

# Rahmenbedingungen und Perspektiven des kommunalen Haushaltswesens in Österreich

Johann Bröthaler

## 1. Einleitung

Erst mit der neuen wirtschafts- und fiskalpolitischen Architektur der Europäischen Union und der Haushaltsrechtsreform des Bundes ab 2009 bzw. 2013 wurde in Österreich eine intensive Diskussion über eine umfassende Reform des Haushaltswesens auch auf der subnationalen Ebene in Gang gesetzt.

Das Haushaltswesen der Länder und Gemeinden Österreichs hat ab Mitte des vorigen Jahrhunderts über 5 Jahrzehnte keine grundlegenden Änderungen der haushaltsrechtlichen und finanzstatistischen Grundlagen erfahren. Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union stieg ab 1995 der Druck auf eine Adaptierung im Hinblick auf EU-rechtliche, finanzstatistische Erfordernisse. Damit verbunden waren eher punktuelle formale Anpassungen des Haushaltsrechts der Gemeinden (und Länder) im Hinblick auf eine klare Abgrenzung des Sektors Staat und konzeptkonforme Ermittlung der finanzpolitischen Zielgrößen (öffentliches Defizit und öffentlicher Schuldenstand) nach den Bestimmungen des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 1995). Eine Modernisierung des Haushaltswesens war primär auf die technische Erneuerung der Haushaltssysteme und raschere elektronische Bereitstellung von Haushaltsdaten für administrative und statistische Zwecke sowie auf die Verbesserung und Überwachung der Vollständigkeit und Qualität der jährlich bereitgestellten Haushaltsdaten ausgerichtet.

In Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise wurde ab 2010 der gesamte haushaltspolitische Rahmen des gesamten öffentlichen Sektors einschließlich der vom Staat kontrollierten Unternehmen im Hinblick auf nachhaltig geordnete Finanzen, verbesserte Transparenz und ergebnisorientierte Steuerung auf europäischer und nationaler Ebene verstärkt thematisiert. Damit rücken zunehmend die Systeme der Rechnungslegung, Fragen der Buchführung, der internen Kontrolle der Finanzberichterstattung und Rechnungsprüfung in den Mittelpunkt der Reformdiskussion. Gleichzeitig ergeben sich mit dem erweiterten Stabilitäts- und Wachstumspakt (präventive und korrektive Komponente) und dem Fiskalpakt sowie deren Umsetzung im Österreichischen Stabilitätspakt 2012 neue vielfältige Herausforderungen im Hinblick auf die

nationale und internationale Harmonisierung der Rechnungslegung, ganzjährige, gesamtstaatliche Koordinierung, gestützt auf numerische Haushaltsregeln (Europäisches Semester), mittelfristige Orientierung, makroökonomische und fiskalische Prognosen sowie Überwachung und Bewertung der Haushaltsziele und Haushaltsplanung.

Vor diesem Hintergrund werden in diesem Beitrag rechtliche und budgetanalytische Grundlagen und Reformperspektiven des kommunalen Haushaltswesens in Österreich diskutiert.

## 2. Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung

Die Grundlage für eine *Vereinheitlichung* der Haushalte der Länder und der Gemeinden und für die finanzstatistische Berichterstattung bildet die Ermächtigung des § 16 (1) F-VG 1948. Demnach kann das Bundesministerium für Finanzen im Einvernehmen mit dem Rechnungshof Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften insoweit regeln, als dies zur Vereinheitlichung erforderlich ist. Das Bundesministerium für Finanzen ist berechtigt, sich die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften vorlegen zu lassen und Auskünfte über deren Finanzwirtschaft einzuholen.

### 2.1 Entwicklung und Regelungsbereich der VRV

Im Sinne der Vereinheitlichung wurden im Jahr 1949 nach einjährigen Beratungen der Vertreter des BMF, des Rechnungshofes sowie aller Landesregierungen und des Städte- und Gemeindebundes Richtlinien für die Erstellung der Voranschläge (VA) und Rechnungsabschlüsse (RA) der Länder, Gemeindeverbände und Gemeinden erlassen (siehe *Schönbäck*, 1983, 33–39). Nach 25-jähriger Geltungsdauer erfolgte eine Neuregelung in Form der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung des BMF vom 15. Juli 1974 (VRV). Dabei wurde bereits die auch heute noch geltende Grundsystematik festgelegt. Über 30 Jahre wurde diese nur schrittweise angepasst und präzisiert. Eine grundlegende Neuregelung steht derzeit zur Diskussion:

- 1950–1975: RVR (1949),
- 1976–1983: VRV (1974), BGBl. Nr. 493/1974,
- 1984–1996: VRV (1983), BGBl. 159/1983 idF BGBl. 440/1986,
- 1997–2014: VRV 1997, BGBl. Nr. 787/1996 idF BGBl. II Nr. 118/2007,

- 2014–2017: VRV 1997, Novelle geplant (geringfügige Anpassung),
- Ab 2018: Neuregelung geplant (gemäß Entwurf des BMF, 2014).

Grundlage der VRV bildet die Heiligenbluter Vereinbarung 1974 (Präambel zum Schlussprotokoll vom 28. Juni 1974), wonach Bund, Länder und Gemeinden übereingekommen sind, Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, der Gemeinden und von Gemeindeverbänden *einvernehmlich* zu gestalten. Eine solche Regelung hätte im Dienste einer weit gehenden *Vergleichbarkeit* der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften zu stehen und den Erfordernissen einer *automationsgerechten* Veranschlagung und Verrechnung zu entsprechen. Die einheitliche Anwendung soll durch gemeinsam erarbeitete, erläuternde Anmerkungen zur Verordnung sichergestellt werden.

Zur Aufrechterhaltung des erzielten Grades der Vereinheitlichung und Ausarbeitung von Anpassungen der Haushaltssystematiken an künftige Erfordernisse wurde ein ständiges Komitee von Vertretern des Bundes, der Länder und der Gemeinden (VR-Komitee) eingesetzt, das mindestens einmal jährlich zusammentritt, erforderliche Änderungen berät und im Einvernehmen mit dem Rechnungshof Empfehlungen erstattet. Bund, Länder und Gemeinden verpflichten sich, im Sinne des Verhandlungsergebnisses vorzugehen (VR-Komitee, 2010).

Der Regelungsbereich der VRV beschränkt sich auf das *externe Rechnungswesen* (Voranschlag und Rechnungsabschluss). Ergänzende landesrechtliche Vorschriften zur Haushaltsführung und Haushaltskontrolle (Gebarungsaufsicht) der Gemeinden finden sich in Gemeindeordnungen und Stadtrechten, weitere Ausführungsbestimmungen in einzelnen Bundesländern in Gemeindehaushalts-, Kassen- und Rechnungsordnungen, internen Erlässen oder Dienstanweisungen.

Die VRV enthält im Wesentlichen Grundsätze sowie Mindestanforderungen für Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse:

- *Budgetprinzipien*: § 1 Zeitraum der Veranschlagung, § 2 Gegenstand der Veranschlagung, § 3 Bruttoveranschlagung; § 10 Zeitraum und Gegenstand der Rechnungslegung, § 11 Zeitliche Abgrenzung der Verrechnung, § 12 Bruttoverrechnung, § 13 Verrechnung außerplanmäßiger Einnahmen und Ausgaben.<sup>1</sup>

---

1 Weitere allgemeine Budgetgrundsätze, die bei der Entwicklung der VRV berücksichtigt wurden bzw. aus ihr indirekt ableitbar sind, sind Vorherigkeit (VA-Beschluss vor Jahresbeginn), Budgetwahrheit, Genauigkeit, Klarheit, qualitative, quantitative Spezialität, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit, Publizität.

- *Form und Gliederung:* § 4 Außerordentliche Einnahmen und Ausgaben, § 7 Gliederung der Einnahmen und Ausgaben, § 6 Gegenüberstellung und Rundung der Voranschlagsbeträge; § 14 Kassenabschluss, § 15 Haushaltsrechnung, § 16 Vermögens- und Schuldenrechnung für Betriebe und wirtschaftliche Unternehmungen.
- *Verbuchungsregeln:* § 5 Leistungen für Personal, Pensionen, § 8 Veranschlagung von Abgaben, Finanzzuweisungen und Zuschüssen.
- *Nachweise und Beilagen* gemäß § 9 und § 17: Übersichten zu Einnahmen, Ausgaben und Bestandsgrößen (siehe nachfolgend Punkt 2.2).

Als erste Einschätzung zu Rahmenbedingungen und Reformperspektiven des kommunalen Haushaltswesens kann festgehalten werden:

- *Kompetenzen:* In Österreich bestehen im internationalen Vergleich<sup>2</sup> durchaus günstige institutionelle und kompetenzrechtliche Rahmenbedingungen für Einheitlichkeit des subnationalen Haushaltswesens und zentrale Ansatzpunkte für Reformbemühungen. Demgegenüber wird zum Teil die Auffassung vertreten, dass die Kompetenzlage im Bereich des Haushaltswesens Entscheidungsfindungsprozesse vielfach erschweren und verlangsamten und Kompromisslösungen begünstigen würden. Eine Prozessbeschleunigung könnte etwa durch ein Mehrheitsstimmrecht im VR-Komitee erreicht werden (Hauth, 2009, 14 ff, mit Bezugnahme auch auf gescheiterte Änderungsbestrebungen im Österreichkonvent 2005). Dem wird hier entgegengehalten, dass das Haushaltswesen eine zentrale Stellung in Politik und Verwaltung einnimmt und eng mit interner Organisation und verschiedensten Aufgaben verbunden ist. Angesichts der zentralen Bedeutung und auch angesichts der Umstellungsdauer, des Umstellungsaufwandes und der Langfristigkeit von Haushaltsreformen sollten überzeugende, praxistaugliche Reformen Einvernehmen und einen gemeinsamen Umsetzungswillen (in einem allenfalls aufwändigeren Prozess) herstellen können.
- *Regelungsbereich:* Der auf die Vereinheitlichung des VA und RA eingeschränkte Regelungsbereich der VRV ist möglicherweise hinderlich für

---

2 Beispielsweise besteht in Deutschland eine nach 16 Bundesländern zersplitterte Rechtslage des Haushaltswesens mit aktuell 16 im Detail unterschiedlichen Haushaltsreformen auf Länder- und Gemeindeebene (siehe z. B. Haushaltssteuerung, 2014). Auch in der Schweiz fällt die Ausgestaltung der Rechnungslegung unter die Organisationsfreiheit der Kantone. Die Harmonisierung der Rechnungslegung bei Kantonen und Gemeinden kann nur freiwillig auf Basis einer Übereinkunft (Empfehlung, derzeit gemäß HRM2) vor sich gehen (Bundesrat, 2009, 15).

eine integrative Modernisierung des (kommunalen) Rechnungswesens, zumal vielfältige Verflechtungen zwischen Teilen des öffentlichen Haushaltswesens und der Finanzstatistik bestehen. Hier muss betont werden, dass eine (Mit-)Verantwortung *aller* Gebietskörperschaften bei der Erfüllung (EU-)rechtlicher Vorgaben besteht und übergeordnete Reformfordernisse etwa bei Schnittstellen zu internem Rechnungswesen, mittelfristiger Finanzplanung oder Finanzstatistik von allen Gebietskörperschaften „verpflichtend“ offensiv aufzugreifen und im jeweiligen Verantwortungsbereich der Gebietskörperschaften pragmatisch zu lösen sind.

- *Informationsaustausch*: Eher kritisch zu sehen ist, dass für die Praxis des VR-Komitees noch keine moderne, offene Informations- und Kommunikationskultur etabliert ist. Ein umfassendes, auch elektronisch abrufbares „VRV-Handbuch für Länder und Gemeinden“ liegt bisher nicht vor.<sup>3</sup> Wie vorgeschlagen (Bröthaler, 2006b, 5; Hauth, 2009, 11) wäre eine öffentlich zugängliche, offizielle Web-Plattform zur VRV zweckmäßig, die bislang nur rudimentär auf der BMF-Homepage eingerichtet wurde. Die Plattform könnte Informationen zu (bestehenden) VRV-Anmerkungen und Empfehlungen des VR-Komitees, Kontierungserläuterungen, Graubereiche und Sonderfälle der Verbuchung, länderspezifischen Verbuchungsrichtlinien, Richtlinien zu Datenqualitätskontrollen, Begriffsdefinitionen, E-Learning, Downloads, Information zu internationalen Trends, Informations- und Erfahrungsaustausch zu Problembereichen und Reformprojekten der Länder und Gemeinden (auch des internen Rechnungswesen oder der IT-Systeme) etc. bereitstellen und so auch ein wichtiges Forum für eine VRV-Reformdiskussion bieten.

## 2.2 Gliederungssystematik und Nachweise

Gemäß § 7 VRV 1997 sind die Einnahmen und Ausgaben nach haushaltswirtschaftlichen, funktionellen, ökonomischen und fakultativ finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu gliedern:

- *Haushaltswirtschaftliche Gliederung* (Haushaltshinweis) nach dem Budgetkonzept „Ordentlicher/außerordentlicher Haushalt“, bei dem die Finanzierungs- und Deckungsart der Ausgaben im Vordergrund steht,

---

<sup>3</sup> Der als Arbeitshilfe in Buchform verfügbare Kontierungsleitfaden für Gemeinden und Gemeindeverbände (KDZ, 2011) könnte dabei als Grundlage für eine zeitgemäße Weiterentwicklung und Erweiterung auf Länder herangezogen werden.

- *Funktionelle Gliederung* (Ansatz) nach aufgabenspezifischen und institutionellen Gesichtspunkten (inkl. Abgrenzung des Sektors Staat),
- *Ökonomische Gliederung* (Post): Gliederung nach betriebs- und volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten, nach der Voranschlagswirksamkeit sowie nach sektoralen Gesichtspunkten bei finanziellen Verflechtungen (Transfers, Darlehen) zu anderen Rechtsträgern,
- *Finanzwirtschaftliche Gliederung*: optionale Gliederung nach Pflicht- bzw. Ermessensausgaben und nach Zweckbindung bei Einnahmen.

Die Darstellung im Voranschlag erfolgt geordnet nach Haushalt, Ansatz und Post in der verbindlich vorgeschriebenen Gliederung. Im Rechnungsabschluss (Kassenabschluss, Haushaltsrechnung, Nachweise) ist das finanzwirtschaftliche Ergebnis des vorangegangenen Jahres in der Gliederung des Voranschlages darzustellen. Beilagen zum VA und RA (siehe Tabelle 1) enthalten 1. Übersichten zu Einnahmen und Ausgaben (o./a.o. Haushalt und Querschnitt), 2. Zusammenfassungen funktionell zugeordneter Ausgaben und Einnahmen (Personalausgaben, intragovernmentale Transfers, Schuldendienst) sowie 3. Nachweise zu Bestandsgrößen (Anfangsstand, Zugänge, Abgänge, Endstand zu Schulden, Finanzvermögen und Personal).

Novellierungen der VRV betrafen ab 1995 insbesondere notwendige Anpassungen der Gliederungssystematiken und Nachweise an das ESVG 1995:

- VRV 1997: Anpassung des Ansatzverzeichnis (Ansatz 85 für Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit), verpflichtender Voranschlags- und Rechnungsquerschnitt für Gemeinden;
- Novelle 1999 und 2001: Anpassung des Postenverzeichnis und des Querschnitts (sektorale Gliederung von Transfers und Darlehen gemäß ESVG), Anpassung des Schuldennachweises (Darstellung nach Gläubiger);
- Novelle 2006: Präzisierung der Gliederung des Sektors Staat im Postenverzeichnis und Schuldennachweis, Vereinheitlichung der Dienstpostengliederung im Personalnachweis;
- Novelle 2007: Präzisierung des Nachweises über Transfers von und an Träger(n) des öffentlichen Rechts (Klarstellung, welche Transaktionen welcher Transferegeber und -empfänger in welcher Mindestgliederung im Nachweis auszuweisen sind);
- Novelle 2014: detailliertere Gliederung von Haftungen (nach Risikoklassen) und derivativer Finanzinstrumente (mit/ohne Grundgeschäft).