



# ÖHW

## Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

Überlegungen zur Vereinheitlichungskompetenz für das Haushaltsrecht nach §16 Abs. 1 F-VG.

Zur Reform des Haushaltsrechts der Länder in Österreich.

Finanzregeln in föderalen Systemen und Föderalismus als Schuldenbremse.

EURORAI Arbeitsgruppe „Leitlinien für unabhängige regionale Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle“.

VRV – Quo vadis?

Die Vor- und Nachteile internationaler Rechnungslegungsstandards für das nationale Haushaltsrecht am Beispiel IPSAS mit einem kurzen Ausblick auf EPSAS.

Entwicklung des kommunalen Haushaltsrechts bis zur VRV 2015.

Reformoptionen des Gemeinde-Finanzausgleichs

**Jahrgang 57 (2016) · Heft 1-3**

# VRV – Quo vadis?

Von Mag. Christoph M a s c h e k



Die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 – VRV 2015 wurde am 19. Oktober 2015 im Bundesgesetzblatt<sup>1</sup> kundgemacht.

Anlässlich der jährlichen Mitgliederversammlung der Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen am 11. November 2015 in Wien wurde ich ersucht, in einem Impulsreferat einen Überblick über die zwischen dem Bund, dem Rechnungshof, den Bundesländern, dem Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund stattgefundenen Verhandlungen zu geben, deren wesentliche Eckpunkte zu erläutern und einen Ausblick in Bezug auf die weiteren Umsetzungsschritte darzulegen. Der nachfolgende Beitrag stellt eine Zusammenfassung dieses Impulsreferats dar, eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den einzelnen Bestimmungen der VRV 2015 erfolgt nicht.

## Wer ist zur Regelung des Haushaltsrechts grundsätzlich zuständig?

Nach dem Konzept des B-VG liegt das Haushaltsrecht im autonomen Regelungsbereich der jeweiligen Gebietskörperschaft. Die einschlägigen Regelungen für den Bund finden sich in Art. 10 Abs. 1 Z 4 B-VG, für die Länder in Art. 15 Abs. 1 B-VG und für die Gemeinden in Art. 116 Abs. 2 B-VG<sup>2</sup> (vgl. hiezu beispielsweise das Bundeshaushaltsgesetz 2013 – BHG und das Steiermärkische Landeshaushaltsgesetz 2014 – StLHG). Daran vermag auch Art. 13 Abs. 1 B-VG, aufgrund dessen die Zuständigkeiten des Bundes und der Länder auf dem Gebiet des Abgabewesens durch ein eigenes Bundesverfassungsgesetz („Finanz-Verfassungsgesetz“) geregelt werden, nichts zu ändern, da das F-VG 1948 nur ansatzweise Regelungen betreffend das Haushaltsrecht enthält.

Im Hinblick auf das Haushaltsrecht regelt das F-VG 1948 unter der Überschrift „*V. Haushaltsrecht und Finanzstatistik*“ in § 16 Abs. 1 ausschließlich, dass die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Finanzen im Einvernehmen mit dem Rechnungshof *Form* und *Gliederung* der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften insoweit regeln kann, als dies zur Vereinheitlichung *erforderlich* ist. Hiebei handelt es sich somit um eine so genannte

<sup>1)</sup> Siehe hiezu BGBl II Nr. 313/2015

<sup>2)</sup> Vgl. hiezu Haber/Kofler „Kompetenzrechtliche Überlegungen zum Entwurf einer Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (VRV 2015)“, Seite 3

Bedarfskompetenz zur Vollziehung, welche jedoch nur unter der Voraussetzung in Anspruch genommen werden kann, dass ein *Erfordernis* nach einer Vereinheitlichung besteht. Besteht ein solches Erfordernis ermächtigt § 16 Abs. 1 F-VG 1948 jedoch ausschließlich den Verordnungsgeber zur Erlassung von Regelungen betreffend die *Form* und *Gliederung* der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse. Keinesfalls können jedoch materielle Rechtsvorschriften (wie z. B.: Bewertungsregeln usw.) Gegenstand einer Verordnung nach § 16 Abs. 1 F-VG 1948 sein.

Darüber hinaus ist im Gegensatz zur Bedarfskompetenz nach Art. 11 Abs. 2 B-VG jene nach § 16 Abs. 1 F-VG 1948 wesentlich enger gefasst. Auf Grund des Art. 11 Abs. 2 B-VG werden, soweit ein *Bedürfnis* nach Erlassung einheitlicher Vorschriften als vorhanden erachtet wird, das Verwaltungsverfahren, die allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechts, das Verwaltungsstrafverfahren und die Verwaltungsvollstreckung auch in Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung den Ländern zusteht, durch Bundesgesetz geregelt. Während Tatbestandvoraussetzung nach Art. 11 Abs. 2 B-VG ein *Bedürfnis* ist, stellt § 16 Abs. 1 F-VG 1948 auf ein *Erfordernis* ab. Die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Bedarfskompetenz nach § 16 Abs. 1 F-VG 1948 bedürfen daher aufgrund des Wortlautes im Vergleich zu Art. 11 Abs. 2 B-VG einer strengeren Prüfung.

Es wird sich jedoch in weiterer Folge zeigen, dass die Auslegung der unbestimmten Gesetzesbegriffe *Form* und *Gliederung* in § 16 Abs. 1 F-VG 1948 im Verhandlungswege zwischen insbesondere dem Bund und dem Rechnungshof auf der einen Seite und den Ländern und Gemeinden auf der anderen Seite nicht zu lösen war.

### **Welche Regelungen wurden in der Vergangenheit erlassen?**

Auf Grund des § 16 Abs. 1 F-VG 1948 wurden bereits erstmals im Jahre 1949 Richtlinien für die Erstellung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, Gemeindeverbände (Bezirke als Selbstverwaltungskörper) und Gemeinden erlassen.<sup>3</sup> Die Richtlinien für die Erstellung der Voranschläge unterteilten sich in materielle Richtlinien und formale Richtlinien. Während die materiellen Richtlinien Regelungen betreffend die Voranschlagsgrundsätze enthielten, regelten die formalen Richtlinien die Gliederung des Voranschlags. Bei den Richtlinien für die Erstellung der Rechnungsabschlüsse erfolgte hingegen keine solche Unterscheidung. Es war jedoch unter *Pkt. VIII.* normiert, dass *Richtlinien*

<sup>3</sup>) Vgl. hiezu den Erlass des Bundesministeriums für Finanzen im Einvernehmen mit dem Rechnungshof vom 9. Juli 1949, Z. 51.400-20/49, an die Landeshauptmänner und nachrichtlich an den Österreichischen Städtebund und den Österreichischen Gemeindebund betreffend die Vereinheitlichung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, Gemeindeverbände (Bezirke als Selbstverwaltungskörper) und Gemeinden; AÖFV Nr. 138/1949

*für die Erstellung von Vermögensrechnungen vorbehalten sind.* Aufgrund des § 16 Abs. 1 F-VG 1948, welcher bereits bei Erlassung der Richtlinien in Geltung stand, kann sich dieser Vorbehalt jedoch wiederum ausschließlich nur auf die *Form* und *Gliederung* einer Vermögensrechnung beziehen.

Die genannten Richtlinien wurden vom damaligen Sektionschef im Bundesministerium für Finanzen, Herrn Univ.-Prof. Dr. Wilhelm Neidl, der überdies an den Verhandlungen zwischen dem Bundesministerium für Finanzen und dem Rechnungshof sowie Vertretern aller Landesregierungen sowie des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes teilgenommen hat, erläutert. Abschließend hielt Herr Univ.-Prof. Dr. Neidl fest, dass *für den Inhalt der Richtlinien der Umfang der gesetzlichen Ermächtigung maßgebend war, die die Vereinheitlichung auf Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse beschränkt. Es musste demnach davon abgesehen werden, über diesen Rahmen hinausgehende Haushaltsvorschriften in die Richtlinien aufzunehmen.*<sup>4</sup> Diese Richtlinien sowie die dazu ergangenen Änderungen und Ergänzungen wurden mit der Verordnung des Bundesministers für Finanzen vom 15. Juli 1974, mit der *Form* und *Gliederung* der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, der Gemeinden und von Gemeindeverbänden geregelt wurden (Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung – VRV) aufgehoben.<sup>5</sup>

Im Jahr 1974 sind Bund, Länder und Gemeinden überdies in der so genannten „Heiligenbluter Vereinbarung“ übereingekommen, *Form* und *Gliederung* der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände zukünftig einvernehmlich zu gestalten. Hierzu wurde in der Präambel unter anderem festgehalten, *dass unbeschadet des Umstandes, dass eine Regelung nach § 16 Abs. 1 des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948 nur insoweit zu treffen ist, als dies mangels einer auf anderem Weg erreichten Vereinheitlichung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften erforderlich ist, besteht Übereinstimmung, dass dies dadurch erreicht werden kann, dass der Bundesminister für Finanzen im Einvernehmen mit dem Rechnungshof eine Verordnung nach dem gemeinsam erarbeiteten Text erlässt, der durch ebenfalls gemeinsam erarbeitete Anmerkungen erläutert wird. Diese Anmerkungen werden die einheitliche Anwendung der Verordnung erleichtern und sicherstellen. Zur Aufrechterhaltung des erzielten Grades der Vereinheitlichung, insbesondere hinsichtlich des Ansatzverzeichnis für Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) und hinsichtlich des Postenverzeichnis für Bund, Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) werden Anpassungen an künftige Erfordernisse ebenfalls gemeinsam ausgearbeitet werden. Zu diesem Zweck wird ein ständiges Komitee von Vertretern des Bundes, der Länder und der Gemeinden eingesetzt,*

<sup>4</sup>) Neidl, Erläuterung der Richtlinien für die Erstellung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, Gemeindeverbände (Bezirk als Selbstverwaltungskörper) und Gemeinden; Wien 1949; Seite 7

<sup>5</sup>) Vgl. hierzu BGBl Nr. 493/1974 idF BGBl Nr. 604/1976

*das mindestens einmal jährlich unter wechselndem Vorsitz der Bundes-, Landes- oder Gemeindevertreter zusammentritt, erforderliche Änderungen berät und Empfehlungen erstattet.*<sup>6</sup>

Unter dem Deckmantel dieser politischen – nicht jedoch rechtlich bindenden – Vereinbarung wurden in weiterer Folge drei Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnungen erlassen bzw. novelliert, und zwar die VRV vom 15. Juli 1974,<sup>7</sup> die Verordnung des Bundesministers für Finanzen vom 14. Feber 1983<sup>8</sup> und die derzeit geltende Verordnung des Bundesministers für Finanzen aus dem Jahre 1996.<sup>9</sup> Festzuhalten ist, dass sowohl die Richtlinien aus dem Jahr 1949 als auch die unter dem Deckmantel der Heiligenbluter Vereinbarung von 1974 erlassenen Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnungen nur für die Länder, die Gemeinden und für Gemeindeverbände galten. Der Bund wurde in den Regelungsbereich der VRVs nicht miteinbezogen.

Die ersten Schritte in Richtung Reform des Haushaltsrechtes wurden im Juni 2010 in Angriff genommen. Am 11. Juni 2010 fand in Wien die 50. Sitzung des VR-Komitees gemeinsam mit den Finanzausgleichspartnern statt. Der Grund für diese erweiterte Gesprächsrunde lag darin, dass im Rahmen dieser Besprechung einerseits die Haushaltsrechtsreform des Bundes präsentiert und andererseits eine Grundsatzdiskussion zwischen dem Bund, den Ländern, dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund geführt werden sollte. Bereits im Rahmen dieser Sitzung hielten die LändervertreterInnen ausdrücklich fest, dass das Haushaltswesen in die Kompetenz der Länder falle und eine zentrale Frage des Föderalismus darstelle. Das VR-Komitee setzte daraufhin eine Unterarbeitsgruppe ein, die in weiterer Folge darüber beraten sollte, ob bzw. in welcher Form die VRV 1997 reformiert werden sollte, um etwaige Haushaltsrechtsreformen zu ermöglichen. Ende November 2012 wurde von der Unterarbeitsgruppe der Endbericht dem VR-Komitee übergeben. Hiezu wurde insbesondere festgehalten, dass die geltende VRV 1997 einer Reform, um den aktuellen Anforderungen sowohl des Rechtes der Europäischen Union als auch des Österreichischen Stabilitätspaktes 2012 gerecht zu werden, bedarf, eine Modernisierung des Haushaltsrechtes der Länder und Gemeinden abgestimmt auf deren Bedürfnisse erfolgen und die Darstellung der Vermögens- und Finanzlage nachhaltig verbessert werden sollte, jedoch eine unmittelbare Übernahme der Bundeshaushaltsreform nicht vorstellbar sei.

Das VR-Komitee beschloss daraufhin zwei Reforminitiativen näher zu prüfen und zwar eine kleine Reform der VRV 1997 insbesondere im Hinblick auf die erforderliche Anpassung an die Gebarungstatistik-Verordnung bzw. an den Österreichischen Stabilitätspakt und eine umfassenden Reform der VRV 1997

<sup>6)</sup> Vgl. hiezu die Präambel zum Schlussprotokoll vom 28. Juni 1974

<sup>7)</sup> Vgl. hiezu BGBl Nr. 493/1974 idF BGBl Nr. 604/1976

<sup>8)</sup> Vgl. hiezu BGBl Nr. 159/1983 idF BGBl Nr. 440/1986

<sup>9)</sup> Vgl. hiezu BGBl Nr. 787/1996 idGF

lediglich in Anlehnung an die Bundeshaushaltsreform. In Bezug auf Letztere wurde das Bundesministerium für Finanzen auf Grund der Ergebnisse der Unterarbeitsgruppe beauftragt, einen entsprechenden Entwurf auszuarbeiten und in weiterer Folge dem VR-Komitee vorzustellen. Im Hinblick auf die so genannte kleine VRV-Reform hatte die Landesfinanzreferentenkonferenz am 02.10.2012 bereits eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die auf Grundlage der Ergebnisse der Unterarbeitsgruppe VRV unter Federführung des Landes Niederösterreich Vorschläge für eine Weiterentwicklung des Haushaltswesens unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausgangslagen der einzelnen Bundesländer sowie die Vergleichbarkeit und der Transparenz und der einheitlichen Darstellung der Landeshaushalte erarbeiten sollte.

Zwischenzeitlich wurde jedoch im Herbst 2012 der Finanzskandal in Salzburg bekannt. Die politischen EntscheidungsträgerInnen waren nach Bekanntwerden dieses Skandals einhellig der Ansicht, dass zur Verhinderung künftiger Spekulationsverluste für alle Gebietskörperschaften verbindlich einzuhaltende Regeln festgelegt werden müssen. Am 4. Jänner 2013 einigten sich die VerhandlungsführerInnen darauf, dass das Spekulationsverbot in Form einer Staatszielbestimmung im Finanz-Verfassungsgesetz 1948 verankert werden, die nähere Ausgestaltung jedoch dem jeweils zuständigen Gesetzgeber obliegen soll. Mittels einer zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden abzuschließenden Vereinbarung sollte zudem gewährleistet werden, dass bundesweit einheitliche Grundsätze für die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung gelten. Damit auch die Gemeinden Vertragspartner einer solchen Vereinbarung sein konnten, sollte gleichzeitig mit der Änderung des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948 auch das Bundes-Verfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes novelliert werden. Im Hinblick darauf haben der Bund, die Länder und die Gemeinden am 13. Februar 2013 die Vereinbarung über eine risikoaverse Finanzgebarung abgeschlossen. Auf Bundesebene begannen gleichzeitig die Verhandlungen zur Erreichung der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit. Die FPÖ machte die Zustimmung zur Regelung des Spekulationsverbots jedoch in weiterer Folge von der Vereinheitlichung des Haushaltsrechts von Bund, Ländern und Gemeinden abhängig. Für den Bund, die Länder und die Gemeinden sollte demnach der Grundsatz der möglichst getreuen, vollständigen und einheitlichen Darstellung der finanziellen Lage (Liquidität-, Ressourcen- und Vermögenssicht) gelten. Die Grundsätze für sonstige Vorschriften (ausgenommen *Form* und *Gliederung* wie bisher in §16 Abs. 1 erster Satz F-VG 1948) für die Erstellung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse sollten bundesweit einheitlich durch eine Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden geregelt werden. Auf Basis dieser Vereinbarung hätte der Bundesminister für Finanzen durch Verordnung im Einvernehmen mit dem Rechnungshof weitere Regelungen zur Vereinheitlichung erlassen können. Die Vereinbarung wäre bis zum 30. Juni 2014 abzuschließen gewesen. Wenn die Vereinbarung bis zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht abgeschlossen worden wäre, wäre die Zuständigkeit zur Regelung der Grund-

sätze auf den einfachen Bundesgesetzgeber übergegangen. Das heißt, entweder wäre bis zum 30. Juni 2014 eine Vereinbarung (zu den Bedingungen des Bundes) abgeschlossen worden oder hätte der Bund nach diesem Zeitpunkt seine Regelungen mittels einfachen Bundesgesetzes in Kraft gesetzt. Im Endeffekt hätte dies jedenfalls bedeutet, dass die Grundsätze für die Erstellung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse jedenfalls vom Bund einseitig festgelegt werden können. Letztlich kamen jedoch überraschenderweise die für die Verfassungsänderungen erforderlichen Mehrheiten nicht zustande. Dies hatte jedoch insofern Auswirkungen, als die am 13. Feber 2013 abgeschlossene Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine risikoaverse Finanzgebarung nicht mehr umgesetzt werden konnte, weil gleichzeitig mit der Änderung des F-VG 1948 auch das Verfassungsgesetz über die Ermächtigungen des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes geändert hätte werden sollen. Da sich die Länder jedoch weiterhin zu ihren Zugeständnissen bekannten, haben der Bund und die Länder erwogen, die bereits unterfertigte Vereinbarung über eine risikoaverse Finanzgebarung in eine die geänderten Umstände berücksichtigende Art. 15a B-VG Vereinbarung umzudeuten. In diese Vereinbarung sollten somit auch Bestimmungen betreffend das Haushaltsrecht geregelt werden. Hiezu wurde vom Bundesministerium für Finanzen noch Ende März 2013 ein Vereinbarungsentwurf erstellt, dessen Inhalt bereits am 10. April 2013 in einer Sitzung im Bundesministerium für Finanzen von Bund und Ländern ausführlich beraten wurde. Die Länder haben in weiterer Folge bei der Landesfinanzreferentenkonferenz am 26. April 2013 in Hittisau in Vorarlberg den Text der Art. 15a B-VG Vereinbarung über einheitliche Grundsätze des Haushaltsrechtes und eine risikoaverse Finanzgebarung untereinander akkordiert und den Entwurf an den Bund übermittelt. Der Bund hat jedoch in weiterer Folge keine weiteren Schritte gesetzt, sondern im September 2013 im Bundesministerium für Finanzen den Entwurf zur „VRV Neu“ präsentiert.

## Überblick über die Verhandlungen

Auf der Landesfinanzreferentenkonferenz am 11. Oktober 2013 in Wien erklärten die Länder, dass die Grundsätze für sonstige – über *Form* und *Gliederung* hinausgehende – Vorschriften für die Erstellung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften nur einvernehmlich bundesweit einheitlich durch eine Art. 15a B-VG Vereinbarung geregelt werden können. Die Landesfinanzreferentenkonferenz bekräftigte, sich auch weiterhin zum Grundsatz der möglichst getreuen, vollständigen und einheitlichen Darstellung der finanziellen Lage (Liquiditäts-, Ressourcen- und Vermögenssicht) zu bekennen. Es wurde eine Arbeitsgruppe unter der Federführung des Landes Niederösterreich eingesetzt, die einen Vorschlag für ein integriertes Verbund-Rechnungswesen (3-Komponenten-System) unter Einbindung des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes sowie unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausgangssituationen der einzelnen Länder auf Basis der

geltenden Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung bis 30. Juni 2014 erarbeiten sollte. Infolge dieses Auftrages fanden daher im Zeitraum zwischen Oktober 2013 und Mai 2014 mehrere Besprechungen auf Länderebene unter Einbeziehung des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes statt.

Auf der Landesfinanzreferentenkonferenz am 9. Mai 2014 in Bad Tatzmannsdorf im Burgenland legte die Arbeitsgruppe der Landesfinanzreferentenkonferenz sodann einen ausgearbeiteten Reformvorschlag für eine Art. 15a B-VG Vereinbarung vor. Daraufhin beauftragte die Landesfinanzreferentenkonferenz die eingesetzte Arbeitsgruppe, auf dieser grundsätzlichen Basis mit dem Bundesministerium für Finanzen in Verhandlungen zu treten. Unmittelbar darauf im Juni 2014 kam es schließlich zum Verhandlungsauftakt. Zwischen Juni 2014 und November 2014 fanden insgesamt fünf Verhandlungsrunden zwischen VertreterInnen des Bundesministeriums für Finanzen, des Rechnungshofes, der Bundesländer sowie des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes statt.

Auf der Landesfinanzreferentenkonferenz am 21. November 2014 in Villach in Kärnten hielten die Länder neuerlich fest, dass sie für die Einführung eines integrierten Verbund-Rechnungswesens (3-Komponenten-System) eintreten und dass im Hinblick darauf, dass die dafür notwendigen Vorschriften über die Bundeskompetenz zur Regelung der *Form* und *Gliederung* von Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen hinausgehen, es neben der umfassenden Änderung der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung des Bundes einer unter den Gebietskörperschaften gesondert abzuschließenden Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG bedürfe und die Schaffung von Bereichs-, Global- und Detailbudgets lediglich optional vorgesehen werden könne.

Wesentliche Dissenspunkte waren bis dahin insbesondere die Festlegung des Inhaltes bzw des Umfanges der zwingend abzuschließenden Art. 15a B-VG Vereinbarung, der Geltungsbereich der künftigen VRV (Frage der Einbeziehung von Eigenbetrieben bzw. Konsolidierung derselben), die Erfassung bzw. der Ausweis von Beteiligungen, die Bildung von Haushaltsrücklagen, der Ausweis bzw. die Definition der Finanzschulden und sonstigen Finanzverbindlichkeiten bzw. Derivaten, die Erfassung von Vorbelastungen und der Zeitpunkt des Inkrafttretens. Darüber hinaus wurde seitens der LändervertreterInnen festgehalten, dass die Normierung der so genannten Wirkungsorientierung und der Budgetstruktur zur Regelung eines integrierten Verbund-Rechnungswesens (3-Komponenten-System), insbesondere zur einheitlichen Darstellung der finanziellen Lage (Liquiditäts-, Ressourcen- und Vermögenssicht) nicht erforderlich und daher nicht Verhandlungsgegenstand ist.

Diese offenen Dissenspunkte sollten in weiterer Folge einerseits im Rahmen weitere Verhandlungsrunden auf Beamtenebene und, wenn auf dieser Ebene kein

Konsens zu erzielen ist, auf politischen Ebene – hiezu wurde seitens der Landesfinanzreferentenkonferenz ein politisches Verhandlungskomitee eingesetzt – geklärt werden. Ab Feber 2015 fanden daher erneut mehrere Verhandlungsrunden auf Beamtenebene und zwei auf politischer Ebene statt. Insbesondere hinsichtlich des Inhalts bzw. Umfangs der notwendig abzuschließenden Art. 15a B-VG Vereinbarung, des Geltungsbereichs der VRV (Frage der Einbeziehung von Eigenbetrieben bzw. Konsolidierung derselben), des Ausweises von Beteiligungen und künftiger Pensionsverpflichtungen war kein Konsens zu erzielen.

Trotz der bestehender Dissenspunkte versendete jedoch das Bundesministerium für Finanzen am 21. April 2015 – einen Tag vor der Landesfinanzreferentenkonferenz – den Entwurf einer VRV 2015 (Verordnung des Bundesministers für Finanzen: Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 – VRV 2015) zur Begutachtung. Weder ein Bundesland noch der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund löste den Konsultationsmechanismus aus, da aufgrund der bestehenden Zuständigkeiten nach dem B-VG bzw. F-VG 1948 weiterhin in zutreffender Weise davon ausgegangen werden musste, dass zur Regelung einzelner Bestimmungen jedenfalls eine Art. 15a B-VG Vereinbarung unumgänglich ist. Auf der Landesfinanzreferentenkonferenz am 22. April 2015 in Waidhofen an der Ybbs in Niederösterreich erklärten die Länder neuerlich, dass der Abschluss einer Art. 15a B-VG Vereinbarung zwingend erforderlich sei und dass im Hinblick auf die weiterhin bestehenden offenen Punkte entsprechend dem Heiligenbluter Abkommen weitere Verhandlungen zu führen sind.

Im Rahmen der Sitzung des Österreichischen Koordinationskomitees am 27. April 2015 beschlossen die Finanzausgleichspartner ein Gutachten in Auftrag zu geben, welches die kompetenzrechtliche Frage zur Erlassung von haushaltsrechtlichen Bestimmungen erläutern sollte. Dieses Gutachten,<sup>10</sup> welches von den Herren Univ.-Prof. MMag. Dr. Haber und Univ.-Prof. DDr. Kofler erstellt wurde, wurde im Juni 2015 vorgelegt. Diesem Gutachten folgend wären beinahe sämtliche Bestimmungen von der eingeschränkten Kompetenz der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen nach § 16 Abs. 1 F-VG 1948 erfasst gewesen. Aus Sicht der Gutachter seien nämlich die unbestimmten Gesetzesbegriffe *Form* und *Gliederung* im Sinn des § 16 Abs. 1 F-VG 1948 extensiv zu interpretieren, da ansonsten das Ziel einer Vereinheitlichung nicht erreicht werden könne. Aus Sicht der Länder ist naturgemäß eine restriktive Auslegung heranzuziehen, da es sich hiebei um einen Eingriff in die grundsätzlich nach dem B-VG in die Zuständigkeit der Länder fallenden Regelungsmaterie handelt. Eine inhaltliche Diskussion über die Schlussfolgerungen dieses Gutachtens wurde jedoch entgegen der in oben angeführten Sitzung des Österreichischen Koordinationskomitees aus Ländersicht vereinbarten Vorgangsweise von Bundeseite abgelehnt, sondern wurde diesem Gutachten aus BMF-Sicht eine Bindungswir-

<sup>10</sup> Haber/Kofler „Kompetenzrechtliche Überlegungen zum Entwurf einer Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (VRV 2015)“

kung (quasi „Schiedsrichterentscheidung“) zuerkannt und der bestehende Verordnungsentwurf umgehend adaptiert sowie eine Rumpf-Art. 15a B-VG Vereinbarung erstellt. Im Juli bzw. im August 2015 wurden schließlich Überlegungen hinsichtlich der Ausarbeitung eines Art. 15a B-VG Vereinbarungsentwurfes samt integriertem Verordnungstext angestellt. Gleichzeitig haben sich der jedoch der Herr Bundesminister für Finanzen und der Herr Präsident des Rechnungshofes an den Budgetausschuss des Nationalrates im Hinblick auf die zwischen Bund und Ländern bzw. Gemeinden bestehenden Dissenspunkte gewendet und um deren Einschätzung ersucht. In der Sitzung des Budgetausschusses des Nationalrates am 15. September 2015 erklärten die Abgeordneten des Nationalrates, dass eine Art. 15a B-VG Vereinbarung nicht erforderlich sei. Vielmehr sei eine Änderung der Finanzverfassung in Erwägung zu ziehen bzw. zu bevorzugen. Hiezu ist jedoch festzuhalten, dass gemäß Art. 44 Abs. 2 B-VG Verfassungsgesetze oder in einfachen Gesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen, durch die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung und/oder Vollziehung eingeschränkt wird, überdies der in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Drittel der abgegebenen Stimmen zu erteilenden Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Daraus folgt, dass zu einer Änderung der Finanzverfassung jedenfalls eine obligatorische Zustimmung des Bundesrates einzuholen wäre. In weiterer Folge wurde jedoch weder eine Art. 15a B-VG Vereinbarung samt integriertem Verordnungstext noch eine Verordnung samt einer Rumpf-Art. 15a B-VG Vereinbarung, sondern lediglich eine Verordnung auf Grundlage des § 16 Abs. 1 F-VG 1948 erlassen.

Nachdem die VRV 2015 am 19. Oktober 2015 im Bundesgesetzblatt kundgemacht wurde, erklärte die Landesfinanzreferentenkonferenz am 20. Oktober 2015 in Bad Schallerbach in Oberösterreich, dass die Länder die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung des Bundes (VRV 2015) beim Verfassungsgerichtshof auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüfen lassen werden. Darüber hinaus empfahl die Landesfinanzreferentenkonferenz der Landeshauptleutekonferenz den Abschluss einer Vereinbarung gemäß Art. 15a Abs. 2 B-VG zwischen den Ländern über gemeinsame Grundsätze der Haushaltsführung,<sup>11</sup> welche auf der Landeshauptleutekonferenz am 3. November 2015 abgeschlossen wurde. Die Intention der Länder für den Abschluss dieser Art. 15a Abs. 2 B-VG Vereinbarung lag darin, dass im Falle einer erfolgreichen Anfechtung einzelner Bestimmungen vor dem Verfassungsgerichtshof die Umsetzung der Reform nicht behindert werden sollte. Aus Sicht der Länder war nämlich nur mehr die Klärung der Zuständigkeitsfrage offen.

<sup>11)</sup> Der Normtext dieser Vereinbarung unterscheidet sich vom Inhalt der VRV 2015 lediglich hinsichtlich des Inkrafttretens (2020 anstelle 2019).

## Ausblick in die Zukunft

Unabhängig von der Klärung der Zuständigkeitsfrage durch den Verfassungsgerichtshof wird die Haushaltsrechtsreform jedenfalls in den Ländern umgesetzt werden. Auch in Wien wurden diesbezüglich bereits erste Umsetzungsmaßnahmen in Angriff genommen. Ob eine Umsetzung tatsächlich bis 2019 erfolgen wird, ist derzeit noch nicht absehbar. In diesem Punkt unterscheiden sich auch die VRV 2015 des Bundes und die Vereinbarung gemäß Art. 15a Abs. 2 B-VG zwischen den Ländern über gemeinsame Grundsätze der Haushaltsführung. Im Hinblick auf die Anfechtung der VRV 2015 vor dem Verfassungsgerichtshof ist festzuhalten, dass die Landeshauptleutekonferenz anlässlich der Unterzeichnung der genannten Art. 15a Abs. 2 B-VG Vereinbarung beschlossen hat, die VRV 2015 vor dem Verfassungsgerichtshof überprüfen zu lassen. Es liegt somit ein klarer politischer Auftrag vor, dem in absehbarer Zeit auch nachgekommen werden wird. Diesbezüglich finden bereits umfassende Vorarbeiten statt. Ob das vom Gemeindebund bevorzugte so genannte „Grödiger Modell“ tatsächlich umsetzbar ist, bleibt abzuwarten. Im Falle einer erfolgreichen Anfechtung einzelner Bestimmungen vor dem Verfassungsgerichtshof werden jedenfalls die Länder weitere Regelungen für sich und ihre Gemeinden erlassen müssen.

Aufgrund der aufgezeigten Rechtsunsicherheit bleibt zu hoffen, dass der Verfassungsgerichtshof im Verfahren betreffend die Anfechtung der VRV 2015 eindeutig darlegt, was unter den derzeit unbestimmten Gesetzesbegriffen *Form* und *Gliederung* im Sinn des §16 Abs. 1 F-VG 1948 tatsächlich zu verstehen ist. Aus Sicht Wiens wäre jedenfalls der einleitend aufgezeigte autonome Regelungsbereich der jeweiligen Gebietskörperschaft in Bezug auf das Haushaltsrecht bei vollständiger Bestätigung der Gesetzeskonformität der VRV 2015 durch den Verfassungsgerichtshof völlig inhaltsleer.