Erläuternde Bemerkungen
zur Verordnung der Landesregierung über Gemeindehaftungen

I. Allgemeines:

1. Rechtsgrundlagen:

Gemäß Art. 13 des Österreichischen Stabilitätspaktes 2012 (ÖStP 2012), LGBl.Nr. 7/2013, haben sich Bund und die Länder, sowie die Länder auch für Gemeinden verpflichtet, ihre Haftungen zu beschränken und rechtlich verbindliche Haftungsobergrenzen festzulegen.

Auf Grund § 70 Abs. 5 des Gesetzes über die Organisation der Gemeindeverwaltung (Gemeindegesetz), LGBl.Nr. 40/1985, in der Fassung LGBl.Nr. 4/2012, wurde mit der Verordnung der Landesregierung über Gemeindehaftungen, LGBl.Nr. 21/2012, eine rechtlich verbindliche Haftungsobergrenze für Gemeinden festgelegt.

Im Rahmen des Paktums über den Finanzausgleich 2017 wurde u.a. vereinbart, einheitliche Regelungen betreffend Haftungsobergrenzen festzulegen. Daraus resultiert die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern (Länder auch für Gemeinden), mit welcher Regelungen zu Haftungsobergrenzen vereinheitlicht werden (HOG – Vereinbarung), LGBl.Nr. 55/2017. Gemäß Art. 2 Abs. 3 HOG – Vereinbarung werden für Gemeinden die Haftungsobergrenzen landesweise festgelegt.

2. Ziel und wesentlicher Inhalt:

Mit der gegenständlichen Verordnung der Landesregierung über Gemeindehaftungen werden die bisher geltenden Voraussetzungen für die Übernahme von Haftungen in Vorarlberg gemäß Verordnung der Landesregierung über Gemeindehaftungen, LGBl.Nr. 21/2012, an die vereinheitlichten Regelungen der HOG – Vereinbarung angepasst.

Wesentliche Änderungen sind insbesondere die Anrechnung und Ausweisung der Haftungen im Rechnungsabschluss mit dem Nominalwert, die Ermittlung der Haftungsstände nach wirtschaftlicher Betrachtungsweise, die Anrechnung von Haftungen auf die Obergrenze ohne Gewichtung und Risikogruppen, sowie die Anpassung der Obergrenze auf 75 % der Bemessungsgrundlage.

3. Finanzielle Auswirkungen:

Die Gemeinden können künftig Haftungen bis zu einer Obergrenze von 75 % der Einnahmen nach Abschnitt 92 des Rechnungsabschlusses des zweitvorangegangenen Jahres übernehmen ohne Landesumlage. Bisher lag die Obergrenze bei 50 % der Einnahmen nach Abschnitt 92 des zweitvorangegangenen Jahres. In der HOG-Vereinbarung haben jedoch Bund und Länder (Länder auch für Gemeinden) vereinbart, die Anrechnung von Haftungen auf die Obergrenze nunmehr zum Nominalbetrag des Haftungsstandes und ohne Gewichtung vorzunehmen. Dadurch wird die Übernahme von Haftungen trotz höherer Obergrenze stärker beschränkt.

Dies könnte für ausgegliederte Rechtsträger oder Dritte zu höheren Kreditkosten wegen höherer Zinsen führen. Da das Ausmaß dieser Kostenerhöhung von zahlreichen variablen Faktoren abhängt, können diese Kosten nicht seriös abgeschätzt werden. Umgekehrt können Haftungsobergrenzen auch finanzielle Vorteile bringen, da das Haftungsrisiko begrenzt wird.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu § 1 Haftungsobergrenze:

In die Haftungsobergrenze fallen nicht nur alle von den Gemeinden selbst übernommenen Haftungen, sondern auch alle Haftungen von Ausgliederungen, die dem Sektor Staat zuzuordnen sind und im Verantwortungsbereich der Gemeinden liegen (wenn im Folgenden von „Gemeinden“ gesprochen wird, so sind diese jeweils inkl. dieser Rechtsträger zu verstehen).

Der § 1 legt eine Haftungsobergrenze fest, die von allen Gemeinden gemeinsam nicht überschritten werden darf. Die Obergrenze gilt für das jeweilige Haushaltsjahr.

Das Wesen einer Haftung besteht unabhängig von der Bezeichnung des Rechtsverhältnisses darin, dass die Gemeinde bei Eintritt normierter Haftungstatbestände zur Leistung herangezogen werden kann. Der Terminus umfasst somit alle Eventualverbindlichkeiten in Form von Bürgschaften, Garantien sowie Patronatserklärungen (soweit diese eine Haftung verbriefen, die inhaltlich einer Bürgschaft oder Garantieerklärung gleichkommt) gegenüber Fremdmittelgebern.

Die bestehende Obergrenze wird von 50 % auf 75 % der Einnahmen nach Abschnitt 92 (Öffentliche Abgaben) des Rechnungsabschlusses des zweitvorangegangenen Jahres ohne Landesumlage erhöht. Trotz dieser Erhöhung der Obergrenze haben Bund und Länder (Länder auch für Gemeinden) mit der HOG-Vereinbarung eine starke Beschränkung der Übernahme von Haftungen vereinbart. Diese ergibt sich aus der geänderten Anrechnung von Haftungen auf die Obergrenze zum Nominalwert und ohne Gewichtung nach Risikogruppen.

Zu § 2 Anrechnung von Haftungen:

Für die Ermittlung des relevanten Haftungsstandes wird gemäß der HOG-Vereinbarung die Methodik der RL 85/2011 (EU) sowie des Final Reports der Task Force on the implementations of Council Directive 2011/85 on the collection and dissemination of fiscal data und damit eine wirtschaftliche Betrachtungsweise im Unterschied zu einer formalrechtlichen Betrachtungsweise angewendet. Diese EU-Methodik kommt dem Sinn des vereinbarten Systems der Haftungsobergrenzen – Vermeidung zu hohen Risikos durch zu hohe Haftungsstände – am nächsten und setzt die Empfehlung des Rechnungshofes Doppelanrechnungen zu vermeiden um. Diese Betrachtungsweise entspricht der bislang geltenden Bestimmung der Verordnung der Landesregierung über Gemeindehaftung, LGBl. Nr. 21/2012, wonach Haftungen der Gemeinden für jene Verpflichtungen, die bereits in ihrem Schuldenstand enthalten sind, nicht (zusätzlich) in die Obergrenze einzurechnen sind.

Für welchen Betrag eine Gemeinde haftet, d.h. für welchen Betrag sie vom Dritten im Haftungsfall in Anspruch genommen werden kann, richtet sich nach dem der Haftung zugrundeliegenden Rechtsverhältnis.

Die Anrechnung der Haftungen auf die Haftungsobergrenze erfolgt nunmehr zum Nominalbetrag ohne Gewichtung.

Solidarhaftungen können zum Ausweis hoher Haftungsstände führen, denen jedoch durch die Risikostreuung auf alle solidarhaftenden Einheiten kein ebenso großes Risiko gegenübersteht. Für die Anrechnung auf die Haftungsobergrenzen ist daher der jeweils auf die Gebietskörperschaft entfallende Anteil anzurechnen.

Im Zuge von Umklassifizierungen nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 2010 (ESVG 2010) wurden in der Vergangenheit mehrfach institutionelle Einheiten anderen Sektoren nach ESVG 2010 zugeordnet. Zur Regelung der dann allenfalls nicht plan- und gestaltbar entstehenden Haftungsstände des Sektors Staat nach ESVG 2010 sind solche Verwerfungen nicht als Überschreitungen zu werten. Es ist jedoch eine Reduktion unter die Obergrenze nach Maßgabe wirtschaftspolitischer Möglichkeiten binnen angemessener Frist anzustreben. Die den Entscheidungen zugrundeliegenden wirtschaftspolitischen Überlegungen sind gemäß HOG-Vereinbarung im Österreichischen Koordinationskomitee darzulegen.

Zu § 3 Übernahme von Haftungen:

Die Bestimmungen dienen der Risikosenkung, indem Bedingungen und Auflagen für Haftungsübernahmen festgelegt werden. Haben die Gemeinden die Obergrenze nach § 1 erreicht, darf keine Gemeinde mehr eine weitere Haftung übernehmen, auch wenn das Risiko im Einzelfall als gering eingestuft wird.

Mit dieser Bestimmung wird gleichzeitig auch die Aufsichtsbehörde verpflichtet: Ist die gesamtheitliche Haftungsobergrenze ausgeschöpft, muss die Genehmigung weiterer Haftungsübernahmen versagt werden, auch wenn alle sonstigen Voraussetzungen für eine Haftungsübernahme erfüllt sind. Zweckmäßigerweise werden sich die Gemeinden deshalb noch vor dem Beschluss einer Haftungsübernahme mit der Aufsichtsbehörde in Verbindung setzen.

Theoretisch wäre es möglich, dass Haftungsobergrenzen ohne Zutun der Gebietskörperschaft überschritten werden (Passivüberschreitungen). Mögliche Beispiele dafür sind ein dramatischer Einbruch der Bemessungsgrundlage der Obergrenze, Reklassifikation von außerbudgetären Einheiten, methodische Änderungen der Berechnung der Haftungsstände im Sinne der Fiskalrahmen-Richtlinie (RL 2011/85/EU) respektive methodische Änderungen des Manual of Deficit an Debt (MGDD) sowie daran anknüpfender Dokumente, die Rückkoppelungen auf die hier beschriebenen Haftungsstände haben. Zu

bedenken ist auch, dass es sich bei Entscheidungen und Empfehlungen von Eurostat nicht um juristische, sondern statistische Entscheidungen handelt, gegen die kein Rechtsmittel eingelegt werden kann.

Um bei einer Überschreitung wirtschaftspolitischen Erfordernissen Rechnung tragen zu können und gleichzeitig die vereinbarte Reduktion sicherzustellen, dürfen nur 20 % der in einem Jahr abreifenden Haftungen neu vergeben werden, bis die Haftungsobergrenze wieder unterschritten wird. Ohne unnötigen Verzug bedeutet, dass bestehende rechtliche oder zwingende wirtschaftspolitische Erfordernisse zu berücksichtigen sind.

Zu § 4 Risikovorsorge:

Die Bestimmungen dienen ebenfalls der Risikosenkung, indem für Haftungen, die als risikoreich eingestuft werden, Vorsorgen für den Fall einer Inanspruchnahme zu treffen sind. Die Höhe der Vorsorge stellt auf den Einzelfall ab und muss umso höher sein, je höher das Risiko eingeschätzt wird.

Eine Gemeinde, die eine Haftung für einen Rechtsträger übernimmt, muss jedenfalls dann eine Vorsorge bilden, wenn eine (frühere) Haftung für diesen Rechtsträger bereits einmal schlagend geworden ist. Dabei ist es unerheblich, wer diese Haftung übernommen hat.

Da aufgrund der HOG-Vereinbarung eine Anrechnung der Haftungen auf die Obergrenze ohne Bildung von Risikogruppen vorgesehen ist, erfolgt nunmehr in konsequenter Umsetzung auch die Risikovorsorge anhand einer Einzelprüfung. Dies ermöglicht eine noch treffsicherere Risikovorsorge.

Entsprechend § 30 Abs. 1 der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 – VRV 2015, BGBl. II Nr. 313/2015, in der Fassung BGBl. II Nr. 17/2018, sind für Haftungen, bei denen eine Inanspruchnahme zumindest von überwiegender Wahrscheinlichkeit angenommen wird, Rückstellungen zur Risikovorsorge anzusetzen.

Zu § 5 Ausweisung im Rechnungsabschluss:

Die Haftungen der Gemeinden einschließlich jener Rechtsträger, die dem Sektor Staat zuzuordnen sind und im Verantwortungsbereich der Gemeinden liegen, waren bereits bisher gemäß § 78 Abs. 2 Gemeindegesetz im Rechnungsabschluss auszuweisen. Es ist zu jeder Haftung der Haftungsrahmen, der Ausnützungsstand, die zur Beurteilung der Einhaltung der Haftungsobergrenze notwendigen Angaben und eine allenfalls getroffene Risikovorsorge auszuweisen.

In Umsetzung der HOG-Vereinbarung sind nunmehr innerhalb der berechneten Haftungsobergrenze darüber hinaus Untergruppen zu bilden.

Zu § 6 Haftungen von Ausgliederungen:

Mit diesen Bestimmungen wird klargestellt, dass alle in der Verordnung vorgesehenen Regelungen nicht nur für die Gemeinden selbst sondern sinngemäß auch für alle Ausgliederungen gelten, die dem Sektor Staat zuzuordnen sind und im Verantwortungsbereich der Gemeinden liegen.

Unter Haftungen derartiger Ausgliederungen sind Haftungen von Rechtsträgern (wie Gesellschaften, Gemeindeverbände, Fonds, Vereine) zu verstehen, die dem öffentlichen Bereich zuzuordnen sind (sogenannte Sektor-Staat-Einheiten) und im Verantwortungsbereich der Gemeinden liegen.

Aus kompetenzrechtlichen Gründen kann der Verordnungsgeber diese Rechtsträger nicht unmittelbar verpflichten. Im § 6 wird daher lediglich die Gemeinde verpflichtet, sicherzustellen, dass der betreffende Rechtsträger die Bestimmungen dieser Verordnung beachtet. In welcher Form dies erfolgt (etwa durch Gesellschafterbeschluss), ist der Gemeinde überlassen.

Die Datenmeldung im Rahmen des sanktionierten Informationssystems des Österreichischen Stabilitätspaktes hat im Wege der Aufsichtsbehörde an die zuständigen Stellen zu erfolgen. Im § 6 Abs. 2 wird die Gemeinde daher verpflichtet, alle Haftungsübernahmen, die ein zugeordneter Rechtsträger beabsichtigt bzw. übernimmt, der Aufsichtsbehörde zu melden. Das gilt auch für geringfügige Haftungen. Die Gemeinde ist daher auch verpflichtet, die entsprechenden Informationen zu beschaffen.

Zu § 7 Inkrafttreten und Außerkrafttreten:

Die Anwendung des neuen Systems der Haftungsobergrenze gemäß HOG-Vereinbarung soll ab dem Jahr 2019 erfolgen. Gleichzeitig soll die bisher geltende Verordnung der Landesregierung über Gemeindehaftungen außer Kraft treten. Für den Rechnungsabschluss 2018 gilt daher noch die bisher geltende Verordnung.