Österreichischer
Gemeindebund

An das
Bundesministerium für Finanzen
BMF – II/3
Johannesgasse 5
1010 Wien

per E-Mail: post.ii-3@bmf.gv.at

Wien, am 20. Mai 2015
Zl. B,K-904-1/200515/GK,SE

GZ: BMF-111110/0004-II/3/2015
Betreff: Geplante Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (VRV 2015)

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der Österreichische Gemeindebund erlaubt sich zu obig angeführtem, am 22.4. eingegangenen Entwurf nachfolgende Stellungnahme abzugeben:

Grundsätzliches

Die unterschiedlichen Sichtweisen zum erforderlichen Umfang dieser geplanten Reform der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (europäische Dimension, Kosten-Nutzen-Relation etc.) wurden bereits ausgiebig diskutiert und müssen daher an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden. Auch ist bekannt, dass der Österreichische Gemeindebund die durch den gegenständlichen Entwurf vorgegebenen Zielsetzungen für die Gemeindeebene so verwaltungs- und damit steuerzahlerschonend wie möglich umsetzen möchte und hierzu mit Praktikern und Fachexperten das sogenannte Überleitungssystem entwickelt hat, das die in den aktuellen Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen vorhandenen Daten (z.B. Forderungen und Verbindlichkeiten wie etwa schließliche Reste, Verwahrgelder, Vorschüsse, Rücklagen, Darlehen etc.) nach klaren Regeln in die nach der VRV 2015 geforderte Darstellungsform überführt und dessen Eignung zu Jahresbeginn auch von BMF-Seite bestätigt wurde.

An dieser Stelle ist jedoch deutlich festzuhalten, dass sich der Österreichische Gemeindebund vehement gegen die von Bundesseite bei dieser Reform gewählte Vorgehensweise der Beendigung des Heiligenbluter Übereinkommens aus 1974 und damit die Abschaffung des Prinzips der Einvernehmlichkeit bei Änderungen der VRV ausspricht. Mit dem Heiligenbluter Übereinkommen hat sich der Österreichische Gemeindebund mit seiner Unterschrift zu einem einheitlichen Rechnungswesen auf Basis der eindeutigen Grundlagen, der jeweiligen

gebietskörperschaftlichen Ebene bekannt. Für die Gemeinden sind diese u.a. dass Schulden nur für außerordentliche Ausgaben (Investitionen) aufgenommen werden dürfen oder dass der Schuldendienst für Darlehen eine ordentliche Ausgabe darstellt und somit durch ordentliche Einnahmen bedeckt werden muss. Diese Grundlagen ermöglichten es dem Österreichischen Gemeindebund, die Verpflichtungen des Österreichischen Stabilitätspakts für die Gemeinden einzugehen, die die Gemeindeebne (mit Ausnahme der Krisenjahre 2009 und 2010) auch jeweils erbringen konnte.

Durch die nun in Aussicht genommene 15a-Vereinbarung werden die Gemeinden, wie dies leider auch bereits bei Verhandlungsrunden zur VRV 2015 erfolgt ist, nur mehr in der „Beobachter-Rolle“ sein, so nicht endlich die 15a-Vertragsfähigkeit für die Gemeindeebene, vertreten durch die kommunalen Interessensvertretungen, umgesetzt wird. Somit ist an dieser Stelle die im aktuellen Regierungsprogramm vorgesehene „*Prüfung der Möglichkeit für Gemeinden, Gemeindeverbände und sonstige Rechtsträger des öffentlichen Rechts, untereinander oder mit dem Bund oder den Ländern Vereinbarungen auch über die Ausübung ihrer Befugnisse in Vollziehung der Gesetze schließen zu können.*“ dringend einzufordern.

Kritisch festzuhalten ist weiters, dass erst nach Ende dieses am 22.4.2015 gestarteten, vierwöchigen „Konsultationsverfahrens“ überhaupt einigermaßen Klarheit über den Umfang der Regelungskompetenz des Finanzministers gemäß § 16 F-VG herbei geführt werden wird. Da der gegenständliche Entwurf diese Regelungskompetenz mit sehr großer Wahrscheinlichkeit deutlich überschreitet und somit einer umfangreichen Neufassung bedarf, empfiehlt sich wohl ein (weiteres) Konsultationsverfahren.

Für die weiteren seitens des Finanzministeriums noch vor Erlassen der VRV 2015 in Aussicht gestellten Gespräche darf an dieser Stelle bereits avisiert werden, dass aus kommunaler Sicht neben den in dieser Stellungnahme enthaltenen noch weitere Themen zu diskutieren sein werden, etwa die „Maastricht-schonende“ Behandlung der für die Gemeinden großen neuen Aufgabe des Breitbandausbaus oder den transparenten Ausweis von Ansparungen für endfällige Darlehen (etwa durch Schaffung einer neuen Post im Kontenplan).

Verwaltungsökonomische Umsetzung und Inkrafttreten

§ 41 samt Erläuterungen des Entwurfs ermöglicht es der Landesebene für die Gemeinden unter 10.000 Einwohner landesweise einheitlich eine verwaltungsökonomische Umsetzung der VRV 2015 - etwa in Form des bereits angesprochenen Überleitungssystems - zu wählen. Der Österreichische Gemeindebund geht davon aus, dass die am 17.4.2015 mit dem Rechnungshof und dem Finanzministerium erzielte Einigung zu § 41 hält und die Einberufung des

Konsultationsgremiums somit nicht erforderlich wird. Obgleich der Wortlaut des § 41 und seine Erläuterungen textuell noch klarer zu formulieren sind (Grund für die etwas kryptische Formulierung ist die von Bundesseite getroffene Vorgabe, dass der Begriff VRV 1997 in keiner Weise Einzug in die VRV 2015 findet), ist bei der erzielten Einigung klar, dass das Überleitungssystem nicht ohne die Inhalte der VRV 1997 existieren kann, da die bestehenden Buchhaltungssysteme und Rechenwerke (Voranschlag und Rechnungsabschluss) auf diesen Inhalten aufbauen. Somit ist bei der landesgesetzlichen Umsetzung etwa ein statischer Verweis auf die relevanten Passagen der VRV 1997 idF. BGBl. II Nr. 118/2007 erforderlich. Weiters ist durch die getroffene Einigung ebenfalls klar, dass das Überleitungssystem bei nicht negativer Evaluierung, die ca. im 2. Halbjahr 2023 erfolgen soll, auch in Zukunft uneingeschränkt angewendet werden kann. Ergänzend ist betreffend das Überleitungssystem festzuhalten, dass in den Anlagen des gegenständlichen Entwurfs die Haushalthinweise 1, 2, 5, 6, 9 und 0 derzeit nicht enthalten sind.

Zum Inkrafttreten ist anzumerken, dass im Fall eines Inkrafttretenstermins für die Länder bzw. für die Gemeinden über 10.000 Einwohner nach dem Finanzjahr 2020 sinnvoller Weise auch in § 41 (1) 2. Satz ein späteres Inkrafttreten vorzusehen ist. Weiters ist anzuführen, dass der in § 41 (1) 2. Satz enthaltene Zeitplan für das Inkrafttreten auch in direktem Zusammenhang mit dem Vorliegen der 15a-Vereinbarung bzw. der raschen landesgesetzlichen Umsetzung zu sehen ist. Formal ist zum Inkrafttreten abschließend noch anzumerken, dass das Vorblatt des Entwurfs (spricht vom 1.1.2018) und der Entwurfs- bzw. Erläuterungstext derzeit divergieren.

Finanzielle Auswirkungen

Im Vorblatt des VRV-Entwurfes werden die Kosten für die Gemeinden für die ersten fünf Jahre mit insgesamt ca. 6 Mio. Euro angegeben. Diese Nettofinanzierungskosten sind – nicht zuletzt wegen den fehlenden Berechnungsgrundlagen – weder nachvollziehbar noch erscheinen sie auch nur ansatzweise realistisch. Gemäß der Beantwortung der parlamentarischen Anfrage Nr. 3249/J durch den Finanzminister haben allein die Vorarbeiten (inkl. Programmierung durch das BRZ) für den Bundesrechnungsabschluss 2013 knapp 6 Mio. Euro gekostet.

Auch der Hinweis in den Erläuterungen, dass „*von einer möglichst kosten- und ressourcenschonenden Implementierung ausgegangen*“ wird, rechtfertigt keineswegs diese dargestellten finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden, ebenso wenig die in keinster Weise nachvollziehbaren Ausführungen auf Seite 8 des Vorblattes, wonach eine Adaptierung der EDV, so überhaupt Ergänzungen der bestehenden Software erforderlich sein sollten, *„nach Aussagen von wesentlichen*

Anbietern von Gemeinde-Software in der Regel dafür keine Kosten verrechnet werden sollten.“

Weiters ist darauf hinzuweisen, dass auf die Gemeinden auch der Aufwand für die notwendige Umstellung der Rechenwerke der Gemeindeverbände auf die Bestimmungen der VRV 2015 zukommen wird.

Weitere inhaltliche Bemerkungen

Zu § 1 (3)
Das Zusammenfassen der ohnedies beizulegenden und somit transparent gemachten Wirtschaftspläne und Rechnungsabschlüsse von wirtschaftlichen Unternehmungen, Betrieben und betriebsähnlichen Einrichtungen jeweils ohne eigene Rechtspersönlichkeit für die Ergebnis- und Vermögensrechnung auf erster Ebene mit dem Gesamthaushalt wird aus verwaltungsökonomischen Gründen abgelehnt.

§ 7 ist ersatzlos zu streichen
Sowohl aus Kosten- und Nutzenerwägungen als auch aus Gründen der kommunalen Selbstverwaltung lehnt der Österreichische Gemeindebund die Einführung der Wirkungsorientierung durch rechtssetzende Maßnahmen des Bundes wie auch der Länder kategorisch ab. Die auch in der Haushaltsführung von Bund, Ländern und Gemeinden anzustrebende tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern ist ohnedies bereits in Art. 13 (3) B-VG verankert.

§ 8 (6) soll eingefügt werden:
„*Vom Grundsatz der Vollständigkeit und dem Grundsatz der Einzelbewertung kann abgewichen werden, wenn der damit verbundene Aufwand im Verhältnis zum Informationsgewinn unverhältnismäßig hoch ist und die Auswirkungen auf die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse nicht wesentlich sind. Wesentlich sind fehlende oder sonst von den Bestimmungen dieser Verordnung abweichende Angaben dann, wenn sie für sich alleine gesehen oder insgesamt die Entscheidungen oder Beurteilungen beeinflussen können, welche auf Grundlage der jeweiligen Finanzinformation (Voranschlag und Rechnungsabschluss) getroffen werden.*“

Zu § 9
Widersprüchlich ist § 9 hinsichtlich der Zuordnung der Bezüge für die politischen Organe: Während der Gesetzestext diese dem Sachaufwand zuordnet, führen die Erläuternden Bemerkungen diese unter den Personalaufwendungen an.

Auch ist nicht nachvollziehbar, weshalb Aufwendungen für Pensionen den Transferaufwendungen zugeordnet werden sollen – und nicht den

Personalaufwendungen. Demgegenüber werden die Pensionen in den Erläuterungen jedoch nicht unter den Transferaufwendungen angeführt.

§ 11 (1) soll lauten:
„*Erträge aus Abgaben und abgabenähnliche Erträge sind im Ergebnisvoranschlag in jenem Finanzjahr zu veranschlagen, in welchem die Vorschreibung erfolgt.*“

Zu § 11 (5)
Da es sich bei den Bedarfszuweisungen um zweckgebundene Gemeindemittel handelt, legt der Österreichische Gemeindebund großen Wert darauf, dass diese in § 11 Abs. 5 (samt Erläuterungen) auch als „Gemeindebedarfszuweisungsmittel“ und nicht als zweckgebundene Landesmittel bezeichnet werden.

Zu § 11 (6)
Der Entwurf sieht vor, dass die Finanzzuweisungen im Hoheitsbereich generell im Abschnitt 94 verrechnet werden sollen. Eine solche Vorgangsweise kann nur als intransparent bezeichnet werden. Vielmehr wäre es geboten, dass die Finanzzuweisungen grundsätzlich in den Unterabschnitten ausgewiesen werden, für die sie den Gebietskörperschaften zufließen. Es ist für jeden Mandatar aber auch Bürger übersichtlicher, wenn Finanzzuweisungen für den ÖPNV, die Mittelschule, den Kindergarten etc. auch im betreffenden Abschnitt ausgewiesen werden (Prinzip der Kostenwahrheit).

Zu § 38 Z 15
Dieser Ausweis erscheint sowohl entbehrlich (Anlage 4b des Österreichischen Stabilitätspakts 2012 würde derartige Berechnungen ohnedies ermöglichen) als auch datenschutzrechtlich fragwürdig (bei kleinen Gemeinden könnte auf einzelne pragmatisierte Bedienstete geschlossen werden) und sollte daher ersatzlos gestrichen werden.

Zu § 39 (5)
Aus verwaltungsökonomischer Sicht ist es dringend geboten, dass die Gemeinden bei der Übernahme der Vermögenswerte in das neue Buchhaltungssystem auf die bestehenden Wertansätze zurückgreifen können und nicht zu neuerlichen Ermittlungen bzw. Schätzungen gezwungen werden. Der Österreichische Gemeindebund fordert daher, dass die Möglichkeit, auf die in den Anlagenverzeichnissen enthaltenen Anschaffungs- und Buchwerte zurückzugreifen, im Regelungstext und in den Erläuterungen verankert wird.

Zu Anlage 5c
Der Österreichische Stabilitätspakt sieht keine gemeindeweisen Stabilitätsbeiträge vor. Daneben divergieren die Zeitpunkte der Rechnungsabschluss-Erstellung der Gemeinde und des Vorliegens der Abschlüsse von Immobiliengesellschaften und außerbudgetären Einheiten. Weiters sieht die geltende Gebarungsstatistik-

Verordnung bereits entsprechende Datenermittlungen direkt bei den dbzgl. Einheiten durch die Statistik Austria vor. Daher erscheint nicht zuletzt aus verwaltungsökonomischen Gründen ein Befüllen dieser Anlage durch die einzelnen Gemeinden weder sinnvoll noch möglich.

Zu Anlage 6b und 6c
Diese Anlagen sind zu eng gefasst und sollten um vorhandene Daten wie etwa die betreffende Haushaltsstelle bei Zu- und Abgängen oder auch die bisherigen Schuldenarten 1-4 ergänzt werden.

Zu Anlage 6j
Aus Praxis- und verwaltungsökonomischen Gründen fordert der Österreichische Gemeindebund, den Gemeinden beim Anlagenspiegel die Möglichkeit der funktionalen Gliederung einzuräumen.

Zu Anlage 6s
Der Rückstellungsspiegel ist um Rückstellungen für vorgeschriebene Abgaben zu ergänzen.

Zu Anlage 6t
Da Haftungsobergrenzen für einzelne Gemeinden nicht vorgesehen sind, sind die entsprechenden beiden Zeilen im Haftungsnachweis zu streichen.

Zu Anlage 6u
Siehe die Ausführungen zu § 38 Z 15

Zu Anlage 6w
Die Anlage zu den nicht voranschlagswirksam verbuchten Ein- und Auszahlungen spiegelt nicht die kommunale Praxis wieder (z.B. wäre eine weitere Untergliederung erforderlich).

Mit freundlichen Grüßen

Für den Österreichischen Gemeindebund:

Der Generalsekretär:	Der Präsident:
Dr. Walter Leiss	Prof. Helmut Mödlhammer

Ergeht zK an:
Alle Landesverbände
Die Mitglieder des Präsidiums
Das Büro Brüssel