



# ÖHW

## Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

Haushaltsrechtsreform des Bundes: Unterschiede zwischen Finanzierungshaushalt und Ergebnishaushalt 2013 sowie der Maastricht-Rechnung.

Anmerkungen zum ersten Rechnungsabschluss des Bundes nach BHG 2013.

Neues Rechnungswesen für Länder und Gemeinden sowie Verlängerung des Finanzausgleichs um die Jahre 2015 und 2016.

Public Private Partnership (PPP) im Lichte des ESVG 2010 unter den Restriktionen des ÖStP 2012.

Der Wandel im bürgerschaftlichen Engagement als Herausforderung für den aktiven Staat auf lokaler Ebene.

Judikatur des VfGH zur Steiermärkischen Gemeindestrukturreform.

Buchbesprechung.

Jahrgang 56 (2015) · Heft 1–2

# Neues Rechnungswesen für Länder und Gemeinden sowie Verlängerung des Finanzausgleichs um die Jahre 2015 und 2016

Von Hofrat Dr. Egon M o h r

## 1. Neues Rechnungswesen für Länder und Gemeinden:



Die Ländervertreter haben bei der Besprechung in Mondsee auf höchster politischer Ebene am 04. Jänner 2013 signalisiert, dass sie bezüglich des Spekulationsverbotes und des Haushaltswesens zu transparenten und vergleichbaren Regelungen bereit sind und für den Fall, dass es zu keinen verfassungsrechtlichen Bestimmungen kommt, den Abschluss von Art. 15a B-VG Vereinbarungen wünschen oder bei entsprechender Ergänzung des Ermächtigungs-Bundesverfassungsgesetzes Vereinbarungen, bei welchen auch der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund Vertragspartner sind.

Das Spekulationsverbot wurde zwischenzeitlich von allen neun Ländern in unterschiedlicher, aber vergleichbarer und zielführender Form umgesetzt, jedoch nicht vom Bund.

Der Bund hat seine Bundeshaushaltsreform in zwei Etappen umgesetzt. Leider waren die Länder in diese Haushaltsreform nicht eingebunden. Die Kontenpläne des Bundes, der Länder und der Gemeinden wurden nicht verändert. Dies hat einerseits den Vorteil, dass bei der betreffenden Gebietskörperschaft die Zeitreihe rückwärts auch Jahre vor der Haushaltsreform umfassend problemlos möglich ist, andererseits die bisher erschwerte Vergleichbarkeit zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden auch in Zukunft nicht verbessert wird. Meines Erachtens wäre diese große Haushaltsreform auch die Chance gewesen, die Kontenpläne an das Unternehmensgesetzbuch angepasst zu vereinheitlichen und damit die Vergleichbarkeit gebietskörperschaftsübergreifend zu verbessern.

Die Landesfinanzreferenten haben sich die zwei letzten Jahre bei jeder Konferenz mit der Haushaltsreform der Länder befasst (26.04.2013, 11.10.2013, 09.05.2014 und 21.11.2014).

Die Landesfinanzreferenten haben sich schon am 26.04.2013 einstimmig zu den Vorgaben aus dem Entwurf der Art. 15a B-VG Vereinbarung über einheitliche Grundsätze des Haushaltsrechts und eine risikoaverse Finanzgebarung mit einer möglichst getreuen, vollständigen und einheitlichen Darstellung der finan-

ziellen Lage in Liquiditäts-, Ressourcen- und Vermögenssicht sowie zu Transparenz, Effizienz und weitgehender Vergleichbarkeit der Haushaltsregeln (Ergebnis von Mondsee) bekannt.

In der erst kurze Zeit zurückliegenden Konferenz vom 21.11.2014 haben die Landesfinanzreferenten ihre Grundsätze wiederholt und bekräftigt. Danach treten sie weiterhin für die Einführung eines integrierten Verbund-Rechnungswesens (3-Komponenten-System) ein und bekennen sich zu einer Neugestaltung der Haushaltsregelungen für die Länder unter folgenden Bedingungen:

- soweit sie den Grundsätzen der möglichst getreuen, vollständigen und einheitlichen Darstellung der finanziellen Lage (Liquiditäts-, Ressourcen- und Vermögenssicht) Rechnung tragen und
- nach den Grundsätzen der Transparenz, Effizienz und weitgehenden Vergleichbarkeit ausgeformt sind.
- Dabei muss sichergestellt werden, dass die Vergleichbarkeit unter Gebietskörperschaften gleicher Ebene erhalten bzw. verbessert wird und eine Verbürokratisierung und Detaillierung der Ausweise ohne Mehrwert für Transparenz hintangehalten wird.

Mit diesen drei Grundsätzen haben die beamteten Ländervertreter einen klaren Auftrag mit einer fixierten Bandbreite für die weitere Arbeit in der gemeinsamen Arbeitsgruppe erhalten.

Die gemeinsame Arbeitsgruppe mit Vertretern des Bundes, des Rechnungshofes, der Länder und der Gemeinden ist bei der Erstellung einer neuen VRV schon sehr weit gekommen. An Dissenspunkten waren im Dezember 2014 noch vorhanden:

- Vollkonsolidierung von wirtschaftlichen Unternehmen, Betrieben und betriebsähnlichen Einrichtungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit
- Wirkungsorientierung als ein Grundsatz der Haushaltsführung nur optional
- Übersicht über Erträge und Aufwendungen nur auf 1. Ebene des Gesamthaushaltes
- Wahlrecht für Bereichs-, Global- und Detailbudgets
- Umfang der Veröffentlichung im Internet (nicht auf Kontoebene)
- Rückstellungen für Pensionen nur optional
- Zeitliche Abgrenzung der Verrechnung
- Ausweisung der Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögensrechnung nur auf 1. Ebene
- Ansatz- und Bewertungsregeln – wirtschaftliches Eigentum
- Herstellungskosten, Ermittlung
- Liquide Mittel – Einzelausweis
- Forderungen – Bewertung zum Nominalwert
- Vorräte, Wertgrenzen für die Erfassung

- Beteiligungen, Anlage soll neu gestaltet werden
- Leasing, Unterscheidung und Definition
- Dienstleistungskonzessionen, Erfassung in der Vermögensrechnung
- Haushaltsrücklagen, Bildung von nicht finanzierten Haushaltsrücklagen
- Kategorie Sonstige Finanzverbindlichkeiten
- Aktive Finanzinstrumente, Angaben zum Risikomanagement
- Derivative Finanzinstrumente
- Beilagen zum Rechnungsabschluss (z. B. Beteiligungen, Haftungen usw.)

Bezüglich der Wirkungsorientierung und der Bereichs-, Global- und Detailbudgets gibt es Beschlüsse der Landesfinanzreferenten, wonach dies nur optional möglich sein sollen.

Bezüglich der rechtlichen Umsetzung haben die Landesfinanzreferenten einen klaren Standpunkt eingenommen:

Die geplanten umfassenden Änderungen der VRV gehen über die Bundeskompetenz zur Regelung der Form und Gliederung von Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen gemäß § 16 Abs. 1 F-VG 1948 hinaus, weshalb eine unter den Gebietskörperschaften gesondert abzuschließende Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG erforderlich ist.

Da die Arbeiten an dieser Vereinbarung noch nicht aufgenommen wurden, sollte dringendst damit begonnen werden (Ergebnis von Mondsee).

Ein besonderes Problem sind noch die Gemeinden. Sie fordern insbesondere:

- eine stark abgespeckte Variante, eventuell auch nur eine Ableitung der Ergebnis- und Vermögensrechnung aus dem kameralen Rechnungswesen
- ein zeitlich hinausgeschobenes Inkrafttreten (frühestens 2021)
- eine besondere Rücksichtnahme auf die dadurch verursachten Kosten (also eine besonders kostenschonende Variante).

Diese Position des Österreichischen Gemeindebundes ist insbesondere in seinem Schreiben an das Bundesministerium für Finanzen vom 12. Mai 2014 enthalten.

Die Länder wünschen, dass zwischen Ländern und Gemeinden eine möglichst große Ähnlichkeit und eine möglichst zeitliche Gleichschaltung gegeben ist.

Vermutlich sind noch weitere politische Entscheidungen im ersten Halbjahr 2015 notwendig.

## 2. Verlängerung des Finanzausgleichsgesetzes 2008 bis Ende 2016

Dazu gab es eine Regierungsvorlage vom 18.11.2014 und einen Beschluss der Landesfinanzreferentenkonferenz vom 21.11.2014.

Danach wird das FAG 2008 mit einigen Ausnahmen um die beiden Jahre 2015 und 2016 verlängert.

- Im §9 Abs. 6a wird der Betrag von 20 Mio. Euro durch 10 Mio. Euro ersetzt (Zuschuss für die Landesverwaltungsgerichte und die Transparenzdatenbank).
- Die anderen Bestimmungen, die nicht unmittelbar verlängert werden, befinden sich in einem Sideletter, wonach der Bund und die Länder eine für alle Beteiligten zufriedenstellende Lösung anstreben werden:
  - Ergänzung des Umweltförderungsgesetzes, sodass die Möglichkeit der Zusage des zuständigen Bundesministers zur Förderung für Zwecke der Siedlungswasserwirtschaft in Höhe von 100 Mio. Euro jährlich auf die Jahre 2015 und 2016 erstreckt wird.
  - Der österreichweite jährliche Mittelzuschuss der Bundesregierung für die Schutzwasserwirtschaft bis einschließlich 2016 bindend vorgesehen bleibt.
  - Der einmalige Zweckzuschuss zur Förderung des Wohnbaus in Höhe von 180 Mio. Euro (ursprünglich 276 Mio. Euro) mit den Ländern neu verhandelt wird, weil die derzeitigen Bedingungen des Bundes seitens der Länder nicht erfüllt werden können.
  - Neben der Vereinbarung über die gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung auch die Vereinbarung über die Einführung der halbtägig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen sowie die Vereinbarung über die frühe sprachliche Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen verlängert werden, um die vom Bund in Aussicht gestellten Zweckzuschüsse auch tatsächlich abrufbar zu machen.
  - Im § 46 des Bundes- Kinder- und Jugendhilfegesetzes 2012 – B-KJHG 2012 eine zeitliche Anpassung der Zweckzuschussregelung in der Weise erfolgt, dass der Bund den Ländern für Zwecke der Kinder- und Jugendhilfe auch in den Jahren 2015 und 2016 jährlich einen Zuschuss in der Höhe von 3,9 Millionen Euro gewährt.
  - Das im Ministerrat am 11. Juni 2013 beschlossene Aktionsprogramm „Hochwassersicheres Österreich“ soll weitergeführt und somit die jährlichen Bundesmittel in Höhe von 200 Mio. Euro für eine Laufzeit von 10 Jahren bereitgestellt werden.
  - Die Statistik Austria soll gesetzlich oder im Rahmen einer Vereinbarung verpflichtet werden, die von ihr gemäß Art. 18 des Österreichischen Stabilitätspaktes 2012 ermittelten Haushaltsergebnisse vor den Notifikationen den Ländern zeitgerecht zur Verfügung zu stellen und mit den Ländern abzustimmen.

- Daneben wurden noch weitere Bundesgesetze verlängert bzw. geändert:
  - Gesundheits- und Sozialbereich – Beihilfengesetz
  - Transparenzdatenbankgesetz 2012
  - Gebührengesetz 1957 (Ausstellung von gebührenfreien Reisedokumenten und Aufenthaltstiteln)

Zur 2. Verlängerung des FAG 2008, diesmal um 2 Jahre, ist aus Ländersicht folgendes zu erwähnen:

Um eine Bewertung vornehmen zu können, muss man alles, was mit dem Finanzausgleich im Zusammenhang steht, beachten und bewerten. Beispielsweise bei der Krankenanstaltenfinanzierung haben die Länder schon für das Jahr 2008 zusätzliche Mittel gefordert. An Stelle von zusätzlichen Mitteln ist ein Kostendämpfungspfad für die Länder und die Sozialversicherungen festgelegt worden.

Mit dem Konjunkturreinbruch und damit einhergehend dem Rückgang der Ertragsanteile in den Jahren 2009 und 2010 hat sich die Situation für die Länder verschlechtert (Valorisierung entsprechend der Ertragsanteile).

Bei der ersten Verlängerung für das Jahr 2013 gab es wiederum keine zusätzlichen Mittel. Neben dem Fortschritt in der Medizin und der demographischen Entwicklung ist eine Gehaltsreform beim Krankenhaus-Personal und das Ärzte-Arbeitszeitgesetz dazugekommen, womit der finanzielle Druck weiter angestiegen ist und noch weiter ansteigen wird.

Dennoch gab es bei der zweiten Verlängerung um 2 Jahre keine zusätzlichen Mittel für die Krankenanstaltenfinanzierung. Damit hat sich der finanzielle Druck für die Länder und vielfach auch für die Gemeinden weiter erhöht. Die Einsparungsmaßnahmen im Krankenanstaltenbereich sind vielfach schon ausgereizt. Nach dem derzeitigen Stand haben mehrere Länder Probleme mit der Erreichung des Kostendämpfungspfades. Ein kleiner Trost ist, dass es für Verfehlungen noch keine Sanktionen gibt. Hier greifen erst die Sanktionen im Österreichischen Stabilitätspakt 2012.

Auch schon ohne Steuerreform bekommen einige Länder Probleme mit der Einhaltung der fünf numerischen Fiskalregeln im Österreichischen Stabilitätspakt 2012, dies wird sich insbesondere im Jahre 2016 verschärfen. Bevor man eine Bewertung für die Verlängerung abgibt, müssten noch weitere Finanzierungsgebiete (z. B. Mitfinanzierung des EU-Beitrages usw.) genau angeschaut werden.

Aus meiner Sicht sind die Länder keine Gewinner, obwohl dies von Bundesseite gerne so dargestellt wird.

Die mit 01.01.2016 in Kraft tretende Steuerreform wird zu beachtlichen Mindereinnahmen bei allen Gebietskörperschaften führen und damit den

Spardruck bei allen Gebietskörperschaften wesentlich erhöhen. Als ungünstiger Zeitraum wird sich erweisen, in einer solchen Phase angespannter Finanzen eine grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs und einen neuen Finanzausgleich ab 01.01.2017 verhandeln zu müssen.

Vermutlich gehen alle Verhandler mit großen Erwartungshaltungen in diese schwierigen Verhandlungen. Wenn diese Erwartungshaltungen auch nur teilweise nicht erfüllt werden können, wird das Verharrungsvermögen der Verhandler sehr groß werden. Die Verhandlungstaktik wird sein, wenn wir schon keine zusätzlichen Mittel bekommen können, so wollen wir wenigstens den bisherigen Besitzstand abgesichert haben. Dieses Verhalten wird noch gefördert durch die Bestimmungen im Art. 28 Abs. 6 des Österreichischen Stabilitätspaktes 2012 und im §25 Abs. 3 des Finanzausgleichsgesetzes 2008 (Finanzausgleichsprovisorium).

Ich und vermutlich noch viele andere sind schon sehr gespannt auf die Verhandlungen über eine grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs und auf ein neues Finanzausgleichsgesetz 2017.

Aktualisierter Beitrag des Referates von Hofrat Dr. Egon M O H R, gehalten bei der letzten Mitgliederversammlung am 04.12.2014 im BMF.