

Bundesministerium für Finanzen  
Hintere Zollamtsstraße 2b  
1030 Wien

Dampfschiffstraße 2  
A-1031 Wien  
Postfach 240

Tel. +43 (1) 711 71 - 0  
Fax +43 (1) 712 94 25  
office@rechnungshof.gv.at

Wien, 25. Oktober 2011  
GZ 302.266/001-5A4/11

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem ein Bundesgesetz zur Festlegung von Haftungsobergrenzen des Bundes (Bundshaftungs-obergrenzengesetz - BHOG) erlassen, das AUA-Finanzierungsgesetz, das Bundesgesetz vom 14. Feber 1973 betreffend die Übernahme der Bundshaftung für Darlehen und sonstige Kredite der Flughafen Wien Betriebsgesellschaft mit beschränkter Haftung, das Bundesgesetz vom 8. November 1973 betreffend die Übernahme der Bundshaftung für Anleihen, Darlehen und sonstige Kredite der Vereinigte Österreichische Eisen- und Stahlwerke - Alpine Montan Aktiengesellschaft, das Bundesgesetz vom 24. Jänner 1979 betreffend die Übernahme der Bundshaftung für die Konversion von Anleihen, Darlehen und sonstigen Krediten der Österreichischen Elektrizitätswirtschafts-Aktiengesellschaft (Verbundgesellschaft) und der Sondergesellschaften, das Energieanleihegesetz 1982 und das BAWAG P.S.K.-Sicherungsgesetz aufgehoben, und das Bundeshaushaltsgesetz, das Bundeshaushaltsgesetz 2013, das IAKW - Finanzierungsgesetz, das Bundesgesetz vom 3. Juni 1964 betreffend die Finanzierung der Autobahn Innsbruck-Brenner, das Tauernautobahn-Finanzierungsgesetz, das Pyhrn Autobahn-Finanzierungsgesetz und das Arlberg Schnellstraße Finanzierungsgesetz geändert werden

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof dankt für die mit Schreiben vom 30. September 2011, GZ BMF-130000/0129-III/6/2011, erfolgte Übermittlung des im Betreff genannten Entwurfs und nimmt zu diesem aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:



## 1. ZUSAMMENFASSUNG

Der Rechnungshof erachtet es als positiv, dass mit dem vorliegenden Entwurf des BHOG in Umsetzung der den Bund treffenden Verpflichtung gemäß Artikel 10 Abs. 1 des Entwurfs des Österreichischen Stabilitätspakts 2011, eine Obergrenze für die Übernahme von Haftungen im Verantwortungsbereich des Bundes festgelegt werden soll.

Der Rechnungshof weist jedoch kritisch darauf hin, dass

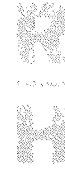
- der vorliegende Entwurf - wie die Erläuterungen näher ausführen - zwar einen derzeit aktuellen Stand der Haftungen des Bundes angibt, eine nicht abänderbare Obergrenze für diese Haftungen des Bundes jedoch nicht enthält;
- Haftungen für Zinsen und Kosten auf den Gesamtbetrag an Haftungen gemäß BHOG nicht anzurechnen sind, obwohl gleichzeitig im BHG und im BHG 2013 die Anrechnung von variablen Zinsen auf Haftungsrahmen geregelt wird sowie
- im Bundesrechenabschluss lediglich der Gesamtbetrag an zulässigen Haftungen, nicht hingegen die jeweiligen einzelgesetzlichen Haftungsrahmen den tatsächlich in Anspruch genommenen Haftungen (Ausnützungsstand) gegenübergestellt werden sollen.

Nach Ansicht des Rechnungshofes sollten aus Gründen der Transparenz in den „Gesamtbetrag“ der Haftungen i.S.d. BHOG jedenfalls auch allfällige Haftungen für Zinsen und Kosten einbezogen werden, um einen Gesamtüberblick zu ermöglichen.

Des Weiteren wären im Bundesrechnungsabschluss (auch) die einzelgesetzlichen Haftungsrahmen den tatsächlich in Anspruch genommenen Haftungen (Ausnützungsstand) gegenüberzustellen.

Der Rechnungshof hält weiters fest, dass

- die im Gesetz vorgesehenen Meldungen nicht bloß gegenüber der Bundesanstalt „Statistik Österreich“, sondern auch dem Rechnungshof erstattet werden sollen, zumal diesem die Erstellung des Bundesrechnungsabschlusses obliegt;
- - ausgehend von den Erläuterungen - von einer weiteren erheblichen Haftungszunahme des Bundes gegenüber der ASFINAG und der ÖBB Infrastruktur AG auszugehen ist;



GZ 302.266/001-5A4/11

Seite 3 / 8

- den Bund bei Ausschöpfung des dargestellten Gesamtbetrags an Haftungen von 193 Mrd. EUR Haftungen im Ausmaß von etwa zwei Drittel des BIP treffen würden und
- der Bildung von Vorsorgen besondere Bedeutung zukommt; dies insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen auf den gesamten Bundeshaushalt, wenn auch nur Teile des im Entwurf genannten gesamten Haftungsbetrags von 193,1 Mrd. EUR schlagend werden.

## **2. INHALTLICHE BEMERKUNGEN**

### **2.1. Zur rechtlichen Ausgestaltung der Haftungsobergrenzen**

#### 2.1.1. Allgemeines

Der Rechnungshof erachtet es als positiv, dass der vorliegende Entwurf des BHOG zur Umsetzung der Verpflichtung des Bundes gemäß Artikel 10 Abs. 1 des Entwurfs des Österreichischen Stabilitätspakts 2011 (1206 BlgNR, XXIV. GP) eine Obergrenze für die Übernahme von Haftungen im Verantwortungsbereich des Bundes festlegt.

Gemäß § 1 Abs. 1 des Entwurfs darf im Zeitraum 1. Jänner 2012 bis 31. Dezember 2014 der jeweils ausstehende Gesamtbetrag an Haftungen des Bundes 193,1 Mrd. EUR nicht übersteigen, wobei Zinsen und Kosten auf diesen Höchstbetrag nicht anzurechnen sind.

Die Erläuterungen halten fest, dass die in § 1 Abs. 3 Z 1 des Entwurfs genannte „Grenze“ von 193 Mrd. EUR durch eine Summierung beispielsweise des Ausnützungsstandes per 31. Dezember 2010 von aufgehobenen Haftungsbestimmungen (rd. 18 Mrd. EUR) und der revolvingierenden Haftungsrahmen in einzelgesetzlichen Regelungen (rd. 138,3 Mrd. EUR) sowie auch die Berücksichtigung der Haftungen für ASFINAG, ÖBB und SCHIG (rd. 34 Mrd. EUR) und von weiteren Haftungsrahmen berechnet wurde (siehe näher dazu Seiten 1 bis 4 der Erläuterungen zu Artikel I, § 1).

Die Erläuterungen geben zwar - insofern nachvollziehbar - die Herleitung der in § 1 Abs. 1 des Entwurfs genannten Gesamtsumme wieder, sie enthalten jedoch keine Ausführungen zur Frage, welche Rechtswirkungen eine gesetzliche Erhöhung eines der Berechnung zugrunde gelegten Haftungsrahmens - etwa im Ausfuhrförderungsgesetz von derzeit 50 Mrd. EUR auf beispielsweise 60 Mrd. EUR - hätte, wenn damit die in § 1 BHOG vorgesehene Gesamthaftungsobergrenze überschritten würde.



GZ 302.266/001-5A4/11

Seite 4 / 8

Es bleibt daher unklar, ob und inwieweit der in diesem Fall genannte „Höchstbetrag“ an Haftungen verbindlich bleibt oder allenfalls von einer (materiellen) Derogation des „zulässigen Gesamtbetrages an Haftungen“ auszugehen wäre. Der Rechnungshof regt daher an, zumindest in den Erläuterungen diesbezüglich nähere Ausführungen aufzunehmen.

Was die in § 1 Abs. 2 Z 2 des Entwurfs genannten Haftungen von außerbudgetären Einheiten des Bundes, die von diesen für Dritte übernommen werden, betrifft, enthalten die Erläuterungen auch keine weiteren Ausführungen zur Frage, wen die Verantwortung zur Einhaltung der Obergrenze trifft. Dies insbesondere deshalb, da für diese Einheiten lediglich ein Gesamtbetrag an Haftungen, jedoch keine für die jeweilige Gesellschaft verbindliche Obergrenze festgelegt wird. Der Rechnungshof regt daher an, auch zu dieser Frage nähere Erläuterungen aufzunehmen.

#### 2.1.2. Haftungen für Zinsen und Kosten

In § 1 des gegenständlichen Entwurfs zum BHOG wird festgehalten, dass der jeweils ausstehende Gesamtbetrag an Haftungen des Bundes 193,1 Mrd. EUR an Kapital nicht übersteigen darf. Zinsen und Kosten sind nicht auf den Höchstbetrag von 193,1 Mrd. EUR anzurechnen.

Die Erläuterungen begründen die Nichtanrechnung von Zinsen und Kosten damit, dass sich die Höhe der Zinsen für Finanzierungen nach der jeweiligen Marktlage bestimme und daher bei der Übernahme einer Haftung nicht beeinflussbar sei. Damit soll offenbar auf variable Zinsvereinbarungen Bezug genommen werden.

Der Gesetzesentwurf sieht jedoch gleichzeitig eine Änderung des BHG und des BHG 2013 vor, welche die Anrechnung von variablen Zinsen auf Haftungsrahmen regelt (siehe § 66 und § 82 Abs. 3 BHG i.d.F. des Entwurfs). Der Rechnungshof weist daher darauf hin, dass die Bestimmungen des BHG und des BHG 2013 über die Anrechnung des Zinsbetrages auf den Haftungsrahmen demnach nicht im Einklang mit dem Entwurf des BHOG stehen, der ausdrücklich keine Anrechnung der Haftungen für Zinsen und Kosten vorsieht.

Diese abweichende Behandlung von Zinsen nach dem Bundshaftungsobergrenzen-gesetz und dem Bundshaushaltsgesetz führt zu einer unterschiedlichen Berechnung der (einzel-)gesetzlichen Haftungsrahmen, bei denen auch Haftungen für Zinsen eingerechnet werden, und des Gesamtbetrags an Haftungen, der nur das Kapital erfasst. Die Gesamthaftungsobergrenzen des BHOG stellen wegen der Außerachtlassung von Zinsen und Kosten die sich aus der Übernahme von Haftungen ergebenden Auswirkungen auf den Bundshaushalt unzureichend dar.



GZ 302.266/001-5A4/11

Seite 5 / 8

Der Rechnungshof weist daher darauf hin, dass infolge der Nichtberücksichtigung der Zinsen und Kosten die tatsächlichen Verpflichtungen des Bundes aus übernommenen Haftungen beträchtlich höher sein können als der gesetzlich festgelegte Gesamtbetrag an Haftungen gemäß BHOG.

In diesem Zusammenhang wird beispielsweise auf das Zahlungsbilanzstabilisierungsgesetz i.d.F. BGBl. I Nr. 90/2011 verwiesen. Dieses sieht zu den rd. 21,7 Mrd. EUR an Haftungen der Republik Österreich für das Kapital noch eine Haftung für Zinsen und Kosten vor. In den Erläuterungen zur genannten Novelle des Zahlungsbilanzstabilisierungsgesetzes werden die (errechneten) Zinsen und Kosten mit rd. 7 Mrd. EUR angegeben, für die der Bund noch zusätzlich haftet. Im Gesamtbetrag an Haftungen von 193 Mrd. EUR (laut BHOG) sind hingegen nur die 21,7 Mrd. EUR an Haftungen für das Kapital enthalten. Der Rechnungshof verweist diesbezüglich auch auf seine Stellungnahme zu dieser Novelle vom 18. August 2011, abrufbar unter [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME\\_00300\\_04/imfname\\_228732.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00300_04/imfname_228732.pdf).

Die bei Festlegung der Haftungsobergrenzen nicht berücksichtigten zusätzlichen Haftungen für Zinsen und Kosten stellen ebenfalls Risiken für den Bund in beträchtlicher Höhe dar. Diese Beträge sollten daher in den zulässigen Gesamtbetrag an Haftungen einbezogen und bei der Bildung der - gemäß Artikel 10 Abs. 5 des Österreichischen Stabilitätspakts 2011 vorgesehenen - Risikovorsorgen berücksichtigt werden.

Abschließend wird zur erforderlichen Berücksichtigung von Zinsen und Kosten angemerkt, dass auch im derzeit geltenden Artikel VIII des Bundesfinanzgesetzes 2011 die Zinsen und Kosten für die einzelnen Haftungsübernahmen mit Höchstgrenzen begrenzt sind.

## **2.2. Gegenüberstellung von Haftungsrahmen und tatsächlich in Anspruch genommenen Haftungen im Bundesrechnungsabschluss**

§ 2 Abs. 4 des vorgeschlagenen BHOG bezieht sich auf die Darstellung von Haftungen im Bundesrechnungsabschluss. Die Bestimmung ordnet an, dass „im Bundesrechnungsabschluss (...) Gesamtrahmen gemäß § 1 Abs. 1 sowie die Gesamtrahmen gemäß § 1 Abs. 3 Z 1 und Z 2 dem Ausnutzungsstand der Haftungen gemäß § 1 Abs. 2 Z 1 und Z 2 gegenüberzustellen“ sind.

Es sind demnach lediglich die Gesamtobergrenzen der Haftungen (des Bundes bzw. für außerbudgetäre Einheiten) dem jeweiligen Ausnutzungsstand der Haftungen gegenüberzustellen. Die einzelnen - bundesgesetzlich vorgesehenen - Haftungsrahmen





werden den jeweiligen Haftungsständen hingegen nicht gegenübergestellt. Dadurch wird die Aussagekraft der Gegenüberstellung erheblich beeinträchtigt und den diesbezüglichen Verpflichtungen gemäß Artikel 10 Abs. 4 des Stabilitätspakts 2011 nicht ausreichend entsprochen.

Der Österreichische Stabilitätspakt 2011 verwendet offenbar bewusst die beiden unterschiedlichen Begriffe „Haftungsobergrenzen“ und „Haftungsrahmen“. Auch der vorliegende Gesetzesentwurf verwendet sowohl im Gesetzestext als auch in den Erläuterungen diese Begriffe unterschiedlich. Unter Haftungsrahmen sind in diesem Sinne die einzelgesetzlichen Haftungsrahmen zu verstehen. Um den Stabilitätspakt 2011 vollständig umzusetzen, sollte in § 2 Abs. 4 des vorgeschlagenen BHOG die Darstellung der Haftungsrahmen anstelle der Haftungsobergrenze vorgesehen werden. Der Ausnützungsstand der Haftungen wäre demnach den einzelgesetzlichen Haftungsrahmen gegenüberzustellen.

Der Rechnungshof merkt weiters an, dass der Bundesrechnungsabschluss gemäß Artikel 121 Abs. 2 B-VG vom Rechnungshof zu verfassen ist und dessen Inhalte derzeit in § 9 RHG und § 98 BHG geregelt sind. Aus systematischen Gründen sollte auch die Gegenüberstellung der Haftungsrahmen und des Ausnützungsstandes der Haftungen im RHG bzw. im BHG und BHG 2013 geregelt werden.

### **2.3. Meldepflichten**

§ 3 des vorgeschlagenen BHOG sieht eine Meldeverpflichtung der außerbudgetären Einheiten des Bundes über ihre Haftungen an die Bundesanstalt „Statistik Österreich“ vor. Eine entsprechende Meldeverpflichtung an den Rechnungshof ist allerdings nicht vorgesehen. Da in den - vom Rechnungshof zu erstellenden - Bundesrechnungsabschluss nunmehr gemäß § 2 Abs. 4 des vorgeschlagenen BHOG auch Angaben zu den Haftungen außerbudgetärer Einheiten des Bundes aufzunehmen sind, sollten die diesbezüglichen Meldungen nicht bloß an die Bundesanstalt „Statistik Österreich“, sondern auch an den Rechnungshof erfolgen. Da die außerbudgetären Einheiten des Bundes zumeist nicht von sonstigen haushaltsrechtlichen Bestimmungen erfasst sind, könnte der Rechnungshof den dargestellten Verpflichtungen ansonsten nicht nachkommen.



GZ 302.266/001-5A4/11

Seite 7 / 8

## 2.4. Zur Entwicklung der Haftungen des Bundes

Aus der folgenden Tabelle ist - unter Zugrundelegung der Erläuterungen - die Entwicklung der Haftungsrahmen im Bereich des Verkehrswesens ersichtlich:

Gesellschaft	Haftungsobergrenzen gemäß Entwurf BHOG	Langfristige Verbindlichkeiten laut Rechnungsabschlüssen der Gesellschaften 2010	Haftungen des Bundes laut BRA 2010	Haftungen des Bundes laut BRA 2007
<b>Beträge in Mill. EUR</b>				
ASFINAG	13.000	10.933	11.665	6.982
ÖBB Infrastruktur AG	20.000	14.170	13.100	7.298
SCHIG	32	45	-	-
ÖBB-Eurofima (EurofimaG)	2.875		2.531	1.819

Diese Tabelle zeigt, dass die Haftungsentwicklung der letzten Jahre fortgeschrieben wird. Ein Eindämmen der Haftungszunahme des Bundes gegenüber der ASFINAG und der ÖBB Infrastruktur AG fand bislang nicht statt und ist auch mit diesem Gesetz nicht vorgesehen. Der Rechnungshof hat bereits in seinem Bericht „Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft“ (Reihe Bund 2008/09, TZ 6, 12 und 18) auf die steigenden Haftungsvolumina im Bereich der ASFINAG und den Widerspruch zu den Zielsetzungen der ASFINAG (Entwicklung hin zu einer künftigen Unabhängigkeit von der Haftung des Bundes) hingewiesen. Auch im Bericht „Umsetzung des Bundesbahnstrukturgesetzes 2003“ (Reihe Bund 2007/15, TZ 4) wies der Rechnungshof auf die erheblichen Haftungszusagen für die Anleihen der ÖBB Infrastruktur AG hin.

Angemerkt wird, dass den Bund bei Ausschöpfung der festgelegten Haftungsobergrenze von 193 Mrd. EUR Haftungen im Ausmaß von etwa zwei Drittel des BIP treffen würden. Sollten auch nur Teile dieser Haftungen schlagend werden, so hätte dies schwerwiegende Folgen für den Bundeshaushalt. Der Bildung von Vorsorgen kommt daher aus der Sicht des Rechnungshofes besondere Bedeutung zu.

## 3. ZUR DARSTELLUNG DER FINANZIELLEN AUSWIRKUNGEN

Abgesehen von den oben ausgeführten Bemerkungen hinsichtlich der Darstellung der finanziellen Auswirkungen des Entwurfs infolge Nichtberücksichtigung von Zinsen und Kosten sowie der zu bildenden Risikovorsorgen weist der Rechnungshof abschließend auf Folgendes hin:



GZ 302.266/001-5A4/11

Seite 8 / 8

Die Erläuterungen führen aus, dass direkte Kosten für den Bund durch das von der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ durchzuführende Haftungsmonitoring entstehen können, wobei das zu leistende Entgelt im Rahmen der Leistungsvereinbarung zum Österreichischen Stabilitätspakt 2011 festgelegt werden soll.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass den Erläuterungen weder Angaben über die voraussichtliche Höhe der Kosten der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ für das Haftungsmonitoring noch Angaben über die im Bereich des BMF für den Gesetzesvollzug anfallenden Kosten entnommen werden können.

Die Erläuterungen entsprechen daher auch insofern nicht den Anforderungen des § 14 BHG und den hiezu ergangenen Richtlinien des Bundesministers für Finanzen, BGBl. II Nr. 50/1999 i.d.g.F.

Von dieser Stellungnahme wird eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:  
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.: