

Bundesministerium für
Wirtschaft und Arbeit

Stubenring 1
1011 Wien

ZI. 13/1 06/181

GZ 57.007/0007-C1/8/2006

BG über Sonderrechnungslegungsvorschriften für Unternehmen, die zu einer getrennten Buchführung verpflichtet sind (Sonderrechnungslegungsgesetz - SRLG)

Referent: Dr. Georg Schima, Rechtsanwalt in Wien

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der Österreichische Rechtsanwaltskammertag dankt für die Übersendung des Entwurfes und erstattet dazu folgende

S t e l l u n g n a h m e :

I. ALLGEMEINES

Die Europäische Kommission (EK) verabschiedete am 26. Juli 2000 die Richtlinie 2000/52/EG zur Änderung der Richtlinie über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen (80/723/EWG). Die Richtlinie 2000/52/EG war bis 31. Juli 2001 von den Mitgliedstaaten umzusetzen. Wegen nicht ordnungsgemäßer Umsetzung der Richtlinie 2000/52/EG beschloß die EK am 30. Juni 2006, Österreich zu verklagen.

Die Transparenz-Richtlinie der EG-Kommission (RL 80/723/EG) verlangt von den Mitgliedstaaten in doppelter Hinsicht Transparenz: Einerseits stellt sie die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen Staat und öffentlichen Unternehmen sicher, indem sie für gewerbliche Tätigkeiten und öffentliche Dienstleistungen –der betroffenen Unternehmen (das sind öffentliche Unternehmen und andere Unternehmen, die einerseits mit besonderen oder ausschließlichen Rechten ausgestattet sind oder Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse erbringen und hierfür öffentliche Leistungen erhalten und andererseits gleichzeitig in anderen Geschäftsbereichen im Wettbewerb mit anderen Unternehmen stehen) eine getrennte Buchführung vorschreibt. Andererseits werden die Mitgliedstaaten durch die Richtlinie verpflichtet, Jahresberichte vorzulegen und

bestimmte Finanzdaten bereitzuhalten, die sie gegenüber der Kommission auf Anfrage offen legen müssen.

Mit der RL 2000/52/EG sind die Transparenzanforderungen auch auf Unternehmen ausgedehnt worden, die einerseits gemeinwirtschaftliche Leistungen (Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse) erbringen und hierfür einen finanziellen Ausgleich oder einen Ausgleich in Form von ausschließlichen und besonderen Rechten erhalten und andererseits einer gewerblichen Tätigkeit nachgehen. Die EK soll so in die Lage versetzt werden, Beschwerden über eine vermeintliche Überkompensation der gewerblichen Aktivitäten zu prüfen. Die Mitgliedstaaten hätten die erforderlichen nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften bis längstens 31. Juli 2001 erlassen müssen, um die Richtlinie 2000/52/EG ordnungsgemäß umzusetzen. Wie erwähnt, hat Österreich die Richtlinie nahezu fünf Jahre später immer noch nicht voll umgesetzt und erfolgt die überfällige Umsetzung der RL aus 2000 und der (diese geringfügig ändernden) RL aus 2005 mit dem Entwurf des SRLG.

Laut EU-Wettbewerbskommissarin Neelie Kroes haben die „europäischen Steuerzahler ein Interesse daran, dass das Geld für öffentliche Dienstleistungen gut angelegt wird, d.h. dass damit die realen Kosten der Dienstleistungen beglichen werden und das Geld nicht unzulässigerweise zur Subventionierung kommerzieller Tätigkeiten zweckentfremdet wird. Die EU-Transparenzvorschriften ermöglichen eine genaue Prüfung der Bücher von Unternehmen, die mit Gemeinwohlleistungen betraut oder denen besondere Rechte eingeräumt wurden, um Missbräuchen vorzubeugen.“

Laut dem österreichischen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) war man in Österreich der Meinung, dass die bestehenden Vorschriften ausreichen würden und wollte eine zusätzliche gesetzliche Regelung ursprünglich vermeiden. Mittlerweile hat die Regierung ihre Meinung geändert und soll mit dem Entwurf des SRLG die RL 2000/52/EG umgesetzt werden.

In der Zwischenzeit wurde eine weitere einschlägige Richtlinie 2005/81/EG der EK vom 28. November 2005 erlassen, die die Richtlinie 80/723/EWG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen (ABI EG Nr L 312 S 47) erneut (geringfügig) abänderte und die bis 19. Dezember 2006 umgesetzt werden muß.

Beide Richtlinien wollen der EK eine angemessene und wirkungsvolle Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Wettbewerbsvorschriften auf öffentliche Unternehmen und andere Unternehmen ermöglichen, die einerseits mit besonderen oder ausschließlichen Rechten ausgestattet sind oder Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse erbringen und hierfür öffentliche Leistungen erhalten und andererseits – in weiteren Geschäftsbereichen – unter chancengleichen Marktbedingungen im Wettbewerb mit anderen Unternehmen stehen. Die jüngste Richtlinie 2005/81/EG vom 28. November 2005 verpflichtet jene Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind bzw denen zur Ausübung bestimmter Tätigkeiten besondere (oder ausschließliche) Rechte gewährt werden, zu einer getrennten Buchführung. Durch die getrennte

Buchführung sollen die tatsächlichen Kosten der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen deutlicher gemacht und der EK die erforderlichen Daten gegeben werden, um eine beihilfenrechtlich unzulässige Überkompensation der gemeinwirtschaftlichen Kosten sowie die Quersubventionierung gewerblicher Aktivitäten feststellen zu können.

Durch das Sonderrechnungslegungsgesetz – SRLG soll eine EU-konforme Rechtslage geschaffen und - entsprechend den Vorgaben der Richtlinie 2005/81/EG - der Europäischen Kommission eine wirksame Beihilfenkontrolle ermöglicht werden, indem die finanziellen Beziehungen der Stellen der öffentlichen Hand zu den unter das Gesetz fallenden Unternehmen transparent gemacht werden. Mit dem SRLG werden grundlegende Anforderungen an die Kontenführung der betroffenen Unternehmen festgelegt, wonach Leistungserstellungen von Unternehmen aufgrund einer expliziten Betrauung mit oder der Einräumung von ausschließlichen oder besonderen Rechten durch die öffentliche Hand aus Gründen der beihilfenrechtlichen Transparenz auf gesonderten Konten im Rechnungswesen zu dokumentieren sind. Der Bund wird durch das SRLG in die Lage versetzt, Auskunftsverlangen der EK über die vom Entwurf erfaßten Unternehmen zu beantworten. Die Aufzeichnungen über die interne Finanz- und Organisationsstruktur müssen nunmehr in getrennter Aufstellung zur Verfügung stehen und von den Unternehmen fünf Jahre lang aufbewahrt werden.

Seitens der betroffenen Unternehmen und der kommunalen Spitzenverbände werden vor allem die mangelnde Praktikabilität und der große bürokratische Aufwand der geforderten getrennten Buchführung kritisiert. Insgesamt ist fraglich, ob es sinnvoll ist, die finanzielle Unterstützung jener Unternehmen, denen besondere Rechte gewährt werden bzw die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse erbringen, durch die Auferlegung zusätzlicher Kosten für die getrennte Buchführung zumindest teilweise wieder zu schmälern.

II. ZUM GESETZENTWURF (BUNDESGESETZ ÜBER SONDERRECHNUNGSELEGUNGSVORSCHRIFTEN FÜR UNTERNEHMEN, DIE ZU EINER GETRENNNTEN BUCHFÜHRUNG VERPFLICHTET SIND - SONDERRECHNUNGSELEGUNGSGESETZ)

Zu § 1:

Diese Bestimmung erklärt richtlinienkonform das Ziel des Bundesgesetzes, nämlich die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen Stellen der öffentlichen Hand und den erwähnten Unternehmen zu gewährleisten, um dadurch Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern.

Zu § 2:

Diese Bestimmung umschreibt den Geltungsbereich des SRLG. Als „Unternehmen“ iSd SRLG gilt grundsätzlich jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung. Wenngleich im Originaltext der Richtlinie 2005/81/EG auch jene Unternehmen unter den Geltungsbereich der Richtlinie fallen, die (gemäß Präambel Pkt 1 letzter Satz sowie gemäß Artikel 1 der Richtlinie) "andere Tätigkeiten ausüben", ist dieser Halbsatz in § 2 SRLG nicht explizit enthalten. Die in § 2 SRLG gewählte Formulierung ist –

insbesondere unter Berücksichtung der Erläuterungen – zur Umsetzung der Richtlinie jedoch ausreichend, weil gemäß § 3 SRLG das Gesetz nicht zur Anwendung kommt, wenn Unternehmen über die Tätigkeit des § 2 hinaus keine weiteren Geschäftstätigkeiten ausüben. Eine „weitere Geschäftstätigkeit“ ist für die Geltung des SRLG deshalb erforderlich, weil Quersubventionierungen nur dann vorliegen können, wenn ein Unternehmen gleichzeitig in einem von der öffentlichen Hand unterstützten Bereich und in einem anderen Geschäftsbereich tätig ist.

§ 3:

Hinsichtlich der Ausnahmen vom Geltungsbereich ist auf die Ausführungen zu § 2 SRLG zu verweisen. Die Schwellenwerte der Umsatzerlöse in § 3 Z 3 SRLG sind europarechtskonform, weil sie der Mitteilung der EK zu Auslegungsfragen im Hinblick auf bestimmte Artikel der Vierten und der Siebenten Richtlinie des Rates auf dem Gebiet der Rechnungslegung (ABI EG Nr C 16 S 5) entsprechen.

§ 4:

Die Definition der "Stellen der öffentlichen Hand" ist sehr weit gefaßt und umfaßt richtlinienkonform alle der "öffentlichen Hand" im Sinne des Art 2 Abs 1 lit a der Transparenzrichtlinie zuzuordnenden Stellen auf allen Verwaltungsebenen. Weiters sind – um größtmögliche Transparenz bei der Verwendung öffentlicher Gelder zu erlangen – auch sonstige Einrichtungen und Verbände, die bestimmte öffentliche Aufgaben erfüllen oder von der öffentlichen Hand finanziert werden, "Stellen der öffentlichen Hand" iSd § 4 RLG. Entscheidend ist dabei der "beherrschende Einfluß" der öffentlichen Hand, der nicht nur dann ausgeübt wird, wenn die öffentliche Hand Eigentümer ist oder eine Mehrheitsbeteiligung besitzt, sondern auch dann, wenn sie in den Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorganen aufgrund der Satzung mit besonderen Befugnissen ausgestattet ist.

§ 5:

Die zentrale Bestimmung des SRLG, § 5, verpflichtet die vom Geltungsbereich erfaßten Unternehmen zu einer rechnungsmäßigen Trennung der Kontenführung nach öffentlichen und sonstigen Geschäftsbereichen, um etwaige Quersubventionierungen aus dem staatlich unterstützten Bereich in den Wettbewerbsbereich sichtbar zu machen. Notwendig für eine wirksame Kontrolle ist, daß sich die rechnerische Trennung der verschiedenen Geschäftsbereiche auf alle Kosten und alle Erlöse bezieht und nach einheitlichen und gerechtfertigten Kostenrechnungsgrundsätzen erfolgt, um eine klare Zuordnung zu den jeweiligen Bereichen zu bewirken.

Da die Rechnungslegungsvorschriften gesetzliche Vorschriften iSd § 273 Abs 1 UGB sind, muß der Abschlußprüfer seine Prüfung und den abzulegenden Bericht darauf abstimmen und kann den uneingeschränkten Bestätigungsvermerk nur erteilen, wenn den nach dem SRLG aufgestellten Anforderungen entsprochen wurde.

§ 6:

Die Frist zur Aufbewahrung der Konten und sonstigen Aufzeichnungen in § 6 SRLG entspricht den Aufbewahrungspflichten des Art 5 Abs 1 und 2 der Transparenzrichtlinie.

§ 7:

Eine weitere zentrale Bestimmung, § 7, regelt die Zuständigkeit für die Entgegennahme und Beantwortung von Auskunftsersuchen der EK. So ist die Stelle der öffentlichen Hand, die einem Unternehmen öffentliche Leistungen zur Verfügung gestellt hat, berechtigt, die verlangte Auskunft vom Unternehmen einholen. Zur Erleichterung des Amtsweges und der Aufsicht ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit als zentraler Ansprechpartner für die EK eingerichtet, wo bei welchem alle Auskunftsersuchen einlangen und welches diese weiterleitet.

Die Ermittlungsbefugnisse erstrecken sich auf Auskunftsverlangen, Einsichtnahme, Prüfung und Herstellung von Abschriften geschäftlicher Unterlagen sowie Auskunftsverlangen vor Ort. Unklar bleibt aufgrund der Formulierung in § 7, innerhalb welcher Frist die Unternehmen antworten müssen: So heißt es in den Erläuterungen zum SRLG nur, daß sich die Frist zur Erteilung von Auskünften nach Art und Umfang der angeforderten Unterlagen richten müsse. In der RL ist ebenfalls nur vorgesehen, daß es an den Mitgliedstaaten liege, für eine sinnvolle Umsetzung zu sorgen. Aus Gründen der Rechtssicherheit wäre eine – im Einzelfall aus berücksichtigungswürdigen Gründen verlängerbare – allgemeine Frist von vier bis sechs Wochen wünschenswert gewesen.

§ 8:

Diese Bestimmung hält bloß fest, daß alle sonstigen Vorschriften über die Rechnungslegung, Buchführung, Aufzeichnung, Aufbewahrung, Vorlage und Auskunft durch die betroffenen Unternehmen unberührt bleiben.

§ 9:

Diese Bestimmung klärt die Zuständigkeiten für den Vollzug dieses Gesetzes.

§ 10:

Wenngleich die EK – wie erwähnt – bereits eine Klage gegen Österreich wegen nicht rechtzeitiger Umsetzung der Richtlinie 2000/52/EWG einbrachte und deshalb durchaus gewisse Dringlichkeit für das In-Kraft-Treten des SRLG besteht, sollte, um den betroffenen Unternehmen angemessen Zeit zu geben, sich auf das SRLG einzustellen, das SRLG jedenfalls nicht vor dem (gemäß den Erläuterungen) avisierten 1. Jänner 2007 in Kraft treten. Ein gewisser Übergangszeitraum ergibt sich für die Unternehmen (zudem) daraus, daß diese erst ein halbes Jahr nach dem In-Kraft-Treten des Gesetzes dazu verpflichtet sind, getrennte Rechnungskreise zu führen, um für alle Unternehmen eine möglichst reibungslose Umstellung ihrer Buchführung sicherzustellen.

Wien, am 27. November 2006

DER ÖSTERREICHISCHE RECHTSANWALTSKAMMERTAG

Dr. Gerhard Benn-Ibler
Präsident