

ÖSTERREICHISCHE VERWALTUNGS WISSENSCHAFTLICHE BLÄTTER

Zeitschrift für Verwaltungswissenschaften – Ausgabe 02/2008

Herausgeber: Dr. Gerhart Holzinger – Dr. Theodor Thanner – Dr. Mathias Vogl – Mag. Gregor Wenda

Sehr geehrte Leserinnen und Leser der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Blätter!

Im Mittelpunkt dieser Ausgabe steht – auch im Nachhang zur sehr gut besuchten Veranstaltung der ÖVG zum Thema öffentliches Haushaltswesen am 4. März 2008 ein sehr grundsätzlicher Beitrag von Univ.-Prof. Dr. Reinbert Schauer zur Reform des öffentlichen Rechnungswesens.

Bereits jetzt sind die Vorbereitungen für unser diesjähriges Verwaltungswissenschaftliches Werkstattgespräch weit gediehen. Es wird in diesem Jahr, erstmals in Linz, unter dem Generalthema „Selbstverwaltung in Österreich: Grundlagen, Probleme, Zukunftsperspektiven“ stehen und am 18. und 19. September 2008 in Linz, im Wissensturm stattfinden. Das Programm finden Sie auf diesen Seiten.

Ich darf auch darauf hinweisen, dass die Homepage wieder aktiviert wurde und aktualisiert zur Verfügung steht.

Sollten Sie Interesse an einer Zusendung der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Blätter haben, bitten wir um eine Verständigung unter der Emailadresse: oevg@gmx.at.



Univ.-Prof. Dr. Gerhart Holzinger

*Univ.-Prof. Dr. Gerhart Holzinger e.h.,
Präsident des Verfassungsgerichtshofes,
Präsident der ÖVG*



Eine Reform des Öffentlichen Rechnungswesens ist überfällig

von o. Univ.-Prof. Dkfm. Dr. Reinbert Schauer, Universität Linz

Österreich gelang vor knapp 40 Jahren eine beachtenswerte Innovation im Öffentlichen Rechnungswesen (Kohl 1975: 217 ff.). Mit der Integrierten Haushaltsverrechnung auf doppischer Grundlage (kodifiziert im Bundeshaushaltsgesetz – BHG, BGBl 213/1986) wurden Erkenntnisse der betriebswirtschaftlichen Rechnungstheorie auf öffentliche Verwaltungen übertragen und ein mehrdimensionales Rechnungswesen im Sinne einer Drei-Komponenten-Rechnung (Voranschlagswirksame Verrechnung, Jahresbestandsrechnung und Jahreserfolgsrechnung) sowie weiterer Verrechnungskreise (z. B. Haftungsverrechnungskreis) eingerichtet. Diese Vorreiterrolle ging im Verlauf der Zeit verloren, weil die informatorischen Möglichkeiten der Verbundrechnung nur zum Teil genutzt wurden. Hiefür sind mehrere Gründe maßgeblich:

(1) Die politischen und administrativen Entscheidungsträger in Österreich konzentrierten sich in den Haushaltsplanungen und in den Rechnungsabschlüssen am Informationsprogramm der Voranschlagswirksamen Verrechnung (VWV) und favorisierten damit eine rein finanzwirtschaftliche Betrachtungsweise im Sinne der Kameralistik. Diese Fokussierung bleibt auch in der in den letzten Jahren bewirkten Neuorganisation des Rechnungswesens auf Basis der betriebswirtschaftlichen Standard-Software SAP R/3® bestehen, weil im Branchenmodul ISPS (Industrial Solutions Public Sector) eine Anpassung an kameralistische Informationselemente erfolgt.

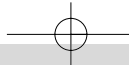
(2) Das BHG sieht keine eindeutige Bewertungsregel für das Vermögen und dessen Veränderungen im Zeitablauf vor.

Auch eine systematisch vorgenommene Inventur des Vermögens ist nicht verpflichtend. Wohl kommt es zu einer pauschalen Verrechnung von Abschreibungen (jedoch nur in den Jahren der Anschaffung und des Ausscheidens) eines Vermögensgutes. Hingegen fehlt jede Art von Rückstellungsbil-



dung für Abfertigungs- und Pensionsansprüche der öffentlich Bediensteten oder für unterlassene Instandhaltungen von Anlagen. Eine umfassende Erfassung des Ressourceneinsatzes je Rechnungsperiode ist somit nicht gegeben, ebenso keine Planung im Sinne eines Leistungsbudgets (Ergebnishaushalts).

(3) Der Bund legt zwar unter diesen Rahmenbedingungen seit 1982 jährlich eine (vergangenheitsbezogene) Jahresbestandsrechnung und eine Jahreserfolgsrechnung. Deren Ergebnisse werden in der Öffentlichkeit jedoch nicht wahrgenommen und haben keinen Einfluss auf politische Entscheidungen. Nur dreimal (1997, 2005 und 2006) gelang ein Ertragsüberschuss, sonst zeigten die Jahreserfolgsrechnungen durchwegs deutliche Substanzschmälerungen und belegten damit, dass dem Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit (jede Generation soll durch ihr Abgabenaufkommen den von ihr verursachten Ressourcenverbrauch bedecken) nicht entsprochen werden konnte.



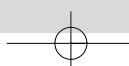
(4) Die vielen Ausgliederungen bzw. formalen Privatisierungen, die in den letzten Jahren in Österreich praktiziert wurden, schaffen weitere Steuerungs- und Rechnungslegungsprobleme. Sie bewirken eine neue Form der „Flucht aus dem Budget“, gefährden das Prinzip der Vollständigkeit bzw. das Prinzip der Transparenz und erfordern deshalb konsolidierte Jahresabschlüsse, um wieder einen Überblick über alle Vermögenswerte und Verbindlichkeiten einer Gebietskörperschaft und die Substanzeränderungen im Zeitablauf zu erlangen. Konsolidierte Rechnungen können aber nur auf der Basis einer einheitlichen Rechnungsorganisation erstellt werden. Die Ansatz-, Gliederungs- und Bewertungsvorschriften des UGB stimmen mit den stark kameralistisch ausgerichteten Bestimmungen des BHG nicht überein, die organisatorischen Bedingungen für eine Konsolidierung der Jahresabschlüsse sind somit nicht gegeben. Auf internationaler Ebene ist ein Übergang vom finanzwirtschaftlich ausgerichteten („cash accounting“) zum ressourcenverbrauchsorientierten Rechnungswesen („accrual accounting“) deutlich erkennbar.

Drei Referenzmodelle sind für die Reform des Öffentlichen Rechnungswesens maßgeblich:

(1) Die Orientierung an den unternehmensrechtlichen Normen von HGB/UGB: Sie betonen das Gläubigerschutzprinzip und sehen eine pagatorische (an den Zahlungsströmen orientierte) Bewertung des Ressourceneinsatzes vor. Die Orientierung am (historischen) Anschaffungswertprinzip begünstigt Stille Reserven, die auch durch die Anwendung des Imparitätischen Realisationsprinzips entstehen (eine „vorsichtige“ Bewertung veranlasst zum Niederstwertprinzip bei den Aktiva und zum Höchstwertprinzip bei den Passiva). Die Orientierung an unternehmensrechtlichen Normen erlaubt eine Konsolidierung des Jahresabschlusses mit den ausgegliederten, rechtlich selbständigen Verwaltungseinheiten.

(2) Die Orientierung an International Public Sector Accounting Standards (IPSAS): Sie betonen das Prinzip des „true and fair view“ (Orientierung an Gegenwartswerten) und haben eine Harmonisierung des öffentlichen mit dem privaten Rechnungswesen (International Financial Reporting Standards – IFRS) zum Ziel. Die Informationsfunktion über gegenwärtige Zustände und Entwicklungen tritt an die Stelle von Gläubigerschutz und Vorsichtsprinzip. Die Bewertung zu Gegenwartswerten stößt im öffentlichen Bereich jedoch dann auf Schwierigkeiten, wenn dem Ressourcenbestand und dem Ressourcenverbrauch keine adäquaten Marktwerte zugeordnet werden können (z. B. bei öffentlichem Gut wie Kunstgegenständen, Bibliotheken oder Denkmälern).

(3) Die Orientierung an den Grundsätzen ordnungsmäßiger öffentlicher Buchführung (GoöB) im Rahmen einer Integrierten Verbundrechnung (IVR). Diese Grundsätze stellen eine Informationsfunktion über die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage sowie eine Schutzfunktion zur Sicherung der intergenerativen Gerechtigkeit (Individualschutz) und zur Sicherung einer treuhänderischen Ressourcenverwendung zur Wahrnehmung kollektiver (öffentlicher) Aufgaben (Institutionenschutz) in den Vordergrund. Das Rechnungssystem umfasst ein Finanzielles Rechnungswesen mit den Komponenten Vermögensrechnung, Ergebnisrechnung und Finanzrechnung (Drei-Komponenten-Rechnungswesen) und eine damit verbundene Kosten- und Leistungsrechnung, die neben Kosteninformationen auch Informationen über Leistungserträge und nicht-monetäre Leistungen liefert. Auf diese beiden Rechnungselemente hat die Haushaltsplanung im Sinne einer output- und ressourcenorientierten Budgetierung mit den Komponenten Ergebnishaushalt, Finanzhaushalt und Planvermögensrechnung zurück zu greifen. In Deutschland wird vor allem in Hamburg und Hessen die HGB-Orientierung bevor-





zugt, in der Schweiz die Orientierung an IPSAS. In beiden Referenzmodellen dominiert die vergangenheitsorientierte Rechnungslegung. Es fehlt daher nicht an Befürwortern des Konzepts der Integrierten Verbundrechnung (IVR), die Planungs- und Abrechnungsdimensionen verknüpft und damit den Rechnungszielen öffentlicher Verwaltungen am ehesten entspricht.

In der immer wieder hinausgeschobenen Haushaltsrechtsreform soll in Österreich nunmehr versucht werden, den internationalen Erfahrungen Rechnung zu tragen und im Rahmen der Budgetpolitik die öffentlichen Mittel „so einzusetzen, dass die richtigen Wirkungen und Ergebnisse erzielt werden“ (Steger/Mungenast 2005: S. 448). Als Grundsätze der künftigen Haushaltsführung werden die Wirkungsorientierung (Effektivität), die Transparenz in Bezug auf die gesetzten politischen Ziele, die Effizienz in der Mittelverwendung sowie eine möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage definiert. Die Budgetpolitik hat primär eine gesamtwirtschaftliche Dimension, mit dem Budget wird gleichzeitig aber auch die Leistungserbringung in der Verwaltung gesteuert (verwaltungsbetrieb-

liche Dimension). Ein erster Reformschritt (BGBl I 1/2008) berücksichtigt insbesondere die Verpflichtung zur mittelfristigen Planung (Bundesfinanzrahmengesetz) und wird 2009 wirksam. Die dringend notwendige Neuorganisation des Öffentlichen Rechnungswesens ist weiteren Reformschritten vorbehalten, die bis 2013 abgeschlossen sein sollen.

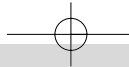
Literaturhinweise:

Kohl, Friedrich (1975): Ein neues Buchführungssystem in der öffentlichen Verwaltung, in: Journal für Betriebswirtschaft, 25. Jg. (1975), S. 217–226.

Schauer, Reinbert (2006): Braucht Österreich eine Harmonisierung des Öffentlichen Rechnungswesens nach internationalen Standards?, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 47. Jg. (2006), H. 1–2, S. 1–18.

Schauer, Reinbert (2007): Rechnungswesen in öffentlichen Verwaltungen, Wien 2007.

Steger, Gerhard; Mungenast, Clemens (2005): Grundlagen für ein modernes Haushaltswesen, in: Öffentliche Haushalte in Österreich, hrsg. v. Gerhard Steger, 2. Auflage, Wien 2005, S. 445–467.



Selbstverwaltung in Österreich: Grundlagen – Probleme – Zukunftsperspektiven

(18. bis 19. September 2008, Linz, Wissensturm)

PROGRAMM

1. Tag (Donnerstag, 18. September 2008)

13.00 bis 14.00 Uhr: Ankunft und Registrierung

14.00 Uhr: Eröffnung

Begrüßung

- Univ.-Prof. Dr. Gerhart Holzinger, Präsident des Verfassungsgerichtshofes
Präsident der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft
- Landtagsdirektor Dr. Helmut Hörtenhuber, Land Oberösterreich
- Magistratsdirektor Univ.-Prof. Dr. Erich Wolny, Stadt Linz

1. Modul: Allgemeines (14.15 bis 16.45 Uhr)

Vorsitz: Univ.-Prof. Dr. Dr. hc. mult. Ludwig Adamovich,
Präsident des Verfassungsgerichtshofes a.D.

- Referenten:
- Univ.-Prof. Dr. Dr. hc. mult. Karl Korinek, Präsident des
Verfassungsgerichtshofes a. D.
„Die verfassungsrechtliche Dimension der Selbstverwaltung“
 - Dr. Harald Eberhard, Verfassungsgerichtshof
„Das autonome Satzungsrecht und seine Perspektiven“
 - Univ.-Prof. Dr. Andreas Hauer, Universität Linz
„Aufsicht und Kontrolle“

15.45 bis 16.15 Uhr: Diskussion

16.15 bis 16.45 Uhr: Pause

2. Modul: Territoriale Selbstverwaltung (16.45 bis 18.15 Uhr)

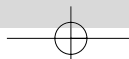
Vorsitz: SC Dr. Manfred Matzka, Bundeskanzleramt

- Referenten:
- Univ.-Prof. Dr. Karl Weber, Universität Innsbruck
„Reformbedarf auf Verfassungsebene“
 - DI Bernhard Kratschmer, Rechnungshof
„Finanzautonomie der Gemeinden und Städte“

17.45 bis 18.15 Uhr: Diskussion

Abendempfang der Stadt Linz

Überreichung des Großen Silbernen Ehrenzeichens für Verdienste um die Republik Österreich
an Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Heinrich Siedentopf





Selbstverwaltung in Österreich: Grundlagen – Probleme – Zukunftsperspektiven

PROGRAMM

2. Tag (Freitag, 19. September 2008)

09.00 Uhr: Beginn

3. Modul: Nichtterritoriale Selbstverwaltung (09.00 bis 12.30 Uhr)

Vorsitz: SC Dr. Mathias Vogl, Bundesministerium für Inneres

- Referenten:
- Dr. Ulrich E. Zellenberg, Wirtschaftskammer Österreich
„Berufliche und wirtschaftliche Selbstverwaltung“
 - Dr. Josef Souhrada, Hauptverband der österreichischen
Sozialversicherungsträger
„Soziale Selbstverwaltung“

10.00 bis 10.30 Uhr: Diskussion

10.30 bis 11.00 Uhr: Pause

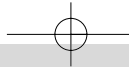
- Priv.-Doz. Dr. Karl Stöger, MJur (Oxford), Universität Wien:
„Universitäten und Hochschülerschaften“
- Ing. Dr. Erich Pürgy, Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst:
„Die sonstige funktionale Selbstverwaltung – ein weites Restfeld“

12.00 bis 12.30 Uhr: Diskussion

Schlussworte

Mag. Gregor Wenda, Generalsekretär der Österreichischen
Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft

Schluss der Veranstaltung (ca. 12.45 Uhr)



Buchbesprechung zu Peter Andre/Mathias Vogl: Anhalteordnung

Am 1. Mai 1999 ist die Anhalteordnung als Nachfolgebestimmung der Polizeigefangenenhaus-Hausordnung in Kraft getreten. In der Literatur und in der Theorie wenig beachtet, ist diese in der Praxis von umso größerer Bedeutung.

Sie wurde im Jahr 2005 einer umfassenden Überarbeitung unterzogen. Die Änderungen sind seit 1. Jänner 2006 in Kraft.

Die Anhalteordnung führt im Sinne der gesetzlichen Vorgaben die Rechte und Pflichten von Menschen, die nach einer Festnahme durch Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes oder auf Grund eines Haftbescheides im Haftraum einer Sicherheitsbehörde angehalten werden, unter Bedachtnahme auf die Aufrechterhaltung der Ordnung, teilweise unter sinngemäßer Berücksichtigung der sich aus dem Strafvollzugsgesetz ergebenden Grundsätze sowie unter Beachtung der räumlichen und personellen Gegebenheiten, näher aus.

Darüber hinaus trifft sie auch detaillierte Regelungen über das Ausüben unmittelbarer Zwangsgewalt und das Anlegen von Handfesseln und sonstigen Fesselungsmitteln.

Der vorliegende Kommentar enthält den Verordnungstext in der geltenden Fassung mit umfassenden Anmerkungen sowie Hinweisen auf Judikatur und Literatur und gibt darüber hinaus wesentliche Standards des CPT und Empfehlungen des Menschenrechtsbeirates in diesem Kontext wieder.

Abgerundet wird der Inhalt des Kommentars durch die Aufnahme der Gesetzes- und Verordnungstexte, auf die in Bestimmungen der Anhalteordnung verwiesen oder Bezug genommen wird, sowie durch ein umfassendes Stichwortverzeichnis.

Was diesen Kommentar so wertvoll macht, ist die übersichtliche Gliederung der Anmerkungen. Neben verwiesenen Gesetzesbestimmungen werden höchstgerichtliche Entscheidungen ebenso für die Kommentierung herangezogen, wie praxisrelevante Aspekte.

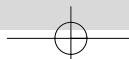
Damit liegen erstmals für alle Rechtsanwender, die mit Fragen der polizeilichen Anhaltung befasst sind, ein fundiertes Nachschlagewerk sowie eine Orientierungshilfe zu Rechts- und Vollzugsfragen vor.

Die Autoren:

Mag. Peter Andre, Legist und Menschenrechtskoordinator im Bundesministerium für Inneres, Ersatzmitglied des Menschenrechtsbeirates.

SC Dr. Mathias Vogl, Leiter der Rechtssektion im Bundesministerium für Inneres.

Peter Andre/Mathias Vogl: AnhO – Anhalteordnung, Kommentar. Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien/Graz, 2007.



ÖSTERREICHISCHE
VERWALTUNGS
WISSENSCHAFTLICHE
BLÄTTER



AUSGABE 2/2008

Österreichische
Verwaltungswissenschaftliche
Gesellschaft
p.A. Bundesministerium für Inneres
Rechtssektion
A-1014 Wien, Herrengasse 7
Telefon: 01 – 53126 – 2220
<http://www.oevg.info>
E-Mail: oevg@gmx.at



Werden Sie Mitglied der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft – ÖVG.
Der Mitgliedsbeitrag beträgt 21 Euro pro Jahr.



Beitrittserklärung:

Ich erkläre meinen Beitritt zur Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft – ÖVG

Name: _____

Adresse: _____

E-Mail: _____

Unterschrift: _____

Bitte senden Sie die Beitrittserklärung entweder mit E-Mail an oevg@gmx.at oder an Monika Lang,
Bundesministerium für Inneres, Herrengasse 7, 1014 Wien.



Impressum:

Die Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Blätter (ÖVwBl) sind ein Informationsmedium der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft (ÖVG) für ihre Mitglieder – ZVR: 164880580

Im Sinne der Meinungsvielfalt stellt das .SIAK-Journal diese Seiten der ÖVG zur Formulierung ihrer Standpunkte zur Verfügung. Der Inhalt dieser Seiten muss sich daher nicht unbedingt mit den Ansichten der Redaktion des .SIAK-Journals decken.

Redaktion und Zusammenstellung: Dr. Theodor Thanner, E-Mail: oevg@gmx.at