

Vorwort

Dieser Lehrbehelf ist für die Lehrveranstaltungen aus „Öffentlichem Rechnungswesen“ im Rahmen der Besonderen Betriebswirtschaftslehre „Öffentliche Betriebswirtschaftslehre und Nonprofit-Management“ im zweiten Studienabschnitt der wirtschaftswissenschaftlichen Studienrichtungen an der Johannes Kepler Universität Linz entwickelt worden. Er soll aber auch ähnliche Lehrveranstaltungen an anderen Universitäten, an den Fachhochschulen, Verwaltungsakademien und sonstigen Bildungseinrichtungen unterstützen und als Lehr- und Nachschlagewerk allen Interessierten in Verwaltung, Wirtschaft und Treuhandwesen dienen.

Gegenstand der Darstellungen ist das einzelwirtschaftlich ausgerichtete Rechnungswesen öffentlicher Verwaltungen und öffentlicher Dienste, wie es nach den verfassungsmäßig vorgeschriebenen Handlungsmaßstäben von Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit bzw. nach den Grundsätzen der Wirkungsorientierung, der Transparenz, Effizienz und möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes geboten erscheint. Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, wie sie nach dem Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 2010 (ESVG 2010) eingerichtet ist, wird als gesamtwirtschaftlich ausgerichtetes Rechnungswesen nicht behandelt.

Die erste Auflage dieses Lehrbehelfs ist im Jahr 2007 erschienen. Gegen Ende dieses Jahres wurde der Grundstein für eine weit reichende Haushaltsrechtsreform des Bundes gelegt. Die erste Phase der Reform wurde mit 1.1.2009 wirksam und hat den auf vier Jahre ausgerichteten, verbindlichen Finanzrahmen zum Inhalt, der ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht und nachhaltig geordnete Finanzen im Rahmen der Haushaltsführung gewährleisten soll. Die zweite Phase der Reform ordnete das Budget-, Rechnungs- und Berichtswesen neu und wurde mit 1.1.2013 wirksam. Die Beschlussfassung hierzu erfolgte mit dem Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013) bereits im Jahr 2009, um die notwendigen Vorbereitungsarbeiten zu ermöglichen. Die Haushaltsrechtsreform führte zu einer Integrierten Haushaltsverrechnung auf doppischer Grundlage, in deren Mittelpunkt die sog. Drei-Komponenten-Rechnung (Ergebnishaushalt, Finanzierungshaushalt und Vermögenshaushalt) steht. Ende 2015 wurde die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (VRV 2015) erlassen, die das Haushalts- und Rechnungswesen der Länder und Gemeinden in weitgehender Analogie zum Haushaltsrecht des Bundes neu ordnet. Sie wurde 2018 novelliert und ist von den Ländern und Gemeinden bis spätestens 2020 umzusetzen.

In Abschnitt 1 werden die Grundlagen des Öffentlichen Rechnungswesens dargestellt und die wesentlichen Rechnungsziele und die darauf ausgerichteten Buchführungsstile (Kameralistik und Doppik) erläutert. Die wesentlichen Elemente der ersten und der zweiten Phase der Haushaltsrechtsreform des Bundes 2009/2013 werden in Abschnitt 2 behandelt. Dem Rechnungswesen der Länder und Gemeinden mit den maßgeblichen Vorschriften für Voranschlag und Rechnungsabschluss (Jahresrechnung) ist Abschnitt 3 gewidmet. Im Vordergrund steht dabei die neue Rechnungsorganisation nach VRV 2015. Da die Rechnungsabschlüsse bis einschließlich 2019 noch nach den Bestimmungen der VRV 1997 erfolgen, werden auch diese (auf dem Rechnungsstil der Kameralistik fußenden) Regelungen noch behandelt, um das Verständnis für diese Abschlüsse zu gewährleisten.

Abschnitt 4 ist zwei speziellen Problemstellungen gewidmet. Zunächst geht es um die Frage, wann ein Haushalt als ausgeglichen anzusehen ist. Dabei ist zwischen den drei Haushalten auf Grund ihrer unterschiedlichen Zielsetzungen zu differenzieren. Der zweite Problemkreis be-

rührt die Notwendigkeit der Aufstellung von konsolidierten Rechnungsabschlüssen, die ein Gesamtbild über alle rechtlich ausgegliederten Verwaltungseinheiten ermöglichen könnten. Sowohl das BHG 2013 als auch die VRV 2015 sehen hierfür keine Regelungen vor.

Die Grundfragen einer Kosten- und Leistungsrechnung in öffentlichen Einrichtungen werden in Abschnitt 5 behandelt. Diese betriebswirtschaftlichen Basisinformationen sind für das Verständnis des in die Haushaltsverrechnung integrierten Abschnitts über die Kosten- und Leistungsrechnung des Bundes (BKLR) sowie einzelner Empfehlungen für Kosten- und Leistungsrechnungen auf Gemeindeebene von Vorteil.

Die Ansätze zur Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Österreich sind in Relation zu internationalen Entwicklungen zu sehen. Diese sind mehrheitlich durch einen Übergang vom vornehmlich finanzwirtschaftlich ausgerichteten Rechnungswesen („cash accounting“) zu einem ressourcenverbrauchsorientierten Rechnungswesen („accrual accounting“) geprägt. Während sich die Schweiz für eine weitgehende Anwendung der (aus dem angloamerikanischen Raum stammenden) International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) entschieden hat, orientiert sich Deutschland vielfach an den gegebenen unternehmensrechtlichen Grundlagen und an Erkenntnissen der betriebswirtschaftlichen Rechnungstheorie, die an die Erfordernisse in öffentlichen Verwaltungen angepasst wurden. Abschnitt 6 gibt einen Überblick über diese international bedeutsamen Entwicklungen.

Abschnitt 7 zeigt auf, dass in den Bemühungen um die Reform des öffentlichen Rechnungswesens in Österreich einer Reihe von Erkenntnissen der betriebswirtschaftlichen Rechnungstheorie und von Empfehlungen Wissenschaftlicher Kommissionen, wenn auch mitunter mit deutlicher zeitlicher Verzögerung, Rechnung getragen wurde.

Das einzelwirtschaftlich ausgerichtete Öffentliche Rechnungswesen bedarf einer Ergänzung, wenn es um die Darstellung nicht-monetärer Input- und Outputgrößen und um die Erfassung der Leistungs-Wirkungen, zumeist qualitativer Natur, geht. Für diese Formen einer gesellschaftsbezogenen Rechnungslegung im Sinne eines „value for money-reporting“ sind unterschiedliche Konzepte (wie Sozialbericht, Sozialbilanz, Wissensbilanz oder Public-Value-Bericht) in Anwendung. Im abschließenden Abschnitt 8 werden diese Konzepte in ihren Grundlagen beschrieben.

Der Lehrbehelf muss sich auf die für ein Grundlagenwerk notwendigsten Wissens Elemente beschränken, wobei diese Auswahl naturgemäß subjektiv ist. Auch die Zitierweise beschränkt sich auf ein Mindestmaß, ausführlichere Quellennachweise können der angegebenen Vertiefungsliteratur entnommen werden. Ein ausführliches Stichwortverzeichnis soll die Funktion als Nachschlagewerk unterstützen.

Gegenüber den früheren Auflagen des Lehrbehelfs wurden die Abschnitte 2 und 3 (Rechnungswesen des Bundes, der Länder und Gemeinden) sowie 4 (Spezielle Problemstellungen) neu gestaltet. Alle anderen Abschnitte wurden überarbeitet und aktualisiert.

Im Dezember 2019

Reinbert Schauer