

Univ.-Prof. Dr. Karl Stöger, MJur

An den SPÖ-Parlamentsklub
Parlament
1017 Wien

25.5.2020

Sehr geehrte Damen und Herren!

Sie haben mich beauftragt, die Verfassungskonformität des Entwurfs eines Bundesfinanzgesetzes 2020 (BFG 2020) in Hinblick auf dessen Vereinbarkeit mit den haushaltsrechtlichen Bestimmungen der Bundesverfassung (Art 51ff B-VG), insbesondere den Haushaltsgrundsätzen des Art 51 Abs 8 B-VG, zu beurteilen. Ich beziehe mich dabei auf die vom Ausschuss (AB 183 BlgNR XXVII GP) beschlossene Fassung der RV 55 BlgNR XXVII GP in der Fassung des Abänderungsantrags Zu 55 BlgNR XXVII GP. Ich erstatte daher nachfolgendes

RECHTSGUTACHTEN

1. Haushaltsgrundsätze

Art 51 Abs 8 B-VG normiert mehrere sog Haushaltsgrundsätze¹ (auch als Budgetgrundsätze bezeichnet), die als verfassungsrechtliche Vorgaben für die gesamte Haushaltsführung des Bundes gelten. Dazu gehört auch die „Budgetplanung und Budgeterstellung“, dh insb die Erlassung des Bundesfinanzrahmengesetzes (BFRG) und des Bundesfinanzgesetzes (BFG)². Verletzt ein BFRG oder ein BFG daher die verfassungsrechtlich positivierten Haushaltsgrundsätze, ist es mit Verfassungswidrigkeit belastet.

Im vorliegenden Zusammenhang sind die folgenden Haushaltsgrundsätze von besonderer Bedeutung.

Grundsatz der Transparenz: Dieser (mehrere Teilelemente umfassende) Grundsatz verlangt unter anderen, dass alle „maßgeblichen budgetären Umstände“ im BFRG und BFG erkennbar

¹ Für eine Übersicht zB *Lödl et al*, Bundeshaushaltsrecht⁴ (2019) Art 51 B-VG Anm 4.3.

² ErläutRV 203 BlgNR XXIII GP 5 (zu Art 13 Abs 2 B-VG); *Hengstschläger*, in *Korinek/Holoubek et al* (Hrsg) Österreichisches Bundesverfassungsrecht (13. Lfg 2017) Art 51 B-VG Rz 77: **unmittelbare Geltung der Budgetgrundsätze für den Bundesfinanzrahmen- und den Bundesfinanzgesetzgeber.**

und nachvollziehbar ausgestaltet sein müssen (sog **Budgetklarheit**)³. Der Grundsatz enthält somit ein „haushaltsrechtliches Bestimmtheitsgebot“, das den Anforderungen aus dem Legalitätsprinzip des Art 18 B-VG vergleichbar ist⁴. Ein weiteres Element des Grundsatzes der Transparenz sind die Gebote der **Einheitlichkeit**⁵ und der **Vollständigkeit** des Budgets⁶, nach denen es für ein Finanzjahr nur ein einziges BFG geben darf, in das alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes aufzunehmen sind. Zusammengefasst verlangt der Grundsatz der Transparenz, dass eine Person mit entsprechenden budgetären Vorkenntnissen⁷ durch eine Analyse von BFRG bzw BFG in der Lage sein muss, sich einen aussagekräftigen Überblick über den Ablauf der Haushaltsführung des Bundes in einem bestimmten Haushaltsjahr zu verschaffen.

Eng mit dem Grundsatz der Transparenz zusammen hängt der **Grundsatz der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes**⁸, der insbesondere das Gebot der **Budgetwahrheit** enthält, nach dem in den Worten der Gesetzesmaterialien der Haushaltsrechtsnovelle 2008 „Budgetmittel möglichst genau zu veranschlagen sind“⁹ – und zwar auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite¹⁰. Der Begriff der finanziellen Lage ist umfassend zu verstehen und bezieht sich „nicht zwingend nur auf die Finanzlage (zB Einnahmen/Ausgaben) des Bundes, sondern kann auch [] andere Erfordernisse adressieren (zB Vermögenslage, ungewisse Verbindlichkeiten)“¹¹. *Hengstschläger* betont, dass das Gebot der Budgetwahrheit „für die Einnahmenseite [] sicherlich uneingeschränkt zur Anwendung“ kommt, verweist allerdings auch auf die Schwierigkeiten, im Einzelfall das konkrete Aufkommen zu beziffern¹². Insoweit wird oft von Schätzungen auszugehen sein, allerdings müssen diese in korrekter Weise erfolgen, so dass „der Bund nicht ‚ärmer‘ oder ‚reicher“

³ *Hengstschläger*, Art 51 B-VG Rz 93; *Stöger*, in *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg) Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (6. Lfg 2010) Art 51 B-VG Rz 90; ErläutRV 203 BlgNR XXIII GP 8.

⁴ Die unmittelbare Anwendbarkeit des Bestimmtheitsgebots des Art 18 B-VG auf BFRG und BFG ist umstritten, während der VfGH und ein Teil der Lehre diese bejahen, verneint die Mehrheit der Lehre die Anwendbarkeit. Allerdings haben insb *Hengstschläger* und *Rill* bereits darauf hingewiesen, dass der durch den Budgetgrundsatz der Transparenz (Budgetklarheit) gebotene Determinierungsgrad im Ergebnis dem des Art 18 B-VG entsprechen dürfte (dazu mwN *Hengstschläger*, in *Korinek/Holoubek et al* [Hrsg] Österreichisches Bundesverfassungsrecht [13. Lfg 2017] Art 51c B-VG Rz 7; *Stöger*, Art 51 B-VG Rz 57, mit FN 247).

⁵ *Hengstschläger*, Art 51 B-VG Rz 91; *Stöger*, Art 51 B-VG Rz 90.

⁶ *Hengstschläger*, Art 51 B-VG Rz 92; *Stöger*, Art 51 B-VG Rz 90.

⁷ *Stöger*, Art 51 B-VG Rz 91 aE.

⁸ *Hengstschläger*, Art 51 Rz 101; *Stöger*, Art 51 B-VG Rz 92 fasst diesen überhaupt unter einer Überschrift mit dem Grundsatz der Transparenz zusammen.

⁹ ErläutRV 203 BlgNR XXIII GP 9.

¹⁰ *Hengstschläger*, Art 51 B-VG Rz 101.

¹¹ ErläutRV 203 BlgNR XXIII GP 9.

¹² *Hengstschläger*, Art 51 B-VG Rz 102.

erscheinen darf, als er tatsächlich ist¹³. Dieser Grundsatz gilt insb auch für die Budgeterstellung¹⁴.

2. Darstellung der bisherigen gesetzlichen Maßnahmen hin zum BFG 2020

Die Regierungsvorlage des BFG 2020 ist unter doppelt schwierigen Umständen vorgelegt worden. Auf Grund der Bildung einer neuen Bundesregierung zu Jahresbeginn 2020 wurde bis zu dem vom BHG vorgesehenen Zeitpunkt des 22. 10. 2019 dem Nationalrat (fortan: NR) kein BFG-Entwurf vorgelegt, so dass ab 1. 1. 2020 ein „automatisches Provisorium“ gem Art 51a Abs 4 B-VG zur Anwendung kam. Dieses wurde allerdings rasch durch ein rückwirkend in Kraft tretendes Gesetzliches Budgetprovisorium 2020 (samt einer Anpassung des geltenden, rollierenden BFRG an die Neuordnung der Bundesministerien) ersetzt, welches mit BGBl I 2020/7 kundgemacht wurde. Dabei galt auf Grund des BFRG weiterhin eine Obergrenze für Auszahlungen von etwa 80,7 Mrd. Euro. Durch BGBl I 2020/10 kam es Mitte März zu einer weiteren (Ende Februar beschlossenen) Novelle des Gesetzlichen Budgetprovisoriums und des BFRG mit Mittelverschiebungen zwischen den Untergliederungen (und damit den haushaltsleitenden Organen), aber ohne Änderung der Auszahlungsobergrenze des BFRG.

Ab März 2020 machte sich dann die COVID-19-Pandemie bemerkbar, die zahlreiche gesetzliche Maßnahmen nach sich zog und auch finanzielle Maßnahmen ua zur Abfederung der beträchtlichen wirtschaftlichen Auswirkungen erforderte.

Bereits mit dem (Ersten) COVID-19-Gesetz, BGBl I 2020/12 wurden entsprechende Maßnahmen gesetzt: In Art 1 des Gesetzes (COVID-19-Fonds-Gesetz) wurde ein mit 4 Mrd. Euro dotierter COVID-19-Krisenbewältigungsfonds als unselbständige Vermögensmasse beim BMF eingerichtet, der das Ziel verfolgte, den „Bundesministerien gemäß Art. 77 B-VG die notwendigen finanziellen Mittel [zur Bewältigung der COVID-19-Krise] zur Verfügung zu stellen“ (§ 1 Abs 2 COVID-19-Fonds-Gesetz). Es ist also wichtig zu betonen, dass der Fonds von Anfang an dazu geplant war, Geld zu verwalten, das **für alle Bundesministerien bestimmt war, die Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Krise zu setzen hatten**. Dazu zählte natürlich auch, aber bei weitem nicht nur, der Zuständigkeitsbereich des BMF: Dieser hatte als eine wesentliche Aufgabe die Verwaltung der Mittel des Fonds. Ausgegeben werden konnten

¹³ Stöger, Art 51 B-VG Rz 92.

¹⁴ Vgl § 2 BHG; Karlovsky/Hattenberger/Koller, Haushaltsrecht, in Holoubek/Potacs (Hrsg) Handbuch des Öffentlichen Wirtschaftsrechts II⁴ (2019) 311 (352); Hengstschläger, Art 51 B-VG Rz 102; Stöger, Art 51 B-VG Rz 92.

diese Mittel, wie auch die **demonstrative (!)** „Aufgabenliste“ des § 3 Abs 1 deutlich macht¹⁵, aber im (auch: haushaltsrechtlichen) Zuständigkeitsbereich aller betroffenen Bundesministerien als haushaltsleitende Organe. In Art 2 des COVID-19-Gesetzes wurde zugleich das gesetzliche Budgetprovisorium geändert und der BMF durch einen neuen § 1 Abs 3a ermächtigt, im Zeitraum des Budgetprovisoriums 2020 seine Zustimmung „in allen Fällen von Mittelverwendungsüberschreitungen aufgrund der Coronaviruskrise bis zur Höhe der tatsächlichen Mehreinzahlungen und Mehrerträge aus dem COVID-19-Krisenbewältigungsfonds zu geben“. Zugleich wurde in § 1 Abs 3b des gesetzlichen Budgetprovisoriums für den COVID-19-Krisenbewältigungsfonds eine Voranschlagsstelle 45.02.06 eingerichtet, die der BMF bis max. 4 Mrd. Euro durch Kreditoperationen dotieren durfte¹⁶. Mit anderen Worten: Es wurde im gesetzlichen Budgetprovisorium **nicht näher vorgesehen, wo genau welche Summen aus dem COVID-19-Krisenbewältigungsfonds ausgezahlt werden durften**, sondern es wurde für bis zu 4 Mrd. Euro eine Auszahlungsermächtigung „quer durch das Budget nach Bedarf“ (dh ohne Bezugnahme auf ein bestimmtes Globalbudget, eine Untergliederung oder auch nur eine Rubrik) erteilt. Dabei handelt es sich um eine bundesfinanzgesetzlich (dh im gesetzlichen Budgetprovisorium¹⁷) vorgesehene Überschreitungsermächtigung gem Art 51c Abs 2 Fall 1 B-VG. In Art 3 des COVID-19-Gesetzes wurde im geltenden BFRG schließlich die fixe Obergrenze für Auszahlungen im Jahr 2020 in der Rubrik 4 (Wirtschaft, Infrastruktur, Umwelt) angehoben und damit die Gesamtsumme der Auszahlungen für 2020 auf ca. 84,7 Mrd. Euro angehoben. Im Ergebnis bedeutete das, dass nicht ganz 5% der maximalen Ausgaben 2020 laut dem geltenden BFRG im Wege der Überschreitungsermächtigung des § 1 Abs 3a des gesetzlichen Budgetprovisoriums ausbezahlt werden durften.

In der Folge wurde deutlicher, dass die COVID-19-Krise verheerende wirtschaftliche Auswirkungen haben könnte, weshalb die Maßnahmen zur Gegensteuerung durch eine

¹⁵ § 3 Abs 1: Die finanziellen Mittel des Fonds können insbesondere für die folgenden Handlungsfelder verwendet werden:

1. Maßnahmen zur Stabilisierung der Gesundheitsversorgung;
2. Maßnahmen zur Belegung des Arbeitsmarkts (vor allem Kurzarbeit im Sinne des § 13 Abs. 1 Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz (AMPFG));
3. Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit;
4. Maßnahmen im Zusammenhang mit den Vorgaben für die Bildungseinrichtungen;
5. Maßnahmen zur Abfederung von Einnahmefällen in Folge der Krise;
6. Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Epidemiegesetz 1950, BGBl. Nr. 186/1950;
7. Maßnahmen zur Konjunkturbelebung;
8. (idF BGBl I 2020/23) Maßnahmen zur Liquiditätsstabilisierung von Unternehmen

¹⁶ § 1 Abs 3b gesetzliches Budgetprovisorium 2020 idF BGBl I 2020/12.

¹⁷ Auch ein gesetzliches Budgetprovisorium darf solche Überschreitungsermächtigungen enthalten: *Stöger*, in *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg) Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (6. Lfg 2010) Art 51c B-VG Rz 6.

Aufstockung des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds von max. 4 auf max. 28 Mrd. Euro verstärkt wurden (Art 29 des 3. COVID-Gesetzes, BGBl I 2020/23, Änderung des § 2 COVID-19-Fondsgesetzes). Mit BGBl I 2020/25 (5. COVID-19-Gesetz) wurden dazu ergänzend das geltende BFRG und das gesetzliche Budgetprovisorium geändert: Im BFRG (Art 2 des 5. COVID-19-Gesetzes) wurde die Obergrenze für Auszahlungen aus der Rubrik 4 für 2020 auf ca. 37,6 Mrd. Euro erhöht (dh genau 24 Mrd. Euro mehr als zuvor), ebenso wurde die Gesamtobergrenze der Auszahlungen 2020 damit konform auf ca. 108,7 Mrd. Euro erhöht. Im gesetzlichen Budgetprovisorium (Art 1 des 5. COVID-19-Gesetzes) wurde § 1 Abs 3b geändert, so dass der BMF den COVID-19-Krisenbewältigungsfonds nunmehr mit bis zu 28 Mrd. Euro dotieren konnte. **§ 1 Abs 3a, die Bestimmung über die Überschreitungsermächtigung zur Bewältigung der COVID-Auswirkungen, blieb formell unverändert.** Materiell wurde sie aber geändert, da auf ihrer Grundlage nunmehr nicht nur über max. 4, sondern über max. 28 Mrd. Euro verfügt werden kann. Im Ergebnis bedeutet das, dass der BMF schon derzeit bis zu 28 Mrd. Euro aus dem COVID-Krisenbewältigungsfonds „quer durch das Budget“ verteilen dürfte, **das ist etwas mehr als 25% der gesamten im geltenden BFRG genehmigten Ausgabensumme für 2020. Mit anderen Worten: Ein Viertel der Budgetsumme ist derzeit nicht im Vorhinein festgelegt und kann (im gesetzlichen Budgetprovisorium) im Wege von Überschreitungsermächtigungen nach Art 51c Abs 2 Fall 1 B-VG ausgegeben werden.** Diese Ausgaben sind möglich zu allen Zwecken, die im (außenwirksamen) § 3 Abs 1 COVID-19-Fondsgesetz genannt sind, welcher allerdings eine bloß demonstrative Aufzählung („insbesondere“) enthält.

Im Entwurf eines BFG 2020 vom 18.3.2020 wurde die Dotierung des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds mit 4 Mrd. Euro berücksichtigt, der BFRG-Entwurf (neu für 2020 – 2023) sah für 2020 eine Ausgabenobergrenze von insg ca. 86,2 Mrd. Euro vor. Es fehlte somit noch die Aufstockung um 28 Mrd. Euro, diese wurde mit einem Abänderungsantrag im Budgetausschuss am 8.5.2020 nachgeholt. Dabei wurde zum einen der Entwurf des BFRG 2020 – 2023 geändert (Aufstockung der Rubrik 4 auf ca. 38,43 Mrd. Euro und damit der Gesamtausgabensumme für 2020 auf max. ca. 110,27 Mrd. Euro). Im Entwurf des BFG 2020 wurde ebenfalls für die Dotierung des Fonds auf 28 Mrd. Euro Vorsorge getroffen, zudem wurde eine kurzfristige Aufnahme von Geldmitteln (Kassenstärker¹⁸) in Höhe von max. 15 Mrd. Euro vorgesehen, die ebenfalls der (kurzfristigen) Finanzierung von Krisenmaßnahmen dient, ehe das Geld dann durch langfristige Kredite aufgenommen wird.

¹⁸ Zum Begriff zB *Stöger*, Art 51 B-VG FN 178.

Für eine verfassungsrechtliche Beurteilung des Entwurfs des Bundesfinanzgesetzes 2020 (fortan BFG 2020) ist es daher notwendig, darzustellen, wie die Mehrausgaben durch die COVID-19-Pandemie budgettechnisch festgeschrieben werden. Dazu ist festzuhalten, dass sich das BFG 2020 am System des gesetzlichen Budgetprovisoriums 2020 orientiert. Die Rechtslage stellt sich daher hinsichtlich der in der Folge zu beurteilenden Punkte wie folgt dar:

- Art I des BFG 2020 nennt als Auszahlungssumme der allgemeinen Gebarung weiterhin ca. 82,39 Mrd. Euro, als Einzahlungssumme ca. 81,79 Mrd. Euro. Die maximal zulässige Auszahlungssumme im BFRG-Entwurf beträgt für 2020 währenddessen bereits (auf Grund des Abänderungsantrags im Ausschuss) max. ca. 110,2 Mrd. Euro statt zuvor ca. 86,2 Mrd. Euro).
- In Art III des BFG 2020 wird eine – in einem BFG völlig übliche, vgl bereits Art III BFG 2019¹⁹ – Ermächtigung zu besonderen Finanzierungen durch Kreditoperationen erteilt, wenn „sich im Laufe des Finanzjahres 2020 ein Zurückbleiben der tatsächlichen Einzahlungen gegenüber den veranschlagten Einzahlungen“ abzeichnet, diese Ermächtigung darf maximal 10% der veranschlagten Einzahlungen der allgemeinen Gebarung betragen.
- In Art V des BFG findet sich die durch Art 51c Abs 2 Fall 1 B-VG ermöglichte Überschreitungsermächtigung, welche ebenfalls in BFG üblich ist (vgl zB Art V BFG 2019). Entsprechende Mehrausgaben sind durch Mehreinzahlungen zu bedecken und durch finanzierungswirksame Mehrerträge auszugleichen. Diese Überschreitungsermächtigungen sind weitgehend auf einzelne Untergliederungen „hinuntergebrochen“, teilweise noch genauer eingegrenzt. Eine pauschale Mittelverwendungsüberschreitung „quer durch das Budget“ (dh ohne Bezugnahme auf ein bestimmtes Globalbudget, eine Untergliederung oder auch nur eine Rubrik) findet sich aber – in Übernahme aus dem gesetzlichen Budgetprovisorium 2020 – in Art V Z 4 und lautet wie folgt: **[Eine Überschreitung ist zulässig] „in allen Fällen von Mittelverwendungsüberschreitungen aufgrund der Coronaviruskrise bis zur Höhe der tatsächlichen Mehreinzahlungen und Mehrerträge aus dem COVID-19 Krisenbewältigungsfonds, wobei diese Mehreinzahlungen nicht dem Verfahren zur Bildung von Rücklagen gemäß § 55 Abs. 1 BHG 2013 unterliegen, sondern gemäß Artikel IX Abs. 1 jedenfalls vor Ende des Finanzjahres 2020 einer Rücklage zuzuführen sind.“ Mit anderen Worten: Diese Überschreitungen sind aus Mitteln**

¹⁹ BGBl I 2018/19.

aus dem COVID-19-Krisenbewältigungsfonds abzudecken und dürfen daher bis zu 28 Mrd. Euro betragen, sofern der Fonds voll dotiert wird.

- In Art VI Z 4 wird der BMF ermächtigt, die für die Dotierung des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds benötigten Mittel bis max. 28 Mrd. Euro durch Kreditoperationen aufzunehmen und auf der Voranschlagsstelle 45.02.06 zu verbuchen. Eine entsprechende Voranschlagsstelle bzw ein entsprechendes Detailbudget ist allerdings in Anlage I des BFG (Bundesvoranschlag) nicht angeführt.

Im Ergebnis bedeutet das, dass der BMF ermächtigt wird, bis zu 28 Mrd. Euro und damit gut 25% der maximalen Ausgabensumme nach dem BFRG 2020 durch Kreditoperationen aufzunehmen und im Wege von Mittelverwendungsüberschreitungen „quer durch das Budget“ zu verteilen, soweit dies auf Grund der Coronaviruskrise notwendig ist. Da es sich dabei um Mittel nach dem COVID-19-Krisenbewältigungsfonds handelt, sind die Vorgaben dieses (außenwirksamen) Gesetzes dabei zu beachten.

Zu beachten ist weiters, dass im BFRG nur die Rubrik 4 „Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt“, nicht aber die anderen Rubriken aufgestockt wurden. Die Aufstockung der Gesamtausgabensumme im BFRG 2020 durch den Abänderungsantrag im Budgetausschuss betrifft daher nur Ausgaben im Rahmen dieser Rubrik, dabei handelt es sich um eine Steigerung von ca. 14,43 auf ca. 38,43 Mrd. Euro (dh um 24 Mrd. Euro). Mittelverwendungsüberschreitungen nach Art 51c Abs 2 (Fall 1 und Fall 2) B-VG, somit auch die gemäß Art V Z 4 BFG 2020, dürfen freilich nur erfolgen, soweit dabei die Obergrenzen der Rubriken des BFRG nicht überschritten werden (Art 51c Abs 2 iVm Art 51 Abs 6 Z 1 B-VG). Mit anderen Worten: Mittelüberschreitungen mit Geldern aus dem COVID-19-Krisenbewältigungsfonds dürfen daher **außerhalb der Rubrik 4** nur erfolgen, soweit die Obergrenzen der anderen Rubriken (0 - 3, 5) dabei nicht überschritten werden. Daraus ist zu folgern, dass die Überschreitungsermächtigung des Art V Z 4 BFG 2020 **primär für Ausgaben innerhalb der Rubrik 4** vorgesehen ist (was auch inhaltlich in Hinblick auf die Aufzählung des § 3 Abs 1 COVID-19-Fondsgesetzes Sinn macht), da ansonsten auch Obergrenzen der anderen Rubriken zu erhöhen gewesen wären.

Schließlich ist noch auf einen Punkt hinzuweisen: Bereits am 18.3.2020 hat der BMF gemeinsam mit dem Bundeskanzler ein Hilfspaket im Umfang von 38 Mrd. Euro angekündigt²⁰, von dem 10 Mrd. Euro auf Steuerstundungen entfallen sollten. Soweit diese in Anspruch

²⁰ <https://www.bmf.gv.at/presse/pressemeldungen/2020/maerz/Bluemel-Tun-was-notwendig-ist-um-zu-helfen.html> (abgerufen am 25.5.2020).

genommen werden, werden sie die prognostizierten Einzahlungen der allgemeinen Gebarung, die derzeit mit ca. 81,79 Mrd. Euro veranschlagt sind, in Art I des BFG entsprechend schmälern. Auch sind auf Grund der Krise entsprechende Steuerausfälle zu erwarten.

Vor diesem Hintergrund lassen sich nunmehr folgende Fragen für eine verfassungsrechtliche Beurteilung festmachen:

- a. Wie ist der Einzahlungsbetrag in Art I BFG 2020 vor dem Hintergrund von Steuerstundungen und Steuerausfällen (und Vorauszahlungsherabsetzungen) in Hinblick auf das Gebot der Budgetwahrheit (als Teil des Grundsatzes der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes) zu beurteilen? Dieser Betrag beruht derzeit noch auf entsprechenden Schätzungen der Steuereinnahmen vor der COVID-Krise in Untergliederung 16, Globalbudget 16.01 („Öffentliche Abgaben“).
- b. Wie ist die Überschreitungsermächtigung des BMF in Art V Z 4 BFG 2020 in Hinblick auf den Haushaltsgrundsatz der Transparenz (insb der Budgetklarheit) zu beurteilen?
- c. Daran anschließend: Wie ist der Auszahlungsbetrag in Art I BFG 2020 vor dem Hintergrund zu beurteilen, dass in Art V Z 4 BFG 2020 eine Überschreitungsermächtigung von bis zu 28 Mrd. Euro enthalten ist und der Auszahlungsrahmen des BFRG auf über 110 Mrd. Euro angehoben wurde?

3. Beantwortung der verfassungsrechtlichen Fragestellungen

a. Erste Frage: Einzahlungsbetrag in Art I BMG

Der in Art I BFG 2020 genannte Einzahlungsbetrag aus der allgemeinen Gebarung (81.790,776 Mio. Euro) ist eine **Schätzung** und wie die gesamte „Einnahmenseite“ des BFG nicht unmittelbar verbindlich, sondern allenfalls Tatbestandsvoraussetzung etwa für die Inanspruchnahme von bestimmten Mittelverwendungen oder die Inanspruchnahme von Finanzierungsermächtigungen²¹. Dennoch gilt auch für die Schätzung, wie *Hengstschläger* richtigerweise betont, dass sie dem Gebot der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage zu entsprechen hat, wobei die Schwierigkeiten der Schätzung im Einzelfall zu berücksichtigen sind²².

Der Einzahlungsbetrag in Art I beruht derzeit noch auf Schätzungen hinsichtlich der Steuereinnahmen des Bundes (Untergliederung 16, Globalbudget 16.01: Öffentliche Abgaben)

²¹ Zum Ganzen *Stöger*, Art 51 B-VG Rz 52; vgl zB auch Art III Abs 1 BFG 2020 („Differenzbetrag zwischen tatsächlichen und veranschlagten Einzahlungen“).

²² *Hengstschläger*, Art 51 B-VG Rz 102.

von ca. 55,40 Mrd. Euro. Diese Einnahmen werden auf Grund der COVID-19-Krise nicht mehr erzielbar sein, der Einzahlungsbetrag in Art I wird daher entweder fallen müssen oder durch andere Einnahmen als Abgaben (insb aus Kreditoperationen) erzielt werden müssen. Dies ist im BFG-Entwurf derzeit aber noch nicht abgebildet, da die öffentlichen Abgaben noch in voller Höhe veranschlagt sind. Zu klären ist, ob dies verfassungsrechtlich zulässig ist.

Ein Verstoß gegen das Gebot der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage wegen der Verwendung unrichtiger Zahlen kann nur dann vorliegen, wenn es nach den üblichen Methoden der Haushaltsplanung (im Sinne des „state of the art“) möglich wäre, eine zuverlässige Schätzung vorzunehmen bzw eine sich als unzutreffend erweisende Schätzung zu revidieren.

Wie bereits oben ausgeführt, gilt das Gebot der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes auch bei der Budgeterstellung²³, wozu gem § 3 BHG nicht nur die grundsätzlich dem BMF obliegende Erstellung des BFG-Entwurfs, sondern auch dessen Beschlussfassung zählt. Da sich Art 51 Abs 8 B-VG als Verfassungsbestimmung nicht nur an die Verwaltung (dh den BMF), sondern auch an die Budgetgesetzgebung richtet²⁴, hat nicht nur der BMF, sondern auch das den Budgetentwurf beratende NR seine Vorgaben zu beachten. Hier ist insb die vom B-VG vorgezeichnete Rollenverteilung zu beachten: Grundsätzlich ist ein BFG-Entwurf von der Bundesregierung unter Federführung des BMF als Regierungsvorlage vorzulegen (Art 51 Abs 3 B-VG²⁵). Dieser ist danach vom NR zu beraten und wird in der Regel auch beschlossen, Änderungen durch den NR halten sich meist in einem engen Rahmen²⁶. Doch auch in diesem Zusammenspiel gilt, dass ein BFG zum Zeitpunkt seiner **Beschlussfassung und seines Inkrafttretens** den verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätzen des Art 51 Abs 8 B-VG entsprechen muss. Es genügt nicht, wenn dies zwar zum Zeitpunkt seiner Vorlage als Regierungsvorlage der Fall war, danach aber die Übereinstimmung mit den Haushaltsgrundsätzen verloren ging.

Hier ist zum BFG 2020 nun Folgendes zu beachten: Am 15.3.2020 wurde das COVID-19-Fonds-Gesetz beschlossen (und zugleich das gesetzliche Budgetprovisorium novelliert). Die

²³ Vgl § 2 BHG; *Karlovsky/Hattenberger/Koller*, Haushaltsrecht, in *Holoubek/Potacs* (Hrsg) Handbuch des Öffentlichen Wirtschaftsrechts II⁴ (2019) 311 (352); *Hengstschläger*, Art 51 B-VG Rz 102; *Stöger*, Art 51 B-VG Rz 92.

²⁴ *Hengstschläger*, Art 51 B-VG Rz 77: **unmittelbare Geltung der Budgetgrundsätze für den Bundesfinanzrahmen- und den Bundesfinanzgesetzgeber**.

²⁵ Vgl zum Ganzen auch *Stöger*, Art 51 B-VG Rz 66 und ganz allgemein zum Haushaltsplan als „de facto“ von der Regierung gemachtem Rechtsakt *Hengstschläger*, Art 51 B-VG Rz 40.

²⁶ *Hengstschläger*, Art 51 B-VG Rz 40.

Regierungsvorlage des BFG 2020, die am 18.3.2020 dem Nationalrat vorgelegt wurde, enthielt daher auch schon in Art IV Z 4 und in Art VI Z 4 entsprechende, oben dargestellte Mittelverwendungsüberschreitungen. Hinsichtlich allfälliger Mindereinnahmen konnte die RV mit gutem Grund am 18.3.2020 noch keine näheren Angaben enthalten, da die entsprechenden legislativen bzw administrativen Maßnahmen teilweise erst beschlossen worden waren: Das Erste COVID-Gesetz war erst am 15.3. von NR und BR beschlossen worden; die „COVID-Verordnungen“ auf Grund des COVID-Maßnahmengesetzes (Betriebsschließungen, Ausgangsbeschränkungen²⁷) traten mit Ablauf des 15.3.2020 in Kraft. Es erscheint daher wenig wahrscheinlich, dass bereits am 18.3.2020 entsprechende Schätzungen über Einnahmehausfälle im Steuerbereich verfügbar waren, um sie in der RV des BFG 2020 abzubilden. Sehr wohl abbildbar waren hingegen die bereits mit einem Maximalbetrag von 4. Mrd. Euro veranschlagten Kosten des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds auf der Mittelverwendungsseite (Ausgabenseite). Zum Zeitpunkt der Vorlage der RV des BFG 2020 an den NR war daher der „Einzahlungsansatz“ in Art I des Entwurfs aus Sicht des Gutachters noch im Einklang mit dem Grundsatz der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes.

Am 18.3.2020 gab der BMF gemeinsam mit dem Bundeskanzler freilich bekannt, dass es zu einer massiven Aufstockung der Hilfspakete kommen würde und nannte einen Rahmen von bis zu 10 Mrd. Euro für Steuerstundungen. In einem technischen Update zum Österreichischen Stabilitätsprogramm 2019 – 2021 vom 30. 4. 2020²⁸ bezifferte der BMF dann (Seite 24, Tabelle 8) einen Betrag von 10 Mrd. Euro als Summe von „Steuerstundungen und Steuerausfällen“.

Das bedeutet im Ergebnis, wie bereits ausgeführt, dass die Summe von ca. 81,79 Mrd. Euro nicht wie im BFG-Entwurf zu Grunde gelegt unter Berücksichtigung von Steuereinnahmen in Höhe von 55,40 Mrd. Euro, wie sie derzeit in Untergliederung 16, Globalbudget 16.01 angegeben werden, erzielt werden kann.

Bei der Frage, ob dies im BFG entsprechend zu berücksichtigen wäre, sind zwei Punkte zu unterscheiden, nämlich (1) ob Steuerstundungen bzw Steuerausfälle im Ausmaß von 10 Mrd. Euro überhaupt zu berücksichtigen sind und (2) ob und wie dies nach Vorlage eines BFG-Entwurfs noch erfolgen kann.

²⁷ BGBl II 2020/96 und 2020/98.

²⁸ III-129 BlgNR XXVII. GP.

(1) Steuerstundungen betreffen Forderungen, die weiterhin aufrecht sind, deren Fälligkeit aber aufgeschoben ist. Insoweit sind diese als Vermögenswerte des Bundes weiterhin beachtlich, es ist aber nicht mit ihrer Einzahlung im Haushaltsjahr 2020 zu rechnen. Steuerstundungen machen daher per se den Bund nicht ärmer, er erhält das Geld nur später. Bei Steuerausfällen hingegen handelt es sich um dauerhafte „Einzahlungsverluste“, sobald deren Uneinbringlichkeit feststeht. Ähnliches gilt für herabgesetzte Vorauszahlungen, wenn sich später bestätigt, dass die zu versteuernden Einkünfte für das Steuerjahr tatsächlich niedriger sind als vor der Herabsetzung erwartet. In diesem Sinne behandelt das BHG Stundungen (§ 73) auch getrennt vom Verzicht auf Forderungen (§ 74). Dennoch ist bei beiden Summen – Stundungen und Verluste – zu beachten, dass sie im Haushaltsjahr 2020 nicht mehr eingenommen werden. Da die Einnahmenseite, wie erwähnt, freilich stets eine Schätzung darstellt, ist nicht jede Abweichung im Lichte des Gebots der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes relevant. Dies zeigt indirekt auch die „übliche“ Finanzierungsermächtigung²⁹ für Einnahmenausfälle im Ausmaß von bis zu 10% der Einnahmensumme der allgemeinen Gebarung (Art III Abs 1 BFG 2020). Ein Ausfall von 10 Mrd. Euro für 2020 (auch wenn teilweise nur durch Stundungen verursacht und somit später teilweise als Einnahmen zu erwarten) bei einer geschätzten Einzahlungssumme von zuvor ca. 81,79 Mrd. Euro ist allerdings **mit ca. 12% dieser Summe eine erhebliche Abweichung**, die im Budget daher abzubilden ist, wenn dies vor Beschlussfassung noch möglich ist. Dies umso mehr, als diese Mindereinnahmen auf anderem Wege auszugleichen sein werden. Entscheidend ist daher, ob auf Grund der derzeit vorliegenden Zahlen es noch in ausreichend klarer Weise möglich ist, die mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwartenden Einnahmenausfälle in der Untergliederung 16, Globalbudget 16.01 auf Grundlage einer belastbaren Schätzung abzubilden. Da der BMF bereits seit 18.3.2020 und zuletzt auch wieder im Update zum Österreichischen Stabilitätsprogramm 2019 – 2021 am 30.4.2020 einen Ausfallbetrag von 10 Mrd. Euro nennt, **der einem einzigen Globalbudget zugeordnet werden kann**, ist diese Frage dann zu bejahen, wenn die entsprechenden Schätzungen des BMF auf haushaltsrechtlichen Methoden beruhen, die als state of the art anzusehen sind. Ob dies der Fall ist, ist eine Frage, die der Gutachter als Jurist nicht abschließend beurteilen kann. Aus rechtlicher Sicht ist aber klar, dass die entsprechenden notwendigen Anpassungen im BFG-Entwurf relativ klar „lokalisiert“ werden können, da sie **ein**

²⁹ So auch *Hengstschläger*, Art 51 B-VG Rz 146.

Globalbudget betreffen. Klar ist auch, dass derzeit zahlreiche Unklarheiten bestehen, die eine Schätzung erschweren. Dennoch dürfte bereits derzeit Einigkeit über die Bandbreite an zu erwartenden Einbrüchen des Wirtschaftswachstums durch die COVID-19-Krise bestehen, so dass auch eine sehr optimistische Schätzung zwingend auf einen geringeren Einnahmenbetrag im Globalbudget 16.01 kommen wird als den derzeit Veranschlagten. **Sofern diese Anpassung daher möglich ist, wäre ihre Durchführung in Hinblick auf den Haushaltsgrundsatz der Transparenz und das in diesem enthaltene Gebot der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes auch verfassungsrechtlich geboten.**

- (2) Die Frage ist aber, wer diese Anpassung durchzuführen hätte, da die Bundesregierung ihren BFG-Entwurf ja bereits am 18.3.2020 dem NR vorgelegt hat und zu diesem Zeitpunkt die Annahmen in der Untergliederung 16, Globalbudget 1601 noch als zulässig anzusehen waren. Wie bereits ausgeführt, binden die Budgetgrundsätze sowohl die Verwaltung, somit insb den BMF, als auch die Budgetgesetzgebung, somit den NR³⁰. Dies bedeutet, dass nach Vorlage des BFG-Entwurfs an den NR dieser verfassungsrechtlich gebotene Änderungen am BFG-Entwurf selbst vorzunehmen hat, insb durch Abänderungsanträge. Da freilich der NR bei der Beschlussfassung des BFG zwingend auf die Expertise des BMF angewiesen ist und dieses Zusammenspiel durch das grundsätzliche Initiativmonopol der Bundesregierung zur BFG-Vorlage in Art 51 Abs 3 B-VG iVm Art 51a Abs 1 und 2 B-VG auch verfassungsrechtlich verankert ist, ist auf Grund der Budgetgrundsätze eine Pflicht der Verwaltung anzunehmen, den NR bei der notwendig gewordenen Abänderung des BFG-Entwurfs nach dessen Vorlage durch das „Nachliefern“ der vom NR benötigten Zahlen zu unterstützen. Sobald der BMF daher davon ausgehen muss, dass die dem NR im BFG-Entwurf vorgelegten Zahlen durch bessere Zahlen ersetzt werden müssen und ihm diese Zahlen (insb in Form von Schätzungen) auch zur Verfügung stehen, hat er diese Zahlen auch dem NR zu liefern und dadurch eine Abänderung des BFG-Entwurfs zu ermöglichen. Dies gilt insb in Fällen (wie dem hier untersuchten), in dem die Änderungen auf bestimmte Globalbudgets begrenzt werden können (maW: leicht „lokalisierbar“ sind) und daher im BFG-Entwurf noch relativ leicht berücksichtigt werden können. Daneben besteht stets die Möglichkeit, ein BFG auch nach seinem Beschluss zu novellieren, was auch

³⁰ *Hengstschläger*, Art 51 B-VG Rz 77: **unmittelbare Geltung der Budgetgrundsätze für den Bundesfinanzrahmen- und den Bundesfinanzgesetzgeber.**

mit Regierungsvorlage erfolgen darf³¹. Sollte daher eine gebotene Änderung im BFG-Entwurf nicht mehr möglich sein, dessen Beschlussfassung aber im Interesse der finanziellen Stabilität des Bundes dennoch rasch erfolgen müssen, hat die Bundesregierung ehestmöglich eine Regierungsvorlage einer Novelle zum BFG vorzulegen, die dann vom NR beschlossen werden kann.

Zusammenfassend ist daher auf die erste Frage zu antworten: Bei Vorlage der RV des BFG konnte der BMF allfällige Einzahlungsausfälle im Bereich des Globalbudgets 16.01 („Öffentliche Abgaben“) noch nicht abschätzen und musste diese daher noch nicht in den Entwurf aufnehmen. Sofern der BMF aber zum jetzigen Zeitpunkt über Schätzungen der zu erwartenden Einzahlungsausfälle verfügt (erste von ihm genannten Zahlen deuten auf bis zu 10 Mrd. Euro Mindereinnahmen im Jahr 2020), die auf haushaltsrechtlichen Methoden beruhen, welche als state of the art anzusehen sind, dann hat er diese Zahlen dem NR vorzulegen. Der NR hätte dann mit Unterstützung des BMF, insb durch Abänderungsanträge, die entsprechenden Anpassungen im BFG 2020 vorzunehmen. Ist dies nicht mehr möglich, hätte die Bundesregierung auf Grundlage der Zahlen des BMF ehestmöglich eine RV zur Novellierung des BFG 2020 vorzulegen. Sind diese Zahlen auf Grundlage haushaltsrechtlicher Methoden verfügbar, dann würde eine Unterlassung einer Abänderung des BFG 2020 insbesondere in Hinblick auf die leichte Lokalisierbarkeit der Einnahmefälle im Globalbudget 16.01 eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsatzes der Budgetwahrheit (Art 51 Abs 8 B-VG) darstellen.

b. Zweite Frage: Überschreitungsermächtigung gem Art V Z 4 BFG 2020

Es wurde bereits dargestellt, dass die Überschreitungsermächtigung in Art V Z 4 im Ergebnis eine Überschreitung der derzeit veranschlagten Auszahlungssumme von ca. 82,39 Mrd. Euro gem Art I des Entwurfs des BFG 2020 um bis zu 28 Mrd. Euro ermöglicht. Damit liegt eine Überschreitung im Ausmaß von **gut 25% der maximalen Ausgabensumme nach dem Entwurf des BFRG 2020 vor.**

Die Überschreitungsermächtigung stützt sich auf Art 51c Abs 2 Fall 1 B-VG (iVm § 54 Abs 7 BHG) und erlaubt eine Überschreitung aller fixen Mittelverwendungen (Ausgaben) „quer durch das Budget“ „in allen Fällen von Mittelverwendungsüberschreitungen aufgrund der Coronaviruskrise bis zur Höhe der tatsächlichen Mehreinzahlungen und Mehrerträge aus dem

³¹ Vgl *Stöger*, Art 51 B-VG Rz 46, Rz 67 mit FN 286 (und Hinweis auf Art 7 des Bankenrettungspakets BGBl I 2008/136); ebenso *Hengstschläger*, Art 51 B-VG Rz 57.

COVID-19 Krisenbewältigungsfonds []“. Im Ergebnis bedeutet das, dass der BMF ermächtigt wird, bis zu 28 Mrd. Euro und damit gut 25% der maximalen Ausgabensumme nach dem BFRG 2020 durch Kreditoperationen aufzunehmen und im Wege von Mittelverwendungsüberschreitungen „quer durch das Budget“ zu verteilen, soweit dies auf Grund der Coronaviruskrise notwendig ist.

Bei der Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit dieser Ermächtigung ist die Frage ihrer formellen Vereinbarkeit mit Art 51c Abs 2 Fall 1 B-VG von ihrer materiellen Vereinbarkeit mit den Haushaltsgrundsätzen des Art 51 Abs 8 B-VG, vor allem dem Haushaltsgrundsatz der Transparenz (insb der Budgetklarheit), zu unterscheiden.

Hinsichtlich der Vereinbarkeit mit Art 51c Abs 2 Fall 1 B-VG sind folgende Punkte zu prüfen:

1. Art V Z 4 BFG 2020 stellt eine bundesfinanzgesetzliche Ermächtigung dar.
2. Die Überschreitung muss **sachlich an Bedingungen geknüpft** sein, dies wird **näher zu prüfen** sein, da die Ermächtigung pauschal für die „aufgrund der Coronaviruskrise“ erforderlichen Mittelverwendungen erteilt wird und diese neben Art V Z 4 BFG 2020 nur durch die Aufgaben des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds gem § 3 Abs 1 COVID-19-Fondsgesetz abgrenzbar sind.
3. Die Überschreitung ist insoweit ziffernmäßig bestimmt bzw berechenbar, als sie maximal 28 Mrd. Euro betragen kann (maximale Dotierung des COVID-Krisenbewältigungsfonds).
4. Das Erfordernis eines „unvorhergesehenen Erfordernisses“ wird in der Staatspraxis und der Lehre sehr niedrig angesetzt und liegt etwa bereits bei einer falsch durchgeführten Schätzung vor³². *Hengstschläger* weist etwa darauf hin, dass „Unvorhergesehenheit“ bereits dann vorliegt, wenn das genaue Ausmaß der Mittelverwendung unbekannt war, „weil es von Imponderabilien abhängt, die nicht mit Sicherheit prognostizierbar waren“³³. Dies ist angesichts der Corona-Krise daher zu bejahen.
5. Die Bedeckung ist insoweit sichergestellt, als dem BMF durch Art VI Z 4 BFG 2020 die Durchführung von Kreditoperationen zur Dotierung des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds bis zur maximalen Höhe von 28 Mrd. Euro gestattet wird.
6. Die Obergrenzen der Rubriken des BFRG dürfen nicht überschritten werden. Das bedeutet, dass Mittelverwendungsüberschreitungen auf Grund des Art V Z 4 BFG 2020

³² *Hengstschläger*, Art 51c B-VG Rz 12; weiters *Stöger*, Art 51c B-VG Rz 10; *Lödl ua*, Bundeshaushaltsrecht Art 51c B-VG Anm 13.

³³ *Hengstschläger*, Art 51c B-VG Rz 12.

schwerpunktmäßig nur innerhalb der Untergliederungen des BFG erfolgen dürfen, die der Rubrik 4 zuzuordnen sind. Dies deshalb, weil im BFRG-Entwurf für das Haushaltsjahr 2020 nur eine massive Heraufsetzung der Ausgabenobergrenze der Rubrik 4, nicht aber der anderen Rubriken vorgesehen ist.

In formaler Hinsicht bleibt daher die Frage, ob die Überschreitung in ausreichender Weise „**sachlich an Bedingungen geknüpft ist**“. Diese Bedingung wird von *Hengstschläger* nur auf die Zustimmung des BMF gem Art 51c Abs 2 Fall 1 B-VG bezogen³⁴, was zu eng ist, da sich die Bedingungen auf die Ermächtigung des BMF zur Zustimmung beziehen müssen und damit auf die bundesfinanzgesetzliche Ermächtigung selbst. In diesem Sinne wird die Bestimmung auch von *Lödl ua*³⁵ und vom Gutachter selbst³⁶ verstanden: Meines Erachtens besteht ein **enger Zusammenhang zwischen dem Erfordernis der sachlichen Bedingungen und dem Haushaltsgrundsatz der Transparenz**³⁷. Das erfordert freilich nicht zwingend, dass die Überschreitung schon vorab einem bestimmten Mittelverwendungsansatz zuordenbar sein muss³⁸. *Hengstschläger* wiederum stellt bei dieser Bestimmung, wenn auch nur auf die Zustimmung des BMF bezogen, einen Bezug zum Sachlichkeitsgebot des Gleichheitssatzes her³⁹: Er verlangt somit sachlich begründbare Voraussetzungen für die Genehmigung einer Mittelverwendungsüberschreitung. Umgekehrt darf der BMF eine Mittelverwendungsüberschreitung nicht aus unsachlichen Gründen verweigern⁴⁰.

Die somit noch zu klärende Frage, ob man bei Art V Z 4 des Entwurfs zum BFG 2020 davon sprechen kann, dass die darin enthaltene Mittelverwendungsüberschreitungsermächtigung in ausreichender Weise „sachlich an Bedingungen geknüpft ist“, leitet daher über zum Haushaltsgrundsatz der Transparenz und damit zu einer materiellen Beurteilung der geplanten Ermächtigung. Dabei ist zu beachten, dass auch eine im BFG vorgesehene Mittelverwendungsermächtigung in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Konzept der Transparenz steht, da sie Mehrausgaben erlaubt, die so zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des BFG noch nicht erkennbar sind. Insoweit bekräftigt Art 51c B-VG zwar das Gebot einer

³⁴ *Hengstschläger*, Art 51c B-VG Rz 4.

³⁵ *Lödl ua*, Bundeshaushaltsrecht Art 51c B-VG Anm 6: „Ermächtigung des BMF nur bei sachlichen Bedingungen“.

³⁶ *Stöger*, Art 51c B-VG Rz 7.

³⁷ *Stöger*, Art 51c B-VG Rz 7.

³⁸ *Stöger*, Art 51c B-VG Rz 7.

³⁹ *Hengstschläger*, Art 51c B-VG Rz 4.

⁴⁰ *Hengstschläger*, Art 51c B-VG Rz 4.

Vollständigkeit des Budgets⁴¹, da Mehrausgaben ohne bundesfinanzgesetzliche Ermächtigung nur in engem Rahmen möglich sind⁴², zugleich schränkt die darin vorgesehene Möglichkeit von Mittelverwendungsüberschreitungen den Haushaltsgrundsatz der Transparenz und damit auch das Vollständigkeitsprinzip jedenfalls materiell gesehen wieder ein Stück weit ein. **Insoweit ist die Ermächtigung des Art 51c Abs 2 Fall 1 B-VG in systematischer Auslegung stets so zu verstehen, dass sie nicht dazu führen darf, dass Geldflüsse im BFG vom NR bei dessen Genehmigung kaum mehr nachvollziehbar sind.** Daran ist auch der NR selbst bei der Einräumung entsprechender Mittelverwendungsüberschreitungsermächtigungen gebunden. Dies führt zurück zur schon angesprochenen Verbindung zwischen dem Erfordernis der „sachlichen Bedingungen“ in Art 51c Abs 2 B-VG und dem Haushaltsgrundsatz der Transparenz in Art 51 Abs 8 B-VG.

In Hinblick auf die Transparenz der Mittelverwendungen im Sinne einer „nachvollziehbaren Darstellung der maßgeblichen budgetären Umstände“⁴³ erweist sich die vorliegende Mittelverwendungsüberschreitungsermächtigung in ihrer konkreten Ausgestaltung als problematisch, da sie eine pauschale Ermächtigung enthält, über gut 25% der maximalen Ausgabensumme nach dem Entwurf des BFRG 2020 im Wege von Mittelüberschreitungen zu verfügen, ohne dabei eine inhaltliche Eingrenzung auf einzelne Untergliederungen oder auch nur Rubriken zu verfügen. Gerade diese **Kombination** aus der **Höhe der enthaltenen Mittelverwendungsüberschreitungsermächtigung** mit der **Pauschalermächtigung „quer durch das Budget“** lässt die Ermächtigung des Art V Z 4 BFG 2020 in Hinblick auf den Haushaltsgrundsatz der Transparenz problematisch erscheinen. Und dies leitet wieder über zu den „sachlichen Bedingungen“ in Art 51c Abs 2 Fall 1 B-VG. Es ist die Frage zu stellen, ob es der Bundesregierung möglich gewesen wäre, in ihrem BFG-Entwurf die entsprechenden Bedingungen weniger pauschal zu fassen als „aufgrund der Coronaviruskrise“ bzw ob sie – im Sinne der bereits zu den Einnahmenausfällen aus den öffentlichen Abgaben im Globalbudget 1601 angestellten Überlegungen (vgl oben 3.a.) – zumindest nach Vorlage des BFG-Entwurfs in der Lage gewesen wäre, dem NR die zusätzlichen Details zu übermitteln, die erforderlich gewesen wären, die pauschale Ermächtigung des Art V Z 4 BFG 2020 etwa durch einen Abänderungsantrag in mehrere kleinere, präzisere Mittelverwendungsüberschreitungsermächtigungen zu unterteilen oder überhaupt Teile dieser

⁴¹ So *Hengstschläger*, Art 51 B-VG Rz 92.

⁴² Nämlich auf Grund einer verfassungsunmittelbaren Ermächtigung nach Art 51c Abs 2 Fall 2 oder in den „Notfällen“ des Art 51 Abs 7 B-VG, die im vorliegenden Fall aber allesamt nicht weiter interessieren.

⁴³ ErläutRV 203 BlgNR XXIII GP 8.

Mittelverwendungsüberschreitungsermächtigungen in Mittelverwendungsansätze (Ausgabenansätze) umwandeln zu lassen, da die Notwendigkeit ihrer fixen Auszahlung zum nunmehrigen Zeitpunkt Ende Mai bereits feststeht.

Dazu ist nochmals kurz an die Entstehungsgeschichte der Mittelüberschreitungsermächtigung zu erinnern: Sie wurde mit gleichem Text wie Art V Z 4 BFG 2020 bereits als § 1 Abs 3a des gesetzlichen Budgetprovisorium 2020 mit dessen Novelle BGBl I 2020/12 als Teil des Ersten COVID-19-Gesetzes erlassen, damals im Einklang mit dem COVID-19-Fondsgesetz in Höhe von maximal 4 Mrd. Euro. Schon das war eine erhebliche Summe, aber deutlich weniger als die nunmehr vorgesehenen 28 Mrd. Euro. Zudem war damals sehr großer Zeitdruck gegeben, die ersten Folgen der COVID-Krise abzufangen, was zur „blitzartigen“ Einrichtung des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds führte – dessen haushaltsrechtliche Begleitbestimmung § 1 Abs 3a des gesetzlichen Budgetprovisoriums darstellte. Nur wenige Tage nach dieser Beschlussfassung (15.3.2020) wurde am 18.3.2020 der BFG-Entwurf vorgelegt, der in Art V Z 4 weiterhin die Mittelüberschreitungsermächtigung in Hinblick auf Auszahlungen aus dem COVID-19-Krisenbewältigungsfonds enthielt, erneut bezogen auf den damals noch geltenden Maximaldotierungsbetrag von 4 Mrd. Euro.

Am 3.4.2020 wurde dann die Dotierung des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds auf 28 Mrd. Euro angehoben (Art 29 BGBl I 2020/23) und ebenso im 5. COVID-19-Gesetz die im gesetzlichen Budgetprovisorium enthaltene Dotierungsermächtigung des Fonds (§ 1 Abs 3b) ebenso wie die Auszahlungsobergrenze der Rubrik 4 des geltenden BFRG jeweils um 24 Mrd. Euro erhöht. Damit wurde im Ergebnis auch die Mittelverwendungsüberschreitung des § 1 Abs 3a des gesetzlichen Budgetprovisoriums materiell verändert, sie wurde im Ergebnis von 4 auf 28 Mrd. Euro erhöht, ohne dass ihr Text formell geändert wurde. **Ab diesem Moment** stellte sich die Ermächtigung als in Hinblick auf den Haushaltsgrundsatz der Transparenz zumindest **problematisch** dar, da sie die Verteilung von 28 Mrd. an Stelle von 4 Mrd. Euro unter der sehr **wenig konkreten Bedingung** „aufgrund der Coronaviruskrise“ erlaubte. Auch aus der Aufzählung der Aufgaben des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds in § 3 Abs 1 des COVID-Fonds-Gesetzes ergibt sich kaum eine nähere Beschränkung der Verwendungsmöglichkeiten der 28 Mrd. Euro.

Dennoch erscheint es vertretbar, die Überschreitungsermächtigung in § 1 Abs 3a des gesetzlichen Budgetprovisoriums zum Zeitpunkt ihrer Aufstockung Anfang April damit zu rechtfertigen, dass unter großem Zeitdruck gehandelt werden musste und die Folgen der Krise kaum abschätzbar waren. Zudem ging es um die Ergänzung eines provisorischen Budgets.

Zum Zeitpunkt 8. Mai überzeugt dieses Argument aber aus Sicht des Gutachters **nicht mehr**: An diesem Tag erfolgte im Budgetausschuss eine Abänderung der Entwürfe zum BFRG 2020 – 2023 und zum BFG 2020 dahingehend, dass auch dort die Aufstockung des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds von 4 Mrd. Euro auf 28 Mrd. Euro berücksichtigt wurde und dementsprechend einerseits die Rubrik 4 des BFRG-Entwurfs für das Jahr 2020 um 24 Mrd. Euro aufgestockt wurde und andererseits auch die Dotierungsermächtigung des Fonds in Art VI Z 4 auf bis zu 28 Mrd. Euro erhöht wurde. Damit wurde allerdings materiell, wenn auch nicht formell, die Mittelverwendungsüberschreitungsermächtigung des Art V Z 4 ebenfalls auf 28 Mrd. Euro erhöht.

Im Ergebnis ist damit eine Mittelverwendungsüberschreitungsermächtigung, die erstmals am 15.3.2020 unter größtem Zeitdruck für ein Volumen von 4 Mrd. Euro in ein gesetzliches Budgetprovisorium eingefügt wurde, eineinhalb Monate später im Wege eines Abänderungsantrags wörtlich unverändert in den Entwurf des BFG 2020 übernommen worden, obwohl sie seit Anfang April im gesetzlichen Budgetprovisorium auf 28 Mrd. Euro aufgestockt worden war. **Die entscheidende Frage ist daher, ob der Wissensstand der Bundesregierung bzw des BMF Anfang Mai 2020 ein solcher war, dass sie dem NR genauere Zahlen hätte vorlegen können, die es ermöglicht hätten, entweder statt einer Pauschalermächtigung kleinere, präziser formulierte Mittelverwendungsüberschreitungsermächtigungen zu beschließen oder überhaupt einen Teil der globalen Mittelverwendungsüberschreitungsermächtigung in Mittelverwendungsansätze (Ausgabenansätze) umzuwandeln.**

Während nämlich die Erlassung einer pauschalen „COVID-19-Mittelverwendungsüberschreitung“ Mitte März bzw Anfang April 2020 in Hinblick auf den Haushaltsgrundsatz der Transparenz noch mit Zeitdruck und zahlreichen Unklarheiten gerechtfertigt werden kann, muss dies keinesfalls mehr automatisch für den Monat Mai 2020, in dem die Beschlussfassung des BFG 2020 erfolgen soll, gelten.

Das Problem liegt dabei zum Teil schon beim äußerst unbestimmten Maßnahmenkatalog des § 3 Abs 1 des COVID-19-Gesetzes selbst. Allerdings ist es dessen primäre Aufgabe, wie schon § 1 Abs 2 des Gesetzes festhält, „den Bundesministerien gemäß Art. 77 B-VG die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen, damit diesen auf effizientestem Wege ermöglicht wird, die erforderlichen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-19 Krisensituation setzen zu können.“ Gerade dies macht es umso wichtiger, im Wege des

Bundesfinanzgesetzes dessen „erhebliche demokratische Steuerungsfunktion“⁴⁴ zu nutzen, um festzulegen, wo (dh im Zuständigkeitsbereich welcher Bundesministerien) diese Mittel zum Einsatz kommen sollen. MaW: Der pauschale Katalog des § 3 Abs 1 COVID-19-Gesetz dispensiert den Budgetgesetzgeber ebenso wenig wie der in § 3 Abs 4 des Gesetzes vorgesehene monatliche Bericht an den Budgetausschuss davon, im Wege des Bundesfinanzgesetzes vorab möglichst genau festzulegen, im Bereich welcher Rubriken und Untergliederungen die entsprechenden Mittel eingesetzt werden sollen. Dies kann auch durch eine Mittelverwendungsüberschreitung erfolgen, aber diese muss auch in einer wirtschaftlichen Krisensituation jedenfalls so präzise gefasst sein, wie es die vorhandenen Daten und Prognosen ermöglichen. Dies entspricht auch den Überlegungen von *Hengstschläger*, der darauf hinweist, dass die Formulierung „sachlich an Bedingungen geknüpft“ im Ergebnis Ausdruck eines haushaltsrechtlichen Bestimmtheitsgebots ist, und zwar unabhängig davon, ob man diesen auch aus Art 18 B-VG ableitet oder nur aus dem Haushaltsgrundsatz der Transparenz⁴⁵.

Nunmehr gibt es mehrere Hinweise, dass der BMF jedenfalls Anfang Mai in der Lage gewesen wäre, dem NR Informationen zu liefern, die dem NR eine Präzisierung der „pauschalen Mittelverwendungsüberschreitung“ in Art V Z 4 des Entwurfs des BFG 2020 noch vor dessen Beschlussfassung hätten ermöglichen können.

1. Bereits seit der Novelle des geltenden BFRG mit BGBl I 2020/25 Anfang April 2020 war klar, dass die max. 28 Mrd. Euro Mehrausgaben, die durch den COVID-19-Krisenbewältigungsfonds ermöglicht werden, im Wesentlichen im Rahmen der Rubrik 4 des BFRG und damit gem Art 51 Abs 6 Z 1 B-VG auch nur innerhalb der Untergliederungen der Rubrik 4 des BFG erfolgen werden. Dies folgt daraus, dass sowohl im geltenden BFRG als auch im zu beschließenden BFRG 2020 die Anhebung der Auszahlungssumme in Anpassung an die max. 28 Mrd. Euro nur die Rubrik 4 betraf. Schon dies hätte eine gewisse Einschränkung der Mittelverwendungsüberschreitung des Art V Z 4 BFG 2020 möglich gemacht.
2. Auch aus dem demonstrativen Katalog des § 3 Abs 1 COVID-Fonds-Gesetz lässt sich ableiten, dass der Schwerpunkt der Maßnahmen aus Fondsgeldern im Bereich der Rubriken 2 und vor allem 4 verwendet werden soll. Die Rubriken 1 und 3 sind nur jeweils in einer Ziffer erwähnt (Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit; Maßnahmen im Zusammenhang mit den Vorgaben für die

⁴⁴ *Korinek/Holoubek*, Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung (1993) 204.

⁴⁵ *Hengstschläger*, Art 51c B-VG Rz 6.

Bildungseinrichtungen). Die Erhöhung des Auszahlungsrahmens im BFRG betrifft, wie erwähnt, überhaupt nur Rubrik 4.

3. Auch aus den Seiten 7 fff des bereits erwähnten technischen Updates zum Österreichischen Stabilitätsprogramm 2019 – 2021 vom 30.4.2020⁴⁶ ist durchaus schon erkennbar, welche Schwerpunkte mit dem Geld aus dem COVID-19-Krisenbewältigungsfonds gesetzt werden sollen.

Aus alledem folgt, dass die Übernahme einer pauschalen Mittelverwendungsüberschreitungsermächtigung „quer durch das Budget“ „auf Grund der Coronaviruskrise“, die unter großem Zeitdruck und großer Unklarheit Mitte März im gesetzlichen Budgetprovisorium für einen Betrag von 4 Mrd. Euro verankert wurde, in das BFG 2020 ohne formale Änderung, aber unter Erweiterung auf eine Summe von 28 Mrd. Euro mit dem Gebot der Anknüpfung an „sachliche Bedingungen“ in Art 51c Abs 2 Fall 1 B-VG als Ausdruck des Haushaltsgrundsatzes der Transparenz nicht vereinbar und daher verfassungswidrig ist. Dieser Haushaltsgrundsatz ist bei der Vorbereitung des BFG bis hin zu seiner Beschlussfassung zu beachten und gebietet daher, dem NR durch die Übermittlung von Informationen seitens des BMF die Möglichkeit zu geben, den BFG-Entwurf noch entsprechend anzupassen.

Damit soll die Verfassungskonformität von Mittelverwendungsüberschreitungen in diesem Ausmaß nicht per se bestritten werden. Diese müssten aber auf mehrere einzelne Mittelverwendungsüberschreitungen mit jeweils näher ausgeführten sachlichen Bedingungen (etwa durch Anknüpfung an eine Rubrik oder an bestimmte Untergliederungen⁴⁷) aufgeteilt werden. Ihre Verankerung in einer einzigen pauschalen Bestimmung ist jedenfalls verfassungswidrig.

Dass auch Mittelverwendungsüberschreitungen im Dringlichkeitsfall mit sogar noch höheren Summen als der hier interessierenden genauer untergliedert werden können, zeigt im übrigen die Nov BGBl I 2008/136 (Bankenrettungspaket) zum BFG 2008: Damals wurden in Art VII Z 13 und 14 BFG 2008 Überschreitungsermächtigungen in Höhe von bis zu 100 Mrd. Euro genehmigt, diese waren aber bestimmten (damals⁴⁸) Voranschlagsätzen unter Nennung des jeweils einschlägigen Gesetzes zugeordnet und nicht pauschal über das Budget verteilt. Dass die COVID-19-Krise weitaus „breitere“ Auswirkungen hat, ist völlig klar, dennoch müsste eine

⁴⁶ III-129 BlgNR XXVII. GP.

⁴⁷ § 54 Abs 7 BHG erklärt auch die Untergliederung tw zum Bezugsobjekt einer Mittelverwendungsüberschreitung.

⁴⁸ Terminologie idF vor der Haushaltsrechtsnovelle 2008.

Zuordnung der Überschreitungsermächtigungen zumindest zu einer Rubrik, vermutlich aber auch zu bestimmten Untergliederungen⁴⁹ möglich sein.

Sofern schließlich zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des BFG bestimmte Überschreitungen schon betraglich klar erkennbar sind und daher nicht mehr „unvorhergesehen“ iSd Art 51c Abs 2 B-VG, würde es der Grundsatz der Transparenz zumindest bei betragsmäßig größeren und klar einem Globalbudget zuordenbaren Posten gebieten, diese überhaupt als Mittelverwendungen (Ausgaben) noch im BFG-Entwurf anzusetzen.

Auf die zweite Frage ist daher zu antworten, dass die in Art V Z 4 enthaltene pauschale Mittelverwendungsüberschreitungsermächtigung „auf Grund der Coronaviruskrise“ in der derzeit vorliegenden Form wegen Verstoßes gegen das Gebot der Anknüpfung an „sachliche Bedingungen“ in Art 51c Abs 2 Fall 1 B-VG als Ausdruck des Haushaltsgrundsatzes der Transparenz verfassungswidrig ist. Diese Ermächtigung wäre auf Grund der derzeit vorhandenen Informationen entweder zu präzisieren (Zuordnung zumindest zu einer Rubrik bzw bestimmten Untergliederungen) oder auf mehrere sachlich präziser formulierte Mittelverwendungsüberschreitungsermächtigungen aufzuteilen.

c. Dritte Frage: Vereinbarkeit des Auszahlungsbetrags in Art I BFG 2020 mit dem Grundsatz der Budgetklarheit

Die Auszahlungssumme der allgemeinen Gebarung in Art I BFG 2020 beträgt derzeit ca. 82,39 Mrd. Euro, obwohl auf Grund der angekündigten Hilfsmaßnahmen, die auch durch die soeben dargestellte Mittelverwendungsüberschreitung in Art V Z 4 BFG 2020 und die Anhebung der zulässigen Ausgaben im Entwurf des BFRG 2020 auf ca. 110,27 Mrd. Euro durchgeführt werden sollen, klar ist, dass dieser Betrag übertroffen werden wird. Die Frage ist daher, ob noch vor Beschlussfassung des BFG 2020 eine Anpassung dieses Betrags auf Grundlage von aktualisierten Zahlen des BMF verfassungsrechtlich auf Grund des Haushaltsgrundsatzes der Budgetwahrheit geboten wäre.

Diesbezüglich ist anknüpfend an die Antwort auf Frage 2 festzuhalten, dass der Betrag dann nicht anzupassen ist, wenn zwar die Notwendigkeit einer Mittelverwendungsüberschreitung (Art V Z 4 BFG 2020) feststeht, die Höhe der auf dieser Grundlage zu tätigen Auszahlungen aber nicht genau beziffert werden kann. Diesfalls würde die Aufnahme neuer Zahlen in die Auszahlungssumme der allgemeinen Gebarung nämlich noch keine genauere Aussagekraft

⁴⁹ Vgl nochmals § 54 Abs 7 BHG, der auch die Untergliederung tw zum Bezugsobjekt einer Mittelverwendungsüberschreitung erklärt.

aufweisen als die derzeit Angegebene. Die Möglichkeit der Mittelverwendungsüberschreitung wäre hingegen aus Art V Z 4 BFG 2020 sowie der maximalen Auszahlungssumme des BFRG 2020 ohnehin erkennbar. Wie bereits erwähnt, genügt schon die fehlende Prognostizierbarkeit des Ausmaßes der Mittelverwendungen, um eine Mittelverwendungsüberschreitung als unvorhergesehen iSd Art 51c Abs 2 B-VG grundsätzlich zu rechtfertigen⁵⁰. Aus diesem Grund ist ja auch eine Mittelverwendungsüberschreitung zur Bewältigung der COVID-Krise nicht per se problematisch, sondern in Form des Art V Z 4 BFG 2020 auf Grund ihrer konkreten, weil zu pauschal gehaltenen Ausgestaltung (vgl bereits oben 3.c.).

Damit ist festzuhalten, dass eine Anpassung der in Art I genannten Auszahlungssumme nur dann erforderlich wäre, wenn dem BMF bereits für einen Teil der geplanten Mittelverwendungsüberschreitungen derart genaue Zahlen vorliegen, dass diese bereits als jedenfalls zu leistende betragsmäßig bestimmte Mittelverwendungen (Ausgaben) – und nicht als bloße potenzielle und daher im Wege einer Überschreitung durchzuführende Mittelverwendungen - zum jetzigen Zeitpunkt mit hinreichender Genauigkeit geschätzt werden können. Ist dies der Fall, wären sie auf Grund des Gebots der Budgetwahrheit im Bundesvoranschlag durch eine Änderung zu veranschlagen. Ist dies noch nicht möglich, wären sie weiterhin als ziffernmäßig bestimmte oder bestimmbare Mittelverwendungsüberschreitung vorzusehen und würden daher noch keine Änderung des Gesamtauszahlungsbetrags in Art I BFG 2020 erfordern.

Auf die dritte Frage ist daher zu antworten, dass die in Art I BFG 2020 genannte Auszahlungssumme der allgemeinen Gebarung ohne Verletzung des verfassungsrechtlichen Gebots der Budgetwahrheit unverändert bleiben kann, solange zum derzeitigen Zeitpunkt keine Zahlen vorliegen, die so bestimmt sind, dass sie als Mittelverwendungen (Ausgaben) bei einem bestimmten Budgetansatz verbucht werden können. Solange dies nicht der Fall ist, können diese Mittelverwendungen auf Grundlage einer Mittelverwendungsüberschreitung berücksichtigt werden.

Davon zu unterscheiden ist die unter 3.c beurteilte Frage der Verfassungswidrigkeit der zu pauschal gefassten Mittelverwendungsermächtigung in Art V Z 4 BFG 2020.

⁵⁰ Vgl nochmals *Hengstschläger*, Art 51c B-VG Rz 12; *Stöger*, Art 51c B-VG Rz 10 mit FN 48.

4. Zusammenfassung der Ergebnisse des Gutachtens

Frage 1: Wie ist der Einzahlungsbetrag in Art I BFG 2020 vor dem Hintergrund von Steuerstundungen und Steuerausfällen (und Vorauszahlungsherabsetzungen) in Hinblick auf das Gebot der Budgetwahrheit (als Teil des Grundsatzes der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes) zu beurteilen? Dieser Betrag beruht derzeit noch auf entsprechenden Schätzungen der Steuereinnahmen vor der COVID-Krise in Untergliederung 16, Globalbudget 16.01 („Öffentliche Abgaben“).

Antwort: Bei Vorlage der RV des BFG konnte der BMF allfällige Einzahlungsausfälle im Bereich des Globalbudgets 16.01 („Öffentliche Abgaben“) noch nicht abschätzen und musste diese daher noch nicht in den Entwurf aufnehmen. Sofern der BMF aber zum jetzigen Zeitpunkt über Schätzungen der zu erwartenden Einzahlungsausfälle verfügt (erste von ihm genannten Zahlen deuten auf bis zu 10 Mrd. Euro Mindereinnahmen im Jahr 2020), die auf haushaltsrechtlichen Methoden beruhen, welche als state of the art anzusehen sind, dann hat er diese Zahlen dem NR vorzulegen. Der NR hätte dann mit Unterstützung des BMF, insb durch Abänderungsanträge, die entsprechenden Anpassungen im BFG 2020 vorzunehmen. Ist dies nicht mehr möglich, hätte die Bundesregierung auf Grundlage der Zahlen des BMF ehestmöglich eine RV zur Novellierung des BFG 2020 vorzulegen. Sind diese Zahlen auf Grundlage haushaltsrechtlicher Methoden verfügbar, dann würde eine Unterlassung einer Abänderung des BFG 2020 insbesondere in Hinblick auf die leichte Lokalisierbarkeit der Einnahmenentfälle im Globalbudget 1601 eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsatzes der Budgetwahrheit (Art 51 Abs 8 B-VG) darstellen.

Frage 2: Wie ist die Überschreitungsermächtigung des BMF in Art V Z 4 BFG 2020 in Hinblick auf den Haushaltsgrundsatz der Transparenz (insb der Budgetklarheit) zu beurteilen?

Die in Art V Z 4 BFG 2020 enthaltene pauschale Mittelverwendungsüberschreitungsermächtigung „auf Grund der Coronaviruskrise“ ist in der derzeit vorliegenden Form wegen Verstoßes gegen das Gebot der Anknüpfung an „sachliche Bedingungen“ in Art 51c Abs 2 Fall 1 B-VG bzw gegen den Haushaltsgrundsatz der Transparenz (Art 51 Abs 8 B-VG) verfassungswidrig. Diese Ermächtigung wäre auf Grund der derzeit vorhandenen Informationen entweder zu präzisieren (Zuordnung zumindest zu einer Rubrik bzw bestimmten Untergliederungen)

oder auf mehrere sachlich präziser formulierte Mittelverwendungsüberschreitungsermächtigungen aufzuteilen.

Das Problem dieser Ermächtigung ist, dass sie eine unveränderte Fortschreibung einer Mittelverwendungsüberschreitungsermächtigung ist, die erstmals Mitte März 2020 unter großem Zeitdruck und großer Planungsunsicherheit im Ausmaß von 4 Mrd. Euro in das gesetzliche Budgetprovisorium aufgenommen wurde, um den COVID-19-Krisenbewältigungsfonds zu dotieren. Anfang April wurde dieser Betrag dann auf 28 Mrd. Euro angehoben. Gegenüber diesen Zeitpunkten liegen freilich zum derzeitigen Zeitpunkt trotz aller Unabwägbarkeiten bereits etwas genauere Informationen über die geplanten Hilfsmaßnahmen vor, die eine etwas genauere Zuordnung der notwendigen Überschreitungen zu einzelnen Budgetpositionen ermöglichen würden.

Der Haushaltsgrundsatz der Transparenz bindet nicht nur die Verwaltung, sondern auch den Budgetgesetzgeber. Daher muss ein BFG auch im Zeitpunkt seiner Beschlussfassung und nicht nur zum Zeitpunkt der Vorlage des Entwurfs der Bundesregierung diesem Haushaltsgrundsatz entsprechen. Der BMF hat daher dem NR die inzwischen bereits vorhandenen Informationen zur Verfügung zu stellen, um eine Abänderung des BFG-Entwurfs in Hinblick auf eine präzisere Fassung der Mittelverwendungsüberschreitung in Art V Z 4 BFG 2020 zu ermöglichen.

Frage 3: Wie ist der Auszahlungsbetrag in Art I BFG 2020 vor dem Hintergrund zu beurteilen, dass in Art V eine Überschreitungsermächtigung von bis zu 28 Mrd. Euro enthalten ist und der Auszahlungsrahmen des BFRG auf über 110 Mrd. Euro angehoben wurde?

Antwort: Die in Art I BFG 2020 genannte Auszahlungssumme der allgemeinen Gebarung darf ohne Verletzung des verfassungsrechtlichen Gebots der Budgetwahrheit (als Teil des Haushaltsgrundsatzes der Transparenz in Art 51 Abs 8 B-VG) unverändert bleiben, solange zum derzeitigen Zeitpunkt keine Zahlen vorliegen, die so bestimmt sind, dass sie als Mittelverwendungen (Ausgaben) bei einem bestimmten Budgetansatz verbucht werden können. Solange dies nicht der Fall ist, können diese Mittelverwendungen auf Grundlage einer Mittelverwendungsüberschreitung berücksichtigt werden.