

Vorblatt

Ziele

- Stärkung des Vertrauens in die öffentliche Finanzgebarung durch Risikominimierung und Erhöhung der Transparenz

Inhalt

Durch eine Vereinbarung des Bundes, der Länder und der Gemeinden die Umsetzung des Spekulationsverbots koordiniert. Die Vereinbarung enthält

- .) Bestimmungen über die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung der Gebietskörperschaften,
- .) Sanktionen für den Fall von im Widerspruch zu dieser Vereinbarung stehenden spekulativen Transaktionen von Vertragspartnern,
- .) die Verpflichtung, die Regelungen auch auf die Gemeinden zu überbinden sowie entsprechende Regelungen für die Sozialversicherung und für die sonstigen den Gebietskörperschaften zuzuordnenden ausgegliederten Rechtsträger des Sektors Staat zu treffen.

Wesentliche Auswirkungen des Regelungsvorhabens:

Hinsichtlich der wesentlichen Auswirkungen wird auf die wirkungsorientierte Folgenabschätzung zum Regelungskomplex „Umsetzung einer bundesweiten risikoaversen Finanzgebarung“ (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 geändert werden) in der Regierungsvorlage zur Novelle des Bundesfinanzierungsgesetzes verwiesen.

Verhältnis zu Rechtsvorschriften der Europäischen Union:

Die vorgesehenen Regelungen fallen nicht in den Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union.

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Die verfassungsrechtliche Grundlage für den Abschluss dieser Vereinbarung bildet neben Art. 15a Abs. 1 B-VG auch § 17 des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948 und das Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindefundes und des Österreichischen Städtebundes.

Dem Inhalt nach bindet die Vereinbarung auch Organe der Bundesgesetzgebung und bedarf daher gemäß Art. 15a Abs. 1 B-VG der Genehmigung des Nationalrates.

Erläuterungen

I. Allgemeiner Teil

Hauptgesichtspunkte des Entwurfes

Gemäß § 17 des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948 (F-VG 1948) in der Fassung der gleichzeitig beschlossenen Regierungsvorlage einer Änderung des F-VG 1948 gilt für die öffentliche Hand ein verfassungsmäßiges Spekulationsverbot, wonach vermeidbare Risiken bei der Finanzierung und der Veranlagung öffentlicher Mittel auszuschließen sind. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird hinsichtlich der grundsätzlichen Erwägungen für ein solches Spekulationsverbot auf die Erläuterungen zur erwähnten Regierungsvorlage verwiesen.

Um die ebenfalls in § 17 F-VG 1948 enthaltene Vorgabe von bundesweit einheitlichen Grundsätzen zu erfüllen, wird diese Vereinbarung abgeschlossen. Wenngleich in der Vereinbarung das Spekulationsverbot näher ausgeführt wird, kann schon wegen der Komplexität der Materie in der Vereinbarung nicht in allen Details vereinbart werden, welche Finanzgeschäfte von den Vertragsparteien und auf welche Weise getätigt werden dürfen. Solche Detailbestimmungen müssen naturgemäß der konkreten bundes- bzw. landesgesetzlichen Umsetzung und darauf basierender Richtlinien vorbehalten werden, wobei allerdings für derartige Umsetzungsmaßnahmen eine gegenseitige Anhörung vorgesehen ist.

Die Vereinbarung bindet die Vertragsparteien Bund, Länder und Gemeinden und enthält für diese bestimmte Berichtspflichten sowie Sanktionen für den Fall von unzulässigen Spekulationsgeschäften. Der Bundesgesetzgeber verpflichtet sich aber, die Grundsätze und Regeln der Vereinbarung sinngemäß auch für die Sozialversicherung in Kraft zu setzen. Ebenso werden entsprechende Regelungen für die den Gebietskörperschaften zuzuordnenden ausgliederten Rechtsträger des Sektors Staat getroffen werden.

Auswirkungen des Regelungsvorhabens:

Hinsichtlich der Auswirkungen wird auf die umfassende Darstellung in der Regierungsvorlage zur Novelle des Bundesfinanzierungsgesetzes verwiesen.

Verhältnis zu Rechtsvorschriften der Europäischen Union:

Die vorgesehenen Regelungen fallen nicht in den Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union.

Kompetenz und Besonderheiten des Rechtsetzungsverfahrens:

Die verfassungsrechtliche Grundlage für den Abschluss dieser Vereinbarung bildet neben Art. 15a Abs. 1 B-VG auch § 17 des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948 und das Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes.

Dem Inhalt nach bindet die Vereinbarung auch Organe der Bundesgesetzgebung und bedarf daher gemäß Art. 15a Abs. 1 B-VG der Genehmigung des Nationalrates.

II. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung der Gebietskörperschaften)

Art. 1 enthält die grundlegenden Bestimmungen zur Umsetzung des Spekulationsverbots.

Gemäß der Z 1 ist die Finanzgebarung des Sektors Staat risikoavers auszurichten, wobei aber in der Finanzgebarung das Eingehen gewisser finanzmarktspezifischer Risiken unvermeidbar ist. Leitlinie ist es, die Risikominimierung prioritär vor Ertragsziele bzw. Kostenminimierungsziele zu stellen.

Durch die Verpflichtung, auch das Reputationsrisiko zu berücksichtigen, sind auch ethische Kriterien für Finanzgeschäfte umfasst, sodass diesbezüglich auch umweltbezogene, soziale und Governance-Indikatoren entsprechend zu berücksichtigen sind.

Auch um die Umsetzung der Details dieses Grundsatzes auf bundes- und landesgesetzlicher Ebene und der darauf beruhender Richtlinien zu koordinieren, ist ein wechselseitiges Anhörungsrecht für die Erlassung von Richtlinien vorgesehen. Die gegenseitige Anhörung dient dazu, in den Richtlinien grundsätzlich einheitliche Standards und Risikodefinitionen zu etablieren, wobei aber individuelle Besonderheiten, die sich insbesondere aus der Größe der Gebietskörperschaften ergeben, zu berücksichtigen sein werden. Unternehmensspezifische Daten, wie z.B. Linien für einzelne Kreditinstitute, sind aber als vertrauliche Daten einzustufen und sind daher nicht weiterzugeben.

Jede Geschäftsbeziehung birgt Risiken, aber der Grundsatz eines risikoaversen Finanzschuldenmanagements bedeutet insbesondere, durch die prioritäre Stellung und Verfolgung von Risikominimierungsmaßnahmen bzw. -zielen vor Ertragsmaximierungs- bzw. Kostenminimierungszielen das Eingehen gewisser unvermeidbarer finanzmarktspezifischer Risiken bestmöglich zu reduzieren.

Nicht unter den Begriff vermeidbares Risiko fällt zum Beispiel die Entscheidung, Vereinbarungen mit fixen oder mit variablen Zinsen einzugehen. Wichtig ist aber daher, dass auch für solche Entscheidungen strategische Vorgaben gemäß Z 2 vorgegeben werden.

Zur Z 4 „Grundsatz der Transparenz über getätigte Transaktionen“:

In der Z 4 sind zwei Gremien vorgesehen, und zwar das Österreichische Koordinationskomitee, das mit dem gleichnamigen, aus Vertretern der Vertragsparteien bestehenden Gremium gemäß dem Österreichischen Stabilitätspakt 2012 ident ist und dem die Kontrolle der Finanzgebarung und Einhaltung des Spekulationsverbots obliegt, sowie eine aus Fachleuten bestehende Kontrollgruppe zur Vorbereitung der Besprechung des Koordinationskomitees, dem eine beratende Funktion zukommt.

Unter Transaktionen im Sinne der Z 4 sind alle aktiv- und passivseitigen Geschäfte mit Auswirkungen auf den quartalsweisen Schulden- bzw. Finanzvermögensstand zu verstehen. Die Berichtspflichten umfassen keine Tilgungen und Geschäfte betreffend strategische Beteiligungen im Sinne der Erläuterungen zu § 17 F-VG 1948. Bei Gemeinden bezieht sich – vorbehaltlich anderer Entscheidungen des Österreichischen Koordinationskomitees – der Begriff der zu berichtenden Transaktionen auf aktiv- und passivseitige Geschäfte mit Auswirkungen auf den Schulden- bzw. Finanzvermögensstand jeweils per 31.12. eines jeden Jahres. Sollten jedoch im Laufe des Finanzjahres Transaktionen getätigt werden, die vor Ablauf desselben Jahres wieder beendet werden und nicht risikoavers sind (insbesondere Veranlagungen oder Finanzierungen in Fremdwährungen oder Derivate), ist auch über diese Transaktionen zu berichten.

Für die vorgesehenen Berichtspflichten der Einheiten des Sektors Staat werden die näheren Bestimmungen über Form und Inhalt vom Österreichischen Koordinationskomitee festgelegt; dieses kann auch Änderungen in den Übermittlungswegen, Fristen und Häufigkeit der Berichte vorsehen, ohne dass dafür eine Änderung der Vereinbarung erforderlich ist. Diese Flexibilität erleichtert es zum einen, auf praktische Erfahrungen reagieren zu können, und zum anderen, für diese Berichte entweder neue, möglichst effiziente Systeme zu schaffen oder auch bestehende Übermittlungswege – etwa im Rahmen der Gebarungsstatistik-Verordnung – zu verwenden und dabei die neuen Möglichkeiten auszunutzen bzw. sich an die jeweiligen Fristen und die Frequenz der bereits bestehenden Systeme anzuschließen. Da das Koordinationskomitee derartige Beschlüsse ebenfalls nur einstimmig fassen kann, bleibt gewährleistet, dass keiner Vertragspartei einseitig zusätzliche Berichtspflichten auferlegt werden. Die Vertragsparteien stimmen darüber überein, dass eine Berichterstattung der Gemeinden im Rahmen der Gebarungsstatistik-Verordnung über eine Datenschnittstelle ehestens zu ermöglichen ist (siehe dazu auch die Übergangsbestimmung in Art. 5 Abs. 5).

In der Z 5 wird klargestellt, dass die grundlegenden Bestimmungen zum Spekulationsverbot auch dann Anwendung finden, wenn sich eine Gebietskörperschaft oder ein sonstiger Rechtsträger des Sektors Staat im Rahmen seiner Finanzgeschäfte Dritter bedient. Insbesondere ist sicherzustellen, dass eigens für die Finanzgeschäfte der Gebietskörperschaft geschaffene Gesellschaften die oben genannten Grundsätze erfüllen. Diese Klarstellung bedeutet aber umgekehrt nicht, dass auch Rechtsgeschäfte Dritter – insbesondere eines Kreditinstituts – im eigenen Namen und auf eigene Rechnung betroffen sind, nur weil dieser Dritte auch Einlagen einer Gebietskörperschaft hat.

Aus dem Einleitungssatz des Art. 1, dass die Finanzgebarung des Sektors Staat risikoavers auszurichten ist, ergibt sich auch, dass die Grundsätze auch für die Verschuldung der Krankenanstaltengesellschaften gilt, da diese Schulden gemäß dem ESVG dem Sektor Staat zugerechnet werden.

Zu Artikel 2 (Sanktionen)

Das Sanktionsverfahren wird analog zu dem im ÖStP 2012 gestaltet, die maximale Höhe der Sanktion entspricht der im ÖStP vorgesehenen Sanktionshöhe von 15 % der Bemessungsgrundlage (Art. 21 ÖStP 2012). Der Rechnungshof bzw. bei Gemeinden die Gemeindeaufsicht hat, – wobei der geprüften Gebietskörperschaft Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen ist – festzustellen, ob ein sanktionsrelevanter Sachverhalt vorliegt, wobei der Rechnungshof im Rahmen seiner Aufgabe zur Gebarungsprüfung im Sinne der Art. 121 ff B-VG tätig wird. Gutachten der Gemeindeaufsichtsbehörde sind auch auf der Homepage des Amtes der Landesregierung zu veröffentlichen; für Berichte des Rechnungshofs bedarf es keiner solchen Vereinbarung, weil diese ohnehin bereits gemäß Art. 126b Abs. 1 B-VG zu veröffentlichen sind.

Bei Verstößen gegen das Spekulationsverbot kann vom Schlichtungsgremium ein Sanktionsbeitrag verhängt werden, wobei für das Verfahren soweit wie möglich dasjenige des ÖStP 2012 (bzw. einer

Nachfolgeregelung) herangezogen wird. Schon aus grundsätzlichen rechtsstaatlichen Erwägungen ergibt sich, dass Basis für die Entscheidung des Schlichtungsgremiums nicht nur das Gutachten des Rechnungshofs bzw. der Gemeindeaufsichtsbehörde ist, sondern auch die betroffene Gebietskörperschaft anzuhören ist.

Eine Sanktionierung führt zu einer Kürzung der Ertragsanteile. Über derartige vermögensrechtliche Ansprüche entscheidet in letzter Konsequenz gemäß Art. 137 B-VG der Verfassungsgerichtshof.

Die Einbehaltung der Sanktionsbeiträge erfolgt, anders als im ÖStP 2012, bei den betroffenen Gemeinden nicht länderspezifisch, sondern nur bei der betroffenen Gemeinde. Die Aufteilung erfolgt, wiederum wie im ÖStP 2012, zu je einem Drittel auf Bund, Länder und Gemeinden, wobei diejenige Gebietskörperschaft, die den Sanktionsbeitrag zu leisten hat, ebenso wie solche, die nicht Vertragsparteien sind, nicht in die Verteilung einbezogen werden.

Zu Artikel 3 (Gesetzliche Umsetzung)

Das Spekulationsverbot wird von den jeweils zuständigen Gesetzgebern bundes- bzw. landesgesetzlich umgesetzt werden, und zwar nicht nur für die Gebietskörperschaften, sondern werden entsprechende Regelungen auch für die den Gebietskörperschaften zuzuordnenden ausgegliederten Rechtsträger des Sektors Staat getroffen werden.

Die Regelungen für die sonstigen Rechtsträger und die Sozialversicherungsträger werden vergleichbare Regelungen für ein Spekulationsverbot enthalten, aber nicht die diversen, nur die Vertragsparteien treffenden Bestimmungen über das Sanktionsverfahren.

Der Bundesgesetzgeber wird zur Umsetzung dieser Verpflichtung die für die Bundesfinanzierungsagentur geltenden Mindeststandards auch für die sonstigen, in seinen Gesetzgebungsbereich fallenden Rechtsträger für sinngemäß anwendbar erklären.

Zu Artikel 4 (Hinterlegung) und Artikel 5 (Inkrafttreten)

Diese Artikel enthalten die üblichen formalen Bestimmungen für die Hinterlegung und das Inkrafttreten der Vereinbarung. Diese Vereinbarung wird unbefristet abgeschlossen und tritt trotz der diversen Verweise auf den ÖStP 2012 auch dann nicht außer Kraft, wenn dieser ohne Nachfolgeregelung auslaufen sollte.

Eine ausdrückliche Frist für die Umsetzung der Vereinbarung wird nur für die erforderlichen gesetzlichen Maßnahmen vorgesehen, diese sind bis längstens drei Monate nach dem Tag, in dem die Vereinbarung jeweils in Kraft tritt, zu treffen. Die übrigen Maßnahmen wie zB Verordnungen, Satzungsänderungen usw. sind ehestmöglich zu treffen, wobei die Vertragsparteien davon ausgehen, dass die Umsetzung bis Ende September 2013 abgeschlossen ist.

Für die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bestehenden, nunmehr unzulässigen Verträge können die betroffenen Rechtsträger zwischen zwei Übergangsbestimmungen wählen:

- 1. Grundsätzlich gilt, dass die Vereinbarung keine Vertragspartei verpflichtet, in laufende Verträge einzugreifen, dass aber alle Verträge, die nach dem Inkrafttreten der Vereinbarung abgeschlossen werden, den Grundsätzen gemäß Art. 1 entsprechen müssen.
- 2. Davon kann gemäß Abs. 4 dann abgegangen werden, wenn ein betroffener Rechtsträger bei Vertragsbeziehungen, die vor dem 1.1.2013 eingegangen wurden, mit diesen im direkten Zusammenhang stehende Anschlussfinanzierungen (Rollierungen) vereinbart, allerdings nur dann, wenn sie im Rahmen einer geeigneten Strategie zum stufenweisen Abbau aller nunmehr unzulässigen Verträge erfolgen; in diesem Fall sind aber alle nunmehr unzulässigen Risiken bis zum Ablauf des 31. Dezember 2016 abzubauen, wobei von diesem Endtermin mit Zustimmung des Österreichischen Koordinationskomitees abgegangen werden kann, wenn dies den Grundsätzen der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entspricht und das damit verbundene Risiko vertretbar ist, wobei unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit auch die Höhe der zu realisierenden Verluste zu berücksichtigen ist. 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, aber nicht auf Rollierungen beschränkte Übergangsbestimmung wird für Portfolios, die von Dritten im Rahmen eines 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.