

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

Der vorliegende Gesetzesentwurf dient der Anpassung des Bundeshaftungsobergrenzengesetzes an die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern, mit der Regelungen zu Haftungsobergrenzen vereinheitlicht werden, BGBl. I Nr. 134/2017, (HOG – Vereinbarung).

Das in Umsetzung des Österreichischen Stabilitätspaktes 2011 erlassene Bundeshaftungsobergrenzengesetz sieht für den Bund noch einen für den Zeitraum 1. Jänner 2015 bis 31. Dezember 2018 geltenden Gesamthaftungsrahmen in Höhe von 197 Milliarden Euro vor. Gemäß HOG – Vereinbarung gilt künftig eine einheitliche Berechnung der Obergrenzen für Haftungen auf Basis der Abgabeneinnahmen der jeweiligen Gebietskörperschaft. Daher wird im Bundeshaftungsobergrenzengesetz die Obergrenze für Haftungen des Bundes sowie der außerbudgetären Einheiten des Bundes an die in der HOG – Vereinbarung vorgesehene Berechnungsmethode angepasst und werden die sonstigen damit zusammenhängenden Änderungen vorgenommen. Des Weiteren wird das EUROFIMA-Gesetz, welches für neue Haftungsübernahmen keine Bedeutung mehr hat, zur Rechtsbereinigung aufgehoben.

Kompetenzgrundlage:

Die Zuständigkeit des Bundes zur Regelung des Gesetzesentwurfs ergibt sich aus Art. 10 Abs. 1 Z 4 B-VG (Bundesfinanzen), Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG (wirtschaftliches Assoziationswesen), Art. 10 Abs. 1 Z 13 B-VG (Statistik) und Art. 10 Abs. 1 Z 16 B-VG (Einrichtung der Bundesbehörden und sonstigen Bundesämter) sowie Art. 128 B-VG (Rechnungshof).

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Gemäß Artikel 42 Abs. 5 B-VG steht dem Bundesrat betreffend § 1, § 2 Abs. 1 und § 8 kein Mitwirkungsrecht zu.

Besonderer Teil

Zu § 1 Abs. 1, 3 und 5:

Mit der Änderung in § 1 Abs. 1 wird festgelegt, dass die Obergrenze für Haftungen des Bundes fortan gemäß Artikel 2 Abs. 2 lit. a in Verbindung mit Artikel 3 lit. a der HOG – Vereinbarung berechnet wird.

Gemäß Artikel 2 Abs. 2 lit. a der HOG – Vereinbarung berechnet sich die Obergrenze für den Bund mittels folgender Formel: Haftungsobergrenze (t) = Öffentliche Abgaben netto (Bundesanteil) nach Untergliederung 16 des Bundesfinanzgesetzes (t-2) x Faktor. Der Faktor für den Bund beträgt gemäß Artikel 3 lit. a der HOG – Vereinbarung 175 % der oben genannten Bemessungsgrundlage.

Für die Berechnung der Haftungsobergrenze für das Jahr 2019 ist somit das Bundesfinanzgesetz 2017 heranzuziehen.

Die Untergliederung 16 Öffentliche Abgaben des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes enthält regelmäßig sowohl den Finanzierungsvoranschlag-Allgemeine Gebarung als auch den Ergebnisvoranschlag. Die Untergliederung 16 Öffentliche Abgaben setzt sich aus den Detailbudgets 16.01.01 Bruttosteuer, 16.01.02 Finanzausgleich Abüberweisungen I, 16.01.03 Sonstige Abüberweisungen I und 16.01.04 EU Abüberweisungen II zusammen.

Sowohl beim Finanzierungsvoranschlag-Allgemeine Gebarung als auch beim Ergebnisvoranschlag werden von dem unter dem Detailbudget 16.01.01 Bruttosteuer veranschlagten Werten die in den Detailbudgets 16.01.02 Finanzausgleich Abüberweisungen I, 16.01.03 Sonstige Abüberweisungen I und 16.01.04 EU Abüberweisungen II veranschlagten Werte abgezogen. Der sich daraus ergebende Wert ist beim Finanzierungsvoranschlag-Allgemeine Gebarung der endgültige Nettowert. Beim Ergebnisvoranschlag wird zusätzlich noch der betriebliche Sachaufwand abgezogen. Die HOG – Vereinbarung geht weder im Vereinbarungstext noch in den Erläuterungen auf die Frage ein, ob als Bemessungsgrundlage für den Bund der Finanzierungsvoranschlag-Allgemeine Gebarung oder der Ergebnisvoranschlag heranzuziehen ist. Da mit der HOG – Vereinbarung die Obergrenzen für alle Gebietskörperschaften vereinheitlicht werden sollen, und derzeit nicht alle Gebietskörperschaften einen Ergebnisvoranschlag haben, wird aus Gründen der Rechtssicherheit in § 1 Abs. 3 für den Bund ausdrücklich der Finanzierungsvoranschlag-Allgemeine Gebarung als Bemessungsgrundlage festgelegt.

Aufgrund der Anlage I Bundesvoranschlag, Untergliederung 16 Öffentliche Abgaben, Finanzierungsvoranschlag-Allgemeine Gebarung der Bundesfinanzgesetze 2017, 2018 und 2019 ergeben sich für die Jahre 2019, 2020 und 2021 folgende Obergrenzen für Haftungen des Bundes:

Jahr / Berechnungsgrundlage	Untergliederung 16 Öffentliche Abgaben Finanzierungsvoranschlag- Allgemeine Gebarung		Obergrenze in Euro
	in Euro	Faktor	
2019 (gemäß BFG 2017)	51.023.004.000,00	175%	89.290.257.000,00
2020 (gemäß BFG 2018)	52.949.060.000,00	175%	92.660.855.000,00
2021 (gemäß BFG 2021)	54.521.526.000,00	175%	95.412.670.500,00

Diese Obergrenzen sind nicht mit den „Haftungsrahmen“ anderer Bundesgesetze, wie beispielsweise den in Artikel X Bundesfinanzgesetz 2019 (Haftungsübernahmen) festgelegten Gesamtbeträgen, vergleichbar. Auf solche „Haftungsrahmen“ sind auch jene Haftungen anzurechnen, die nur rechtlich verbindlich zugesagt aber noch nicht ausgenutzt wurden („Zusagestände“). Bei der gemäß Artikel 4 Abs. 1 HOG – Vereinbarung vorgesehenen Vorgangsweise werden lediglich die Ausnützungsstände mit ihren Kapitalbeträgen herangezogen. Daher ist in § 1 Abs. 1 auch vorgesehen, dass Zinsen und Kosten wie bisher nicht anzurechnen sind.

Da außerbudgetäre Einheiten nunmehr anders als bisher definiert werden und deren Haftungsstände auch bisher nicht nach wirtschaftlicher Betrachtungsweise gemäß Richtlinie 2011/85/EU berechnet wurden, ist eine Abschätzung der Höhe der künftig auf die Obergrenze gemäß § 1 Abs. 1 anzurechnenden Ausnützungsstände der außerbudgetären Einheiten derzeit noch nicht möglich. Der von der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ nach wirtschaftlicher Betrachtungsweise berechnete Stand der Bundeshaftungen gemäß § 1 Abs. 2 Z 1 zum 31. Dezember 2018 wurde noch nicht veröffentlicht.

Bei dem vorgesehenen Entfall von § 1 Abs. 5 handelt es sich um eine rein technische Anpassung an den Entfall des bisher in Abs. 1 zahlenmäßig festgelegten Haftungsrahmens.

Zu § 1 Abs. 2 Z 2 und § 4 Abs. 1:

Da gemäß Artikel 4 Abs. 5 HOG – Vereinbarung außerbudgetäre Einheiten als Einheiten, die gemäß dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 2010 (ESVG 2010) im Sektor Staat klassifiziert werden, definiert werden, ist die bisher in § 1 Abs. 2 Z 2 enthaltene Einschränkung auf jene Einheiten, die im Verantwortungsbereich des Bundes liegen, nicht mehr zulässig. § 4 Abs. 1 enthält die sich daraus ergebende erforderliche technische Anpassung.

Zu § 1 Abs. 4 und § 2 Abs. 5 und 6:

Die Anrechnung der Haftungsstände auf die Obergrenze gemäß § 1 Abs. 1 erfolgt gemäß Artikel 4 Abs. 1 bis 3 HOG – Vereinbarung. Dies bedeutet, dass die Haftungsstände nach wirtschaftlicher Betrachtungsweise gemäß Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten ermittelt werden müssen. Wie in den Erläuterungen der Regierungsvorlage zur HOG – Vereinbarung zu Artikel 4 der HOG – Vereinbarung ausgeführt wird, wird für die Ermittlung der Haftungsstände neben der Methodik der Richtlinie 2011/85/EU auch die Methodik des Final Reports der „Task Force on the implications of Council Directive 2011/85 on the collection and dissemination of fiscal data“ und damit eine wirtschaftliche im Unterschied zu einer formalrechtlichen Betrachtungsweise angewendet.

Eine dieser Methodik entsprechende Konsolidierung sämtlicher Haftungsstände des Bundes wird jährlich von der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ durchgeführt, die in weiterer Folge den sich daraus ergebenden Gesamtstand der Bundeshaftungen nach wirtschaftlicher Betrachtungsweise auf ihrer Homepage veröffentlicht.

Für diese Berechnung werden von der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ ausschließlich die Ausnützungsstände der vom Bund und den außerbudgetären Einheiten des Bundes übernommenen Haftungen herangezogen. Somit sind im Gegensatz zu der bisher erfolgten Anrechnung der Haftungszusagen auf einen Haftungsrahmen nunmehr die Ausnützungsstände der Haftungen der Obergrenze gemäß § 1 Abs. 1 gegenüberzustellen.

Durch den in § 1 Abs. 4 enthaltenen Verweis auf Artikel 4 Abs. 2 HOG – Vereinbarung wird nunmehr ausdrücklich normiert, dass Haftungsstände stets ohne Gewichtung der Obergrenze gegenüberzustellen sind. Inhaltlich ergibt sich daraus für den Bund keine Änderung, da Bundeshaftungsstände bereits bisher ausschließlich zum Nominalbetrag des Haftungsstandes auf den jeweiligen gesetzlichen Haftungsrahmen

angerechnet und im Bundesrechnungsabschluss ausgewiesen wurden. Solidarhaftungen des Bundes gemäß Artikel 4 Abs. 3 HOG – Vereinbarung gibt es derzeit nicht.

Gemäß Artikel 4 Abs. 4 HOG – Vereinbarung gelten Umklassifizierungen im Rahmen des ESVG 2010 und dadurch veränderte Zurechnung von Haftungen nicht als Überschreitungen der Obergrenze. Da Umklassifizierungen tatsächlich schwer absehbar und daher dadurch verursachte Veränderungen des Haftungsstandes im Vorhinein nicht beeinflussbar sind, soll diese Bestimmung auch für den Bund gelten. Allerdings müssen bei der (ersten) Ermittlung der jährlichen Haftungsstände zunächst Umklassifizierungen gemäß ESVG 2010 jedenfalls berücksichtigt werden, da nur dadurch der jeweilige Haftungsstand aktuell und richtig dargestellt werden kann und auch nur so eine Überschreitung der Obergrenze aufgrund von Umklassifizierungen gemäß Artikel 4 Abs. 4 HOG – Vereinbarung festgestellt werden kann.

Die HOG – Vereinbarung geht weder im Vereinbarungstext noch in den Erläuterungen auf die Frage ein, ab welchem Zeitpunkt Umklassifizierungen die Rechtsfolgen des Artikels 4 Abs. 4 HOG – Vereinbarung auslösen.

Da gemäß Geburungsstatistik-Verordnung 2014, BGBI. II Nr. 345/2013, Klassifizierungen von der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ grundsätzlich mit Stichtag 31. März jeden Jahres veröffentlicht werden, wird für den Bund aus Gründen der Rechtssicherheit in § 2 Abs. 5 ausdrücklich der 31. März des vorvergangenen Jahres als Stichtag für die in Anwendung des Artikels 4 Abs. 4 heranzuziehende Klassifizierung normiert. Damit soll gewährleistet werden, dass auf Umklassifizierungen zeitnah reagiert werden muss. Haftungen von außerbudgetären Einheiten, die aufgrund von Neuklassifizierungen dem Sektor Staat, Teilesktor Bund, neu zuzurechnen sind, sind im Gegensatz zu Haftungen von außerbudgetären Einheiten, die aufgrund von Umklassifizierungen dem Sektor Staat, Teilesktor Bund, neu zuzurechnen sind, immer auf die Obergrenze anzurechnen. Artikel 4 Abs. 4 erster Satz HOG – Vereinbarung ist diesfalls nicht anzuwenden.

Wenn Haftungsnehmer von Bundeshaftungen gemäß § 1 Abs. 2 Z 1 durch Umklassifizierungen dem Sektor Staat neu zuzurechnen sind, wird sich der Haftungsstand gemäß § 1 Abs. 2 Z 1 in der Regel verringern, da Schulden dieses Haftungsnehmers dann zu den Staatsschulden gerechnet werden müssen und daher gemäß § 1 Abs. 7 bei der Ermittlung des Haftungsstandes nicht mehr zu berücksichtigen sind.

Gemäß Artikel 4 Abs. 4 und Artikel 6 Abs. 3 erster Satz HOG – Vereinbarung ist bei einer Überschreitung der Obergrenze der Ausnützungsstand der Haftungen zwecks Einhaltung der Obergrenze zu reduzieren. Der jeweilige Ausnützungsstand jener Bundeshaftungen, welche gemäß § 82 BHG 2013 ausschließlich vom Bundesminister für Finanzen übernommen werden dürfen (§ 1 Abs. 2 Z 1), werden unterjährig im Rahmen des BMF-internen Risikocontrollings beobachtet. Die Wahrscheinlichkeit einer Überschreitung der Obergrenze ist daher relativ leicht und auch rechtszeitig abschätzbar. Bei einer absehbaren Überschreitung der Obergrenze kann kurzfristig durch verwaltungsinterne Maßnahmen eine übermäßige Vergabe von Haftungen gemäß § 1 Abs. 2 Z 1 hintangehalten werden.

Haftungsübernahmen des Bundes müssen durch den Nationalrat gesetzlich vorgegeben werden, indem in besonderen Bundesgesetzen sowie dem jährlichen Bundesfinanzgesetz die vom Nationalrat als förderungswürdig angesehenen Rechtsträger bestimmt und auch die maximale Höhe der jeweils vorgesehenen Haftungen betragmäßig festgelegt werden. Daher soll auch eine weitergehende und längerfristig wirkende Reduktion von Haftungen jedenfalls durch den Nationalrat bestimmt werden. Dies kann aus Gründen der Rechtssicherheit nur durch die ausdrückliche Reduktion bestimmter sondergesetzlich festgelegter Einzelhaftungsrahmen erfolgen. Eine solche Schwerpunktsetzung hängt jedoch von den jeweiligen wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Gegebenheiten ab und sollte daher zweckmäßiger Weise in einem engeren zeitlichen Zusammenhang mit einer sich abzeichnenden Überschreitung der Obergrenze erfolgen.

Zu § 1 Abs. 6 bis 8, § 2 Abs. 1 sowie § 3 Abs. 2:

Bei den Änderungen in § 1 Abs. 6 bis 8 und § 3 Abs. 2 handelt es sich im Wesentlichen um rein technische Anpassungen an die Änderungen in § 1 Abs. 1. Wie bereits bisher in § 1 Abs. 6 vorgesehen bleiben einzelgesetzliche Haftungsrahmen in ihrer Höhe unberührt. Dies ist aus Gründen der Rechtssicherheit bei der Übernahme von Haftungen durch den Bundesminister für Finanzen jedenfalls erforderlich. Bei der Änderung in § 2 Abs. 1 handelt es sich lediglich um eine Aktualisierung der Zitierung des Bundeshaushaltsgesetzes 2013.

Zu § 2 Abs. 3 und 4 sowie § 4 Abs. 2, 3, 4 und 5:

Wie bereits in Artikel 13 Abs. 4 des Österreichischen Stabilitätspaktes 2012, BGBI. I Nr. 30/2013, vorgesehen, sind im Bundesrechnungsabschluss die Ausnützungsstände der Haftungen des Bundes und

der Haftungen der außerbudgetären Einheiten des Bundes (§ 1 Abs. 2 Z 1 und 2) der Obergrenze gegenüberzustellen.

Entsprechend der Regelung des Artikels 5 HOG – Vereinbarung sind im Rahmen der Darstellung im Bundesrechnungsabschluss die Haftungsstände nach Untergruppen (Bankenhaftungen, grundbücherlich besicherte Haftungen für Wohnbau-Darlehen und sonstige Wirtschaftshaftungen) zu gliedern und auszuweisen.

Wie bereits den EB zu § 1 Abs. 4 zu entnehmen, hat die Bundesanstalt „Statistik Österreich“ die entsprechenden Kenntnisse und Erfahrungen, die für eine Konsolidierung der Haftungsstände nach der Methodik der Richtlinie 2011/85/EU erforderlich sind. Die Berechnung der Anrechnung der einzelnen Haftungsstände auf die Obergrenze gemäß § 1 Abs. 1 wird aufgrund ebendieser unverzichtbaren Kenntnisse in die ausschließliche Zuständigkeit der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ übertragen. Eine Übermittlung des Haftungsstandes gemäß BHOG an den Rechnungshof durch den Bundesminister für Finanzen, wie derzeit noch in § 15 Abs. 6 der Rechnungslegungsverordnung 2013 – RLV 2013, BGBI. II Nr. 148/2013 in der Fassung BGBI. II Nr. 466/2015, vorgesehen, findet nicht mehr statt. Stattdessen erfolgt eine Übermittlung durch die Bundesanstalt „Statistik Österreich“. Dabei ist § 9 Abs. 4 Rechnungshofgesetz 1948 anwendbar.

Der bisherigen Rechtslage entsprechend sind jene außerbudgetären Einheiten des Bundes, welche Haftungen gemäß § 1 Abs. 2 Z 2 übernommen haben, mit ihren jeweiligen Haftungsständen einzeln im Bundesrechnungsabschluss anzuführen. Eine Angabe der Haftungsnehmer im Bundesrechnungsabschluss ist nicht erforderlich und daher auch nicht vorgesehen.

Aus der Neuregelung in § 2 Abs. 3 sowie § 3 Abs. 3 ergeben sich der Entfall des § 4 Abs. 2 sowie die rein technischen Anpassungen der Bestimmungen des § 4 Abs. 3 bis 5.

Zu § 3 Abs. 1:

§ 3 Abs. 1 sieht weiterhin eine Verpflichtung des Bundesministers für Finanzen vor, jährlich bis zum 30. November durch Verordnung alle außerbudgetären Einheiten des Bundes, welche dem Staat, Teilsektor Bund, zuzurechnen sind, festzulegen. Wie bereits bei den EB zu § 1 Abs. 2 Z 2 ausgeführt, ist eine Einschränkung auf jene Einheiten, die im Verantwortungsbereich des Bundes liegen, gemäß Artikel 4 Abs. 5 HOG – Vereinbarung nicht mehr zulässig. Eine Erlassung der Verordnung ist daher nur mehr erforderlich, wenn sich bei der Zuordnung von Rechtsträgern zum Staat, Teilsektor Bund gemäß ESVG 2010 Änderungen ergeben haben.

Zu § 3 Abs. 3 und 4:

Im Gegensatz zur bisherigen Regelung ist die bis spätestens 31. Jänner eines jeden Jahres zu erstattende Meldung der außerbudgetären Einheiten des Bundes an die Bundesanstalt „Statistik Österreich“ zu dem Gesamtstand ihrer Haftungen zum Stichtag 31. Dezember des Vorjahres nun nicht mehr nach Haftungsart sondern nach Haftungsnehmer zu gliedern. Die Meldung der Haftungsnehmer und die Gliederung nach Haftungsnehmer ist für die Berechnung der Haftungsstände nach wirtschaftlicher Betrachtungsweise gemäß Richtlinie 2011/85/EU erforderlich. Da die Erstellung einer Vorschau des Standes der Ausnützung von übernommenen Haftungen im Gegensatz zum bisher zu meldenden Haftungszusagestand schwerer möglich ist und auch der Bund keine ausreichenden rechtlichen Möglichkeit hat, allenfalls erforderliche Maßnahmen zur Hintanhaltung einer Überschreitung der Obergrenze durch die außerbudgetären Einheiten zu setzen, sollen die bisher in § 3 Abs. 3 Z 2 und 3 vorgesehenen Meldepflichten zur verwaltungsmäßigen Entlastung der betroffenen Einheiten entfallen. § 3 Abs. 4 enthält eine technische Anpassung an den Entfall der Meldungen in Abs. 3.

Zu § 5:

Mit dieser Änderung wird ein Redaktionsfehler beseitigt.

Zu § 6 Abs. 5 bis 7:

Mit dieser Übergangsbestimmung wird dafür Vorsorge getroffen, dass der Bundesminister für Finanzen auch für das Jahr 2019 eine Verordnung erlassen kann, die inhaltlich den Vorgaben des neuen § 1 Abs. 2 Z 2 (neue Definition der außerbudgetären Einheiten des Bundes) entspricht und dazu auch von der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ die dafür erforderlichen Informationen erhält.

Zu § 8 Abs. 2a:

Mit dieser Bestimmung wird das EUROFIMA-Gesetz aus Gründen der Rechtsbereinigung aufgehoben. Aufgrund des EUROFIMA-Gesetzes wurden bisher Bundeshaftungen zugunsten der von der ÖBB-Holding und ihrer Tochtergesellschaften zur Finanzierung von Rollmaterial bei der Europäischen Gesellschaft für die Finanzierung von Eisenbahnmaterial („EUROFIMA“) aufgenommenen Kredite

übernommen. Der Haftungsstand gemäß EUROFIMA-Gesetz per 31. Dezember 2018 beträgt 1.654.208.700,00 Euro für Kapital. Von der EUROFIMA werden aufgrund EU-beihilferechtlicher Überlegungen jedoch künftig keine Kredite mehr für die Finanzierung von Rollmaterial übernommen, dessen Verwendung zu Wettbewerbsverzerrungen führen kann. Dies bedeutet, dass seitens der ÖBB künftig bei der EUROFIMA keine Kredite mehr für die Anschaffung von Lokomotiven sowie von Rollmaterial für den Güter- und Personenverkehr aufgenommen werden. Lediglich die Finanzierung von schienengebundenen Spezialfahrzeugen wird künftig über die EUROFIMA erfolgen. Da das EUROFIMA-Gesetz eine Erlösverwendung für Triebfahrzeuge, Reisezugwagen und Güterwagen vorschreibt, wäre zu diesem Zweck eine Novellierung des EUROFIMA-Gesetzes erforderlich. Da die grundsätzlichen Vorschriften zu Haftungsübernahmen bereits in § 82 BHG 2013 enthalten sind, ist allein dafür die Aufrechterhaltung einer sondergesetzlichen Haftungsregelung nicht notwendig. Bei Erfordernis kann eine entsprechende Ermächtigung für Haftungsübernahmen zur Finanzierung von schienengebundenen Spezialfahrzeugen in das jeweilige Bundesfinanzgesetz aufgenommen werden, wie dies bereits in den Bundesfinanzgesetzen 2018 und 2019 erfolgt ist. Um Missverständnisse aufgrund des noch hohen Haftungsstandes zu vermeiden, wurde das EUROFIMA-Gesetz nicht in das Zweite Bundesrechtsbereinigungsgesetz aufgenommen, sondern wird nunmehr mit der in § 8 Abs. 2a enthalten ausdrückliche Klarstellung aufgehoben, dass die noch ausstehenden Bundeshaftungen selbstverständlich durch die Aufhebung des Gesetzes unberührt bleiben.