

Bericht

des Verfassungs- und Verwaltungsausschusses zur Vorlage der Landesregierung (Nr. 294 der Beilagen) betreffend ein Gesetz, mit dem ein Gesetz über die Struktur und die Führung des Landeshaushaltes erlassen wird (Allgemeines Landeshaushaltsgesetz – ALHG)

Der Verfassungs- und Verwaltungsausschuss hat sich in der Sitzung vom 17. Dezember 2014 mit der Vorlage befasst.

Die Rechtsgrundlagen für die Haushaltsführung des Landes Salzburg sind gegenwärtig in den mit überwiegend nur einjähriger Geltungsdauer versehenen, aber weitgehend mit gleichem Wortlaut formulierten jährlichen Landeshaushaltsgesetzen (zuletzt Landeshaushaltsgesetz 2014 – LHG 2014, LGBl Nr 10), aber auch im veralteten Landesrechnungsgesetz vom Jahre 1930, LGBl Nr 74/1931, zuletzt geändert durch das Gesetz LGBl Nr 18/1951, und in der Landeshaushaltsverordnung, LGBl Nr 8/1928, zu finden. Darüber hinaus gibt es die gemeinsamen Bestimmungen für die Haushaltsjahre 2010 bis 2014 im Art I des Landeshaushaltsgesetz 2010, LGBl Nr 24, sowie allgemein gültige Regelungen im Salzburger Finanzrahmengesetz 2013 – 2016, LGBl Nr 11/2013, in der Fassung des Gesetzes LGBl Nr 99/2013.

Im Zusammenhang mit Überlegungen, schon vor 2018 (Verfassungsauftrag des Art 46 L-VG 1999) von der alljährlich wiederkehrenden Beschlussfassung gleich lautender Normen wegzukommen und die zitierten altertümlichen Regelungen aus den Zwanziger- bzw. Dreißigerjahren des letzten Jahrhunderts auf ihre Aktualität hin zu durchforsten sowie einige Akzente in Richtung Modernisierung (zB betreffend Finanzierungsstrategie, unterjähriges Budgetcontrolling oder neue Vorhaben) und Verständlichkeit (zB Reichweite der Ermächtigungen zu Mittelüberschreitungen) zu setzen, soll daher eine Rechtsbereinigung erfolgen, indem die wesentlichen Bestimmungen über die Struktur und Führung des Landeshaushaltes in einem unbefristeten Landesgesetz verankert werden. Die Unbefristetheit bedeutet auch mehr Rechtssicherheit und Kontinuität. Allerdings wird dieses Gesetz voraussichtlich 2018 durch ein abermalig neues Gesetz zu ersetzen sein, wenn das Drei-Komponenten-Rechnungswesen (Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögensrechnung) eingeführt wird.

Darüber hinaus sollen mit der Schaffung eines neuen Haushaltsrechts für das Land auch neue Anreize im Interesse guten Wirtschaftens gesetzt werden, insbesondere für verstärktes Bemühen um höhere Einnahmen und zur Vermeidung von Ausgaben, die nur getätigt werden, um das Verfallen von Mitteln zum Jahresende zu vermeiden (sog "Dezemberfieber"). Dazu sollen

insbesondere die Bestimmungen über zulässige Rücklagenbildungen erweitert werden (§ 22), dies allerdings mit der einschränkenden Maßgabe, dass fakultative Rücklagenbildungen grundsätzlich das Vorliegen eines besseren als des veranschlagt gewesenen Ergebnisses des ordentlichen Haushalts (ohne Finanzmanagement) voraussetzen. Gleichzeitig ist aber auch dafür Sorge zu tragen, dass nachhaltige Unterschreitungen der veranschlagten Beträge, die auf eine chronische Überbudgetierung hindeuten, zu einer Kürzung der entsprechenden Haushaltsansätze auf ein realistisches Maß führen.

Bemühungen um die Erzielung von zweckgebundenen Mehreinnahmen werden schon nach der geltenden Rechtslage honoriert, indem die im Haushalt bewilligten Ausgaben im Fall eines unabweisbaren Bedarfes bis zur Höhe der zweckgebundenen Mehreinnahmen des gleichen Verwendungszweckes überschritten werden dürfen. Zudem sind nicht verbrauchte zweckgebundene Einnahmen einer zweckbestimmten Rücklage zuzuführen. Neu ist dagegen, dass auch die Erzielung von (nicht zweckgebundenen) Mehreinnahmen beim selben Teilabschnitt (vier- oder fünfstellige Voranschlagsstelle), die somit sachlich zu den entsprechenden Ausgaben zugehörig sind, zur Bedeckung von Überschreitungen herangezogen werden können, ohne der Verpflichtung zur nachträglichen Landtagsgenehmigung zu unterliegen, und auch diese (nicht zweckgebundenen) Mehreinnahmen von der Landesregierung ganz oder teilweise einer Rücklage zugeführt werden können (aber nicht müssen). Auch wenn die Einnahmen nicht zweckgebunden gewesen sind, hat die Rücklage sehr wohl zweckbestimmt zu sein, und zwar konsequenterweise gemäß einem vom Teilabschnitt (ausgabenseitig) gedeckten Zweck. Siehe dazu den neuen § 22 Abs 3.

Bemühungen um Minderausgaben sollen dadurch belohnt werden, dass im Gegensatz zu bisher – Rücklagenzuführungen sind nur bei aus wichtigen Gründen nicht in Anspruch genommenen veranschlagten Haushaltsmitteln mit eindeutiger Zweckwidmung und von einmaliger Natur möglich (Art IX Abs 4 LHG 2014, nunmehr § 22 Abs 4) – künftig auch veranschlagte Haushaltsmittel ohne eindeutige Zweckwidmung oder von nicht einmaliger Natur, deren Inanspruchnahme bis 31. Dezember eines Haushaltsjahres aus wichtigen Gründen oder infolge sparsamer Bewirtschaftung nicht erfolgt ist, ganz oder teilweise einer Rücklage zugeführt werden können. Ein wichtiger Grund wäre zB, dass eine vertragliche Verpflichtung schon eingegangen und die Leistung auch schon erbracht worden ist, die Rechnungslegung sich aber über den Jahresresultimo verzögert hat. Hier werden die Mittel natürlich im Folgejahr benötigt, um die Rechnung bezahlen zu können. Aber auch die sparsame Bewirtschaftung der veranschlagten Mittel soll belohnt werden können, indem die Landesregierung, nach der Haushaltslage des Landes uU auch nur teilweise, eine Rücklagenbildung erlaubt und somit die Mittel der bewirtschaftenden Stelle weiterhin zur Verfügung stehen. Siehe dazu den neuen § 22 Abs 5.

Die Voraussetzungen für die Bildung von Deckungsklassen sollen erstmals definiert werden. Außerdem ist vorgesehen und darauf Rücksicht zu nehmen, dass im jeweiligen Haushaltsgesetz für die Mittelverschiebungen (in der Praxis auch als "Kreditverschiebungen" bezeichnet)

innerhalb sachlich zusammengehöriger Abschnitte einer Gruppe neben dem plafondierenden Hundertsatz (15 % der Abschnittssumme, bei der die Bedeckung erfolgt) auch ein absoluter Höchstbetrag eingezogen sein kann.

Schließlich will das neue Haushaltsgesetz die Verantwortung der Dienststellenleiter für die Bewirtschaftung der in ihren jeweiligen Dienststellenbereich sowie in den Bereich der ihrer Dienststelle angegliederten oder nachgeordneten Einrichtungen fallenden Ansätze des Landeshaushaltes einschließlich des Controlling hervorheben.

Bundesverfassungsgesetzliche Vorgaben in Bezug auf das Haushaltsrecht der Länder finden sich im Art 13 Abs 2 B-VG und § 16 F-VG 1948. Die landesverfassungsgesetzliche Grundlage betreffend die Erlassung näherer Vorschriften über Aufstellung und Vollzug des Haushaltsplanes, die Rechnungslegung und Kontrolle findet sich im Art 46 L-VG 1999.

Im neuen Gesetz sind wieder einzelne Bestimmungen teilweise analog zu den Landeshaushaltsgesetzen früherer Jahre in den Verfassungsrang gehoben. Das Erfordernis dazu ergibt sich aus der ex ante-Ermächtigung zu Schuldaufnahmen (§ 19 Abs 2 Z 1) und zum Eingehen von Bürgschaften und Haftungen (§ 27 Abs 1), die im Art 48 Abs 1 des Landesverfassungsgesetzes 1999 nicht vorgesehen ist, sowie im Wesentlichen aus der Durchbrechung des Jährlichkeitsprinzips durch Rücklagenbildung und -verwendung (§§ 18 Abs 2 und 22 Abs 2 bis 5) sowie die Möglichkeit, auch in Folgejahren noch Schuldaufnahmen auf Grund der für das Voranschlagsjahr gegebenen Ermächtigung tätigen zu können (§ 21 Abs 3). Da der Bezeichnungspflicht besser entsprochen wird, wird die Bezeichnung als Verfassungsbestimmung bei jeder einzelnen solchen Bestimmung vorgenommen.

Dem unter Umständen etwas höheren Personalaufwand im Rahmen eines nunmehr vorgeschriebenen laufenden Controlling der anweisenden Stellen steht der zu erwartende Nutzen einer rascheren Gegensteuerungsmöglichkeit bei absehbaren Mehrausgaben und Mindereinnahmen sowie einer solideren Planungsgrundlage für künftige Budgets gegenüber. Eine Bezifferung dieses Personalaufwandes und Nutzens ist nicht möglich, zumal bei vielen anweisenden Stellen schon bisher ein Augenmerk auf erkennbare Abweichungen von den Budgetgrundlagen gelegt worden ist.

Gewisse erhöhte Anforderungen in personeller und/oder technischer Hinsicht wird das bisher nicht eingerichtet gewesene Monitoring der maximal zulässigen Hundertsätze oder neu vorgesehenen Höchstbeträge bei den Mittelverschiebungen mit sich bringen, für das es bislang keine technische Lösung gibt (händische Nachvollziehung). Der administrative Mehraufwand bei Mittelüberschreitungen (bisher "Kreditüberschreitungen"), die aus zweckgebundenen Mehreinnahmen bedeckt werden, ist insoweit nicht neu, als im Art III Abs 7 LHG 2014 bereits ein Höchstbetrag (1 Mio €) für solche Haushaltsüberschreitungen ohne nachträgliche Genehmigung des Landtages festgelegt ist.

Die Vorlage der Landesregierung wurde bei den Beratungen zum Landeshaltsgesetz vorberaten. In der Sitzung vom 17. Dezember 2014 wurde die Vorlage formell beschlossen.

Viele Änderungswünsche, die die Landtagsklubs im Gesetzwerdungsprozess bekannt gegeben haben, wurden in die Vorlage bereits eingearbeitet. Das Gesetz bringt auch wesentlich mehr Transparenz für den Landtag.

Der Verfassungs- und Verwaltungsausschuss stellt mit den Stimmen von ÖVP, SPÖ, Grünen, TSS gegen die Stimmen der FPÖ - sohin mehrstimmig - den

Antrag,

der Salzburger Landtag wolle beschließen:

Das in der Nr. 294 der Beilagen enthaltene Gesetz wird zum Beschluss erhoben.

Salzburg, am 17. Dezember 2014

Die Vorsitzende-Stellvertreterin:

Mag.^a Sieberth eh.

Der Berichterstatter:

Mag. Scharfetter eh.

Beschluss des Salzburger Landtages vom 17. Dezember 2014:

Der Antrag wurde mit den Stimmen von ÖVP, SPÖ, Grünen und TSS gegen die Stimmen der FPÖ – sohin mehrstimmig – zum Beschluss erhoben.