

Entwurf:

Gesetz über die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung

Der Wiener Landtag hat beschlossen:

§ 1. (1) Die Gemeinde Wien hat in ihrer Finanzgebarung, insbesondere bei der Aufnahme von Schulden, beim Schuldenportfoliomanagement, bei der Veranlagung öffentlicher Mittel und beim Risikomanagement folgende Mindeststandards als Grundsätze einzuhalten:

1. Grundsatz einer risikoaversen Finanzgebarung unter Festlegung von Richtlinien für das Risikomanagement für alle relevanten Risikoarten, insbesondere die Risikoarten Kredit-, Markt-, Liquiditäts-, Reputations-, Rechts- und operationelles Risiko. Dieser Grundsatz bedeutet insbesondere, keine vermeidbaren Risiken einzugehen (unter anderem keine offenen Fremdwährungsrisiken, Abschluss von derivativen Finanzinstrumenten nur mit entsprechendem Grundgeschäft) und dass Kreditaufnahmen nicht zum Zweck mittel- und langfristiger Veranlagungen erfolgen dürfen;
2. Grundsatz einer strategischen Jahresplanung bezüglich Schulden- und Liquiditätsmanagement entsprechend den Vorgaben durch die hierfür zuständigen Organe;
3. Grundsatz der Umsetzung einer Aufbau- und Ablauforganisation unter Einhaltung der personellen Trennung von Treasury/Markt und Risikomanagement/Marktfolge (Vier-Augen-Prinzip). Die handelnden Personen müssen abhängig von ihren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten über die erforderlichen Kenntnisse und Erfahrungen verfügen;
4. Grundsatz der Transparenz über getätigte Transaktionen, insbesondere Berichterstattung an die Kontrollgruppe gemäß der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über einheitliche Grundsätze des Haushaltsrechts und eine risikoaverse Finanzgebarung;
5. Die Grundsätze der Z 1 bis 4 sind auch einzuhalten, wenn die Gemeinde Wien ihre Finanzgeschäfte teilweise oder zur Gänze an Dritte auslagert.

(2) Durch Verordnung der Landesregierung sind Mindestanforderungen für die Umsetzung der in Abs. 1 aufgezählten Grundsätze festzulegen.

§ 2. Soweit die Regelung der Organisation von Rechtsträgern in die Zuständigkeit des Landes Wien zur Gesetzgebung fällt, sind die in § 1 Z 1 bis 5 angeführten Mindeststandards auch von Rechtsträgern der Teilsektoren S.1312 (Länder), S.1313 (Gemeinden) und S.1314 (Sozialversicherung) gemäß Europäischem System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) sinngemäß anzuwenden. Die betroffenen Rechtsträger sind von der Landesregierung mit Verordnung festzulegen.

§ 3. (1) Rechtsträger gemäß § 2 im Verantwortungsbereich des Landes bzw. der Gemeinde Wien im Sinne des Art. 13 Abs. 3 der Vereinbarung über einen Österreichischen

Stabilitätspakt 2012 – ÖStP 2012, LGBl für Wien Nr. 13/2013, haben der Gemeinde Wien einmal jährlich einen Bericht über alle im Vorjahr neu getätigten Transaktionen zur Finanzierung ihrer wirtschaftlichen Gebarung und einen detaillierten Bericht zum jeweiligen Schuldenstand zu übermitteln. Der erste bzw. – wenn dies aus organisatorischen Gründen beim ersten Bericht nicht möglich ist – der zweite derartige Bericht hat auch einen Bericht über die gesamten bestehenden Transaktionen zu enthalten.

(2) Sonstige Rechtsträger gemäß § 2 der Teilsektoren S.1312 (Länder), S.1313 (Gemeinden) und S.1314 (Sozialversicherung) gemäß Europäischem System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) haben einmal jährlich einen Bericht über alle im Vorjahr neu getätigten Transaktionen zur Finanzierung ihrer wirtschaftlichen Gebarung und einen detaillierten Bericht zum jeweiligen Schuldenstand unmittelbar der Kontrollgruppe gemäß der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über einheitliche Grundsätze des Haushaltsrechts und eine risikoaverse Finanzgebarung zu übermitteln. Der erste bzw. – wenn dies aus organisatorischen Gründen beim ersten Bericht nicht möglich ist – der zweite derartige Bericht hat auch einen Bericht über die gesamten bestehenden Transaktionen zu enthalten.

(3) Die näheren Bestimmungen über Form, Inhalt und Termine der Berichte gemäß Abs. 1 und 2, insbesondere auch darüber, ob und inwieweit diese Berichte auf elektronischem Weg und über Datenschnittstellen zu legen sind, sind durch Verordnung der Landesregierung festzulegen.

§ 4. (1) Dieses Landesgesetz ist, unbeschadet der Übergangsregelungen gemäß Abs. 2, auf alle nach dem Inkrafttreten gesetzten Maßnahmen der Finanzgebarung anzuwenden. Bei Maßnahmen der Finanzgebarung, die vor dem Inkrafttreten dieses Landesgesetzes getroffen worden sind, gelten die für diese Maßnahmen bestehenden Regelungen und Vorgaben weiter.

(2) Auch nach dem Inkrafttreten dieses Landesgesetzes können entgegen den Grundsätzen und Vorgaben in § 1 Z 1 bei Vertragsbeziehungen, die vor dem 1. Jänner 2013 eingegangen wurden,

1. mit diesen im direkten Zusammenhang stehende Anschlussfinanzierungen (Rollierungen) und risikoreduzierende Absicherungen bestehender Geschäfte vereinbart werden, und
2. weitere Vertragsbeziehungen für das Management des Portfolios, ohne das Nominale zum Stichtag 31. Dezember 2012 durch Zuführung von Mitteln zu erhöhen, vereinbart werden, insoweit die Finanzgeschäfte eines Rechtsträgers des Sektors Staat gemäß Europäischem System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) im Rahmen eines Finanzmanagements an Dritte ausgelagert wurden,

wenn in beiden Fällen

- a. der Rechtsträger bis 31. Dezember 2013 dem Österreichischen Koordinationskomitee eine geeignete Strategie für einen stufenweisen Abbau der Verträge, die in Widerspruch zu den Grundsätzen gemäß § 1 stehen, bis zum Ablauf des 31. Dezember 2016 übermittelt, und
- b. der Rechtsträger seine Vertragsbeziehungen gemäß dieser Strategie bis zum Ablauf des 31. Dezember 2016 tatsächlich anpasst.

Die Strategie für einen stufenweisen Abbau kann einen späteren Endtermin als 31. Dezember 2016 vorsehen, wenn dies aufgrund des Volumens oder der Art der

betroffenen Vertragsbeziehungen den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit entspricht und das damit verbundene Risiko vertretbar ist.

§ 5. Für die Finanzgebarung von Wien als Land sind die Bestimmungen dieses Gesetzes sinngemäß anzuwenden.

Inkrafttreten

§ 6. (1) Dieses Gesetz tritt mit dem der Kundmachung folgenden Tag, frühestens jedoch mit 1. Oktober 2013, in Kraft.

(2) Verordnungen auf Grund dieses Gesetzes können ab seiner Kundmachung auch vor dessen Wirksamkeit erlassen werden; sie treten jedoch frühestens mit diesem Gesetz in Kraft.

Vorblatt

Ziele und wesentlicher Inhalt:

Stärkung des Vertrauens in das öffentliche Finanzmanagement durch Risikominimierung und Erhöhung der Transparenz; Umsetzung der in der Art 15a B-VG Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über einheitliche Grundsätze des Haushaltsrechts und eine risikoaverse Finanzgebarung vereinbarten Grundsätze und Regeln betreffend das Spekulationsverbot.

Auswirkungen den Regelungsvorhaben:

Finanzielle Auswirkungen:

Es sind keine zusätzlichen Kosten zu erwarten. Dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften entstehen durch das gegenständliche Gesetzesvorhaben keine Kosten.

- Auswirkungen auf Bezirke:

Keine.

Wirtschaftspolitische Auswirkungen:

- Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich:

Keine.

- Sonstige wirtschaftspolitische Auswirkungen:

Keine.

- Auswirkungen in umweltpolitischer, konsumentenschutzpolitischer sowie sozialer Hinsicht:

Keine.

Geschlechtsspezifische Auswirkungen:

Keine.

Verhältnis zu Rechtsvorschriften der Europäischen Union:

Die vorgeschlagenen Regelungen fallen nicht in den Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union bzw. sind mit diesem vereinbar.

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Ein allfälliger Gesetzesbeschluss des Wiener Landtages bedarf vor seiner Kundmachung im Landesgesetzblatt der Zustimmung der Bundesregierung gemäß § 14 iVm § 9 Finanz-Verfassungsgesetz 1948.

Erläuterungen

I. Allgemeiner Teil

Ausgangslage und Zielsetzung:

Spekulationsverluste des Bundes, in einigen Bundesländern und in einigen Gemeinden haben das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Finanzmanagement der Gebietskörperschaften erheblich erschüttert. Weitgehende Restriktionen der Finanzgebarung von öffentlichen Mittel sind daher unumgänglich. Durch eine Reihe legislativer Maßnahmen soll das Vertrauen in die öffentliche Finanzgebarung, insbesondere durch Risikominimierung und Erhöhung der Transparenz, gestärkt bzw. wiederhergestellt werden.

Mit einer in Aussicht genommenen Novelle zum Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (F-VG 1948) sollte zunächst für die öffentliche Hand ein allgemeines Spekulationsverbot als Staatszielbestimmung normiert werden (siehe BgNR 2146 XXIV GP). Der vorgeschlagene – neu einzufügende – § 17 F-VG 1948 sah u.a. grundsätzlich vor, dass vermeidbare Risiken bei der Finanzierung und der Veranlagung öffentlicher Mittel auszuschließen sind. Der in dieser Bestimmung ebenfalls enthaltene Vorgabe von bundesweit einheitlich geltenden Grundsätzen und Regelungen sollte durch Abschluss einer Vereinbarung zwischen den Gebietskörperschaften entsprochen werden. Am 13. Februar 2013 haben daher der Bund, die Länder und die Gemeinden die Vereinbarung über eine risikoaverse Finanzgebarung abgeschlossen. In weiterer Folge kam jedoch die für die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen (Änderung des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948 bzw. des Bundesverfassungsgesetzes über die Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes) erforderliche Mehrheit im Nationalrat nicht zustande. Ohne entsprechende Ermächtigung können jedoch Gemeinden eine solche Vereinbarung nicht abschließen. Eine Umsetzung der oben genannten Vereinbarung war daher nicht mehr möglich. Bund und Länder haben daher die Art 15a B-VG Vereinbarung über einheitliche Grundsätze des Haushaltsrechts und eine risikoaverse Finanzgebarung abgeschlossen. Auch diese Art 15a B-VG Vereinbarung sieht im Hinblick auf die geforderte Erhöhung der Transparenz zahlreiche Berichtspflichten vor. Darüber hinaus haben sich Bund und Länder verpflichtet, die in der Vereinbarung festgehaltenen Grundsätze und Regeln betreffend die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung nicht nur für sich, sondern auch für die ihnen zuzuordnenden Rechtsträger des Sektors Staat gemäß Europäischem System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG) gesetzlich verbindlich in Kraft zu setzen. Das gegenständliche Landesgesetz dient daher unter anderem der gesetzlichen Umsetzung.

Zur Kompetenzlage:

Die Zuständigkeit zur Erlassung dieses Landesgesetzes gründet sich auf Artikel 15, Artikel 17, Artikel 115 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) und § 14 Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (F-VG 1948).

II. Besonderer Teil

Zu § 1:

§ 1 enthält die grundlegenden Bestimmungen zur Umsetzung des Spekulationsverbots. Mangels eines Landesbudgets können die vereinbarten Grundsätze und Regeln grundsätzlich und vorbehaltlich des § 5 nur die Finanzgebarung der Gemeinde Wien betreffen. Unter Gebarung ist nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes jedes Verhalten zu verstehen, das finanzielle Auswirkungen hat. Das gegenständliche Gesetz gilt für die Gemeinde bzw. das Land Wien als Teil des Sektors Staat gemäß dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG).

Der Grundsatz der risikoaversen Finanzgebarung beinhaltet die Erkenntnis, dass ein völlig risikoloses Handeln – jede Geschäftsbeziehung birgt Risiken – zwar nicht möglich ist, aber die notwendigerweise einzugehenden unvermeidbaren finanzmarktspezifischen Risiken durch die prioritäre Stellung und Verfolgung von Risikominimierungsmaßnahmen bzw. – zielen vor Ertragsmaximierungs- bzw. Kostenminimierungszielen auf ein Mindestmaß reduziert werden. So fällt etwa die Entscheidung, Vereinbarungen mit fixen oder variablen Zinsen einzugehen, nicht unter den Begriff vermeidbares Risiko. Wichtig ist aber, dass für solche Entscheidungen strategische Vorgaben gemäß Z 2 vorgegeben werden. Strategische Beteiligungen der Gemeinde Wien bzw. sonstiger Rechtsträger an Gesellschaften, die aus wirtschaftspolitischen, strukturpolitischen und realwirtschaftlichen Gründen eingegangen werden, sind nicht als Spekulation anzusehen, auch wenn der Wert derartiger Beteiligungen naturgemäß schwankt oder sogar das Risiko besteht, dass Unternehmen, an denen die Gemeinde Wien beteiligt ist, insolvent werden. Im Gegensatz dazu ist als Spekulation zu werten, wenn Veranlagungen am Finanzmarkt mit vermeidbarem Risiko getätigt werden, primär wegen höherer Gewinnerzielungsabsicht, die jedoch nicht den Aufgaben der Gemeinde Wien dienen.

Die grundsätzlichen Vorgaben zum Spekulationsverbot, insbesondere jene in Z 1, sind in verbindlichen einzuhaltenden Richtlinien detailliert zu regeln. Die Zuständigkeit zur Erstellung dieser Richtlinien ergibt sich aus der Geschäftseinteilung für den Magistrat der Stadt Wien

(GEM). Bei Rechtsträgern im Sinne des § 2 obliegt diese Aufgabe den jeweils zuständigen (gesellschafts- bzw. satzungsmäßig berufenen) Organen. Unter Transaktionen im Sinne der Z 4 sind alle aktiv- und passivseitigen Geschäfte mit Auswirkungen auf den quartalsweisen Schuldenstand- bzw. Finanzvermögensstand zu verstehen. Tilgungen und Geschäfte betreffend strategische Beteiligungen sind von den Berichtspflichten nicht erfasst. Aufgrund der Z 5 sind die grundlegenden Bestimmungen zum Spekulationsverbot auch dann anzuwenden, wenn sich die Gemeinde Wien im Rahmen ihrer Finanzgeschäfte eines Dritten bedient. Die Verordnungsermächtigung in Abs. 2 soll gewährleisten, dass möglichst einheitliche Richtlinien zur Anwendung gelangen.

Zu § 2:

Die Mindeststandards sind auch von Rechtsträgern der Teilsektoren S.1312 (Länder), S.1313 (Gemeinden) und S.1314 (Sozialversicherung) gemäß Europäischem System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) einzuhalten, soweit die Regelung der Organisation in die Gesetzgebungskompetenz des Landes Wien (insbesondere für Stiftungen und Fonds nach dem Wiener Landes-Stiftungs- und Fondsgesetz, aber auch für die durch ein Landesgesetz eingerichtete wissenschaftliche Anstalt öffentlichen Rechts „Museum der Stadt Wien“) fällt. Welche Rechtsträger dies konkret sind, wird aus Gründen der Publizität in einer Verordnung der Landesregierung gemäß § 2 festgelegt. Fällt die Regelung der Organisation in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes (z.B. bei Rechtsträgern in Form von Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Wirtschaftskammer Österreich, Kammer der Arbeiter und Angestellte etc.), wird dieser eine analoge Regelung erlassen.

Zu § 3:

Aufgrund der Vereinbarung über einheitliche Grundsätze des Haushaltsrechts und eine risikoaverse Finanzgebarung unterliegen sowohl Rechtsträger im Verantwortungsbereich der Gebietskörperschaften im Sinne des Art. 13 Abs. 3 des Österreichischen Stabilitätspakts 2012, LGBl für Wien Nr. 13/2013, als auch sonstige Rechtsträger des Sektors Staats einer Berichtspflicht. Art. 13 Abs. 3 ÖStP 2012 entspricht inhaltlich Art. 10 Abs. 3 ÖStP 2011 (siehe BlgNR 1206 XXIV.GP). Daraus folgt, dass Kammern (z.B.: Wiener Landwirtschaftskammer) nicht unter Abs. 1, sondern unter Abs. 2 fallen. Im Gegensatz zu Abs. 1 melden Rechtsträger im Sinne des Abs. 2 direkt an die Kontrollgruppe. Da die unter § 3 fallenden Rechtsträger generell nicht vom Geltungsbereich einer Art. 15a B-VG Vereinbarung erfasst werden, ist eine Verpflichtung zur Erstellung und Übermittlung der Berichte gesetzlich vorzusehen. Berichte von Rechtsträgern gemäß § 3 Abs. 1 sind an die nach der Geschäftseinteilung für den Magistrat der Stadt Wien (GEM) zuständige Magistratsabteilung für das Finanzwesen zu übermitteln.

Zu § 4:

Da die in § 1 angeführten Grundsätze und Vorgaben auch von Einheiten des Sektors Staat, soweit deren Organisation in die Gesetzgebungskompetenz des Landes Wien fällt, einzuhalten sind, müssen die in der Vereinbarung normierten Übergangsbestimmungen ebenfalls landesgesetzlich umgesetzt werden. Grundsätzlich gilt, dass keine Pflicht besteht, in laufende Verträge einzugreifen, dass aber alle Verträge, die nach dem Inkrafttreten dieses Landesgesetzes abgeschlossen werden, den Grundsätzen gemäß § 1 entsprechen müssen. Davon kann gemäß Abs. 2 Abstand genommen werden, wenn ein betroffener Rechtsträger bei Vertragsbeziehungen, die vor dem 1.1.2013 eingegangen wurden, mit diesen im direkten Zusammenhang stehende Anschlussfinanzierungen (Rollierungen) bzw. risikoreduzierende Absicherungen bestehender Geschäfte vereinbart, allerdings nur dann, wenn sie im Rahmen einer geeigneten Strategie zum stufenweisen Abbau der angeführten Verträge erfolgen. In diesem Fall sind grundsätzlich alle nunmehr unzulässigen Risiken bis zum Ablauf des 31. Dezember 2016 abzubauen, wobei von diesem Endtermin abgegangen werden kann, wenn dies den Grundsätzen der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entspricht und das damit verbundene Risiko vertretbar ist. Unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit wird auch die Höhe der zu realisierenden Verluste zu berücksichtigen sein. Die Strategie wird insbesondere vorzusehen haben, in welchen Etappen und in welchem Umfang (z.B. als Prozentsatz der ursprünglichen Risiken) bestimmte Risiken spätestens abzubauen sind. Eine gleich gelagerte Übergangsbestimmung wird für Portfolios, die von Dritten im Rahmen des Finanzmanagements für Rechtsträger im Sektor Staat verwaltet werden, vorgesehen, um die erforderliche Zeit für die Umstellung auf die risikoaverse Finanzgebarung zu geben. Wenngleich diese neuen Verträge nicht auf Rollierungen beschränkt sind, sind auch sie jedenfalls – d.h. neben den Beschränkungen durch den Abbauplan – auf den Nominalwert des Portfolios zum Stichtag 31.12.2012 beschränkt. Auch hier gilt, dass der Rechtsträger einen Plan für einen stufenweisen Abbau vorzulegen und bis – grundsätzlich – Ende Dezember 2016 umzusetzen hat.

Zu § 5:

Unter Hinweis auf die Ausführungen in den Erläuternden Bemerkungen (EB) zu § 1 ist zur gegenständlichen Bestimmung festzuhalten, dass Wien primär als Gemeinde organisiert ist (vgl. insbesondere Art. 108 B-VG). Auch im Rahmen des ESVG wird Wien dem Teilsektor S.1313 (Gemeinden) zugerechnet. Dem steht nicht entgegen, dass Wien auf Grund seiner Identität als Land und Gemeinde als Land Vertragspartner einer Art. 15a B-VG Vereinbarung sein kann und ist. Wien tritt jedoch gebarungstechnisch als Land – gemessen am Maßstab der Aktivität als Gemeinde – selten in Erscheinung. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn für Wien eine günstige Finanzierungsmöglichkeit durch die Österreichische Bundesfinanzie-

rungsagentur (ÖBFA) wahrgenommen werden kann. Letzterer ist nämlich aufgrund der Bestimmungen des Bundesfinanzierungsgesetzes (BFA) ausschließlich die Finanzierung des Bundes sowie der Länder – nicht jedoch der Gemeinden bzw. Städte – gestattet. Finanzierungen bei anderen Rechtsträgern wurden bzw. werden dagegen grundsätzlich durch Wien als Gemeinde abgewickelt. Dies gilt auch für Veranlagungen. Mit der gegenständlichen Bestimmung ist sichergestellt, dass die Finanzgebarung von Wien als Land den gleichen Anforderungen wie die Gemeinde-Finanzgebarung unterliegt.

Zu § 6:

Um der Wiener Landesregierung eine rechtzeitige Verordnungserlassung gemäß § 1 Abs 2, § 2 und § 3 Abs. 3 zu ermöglichen, war die Regelung in Abs. 2 erforderlich.