Gesetz vom 21. September 2017 über die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung einschließlich eines Spekulationsverbotes für das Land und sonstige öffentliche Rechtsträger (Burgenländisches Finanzgebarungs- und Spekulationsverbotsgesetz - Bgld. FGSVG)

Der Landtag hat beschlossen:

§ 1

Ziel

Dieses Gesetz dient der Sicherstellung einer risikoaversen Ausrichtung der Finanzgebarung von Rechtsträgern, insbesondere bei Aufnahme von Schulden, bei Veranlagung öffentlicher Mittel, beim Schuldenportfoliomanagement und beim Risikomanagement.

§ 2

Geltungsbereich

(1) Rechtsträger im Sinne dieses Gesetzes sind das Land Burgenland und sonstige Rechtsträger, die dem Sektor Länder zugerechnet werden, soweit deren Organisation vom Land Burgenland gesetzlich geregelt wird. Im Sinne dieses Gesetzes gilt als Sektor Länder der Teilsektor Länder (S. 1312) im Sinne des Anhangs A Kapitel 2 der Verordnung (EU) Nr. 549/2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union, ABl. Nr. L 174 vom 26.06.2013 S. 1 (ESVG 2010).

(2) Sind Rechtsträger nach Abs. 1, die dem Sektor Länder zugerechnet werden, an bundesrechtlich geregelten Gesellschaften mit mehr als 50% beteiligt oder beherrschen sie diese tatsächlich, haben die Rechtsträger die Einhaltung der inhaltlichen Vorgaben dieses Landesgesetzes im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten, wie beispielsweise durch gesellschaftsrechtliche Maßnahmen, sicherzustellen.

§ 3

Risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung

(1) Rechtsträger haben ihre Finanzgebarung insbesondere bei der Aufnahme von Schulden, beim Schuldenportfoliomanagement, bei der Veranlagung öffentlicher Mittel und beim Risikomanagement bezüglich der Risikoarten Kreditrisiko, Liquiditätsrisiko, Marktrisiko, operationales Risiko, Reputationsrisiko und Rechtsrisiko risikoavers auszurichten.

(2) Das Managen des Kreditrisikos soll sicherstellen, dass die Bonität eines Schuldners, die Erfüllung seiner Zahlungsverpflichtungen und die Werthaltigkeit der von ihm zur Besicherung bestellten Werte laufend beobachtet wird.

(3) Das Managen des Liquiditätsrisikos soll sicherstellen, dass Zahlungsverpflichtungen jederzeit erfüllt werden können, die entsprechenden Mittel verfügbar sind und Aktivposten marktgängig sind.

(4) Das Managen des Marktrisikos soll sicherstellen, dass sich bei Änderung des Finanzmarktes, wie zum Beispiel steigenden Zinsaufwendungen bei Anstieg des Zinsniveaus, die Kosten in einem beherrschbaren Umfang bleiben.

(5) Das Managen des operationalen Risikos soll sicherstellen, dass interne Verfahren sicher und zweckmäßig aufgesetzt, die Mitarbeiter entsprechend ihren Aufgaben gut geschult und eingesetzte Systeme, insbesondere EDV-Systeme, laufend funktionsfähig sind.

(6) Das Managen des Reputationsrisikos soll sicherstellen, dass der eigene Ruf oder das eigene Ansehen nicht beschädigt werden und dadurch keine Nachteile am Finanzmarkt eintreten.

(7) Das Managen des Rechtsrisikos soll sicherstellen, dass Verträge durchsetzbar sind, es nicht zu unerwarteten Anwendungen von Gesetzen oder Vorschriften kommt und Gesetzesentwicklungen laufend beobachtet werden.

(8) Der Grundsatz der risikoaversen Finanzgebarung bedeutet insbesondere, dass

1. keine offenen Fremdwährungspositionen eingegangen werden,
2. derivative Finanzgeschäfte nur mit einem entsprechenden Grundgeschäft abgeschlossen werden, und
3. Kreditaufnahmen nicht zum Zweck mittel- und langfristiger Veranlagungen erfolgen.

(9) Die Landesregierung kann die Mindestanforderungen für die Umsetzung der in den Abs. 1 bis 8 angeführten Grundsätze nach allgemein anerkannten Prinzipien des Finanzmanagements durch Verordnung festlegen.

§ 4

Jahresplanung und Organisation

(1) Die Rechtsträger haben ihrem Schulden- und Liquiditätsmanagement eine strategische Jahresplanung sowie einen mittelfristigen Ausblick zu Grunde zu legen.

(2) Sofern dies im Hinblick auf Struktur und Volumen ihrer Finanzgeschäfte und die für deren Management zur Verfügung stehende Organisation den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit entspricht, haben die Rechtsträger für ihre Finanzgebarung eine Aufbau- und Ablauforganisation einzurichten, bei der die Bereiche Treasury/Markt und Risikomanagement/Marktfolge voneinander personell getrennt sind. Sie haben zudem sicherzustellen, dass die mit deren Besorgung betrauten Personen, abhängig von ihren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten, über die erforderlichen Kenntnisse und Erfahrungen verfügen.

§ 5

Bericht

(1) Jeder Rechtsträger hat in seinen Rechnungsabschluss bzw. Jahresabschluss einen Bericht über alle in diesem Jahr zur Finanzierung des jeweiligen Haushalts neu getätigten Finanzgeschäfte und einen Bericht über den jeweiligen Schuldenstand aufzunehmen.

(2) Im Bericht für das Jahr 2017, wenn dies aus organisatorischen Gründen nicht möglich ist, im Bericht für das Jahr 2018, sind die gesamten bestehenden Finanzgeschäfte anzuführen.

§ 6

Finanzgebarungsmaßnahmen

(1) Die Bestimmungen dieses Gesetzes sind auf alle Maßnahmen der Finanzgebarung anzuwenden, die nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes ergriffen werden.

(2) Für alle Maßnahmen der Finanzgebarung, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes getroffen worden sind, gelten die bestehenden Regelungen und Vorgaben weiter. Insbesondere können bestehende Portfolios entsprechend den bereits vor Inkrafttreten dieses Gesetzes geltenden Vorgaben und Richtlinien oder nach neuen, zur Reduzierung des Risikos geänderten Richtlinien und Vorgaben fortgeführt werden, wenn dies den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit entspricht und das damit verbundene Risiko vertretbar ist.

(3) Bei bereits vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes bestehenden Fremdwährungsfinanzierungen können mit diesen in direktem Zusammenhang stehende Anschlussfinanzierungen (Rollierungen) und bei allen bereits vor Inkrafttreten dieses Gesetzes bestehenden Geschäften risikoreduzierende Absicherungen vereinbart werden, wenn dies den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit entspricht und das damit verbundene Risiko vertretbar ist. Sollte ein Ausstieg aus der Fremdwährungsfinanzierung zum Einstandskurs möglich sein, ist der Ausstieg durchzuführen, wenn dies den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit entspricht.

(4) Die Bestimmungen dieses Gesetzes sind nicht auf Förderungen an natürliche oder juristische Personen durch Rechtsträger gemäß § 2 anzuwenden.

§ 7

Inkrafttreten und Übergangsbestimmungen

(1) Dieses Gesetz tritt mit dem der Kundmachung folgenden Tag in Kraft.

(2) Die strategische Jahresplanung gemäß § 4 Abs. 1 hat erstmals für das Budget 2018 zu erfolgen.

(3) Die Sicherstellung der Ablauforganisation gemäß § 4 Abs. 2 hat bis zum 31. Dezember 2018 zu erfolgen.

(4) Der Bericht gemäß § 5 Abs. 1 ist erstmals im Rechnungsabschluss für das Jahr 2017 auszuweisen.

Vorblatt

1. Allgemeines:

Zunächst wird auf Art. 37 Abs. 7 L-VG hingewiesen, wonach die näheren Bestimmungen über die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung durch Landesgesetz zu treffen sind. Diese näheren Bestimmungen sollen mit diesem Gesetz getroffen werden.

Ziel des vorliegenden Gesetzes ist, eine risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung von bestimmten Rechtsträgern sicherzustellen. Dabei handelt es sich um solche Finanzgeschäfte, mit denen Fremdfinanzierungsverpflichtungen eingegangen werden bzw. die der Mittelbeschaffung dienen, die der Bewirtschaftung von Finanzierungsverpflichtungen und der Veranlagung von Geldmitteln dienen. Bei den zu diesen Zwecken abgeschlossenen Finanzgeschäften kann die Gefahr einer nicht-risikoaversen Ausrichtung bzw. Verwendung zu spekulativen Zwecken von vorneherein nicht ausgeschlossen werden. Die nicht vom Begriff des Finanzgeschäfts erfassten Maßnahmen der Finanzgebarung haben lediglich den allgemeinen Rahmenbedingungen des Gesetzes (wie Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit) zu entsprechen, zu deren Umsetzung im Landesrecht die Erlassung des gegenständlichen Gesetzes auch dient.

2. Kompetenzrechtliche Grundlage:

Art. 15 Abs. 1, Art. 17 B-VG, § 14 F-VG 1948 sowie Art. 37 Abs. 7 L-VG.

3. Verhältnis zu Rechtsvorschriften der Europäischen Union:

Gemeinschaftsrecht wird durch das Vorhaben nicht berührt.

4. Finanzielle Auswirkungen:

Die finanziellen Auswirkungen des Vorhabens auf die künftigen Haushalte des Landes können derzeit nicht seriös dargestellt werden.

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

Keine

6. Auswirkungen in umweltpolitischer Hinsicht, insbesondere Klimaverträglichkeit:

Keine

7. Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Gemäß § 9 F-VG kann die Bundesregierung innerhalb von acht Wochen nach dem Tag, an dem der Gesetzesentschluss beim Bundeskanzleramt eingelangt ist, einen mit Gründen versehenen Einspruch wegen Gefährdung von Bundesinteressen erheben.

Erläuterungen

Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu den §§ 1 und 2:

1. Allgemeines:

§ 1 umschreibt in allgemeiner Form die Ziele und den Anwendungsbereich des Gesetzes, § 2 enthält die zum Verständnis des Gesetzes notwendigen Begriffsbestimmungen (Geltungsbereich).

2. Zum Begriff „Rechtsträger“:

Neben dem Land Burgenland sollen auch sonstige Rechtsträger, die im Sinne des ESVG 2010 dem Sektor Staat zugerechnet werden, vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes erfasst werden.

Der kompetenzrechtliche Anknüpfungspunkt für die Festlegung des Kreises der von diesem Gesetz erfassten Rechtsträger ist die Kompetenz zur Regelung deren Organisation. Diese Anknüpfung an die Organisationskompetenz des Landes bewirkt, dass ausgegliederte Landesunternehmen, die in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung, einer Aktiengesellschaft, eines Vereins, einer Stiftung oder eines Fonds gemäß dem Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz betrieben werden, nicht als Rechtsträger gelten, auch wenn diese vom Land gegründet, finanziert oder beaufsichtigt werden. Diese Rechtsträger werden von der bundesgesetzlichen Umsetzung erfasst.

3. Zum Begriff „Finanzgebarung“:

Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Erkenntnis vom 11. Dezember 1976, VfSlg 7.944, zu Art. 127 Abs. 1 B-VG ausgesprochen, dass unter dem dort verwendeten Begriff der „Gebarung“ ein „als ein über bloßes Hantieren mit finanziellen Mittel (Tätigen von Ausgaben und Einnahmen, Verwalten von Vermögensbeständen) hinausgehendes Verhalten, nämlich jedes Verhalten, das finanzielle Auswirkungen (Auswirkungen auf Ausgaben, Einnahmen und Vermögensbestände) hat“, zu verstehen ist. Der Begriff der „Finanzgebarung“ ist daher weit - im Sinn des Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes vom 11. Dezember 1976 - zu verstehen, und umfasst nicht nur Maßnahmen, die zum Bereich des „Kreditmanagements“ zählen, also Maßnahmen, die der Bewirtschaftung von bestehenden Fremdfinanzierungsverpflichtungen dienen, sondern auch solche Maßnahmen, die einer (längerfristigen) Fremdfinanzierung dienen, wie etwa die Aufnahme von Darlehen oder sonstigen Krediten oder von Anleihen. Darüber hinaus zählen zur Finanzgebarung auch alle Maßnahmen im Zusammenhang mit der Veranlagung von Geldmitteln.

4. Zum Begriff „Risikoaversität“:

Der hinter dem Begriff einer „Risikoaversität“ der Finanzgebarung stehende Grundgedanke ist, dass die Risikominimierung jedenfalls Vorrang vor einer Ertrags- und Kostenoptimierung hat und die Rechtsträger bei der Finanzierung und der Veranlagung von öffentlichen Mittel alle vermeidbaren Risiken von vorneherein ausschließen oder dann, wenn ein völlig risikoloses Handeln nicht möglich ist, die mit einer Maßnahme der Finanzgebarung notwendigerweise verbundenen und einzugehenden Risiken auf ein Mindestmaß beschränken. Bewertungsrahmen dafür ist der Aufgabenbereich der Gebietskörperschaft bzw. des sonstigen Rechtsträgers. Im Gegensatz dazu ist es als Spekulation zu werten, wenn Finanztransaktionen oder Veranlagungen mit vermeidbarem Risiko, etwa aus dem Grund einer höheren Gewinnerzielungsabsicht, am Finanzmarkt getätigt werden, die nicht den Aufgaben der Gebietskörperschaft dienen.

Zu § 3:

Abs. 1 definiert den Begriff der Risikoaversität näher.

Abs. 2 bis 7 legt das Managen diverser Risiken und die damit zu erzielenden Sicherstellungen fest.

Abs. 8 legt als das Kernstück des Gesetzes die Voraussetzungen fest, unter denen ein Rechtsträger ein Rechtsgeschäft abschließen darf. Dabei kann es sich nur um solche Finanzgeschäfte handeln, die auf Grund ihrer Ausgestaltung dem Grundsatz einer risikoaversen Finanzgebarung entsprechen oder mit denen von vorneherein nur ein geringes finanzielles Risiko verbunden ist.

Abs. 9 ermächtigt die Landesregierung, im Verordnungsweg gewisse Mindestanforderungen für die risikoaverse Finanzgebarung festzulegen, unter denen ein bestimmtes Finanzgeschäft abgeschlossen werden darf.

Zu § 4:

Der im § 4 Abs. 2 enthaltene Grundsatz bedeutet, dass die Kernaufgaben zu definieren und die Ausführung der einzelnen Transaktionsschritte voneinander zu trennen sind. Zu denken ist hier etwa an die folgenden Mindestanforderungen:

- Klare Prozesse für die Transaktionseinbuchung in die Systeme, für die Überwachung der Positionen und für die Bestätigung und die Ausgabe von Zahlungsinstruktionen;
- Mitarbeiter, die Transaktionen einbuchen, sollen nicht Zahlungen freigeben;
- Mitarbeiter, die Zahlungen freigeben, sollen nicht für das Financial Reporting zuständig sein;
- definierte und dokumentierte Prozesse;

Zu § 5:

Diese Bestimmung regelt die Berichtspflicht als das zentrale Instrument zur Kontrolle und Sicherstellung der Einhaltung der in den §§ 3 und 4 enthaltenen Bestimmungen durch die Rechtsträger.

Zu § 6:

Diese Bestimmung regelt den zeitlichen Bezug der Finanzgebarungsmaßnahmen auf Rechtsgeschäfte vor und nach Inkrafttreten des Gesetzes. Demnach sollen die Grundsätze dieses Gesetzes auf alle ab Inkrafttreten dieses Gesetzes ergriffenen Rechtsgeschäfte anwendbar sein (keine Rückwirkung). Für vor Inkrafttreten dieses Gesetzes eingegangenen Rechtsgeschäfte gelten die bisherigen Vorschriften grundsätzlich weiter.

Zu § 7:

Diese Bestimmung regelt das Inkrafttreten dieses Gesetzes beziehungsweise einzelner Bestimmungen daraus.