



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.

EURORA 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

Entwicklung des kommunalen Haushaltsrechts bis zur VRV 2015

Von Univ.-Doz. Dr. Friedrich Klug



Das österreichische Haushaltsrecht basiert in seinen Grundzügen auf dem deutschen Haushaltsrecht, das vor dem zweiten Weltkrieg mit Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden (Gem-HVO) geschaffen wurde.

Für Österreich war es nach Kriegsschluss fraglich geworden, ob das einheitliche Haushaltsrecht von Bestand sein wird, weshalb nach eingehenden Beratungen „Richtlinien für die Erstellung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, Gemeindeverbände und Gemeinden“ erstellt wurden, die gemäß Erlass des Bundesministeriums für Finanzen vom 09.07.1949, Z.51400-20/49, erstmalig für das Jahr 1950 Anwendung zu finden hatten.

Die „Richtlinien“ wurden mit Verordnung des Bundesministeriums für Finanzen vom 15. Juli 1974, BGBl.Nr.493/1974, mit der Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, Gemeinden und von Gemeindeverbänden geregelt werden (VRV), abgelöst. Damit gilt für Österreich bereits seit Jahrzehnten ein für Länder und Gemeinden einheitliches Haushaltsrecht mit einem gemeinsamen Ansatz- und Postenverzeichnis. Die VRV wurde auf Grund von praktischen Erfahrungen mit Verordnung des Bundesministers für Finanzen vom 30.12.1996, BGBl.Nr.787/1996 (VRV 1997) neu herausgegeben und inzwischen mehrmals novelliert (BGBl.Nr. 118/2007). Damit liegt die Grundlage für eine einheitliche Gliederung nach funktionellen und ökonomischen Gesichtspunkten vor, was eine Auswertung nach betriebs- und volkswirtschaftlichen Kriterien ermöglicht. Diese Einheitlichkeit ist im Deutschen Haushaltsrecht wegen unterschiedlicher Regelungen in den einzelnen Bundesländern und einer Wahlmöglichkeit zwischen kameralen und doppischen Systemen nicht gegeben.

Da der Bund seine Ansätze nach den Aufgabenbereichen des UNO-Schemas kennzeichnet, ist eine ausreichende Vergleichbarkeit der Ansätze des Bundes mit den Ansätzen der Länder und Gemeinden gewährleistet. Die VRV war erstmals auf die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse für das Finanzjahr 1976 anzuwenden. Im „Heiligenbluter Protokoll“ vom 28. Juni 1974 findet sich die Bestimmung, dass Anpassungen und Empfehlungen durch ein ständiges Komitee von Vertretern des Bundes, der Länder und der Gemeinden vorzuschlagen sind.

Vereinbart wurde diesbezüglich, dass zwischen den drei Vertragspartnern das Einvernehmen hergestellt werden muss.

Der Öffentliche Haushalt kann als „**Lebensnerv**“ des öffentlichen Handelns bezeichnet werden. Das **Budget** ist überhaupt *das zentrale Managementwerkzeug* (Steger G., Öffentliche Haushalte in Österreich, 2. Aufl., Wien 2005, S. 351).

Nach langwierigen Verhandlungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden wurde die VRV 2015 vom Bundesminister für Finanzen im Einvernehmen mit dem Rechnungshof am 19. Oktober 2015 erlassen. Die VRV 2015 soll nach einem Übergangszeitraum bis 2019 für größere Gemeinden und bis 2020 für die nicht der Rechnungshofkontrolle unterliegenden kleineren Gemeinden die VRV 1997 ablösen. Für diesen Übergangszeitraum ist der §40 VRV 2015 von besonderer Bedeutung für die Gemeinden, insbesondere, was die Vorgabe der „**Beachtung verwaltungsökonomischer Prinzipien**“ betrifft. §40 (4) VRV 2015 enthält folgende Bestimmung:

„Die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder und Gemeinden sind unter Beachtung verwaltungsökonomischer Prinzipien zu erstellen.“

Die Erläuterungen zu §40 VRV 2015 haben folgenden Wortlaut:

„Wird dadurch der Aufwand reduziert, kann auf bestehende Buchhaltungssysteme und Rechenwerke Bezug genommen werden, sofern die geforderten Angaben der VRV 2015 (Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögenshaushalt sowie die Beilagen) erfüllt werden. Eine gemeinsame Evaluierung der Bestimmungen der VRV 2015 durch das Bundesministerium für Finanzen, den Rechnungshof, die Länder, den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund wird so rechtzeitig stattfinden, dass die Ergebnisse für die betroffenen Gemeinden spätestens ab 2025 berücksichtigt werden können.“

Obigen Erläuterungen sind die der Regelung des §40 (4) zugrunde liegenden Überlegungen, Motive und damit auch Vorgaben eindeutig zu entnehmen. Mit den Gemeinden wurde nämlich vereinbart, dass auch das dem BMF vorgestellte Rechenmodell der Weiterentwicklung, Adaptierung und Überleitung vorhandener Systeme alle Anforderungen auf verwaltungsökonomische Weise erfüllt und somit **kein bestimmtes Rechnungssystem** (Doppik, Kameralistik oder Mischform) vorgeschrieben wird. Jedenfalls ist es das Ziel der VRV 2015, die Reform verwaltungsökonomisch umzusetzen.

Eine genaue Analyse der Erläuterungen zur VRV 2015 bestätigt dies eindeutig, weil sich mit **keinem einzigen Wort der Hinweis auf das System der doppelten Buchhaltung** findet. Von einem Zwang zu einem bestimmten System kann daher keine Rede sein, vielmehr besteht **Wahlfreiheit für Länder und Gemeinden** unabhängig von der Größenordnung. Vorhandene und bewährte Systeme können daher nach wirtschaftlichen Grundsätzen implementiert werden, wobei

jene Rechenwerke einzusetzen sind, die den wenigsten Verwaltungsaufwand verursachen.

Das Ziel der VRV 2015 ist nämlich die Einheitlichkeit der auszuweisenden Angaben, Bewertungen und Ergebnisse. Der Weg zur Erreichung dieses Zieles ist die verwaltungsökonomische Umsetzung durch Adaptierung und Implementierung des nachweisbar kostengünstigsten Rechensystems. In Frage kommt dabei die Weiterentwicklung vorhandener Systeme oder die Einführung eines völlig neuen Systems. Die erste Methode der Weiterentwicklung scheint insbesondere für Gemeinden zielführender zu sein, weil auf einem vorhandenen, bewährten und bereits allseits bekannten System aufgebaut wird und die Aufträge an den jeweiligen IT-Anbieter ohnedies bereits vergeben sind. Das von den Gemeinden vorgeschlagene und angewendete Rechensystem ist dann zu bevorzugen, wenn es dem Wirtschaftlichkeitsprinzip entspricht.

Die Einführung eines völlig neuen Systems dürfte nicht nur teurer und wegen des hohen Schulungsaufwandes personalaufwändiger sein, sondern bedarf bei Überschreitung eines Schwellenwertes aus vergaberechtlicher Sicht einer Ausschreibung. Jedenfalls müsste der Nachweis erbracht werden, dass das neue System verwaltungsökonomischer ist als das bisher angewendete System.

Sollte allerdings den Gemeinden von den Ländern, in welcher Form auch immer, ein kostenintensives System vorgeschrieben werden, so bliebe den betroffenen Gemeinden keine andere Wahl als die entstehenden Mehrkosten notfalls im Rahmen des Konsultationsmechanismus geltend zu machen. Der Zwang zur Implementierung eines ganz bestimmten Systems wäre ein unzulässiger Eingriff in die Gemeindeautonomie und würde gegen die Bestimmungen des § 40 verstoßen. Das freie Wahlrecht gilt für alle Gemeinden eines Bundeslandes unabhängig von der Einwohnerzahl. Der Systemzwang könnte bestimmte Bieter bevorzugen, den Wettbewerb einschränken und zur monopolartigen Abhängigkeit von ganz bestimmten IT-Anbietern führen. Die durch den unzulässigen Eingriff in die Gemeindeautonomie entstehenden Mehrkosten müssten die Gemeinden tragen. Vielmehr ist ein Wettbewerb der Systeme zur Kostenoptimierung anzustreben und das Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden zu wahren. Die IT-Firmen haben den bedarfsgerechten Anforderungen der Gemeinden zu entsprechen und nicht umgekehrt. Die Selbstbestimmtheit der Gemeinden gegenüber den Ländern muss gewahrt bleiben.

Nur unter dieser Voraussetzung kann von einer vollständigen Herstellung des Einvernehmens im Sinne des Heiligenbluter Protokolls gesprochen werden, das weiterhin gilt und nicht außer Kraft gesetzt wurde. Anpassungen und Weiterentwicklungen der VRV 2015 müssen auch in Zukunft gemeinsam ausgearbeitet werden.

Das vom Rechnungshof monierte Risiko von Doppelgleisigkeiten besteht zweifellos nicht, weil die Bestimmungen der VRV 2015 ohnedies einheitlich für die Länder und rund 2.100 Gemeinden gelten und verwaltungswirtschaftlich anzuwenden sind.

Hinweise zur Art. 15a-Vereinbarung mit den Bundesländern

§ 16 Abs. 1 F-VG ermächtigt den Bund lediglich zur Regelung von Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder und Gemeinden. Materielle Regelungen des Buchungssystems und der Bewertung fallen nicht in die Verordnungskompetenz des Bundes und sind von Verfassungswidrigkeit bedroht. Trotz der vielen auf Praxiserfahrung beruhenden Bedenken vor allem der Gemeinden wurde die VRV 2015 erlassen. Die sehr knapp bemessene Umstellungsfrist bis 2019 und 2020 wird schwer zu halten sein, wenn man bedenkt, dass der Bund für seine Haushaltsreform sechs Jahre benötigt hat und noch immer Ungereimtheiten und Abstimmungsprobleme bestehen. Hohe Kosten sind entstanden, ohne dass ein nachweisbarer Nutzen erkennbar ist.

Im Art. 1 (5) des Entwurfs einer Art. 15a-Vereinbarung findet sich die Bestimmung, dass die Normen zur Rechnungslegung gemeinsam von den Vertragsparteien Bund und Länder weiter entwickelt werden, um künftigen Erfordernissen zu entsprechen. Von der Herstellung des Einvernehmens mit den Städten und Gemeinden ist hier keine Rede, weshalb es umso wichtiger ist, dass das Heiligenbluter Protokoll weiterhin gilt und aus Gründen der Vertragstreue zu beachten ist.

Gegen diese Art. 15a-Vereinbarung bestehen verfassungsrechtliche Bedenken, sodass die Implementierung des neuen Haushaltsrechts in den Ländern und Gemeinden blockiert ist und Verzögerungen und Zeitdruck bei der Umsetzung zu befürchten sind.

Obwohl in der Heiligenbluter Vereinbarung auch die Gemeindeverbände in den Geltungsbereich der VRV einbezogen sind, wurden sie in der VRV 2015 nicht mehr erwähnt, weil sie nach herrschender Lehre keine Gebietskörperschaften seien. Die Rechtssicherheit bezüglich der Anwendung des neuen Haushaltsrechts ist auch aus diesem Grund in Frage gestellt und ist eigentlich ein Rückschritt gegenüber der VRV 1997.