

INFRASTRUCTURE & GOVERNMENT

Haushaltskonsolidierung und Doppik



INFRASTRUCTURE & GOVERNMENT

Haushaltskonsolidierung und Doppik

Bearbeitet von:

Mag. Johann-Josef Essl, KPMG

Mag. Doris Höllmüller, KPMG

Exposé

Die Aufgabenvielfalt österreichischer Kommunen steht zunehmend in Diskrepanz mit ihrer finanziellen Situation. Diese Rahmenbedingungen haben in Österreich zu einer Arbeit mit verschiedenen Steuerungs- und Reforminstrumenten geführt.

Bei vielen dieser Maßnahmen besteht jedoch die Gefahr, das Ziel einer nachhaltigen Konsolidierung aus den Augen zu verlieren. Zudem wurden oft mehrere Maßnahmen gleichzeitig gesetzt.

Doch an vielen Rädern dreht es sich schlecht. In Kommunen stellten sich dann Fragen wie bspw. „Produktkataloge ... und was nun?“ oder „Kostenrechnung ... und was nun?“. Isoliert angewandt zeigen die einzelnen Elemente eines neuen Steuerungsmodells oft nicht die gewünschte Wirkung. Es fehlt zumeist an einer systematischen Einbindung der neu gewonnenen Informationen in die Entscheidungen der Politik und der Verwaltungsführung.

Eine nachhaltige Konsolidierung, ein intelligentes Sparen, wird erst möglich, wenn durch ein neues Rechnungssystem die steuerungsrelevanten Zahlen verfügbar gemacht werden. Was bisher fehlte war die Klammer, die den Blick fürs Ganze schärft: ein Haushalts- und Rechnungswesen, das die benötigten Informationen darstellt und in Verbindung bringt.

Diese Überlegungen sind nicht neu. Mit der Einführung der kameralen Doppik - bestehend aus einer Finanz-, einer Bestands- und einer Ergebnisrechnung (Drei-Komponenten-System) - ist die Kameralistik bereits in vielen europäischen Ländern ein Auslaufmodell geworden. Einige Details dazu finden Sie in Kapitel eins dieser Publikation.

In der vorliegenden Broschüre, deren Hauptteil der Auswertung der Umfrage „Haushaltskonsolidierung und Doppik“ gewidmet ist, wird ua die Einstellung in österreichischen Kommunen zu einer Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens dargestellt. Zudem werden die allgemeine finanzielle Situation, die Rücklagenwirtschaft und der Instandhaltungstau österreichischer Kommunen beleuchtet.

Ein zentrales Anliegen der KPMG Linz ist es, mit dieser Veröffentlichung mehr Klarheit über Zusammenhänge zwischen Doppik, anderen Reformelementen und einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung zu schaffen. Im Anschluss an die Umfrageauswertung bieten wir Ihnen deshalb im letzten Kapitel dieser Publikation prägnante Antworten auf Fragen zu Themenbereichen wie zB „Harmonisierungsbedarf“ und „Langfristiges Konsolidierungspotenzial“ an.

Bei dieser Broschüre wurde besonders auf Übersichtlichkeit und effiziente

Informationsversorgung geachtet. Die Auswertung der Umfrage soll einen Beitrag zur Diskussion um die Erfolgsaussichten und -bedingungen der Doppikeinführung in öffentlichen Verwaltungen leisten.

Unser Dank gilt in erster Linie den 51 österreichischen Kommunen, die sich an der Umfrage beteiligt haben. Die vielen Teilnehmer unterstreichen die praktische Bedeutung des Themas „Haushaltskonsolidierung und Doppik“. Ferner danken wir Herrn Professor Dr. Reinbert Schauer (Institutsvorstand für Gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Johannes Kepler Universität Linz) für seine Anregungen bei der Zusammenstellung des Fragebogens.

Wir hoffen, mit dieser Studie einen kleinen Beitrag zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens liefern zu können. Zunächst wünschen wir Ihnen jedoch schlicht und einfach eine interessante Lektüre.

Mag. Johann-Josef Essl
Leiter Public Sector
KPMG Linz

Linz, im Mai 2006

I Inhaltsverzeichnis

1 Internationale und nationale Rahmenbedingungen der Umfrage	7
2 Inhalte und Umfeld der Umfrage	11
3 Ergebnisse der Befragung	12
3.1 Ausgangslage	14
3.1.1 Haushaltssperre	14
3.1.2 Entwicklung der Einnahmen	15
3.1.3 Entwicklung der Ausgaben	16
3.1.4 Veränderung der Reserven	17
3.1.5 Leistungsziele, Globalbudgets, Aufwands- und Ertragsbudgetierung, Vollkosten	18
3.2 Reform des Haushalts- und Rechnungswesens	19
3.2.1 Positive Einstellung zu einer Reform des Haushalts- und Rechnungswesens verschiedener Interessengruppen.....	19
3.2.2 Doppik oder erweiterte Kameralistik?	20
3.2.3 Stand der Reform.....	20
3.2.4 Nutzen einzelner Elemente eines neuen Haushalts- und Rechnungswesens.....	21
3.2.5 Persönliche Einstellung zur Doppikeinführung.....	22
3.2.6 Information durch die Landesregierung.....	23
3.3 Haushaltskonsolidierung und Doppik	23
3.3.1 Eigenkapitalquote.....	23
3.3.2 Instandhaltungsstau	24
3.3.3 Kurzfristige Konsolidierungsperspektive	25
3.3.4 Langfristige Konsolidierungsperspektive	25
3.3.5 Nutzen einzelner Reformelemente in Hinblick auf die Haushaltskonsolidierung	26
3.3.6 Maßnahmen mit zukünftig wachsender Bedeutung	27
3.3.7 Perspektiven der Gebäudewirtschaft.....	28
3.3.8 Unterstützungsbedarf durch das Land.....	28
3.3.9 Konsolidierungsmaßnahmen.....	29

4 Vertiefende Kommentierung der Umfrageergebnisse, ergänzende Diskussionspunkte	31
4.1 Harmonisierungsbedarf	31
4.2 Die Kameralistik - ein Auslaufmodell!?	31
4.3 Doppik oder erweiterte Kameralistik?	31
4.4 Ist der doppische Haushaltsausgleich schwieriger zu erreichen als der kamerale Haushaltsausgleich?	34
4.5 Das Eigenkapital als Konsolidierungsmasse?	35
4.6 Umstellungskosten kontra kurzfristige Konsolidierung?	35
4.7 Langfristiges Konsolidierungspotenzial	36
5 Ausblick und Folgerungen	37
6 Glossar	39
7 Quellenverzeichnis	46
8 Anhang: Fragebogen	47
9 Kontakt	51

II Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Angeschriebene Kommunen nach Bundesländern.....	12
Abbildung 2: Teilnehmerkreis nach Bundesländern	13
Abbildung 3: Haushaltssperre	14
Abbildung 4: Entwicklung der Einnahmen	15
Abbildung 5: Entwicklung der Ausgaben	16
Abbildung 6: Veränderung der Reserven.....	17
Abbildung 7: Leistungsziele, Globalbudgets, Aufwands- und Ertragsbudgetierung, Vollkosten	18
Abbildung 8: Positive Einstellung zu einer Reform des Haushalts- und Rechnungswesens.....	19
Abbildung 9: Doppik oder erweiterte Kameralistik.....	20
Abbildung 10: Stand der Reform.....	20
Abbildung 11: Nutzen einzelner Elemente eines neuen Haushalts- und Rechnungswesens.....	21
Abbildung 12: Rechtzeitige Information durch die Landesregierung	23
Abbildung 13: Eigenkapitalquote	23
Abbildung 14: Instandhaltungsstau	24
Abbildung 15: Kurzfristige Konsolidierungsperspektive	25
Abbildung 16: Langfristige Konsolidierungsperspektive	25
Abbildung 17: Nutzen einzelner Reformelemente in Hinblick auf die Haushaltskonsolidierung	26
Abbildung 18: Maßnahmen mit zukünftig wachsender Bedeutung.....	27
Abbildung 19: Perspektiven der Gebäudewirtschaft.....	28
Abbildung 20: Unterstützungsbedarf durch das Land.....	28
Abbildung 21: Integriertes Öffentliches Rechnungswesen	32

III Abkürzungsverzeichnis

Abs	Absatz		
AfA	Absetzung für Abnutzung		
Art	Artikel	KDZ	Kommunales Dokumentationszentrum - Zentrum für Verwaltungsforschung, Managementberatungs- und Weiterbildungs-GmbH
BH	Bezirkshauptmannschaft		
BHG	Bundeshaushaltsgesetz	KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement: Fachverband in Köln
bspw	beispielsweise		
B-VG	Bundesverfassungsgesetz	NKF	Neues Kommunales Finanzmanagement (in NRW)
DFRV	Dezentrale Fach- u. Ressourcenverantwortung		
dgl	dergleichen	KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
Dr.	Doktor	Mag.	Magister
dzt	derzeit	Mio	Millionen
€	Euro	Mrd	Milliarden
FAAB	full accrual accounting and budgeting (periodisierte Rechnungslegung und Budgetierung)	NRM	Neues Schweizer Rechnungsmodell
FBE-Rechnung	Finanz-, Bestands- und Ergebnisrechnung (Drei-Komponenten-System)	NRW	Nordrhein-Westfalen
FLAG	Steuerung über Leistungsauftrag und Globalbudget (Schweizerische Bundesverwaltung)	o. D.	ohne Datum
ggf	gegebenenfalls	ÖGZ	Österreichische Gemeindezeitung
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung	PPP	Public Private Partnerships
HRM	Harmonisches Rechnungsmodell (Schweiz)	Prof.	Professor
IAS/IFRS	International Accounting Standards/International Financial Reporting Standards	PSC	Public Sector Committee (so nannte sich bis November 2004 das > IPSASB)
idR	in der Regel	RAP	Rechnungsabgrenzungsposten
löR	integriertes öffentliches Rechnungswesen (so wird auch das Doppikprojekt in Bremen genannt)	rd	rund
ILV	interne Leistungsverrechnung	SGVV	Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards (Pendant von IFRS/IAS für den öffentlichen Bereich)	TVöD	neuer Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (Deutschland; seit 01.10.2005 in Kraft): soll Personalaustausch zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft erleichtern; der TVöD gilt für Angestellte und Arbeiter gleichermaßen; ab 2007 tritt neben das Grundgehalt eine variable Leistungsbezahlung
IPSASB	International Public Sector Accounting Standards Board	tw	teilweise
ISQW	Internationaler Speyerer Qualitätswettbewerb - Dieser Wettbewerb wird von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer seit 1992 organisiert. Ziel dieses im Zweijahres-Rhythmus stattfindenden Wettbewerbs ist es, Impulse für eine breite Verwaltungsmodernisierung zu setzen und Innovationsprojekte aus den verschiedensten Bereichen einer breiten Öffentlichkeit bekannt zu machen sowie das Lernen vom Besten zu ermöglichen. Deshalb ist der ISQW seit Jahren	ua	unter anderem
		usw	und so weiter
		va	vor allem
		vgl	vergleiche
		VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung
		VR-Komitee	Komitee gemäß der Verrechnungs- und Rechnungslegungs-Verordnung zum Beispiel
		zB	zum Beispiel
		zT	zum Teil

1 Internationale und nationale Rahmenbedingungen der Umfrage

Auf Staatsebene haben bisher ua Australien, Kanada, Finnland, Großbritannien, Schweden und Spanien eine Umstellung auf die Doppik vorgenommen. Spanien, wo bereits 1986 mit dem Umstellungsprozess begonnen wurde, nahm dabei eine Pionierrolle ein.

IdR wurden auf regionaler/lokaler Ebene (Länder/Kommunen) früher Schritte in Richtung Ressourcenverbrauchskonzept vorgenommen als auf Staatsebene. Pioniere sind auf regionaler Ebene die Schweiz, die Niederlande und Schweden, wo bereits in den 1970er und 1980er Jahren mit Reformen in diese Richtung begonnen wurde. Spanien, Frankreich und Großbritannien haben in den 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts eine Doppikumstellung auf regionaler Ebene eingeleitet. Auch Finnland hat in Städten und Gemeinden bereits eine mehr als achtjährige Erfahrung mit der kamerale Doppik (FAAB: accrual accounting sowohl in der Rechnungslegung als auch in der Budgetierung) und es herrscht weitgehende Zufriedenheit mit dem jetzigen System. Auf der Länderebene in Italien und Deutschland wurden ebenfalls bereits Umstellungsarbeiten eingeleitet und tw bereits erfolgreich abgeschlossen.

Insbesondere in Ländern mit stark ausgeprägtem Föderalismus wurde die Umstellung auf nationaler Ebene im Vergleich zur Umstellung auf Länder- und Kommunalebene mit einer deutlichen zeitlichen Verzögerung angegangen. Diese Vorreiterrolle der Gemeinden¹ ist va in der Schweiz sehr deutlich. Dort gibt es im Rechnungswesen der

Kantone und Gemeinden den Gedanken einer Anlehnung an die Doppik schon seit mehr als 20 Jahren unter dem Titel Harmonisches Rechnungsmodell - HRM (Schauer 2005, 13). Das Schweizer HRM ist ein außerordentlich guter Ansatz in Richtung Ressourcenverbrauchskonzept, hat jedoch gegenüber den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) einige Nachteile. Eine Schwachstelle des HRM ist zB, dass es nicht genügend Informationen für die operative Steuerung der öffentlichen Verwaltungen liefert. Im HRM gibt es zB keine konsolidierten Berichte. Dieses Manko erlaubt keine Einschätzung des Risikos der jeweiligen öffentlichen Verwaltung.

Aus diesen Beweggründen wurde 2001 auf Bundesebene ein großes Reformprojekt gestartet, um das Rechnungsmodell des Schweizer Bundes unter Anlehnung an IPSAS fundamental zu verbessern. IPSAS ist ua deshalb fortschrittlicher weil es - im Gegensatz zum HRM in der Schweiz - einen „True and Fair View“ vermittelt. Die Rechnung nach IPSAS ist zudem viel kompakter als jene nach dem HRM, verzichtet auf unwesentliche Details und integriert zusätzliche risikorelevante Informationen wie zB die Eventualverpflichtungen.

Das Neue Schweizer Rechnungsmodell (NRM) hat bereits im März 2005 die erste parlamentarische Hürde überwunden. Ziel dieser umfassenden Reform ist es, den Rechnungen aller drei Staatsebenen eine möglichst identische Struktur zu geben.

Ein Vorteil dieser Reform wird ua darin gesehen, dass die Ratingkosten geringer ausfallen und es günstigere Konditionen am Kapitalmarkt gibt.

Der Schweizer Bund und der Kanton Zürich werden schon ab dem Jahr 2007 über eine Rechnungslegung nach IPSAS verfügen. IPSAS wurde in der Schweiz durch Gesetze, Verordnungen und Handbücher bereits konkretisiert (Bergmann 2006, online).

In Deutschland ist die Doppikeinführung insbesondere auf Kommunalebene - nicht zuletzt aufgrund der schwierigen finanziellen Situation - bereits weit fortgeschritten. Die Doppikumstellung nimmt seit Jahren einen Platz weit oben auf der Reformagenda ein. Nach einigen Pilotprojekten gab schließlich der Beschluss der Innenministerkonferenz vom 21. November 2003 den Impuls zu einer wesentlichen Umstrukturierung im Haushaltsrecht. Dieser Beschluss sieht vor, dass bis spätestens 2011 alle Kommunen auf die Doppik umstellen sollten. Mit verschiedenen Graden der Rechtsverbindlichkeit hat sich inzwischen ein Großteil der deutschen Bundesländer für die Doppikeinführung in den Kommunen entschieden, allen voran Nordrhein-Westfalen (NRW) mit seinem NKF-Gesetz. Auch in jenen Ländern, die ein Optionsmodell mit der erweiterten Kameralistik als Alternative sehen - das sind konkret Bayern, Hessen und Baden-Württemberg - wird die Doppik mit hoher Wahrscheinlichkeit letztlich favorisiert werden. Auf Landesebene wird die Doppik schon in Hessen und in Hamburg angewandt.

¹ Der Begriff Gemeinden steht in der Schweiz für Städte und Gemeinden.

In Österreich wurde das Thema einer Haushalts- und Rechnungswesenreform bis vor kurzem mit Glacéhandschuhen angefasst. Mit der Einführung von Reformelementen wie bspw der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) wurde versucht, die Transparenz und Steuerungsfähigkeit der Kommunen zu verbessern. Österreich hat auf Staatsebene mit der Mehrphasenbuchführung (Phasenbuchführung) eine Form der erweiterten Kameralistik eingeführt und nahm damit in den 60er-Jahren eine Pionierstellung ein. Solche Ergänzungen der Kameralistik sind folgerichtig, doch leider stellen sie nur Annäherungsversuche an eine transparente Gebarung dar und bedürften einiger systemischer Verbesserungen² (Schauer 2006, 7).

Die mangelnde Steuerungswirksamkeit des jetzigen Systems ist offensichtlich: Beim österreichischen Bund werden regelmäßig Jahresbestands- und Jahreserfolgsrechnungen erstellt. Bislang wurden diese Rechnungen jedoch nicht steuerungs wirksam - obwohl die Ergebnisse alles andere als rosig sind (Schauer 2006, 7).

Der österreichische Staatsschuldenausschuss empfahl schon für das Jahr 2004 das öffentliche Rechnungswesen transparenter zu gestalten, wobei konsistente Informationen über die Budget-, Schulden- und Vermögens-

gebarung eine unerlässliche Entscheidungsgrundlage seien. Zudem sollten die für öffentliche Haushalte geltenden Normen stärker ergebnisorientiert gestaltet werden.

Bereits Ende November 2004 appellierte Mag. Markus Beyrer, Generalsekretär der österreichischen Industriellenvereinigung, für eine Überwindung des reinen Geldverbrauchskonzepts (Kameralistik) und eine Reform des Haushaltswesens.

Im Jahr 2005 wurde schließlich in Salzburg beim 55. Städtetag als Perspektive und zukünftige Schwerpunktsetzung bei der Haushaltskonsolidierung neben Einnahmenverbesserungen und Ausgabenkürzungen auch die Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente zur Erhöhung der Transparenz genannt. Interessant ist in diesem Kontext der Antrag auf Änderung des Bundesverfassungsgesetzes (B-VG), in dem folgendes zu lesen ist:

„Bei der Haushaltsführung des Bundes sind die Grundsätze der Wirkungsorientierung ..., der Transparenz, der Effizienz und der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes zu beachten.“

Um eine möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage zu erreichen wird im neuen B-VG, das voraussichtlich am

1. Jänner 2011 in Kraft treten wird, die Möglichkeit zur Anwendung des kaufmännischen Rechnungswesens geschaffen. In Bezug auf Effizienz wird in der österreichischen Bundesverwaltung neben der Nutzung der positiven Erfahrungen mit der Flexibilisierungsklausel³ auch die Berechnung des „sozialen Nutzens“ und der „sozialen Kosten“ gefordert⁴.

Für die Städte und Gemeinden wird das neue B-VG insofern bedeutsam sein, als ihnen mit hoher Wahrscheinlichkeit ein Wahlrecht zur Anwendung der genannten Grundsätze eingeräumt wird.

Die Relevanz einer Haushalts- und Rechnungswesenreform für Kommunen wird auch dadurch offensichtlich, dass seit kurzem auch der österreichische Gemeindebund mit diesem Thema befasst ist. Ganz konkret - jedoch noch inoffiziell - werden im VR-Komitee Gespräche über die Einführung der Doppik in den Gemeinden geführt. Finanzminister Grasser, der in einem Interview der Zeitschrift Kommunal auf dieses Projekt angesprochen wurde, stellte seine Position dazu klar:

„Eine Umgestaltung des öffentlichen Rechnungswesens und des Haushalts zu einem den Ressourcenverbrauch messenden System - bestehend aus Ergebnisrechnung, Finanzrechnung und Vermögensrechnung sowie im Sinne

² Damit ist insbesondere die Festlegung einer eindeutigen Bewertungsregel für das Vermögen gemeint (denn in § 57 BHG finden sich bislang keine entsprechenden Festlegungen), eine Berücksichtigung nutzungsorientierter Abschreibungen vom Anlagevermögen, eine Verpflichtung zur systematischen Inventur des Vermögens und die Bildung von Rückstellungen gemeint. Die Jahreserfolgsrechnung ist insofern mangelhaft, als bisher nicht nach dem Staffelpinzip vorgegangen wurde und deshalb auch der Informationsgehalt für die Kontrolle der intergenerativen Gerechtigkeit mangelhaft war. (Schauer 2006, 9)

³ § 17a (und § 17b) BHG; ausgewählten Organisationseinheiten wird die Möglichkeit gegeben, in Erfüllung ihrer Leistungsvorgaben, über einen bestimmten Zeitraum ihre Einnahmen und Ausgaben in eigener Verantwortung zu steuern; Die Einführung der Flexibilisierungsklausel zählt zu den zehn Schwerpunktprojekten des VIP (Verwaltungsinnovationsprogramms) der österreichischen Bundesregierung.

⁴ Die Ermittlung des sozialen Nutzens und der sozialen Kosten soll zur Outcome-Sicht öffentlicher Leistungserstellung beitragen. Bei der Ermittlung dieser sozialen Kosten- und Nutzen-Werte ergeben sich jedoch Abgrenzungs- und Periodisierungsprobleme, die bislang noch ungeklärt sind. Prof. Dr. Peter Eichhorn (Inhaber des Lehrstuhls für Public und Nonprofit Management, Universität Mannheim) bietet dazu mit seinem Konzept einer zeitraumbezogenen, sozialen Erfolgsrechnung einen Lösungsvorschlag.

einer konsequenten Verbindung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung - halte ich ... mittelfristig für unabdingbar.“

Anfang Februar 2006 hat Mag. Karl-Heinz Grasser die Fortschreibung des Österreichischen Stabilitätsprogramms 2005 bis 2008 vorgestellt und einen Expertenentwurf für die Reform des Haushaltsrechts präsentiert.

Der Titel einer Parlamentskorrespondenz vom 6. März 2006 lautete „Regierung plant umfassende Reform des Haushaltsrechts - verbindlicher vierjähriger Finanzierungsrahmen schon ab 2007 ... Inputorientierung und Kameralistik sollen in Österreich zugunsten kaufmännischer Instrumente zurückgedrängt und die Budgetpolitik verbindlich auf mehrere Jahre hin ausgerichtet werden“. Die Reform soll ein Bundesfinanzrahmengesetz, eine Neufassung der Haushaltsgrundsätze und eine grundlegende Neuregelung des Rücklagensystems umfassen. Als Ziel der Haushaltsführung soll künftig nicht mehr nur das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht, sondern auch eine „nachhaltige Ordnung der öffentlichen Finanzen“ gelten.

Die Reform soll in zwei Etappen in Kraft treten - 2007 und 2011. Im Frühjahr 2007 wird auf Bundesebene voraussichtlich erstmals ein vierjähriger Finanzrahmen vereinbart, um die mittelfristige Finanzplanung zu erleichtern und die Vorhersehbarkeit des Budgets zu verbessern. Der Finanzrahmen soll an die Stelle des bisherigen, unverbindlichen Budgetprogramms treten. Der

Finanzrahmen wird sodann jeweils im Frühjahr um ein Jahr vorgerollt.

Ab 2011 wird die Darstellung der finanziellen Lage des Bundes nach kaufmännischen Grundsätzen erfolgen (Parlamentskorrespondenz/03/06.03.2006/Nr. 185):

- Wirkungsorientierung:
Die Bereitstellung der Budgetmittel soll mit Wirkungs- und Leistungszielen verknüpft werden, wobei die Leistungssteuerung bei den jeweils zuständigen Fachressorts liegt.
- Transparenz:
Dieser Grundsatz verlangt nach Budgetklarheit, -einheit und -vollständigkeit sowie zeitnahe Informationsversorgung über den Budgetvollzug.
- Effizienz:
Mehr Effizienz soll durch eine flexiblere Haushaltsführung erreicht werden; Die positiven Erfahrungen mit der Flexibilisierungsklausel sollen in das neue Haushaltsrecht aufgenommen werden.
- möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage

Die vollständige Umsetzung einer solchen Haushaltsreform wird nach Berechnungen des Finanzministers Einsparungen von 5 Prozent der Ausgaben des Bundes bewirken. Geht es nach der Regierung, so wird es auch zu einer solchen umfassenden Reform kommen.

Für eine Beschlussfassung der Haushaltsrechtsreform ist eine Zweidrittelmehrheit erforderlich. Die Opposition hat bereits Gesprächsbereitschaft signalisiert.

2 Inhalte und Umfeld der Umfrage

Die von der KPMG Linz Ende 2005 bis Anfang 2006 durchgeführte Umfrage stand unter dem Titel „Haushaltskonsolidierung und Doppik“. Zielsetzung war es, die Grundhaltung österreichischer Kommunen zu einer Haushalts- und Rechnungswesenreform zu erheben.

Die österreichische Studie gewinnt dadurch an Aussagekraft, dass von der KPMG Köln im Juni 2004 eine deutschlandweite Umfrage mit einem inhaltlich sehr ähnlichen Fragebogen durchgeführt wurde. Angeschrieben wurden deutsche Städte mit über 70.000 Einwohnern und Kreise mit über 200.000 Einwohnern: In Summe 202 Kommunen. Die Rücklaufquote lag bei 43 Prozent. Die Antworten der Kommunen wurden differenziert nach Städten und Kreisen ausgewertet, sodass sich interessante Vergleichsmöglichkeiten zu der hier vorliegenden österreichischen Umfrage ergeben.

Die Erwartungen, die an eine Doppikeinführung gestellt werden, sind vielfältig und umfassen bspw. höhere Transparenz über den Ressourcenverbrauch einzelner Verwaltungsleistungen und -wirkungen, stärkere Verantwortlichkeit einzelner Verwaltungseinheiten sowie effektivere Steuerung der Verwaltung durch die Politik. Eine brisante Frage, die sich dabei stellt, wie sich

eine Doppikumstellung in öffentlichen Verwaltungen auf die Haushaltskonsolidierung auswirkt. Auf letzterer Fragestellung lag der Fokus der Umfrage.

Das Thema Doppikumstellung im Lichte einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung zu betrachten ist insofern interessant, als sich die finanziellen Rahmenbedingungen österreichischer Gemeinden in den letzten Jahren verschlechtert haben und nachhaltige Lösungen für dieses Problem gesucht werden. Die Negativentwicklung der finanziellen Situation der Kommunen zeigt sich durch die sinkende Ertragskraft aus der laufenden Gebarung⁵, durch die steigende Verschuldungsdauer von 4 auf 8 Jahre und durch eine sinkende finanzielle Leistungsfähigkeit⁶. Die leicht steigende Eigenfinanzierungskraft ist in erster Linie auf höhere Erlöse aus Vermögensveräußerungen bei rückläufigen Investitionen zurückzuführen.

Insbesondere an Statutarstädte wurden neue Aufgaben übertragen, denen häufig keine entsprechende Abgeltung gegenübersteht (zB Übernahme des Meldewesens im Jahr 2002, Übernahme des Pass- und Fundwesens im Jahr 2003). Auch die Vollziehung neuer gesetzlicher Bestimmungen wird auf die Städte übertragen „ohne dass sie

die Möglichkeit hätten, Kosten dafür geltend zu machen“ (Parlamentskorrespondenz 02/16.05.2006/Nr. 470). Biwald gab beim 55. Städtetag in Salzburg bekannt, dass sich in Österreich rd. 40 Prozent der Städte schon seit einigen Jahren in einem Prozess der Haushaltskonsolidierung befinden.

In Österreich wurden bereits sehr gute Vorarbeiten zu einer Verbesserung der Steuerungsfähigkeit der Verwaltung vorgenommen und damit günstige Voraussetzungen für einen Übergang von der Kameralistik auf ein Drei-Komponenten-System (kamerale Doppik) geschaffen. Es wurden in vielen Kommunen Reformelemente wie bspw. KLR, Globalbudgets (Flexibilisierungsklausel), Produktdefinition und mittelfristige Finanzplanung umgesetzt. Einige österreichische Verwaltungen präsentierten beim 7. Internationalen Speyerer Qualitätswettbewerb (ISQW) in Linz innovative Projekte in den Bereichen „Partnerschaftliche Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben“, „Qualität in der Verwaltung“, „Electronic Government“, „Personalmanagement“ und „Korruptionsbekämpfung“.

Nur im Bereich „Innovative Formen des Haushalts- und Finanzmanagements“ war keine österreichische Verwaltung unter den Preisträgern - noch nicht!

⁵ öffentliche Sparquote rückläufig

⁶ starker Rückgang der freien Finanzspitze

3 Ergebnisse der Befragung

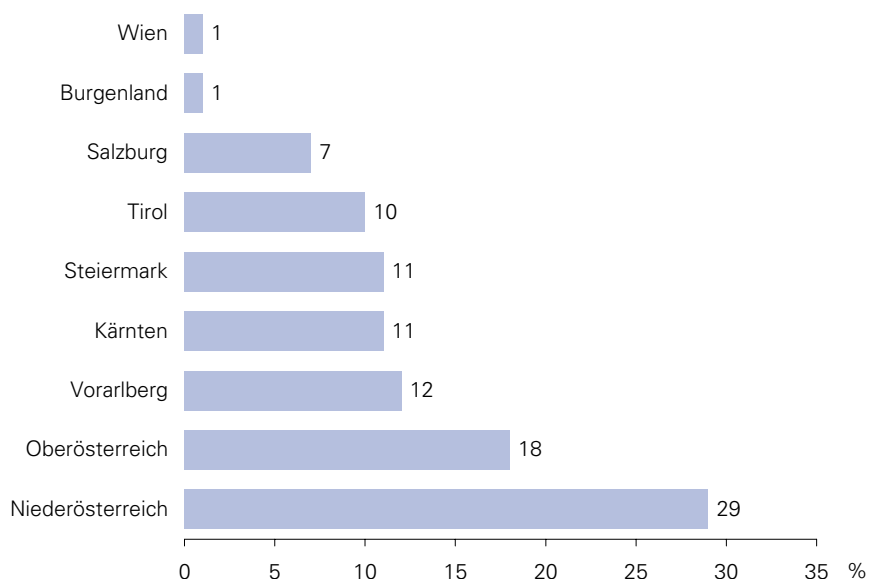
Die Studie basiert auf einer österreichweiten Umfrage, die von Mitte November 2005 bis Ende Jänner 2006 durchgeführt wurde. KPMG Linz hat den Fragebogen zum Thema Haushaltskonsolidierung und Doppik an alle österreichischen Kommunen mit über 10.000 Einwohnern, also an 73 Kommunen, versandt. Der betreffende Fragebogen ist dieser Publikation als Anlage beigefügt.

In Summe haben 51 Kommunen den Fragebogen ausgefüllt retourniert. Es konnte folglich eine Rücklaufquote von 69,86 Prozent erreicht werden. Dieses Ergebnis ist beachtlich, insbesondere weil die Umfrage in einer Zeit durchgeführt wurde, in der Kommunen ohnehin

mit vielen statistischen Erhebungen konfrontiert sind. Die rege Beteiligung der Kommunen erhöht die Aussagekraft der Umfrage und macht Trends erkennbar.

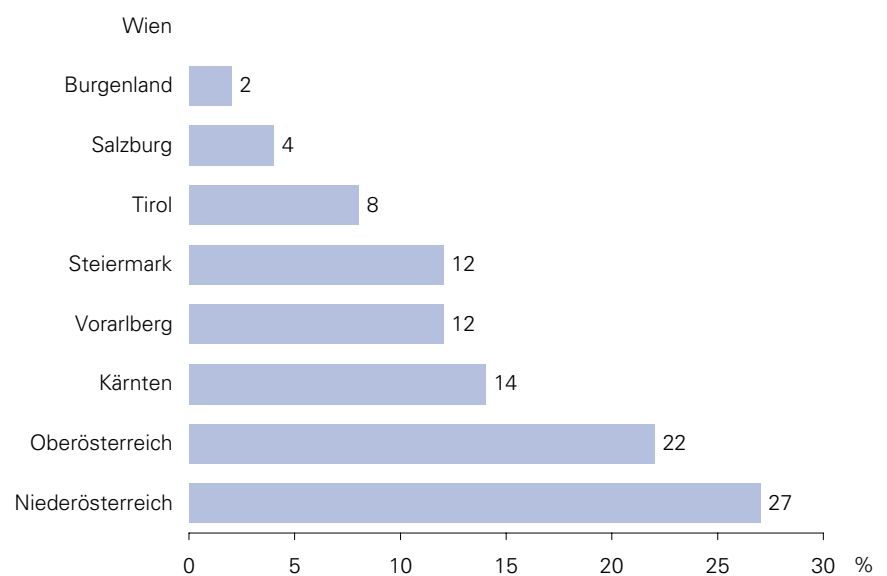
Im Bundesländervergleich befinden sich in Niederösterreich bei weitem die meisten Städte mit über 10.000 Einwohnern. 29 Prozent der Kommunen, die angeschrieben wurden, stammen aus Niederösterreich, immerhin fast 18 Prozent aus Oberösterreich, rd 12 Prozent aus Vorarlberg, beinahe 11 Prozent jeweils aus Kärnten und aus der Steiermark, 10 Prozent aus Tirol und 7 Prozent aus Salzburg. Ins Burgenland und nach Wien wurde ein Fragebogen gesandt.

Abbildung 1: Angeschriebene Kommunen nach Bundesländern



Somit ist es nicht verwunderlich, dass in Summe die meisten Antworten, in etwa 27 Prozent, aus Niederösterreich kommen. Aus Oberösterreich stammen rd 22 Prozent und aus Kärnten beinahe 14 Prozent der retournierten Fragebogen. Aus Vorarlberg und aus der Steiermark kommen jeweils 12 Prozent, aus Tirol 8 Prozent, aus Salzburg 4 Prozent und aus dem Burgenland 2 Prozent der beantworteten Fragebögen. Wien hat keinen Fragebogen retourniert.

Abbildung 2: Teilnehmerkreis nach Bundesländern



3.1 Ausgangslage

Nicht nur der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, sondern auch der innerösterreichische Stabilitätspakt regeln ganz klar die Grenzen für die jährliche Neuverschuldung der Gemeindehaushalte. Hier sei speziell auf Artikel 4 Abs 1 des österreichischen Stabilitätspaktes verwiesen, in dem sich die Gemeinden (ohne Wien) verpflichteten, „für die Jahre 2005 bis einschließlich 2008 jeweils landesweise durch ein ausgeglichenes Haushaltsergebnis zum gesamtwirtschaftlichen Konsolidierungspfad beizutragen“.

3.1.1 Haushaltssperre

Wird in Ihrem Haushalt gelegentlich vom Instrument der Haushaltssperre oder von internen Regelungen zur Beschränkung der Ausgaben Gebrauch gemacht?

In 55 Prozent der teilnehmenden Städte werden gelegentlich Regelungen zur Beschränkung der Ausgaben getroffen (Haushaltssperre, Kürzungsvorgaben im Voranschlag).

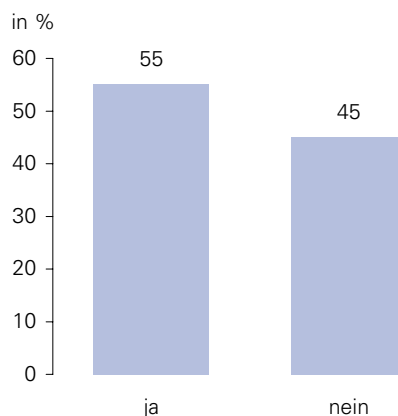
Die anderen Antworten reichten von „laufend“, über „einmal“ bis „fünf-zehnmals“: In einer Stadt gibt es „25 Prozent Sperre generell“ und in zwei Städten gibt es „laufend“ Haushaltssperren. In zwei Städten gab es in den letzten drei Jahren einmal eine

Haushaltssperre, in zwei Städten zweimal, in neun Städten dreimal und in einer Stadt zehnmal innerhalb der letzten drei Jahre.

In Niederösterreich waren in den vergangenen drei Jahren über 47 Prozent der an der Umfrage teilnehmenden Kommunen zT sehr häufig oder ständig von Haushaltssperren betroffen. In Vorarlberg haben in diesem Zeitraum 44 Prozent der Städte, in Tirol 43 Prozent und in Oberösterreich 38 Prozent der Städte Regelungen zur Ausgabenbeschränkung getroffen.

In 45 Prozent der an der Umfrage beteiligten Städte gibt es keine Haushaltssperre oder dgl.

Abbildung 3: Haushaltssperre



3.1.2 Entwicklung der Einnahmen

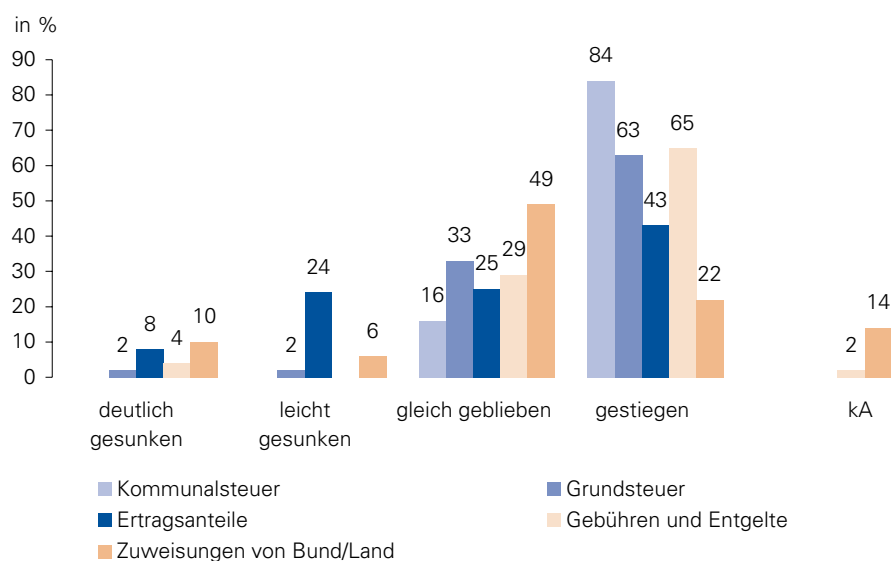
Wie haben sich die folgenden Einnahmen in den zurückliegenden fünf Jahren verändert?

Erwartungsgemäß zeichnet sich hier eine hohe Übereinstimmung zwischen den befragten Städten ab:

- Die Einnahmen aus Kommunalsteuer sind bei über 84 Prozent der Kommunen gestiegen und bei keiner einzigen gesunken.
- Auch Grundsteuereinnahmen sind bei den meisten Kommunen gestiegen und bei einem Drittel gleich geblieben. Gesunken sind diese Einnahmen nur bei knapp 4 Prozent der befragten Städte.
- Ein sehr ähnliches Umfrageergebnis zeigt sich bei den Gebühren und Entgelten, die ebenfalls bei der Mehrheit (knapp 65 Prozent) gestiegen sind. Eine genauere Analyse zeigt jedoch, dass der bereits seit dem Jahr 2000 erkennbare Anstieg der Erträge aus den Gebühren hinter dem relativen Anstieg der Kosten für die städtischen Dienstleistungen - in erster Linie Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie Abfallentsorgung - zurückblieb (Meister/Schimpel et al 2005, 10).
- Sowohl bei den Ertragsanteilen als auch bei den Zuweisungen von Bund und Land haben die meisten Kommunen angegeben, dass sie gleich geblieben oder sogar gestiegen sind.

Die Möglichkeiten, die Gemeinden bei der Gestaltung ihrer Einnahmen haben, sind sehr eingeschränkt.

Abbildung 4: Entwicklung der Einnahmen



3.1.3 Entwicklung der Ausgaben

Wie haben sich die folgenden Ausgaben in den zurückliegenden fünf Jahren verändert?

Trotz steigender Finanzschulden geben knapp 55 Prozent der Kommunen an, dass ihre Zinsausgaben gesunken seien. Dies lässt sich zum einen wohl auf das niedrige Zinsniveau zurückführen⁷, mag aber auch ein Zeichen für erfolgreiches aktives Schulden-Management sein. Die Zinsbelastung sank bereits von 2001 bis 2004 um über € 100 Mio (Meister/Schimpel et al 2005, 16).

Die Sozialhilfeausgaben sind bei den Kommunen ganz überwiegend deutlich angestiegen. Sie sind der „Sprengsatz“

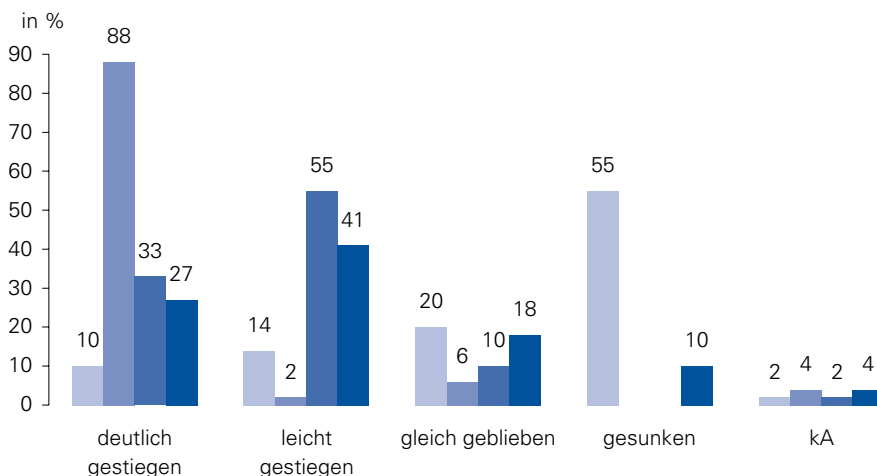
in den städtischen und gemeindlichen Haushalten. Über 88 Prozent der Städte und Gemeinde geben an, dass diese Ausgabenkategorie deutlich an Gewicht zugenommen hat. Gemeindebund-Präsident Bürgermeister Helmut Mödlhammer betonte bereits bei der Präsentation des Gemeindefinanzberichts 2004, dass die Sozialkosten allgemein explosionsartig steigen und zu einem existentiellen finanziellen Problem für die Kommunen werden könnten.

Mehr als die Hälfte der Kommunen gibt an, dass die Personalausgaben leicht gestiegen sind, in einem Drittel der Kommunen sind die Ausgaben für Personal sogar deutlich gestiegen.

In rd 10 Prozent der Kommunen ist der Personalaufwand in den zurückliegenden fünf Jahren in Summe gleich geblieben. Auf keinem der retournierten Fragebögen wurde ein Sinken der Personalkosten vermerkt.

Auch der sächliche Verwaltungs- und Betriebsaufwand ist bei insgesamt rd 68 Prozent der Gemeinden tendenziell gestiegen. Über 41 Prozent der befragten Kommunen geben an, dass der Aufwand in diesem Bereich leicht gestiegen sei, in über 27 Prozent der befragten Städte und Gemeinden ist der Verwaltungs- und Betriebsaufwand sogar deutlich gestiegen.

Abbildung 5: Entwicklung der Ausgaben



⁷ Diese Phase niedriger Zinssätze scheint nun vorüber zu sein. Bereits Ende September 2005 haben sich kurzfristige und langfristige Zinsen um 0,4 Prozent erhöht. Es ist zu erwarten, dass sich dieser Anstieg im Jahr 2006 zu Buche schlägt.

3.1.4 Veränderung der Reserven

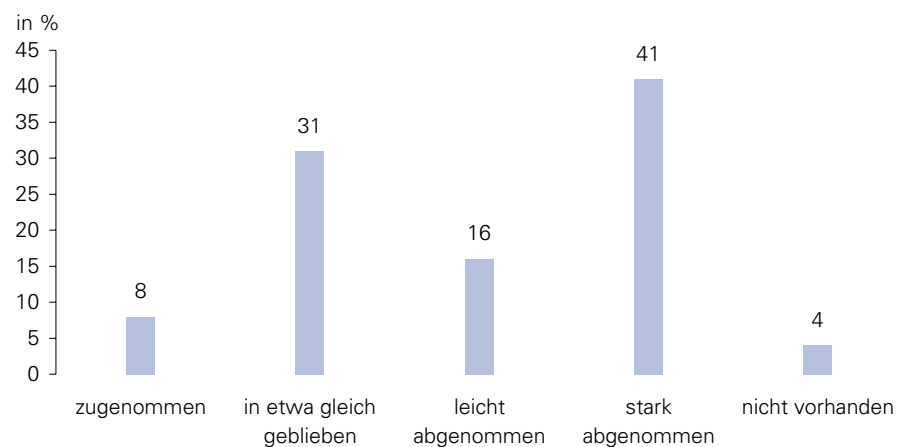
Wie haben sich die Reserven in Form von zurückgelegten Geldern Ihrer Städte/Gemeinden in den letzten fünf Jahren verändert?

In beinahe 57 Prozent der Kommunen haben die Reserven abgenommen. Davon geben 41 Prozent der Städte an, dass die Reserven sogar stark abgenommen hätten.

Die Auswertung einer vom KDZ Anfang 2005 durchgeführten Studie zeigt diesen Trend gleichfalls auf:

Die „öffentliche Sparquote ist stark rückläufig“ (Biwald et al 2005, 9).

Abbildung 6: Veränderung der Reserven



⁸ Anzumerken ist, dass eine reine outputorientierte Steuerung damit nicht gemeint ist und auch nicht zweckmäßig wäre.

3.1.5 Leistungsziele, Globalbudgets, Aufwands- und Ertragsbudgetierung, Vollkosten

Werden für Organisationseinheiten Leistungsziele fixiert?

Rd 63 Prozent der Kommunen geben an, dass sie zumindest tw Leistungsziele vereinbaren. Nur in knapp sechs Prozent der Städte werden für Organisationseinheiten durchgängig Leistungsziele fixiert. Dies lässt darauf schließen, dass die Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverantwortung (DFRV) noch wenig ausgeprägt ist und die Budgetierung vornehmlich inputorientiert zur Deckelung von Ausgaben verwendet wird. Die Vereinbarung von Leistungszielen scheint in vielen Kommunen noch ziemliches „Neuland“ zu sein.

Werden in Ihrer Verwaltung Globalbudgets gebildet?

Zum Thema Globalbudget ist in Österreich der Verweis auf die Bundesebene wichtig, denn dort wurde zu Beginn des Jahres 1999 mit der Einführung der Flexibilisierungsklausel (§ 17a BHG) ein Umdenkprozess induziert. Diese Klausel räumt einzelnen Organisationseinheiten mehr Spielraum und Verantwortung bei der Ressourcenverwaltung ein und stellt den österreichischen Weg in Richtung outputorientierte Steuerung dar⁸.

Für Länder und Kommunen ist die Flexibilisierungsklausel bislang noch nicht verbindlich vorgesehen. 47 Prozent der Kommunen bilden noch keine Globalbudgets.

Erfolgt eine Aufwands- und Ertragsbudgetierung?

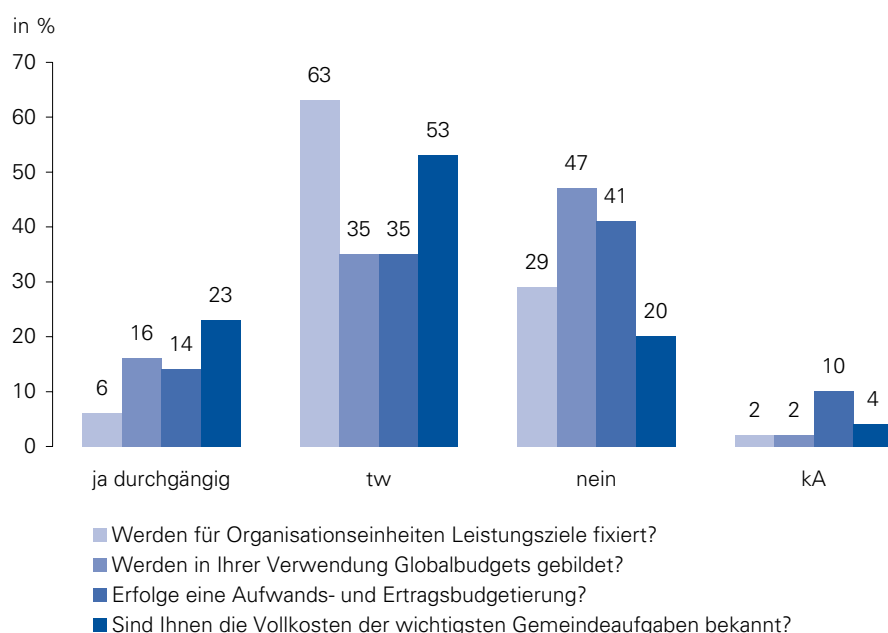
Mit 10 Prozent konnten relativ viele Kommunen mit dieser Frage nichts anfangen. 49 Prozent der Städte geben an, dass sie die Budgetierung von Aufwendungen und Erträgen bereits tw oder durchgängig anwenden würden. 41 Prozent der Kommunen nehmen noch keine Aufwands- und Ertragsbudgetierung vor.

Sind Ihnen die Vollkosten (alle angefallenen Kosten, die einer Leistung direkt oder indirekt zugerechnet werden) der wichtigsten Aufgaben Ihrer Gemeinde bekannt?

76 Prozent der an der Umfrage teilnehmenden Städte sind die Vollkosten der wichtigsten Aufgaben tw oder durchgängig bekannt.

In Deutschland - so die Kommunalstudie der KPMG Köln vom Juni 2004 - kennen nur 13 Prozent der Kommunen ihre Vollkosten durchgängig, während in Österreich diese Quote mit über 23 Prozent inzwischen beinahe doppelt so hoch ist.

Abbildung 7: Leistungsziele, Globalbudgets, Aufwands- und Ertragsbudgetierung, Vollkosten



3.2 Reform des Haushalts- und Rechnungswesens

3.2.1 Positive Einstellung verschiedener Interessengruppen zu einer Reform des Haushalts- und Rechnungswesens

Von wem würde in Ihrer Stadt/Gemeinde eine Reform des Haushalts- und Rechnungswesens befürwortet werden?

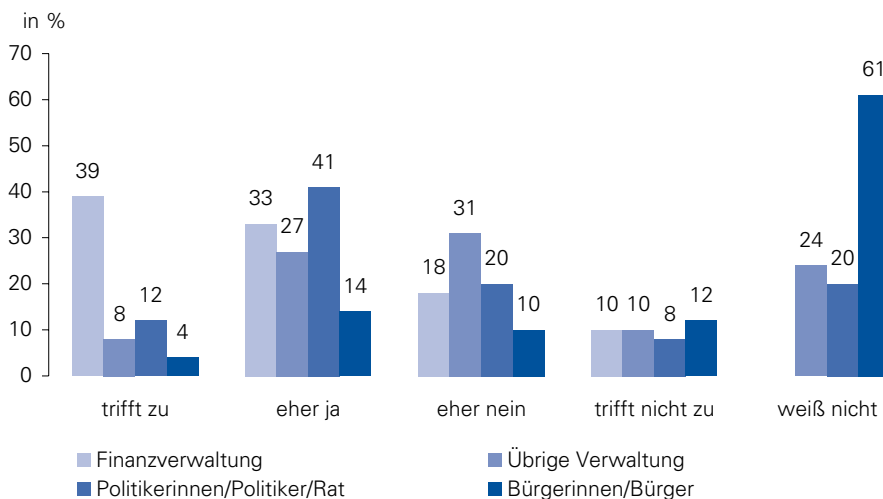
Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens (Doppik oder erweiterte Kameralistik) wird von den Finanzverwaltungen der Kommunen mit klarer Mehrheit befürwortet (72,55 Prozent).

In der übrigen Verwaltung geht in Summe die Tendenz auch leicht in Richtung Zustimmung einer Reform. Ein knappes Drittel glaubt, dass die übrige Verwaltung einer solchen Reform eher ablehnend gegenübersteht. 24 Prozent der teilnehmenden Städte gaben an die Grundhaltung der übrigen Verwaltung zu einer Reform nicht zu kennen.

Knapp 53 Prozent der befragten Städte geht davon aus, dass ihre Vertretungskörperschaften eine Reform befürworten.

Gut 60 Prozent der befragten Städte kennen das Votum der Bürgerinnen und Bürger schlichtweg nicht.

Abbildung 8: Positive Einstellung zu einer Reform des Haushalts- und Rechnungswesens



3.2.2 Doppik oder erweiterte Kameralistik?

Welches System würden Sie bevorzugen?

Rd zwei Drittel der Städte bevorzugt eine erweiterte Kameralistik. Knapp ein Drittel der Städte würde die Doppik als Reformoption wählen.

Die Mehrheit der gegenüber einer Doppikeinführung positiv eingestellten Städte, hat in den vergangenen drei Jahren Regelungen zur Beschränkung

der Ausgaben getroffen: Aus Vorarlberg, wo in den letzten drei Jahren viele Kommunen von einer Haushaltssperre betroffen waren, kommen die meisten Doppikbefürworter.

Offenbar empfinden Kommunen, die bereits von einer oder mehreren Haushaltssperren betroffen waren, die Steuerungsdefizite der Kameralistik deutlicher als jene Kommunen, die (noch) nicht in vergleichbaren Haushaltsschwierigkeiten sind.

Abbildung 9: Doppik oder erweiterte Kameralistik

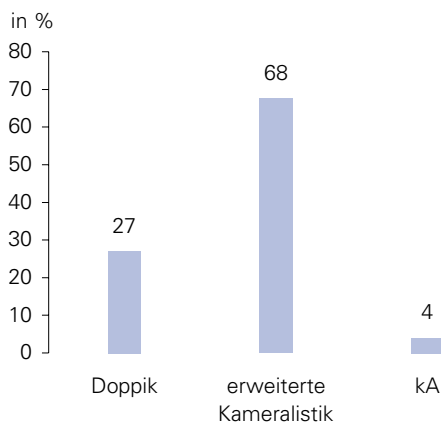
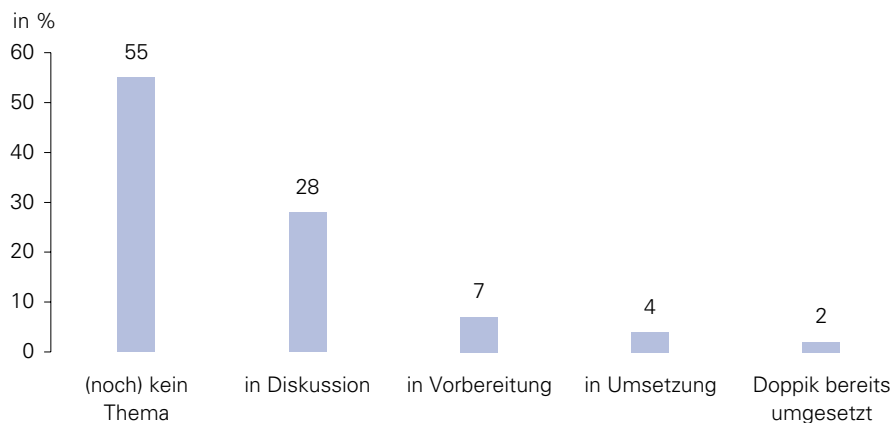


Abbildung 10: Stand der Reform



3.2.3 Stand der Reform

Wie würden Sie den Stand hinsichtlich einer Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in Ihrer Stadt/ Gemeinde generell charakterisieren?

In 55 Prozent der befragten Kommunen ist die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens kein Thema. 28 Prozent der befragten Städte und Gemeinden geben an, dass es bereits Diskussionen zu diesem Thema gibt, dies insbesondere in Salzburg, im Burgenland und in Niederösterreich. 7 Prozent der österreichischen Städte und Gemeinden treffen nach eigenen Angaben bereits Vorbereitungen für eine Reform in diesem Bereich. In 6 Prozent der Kommunen ist eine Reform in Umsetzung bzw bereits umgesetzt.

Viele Vorarlberger Kommunen haben am Fragebogen vermerkt, dass die Doppik in Vorarlberg bereits weitgehend umgesetzt sei. Auch eine Kommune aus Niederösterreich gibt an, die Doppik schon zu verwenden.

3.2.4 Nutzen einzelner Elemente eines neuen Haushalts- und Rechnungswesens

Wie hoch schätzen Sie den Nutzen einzelner Elemente eines neuen Haushalts- und Rechnungswesens für Ihre Stadt/Gemeinde?

Bei der Auswertung der Aussagen zu dieser Frage zeigt sich folgendes Bild: Der Nutzen einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) wird von über 74 Prozent als (sehr) hoch eingestuft. Auch die positiven Effekte der Elemente „Interne Leistungsverrechnung“ und „Ziele/Kennzahlen“ werden von rd 65 Prozent der Kommunen als (sehr) hoch beurteilt.

Zudem hält mehr als die Hälfte der Kommunen den Nutzen von Abschreibungen für (sehr) hoch.

Rückstellungen werden immerhin von circa 41 Prozent der befragten Städte und Gemeinden für sinnvoll gehalten. 47 Prozent halten den Nutzen von Rückstellungen jedoch für (eher) gering.

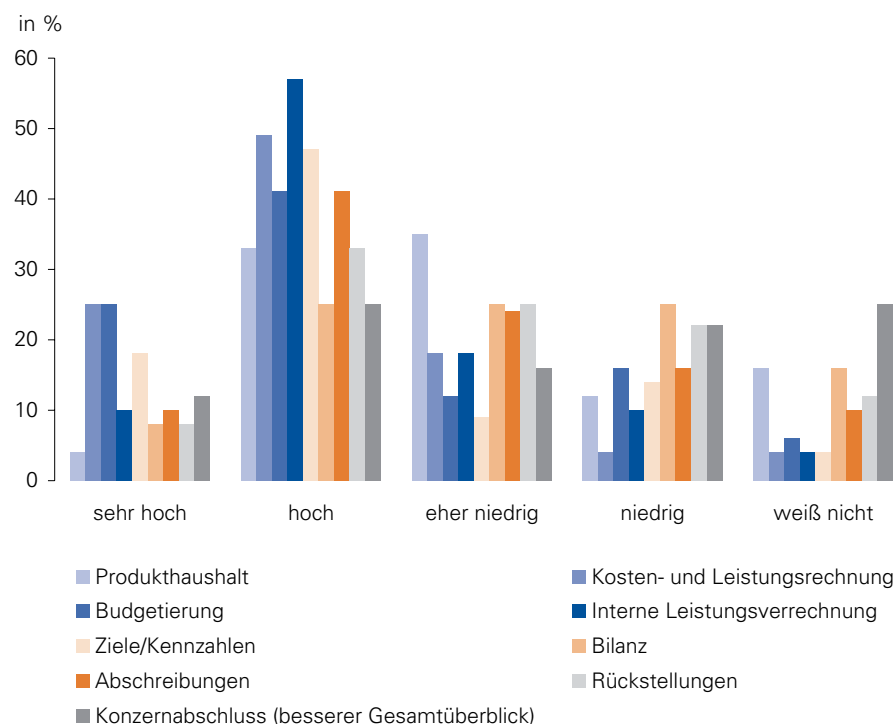
47 Prozent der Städte halten relativ wenig von einem Produkthaushalt oder einer Bilanzerstellung.

Beinahe 16 Prozent machen zu Produkthaushalt und Bilanz keine Aussagen.

Ein Viertel der Kommunen ist unschlüssig, was ein Konzernabschluss für Ihre Kommune bringen würde.

Dies mag zum Teil an einer mangelnden Information über die letztgenannte drei Reformelemente liegen.

Abbildung 11: Nutzen einzelner Elemente eines neuen Haushalts- und Rechnungswesens



3.2.5 Persönliche Einstellung zur Doppikeinführung

Was halten Sie persönlich von einer Doppikeinführung in den öffentlichen Verwaltungen Österreichs?

Eine Gemeinde spricht in Punkto Doppikeinführung ganz klar aus: „wird früher oder später kommen“ und ist „meiner Einschätzung nach notwendig“.

Zwei Vorarlberger Kommunen geben bei dieser Frage an, dass es in ihrem Bundesland die Doppik bereits gibt und sich dieses System sehr gut bewährt hat.

Auf den Fragebögen haben die Vertreter der teilnehmenden Kommunen ua auch folgende persönliche Kommentare vermerkt:

„Ich würde die Verwendung der Doppik sehr begrüßen. Da es aber dagegen heftige Widerstände und Bedenken gibt, wäre ich auch schon mit einer erweiterten Kameralistik zufrieden.“

„Die Einführung der Doppik wird in Zukunft für die Gemeinden immer wichtiger, da sie vermehrt (in vielen Bereichen) wie ein Unternehmer zu agieren hat.“

„Doppikeinführung wichtig als Entscheidungs- und Vergleichsinstrument sowie für die Transparenz.“

„Doppik ist sinnvoll, weil bessere Basis für Kostenrechnung; Ausbildung/ Personalwechsel Privatwirtschaft/ öffentlicher Dienst einfacher.“

„Ich halte viel davon, wenn daraus auch Maßnahmen abgeleitet und umgesetzt werden.“

„Voraussetzung für die Vereinheitlichung der EDV-Systeme.“

„Denke, dass Doppik in wesentlichen Bereichen Vorteile bringen würde.“

„Einführung wäre wünschenswert; eine „erweiterte“ Kameralistik erfordert eine Vielzahl von Nebenrechnungen; Doppik ist ein „geschlossenes“ System.“

Eine Kommune nennt als wesentliche Vorteile der Doppik die Vermögensrechnung und die Rückstellungsbildung.

Von einer der Städte, die eine Doppikeinführung positiv sehen, wird zu bedenken gegeben, dass dies ein umfangreiches Fachwissen des Personals erforderlich macht.

Insgesamt äußern sich bei diesen offenen Fragen 16 Kommunen positiv zu einer Doppikeinführung. Nicht befürwortet wird eine Doppikeinführung von 19 Kommunen.

Gegen eine Doppikeinführung wurden ua folgende Argumente vorgebracht:

„Bei einer Doppik sind Abschreibungen vorgesehen, jedoch die Gemeinden kämpfen mit den zur Verfügung stehenden Geldmitteln; Abschreibungen erhöhen den Aufwand.“

„Zu einem ressourcenorientierten Rechnungswesen kann man auch die Kameralistik in Verbindung mit KLR grundsätzlich gestalten; Doppikeinführung hat daher keine hohe Priorität, wobei unter Zugrundelegung von IPSAS möglicherweise eine Verpflichtung künftig bestehen würde. ... unterschiedliche Zielsetzungen zwischen öffentlichem und privatem Bereich ... Gläubigerschutz nicht erforderlich, da praktisch kein Konkursrisiko gegeben ...“

„Die Frage des Rechnungswesens löst nicht die finanziellen oder strukturellen Probleme.“

„Ziel der öffentlichen Verwaltungen ist nicht die Gewinnerzielung sondern effizienter Mitteleinsatz im Rahmen der vorgegebenen Ziele. Eine erweiterte Kameralistik sollte dies erfüllen können.“

„Zu hohe Umstellungskosten; zu hoher Umstellungsaufwand (Schulungen, EDV-Umstellung, usw).“

„Die Einführung der Doppik bringt 2 Probleme mit sich: Bewertung, Gewinnmaximierung.“

Über 27 Prozent der befragten Kommunen haben dazu keine Aussagen gemacht. Dies mag zT an der noch geringen Beschäftigung mit dieser Thematik liegen.

3.2.6 Information durch die Landesregierung

Unsere Stadt-/Gemeindeverwaltung wird von der Landesverwaltung rechtzeitig über anstehende Reformen informiert.

Über 84 Prozent der Kommunen geben an, von ihrer Landesverwaltung rechtzeitig über anstehende Reformen informiert zu werden. Nur 14 Prozent der Städte und Gemeinden äußern sich zu dieser Frage negativ.

Abbildung 12: Information durch die Landesregierung

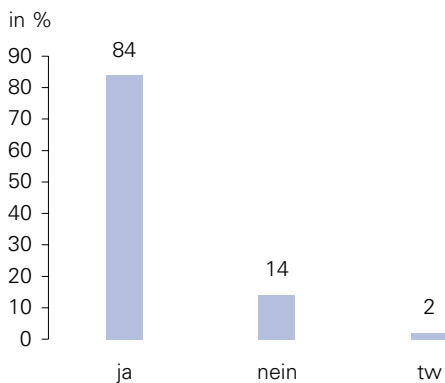
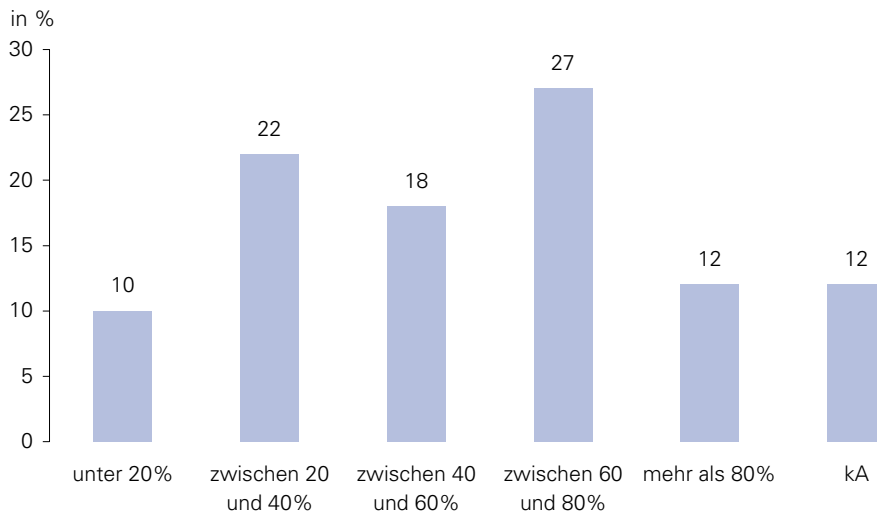


Abbildung 13: Eigenkapitalquote



3.3 Haushaltskonsolidierung und Doppik

3.3.1 Eigenkapitalquote

Wie hoch schätzen Sie die Eigenkapitalquote (Gemeindevermögen abzüglich der Schulden, der geschätzten Personalrückstellungen und der sonstigen Rückstellungen) ihrer Stadt/Gemeinde?

Erstaunlich ist, dass über 88 Prozent der befragten Kommunen eine Einschätzung zu der voraussichtlichen Eigenkapitalquote abgegeben haben. Nur 12 Prozent der Kommunen haben zu dieser Frage keine Angaben gemacht.

Rd 78 Prozent der Städte rechnen mit einer Eigenkapitalquote von über 20 Prozent. Beachtlich ist auch, dass knapp über 39 Prozent der Städte die Eigenkapitalquote auf über 60 Prozent schätzen. Beinahe 12 Prozent geben eine ungefähre Eigenkapitalquote von über 80 Prozent an.

3.3.2 Instandhaltungsstau

Wie hoch schätzen Sie den Instandhaltungsstau an Gebäuden?

Bei den Städten, die diese Frage mit einem konkreten Wert beantwortet haben - das sind rd 59 Prozent der Umfrageteilnehmer - bewegt sich dieser von € 50.000 bis € 50 Mio, wobei eine gewisse Häufung der Antworten zwischen € 500.000 und € 3 Mio liegt.

Unter 12 Prozent der teilnehmenden Kommunen geben an, dass in ihrer Stadt oder Gemeinde kein oder ein geringer Instandhaltungsstau besteht.

15 Städte haben zur Höhe des Instandhaltungsstaus gar keine Angaben gemacht. Dies lässt vermuten, dass die Datenlage in der Mehrzahl der Kommunen für die genaue Beurteilung der Höhe des Instandhaltungsstaus an Gebäuden unzureichend ist.

Die kommunale Doppik sieht die Bildung von Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen vor, wodurch der Sanierungsstau unmittelbar ablesbar ist. Der wirtschaftliche Umgang mit dem Immobilienvermögen gebietet es Kommunen, Instandhaltungen nicht dem Zufall zu überlassen, sondern sie auf Basis einer Instandhaltungsplanung zu steuern. Dadurch kann die reaktive „Feuerwehrstrategie“ zugunsten eines proaktiven Handelns aufgegeben werden und die Finanzmittel können effektiv und effizient im Sinne eines nachhaltigen Werterhalts eingesetzt werden.

Unterlassene Instandhaltungsmaßnahmen sind in einem bestimmten Zeitraum nachzuholen. Geschieht dies nicht, so ist die Rückstellung aufzulösen und es erfolgt eine außerordentliche Abschreibung des Vermögensgegenstandes.

Dadurch wird das Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit eingehalten.

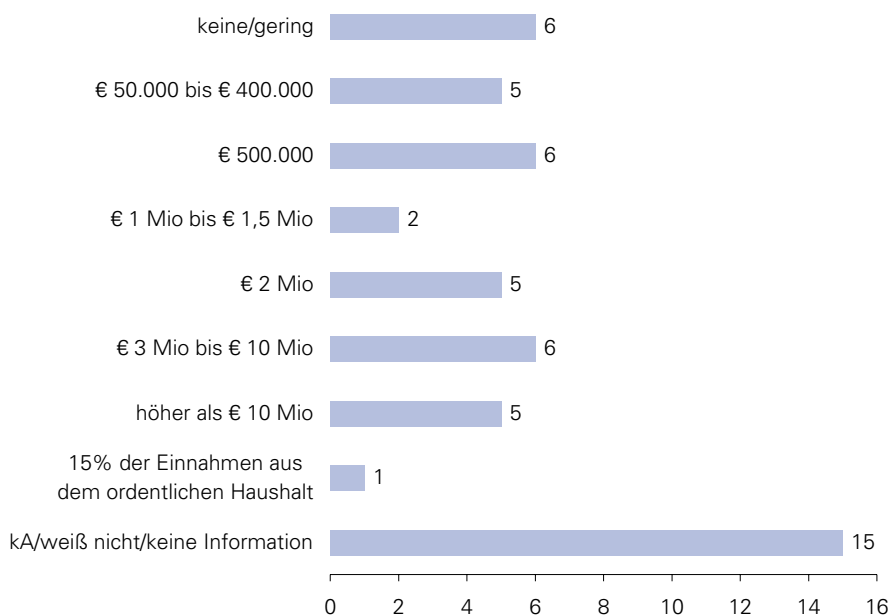
Das Ziel eines Werterhalts kommunalen Vermögens wäre erreicht, wenn der durch die Nutzung und (Ver-)Alterung verursachte jährliche Wertverlust und die realisierten Erhaltungsmaßnahmen langfristig im Gleichgewicht sind.

Besonders ins Gewicht fallen wird dabei nach dem strengen Winter 2005/2006 die Erhaltung des Straßennetzes. Soll ein Werterhalt gesichert werden, müssen rechtzeitig entsprechende Sanierungsmaßnahmen für Straßen gesetzt werden.

Im Vergleich mit anderen europäischen Ländern investieren die österreichischen Städte und Gemeinden überdurchschnittlich viel. Die österreichischen Gemeinden kommen für rd 50 Prozent aller öffentlichen Investitionen in Österreich auf und sind damit - insbesondere im ländlichen Raum - der öffentliche Wirtschafts- und Beschäftigungsmotor Nummer eins (Meister/Schimpel et al 2005, 13).

Doch im Vergleich zu den Vorjahren sanken die kommunalen Investitionen, und der Investitionsrückstau ist nicht unerheblich (ÖGZ 12/2005, 22).

Abbildung 14: Instandhaltungsstau



Am 22. November 2005 wurde in den OÖ Nachrichten ein alarmierendes Ergebnis der Infrastrukturerhebungen präsentiert: Oberösterreichs Gemeinden brauchen Mrd € zur Reparatur kaputter Infrastruktur. Die Sanierung desolater Schulgebäude stellt dabei den primären Kostenpunkt dar.

In Punkto Sanierung des Kanal- und Wasserversorgungsnetzes wird mit einem Sanierungsaufwand von € 350 Mio bis € 360 Mio gerechnet.

Der Grund für diese Anhäufung von Sanierungsfällen könnte zT in zusätzlichen Kosten für die Erfüllung neu übertragener Aufgaben liegen, denen oft keine entsprechenden Gebühreneinnahmen gegenüberstehen.

Die ganze Tragik der Situation wird deutlich, wenn ins Auge gefasst wird, dass der Investitionsrückgang von 4,5 Prozent im Jahr 2005 trotz eines nominellen Wirtschaftswachstums von 4,4 Prozent in dem betreffenden Jahr stattgefunden hat (ÖGZ 12/2005, 14). Eine Alternative dem Investitionsrückgang zu begegnen, kann in neuen Finanzierungsformen wie bspw Leasing gesehen werden.

3.3.3 Kurzfristige Konsolidierungsperspektive

Sprechen die Kosten der Umstellung auf die Doppik gegen kurzfristige Konsolidierungserfolge?

Bei der Umfrage gaben rd 43 Prozent der Kommunen an, dass die Kosten der Doppikumstellung „mit Sicherheit“, „sehr wahrscheinlich“ oder „tendenziell ja“ kurzfristige Konsolidierungsschritte hemmen. Ein knappes Drittel der befragten Städte und Gemeinden glaubt „eher nicht“, dass mit kurzfristigen negativen Auswirkungen der Doppikeinführung auf die Haushaltskonsolidierung zu rechnen ist. Ein Viertel der Befragten macht zu dieser Frage keine Angaben.

3.3.4 Langfristige Konsolidierungsperspektive

Ist die Doppik langfristig geeignet, die Haushaltskonsolidierung zu unterstützen?

47 Prozent der Kommunen beantworten die Frage, ob die Doppik langfristig geeignet ist, die Haushaltskonsolidierung zu unterstützen mit „tendenziell ja“, „sehr wahrscheinlich“ oder „mit Sicherheit“. Hingegen glauben 35 Prozent der Kommunen, dass sich die Doppik negativ auf eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung auswirken könnte.

Abbildung 15: Kurzfristige Konsolidierungsperspektive

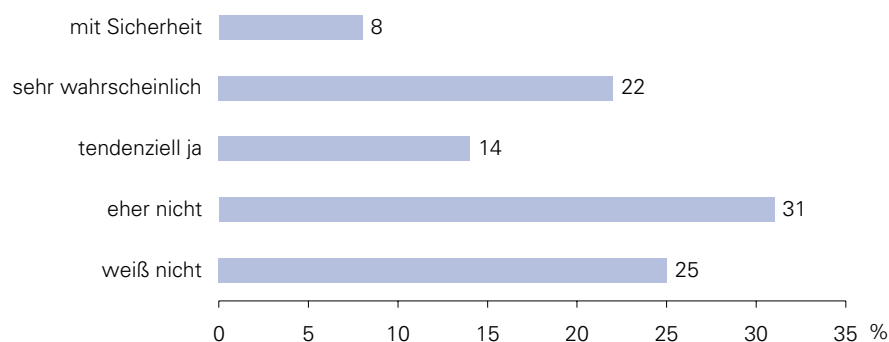
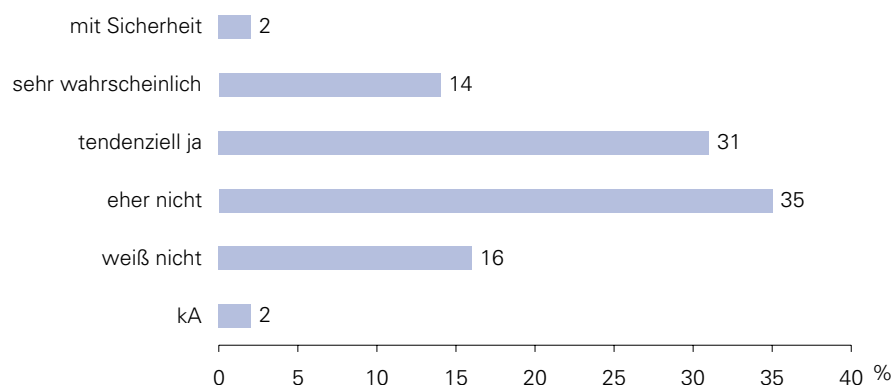


Abbildung 16: Langfristige Haushaltskonsolidierungsperspektive



3.3.5 Nutzen einzelner Reformelemente in Hinblick auf die Haushaltskonsolidierung

Glauben Sie, dass bestimmte mit einer Doppikumstellung verbundene Reformelemente die Haushaltskonsolidierung unterstützen könnten?

Als (eher) nützlich für die Haushaltskonsolidierung nennen die Kommunen am häufigsten die KLR (64 Prozent), Ziele und Kennzahlen (55 Prozent) und den Ausweis von Abschreibungen (53 Prozent).

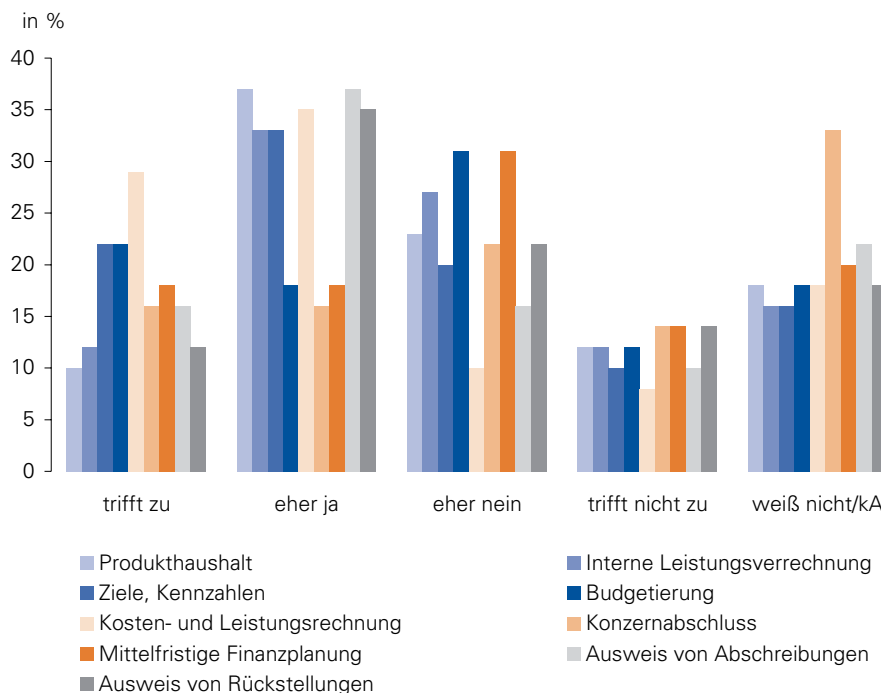
47 Prozent der Städte nehmen an, dass der Ausweis von Rückstellungen oder die Bildung von Produkthaushalten etwas zur Haushaltskonsolidierung beitragen (können).

Immerhin 45 Prozent der Städte sehen in der Internen Leistungsverrechnung (ILV) ein wichtiges Haushaltskonsolidierungsinstrument.

Zur Budgetierung gibt es sehr unterschiedliche Ansichten, wobei 31 Prozent der Ansicht sind, dass dieses Reformelement eher nicht unterstützend auf die Haushaltskonsolidierung wirken kann. Bzgl Konzernabschluss sind 33 Prozent unschlüssig was sie davon halten sollen.

45 Prozent der befragten Städte erwarten sich von der mittelfristigen Finanzplanung eher keinen Betrag zur Haushaltskonsolidierung.

Abbildung 17: Nutzen einzelner Reformelemente in Hinblick auf die Haushaltskonsolidierung



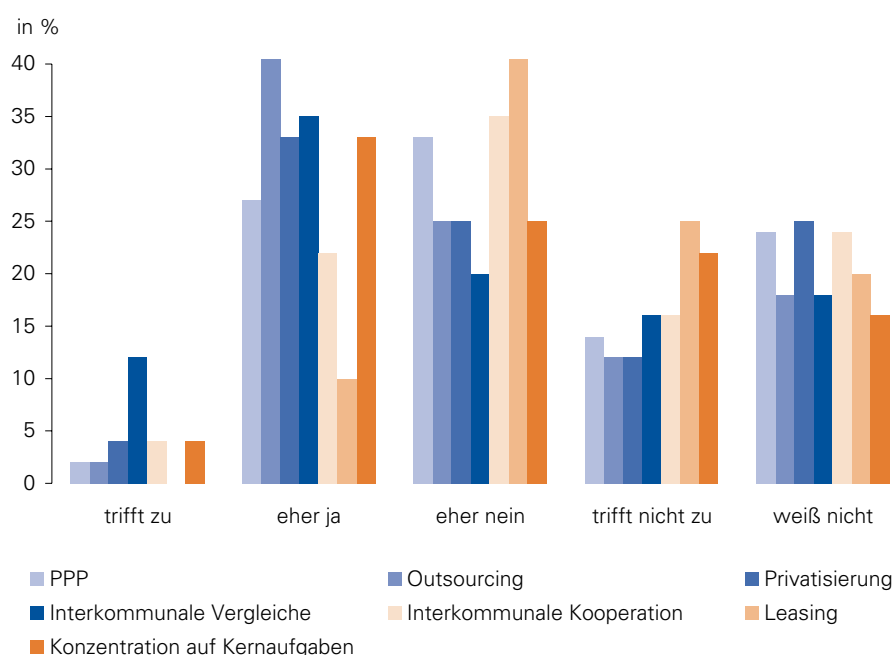
3.3.6 Maßnahmen mit zukünftig wachsender Bedeutung

Mit einem doppischen Produkthaushalt lassen sich voraussichtlich leichter als bislang Wirtschaftlichkeitsberechnungen und -vergleiche für bestimmte Verwaltungsleistungen anstellen. Werden hierdurch nach Ihrer Einschätzung die nachfolgend genannten Maßnahmen an Bedeutung gewinnen?

Die Mehrheit der Kommunen rechnet damit, dass Outsourcing und Interkommunale Vergleiche in Zukunft an Bedeutung gewinnen werden.

Public Private Partnerships (PPPs) werden nach Ansicht von 47 Prozent der Kommunen (eher) nicht an Bedeutung gewinnen, wogegen 30 Prozent davon ausgehen dass PPPs immer wichtiger werden. 51 Prozent der Städte und Gemeinden rechnen (eher) nicht damit, dass die Bedeutung Interkommunaler Kooperationen zunehmen wird. Beim Leasing ist das Ergebnis noch eindeutiger: Beinahe 71 Prozent erwarten nicht, dass Leasing in Zukunft wichtiger wird. Was Privatisierungen und die Konzentration auf Kernaufgaben betrifft, ist das Bild sehr gespalten.

Abbildung 18: Maßnahmen mit zukünftig wachsender Bedeutung



3.3.7 Perspektiven der Gebäudewirtschaft

Wenn für Gebäude, die sich im Eigentum der Gemeinde befinden, zukünftig im Haushalt Instandhaltungsaufwendungen und Abschreibungen zu veranschlagen wären, würde das nach Ihrer Einschätzung dazu führen, dass Gemeinden Gebäude verkaufen und in größerem Umfang als bislang Räume mieten?

53 Prozent geben als Antwort „eher unwahrscheinlich“ an, wogegen nur 31 Prozent „möglicherweise“ angekreuzt haben. Dies zeigt, dass es um die Perspektiven der Gebäudewirtschaft im Allgemeinen gut steht. Ein „Ausverkauf kommunalen Vermögens“ hätte ohnehin nur kurzfristig positive Auswirkungen auf die Liquidität der Kommune.

3.3.8 Unterstützungsbedarf durch das Land

Wie könnte das Land die Bemühungen der Gemeinden zur Konsolidierung ihrer Haushalte unterstützen?

80 Prozent der befragten Kommunen ist ein Eintreten der Länder für eine Gemeindefinanzreform wichtig bzw. sehr wichtig. Auch finanzielle Anreize sowie Information und Beratung durch die Länder sehen viele Kommunen als förderlich für die Konsolidierung ihrer Haushalte an.

Aus einer Salzburger Kommune kommt ergänzend zu den in der Grafik ersichtlichen Punkten die Forderung nach einer Abschaffung der (systemwidrigen) Landesumlage und nach einer Entlastung von Transfers im Sozial- und Krankenanstaltenbereich. Städte aus Vorarlberg wünschen sich als Unter-

stützungsleistungen ua einen interkommunalen Abgabenausgleich (zB Kommunalsteuer bei Einkaufszentren) und die Förderung von Kooperationen zwischen Gemeinden. Eine Stadt aus der Steiermark fordert die Übernahme regionaler Aufgaben durch das Land. Darüber hinaus werden die Abgeltung

der BH-Tätigkeiten, der Kosten einer Landeshauptstadt sowie das Tätigen von Bedarfszuweisungen vorgeschlagen. Die Kommunen sollten im primären, sekundären und tertiären Finanzausgleich entlastet werden. Auch die Abschaffung der Landesumlage wird vorgeschlagen.

Abbildung 19: Perspektiven der Gebäudewirtschaft

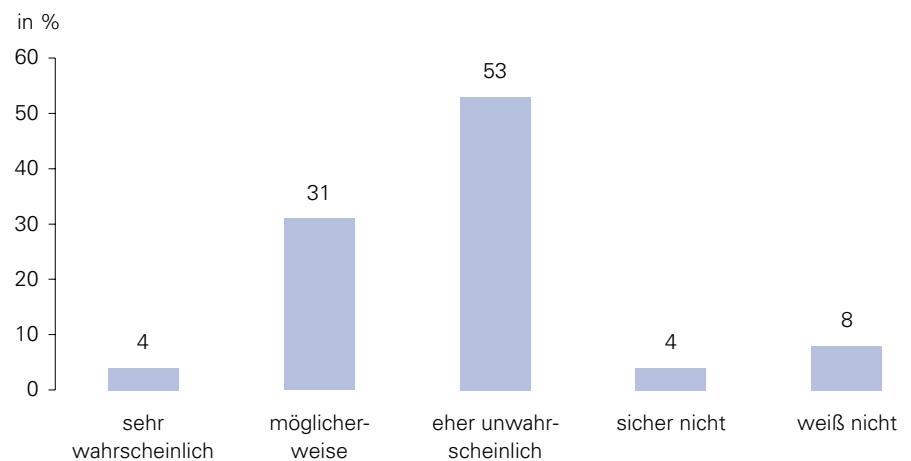
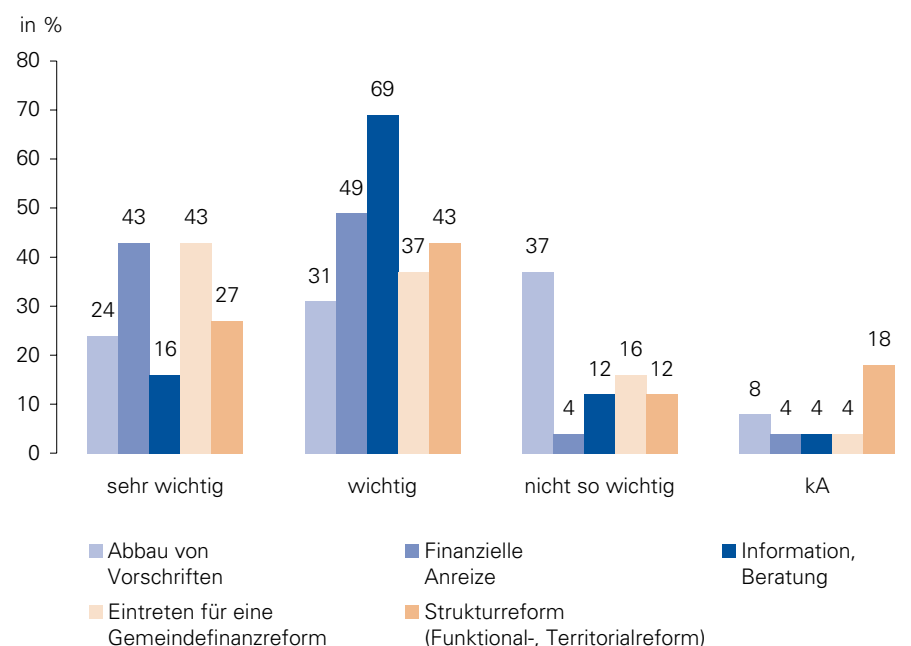


Abbildung 20: Unterstützungsbedarf durch das Land



3.3.9 Konsolidierungsmaßnahmen

Welche Maßnahmen würden Sie setzen um den Haushalt zu konsolidieren?

16 Kommunen haben zu dieser offenen Frage keine Anmerkungen gemacht.

Zwei Kommunen haben angegeben, dass für sie kein Konsolidierungsbedarf bestehe. Eine Kommune hat am Fragebogen vermerkt, dass die Konsolidierung des eigenen Haushalts zu 80 Prozent im Laufe der letzten 10 bis 15 Jahre erfolgt ist und dass das eigentliche Problem für die Konsolidierung die ausufernden Landesumlagen seien. Ansonsten gaben die befragten Kommunen zu dieser Fragestellung großteils sehr präzise Antworten.

14 Kommunen nennen Aufgabenkritik bzw die Konzentration auf Kernaufgaben und das Überdenken bestehender Leistungen (speziell was den Freizeitbereich betrifft) als empfehlenswerte Konsolidierungsmaßnahmen. Es wird vorgeschlagen unrentable Einrichtungen unter bestimmten Voraussetzungen zu schließen. Es sollten keine neuen Vorhaben begonnen werden bevor die laufenden Vorhaben nicht ausfinanziert sind. Eine Kommune fordert flankierend zur Aufgabenkritik Strukturreformen und Prozessoptimierungen.

10 Kommunen schlagen vor, die Ausgabensituation zu straffen. Dazu sollte zum einen die Sinnhaftigkeit von Ausgaben überprüft werden. Zum anderen sollten Subventionen reduziert, eingefroren oder gänzlich gestrichen (Neuanträge stellen lassen) werden. Ausgabenbeschränkungen, Haushaltssperren, die Anpassung der

Investitionen an die Einnahmensituation, die Feststellung der Notwendigkeit der einzelnen Ausgaben, eine restriktivere Personalpolitik, ein Abbau beim Personal (Abgänge nicht ersetzen - Umschichtungen soweit möglich) sind ebenfalls Vorschläge der befragten Kommunen.

Ausgabenkürzungen haben für die Haushaltskonsolidierung auch in einer Umfrage des KDZ Anfang 2005 bei vielen Kommunen hohe Priorität (KDZ 2005, 12).

Sechs Städte/Gemeinden schlagen vor, durch Maßnahmen wie Gebührenerhöhungen, leistungsgerechte Tarife und höhere Vergebührung von Leistungen die Einnahmensituation zu verbessern.

Outsourcing und die Überlegung wegen Ausgliederung (zB EDV oder Müllentsorgung) sehen fünf Kommunen als gute Konsolidierungsmaßnahmen an.

Vermehrte Gemeindekooperationen werden von vier Kommunen vorgeschlagen.

Globalbudgetierung nennen drei Kommunen als gute Maßnahme für die Konsolidierung der Gemeindehaushalte. Globalbudgetierung schaffe ein sehr hohes Maß an Flexibilität, gleichzeitig gebe es kein „Dezemberfieber“ mehr und nicht verbrauchte Ausgabenkredite könnten in Rücklagen geparkt werden. Globalbudgetierung bringe zudem Anreiz- und Belohnungseffekte mit sich.

Von zwei Kommunen kommt der Vorschlag die mittelfristige Finanzplanung zu erweitern und auch exakter anzuwenden. Dies sei oft in der Politik sehr schwierig.

ILV, die Forcierung der KLR in der gesamten Verwaltung, Investitionsplanung (Beginn neuer außerordentlicher Vorhaben nach Kosten-Nutzen-Analyse und Maßgabe finanzieller Mittel), Produktorientierung/Produktkataloge sowie Organisationsverbesserungen und die Erarbeitung von Synergien werden jeweils von zwei Kommunen vorgeschlagen. Die Investitionsplanung hat laut einer Umfrage des KDZ für österreichische Gemeinden hohe Priorität und wird auch als sehr wirksame Konsolidierungsmaßnahme angesehen (KDZ 2005, 12).

Darüber hinaus wurden folgende Konsolidierungsmaßnahmen von den Umfrageteilnehmern vorgeschlagen:

- Zielvereinbarungen
- Eckwertbudgetierung
- besonderen Wert auf Planung und Projektmanagement legen, Folgekosten bei den Entscheidungen immer beachten bzw in Projektkostenrechnung einbeziehen
- straffes Facility Management
- aufgabenorientierter Finanzausgleich
- gänzliche Neugestaltung der gemeindeeigenen Steuern

- Benchmarking und Analyse
 - aktives Schulden- und Zinsmanagement
 - politischen Willen schärfen
 - Abbau der Schulden
 - Vereinfachung des Vergaberechtes
 - PPP-Modelle (sind besser als Privatisierung, denn Privatisierungen sind eigentlich nur Budgetschonungen, lösen aber nicht wirklich das Problem)
 - Budget-Controlling
 - Verringerung passiver Ausgabenkategorien und Erhöhung zukunftsorientierter Ausgaben
 - Steuerungssysteme weiterentwickeln
 - Wettbewerb fördern
 - Anlagenbuchhaltung
 - Kennzahlenbericht
 - Umsatzsteuerreform, um Ausgliederungen und dgl zu vermeiden
 - Umwidmungen (Betriebs-, Wohngebiete)
- Wie die Umfrage zeigt, liegt für viele Kommunen noch ein weites Feld an Maßnahmen für eine nachhaltige Konsolidierung brach.
- Beim 55. Österreichischen Städtetag 2005 in Salzburg nannte Walter Zwick, Finanzstadtrat der Landeshauptstadt Klagenfurt, folgende Ebenen einer erfolgreichen, nachhaltigen Haushaltskonsolidierung:
- Ebene 1: Einnahmepotentiale ausschöpfen
 - Ebene 2: Ausgaben kürzen
 - Ebene 3: Strukturreformen und Prozessoptimierung
 - Ebene 4: Steuerungssysteme weiterentwickeln - Wettbewerb fördern
 - Ebene 5: Investitionen anders finanzieren - Leistungen in anderer Form erbringen
- Die Weiterentwicklung der Steuerungssysteme wurde in der Umfrage der KPMG Linz nur von einer Kommune explizit als Konsolidierungsmaßnahme genannt. Obwohl die an der Umfrage teilnehmenden Kommunen viele Maßnahmen zu einer nachhaltigen Konsolidierung vorgeschlagen haben, scheint das Bewusstsein für die Notwendigkeit von mehr Transparenz zur verbesserten Steuerung der kommunalen Leistungserbringung noch sehr gering zu sein.

4 Vertiefende Kommentierung der Umfrageergebnisse, ergänzende Diskussionspunkte

4.1 Harmonisierungsbedarf

Auf Metaebene betrachtet besteht offensichtlich ein Harmonisierungsbedarf des öffentlichen Rechnungswesens - nicht unbedingt international - sondern vor allem innerhalb von Wirtschaftsräumen. Das International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) das sich bis November 2004 Public Sector Committee - PSC nannte, hat internationale Standards für das öffentliche Rechnungswesen entwickelt und ist laufend mit der Weiterentwicklung dieser Standards befasst. Diese IPSAS sind das Pendant zu den International Accounting Standards/International Financial Reporting Standards (IAS/IFRS) für den öffentlichen Bereich. IAS/IFRS und IPSAS sind kompatibel.

Die IPSAS sind das erste umfassende Regelwerk internationaler Grundsätze für den öffentlichen Sektor. Bei IPSAS, wird dem accrual accounting (periodengerechter Ressourceneinsatz und Wertezufluss) der Vorzug vor dem cash accounting (Verrechnung von Zahlungsströmen: Einnahmen-Ausgaben-Rechnung) eingeräumt.

4.2 Die Kameralistik - ein Auslaufmodell?

Die Kameralistik ist für viele ein Buch mit sieben Siegeln und es ist schwierig den Überblick zu behalten. Es werden diejenigen Kosten nicht erfasst, die nicht direkt zahlungswirksam werden (kalkulatorische Kosten, Abschreibungen und Rückstellungen). Es erfolgt auch keine verursachungsgerechte Periodenabgrenzung von Ressourcen-

verbrauch und Ressourcenaufkommen. Die Kameralistik verleitet folglich dazu, Entscheidungen über Wirtschaftlichkeit und Priorität öffentlicher Leistungen auf der Grundlage unvollständiger Kosteninformationen zu führen.

Die Sensibilisierung des Kostenbewusstseins wird durch die Kameralistik erschwert, weil dieses Rechnungssystem den Zusammenhang zwischen Ressourcenverbrauch, Schulden und Investitionen nicht darstellt. In der Doppik hingegen erfolgt ein systematischer Verbund zwischen Einnahmen und Ausgaben einerseits und den Bestandsgrößen (Vermögen, Schulden) andererseits.

4.3 Doppik oder erweiterte Kameralistik?

„Welch Vorteile gewährt die doppelte Buchhaltung dem Kaufmann. Es ist eine der schönsten Erfindungen des menschlichen Geistes, und ein jeder guter Haushalter sollte sie in seiner Wirtschaft einführen.“

Johann Wolfgang von Goethe

Bei der Umfrage gaben zwei Drittel der österreichischen Kommunen an, dass sie sich für die erweiterte Kameralistik entscheiden würden, wenn sie die Wahl zwischen den beiden Reformoptionen hätten. Immerhin mehr als 27 Prozent der Kommunen bevorzugten die Doppik.

Die Doppik ist ein in sich geschlossenes Konzept, das gegenüber der erweiterten Kameralistik zusätzliche Vorteile birgt:

- leichtere und weniger fehleranfällige Handhabung aufgrund der systematischen Verbindung von Finanz-, Bestands- und Ergebnisrechnung (FBE-Rechnung).
- Darstellung des Werteverzehrs und des Instandhaltungssaus (Buchung von Abschreibungen, Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen). In der Kameralistik ist das Buchen von Abschreibungen hingegen als systemfremd anzusehen, weil es kein zahlungswirksamer Vorgang ist.
- In der Kameralistik haben Einnahmen aus dem Vermögenshaushalt (zB Einnahmen aus dem Verkauf von Grundstücken) und Einnahmen aus dem Verwaltungshaushalt die gleiche Qualität. Lediglich in Nebenrechnungen wird ersichtlich, ob nachhaltig gewirtschaftet wird. In der Doppik ist hingegen die Gegenüberstellung von Erträgen und Aufwendungen relevant für den Haushaltsausgleich. Nur mit der Doppik kann dem Prinzip der intergenerativen (interperiodischen) Gerechtigkeit entsprochen werden.
- einfachere Anbindung und Pflege von qualifizierten Kostenrechnungssystemen.
- auch in der erweiterten Kameralistik ist eine vollständige Vermögenserfassung und -bewertung notwendig und erfordert zudem durch Nebenrechnungen und Schnittstellenprobleme einen höheren Pflegeaufwand als die integrierte doppelte Lösung.

- Wahrnehmung der Kostenrechnung auch im externen Rechnungswesen (für Entscheidungsträger besser zugänglich).
- genauere Ermittlung des Jahresergebnisses durch die konsequente Periodenabgrenzung nach dem Prinzip der wirtschaftlichen Zugehörigkeit⁹.
- langfristig bessere und preiswertere Unterstützung durch Standardsoftware, die bereits von der Wirtschaft erprobt ist. Softwarehersteller rechnen zunehmend mit einer ausschließlichen Verbreitung der Doppik. Die kamerale Software könnte zu einem Nischenprodukt werden.
- Vereinfachung des Personaltransfers von der Privatwirtschaft in die öffentliche Verwaltung (wobei in Österreich hier noch Schranken im Dienstrecht gegeben sind; in Deutschland gibt es bereits den neuen Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst - TVöD).
- leichtere und schnellere Aufstellung von aussagefähigen Konzernabschlüssen; In Anbetracht dessen, dass immer häufiger öffentliche Aufgaben von einem Netzwerk öffentlicher und privater Organisationen in engster Kooperation erfüllt werden, bietet eine konsolidierte Rechnung bei der gegenseitige Transaktionen eliminiert werden eine deutlich höhere Aussagekraft. Durch einen konsolidierten Jahresabschluss über den „Konzern Kommune“ ist ein „Gesundrechnen“ der Schuldenstatistik durch Ausgliederungen nicht mehr möglich. Die Erstellung eines Konzernabschlusses ist auch deshalb für die Kommunen sehr interessant, weil In-sich-Geschäfte aus der Jahresabschlussrechnung des Konzerns herausgerechnet werden und dadurch der Umsatz nicht mehr künstlich hochgetrieben wird.
- Ein Nebeneinander von erweiterter Kameralistik und Doppik im „Konzern Kommune“ ist auf Dauer unwahrscheinlich, sodass ein Umstieg auf die erweiterte Kameralistik ein Umweg wäre.

Der Instandhaltungsaufwand ist bei der erweiterten Kameralistik höher als beim doppelischen System.

Die Kameralistik hat gegenüber der kamerale Doppik (Drei-Komponenten-System) verschiedene Eigenschaften und Zielsetzungen, die den heutigen Erfordernissen schlicht und einfach nicht mehr genügen. Die Kameralistik ist zur Abwicklung massenhaft vorkommender Zahlungsvorgänge geeignet.

Abbildung 21: Integriertes Öffentliches Rechnungswesen (IöR, Drei-Komponenten-System, kamerale Doppik) (Schauer 2003, 90)

Zukunft (Plan) / Vergangenheit (Ist)					
Finanzrechnung		Bestandsrechnung		Ergebnisrechnung	
Einnahmen + Anfangsbestand an finanziellen Mitteln	Ausgaben	Vermögen (ohne finanzielle Mittel)	Schulden + „Eigenkapital“ (Widmungskapital)	Aufwand / Kosten (Miteinsatz)	Ertrag / Leistung (Leistungsabgabe)
	Liquiditätssaldo (Endbestand an finanziellen Mitteln)		Ergebnissaldo (Substanzmehrung bzw. -minderung)		
zeitraumbezogen		zeitpunktbezogen		zeitraumbezogen	
Liquiditätsziel →			← Sachziel		
Haushaltssteuerung zur Sicherung der LIQUIDITÄT		ressourcenverbrauchs- und ergebnisorientierte Steuerung der Verwaltungsleistungen zur Sicherung von PRODUKTIVITÄT, WIRKSAMKEIT und WIRTSCHAFTLICHKEIT			

⁹ und nicht wie in der Kameralistik nach der Fälligkeit

Der Einsatz der doppelten Buchhaltung ist bei zunehmender Bedeutung der Debitoren- und Kreditorenüberwachung, der Vorräte und nichtgeldlichen Vermögensänderungen¹⁰ empfehlenswert.

Selbstverständlich ist die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens ein großes Projekt, das einige zeitliche, personelle und finanzielle Ressourcen in Anspruch nehmen wird. Auf lange Sicht ist die Doppik ökonomischer als die Kameralistik. Dies wurde auch beim 10. KGSt-Kongress in Kassel (Juli 2005) betont.

Die Frage, ob der Nutzen einer Doppikeinführung die Kosten übersteigt, kann klar mit „ja“ beantwortet werden. - Wenn es denn richtig gemacht wird!

Die Antwort würde „nein“ lauten, wenn es nur um eine Veränderung des Buchungsstils gegangen wäre, das ist zu wenig, weil sich an der Verwaltungssteuerung nichts ändern würde. Die Verwaltungskultur ändert sich nur durch die begleitende Einführung neuer Steuerungsstrukturen, neuer Denkweisen und Abläufe und neuer Entscheidungsprozesse.

Abbildung 21 zeigt das Integrierte öffentliche Rechnungswesen (IöR), das bei richtiger Umsetzung die oben genannten Vorteile mit sich bringt.

Wie oben genannte Abbildung zeigt, hat die Finanzrechnung als alleiniges Ziel die Sicherung der Liquidität. Zur Hinwendung zu einer vermehrten Outputorientierung ist ein IöR not-

wendig. Dieses Drei-Komponenten-System der kamerale Doppik ermöglicht es, Liquiditäts- und Sachziele miteinander in Verbindung zu bringen.

Zudem erfüllt die kamerale Doppik eine Querschnittsfunktion, die die Wirksamkeit anderer Reformelemente erhöht oder diese erst sinnvoll macht. Soll zB mit Produkten gesteuert werden, so sind die vollständigen Produktkosten im Rechnungswesen der Kommunen abzubilden - und zwar im Ergebnishaushalt in Aufwendungen und Erträgen und in der KLR mit Kosten und Erlösen. Auch die Potenziale der KLR können nur durch die Doppik voll ausgeschöpft werden.

Ohne die Flankierung durch ein ressourcenorientiertes Rechnungswesen ist die KLR nicht in der Lage, die für eine Wirtschaftlichkeitserhöhung notwendigen Verhaltensänderungen hervorzurufen. Um von Entscheidungsträgern beachtet zu werden, müssen ressourcenorientierte Daten nicht nur im internen Rechnungswesen, sondern auch im externen Jahresabschluss Eingang finden. Auch die Wirksamkeit der Produktbildung setzt die Integration eines ressourcenorientierten Rechnungswesens voraus.

Die Doppik bietet auch breitere Anwendungsmöglichkeiten für das Controlling. Somit kann die Doppik indirekt über das Instrument des Controllings zur besseren Steuerung und zur Haushaltskonsolidierung beitragen. In der Kameralistik kann das Controlling nur mit Defiziten umgesetzt werden:

- keine genaue, integrierte und vollständige Erfassung der tatsächlichen Kosten der Leistungen und Produkte¹¹
- keine Konsolidierung der Beteiligungen möglich

Dazu eine treffliche Analogie: Mit der Frage des Rechnungsstils ist es so ähnlich wie bei der Auswahl des Betriebssystems. Es wird jenes System bevorzugt, das am weitesten verbreitet ist und für das es die meisten Anwendungen gibt. Die Doppik erleichtert den Einsatz betriebswirtschaftlicher „Anwendungen“ wie Controlling oder KLR. Auch das Kosten-Nutzen-Verhältnis der erweiterten Kameralistik im Vergleich zur Doppik überzeugt nicht (Wiedefeldt 2005, 2).

Unabhängig von einer Doppikeinführung ist die Vordringlichkeit der Erfassung und Bewertung des beweglichen und unbeweglichen kommunalen Vermögens. Es sollte darauf geachtet werden, dass vermögenserhaltende Investitionen rechtzeitig durchgeführt werden, damit das Wirtschaften öffentlicher Verwaltungen nicht zu Lasten zukünftiger Generationen geht: Stichwort „Intergenerative Gerechtigkeit“. Die vollständige Vermögenserfassung wird auch eine der größten Herausforderungen bei der Umstellung auf die Doppik sein.

Ein Pilotprojekt der niederösterreichischen Gemeindeverwaltungsschule und Kommunalakademie ergab, dass vor Umstellung auf die Doppik „allgemein gültige Regelungen für die Aufnahme von Vermögensgegenständen

¹⁰ Abschreibungen, Wertberichtigungen

¹¹ Wirtschaftlichkeitskennzahlen folglich problematisch!

und Schulden in eine Bilanz und die Bewertung derselben“ gefunden werden müssen (Harald Bachhofer, NÖ Gemeindezeitung Dezember 2005, 27).

Durch die Verwendung der Doppik „ergibt sich aus dem Belegwesen, der Verbuchung und der Erstellung des Jahresabschlusses kein Mehraufwand“ im Vergleich zur Kameralistik (Bachhofer 2005, 27). Durch eine Doppikeinführung könne zudem der Dualismus der Rechnungssysteme zwischen Kernverwaltung und den kommunalen Unternehmen aufgehoben werden (Konzernrechnungslegung).

Der parteiunabhängige Verein „KGSt“ in Deutschland spricht die Empfehlung aus, dass Kommunen, die per Gesetz ein Wahlrecht haben, sich für die Doppik entscheiden sollten.

4.4 Ist der doppelische Haushaltsausgleich schwieriger zu erreichen als der kameralische Haushaltsausgleich?

Diese Frage lässt sich nicht einfach, und auch nicht generell, sondern höchstens tendenziell für alle Kommunen beantworten. Zudem ist zwischen kurzfristiger und langfristiger Perspektive zu unterscheiden.

Dzt ist ein kommunaler Haushalt dann ausgeglichen, wenn die laufenden Einnahmen ausreichen, die laufenden Ausgaben sowie die Pflichtzuführung an den Vermögenshaushalt zu decken. Die kommunale Doppik verlangt hingegen einen Ausgleich der laufenden Erträge und Aufwendungen in der

Ergebnisrechnung. Ob eine Ausgleichsverpflichtung für den Finanzhaushalt verlangt wird, lässt IPSAS (bisher noch) offen.

Zu den Aufwendungen der Ergebnisrechnung gehören - vereinfacht dargestellt - zwei Sachverhalte, die in der Kameralistik nicht oder nur eingeschränkt erscheinen. Das sind zum einen die planmäßigen Abschreibungen auf die im Eigentum der Kommune befindlichen Anlagegüter, zum anderen die erforderlichen Zuführungen zu den Rückstellungen, wobei hier insbesondere die Pensionsrückstellungen zu nennen sind. Im Gegensatz zur Kameralistik belasten aber Tilgungen und die laufenden Pensionsauszahlungen (sofern hierfür zuvor gebildete Rückstellungen beansprucht werden) nicht den Haushaltsausgleich. Sie zählen nicht zu den Aufwendungen - gehen also nicht in die Ergebnisrechnung ein. Beide Vorgänge wirken sich lediglich erfolgsneutral in der Bilanz aus. Offen ausgewiesen werden sie in der Doppik nur in der Finanzrechnung, da sie selbstverständlich liquiditätswirksam sind.

Generell gilt: Sind die Tilgungsbeträge und Pensionsauszahlungen höher als die Abschreibungen und Zuführungen zu den Rückstellungen, wären die Anforderungen für den doppelischen Haushaltsausgleich einfacher, im umgekehrten Fall würde der Ausgleich im doppelischen Fall schwieriger:

$$T + P \geq \text{oder} \leq AfA + R$$

Das Verhältnis zwischen den Seiten ist von vielen Faktoren abhängig:

1. Zunächst ist anzunehmen, dass das vorhandene kommunale Vermögen nur zu einem Teil mit Krediten finanziert worden ist, die Tilgungsbeträge gedanklich mithin auch nur einem Teil des Vermögens zuzurechnen sind. Je höher der Kreditfinanzierungsanteil ausfällt, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass der doppelische Haushaltsausgleich nicht schwieriger wird.
2. Die Höhe der Pflichtzuweisungen hängt bei der in den Kommunen üblichen Form des Annuitätendarlehens von der Restlaufzeit der Kredite ab. Der Tilgungsbetrag steigt mit der Kreditlaufzeit, so dass neue Kredite niedrige, alte hingegen hohe Tilgungsanteile aufweisen. Je höher der Anteil älterer Kredite ausfällt, umso weniger dürfte bei sonst gleichen Bedingungen dann der doppelische Ausgleich zu zusätzlichen Problemen führen.
3. Abgeschrieben werden alle der Abnutzung unterliegenden Anlagegüter, dazu zählt das Grundvermögen ausdrücklich nicht. Grundstücke stellen jedoch einen beträchtlichen Teil des gesamten kommunalen Vermögens dar. Andererseits kann der Grundstückserwerb mit Krediten finanziert werden. Insofern ist nicht auszuschließen, dass der kreditfinanzierte über dem abschreibungsfähigen Teil des Vermögens liegt. In dem Fall wäre der doppelische Ausgleich tendenziell einfacher.

4. Der durchschnittliche Abschreibungssatz für kommunale Vermögen richtet sich nach der Art der Einrichtungen und Anlagen. Er ist für Ausstattungsgegenstände und technische Anlagen idR höher als für Immobilien. Je höher der Anteil der Immobilien innerhalb des kommunalen Vermögens ist, umso niedriger liegt auch der durchschnittliche Abschreibungssatz. Dies erleichtert den Ausgleich im doppischen System.

5. Schließlich gilt es die Höhe der laufenden Pensionsauszahlungen mit der Höhe der jährlich notwendigen Zuführung zu Pensionsrückstellungen zu vergleichen. Hier ist den Umständen des Einzelfalls Rechnung zu tragen. Es sei aber darauf hingewiesen, dass die im Rahmen der Eröffnungsbilanz nachgeholten Rückstellungen ausschließlich zulaufen des Eigenkapitals gehen und nicht zu weiteren Belastungen in den nachfolgenden Perioden führen.

Analog ist bspw im Falle der Bildung von Rückstellungen (für unterlassene Instandhaltungen, für die Reaktivierung von Deponien, für die Sanierung von Altlasten oder für ungewisse Verbindlichkeiten) im Rahmen des Finanzausgleichs vorzugehen.

Allein diese vereinfachten Erwägungen zeigen, dass es schwer ist, generell eine Aussage darüber zu treffen, wie sich in Zukunft der Haushaltsausgleich in den Kommunen darstellen wird. Die Vermutung, die nunmehr erforderlichen Abschreibungen und Zuführungen zu

den Rückstellungen würden per se dazu führen, dass mehr Kommunen unausgeglichene Haushalte aufweisen, ist so nicht haltbar.

4.5 Das Eigenkapital als Konsolidierungsmasse?

In Österreich schätzen knapp über 39 Prozent der Städte die Eigenkapitalquote auf über 60 Prozent.

Relativ hohe Eigenkapitalquoten könnten die Gefahr bergen, dass eine Konsolidierungs- und Ausgleichsmasse angenommen wird, die de facto nicht existiert.

Das Eigenkapital ist der Saldo aller Vermögenswerte einer Kommune abzüglich der ausgewiesenen Schulden (Verbindlichkeiten und Rückstellungen). Die Höhe des Eigenkapitals ist entscheidend abhängig von den Wertfestsetzungen in der Eröffnungsbilanz. Um Einschätzungsspielräume bei der Erstbewertung möglichst gering zu halten, sollten im Falle einer Doppikeinführung bundesweit geltende Bewertungsregeln festgelegt werden. Dabei ist darauf zu achten, dass hohe Eingangswerte für abschreibungsfähiges Anlagevermögen wiederum zu höheren Abschreibungsbeträgen führen. Ein tendenziell hoch bewertetes Anlagevermögen kann den Haushaltsausgleich auf längere Sicht erschweren.

Ein hohes Eigenkapital besagt wenig über Konsolidierungspotenziale, denn das Eigenkapital ist eine fiktive Größe und kann nicht benutzt werden, um Schulden abzubauen. Hierzu kann nur

die Veräußerung von Vermögensgegenständen eingesetzt werden. Es können insoweit zwar Maßnahmen zum Schuldenabbau ergriffen werden, die im Ergebnis dazu führen, dass das Eigenkapital sinkt. Doch handelt es sich dabei nicht um strukturelle Maßnahmen, sondern um den „Ausverkauf“ kommunalen Vermögens. Ein solcher Vorgang ist gleichbedeutend damit, dass Vermögensgegenstände unter ihren Buchwerten veräußert werden und diese Erlöse zur Tilgung von Schulden eingesetzt werden. Doch das hat mit einer nachhaltigen Konsolidierungspolitik nichts zu tun.

Anders sieht es aus, wenn Vermögensgegenstände zu ihren Buchwerten oder darüber liegenden Werten veräußert werden, um mit den Veräußerungserlösen Schulden zu tilgen. In diesen Fällen ändert sich das Eigenkapital der Kommune nicht, bzw es nimmt sogar zu. Ob derartige Maßnahmen nachhaltig zur Konsolidierung beitragen können, muss im Einzelfall entschieden werden.

4.6 Umstellungskosten kontra kurzfristige Konsolidierung?

Bei der vorliegenden Umfrageauswertung haben 43 Prozent der Kommunen die Einschätzung abgegeben, dass die Kosten der Doppikeinführung kurzfristig zulasten der Haushaltskonsolidierung gehen werden.

Unstrittig ist, dass die Umstellung nicht zum Nulltarif zu haben ist. Es bedarf eines beträchtlichen Ressourceneinsatzes, um die notwendigen Grundlagen (zB im Rahmen der Inventur und

der Bewertung) zu schaffen, einen neuen Rechnungsstil zu lernen und einzuüben sowie eine neue Rechnungslegungssoftware zu erwerben und zu implementieren.

Zunächst aber sollte bedacht werden, dass nicht jeder Aufwand zusätzlichen Charakter hat. Auch die Umstellung auf eine erweiterte Kameralistik bringt Aufwendungen mit sich.

Ein Zweites kommt hinzu: Jede größere Veränderung, die die Verwaltung in ihrer Gesamtheit erfasst, bietet die Chance zur Reorganisation, zur Vereinfachung und „Entrümpelung“ von Verwaltungsabläufen.

4.7 Langfristiges Konsolidierungspotenzial

Cirka 47 Prozent der befragten Kommunen vertreten die Auffassung, dass die Doppik langfristig zumindest tendenziell die Haushaltskonsolidierung unterstützen kann. Dies entspricht auch der Meinung die beim 10. KGSt-Kongress in Kassel vom dortigen Bürgermeister vertreten wurde, dass die Doppik auf lange Sicht ökonomischer sei als die erweiterte Kameralistik.

Der mit der Einführung der Doppik verbundene - und sicherlich nicht zu unterschätzende - Aufwand kann nur gerechtfertigt werden, wenn er am Ende zu positiven Ergebnissen führt. Dass dies nicht direkte Konsolidierungsbeiträge sein werden, leuchtet ein und wurde in Punkt 4.4 auch schon ausführlich dargestellt. Durch den Übergang auf einen anderen Rechnungsstil ändert

sich an der finanziellen und wirtschaftlichen Situation jeder Kommune direkt noch nichts: Die Doppik erschließt weder neue Geldquellen noch senkt sie bestehende finanzielle Belastungen. Gleichwohl ergibt sich eine vollkommen neue Situation, weil der finanzielle Status einer Kommune in wesentlich veränderter Form dargestellt wird und damit auch andere Einsichten und finanzwirtschaftliche Schlussfolgerungen möglich werden. Die Vorteile der Doppik müssen also eher im indirekten und langfristigen Bereich gesehen werden.

Die Doppik sollte in den Gesamtkontext der Verwaltungsreform gestellt werden. Es geht darum, die Steuerung einer Kommune zu verbessern. Dazu ist - das muss betont werden - das gesamte Rechnungswesen nur ein, wenn auch wichtiger Aspekt. Andere Bausteine wie Controlling, Personalentwicklung, aber auch die Bereitschaft, in Zielen und Zielvereinbarungen zu denken, kommen hinzu. Ohne diese ganzheitliche Sicht bleibt auch ein leistungsfähiges Rechnungswesen „in der Luft hängen“.

Die Doppik macht ein vorausschauendes Handeln zum Leitprinzip. Das künftige doppelte Haushaltsrecht enthält Elemente, die einen sorgsameren und effektiveren Umgang mit den kommunalen Ressourcen fördern sollen. Die Pflicht zur Bildung von Rückstellungen kann bspw. verhindern, dass unachtsam Verpflichtungen eingegangen werden, nur weil sie nicht unmittelbar zu Zahlungsverpflichtungen führen.

Die Doppik stellt umfassendere und bessere Informationen als die alte Kameralistik zur Verfügung. Wenn und soweit es gelingt, diese Informationen für die kommunale Entscheidungsfindung zu nutzen, könnte das durchaus im Sinne einer langfristigen Konsolidierung sein.

Der Übergang auf ein neues Rechnungswesen allein reicht dazu nicht aus, ist aber ein entscheidender Schritt in diese Richtung.

5 Ausblick und Folgerungen

Wie die vorliegende Umfrageauswertung zeigt, zieht eine beachtliche Anzahl österreichischer Kommunen die Einführung einer kameralen doppelten Buchführung in Erwägung. Bei der im Juni 2005 durchgeführten Studie der KPMG Köln bevorzugt die überwiegende Mehrheit der Kammereien (Städte und Kreise) die Doppik gegenüber der Erweiterten Kameralistik.

Die kameralistische Steuerungs doktrin - bei der Erfolg mit finanziellem Erfolg gleichgesetzt wird - ist ein Auslaufmodell. Natürlich wird die Finanzrechnung weiterhin für öffentliche Verwaltungen gut und wichtig sein - aber nur als Teilsystem der Finanz-, Bestands- und Ergebnisrechnung. Vom kameralistischen Denken müssen wir uns jedoch weitgehend verabschieden, weil sie nicht die für die „neue Steuerung“ erforderlichen Informationen liefert.

In Deutschland und in einigen anderen europäischen Ländern wurden die Vorteile des Ressourcenverbrauchskonzepts bereits offensichtlich. Es liegen somit bereits für Österreich gut nutzbare Erfahrungswerte für eine Doppikumstellung vor.

Sehr wichtig erscheinen den befragten Kommunen Unterstützungsmaßnahmen der Landesregierungen. Am hilfreichsten für die Haushaltskonsolidierung könnte nach Ansicht von über 80 Prozent der befragten Kommunen finanzielle Unterstützung, Beratung und das Eintreten der Länder für eine umfassende Gemeindefinanzreform sein.

Die besten Voraussetzungen zur Steigerung der Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns und für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung bietet die Doppik dann, wenn es gelingt, sie in den Dienst des „Neuen Steuerungsmodells“ zu stellen. Zentrales Anliegen des Neuen Steuerungsmodells ist eine outputorientierte Steuerung des Ressourceneinsatzes durch dezentrale Einheiten und ausgerichtet an den Bedürfnissen der - internen und externen - Kunden.

Die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik garantiert noch nicht eine outputorientierte Steuerung, ist jedoch ein notwendiger Schritt in diese Richtung. Durch eine personalisierte Ergebnisverantwortung für Produkte, Produktgruppen und -bereiche und durch die Zielfestlegung für die einzelnen Produkte im neuen doppischen Produkthaushalt wird eine betriebswirtschaftliche Steuerung ermöglicht. Wesentlich ist dabei, dass bei der Produktbildung das Prinzip der Wesentlichkeit beachtet wird, um einen angemessenen, überschaubaren Detaillierungsgrad zu erzielen.

Die technischen Fragen der Doppikumstellung - die Softwareauswahl sowie die Ansatz-, Ausweis und Bewertungsfragen - sind sicherlich häufig schwierig. Noch schwieriger ist aber die eigentlich zentrale Frage, wie sich mit Hilfe der Doppik letztlich die Steuerung des Ressourceneinsatzes verbessern lässt. Dazu bedarf es eines Umdenkprozesses in Politik und Verwaltung.

Um das Wirtschaftlichkeitsdenken zu erhöhen muss die Steuerung der Verwaltung nicht wie bisher über den Haushaltsvoranschlag (Plan-Finanzrechnung), sondern über die Plan-Ergebnisrechnung (Leistungsbudget) erfolgen.

Damit wird auch offensichtlich, dass Änderungen in der Rechnungslegung öffentlicher Verwaltungen mit Änderungen im Personalmanagement einhergehen müssen. Das Personal der kritische Erfolgsfaktor bei den Reformbemühungen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen bedarfsgerecht qualifiziert werden. Die neuen Strukturen, die eine ergebnisorientierte Steuerung bewirken sollen, werden nur dann den gewünschten Erfolg bringen, wenn entsprechende Leistungsanreize gesetzt werden.

In Deutschland ist zum 1. Oktober 2005 ein neues Tarifrecht (TVöD) für 2,1 Mio. Beschäftigte beim Bund und in den Kommunen in Kraft getreten. Dieser neue Tarifvertrag enthält ua Regelungen zur Flexibilisierung der Arbeitszeit, zur Erleichterung des Personalaustausches zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft, zu Führungsfunktionen auf Zeit und zur Bezahlung nach individueller Leistung und Berufserfahrung. Dieses neue Tarifrecht kommt den Zielen einer neuen (outputorientierten) Steuerung sehr entgegen.

Die Qualifikationen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im öffentlichen Dienst, gerade auf der kommunalen Ebene, und in privaten Unternehmen werden sich angleichen. Die Unterschiede in

den Organisationskulturen zwischen Kommune und Privatwirtschaft werden weniger gravierend als bislang sein. Private Wirtschaft und Verwaltung arbeiten zunehmend in Partnerschaften miteinander. Wir erleben heute ein zunehmendes Denken in Wertschöpfungsketten: Aktivitäten der öffentlichen Hand und der privaten Wirtschaft werden miteinander vernetzt. Der Kontakt zwischen Verwaltungsbediensteten und Mitarbeiterinnen/Mitarbeitern privater Unternehmen wird sich ausweiten und intensivieren.¹² Projektmanagement wird mehr denn je eines der Qualifizierungserfordernisse für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Kommunen sein.

Die Modernisierung der Verwaltung tritt mit der Doppik und dem doppischen Haushaltsausgleich in eine entscheidende Phase. Die Doppik bietet die Voraussetzung, um die Elemente des Neuen Steuerungsmodells wie bspw Zielvereinbarungen, Kosten- und Leistungsrechnung und Produkte wirksam miteinander zu verknüpfen. Durch das neue Haushalts- und Rechnungswesen wird der Aufbau eines internen und externen Reportingsystems erleichtert. Nur wenn diese Verknüpfung gelingt, besteht die Aussicht, dass sich die teils hoch gesteckten Erwartungen an die Doppikeinführung erfüllen lassen und der doppische Haushaltsausgleich langfristig und auf Dauer gelingt.

Die Politik und die Öffentlichkeit verlangen viel von den Kommunalverwaltungen. Damit die österreichischen Städte und Gemeinden der Forderung nach einer hohen Qualität der öffent-

lichen Rechnungslegung nachkommen können, sind entsprechende (neue) gesetzliche Rahmenbedingungen notwendig.

¹² Ein wichtiges Stichwort in diesem Zusammenhang sind bspw Public-Private-Partnerships (PPPs). PPPs erfordern auf beiden Seiten - öffentliche Hand und Unternehmen - ein hohes Maß an Planungs- und Steuerungskompetenz und bedingen eine enge Kooperation zwischen den beiden Managementteams.

6 Glossar

Hinweis: Im Glossar an anderer Stelle erläuterte Begriffe, auf die eine Erklärung Bezug nimmt, sind durch „>“ gekennzeichnet.

Accrual Accounting

Bilanzierung mit periodengerechter Abgrenzung (> Doppik)
Ressourcenverbrauchskonzept (im Gegensatz zum > Cash Accounting)

Abschreibung, auch:

Absetzung für Abnutzung (AfA)

Der Betrag bzw die Ermittlung des Betrages, der bei abnutzbaren Wirtschafts-/Anlagegütern die im Laufe der Nutzungsdauer eintretenden Wertminderungen erfassen soll und der dementsprechend periodengerecht in der > Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) als > Aufwand (bzw in der Kostenrechnung als > Kosten) angesetzt wird. Die Abschreibung wird durch die Verteilung der Anschaffungskosten auf die (standardisierte) Nutzungsdauer ermittelt.

Aufwand

In Geld ausgedrückter, periodengerecht abgegrenzter (periodisierter), aber nicht unbedingt zahlungswirksamer Wertverzehr einer Organisationseinheit. Der Aufwand wird in der > Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) den Erträgen gegenübergestellt. Ausgaben für empfangene Güter und Dienstleistungen im Jahr ihrer wirtschaftlichen Zugehörigkeit.

Ausgabe

Eine Ausgabe im betriebswirtschaftlichen Sinne vermindert das Geldvermögen des Unternehmens. Ausgaben

setzen sich zusammen aus den Auszahlungen, den Abgängen von kurzfristigen Forderungen und den Zugängen von kurzfristigen Verbindlichkeiten (einschließlich Rückstellungen).

Das Gegenteil einer Ausgabe ist eine > Einnahme.

Eine Ausgabe muss nicht gleichzeitig eine > Auszahlung sein.

Auszahlung

Abfluss an Zahlungsmitteln

Benchmarking

Instrument der Wettbewerbsanalyse; Benchmarking bzw > interkommunale Leistungsvergleiche sind der kontinuierliche Vergleich von Produkten, Dienstleistungen sowie Prozessen und Methoden mit (mehreren) Unternehmen, um die Leistungslücke zum „Klassenbesten“ systematisch zu schließen.

Benchmarking sollte keinesfalls ein politischer Vergleich oder ein Kontrollsystem der Aufsichtsbehörden sein. Ein Benchmarking von Gemeinden sollte immer ganzheitlich erfolgen, also nach Auftragserfüllung, Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden, Zufriedenheit der Belegschaft und Wirtschaftlichkeit.

Bilanz/Vermögensrechnung

Italienisch: Bilancia (Waage)

Eine auf einen bestimmten Stichtag bezogene Gegenüberstellung von Vermögen und Kapital einer Organisationseinheit; Die Bilanz ist immer ausgeglichen. Im > Drei-Komponenten-System entspricht die > Vermögensrechnung der Bilanz.

Budget

Unter einem Budget ist ein für eine Organisationseinheit oder ein Produkt vorgegebener finanzieller Rahmen zu verstehen, der für die Realisation vereinbarter oder vorgegebener Ziele, > Produkte, > Leistungen eigenverantwortlich bewirtschaftet werden kann.

Cash Accounting

Geldverbrauchskonzept; orientiert sich an Auszahlungen/Einzahlungen nach dem Zahlungsprinzip (entspricht der Kameralistik) (im Gegensatz zum > Accrual Accounting)

Controlling

Englisch: "to control" (steuern, regeln)
„Beschaffung, Aufbereitung, Analyse und Kommunikation von Daten zur Vorbereitung zielsetzungsgerechter Entscheidungen“ (Wolfgang Berens)
Der Controller organisiert das Berichtswesen und baut es zu einem Managementinformationssystem aus. Er verdichtet Informationen aus dem Rechnungswesen und stellt Kennzahlensysteme zur Verfügung, die zur Fundierung betrieblicher Entscheidungen dienen.

Doppelte Buchführung (Doppik)

Dieser für das Neue Haushalts- und Rechnungswesen verwendete Kurzbegriff steht für die Anlehnung an das System der kaufmännischen doppelten Buchführung. Die Doppik ist leistungswirtschaftlich orientiert und liefert Erkenntnisse über den Ressourcenverbrauch und das Ressourcenaufkommen einer Periode.

Grundsätze des kaufmännischen doppischen Systems:

- 1) Jede durch einen Geschäftsvorfall ausgelöste und aufgrund eines Beleges vorgenommene Buchung berührt mindestens zwei Konten, die im Buchungssatz benannt werden.
- 2) Die Ermittlung des Periodenerfolges geschieht zweimal: durch die > Bilanz und durch die > Gewinn- und Verlustrechnung (GuV)

doppisch

accrual, kaufmännisch, ressourcenorientiert

Drei-Komponenten-System

Verbundsystem aus Finanz-, Bestands- und Ergebnisrechnung; integrative Abbildung des vollständigen Ressourcenverbrauchs (vgl. Abbildung 21)

Eckwertbudgetierung

Summe der ordentlichen Ausgaben ohne Schuldendienst im weiteren Sinn und Pensionen, abzüglich zugeordnete Einnahmen; Zuschussbetrag, den eine Abteilung laut Voranschlag für ihre operative Tätigkeit in einem Jahr insgesamt für die bestmögliche Verfolgung ihrer Ziele zur Verfügung hat. Breite Verankerung der finanziellen Verantwortung durch verbindliche finanzielle Rahmenvorgaben für die Abteilungen und StadtsenatsreferentInnen („Eckwerte“). In Graz wurde erstmals zum Voranschlag 2006 je Abteilung ein so genannter Eckwert definiert.

Ergebnisrechnung

Bestandteil des Drei-Komponenten-Systems; Gegenüberstellung von

Aufwand und Ertrag zur Ermittlung der Eigenkapitaländerung für das laufende Wirtschaftsjahr entspricht einer > GuV/Ergebnisrechnung in Unternehmen. Bereits des Begriffs der „Ergebnisrechnung“ statt „Ergebnisrechnung“ zeigt, dass diese Rechnung nicht dazu dienen soll, einen alleinigen Maßstab zur Beurteilung des Verwaltungshandelns zu liefern.

Erweiterte Kameralistik

enthält kameralistische und doppelte Elemente es gibt dazu verschiedene Ansätze (bspw. Mehrphasenbuchführung beim Bund in Österreich)

Effizient/Effizienz

Wirtschaftlichkeit
(„Die Dinge richtig tun.“)
Zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeit werden grundsätzlich zwei in Geld bewertete Größen gegenübergestellt. Von praktischem Interesse sind insbesondere folgende Gegenüberstellungen:

- Erträge/Aufwendungen
- Leistungen/Kosten
- Sollkosten/Istkosten

Eigenkapital

Differenz zwischen > Vermögen (Aktiva) und > Schulden (> Rückstellungen und > Verbindlichkeiten).

Einnahme

Abgang von Gütern und Dienstleistungen.

Ertrag

In Geld ausgedrückter, periodisierter, aus der unmittelbaren Tätigkeit der betreffenden Verwaltung resultierender,

aber nicht unbedingt zahlungswirksamer Wertzuwachs in einem Zeitabschnitt.

Erweiterte Kameralistik

Partielles Ressourcenverbrauchs-konzept; eine um eine Kosten- und Leistungsrechnung sowie Vermögensrechnung erweiterte Verwaltungskameralistik

Finanzrechnung

Bestandteil des Drei-Komponenten-Systems; neben der > Ergebnisrechnung das zweite zeitraumbezogene Rechenwerk des > Jahresabschlusses. Die Finanzrechnung ist eine auf die kommunalen Belange abgewandelte Form der in der privaten Wirtschaft gebräuchlichen Kapitalflussrechnung. Für öffentliche Verwaltungen sind zwei Arten der Finanzrechnung geeignet: Die originäre Bebuchung bei der Ein- und Auszahlungen laufend mitgebucht werden und die direkte derivative Ermittlung aus den Ergebnis- und Bilanzkonten.

Gebarung

Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben in einem Kalenderjahr.

Gebühren

Abgaben, die aus Anlass einer Amtshandlung oder der Benutzung einer öffentlichen Einrichtung erhoben werden. In Verbindung mit einer Amtshandlung heißen sie Verwaltungsgebühren, in Verbindung mit der Inanspruchnahme einer Einrichtung, Benutzungsgebühren. Sowohl Verwaltungs- als auch Benutzungsgebühren sollen kostendeckend sein.

Globalbudget

Neue Budgetierungsform, die auf eine detaillierte Kontierung verzichtet. Innerhalb der Globalbudgets können die Mittel je nach Leistungsauftrag im Sinne der zu erreichenden Ziele eingesetzt werden. Die Dienststellen können auch höhere Ausgaben tätigen als budgetiert, sofern sie diese über zusätzliche Einnahmen finanzieren.

Gewinn- und Verlustrechnung (GuV)/Erfolgsrechnung

Wird im öffentlichen Bereich > Ergebnisrechnung genannt

Haushaltskonsolidierung

Maßnahmen, die einen Beitrag zur Erreichung des Haushaltsgleichgewichts leisten; Haushaltskonsolidierung setzt bei der laufenden Gebarung, den Investitionen und der Finanzierung an.

Haushaltsrecht

Regelungen, die die Planung, Feststellung und Kontrolle des Haushalts der öffentlichen Hand zum Gegenstand haben

Harmonisches Rechnungsmodell (HRM)

Reformkonzept für den Übergang zu einem ressourcenorientierten Rechnungswesen und einer ressourcenorientierten Budgetierung.

integrierte Verbundrechnung

Verbundsystem von Vermögens-, Ergebnis-, Finanz- und Kosten- und Leistungsrechnung; integrative Abbildung und Planung des vollständigen Ressourcenverbrauchs.

Intergenerative Gerechtigkeit

Die Kosten sind von der Generation zu übernehmen, die sie verursacht hat; Da es schwierig ist, die Generationen voneinander abzugrenzen, wurde das Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit zum Prinzip der > interperiodischen Gerechtigkeit weiterentwickelt.

Interkommunaler Leistungsvergleich

Siehe > Benchmarking; dient im öffentlichen Bereich als Wettbewerbsurrogat

Interperiodische Gerechtigkeit

Neuere Bezeichnung für > intergenerative Gerechtigkeit

inputorientiert

Ausrichtung von Planungs-, Steuerungs- und Kontrollmechanismen an den zur Verfügung gestellten Mitteln (> Ressourcen).

Interne Leistungsverrechnung (ILV)

Verrechnung von > Leistungen, die in der eigenen Organisationseinheit zwischen > Kostenstellen oder > Kostenträgern erbracht und genutzt werden untereinander mit Hilfe von Stundensätzen oder Verrechnungspreisen. Die Verrechnung interner Leistungen ist notwendig, um die vollständigen Endkosten der kommunalen Produkte berechnen zu können. Eine wichtige Voraussetzung für die Interne Leistungsverrechnung ist der Produktplan, der einmal im Jahr erstellt wird.

Inventar

Bestandsverzeichnis aller Vermögensgegenstände und > Schulden. Das Inventar wird mit Hilfe der > Inventur ermittelt. Das Inventar ist Grundlage für die Erstellung der > Eröffnungsbilanz.

Inventur

Ziel der Inventur ist das Anfertigen eines > Inventars. Die Erfassung der Inventur erfolgt - soweit als möglich - durch eine körperliche Bestandsaufnahme.

Für Kommunalverwaltungen sind Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe sowie Waren nur in einzelnen Bereichen von Bedeutung (zB Baubereich) sowie im Entsorgungs- und Straßenreinigungsbereich. Deshalb ist unter bestimmten Voraussetzungen ein Bewertungsverfahren (Ansatz von Fest- oder Durchschnittswerten) sinnvoll.

Investitionsrückstau

> Instandhaltungsstau

Kameralistik

Entstand im 18. Jahrhundert in Österreich und ist für die Abwicklung massenhaft vorkommender Zahlungsvorgänge bestimmt (finanzwirtschaftliche Orientierung). Der Haushaltsplan der Kameralistik ist eine ex-ante-orientierte Auflistung von Einnahmen und Ausgaben. Rechnungsziel der Kameralistik ist die Bewältigung der Spannung zwischen Mittelbedarf und Deckungsmöglichkeiten (Geldverbrauchsorientierung).

Kennzahlen

Relationen/Indizierungen und andere mit Formeln ausgedrückte quantitative Zusammenhänge/Sachverhalte, die in konzentrierter Form Tendenzen und Planerreicherung aufzeigen sowie Periodenvergleiche und Abweichungsanalysen (auch zwischen Organisationseinheiten) ermöglichen: > Benchmarking; in einem Kennzahlensystem sind diese Werte organisch und der spezifischen Fragestellung entsprechend zusammengestellt und aufgebaut. Ein Kennzahlensystem kombiniert also zwei oder mehrere Kennzahlen, die in einem sachlichen Zusammenhang stehen, miteinander.

Konnexitätsprinzip (und seine Bedeutung im Staatsrecht)

Im deutschen Staatsrecht wird unter Konnexitätsprinzip der Grundsatz verstanden, dass Aufgabenwahrnehmung und Aufgabenverantwortung bei derselben staatlichen Ebene, insbesondere Bund oder Ländern, liegen („Wer bestellt, muss auch bezahlen“).

Das Konnexitätsprinzip ist im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland in Artikel 104 a verankert.

Das Konnexitätsprinzip schützt ua die Kommunen gegenüber den Ländern, vor übermäßiger finanzieller Belastung durch übertragene Aufgaben, die nach dem Subsidiaritätsprinzip auf der niedrigsten geeigneten Ebene wahrgenommen werden sollen.

Nach dem so genannten strikten Konnexitätsprinzip hat der auftragende Gesetzgeber als Verursacher für den finanziellen Ausgleich der von ihm aufgetragenen Aufgaben zu sorgen.

Dieses strikte Konnexitätsprinzip gilt in den Ländern Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern.

Konsolidierung

Dieser Begriff hat eine unterschiedliche Bedeutung je nach Fachgebiet. Auf dem Gebiet der Rechnungslegung wird darunter die Zusammenfassung und Bereinigung von mehreren Jahresabschlüssen von Unternehmen in einem Konzernjahresabschluss verstanden. Im Rahmen der Finanzwissenschaften bedeutet Konsolidierung finanzpolitische Maßnahmen, die auf die Änderung der Struktur der öffentlichen Ausgaben/Einnahmen gerichtet sind (quantitative/qualitative Konsolidierung). In der Wirtschaft bezeichnet Konsolidierung einen Prozess der Kostensenkung durch Streichung unprofitabler Bereiche > Haushaltskonsolidierung

Kosten

In Geld bewerteter, periodengerechter abgegrenzter Ressourcenverbrauch zur betrieblichen Leistungserstellung.

Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)

Teilgebiet des kaufmännischen Rechnungswesens („internes“ Rechnungswesen). Die KLR gliedert sich in die Kostenarten-, die Kostenstellen- und die Kostenträgerrechnung. (siehe dazu Kostenrechnungsrichtlinien (KRR) des österreichischen Städtebundes und Gemeindebundes: Richtlinien empfehlenden Charakters)

Leistung

Leistungen (im Sinne der > KLR) sind in Geld bewertete, im Produktionsprozess entstandene Güter und Dienstleistungen;

Ergebnis der Verwaltungstätigkeit aus dem Blickwinkel eines Dritten (externen Leistungsempfängers)

Mehrphasenbuchführung (Phasenbuchführung)

In Österreich seit circa 1970 auf der Ebene des Bundes und der meisten Landesverwaltungen als eine Art > erweiterte Kameralistik eingesetztes System;

Der Ausdruck Phasenbuchführung ergibt sich daraus, dass der Vollzug des Voranschlags idR phasenweise erfolgt. 6 Phasenfelder: Genehmigung der Jahresvoranschlagsbeträge, Verfügung über Voranschlagsbeträge, Verpflichtung, Schuld, Zahlung, Verzweigung (Buchungen, die sich nur innerhalb des Haushalts auswirken)

Mittelfristige Finanzplanung

Bisher erfolgte die Budgetplanung nur in der Form, dass aufgrund der Verpflichtung der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) ein Vorschlag für das kommende Finanzjahr erstellt wurde.

Der mittelfristige Finanzplan besteht aus dem mittelfristigen Einnahmen- und Ausgabenplan und dem mittelfristigen Investitionsplan, die gemeinsam mit der Politik erstellt werden. Funktionen der mittelfristigen Finanzplanung:

- Sicherung des Haushaltsgleichgewichtes
- Koordinierung der Investitionstätigkeit

und Prüfung der Verkraftbarkeit von Investitionen

- Beitrag zu mehr Transparenz
- Prioritätenreihung
- usw

Darüber hinaus kann als weiterer Teilplan ein Schuldendienstnachweis (getrennt nach maastrichtwirksamen und maastrichtunwirksamen Schulden) erstellt werden.

Nachhaltigkeit

Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre Bedürfnisse nicht befriedigen können.

New Public Management (NPM)

NPM befasst sich mit der Modernisierung öffentlicher Unternehmen und neuen Führungsformen öffentlicher Verwaltungen. Dabei ist das „neue“ am NPM die institutionelle Sichtweise der Verwaltung und ihrer Kontaktpartner und die konzeptionellen Vorstellungen darüber, wie solche Institutionen gesteuert werden sollen.

Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF)

Konzept zur Haushalts- und Rechnungswesenreform in NRW

Outcome (mittelbare Wirkung)

Leistungsergebnis im Sinne eines betriebswirtschaftlichen oder auch (gesellschafts-) politischen Nutzens, den ein > Produkt, eine > Leistung erzielt.

Output (unmittelbares Ergebnis)

Das außerhalb der jeweiligen Organisationseinheit erkennbare und

nachgefragte Ergebnis der Produkt-erstellung dieser Organisationseinheit.

Outputorientierung

Outputorientierung bedeutet im Wesentlichen, zu fragen, ob die erbrachten Leistungen der öffentlichen Verwaltung und die verbrauchten Ressourcen auch dazu dienen, gewünschte Ergebnisse zu erreichen. Die Ergebnisse des Verwaltungshandelns lassen sich sinnvollerweise nur als Produkte quantifizieren. Die ergebnisorientierte Steuerung setzt Produkte und die Doppik voraus. Die Doppik macht Aussagen zum Ressourcenverbrauch und zum Vermögen bzw zu dessen Entwicklung möglich. Die Produkte zeigen welchen Aufwand die Kommune für welche Leistung erbringt und ob mit dem dadurch erzielten Output auch tatsächlich das gewünschte Ziel erreicht wird.

output-orientierte Haushaltsdarstellung

Nach > Produkten bzw Programmen gegliederte Darstellung des Haushaltsplans und der Haushaltsrechnung, ergänzt um leistungsorientierte > Kennzahlen; beinhaltet auch die Formulierung der mit einem > Produkt/ Programm verfolgten (politischen) Zielsetzung.

Periodengerechtigkeit

Zuordnung von > Aufwendungen und > Erträgen zum Zeitraum ihrer Entstehung bzw wirtschaftlichen Zugehörigkeit in der tatsächlichen oder erwarteten Höhe, unabhängig vom Zeitpunkt der Bezahlung

Produkte

In einer Verwaltung, die sich als Dienstleistungsunternehmen versteht, müssen die erbrachten Leistungen im Zentrum des Interesses stehen. Ein Produkt ist die kleinste selbständige Leistungseinheit, die vom Empfänger genutzt werden kann und ihm ohne Bezug einer weiteren Leistung einen Nutzen stiftet.

Je nach Zielsetzung können Produkte zu Produktgruppen und in weiterer Folge zu Produktbereichen zusammengefasst werden. In kleineren Gemeinden wird häufig als Produkt bezeichnet, was in größeren Gemeinden einer Produktgruppe entspricht.

Für jedes Produkt und ggf jede Leistung soll eine Produktbeschreibung erstellt werden. Die Sammlung und Systematisierung solcher Informationen in einem Produktkatalog erleichtert die Überprüfung von Arbeitsabläufen. Um den Aufwand für Aufstellung und Fortschreibung zu rechtfertigen und um eine nachhaltige Wirkung zu erzielen, empfiehlt es sich aber, Produktbeschreibungen nur in einem eindeutig definierten Steuerungszusammenhang zu erstellen, aus dem sich die Notwendigkeit sowie Art und Umfang der Informationen möglichst genau bestimmen lassen. Der wichtigste Fall dafür ist der Produkthaushalt, mit dem eine Integration von Ressourcen- und Produktmanagement angestrebt wird.

Rating

Bewertung;

Im Bankbereich: Einschätzung der Zahlungsfähigkeit eines Schuldners. IdR gilt, dass ein Schuldner mit besserem Rating sich zu besseren Konditionen (niedrigeren Zinsen) Kapital verschaffen kann.

Ressourcen

Zur Verfügung gestellte Geld-, Sach- und Personalmittel für die Erfüllung einer Aufgabe/Erstellung eines > Produktes, einer > Leistung.

Rücklagen

Kameral gesehen ist die Bildung von Rücklagen eine Ausgabe. Rücklagen stellen hier konkrete Fonds (Wertpapierbestände oder Bankguthaben) dar. Wogegen Rücklagen in der Privatwirtschaft abstrakte Wertgrößen darstellen. Rücklagen privatwirtschaftlicher Unternehmen sind Bestandteil des > Eigenkapitals und werden auf der Passivseite der > Bilanz ausgewiesen.

Rückstellungen (RSt.)

RSt. gehören zum > Fremdkapital; Abgrenzung von > Aufwendungen in der Periode ihres Entstehens mit dem Wert der zukünftigen Verpflichtung (zB Pensionen, noch nicht berechnete Fremdleistungen). Nach dem > Ressourcenverbrauchskonzept und nach dem Prinzip der > intergenerativen Gerechtigkeit müssen auch solche Ausgaben als Aufwand veranschlagt werden, die zwar erst in späteren Perioden anfallen, aber in der laufenden Periode verursacht werden.

Es werden zwei Arten von RSt. unterschieden: RSt. auf Grund von Verpflichtungen gegenüber Dritten (Verpflichtungsrückstellungen) und RSt. ohne Verpflichtungen gegenüber Dritten (Aufwandsrückstellungen). Für öffentliche Verwaltungen können bspw folgende RSt.-Arten relevant sein: Pensions-RSt., Aufwands-RSt., RSt. für die Rekultivierung und Nachsorge von Deponien

Sanierungsstau

> Instandhaltungsstau

True-and-fair-view-Testat

Wird von einer unabhängigen Prüfungsstelle vergeben, wenn die Rechnung vollständig nach den Regeln des gewählten anerkannten Rechnungslegungsstandards erstellt wurde.

Vermögen

Alle Sachgüter, Rechte und Forderungen, über die eine Organisationseinheit als Eigentümer verfügt. Das Vermögen einer Kommune beinhaltet idR Sachanlagen, Finanzanlagen und immaterielle Vermögensgegenstände. Bei den Sachanlagen ist zwischen Flächen, Grundstücken (gesamt), bebauten Flächen (insbesondere Straßen), Gebäuden, Fahrzeugen, Maschinen und technischen Anlagen sowie der Betriebs- und Geschäftsausstattung zu unterscheiden.

Vermögensrechnung

Siehe > Bilanz

Verwaltungsvermögen

Im Gegensatz zum > Realisierbaren Vermögen.

Grundlage ist das Speyerer Konzept;
Die Trennung zwischen Realisierbarem Vermögen und Verwaltungsvermögen wird in Deutschland weitgehend abgelehnt, da es Abgrenzungsprobleme gibt.

Vollkosten

Begriff aus der Kostenrechnung;
Setzen sich aus Fixkosten und variablen Kosten zusammen.

Vollkostenrechnung

Alle Kosten (fixe und variable) werden auf Kostenträger verrechnet;
das in der Praxis am häufigsten angewandte Kostenrechnungssystem;
soll insbesondere der Preiskalkulation und -beurteilung sowie daran anknüpfend der Festlegung des Produktions- und Absatzprogramms dienen.

Werteverzehr

Bewerteter Sachgüter- und/oder Leistungsverzehr im Leistungserstellungsprozess (Wertminderung zB durch Ge- und Verbrauch, wirtschaftliche oder technische Entwicklungen);
buchungstechnisch findet der Werteverzehr seinen rechnerischen Ausdruck in Abschreibungen.

Wirkungen (> Outcome)

Mittelbares Ergebnis der Erbringung einer oder mehrerer Leistungen durch die Verwaltung

Wirtschaftlichkeit

> Effizienz

7 Quellenverzeichnis

Bachhofer, Harald (2005):

Betriebswirtschaftliche Führung einer Gemeinde.

In: NÖ Gemeindezeitung, 27.

Bergmann, Andreas:

IPSAS als Impulsgeber für das öffentliche Rechnungswesen - ist trotzdem ein nationaler Standardsetter nötig?

URL: http://www.sgvw.ch/sekto/news/archiv/d/bergmann_ipsas.php?print=1

Datum der letzten Aktualisierung: 05.01.2006

Biwald, Peter et al (2005):

Neue Kreativität - wirtschaftlich handeln, verantwortungsvoll sparen - Österreichischer Städteverlag 2005. Wien: KDZ.

Kosak, Daniel:

Gemeindefinanzbericht vorgestellt.

URL: <http://www.gemeindebund.at/news.php?id=59&m=5&sm=16>

Datum der letzten Aktualisierung: 14.12.2005

Meister, Wolfgang /

Schipel, Marc et al (2005):

Gemeindefinanzbericht 2005. Kommunalkredit Austria AG.

Parlamentskorrespondenz

Nr. 185 03 2006

URL: http://www.parlinkom.gv.at/portal/page?_pageid=607,78626&_dad=portal&_schema=PORTAL

Parlamentskorrespondenz

Nr. 470 05 2006

URL: http://www.parlinkom.gv.at/portal/page?_pageid=908,1052761&_dad=portal&_schema=PORTAL

Schauer, Reinbert (2003):

Betriebswirtschaftliche Überlegungen zur mittelfristigen Finanzplanung in österreichischen Gemeinden.

In: Schauer, Reinbert (Hrsg): Mittelfristige Finanzplanung in Gemeinden. Linz: Trauner Verlag.

Schauer, Reinbert (2005):

IPSAS - Ist eine Reform des Öffentlichen Rechnungswesens in Österreich geboten?

In: ÖHW Jahrgang 46, Heft 1 - 2, 13 - 30.

Schauer, Reinbert (2006):

Braucht Österreich eine Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens nach internationalen Standards?

In: ÖHW Jahrgang 47, Heft 1 - 2, 4 - 23.

Wiedefeldt, Petra (2005):

IDW mahnt zu Augenmaß. Presseinformation 3/05 IDW.

8 Anhang: Fragebogen

Haushaltskonsolidierung und Doppik

I Allgemeine Angaben

- 1 Einwohner in Ihrer Stadt/Gemeinde: _____
 Beschäftigte (inkl. Eigenbetriebe) Ihrer Stadt-/Gemeindeverwaltung: _____
 Ordentlicher Haushalt (in TEUR): _____ (Plan 2005)
 Außerordentlicher Haushalt (in TEUR): _____ (Plan 2005)

II Ausgangslage

- 2 Wird in Ihrem Haushalt gelegentlich vom Instrument der Haushaltssperre oder von internen Regelungen zur Beschränkung der Ausgaben Gebrauch gemacht?

Ja Nein

Wenn ja, wie oft in den letzten 3 Jahren? _____

- 3 Wie haben sich die folgenden **Einnahmen** in den zurückliegenden fünf Jahren verändert?

	deutlich gesunken	leicht gesunken	gleich geblieben	gestiegen
Kommunalsteuer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Grundsteuer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ertragsanteile	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gebühren & Entgelte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Zuweisungen von Bund oder Land	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- 4 Wie haben sich die folgenden **Ausgaben** in den zurückliegenden fünf Jahren verändert?

	deutlich gestiegen	leicht gestiegen	gleich geblieben	gesunken
Zinsausgaben	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sozialhilfe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Personalausgaben	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sachlicher Verwaltungs- & Betriebsaufwand	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- 5 Wie haben sich die **Reserven** in Form von zurückgelegten Geldern Ihrer Stadt/Gemeinde in den letzten fünf Jahren verändert?

zugenommen in etwa gleich geblieben leicht abgenommen stark abgenommen

- 6
- | | ja, durchgängig | teilweise | nein |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Werden für Organisationseinheiten Leistungsziele fixiert? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Werden in Ihrer Verwaltung Globalbudgets gebildet? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Erfolgt eine Aufwands- und Ertragsbudgetierung? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Sind Ihnen die Vollkosten (alle angefallenen Kosten, die einer Leistung direkt oder indirekt zugerechnet werden) der wichtigsten Aufgaben ihrer Gemeinde bekannt? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

III Reform des Haushalts- und Rechnungswesens

7 Von wem würde in Ihrer Stadt/Gemeinde eine Reform des Haushalts- und Rechnungswesens befürwortet werden?

	trifft zu	eher ja	eher nein	trifft nicht zu	weiß nicht
Finanzverwaltung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Übrige Verwaltung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politiker/Rat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bürger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8 Welches System würden Sie bevorzugen?

- Doppik
 erweiterte Kameralistik

9 Wie würden Sie den Stand hinsichtlich einer Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in Ihrer Stadt/Gemeinde generell charakterisieren?

- (noch) kein Thema
 in Diskussion
 in Vorbereitung
 in Umsetzung

10 Wie hoch schätzen Sie den Nutzen einzelner Elemente eines neuen Haushalts- und Rechnungswesens für Ihre Stadt/Gemeinde?

	sehr hoch	hoch	eher niedrig	niedrig	weiß nicht
Produkthaushalt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kosten- und Leistungsrechnung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Budgetierung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Interne Leistungsverrechnung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ziele/Kennzahlen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bilanz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Abschreibungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rückstellungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Konzernabschluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11 Was halten Sie persönlich von einer Doppikeinführung in den öffentlichen Verwaltungen Österreichs (ressourcenorientiertes Rechnungswesen)?

12 Unsere Stadt-/Gemeindeverwaltung wird von der Landesverwaltung rechtzeitig über anstehende Reformen informiert.

- Ja
 Nein

IV Haushaltskonsolidierung und Doppik

- 13 Wie hoch schätzen Sie die Eigenkapitalquote (Gemeindevermögen abzüglich der Schulden, geschätzten Personalrückstellungen und der sonstigen Rückstellungen) ihrer Stadt/Gemeinde?
- unter 20 %
 zwischen 20 und 40 %
 zwischen 40 und 60 %
 zwischen 60 und 80 %
 mehr als 80 %
- 14 Wie hoch schätzen Sie den Instandhaltungsstau an Gebäuden? _____ €
- 15 Sprechen die Kosten der Umstellung auf die Doppik gegen **kurzfristige** Konsolidierungserfolge?
- mit Sicherheit
 sehr wahrscheinlich
 tendenziell ja
 eher nicht
 weiß nicht
- 16 Ist die Doppik **langfristig** geeignet, die Haushaltskonsolidierung zu unterstützen?
- mit Sicherheit
 sehr wahrscheinlich
 tendenziell ja
 eher nicht
 weiß nicht
- 17 Glauben Sie, dass bestimmte mit einer Doppikumstellung verbundene Reformelemente die Haushaltskonsolidierung unterstützen könnten?
- | | trifft
zu | eher
ja | eher
nein | trifft
nicht zu | weiß
nicht |
|-------------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Produkthaushalt | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Interne Leistungsverrechnung (ILV) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Ziele, Kennzahlen | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Budgetierung | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Konzernabschluss | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Mittelfristige Finanzplanung | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Ausweis von Abschreibungen | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Ausweis von Rückstellungen | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
- 18 Mit einem doppischen Produkthaushalt lassen sich voraussichtlich leichter als bislang Wirtschaftlichkeitsberechnungen und -vergleiche für bestimmte Verwaltungsleistungen anstellen. Werden hier durch nach Ihrer Einschätzung die nachfolgend genannten Maßnahmen an Bedeutung gewinnen?
- | | trifft
zu | eher
ja | eher
nein | trifft
nicht zu | weiß
nicht |
|--------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Public Private Partnership | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Outsourcing | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Privatisierung | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Interkommunale Vergleiche | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Interkommunale Kooperation | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Leasing | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Konzentration auf Kernaufgaben | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

- 19 Wenn für Gebäude, die sich im Eigentum der Gemeinde befinden, zukünftig im Haushalt Instandhaltungsaufwendungen und Abschreibungen zu veranschlagen wären, würde das nach Ihrer Einschätzung dazu führen, dass Gemeinden Gebäude verkaufen und in größerem Umfang als bislang Räume mieten?
- sehr wahrscheinlich
möglicherweise
eher unwahrscheinlich
sicher nicht
weiß nicht

- 19 Wie könnte das Land die Bemühungen der Gemeinde zur Konsolidierung ihrer Haushalte unterstützen?
- | | sehr
wichtig | wichtig | nicht so
wichtig |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Abbau von Vorschriften | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Finanzielle Anreize | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Information, Beratung | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Eintreten für eine Gemeindefinanzreform | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Strukturenreformen (Funktional-, Territorialreform) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| In anderer Weise, zB _____ | | | |

- 21 Welche Maßnahmen würden Sie setzen, um den Haushalt zu konsolidieren?
- _____

- 22 Wünschen Sie weitere Informationen betreffend der Thematik?
- Ja
Nein

Infos zu sonstigen Bereichen: _____

- 23 Soll Ihnen die Auswertung nach Abschluss der Studie zugesandt werden?
- Ja
Nein

Stadt/Gemeinde: _____

Bitte geben Sie Ihren Namen und Ihre Funktion in Blockschrift an:

Falls Sie anonym bleiben wollen, geben Sie Ihren Namen und Ihre Funktion nicht an. Die Auswertung bzw erwünschtes Infomaterial wird in diesem Fall dem Bürgermeister bzw der Bürgermeisterin zugesandt.

Vielen Dank für Ihre Mitarbeit!

9 Kontakt

Für weitere Informationen:



Mag. Johann-Josef Essl
Partner

Tel. +43/732/6938-2238
Fax +43/732/6938-2300
jessl@kpmg.at

KPMG
Kudlichstraße 41-43
4020Linz

Impressum
Haushaltskonsolidierung und Doppik
Herausgeber: KPMG
Juli 2006

Grafik und Druckabwicklung:
Druckerei Schachermayer, St. Valentin

© 2006 KPMG Gruppe Österreich, österreichisches Mitglied von KPMG International, einer Genossenschaft schweizerischen Rechts. Alle Rechte vorbehalten. Printed in Austria.
KPMG und das KPMG Logo sind eingetragene Markenzeichen von KPMG International.

Die enthaltenen Informationen sind allgemeiner Natur und nicht auf die spezielle Situation einer Einzelperson oder einer juristischen Person ausgerichtet. Obwohl wir uns bemühen, zuverlässige und aktuelle Informationen zu liefern, können wir nicht garantieren, dass diese Informationen so zutreffend sind wie zum Zeitpunkt ihres Eingangs oder dass sie auch in Zukunft so zutreffend sein werden. Niemand sollte auf Grund dieser Informationen handeln ohne geeigneten fachlichen Rat und ohne gründliche Analyse der betreffenden Situation.