



Österreichischer
Städtebund

Rathaus, 1082 Wien

Telefon +43 (0)1 4000 89980

Fax +43 (0)1 4000 7135

post@staedtebund.gv.at

www.staedtebund.gv.at

DVR 0656097 | ZVR 776697963

Unser Zeichen:

90-01-(2014-0168)

bearbeitet von:

Mag. Oliver Puchner 89994/Sandra Wölfel

elektronisch erreichbar:

oliver.puchner@staedtebund.gv.at

Bundesministerium für Finanzen

BMF - II/3 (II/3)

Johannesgasse 5

1010 Wien

Eduard.Trimmel@bmf.gv.at

Wien, am 13. Mai 2014

**Entwurf VRV 2014 und Novelle VRV 1997;
Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren!

Bezugnehmend auf die mit Schreiben des BMF vom 12.3.2014 (GZ. BMF-111110/0004-II/3/2014) übermittelten Papiere zu einer VRV 2014 und Novelle VRV 1997, übermittelt der Österreichische Städtebund folgende Gedanken.

Artikel I: Verordnung des Bundesministers für Finanzen mit der Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, der Gemeinden und von Gemeindeverbänden geregelt werden (Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2014 – VRV 2014)

Grundsätzlich

Das neue System sieht im Wesentlichen eine Dreikomponentenrechnung (Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögensrechnung) und eine Wirkungsorientierung vor.

Die oftmals ideologisch geführte Debatte Doppik vs. Kameralistik geht am eigentlichen Ziel – ein praktikables Rechenwerk für die Städte und Gemeinden zu entwickeln – vorbei. Trotzdem hat sich im Zuge des Finanzdebakels im Land Salzburg

bei vielen Verantwortlichen die Einstellung durchgesetzt, dass nur durch ein neues System der Haushaltsrechnung ähnliche Probleme vermieden werden können.

Sowohl die Doppik (um 1494, Florenz) als auch die Kameralistik (1762, Wien) haben eine lange Vergangenheit und beide Systeme wurden über die Jahrhunderte weiterentwickelt. Beide Rechenstile haben sich im Großen und Ganzen in ihrem Bereich bewährt, ohne frei von Problemen zu sein. Während an der Kameralistik die einseitige Konzentration auf die Finanzierungsrechnung kritisiert wird, sind es in der Doppelten Buchhaltung gerade die Bereiche der Bewertungen und der Abschreibungen, die die größten Schwierigkeiten im Detail verursachen und sehr anfällig für kreative Buchführung sind. Keines der beiden Systeme wird Misswirtschaft oder gar Missbrauch verhindern können, wie Skandale und Pleiten im öffentlichen wie im profitorientierten Sektor zeigen.

Der Österreichische Städtebund hat daher eindringlich vor dem unkritischen Übertragen von Instrumenten aus der Privatwirtschaft gewarnt. Gerade die Erfahrungen der deutschen Kommunen mit der Umstellung auf die Doppik sind ein warnendes Beispiel. Hier wird von jahrelangem, kostspieligem Umstellungsaufwand berichtet, während der Nutzen auch nach mehreren Jahren nicht eindeutig ersichtlich ist (siehe Landesrechnungshof Rheinlandpfalz 2011).

Zudem bewirkt die uneinheitliche Vorgehensweise in Deutschland, dass Gemeinden und Städte nicht mehr **über Bundesländergrenzen hinweg vergleichbar** sind. Dies muss in Österreich unter allen Umständen verhindert werden.

Eine Ergänzung der aktuellen VRV um Aspekte der Vermögensrechnung ist aus Sicht des Österreichischen Städtebundes durchaus denkbar und sinnvoll, **sofern die Bewertungsstandards einheitlich und möglichst einfach gehalten sind.**

Die Länder haben in der LFRK vom 11.10.2013 beschlossen, einen Vorschlag für ein 3-Komponenten-System zu erarbeiten (Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögensrechnung). Der ÖStB war der Länder-AG beigezogen; hier wird **auf den Beschluss der LFRK vom 9.5.2014 verwiesen.**

Im Folgenden wird nur auf einige Kritik-Punkte am Bundesentwurf eingegangen. Darüber hinaus sind aber noch weitere Gespräche notwendig.

Der vorliegende Diskussionsentwurf enthält noch keine **Kostenschätzungen**, dennoch werden im Vorblatt einige Annahmen getroffen, die suggerieren sollen, dass der finanzielle Aufwand nicht allzu hoch werden wird. Die Erfahrungsberichte der Städte und Gemeinde in Deutschland zeigen demgegenüber aber durchaus beträchtliche Umstellungskosten und auch höhere laufende Kosten. Erste grobe Schätzungen für die kommunale Ebene – basierend auf den Erfahrungen in Deutschland – lassen einen dreistelligen Millionenbetrag erwarten!

Der Österreichische Städtebund behält sich deshalb vor, den Konsultationsmechanismus auszurufen.

Zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1 (3) IPSAS

Die subsidiäre Gültigkeit der IPSAS ist im Lichte der Diskussion zur Entwicklung der EPSAS wenig zielführend. Zudem wird eine quasi automatische Übernahme von Standards, an deren Entstehung die Städte und Gemeinden in keinsten Weise beteiligt sind abgelehnt. Die Bestimmung muss daher generell entfallen.

§ 6 (9) Gliederung des Voranschlags

Das Abstellen auf die bekannten 10 Gruppen des Ansatzverzeichnisses, wie auch generell die Weiterverwendung des Posten- und Ansatzverzeichnisse wird ausdrücklich begrüßt.

§ 7 Wirkungsorientierung

Viele Städte und Gemeinden haben bereits unterschiedlichste Systeme des Gender Budgeting, der Globalbudgetierung oder Produktbudgets und Ähnliches in Verwendung, die auch Ziele und Wirkungen beschreiben.

Zudem sind viele bedeutende Ausgabenpositionen, etwa Gruppe 5 (Gesundheit) im überwiegenden Maße fremdbestimmt (landesgesetzlich geregelte Umlagen).

Eine strikte Verknüpfung der Wirkungsorientierung nach dem Bundesmodell mit der Haushaltserstellung würde die Systeme unnötig aufblähen und ist aus diesem Grund zu streichen.

§12 (8) Dauerschuldverhältnisse

Diese Bestimmung ist so zu lesen, dass Periodenabgrenzungen bei Mieten und anderen wiederkehrenden Belastungen entfallen können.

§15 Vorbelastungen

Baurechts- und Bestandsverträge werden nicht als Vorbelastungen oder Vorberechtigungen verstanden, da der mit der Aufnahme der Vielzahl der Mietverhältnisse (und deren laufende Änderungen) einer Gemeinde verbundene Aufwand in keinem Verhältnis zu dem erwartbaren Nutzen steht.

Bei kündbaren Verträgen stellt sich die Frage nach der Fristigkeit. Sollen etwa Subventionsverträge mit ihrer geplanten Gesamtlaufzeit oder mit der frühestmöglichen Kündigungsfrist erfasst werden.

Generell sollten Vorbelastungen erst ab einer Summe von 50.000.- erfasst werden.

§21 Bewertungsansätze und –methoden

Der Ansatz von Wiederbeschaffungswerten soll als Wahlrecht möglich sein.

Zur Vereinfachung sollten auch veröffentlichte Referenzwerte (z.B.: m²-Preise für Straßen, etc.) oder die Festwertmethode zulässige Bewertungsmethoden für sämtliche Anlagegüter (ausgenommen Beteiligungen) sein. Die Möglichkeit einer „internen plausiblen Wertfeststellung“ muss ergänzt werden, um die vorhandene Fachexpertise der SpezialistInnen der Kommunen nutzen zu können.

§24 Vorräte

Nach dem Büromaterial ohnehin nicht als Lagerware zu erfassen ist, stellt sich die Frage nach dem Aufwand der Bewertung der Vorräte. Eine Diskussion über allfällige Wertgrenzen ist deshalb noch zu führen.

Zur Bewertung sollten die in der Lagerwirtschaft anerkannten Verfahren Anwendung finden können (etwa LIFO, Durchschnittspreisverfahren, etc.). Eine Beschränkung auf das FIFO-Verfahren ist nicht schlüssig.

§25 Beteiligungen

Da auch der Bund keine Konsolidierung vorsieht, gilt es diesen Bereich möglichst einfach zu halten, da die Fülle von, zum Teil hochkomplexen Detailfragen in einem ersten Schritt nicht beantwortbar sind.

Deutsche Erfahrungen zeigen, dass die konsolidierten Jahresabschlüsse aufgrund des damit verbundenen Aufwandes stark zeitverzögert (eineinhalb bis zwei Jahre nach dem Bilanzstichtag) vorgelegt werden können – und dies auch nur mit entsprechender externer Unterstützung und damit verbundener Abhängigkeit.

§29 Kulturgüter und §43 Übergangsbestimmungen

Die Möglichkeit einer „internen plausiblen Wertfeststellung“ muss ergänzt werden, um die vorhandene Fachexpertise der SpezialistInnen der Kommunen nutzen zu können.

Diese Ergänzung gilt auch für andere Sachanlagen, Grundstücke, Gebäude, etc.

§44 Inkrafttreten

Ein Inkrafttreten für die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse für das Finanzjahr 2018 ist aus Sicht der Städte und Gemeinden völlig illusorisch.

Der Bund hat für seine Umstellung 5 Jahre benötigt. Die IT-Umsetzung durch verschiedene Anbieter, die Schulung von Personal in über 2000 Gemeinden und nicht zuletzt die Vermögenserfassung- und Bewertung wird demgegenüber wohl eher mehr Zeit in Anspruch nehmen. Für eine solch gravierende Umstellung muss ausreichend Zeit vorgesehen werden.

Anlagen

Die Darstellung des Vermögens im vorliegenden Entwurf (wie auch in der Eröffnungsbilanz des Bundes) kann zu „Vermögensillusionen“ führen, da der

Charakter des Vermögens (gewillkürt oder in der Daseinsvorsorge gebunden) nicht ausreichend erkennbar ist. Das in der Daseinsvorsorge gebundene Vermögen ist in der Regel nicht verwertbar, es zeigt den Umfang der erforderlichen Pflicht zur Substanzerhaltung. Eine Darstellung des Vermögens nach seinem Charakter bzw. seiner Funktion kann einen zentralen Nutzen der Vermögensrechnung – wieweit kommt die Gebietskörperschaft ihrer Pflicht nach, durch Investitionen die Substanz des Vermögens zu erhalten – besser und transparenter nachvollziehbar machen.

Dies würde eine – verpflichtende – Gliederung des Anlagevermögens nach folgendem Aufbau sinnvoll machen:

Unbebaute Grundstücke/grundstücksgleiche Rechte

- Grünflächen
- Ackerland
- Wald, Forsten
- Sonstige unbebaute Grundstücke

Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte

- Kinder- und Jugendeinrichtungen
- Schulen
- Wohnbauten
- Sonstige Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäude

Infrastrukturvermögen

- Grund und Boden des Infrastrukturvermögens
- Brücken und Tunnel
- Gleisanlagen mit Streckenausrüstung und Sicherheitsanlagen
- Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen,
- Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen,
- Sonstige Bauten des Infrastrukturvermögens

Bauten auf fremdem Grund und Boden

Kunstgegenstände, Kulturdenkmäler

- | |
|--|
| <input type="checkbox"/> Maschinen und technische Anlagen, Fahrzeuge |
| <input type="checkbox"/> Betriebs- und Geschäftsausstattung |
| <input type="checkbox"/> Geleistete Anzahlungen, Anlagen im Bau |

Im derzeitigen Entwurf findet sich im Gegensatz dazu ein Missverhältnis zwischen den einzelnen Vermögenspositionen: Das Sachanlagevermögen wird in der Anlage 1c in sechs Positionen dargestellt. Die langfristigen Forderungen werden in sieben Positionen differenziert. Während die Sachanlagen erfahrungsgemäß 50 bis 70 Prozent der Bilanzsumme ausmachen, wird für die langfristigen Forderungen mit maximal 5 Prozent der Bilanzsumme eine sogar noch tiefere Gliederung vorgeschlagen.

Artikel II: Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 – VRV 1997 geändert wird

Der hier dargestellte Vorschlag **entspricht nicht** jenem der VRV-Unterarbeitsgruppe wie er mit dem Protokoll vom 21.7.2009 (GZ BMF-1111100/0002-II/3/2009) übermittelt wurde. Es wird um Überprüfung ersucht.

Der Österreichische Städtebund geht davon aus, dass seine Anregungen berücksichtigt werden.

Mit freundlichen Grüßen



OSR Mag. Dr. Thomas Weninger, MLS
Generalsekretär