

Lücken schließen

Haushaltsreform auf Basis der Steuerungserfordernisse

von [Peter Biwald](#) und [Alexander Maimer](#)



Peter Biwald

Aufgrund aktueller Entwicklungen, insbesondere im Land Salzburg, gibt es derzeit eine intensive Diskussion über die Transparenz und Aussagekraft des Haushalts- und Rechnungswesens der Länder und Gemeinden. Lücken im Haushaltswesen werden hier insbesondere vom [Rechnungshof](#) und vom [Bundesministerium für Finanzen](#) aufgezeigt. Dies hat dazu geführt, dass sich einzelne Länder (z.B. Burgenland) dazu verpflichtet haben, in absehbarer Zeit auf ein doppisches Rechnungswesen umzusteigen. Auch die Konferenz der Landeshauptleute kann sich vorstellen, einen solchen Reformschritt zu setzen.



Alexander Maimer

In der öffentlichen Diskussion wird die Haushaltsreform häufig auf die Übernahme der Doppik bzw. der Bundeshaushaltsreform reduziert. Der Bund schließt gerade die Umsetzung eines umfangreichen Reformansatzes ab: Das neue Rechnungswesen umfasst eine Erfolgsrechnung, eine Finanzrechnung und eine Vermögensrechnung. Die Wirkungsorientierung ist über entsprechende Ziele, Maßnahmen und Indikatoren im Budget wie auch im Rechnungsabschluss für die einzelnen Politikfelder (genannt „Untergliederungen“) integriert. Globalbudgets werden verankert, eine ergebnisorientierte Steuerung der Dienststellen inklusive einer Kosten- und Leistungsrechnung ist Bestandteil der Reform.

„Eine Kopie der Bundeshaushaltsreform greift zu kurz, es bedarf eines an den Steuerungsbedarf angepassten Ansatzes.“

Der Reformbedarf reduziert sich jedoch nicht auf die Einführung der Doppik bzw. die Übernahme der Bundeshaushaltsreform, sondern ist differenzierter – vom Steuerungsbedarf sowie den Lücken und Mängeln des bestehenden Systems ausgehend – zu sehen.

Reformfelder am Beispiel der Gemeinden

Der Steuerungsbedarf ist mehrdimensional: finanzwirtschaftlich (z.B. auf Basis der Querschnittsrechnung) mit Aussagen zur Finanzierung der laufenden Vermögens- und Schulden- bzw. Rücklagegebarung; betriebswirtschaftlich mit Informationen zu Finanzierung und Kostendeckung der vielschichtigen Leistungsbereiche; gesamtwirtschaftlich mit Informationen zur Substanzerhaltung des Vermögens und zu den Schulden sowie zu den Wirkungen bzw. zum gesellschaftlichen Nutzen des kommunalen Handelns.

Auf Basis dieser Anforderungen zeigen sich im bestehenden Haushaltswesen folgende Mängel und damit verbunden Reformfelder:

- *Prinzip der Jährlichkeit und fehlende Verknüpfung mit politischen Programmen und Vorhaben:* Eine mittelfristige Planung der Finanzen existiert, hat im Normalfall aber nur untergeordnete Bedeutung. Eine Investitionsplanung und die Verknüpfung der Finanzen und Investitionen mit den politischen Programmen und Vorhaben sind nur im Einzelfall gegeben. Eine Weiterentwicklung in Richtung einer mehrjährigen, verbindlichen Planung wäre sinnvoll.
- *Fehlen einer umfassenden Darstellung der Vermögens- und Schuldenentwicklung:* ➤

Derzeit ist eine österreichweit verpflichtende Darstellung der Vermögenssituation nur auf Maastricht-Betriebe beschränkt. Einzelne Bundesländer haben hier weitgehendere Vorschriften. Gleichzeitig sollte die Darstellung der Schuldenentwicklung transparenter werden und alle Formen, einschließlich der Ausgliederungen, inkludieren.

„Ein einheitliches Haushaltswesen für die kommunale Ebene ist auch künftig sinnvoll.“

- *Keine Transparenz zu den zentralen Zielen einer Gemeinde:* Das Haushaltswesen ist derzeit rein inputorientiert. Die Ziele, der gesellschaftliche Nutzen des kommunalen Handelns, kurz die angestrebten Wirkungen, haben – oft nicht nur – im Haushaltswesen geringen Stellenwert.
- *Kosten einzelner Leistungen sind nicht ersichtlich:* Auf Basis der derzeitigen Rechenwerke ist nicht bzw. nur schwer nachvollziehbar welche Kosten mit einzelnen Leistungen verbunden sind, in welchem Ausmaß diese durch direkte Erlöse gedeckt sind und wie hoch der Zuschussbedarf aus Steuermitteln ist.

Grundprinzipien der Haushaltsreform

Ausgehend vom Reformbedarf ergeben sich die folgenden Grundprinzipien für ein neues Haushaltswesen:

- *Verbesserte finanzwirtschaftliche Steuerung:* Eine mittelfristige Finanz- und Investitionsplanung sollte ein verpflichtender und verbindlicher Bestandteil eines neuen Rechnungswesens sein. Diese sollte mit den politischen Programmen verknüpft werden, um so eine mehrjährige strategische Haushaltssteuerung zu erleichtern. Die Querschnittsrechnung (vergleichbar mit der Cash-flow-Rechnung im privatwirtschaftlichen Bereich) sollte dabei ein fixer Bestandteil sein. Aus Transparenzgründen

sollte diese auch für die kommunalen Politikfelder (dies sind aus unserer Sicht die aktuellen „Gruppen“) dargestellt werden.

- *Transparent machen der Kosten für einzelne Leistungen:* Transparenz zu Kosten, Erlösen und Deckungsgraden zu einzelnen Leistungen erleichtert politische Entscheidungen und die Steuerung. Die betriebswirtschaftliche Dimension könnte direkt im Haushalt auf der Ebene der Abschnitte, u.U. auch Unterabschnitte integriert werden. Eine kumulierte Darstellung der betriebswirtschaftlichen Daten ergibt eine Ergebnisrechnung.
- *Einheitliche, konsolidierte Darstellung der Vermögens- und Schuldenverhältnisse:* Die Vermögens- und Schuldensituation einer Gemeinde sollte in Zukunft österreichweit einheitlich dargestellt werden. Neben dem Anlagen- und Geldvermögen sollten Wertpapiere, Finanzderivate etc. Bestandteil der Vermögens- und Schuldendarstellung sein. Die Mehrheitsbeteiligungen sollten berücksichtigt werden.
- *Darstellung der zentralen Ziele einer Gemeinde:* Die Darstellung der zentralen Entwicklungs- bzw. Wirkungsziele sollte ein fixer Bestandteil eines neuen Haushaltswesens sein.
- *Adaptierte Haushaltsstruktur:* Die Struktur des Bundeshaushalts mit seinen 5 Rubriken, 30 Untergliederungen und 80 Globalbudgets wird nicht auf die Gemeindeebene übertragbar sein. Die bestehenden 10 Gruppen (Politikfelder) und Abschnitte können die Basis bilden. Eine Reform der ökonomischen Gliederung wird sinnvoll sein, jedenfalls in der Außendarstellung. Die bisherige Trennung in ordentlichen und außerordentlichen Haushalt könnte insofern obsolet werden, als auf der Ebene der Gruppen und Abschnitte auch die Investitionen und deren Finanzierung dargestellt werden.



Den Blick schärfen: öffentliche Haushalte müssen transparent sein.

Foto: iStockphoto

Einheitlichkeit des Rechnungswesens

Grundsätzlich sollte das Rechnungswesen für die kommunale Ebene einheitlich sein. Aufgrund der Heterogenität bei den Größenklassen kann in dem einen oder anderen Reformbereich ein differenzierter Ansatz sinnvoll sein. Es solcher Bereich ist die Ziel- bzw. Wirkungsorientierung: Bei kleineren Gemeinden werden 4 bis 5 Wirkungsziele ausreichend sein, die dem Voranschlag vorangestellt sind. Bei größeren Gemeinden können dies 1 bis 3 Wirkungsziele je Politikfeld (=Gruppe) sein.

Fazit

Das Haushaltswesen der Gemeinden hat Reformbedarf, die Lücken sind zu schließen. Dieser kann nicht mit der simplen Einführung der Doppik gelöst werden, auch eine Kopie der Bundshaushaltsreform greift hier zu kurz. Es bedarf eines differenzierten Ansatzes, der sich an den Prinzipien moderner öffentlicher Rechnungslegung orientiert, die Steuerungsanforderungen berücksichtigt und eine Vergleichbarkeit des Haushaltswesens zwischen den Gebietskörperschaftsebenen gewährleistet.

<

[Kommentar senden](#)

„Steuerungsbedarf und bestehende Lücken bestimmen den Reformbedarf.“