

Bericht
des Finanzausschusses
betreffend eine
Vereinbarung gemäß Art. 15a Abs. 2 B-VG über die
Änderung der Vereinbarung gemäß Art. 15a Abs. 2 B-VG zwischen den Ländern über
gemeinsame Grundsätze der Haushaltsführung (Änderungsvereinbarung)

[L-2015-280106/4-XXVIII,
miterledigt [Beilage 947/2018](#)]

I. Anlass und Inhalt der Vereinbarung

1. Die Landesfinanzreferentenkonferenz bekannte sich mit Beschluss vom 11. Oktober 2013 zum Grundsatz der möglichst getreuen, vollständigen und einhelligen Darstellung der finanziellen Lage (Liquiditäts-, Ressourcen- und Vermögenssicht) der Länderhaushalte. Auch im Arbeitsprogramm der Österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018 wurde eine Harmonisierung der Rechnungslegungsvorschriften aller öffentlichen Haushalte (Bund, Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände) vereinbart.

In der Folge erarbeitete eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Länder, des Österreichischen Städtebunds und des Österreichischen Gemeindebunds einen Entwurf für ein integriertes Verbund-Rechnungswesen (3-Komponenten-System). Auf Basis dieses Vorschlags und eines vom Bundesministerium für Finanzen gemeinsam mit dem Rechnungshof erstellten Entwurfs für eine neue Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung wurde ein einheitlicher Entwurf für die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen für Länder und Gemeinden erstellt.

Diese gemeinsam festgelegten Rahmenbedingungen gehen nach Ansicht der Länder weit über formale Fragen der Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse hinaus und können daher nicht vollumfassend durch eine auf § 16 F-VG 1948 gestützte Verordnung rechtsverbindlich vorgeschrieben werden. Vielmehr gehört die Festlegung von Grundsätzen für die Landeshaushalte, die über Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse hinausgehen, zu den Kernkompetenzen der Landesgesetzgebung. Die bundesweite Vereinheitlichung solcher Grundsätze kann nach Auffassung der Länder nur einvernehmlich durch eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG sichergestellt werden.

Trotz dieser Bedenken der Länder erließ der Bundesminister für Finanzen im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Rechnungshofs im Oktober 2015 die Voranschlags- und

Rechnungsabschlussverordnung 2015 (VRV 2015 - BGBl. II Nr. 313/2015), die umfassende Vorgaben im Sinn des inhaltlich unstrittigen einheitlichen Entwurfs enthält.

Da die Länder weitere Verzögerungen bei der Einführung der Regelungen des neuen Haushaltsrechtes vermeiden und daher schon vor einer eventuellen Klärung der verfassungsrechtlichen Kompetenzfragen durch den Verfassungsgerichtshof den Rechtsrahmen für das neue Haushaltsrecht für alle Länder einheitlich und verbindlich festlegen wollen, wurde im Jahr 2015 die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen den Ländern über gemeinsame Grundsätze der Haushaltsführung abgeschlossen, die in ihrem Art. 2 mit den Regelungen der Stammfassung der VRV 2015 übereinstimmt.

Im Zuge der Vorbereitungsarbeiten zur Umsetzung der am 19. Oktober 2015 kundgemachten VRV 2015 hat sich rasch herausgestellt, dass diese in ihrer damaligen Fassung, insbesondere auf Grund ihres fehlerhaften Kontenplans, nicht vollziehbar war. Angesichts des Novellierungsbedarfs fanden daraufhin laufend Gespräche zwischen dem Bund, dem Rechnungshof, den Ländern, dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund statt und wurde zudem im Dezember 2016 das VR-Komitee durch den Österreichischen Städtebund einberufen. Als Ergebnis dieser intensiven Gespräche und Verhandlungen wurde am 23. Jänner 2018 eine novellierte Verordnung des Bundesministers für Finanzen kundgemacht (BGBl. II Nr. 17/2018).

Die Länder wollen weiterhin, ungeachtet der Frage des Umfangs der Verordnungsermächtigung des Bundesministers für Finanzen, den Rechtsrahmen für das neue Haushaltsrecht einheitlich und verbindlich festlegen, sodass die ursprüngliche Vereinbarung gemäß Art. 15a Abs. 2 B-VG zwischen den Ländern über gemeinsame Grundsätze der Haushaltsführung inhaltlich an die novellierte Verordnung des Bundesministers für Finanzen anzupassen ist.

2. Die vorliegende Änderungsvereinbarung weicht in folgenden zwei Punkten von der novellierten VRV 2015 ab:

§ 28 Abs. 2 dritter Satz der Änderungsvereinbarung:

*"Die Bewertung der Rückstellungen für Abfertigungen und Jubiläen hat nach dem Anwartschaftsbarwertverfahren mit der durch Umlauf gewichteten Durchschnittsrendite für Bundesanleihen (UDRB) am Rechnungsabschlussstichtag **oder einem marktüblichen Zinssatz** zu erfolgen."*

§ 31 Abs. 2 zweiter Satz der Änderungsvereinbarung:

*"Der Zinssatz für die Ermittlung des Barwertes hat der durch Umlauf gewichteten Durchschnittsrendite für Bundesanleihen (UDRB) am Rechnungsabschlussstichtag **oder einem marktüblichen Zinssatz** zu entsprechen."*

Begründung für die Abweichung:

In den Ansatz- und Bewertungsregeln der VRV 2015, BGBl. Nr. 313/2015 idF BGBl. 17/2018, wird der Barwert als jener Wert definiert, welcher sich aus den abgezinsten kumulierten Zahlungen ergibt. Gemäß § 19 Abs. 5 zweiter Satz VRV 2015 ist "*als Zinssatz, soweit nicht im Einzelfall anderes vorgeschrieben, jener zu verwenden, der dem Zinssatz der am Rechnungsabschlussstichtag gültigen durch Umlauf gewichteten Durchschnittsrendite für Bundesanleihen (UDRB) entspricht.*"

Auf Grund der geltenden VRV 2015 ist jedoch die Wortfolge "*soweit nicht im Einzelfall anderes vorgeschrieben*" in § 19 Abs. 5 zweiter Satz völlig inhaltsleer, da im Gegensatz zum Erstentwurf zur "VRV neu" aus dem Jahr 2013 (Saliterer/Meszarits) nunmehr auch bei der Bewertung der Rückstellungen für Abfertigungen und Jubiläen (§ 28 Abs. 2 dritter Satz VRV 2015) und für Pensionen (§ 31 Abs. 2 zweiter Satz VRV 2015) der Zinssatz für die Ermittlung des Barwertes der "durch Umlauf gewichteten Durchschnittsrendite für Bundesanleihen (UDRB)" am Rechnungsabschlussstichtag zu entsprechen hat.

Problematisch ist jedoch, dass dieser "UDRB-Zinssatz" am Rechnungsabschlussstichtag 31.12.2017 **0,148 %** betragen, und somit zu keiner auch nur ansatzweise der Realität entsprechenden Höhe der Rückstellungsbeträge für Abfertigung, Jubiläen und Pensionen geführt hätte. Da die Höhe der UDRB wesentlich von der Struktur der Restlaufzeiten der berücksichtigten Anleihen abhängig ist, erscheint sie für die Verzinsung solcher Rückstellungsbeträge wenig geeignet.

Laut Homepage der Österreichischen Nationalbank

(<https://www.oenb.at/Statistik/Standardisierte-Tabellen/zinssaetze-und-wechselkurse/renditen-oesterreichischer-bundesanleihen/udrb-informationen-zur-methodik.html>) ist bei Verwendung der UDRB folgendes zu beachten:

Es muss darauf hingewiesen werden, dass die UDRB - wie auch die SMR - eine umlaufgewichtete Durchschnittsrendite von Anleihen verschiedenster Restlaufzeiten darstellt. Ihre Höhe ist somit auch von der Struktur der Restlaufzeiten der berücksichtigten Anleihen abhängig. Dies stellt einen wesentlichen Nachteil der UDRB dar, wenn sie als Referenzwert für Finanzkontrakte mit fixer Laufzeit verwendet wird. Aufgrund der Konstruktion als Durchschnittsrendite und der damit verbundenen fehlenden Hedging-Möglichkeit wird davon abgeraten, die UDRB als Referenzwert für marktfähige Finanzinstrumente zu verwenden, womit sie auch als Performance-Benchmark ungeeignet ist.

Nicht zuletzt auf Grund dieser Bedenken hat der Erstentwurf zur "VRV neu" aus dem Jahr 2013 (Saliterer/Meszarits) bei der Ermittlung des Barwertes bei Rückstellungen für Abfertigung, Jubiläen und Pensionen einen fixen Zinssatz iHv. 3,5 % vorgesehen.

Konsequenz der Regelung in der VRV 2015 wären nahezu absurd hohe Rückstellungen, die in weiterer Folge auf Grund des zu erwartenden Zinssatzanstiegs ertragswirksam aufzulösen wären und damit zu einer laufenden (automatischen) Verbesserung des Nettovermögens

(Eigenkapitals) führen würde. Die jährlichen Haushaltsergebnisse müssten um diesen Effekt ebenfalls bereinigt werden.

Da dies weder zweckmäßig noch mit dem Grundsatz der möglichst getreuen, vollständigen und einheitlichen Darstellung der finanziellen Lage (Liquiditäts-, Ressourcen- und Vermögenssicht) vereinbar erscheint, wurde von den Ländern folgende Vorgangsweise beschlossen:

Gemäß § 211 Abs. 2 erster Satz UGB sind *"Rückstellungen mit einer Restlaufzeit von mehr als einem Jahr mit einem marktüblichen Zinssatz abzuzinsen."*

Nach den Erläuterungen zu dem mit dem RÄG 2014 eingeführten § 211 UGB kann man sich bei der Bestimmung der Marktüblichkeit entweder an den deutschen Kundmachungen der Rechtsverordnungen nach § 253 Abs. 2 vierter Satz dHGB orientieren oder den Durchschnittzinssatz in § 9 Abs. 5 EStG heranziehen. § 9 Abs. 5 EStG sieht einen Zinssatz von **3,5 %** vor (vgl. hierzu die Regelungen im Erstentwurf zur "VRV neu").

Die Bestimmungen betreffend Rückstellungen für Pensionen (§ 31 Abs. 2), Abfertigungen und Jubiläen (§ 28 Abs. 2) wurden daher in der gegenständlichen Änderungsvereinbarung in Analogie zu § 211 UGB um die Wortfolge *"oder einem marktüblichen Zinssatz"* ergänzt.

Die Bestimmungen der Vereinbarung sind spätestens für die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse des Finanzjahres 2020 anzuwenden (Art. 3 der Vereinbarung).

3. Die vorliegende Vereinbarung wurde von den Vertragspartnern unter dem Vorbehalt der Erfüllung der landesverfassungsrechtlichen Erfordernisse im Rahmen der Tagung der Landeshauptleutekonferenz am 23. November 2018 in Stegersbach unterzeichnet.

II. Finanzielle Auswirkungen auf die Gebietskörperschaften

Durch die Einführung der Drei-Komponenten-Rechnung werden (voraussichtlich) dem Land gegenüber der derzeitigen Rechtslage nicht näher bezifferbare Mehraufwendungen für Beraterleistungen, EDV-Anpassungen und Ähnliches entstehen, die aus jetziger Sicht nicht mehr als 300.000 Euro ausmachen. Sollten für den Bereich der Vermögensbewertung Einzelgutachten notwendig bzw. erforderlich sein, könnte es allenfalls zu einer Überschreitung des Betrags kommen.

Der laufende Haushaltsvollzug kann aller Voraussicht nach auch in Zukunft mit dem schon bisher dafür zur Verfügung stehenden Personalstand bewältigt werden.

Im Übrigen ist aber festzuhalten, dass die Länder - und auch die von der vorliegenden Vereinbarung nicht betroffenen Gemeinden - ungeachtet der angesprochenen kompetenzrechtlichen Bedenken

bereits auf der Grundlage der VRV 2015 verpflichtet sind, die angesprochenen Maßnahmen sogar schon früher zu setzen.

III. Finanzielle Auswirkungen auf Bürgerinnen und Bürger und auf Unternehmen

Die in dieser Vereinbarung enthaltenen Regelungen bringen keine finanzielle Belastung für die Bürgerinnen und Bürger im Allgemeinen und für Wirtschaftstreibende im Besonderen mit sich.

IV. Verhältnis zu Rechtsvorschriften der Europäischen Union

Dieser Vereinbarung stehen - soweit ersichtlich - keine zwingenden EU-Rechtsvorschriften (unionsrechtlichen Vorschriften) entgegen. Vielmehr berücksichtigt die vorliegende Vereinbarung bereits auch Ansatz- und Bewertungsvorschriften im Sinn der internationalen Rechnungslegungsstandards für öffentliche Einrichtungen.

V. Auswirkungen auf die verschiedenen Gruppen der Gesellschaft, insbesondere auf Frauen und Männer

Die in dieser Vereinbarung enthaltenen Regelungen haben - soweit ersichtlich - weder direkt noch indirekt unterschiedliche Auswirkungen auf die verschiedenen Gruppen der Gesellschaft, insbesondere auf Frauen und Männer.

VI. Auswirkungen in umweltpolitischer Hinsicht, insbesondere Klimaverträglichkeit

Die in dieser Vereinbarung enthaltenen Regelungen weisen keinerlei umweltpolitische Relevanz auf.

VII. Genehmigungspflicht

Da die Vereinbarung auch auf eine Bindung des Oö. Landtags im Bereich der Landesverfassungsgesetzgebung gerichtet ist (vgl. Art. 55 Oö. L-VG), ist sie gemäß Art. 56 Abs. 4 Oö. L-VG dem Landtag zur Genehmigung vorzulegen. Die Genehmigung bedarf gemäß Art. 56 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 31 Abs. 2 Oö. L-VG der Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder des Landtags und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.

Der Finanzausschuss beantragt, der Oö. Landtag möge den Abschluss der aus der Subbeilage ersichtlichen Vereinbarung gemäß Art. 15a Abs. 2 B-VG über die Änderung der Vereinbarung gemäß Art. 15a Abs. 2 B-VG zwischen den Ländern über gemeinsame Grundsätze der Haushaltsführung (Änderungsvereinbarung) gemäß Art. 56 Abs. 4 Oö. L-VG genehmigen.

Subbeilage

Linz, am 14. Februar 2019

KommR Alfred Frauscher
Obmann

Bgm. Peter Oberlehner
Berichterstatte