Verpflichtungen - seien sie Folge einer gesetzlichen Regelung oder einer sonstigen Rechtsnorm (Bescheide, Urteile; zivilrechtliche Verträge über Förderungsgewährungen, Beschaffungen etc) - im Hinblick auf ihre finanziellen Wirkungen zu regulieren³⁷ und abschließend zu regeln:

- Materielle Gesetze, welche Zahlungsverpflichtungen unmittelbar begründen oder zum Eingehen von solchen Verpflichtungen ermächtigen, bedürfen – wie jedes andere Gesetz – einer vorgehenden Abschätzung der finanziellen Gesetzesfolgen (§ 14 BHG; § 28 GOG-NR³⁸). Der BMF kann – in Wahrnehmung seiner Haushaltsleitkompetenz gem Art 51a B-VG³⁹ - die Entstehung solcher Rechtsvorschriften im Rahmen der Beschlussfassung der BReg über Regierungsvorlagen beeinflussen; die Verwaltungsorgane, auch der BMF, haben allerdings keine rechtliche Ingerenz auf die Einhaltung der Kalkulationsvorschriften durch den NR. Die Einhaltung der Kalkulationspflichten ist keine Erzeugungsbedingung für das Zustandekommen der Gesetze. (Im Sinne einer Anreizbildung auch für den NR wäre aber die Ausweitung dieser Bestimmung um eine Pflicht zur Einholung einer Stellungnahme der BReg oder des RH zu überlegen.⁴⁰)
- Gegenüber dieser relativ „weichen“ Einflussnahme auf die Erzeugung von materiellen Gesetzen eröffnet das Haushaltsrecht weit stärkere Ingerenzmöglichkeiten in Bezug auf Handeln der Staatsorgane, welches auf das Zustandekommen von rechtsgeschäftlichen Verpflichtungen gerichtet ist. Diese Verwaltungsakte sind Gegenstand eingehender haushaltsrechtlicher Regelungen; diese sehen insb eine Mitwirkungsbefugnis des BMF bei der – internen – Willensbildung hinsichtlich der Begründung ent-

sprechender Rechtsgeschäfte vor (die einschlägigen Regelungen werden iZm der Frage der „Verpflichtungsermächtigungen“ [vgl Pkt 3.3.1.2.] und der „doppelten rechtlichen Bedingtheit der Finanzverwaltungsakte [vgl Pkt 3.3.2.] behandelt).

3.2.4. Das zusammengesetzte Normengefüge

Die für die Haushaltsführung insgesamt relevanten Rechtsnormen gehen somit weit über das Haushaltsrecht hinaus; zahlreiche materielle Rechtsnormen haben auch finanzielle Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte und beeinflussen daher die Haushaltsführung. Diese umfassende (Teil-)Normenordnung, einschließlich dem Haushaltsrecht, kann durch die drei unter Pkt. 2. dargestellten Normtypen strukturiert werden:

3.2.4.1. Zwangsnormen:

Die von den Verwaltungsorganen (iVm den materiell-rechtlichen Vorschriften) unmittelbar anwendbaren Haushaltsrechtsvorschriften sind vereinzelt im B-VG⁴¹ selbst, in der Hauptsache jedoch in den darunter liegenden Rechtsschichten (BHG, BHV etc) zu finden. Dem Inhalte nach handelt es sich iW um Regelungen, welche die Erstellung der Planwerke (BFG, Budgetprogramm bzw nunmehr BFRG) sowie die Vorbereitung, Planung, Durchführung (inkl dem Controlling) finanziell relevanter Maßnahmen durch die Verwaltung zum Gegenstand haben⁴². Auch wenn die Normen des Haushaltsrechts idR nicht – wie die materiellen Rechtsvorschriften – an die Rechtsunterworfenen gerichtet sind, können sie als – wenn auch nur mittelbare - Zwangsnormen angesehen werden. Diesen Charakter erhalten die Haushaltsrechtsvorschriften dadurch, dass deren Nichteinhaltung durch die mit Haushaltsangelegenheiten befassten (Verwaltungs)Organe Bedingung für dienst-, arbeits- oder (im Rahmen der Organ- oder Dienstnehmerhaftung) schadenersatzrechtliche Folgen (§ 99 BHG) sein kann, ebenso kann ein Verstoß gegen Haushaltsvorschriften durch ein oberstes Organ den

³⁶ Rechtsgrundlose Zahlungen sind rückabzuwickeln (vgl § 60 BHG).

³⁷ Vgl hierzu die interessante Darstellung der diesbezüglichen deutschen Haushaltsvorschriften in Müller-Osten, Der öffentliche Haushalt als Institution parlamentarischer Kontrolle (2007) 340 ff.

³⁸ Gem § 28 GOG-NR müssen „selbständige Anträge, nach welchen eine über den Bundesvoranschlag hinausgehende finanzielle Belastung des Bundes eintreten würde“, Vorschläge zu Bedeckung enthalten. Dies umfasst auch mehrjährige Belastungen; mit dem BFRG besteht daher auch für den NR in dieser Hinsicht ein rechtlicher Bezugsrahmen.

³⁹ idF BGBl I 2003/100 (Anm: im Zeitraum 1.1.2009 bis 31.12.2012 stehen zwei unterschiedliche Vorschriften mit der Bezeichnung „Artikel 51a“ in Geltung; vgl Art 151 Abs 37 idF Art I Z 14 sowie Art I Z 6 B-VGNH); die Rechtslage ab 1.1.2013 bleibt grundsätzlich gleich; es ändert sich jedoch die verfassungsrechtliche Nomenklatur (s Art 51b Abs 1 B-VG idF Art I Z 10 B-VGNH).

⁴⁰ vgl hierzu Müller-Osten, Der öffentliche Haushalt als Institution parlamentarischer Kontrolle (2007) 355f.

⁴¹ zB Art 51 Abs 6 B-VG idF Art I Z 5 B-VGNH (Verbot der Überschreitung von Obergrenzen des BFRG) und Art 51c Abs 2 B-VG idF Art I Z 11 B VGNH (Delegation von Ermächtigungen vom BMF an Dienststellenleiter).

⁴² Weiters zählen die Angelegenheiten gem den Abschnitten 7 ff BHG dazu (bspw Anordnungen, Zahlungsverkehr, Verrechnung).

Funktionsverlust (Art 74 und 142 B-VG) und ebenfalls schadenersatzrechtliche Folgen bedingen.⁴³

3.2.4.1.1. Exkurs: Die inhaltliche Bestimmung von Zwangsnormen durch „Ziele“ und die Ziele der Haushaltsführung

Die materiellen Gesetze sehen mitunter – auch hinsichtlich der Gestaltung von Ausgaben bedingenden Rechtsverhältnissen – eine inhaltliche Determinierung des Verwaltungshandelns durch Ziele vor. Dieses Phänomen ist als „finale Programmierung“ Gegenstand zahlreicher rechtswissenschaftlicher Überlegungen⁴⁴. Allgemein kann gesagt werden, dass mit der Vorgabe von Zielen der höchste Grad der „Verdünnung“ der inhaltlichen Bestimmung des Verwaltungshandelns erreicht wird. Aber auch schon die Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen, Ermessen uä stellt gegenüber einer strengen und vollständigen kausalen Determinierung eine Erhöhung der Freiheitsgrade im Handeln der Verwaltungsorgane dar. Es ist möglich und üblich, auch mit solcherart inhaltlich bestimmten Rechtsvorschriften (Zwangsnormen) Rechtsansprüche der Rechtsunterworfenen zu formulieren und zum Gegenstand hoheitsrechtlicher Verfahren zu machen (also mit Vollzugsnormen zu verknüpfen).

Ein Charakteristikum der Haushaltsvorschriften ist, dass die iZM der Haushaltsführung zu setzenden Verwaltungsakte (und gegebenenfalls auch die einschlägigen Gesetzgebungsakte) an im B-VG bzw BHG genannte (Staats-)Ziele⁴⁵ bzw „Ziele der Haushaltsführung“⁴⁶ gebunden werden. Durch diese Verknüpfung treten zu den durch die materielle Rechtsetzung (iW materielle Gesetzgebung) vorgenommenen Determinierungen – also der darin bestimmten Zwecke und Ziele der mit der Leistung von Ausgaben zu erfüllenden Aufgaben

des Bundes – die vom Haushaltsrecht aufgestellten Zielbestimmungen hinzu; diese freilich nur mit Bindungswirkung für die Verwaltungsorgane und die Haushaltsgesetzgebung (BFG, BFRG, BHG)⁴⁷.

Wenn das Recht das Verwaltungshandeln mit Vorschriften verschiedenen Determinierungsgrades vorherbestimmt, dann haben die Vorschriften des genauesten Determinierungsgrades vor den Vorschriften geringeren Determinierungsgrades Vorrang⁴⁸; dh dass Vorschriften geringeren Determinierungsgrades gegenüber solchen höheren Determinierungsgrades nur subsidiäre Wirkung zukommen.⁴⁹ In diesem Sinne ist es lediglich die Folge der (zum Teil sehr) allgemeinen Formulierung der Ziele der Haushaltsführung, dass deren Wirkung auf die inhaltliche Bestimmung der den Ausgaben zugrundeliegenden Rechtsverhältnisse – seien es Hoheitsakte (Bescheide), seien es Privatrechtsgeschäfte – eher gering ist.

Auf Grund dieser konkreten inhaltlichen Gestaltung des aktuellen Haushaltsrechts spielen im Ergebnis die vom Haushaltsrecht fest gelegten Ziele für den rechtlichen Bestand eines solchen Rechtsverhältnisses (auch im Hinblick auf seine Bekämpfbarkeit und Revidierbarkeit vor staatlichen Rechtsschutz-Instanzen) praktisch keine Rolle.⁵⁰

Dennoch ist eine Kritik an den Ergebnissen der Haushaltsführung im Hinblick auf diese – rechtlich bestimmten - Haushaltsziele möglich, insb durch das Parlament, bzw geboten, uzW im Rahmen der Berichterstattungen des RH. Es handelt sich hierbei um eine – auch rechtliche - Kritik an der Verfehlung von haushaltsrechtlichen Zielen durch Staatsorgane. Solche Verfehlungen sind jedoch kaum geeignet, den rechtlichen Bestand der die Ausgaben begründenden Rechtsverhältnisse in Frage zu stellen.

⁴³ Im Falle des Haushaltsrechtes umfasst der personale Geltungsbereich der Zwangsnormen sohin nur Staatsorgane; vgl auch *Korinek/Holoubek*, Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung (1993) 205 FN 57.

⁴⁴ Vgl statt vieler nur *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer* Bundesverfassungsrecht¹⁰ (2007) Rz 571, 1109; *Raschauer*, Österreichisches Wirtschaftsrecht² (2003) Rz 140; *Aichreiter*, Vom Rechtsstaat zum Zielstaat, *AnwBl* 2005, 233; *Schlag*, Einige Überlegungen zur Struktur finaler Grundrechtsnormen, *JB1* 1991, 545; *Antonioli/Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (1996) 172; *Zellenberg*, Wirtschaftlichkeit versus Rechtsstaat – ein Gegensatz in der öffentlichen Verwaltung?, in: Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg) *Verwaltung im Umbruch* (2007) 301 (320f).

⁴⁵ Vgl hierzu die in Art 13 Abs 2 und 3 B-VG idF B-VGNH vorgesehenen Ziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, der nachhaltig geordneten Haushalte und der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie die klassischen Haushaltsgrundsätze der „Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit“, welche sowohl als Prüfziele des RH (Art 126b Abs 5 B-VG) und als für die Haushaltsführung schlechthin (Art 51a Abs 1 B-VG idF BGBl I 2003/100) gelten.

⁴⁶ so die Überschrift zu § 2 BHG; dieser sieht als Ziele vor:

- Erfüllung der Aufgaben des Bundes durch die Ermittlung und Bereitstellung der hierfür benötigten Geldmittel.
- Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit.
- gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht (ausgewogenes Verhältnis zwischen einem hohen Beschäftigtenstand, einem hinreichend stabilen Geldwert, der Sicherung des Wachstumspotentials und der Wahrung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichtes).
- Verbundenheit der Finanzwirtschaft des Bundes, der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände).

⁴⁷ aA offenbar *Öhlinger*, Verfassungsrechtliche Determinanten des Staates als Leistungsträger, in: *Fremuth* (Hrsg), Öffentliches Interesse und öffentliche Wirtschaftstätigkeit (1998) 18, der auch die materielle Gesetzgebung gebunden sieht.

⁴⁸ Dies entspricht dem Grundsatz „*lex specialis derogat lex generalis*“; in diesem Sinne offenbar auch *Kroneder-Partisch* Art 126b B-VG, in: *Korinek/Holoubek* (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (1999/2001) Rz 38.

⁴⁹ So wird bspw einer Rechtsvorschrift, mit der in einem materiellen Gesetz ein konkret bestimmter, mit Bescheid zu erledigender finanzieller Rechtsanspruch statuiert wird, nicht durch eine haushaltsrechtliche Zielbestimmung im B-VG oder BHG derogiert; auch den Vorschriften des minutiösen Vergaberechtes, welches für den Abschluss von Beschaffungsverträgen (auch) des Bundes maßgeblich ist, wird durch die im B-VG und BHG genannten haushaltsrechtlichen Ziele nicht derogiert.

⁵⁰ Vgl hierzu auch *Zellenberg*, Wirtschaftlichkeit versus Rechtsstaat – ein Gegensatz in der öffentlichen Verwaltung?, in: Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg) *Verwaltung im Umbruch* (2007) 301 (310f), der den Vorrang der materiellen Gesetze insb auf Stufenbauüberlegungen (verfassungsgesetzliches Rechtsstaatsprinzip versus „einfach-verfassungsgesetzliches“ Effizienzprinzip) gründet.

Diese Regelungstechnik der Zielbindung von Akten der Haushaltsführung wird in der 2. Phase der Haushaltsverfassungsrechtsreform gem der B-VGNH mit der Einführung der (Ziel- und) Wirkungsorientierung der Haushaltsführung erheblich verstärkt (vgl hiezu unten TZ 5.3.3.2.). Dies kann auch dazu führen, dass die Möglichkeiten der Rechtskontrolle bzw –kritik durch den RH erweitert werden.

3.2.4.2. Vollzugsnormen:

Teilweise überschneidend^{51/52} haben die Haushaltsregelungen auch den Charakter von Vollzugsnormen. Das Organisations- und Verfahrensrecht bildet einen wichtigen Teil des Haushaltsrechtes: Die zur Durchführung dieser Normen berufenen Bundesorgane werden im Rahmen der Organisationsregelungen des BHG (§§ 4 ff) als „anweisende Organe“⁵³ definiert. Soweit die materiellen Gesetze Organe der Bundesverwaltung zum Eingehen von Verpflichtungen ermächtigen, die die Leistung von Zahlungen bedingen (etwa zum Abschluss von Förderungsverträgen), agieren diese Bundesorgane iRd Haushaltsführung als anweisende Organe⁵⁴. Unter den Bedingungen der §§ 15 und 43 ff BHG müssen die zuständigen haushaltsleitenden Organe zuvor – im Innenverhältnis – die Zustimmung des BMF einholen („Koordinationspflicht“). Die für den Abschluss der Verträge maßgebliche Vertretungsmacht nach außen wird hiedurch nicht berührt; diese Zuständigkeiten werden nicht durch das Haushaltsrecht, sondern durch die materiellen Rechtsvorschriften geregelt⁵⁵. Diese Zuständigkeitsregelungen spiegeln die „doppelte rechtliche Bedingtheit der Finanzverwaltungsakte“ wieder (vgl hiezu TZ 3.3.2.).

3.3. Zusammenspiel und Abgrenzung von materiellem und Haushaltsrecht (II): Haushaltsrechtliche Ermächtigungen und materielles Recht

Den Ermächtigungsnormen kommt im Haushaltsrecht eine überragende Bedeutung zu; solcher Ermächtigungen bedürfen die Staatsorgane zur Vornahme finanzrelevanter Akte („Gebahrungsermächtigungen“⁵⁶) und zur Erzeugung haushaltsspezifischer Rechtsnormen:

3.3.1. Gebahrungsermächtigungen

Der Zweck einer Ermächtigung zur Gebahrung besteht darin, dass Staatsorgane finanziell bedeutsame – dh die Zusammensetzung oder die Höhe des Nettovermögens des Staates berührende - (Rechts)Akte, setzen dürfen.

Die Notwendigkeit solcher Ermächtigungen wird in den Haushaltsrechtsordnungen⁵⁷ regelmäßig durch spezielle, meist verfassungsrechtliche⁵⁸ Gesetzesvorbehalte bewirkt. Als solche einer speziellen Ermächtigung bedürftigen Verwaltungsakte kommen insb in Betracht:

3.3.1.1. Leistung von Ausgaben, insb Zahlungen

Der Begriff „Ausgaben“ ist nicht mit dem Begriff „Zahlung“ gleich zu setzen; ersterer wird im Bundeshaushaltsrecht gesondert definiert und kann auch organ- oder verbandsinterne Vorgänge umfassen, die

⁵¹ Diese Überschneidung der Charakterisierungen als Zwang- und Vollzugsnorm ist Folge der Eigenschaft des Haushaltsrechtes als „Binnenrecht“: In diesem Falle umfasst der personale Geltungsbereich - im Unterschied zum überwiegenden übrigen Teil der Rechtsordnung - die außerhalb der Staatsorganisation stehenden Rechtsunterworfenen nicht; vielmehr sind es meist dieselben Staatsorgane, die für Haushaltsvollzug, Dienstaufsicht (§ 4 BMG) und disziplinarrechtliche Maßnahmen (§ 97 BDG 1979) zuständig sind.

⁵² Unterschiede zwischen Zwangs- und Vollzugsnormen im Haushaltsrecht sind daher wenn überhaupt sachlicher oder zeitlicher Natur; der personale Geltungsbereich ist weit gehend deckungsgleich.

⁵³ § 5 Abs 4 BHG: „Die Aufgaben der anweisenden Organe sinddie Begründung und Aufhebung ... von Verpflichtungen und Schulden des Bundes“; diese Begriffe beziehen sich auch auf die verrechnungsrechtlichen Regelungen gem § 78 Abs 4 und 5 BHG (s auch §§ 63 und 64 BHV 1989, BGBl II 1989/570 idF 2005/26).

⁵⁴ vgl § 37 Abs 3 iVm § 5 Abs 4 Z 3, § 78 Abs 4 und 5 BHG sowie Teil 1 Z 7 des Anhangs zu § 2 BMG.

⁵⁵ nochmals § 37 Abs 3 BHG: „Über einen Voranschlagsansatz oder einen Teil eines solchen darf nur jenes Organ verfügen, das aufgrund der Gesetze zur ... Eingehung der Ausgabenverpflichtung zuständig ist“. – Mit diesem Verweis auf die materiellen Gesetze beschränkt das BHG jedoch nur die Vollziehung des BFG (arg „über einen Voranschlagsansatz verfügen“). Anderes gilt für Vorbelastungen: Gem § 45 Abs 4 und 5 BHG ist die Begründung von finanziell bedeutsamen Vorbelastungen nur auf Grund einer besonderen bundesgesetzlichen Ermächtigung zulässig; hiemit wird die Vertretungsbefugnis der Bundesorgane generell – also auch in Bezug auf jene materiellen Gesetze, welche die Verwaltungsorgane grundsätzlich zur Eingehung von Ausgabenverpflichtungen ermächtigen (etwa iR von Förderungsgesetzen) - beschränkt.

⁵⁶ Ausgaben-, Einnahmen-, Vermögens- und Schuldengebarung.

⁵⁷ Für einen Überblick über die Haushaltsrechtsordnungen im OECD-Raum vgl *OECD, Journal on Budgeting 2004* (Vol 4 No 3), *The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison*, insb 59 ff.

⁵⁸ Auch unterverfassungsgesetzliche Gesetzesvorbehalte sind möglich und zweckmäßig.

nicht die Rechtsverhältnisse zwischen dem Staat und anderen Rechtssubjekten betreffen.⁵⁹ – Das Haushaltsverfassungsrecht setzt am weiteren Begriff „Ausgaben“ an; diese sind gem Art 51 Abs 1 iVm Art 42 Abs 5 B VG Gegenstand der Veranschlagung im BFG und unterliegen somit einem Gesetzesvorbehalt⁶⁰.

Zahlungen sind zunächst faktische Handlungen, im einfachsten Falle die physische Übergabe von Banknoten. Daneben haben Zahlungen auch eine rechtliche Bedeutung. Einschlägige Rechtsvorschriften (zB § 1412 ABGB) umschreiben einen je spezifischen Rechtsinhalt, meist ein Rechtsverhältnis zwischen zwei Rechtssubjekten, wovon – im Rahmen öffentlicher Haushalte – eines der Staat ist. Die auf diesem Wege rechtlich bestimmten Begriffe werden – soferne nichts anderes bestimmt ist – von der Haushaltsrechtsordnung übernommen.⁶¹ Die Zahlung an andere Rechtssubjekte – der Abfluss von Geldmitteln – ist der wichtigste finanziell außenwirksame Verwaltungsakt; alle Gebarungsermächtigungen regeln diese, und zwar idR unabhängig von der gewählten Budgetierungsmethode.⁶²

3.3.1.2. Begründung von rechtlichen Verpflichtungen^{63/64} welche zur Leistung von Zahlungen verpflichten („Verpflichtungsermächtigungen“⁶⁵)

- Grundlage für die Begründung von Verpflichtungen sind die Materiegesetze; deren Ausgestaltung ist je nach der Rechtsform der Verpflichtung (zB Gesetz, Bescheid, Vertrag) verschieden (s oben Pkt 3.2.1 und 3.2.3.).
- Im Rahmen des Bundeshaushaltes werden die Verwaltungsorgane zum Eingehen von Verpflichtungen, die nur das laufende Finanzjahr belasten, grundsätzlich durch das BHG ermächtigt (§§ 37 und 43 BHG). § 43 Abs 1 Z 1 BHG verknüpft diese Ermächtigung ausdrücklich mit der „Bedeckbarkeit“ der auf Grund der Verpflichtung zu leistenden Zahlungen. Diese Bedeckbarkeit ist auf Basis des BFG zu prüfen; hiedurch wird die Ermächtigung zur Begründung der Verpflichtungen sachlich, betraglich und zeitlich begrenzt. Es handelt sich somit um eine bedingte Ermächtigung.

tungen, die nur das laufende Finanzjahr belasten, grundsätzlich durch das BHG ermächtigt (§§ 37 und 43 BHG). § 43 Abs 1 Z 1 BHG verknüpft diese Ermächtigung ausdrücklich mit der „Bedeckbarkeit“ der auf Grund der Verpflichtung zu leistenden Zahlungen. Diese Bedeckbarkeit ist auf Basis des BFG zu prüfen; hiedurch wird die Ermächtigung zur Begründung der Verpflichtungen sachlich, betraglich und zeitlich begrenzt. Es handelt sich somit um eine bedingte Ermächtigung.

- Verpflichtungen, die sich auf künftige Finanzjahre beziehen, werden in der Terminologie des B-VG (Art 51 Abs 6 B-VG)⁶⁶ und des BHG als „Vorbelastungen“ bezeichnet (§ 45 BHG). Gem den Haushaltsrechtsvorschriften des Bundes sind solche Vorbelastungen nicht Gegenstand der jährlichen Veranschlagung im BFG⁶⁷. Vielmehr erteilt das BHG der Verwaltung eine allgemeine, bedingte Ermächtigung zum Eingehen von Vorbelastungen; die Bedingungen hierfür sind – auf Grund der bloß einjährigen Veranschlagung – nicht im BFG, sondern im BHG selbst enthalten:

Für eine einzelne Vorbelastung wird ein (sehr hoher) Rahmen (mit sachlicher und betraglicher Bindungswirkung, die vom geltenden BFG abgeleitet wird) vorgesehen (§ 45 Abs 4 BHG). Vorbelastungen, welche den Rahmen überschreiten, bedürfen einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung (Abs 4 und 5); nur insoweit besteht somit ein Gesetzesvorbehalt. Soweit einzelne Vorbelastungen den im BHG genannten Rahmen nicht überschreiten, bedarf das Eingehen von Vorbelastungen nur der Zustimmung des BMF. Dieser hat zum Zwecke der Prüfung der Bedeckbarkeit auf die „voraussehbare Entwicklung

⁵⁹ vgl hierzu etwa § 16 Abs 1 Z 1 und 2 BHG, der auch „Vergütungen“ oder „Überweisungen“ als „Ausgaben“ definiert (selbst „Zahlungen“ zwischen Bundesorganen sind denkbar; auch diese sind rechtlich nicht ohne weiteres als „Zahlungen“ iS etwa des § 1412 ABGB – also Vorgängen zwischen zwei Rechtssubjekten – zu deuten).

⁶⁰ gleichwohl sind die Zahlungen der weitaus wichtigste und betraglich umfangreichste Fall von Ausgaben.

⁶¹ Manche Haushaltsrechtsordnungen verwenden für die Ermächtigung zur Durchführung von Zahlungen den nahe liegenden und zweckmäßigen Begriff „Zahlungsermächtigung“ (vgl etwa Art 7 Abs 3 der EU-Haushaltsordnung [VO 1605/2002 idgF]).

Zahlungen sind in keinem Falle „faktische Amtshandlungen“ iS der früheren Judikatur des VfGH (vgl hierzu Mayer, Die Normativität „faktischer Amtshandlungen“, in: Walter-FS 1991, 463 [465, 471]), da die Vornahme von Zahlungen in keinem Rechtszusammenhang als Akt der *heteronomen* Rechtserzeugung gedeutet werden kann (so auch Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht² Rz 730). – Wie erwähnt, können aber Zahlungen (nicht nur im zivilrechtlichen Zusammenhang) durchaus rechtsgestaltende, insb schuldbeitragende, Wirkungen haben.

⁶² Im Falle des „accrual budgeting“ umfassen die damit umschriebenen Ermächtigungen (ähnlich wie beim haushaltsrechtlichen Begriff „Ausgaben“) mehrere (Teil)Rechtsakte, die von Staatsorganen gesetzt werden dürfen. Diese Ermächtigungen regulieren zwar primär das Eingehen von Verpflichtungen zu Lasten des Haushaltsträgers; darüber hinaus aber auch anderer finanziell relevanter Entscheidungen, etwa die Vornahme von Abschreibungen und sonstiger organ- oder verbandsinterner Akte der Haushaltsführung. Zweck einer solchen Ermächtigung ist, die Haushaltsführung nach spezifisch [betriebs-]wirtschaftlichen Kriterien zu steuern und beurteilen zu können. Daneben werden meist gesonderte „cash budgeting“-Ermächtigungen erteilt, die sich auf Zahlungen beschränken und eine finanzwirtschaftliche Beurteilung ermöglichen.

⁶³ vgl neuerlich Kelsen, Reine Rechtslehre² (1960) 261.

⁶⁴ Als Gegenstand diesbezüglicher Ermächtigungen kommen auf Basis des geltenden Bundeshaushalts(verfassungs)rechtes nur Privat-Rechtsgeschäfte in Betracht. – Im Unterschied hierzu differenzieren die zuvor erwähnten Ausgaben- bzw Zahlungsermächtigungen nicht nach dem Rechtsgrund der Zahlung.

⁶⁵ Dieser Begriff ist Gegenstand mehrerer ausländischer Haushaltsrechtsordnungen (vgl etwa Art 7 Abs 2 der EU-Haushaltsordnung [VO 1605/2002 idgF] sowie §§ 16 und 38 der deutschen Bundeshaushaltsordnung) und bezeichnet idR einen Gegenstand der Veranschlagung im Jahreshaushalt. Eine Verpflichtungsermächtigung ermächtigt ein Staatsorgan, rechtliche Verpflichtungen insoweit einzugehen, als die daraus resultierenden Zahlungen insgesamt – also nicht nur bezogen auf das laufende Finanzjahr – den in der Verpflichtungsermächtigung genannten Betrag nicht übersteigen. Es handelt sich somit um Belastungen des laufenden Finanzjahres und gegebenenfalls künftiger Finanzjahre. Beachte, dass auch in diesem Falle das entscheidende Kriterium für die Veranschlagung Zahlungen sind. – Wenn eine rechtliche Verpflichtung nur das laufende Finanzjahr belastet, sind Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen gleich hoch.

⁶⁶ idF BGBl I 2003/100.

⁶⁷ vgl hierzu grundlegend den AB zur Stammfassung des BHG (877 BlgNR 16. GP 7f).

der Bundesfinanzen ... und ... bereits bestehende Verpflichtungen“ Bedacht zu nehmen hat (§ 45 Abs 1 Z 2 lit b BHG); diese Bedachtnahme muss sich klarer Weise insb auf die haushaltsrechtlichen Instrumente der mittelfristigen Planung beziehen, also das Budgetprogramm (bzw ab 2009 das BFRG) und die zum Zeitpunkt der Entscheidung bestehenden Vorbela- stungen (Näheres hiezu in Pkt 5.2.3.5).

Eine Möglichkeit zeitnaher nachgängiger parla- mentarischer Kontrolle ist auf Grund entsprechender Berichte, zu deren Vorlage der BMF verpflichtet ist, gegeben.

Zusammenfassend ist daher fest zuhalten, dass ab 2009 jedenfalls zwei generelle Rechtsnormen Grund- lage und rechtliche Bedingung für die Prüfung der Bedeckbarkeit von finanziellen Verpflichtungen bil- den: das BFG, das den einjährigen Rahmen und das BFRG, welches den mittelfristigen Rahmen für die Haushaltsführung absteckt.

3.3.1.3. Eingehen oder die Umwandlung von Schulden

- Im Bundeshaushaltsrecht ist die Ermächtigung zum Eingehen von Schulden in zweierlei Hinsicht gere- gelt: **Finanzschulden** unterliegen einem strengen Re- gime, welches nur den BMF zur Schuldbegründung ermächtigt und den RH zur begleitenden Kontrolle beruft (Art 51 Abs 6 iVm Art 121 Abs 3 B-VG, §§ 65 ff BHG und § 10 RHG). Die §§ 65 ff BHG enthalten umfangreiche Bedingungen und verweisen darüber hinaus mehrfach darauf, dass für die konkrete Finanzschuldaufnahme eine Ermächtigung iS des Art 42 Abs 5 B-VG erforderlich ist. Es liegen somit auch in diesem Falle eine bedingte Ermächtigung und ein Gesetzesvorbehalt vor.
- Sonstige Schuldverhältnisse („**Verwaltungsschul- den**“) werden idR im Wege der „normalen“ Verwal- tung in Form von sonstigen Verpflichtungen, insb Vorbelastungen, auf Basis der vorerwähnten §§ 43 ff BHG begründet (vgl Pkt 3.3.1.2.).

3.3.1.4. Eingehen von Haftungen

Die einschlägigen allgemeinen Vorschriften enthält § 66 BHG; auch diese binden die konkrete Haftungsbe-

gründung an das Vorliegen einer Ermächtigung iS des Art 42 Abs 5 B-VG.⁶⁸ Diese Regelungen iS des Art 42 Abs 5 B-VG können auch Ausnahmen von den in § 66 angeführten Bedingungen normieren.⁶⁹

3.3.1.5. Vornahme von (sonstigen) Verfügungen über das Staatsvermögen

Auch in diesem Falle wird die gleiche Regelungstech- nik angewandt: §§ 61 bis 64 BHG enthalten die allge- meinen Ermächtigungen; deren Inanspruchnahme wird mit einer konkreten Ermächtigung gem Art 42 Abs 5 B VG bedingt.

3.3.1.6. „Wirkungsorientierung“: Spezifische Bedin- gungen der Gebarungsermächtigungen?

Wie aus den vorstehenden Pkt 3.3.1.1 – 3.3.1.5. zu er- sehen ist, handelt es sich durchwegs um bedingte bzw kombinierte Gebarungsermächtigungen; diese Rege- lungen einschließlich der Bedingungen beschränken sich auf haushalts-(wirtschafts)spezifische Aspekte.

In jüngerer Zeit verknüpfen ausländische Haus- haltsrechtsordnungen solche spezifisch haushaltsrecht- lichen gesetzlichen Ermächtigungen der Verwaltung, insb die Jahreshaushaltsgesetze, mit – wie absichtsvoll unbestimmt gesagt werden soll – der Darstellung von „Wirkungen“ („outcomes“) und „Leistungen“ („out- puts“) und damit verbundenen Zielen (eventuell samt diesbezüglichen Indikatoren)⁷⁰. Der rechtliche Charak- ter und Gehalt dieser „Wirkungsorientierung“ („Per- formance Budgeting“) ist teilweise unklar; soferne ihr überhaupt rechtliche Relevanz zukommt, dürfte es sich um Bedingungen für die Inanspruchnahme der Geba- rungsermächtigungen handeln (für eine diesbezügliche Beurteilung auf Basis der B-VGNH vgl Pkt 5.3.3.2.).

3.3.1.7. Exkurs: Die Struktur von Gebarungsermäch- tigungen im Bundeshaushaltsrecht:

Um eine von der Vollziehung anwendbare Gebarungs- ermächtigungsnorm darzustellen, müssen das BFG und das BHG im Zusammenhang gelesen werden. Die nachstehende Tabelle zeigt die Zusammenhänge am Beispiel der Ausgabenermächtigungen des BFG 2008 auf. Ähnliche Strukturen weisen auch die Gebarungs-

⁶⁸ Es bestehen zahlreiche weitere spezielle Vorschriften – zT im Verfassungsrang – zB das Ausführungförderungsgesetz BGBl I 2007/58.

⁶⁹ Diese Ausnahmeregelung war bis zum Inkrafttreten der B VGNH problematisch; vgl hiezu Lödl, Anmerkungen zum Haushaltsverfassungsrechts, ÖHW 2002, 64 f (FN 50) mwN.

⁷⁰ vgl hiezu allgemein insb OECD, Performance Budgeting (2007) sowie in concreto etwa Deutschland (§ 6a Haushaltsgrundsatzgesetz: „[1] Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen sind durch Gesetz oder den Haushaltsplan festzulegen“) und Australien (sec. 4 und 8 appropriation bill [No. 1] 2007/8; im Budgetbe- schluss des Parlamentes wird ausdrücklich festgehalten, dass die dort enthaltenen outcome-bezogenen Teile als Interpretationsgrundlagen dienen [„The Portfolio Budget Statements are ... declared to be relevant documents for the purposes of section 15AB of the Acts Interpretation Act 1901“] und dass hiemit die sachliche Bindungs- wirkung umschrieben wird [„An amount issued out of the Consolidated Revenue Fund for an administered item for an outcome of an entity may only be applied for expenditure for the purpose of carrying out activities for the purpose of contributing to achieving that outcome.“]). Eine – nicht rechtsförmig gestaltete - Vorform solcher Darstellungen ist auch im geltenden Bundeshaushaltsrecht mit § 34 Abs 4 Z 2 BHG vorgesehen (Leistungskennzahlen als Bestandteil des dem BFG-Entwurf der BReg beizule- genden Arbeitsbehelfes).

ermächtigungen in Bezug auf Finanzschulden, Haftungen und Verfügungen über Bundesvermögen auf.⁷¹ Es handelt sich stets um eine Kombination von (allgemeinen) Ermächtigungen im BHG und (spezifischen)

Ermächtigungen in konkreten Regelungen für Ausgaben, Finanzschulden, Haftungen und Verfügungen über Bundesvermögen.⁷²

Ein Beispiel für Ausgabenermächtigungen zeigt folgende Tabelle:

Geltungsbereich	BFG 2008 (Gebahrungsermächtigung ieS)	BHG (allgemeine Ermächtigung)
sachlich	<p>Artikel I. Der als Anlage I angeschlossene Bundesvoranschlag für das Finanzjahr 2008 wird nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Bundesgesetzes bewilligt.</p> <p>Anlage I Bundesvoranschlag 2008 1/12 Unterricht und Kultur 1/127 Allgemein bildende Schulen 1/1270 Allgemein bildende höhere Schulen 1/12708 Aufwendungen:62,497 Mio Euro</p>	<p>Grundlage der Gebearung § 37. (1) Jedes Organ der Haushaltsführung hat als bindende Grundlage der Gebearung anzuwenden</p> <p>1. das Bundesfinanzgesetz⁷³,</p>
zeitlich	<p>Artikel XV. Dieses Bundesgesetz tritt am 1. Jänner 2008 in Kraft und gilt für die Zeit vom 1. Jänner 2008 bis 31. Dezember 2008.</p>	<p>Zeitliche Abgrenzung § 52. (1) Für die Zugehörigkeit zur Rechnung eines Finanzjahres ist unter Berücksichtigung der Abs. 2, 3 und 5 der Zeitpunkt maßgebend, in dem die Einnahmen tatsächlich zugeflossen und die Ausgaben tatsächlich geleistet worden sind.</p> <p>(2) Ausgaben für Schulden, die im abgelaufenen Finanzjahr entstanden und fällig geworden sind und über die entweder eine Rechnung bis spätestens zum Ablauf dieses Finanzjahres beim anweisenden Organ eingelangt ist oder die bis zu diesem Zeitpunkt anerkannt worden sind, dürfen noch bis zum 20. Jänner des folgenden Finanzjahres zu Lasten der Voranschlagsansätze des abgelaufenen Finanzjahres geleistet werden. Dasselbe gilt für die Abfuhr der Mittel gemäß § 16 Abs. 3a. Die Ermittlung der Rücklagen darf nach Maßgabe des § 53 bis zum 30. Jänner des folgenden Finanzjahres vorgenommen werden.</p> <p>(3)</p> <p>(4)</p> <p>(5) Zahlungen des Bundes, die wegen ihrer zeitgerechten Leistung im folgenden Finanzjahr vor dessen Beginn angewiesen werden, sind dem Finanzjahr zuzurechnen, in dem der Fälligkeitstag liegt.</p>

⁷¹ Vgl hiezu *Lödl*, Anmerkungen zum Haushaltsverfassungsrecht, ÖHW 2002, 62.

⁷² Für diese – im Sinne der bundesverfassungsgesetzlichen Systematik - spezifischen Ermächtigungen soll im Folgenden gelegentlich die zusammenfassende Bezeichnung „Gebahrungsermächtigungen im engeren Sinne“ (Gebahrungsermächtigungen ieS; bzw ieS der Nomenklatur gem der ab 2013 geltenden Bestimmungen der B-VGNH „Mittelverwendungsermächtigungen ieS“) verwendet werden.

⁷³ Diese Bestimmung erstreckt sich somit auf alle Geltungsbereiche des BFG.

Geltungsbereich	BFG 2008 (Gebarungsermächtigung ieS)	BHG (allgemeine Ermächtigung)
personal	<p>Artikel XVI. Mit der Vollziehung dieses Bundesgesetzes ist unbeschadet der den obersten Organen nach Maßgabe der Haushaltsvorschriften zustehenden Befugnis zur Bestreitung der einzelnen Ausgaben innerhalb ihres Teilvoranschlages</p> <p>1. 2. betraut.</p>	<p>Grundlage der Gebarung</p> <p>§ 37. (3) Über einen Voranschlagsansatz oder einen Teil eines solchen darf nur jenes Organ verfügen, das aufgrund der Gesetze zur Begründung der Einnahmenberechtigung oder Eingehung der Ausgabenverpflichtung zuständig ist.</p> <p>Vollziehung</p> <p>§ 102. Mit der Vollziehung dieses Bundesgesetzes ist, soweit in den vorstehenden Bestimmungen nicht anderes vorgesehen ist,</p> <p>1. 2. 3. in Angelegenheiten, die den Wirkungsbereich eines Bundesministers betreffen, dieser Bundesminister betraut.</p>

- Die Bestimmung des personalen Geltungsbereiches im BFG ergibt sich mit dem Verweis auf die „nach Maßgabe der Haushaltsvorschriften bestehende Befugnis“, also das BHG. Dieses wiederum verweist auf die „aufgrund der Gesetze“ bestehende Zuständigkeit „zur Begründung der Einnahmenberechtigung oder Eingehung der Ausgabenverpflichtung“, also auf die materiellen Rechtsvorschriften⁷⁴.
- In zeitlicher Hinsicht ist die Ermächtigung, über den Voranschlagsansatz verfügen zu dürfen, durch die allfällige Anwendung des Vor- oder Auslaufzeitraumes (§ 52 Abs 2 und 5 BHG) bedingt. Mit dieser Verknüpfung von BFG und BHG ist zugleich ein zeitlicher Bezugsbereich definiert.

Ausgabengebarungsermächtigungen sind somit durchwegs bedingte Normen.

3.3.2. „Doppelte rechtliche Bedingtheit der Finanzverwaltungsakte“

Manche Haushaltsrechtsordnungen sehen ausdrücklich vor, dass wichtige Verwaltungsakte der Haushaltsführung, wie insb Ausgaben (Zahlungen), neben der spezifisch haushaltsrechtlichen Ermächtigung zusätzlich noch einer spezifischen materiellen Rechtsgrundlage bedürfen.⁷⁵ Im Rahmen der Bundesverwaltung ist dies nicht der Fall.

Dennoch bilden auch hier immer zwei kombinierte Rechtsvorschriften⁷⁶ die Rechtsgrundlage für solche Akte der Haushaltsführung:

3.3.2.1. materiell-rechtliche Bedingtheit:

Ein Verwaltungsakt ist stets Folge einer zuvor begründeten materiell-rechtlichen Verpflichtung; diese ist – auf Seiten der Staatsorgane – notwendige Bedingung für die Leistung der Zahlung und kann auf zweierlei Art erzeugt werden:

- a) Die Bereitstellung bzw Inanspruchnahme öffentlicher Mittel ist regelmäßig in generellen materiell-

⁷⁴ Im konkreten Falle ist dies der Abschnitt J des Teiles 2 der Anlage zu § 2 BMG: „J. Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur: 1. Schulwesen einschließlich Schulerhaltung, Schullerichtung und Schulauflassung“ iVm den Vollziehungsbestimmungen in den einzelnen Materiangesetzen, insb § 133 Schulorganisationsgesetz.

⁷⁵ so etwa Art 49 der EU-Haushaltsordnung (VO 1665/2002); dieser sieht vor, dass „Haushaltsmittel für eine Maßnahme der Gemeinschaften oder der Europäischen Union nur verwendet werden können, wenn zuvor ein Basisrechtsakt erlassen worden ist. Ein Basisrechtsakt ist ein Rechtsakt, der die Rechtsgrundlage für eine Maßnahme und die Ausführung der im Haushalt ausgewiesenen entsprechenden Ausgabe bildet.“ Dieser „Basisrechtsakt [ist] in Form einer Verordnung, einer Richtlinie, einer Entscheidung im Sinne von Artikel 249 des EG-Vertrags oder eines Beschlusses“ zu erlassen“. Eine gleichartige Regelung auf Primärrechtsebene ist gem Art 268 Abs 3 EGV (Art 310 VAEU) idF des Vertrages von Lissabon, Abl 2007 C 306, vorgesehen.

⁷⁶ Treffend sprechen *Korinek/Holoubek*, Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung (1993) 205 (FN 53), von einem „Komplementärverhältnis“; die Geltungsbereiche beider Rechtsvorschriften müssen also zumindest nicht-leere Schnittmengen haben.

rechtlichen heteronomen Normen vorgesehen, die von staatlichen Organen allein gesetzt (Gesetze, Verordnungen) und (durch Bescheide und Urteile) vollzogen werden⁷⁷.

b) Darüber hinaus können finanzielle Verpflichtungen auf besonderen Rechtsnormen, nämlich Privatrechtsgeschäften, beruhen, an deren Erzeugung durch generelle Normen ermächtigte Staatsorgane beteiligt sind^{78/79}. Gesetzliche Regelungen, die hiezu ermächtigen, müssen nicht entsprechend dem Art 18 B-VG determiniert sein⁸⁰.

Das Ergebnis ist in beiden Fällen eine finanziell relevante Rechtspflicht des Bundes, etwa zur Leistung einer Zahlung, und ein dieser Pflicht entsprechender Rechtsanspruch des Begünstigten. Diese Rechtspflichten des Bundes sind daher nahezu ausnahmslos seitens des Zahlungsempfängers rechtlich durchsetzbar; meist sind die (Zahlungs-)Verpflichtungen auch mit Sanktionsnormen verknüpft (zB zivilrechtliche Pönalregelungen, disziplinar-rechtliche Vorschriften); es handelt sich also bei diesen Normen nicht (nur) um Ermächtigungen. - Rechtsgrundlose Zahlungen stellen ganz seltene Ausnahmen dar; üblicher Weise wird vom Haushaltsrecht deren Rückabwicklung angeordnet.⁸¹

Neben diesen spezifischen materiell-rechtlichen Regelungen bestehen meist auch allgemeine haushaltsrechtliche Bestimmungen, welche die Vornahme der finanziell relevanten Verwaltungsakte regeln; Art 51

Abs 9 B-VG⁸² ermächtigt hiezu die Bundesgesetzgebung⁸³ - in concreto das BHG.

3.3.2.2. Haushaltsrechtliche Bedingtheit:

Neben diesen Zwangsnormcharakter tragenden materiell-rechtlichen Grundlagen bedürfen die Staatsorgane zur Vornahme finanziell wirksamer Verwaltungsakte einer weiteren, besonderen, spezifisch haushaltsrechtlichen Ermächtigung, nämlich der Gebarungsermächtigung (auch: „Mittelverwendungsermächtigung“). Dieses Erfordernis besteht unabhängig von der Form und dem Inhalt der Norm, welche die materiell-rechtliche Verpflichtung begründet.

3.3.2.2.1. Das BFG als Bedingung für die Ausgaben-gebarung

Gem dem B-VG handelt es sich hiebei um die jährlichen BFG, die eine in zeitlicher, sachlicher und betraglicher Hinsicht begrenzte Ermächtigung zur Ausgabengebarung⁸⁴ erteilen,^{85/86} sowie um weitere in Art 42 Abs 5 B-VG vorgesehenen Bundesgesetze. Die hier genannten Rechtsvorschriften beschränken die Vornahme von Akten der Haushaltsführung auch dann, wenn im Außenverhältnis ein durchsetzbarer Rechtsanspruch besteht. Dieser muss gegebenenfalls auf dem Vollstreckungswege durchgesetzt werden, soweit und solange die zur Erfüllung des Rechtsanspruches erforderliche haushaltsrechtliche Ermächtigung nicht in Geltung steht.⁸⁷

⁷⁷ Die gesetzlichen Verpflichtungen iS des § 20 Abs 7 BHG bilden nur eine Teilmenge hiervon.

⁷⁸ Diese Rechtspflichten sind freilich im Falle der von den Staatsorganen (mit)begründeten Rechtsgeschäfte keine heteronomen Pflichten; es handelt sich vielmehr um Selbstverpflichtungen des Staates, die anderen Rechtssubjekten Rechtsansprüche, insb auf Zahlungen, einräumen. Es muss sich hiebei nicht ausschließlich um private Rechtsgeschäfte handeln; das österreichische Bundesverwaltungsrecht sieht auch öffentliche Verträge vor (zB § 13 Abs 1 UG; vgl hiezu insb *Huber/Kopetz/Spannring*, Rechtliche Rahmenbedingungen für eine verfassungskonforme Ausgestaltung von Leistungsvereinbarungen, zFhr 2005, 1). – Zur Privatrechtskompetenz vgl jüngst *Stöger*, Ausgewählte öffentlich-rechtliche Fragestellungen des österreichischen Krankenanstaltenrechts. Habilitationsschrift (2008; erscheint demnächst) 138 ff.

⁷⁹ Festzuhalten bleibt aber, dass die Rechtspflicht – etwa zur Leistung einer Zahlung – auch im Falle der Rechtsgeschäfte letztlich nicht aus diesem (allein) erwächst, sondern aus der Rechtsordnung insgesamt, welche die sich aus einem Rechtsgeschäft erwachsenden (subjektiven) Rechte und Pflichten als rechtlich gesollt bestimmt; das Rechtsgeschäft ist lediglich Bedingung für die Begründung der Rechte und Pflichten; vgl *Kelsen*, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre (1984/1923) 550.

⁸⁰ Vgl oben Pkt 3.2.1., insb FN 15.

⁸¹ Vgl etwa § 60 BHG und Art 53b Abs 2 lit c EU-Haushaltsordnung (VO 1605/2002 idGF).

⁸² idF Art I Z 5 B-VGNH.

⁸³ Gem der B-VGNH ist dieses BG seit Anfang 2008 ebenfalls nach dem Verfahren gem Art 42 Abs 5 B-VG zu erlassen; davor war hiefür die einfache Bundesgesetzgebung zuständig, was teilweise zu rechtlichen Abgrenzungsproblemen mit den BG nach Art 42 Abs 5 B-VG geführt hat (vgl *Lödl*, ÖHW 2002 56 ff).

Auch im nunmehr geltenden Bundeshaushaltsverfassungsrecht sind Bundesgesetze mit überlappenden sachlichen Geltungsbereichen vorgesehen:

Art 42 Abs 5 B-VG umschreibt den Inhalt der nach diesem Verfahren zu regelnden Bundesgesetze ua mit: „Verfügung über Bundesvermögen“, „Übernahme oder Umwandlung einer Haftung des Bundes“, „Eingehen oder die Umwandlung einer Finanzschuld des Bundes“ – damit sind die konkreten Gebarungsermächtigungen gemeint.

Ab 2008 gilt dasselbe Verfahren (gem Art 42 Abs 5 B-VG) auch für das „Bundesgesetz, mit dem nähere Bestimmungen über die Erstellung des Bundesfinanzrahmengesetzes, des Bundesfinanzgesetzes und über die sonstige Haushaltsführung des Bundes getroffen werden“ – also das BHG. Dieses hat gem Art 51 Abs 7 B-VG idF Art I Z 4 B-VGNH die „näheren Bestimmungen über ... die Vorgangsweise bei Eingehen und Umwandlung von Verbindlichkeiten aus Geldmittelbeschaffungen, die nicht innerhalb desselben Finanzjahres getilgt werden, oder aus langfristigen Finanzierungen (Finanzschulden), bei Verfügungen über Bundesvermögen und bei Haftungsübernahmen des Bundes“ zu enthalten.

Da alle diese BG nunmehr nach dem gleichen Verfahren erzeugt werden und auch nicht dem Jährlichkeitsprinzip unterliegen (Ausnahme: die Veranschlagung von jährlichen Ausgaben und Einnahmen aus Finanzschulden), ist die Abgrenzung weit gehend nach Zweckmäßigkeitskriterien vorzunehmen.

⁸⁴ Ab 1.1.2013: „Mittelverwendungsgebarung“ (iS Art 51 Abs 2-VG idF Art I Z 5 B-VGNH).

⁸⁵ Schon in seiner Allgemeine Staatslehre (1966/1925) 340f meint *Kelsen*: „Der Sinn dieser Budgetbewilligung kann nur der sein, dass die Regierung nicht ermächtigt ist, ohne sie die – im übrigen auf Gesetzen beruhenden – ... Ausgaben zu machen, ...“. Ebenso *Merkl*, Allgemeines Verwaltungsrecht (1927/1969) 240.

⁸⁶ Das geltende Haushaltsrecht sieht darüber hinaus weitere Möglichkeiten der Ermächtigung zur Gebarung vor; diese Vorschriften ändern, ergänzen oder ersetzen das BFG. Es handelt sich um das BFG ändernde BG, die auf VO der BReg oder Entscheidungen des BMF beruhende Überschreitungsermächtigungen und um die Regelungen iZm dem Nothaushaltsrecht (gesetzliches und automatisches Budgetprovisorium).

⁸⁷ vgl *Korinek/Holoubek*, Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung (1993) 206.

Letztlich muss für die Klärung des Verhältnisses von materiell-rechtlichen und haushaltsrechtlichen Vorschriften eine Kernfrage beantwortet werden: Ist der NR bei Beschlussfassung über das BFG – bei sonstiger Verfassungswidrigkeit des BFG – verpflichtet, Gebarungsermächtigungen zur Erfüllung rechtlich zwingender Zahlungsverpflichtungen vorzusehen?

Auf Basis der B-VGNH (und auch des bisher geltenden Bundeshaushaltsverfassungsrechtes) kann auf diese Frage keine einfache Antwort gegeben werden:

- Die BReg hat den BFG-Entwurf vorzulegen. Dieser Vorlage geht ein verwaltungsinterner Planungsprozess voraus. Die Verwaltung muss in diesem Planungsprozess bestehende rechtlich zwingende Zahlungsansprüche berücksichtigen, da die Verwaltung keine Kompetenz hat, auf die Vereitelung dieser Ansprüche hin zu wirken.
- Der BFG-Entwurf ist den Beratungen des NR zugrunde zu legen. Der NR als Bundesfinanzgesetzgeber kann vom Entwurf abweichen; die an den Beratungen teilnehmenden Verwaltungsorgane, insb der BMF, müssen jedoch bei allfälligen Vorschlägen, die auf eine Kürzung dieser zwingenden rechtlichen Erfordernisse abzielen, den NR entsprechend informieren. Ein BFG, das für die Bedeckung von Ausgaben für fällige rechtliche Ansprüche nicht vorsorgt, vermag jedenfalls an dem Bestand und der Durchsetzbarkeit dieser rechtlichen Ansprüche nichts zu ändern⁸⁸.
- Ein BFG, welches nicht alle zum Zeitpunkt der Beschlussfassung bekannten, im nächsten Finanzjahr fälligen Ausgaben enthält, widerspricht dem verfassungsgesetzlichen Grundsatz der Vollständigkeit⁸⁹ und ist aus diesem Grunde verfassungswidrig. Der für verfassungswidrige Gesetze im B-VG eingerichtete Fehlerkalkül – der sich auf die Geltung und Vernichtung von Normen bezieht – läuft indes im Falle des BFG ins Leere: Die bloß kassatorische Entscheidung des VfGH gem Art 140 B-VG kann die

zur Abdeckung fälliger rechtlicher, insb gesetzlicher Verpflichtungen des Bundes erforderlichen Gebarungsermächtigungen nicht erzeugen oder supplieren; der VfGH kann diese Rechtserzeugung auch nicht erzwingen. Die Lösung dieser Problemlage muss daher auf politischem Wege durch Erlassung einer bundesfinanzgesetzlichen Ermächtigung gelöst werden. – Diese am Vollständigkeitsgrundsatz ansetzende Argumentation bietet jedoch allein keine abschließende Antwort auf die Frage nach dem Verhältnis zwischen materiellem Recht (materiellen Rechtsansprüchen) und dem Haushaltsrecht.

- Eine solche Antwort ist nur unter Einbeziehung der übrigen einschlägigen Haushaltsverfassungsvorschriften zu finden: Das B-VG stellt seit der Haushaltsreform 1986 – gerade für den Fall des Fehlens einer bundesfinanzgesetzlichen Ermächtigung – effiziente Instrumente bereit, um rechtliche, insb gesetzliche, Verpflichtungen im Rahmen der Haushaltsführung erfüllen zu können (vgl oben Pkt 3.2.2.):
 - a) Art 51b B-VG ermöglicht die Umschichtung von Budgetmitteln zu Gunsten solcher Ausgaben. Im Falle einer ungenügenden Dotierung eines vorhandenen Ansatzes kann der BMF unmittelbar auf Grund des B-VG die Zustimmung zur Überschreitung erteilen⁹⁰; fehlt ein Ansatz, so stehen weitere – eingeschränkte – Möglichkeiten zur Verfügung⁹¹. Auf Grund des Grundsatzes der Saldoneutralität (Art 51b Abs 5 B-VG) können diese Instrumente aber nur insoweit eingesetzt werden als Bedeckungsmöglichkeiten bestehen.
 - b) Ansonsten kann nur eine Ergänzung oder Änderung des BFG Abhilfe schaffen.

Im Ergebnis kann somit fest gehalten werden: Das B-VG stellt in praktikabler Weise Instrumente für die Erfüllung rechtlicher Zahlungsverpflichtungen auch für den Fall bereit, dass im BFG hierfür nicht vorsorgt ist. Das B-VG lässt aber zweifelsfrei erkennen, dass eine

⁸⁸ Eine vollzogene Exekution solcher Ansprüche müsste als Ausgabe (Zahlung) verrechnet werden, wobei der Exekutionstitel und die faktische Entziehung der Bundesmittel durch das Exekutionsorgan die – sonst unabdingbar erforderliche – Anordnung eines Organs der Haushaltsführung und dessen Durchführung ersetzt.

⁸⁹ Dieser Grundsatz ist im Rahmen der alten und neuen Rechtslage im B-VG verankert: Die bis Ende 2008 geltende Rechtslage sieht in Art 51 Abs 3 B-VG (idF BGBl I 2003/100) vor, dass das BFG „als Anlagen den Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Bundes ... zu enthalten“ hat. Die hL leitet hieraus das Vollständigkeitsgebot ab; vgl nur Hengstschläger, Art 51 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (1999) Rz 53 (FN 147).

Gem der Rechtslage ab 1.1.2013 (Art 51 B-VG idF Art I Z 5 B-VGNH) sieht Art 51 Abs 8 B-VG vor, dass bei „der Haushaltsführung des Bundes die Grundsätze ... der Transparenz ... und der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes zu beachten sind“. Aus den Materialien hiezu (203 BlgNR 23. GP 8f) und dem Wortlaut (arg: „getreue Darstellung der finanziellen Lage“) ist ebenfalls der Vollständigkeitsgrundsatz abzuleiten.

Für die Zeit zwischen 1.1.2009 und 31.12.2012 finden sich zwar keine derartigen Belegstellen in der Verfassung. Diesfalls ist aber von einer echten Lücke auszugehen, die in Analogie zu der davor und danach geltenden Rechtslage zu schließen ist. Eine – wenn auch nur befristete – Abkehr vom Vollständigkeitsprinzip wäre ein derart grundstürzender Eingriff in die Haushaltsverfassung, dass in den übrigen Verfassungsbestimmungen und in den Materialien ein Hinweis darauf zu finden sein müsste, wie mit nicht im Bundesvoranschlag enthaltenen Ausgaben umzugehen wäre; dies ist nicht der Fall.

⁹⁰ überplanmäßige Ausgaben gem Art 51b Abs 3 B-VG, ds gesetzliche Verpflichtungen gem Z 1 oder sonstige rechtliche Verpflichtungen, die bei Inkrafttreten des BFG bereits bestanden haben, gem Z 3.

⁹¹ Eine solche Lösung wäre allenfalls im Wege einer VO betreffend außerplanmäßige Ausgaben gem Art 51b Abs 2 B-VG möglich. Diese Überschreitungsmöglichkeit ist jedoch nur anwendbar, wenn Gefahr im Verzug vorliegt und eine gesetzliche oder sonstige rechtliche Verpflichtung nach Inkrafttreten des BFG erlassen (in Geltung gesetzt) wurde, da nur dann eine unvorhersehbare und unabweisbare Ausgabe vorliegt.

Für alle anderen (als die zuvor und in FN 90 genannten) Fälle von außer- oder überplanmäßigen Erfordernissen (also insb bei sonstigen rechtlichen Verpflichtungen, die erst nach Inkrafttreten des BFG begründet wurden, und wenn keine Gefahr im Verzug vorliegt) stellt das B-VG keine Lösungsmöglichkeiten bereit.

Liquidierung von rechtlich zuerkannten Zahlungsansprüchen ohne eine verfassungsgesetzlich einwandfrei erteilte Gebarungsermächtigung nicht zulässig ist. Aus der Bundeshaushalts(verfassungs)rechtsordnung kann somit ein Grundsatz der „Subordination des Haushalts unter das – materielle (Anm d Verf) - Recht“⁹² bzw der „Subordination der Haushaltsgesetzgebung unter die allgemein gesetzlich normierten Ansprüche“⁹³ nicht abgeleitet werden; es ist vielmehr von einer Koordination beider Rechtsbereiche auszugehen.

3.3.2.2.2. Das BHG als Bedingung für die Ausgaben-gebarung

Dies gilt auch in Bezug auf die Frage nach allfälligen Stufungsrelationen zwischen BHG und materiellen Gesetzen:

- Das allgemeine Haushaltsrecht (BHG) und das generelle materielle Recht (Materiengesetze) stehen per se in keinem gestuften Verhältnis, weder nach der rechtlichen Bedingtheit noch nach der derogatorischen Kraft. Es handelt sich auch hier um getrennte Kompetenztatbestände, für deren Regelung (seit 4. Jänner 2008) verschiedene Rechtserzeugungsverfahren vorgesehen sind. Kompetenzüberschreitende Regelungen können notwendiger Weise nur in einem fehlerhaften Rechtserzeugungsverfahren zustande kommen (also Regelungen gem Art 51 Abs 6 B-VG in Form einfacher BG und materiell-gesetzliche Regelungen in Form von BG gem Art 42 Abs 5 B-VG) und sind daher verfassungswidrig.
- Die generellen Regelungen beider Bereiche sind jedoch Erzeugungsbedingung für individuell-konkrete Rechtsverhältnisse, welche Verpflichtungen des Bundes begründen. IdZ können die Ziele der Haushaltsführung auch eine inhaltliche Determinierung dieser Rechtsverhältnisse bewirken.

3.3.2.2.3. Haushaltsrechtliche Bedingungen der Einnahmegerbarung?

Mit Bezug auf die Einnahmen entfaltet das BFG – zumindest seit der Haushaltsrechtsreform 1986 – keine Bindungswirkung^{94/95}. Während die ausgabenseitigen

Voranschlagsansätze betragliche, sachliche Bindungswirkungen gegenüber der Verwaltung entfalten, ist dies hinsichtlich der einnahmenseitigen Voranschlagsansätze nicht der Fall. Aus der Gesamtdarstellung von Ausgaben und Einnahmen lassen sich Bezugsgrößen etwa für Ermächtigungen zu Ausgabenüberschreitung (gegen Bedeckung durch Mehreinnahmen) oder Finanzschuldenaufnahmen (in Höhe des Unterschiedsbetrages von Ausgaben und Einnahmen) ableiten; die Einnahmenansätze oder -summe bilden hiebei jedoch nur Tatbestandselemente, denen per se keine rechtliche Wirkung zu kommt.⁹⁶

Die Einnahmenansätze beruhen auf Schätzungen der Verwaltung, die der NR übernimmt oder abändert - und sodann in das BFG aufnimmt, ohne ihnen normative Wirkung zu verleihen. Sie fungieren im Rahmen des Bundesrechnungsabschlusses, uzw in der Voranschlagsvergleichsrechnung⁹⁷, als Anknüpfungspunkt für die von den Bundesorganen vorzulegenden Berichte über die (ausgaben- und) einnahmenseitigen Abweichungen von den im BFG enthaltenen Voranschlagsbeträgen.

3.3.2.3. Schlussfolgerung

Aus den bisher angestellten Erwägungen (und im Nachhang zu den Ausführungen in Pkt 3.2.) kann somit folgendes Fazit abgeleitet werden.:

- Die den Bund zur Leistung von Ausgaben (Zahlungen) verpflichtenden materiellen Rechtsvorschriften können – zumindest einseitig für die Staatsorgane – nur insoweit vollzogen werden als besondere die Gebarungsermächtigungen dies vorsehen; es handelt sich somit um bedingte Vorschriften⁹⁸. Dieses Bedingungsverhältnis ergibt sich primär auf Grund der Rechtswirkungen, welche das B-VG dem BFG zumisst; sekundär (im Falle des Eingehens rechtsgeschäftlicher Verpflichtungen) auch auf Grund einer direkten Verknüpfung von Regelungen im BHG mit dem BFG.
- Die Gebarungsermächtigungen können ihrerseits durch faktische oder rechtliche Sachverhalte be-

⁹² *Mußgnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz (1976) 21.

⁹³ *Müller-Osten*, Der öffentliche Haushalt als Institution parlamentarischer Kontrolle (2007) 340.

⁹⁴ Dies ergibt sich aus der Systematik des B-VG, welches außer- und überplanmäßige Gebarungen nur mit Bezug auf Ausgaben reguliert (Art 51b B-VG idF BGBl I 2003/100); diese Rechtswirkung wird durch § 39 BHG – zulässiger Weise – positiviert; zur – durchaus unterschiedlich deutbaren - Rechtslage bis 1986 vgl nur *Walter*, Bundesverfassungsrecht (1972) 358 ff und *Hengstschläger*, Das Budgetrecht des Bundes (1977) 248 ff.

⁹⁵ Die im BFG veranschlagten Einnahmen können zwar als sachliches oder betragliches Tatbestandselement in die Bestimmung von Ausgabenermächtigungen eingehen, und zwar im Falle von „Ausgaben nach Maßgabe zweckgebundener Einnahmen“ (vgl etwa Art IV Abs 2 BFG 2008) und bei Ausgabenüberschreitungen gegen „Bedeckung durch ... Mehreinnahmen“ (Art 51 Abs 5 B-VG). Damit entfalten aber die Einnahmenansätze nicht per se Bindungswirkung; die genannten Regelungen zielen stets auf die Gestaltung der ausgabenseitigen Bindungswirkung ab.

⁹⁶ Auf Basis des B-VG idF BGBl I 2003/100 lässt sich dies unschwer aus Art 51b B-VG ableiten, welcher nur für die Ausgaben einen Gesetzesvorbehalt bzw spezifische ausgabenseitige Budgetüberschreitungsmöglichkeiten vorsieht. Im Falle einer normativen Bedeutung der Einnahmenansätze müssten auch für diese von der Verfassung ähnliche Vorkehrungen wie für Ausgaben getroffen werden; dies ist offensichtlich nicht der Fall.

⁹⁷ Vgl § 98 Abs 2 Z 1 BHG iVm § 9 RLV.

⁹⁸ Diese Bedingung der Zwangsnormen bindet rechtlich in aller Regel nur die Staatsorgane; nur wenn die entsprechende materielle Rechtsvorschrift (Gesetz, Vertrag) ausdrücklich die Pflicht oder Ermächtigung zur Zahlung von der Geltung einer Gebarungsermächtigung abhängig macht, bindet die Bedingung auch den Zahlungsempfänger.

dingt sein; diese sind gegebenenfalls im materiellen Recht⁹⁹ oder im allgemeinen Haushaltsrecht (B-VG oder BHG), insb in Form von Zielen der Haushaltsführung, enthalten.

- Diesem notwendigen Zusammenhang von materiell- und haushaltsrechtlichen Grundlagen der Haushaltsführung, insb der konkreten Gebarungen, entspricht die umfassende Rechtmäßigkeitskontrolle des RH gem Art 126b Abs 5 B-VG.¹⁰⁰

3.3.3. Ermächtigung zur Erzeugung haushaltsrechtlicher Regelungen

Die soeben erwähnten spezifisch haushaltsrechtlichen Ermächtigungen sind Gegenstand mehrerer detaillierter Erzeugungsregeln des B-VG und teilweise des BHG; diese richten sich an verschiedene Staatsinstanzen¹⁰¹:

- Als formeller Gesetzgeber fungiert primär der Nationalrat;
- die Erzeugung genereller Normen erfolgt auch durch Verordnungen des BMF oder der BReg unter Mitwirkung weiterer Staatsorgane (zB Bundesminister, Präsident des Rechnungshofes, Ausschuss des Nationalrates).
- Darüber hinaus können Änderungen der generellen Normen auch durch individuelle Entscheidungen des BMF herbeigeführt werden (Ausgabenbindungen, Genehmigung von Budgetüberschreitungen); diese Ermächtigung des BMF kann teilweise auch an andere Bundesorgane delegiert werden.

⁹⁹ Gebarungsermächtigungen (also bundesfinanzgesetzliche Ermächtigungen) zur Leistung von Ausgaben für bestimmte materiell-gesetzlich geregelte Zwecke, dürfen nur im Sinne dieser Materiengesetze in Anspruch genommen werden.

¹⁰⁰ Vgl etwa *Kroneder-Partisch* Art 126b B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (1999/2001) Rz 33.

¹⁰¹ Rechtserzeugung und -vollziehung werden meist verschiedenen Staatsorganen zugeordnet, der personale Geltungsbereich von Zwangs- und Vollzugsnormen einerseits und Erzeugungsnormen andererseits ist somit (auch) im Falle des Haushaltsrechtes meist unterschiedlich.

4. Exkurs: Gemeinschaftsrechtliche Rahmenseetzungen für den Bundeshaushalt¹⁰²

4.1. Primär- und Sekundärrecht

Im Rahmen der Vorschriften über die Wirtschafts- und Währungsunion (Titel VII - WWU) enthält der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) Regelungen über die Ziele der Haushaltsführung der Mitgliedstaaten (insb Art 99 und Art 104 sowie das hiezu ergangene "Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit"; im Folgenden: "Protokoll"). Diese Bestimmungen des Primärrechts werden durch Sekundärrechtsvorschriften – den "Stabilitäts- und Wachstumspakt" (SWP) – durchgeführt, welche im Hinblick auf das Eintreten in die dritte Phase der WWU erlassen wurden.¹⁰³ Diese Regelungen sehen iW die Einhaltung der Haushaltsdisziplin (definiert an Hand von Indikatoren: öffentliches Defizit von max 3 % des BIP und öffentlicher Schuldenstand von max 60% des BIP; bei deren Verfehlung finanzielle Sanktionen verhängt werden können) und die Erstellung und Vorlage von vierjährigen rollenden Stabilitätsprogrammen, welche auf die nachhaltige Erreichung niedrigerer Defizitwerte abzielen, vor. Ziele und Handhabung der Instrumente werden im Rahmen eines komplizierten Mechanismus von der Kommission und dem Rat überwacht; dieser verhängt gegebenenfalls auch die Sanktionen. – Diese Gemeinschaftsrechtsnormen sind überwiegend unmittelbar anwendbar und haben gegenüber innerstaatlichem Recht Anwendungsvorrang¹⁰⁴; die für die Feststellung und Vollziehung der öffentlichen Haushalte zuständigen Staatsorgane sind grundsätzlich gebunden. Die Stabilitätsprogramme sind politische Plan- und Programmdokumente; ihnen kommt von Gemeinschaftsrechts wegen per se keine Rechtswirkung zu.

In Mitgliedstaaten mit mehr als nur einem öffentlichen Haushalt, also insb in föderal gegliederten Staaten, müssen jedoch zuvor die Verantwortlichkeiten in Bezug auf die gemeinschaftsrechtlichen Pflichten verteilt werden; dies kann nur rechtsförmig erfolgen. In diesem Sinne gebietet Art 3 des Protokolles ausdrücklich, "die Mitgliedstaaten haben zu gewährleisten, dass die innerstaatlichen Verfahren im Haushaltsbereich sie in die Lage versetzen, ihre sich aus dem EGV ergebenden Verpflichtungen in diesem Bereich zu erfüllen".

4.2. Innerstaatliche Umsetzung

In Österreich erfolgt die innerstaatliche Durchführung dieser gemeinschaftsrechtlichen Regelungen mit verschiedenen Rechtsinstrumenten:¹⁰⁵

Zur Durchführung dieses gemeinschaftsrechtlichen "Harmonisierungsgebotes" wurde zunächst ein vorbereitendes BVG (BGBl I 61/1998)¹⁰⁶ erlassen, welches im Hinblick auf die Haushaltsführung der Gebietskörperschaften klare Vorgaben enthält:

„Art I (1) Bund, Länder und Gemeinden, diese vertreten durch den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund, sind ermächtigt, miteinander Vereinbarungen über einen Konsultationsmechanismus und einen Stabilitätspakt abzuschließen.

.....

(3) Der Stabilitätspakt regelt Verpflichtungen der Gebietskörperschaften zur nachhaltigen Einhaltung der Kriterien gemäß Art. 104c¹⁰⁷ EG-Vertrag durch die öffentlichen Haushalte der Republik Österreich (Bund, Länder, Gemeinden und Träger der Sozialversicherung

¹⁰² Vgl *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht¹⁰ Rz 511 sowie *Lödl*, Die Finanz- und Sachmittel der Verwaltung, in: *Holzinger/Oberndorfer/Raschauer*, Österreichische Verwaltungslehre² (2006) 345 (349 ff).

¹⁰³ Es handelt sich um

- die VO (EG) 1466 des Rates vom 7. Juli 1997; ABi L 209/1 v 2.8.1997, über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung des Wirtschaftspolitiken, novelliert durch VO 1055/2005, ABi L 174/1 v 7.7.2005,
- die VO (EG) 1467 des Rates vom 7. Juli 1997; ABi L 209/6 v.2.8.1997, über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, novelliert durch VO 1056/2005, ABi L 174/5 v 7.7.2005 und um
- die VO (EG) 3605/1993, ABi Nr L 332 v 31.12.1993, zuletzt geändert mit VO 2103/2005 ABi L 337/1 v 22.12.2005; diese VOen wurde durch politische Absprachen ergänzt:
- Entschließungen des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie über Wachstum und Beschäftigung; ABi Nr C 236 v 2.8.1997; ferner hat der Rat (ECOFIN) nähere Durchführungsregelungen zur Vollziehung der oa Verordnungen festgelegt
- Code of conduct 2005.

¹⁰⁴ Vgl *Öhlinger/Potacs*, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht³ (2006) 58 ff und 79 ff.

¹⁰⁵ Vgl hiezu *Matzinger*, Finanzausgleich, in: *Steger* (Hrsg), Öffentliche Haushalte in Österreich² (2005) 123.

¹⁰⁶ „BVG Gemeindebund/Städtebund“; vgl hiezu *Mayer B-VG⁴* (2007) Art 13 B-VG III sowie *Weber*, BVG Gemeindebund, in *Korinek/Holoubek* (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (1999).

¹⁰⁷ nunmehr Art 104 EGV (= Art 126 idF des Vertrages von Lissabon, Abl 2007 C 306).

gemäß den Regeln des europäischen Systems der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung), insbesondere im Hinblick auf die Regeln des Sekundärrechts über die Haushaltsdisziplin; diese Vereinbarung hat auch die Schaffung einer Regelung über die Aufteilung der Lasten auf Bund, Länder und Gemeinden zu enthalten, die aus allfälligen Sanktionen gegen Österreich im Sinne des Art. 104c Abs. 9 bis 11 EG-Vertrag resultieren.“

Das BVG Städtebund/Gemeindebund enthält keine unmittelbaren Verpflichtungen der Gebietskörperschaften, insb nicht zum Abschluss der genannten Vereinbarungen. Das BVG Städtebund/Gemeindebund ist somit keine rechtliche Erzeugungsbedingung für die rechtsförmig ergehenden Budgetbeschlüsse der Gebietskörperschaften. Indem das BVG Städtebund/Gemeindebund aber ausdrücklich auf das Erfordernis der nachhaltigen Einhaltung der Kriterien des Haushaltsdisziplin gem EGV verweist, kann das BVG Städtebund/Gemeindebund auch als Staatszielbestimmung sui generis aufgefasst werden (ohne unmittelbare rechtliche Bindungswirkung für Budgeterstellung und -beschlussfassung der Gebietskörperschaften).

Auf Grundlage dieses BVG wurde die „Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden betreffend die Koordination der Haushaltsführung von Bund, Ländern und Gemeinden (Österreichischer Stabilitätspakt 2008)“¹⁰⁸ – im Folgenden: „öStP“ - abgeschlossen. Gemäß dem öStP hat die Bundesregierung das Stabilitätsprogramm unter Bedachtnahme auf die Haushaltskoordinierung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu erstellen und den Gemeinschaftsorganen vorzulegen. Auch der öStP ver-

leiht dem Stabilitätsprogramm keine rechtlichen Wirkungen. Der öStP enthält darüber hinaus Defizitziele für alle österreichischen Gebietskörperschaften; ähnlich den Gemeinschaftsvorschriften sind Sanktionen für den Fall des Verfehlens dieser Ziele vorgesehen.

Diese in der Rechtssatzform einer Vereinbarung gem dem BVG Städtebund/Gemeindebund vorgesehenen Regelungen des öStP binden die Verbandsorgane der jeweiligen Ebene, also auch die Bundesorgane. Die im öStP genannten Defizitziele des Bundes sind jedoch keine Erzeugungsbedingungen für die Erlassung von Rechtsvorschriften von Bund, Ländern und Gemeinden, insb des BFRG und des BFG. Durch eine Regelung im öStP kann solchen Vorschriften auch nicht derogiert werden. Ein BFRG oder BFG, welches den im öStP genannten Defizitziele nicht entspricht, ist nicht verfassungswidrig; Sanktionen kommen nur auf Grund und im Rahmen der Vereinbarungsregeln in Betracht.¹⁰⁹

Im Ergebnis ist fest zu halten:

- Die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen statuieren zwar auch für Bundesorgane im Bereich der Gesetzgebung und Verwaltung bindende Rechtspflichten, sie sind aber einer unmittelbaren Anwendung durch Organe der Bundesverwaltung faktisch nicht zugänglich.
- Die Regelungen des öStP sind für die Bundesorgane bindend; der rechtliche Bestand der Bundeshaushaltsrechtsvorschriften ist hiedurch nicht berührt. (Zum rechtlichen Verhältnis des BVG GB/StB zu den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen gem der B-VGNH vgl Pkt 5.2.1.1.)

¹⁰⁸ vgl hierzu RV 312 B.gNR 23. GP; der Österreichische Stabilitätspakt 2008 wird im BGBl erst kundgemacht, wenn alle Vertragspartner ratifiziert haben (vgl Art 17 öStP 2008).

¹⁰⁹ Vgl 15a Abs 1 B-VG iVm Art 2 Abs 1 BVG GB/StB.

5. Die Haushaltsrechtsvorschriften gemäß dem B-VG; deren Verhältnis

Aus dem bisher Gesagten ergibt sich deutlich, dass den mittelfristigen und einjährigen Vorgaben für die Haushaltsführung ausschlaggebende Bedeutung zukommt. Das Haushaltsverfassungsrecht enthält Regeln für die Erzeugung des BFRG und des BFG sowie der Rechtsakte, mit welchen vom BFG abgewichen werden kann. Teilweise delegiert das B-VG die Erlassung dieser Regeln an die unterverfassungsgesetzliche Ebene, das BHG.

In diesem Zusammenhang erscheinen zwei Strukturaspekte interessant:

- Für die Gestaltung der betraglichen, sachlichen und zeitlichen Bindungswirkungen für die Ausgabegebarung sieht das B-VG ein Zusammenspiel von Gesetzgebungs- und anderen Rechtssatzformen vor.
- Die Gebarungsermächtigung – das BFG – und die dieses teilweise bedingenden Erzeugungsnormen¹¹⁰ – das BFRG und das BHG – sind in der gleichen Rechtssatzform zu erlassen. Welche rechtlichen Stufen sind hieraus ableitbar?
- Stufenbaurelevant ist auch die Fragestellung, welcher Gesetzgeber regelungszuständig ist, wenn die Haushaltsartikel des B-VG idF der B-VGNH allgemein „die Bundesgesetzgebung“ mit der Regelung bestimmter Sachverhalte beauftragen¹¹¹.

Anhand dieser Fragestellungen sei zunächst in einem kurzen „Rückblick“ noch einmal die bis 31.12. 2008 geltende Rechtslage erörtert; sodann eingehend die neue Rechtslage mit ihren beiden Phasen (Phase 1: 1.1.2009 – 31.12.2012, Phase 2: ab 1.1.2013). Was die Möglichkeiten betrifft, einen „Stufenbau“ dieser Rechtsvorschriften der Haushaltsrechtsordnung auszumachen, sei schon vorweg an das Diktum *Mayers* erinnert: „Der Versuch, eine positive Rechtsordnung in einem Stufenbau nach der derogatorischen Kraft darzustellen, wird umso schwieriger, je ausdifferenzierter die Rechtsautorität eines Systems gestaltet ist.“¹¹²

5.1. Haushalts(verfassungs)rechtsreform 1986¹¹³

5.1.1. Rechtsinhalte

Das B-VG lässt drei Hauptbereiche der Regulierung des Haushaltswesens erkennen:

1. die Erlassung **allgemeiner Vorschriften** für die Haushaltsführung, insb Organisations- und Verfahrensregelungen sowie inhaltliche Grundsätze einschließlich der **Ziele der Haushaltsführung** (deren Ausführung auf unterverfassungsgesetzlicher Ebene erfolgt mit dem **BHG**); sowie die **Gebarungsermächtigungen** **ieS**¹¹⁴, nämlich
2. die Ermächtigung zur Leistung von Ausgaben im Rahmen einer jährlichen gesamthaften Darstellung der (iW kassenwirksamen) Vorgänge zu Lasten und zu Gunsten des Bundeshaushaltes (**Bundesfinanzgesetz/BFG**) und
3. die Ermächtigung zu konkreten Akten der Schulden- und Vermögensgebarung (Eingehen von **Schulden** und **Haftungen** sowie Ermächtigung zu Änderungen an den Rechten am Bundesvermögen [**Verfügungen über Vermögen**]).

Das B-VG nimmt diese Regelungen in Grundzügen selbst vor und delegiert die Erlassung der näheren generellen Regelungen an die unterverfassungsgesetzliche Ebene.

Der Vollständigkeit halber sei nochmals fest gehalten, dass die Regelung der konkreten Aufgaben des Bundes, zu deren Erfüllung Ausgaben zu leisten sind, Sache der materiellen Gesetzgebung ist. Diese ist hierbei an die allgemeinen Verfassungsgrundsätze gebunden (Legalitätsprinzip, Grundrechte etc)¹¹⁵.

¹¹⁰ insoweit die Bundes(haushalts)gesetzgebung in Ausübung der erwähnten Regelungsdelegation solche Regelungen erlässt.

¹¹¹ Es handelt sich hierbei um folgende Ermächtigungen bzw Rechtsetzungsaufträge (gem der B-VGNH in der ab 1.1.2013 geltenden Fassung):

- Die Festsetzung des Zeitpunktes der Vorlage der Regierungsentwürfe für BFRG und BFG (Art 51 Abs 2 B-VG).
- Die Erteilung der gesetzlichen Ermächtigung für Vorbelastungen (Art 51 Abs 9 Z 6 B-VG).
- Berichtspflichten nach Maßgabe besonderer bundesgesetzlicher Vorschriften (Art 51d Abs 2 B-VG).

¹¹² *Mayer*, Die Theorie des rechtlichen Stufenbaues, in *Walter* (Hrsg), *Schwerpunkte der Reinen Rechtslehre* (1994) 44.

¹¹³ B-VG idF BGBl 1986/212 idF BGBl I 2003/100; im Folgenden B-VGNH 1986.

¹¹⁴ Vgl Pkt 3.3.1.7. (FN 72).

¹¹⁵ Vgl hierzu oben Pkt 3.2.

5.1.2. Rechtssatzformen

Die Verfassung teilt diese drei Regelungsbereiche auf vier Rechtssatzformen (Normerzeugungsverfahren), davon zwei Gesetzgebungsformen, auf:

5.1.2.1. Rechtsetzung durch Gesetzgebung

1. Der einfachen Bundesgesetzgebung gem Art 42 Abs 1 bis 4 B-VG ist die Erlassung der allgemeinen Regelungen der Haushaltsführung – im Wesentlichen zusammengefasst im BHG – zugewiesen. Das BHG knüpft darüber hinaus an die, die Ausgaben und Einnahmen begründenden, materiellen Bundesgesetze an (vgl Pkt 3.3.1.7.); diese sind damit ebenfalls rechtliche Grundlage der Haushaltsführung.
2. Die beiden übrigen Bereiche (BFG; Finanzschulden etc), also die Gebarungsermächtigungen ieS¹¹⁶, sind der Bundesgesetzgebung nach Art 42 Abs 5 B-VG vorbehalten; die Bundesfinanzgesetzgebung darf hierbei die Erteilung von Ermächtigungen zu überplanmäßigen Ausgaben an den BMF delegieren (Delegationsermächtigung).

5.1.2.2. Rechtsetzung durch die Verwaltung:

Die Verwaltung wird durch das B-VG ermächtigt, Änderungen der bundesfinanzgesetzlichen Vorgaben für die Haushaltsführung, insb Änderungen hinsichtlich der betraglichen und zeitlichen Bindungswirkung des BFG, herbeizuführen; diese Verwaltungsentscheidungen können somit Gesetzen derogieren. Die Rechtsinstrumente hierfür sind

1. verfassungsunmittelbare, gesetzesändernde Verordnungen betreffend außer- und überplanmäßige Ausgaben¹¹⁷ („BudgetüberschreitungsVO“);
2. Entscheidungen („Verfügungen“) des BMF betreffend
 - die Zustimmung zu überplanmäßigen Ausgaben (diese Ermächtigung wird vom B-VG auch an die Bundesfinanzgesetzgebung delegiert);
 - die Verfügung von Ausgabenbindungen;
 - die Freigabe des KAVA)¹¹⁸;
 auch diese Verfügungen des BMF haben gesetzesändernde Wirkung; Die Verfügungen zielen jeweils auf eine Änderung der betraglichen Bindungswirkung des BFG ab; im Falle des KAVA sind auch Änderungen der sachlichen Bindungswirkung möglich.

¹¹⁶ Vgl Pkt 3.3.1.7. (FN 72).

¹¹⁷ Art 51b Abs 2 und 6 B-VG.

¹¹⁸ Art 51a Abs 2 B-VG.

¹¹⁹ Vgl Pkt 3.3.1.7. (FN 72).

¹²⁰ Auf dieser Verfassungsgrundlage wurde das dzt geltende BHG idF BGBl I 2008/20 erlassen. Die künftigen BHG-Novellen ergehen bereits nach dem Verfahren gem Art 42 Abs 5 B-VG.

¹²¹ Vgl oben Pkt 3.2. insb FN 20.

¹²² s Pkt 3.3.1.2.

5.1.3. Diskussion wichtiger Einzelfragen

5.1.3.1. Materielles Recht vs allgemeines Haushaltsrecht und Gebarungsermächtigungen ieS¹¹⁹

Das BHG war auf Basis des B-VG idF BGBl I 2003/100 (also bis zur Geltung der B-VGNH) durch einfaches Bundesgesetz zu regeln¹²⁰. In mehreren Fällen¹²¹ knüpft das BHG an Regelungen an, welche durch „Bundesgesetz“ zu erlassen sind, nämlich hinsichtlich der Definition der „gesetzlichen Verpflichtungen“, der Vorbelastrungen und der Zweckbindungen. Im Folgenden soll den Fragen nachgegangen werden:

- Welcher Gesetzgeber ist zuständig für die vom BHG erwähnten Bundesgesetze?
- Welche Geltungsbereiche haben diese Regelungen?

5.1.3.1.1. „Gesetzliche Verpflichtungen“ (Art 51b Abs 3 Z 1 B-VG; § 20 Abs 7 BHG)

Es handelt sich um jene Gesetze, welche Aufgaben des Bundes regeln, für deren Erfüllung die Leistung von Ausgaben zwingend erforderlich ist. Zuständig hierfür ist die materielle Gesetzgebung gemäß den Kompetenzbestimmungen des B-VG, insb dessen Kompetenzartikel. Diese BG binden den NR als Bundesfinanzgesetzgeber nicht. Andererseits bleibt der materiell-rechtliche Anspruch auch bei Fehlen einer entsprechenden bundesfinanzgesetzlichen Ausgabenermächtigung unberührt. Ein Derogationsverhältnis zwischen diesen beiden Regelungen besteht nicht; beide Bereiche stehen im Verhältnis der Koordination (vgl Pkt 3.3.2.2.).

5.1.3.1.2. Vorbelastrungen (§ 45 BHG)

- Vorbelastrungen, welche betraglich oder sachlich den in § 45 Abs 4 BHG fest gesetzten Rahmen überschreiten, bedürfen einer bundesgesetzlichen Regelung¹²². Die Antwort auf die Frage nach der zuständigen Bundesgesetzgebung kann aus der Systematik des § 45 BHG gewonnen werden: Hiernach besteht ein Gesetzesvorbehalt insb dann nicht, wenn die einzuwendende Vorbelastrung in einem bereits geltenden Gesetz vorgesehen ist, welches der Definition der „gesetzlichen Verpflichtung“ gem § 20 Abs 7 BHG entspricht. In diesem Falle hängt somit das Bestehen eines Gesetzesvorbehaltes von der Nichtgeltung einer materiell-rechtlichen Regelung durch BG iS des Art 42 Abs 1 - 4 B VG ab. - Diese Abgrenzung gilt

auch für künftige, zu Vorbelastungen verpflichtende oder ermächtigende Gesetze: Insoweit mit dem Gesetz unmittelbare spezifische finanzielle Rechtsansprüche begründet werden oder die Verwaltung zur Begründung solcher spezifischen Rechtsansprüche ermächtigt wird, ist allein die materielle Bundesgesetzgebung iS der Kompetenzartikel des B-VG (iW in der Rechtsatzform von BG gem Art 42 Abs 1 – 4 B-VG) dafür zuständig¹²³.

- Das B-VG idF BGBl I 2003/100 ermächtigt weder den Bundeshaushaltsgesetzgeber (auf Basis des Art 51 Abs 6 B-VG¹²⁴) noch den Bundesfinanzgesetzgeber (auf Basis des Art 51 Abs 1 B-VG) dazu, spezifische Rechtsansprüche Dritter direkt zu begründen oder die Verwaltung zur Begründung solcher spezifischer Rechtsansprüche zu ermächtigen.

- Der durch § 45 Abs 4 BHG angeordnete Gesetzesvorbehalt bewirkt eine Einschränkung der Vertretungsbefugnis¹²⁵ der Verwaltung, namens und für Rechnung des Bundes Verpflichtungen gegenüber Dritten einzugehen: Eine fehlende – materiell-gesetzliche – Ermächtigung kann zur Nichtigkeit des – seitens des Bundesverwaltungsorgans – unbefugte abgeschlossenen Rechtsgeschäftes führen.

Die Regelungen des BHG bezüglich Vorbelastungen und BG, welche zum Eingehen finanziell und sachlich bedeutsamer Vorbelastungen ermächtigen, stehen in einem gestuften Verhältnis: Ein Gesetzesvorbehalt für finanziell und sachlich bedeutsame Vorbelastungen besteht nur deshalb, weil das BHG der Verwaltung eben keine generelle Ermächtigung erteilt. Wäre dies der Fall, wäre eine spezifische materiell-gesetzliche Ermächtigung überflüssig. Das BHG nimmt daher in Bezug auf Vorbelastungen eine Art Kompetenz-Kompetenz wahr; dies ist mit der

Verfassungsgrundlage (Art 51 Abs 6 B-VG; arg: „... Vorgangsweise ... bei Begründung von Vorbelastungen ...“) vereinbar.

5.1.3.1.3. Zweckbindungen (§ 17 Abs 5 BHG)

- Allgemein gesprochen handelt es sich bei der Statuierung einer Zweckbindung um die grundsätzliche und idR unbefristete¹²⁶ Regelung der (ausgabenseitigen) Verwendung von Einnahmen für bestimmte Zwecke.¹²⁷ Die Zweckbindung von öffentlichen Einnahmen zielt nicht auf die Aufbringung von Einnahmen, sondern auf die Verwendung von Einnahmen für bestimmte Zwecke im Budget, also die Festlegung von bestimmten öffentlichen Ausgaben, ab. Für diese Ausgaben werden – ähnlich dem BFG (und den besonderen gesetzlichen Ermächtigungen von Vorbelastungen) – die sachliche und betragliche Bindungswirkung fest gelegt, diese im Ausmaß des Aufkommens der Einnahme¹²⁸, jene durch Bindung an den in der Zweckbindungsregelung bestimmten Zweck. Der zeitliche Geltungsbereich – und damit auch die zeitliche Bindungswirkung der Ausgabenbestimmung – ist meist unbegrenzt.
- Die Kompetenzgrundlage für die gesetzliche Regelung von Zweckbindungen steht sohin mit jenen Vorschriften im Zusammenhang, welche die Ausgabenseite der öffentlichen Budgets regeln. Damit kommen die Kompetenzgrundlagen für die Erhebung und Verwaltung von Einnahmen – also insb die finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzbestimmungen für die öffentlichen Abgaben (§§ 5 ff F VG) – für die Regelung von Zweckbindungen im Bundeshaushalt nicht in Betracht. Die Zweckbindungsregelung zielt auch nicht auf

¹²³ Gem § 45 Abs 5 BHG sind besondere gesetzliche Ermächtigungen insb dann nicht erforderlich, wenn eine dem § 20 Abs 7 BHG („gesetzliche Verpflichtung“) entsprechende Regelung der Vorbelastung besteht. Diese gem § 45 BHG erforderlichen besonderen gesetzliche Ermächtigungen müssen jedoch ihrerseits nicht den von § 20 Abs 7 BHG geforderten Determinierungsgrad aufweisen. Das entsprechende BG muss lediglich die Verwaltung dazu konkret ermächtigen, Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Finanzjahren, welche den Rahmen gem § 45 BHG übersteigen, einzugehen. Dies trifft auch auf die BG gem § 45 Abs 5 letzter Satz BHG („Festsetzung von Finanzierungsbeträgen ... für Rechtsträger ... durch den Bund“) zu.

Vgl hiezu auch die auf § 45 BHG idF BGBl 1986/213 bezogenen Ausführungen von Kotzaurek, Die haushaltsrechtliche Problematik der Übernahme vorbelastende Verpflichtungen des Bundes, ÖHW 1999, 127 und insb Hengstschläger, Art 51 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (1999) Rz 48, der zutreffend ausführt, dass „in Wahrheit das Projekt und mit ihm das Eingehen von Verpflichtungen bewilligt wird und nicht die Ausgabe, die eine davon untrennbare Folgerscheinung ist“; daher „verlangt § 45 Abs 4 BHG nicht eine ‚bundesfinanzgesetzliche‘ Ermächtigung und macht damit den Materiengesetzgeber zur Genehmigung des Vorhabens samt Finanzierung zuständig“. – Die Zuständigkeitszuweisung kann freilich nicht allein und unmittelbar durch das BHG (welches nur die „Vorgangsweise“ regeln kann) erfolgen – dies ist primär Sache des B-VG. Dennoch trifft es zu, dass weder das BFG noch das BHG von Verfassungs wegen eine materielle Regelung über ein bestimmtes Projekt treffen könnten; der Verweis des BHG auf ein zu erlassendes Bundesgesetz kann nur ein solches des materiell zuständigen Gesetzgebers betreffen.

¹²⁴ Die einfache Bundesgesetzgebung gem Art 51 Abs 6 B-VG idF BGBl I 2003/100 hat „nach einheitlichen Grundsätzen“ die „näheren Bestimmungen“ über „die Haushaltsführung des Bundes“, „insbesondere die Vorgangsweise bei ... Begründung von Vorbelastungen“ zu regeln. Das BHG hat somit in Durchführung der Art 51 – 51c iW Verfahren und Haushaltsgrundsätze zu regeln; die direkte Begründung von spezifischen Rechtsansprüchen zählt nicht dazu. – Die gegenteilige Annahme, wonach Art 51 Abs 6 B VG zur bundesgesetzlichen Eröffnung von je spezifischen Rechtsansprüchen ermächtigt, hätte insb zur Folge, dass solche Regelungen „nach einheitlichen Grundsätzen“ erfolgen müssten; eine diesbezügliche Absicht des Bundesverfassungsgesetzgebers ist nicht erkennbar.

¹²⁵ Vgl hiezu oben Pkt 3.2.4.2. (insb FN 55)

¹²⁶ uU hängt der zeitliche Geltungsbereich einer gesetzlichen Zweckbindung von der Befristung der die Einnahmenerzielung regelnden Vorschrift ab.

¹²⁷ Damit im Zusammenhang steht auch die Frage, welche Gesetzgebung zuständig ist für die Erlassung von „Vorausverfügungen“ iS der Erk, die der VfGH hinsichtlich bestimmter Zwangsabgaben erlassen hat (VfSlg 15174 [Außenhandelsförderungsbeitrag], 16454 [Kabelrundfunkbeitrag], 17325 [RTR-Finanzierungsbeitrag]), also die Frage der unmittelbaren Zuweisung eines Einnahmenertrages an einen anderen Rechtsträger ohne Zwischenschaltung des Bundeshaushaltes; dieser Frage kann hier nicht nachgegangen werden. Es soll beim Hinweis bleiben, dass die von Frank, Geringfügige Beschäftigung, Dienstgeberabgabe und Finanzverfassung. Zugleich ein Beitrag zum Verständnis des Abgabenbegriffs des F-VG 1948, ÖJZ 2004, 20, angestellten, auch das Haushaltsrecht zurecht einbeziehenden Überlegungen (und damit die gegenüber der genannten VfGH-Judikatur geäußerte Kritik) zutreffen dürften.

¹²⁸ Das Aufkommen der zweckgebundenen Einnahme fungiert somit in der Zweckbindungsregelung als Tatbestandsmerkmal für die Umschreibung der betraglichen Bindungswirkung.

die zweckbestimmte Festlegung von Ausgaben des Bundes für ein bestimmtes Finanzjahr ab; Art 51 Abs 1 B-VG („Bundesfinanzgesetz“) kommt somit als Kompetenzgrundlage ebenfalls nicht in Betracht. Auch der Kompetenztatbestand „Haushaltsführung“ gem Art 51 Abs 6 B-VG kann nicht heran gezogen werden, da – wie bereits zuvor erwähnt – die Erlassung der Vorschriften für die Haushaltsführung „nach einheitlichen Grundsätzen“ zu erfolgen hat; in diesem Rahmen ist daher die Erlassung spezifischer, nur für bestimmte Sachbereiche geltender, haushaltsrelevanter Regelungen ausgeschlossen. Es kommt sohin für eine solche inhaltliche Bestimmung von Ausgaben Zwecken nur die gem den Kompetenzartikeln des B-VG zuständige materielle Bundesgesetzgebung in Betracht¹²⁹.

- An solche Regelungen knüpft das BHG an: § 17 Abs 5 BHG enthält eine an die Verwaltungsorgane gerichtete Veranschlagungsregel, wonach „Ausgaben nach Maßgabe zweckgebundener Einnahmen“ ua nur dann veranschlagt – also im BFG-Entwurf als solche kenntlich gemacht – werden müssen, wenn „die betreffenden Einnahmen auf Grund eines Bundesgesetzes nur für bestimmte Zwecke zu verwenden sind“. Das BHG stellt also die Aufnahme von „zweckgebundenen Ausgaben“ in den BFG-Entwurf partiell¹³⁰ unter einen Gesetzesvorbehalt. Da, wie zuvor dargelegt, nur die materiellen Kompetenzbestimmungen als verfassungsrechtliche Grundlage für solche gesetzliche Zweckbindungsverfügungen in Betracht kommen, ist der NR als Bundesfinanzgesetzgeber nicht ermächtigt, solche Regelungen selbst zu erlassen. Das in § 17 Abs 5 BHG genannte „Bundesgesetz“ kann verfassungskonform nur als materielles Bundesgesetz aufgefasst werden.
- Die Zweckbindungsverfügung zielt grundsätzlich auf die Gestaltung der Ausgabenseite des Bundesvoranschlags, also des BFG, ab. Der personale Geltungsbereich einer Zweckbindungsverfügung umfasst somit den NR als Bundesfinanzgesetzgeber und die den BFG-Entwurf erstellende Verwaltung; die Zweckbindungsverfügung ist keinesfalls eine an die Organe der Haushaltsführung gerichtete Gebarungsermächtigung. Die Bindungswirkung einer solchen Zweckbindungsverfügung – gegenüber dem NR und der Verwaltung – ist allerdings fraglich: Die gegen eine solche Bindungswirkung – noch unter dem Regime

des B-VG vor der Haushaltsrechtsreform 1986 – vorgebrachten Argumente sind auch unter dem neuen Haushaltsverfassungsrecht gültig¹³¹: Hiernach können gesetzliche Zweckbindungsverfügungen nur als nicht-normative Programmsätze aufgefasst werden. – Wenn einfach-gesetzliche Zweckbindungen auch für den NR als BFG – Geber verbindlich wären, könnten im Extremfall, für alle Einnahmen des Bundes unbefristete Zweckbindungen verfügt werden. Der Bundesfinanzgesetzgeber wäre somit gänzlich außer Stande, das BFG ausgabenseitig inhaltlich zu gestalten; er wäre an die durch die einfach-gesetzlichen Zweckbindungsverfügungen festgelegte Ausgabenstruktur gebunden; dieses absurde Ergebnis ist mit dem – seit dem B-VG in seiner Stammfassung seit 1920 unveränderten – Zweck des BFG nicht vereinbar. – Auch die Verwaltung ist an diese Zweckbindungsverfügung nur deshalb gebunden, weil das BHG dies vorsieht; wäre dies nicht der Fall, so bliebe es bei einem unverbindlichen Programmsatz.¹³²

Unter dem Regime der B-VGNH kommt noch ein weiteres Argument, das gegen die Annahme der rechtlichen Bindungswirkung einer gesetzlichen Zweckbindungsverfügung verspricht, hinzu: Der einfache Bundesgesetzgeber ist zu einer Regelung der Erstellung des BFG(-Entwurfes) nicht mehr zuständig, da solche Regelungen allein durch das BHG in der Rechtssatzform eines BG gem Art 42 Abs 5 B-VG erzeugt werden dürften. Eine einfach-gesetzliche Zweckbindungsverfügung könnte somit keinesfalls als verfassungskonforme Regelung der „Erstellung des Bundesfinanzgesetzes“ gem Art 51 Abs 6 B-VG aufgefasst werden.

In der ab 2013 geltenden Fassung des Art 51 Abs 9 B-VG gilt dies darüber hinaus auch im Hinblick auf die – auch für den NR als Bundesfinanzgesetzgeber verbindliche – Regelung der „Gliederung des Bundesvoranschlags“ und der „Bindungswirkung des Bundesfinanzgesetzes“. – Das BHG könnte daher auch mit Bindungswirkung für den NR vorsehen, dass das BFG einfach-gesetzlichen Zweckbindungsverfügungen entsprechen muss. Derzeit ist dies nicht der Fall.

- Es liegt somit derzeit im Ermessen des Bundesfinanzgesetzgebers, ob er einer (einfach-)gesetzlichen Zweckbindungsverfügung entspricht (bzw einen dementsprechenden BFG-Entwurf aufgreift) oder

¹²⁹ Zur Bindungswirkung solcher Regelungen siehe sogleich weiter unten.

¹³⁰ das BHG nennt auch andere Tatbestände für die Veranschlagung von zweckgebundenen Ausgaben, vgl § 17 Abs 5 Z 1 und 2 BHG.

¹³¹ s insb Klecatsky, Verbietet § 4 BundesmineralölsteuerG, Erträge aus der Bundesmineralölsteuer für den Ausbau schienengleicher Kreuzungen zwischen Bundesbahnen und Bundesstraßen zu verwenden?, ZfVR 1973, 129; Laurer, Aktuelle Probleme des österreichischen Agrar-Marktrechtes, Schriftenreihe für Agrarwirtschaft, Heft 8, 1977, 26 ff.

¹³² Auch die bloß an die Verwaltung gerichtete Anordnung des BHG, einer gesetzlichen Zweckbindungsverfügung bei Erstellung des BFG-Entwurfes jedenfalls zu entsprechen, könnte zu der erwähnten absurden Situation führen – nämlich dann, wenn der NR den vorgelegten BFG-Entwurf unverändert zum Gesetz erhebt; damit wäre die absurde Situation allein auf Entscheidungen der NR als Bundesfinanzgesetzgeber zurück zu führen.

nicht. Sofern dies der Fall ist, ergibt sich auf Grund des (meist) unbefristeten¹³³ zeitlichen Geltungsbereiches einer gesetzlichen Zweckbindungsverfügung die Notwendigkeit der Rücklagenbildung; zu einer diesbezüglichen Regelung ermächtigt ausdrücklich Art 51 Abs 6 B-VG.

- Eine einfach-gesetzliche Zweckbindungsverfügung ist eine von mehreren möglichen Erzeugungsbedingungen dafür, im BFG „zweckgebundene Ausgaben“ ausweisen zu können. BFG, die einer solchen einfach – gesetzlichen Zweckbindung nicht entsprechen¹³⁴, sind nicht verfassungswidrig.

5.1.3.2. BHG – BFG¹³⁵:

- Die Regelungsgegenstände von BHG und BFG stehen im engen sachlichen Zusammenhang, sind jedoch verschiedenen Rechtssatzformen – einfache Bundesgesetzgebung gem Art 42 Abs 1 - 4 B-VG und BG gem Art 42 Abs 5 B-VG – zugewiesen. Es handelt sich um zwei verschiedene Kompetenzbereiche; deren Abgrenzung wirft einige Fragen auf: Im Allgemeinen wird durch das BHG lediglich der Gang der Erstellung des Bundesfinanzgesetzentwurfes¹³⁶, also eines Planwerkes der Verwaltung, fest gelegt. Eine faktische Bindungswirkung des BHG gegenüber dem NR als Bundesfinanzgesetzgeber ergibt sich dadurch, dass der BFG-Entwurf der BReg den Beratungen des NR zugrunde zu legen ist (Art 51 Abs 1 B-VG); der NR ist jedoch rechtlich an diesen BFG-Entwurf nicht gebunden.
- Fraglich bleibt, ob und gegebenenfalls in wie weit auch der NR als Bundesfinanzgesetzgeber durch das BHG gebunden ist¹³⁷; dies kann etwa im Hinblick auf die zeitliche Einordnung des BFG (Beginn und Ende des für die Haushaltsführung verfassungsgesetzlich vor-

- gesehenen 12-Monats-Zeitraumes)¹³⁸ oder die Kompetenz zur Regelung der Rücklagengebarung aufgezeigt werden. Zu letzterer ist fest zu halten: Art 51 Abs 6 B-VG beruft hiezu ausschließlich den Bundeshaushaltsgesetzgeber, also die einfache Bundesgesetzgebung; das BHG delegiert diese Kompetenz teilweise (§ 53 Abs 4 BHG) an die Bundesfinanzgesetzgebung und nimmt sohin eine Kompetenz-Kompetenz gegenüber dem BFG in Anspruch; die verfassungsrechtliche Grundlage dieser Regelungsdelegation ist fraglich¹³⁹.
- Nach der rechtlichen Bedingtheit ist das BFG dem BHG zweifellos nachgeordnet. Eine derogatorische Beziehung zwischen den beiden Rechtsvorschriften besteht im Allgemeinen nicht, da sie von Verfassungswegen (zumindest zeitlich) verschiedene Geltungsbereiche aufweisen. Eine allgemeine Kompetenz-Kompetenz des Bundeshaushaltsgesetzgebers gegenüber dem Bundesfinanzgesetzgeber besteht nicht. Transkompetente Regelungen könnten einander allenfalls nach dem Prinzip der lex posterior derogieren; diese werden jedoch idR wegen Kompetenzüberschreitung verfassungswidrig und gem Art 140 B-VG vernichtbar sein. Eine genaue Abgrenzung ist nur an Hand konkreter Fälle möglich.
- Die „Arbeitsteilung“ zwischen dem Bundeshaushaltsgesetz und Gesetzen gem Art 42 Abs 5 B-VG betreffend Finanzschulden, Haftungen und Verfügungen über Bundesvermögen (für welche das Einjährigkeitsgebot nicht grundsätzlich gilt¹⁴⁰) wird vom B-VG nicht starr vorgenommen¹⁴¹. Im Hinblick auf die Generalklausel „nähere Bestimmungen über die Haushaltsführung“ in Art 51 Abs 6 B-VG kann eine Kompetenz-Kompetenz des Bundeshaushaltsgesetzgebers angenommen werden. Wenn bspw das BHG (in Form des einfachen BG) für den Vollzug von Regelungen allein den BMF für zuständig erklärt, dann kann der Gesetzgeber nach

¹³³ - oder zumindest über ein Finanzjahr hinaus reichenden -

¹³⁴ - also die sachlich/betragliche Bindungswirkung nicht der Zweckbindung entsprechend fest legen und auf diese Weise die Rücklagenbildung gem § 53 Abs 1 Z 1 BHG vereiteln -

¹³⁵ bzw die übrigen Gebarungsermächtigungen iES (Finanzschulden, Haftungen, Verfügungen über Bundesvermögen).

¹³⁶ Einschließlich aller gem dem B-VG zulässigen Bestandteile des BFG, also insb des KAVA gem Art 51a Abs 2 Z 1 B-VG und der Überschreitungsermächtigungen gem Art 51b Abs 4 B-VG.

¹³⁷ Vgl hiezu näher Lödl, Haushaltsverfassungsrecht, ÖHW 2002, 56 ff.

¹³⁸ Das BFG hat nach Art 51 Abs 2 B-VG – neben dem Bundesvoranschlag und dem Stellenplan – „weitere für die Haushaltsführung im jeweiligen Finanzjahr wesentlichen Grundlagen zu enthalten“. Eine allgemeine, unbefristete Regelung der zeitlichen Einordnung des Finanzjahres ist somit jedenfalls nicht zulässig. Eine jeweils auf höchstens ein Finanzjahr bezogene Regelung – welche gegebenenfalls auch wechseln könnte - wäre im Einklang mit der genannten Regelung; der Bundesfinanzgesetzgeber würde hier nur sequentiell tätig und somit nicht gegen das Einjährigkeitsprinzip verstoßen. Eine solche Regelung(stechnik) stünde jedoch im krassen Gegensatz zu dem aus Art 51 Abs 6 B-VGNH erfließenden Gebot der „Regelung nach einheitlichen Grundsätzen“. Dieses Gebot ist zwar an die einfache Bundesgesetzgebung gerichtet und wendet sich damit gegen abweichende – einfach-gesetzliche – Spezialregelungen außerhalb des BHG. Das legislatorische Ordnungsprinzip der „Einheitlichkeit“ kann aber auch in diesem Falle als Argument dafür dienen, dass ein Wechsel des Zeitregimes - nur - vom einfachen Bundesgesetzgeber geregelt wird: Eine Durchbrechung des Kalenderjahrzyklus berührt jedenfalls mehrere Haushaltsperioden (also zumindest ein „verkürztes Finanzjahr“ auf Basis einer vorläufigen Vorsorge gem Art 51 Abs 5 B-VGNH und ein vollständiges, nach dem 1. Jänner beginnendes, Finanzjahr); dies lässt eine auch in zeitlicher Hinsicht einheitliche Regelung geboten erscheinen.

¹³⁹ Das B-VG sieht die Regelung von Rücklagen hinsichtlich der „Vorgangsweise“ nur durch die Gesetzgebung gem Art 51 Abs 6 B-VG vor. Demgegenüber sieht Art 51 Abs 1 B-VG in einer Art Generalklausel vor, dass das BFG die „für die Haushaltsführung im jeweiligen Finanzjahr wesentlichen Grundlagen zu enthalten“ hat. Dies macht die Abgrenzung der verfassungsrechtlichen Kompetenzbereiche schwierig. Nur wenn eine Bestimmung - hier: eine Rücklagenermächtigung - im BFG in denkunmöglicher Weise auf das jeweilige Finanzjahr beschränkt werden kann, läge eine Kompetenzüberschreitung des Bundesfinanzgesetzgebers vor. - Im Rahmen der Rechtsfortbildung in den jährlichen BFGen wurde das Instrument der Rücklagenbildung bereits lange vor der Haushaltsrechtsreform 1986 gehandhabt (vgl etwa Art V Z 7 BFG 1958); auch dies ohne verfassungsrechtliche Grundlage (vgl Hengstschläger, Das Budgetrecht des Bundes [1977] insb 143).

¹⁴⁰ Nur insoweit solche Bestimmungen im BFG enthalten sind – was regelmäßig der Fall ist -, gilt für sie der zeitliche Geltungsbereich des BFG, das ist das Finanzjahr.

¹⁴¹ Vgl Lödl (2002) Anmerkungen zum Haushaltsverfassungsrecht, ÖHW 2002, 57 sowie Koller, Haushaltsrecht, in: Holoubek/Potacs (Hrsg), Handbuch des öffentlichen Wirtschaftsrechts² II (2007) 277.

Art 42 Abs 5 B-VG diese Festlegung des personalen Geltungsbereiches nicht ändern; entgegen stehende Regelungen wären verfassungswidrig (temporäre Derogation) und gem Art 140 B-VG vernichtbar (bzw als verfassungswidrig erklärbar).

Mit den beiden anderen Rechtssatzformen – Verordnungen und haushaltsrechtliche Verfügungen des BMF – werden Instrumente bereit gestellt, welche zur Abweichung von bundesfinanzgesetzlichen Bestimmungen – ohne gesonderte Erlassung eines weiteren Gesetzes – ermächtigen:

5.1.3.3. Budgetüberschreitungsverordnungen – BFG

- Die Budgetüberschreitungsverordnungen gem Art 51b Abs 2 und 6 B-VG können den BFGen derogieren, genauer: die Bindungswirkung des BFG durchbrechen. Diese Durchbrechung besteht nicht darin, dass eine neue Höchstausgabengrenze festgelegt wird, sondern dass die bestehende Ausgabengrenze zum Zwecke der Leistung einer konkreten Ausgabe überschritten werden darf; es handelt sich nicht um eine Änderung (Novellierung) des BFG.
- Das B-VG ermächtigt den Verordnungsgeber nur dazu, (Gebarung)ermächtigungen in Bezug auf außer- und überplanmäßige Ausgaben zu erteilen. Hingegen darf der Verordnungsgeber diese Ermächtigungskompetenz nicht – wie etwa das BFG gem Art 51 Abs 4 B VG – an andere Organe, insb den BMF, delegieren. Die Verordnung gem Art 51b Abs 6 B-VG kann auch zur Aufnahme von weiteren Finanzschulden ermächtigen und ist insoweit Gesetzesergänzend gegenüber dem Gesetzgeber gem Art 42 Abs 5 B-VG in puncto „Eingehen oder Umwandlung einer Finanzschuld des Bundes“. Darüber hinausgehende Verordnungsinhalte wären verfassungswidrig und können gem Art 139 B-VG vernichtet werden.¹⁴²
- Die Geltung solcher VO kann durch spätere bundesfinanzgesetzliche Regelungen wieder aufgehoben werden: BFGe und das BFG ändernde („BFG-Novelle“) oder ergänzende („BÜG“) Gesetze können innerhalb des zulässigen zeitlichen Geltungsbereiches jederzeit erlassen werden; sie derogieren sodann gelten den früheren BFG oder Budgetüberschreitungsverordnungen. – Faktisch kommen solche Derogations-

beziehungen nur insoweit in Betracht, als die früheren Gebarungsermächtigungen durch spätere Normen betragslich oder sachlich erweitert werden.¹⁴³

5.1.3.4. BMF-Verfügungen – BFG

5.1.3.4.1. Budgetüberschreitungen

- Die Verfügungen des BMF gem Art 51a Abs 2 B-VG zielen ebenfalls auf eine Durchbrechung der betragslichen und – im Falle des KAVA – von sachlichen Bindungswirkungen des BFG ab; das B-VG ermächtigt daher den BMF zur - Auslösung der - materiellen Derogation von bundesfinanzgesetzlichen Ausgabenermächtigungen. Diese Ermächtigung ist bedingt, durch die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben oder durch wesentliche Änderungen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- Die Bedingungen und die Ausgestaltung des KAVA können sowohl im BHG (arg „nähere Bestimmungen über die Haushaltsführung“, „Erstellung des BFG“)¹⁴⁴ als auch im BFG konkretisiert werden. Die Beurteilung und Entscheidung darüber, ob diese Bedingungen vorliegen, ob also der Teilrechtsakt der „Verfügung der Anwendung“ des KAVA gesetzt werden darf oder nicht, liegt gem dem B-VG allein beim BMF. Eine Verfügung des BMF, die nicht den (verfassungs)gesetzlichen Bedingungen entspricht, ist absolut nichtig. Es liegt bei jenen Organen der Haushaltsführung, insb den zuständigen BM, welche zur Inanspruchnahme der durch den KAVA geänderten Ausgabenermächtigungen zuständig sind, zu beurteilen, ob die Verfügung gilt oder nicht. Eine zentrale Beurteilung der Geltung der Verfügungen des BMF ist durch das B-VG nicht vorgesehen¹⁴⁵.

5.1.3.4.2. Ausgabenbindungen

- Art 51a Abs 2 Z 2 B-VG ermächtigt den BMF zur Verfügung von Ausgabenbindungen. Diese zielen ebenfalls auf die materielle Derogation von bundesfinanzgesetzlichen Ausgabenermächtigungen ab, uzv nur auf die Absenkung der betragslichen Bindungswirkung. Diese Derogation kann zeitlich beschränkt (sechs Monate) oder unbeschränkt (bis zum Ende des zeitlichen Geltungsbereiches des BFG) verfügt werden. Der BMF ist hiebei an die Zustimmung der BReg gebunden.¹⁴⁶ Art 51a Abs 2 Z 2 B-VG

¹⁴² Auf die Frage von möglichen Wirkungen von Entscheidungen des VfGH gem Art 139 Abs 6 B-VG wird auf Grund kaum gegebener Praxisrelevanz hier nicht eingegangen.

¹⁴³ Im Falle der Einschränkung früherer Ermächtigungen würden sich – wenn die neue betragsliche Bindungswirkung niedriger als die bisherige Inanspruchnahme der früheren Ermächtigungen angesetzt wird – ähnliche Wirkungen wie bei rückwirkenden Normen ergeben (s hiezu Thienel Art 49 in: Korinek/Holoubek (Hrsg) Bundesverfassungsrecht (1999) Rz 66 sowie allgemein Kelsen, Allgemeine Theorie der Normen (1979) 117).

¹⁴⁴ Das BHG beschränkte sich bisher stets auf die Gestaltung des KAVA-Entwurfes; den KAVA betreffende Derogationsbeziehungen zwischen BHG und BFG waren daher ausgeschlossen.

¹⁴⁵ Vgl RV 877 BlgNR 16. GP 6f, welche den Rechtscharakter dieser Verfügungen nur negativ umschreiben (weder Bescheid noch Verordnung).

¹⁴⁶ Grundlage für die Erzeugung des (Teil-)Rechtsaktes „Verfügung von Ausgabenbindungen“ ist allein das B-VG; dieses sieht die Zustimmung des BReg vor. Ermächtigungen zu Ausgabenbindungen in unterverfassungsgesetzlichen Normen, die dieser Regelung entgegen stehen (etwa Art XV BFG 2002, BGBl I 38/2001, der den BMF allein ermächtigt und keine Zustimmung der BReg vorsieht), sind verfassungsrechtlich bedenklich: Der Bundesfinanzgesetzgeber ist gem Art 51 Abs 1 B-VG nur zur Erlassung der „für die Haushaltsführung im jeweiligen Finanzjahr wesentlichen Grundlagen“ ermächtigt; es erscheint stark zweifelhaft, dass der Bundesfinanzgesetzgeber diese Kompetenz dazu nützen darf, allgemeinen Regelungen des B-VG bzw BHG (§ 42) ohne ausdrückliche verfassungsgesetzliche Ermächtigung temporär zu derogieren.

stellt diese Ermächtigung unter die Bedingung, dass durch die Verfügung der Bindung die Erfüllung fälliger Verpflichtungen nicht berührt werden darf¹⁴⁷. Auch in diesem Falle ist eine den Bedingungen nicht entsprechende Verfügung nichtig, insb wenn die verfügte Ausgabenbindung die Erfüllung fälliger Verpflichtungen unmöglich macht. Hinsichtlich der Feststellung der Nichtigkeit gilt das Gleiche wie im Falle des KAVA.

Auch den hier genannten Verfügungen des BMF kann – wie im Falle der VO gem Pkt 5.1.3.3. – durch nachfolgende bundesfinanzgesetzliche Regelungen gem Art 42 Abs 5 B-VG derogiert werden.

5.2. Phase 1 der Haushalts- (verfassungs)rechtsreform 2008 (Rechtslage gem der B-VGNH von 1. 1. 2009 – 31. 12. 2012)¹⁴⁸

5.2.1. Rechtsinhalte

Die B-VGNH lässt nunmehr vier Hauptbereiche der Regulierung des Haushaltswesens erkennen. Zu den drei unter TZ 5.1.1. genannten Bereichen (allgemeine Regelung/BHG sowie die Gebarungsermächtigungen ieS¹⁴⁹: BFG; Schulden/Haftungen/Verfügungen über Bundesvermögen) tritt nun als viertes Element die verbindliche mittelfristige Planung, und zwar in Form eines Bundesgesetzes (Bundesfinanzrahmengesetz - BFRG). Folgende Änderungen gegenüber den vergleichbaren Elementen der bisherigen Verfassungslage sind hervor zu heben:

5.2.1.1. Verfassungsrechtliche Ziele der Haushaltsführung („Staatsziele“)

- Die Abs 2 und 3 des Art 13 B-VG werden mit der B-VGNH neu formuliert bzw hinzu gefügt; diese

neu formulierten Zielbestimmungen gelten unbestimmt¹⁵⁰:

„(2) Bund, Länder und Gemeinden haben bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes und *nachhaltig geordnete Haushalte* anzustreben. Sie haben ihre Haushaltsführung in Hinblick auf diese Ziele zu koordinieren.

(3) Bund, Länder und Gemeinden haben bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben.“

Auch in der neuen Fassung handelt es sich bei diesen Zielbestimmungen um Ziele der Haushaltsführung: Haushaltsdisziplin und Gender Budgeting. Diese Einschränkung ist wesentlich: Die (nunmehr zweimal verwendete) Wortgruppe „*Bund, Länder und Gemeinden haben bei ihrer Haushaltsführung...anzustreben*“ stellt klar, dass diese Bemühens-Aufträge (arg: „anzustreben“) an Bund, Länder und Gemeinden ausschließlich die Führung ihrer Haushalte betreffen; der Umfang der „*Haushaltsführung*“ umfasst gemäß den Materialien die Budgetplanung, -erstellung und -vollzug sowie die Gebarungskontrolle¹⁵¹. Die Gesetzgebung ist somit von dieser Zielbestimmung nur insoweit umfasst, als sie die Planung, Erstellung, Vollzug und Kontrolle von Budgets betrifft; dies ist beim Bund hinsichtlich dem BHG, dem BFRG und dem BFG der Fall.¹⁵² Sonstige Materien der Bundesgesetzgebung, insb die materiell-rechtlichen Verwaltungsvorschriften sowie die Finanzausgleichsgesetzgebung, sind von der Zielsetzung nicht betroffen¹⁵³. Es dient somit der Klarheit, idZ nicht von „Staatszielen“, sondern von „Zielen der Haushaltsführung“ zu sprechen (zum Begriff „Haushaltsführung“ s auch den **Anhang**).

- Das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“ wird vom B-VG idF der B-VGNH nicht weiter definiert; gem den ErlRV umfasst diese Zielsetzung
 - „*ein ausgewogenes Wirtschaftswachstum,*
 - *Preisstabilität,*
 - *eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft,*
 - *Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt* sowie

¹⁴⁷ Diese Bestimmung gilt bis 31.12.2012. Auch die Nachfolgebestimmung - Art 51b Abs 2 B-VG idF Art I Z 10 B-VGNH – enthält diese Sicherungsklausel.

¹⁴⁸ also idF des Art I Z 4, 6, 7 – 9a B-VGNH; Zitate im Pkt 5.2. beziehen sich, wenn nichts anderes angegeben ist, auf diese Fassungen. Im Zeitraum 2009-2012 gelten zwei verschiedene Artikel mit der Bezeichnung „51a“; die Unterscheidung erfolgt durch Kennzeichnung „51a [neu]“ = idF Art I Z 6 B-VG NH und „51a [alt]“ = idF BGBl I 2003/100.

¹⁴⁹ Vgl Pkt 3.3.1.7. (FN 72).

¹⁵⁰ Die gegenüber Art 13 Abs 2 B-VG idF BGBl I 2003/100 neuen Elemente sind unterstrichen; vgl Art I Z 1 und 2 B-VGNH.

¹⁵¹ ErlRV 203 BlgNR 23. GP 5.

¹⁵² Die neu formulierte Zielsetzung gem Art 13 Abs 2 und 3 B-VG ist – wie alle anderen rechtlichen Regelungen für die Haushaltsführung – Maßstab der externen Gebarungskontrolle, insb durch den RH; nur insoweit ist die in den ErlRV erwähnte „*Gebarungskontrolle*“ berührt. Im Übrigen kann nur die „interne Gebarungskontrolle“, etwa durch die Buchhaltungen (§§ 6 f BFG) oder iRd controllings (§§ 15a und 15b BFG), zur Haushaltsführung gezählt werden.

¹⁵³ aA (in Bezug auf Art 13 Abs 2 B-VG idF BGBl I 2003/100) offenbar *Öhlinger*, Verfassungsrechtliche Determinanten des Staates als Leistungsträger, in: Fremuth (Hrsg) Öffentliches Interesse und öffentliche Wirtschaftstätigkeit (1998) 18, der die Auffassung vertritt, dass diese Bestimmung „*ganz eindeutig eine Verantwortung des Staates für eine in diesem Sinn funktionierende Wirtschaftsordnung*“ normiert und den „*Staat zum Einsatz aller Instrumente*“ (Hervorhebung v Verf), die zur Erreichung dieser wirtschaftspolitischen Ziele erforderlich sind“ verpflichtet. – Die Frage des Zusammenhanges der ggstl Zielbestimmung mit der „Haushaltsführung“ wurde auch im Ausschuss 1 des Österreich Konvents diskutiert (vgl TOP 3 des Protokolles über die 9. Sitzung des Ausschusses 1 am 10. Dezember 2003 in http://www.konvent.gv.at/K/DE/P-ASA-K/P-ASA-K_00009/fnameorig_017501.html).

- ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität.¹⁵⁴
- Diese Definition enthält Elemente der bisher geltenden Fassung, geht aber über diese hinaus (neue Elemente unterstrichen). Das BHG idF BGBl I 2008/20, insb dessen § 2, wurde an diese geänderte Zielbestimmung nicht angepasst; dem BHG wurde daher durch die spätere verfassungsgesetzliche Bestimmung materiell derogiert¹⁵⁵.
- Das zweite Ziel der „nachhaltig geordneten öffentlichen Haushalte“ bezieht sich auf die Ausrichtung der Budgetpolitik auf eine Haushaltsführung, die mittel- bis langfristig ohne erhebliche Gegensteuerungsmaßnahmen aufrecht erhaltbar ist. Damit nicht vereinbar wären eine unangemessen hohe öffentliche Verschuldung sowie erhebliche anhaltende öffentliche Defizite. Als Obergrenze für die Verschuldung sollte das Maastricht-Schuldenkriterium herangezogen werden. Mit dieser Zielbestimmung wären auch budgetpolitische Ziele wie etwa ein über den Konjunkturzyklus ausgeglichener Haushalt vereinbar.¹⁵⁶ Die igZ in den ErlRV hervor gehobene Teilzielsetzung der öffentlichen Verschuldung von max 60 % des BIP mag zwar für Österreich besser als Maßstab für einen nachhaltig geordneten Gesamtstaatshaushalt geeignet sein. Die gemeinschaftsrechtlichen Zielsetzungen für die Haushaltsführung der Mitgliedstaaten gelten jedoch als solche in Österreich unmittelbar und ohne Beschränkung auf einzelne Elemente¹⁵⁷.
Hinsichtlich beider der Haushaltsdisziplin gewidmeten Budgetzielsetzungen gebietet (arg: „haben ... zu“) das B-VG die Koordinierung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Damit wird die im ÖStP 2008 freiwillig übernommene Koordinationsverpflichtung überlagert¹⁵⁸; die Koordinationspflicht wird vom B-VG direkt und allgemein allen Gebietskörperschaften auferlegt. Insofern wurde das BVG Gemeindebund/Städtebund materiell verstärkt: Die Gebietskörperschaften sind grundsätzlich verpflichtet, von der in Art 1 dieses BVG erteilten Ermächtigung zum Abschluss einer Vereinbarung über den Stabilitätspakt Gebrauch machen; eine Ausnahme von dieser Pflicht bestünde nur, wenn andere Wege

der verbandsübergreifenden Koordination mindestens ebenso wirksam wären wie der Abschluss der Vereinbarung.

- Das Ziel der „tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern“ bezieht sich ebenfalls ausdrücklich nur auf die Angelegenheiten der Haushaltsführung¹⁵⁹. Die Beurteilung und Umsetzung der hiernach erforderlichen Maßnahmen des Bundes liegt bei allen Organen der Haushaltsführung (§ 1 BHG) sowie beim NR als Bundeshaushalts- und finanz(rahmen)gesetzgeber. Die Betonung der „tatsächlichen“ Gleichstellung zielt offensichtlich darauf ab, dass es nicht ausreicht, den Zugang zu den im Wege der Haushaltsführung bewirkten staatlichen Maßnahmen formell ohne geschlechtsspezifische Hürden zu gestalten, sondern im Falle von faktischen geschlechtsspezifischen Benachteiligungen den erforderlichen Auf- und Nachholprozess zu fördern. – Dieses Ziel kann iRd Haushaltsführung etwa durch die Veranschlagung entsprechender Mittel im BFG oder die Gestaltung von haushaltsrechtlichen Förderungsvorschriften¹⁶⁰ umgesetzt werden.
- Die Begriffe „Bund“, „Länder“ und „Gemeinden“ sind teils im organisatorischen, teils im funktionellen Sinne zu verstehen: Die Zuordnung der Pflichten zur Tragung des mit der Erfüllung der Aufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden verbundenen Aufwandes erfolgt iRd des F-VG und der zuständigen Gesetzgebung¹⁶¹. Insofern hiernach die Gebietskörperschaften für die Tragung bestimmter Aufwände in ihren Budgets Sorge zu tragen haben, müssen hiebei auch die oa Zielsetzungen berücksichtigt werden.¹⁶²
- Auch die neu formulierte Zielsetzung gem Art 13 Abs 2 und 3 B-VG ist zwar grundsätzlich im Rahmen verfassungsgerichtlicher Normprüfungsverfahren (Art 139 und 140 B-VG) justiziabel, aber auf Grund ihrer Allgemeinheit kaum geeignet, Maßstab für eine verfassungsgerichtliche Prüfung einzelner Rechtsakte von Bund, Ländern oder Gemeinden zu sein. Allenfalls ließe sich ein gänzlich Fehlen von auf einzelne Teilzielsetzungen, etwa die neue Gleichstellungszielsetzung, bezogenen normativen Inhalten in den Haushaltshaltsbeschlüssen von Bund, Ländern

¹⁵⁴ Die ErlRV 203 BgNR 23. GP 5 verweisen hiezu auf den gleich lautenden Art I-3 des Entwurfes des Vertrages über eine Verfassung für Europa; nunmehr: Art 2 Abs 3 des EUV idF des Vertrages von Lissabon, ABl 2007 C 306, 1.

¹⁵⁵ Die zahlreichen Bezugnahmen im BHG auf die Ziele der Haushaltsführung gem § 2 BHG sind daher ebenfalls in der durch die B-VGNH modifizierten Fassung zu lesen.

¹⁵⁶ ErlRV 203 BgNR 23. GP 5.

¹⁵⁷ Vgl hiezu oben Pkt 4.1.

¹⁵⁸ und die im Protokoll zum EGV (s oben Pkt 4.1.) verankerte gemeinschaftsrechtliche Koordinationspflicht konkretisiert.

¹⁵⁹ Trefflich daher *Klatzer*, die in ihrer Stellungnahme beim Budgethearing 16.10.2007, ausdrücklich fest hält, dass die neue Zielsetzung der Haushaltsführung nur erreicht werden könne, wenn „Gender Budgeting in alle Phasen der Haushaltsführung integriert werde, in *Planung, Erstellung, Realisierung und Kontrolle der Haushaltsführung*.“ (Hervorhebung v Verf); vgl hiezu http://www.parlament.gv.at/PG/PRJ/JAHR_2007/PK0747/PK0747.shtml.

¹⁶⁰ vgl etwa die Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2004), BGBl II 2004/51.

¹⁶¹ vgl *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer Bundesverfassungsrecht*¹⁰ (2007) Rz 284; *Ruppe* § 2 F-VG in *Korinek/Holoubek Bundesverfassungsrecht* (1999); *Koller*, *Haushaltsrecht*, in: *Holoubek/Potacs* (Hrsg), *Handbuch des öffentlichen Wirtschaftsrechts* 2 II (2007) 331.

¹⁶² Dies gilt auch hinsichtlich der budgetären Belange im Falle mittelbarer Verwaltungsverhältnisse, insb bei der Tragung des Amtssach- und Zweckaufwandes sowie bei der Funktion des LH als Organ der Bundeshaushaltsführung (§ 5 Abs 2 Z 2 BHG).

und Gemeinden (im Falle des Bundes im BFG und im BHG) als Verfassungswidrigkeit geltend machen.¹⁶³ Für die Geltendmachung der Pflicht zum Abschluss eines Stabilitätspaktes gem dem BVG Gemeindebund/Städtebund steht kein (verfassungs)rechtlich geregeltes Verfahren zur Verfügung.

5.2.1.2. ad BHG:

Gem Art 51 Abs 7 zählen folgende Angelegenheiten zu den Regelungsgegenständen des BHG (neue Elemente¹⁶⁴ unterstrichen):

- „Die näheren Bestimmungen über die Erstellung des Bundesfinanzrahmengesetzes, des Bundesfinanzgesetzes und über die sonstige Haushaltsführung des Bundes sind nach einheitlichen Grundsätzen durch Bundesgesetz zu treffen. In diesem sind insbesondere
- die Gliederung und Bindungswirkung des Bundesfinanzrahmengesetzes,
- die Vorgangsweise
 - ~ bei Eingehen und Umwandlung von Verbindlichkeiten aus Geldmittelbeschaffungen, die nicht innerhalb des selben Finanzjahres getilgt werden, oder aus langfristigen Finanzierungen (Finanzschulden),
 - ~ bei Begründung von Vorbelastungen,
 - ~ bei Bildung von Haushaltsrücklagen,
 - ~ bei Verfügungen über Bundesvermögen und
 - ~ bei Haftungsübernahmen des Bundes
- sowie die Mitwirkung des Rechnungshofes an der Ordnung des Rechnungswesens ...“

Der zeitliche Geltungsbereich dieser im BHG vorzunehmenden Regelungen ist von Verfassungs wegen grundsätzlich unbeschränkt; es besteht jedoch kein Verbot hinsichtlich befristeter Regelungen.

Unterverfassungsgesetzliche Regelungen auch für den Zeitraum ab 2009 stehen mit dem BHG idF BGBl I 2008/20 bereits in Geltung; die Bestimmungen über Erstellung, Gliederung und Bindungswirkung des BFRG finden sich den §§ 12 ff BHG.

5.2.1.3. ad BFRG:

- Das BFRG für die Jahre n bis n+3 ist bis Ende April des Jahres n-1 (Art 51 Abs 2 B-VG iVm § 12 Abs 1 BHG) zu erlassen. Hiemit wird das Budgetverfahren des Bundes geteilt: Im Frühjahr erfolgt die Diskussion und Beschlussfassung über die budgetären mittelfristigen Rahmenseetzungen mit Schwerpunkt auf dem Jahr n; im Herbst findet wie bisher die Beratung und Beschlussfassung über das BFG für das

Jahr n statt (die Vorlage des BFG-Entwurfes ist nach wie vor verfassungsgesetzlich [Art 51 Abs 3 B-VG] mit dem 22. Oktober des Jahres n-1 terminisiert).

- Das BFRG gibt auf Ebene von Rubriken und Untergliederungen Obergrenzen für das BFG vor; die Obergrenzen sind grundsätzlich unüberschreitbar - mit einer Ausnahmemöglichkeit für die Untergliederungs-Obergrenzen (Art 51 Abs 1 und 2, Art 51a[neu] Abs 1 - 3 B-VG).
- Der zeitliche Geltungsbereich umfasst die Jahre n bis n+3. Die Rubrikenobergrenzen sind für den gesamten Zeitraum verbindlich, die Untergliederungsobergrenzen nur hinsichtlich des Jahres n; bei Beschlussfassung von BFGen für die Jahre n und n+1 sind auch die Untergliederungen für das Jahr n+1 verbindlich (Art 51 Abs 2 B-VG).
- Normadressat sind der NR als Bundesfinanzgesetzgeber und die BReg, welche den Entwurf des BFG vorlegen muss (Art 51 Abs 1 - 3 B-VG); das BFRG enthält keine Gebarungsermächtigungen.
- Eine mittelbare Bindungswirkung des BFRG ist im Hinblick auf Vorbelastungen denkbar: Gem Art 51 Abs 6 B-VG gilt „für die Haushaltsführung“, dass die Obergrenzen des BFRG nicht überschritten werden dürfen. Die ErlRV (203 BlgNR 23. GP 8) halten hiezu fest, dass zur Haushaltsführung auch „das Eingehen von Vorbelastungen“ zählt (Näheres in Pkt 5.2.3.5.).

5.2.1.4. ad BFG:

- Es können (im Jahr n-1) ausnahmsweise zwei BFG für zwei aufeinander folgende Finanzjahre (n und n+1) auf einmal beschlossen werden; diesfalls muss aber die BReg in der zweiten Hälfte des Jahres n für das zweite BFG den Entwurf eines Änderungsgesetzes vorlegen.
- Das (die) BFG(e) muss (müssen) dem BFRG entsprechen (Art 51 Abs 1 B-VG).
- Das BFG „hat als Anlagen den Bundesvoranschlag und den Personalplan sowie weitere für die Haushaltsführung wesentliche Grundlagen zu enthalten“ (Art 51 Abs 5 B-VG); die Hervorhebung „für das jeweilige Finanzjahr“¹⁶⁵ ist nicht mehr enthalten; der zeitliche Geltungsbereich (arg: „für das folgende Finanzjahr“, „und das nächstfolgende Finanzjahr, nach Jahren getrennt“ – vgl Art 51 Abs 3 B-VG) bleibt dennoch mit jeweils einem (Finanz-)Jahr unverändert.

¹⁶³ Bloße programmatische Beteuerungen oder Erklärungen in den nicht-normativen Bestandteilen des BFG reichen zur Umsetzung der Gleichstellungs-Zielsetzung nicht aus. Das Gleichstellungsziel wird darüber hinaus iRd 2. Phase in Art 51 Abs 9 Z 1 B-VG ausdrücklich in das Determinierungsprogramm für das BHG aufgenommen und verstärkt damit dessen Wirksamkeit iRd Haushaltsführung des Bundes.

¹⁶⁴ gegenüber der bis 31.12.2008 geltenden Verfassungslage (Art 51 Abs 6 B-VG idF BGBl I 2003/100).

¹⁶⁵ gem Art 51 Abs 3 B-VG idF BGBl I 2003/100.

5.2.1.5. ad Budgetüberschreitungen, Ausgabenbindungen

Die Möglichkeiten der Budgetüberschreitungen weisen gegenüber der bisherigen Verfassungslage keine grundsätzlichen Änderungen auf. Als Instrumente kommen weiterhin in Betracht:

- bundesfinanzgesetzliche Regelungen (BFG-Novelle, BÜG); die diesbezügliche verfassungsgesetzliche Ermächtigung (Art 51b Abs 1 B-VG) enthält die bis 31. 12. 2008 vorgesehenen einschränkenden Bedingungen¹⁶⁶ nicht mehr;
- Zustimmungen des BMF zu überplanmäßigen Ausgaben gem verfassungsunmittelbarer Ermächtigung oder gem Ermächtigung auf Grund des BFG; der BMF darf hiebei die Obergrenzen des BFRG nicht überschreiten (Art 51b Abs 3 B-VG);
- Verordnungen der BReg iEm dem mit der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen betrauten Ausschuss des Nationalrates betreffend außer- bzw überplanmäßige Ausgaben (Art 51b Abs 2 und 4 B-VG).

5.2.1.6. ad Budgetprovisorium

Das verfassungsgesetzliche („automatische“) Budgetprovisorium im Falle des **Fehlens** eines **BFG** wurde vereinfacht (Art 51a [neu] Abs 4 B-VG):

- es ist das letzte beschlossene BFG anzuwenden;
- die 50%-Regel für das Eingehen von Finanzschulden wird beibehalten;
- Das BFG kann auch weiterhin durch eine „vorläufige Vorsorge durch Bundesgesetz“ supliert werden;
- die Bedachtnahme auf die „auf Grund von Gesetzen eingetretenen Änderungen der Einnahmen und Ausgaben“¹⁶⁷ – also Änderungen auf Grund materieller Gesetze - und die Zwölfstel-Regelung (samt Sicherstellungsklausel betreffend die Erfüllung fälliger Verpflichtungen) entfallen.

Auch für ein **fehlendes BFRG** wird eine Provisorialregelung statuiert (Art 51a [neu] Abs 3 B-VG):

- grundsätzlich sind durch ein BFRG Obergrenzen für das Jahr n+3 vorgesehen; ist im Jahr n+3 kein neues

BFRG erlassen worden, dann gelten nach Ablauf dieses Zeitraumes – also für das Jahr n+4 - die Obergrenzen des letzten geltenden BFRG für das Jahr n+3 weiter.

5.2.1.7. ad Berichtspflichten

Der BMF muss alle haushaltsleitende Organe, insb die Mitglieder der BReg über den Budgetvollzug regelmäßig informieren (Art 51b Abs 5 B-VG).

5.2.2. Rechtssatzformen

Das B-VG nimmt die erwähnten Regelungen in Grundzügen selbst vor bzw delegiert die Erlassung der näheren generellen Regelungen an die unterverfassungsgesetzliche Ebene. Für die Normerzeugung sind nun nurmehr drei Rechtssatzformen vorgesehen:

5.2.2.1. Rechtsetzung durch Gesetzgebung

Die Erlassung von Gesetzen (BHG; BFRG; BFG; Gebahrungsermächtigungen ieS [s Pkt 3.3.1.7. FN 72]) obliegt nunmehr ausschließlich der Bundesgesetzgebung nach Art 42 Abs 5 B-VG; diese Kompetenzbestimmung gilt bereits seit Beginn 2008¹⁶⁸. Das B-VG lässt hiebei zwei Stufungen erkennen:

- Das vom NR zu erlassende BHG hat die Gestaltung des BFRG und des BFG zu regeln, im Falle des BFRG auch mit Bindungswirkung für den NR als Gesetzgebungsorgan¹⁶⁹ (die Gestaltung des BFG hat weiterhin vom NR unmittelbar auf Grund der verbindlichen Vorgaben des B-VG zu erfolgen; das BHG tritt nur insoweit dazwischen, als die Verwaltung bei der Erstellung des BFG-Entwurfes an das BHG gebunden ist);
- Das BFRG hat verbindliche Vorgaben für die Gestaltung des BFG (ebenfalls mit Bindungswirkung für den Nationalrat als Bundesfinanzgesetzgeber) zu enthalten¹⁷⁰.
- Der einfachen Bundesgesetzgebung gem Art 42 Abs 1 bis 4 B-VG ist kein spezifischer Regelungsbereich im

¹⁶⁶ „Diese Ermächtigung darf nur erteilt werden, sofern die Überschreitung sachlich an Bedingungen geknüpft und ziffernmäßig bestimmt oder errechenbar ist sowie Ausgaben betroffen sind,

1. deren Umschichtung wegen unvorhersehbarer Dringlichkeit notwendig ist, ohne daß dadurch die Ausgabengliederung des Bundesvoranschlags erheblich verändert wird, oder

2. die notwendig werden, wenn sich im Laufe des Finanzjahres eine wesentliche Änderung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abzeichnet (Art. 51 a Abs. 2) oder

3. die im Hinblick auf die im Bundesfinanzgesetz vorgesehene Gesamtausgabensumme von geringfügiger Bedeutung sind.“

(Art 51b Abs 4 B-VG idF BGBl I 2003/100).

¹⁶⁷ Vgl Art 51 Abs 5 B-VG idF BGBl I 2003/100.

¹⁶⁸ Vgl oben Pkt 1.

¹⁶⁹ Art 51 Abs 7 B-VG idF Art I Z 4 B-VGNH nennt „die Gliederung und Bindungswirkung“ des BFRG ausdrücklich als Regelungsgegenstand des BHG; das BHG – in der Rechtssatzform eines BG iS des Art 42 Abs 5 B-VG – ist somit Erzeugungsbedingung für das BFRG. Zum Unterschied von (dem späteren) Art 51 Abs 9 B-VG idF Art I Z 5 B-VGNH besteht bis 31.12. 2012 keine Kompetenz für den Gesetzgeber des BHG, auch die Gestaltung des BFG mit verbindlicher Wirkung für den NR zu normieren: Die Erl zu Art I Z 4 und 5 der B-VGNH (203 BlgNR 23. GP 5f) enthalten ausdrücklich nur in Bezug auf die Z 5, also den Art 51 Abs 9 B-VG mit dem zeitlichen Geltungsbereich ab 1.1.2013, Ausführungen über die Rechtsinhalte und –wirkungen des BHG (vgl hierzu den Anhang).

¹⁷⁰ Vgl Art 51 Abs 1 B-VG idF Art I Z 4 B-VGNH: „Der Nationalrat beschließt das Bundesfinanzrahmengesetz sowie **innerhalb dessen Grenzen** das Bundesfinanzgesetz“.

Rahmen des Haushaltswesens mehr zugewiesen. Da jedoch das B-VG (und das BHG) an die materielle Rechtsordnung ausdrücklich anknüpfen, ist auch die durch die einfache Bundesgesetzgebung gestaltete Rechtslage grundsätzlich Grundlage der Haushaltsführung.

5.2.2.2. Rechtsetzung durch die Verwaltung:

Die weiteren Rechtsetzungsakte entsprechen jenen der Verfassungsrechtlage vor 31.12.2008:

1. verfassungsunmittelbare, gesetzesändernde Verordnungen betreffend außer- und überplanmäßige Ausgaben¹⁷¹;
2. Entscheidungen („Verfügungen“) des BMF betreffend
 - ~ die Zustimmung zu überplanmäßigen Ausgaben (diese Ermächtigung wird vom B-VG teilweise unmittelbar erteilt und teilweise an die Bundesfinanzgesetzgebung delegiert),
 - ~ die Verfügung von Ausgabenbindungen,
 - ~ die Freigabe des KAVA¹⁷².

Art 51 Abs 7 B-VG delegiert auch diesbezüglich die Erlassung näherer genereller Regelungen an die unterverfassungsgesetzliche Ebene (BHG).

5.2.3. Diskussion wichtiger Einzelfragen

5.2.3.1. Materielles Recht vs allgemeines Haushaltsrecht und Gebarungsermächtigungen iES¹⁷³

Das Verhältnis dieser Regelungsbereiche ändert sich nicht grundlegend gegenüber der bis 2008 geltenden Verfassungslage. Materielles Recht und Haushaltsrecht sind beides Grundlagen für die Haushaltsführung. Beide Bereiche sind koordiniert; ein Unterordnungsverhältnis besteht nicht.¹⁷⁴

Die Frage der Abgrenzung der Bereiche wird von der Änderung der Rechtssatzform für das allgemeine Haushaltsrecht - das BHG ist nunmehr ebenfalls mit BG gem Art 42 Abs 5 B-VG zu erlassen – geprägt: Allgemeine Regelungen für die Haushaltsführung können nur mehr in dieser Form erlassen werden. Regelungen der Haushaltsführung in materiellen Gesetzen in der

Rechtssatzform von BG gem Art 42 Abs 1 bis 4 B-VG sind verfassungswidrig, uzv auch dann, wenn sie iZm den nach Art 42 Abs 5 B-VG ergangenen Regelungen des BHG den „einheitlichen Grundsätzen“ entsprechen. Haushaltsrechtliche *leges fugitivae* in materiellen Gesetzen wären daher nur zulässig, wenn diesbezüglich die üblichen Ausnahmen im zugrunde liegenden Gesetzgebungsverfahren¹⁷⁵ gemacht werden.

Hinsichtlich der spezifischen Frage der

- gesetzlichen Verfügung von Zweckbindungen und
- der gesetzlichen Ermächtigungen zum Eingehen von sachlich oder finanziell bedeutsamen, die Grenze des § 45 Abs 4 BHG überschreitenden, Vorbelastungen

tritt allerdings keine Änderung ein (s hiezu Pkt 5.1.3.1.): Auch auf der Basis des B-VG in der von 2009 bis 2012 geltenden Fassung ist für solche Regelungen die materielle Gesetzgebung, also die einfache Bundesgesetzgebung gem Art 42 Abs 1 – 4 B-VG, zuständig: Das – nach dem Verfahren gem Art 42 Abs 5 B-VG zu erlassende BHG hat nach wie vor lediglich die „Vorgangsweise“ der Verwaltung „bei Begründung von Vorbelastungen“ zu regeln (Art 51 Abs 7 B-VG). Die Erteilung der gesetzlichen Vorbelastungsermächtigung iS des § 45 Abs 4 BHG ist weiterhin Angelegenheit der materiellen Gesetzgebung.¹⁷⁶

5.2.3.2. BHG – BFRG

- Gem Art 51 Abs 7 B-VG wird der Inhalt des BHG gegenüber der bisherigen Verfassungslage¹⁷⁷ ausgeweitet: Das BHG hat auch die Erstellung des BFRG zu regeln, insb dessen „Gliederung und Bindungswirkung“. Damit ist klar gestellt, dass das BHG mit Verbindlichkeit auch für den NR als Gesetzgeber wichtige Inhalte des BFRG allgemein fest zu legen hat.
- Das BHG und das BFRG sind in der Form von BG gem Art 42 Abs 5 B-VG zu erlassen, haben aber weitgehend verschiedene Geltungsbereiche: Der **zeitliche** Geltungsbereich des BFRG umfasst von Verfassung wegen maximal 4 Jahre (n bis [n+3]), jener des BHG ist grundsätzlich nicht beschränkt. Der **personale** Geltungsbereich ist teilweise verschieden: Das BFRG ist von dem NR als Bundesfinanzgesetzgeber (und der den BFG-Entwurf erstellenden BReg) anzuwenden¹⁷⁸; das BHG ist überwiegend direkt an die Verwaltungsorgane hinsichtlich aller Bereiche der

¹⁷¹ Art 51b Abs 2 und 4 B-VG idF Art I Z 9 B-VGNH.

¹⁷² Art 51a Abs 2 Z 1 B-VG idF BGBl I 2003/100.

¹⁷³ Vgl Pkt 3.3.1.7. (FN 72).

¹⁷⁴ s oben Pkt 5.1.3.1.

¹⁷⁵ vgl Schick, Art 42 Abs 1 bis 4 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (1999) Rz 33.

¹⁷⁶ Vgl Pkt 5.1.3.1.2.

¹⁷⁷ Art 51 Abs 6 B-VG idF BGBl I 2003/100.

¹⁷⁸ § 12b Abs 1 BHG idF BGBl I 2008/20, welcher lautet

„(1) Die im Bundesfinanzrahmengesetz für vier Finanzjahre festgelegten Obergrenzen auf Rubrikenebene dürfen weder bei der Erstellung noch beim Vollzug des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes überschritten werden, ausgenommen bei Gefahr im Verzug und im Verteidigungsfall (Art. 51b Abs. 2 und 4 B-VG).“

enthält daher zwei verschiedene Anordnungen mit unterschiedlichem Adressatenkreis: Das Überschreitungsverbot hinsichtlich der Erstellung des BFG richtet

Haushaltsführung gerichtet; manche Regelungen können sich jedoch auch auf die „Arbeitsteilung“ zwischen dem BHG und den für die Erteilung von Gebarungsermächtigungen iS¹⁷⁹ zuständigen Gesetzgeber – also ebenfalls den Gesetzgeber nach Art 42 Abs 5 B-VG - beziehen. Überschneidungen werden eher selten der Fall sein, sind aber nicht ausgeschlossen. Die **sachlichen** Geltungsbereiche weisen ebenfalls Gemeinsamkeiten und Unterschiede auf.

- BHG und BFRG haben jeweils das BFG, insb dessen Erstellung, als Regelungsgegenstand.
- Die Festlegung der „Gliederung und Bindungswirkung“ des BFRG durch das BHG muss innerhalb des vom B-VG gezogenen Rahmens erfolgen (Art 51 Abs 2 B-VG):
- Das BFRG bezieht sich nur auf die Mittelverwendungsseite; die Mittelherkunft ist nicht Gesetzesbestandteil.
- Als hierarchische Gliederungselemente sind jedenfalls und nur Rubriken und Untergliederungen vorzusehen; das B-VG ermächtigt nicht zur Festlegung darüber hinaus gehender, tieferer Gliederungselemente.
- Die Festlegung der Struktur der Rubriken und Untergliederungen ist Sache des BHG (vgl §§ 12a und 12b BHG); nur durch die Festlegung eben dieser Struktur kann das BHG die „Gliederung und Bindungswirkung“ des BFRG bestimmen¹⁸⁰. Soweit das BHG keine Bestimmung von Obergrenzen vornimmt, ist der NR als Bundesfinanzrahmengesetzgeber innerhalb des B-VG in seiner Regelungsbefugnis frei.¹⁸¹

- Fraglich ist, in wie weit der Bundeshaushaltsgesetzgeber ermächtigt ist, seine Regelungskompetenz an einen Verordnungsgeber zu delegieren.¹⁸² Verneint man eine solche Kompetenz, dann könnte der personale Geltungsbereich einer solchen Verordnung nur die Verwaltungsorgane bei der Vorbereitung des BFRG-Entwurfes binden, nicht aber den NR als Gesetzgeber. Die Beurteilung der Reichweite der Bindungswirkung ist Sache des NR als Gesetzgeber des BFRG und der nachprüfenden Kontrolle des VfGH.
- Das BHG ist Erzeugungsbedingung für das BFRG und ist diesem im Stufenbau nach der rechtlichen Bedingtheit übergeordnet. Auch derogatorische Wirkungen zwischen BHG und BFRG sind möglich: Änderungen des BHG (in Bezug auf „Gliederung und Bindungswirkung“ des BFRG) können die Invalidation eines bestehenden BFRG bewirken; insoweit ist das BHG dem BFRG im Stufenbau nach der derogatorischen Kraft übergeordnet.

5.2.3.3. BHG – BFG¹⁸³

- Die Bestimmungen des B-VG sehen auch für die Zeit von 1.1.2009 – 31.12.2012 für das BHG und das BFG verschiedene Regelungsinhalte - mit verschiedenen zeitlichen und teilweise deckungsgleichen personalen Geltungsbereichen – vor. Eine vollständig trennscharfe sachliche Zuordnung von Regelungsinhalten zum BHG und BFG ist nicht möglich; insofern treffen die für das B-VG idF BGBl I 2003/100 angestellten Überlegungen (vgl oben Pkt 5.1.3.2.) auch

sich an den NR (und im Vorlauf an die BReg bei Beschlussfassung über den BFG Entwurf); Basis hierfür ist der Art 51 Abs 1 B-VG. Das Überschreitungsverbot in Bezug auf den Vollzug des BFG richtet sich an die im Rahmen der Ausgabegebarung tätige Verwaltung, und zwar insoweit, als die dem BFRG entsprechenden Rubriken-Obergrenzen auch solche des – verfassungskonformen – BFG sind; Grundlage für diese Regelung ist Art 51 Abs 6 Z 1 B-VG (vgl hiezu Pkt 5.2.3.4.).

¹⁷⁹ Art 51 Abs 6 Z 2 und Abs 7 B-VG (vgl Pkt 3.3.1.7., insb FN 72).

¹⁸⁰ Eine solche Regelung ist in den §§ 12ff BHG idF BGBl I 2008/20 enthalten.

¹⁸¹ In den ErlRV 204 BlgNR 23. GP 4 („Unterteilung ...in Untergliederungen, die die bisherige Unterteilung in Kapitel ersetzt.“) und den ErlRV 203 BlgNR 23. GP 6 („Unterhalb der Rubriken sind für die jeweiligen Finanzjahre n+4 Obergrenzen vorzusehen, die sich auf Untergliederungen beziehen und jeweils einem haushaltsleitenden Organ zuzuordnen sein werden, wobei einem haushaltsleitenden Organ auch mehrere Untergliederungen in einer oder mehreren Rubriken zugeordnet sein können.“) wird eine Untergliederungsstruktur allgemein angedeutet; über die voraussichtliche künftige konkrete Struktur berichten Steger/Pichler, Das neue Haushaltsrecht des Bundes (2008) 114. Unabhängig von diesen Hinweisen kann eine rechtsgültige Struktur der Untergliederungen nur durch den NR als Bundesfinanzrahmengesetzgeber fest gestellt werden; er ist hiebei ausschließlich an das B-VG und das BHG gebunden, die Ausführungen in den Erläuterungen sind rechtlich nicht bindend.

¹⁸² Eine solche Delegation nimmt § 12a Abs 4 BHG idF BGBl I 2008/20 vor. Hiernach haben die „Festlegung der Bereiche, in denen variable Ausgaben Grenzen zulässig sind, und die Bestimmung der Parameter... mit Verordnung des Bundesministers für Finanzen - bei Festlegung der Parameter im Einvernehmen mit dem zuständigen haushaltsleitenden Organ - zu erfolgen.“ – Diese VO enthält somit Konkretisierungen und Aktualisierungen von Regelungsinhalten, welche gem dem B-VG der Bundeshaushaltsgesetzgeber fest zu legen hat. Ebenso wie das BHG bindet daher auch die VO den NR als Bundesfinanzrahmengesetzgeber. Eine systematische Betrachtung der Haushaltsartikel des B-VG zeigt, dass Delegationsakte, auf Grund welcher rechtlich relevante Entscheidungen von Verwaltungsorganen die Ingerenz des Gesetzgebers hinsichtlich der Rechtserzeugung oder -vernichtung berühren, durchwegs auf einer ausdrücklichen bundesverfassungsgesetzlichen Ermächtigung beruhen, nämlich:

- Delegation der Ermächtigung des BMF zur Erteilung der Zustimmung zu überplanmäßigen Ausgaben bzw Mittelverwendungen durch das BFG (Art 51b Abs 3 B-VG idF Art I Z 7 B-VGNH; Art 51c Abs 2 B-VG idF Art I Z 11 B-VGNH).
- Sub-Delegation dieser Ermächtigung vom BMF an andere Verwaltungsorgane (Art 51c Abs 2 B VG idF Art I Z 11 B-VGNH).
- Erteilung der Ermächtigung zur Verfügung von Ausgabenbindungen bzw Freigabe des KAVA (Art 51a Abs 2 B-VG idF BGBl I 2003/100; Art 51b Abs 2 idF Art I Z 10 B-VGNH).
- Festlegung (im BHG) der Voraussetzungen für die Ermächtigung des BMF zur Erlassung von VO zur Begründung von Vorbelastungen und zur Vornahme von Verfügungen über Bundesvermögen (Art 51 Abs 9 Z 6 und 8 B-VG idF Art I Z 5 B-VGNH).

Eine solche Delegationsermächtigung ist hinsichtlich der Befugnisse des Bundeshaushaltsgesetzgebers gem Art 51 Abs 7 B-VG (idF Art I Z 4 B-VGNH; ebenso Art 51 Abs 9 Z 3 B-VG idF Art I Z 5 B-VGNH) betreffend „Gliederung und Bindungswirkung des Bundesfinanzrahmengesetzes“ im B-VG nicht enthalten. Dies spricht gegen die Annahme, dass der Bundeshaushaltsgesetzgeber (in § 12a Abs 4 BHG) seine ihm vom B-VG übertragene Ermächtigung, den Bundesfinanzrahmengesetzgeber zu binden, an den BMF als Verordnungsgeber delegieren darf. Für die Annahme der Verfassungskonformität der Verordnungsermächtigung gem § 12a Abs 4 BHG spricht, dass die B-VGNH und die BHG-Novelle BGBl I 2008/20 vom Verfassungsgesetzgeber unter einem beraten und beschlossen wurden (vgl zu dieser Argumentation Lödl, Anmerkungen zum Haushaltsverfassungsrecht, ÖHW 2002, 54 [FN 13]).

¹⁸³ bzw die übrigen Gebarungsermächtigungen iS (Finanzschulden, Haftungen, Verfügungen über Bundesvermögen); vgl FN 72.

für die von 2009 bis 2013 geltende Verfassungsbestimmungen zu.

- Das BHG und das BFG sind in derselben Rechtsatzform, nämlich als BGe gem Art 42 Abs 5 B-VG zu erlassen.
- Im Stufenbau nach der rechtlichen Bedingtheit ist das BHG dem BFG insoweit übergeordnet, als der Weg der Erstellung des BFG – wenn auch nicht mit rechtlicher Bindungswirkung für den NR – vom BHG vorgezeichnet wird. Eine Stufung nach der derogatorischen Kraft besteht für keines der beiden Gesetze:
- Die gesetzliche Festlegung von Ausgabenermächtigungen darf weiterhin nur für ein Finanzjahr erfolgen; jede solche in der Form eines BG gem Art 42 Abs 5 B-VG ergehende Regelung ist als „BFG“ aufzufassen. Es ist jedoch dem Gesetzgeber nach Art 42 Abs 5 B-VG nicht verwehrt, Regelungsinhalte, die dem BHG zugeordnet sind, iRd BFG als *leges fugitivae* nur für ein (Finanz)Jahr in Geltung zu setzen, soweit diese mit dem Einheitlichkeitsgebot gem Art 51 Abs 7 B-VG im Einklang stehen. Dies lässt die Möglichkeit offen, dass Regelungen des BFG temporär allgemeinen Regelungen des BHG nach der *lex-posterior-(bzw lex specialis-)*Regel materiell derogieren; das Einheitlichkeitsgebot dürfte dem jedoch äußerst enge Grenzen setzen.
- Das B-VG sieht in Bezug auf die übrigen Gebarungsermächtigungen iES¹⁸⁴ nach wie vor zwei Regelungsbereiche vor: Art 42 Abs 5 B-VG nennt diese Bereiche – wie seit der B-VGNov 1986 – als Tatbestände für spezifische Regelungen (welche – im Unterschied zum BFG - von Verfassungs wegen keinen befristeten zeitlichen Geltungsbereich haben müssen). Daneben hat gem Art 51 Abs 7 B-VG das BHG „die Vorgangsweise beiFinanzschulden, ... Verfügungen über Bundesvermögen und bei Haftungsübernahmen des Bundes“ zu regeln. Da ab 2008 auch das BHG in der Rechtsatzform eines BG gem Art 42 Abs 5 B-VG zu erlassen ist, ist die Aufteilung des Rechtsstoffes auf diese beiden Bereiche nur mehr eine Frage der Zweckmäßigkeit.

Keine dieser Regelungen ist nach der rechtlichen Bedingtheit oder der derogatorischen Kraft übergeordnet; Derogationswirkungen kommen nur nach der *lex-posterior-(bzw lex specialis-)*Regel in Betracht.

5.2.3.4. BFRG – BFG

- Gem Art 51 Abs 1 B-VG beschließt „der Nationalrat ...das Bundesfinanzrahmengesetz sowie innerhalb dessen Grenzen das Bundesfinanzgesetz“.
- Gem Art 51 Abs 2 B-VG hat das BFRG „für das folgende Finanzjahr und die drei nächstfolgenden Finanzjahre Obergrenzen der vom Nationalrat im jeweiligen Bundesfinanzgesetz zu genehmigenden Mittelverwendung auf der Ebene von Rubriken sowie die Grundzüge des Personalplanes zu enthalten; ausgenommen hievon sind die Mittelverwendungen für die Rückzahlung von Finanzschulden und zur vorübergehenden Kassenstärkung eingegangene Geldverbindlichkeiten sowie die Mittelverwendungen infolge eines Kapitalaustausches bei Währungstauschverträgen. Für weitere Untergliederungen sind Obergrenzen für das folgende Finanzjahr und die drei nächstfolgenden Finanzjahre vorzusehen“.
- Die Bindungswirkung des BFRG bezieht sich nur auf den NR als Bundesfinanzgesetzgeber und die BReg bei Beschluss über den BFRG-Entwurf. Die Verwaltung kommt im Übrigen als Adressat der Regelungen des BFRG nicht in Betracht; sie ist bei der Haushaltsführung, insb der Ausgabengebarung, nur an das BFG gebunden.¹⁸⁵
- Die im BFG vorgesehenen Mittelverwendungsermächtigungen dürfen die Obergrenzen des BFRG nicht überschreiten; dies bezieht sich auf die Summe der zu einer Rubrik bzw zu einer Untergliederung gehörenden Mittelverwendungsermächtigungen (Voranschlagsansätze) einschließlich allfälliger Ermächtigungen zur Überschreitung von Voranschlagsansätzen. Das BFG muss daher zwangsläufig Gliederungselemente aufweisen, welche den Rubriken und Untergliederung des BFRG entsprechen; die dort jeweils ausgewiesene Summe kann jedoch die des BFRG unterschreiten¹⁸⁶.
- Ein BFG, welches die Obergrenzen des BFRG überschreitet, ist verfassungswidrig und kann gem Art 140 B-VG aufgehoben werden¹⁸⁷. Insoweit besteht eine Überordnung des BFRG gegenüber dem BFG im Stufenbau nach der derogatorischen Kraft.

Änderung von Obergrenzen:

- Die Obergrenzen der Rubriken des BFRG können grundsätzlich nur durch Änderung des BFRG abgeändert werden; es kommen hiefür alle Varianten der Derogation in Betracht.¹⁸⁸ Ausnahmsweise können bei Vorliegen des „Verteidigungsfalles“ und bei „Gefahr im Verzug“ die Rubrikenobergrenzen auch auf

¹⁸⁴ Vgl Pkt 3.3.1.7. (FN 72).

¹⁸⁵ hinsichtlich der Wirkungen des BFRG auf die Begründung von Vorbelastungen s Pkt 5.2.3.5.).

¹⁸⁶ Vgl 203 BlgNR 23. GP 8 sowie § 12b Abs 2 BHG.

¹⁸⁷ So auch die ErlRV 203 BlgNR 23 GP 8; ein BFG, das einem bestehenden, früheren BFRG nicht entspricht, ist verfassungswidrig; ein späteres BFRG, welches die Obergrenzen unter dem Niveau der entsprechenden Ausgabensumme eines früheren BFG fest legt, führt zur Invalidation dieses früheren BFG.

¹⁸⁸ Vgl hierzu Pkt 2.

Grund von VO der BReg iEm dem für die Vorberatung von BFG betrauten Ausschuss überschritten werden (Art 51 Abs 6 iVm Art 51b Abs 2 und 4 B-VG¹⁸⁹).

- Die Obergrenzen der Untergliederungen dürfen nur dann überschritten werden, wenn das BHG hiezu ermächtigt. Die Aktualisierung der Überschreitungen erfolgt im Rahmen des Vollzuges des BFG (vgl hiezu die näheren Ausführungen zum Begriff „Haushaltsführung“ in Art 51 Abs 6 B-VG im Anhang).
- Auch das Verhältnis von BFRG und BFG wird wesentlich davon bestimmt, dass beide Gesetze in Form von BGen gem Art 42 Abs 5 B-VG zu erlassen sind. Eine im späteren BFG enthaltene auf die formelle Änderung von Obergrenzen abzielende *lex fugitiva*, welche sich auf die BFRG-Kompetenz stützt, bewirkt eine Derogation des früheren BFRG nach der *lex-posterior*-Regel, uzw für die Dauer des zeitlichen Geltungsbereiches des BFG (bzw der *lex fugitiva*); dies ist – wie jede andere formelle Derogation des BFRG – zulässig. Hingegen führt eine bloß im BFG zum Ausdruck kommende Überschreitung der Obergrenze - dh die Summe der Gebarungsermächtigungen des BFG ist höher als die entsprechende Obergrenze des BFRG - zur Verfassungswidrigkeit und Vernichtbarkeit (Art 140 B-VG) des BFG.¹⁹⁰

5.2.3.5. BFRG - Vorbelastungen

Gem Art 51 Abs 6 B-VG gilt „für die Haushaltsführung“, dass die Obergrenzen des BFRG nicht überschritten werden dürfen. Die ErlRV (203 BlgNR 23. GP 8) halten hiezu fest, dass zur Haushaltsführung auch „das Eingehen von Vorbelastungen“ zählt.

Eine unmittelbare Bindungswirkung des BFRG in Bezug auf Vorbelastungen kommt dennoch nicht in Betracht, da das BFRG keine an die Verwaltungsorgane gerichteten Gebarungsermächtigungen, und zwar auch nicht hinsichtlich des Eingehens von Vorbelastungen („Verpflichtungsermächtigungen“¹⁹¹), enthält. Auch das BHG, das gem Art 51 Abs 7 B-VG dazu ermächtigt wäre¹⁹², stellt derzeit (idF BGBl I 2008/20) keinen ausdrücklichen unmittelbaren Zusammenhang zwischen BFRG und Vorbelastungen her¹⁹³.

Das BFRG kommt mittelbar aber insofern ins Spiel, als der BMF bei der Prüfung der „Bedeckbarkeit“ von Vorbelastungen „auf die voraussehbare Entwicklung der Bundesfinanzen ... sowie ... auf bereits bestehende Verpflichtungen“

Bedacht zu nehmen hat (§ 45 Abs 1 Z 2 lit b BHG). Einer Beurteilung der voraussehbaren Entwicklung der Bundesfinanzen ist jedenfalls auch das BFRG – als jenes Gesetz, welches die Ausgaben in künftigen Finanzjahren begrenzt - zugrunde zu legen. Wenn eine solche Beurteilung zum Ergebnis führt, dass durch die Begründung der beabsichtigten Vorbelastung eine Obergrenze des BFRG voraussichtlich überschritten würde, dann muss der BMF seine Zustimmung zum Eingehen der Vorbelastung verweigern. Dies wäre nur dann der Fall, wenn für ein dem BFRG unterfallendes Finanzjahr bereits Verpflichtungen bestünden, welche in Summe die betreffende Obergrenze des BFRG bereits soweit ausschöpfen, so dass eine weitere für dieses Finanzjahr in Aussicht genommene Verpflichtung (Vorbelastung) im Rahmen der Obergrenze nicht mehr vollständig Platz findet. Die „Bedeckbarkeit“ der geplanten Vorbelastung wäre dann nämlich insoweit nicht gegeben, als für das betreffende Finanzjahr ein BFG, welches zur Leistung der der Vorbelastung entsprechenden Ausgaben ermächtigt, verfassungskonform nicht erlassen werden könnte.

Im Fall der Vorbereitung eines BG, mit dem die spezifische Ermächtigung zur Begründung einer Vorbelastung iS § 45 Abs 4 BHG erteilt werden soll, muss der BMF im Gesetzgebungsverfahren auf die allenfalls (im vorerwähnten Sinne) bestehende zwingende Konsequenz der Überschreitung einer BFRG-Obergrenze hinweisen. Ein dennoch erlassenes BG, mit dem zum Eingehen der – zum Überschreiten der Obergrenze führenden - Vorbelastung ermächtigt wird¹⁹⁴, wäre wegen Verstoßes gegen Art 51 Abs 6 B-VG verfassungswidrig: Interpretiert man Art 51 Abs 6 B-VG im Sinne der zit ErlRV, wonach die „Haushaltsführung“ auch das „Eingehen von Vorbelastungen“ umfasst, so würde ein solches BG die Verwaltung zu einem verfassungswidrigen Handeln ermächtigen. Hiefür kann eine Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers zwangsläufig nicht bestehen. In diesem Sinne hätte das BFRG auch eine indirekte Bindungswirkung gegenüber Ermächtigungsgesetzen iS des § 45 Abs 4 BHG. – In der Praxis wird gegebenenfalls eine formelle Änderung des BFRG und eine bundesgesetzliche Vorbelastungsermächtigung zu kombinieren sein.

¹⁸⁹ idF Art I Z 4 und 9 B-VGNH sowie – hinsichtlich Art 51b Abs 2 – idF BVG BGBl I 2003/100.

¹⁹⁰ So im Ergebnis wohl auch Steger/Pichler, Das neuen Haushaltrecht des Bundes (2008) 32.

¹⁹¹ Vgl hiezu oben Pkt 3.3.1.2. insb FN 65.

¹⁹² Gem Art 51 Abs 7 B-VG hat das BHG insb „die ... Bindungswirkung des Bundesfinanzrahmengesetzes“ zu regeln.

¹⁹³ Nur § 12b Abs 1 BHG geht auf die Frage des Haushaltsvollzuges ein; er lautet: „Die im Bundesfinanzrahmengesetz für vier Finanzjahre festgelegten Obergrenzen auf Rubrikenebene dürfen weder bei der Erstellung noch beim Vollzug des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes überschritten werden, ausgenommen bei Gefahr im Verzug und im Verteidigungsfall (Art. 51b Abs. 2 und 4 B-VG).“ Damit sind gem dem BHG Vorbelastungen vom BFRG nicht direkt erfasst.

¹⁹⁴ Dieses BG ist nach dem Verfahren gem Art 42 Abs 1 bis 4 B-VG, also unter Mitwirkung des BR, zu erlassen (vgl Pkt 5.2.3.1.)

5.2.3.6. Genehmigung von Budgetüberschreitungen durch den BMF

Die entsprechende Regelung¹⁹⁵ enthält gegenüber der bis Ende 2008 geltenden Rechtslage ein zusätzliches Element:

Zustimmungen zu Ausgabenüberschreitungen dürfen nur erteilt werden, wenn

- die Obergrenzen des BFRG eingehalten werden und wenn;
- ein „*unvorhergesehenes Erfordernis*“ vorliegt.

Diese Bedingungen schränken die Möglichkeit zur Leistung von überplanmäßigen Ausgaben ein; dies gilt auch im Hinblick auf Ausgaben für die Erfüllung fälliger rechtlicher Verpflichtungen. In diesem Zusammenhang ist insb die Beurteilung des Vorliegens der Bedingung des „*unvorhergesehenen Erfordernisses*“ problematisch: Eine „*auf Grund einer bereits im Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des Bundesfinanzgesetzes bestehende ... Verpflichtung*“ kann nicht ein „*unvorhergesehenes Erfordernis*“ sein. Das B-VG erteilt somit dem BMF für den Fall der nicht ausreichenden Mitteldotierung im BFG einerseits – auch und insb zum Zwecke der Erfüllung bestehender rechtlicher Verpflichtungen - eine Ermächtigung zur Ausgaben-(bzw Mittelverwendungs)überschreitung; andererseits wird die Inanspruchnahme ebendieser Ermächtigung genau für den Fall bestehender rechtlicher Verpflichtungen (arg: „*unvorhergesehenes*“) wieder eingeschränkt bzw gar zurückgenommen. Es liegt jedenfalls beim BMF, zu entscheiden und nachzuweisen¹⁹⁶, ob die Bedingung vorliegt. Liegen die Bedingungen nicht vor, so sind trotzdem erteilte Zustimmungen des BMF absolut nichtig. Die rechtliche Existenz der Zustimmungen des BMF haben jene Organe der Haushaltsführung zu beurteilen, an welche die Zustimmung gerichtet ist.

Diese Problematik besteht auch in dem Falle, dass das BFG den BMF zu Überschreitungen ermächtigt; dies wird jedoch in Bezug auf bestehende rechtliche Verpflichtungen nur selten der Fall sein, da die verfassungsunmittelbare Ermächtigung hierfür ausreicht.

5.2.3.7. Automatisches Budgetprovisorium

Die Bestimmungen über das Nothaushaltsrecht sehen – im Gegensatz zu der bis Ende 2008 geltenden Verfassungslage – nicht mehr vor, dass die provisorische Grundlage für die Haushaltsführung, also das letzte beschlossene BFG, hinsichtlich der Ausgaben und Einnahmen an die durch materielle Gesetze bewirkte Änderungen anzupassen ist. Neue materiell-gesetzlich

vorgesehene finanzielle Rechtsansprüche gegenüber dem Bund, welche während des zeitlichen Geltungsberreiches des automatischen Budgetprovisoriums in Geltung treten, könnten sohin während dieses Zeitraumes nicht liquidiert werden. Da die B-VGNH allgemein auf eine Erhöhung der Haushaltsdisziplin abzielt, liegt die an dieser Zwecksetzung orientierte Annahme nahe, dass damit ein weiterer Anreiz für das für die Gesetzgebung verantwortliche politische System zur raschen Beendigung eines automatischen Budgetprovisoriums gesetzt werden sollte. Es besteht keine Lücke, welche mit Hilfe der Krücke der Analogie im Sinne der bis 2008 geltenden Verfassungslage (Art 51 Abs 5 B-VG idF BGBl I 2003/100) geschlossen werden müsste.

Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass das B-VG damit Rechtsansprüche, die der Provisorialgrundlage dem Grund und der Höhe nach nicht entsprechen, vernichtet werden sollten. Diese Ansprüche bleiben unberührt (vgl oben Pkt 3.3.2.). Um fällige Verpflichtungen auf Grund neuer materiell-gesetzlicher Bestimmungen zu erfüllen, können vielmehr auch während des automatischen Budgetprovisoriums die Überschreitungsregeln gem Art 51b Abs 3 B-VG angewendet werden, uzv sowohl die im BFG vorgesehenen (arg „nach den Bestimmungen des zuletzt beschlossenen Bundesfinanzgesetzes“ – Art 51b Abs 4 B-VG) als auch – auf Basis eines Größenschlusses – die verfassungsunmittelbaren.

Der Entfall der Zwölfstelregelung stellt a priori sicher, dass die in der Provisorialgrundlage enthaltenen Jahresbeträge sofort ab Beginn des Provisoriums vollständig zur Verfügung stehen – und insoweit auch für die Bedeckung von fälligen Verpflichtungen.

5.3. Phase 2 der Haushalts-(verfassungs)rechtsreform 2008 (Rechtslage gem der B-VGNH ab 1. 1. 2013)¹⁹⁷

5.3.1. Rechtsinhalte

Die B-VGNH sieht weiterhin vier Hauptbereiche der Regulierung des Haushaltswesens vor (allgemeine Regelung/BHG; BFRG; BFG; BG betreffend Finanzschulden/Haftungen/Verfügungen über Bundesvermögen). Die Rechtsinhalte werden um im BHG sowie im BFRG und BFG gänzlich neue Elemente erweitert:

¹⁹⁵ Vgl Art 51b Abs 3 B-VG idF Art I Z 7 B-VGNH.

¹⁹⁶ Dies insb anlässlich der Befassung des RH im Rahmen der begleitenden Kontrolle gem § 1 Abs 2 RHG.

¹⁹⁷ also idF des Art I Z 5, 10, 11 und 12 B-VGNH.

5.3.1.1. „Haushaltsgrundsätze“ des Bundes

Die mit der B-VGNH in Art 13 Abs 2 und 3 B-VG mit Wirkung ab 1.1. 2009 eingeführten, ergänzten und modifizierten Staatsziele gelten weiterhin, uzw für alle Gebietskörperschaften und Staatsfunktionen (mit Ausnahme der Gerichtsbarkeit).¹⁹⁸

Vier weitere Grundsätze für die Haushaltsführung¹⁹⁹ – „Wirkungsorientierung insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männer“, „Transparenz“, „Effizienz“ und „möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage des Bundes“ – werden mit Art 51 Abs 8 B-VG mit Wirkung ab 1.1. 2013 zusätzlich fest gelegt; dies jedoch nur in Bezug auf die Haushaltsführung des Bundes:

- **Wirkungsorientierung**

Der Grundsatz der Wirkungsorientierung zielt auf eine „Output/outcome-Orientierung der Haushaltsführung“ – also der Einbeziehung der Wirkungs- und Leistungsaspekte des Ressourcen verbrauchenden Verwaltungshandelns ab²⁰⁰; idZ wird die „Haushaltsführung“ einschließlich der Gestaltung des BFG verstanden. Damit ist es zulässig, im BFG für die Verwaltung verbindliche Wirkungs- und Leistungsziele vorzusehen, um damit eine finale in-

haltliche Determinierung des Verwaltungshandelns zu bewirken. Gem den Materialien umfasst dieser Grundsatz auch den klassischen Haushaltsgrundsatz der „Zweckmäßigkeit“. – Der Grundsatz der Wirkungsorientierung ermächtigt somit den Bundesfinanzgesetzgeber, die sachliche Bindungswirkung nicht nur durch eine Bezeichnung des Voranschlagsansatzes (allgemeiner: der Mittelverwendungsermächtigung) zu bestimmen, sondern dieses - weiterhin unverzichtbare – Element der BFG-Gliederung um weitere normative Elemente, die den Mittelverwendungszweck näher umschreiben, zu ergänzen.

- **Transparenz**²⁰¹

Dieser Grundsatz zielt darauf ab, dass die Budgetdokumente – einschließlich der Gesetzesbeschlüsse des NR – und das Budgetverfahren verständlich und nachvollziehbar sind. Die „Transparenz“ schließt gem den Materialien die klassischen Budgetgrundsätze der „Einheit“, „Vollständigkeit“, „Bruttobudgetierung“ und „Budgetkontinuität“ ein.

- **Effizienz**²⁰²

Mit diesem Grundsatz werden iW die bekannten Grundsätze²⁰³ der „Wirtschaftlichkeit“ und der „Sparsamkeit“ in neuer Terminologie weiter geführt.

¹⁹⁸ s hiezu die Ausführungen zur 1. Phase unter Pkt 5.2.1.1.

¹⁹⁹ Dies umfasst auch die Beschlussfassung des BFG durch den NR; vgl hiezu die Ausführungen zu Art 51 Abs 8 B-VG im Anhang.

²⁰⁰ Der **Grundsatz der Wirkungsorientierung** „bedeutet, dass bei Budgeterstellung und Haushaltsführung eine Orientierung an den mit den eingesetzten Mitteln erreichten Wirkungen erfolgt. Im Zentrum steht daher die Frage, welche Ziele sich die Politik setzt und inwieweit diese tatsächlich umgesetzt werden. Von der Wirkungsorientierung ist auch der traditionelle Budgetgrundsatz der Zweckmäßigkeit umfasst, der sich mit dem der Effektivität deckt, wie er im Weißbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über „Europäisches Regieren“ formuliert ist. Die Umsetzung erfolgt dadurch, dass die bereitgestellten Mittel mit konkreten Wirkungs- und Leistungszielen verknüpft werden, was einen fundamentalen Wandel zur bisher vorherrschenden Inputorientierung darstellt. Im Zusammenhang mit der Wirkungsorientierung ist auch eine angemessene Evaluierung der Ziele vorzunehmen, wobei die mit der Evaluierung entstehenden Kosten in einem vertretbaren Verhältnis zum Nutzen der Evaluierungen stehen sollen. Im Rahmen der Wirkungsorientierung ist insbesondere die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu berücksichtigen.“ (ErlRV 203 BlgNR 23. GP 8); s idZ auch die Ausführungen zum Grundsatz der Effizienz. Zu diesen Beschreibungen und Erläuterungen des Grundsatzes der Wirkungsorientierung kritisch Klug, Ist die Bundeshaushaltsreform der „größte Wurf seit 1945“?, ÖHW 2008, 118 f.

²⁰¹ Der **Grundsatz der Transparenz** „verlangt, dass die maßgeblichen budgetären Umstände nachvollziehbar dargestellt sind (Budgetklarheit). In diesem Grundsatz sind auch Einheit und Vollständigkeit enthalten, wonach in einem Voranschlag alle Budgetmittel des jeweiligen Finanzjahres aufzunehmen sind. Dabei wird die Bruttobudgetierung anzuwenden sein. Weiters ist auf eine Vergleichbarkeit der Gebarung (Budgetkontinuität) Bedacht zu nehmen. Darüber hinaus bezieht sich der Grundsatz der Transparenz auf die Erkennbarkeit der haushaltspolitischen Ziele, die zeitnahe Veröffentlichung von Informationen bezüglich Budgeterstellung und -vollzug, das Berichtswesen (sowohl verwaltungsintern als auch gegenüber dem Nationalrat und der Öffentlichkeit) und die unabhängige Erstellung des Bundesrechnungsabschlusses, welche gemäß Art. 121 Abs. 2 B-VG durch den Rechnungshof erfolgt.“

Ein wesentlicher Aspekt des Grundsatzes der Transparenz ist eine klare Rollenverteilung, wer wofür verantwortlich ist. Es geht mithin um den Grundsatz der Verantwortlichkeit, wie er im Weißbuch über „Europäisches Regieren“ angeführt ist. Transparenz erleichtert auch den ebenfalls im Weißbuch angeführten Grundsatz der Partizipation. Ein weiterer im Weißbuch angeführter Grundsatz, nämlich die Offenheit, steht ebenfalls im Konnex mit der Transparenz: Offenheit etwa in Form einer verständlichen Sprache trägt zur Transparenz bei.“ (ErlRV 203 BlgNR 23. GP 8). Als Auslegungsbefehl für die Ermittlung des Begriffsinhaltes ist somit insb das genannte Kommissionsdokument (KOM[2001] 428 endgültig vom 25.7.2001) heran zu ziehen.

²⁰² Der zentrale **Grundsatz der Effizienz (Wirtschaftlichkeit)** „bezieht sich auf unterschiedliche Ebenen von Verwaltungshandeln, die Zielebene, die Maßnahmenebene und die Wirtschaftlichkeitsebene. Er ermöglicht damit auch die Einordnung der Begriffe der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit.“

Der Grundsatz der Effizienz kennt auf der Maßnahmenebene zwei Ausprägungen, das **Minimal- und das Maximalprinzip**:

Nach dem Minimalprinzip ist ein gegebenes Ziel (eine bestimmte staatliche Leistung) mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz zu erreichen.

Nach dem Maximalprinzip ist mit vorgegebenen Mitteln ein maximales Ergebnis zu erzielen.

Das Minimalprinzip kann auf die Mengenvirtschaftlichkeit bzw. die Kostenvirtschaftlichkeit abstellen. Das Kriterium der Kostenvirtschaftlichkeit bewertet auf der Wirtschaftlichkeitsebene den Einsatz der Produktionsfaktoren monetär und stellt darauf ab, ob die Kostenminimierung bei der Erreichung eines bestimmten Produktionsziels erreicht wird. Dieses Prinzip der Kostenvirtschaftlichkeit ist deckungsgleich mit dem Grundsatz der **Sparsamkeit**.

Eine Konkretisierung des Wirtschaftlichkeitsbegriffs ist aber nicht nur im Hinblick auf die eingesetzten Mittel, sondern auch unter Bedachtnahme auf die Reichweite der Betrachtung möglich. Dabei kann zwischen der einzelwirtschaftlichen (betriebswirtschaftlichen) Betrachtungsweise und der volkswirtschaftlichen Sicht unterschieden werden. Für die öffentliche Verwaltung ist neben der dargestellten betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise auch die volkswirtschaftliche Wirtschaftlichkeit als Gradmesser für die allgemeine Bedarfsdeckung von Interesse. Sie bezieht sich auf das Verhältnis zwischen eingesetzten Mitteln und dem Ergebnis unter Berücksichtigung bestimmter sozialer Nutzen und Kosten.

Der Grundsatz der Zweckmäßigkeit (Effektivität) bezieht sich auf die Zielebene und gibt Auskunft darüber, inwieweit bestimmte Ziele und Wirkungen tatsächlich erreicht worden sind (siehe dazu den Grundsatz der Wirkungsorientierung). Zwischen der Wirtschaftlichkeit und der Effektivität können Zielkonflikte auftreten, anzustreben ist daher ein ausgewogenes Verhältnis zwischen beiden Grundsätzen.

Der Grundsatz der Effizienz richtet sich auch auf die Prozesse der Budgeterstellung, des Budgetvollzuges sowie der Gebarungskontrolle: diese sind so zu gestalten, dass sie dem Grundsatz selbst Rechnung tragen.“ (ErlRV 203 BlgNR 23. GP 9).

²⁰³ Vgl Art 51a B-VG idF BGBl I 2003/100 sowie die Prüfziele des RH gem dem VI. Hpst des B-VG, insb Art 126b Abs 5 B-VG (idF BGBl I 2008/2).

- Möglichst *getreue Darstellung* der finanziellen Lage des Bundes²⁰⁴

Dieser Grundsatz bezieht sich gleichfalls auf die Erstellung der Budgetdokumente; hier allerdings einschließlich der Rechnungslegung und der Erstellung einschlägiger Berichte.

Wie bereits erwähnt, besteht kein Zweifel, dass diese bundesverfassungsgesetzlichen Grundsätze für beide beteiligten Staatsfunktionen (Gesetzgebung und Vollziehung des Bundes) gelten (vgl hiezu auch die Ausführungen zu Art 51 Abs 8 B-VG im Anhang). Die Gesetzgebung ist insoweit gebunden, als sie sich auf Gegenstände gem Art 42 Abs 5 B-VG bezieht. Nur diese können der „Haushaltsführung des Bundes“ (Art 51 Abs 8 B-VG) zugeordnet werden; zudem verpflichtet Art 51 Abs 9 B-VG den NR auch als Bundeshaushaltsgesetzgeber „entsprechend den Bestimmungen des Abs. 8“ vorzugehen, uzw auch in Bezug auf die normativen Vorgaben für den Bundesfinanz(rahmen)gesetzgeber gem Art 51 Abs 9 Z 3 – 5 B-VG.

Hingegen ist auf Grund dieser neu und deutlich formulierten verfassungsgesetzlichen Rahmenseetzungen eine Bindung der materiellen Gesetzgebung durch die Haushaltsgrundsätze ausgeschlossen. – Dies gilt jedenfalls in Bezug auf die Haushaltsartikel des B-VG.

Die von einem Teil der Lehre und der Rsp des VfGH²⁰⁵ vertretene Auffassung, wonach die – als Ziele der Verwaltung geltenden – Prüfziele des RH auch den Gesetzgeber binden, begegnet Skepsis²⁰⁶; dieses Skepsis wird hier durchaus geteilt.

5.3.1.2. ad BHG:

Gem Art 51 Abs 9 B-VG zählen - neben den bisherigen Inhalten²⁰⁷ - folgende Angelegenheiten zu den Regelungsgegenständen²⁰⁸ des BHG (neue Elemente unterstrichen):

- „1. die Maßnahmen für eine wirkungsorientierte Verwaltung insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern;
- 2. die Maßnahmen zur Sicherstellung der Transparenz

²⁰⁴ Der Grundsatz der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage „betrifft die Anforderungen an die Beschaffenheit des Budget-, Verrechnungs- und Berichtssystems im weitesten Sinn. Darin enthalten ist auch die Budgetwahrheit, wonach Budgetmittel möglichst genau zu veranschlagen sind. Der Begriff der „finanziellen Lage“ bezieht sich nicht zwingend nur auf die Finanzlage (zB Einnahmen/Ausgaben) des Bundes, sondern kann auch – je nach konkreter Ausgestaltung des Haushaltsrechts – andere Erfordernisse adressieren (zB Vermögenslage, ungewisse Verbindlichkeiten). Es wird davon ausgegangen, dass aus verwaltungsökonomischen Gründen bei der Umstellung auf das neue Rechnungswesen eine Eröffnungsbilanz nicht zwingend notwendig ist.

Dieser Budgetgrundsatz bezieht sich nicht nur auf den Budgetvollzug und die Gebarungskontrolle, sondern auch auf die Budgeterstellung: im Bundeshaushaltsgesetz wären näher zu definierende Ausprägungen der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes zu normieren.“ (ErlRV 203 BlgNR 23. GP 9).

²⁰⁵ s die Nachweise bei Lödl, Anmerkungen zum Haushaltsverfassungsrecht, ÖHW 2002, 71.

²⁰⁶ So etwa Wiederin, Öffentliche und private Umweltverantwortung – Verfassungsrechtliche Vorgaben, in: Schriftenreihe des Österreichischen Wasser- und Abfallwirtschaftsverbandes (ÖWAV); Heft 141, Staat und Privat im Umweltrecht (2000) 84, oder Zellenberg, Wirtschaftlichkeit versus Rechtsstaat – ein Gegensatz in der öffentlichen Verwaltung?, in: Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg), Verwaltung im Umbruch (2007) 310 ff, der insb auf die Höherrangigkeit des Rechtsstaats- gegenüber dem Effizienzprinzip hinweist.

²⁰⁷ gem der bis 31.12.2012 geltenden Verfassungslage.

²⁰⁸ Das BHG ist ab 1.1.2013 nicht mehr darauf beschränkt, „die Vorgangsweise“ hinsichtlich bestimmter haushaltsrelevanter Tatsbestände zu regeln; die Regelungskompetenz ist umfassend.

einschließlich der Pflicht zur Erstattung von Berichten an den mit der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen betrauten Ausschuss des Nationalrates;

- 3. Erstellung, Gliederung und Bindungswirkung des Bundesfinanzrahmengesetzes;
- 4. die Gliederung des Bundesvoranschlages;
- 5. die Bindungswirkung des Bundesfinanzgesetzes insbesondere in zeitlicher und betraglicher Hinsicht;
- 6. die Begründung von Vorbelastungen einschließlich der Voraussetzungen, bei deren Vorliegen Vorbelastungen einer Verordnung des Bundesministers für Finanzen im Einvernehmen mit dem mit der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen betrauten Ausschuss des Nationalrates oder einer gesetzlichen Ermächtigung bedürfen;
- 7. die Bildung von positiven und negativen Haushaltsrücklagen;
- 8. Verfügungen über Bundesvermögen einschließlich der Voraussetzungen, bei deren Vorliegen Verfügungen über Bundesvermögen einer Verordnung des Bundesministers für Finanzen im Einvernehmen mit dem mit der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen betrauten Ausschuss des Nationalrates oder einer gesetzlichen Ermächtigung bedürfen;
- 9. die Übernahme von Haftungen durch den Bund;
- 10. die Eingehung und Umwandlung von Verbindlichkeiten aus Geldmittelbeschaffungen, die nicht innerhalb desselben Finanzjahres getilgt werden, oder aus langfristigen Finanzierungen (Finanzschulden);
- 11. Anreiz- und Sanktionsmechanismen;
- 12. das Controlling;
- 13. die Mitwirkung des Rechnungshofes an der Ordnung des Rechnungswesens.“

Hervor zu heben ist, dass – in gleicher Weise wie im Rahmen der 1. Phase beim BFRG – das BHG nunmehr auch mit Bezug auf das BFG bindende Vorgaben für den NR festlegen kann. Die Elemente „Anreiz- und Sanktionsmechanismen“ sowie „Controlling“ haben ihr Vorbild in geltenden Bestimmungen des BHG (Controlling: § 15a und 15b; Anreiz- und Sanktionsmechanismen: § 17a und 17b iVm AB 1489 BlgNR 20. GP 3). All dies ist auch von Relevanz für die am Beginn des Determinierungsprogrammes stehende Bezugnahme auf die Budgetgrundsätze der „Wirkungsorientierung“ und „Trans-

parenz“, für welche das BHG geeignete Maßnahmen der Haushaltsführung - inkl der Bundesfinanz(rahmen)gesetzgebung – fest zu legen hat.

5.3.1.3. ad BFRG:

Gegenüber der ab 1.1. 2009 geltenden Rechtslage treten keine wesentlichen Änderungen ein. Auch Art 51 Abs 9 B-VG ermächtigt nunmehr den NR als Bundeshaushaltsgesetzgeber ausdrücklich „die *Erstellung, Gliederung und Bindungswirkung*“ des BFRG zu regeln. Der neu hinzu gekommene Tatbestand wiederholt die Einleitungsworte zum Abs 7 und bekräftigt die schon zuvor gegebene Verfassungslage, wonach auch der NR bei der Beschlussfassung über das BFRG an diese Regelungen des BHG gebunden ist.

5.3.1.4. ad BFG:

- Die Bestimmung der **Gegenstände der Veranschlagung** wird **allgemeiner** gefasst: Das BFG (BFRG) muss sich nicht zwingend auf Ausgaben und Einnahmen beziehen (cash budgeting), sondern kann auch andere Gegenstände der Veranschlagung („Mittelverwendung“ und –aufbringung) enthalten (zB accrual budgeting; vgl Pkt 3.3.1.1.). – Im Hinblick auf die Spezialbestimmung für Vorbelastungen gem Art 51 Abs 9 Z 6 B-VG ist allerdings davon auszugehen, dass „Verpflichtungsermächtigungen“ (vgl Pkt 3.3.1.2.) von Verfassungen wegen weiterhin keinen Gegenstand der Veranschlagung im BFG bilden.
- Das BFG ist ab 1.1.2013 nicht nur an die Vorgaben des B-VG gebunden: Nunmehr ist der NR als Bundeshaushaltsgesetzgeber ermächtigt, die „*Gliederung des Bundesvoranschlages*“ und die „*Bindungswirkung des Bundesfinanzgesetzes insbesondere in zeitlicher und betraglicher Hinsicht*“ zu regeln. Dem B-VG liegt hier klar die Absicht zugrunde, dass die Vorgaben des BHG für normative Elemente bzw die Gestaltung von Bindungswirkungen des BFG den NR als Bundesfinanzgesetzgeber (und die BReg, welche den BFG-Entwurf erstellt) binden. Dies betrifft auch die Elemente der Wirkungsorientierung.
- Der NR als Bundesfinanzgesetzgeber wird darüber hinaus zur Erteilung von – gegenüber der vorhergehenden Verfassungslage neuen und weitergehenden – Überschreitungsermächtigungen ermächtigt.
 - Der BMF kann nicht nur – wie bisher – zur Erteilung der Zustimmung zu überplanmäßigen Mittelverwendungen durch das BFG ermächtigt

werden; der BMF ist darüber hinaus von Verfassungen wegen ermächtigt, diese ihm vom BFG erteilte Ermächtigung seinerseits an einen Dienststellenleiter zu delegieren („Subdelegation“; Art 51c Abs 2 B-VG). Dieser Delegationsakt ist an das Einvernehmen des zuständigen haushaltsleitenden Organes und die Voraussetzung der „*Erforderlichkeit*“ hinsichtlich der „*Umsetzung einer wirkungsorientierten Verwaltung*“ gebunden. Der mit Art 20 B-VG (idF BGBl I 2008/2) etablierte Weisungs- und Delegationszusammenhang in der Verwaltung wird daher spezifisch für das Haushaltswesen des Bundes ergänzt.

Der Begriff „*Dienststellenleiter*“ wird neu eingeführt und der aus dem (bisher einfachgesetzlichen) BHG bekannte Begriff des „*haushaltsleitenden Organes*“ zum Verfassungsbegriff²⁰⁹ erhoben; beide Begriffe werden auf Verfassungsebene nicht weiter definiert. Als Anhaltspunkt für das Verständnis der Begriffe „*haushaltsleitendes Organ*“ und „*Dienststellenleiter*“ können § 5 Abs 1 und 3 BHG idF BGBl I 2008/20 sowie die einschlägigen Dienstrechtvorschriften des Bundes (insb §§ 45 iVm 278 BDG 1979) dienen. Die konkrete Festlegung der Begriffsinhalte ist Sache des BHG, welches gem Art 51 Abs 9 B VG ausdrücklich zur Erlassung der näheren Bestimmungen für die Haushaltsführung ermächtigt ist.

- Das BFG kann weiters den BMF ermächtigen, „*einen bestimmten Anteil der im Bundesfinanzgesetz vorgesehenen Mittelverwendung [zu] binden*“ (Art 51b Abs 2 B-VG; „*Ausgabenbindung*“). Die bisher bloß verfassungsunmittelbare und an das Einvernehmen mit der BReg gebundene Ausgabenbindungsermächtigung²¹⁰ wurde somit erweitert.

5.3.1.5. ad Vorbelastungen, Finanzschulden, Haftungen und Verfügungen über Bundesvermögen

Die Vornahme dieser Akte der Haushaltsführung wurde bisher vom BHG²¹¹ allgemein – hinsichtlich der „*Vorgangsweise*“ der Verwaltung - geregelt und (im Falle der Vorbelastungen bei Vorliegen besonderer Voraussetzungen) zusätzlich an gesonderte gesetzliche Ermächtigungen gebunden²¹². Diese Regelungstechnik wird vom B-VG nunmehr ausdrücklich als zulässig erklärt (Art 51 Abs 9 Z 6 und 8 B VG) und darüber hinaus erweitert: Das BHG kann die Vornahme von Vorbelastungen und Verfügungen über Bundesvermö-

²⁰⁹ Damit werden diese beiden Elemente - neben dem BMF – von Verfassungen wegen als Pflichtbestandteile der Organisation der Haushaltsführung statuiert.

²¹⁰ Art 51a Abs 2 Z 2 B-VG idF BGBl I 2003/100; im Ergebnis wird damit die gelegentliche Staatspraxis sanktioniert (vgl FN 146).

²¹¹ einschließlich der „Arbeitsteilung“ zwischen BHG und den konkreten Gesetzen betr Eingehen von Finanzschulden, Haftungen sowie Verfügungen über Bundesvermögen.

²¹² Betreffend Vorbelastungen s § 45 Abs 4 und 5 BHG, dieser verweist auf den einfachen Bundesgesetzgeber; betreffend Verfügungen über Bundesvermögen § 61 Abs 1 Z 2 (und analog dazu § 63 Abs 2 Z 3 sowie BHG § 64 Abs 2 Z 3) BHG, welcher auf das BFG bzw ein Gesetz iS des Art 42 Abs 5 B-VG (idF BGBl I 2003/100) verweist (vgl Pkt 3.3.1.2., 5.1.3.1.2. und 5.2.3.5.).

gen durch die Verwaltung auch an eine Ermächtigung binden, welche durch eine VO des BMF iEm dem Budgetausschuss des NR erteilt wird.

Darüber hinaus ist gem Art 51 Abs 9 Z 6 B-VG das BHG nicht mehr darauf beschränkt, die „Vorgangsweise“ - der Verwaltung betreffend Vorbelastungen²¹³ zu regeln; das BHG hat nach dem neuen Wortlaut des B-VG vielmehr „die Begründung von Vorbelastungen“ – also direkt und umfassender „zu regeln“. – Gleichwohl handelt bezieht sich das BHG auch in diesem Falle immer noch auf Verwaltungsakte: Die unmittelbare Begründung von Vorbelastungen durch ein BG (ohne Dazwischentreten eines Verwaltungsaktes) ist eine sondergesetzliche Regelung, welche mit dem für das BHG geltenden Grundsatz der Einheitlichkeit (Art 51 Abs 9 B-VG) nicht vereinbar wäre.

5.3.1.6. ad Budgetüberschreitungen

Das bestehende Instrumentarium (s oben Pkt 5.2.1.5) wird grundsätzlich beibehalten; die Budgetüberschreitungen beziehen sich allerdings nunmehr auf die allgemeinere Nomenklatur („Mittelverwendung“). Es bestehen hiernach folgende Möglichkeiten:

- Ermächtigung zu überplanmäßigen Mittelverwendungsüberschreitungen unmittelbar auf Grund der Verfassung sowie auf Grund des BFG (Art 51c B-VG); letztere inkl der erwähnten Subdelegationsermächtigung;
- Ermächtigung zu außer und –überplanmäßigen Mittelverwendungsüberschreitungen bei Gefahr im Verzug sowie im Verteidigungsfall; bei Letzterem inkl Finanzschuldenaufnahme (Art 51 Abs 7 Z 1 und 2 B-VG).
- Bei Inanspruchnahme der Ermächtigungen müssen die Obergrenzen des BFRG (für Rubriken und Untergliederungen; Ausnahmen gem Art 51 Abs 6 Z 1 B-VG) eingehalten werden; hinsichtlich der Obergrenzen der Untergliederungen kann das BHG eine Überschreitung erlauben (Art 51 Abs 6 Z 2 B-VG); diese wird dzt durch § 41 Abs 6 Z 5 BHG erteilt²¹⁴.

5.3.1.7. ad Budgetprovisorium

Die seit 1.1. 2009 geltenden Bestimmungen (Art 51a [neu] B-VG) gelten weiter (s oben Pkt 5.2.1.6.).

5.3.1.8. ad Berichtspflichten

Gem Art 51d Abs 2 B-VG sind dem mit der Vorberatung

von BFGen betrauten Ausschuss des NR Berichte „nach Maßgabe besonderer bundesgesetzlicher Vorschriften zu übermitteln“. Solche Berichtspflichten können je nach Anlassfall durch BFG (oder sonst einem haushaltsrelevanten Gesetz nach Art 42 Abs 5 B-VG) vorgesehen werden; auch eine Regelung durch materielles Gesetz – sofern sich dieses auf für die Haushaltsführung relevante Angelegenheiten (etwa die Gewährung von Förderungen) bezieht – scheint nicht ausgeschlossen. Diese Gesetze können jedenfalls auch andere Verwaltungsorgane als den BMF zur Vorlage von Berichten verpflichten; die in der Vorgängerbestimmung²¹⁵ enthaltene Hervorhebung des BMF ist weg gefallen. – Eine solche Berichtspflicht anderer oberster Organe könnte etwa iZm der Wirkungsorientierung des Budgets zweckmäßig sein.

Berichtspflichten sind auch Gegenstand der am Transparenzgrundsatz orientierten Regelung des BHG gem Art 51 Abs 9 Z 2 B-VG.

5.3.2. Rechtssatzformen

Für die Normerzeugung sind weiterhin nur mehr drei Rechtssatzformen vorgesehen:

5.3.2.1. Rechtsetzung durch Gesetzgebung

1. Die Erlassung von Gesetzen (BHG; BFG; BFRG; Finanzschulden etc.) obliegt ausschließlich der Bundesgesetzgebung nach Art 42 Abs 5 B-VG. Das B-VG lässt hierbei zwei Stufungen erkennen:

- ~ Das vom Nationalrat zu erlassende BHG hat die Gestaltung des BFRG und des BFG – in beiden Fällen – auch mit Bindungswirkung für den NR als Gesetzgebungsorgan – zu regeln²¹⁶;
- ~ Das BFRG hat verbindliche Vorgaben für die Gestaltung des BFG (ebenfalls mit Bindungswirkung für den NR als Bundesfinanzgesetzgeber) zu enthalten.²¹⁷

Der einfachen Bundesgesetzgebung gem Art 42 Abs 1 bis 4 B-VG ist weiterhin kein spezifisch haushaltsrelevanter Regelungsbereich mehr zugewiesen. Sie kann und hat jedoch gem Art 18 die allgemeine rechtliche Grundlage für das Verwaltungshandeln in materieller Hinsicht – also die „Verwaltungsvorschriften“ - bereit zu stellen und ist insoweit auch Grundlage für das Ressourcen verbrauchende Verwaltungshandeln. Im Hinblick auf die zuvor erwähnte Möglichkeit der bundesfinanzgesetzlichen Vorgaben für eine „wir-

²¹³ Ebenso hinsichtlich Eingehen von Finanzschulden, Übernahme von Haftungen und Verfügungen über Bundesvermögen.

²¹⁴ Vgl ErlRV 204 BlgNR 23. GP 9.

²¹⁵ Art 51c Abs 2 B-VG idF BGBl I 2003/100.

²¹⁶ Art 51 Abs 9 Z 3, 4 und 5 B-VG.

²¹⁷ Art 51 Abs 1 B-VG idF Art I Z 5 B-VGNH.

kungsorientierte Verwaltung“ – also ua von Wirkungs- und Leistungszielen - stehen somit ab 1.1. 2013 für die materielle Determinierung des Verwaltungshandelns grundsätzlich zwei Gesetzgebungsverfahren zur Verfügung: Jenes gem Art 42 Abs 5 B-VG, soweit es für eine „wirkungsorientierte Verwaltung“ iZm dem BFG erforderlich ist, und jenes gem Art 42 Abs 1 bis 4 B-VG im Allgemeinen (zum Verhältnis dieser beiden Regelungsbereiche su Pkt 5.3.3.2.).

5.3.2.2. Rechtsetzung durch die Verwaltung:

Die weiteren Rechtsetzungsakte entsprechen iW jenen der Verfassungsrechtlage vor 2013:

2. (verfassungsunmittelbare) Verordnungen betreffend außer- und überplanmäßige Mittelverwendungen²¹⁸ sowie (neu) Verordnungen betreffend Vorbelastungen und Verfügungen über Bundesvermögen²¹⁹.
3. Entscheidungen („Verfügungen“) des BMF:
 - ~ Zustimmung zu überplanmäßigen Ausgaben (diese Ermächtigung wird teilweise unmittelbar durch das B-VG erteilt und teilweise vom B-VG an die Bundesfinanzgesetzgebung delegiert)²²⁰
 - ~ Delegation solcher Überschreitungsermächtigungen an Dienststellenleiter²²¹
 - ~ Verfügung von Mittelverwendungsbindungen²²².

Das B-VG nimmt alle diese Regelungen in Grundzügen wiederum selbst vor und delegiert die Erlassung der näheren generellen Regelungen an die unterverfassungsgesetzliche Ebene.

5.3.3. Diskussion wichtiger Einzelfragen

5.3.3.1. Materielles Recht vs allgemeines Haushaltsrecht und Gebarungsermächtigungen iES²²³

Das Verhältnis von materiellem Recht und Haushaltsrecht erfährt auf Grund des bereits erwähnten Art 51 Abs 9 Z 6 B-VG in Bezug auf **Vorbelastungen** eine neue Akzentuierung: Das BHG ist hiernach nicht mehr darauf beschränkt, die „Vorgangsweise“ - der Verwaltung - betreffend Vorbelastungen²²⁴ zu regeln; das BHG hat

nach dem neuen Wortlaut des B-VG vielmehr „die Begründung von Vorbelastungen“ – also direkt und umfassender - „zu regeln“. Dies legt den Schluss nahe, dass auch spezifische gesetzliche Ermächtigungen (iS des Art 51 Abs 9 Z 6 B-VG bzw § 45 Abs 4 BHG) zur Begründung von Vorbelastungen nach dem Verfahren gem Art 42 Abs 5 B-VG zu erlassen sind (vgl aber nochmals das in Pkt 5.3.1.5. erwähnte Spannungsverhältnis zu dem für die Gestaltung des BHG geltenden Grundsatz der Einheitlichkeit.²²⁵)

Damit erhebt sich die Frage, ob die materielle Bundesgesetzgebung, welche idR nach dem Verfahren gem Art 42 Abs 1 bis 4 B-VG vorzugehen hat, nunmehr von der Erteilung von Ermächtigungen für sachlich oder finanziell bedeutsame Vorbelastungen ausgeschlossen ist; ob also in Bezug auf Vorbelastungen ein Kompetenzwechsel stattgefunden hat. Einer solchen Annahme könnte entgegen gehalten werden, dass die in Pkt 5.1.3.1.2. und 5.2.3.1. angestellten Erwägungen nach wie zutreffen: Die Regelung eines von der Verwaltung durchzuführenden konkreten Projektes ist Angelegenheit der materiellen Gesetzgebung.

Als Lösungsansatz bietet sich ein „sowohl-als-auch“ an: Bundesgesetzliche Ermächtigungen zum Eingehen sachlich oder finanziell bedeutsamer Vorbelastungen sind nach dem Verfahren gem Art 42 Abs 5 B-VG zu erlassen; erforderlichenfalls können sie in eine materielle bundesgesetzliche Regelung, welche die übrigen, nicht finanziellen Aspekte des Projektes umfasst, eingebettet sein. Im Gesetzgebungsverfahren wird – wie bisher auch schon im Falle von bundesfinanzgesetzlichen *leges fugitivae* – auf die Trennung der Legislativverfahren Bedacht zu nehmen und der BR hinsichtlich des Vorbelastungsteils von Mitwirkung auszuschließen sein.²²⁶

Misslingt die richtige Wahl des Gesetzgebungsverfahrens, so beruht die mit der Vorbelastungsermächtigung einem Verwaltungsorgan erteilte Vertretungsbefugnis, im Namen und für Rechnung des Bundes Verpflichtungen gegenüber Dritten einzugehen, auf einem verfassungswidrigen und daher anfechtbaren Gesetz. Dessen Aufhebung könnte auch den Bestand des darauf beruhenden, einen Rechtsanspruch gegenüber dem Bund begründenden Rechtstitels (insb Rechtsgeschäft) gefährden oder beeinträchtigen.

²¹⁸ Art 51 Abs 7 Z 1 und 2 B-VG.

²¹⁹ Art 51 Abs 9 Z 6 und 8 B-VG.

²²⁰ Art 51c Abs 2 B-VG.

²²¹ Art 51c Abs 2 letzter Satz B-VG.

²²² Art 51b Abs 2 B-VG.

²²³ Vgl Pkt 3.3.1.7. (FN 72).

²²⁴ Ebenso hinsichtlich Eingehen von Finanzschulden, Übernahme von Haftungen und Verfügungen über Bundesvermögen.

²²⁵ Art 51 Abs 9 Z 6 B-VG und die ErlRV 203 BlgNR 23. GP 10, sprechen zwar nur unspezifisch von einer „gesetzlichen Ermächtigung“. Zu beachten ist aber, dass seit 2008 das - vormals nach dem Verfahren gem Art 42 Abs 1 bis 4 B-VG zu erlassende - BHG (sowie dass neue eingeführte BFRG), und damit alle haushaltsrelevanten BG, nach den Verfahren gem Art 42 Abs 5 B-VG zu erlassen sind. Dies scheint aber darauf hin zu deuten, dass der Bundesverfassungsgesetzgeber eine Systementscheidung zu Gunsten des zuletzt genannten Gesetzgebungsverfahrens getroffen hat und das Verfahren gem Art 42 Abs 1 bis 4 B-VG von der Regelung bundeshaushaltsrechtlicher Angelegenheiten ausschließt.

²²⁶ Vgl *Schick*, Art 42 Abs 1 bis 4 B-VG in: Korinek/Holoubek (Hrsg) Bundesverfassungsrecht (1999) Rz 33.

Hinsichtlich der gesetzlichen **Zweckbindungen** tritt ebenfalls eine Neuerung ein: Gem Art 51 Abs 9 B-VG kann das BHG eine – auch für den NR als Bundesfinanzgesetzgeber verbindliche – Regelung der „Gliederung des Bundesvoranschlags“ und der „Bindungswirkung des Bundesfinanzgesetzes“ treffen. – IdZ könnte das BHG daher auch mit normativer Wirkung für den NR vorsehen, dass das BFG einfach-gesetzlichen Zweckbindungsverfügungen entsprechen muss.²²⁷ Derzeit ist dies nicht der Fall.

5.3.3.2. Die „Wirkungsorientierung“

5.3.3.2.1. Materielle Determinierung der Verwaltung durch das BFG

Aus den oben (Pkt 5.3.1.) dargelegten, neuen verfassungsgesetzlichen Bestimmungen lassen sich, insb im Lichte der Materialien, folgende Urteile über die Rechtslage ableiten:

- Die Bundesfinanzgesetzgebung ist ermächtigt, im Rahmen der Wirkungsorientierung, bzw der wirkungsorientierten Gestaltung des BFG, den Bundesorganen Vorgaben für die Art der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Rahmen der Vollziehung zu machen, sofern sie hierfür Mittel verwendet (bzw Mittelverwendungsermächtigungen in Anspruch nimmt).
- Inhalt, Art und Bindungswirkung dieser Vorgaben sind durch das BHG zu regeln. Primär kommen hierfür Wirkungs- und Leistungs-Ziele in Betracht; allgemein scheint jede das Verhalten der Verwaltungsorgane leitende Äußerung des NR zulässig.
- Das B-VG erlaubt zweifellos, dass die im BFG enthaltenen Angaben zur Wirkungsorientierung gesetzliche Bindungswirkung gegenüber der Verwaltung haben.^{228/229} Das B-VG sieht dies jedoch nicht zwingend vor; ein BFG mit Elementen der Wirkungsorientierung ohne gesetzliche Bindungswirkung ist zulässig.

- Diese Ermächtigung umfasst alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung; die Unterscheidung von Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung spielt keine Rolle.
- Sofern die im BFG enthaltenen Angaben zur „Wirkungsorientierung“ gesetzliche Bindungswirkung haben, werden diese zu Verwaltungsrechtsvorschriften besonderer Art; als solche stehen sie neben jenen Regelungen, die – in Form einfacher materieller BG - in herkömmlicher Weise das Handeln der Organe der Bundesverwaltung determinieren. Gegebenenfalls wird hiedurch die – durch die doppelte rechtliche Bedingtheit der Finanzverwaltungsakte bereits gegebene – „Verdichtung“ der Bindung der Verwaltung²³⁰ nochmals verstärkt.

Ist der Bundesfinanzgesetzgeber bei der Erlassung seiner im Rahmen der Wirkungsorientierung (genauer: der wirkungsorientierten Budgetierung) erteilten materiellen Anordnungen an die Verwaltung an die durch einfache BG gem Art 42 Abs 1 bis 4 B-VG erzeugten Verwaltungsvorschriften gebunden? Als Antwort auf diese Kernfrage wird – mit der gebotenen Vorsicht als Arbeitshypothese – vorgeschlagen: Argumente für einen Nachrang der im BFG gegebenenfalls enthaltenen Elemente der Wirkungsorientierung gegenüber den materiell-rechtlichen Verwaltungsvorschriften sind weder aus den neuen Verfassungsbestimmungen (in der B-VGNH) noch aus anderen Verfassungsbestimmungen oder aus deren Zusammenhang zu abzuleiten. – Die bloße Tatsache, dass das BFG in eine – gegenüber den einfachen BG gem Art 42 Abs 1 bis 4 B-VG „einfacher“ zu erzeugende Rechtsatzform gekleidet ist, ist für die Begründung der Annahme der Nachrangigkeit der Elemente der Wirkungsorientierung des BFG jedenfalls nicht ausreichend.²³¹

Das B-VG eröffnet damit der Gesetzgebung die Anwendung neuer Regelungstechniken; diese können – je nach Ausgestaltung und Handhabung – Probleme mit sich bringen. Hiezu einige kurze Überlegungen:

²²⁷ Diesfalls würde sich wieder die in Pkt 5.1.3.1.3. aufgeworfene Frage stellen, ob eine Vielzahl von gesetzlichen Zweckbindungsverfügungen, welche in ihrer Gesamtheit die Ausgabenstruktur des BFG bereits überwiegend oder gar vollständig – iZm der Anordnung des BHG - vorher bestimmen, mit den haushaltsverfassungsrechtlichen Regelungen im Einklang stünde. – Eine legislatorische Lösungsmöglichkeit bestünde etwa darin, dass das BHG den Ausweis zweckgebundener Mittelverwendungen mit BFG mit einem Prozentsatz der Gesamtmittelsumme beschränkt. Es läge sodann am Bundesfinanzgesetzgeber, im Rahmen einer solchen betragsmäßigen Beschränkung einzelnen gesetzlichen Zweckbindungsverfügungen zum Durchbruch zu verhelfen oder diese zu übergehen.

²²⁸ Das BFG zählt damit auch zu den vom B-VG vorgesehenen Instrumenten der Steuerung der Vollziehung im Bereich der Hoheitsverwaltung: Gesetz, Verordnung sowie die Weisung demokratisch legitimierter oberster Organe der Staatsverwaltung (vgl VfSlg 17172: „Der Inhalt verschiedener Vorgaben mag zwar durchaus unter Verwendung von im Wirtschaftsleben etablierten Techniken erarbeitet werden, die verbindliche Anordnung selbst muss jedoch in der Form eines bundesverfassungsgesetzlich vorgesehenen Gestaltungsmittels getroffen werden.“) – Auch im Rahmen der Wirkungsorientierung reichen bloße „Zielvereinbarungen“ zur Determinierung und Steuerung nicht aus.

²²⁹ Damit geht die B-VGNH einen entscheidenden Schritt weiter als die als Vorbild dienende Flexibilisierungsklausel: Auch diese in den §§ 17a und 17b BHG verankerte Bestimmung (vgl Pkt 1) sieht eine Verknüpfung von Mittelverwendungen mit einer Art von Performance-Budgeting vor: § 17a Abs 9 BHG ermächtigt das zuständige haushaltsleitende Organ iEm dem BMF zur Erlassung einer VO, mit welcher ein mehrjähriges Projektprogramm fest gelegt wird. „Dieses Projektprogramm hat insbesondere einen nach Finanzjahren gegliederten qualitativen und quantitativen Leistungskatalog und eine Darstellung der im Projektzeitraum voraussichtlich erforderlichen Einnahmen und Ausgaben sowie Planstellen zu beinhalten“.

Der Unterschied der Flexibilisierungsklausel zur Wirkungsorientierung der Haushaltsführung gem der B-VGNH besteht iW darin, dass die Verfassungsbestimmungen der §§ 17a und 17b BHG gemäß ihrem Wortlaut ausschließlich auf die Statuierung von Ausnahmen zum Budgetrecht abzielen (vgl AB 1489 BlgNR 20. GP 2f sowie AB 1129 BlgNR 21. GP 2). In Bezug auf die Normierung der im Projektzeitraum zu erfüllenden Aufgaben (also den „qualitativen und quantitativen Leistungskatalog“), kann die Beschreibung der Leistungen nur auf der Grundlage der geltenden Verwaltungsvorschriften erfolgen; insoweit hat die vom HO iEm dem BMF zu erlassenden VO keinen gesetzesändernden, -ergänzenden oder -vertretenden Charakter (§17a Abs 9 BHG steht im Range eines einfachen BG).

²³⁰ Merkl, Allgemeines Verwaltungsrecht (1927/1969) 240.

²³¹ vgl nochmals Thienel, Gibt es einen Stufenbau der Bundesgesetze nach ihrer Erzeugungsform?, ÖJZ 1983, 477 (482).

5.3.3.2.2. Exkurs I: Normative Wirkungsorientierung – der „bundesfinanzgesetzliche Ziel- und Leistungsauftrag“?

- Wenn das BFG normative Vorgaben für das Ressourcen verbrauchende Verwaltungshandeln enthält, entsteht zwangsläufig die Notwendigkeit, diese Vorgaben mit den materiell-rechtlichen Verwaltungsvorschriften abzustimmen. Geht man hier nicht sorgfältig vor, kann es – unter der zuvor getroffenen Annahme – zu Derogationswirkungen kommen. Diese können im Hinblick auf die Periodizität der Gebarungsermächtigungen betreffend Mittelverwendungen (insb iRd BFG) zu oszillierenden oder – mehr noch – chaotischen Rechtslagen führen; uzw unabhängig davon, ob die Mittelverwendung durch die Verwaltungsorgane iRd Privat- oder Hoheitsverwaltung erfolgt. Auf diese möglichen Rechtswirkungen wurde bereits iZm den Haushaltsrechtsreformen in Deutschland unter dem Schlagwort „haushaltsgesetzlicher Leistungsauftrag“ (insb iZm § 6a HGrG) hingewiesen²³².
- Normative Vorgaben im BFG können auf die Rechtspositionen der Rechtsunterworfenen Einfluss haben: So kann etwa eine generelle Zielsetzung der Verkürzung der Dauer von hoheitlichen Entscheidungsverfahren, zB der Asylgerichtsbarkeit, – iZm gleich bleibenden Ressourcen – dazu führen, dass die Qualität der Produktion der Entscheidungen sinkt. - Mehr noch: Es erscheint durchaus denkbar, dass eine bundesfinanzgesetzliche Vorgabe von qualitativen Zielsetzungen für spezifische Bereiche direkt die bestehenden, materiellgesetzlichen Determinierungsgrundlagen für verwaltungsbehördliche Entscheidungen im Wege materieller Derogation modifiziert. – Es sei nochmals erinnert: Die Vorgabe von Zielen, unbestimmten Begriffen uä ist ein im Verwaltungsrecht gängiges Instrument zur rechtlichen Steuerung (auch) der (Hoheits)Verwaltung. Sofern die Verwaltung Bundesmittel einsetzt, könnte das BFG diese Rechtsgrundlagen ergänzen oder modifizieren.²³³
 - Für alle Rechtssuchenden und alle rechtsanwendenden Organe würde die Ermittlung der relevanten Rechtsgrundlage noch komplizierter als dies jetzt schon der Fall ist. Die Haushaltsverfassungsreform könnte also für weitere Probleme mit der Rechtsstaatlichkeit der Verwaltung sorgen.
- Derogationen der einfachgesetzlichen, materiell-rechtlichen Verwaltungsvorschriften könnten dadurch vermieden werden, dass das BHG den Vorrang

der materiell-gesetzlichen Verwaltungsvorschriften anordnet; dies wäre in zweifacher Weise möglich:

- a) Zum einen könnte die Verwaltung, insb die BReg, verpflichtet werden, in den BFG-Entwurf nur solche Elemente der Wirkungsorientierung aufzunehmen, die im Einklang mit den materiellen Verwaltungsvorschriften stehen;
- b) zum anderen könnte das BHG die Bindungswirkung des BFG dahin beschränken, dass im Falle eines Widerspruches zwischen Elementen der Wirkungsorientierung und materiellen Verwaltungsvorschriften, diesen der Vorrang vor jenen zukommt. In diesem Sinne könnte insb die Sicherungsklausel des § 37 Abs 2 BHG in ergänzter Form aufrechterhalten werden; etwa: „Mit dem BFG werden Rechtsansprüche weder begründet, noch modifiziert noch aufgehoben.“ - Damit wäre zumindest garantiert, dass materiell-rechtlichen Regelungen, welche Rechtsansprüche der Rechtsunterworfenen gestalten, durch das BFG keinesfalls derogiert wird.

Derogationswirkungen können freilich auch in diesem Falle nicht ausgeschlossen werden: Materiell-rechtliche Verwaltungsvorschriften würden nämlich im Falle des Widerspruches den die Elemente der Wirkungsorientierung enthaltenden Bestimmungen des BFG derogieren. Damit hätte auch die Anwendung einer solchen Regelungstechnik zur Folge, dass – im Falle der Verwendung öffentlicher Mittel – die Ermittlung der geltenden Rechtslage für die Verwaltungsorgane komplizierter wird.

5.3.3.2.3. Exkurs II: Wirkungsorientierung im Wege von Berichtspflichten?

Im Folgenden einige vorläufige Überlegungen, wie diese möglichen Rechtswirkungen zumindest entschärft werden könnten:

- Die zuvor dargestellte Art der Umsetzung der Haushaltsverfassung ist nicht zwingend vom B-VG vorgesehen. Die Gestaltung der Bindungswirkung des BFG durch das BHG bietet die Möglichkeit, in das BFG (weitere) nicht normative Bestandteile aufzunehmen.
- Das BFG enthält seit jeher Elemente, welchen keine normative Kraft zukommt, nämlich die Angaben über Einnahmen. Während die ausgabenseitigen Voranschlagsansätze betragliche, sachliche Bindungswirkungen gegenüber der Verwaltung entfalten, ist dies hinsichtlich der einnahmenseitigen

²³² vgl hiezu etwa kritisch *Kube*, Neue Steuerung im Haushaltsrecht – Ein Kompetenzgefüge außer Balance?, DÖV (2000) 810, sowie *Kube*, Zu Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und der Autonomie rechtlicher Rationalität – Im Spiegel der Haushaltsrechtsreform. Die Verwaltung (2002) 507 ff; eher antikritisch *Hermonies*, Der Leistungsauftrag im rheinland-pfälzischen Haushaltsrecht (2006) 70 f.

²³³ Hier erhebt sich sogleich die Frage, ob bundesfinanzgesetzliche Vorgaben für Wirkungen und Leistungen iZm dem Einsatz von Bundesmitteln – etwa bei der Finanzierung von Zweckaufwand im finanzausgleichsrechtlichen Sinne – auch im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung zu gelten hätten. Dies wird iRd Funktion des LH als Organ der Haushaltsführung des Bundes (§ 5 Abs 2 Z 2 BHG) wohl zu bejahen sein.

Voranschlagsansätze nicht der Fall²³⁴. Aus der Gesamtdarstellung von Ausgaben und Einnahmen lassen sich Bezugsgrößen etwa für Ermächtigungen zu Ausgabenüberschreitungen (gegen Bedeckung durch Mehreinnahmen) oder Finanzschuldenaufnahmen (in Höhe des Unterschiedsbetrages von Ausgaben und Einnahmen) ableiten; die Einnahmenansätze oder –summe bilden hiebei jedoch nur Tatbestandselemente, denen per se keine rechtliche Wirkung zu kommt.

Die Einnahmenansätze beruhen auf Schätzungen der Verwaltung, die der NR übernimmt oder abändert - und sodann in das BFG aufnimmt, ohne ihnen normative Wirkung zu verleihen. Sie fungieren im Rahmen des Bundesrechnungsabschlusses, näherhin der Voranschlagsvergleichsrechnung²³⁵, als Anknüpfungspunkt für die von den Bundesorganen vorzulegenden Berichte über die (ausgaben- und) einnahmenseitigen Abweichungen von den im BFG enthaltenen Voranschlagsbeträgen.

- Es scheint daher zulässig, die Wirkungsorientierung im BFG etwa dadurch zu verankern, dass die von der Verwaltung selbst gewählten und mit dem BFG-Entwurf präsentierten Zielsetzungen oder sonstigen Angaben über angestrebte Verwaltungsergebnisse nicht durch den NR in gesetzliche Vorgaben für die Verwaltung „umgegossen“ werden; sondern als bloße „Informationen“ im BFG dargestellt werden²³⁶. Ähnlich wie bei Einnahmenansätzen könnten diese „Informationen“ Anknüpfungspunkte für Berichte bilden, welche die Verwaltung – etwa auch im Bundesrechnungsabschluss, aber auch gesondert und unterjährig – dem NR vorzulegen hat.²³⁷ Der NR könnte diese Berichte zum Anlass für weiter führende Einflussnahmen auf die Verwaltung nehmen - oder einfach in die Genehmigung (oder der Versagung der Genehmigung) des BRA einbeziehen.
- Eine solche Regelungstechnik schließt indirekte faktische Wirkungen nicht aus: Ein Bundesminister, der eine Berichtslegung und Diskussion (im NR und in der Öffentlichkeit) über die Verfehlung von Zielen²³⁸, die im BFG erwähnt sind, fürchtet, kann veranlasst sein, die ihm unterstehenden Verwaltungsorgane zu

Entscheidungen zu bewegen, den ausdrücklich als nicht-normativ erklärten Zielsetzungen auch dann zu entsprechen, wenn sie in einem Spannungsverhältnis zu materiell-rechtlichen Vorgaben stehen. Der rechtliche Maßstab für die von den Verwaltungsorganen getroffenen Entscheidungen und deren Beurteilung iRd Rechtsschutzsystems blieben zwar weiterhin allein die materiell-gesetzlichen Verwaltungsvorschriften. Im Falle widersprüchlicher oder Spannungsverhältnisse etablierender Regelungen im BFG einerseits und im Materiengesetz andererseits könnte aber dennoch für die Verwaltungsorgane eine Art – tw außerrechtlicher – „double bind“ entstehen.

- Auch bei dieser Regelungstechnik wäre daher die Beobachtung besonderer legistischer Sorgfalt unabdingbar. Die rechtlichen Konsequenzen bei Verfehlung dieser Bedingung sind allerdings deutlich weniger einschneidend als im Falle rechtlich verbindlicher outcome/output-Vorgaben im BFG, da Derogationswirkungen a priori ausgeschlossen wären.

5.3.3.3. Die Grundsätze für die Haushaltsführung des Bundes und die Prüfziele des Rechnungshofes

Es ist herrschende Lehre, dass die im VI. Hauptstück des B-VG mehrfach genannten Prüfziele des RH – Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit – nicht nur den RH, sondern auch die Verwaltung binden. „Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit“ sind Ziele des Verwaltungshandelns. Mit Art 51a B-VG (idF BGBl I 2003/100) – und auf unterverfassungsgesetzlicher Stufe mit § 2 BHG – wurden diese Grundsätze mit Geltung für den Bund nochmals rechtlich verankert: Art 51a B-VG sieht als Kern der Haushaltsleitkompetenz des BMF dessen Pflicht vor, die Einhaltung dieser Haushaltsgrundsätze bei der Führung des Gesamthaushaltes sicher zu stellen.

Mit Art 51 Abs 8 und 9 iVm Art 51b Abs 1 B-VG (idF Art I Z 5 und 10 B-VGNH) wurden diese Zielbestimmungen neu formuliert und erweitert, jedoch ohne

²³⁴ Dies lässt sich aus Art 51c iVm Art 51 Abs 7 B-VG ableiten, welche nur für Mittelverwendungs-Überschreitungen (vormals Ausgabenüberschreitungen) einen Gesetzesvorbehalt bzw spezifische Budgetüberschreitungsmöglichkeiten vorsehen. Im Falle einer normativen Bedeutung der Mittelaufbringungsseite (vormals Einnahmenseite) müssten auch für diese von der Verfassung ähnliche Vorkehrungen wie für Mittelverwendungen getroffen werden; dies ist offensichtlich nicht der Fall (s hiezu oben Pkt 3.3.2.).

²³⁵ Vgl § 98 Abs 2 Z 1 BHG iVm § 9 RLv.

²³⁶ Eine gewisse Problematik mag in folgender rechtlicher Konstellation liegen: Wenn der NR die von der Verwaltung im BFG Entwurf vorgelegten und vorgeschlagenen Wirkungselemente oder sonstigen angestrebten Verwaltungsergebnisse nicht unverändert, sondern erst nach eigener Entscheidung in abgeänderter Fassung in das BFG übernimmt, dann können diese Elemente nur dem NR zugerechnet werden; eine „Rückführung“ dieser Elemente auf voran gegangene Verwaltungsentscheidungen wäre weder möglich noch zulässig. Auch wenn sie keine normative Wirkung entfalten, könnten diese Elemente im Wege der daran anknüpfenden Berichtspflicht doch eine verhaltensleitende Wirkung ausüben, da die Verwaltungsorgane bestrebt sein könnten, als „Sanktionen“ wahrgenommene (und möglicher Weise beabsichtigte) Folgeentscheidungen des NR zu vermeiden. – Der Unterschied zu einem rechtlich verbindlichen „Ziel“ läge etwa darin, dass die rechtlichen Maßstäbe für das Verwaltungshandeln allein in den Materiengesetzen zu finden wären.

²³⁷ Zu ähnlichen auf Berichtspflichten abstellende Überlegungen vgl Walter, Soft law aus rechtstheoretischer und verfassungsrechtlicher Sicht, in: Lang/Schuch/Staringer (Hrsg) Soft Law in der Praxis (2005) 26.

²³⁸ Unabhängig davon, ob die Formulierung dieser Ziele letztlich auf die Verwaltung (gem dem unveränderten BFG-Entwurf) oder den NR (gem eigenständig, vom BFG-Entwurf abweichend fest gelegten BFG-Inhalten) zurück geht.

eine Abkehr von den früheren Grundsätzen zu bewirken. Die neuen Haushaltsgrundsätze sind – im Rahmen der Rechtmäßigkeitskontrolle – auch Prüfziele des RH. IdZ führt der Grundsatz der Wirkungsorientierung der Haushaltsführung, welcher gewissermaßen aus dem Zweckmäßigkeitsgrundsatz hervorgeht und diesen ausbaut, zu einer Ausweitung der Prüfungsaufgaben des RH.

5.3.3.4. BHG – BFRG; BHG – BFG

Gem Art 51 Abs 9 B-VG kommt dem BHG eine weit größere Bedeutung zu, als dies bis 2012 der Fall war:

- Das BHG ist nunmehr Erzeugungsbedingung für das BFRG und das BFG; uzw jeweils auch mit Verbindlichkeit für den NR als Gesetzgeber.
- Ein BFRG oder BFG, welches nicht dem BHG entspricht ist verfassungswidrig; eine spätere Änderung des BHG kann zur Invalidation eines früheren BFRG oder BFG führen. Beide Mängel können in einem Normprüfungsverfahren gem Art 140 B-VG durch Aufhebung des mangelhaften Gesetzes beseitigt werden.

5.3.3.5. BFRG – BFG; BFRG - Vorbelastungen

Die rechtliche Beziehung von BFRG und BFG ändert sich gegenüber der vor dem 1.1.2013 bestehenden Rechtslage nicht (s oben Pkt 5.2.3.4.); dies ist auch hinsichtlich des Verhältnisses von BFRG und Vorbelastungen der Fall (s oben Pkt 5.2.3.5.).

5.3.3.6. Genehmigung von Budgetüberschreitungen durch den BMF

Gegenüber der bis Ende 2012 geltenden Rechtslage (vgl Pkt 5.2.3.6.) treten keine grundsätzlichen Änderungen²³⁹ ein; ein wesentliches Element wird jedoch hinzugefügt: Die Ermächtigungen zur Zustimmung zu einer Mittelverwendungsüberschreitung gem Art 51c Abs 2 Z 1 und 3 B-VG können vom BMF in dem haushaltsleitenden Organ an einen Dienststellenleiter delegiert werden. Die Materialien²⁴⁰ begründen diese Maßnahme damit, dass der Dienststellenleiter im Rahmen eines Globalbudgets flexible wirtschaftliche Entscheidungen über Leistungserstellung und Mittelein-

tz treffen können soll. Vorbild für die Regelung dürfte § 17a Abs 3 BHG sein. Dieser Bestimmung lag allerdings noch die Praxis zugrunde, das BFG relativ detailliert in Voranschlagansätze zu gliedern und damit die Bindungswirkungen eher niedrig anzusetzen²⁴¹. Im Rahmen eines Globalbudgets ist dies ex definitione nicht der Fall. Der Anwendungsbereich dieser Subdelegationsermächtigung wird daher eher gering sein.

5.3.3.7. BHG – sonstige Gebarungsermächtigungen iS des Art 42 Abs 5 B-VG

- Sowohl die auf Art 51 Abs 9 Z 8, 9 und 10 B-VG gestützten allgemeinen Regelungen des BHG als auch die sonstigen Gebarungsermächtigungen²⁴², welche als Einzelfall-Gesetze auf Basis des Art 42 Abs 5 B-VG erteilt werden, unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Geltungsbereiche von Verfassungs wegen nicht²⁴³. Beide Regelungen ergehen in Form von BG gem Art 42 Abs 5 B-VG. Das Verhältnis dieser beiden Regelungsbereiche wird daher von der *lex-posterior*- und der *lex-specialis*-Regel bestimmt. Die „Arbeitsteilung“ zwischen den beiden Regelungsbereichen wird inw vom Einheitlichkeitsgrundsatz gem Art 51 Abs 9 B-VG bestimmt; im Übrigen kann hier nach Zweckmäßigkeit vorgegangen werden.
- Das BHG kann gem Art 51 Abs 9 Z 8 B-VG die Vornahme von Verfügungen über Bundesvermögen – auf den Einzelfall bezogen - davon abhängig machen, dass die Verwaltung zur Vornahme dieser Akte der Haushaltsführung durch VO oder BG ermächtigt wird. Mit der Kompetenz zur Festsetzung der diesbezüglichen Voraussetzungen hat der Bundeshaushaltsgesetzgeber weiterhin eine Art Kompetenz-Kompetenz. Der vom BHG angeordneten Delegation an den Verordnungsgeber kann durch spätere (Einzelfall)Entscheidungen des Gesetzgebers iS des Art 42 Abs 5 B-VG derogiert werden.

5.3.3.8. „Anreiz- und Sanktionsmechanismen“; „Controlling“

Die Materialien lassen den Schluss zu, dass im Rahmen der Haushaltsführung Anreiz- und Sanktionswirkungen nicht nur unter Verwendung rein haushaltsrechtlicher Instrumente gestaltet werden können²⁴⁴;

²³⁹ An die Stelle des Begriffes „Ausgaben“ tritt nunmehr der allgemeinere Begriff „Mittelverwendung“.

²⁴⁰ ErlRV 203 BlgNR 23. GP 13.

²⁴¹ Vgl hierzu schon Csoka, Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen des New Public Management in Österreich, in: Neisser/Hammerschmid (Hrsg) Die innovative Verwaltung (1998) 401f.

²⁴² betreffend die „Verfügung über Bundesvermögen, ... die Übernahme oder Umwandlung einer Haftung des Bundes, ... das Eingehen oder die Umwandlung einer Finanzschuld des Bundes“.

²⁴³ Der personale Geltungsbereich umfasst die Organe der Haushaltsführung (also Verwaltungsorgane im funktionellen Sinne); der zeitliche Geltungsbereich ist unbegrenzt (der Einjährigkeitsgrundsatz gilt nur für das BFG); der sachliche Geltungsbereich umfasst Ermächtigungen zur Vornahme der jeweiligen Akte der Haushaltsführung.

²⁴⁴ Vgl ErlRV 203 BlgNR 23. GP 11: „Anreiz- und Sanktionsmechanismen sollen die Budgetdisziplin unterstützen. Es geht dabei einerseits um Anreize, die zur Verfügung stehenden Mittel möglichst nicht zur Gänze auszunützen, andererseits um geeignete, wirkungsvolle Sanktionen, die bei haushaltsrechtlichen Verfehlungen Platz greifen und den allenfalls eingetretenen Schaden in angemessener Weise abgelenken bzw. eine präventive Wirkung im Hinblick auf künftige mögliche Verfehlungen entfalten sollen. Anreizme-

das BHG – also ein BG gem Art 42 Abs 5 B-VG – könnte somit auch dienstrechtliche Regelungen enthalten. Damit tritt eine Überlappung mit der Dienstrechtskompetenz gem Art 10 Abs 1 Z 16 B-VG ein, diese kann nur durch Erlassung von BG iS des Art 42 Abs 1 bis 4 B-VG in Anspruch genommen werden. Eine sorgfältige Abklärung der anzuwendenden Kompetenzgrundlage ist im Einzelfall unabdingbar; kompetenzüberschreitende BG und darauf beruhende Sanktionsmaßnahmen wären anfechtbar. Es empfiehlt sich daher, auf die Verwendung der Haushaltsrechtskompetenz bei Regelung dienstrechtlicher Belange auch im Kontext der Haushaltsführung gänzlich zu verzichten.

Bestimmungen des Haushaltscontrollings sind bereits derzeit im BHG verankert (vgl §§ 15a und 15b); nunmehr sieht das B-VG diese Regelungen als Pflichtbestandteil des BHG vor. Auf Grund der zahlreichen Ausgliederungen des Bundes bestehen umfangreiche finanzielle Beziehungen zwischen dem Bund(eshaushalt) und selbständigen Rechtsträgern, die auf einfach-gesetzlicher materieller Rechtsgrundlage errichtet wurden (AG, GesmbH; Anstalten oder Gesellschaften öffentlichen Rechts etc). Es kann vorausgesetzt werden, dass dem Verfassungsgesetzgeber diese Tatsache, insb auf Grund der jährlichen Berichterstattungen im Rahmen der Beratung der BFG-Entwürfe und des BRA, bekannt ist. Es erscheint daher zulässig, im gem Art 42 Abs 5 B-VG zu erlassenden BHG Maßnahmen des Controllings auch auf diese Rechtsträger zu beziehen.

chanismen könnten Dienststellen zugute kommen, die ihren Ressourcenrahmen unterschritten haben (zB Belassung eines Teiles der Unterschreitung in der Dienststelle, wovon wiederum ein Teil an Bedienstete ausgeschüttet wird, die zur Ergebnisverbesserung beigetragen haben). Sanktionsmechanismen könnten in dienstrechtlichen Maßnahmen bestehen, die jene treffen, welche die Verantwortung für haushaltsrechtliche Verfehlungen zu tragen haben, wobei auf die Verhältnismäßigkeit der zu treffenden Maßnahmen Bedacht zu nehmen wäre. Sanktionen könnten auch die Dienststelle treffen, die einen Ressourcenrahmen aus selbst zu verantwortenden Gründen nicht eingehalten hat – diesfalls in Form einer negativen Rücklage, die in den Folgejahren hereinzubringen ist.“

6. Zusammenfassung²⁴⁵

Die österreichische Bundeshaushalts(verfassungs) rechtsordnung ist so komplex, dass sie mit dem Bild des Stufenbaus nicht ausreichend beschrieben werden kann. Vielmehr bestehen vielfältige stufenförmige Strukturen²⁴⁶:

- Das **B-VG** ist allen Rechtsinstrumenten des Haushaltsrechtes als Erzeugungsbedingung und nach der derogatorischen Kraft übergeordnet. Dies gilt hinsichtlich der Rechtssatzformen, der Verfahren und inhaltlich in Bezug auf die Ziele und Grundsätze der Haushaltsführung.

BHG – BFRG - BHG

- Das BHG ist Erzeugungsbedingung des BFG und des BFRG; es ist ihnen auch in derogatorischer Hinsicht übergeordnet (zum – weiten Derogationsbegriff vgl Pkt 2, insb FN 11). Es ist fraglich, ob das BHG die Festlegung von Erzeugungsbedingungen für das BFRG oder BFG an den Verordnungsgeber delegieren kann.
- Das BFRG ist ebenfalls dem BFG als Erzeugungsbedingung und nach der derogatorischen Kraft übergeordnet.

Die Tatsache, dass alle diese BG in der gleichen Rechtsatzform, nämlich gem Art 42 Abs 5 B-VG zu erlassen sind, steht den erwähnten Überordnungsverhältnissen nicht entgegen. Da es sich um BG handelt, gilt der hierfür eingerichtete Fehlerkalkül (Art 140 B-VG).

Budgetüberschreitungen:

Das BFG bindet die Verwaltung in betraglicher und sachlicher Hinsicht. Das B-VG ermächtigt unter bestimmten Voraussetzungen zur Durchbrechung dieser gesetzlichen Bindungswirkungen (Budgetüberschreitungen) im Wege der Erlassung von Verordnungen oder Entscheidungen des BMF; diese Entscheidungskompetenz kann auch an Dienststellenleiter delegiert werden. Diese Rechtsinstrumente vermögen daher dem BFG – für den Zweck einer je spezifischen Budgetüberschreitung - zu derogieren.

Verordnungen unterliegen dem Fehlerkalkül gem Art 139 B-VG. Für die Entscheidungen des BMF (oder delegierte Entscheidungen eines Dienststellenleiters) besteht kein Fehlerkalkül. Fehlerhafte, also den jeweiligen Ermächtigungen im B-VG, BHG oder BFG nicht entsprechende, Entscheidungen sind nichtig. Die dies-

bezügliche Beurteilung (betreffend Nichtigkeit oder Geltung) obliegt den Verwaltungsorganen, an welche die Entscheidungen des BMF gerichtet sind.

BHG/BFG - materielle Bundesgesetze

- **Materiell-rechtliche, insb gesetzliche Verpflichtungen.**
Materielle BG und rechtsgeschäftliche Verpflichtungen, welche Zahlungsansprüche Dritter gegenüber dem Bund eröffnen (also den Bund zur Leistung von Zahlungen verpflichten), binden den NR als Bundesfinanzgesetzgeber nicht. Andererseits bleibt der materiell-rechtliche Anspruch auch bei Fehlen einer entsprechenden bundesfinanzgesetzlichen Mittelverwendungsermächtigung unberührt. Beide Regelungsbereiche stehen im Verhältnis der Koordination - und nicht der Subordination.
Das B-VG stellt im Wege leistungsfähiger Instrumente weit gehend sicher, dass materiell-rechtliche Verpflichtungen auch bei Fehlen einer bundesfinanzgesetzlichen Ermächtigung erfüllt werden können.
- **Vorbelastungen (Ermächtigungen im Einzelfall):**
Auf Grund der bis 2012 geltenden Rechtslage war und ist unbestritten, dass die Kompetenz zur Erteilung einer Ermächtigung zum Eingehen einer Vorbelastung **im Einzelfall** der materiellen Bundesgesetzgebung zuzuordnen ist. Für die Zeit ab 2013 fällt eine eindeutige Kompetenzzuordnung schwer; der neue Wortlaut des B-VG lässt diesbezüglich auch eine ausschließliche Kompetenz des Bundeshaushaltsgesetzgebers möglich erscheinen. Als Lösungsmöglichkeit bietet sich eine Kombination von BG gem Art 42 Abs 5 B-VG und einfachen BG iS Art 42 Abs 1 – 4 B-VG an. Stufenbauüberlegungen tragen zur Lösung nichts bei.
- **Zweckbindungen:**
Die Verfügung der Zweckbindungen von Einnahmen ist Sache der materiellen Bundesgesetzgebung. Durch eine solche gesetzliche Zweckbindung wird eine unmittelbare Bindung des NR als Bundesfinanzgesetzgeber nicht bewirkt. Das BHG kann jedoch eine solche Bindungswirkung anordnen; hierdurch dürfte allerdings der Zweck des BFG – die jährliche Erteilung und Gestaltung der Mittelverwendungsermächtigungen – nicht vereitelt werden.
- **Elemente der Wirkungsorientierung**
Materiell-rechtliche Elemente des BFG, die auf die inhaltliche Steuerung des Verwaltungshandelns bei

²⁴⁵ Diese Zusammenfassung beschränkt sich auf die Darstellung der ab 2013 geltenden Rechtslage, also gewissermaßen auf den "Vollausbau" der Haushaltsrechtskompetenzen.

²⁴⁶ „Gott wie gestuft!“ vgl Karl *Kraus*, Literatur oder Man wird doch da sehn (Verlag Die Fackel 1921) 13.

der Verwendung von Budgetmitteln abzielen, stehen gleichrangig neben den einfach-gesetzlichen materiellen Verwaltungsvorschriften. Ein Überordnungsverhältnis besteht weder nach der rechtlichen Bedingtheit noch nach der derogatorischen Kraft; auch die unterschiedliche Rechtsform (einfaches BG versus BG gem Art 42 Abs 5 B-VG) löst keine Derogationswirkungen aus.

Es gelten die *lex posterior*- und die *lex-specialis*-Regel. Aus Gründen der Rechtssicherheit wäre die Vermeidung solcher Derogationswirkungen anzustreben; als Mindestsicherung ist eine legislative Harmonisierung beider Bereiche unabdingbar. Dahin gehende Maßnahmen können im Wege des BHG mit Bindungswirkung auch gegenüber dem NR als Bundesfinanzgesetzgeber getroffen werden.

BHG – sonstige Gebarungsermächtigungen ieS²⁴⁷

- Beide Regelungsbereiche beziehen sich auf Finanzschulden, Haftungen, Verfügungen über Bundesvermögen und weisen hinsichtlich ihrer Geltungsbereiche und der Rechtsform keine Unterschiede auf. Derogationen sind – unter Beachtung des Einheitlichkeitsprinzips gem Art 51 Abs 9 B-VG – entsprechend der *lex-posterior*- und die *lex-specialis*-Regel möglich und zulässig.

²⁴⁷ Art 51 Abs 9 Z 8 – 10 B-VG sowie die gleichen in Art 42 Abs 5 B-VG genannten Tatbestände.

Anhang:

Zum Begriff „Haushaltsführung“ gem der B-VGNH:

Der Begriff „Haushaltsführung“ wird in der B-VGNH mehrfach verwendet. Kernfrage ist, ob bzw in welchen Fällen der Begriff sich auch auf die Beschlussfassung von Gesetzen bezieht und somit der personale Geltungsbereich der diesen Begriff enthaltenden Vorschriften auch den NR als Gesetzgeber umfasst. Dies wird an Hand der nachstehenden taxativen Liste dargestellt:

Art 13 Abs 2 B-VG (Staatszielbestimmung gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht, geordnete Haushalte, Koordinationspflicht) :

Dieser lautet:

„(2) Bund, Länder und Gemeinden haben bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes und nachhaltig geordnete Haushalte anzustreben. Sie haben ihre Haushaltsführung in Hinblick auf diese Ziele zu koordinieren.“

Die ErlRV zu Art 13 Abs 2 B-VG (203 BlgNR 23. GP 5) führen aus:

„Der in diesem Absatz sowie in weiteren Bestimmungen des B-VG verwendete Terminus ‚Haushaltsführung‘ umfasst sowohl die Budgetplanung, als auch die -erstellung und den -vollzug sowie die Gebarungskontrolle.“

Diese Erläuterung ist unklar, da der Begriff „Budgeterstellung“ sowohl einen bloß verwaltungs-internen Vorgang (vgl etwa §§ 33 f BHG) als auch – zusätzlich - die Rechtsetzung durch den NR umfassen kann. Darüber hinaus wird nur unbestimmt von „weiteren Bestimmungen“ und nicht etwa „allen weiteren Bestimmungen“ gesprochen; dies schließt Ausnahmen nicht aus.

Im Zusammenhang des Art 13 Abs 2 B VG war es schon unbestritten, dass diese Staatszielbestimmung auch die – rechtsetzende – Feststellung der Budgets von Bund, Ländern und Gemeinden mit einschließt. Darüber hinaus scheint es unmittelbar einsichtig, dass auch Gesetzesbeschlüsse, die das B-VG – allerdings nur iZm dem Bundeshaushalt – für das Eingehen von Finanzschulden und Haftungen sowie für Verfügungen über Bundesvermögen vorsieht, in gleicher Weise wie das BFG in den Geltungsbereich des Art 13 Abs 2 B-VG einbezogen sind. – So müssen

etwa diese Gesetze insb zur Erreichung des Zieles der „nachhaltig geordneten Haushalte“ beitragen.

Hingegen war bei den übrigen Bestimmungen des B-VG aus deren Inhalt, insb dem Wortlaut und Satzzusammenhang, nicht immer klar erkennbar, ob der personale Geltungsbereich nur die Vollziehung umfasst.²⁴⁸ Eine sorgfältige Beurteilung, insb des Wortlautes der neuen Vorschriften der B-VGNH, erweist, dass auch unter dem neuen Regime der Begriff „Haushaltsführung“ nicht immer auch auf die Beschlussfassung des BFG durch den NR bezogen ist.

Art 13 Abs 3 B-VG (Staatszielbestimmung Gleichstellung) :

Hier gelten dieselben Überlegungen wie für Art 13 Abs 2 B-VG; die neue Staatszielbestimmung der „tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau“ richtet sich auch an die Gesetzgebung.

Art 42 Abs 5 B-VG (Gesetzgebungsverfahren für BHG)

„(5) Insoweit Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates ... ein Bundesgesetz, mit dem nähere Bestimmungen über die Erstellung des Bundesfinanzrahmengesetzes, des Bundesfinanzgesetzes und über die sonstige Haushaltsführung des Bundes getroffen werden, ... steht dem Bundesrat keine Mitwirkung zu.“

Art 42 Abs 5 B-VG nimmt nunmehr das BHG in seinen sachlichen Geltungsbereich auf und wiederholt für die Umschreibung des Inhaltes des BHG die gleichen Wendungen, wie sie in Art 51 Abs 7 (idF Art I Z 4 B-VGNH) und in Art 51 Abs 9 (idF Art I Z 5 B-VGNH) enthalten sind (su). Die Ausführungen zu diesen Bestimmungen gelten daher auch für den Art 42 Abs 5 B-VG. – Im Ergebnis bleibt es unklar, ob der hier verwendete Begriff „Haushaltsführung“ auch Angelegenheiten umfasst, deren Regelung iRd BHG den NR als Bundesfinanzgesetzgeber binden.

Vorbemerkung zu Art 51:

Zum Art 51 B-VG enthalten die Materialien nur für die ab 1.1.2013 geltende Fassung Hinweise; die nur teilweise gleich lautende Regelung für die Zeit zwischen 1.1.2009 und 31.12.2012 ist von der Kommentierung ausdrücklich ausgenommen²⁴⁹; es stehen daher nur für

²⁴⁸ vgl etwa Rödler, Bundeshaushaltrecht (1992) Anm 5 zu Art 13 sowie Lödl, Anmerkungen zum Haushaltsverfassungsrecht, ÖHW 2002, 66f.

²⁴⁹ 203 BlgNR 16. GP 5.

die 2. Phase der Haushaltsverfassungsrechtsreform Erläuterungen als Auslegungsbehelf zur Verfügung.

Art 51 Abs 5 B-VG²⁵⁰ (Inhalt des BFG):

„Das Bundesfinanzgesetz hat als Anlagen den Bundesvoranschlag und den Personalplan sowie weitere für die Haushaltsführung wesentlichen Grundlagen zu enthalten.“

Dieser Wortlaut ist an Art 51 Abs 3 B-VG (idF BGBl I 2003/100) angelehnt, welcher auf *„...die für die Haushaltsführung im jeweiligen Finanzjahr wesentlichen Grundlagen“* abstellte; ein solcher Zusatz hätte auch für im Falle eines durch Art 51 Abs 4 B-VG ermöglichten Beschlusses von zwei BFG für zwei aufeinander folgende Finanzjahre seine Bedeutung und Berechtigung behalten; die Weglassung dieses Zusatzes wird nicht weiter erläutert und ist auch sonst nicht erschließbar.

Die mit dem Begriff „Haushaltsführung“ im Rahmen dieser Bestimmung erfassten Sachverhalte beziehen sich klarer Weise nur auf Regelungen (Ermächtigungen), welche unmittelbar durch Bundesorgane vollzogen werden; das BFG kann schlechterdings keine Bestimmungen über die Erstellung und Beschlussfassung des BFG oder sonstiger BG enthalten. – Regelungen (Ermächtigungen) zur Rechtserzeugung enthält das BFG nur in Bezug auf die Zustimmungen des BMF zu überplanmäßigen Ausgaben bzw Mittelverwendungen²⁵¹.

Art 51 Abs 6 B-VG²⁵² (Obergrenzen des BFRG):

„(6) Für die Haushaltsführung des Bundes gilt:“

Der systematische Zusammenhang von BFRG und BFG erweist, dass der sachliche Geltungsbereich des BFRG ausschließlich Begrenzungen (mit sachlicher, betraglicher und zeitlicher Bindungswirkung) für künftige BFG, aber keine Gebarungsermächtigungen enthält, welche von Verwaltungsorganen vollzogen werden könnten. Der personale Geltungsbereich des BFRG umfasst primär den NR als Bundesfinanzgesetzgeber und darüber hinaus die Verwaltungsorgane, insb die BReg, ausschließlich im Hinblick auf die Vorbereitung und Vorlage des BFG-Entwurfes²⁵³. Abs 6 enthält Regelungen, deren Deutung insb hinsichtlich der Normadressaten – und dies ist für die Auslegung des Begriffes „Haushaltsführung“ Ausschlag gebend - nicht eindeutig ist.

Abs 6 Z 1 - Obergrenzen der Rubriken

Das in Abs 6 Z 1 enthaltene Verbot der Überschreitung der vom BFRG festgelegten Obergrenzen ist zunächst eine Bekräftigung der bereits in Art 51 Abs 1 B-VG (gleich lautend für die Zeiträume 1.1.2009 – 31.12.2012 und ab 1.1.2013) erteilten Ermächtigung des NR zur Beschlussfassung über das BFRG „sowie innerhalb dessen Grenzen“ über das Bundesfinanzgesetz. Dies bestätigt auch die zu Art 51 Abs 6 B-VG angebotenen ErlRV (203 BlgNR 16. GP 8): *„Zur Haushaltsführung gehören die Erstellung des Bundesfinanzgesetzes, die Beschlussfassung über dieses und die Vollziehung desselben, aber zB auch das Eingehen von Vorbelastungen. Eine Überschreitung der durch das Bundesfinanzrahmengesetz vorgeesehenen Obergrenzen durch das Bundesfinanzgesetz würde eine vom Verfassungsgerichtshof im Gesetzprüfungsverfahren nach Art. 140 B-VG wahrzunehmende Verfassungswidrigkeit darstellen.“*

Eine solche Überschreitung wäre gegeben, wenn das BFG eine höhere Summe für die entsprechende Gliederungseinheit (Rubrik) vorsieht oder eine diesbezügliche Überschreitungsermächtigung erteilt; beides ist dem NR als Bundesfinanzgesetzgeber von Verfassungs wegen für den gesamten zeitlichen Geltungsbereich des BFRG (insg vier Jahre) verwehrt.

Die Ermächtigung zur Überschreitung von Rubrikenobergrenzen des BFRG ist auf Maßnahmen bei Gefahr im Verzug und im Verteidigungsfall beschränkt²⁵⁴; diese Rechtsetzungsbeschränkung kann auch durch das BHG, welches gem Art 51 Abs 7²⁵⁵ bzw Abs 9²⁵⁶ ua die Bindungswirkung des BFRG festzulegen hat, nicht aufgehoben oder geändert werden.

Seit der Haushaltsreform 1986 setzt das B-VG für diese Fälle höchster Dringlichkeit das Instrument der gesetzesändernden Verordnung ein, damit die Verwaltung rasch über die erforderlichen Mittel verfügen kann; die Verordnungen zielen also primär auf eine Durchbrechung der Bindungswirkungen des BFG ab.

Die in Abs 6 Z 1 enthaltenen Überschreitungsermächtigungen stellen nun sicher, dass in diesen Dringlichkeitsfällen zugleich mit den Bindungswirkungen des BFG auch die – nur das BFG betreffenden - Bindungswirkungen des BFRG durchbrochen werden können. Die Überschreitungsermächtigungen gem Abs 6 Z 1 richten sich somit weder an den NR als Bundesfinanzgesetzgeber noch an die zur Mittelverwendung ermächtigte Verwaltung, sondern an eine andere Rechtsetzungsautorität, nämlich den Verordnungsgeber, das ist die BReg im Einvernehmen mit dem mit

²⁵⁰ idF Art I Z 4 und 5 B-VGNH.

²⁵¹ Art 51b Abs 3 idF Art I Z 7 B-VGNH und Art 51c Abs 2 idF Art I Z 11 B-VGNH.

²⁵² idF Art I Z 4 und 5 B-VGNH.

²⁵³ Art 51 Abs 2 B-VG idF Art I Z 4 und 5 B-VGNH.

²⁵⁴ Art 51 Abs 6 Z 1 idF Art I Z 4 B-VGNH sowie Art 51 Abs 6 Z 1 iVm Abs 7 Z 1 und 2 B-VG idF Art I Z 5 B-VGNH.

²⁵⁵ idF Art I Z 4 B-VG.

²⁵⁶ idF Art I Z 5 B-VG.

der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen betrauten Ausschuss des NR. Erst wenn in zulässiger Weise eine die Rubrikenobergrenzen des BFRG überschreitende Mittelsumme durch Verordnung bereitgestellt wurde, können die Verwaltungsorgane die Mittel verwenden (bis 31.12.2012: „Ausgaben leisten“).

Kraft dem B-VG derogieren diese gesetzesändernden Verordnungen somit dem BFRG. Diese Verordnungen dürfen diese Änderungen aber nur in Bezug auf das laufende Finanzjahr, in welchem die Dringlichkeitsmaßnahmen vornehmen sind, herbei führen; eine Änderung der Rubrikenobergrenzen für die folgenden Finanzjahre ist nicht zulässig. Der Begriff „Haushaltsführung“ bezieht sich somit im Falle des Abs 6 Z 1 nur auf Rechtsetzungsaktivitäten (Verordnungsgebung).

Abs 6 Z 2 - Obergrenzen der Untergliederungen

Hinsichtlich der durch das BFRG fest gesetzten Obergrenzen für Untergliederungen gilt grundsätzlich das Gleiche wie Falle der Rubriken: Adressat dieser Festlegungen ist die planende Verwaltung und der NR als Bundesfinanzgesetzgeber; das BFG darf die Untergliederungen des BFRG nicht überschreiten (Art 51 Abs 1 und 2 B-VG²⁵⁷). Der zeitliche Bezugsbereich dieses Verbotes ist allerdings auf jenes Finanzjahr (jene Finanzjahre), für welche BFGe aktuell beschlossen werden sollen, beschränkt; dies ist idR das „folgende Finanzjahr“, ausnahmsweise können auch zwei BFG für die nächsten zwei aufeinander folgenden Finanzjahre beschlossen werden (Art 51 Abs 3 B-VG²⁵⁸). Diese Untergliederungsobergrenzen binden den NR als Bundesfinanzgesetzgeber.²⁵⁹

Der zweite Halbsatz („...es sei denn, es wird durch ein Bundesgesetz gemäß Abs. 9 vorgesehen, dass diese Obergrenzen mit Zustimmung des Bundesministers für Finanzen überschritten werden dürfen.“) scheint mehrdeutig:

Als Adressat ist primär der BMF angesprochen; dieser kann durch das BHG allgemein ermächtigt werden, der Überschreitung von Untergliederungsobergrenzen zuzustimmen. Dies ist sinnvoll, weil auch die Untergliederungsobergrenzen durch das BHG in abstrakt-genereller Weise festgelegt werden²⁶⁰. Das Verwaltungsorgan BMF wird hier somit zur Rechtsetzung und -vernichtung ermächtigt. Fraglich ist, an welches Organ sich die Zustimmung des BMF richtet:

Hypothese 1: Die BFRG-Untergliederungsobergrenzen sind (nur) für das BFG verbindlich. Der BMF kann den NR als Bundesfinanzgesetzgeber durch „Zustimmung“ zu einer Überschreitung von Untergliederungen des BFRG ermächtigen. Dem Wortlaut nach müsste dieser Zustimmung eine Art Antragstellung oder sonst ein vorbereitender Teilrechtsakt des NR vorausgehen; diesem könnte der BMF sodann zustimmen. Eine so außergewöhnliche Kombination von Rechtserzeugungs- und -vernichtungskompetenzen müsste in den Materialien²⁶¹ erkennbar sein; dies ist nicht der Fall.

Hypothese 2: Die BFRG-Untergliederungsobergrenzen sind für das BFG und für die Verwaltungsorgane im Rahmen des Budgetvollzuges (Ausgabengebarung) verbindlich. Eine Durchbrechung dieser Bindungswirkungen kann im Zusammenspiel mehrerer Teilrechtsakte, welche sich nicht nur auf Art 51 Abs 6 B-VG stützen, erfolgen:

- Das BHG ermächtigt gem Art 51 Abs 6 B-VG den BMF, die Ermächtigung (Zustimmung) zur Überschreitung von Untergliederungs-Obergrenzen zu erteilen.
- Das BFG ermächtigt gem Art 51c Abs 2 B-VG den BMF, die Ermächtigung zu Mittelverwendungsüberschreitungen zu erteilen.²⁶²

²⁵⁷ gleich lautend idF Art I Z 4 und 5 B-VGNH.

²⁵⁸ gleich lautend idF Art I Z 4 und 5 B-VGNH.

²⁵⁹ Die BFRG Untergliederungen für die Folgejahre sind nur indikativ, sie entfalten somit keine Bindungswirkung (sie „gelten“ nicht). Wie im Falle der Einnahmenseite des BFG handelt es sich um nicht-normative Gesetzesbestandteile. Auch bei rechtlicher Unverbindlichkeit können diese Untergliederungs-Obergrenzen als Orientierung für mittelfristige Maßnahmen der Haushaltsführung, insb Zustimmungen des BMF zu Vorbelastungen gem § 45 BHG, dienen.

²⁶⁰ arg: „Gliederung und Bindungswirkung“ des BFRG (Art 51 Abs 9 Z 3 B-VG idF Art I Z 5 B-VGNH).

²⁶¹ vgl die ErlRV (204 BlgNR 23. GP 6) zu Art 51 Abs 2 B-VG idF Art I Z 5 B-VGNH: „Unterhalb der Rubriken sind für die jeweiligen Finanzjahre n+4 Obergrenzen vorzusehen, die sich auf Untergliederungen beziehen und jeweils einem haushaltsleitenden Organ zuzuordnen sein werden, wobei einem haushaltsleitenden Organ auch mehrere Untergliederungen in einer oder mehreren Rubriken zugeordnet sein können. Die Obergrenzen der Untergliederungen gelten jeweils für das nächste Jahr verbindlich. Für die Jahre n+2 bis n+4 sind sie indikativ. Für diese Obergrenzen der Untergliederungen gelten die Feststellungen zu fixen und variablen Obergrenzen sinngemäß. Ihre Überschreitung ist möglich, wenn eine solche grundsätzlich in einem Bundesgesetz gemäß Abs. 9 vorgesehen ist. Dies wird nur im Rahmen des Budgetvollzugs in Form von Überschreitungsermächtigungen gemäß Art. 51c Abs. 1 und 2 sowie bei Gefahr im Verzug und im Verteidigungsfall gemäß Art. 51 Abs. 7 Z. 1 und 2 möglich sein.“

²⁶² Dies betrifft Art 51c B-VG idF Art I Z 11 B-VGNH. Die Anwendung des in den ErlRV erwähnten Art 51c Abs 1 B-VG kommt in diesem Zusammenhang nicht in Betracht: Abs 1 macht Mittelverwendungen, die die im BFG enthaltenen Gebarungsermächtigungen („genehmigten Mittelverwendungen“) überschreiten, grundsätzlich von einer gesonderten bundesfinanzgesetzlichen Ermächtigung abhängig. Art 51 Abs 1 B-VG verbietet jedoch allgemein eine Überschreitung der Untergliederungsobergrenzen (arg: „innerhalb dessen Grenzen“) durch das BFG (oder das BFG ändernde Gesetze).

Die Anwendung des Art 51c Abs 2 B-VG ist hingegen möglich: Zwar bindet auch Abs 2 den BMF bei der Erteilung von Überschreitungsgenehmigungen an die Bedingung, dass „...die jeweils verbindlich geltenden Obergrenzen gemäß Art. 51 Abs. 2 und 6 für das jeweilige Finanzjahr nicht überschritten werden.“ Da aber gem Art 51 Abs 6 Z 2 B-VG das BHG den BMF zur Genehmigung von Überschreitungen einer Untergliederungs-Obergrenze ermächtigen kann, sind im Falle einer solchen Überschreitungsgenehmigung die ursprünglichen im BFRG enthaltenen Obergrenzen nicht mehr „verbindlich geltend“. Solche parallelen Ermächtigungen von BHG und BFG sind erforderlich, weil Art 51 Abs 6 Z 2 das BHG eben nur dazu ermächtigt, den BMF zur Überschreitung der Untergliederungs-Obergrenzen des BFRG, nicht aber zur Überschreitung der Mittelverwendungen, zu ermächtigen.

- Ein Verwaltungsorgan (haushaltsleitendes Organ) stellt an den BMF den Antrag auf Ermächtigung (Zustimmung) des BMF zur Überschreitung der Mittelverwendung (eines Ausgabenansatzes) gem dem BFG; wobei diese Ansatzüberschreitung bei ihrer Durchführung zugleich eine Überschreitung der Untergliederungs-Obergrenze bewirken würde.
- Die Erteilung der Zustimmung der BMF stellt einen zusammen gesetzten Akt der Rechtsvernichtung und -setzung dar, mit welchem die gesetzliche Bindungswirkung des (Ausgabenansatzes im) BFG und zugleich (der Untergliederungs-Obergrenze) des BFRG durchbrochen und zugleich einem Verwaltungsorgan eine (neue) Gebarungsermächtigung erteilt wird.

Erst wenn durch die Überschreitungsgenehmigung des BMF ein - die Untergliederungs-Obergrenzen des BFRG überschreitendes - neues Gefüge von betraglich, sachlich und zeitlich begrenzten Gebarungsermächtigungen gilt, kann die Verwaltung die Mittel entsprechend diesen Gebarungsermächtigungen verwenden. Für die - durch Genehmigung des BMF zulässigerweise überschrittene - Untergliederungs-Obergrenze gilt - wie für die Rubrikenobergrenzen - dass sie keine Gebarungsermächtigung umschreibt, ihr kommt keine unmittelbare Bindungswirkung für die Mittelverwendung zu.

Fazit: Der Begriff „Haushaltsführung“ im Einleitungssatz des Art 51 Abs 6 B-VG bezieht sich auf den NR als Bundesfinanzgesetzgeber und die Organe der Haushaltsführung im Rahmen der Ausgabegebarung.

Art 51 Abs 7²⁶³ und Art 51 Abs 9²⁶⁴ B-VG (Inhalt des BHG)

Diese Bestimmungen haben folgenden iW übereinstimmenden Wortlaut:

„Die näheren Bestimmungen über die Erstellung des Bundesfinanzrahmengesetzes, des Bundesfinanzgesetzes und über die sonstige Haushaltsführung des Bundes sind nach einheitlichen Grundsätzendurch Bundesgesetz zu treffen“.

Diese gesetzliche Inhaltsbeschreibung geht auf den wohl bekannten Wortlaut des Art 51 Abs 6 B-VG (idF BGBl I 2003/100) zurück. In Bezug auf diese alte Rechtslage war es unklar, ob der Begriff „Erstellung“ die Rechtsetzung durch den NR mit umfasst.²⁶⁵

Auch in der neuen Regelung sind die Begriffe „Erstellung des BFRG“ bzw „Erstellung ... des BFG“ offensichtlich Teil des Begriffes „Haushaltsführung“; das

B-VG nennt danach die „sonstige Haushaltsführung“ als weiteren Regelungsgegenstand des BHG.

Die Erl zu Art 13 Abs 2 B-VG idF Art I Z 1 B-VGNH (so), in welchem ebenfalls der Begriff „Haushaltsführung“ verwendet wird, scheinen darauf hin zu deuten, dass im Falle der Art 51 Abs 7²⁶⁶ bzw Art 51 Abs 9²⁶⁷ die zur „Haushaltsführung“ zählende „Erstellung des BFG“ auch den NR bindet.

Für die Ermittlung des vom B-VG intendierten BHG-Inhaltes müssen jedoch auch die übrigen Inhalte der für die beiden Phasen relevanten Teile des Art 51 (2009 – 2012: Abs 7 und ab 2013: Abs 9) heran gezogen werden; diese enthalten völlig neue Elemente für die Umschreibung des BHG-Inhaltes:

- Abs 7 nennt (für die Zeit von 2009 – 2012) „die Gliederung und Bindungswirkung des Bundesfinanzrahmengesetzes“ als Regelungsauftrag für das BHG. Dem NR als Bundesfinanzrahmengesetzgeber ist es somit nicht frei gestellt, diese Bindungswirkungen selbst zu bestimmen, er ist vielmehr an die Vorgaben des BHG gebunden.

Eine gleichartige Bestimmung in Bezug auf das Bundesfinanzgesetz ist in Abs 7 nicht enthalten. Hier ist der NR als Bundesfinanzgesetzgeber frei, innerhalb des vom B-VG gezogenen Rahmens die Bindungswirkungen des BFG selbst zu bestimmen.

- Im Rahmen des Art 51 Abs 9 B-VG (idF Art I Z 5 B-VGNH mit zeitlichem Geltungsbereich ab 1.1.2013) werden hingegen ausdrücklich die

„3. Erstellung, Gliederung und Bindungswirkung des Bundesfinanzrahmengesetzes“,

„4. die Gliederung des Bundesvoranschlags“ (also des normativen Bestandteiles des Bundesfinanzgesetzes – und nicht etwa nur des BFG-Entwurfes) sowie

„5. die Bindungswirkung des Bundesfinanzgesetzes ...“ als Regelungsinhalte (arg: „zu regeln“) des BHG aufgezählt. Diese ausdrücklichen zusätzlichen Elemente der Inhaltsbeschreibung des BHG weisen darauf hin, dass die B-VGNH nicht schon auf Grund der Verwendung des Begriffes „Haushaltsführung“ zwingend auch die gesetzgeberischen Vorgänge mit umfasst. Es sind – nur – die zuvor zitierten Bestimmungen, welche ab dem 1.1.2013 zweifelsfrei eine Bindung des NR als Bundesfinanz(rahmen)gesetzgeber gem Art 42 Abs 5 B-VG beabsichtigen: Die „Bindungswirkung“ eines Gesetzes kann nur in der Weise „geregelt“ werden, dh Inhalt des BHG, sein, wenn die Rechtssetzungsautorität, also der NR als Bundesfinanz(rahmen)gesetzgeber, an diese Gestaltung der „Bindungswirkung“ des von ihm zu erlassenden Gesetzes gebunden ist.

²⁶³ idF Art I Z 4 B-VGNH.

²⁶⁴ idF Art I Z 5 B-VGNH.

²⁶⁵ vorsichtig bejahend Lödl, Anmerkungen zum Haushaltsverfassungsrecht, ÖHW 2002, 58 ff.

²⁶⁶ idF Art I Z 4 B-VGNH.

²⁶⁷ idF Art I Z 5 B-VGNH.

Es ist daher weiterhin - auch für die Zeit bis Ende 2012 auf Basis des Art 51 Abs 7 B-VG idF Art I Z 4 B-VGNH - fraglich, ob die Bundeshaushaltsgesetzgebung dazu ermächtigt ist, den NR als Bundesfinanzgesetzgeber zu binden.

Das BHG hat auch Angelegenheiten der „sonstigen Haushaltsführung“ zu regeln. IdZ erhebt sich die Frage, ob hiezu auch Regelungen mit Bindungswirkung für den NR zählen. Solche gesetzgeberischen Aktivitäten könnten nur BG gem Art 42 Abs 5 B-VG betreffend Finanzschulden, Haftungen und Verfügungen über Bundesvermögen zum Gegenstand haben. Das BHG hat hinsichtlich dieser Angelegenheiten gem Art 51 Abs 9 Z 8, 9 und 10 B-VG aber nur Verwaltungsaufgaben zu regeln; eine Bindungswirkung dieser BHG-Regelungen gegenüber dem NR als Gesetzgeber kommt somit nicht in Betracht.

Art 51 Abs 8 B-VG²⁶⁸ (Haushaltsgrundsätze):

„(8) Bei der Haushaltsführung des Bundes sind die Grundsätze der Wirkungsorientierung insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, der Transparenz, der Effizienz und der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes zu beachten.“

Die hier normierten „Grundsätze“ der Haushaltsführung ähneln stark den Staatszielbestimmungen in Art 13 Abs 2 und 3 B-VG; sie gelten aber nur für den Bund. Gem den ErlRV (203 BlgNR 23. GP 8) sollte deren Anwendung auch durch Länder und Gemeinden angestrebt werden. Die ErlRV (203 BlgNR 23. GP 8f) führen iZm dem Grundsatz der Wirkungsorientierung aus, dass „bei Budgeterstellung und Haushaltsführung eine Orientierung an den mit den eingesetzten Mitteln erreichten Wirkungen erfolgt“. Diese Gegenüberstellung der Begriffe „Budgeterstellung“ und „Haushaltsführung“ scheint darauf hin zu deuten, dass die Haushaltsführung jedenfalls den gesetzgeberischen Anteil an der Budgeterstellung, also das BFG, nicht mit umfasst. Mit der „Budgeterstellung“ ist jedoch zweifelsfrei auch die Feststellung des Budgets – also die Beschlussfassung über das BFG durch den NR – von den Haushaltsgrundsätzen erfasst. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass Art 51 Abs 9 B-VG den NR als Bundeshaushaltsgesetzgeber ausdrücklich an diese Grundsätze bindet, uzw auch hinsichtlich der Vorgaben für die Gestaltung des BFG (Abs 9 Z 4 und 5). **Die Grundsätze der Haushaltsführung sind daher – ebenso wie die Staatsziele gem Art 13 Abs 2 und 3 B-VG auch aus diesem Blickwinkel für den NR als Bundesfinanzgesetzgeber verbindlich.** – Diese Gleichstellung

liegt offenbar auch den ErlRV zugrunde, welche Ziele und Grundsätze der Haushaltsführung unter einem zu den Hauptgesichtspunkten des Entwurfes zur B-VGNH zählen (203 BlgNR 23. GP 3f).

Auch hinsichtlich der Gebarungsermächtigungen ieS, also der BG gem Art 42 Abs 5 B-VG betreffend Finanzschulden, Haftungen und Verfügungen über Bundesvermögen, wird man zum gleichen Ergebnis gelangen: Da die gesamtstaatlichen Ziele der Haushaltsführung gem Art 13 Abs 2 und 3 B-VG zweifelsohne auch den NR auch im Falle der Gebarungsermächtigungen ieS binden, wird anzunehmen sein, dass solche BG auch den Grundsätzen für die Haushaltsführung des Bundes gem Art 51 Abs 8 B-VG entsprechen müssen.

Auf Basis der ab 2013 geltenden Verfassungsbestimmungen sind somit die inhaltlichen Vorgaben der Verfassung für die im Rahmen der Haushaltsführung tätigen Gesetzgebung zahlreicher und vielgestaltiger als bisher; dies eröffnet breitere Anwendungsmöglichkeiten iR verfassungsgerichtlicher Normprüfungsverfahren.

Art 51a Abs 1²⁶⁹ und Art 51b Abs 1²⁷⁰ (Leitkompetenz des BMF):

Auch hier liegen Vorschriften mit nahezu gleichem Wortlaut vor:

„Artikel 51b. (1) Der Bundesminister für Finanzen hat dafür zu sorgen, dass bei der Haushaltsführung zuerst die fälligen Verpflichtungen abgedeckt und sodann die übrigen Mittelverwendungen getätigt werden, diese jedoch nur nach Maßgabe der Bedeckbarkeit und unter Beachtung der Grundsätze gemäß Art. 51 Abs. 8.“

Mit dieser Bestimmung wird der BMF durch das B-VG nicht ermächtigt, den NR als Bundesfinanzgesetzgeber rechtlich bindend zu präjudizieren. Die hier normierte „Leitkompetenz“ des BMF richtet sich an die mit der Haushaltsführung befassten Verwaltungsorgane. IdZ hat der BMF diese seine Aufgabe aber auch im Rahmen der Vorbereitung des Bundesfinanzgesetzentwurfes wahr zu nehmen.

²⁶⁸ idF Art I Z 5 B-VGNH.

²⁶⁹ idF BGBl 2003/100 (gem Art 151 Abs 37 Z 2 B-VG idF Art I Z 14 B-VGNH endet der zeitliche Geltungsbereich des Art 51a erst am 31.12. 2012).

²⁷⁰ idF Art I Z 10 B-VGNH.

Art 51b Abs 1²⁷¹ und Art 51c Abs 1²⁷² (Budgetüberschreitungen):

Auch hier liegen Vorschriften mit ähnlichem Wortlaut vor.

Artikel 51c Abs 1 B-VG lautet: *„(1) Mittelverwendungen, die im Bundesfinanzgesetz nicht vorgesehen sind oder die die vom Nationalrat genehmigten Mittelverwendungen überschreiten, dürfen im Rahmen der Haushaltsführung nur auf Grund bundesfinanzgesetzlicher Ermächtigung geleistet werden.“*

Der Begriff „Haushaltsführung“ umfasst hier offensichtlich nur die Verwaltung; nur diese, nicht aber der NR als Bundesfinanzgesetzgeber, kann an eine bundesfinanzgesetzliche Ermächtigung gebunden werden.

Art 51c Abs 1²⁷³ und Art 51d Abs 1²⁷⁴ (Budgetausschuss des NR):

„12. Art. 51d lautet:

„Artikel 51d. (1) Die Mitwirkung des Nationalrates an der Haushaltsführung obliegt dem mit der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen betrauten Ausschuss des Nationalrates. Dieser kann bestimmte Aufgaben einem ständigen Unterausschuss übertragen, dem auch die Mitwirkung an der Haushaltsführung obliegt, wenn der Nationalrat vom Bundespräsidenten gemäß Art. 29 Abs. 1 aufgelöst wird. Der mit der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen betraute Ausschuss und sein ständiger Unterausschuss sind auch außerhalb der Tagungen des Nationalrates (Art. 28) einzuberufen, wenn sich die Notwendigkeit dazu ergibt. Nähere Bestimmungen trifft das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates.“

Diese Bestimmungen regeln die „Mitwirkung des Nationalrates an der Haushaltsführung“ im Wege eines Ausschusses; Art 51c Abs 1 B-VG tut dies unter ausdrücklichem Bezug auf die Erlassung von Verordnungen durch die BReg iEm dem Budgetausschuss und die Entgegennahme von Berichten. Aber auch ab 1.1.2013 ist eine Mitwirkung des NR durch einen Ausschuss und nur in Bezug auf diese beiden Belange vorgesehen²⁷⁵.

Der Begriff „Haushaltsführung“ umfasst igZ zwar auch die Erzeugung von generellen Haushaltsvorschriften, nämlich von Verordnungen, nicht aber die „Erstellung des BFG“. Auch diese Bestimmung betrifft die „Budgeterstellung“²⁷⁶ (gem den ErlRV) und den NR als Bundesfinanzgesetzgeber somit nicht.

²⁷¹ idF Art I Z 7 B-VGNH.

²⁷² idF Art I Z 11 B-VGNH.

²⁷³ idF BGBl I 2003/100.

²⁷⁴ idF Art I Z 12 B VGNH.

²⁷⁵ Verordnungen gem Art 51 Abs 7 Z 1 und 2 B-VG; Berichte gem Art 51 Abs 9 Z 2, 51b Abs 2, 51c Abs 3 und 51d Abs 2 B-VG.

²⁷⁶ Erl zu Art 13 Abs 2 B-VG (RV 203 BlgNR 23. GP 5).

7. Abkürzungen

AB	Ausschussbericht	öStP	Österreichischer Stabilitätspakt
AG	Aktiengesellschaft	Pkt	Punkt
arg	argumentum	RH	Rechnungshof
BDG	Beamtendienstrechtsgesetz	RHG	Rechnungshofgesetz 1948, BGBl 144 idF BGBl I 1999/39
BFG(E)	Bundesfinanzgesetz(entwurf)	RLV	Rechnungslegungsverordnung, BGBl 1990/150
BFRG	Bundesfinanzrahmengesetz	Rsp	Rechtsprechung
BG	Bundesgesetz	RV	Regierungsvorlage
BHG	Bundeshaushaltsgesetz	so	siehe oben
BK(A)	Bundeskanzler(amt)	su	siehe unten
BlgNR	Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates	SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
BM	Bundesminister	tw	teilweise
BRA	Bundesrechnungsabschluss	ua	unter anderem
BReg	Bundesregierung	uä	und ähnliches
bspw	beispielsweise	uzw	und zwar
BÜG	Budgetüberschreitungs-gesetz	VfGH	Verfassungsgerichtshof
BVG	Bundesverfassungsgesetz	VO	Verordnung
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)	vs	versus
BVG GB/StB	BVG Gemeindebund/Städtebund, BGBl I 1998/61	zit	zitiert(e)
B-VGNov	B-VG-Novelle		
dh	das heißt		
dzt	derzeit		
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft		
ErlRV	Erläuterungen zur Regierungsvorlage		
evtl	eventuell		
FN	Fußnote		
F-VG	Finanz-Verfassungsgesetz 1948, BGBl 1948/45 idF BGBl I 2007/103		
GesmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung		
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz		
hL	herrschende Lehre		
Hpst	Hauptstück		
idF	in der Fassung		
idgF	in der geltenden Fassung		
idR	in diesem Rahmen, in der Regel		
idZ	in diesem Zusammenhang		
iEm	im Einvernehmen mit		
ieS	im engeren Sinne		
igZ	im gegebenen Zusammenhang		
inkl	inklusive		
insb	insbesondere		
iR(d)	im Rahmen (dessen)		
iS	im Sinne		
iVm	in Verbindung mit		
iW	im Wesentlichen		
KAVA	Konjunkturausgleichvoranschlag		
LH	Landeshauptmann		
max	maximal		
NR	Nationalrat		
oa	oben angeführt		

8. Literatur

- Behrend*, Untersuchungen zur Stufenbaulehre Adolf Merkl's und Hans Kelsens, 1977
- Csoka*, Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen des New Public Management in Österreich, in: Neisser/Hammerschmid (Hrsg), Die innovative Verwaltung (1998) 389
- Dreier*, Der Kampf um das Budgetrecht als Kampf um die staatliche Steuerungsherrschaft – Zur Entwicklung des modernen Haushaltsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht (1998)
- Gantner*, Finanzpolitische und haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen einer NPM-geleiteten Verwaltungsreform in Österreich, in: Neisser/Hammerschmid (Hrsg), Die innovative Verwaltung (1998) 363
- Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform (2001)
- Hengstschläger*, Art 51 – 51c B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (1999)
- Hill*, Zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts im Neuen Steuerungsmodell, DÖV 2000, 819
- Jabloner*, Stufung und „Entstufung“ des Rechts, ZÖR 2005, 163
- Kelsen*, Allgemeine Theorie der Normen (1979)
- Kelsen*, Derogation. Essays in Jurisprudence in Honour of Roscoe Pound (1962) (abgedruckt in: Klecastky/Marcic/Schambeck [Hrsg], Die Wiener Rechtstheoretische Schule II [1968] 1429 ff)
- Kelsen*, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre (1984), 2. Neudruck der zweiten, um eine Vorrede vermehrten Auflage 1923)
- Kelsen*, Reine Rechtslehre² (1960)
- Kirchhof*, Das Haushaltsrecht als Steuerungsressource, - Neue Steuerungstechniken im Staatshaushalt zum Abbau seines strukturellen Defizits, DÖV 1977, 749 -757
- Klecastky*, Verbietet § 4 BundesmineralölsteuerG, Erträge aus der Bundesmineralölsteuer für den Ausbau schienengleicher Kreuzungen zwischen Bundesbahnen und Bundesstraßen zu verwenden?, ZfVR 1973, 129;
- Klug*, Ist die Bundeshaushaltsreform der „größte Wurf seit 1945“?, ÖHW 2008, 117
- Koller*, Haushaltsrecht, in: Holoubek/Potacs (Hrsg), Handbuch des öffentlichen Wirtschaftsrechts² II (2007) 273 -345
- Kriegner*, Kann die Verwaltungsbehörde Gesetz aufheben, ÖJZ 1987, 481
- Kube*, Neue Steuerung im Haushaltsrecht – Ein Kompetenzgefüge außer Balance?, DÖV 2000, 810
- Kube*, Zu Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und der Autonomie rechtlicher Rationalität – im Spiegel der Haushaltsrechtsreform, Die Verwaltung 2002, 507 (512)
- Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft⁶ (1991)
- Laurer*, Aktuelle Probleme des österreichischen Agrar-Marktrechtes, Schriftenreihe für Agrarwirtschaft, Heft 8, 1977
- Lödl*, Anmerkungen zum Haushaltsverfassungsrecht, ÖHW 2002, 52
- Lödl*, Die Finanz- und Sachmittel der Verwaltung, in: Holzinger/Oberndorfer/Raschauer, Österreichische Verwaltungslehre² (2006) 345 (349 ff)
- Mairiniger/Twardosz*, Die maßgebende Rechtslage im Abgaberecht, ÖStZ 2007, 16, 49
- Mayer*, B-VG⁴ (2007)
- Mayer*, Die „Normativität“ faktischer Amtshandlungen, in: FS Walter 1991, 463
- Mayer*, Die Theorie des rechtlichen Stufenbaues, in: Walter/Jabloner (Hrsg), Schwerpunkte der Reinen Rechtslehre (1992)
- Merkl*, Allgemeines Verwaltungsrecht (1927/1969)
- Merkl*, Die Lehre von der Rechtskraft (1923)
- Merkl*, Prolegomena einer Theorie des rechtlichen Stufenbaues, FS Kelsen (1931) (abgedruckt in Klecastky/Marcic/Schambeck [Hrsg], Die Wiener Rechtstheoretische Schule II [1968] 1311 ff)
- Moritz*, Ist die derogatorische Kraft einer lex generalis beschränkt?, ZfV 1994, 889
- Moritz*, Unabhängige Verwaltungssenate und eigener Wirkungsbereich der Gemeinde, ÖGZ 1992, 6
- Müller-Osten*, Der öffentliche Haushalt als Institution parlamentarischer Kontrolle (2007)
- Mußgnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz (1976)
- OECD*, Legal Framework for Budget Systems; OECD Journal on Budgeting (2004) Vol 4 No 3 (special issue)
- OECD*, Performance Budgeting in OECD Countries (2007)
- Öhlinger*, Der Stufenbau der Rechtsordnung, 1975
- Öhlinger*, Die Transformation der Verfassung. Die staatliche Verfassung und die Europäische Integration, JBl 2002, 2
- Öhlinger*, Verfassungsrechtliche Determinanten des Staates als Leistungsträger, in: Fremuth (Hrsg) Öffentliches Interesse und öffentliche Wirtschaftstätigkeit (1998) 9
- Robinson*, Performance Budgeting. Linking Funding and Results (2007)
- Schneider*, Regulierung staatsinterner Selbstregulierung am Beispiel des Haushaltswesens, in: Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaates: Ergebnisse des Symposiums aus Anlass des 60. Geburtstages von Wolfgang Hoffmann-Riem, Die Verwaltung 2001, Beiheft 4, 177 - 190

- Steger*, Die Haushaltsrechtsreform des Bundes, in: Sorger/Beyrer/Koren/Mara (Hrsg), Herausforderung Verwaltungsreform, (2008) 275
- Steger*, Ziele und Umsetzung der Haushaltsrechtsreform des Bundes, ÖHW 2008, 5
- Steger/Mungenast*, Grundlagen für ein modernes Haushaltswesen, in Steger (Hrsg), Öffentliche Haushalts in Österreich² (2005) 445.
- Steger/Pichler*, Das neue Haushaltsrecht des Bundes (2008)
- Stoitzner*, Die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung, in Paulson/Walter (Hrsg), Untersuchungen zu Reinen Rechtslehre (1986) 51
- Thienel*, Der zeitliche Geltungsbereich von Normen im Lichte der Legistik, in FS Walter 1991, 709
- Thienel*, Derogation. Eine Untersuchung auf Grundlage der Reinen Rechtslehre, in: Walter (Hrsg), Untersuchungen zur Reinen Rechtslehre II (1988) 11
- Thienel*, Gibt es einen Stufenbau der Bundesgesetze nach ihrer Erzeugungsform?, ÖJZ 1983, 477 (482)
- Walter*, Bundesverfassungsrecht. Ein System (1972)
- Walter*, Der Aufbau der Rechtsordnung² (1974)
- Walter*, Der Stufenbau nach der derogatorischen Kraft im österreichischen Recht, ÖJZ 1965, 169
- Walter*, Derogation oder Invalidation, in: Ermacora/Klecatsky/Marcic (Hrsg) Hundert Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit, Fünfzig Jahre Verfassungsgerichtshof in Österreich, 209
- Walter*, Können Verordnungen Gesetzen derogieren?, ÖJZ 1961, 2
- Walter*, Soft law aus rechtstheoretischer und verfassungsrechtlicher Sicht, in: Lang/Schuch/Staringer (Hrsg), Soft Law in der Praxis (2005)
- Walter*, Wirksamkeit und Geltung, ZÖR 1961, 531
- Walter/Mayer/KusckoKucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht¹⁰ (2007)
- Wiederin*, Bundesrecht und Landesrecht (1995)
- Wiederin*, Öffentliche und private Umweltverantwortung – Verfassungsrechtliche Vorgaben, in: Schriftenreihe des Österreichischen Wasser- und Abfallwirtschaftsverbandes (ÖWAV); Heft 141, Staat und Privat im Umweltrecht (2000) 75
- Wimmer/Müller*, Leistungs- und Zielvereinbarungen in der Verwaltung – Rechtsnatur, Chancen und Risiken für die Praxis, in: Weber/Wimmer (Hrsg), Vom Verfassungsstaat am Scheideweg. Festschrift für Peter Pernthaler (2005) 445
- Zellenberg*, Wirtschaftlichkeit versus Rechtsstaat – ein Gegensatz in der öffentlichen Verwaltung?, in: Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg), Verwaltung im Umbruch, (2007) 301

9. Zum Autor

Mag. Manfred Claus Lödl arbeitet seit 1981 in der Budgetsektion des Bundesministeriums für Finanzen, seit 1989 als Abteilungsleiter in den Bereichen Budgetpolitik und EU-Haushalt.

Lödl ist seit rund 20 Jahren als Lektor an der Wirtschaftsuniversität sowie als Vortragender an weiteren Ausbildungsinstitutionen tätig und publiziert zu Themen des öffentlichen Haushaltswesens (insb. Bundeshaushaltsrecht, Finanzverfassungs- und -ausgleichsrecht, sowie EU-Haushaltswesen).

In der Reihe Working Papers erschienen:

- Verena Farré Capdevila, Ulrike Mandl (2007)*. Europäische Wirtschaftspolitik: Die Integrierten Leitlinien 2008-2011. Working Paper 6/2007.
- Wolfgang Nitsche (2007)*. Die Europäische Investitionsbank in der EU und in Drittstaaten: Wirtschaftspolitische Einschätzung und Strategieoptionen. Working Paper 5/2007.
- Philip Schweizer (2007)*. Koordinierung der Unternehmensbesteuerung in der EU. Working Paper 4/2007.
- Wolfgang P.E. Müller (2007)*. Rolle der Regionalbanken am Beispiel der Afrikanischen Entwicklungsbank. Working Paper 3/2007.
- Kurt Bayer (2007)*. How to Run the Global Economy. A Framework for More Effective, Representative and Equitable Global Economic Governance. Working Paper 2/2007.
- Thomas Micholitsch (2007)*. Facing the Challenge of a Low Carbon Economy in Austria. Working Paper 1/2007.
- Veronika Meszarits, Florian Wukovitsch (2006)*. A new budget for the EU. The negotiations on the financial framework 2007-2013 from a member state and presidency perspective. Working Paper 9/2006.
- Franz Rabitsch (2006)*. Die IWF Quotendiskussion – Ein Überblick. Working Paper 8/2006.
- Manuel Schuster (2006)*. Lateinamerika: ein Exportmarkt für die EU? Ein Vergleich mit den USA. Working Paper 7/2006.
- Wolfgang Nitsche (2006)*. Die Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft mit Drittstaaten: Rahmenbedingungen, Abläufe und Reformvorschläge. Working Paper 6/2006.
- Peter Part (2006)*. AUSTRIA: Pension Projects 2004 – 2050, Austrian Contribution to the EU Ageing Report by the Economic Policy Committee and the European Commission. Working Paper 5/2006.
- Harald Stieber (2006)*. Exogenous determinants of Austrian economic growth. Working Paper 4/2006.
- Kurt Bayer (2006)*. Europe and Asia in the Macroeconomics of Globalisation. Working Paper 3/2006.
- Arnd Einhaus, Edith Kitzmantel, Anton Rainer (2006)*. Ist die Einkommensbesteuerung geschlechtsneutral? Working Paper 2/2006.
- Kurt Bayer (2006)*. Growth and Employment through Innovation. Working Paper 1/2006.
- Ulrike Mandl (2005)*. Stand und Entwicklung ausgewählter Bereiche der wissensbasierten Wirtschaft in Österreich. Working Paper 5/2005.
- Nikolaus Fink, Alfred Katterl, Manuel Schuster (2005)*. Wirtschaftspolitik und Dynamik der Wirtschaftssektoren in Österreich 1995 – 2003. Working Paper 4/2005.
- Ulrike Mandl, Karin Schönpflug (2005)*. Steigerung des Wirtschaftswachstums durch F&E und Humankapital. Working Paper 3/2005.
- Peter Part, Karin Schönpflug (2005)*. Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarktreformen. Working Paper 2/2005.
- Brandner Peter, Frisch Helmut, Grossmann Bernhard, Hauth Eva (2005)*. Eine Schuldenbremse für Österreich. Working Paper 1/2005.
- Ertl Birgit (2004)*. Der Kampf gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Working Paper 4/2004.
- Vitzthum Elisabeth (2004)*. Reformvorschläge für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Welthandelsorganisation und Internationalen Finanzinstituten. Working Paper 3/2004.
- Burgstaller Markus, Stieber Harald (2004)*. Ausgabenquoten im internationalen Vergleich: Behindern hohe Quoten die Wettbewerbsfähigkeit eines Staates? Working Paper 2/2004.
- Vondra Klaus, Weiser Harald (2004)*. Basel II: Was wirklich hinter der Asset Return Correlation und ihren Auswirkungen auf die Prozyklizität steckt. Working Paper 1/2004.
- Katterl Alfred, Part Peter, Stieber Harald (2003)*. Die neuen Haushaltsregeln der EU für die Überprüfung der Stabilitätsziele. Working Paper 5/2003.
- Mandl Ulrike (2003)*. European policy making. Die offene Methode der Koordinierung als Alternative zur Gemeinschaftsmethode? Working Paper 4/2003.
- Corrales-Díez Natalia (2003)*. Die EU Außenvertretung im Internationalen Währungsfonds (Deutsch/Englisch). Working Paper 3/2003.
- Bayer Kurt (2003)*. Entwicklungspolitik im 21. Jahrhundert – Die Rolle der Weltbank. Working Paper 2/2003.
- Part Peter (2003)*. Real exchange rate developments in the accession countries. Working Paper 1/2003.
- Part Peter (2002)*. Finanzielle Auswirkungen der Bevölkerungsalterung. Working Paper 8/2002.
- Bauer Bernhard (2002)*. Kleine und mittlere Unternehmen: Übersicht über Bedeutung, bereits getroffene und mögliche weitere Maßnahmen auf EU-Ebene und in Österreich (Materialiensammlung). Working Paper 7/2002.
- Tzanoukakis Kira (2002)*. Die Verfahren zur Sicherung der Konvergenz in der Europäischen Union. Working Paper 6/2002.
- Rabitsch Franz (2002)*. Die österreichischen Wachstumsprognosen 1978 bis 1999. Working Paper 5/2002.
- Karlinger Liliane (2002)*. An Equilibrium Analysis of International Fiscal Transfers as Insurance against Asymmetric Shocks. Working Paper 4/2002.

- Morawek Roman (2002)*. Reale Konvergenz im Euro-
raum mit besonderer Berücksichtigung der EU-Ost-
erweiterung. Working Paper 3/2002.
- Hauner David (2002)*. The Euro, the Dollar, and the
International Monetary System.
Working Paper 2/2002.
- Traxler Christian (2002)*. Verteilungspolitische Aspekte
von Kapitalsteuerwettbewerb.
Working Paper 1/2002.
- Kutos Paul (2001)*. Euro exchange rate policy:
Institutions and procedures. Working Paper 8/2001.
- Part Peter, Stefanits Hans (2001)*. Austria: Public Pension
Projections 2000 - 2050. Working Paper 7/2001.
- Katterl Alfred (2001)*. Renditen der Universitäts-
ausbildung. Working Paper 6/2001.
- Burger Christina (2001)*. Strukturindikatoren.
Working Paper 5/2001.
- Moser Erhard (2001)*. Das Europäische Wirtschafts- und
Sozialmodell. Stand der Umsetzung ein Jahr nach
Lissabon. Working Paper 4/2001.
- Nitsche Wolfgang (2001)*. EU-Erweiterung: Budge-
täre Auswirkungen wirtschaftlicher Anpassungs-
szenarien. Working Paper 3/2001.
- Nitsche Wolfgang (2001)*. Österreich im neuen Europa.
Überblick über die Argumente zur EU-Erweiterung.
Working Paper 2/2001.
- Part Sigrid (2001)*. Der Vertrag von Nizza: Ein Weg-
weiser für die Europäische Integration.
Working Paper 1/2001.
- Part Peter (2000)*. Entwicklung der Definition für das
mittelfristige Budgetziel in den Stabilitäts- und
Konvergenzprogrammen. Working Paper 8/2000.
- Pregesbauer Andreas (2000)*. Österreichischer Finanz-
und Kapitalmarkt in der WWU.
Working Paper 7/2000.
- Wieser Robert (2000)*. Österreichische Strukturpolitik in
der WWU. Working Paper 6/2000.
- Part Peter (2000)*. Österreichische Budgetpolitik in der
WWU. Working Paper 5/2000.
- Bayer Kurt, Katterl Alfred, Kutos Paul, Part Peter, Pre-
gesbauer Andreas, Wieser Robert (2000)*. Aktuelle He-
rausforderungen für die österreichische Wirtschafts-
politik in der WWU. Working Paper 4/2000.
- Rainer Anton (2000)*. Indexprobleme der realen Volks-
wirtschaftlichen Gesamtrechnung und Verzerrungen
bei Prognosen und Analysen.
Working Paper 3/2000. out of print
- Wieser Robert (2000)*. Regulatoren in Netzwerk-
industrien. Eine polit-ökonomische Synthese.
Working Paper 2/2000. out of print
- Katterl Alfred, Part Peter (2000)*. Koordination der Wirt-
schaftspolitik in der EU. Working Paper 1/2000.
out of print
- Felbermayr Gabriel J. (1999)*. The Political Economy of
Financial Crises. Working Paper 6/1999.
- Saghy Hannes M., Fürstaller Katharina, Fuchs Franz
(1999)*. Die neue Bedeutung der Einkommens-
politik als nationales Politikfeld im Rahmen der
Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion.
Working Paper 5/1999.
- Pregesbauer Andreas (1999)*. Transmissionsmechanismen
der Geldpolitik. Working Paper 4/1999.
- Nitsche Wolfgang (1999)*. Kosovo-Krise und Wiederauf-
bau. Working Paper 3/1999.
- Herbeck Gabriele (1999)*. Kostennutzenanalyse in der EU.
Working Paper 2/1999. out of print
- Bayer Kurt (1999)*. Der OECD-Wirtschaftsbericht über
Österreich 1999. Working Paper 1/1999.
- Part Peter (1998)*. Öffentliche Finanzen in der Europä-
ischen Union. Working Paper 3/1998.
- Schuh Andreas-Ulrich (1998)*. Beschäftigung und Ar-
beitslosigkeit aus österreichischer und europäischer
Sicht. Working Paper 2/1998.
- Bayer Kurt, Katterl Alfred, Wieser Thomas (1998)*.
Economic policy in EMU. National Necessities and
Coordination Requirements.
Working Paper 1/1998. out of print



Impressum:

Herausgeber, Eigentümer und Verleger:
Bundesministerium für Finanzen, Abteilung I/21
Personalentwicklung und Mitarbeiterkommunikation,
Hintere Zollamtsstraße 2b, A-1030 Wien

Grafische Gestaltung und Druck:
Druckerei des Bundesministeriums für Finanzen

Wien, Juli 2008
www.bmf.gv.at