

# Wie wird das Spekulationsverbot umgesetzt?

---

In Art. 3 der „Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine risikoaverse Finanzgebarung“ (im Folgenden: „Vereinbarung“) verpflichten sich Bund und Länder,

- a) die Grundsätze und Regeln gesetzlich verbindlich für sich in Kraft setzen, die Länder in ihrem Wirkungsbereich sinngemäß auch für die Gemeinden,
- b) und entsprechende Regelungen für die Sozialversicherung und für die sonstigen den Gebietskörperschaften zuzuordnenden ausgegliederten Rechtsträger des Sektors Staat zu treffen.

## 1. Abgrenzung der Kompetenzen für die gesetzliche Umsetzung:

Die für die Einführung des Spekulationsverbots vorgesehene Verfassungsänderung enthält keine Änderung der Kompetenzverteilung, sodass die Verpflichtung im neuen § 17 Abs. 3 F-VG 1948, durch Bundes- bzw. Landesgesetz die näheren Regelungen über die Finanzgebarung nach § 17 Abs. 1 F-VG 1948 für die Gebietskörperschaften und sonstige Rechtsträger zu treffen, **die nach der allgemeinen Kompetenzverteilung zuständigen Gesetzgeber** trifft.

Hinsichtlich der Kompetenz des Bundesgesetzgebers gilt daher das in den Erläuterungen zur RV zum Bundesgesetz, mit dem das Bundesfinanzierungsgesetz, das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz, das Bauern-Sozialversicherungsgesetz, das Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz und das Notarversicherungsgesetz 1972 zur Umsetzung des Spekulationsverbotes mit öffentlichen Mitteln geändert werden (BlgNR 2148 XXIV. GP), im Besonderen Teil zur Z 4 (§ 2a und 2b) Ausgeführte:

*„Die Mindeststandards werden in § 2b auch für alle Rechtsträger des Sektors Staat (mit Ausnahme bestimmter Sozialversicherungsträger) normiert, soweit die Regelung deren Organisation in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fällt, sohin insb. auch für alle Kapitalgesellschaften (AG, GmbH usw.), Vereine sowie Stiftungen und Fonds gemäß Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz, auch wenn sie von einer anderen Gebietskörperschaft gegründet, finanziert oder beaufsichtigt werden. Welche Rechtsträger das konkret sind, wird aus Gründen der Publizität in einer Verordnung der Bundesregierung festgelegt.“*

In die Kompetenz des Landesgesetzgebers fällt daher die gesetzliche Umsetzung (nur) für jene Rechtsträger, deren Organisation vom Landesgesetzgeber zu regeln ist. Darunter fallen neben dem Land selbst und den Gemeinden sowie Gemeindeverbänden z.B. die Landwirtschaftskammern oder Anstalten, Stiftungen und Fonds, die auf Basis landesgesetzlicher Grundlagen eingerichtet werden (also nicht: Stiftungen gemäß dem Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz). Unerheblich ist, ob ein Landesgesetzgeber die Landesregierung im Rahmen eines Selbstbindungsgesetzes ermächtigt oder verpflichtet,

eine ausgegliederte Einrichtung in einer Organisationsform, deren Regelung in Bundeskompetenz fällt (z.B. Gründung einer „Museums-GmbH des Landes“), zu gründen.

Aus Gründen der Publizität bietet sich auch für die landesgesetzliche Umsetzung an, analog zur Regelung in § 2b des Bundesfinanzierungsgesetzes die Rechtsträger einzeln aufzuzählen, sei es im Landesgesetz selbst oder in einer diesbezüglichen Verordnung.

Im Ergebnis müssen alle Einheiten des Sektors Staat entweder bundesgesetzlich oder landesgesetzlich zur Einhaltung des Spekulationsverbots verpflichtet werden, d.h. alle Einheiten, die von der Bundesanstalt Statistik Österreich zum Sektor Staat gerechnet werden, siehe dazu die Liste auf [http://www.statistik.gv.at/web\\_de/Redirect/index.htm?dDocName=023452](http://www.statistik.gv.at/web_de/Redirect/index.htm?dDocName=023452). Für die rechtliche Umsetzung ist zu beachten, dass die Bezeichnungen der Statistik Austria nicht unbedingt den offiziellen Bezeichnungen der Rechtsträger entsprechen und dass einige der von ÖSTAT aufgelisteten Einheiten gar keine eigene Rechtspersönlichkeit haben.

Dass in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auch Rechtsträger im Eigentum der Länder fallen, bedeutet nicht, dass der Bund für die Einhaltung des Spekulationsverbots durch diese Rechtsträger verantwortlich wird, siehe dazu auch die Erläuterungen zur RV eines Bundesgesetzes, mit dem das Finanz-Verfassungsgesetz 1948 und das Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes geändert werden (BlgNR 2146 XXIV. GP):

*Die Zuständigkeit zur Gesetzgebung zur Regelung dieser näheren Bestimmungen richtet sich nach der allgemeinen Kompetenzverteilung. Die näheren Regelungen sind gesetzlich zu regeln, wobei weitere Präzisierungen auf Basis dieser Gesetze auch in anderen rechtlich verbindlichen Formen, z.B. Verordnungen, getroffen werden können. **Für die Umsetzung gilt insbesondere, dass für ausgegliederte Einheiten die Zuständigkeit zur Umsetzung des allgemeinen Spekulationsverbots (wie z.B. die Erlassung von Richtlinien) weiterhin bei den jeweils zuständigen Gesellschaftsorganen bleibt.***

## 2. Inhalt des Spekulationsverbots

Die betroffenen Rechtsträger sind vom jeweils zuständigen Gesetzgeber zu verpflichten, alle in Art. 1 der Vereinbarung enthaltenen Grundsätze zur risikoaversen Ausrichtung der Finanzgebarung der Gebietskörperschaften einzuhalten, wobei für die Gemeinden „sinngemäße“ Regelungen und für die sonstigen Rechtsträger im Sektor Staat „entsprechende“ Regelungen zu treffen sind.

Dass der in Art. 1 Z 1 der Vereinbarung enthaltene Grundsatz die Festlegung von Richtlinien für das Risikomanagement verlangt, bedeutet nicht, dass diese Richtlinien vom Gesetzgeber zu erlassen seien, sondern nur, dass der Gesetzgeber zur Festlegung von Richtlinien verpflichtet. Die Richtlinien werden – soweit nicht anderes normiert wird – durch die zuständigen Organe selbst zu erlassen sein. **In seinem Kompetenzbereich kann der Landesgesetzgeber aber dessen ungeachtet weitere Vorschriften zur Erzeugung oder zum Inhalt solcher Richtlinien treffen (also z.B. einheitliche Richtlinien für die Gemeinden vorsehen), die Vereinbarung enthält dazu aber keine Verpflichtung.**

**Zu dem in Art. 1 Z 3 vorgesehene Grundsatz des Vieraugenprinzips sieht Art. 3 Abs. 2 eine Ausnahme von der Verpflichtung zur sinngemäßen Umsetzung für kleinere Gemeinden vor, wobei eine der Voraussetzungen für Ausnahmen ist, dass „das Volumen der Transaktionen**

der Gemeinde einen vom Österreichischen Koordinationskomitee festzulegenden Wert nicht übersteigt.“ Aus Gründen der Publizität wird es erforderlich sein, auch diesen Betrag landesgesetzlich (allenfalls ergänzt um eine Verordnungsermächtigung) zu normieren, weshalb angestrebt wird, dass der diesbezügliche Beschluss des Österreichischen Koordinationskomitees ehestmöglich getroffen wird.

Auch der in Art. 1 Z 4 der Vereinbarung vorgesehene Grundsatz der Transparenz über getätigte Transaktionen ist auf alle Rechtsträger des Sektors Staat zu überbinden. Für die in die Zuständigkeit der Landesgesetzgeber fallenden Rechtsträger ist daher auch zu normieren, was an wen zu berichten ist.

Der Bund hat diesbezüglich in der RV zur Änderung des Bundesfinanzierungsgesetzes eine nähere Regelung mit Verordnung vorgesehen, siehe dazu § 2a Z 3 lit. e:

e) *Die näheren Bestimmungen über Form, Inhalt und Termine der Berichte an die Kontrollgruppe, insbesondere auch darüber, ob und inwieweit diese Berichte auf elektronischem Weg und über Datenschnittstellen zu legen sind, sind vom Bundesminister für Finanzen mit Verordnung festzulegen.*

Zu beachten ist, dass Art. 1 Z 4 lit. e der Vereinbarung für die Berichtspflicht derzeit (d.h. bis zu anderen Entscheidungen des Österreichischen Koordinationskomitees) unterschiedliche Berichtswege vorsieht, wobei zwischen Rechtsträgern im Verantwortungsbereich der Gebietskörperschaften im Sinne des Art. 13 Abs. 3 ÖStP 2012 einerseits und sonstigen Rechtsträgern andererseits unterschieden wird. Diese Einteilung erfolgt somit nach anderen Kriterien als diejenigen für die Frage, wer die Gesetzgebungskompetenz zur Regelung des Spekulationsverbots hat. Das bedeutet z.B. für einen Rechtsträger im Verantwortungsbereich eines Landes in der Rechtsform einer GmbH, dass

- der Bundesgesetzgeber diesen Rechtsträger zur Einhaltung der Grundsätze verpflichtet, und
- dass dieser Rechtsträger damit verpflichtet wird, an das jeweilige Land zu berichten.

### **3. Zu den „Rechtsträgern im Verantwortungsbereich der Gebietskörperschaften:**

Die Vereinbarung bezieht sich an mehreren Stellen auf Rechtsträger im Verantwortungsbereich einer Gebietskörperschaft im Sinne des Art. 13 Abs. 3 ÖStP 2012 bzw. einer vergleichbaren Bestimmung einer Nachfolgeregelung.

Art. 13 Abs. 3 ÖStP 2012 lautet:

*(3) Die Haftungsobergrenzen werden von Bund und Ländern (Länder für Gemeinden) so festgelegt, dass sie in diesem Bereich der Haushaltsführung zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zu nachhaltig geordneten Haushalten beitragen. Sie werden sich auf die Verantwortungsbereiche der Gebietskörperschaften nach dieser Vereinbarung (ESVG) beziehen.*

Die diesbezüglichen Erläuterungen zu Art. 10 ÖStP 2011 (BlgNR 1206 XXIV. GP), von wo diese Bestimmung übernommen wurde, führen dazu aus:

*„Der Klammerausdruck „(ESVG)“ bedeutet, dass von der Haftungsobergrenze die jeweiligen Kernhaushalte und jene dem Sektor Staat zugehörenden Ausgliederungen umfasst sind, die im*

*Verantwortungsbereich der jeweiligen Gebietskörperschaft liegen. Nicht umfasst werden daher etwa Kammern, die Sozialversicherungen oder die Österreichische Hochschülerschaft.“*

Die Rechtsträger im Verantwortungsbereich einer Gebietskörperschaft sind daher dieselben, die von der Vereinbarung im ÖStP 2012 über die Haftungsobergrenzen umfasst sind. Der Bundesgesetzgeber hat die Rechtsträger in seinem Verantwortungsbereich in § 3 des Bundeshaftungsobergrenzengesetzes wie folgt abgegrenzt:

*„§ 3. (1) Der Bundesminister für Finanzen hat jährlich bis zum 31. Oktober durch Verordnung alle außerbudgetären Einheiten des Bundes, die dem Sektor Staat zugehören und im Verantwortungsbereich des Bundes liegen, festzulegen. Bei der Festlegung der Zugehörigkeit zum Verantwortungsbereich des Bundes sind insbesondere gesetzlich festgelegte Finanzierungsverpflichtungen des Bundes, Finanzierungsgarantien des Bundes und Beteiligungen des Bundes zu berücksichtigen.“*

Während § 5 des Bundeshaftungsobergrenzengesetzes eine Strafbestimmung enthält, ist eine solche in der RV zur Novelle des Bundesfinanzierungsgesetzes nicht vorgesehen.

#### **4. Sanktion**

Keinen gesetzlichen Umsetzungsbedarf gibt es für die Sanktionsregelung in Art. 2 der Vereinbarung. Diese Bestimmung gilt nur für die Vertragsparteien Bund, Länder und Gemeinden.

Verstöße gegen das Spekulationsverbot durch Rechtsträger im Verantwortungsbereich einer Gebietskörperschaft sind in diesem Sanktionssystem (analog zur Vereinbarung im ÖStP 2012 über die Haftungsobergrenzen) von dieser Gebietskörperschaft zu verantworten. Es werden daher auch hier wie für die Umsetzung der vereinbarten Haftungsobergrenzen die erforderlichen Vorkehrungen etwa in Form von Satzungsänderungen, Weisungen oder dgl. zu treffen sein, um die Einhaltung des Spekulationsverbots im jeweils eigenen Verantwortungsbereich sicherzustellen.

Die Sanktionsregelungen gelten nicht für Rechtsträger, die zwar dem Sektor Staat angehören, aber nicht im Verantwortungsbereich einer Gebietskörperschaft sind. Für die Kontrolle der Einhaltung des Spekulationsverbots gelten die allgemeinen Bestimmungen über die Kontrolle der Einhaltung der für diese Rechtsträger geltenden Rechtsvorschriften.

BMF, Abt. II/3, 8.2.2013, Sturmlechner