

Band 119 - Haushaltsreform aus der Sicht der Städte und Gemeinden

Kurzfassung

Friedrich Klug, Schriftleiter des IKW

Der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund beauftragten das Linzer Institut für Kommunalwissenschaften - IKW mit der Erstellung einer Expertise über die Reform des kommunalen Haushaltswesens. Der Herausgeber Friedrich Klug konnte auf Vorschlag der beiden Interessensvertretungen folgende Fachleute gewinnen: Peter Biwald, Ulrike Huemer, Alexander Maimer, Dietmar Pilz, Bruno Rossmann und Christian Schleritzko.

Das Thema ist in der heutigen Zeit der globalen Finanz- und darauf folgenden öffentlichen Haushaltskrisen besonders aktuell. Geht es doch um die zentralen Fragen des finanziellen Haushaltsausgleichs sowie um die Bewältigung der ständig steigenden Defizite und der die Gemeinden drückenden Schuldenlast.

Eine zentrale Forderung des Österreichischen Städtebundes ist die Daseinsvorsorge als Staatsziel, wobei das öffentliche Interesse gegenüber der Gewinnmaximierung eindeutig im Vordergrund steht, ein Konnex zwischen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung hergestellt und die Solidarität Vorrang vor dem Wettbewerb haben soll.

Ebenso fordert der Österreichische Gemeindebund seit langem die Verankerung der kommunalen Daseinsvorsorge als Gemeindeaufgabe in der Bundesverfassung (Forderungspapier Oktober 2008).

Wenn nun die Unterziele Effizienz und Rentabilität über das öffentliche Sachziel gestellt werden, kommt es zu einer Zieltransformation in Richtung Privatisierung und steuert der Markt den Staat und ihre demokratisch gewählten Repräsentanten.

Österreich verfügt über ein einheitliches Haushaltswesen auf Basis öffentlichen Rechts, das die zwingende Einführung der Doppik nicht vorsieht. Das Rechnungsziel ist nicht der Gewinn, sondern die Wohlfahrt. Gemeinden sind keine Kaufleute, es besteht daher kein Anlass von der Kameralistik abzugehen. Die Voranschlags- und Rechnungsabschluss-

verordnung (VRV) schreibt weder die Anwendung des Bundeshaushaltsrechts noch die doppelte Buchhaltung vor.

Benötigt wird vielmehr eine mehrdimensionale, erweiterte Kameralistik, die finanz-, betriebs- und gesamtwirtschaftlichen Ansprüchen gerecht wird, weil diese den Anforderungen des öffentlichen Sektors besser entspricht als die Doppik, die komplizierte, aufwändige, aber wenig steuerungsrelevante Elemente enthält. Für die besonderen Bedürfnisse der Gemeinden, insbesondere der vielen kleineren Kommunen, sind praktikable, einfache, klare und maßgeschneiderte Lösungen zu finden.

Die Übertragung von New Public Management-Methoden sowie die Einführung der kaufmännischen Buchführung in Anlehnung an Standards wie IPSAS wird nicht empfohlen. So kommt eine OECD-Studie über die Haushaltsreform in Australien zu folgendem Urteil: „The experience of accrual budgeting has been disappointing...“ ; auch die Erfahrungen in Deutschland sind nicht gerade ermutigend.

Die Finanzkrise dokumentiert in eindrucksvoller Weise nicht nur das Versagen, sondern auch eine Mitschuld des auf der Doppik beruhenden Rechnungswesens. Die Standards würden die Gemeinden wegen ihrer Komplexität vor unlösbare Probleme stellen und könnten ihre finanziellen Probleme nicht lösen. Wirkungsorientierte Modelle entsprechen dem neoliberalen Zeitgeist der Privatisierung. Die „modernen“ Modelle sind von verwaltungsfremden Interessen geprägt und führen zu einer irreversiblen und kostenintensiven Abhängigkeit von privaten Anbietern.

Der Begriff der Wirkungsorientierung ist unklar, eine transparente und nachvollziehbare Definition liegt nicht vor. Die „Wirkung“ überschneidet sich mit dem Verfassungsprinzip der Zweckmäßigkeit. Bisher vorliegende Erfahrungen sind wenig überzeugend, weshalb die Evaluierungsergebnisse auf Bundesebene noch abzuwarten sind.

Die Länder und Gemeinden machen daher wohl begründete Vorbehalte geltend. So enthält die Präambel zum „Heiligenbluter Schlussprotokoll“ vom 28. Juni 1974 eine eindeutige Aussage: „Bund, Länder und Gemeinden sind übereingekommen, Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse ... einvernehmlich zu gestalten“. Die Einmischung in die Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches, ein Eingriff in die Gemeindeautonomie und die zwingende Einführung der kaufmännischen Buchführung sind daher abzulehnen.

Empfohlen wird die Konsolidierung der ausgegliederten Einrichtungen auf Basis einer Querschnittsrechnung sowie eine gemeinsame Vermögens- und Schuldendarstellung.

Eine einheitliche Regelung für Länder und Gemeinden besteht bereits durch die VRV, die einem laufenden Anpassungsprozess unterliegt und durch Fachleute, insbesondere durch Mitglieder des VR-Komitees und Praktiker, welche die Bedürfnisse der Städte und Gemeinden am besten kennen, weiter entwickelt werden sollte. Diesbezügliche Vorschläge werden im vorliegenden IKW-Band unterbreitet.

Es besteht eine echte Chance zu einer bedarfsgerechten Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens und zu einer soliden Finanzwirtschaft zum Nutzen aller Gemeinden und ihrer Einwohner. Die nachhaltige Zukunftsbewältigung durch das Budget als "in Zahlen gegossenes Regierungsprogramm" mit dem primären Fokus auf die Finanzen und das Gemeinwohl wäre uns allen zu wünschen.

Mögen die in diesem Band erarbeiteten Vorschläge als brauchbare Grundlage für eine maßgeschneiderte Haushaltsreform und Konsolidierung der Finanzen der Städte und Gemeinden dienen!