

Regierungsvorlage
April 2016

zu Zl. 01-VD-LG-1570/2-2016

Erläuterungen
zum Entwurf eines Gesetzes vom
mit dem die Kärntner Landesverfassung geändert, das Gesetz über die risikoaverse
Ausrichtung der Finanzgebarung des öffentlichen Sektors in Kärnten erlassen sowie
das Kärntner Landesrechnungshofgesetz 1996 geändert wird

Allgemeiner Teil

Der vorliegende Entwurf eines Gesetzes über die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung des öffentlichen Sektors in Kärnten (Kärntner Spekulationsverbotsgesetz – K-SpvG) verfolgt den Zweck, für den öffentlichen Sektor im Land Kärnten – soweit eine Regelungszuständigkeit der Landesgesetzgebung besteht – ein Spekulationsverbot bzw. ein Gebot der risikoaversen Finanzgebarung zu statuieren: Bei der Aufnahme und Bewirtschaftung von Verbindlichkeiten (Fremdfinanzierungen) und bei der Veranlagung öffentlicher Mittel sind vermeidbare Risiken auszuschließen bzw. zu minimieren.

Das geplante K-SpvG soll insbesondere folgende Regelungselemente umfassen:

- Grundsätze, mit denen eine risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung der Rechtsträger des staatlichen Sektors sichergestellt wird (§ 3),
- Regelungen über die zulässigen Finanzgeschäfte (§§ 4 bis 7),
- Regelungen über organisatorische Vorkehrungen (§§ 8 bis 10) und
- die Pflicht zur strategischen Jahresplanung (§ 11) und jährlichen Berichterstattung (§ 12).

Mangels bundesverfassungsrechtlicher Grundlage ist eine im Jahr 2013 geplante Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine risikoaverse Finanzgebarung bislang nicht abgeschlossen worden. Ferner fehlen in der Finanzverfassung einheitliche Vorgaben zur risikoaversen Finanzgebarung. Daher haben bereits eine Reihe von Bundesländern autonom landesgesetzliche Regelungen in Anlehnung an den Entwurf einer Vereinbarung über eine risikoaverse Finanzgebarung erlassen.

Das Gesetzesvorhaben des K-SpvG macht eine flankierende Regelung punktueller Art in der Kärntner Landesverfassung sowie im Kärntner Landrechnungshofgesetz 1996 erforderlich.

Der vorliegende Gesetzesentwurf stützt sich auf Art. 15 Abs. 1, Art. 115 Abs. 2 und Art. 116a Abs. 4 B-VG sowie auf § 14 F-VG 1948. Da die Aufnahme von Darlehen und die Begebung von Anleihen des Landes, der Gemeindeverbände und Gemeinde geregelt wird, wäre auf den Gesetzesbeschluss § 9 F-VG 1948 sinngemäß anzuwenden (Bekanntgabe des Gesetzesbeschlusses an das Bundeskanzleramt; Einspruchsrecht der Bundesregierung).

Besonderer Teil

Zu Art. I (Änderung der Kärntner Landesverfassung):

Dem zur Überprüfung der Gebarung des Landes sowie anderer durch Gesetz bestimmter Rechtsträger eingerichteten Landesrechnungshof dürfen nach Art. 70 K-LVG andere als die in dieser Bestimmung angeführten Aufgaben nur durch Landesverfassungsgesetz übertragen werden. Daher soll – im Anschluss an den Katalog der Pflichtaufgaben – im Hinblick auf das Anhörungsrecht gemäß § 16 Abs. 2 letzter Satz K-SpvG eine entsprechende Kann-Aufgabe des Landesrechnungshofes normiert werden.

Zu Art. II (Kärntner Spekulationsverbotsgesetz – K-SpvG):

Zu § 1:

§ 1 legt den persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich des Gesetzes fest.

Die Regelungen über die risikoaverse Finanzgebarung sollen für die Einheiten des Sektors „Staat“ gemäß ESVG maßgeblich sein (vgl. Art. 1 des Entwurfs der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine risikoaverse Finanzgebarung). Nach Anhang A/Kapitel 2 der Verordnung (EU) Nr. 549/2013 umfasst der Sektor „Staat“ (S.13) institutionelle Einheiten, die zu den Nichtmarktproduzenten zählen, deren Produktionswert für den Individual- und den Kollektivkonsum

bestimmt ist, und die sich mit Zwangsabgaben von Einheiten anderer Sektoren finanzieren, sowie institutionelle Einheiten, die hauptsächlich Einkommen und Vermögen umverteilen (2.111). Dazu zählen beispielsweise (2.112):

- a. staatliche Einheiten, die von Rechts wegen Rechtshoheit gegenüber anderen Einheiten im Wirtschaftsgebiet ausüben und für die Allgemeinheit nichtmarktbestimmte Güter bereitstellen und finanzieren;
- b. eine Kapitalgesellschaft oder Quasi-Kapitalgesellschaft, die eine staatliche Einheit ist, wenn ihre Produktion im Wesentlichen nichtmarktbestimmt ist und eine staatliche Einheit sie kontrolliert;
- c. Organisationen ohne Erwerbszweck mit eigener Rechtspersönlichkeit, die hauptsächlich nichtmarktbestimmte Waren und Dienstleistungen produzieren und vom Staat kontrolliert werden;
- d. rechtlich selbständige Altersvorsorgeeinrichtungen, sofern die Beitragszahlung gesetzlich verpflichtend ist und der Staat die Beiträge und die Leistungen dieser Einrichtungen festlegt.

Der Sektor „Staat“ gliedert sich in die Teilsektoren Bund/Zentralstaat (ohne Sozialversicherung), Länder (ohne Sozialversicherung), Gemeinden (ohne Sozialversicherung) und Sozialversicherung. Der Teilsektor Sozialversicherung umfasst institutionelle Einheiten des Bundes, der Länder und der Gemeinden, deren Haupttätigkeit in der Gewährung von Sozialleistungen besteht und die folgende zwei Kriterien erfüllen:

- a. Bestimmte Bevölkerungsgruppen sind aufgrund gesetzlicher Regelungen zur Teilnahme an dem System oder zu Beitragszahlung verpflichtet, und
- b. der Staat legt die Beiträge und Leistungen fest und übernimmt insofern, unabhängig von seiner Aufsichtsfunktion, einen Teil der Leitung.

Mithin erfasst der Sektor „Staat“ im Sinn des ESVG einerseits die Gebietskörperschaften sowie Gemeindeverbände, andererseits werden diesem Sektor auch weitere Einheiten wie etwa bestimmte ausgegliederte Rechtsträger („außerbudgetäre Einheiten“) und Interessenvertretungen zugerechnet.

Normadressaten des Gesetzes sind das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände, aber auch jene sonstigen Rechtsträger des Sektors „Staat“ (hier: der Teilsektoren „Länder“, „Gemeinden“ und „Sozialversicherung“) im Sinne des ESVG, für die die Kompetenz des Landes zur Regelung ihrer Organisation besteht. § 1 Abs. 1 umschreibt daher gleichsam den „unmittelbaren“ persönlichen Anwendungsbereich des Gesetzes. Zivilrechtlich organisierte ausgegliederte Landes- und Gemeindeunternehmen, die z.B. in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung, eines Vereins oder eines zivilrechtlichen Fonds betrieben werden, fallen nicht unter § 1 Abs. 1, auch wenn diese vom Land oder einer Gemeinde gegründet, finanziert oder beherrscht werden.

Neben dem „unmittelbaren“ besteht nach § 1 Abs. 2 ein gleichsam „mittelbarer“ persönlicher Anwendungsbereich des Gesetzes: Da für ausgegliederte Unternehmen eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz des Landes fehlt, wird im § 1 Abs. 2 eine gesetzliche Verpflichtung der Rechtsträger nach § 1 Abs. 1 verankert, im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten, insbesondere durch gesellschaftsrechtliche Maßnahmen, dafür zu sorgen, dass auch jene Rechtsträger, die nach dem ESVG ihrem Verantwortungsbereich zugeordnet sind, den zweiten und dritten Abschnitt dieses Gesetzes einzuhalten und der Berichtspflicht gemäß § 12 Rechnung zu tragen haben. Dies erfolgt etwa bei einer GmbH im Rahmen des Gesellschaftsvertrages bzw. auf Grund einer entsprechenden Gesellschafterweisung nach Maßgabe des GmbH-Gesetzes.

In sachlicher Hinsicht unterliegt dem Gesetz die „Finanzgebarung“ der Rechtsträger gemäß Abs. 1. Für die „Finanzgebarung“ sonstiger Rechtsträger der Teilsektoren „Länder“ und „Gemeinden“ des ESVG sind die Vorgaben des zweiten und dritten Abschnittes des Gesetzes nur unter der Voraussetzung maßgeblich, dass die Einhaltung dieser gesetzlichen Vorgaben nach § 1 Abs. 2 durch Rechtsträger gemäß Abs. 1 – insbesondere im Wege gesellschaftsrechtlicher Maßnahmen – sichergestellt worden ist. Gleiches gilt für die Erfüllung der Berichtspflicht gemäß § 12. Die Legaldefinition des § 2 Z 1 bestimmt den Begriff „Finanzgebarung“.

§ 1 Abs. 3 will klarstellen, dass landesgesetzliche Vorschriften über die Finanzgebarung, die etwa den Abschluss bestimmter Finanzgeschäfte an eine vorhergehende behördliche Genehmigung binden (siehe z.B. § 104 Abs. 1 der Kärntner Allgemeinen Gemeindeordnung), vom K-SpvG unberührt bleiben.

Zu § 2:

Der Begriff „Finanzgebarung“ (Z 1) ist weit zu verstehen. Er erfasst nicht nur Maßnahmen, die zum Bereich des „Kreditmanagements“ zählen, also Maßnahmen zur Bewirtschaftung von bestehenden Fremdfinanzierungsverpflichtungen, sondern auch solche Maßnahmen, die einer (längerfristigen) Fremdfinanzierung dienen, wie etwa die Auflage von Anleihen oder die Aufnahme von Darlehen und

sonstigen Krediten. Darüber hinaus zählen zur Finanzgebarung auch alle Maßnahmen im Zusammenhang mit der Veranlagung von Geldmitteln.

Regelungsgegenstand des Gesetzes ist – infolge der Umschreibung seines Anwendungsbereiches – die Finanzgebarung der Rechtsträger gemäß § 1 Abs. 1 und sonstiger Rechtsträger, bei denen die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben nach § 1 Abs. 2 sichergestellt worden ist (beachte jeweils den Begriff „Finanzgebarung“ in § 1 Abs. 1 und 2).

Der Begriff „Finanzgeschäfte“ (Z 2) umfasst solche Maßnahmen der Finanzgebarung, die als Rechtsgeschäfte abgeschlossen werden und der Aufnahme oder Bewirtschaftung von Verbindlichkeiten oder der Veranlagung von Geldmitteln dienen. Bei solchen Rechtsgeschäften soll durch das im Entwurf vorliegende Gesetz die Gefahr einer nicht-risikoaversen Ausrichtung bzw. Verwendung zu spekulativen Zwecken ausgeschlossen werden. Kein Finanzgeschäft im Sinn dieser Legaldefinition stellen naturgemäß Beteiligungen einer Gebietskörperschaft bzw. eines sonstigen ihr zuzurechnenden Rechtsträgers an Unternehmen dar, wenn diese im öffentlichen Interesse und aus strategischen Erwägungen erfolgen, so etwa im Interesse der Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Daseinsvorsorge, im Interesse der Sicherung des wirtschaftlichen, touristischen oder infrastrukturellen Leistungsangebots und dessen Weiterentwicklung oder zur Erreichung sonstiger spezifisch wirtschafts-, struktur- oder regionalpolitischer Ziele (sog. „strategische Beteiligungen“).

Zu § 3:

Nach der zentralen Bestimmung des § 3 haben die Rechtsträger gemäß § 1 Abs. 1 sowie sonstigen Rechtsträger, bei denen die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben nach § 1 Abs. 2 sichergestellt worden ist, die Finanzgebarung risikoavers auszurichten. Der Begriff „Risikoaversion“ bzw. „Risikoscheu“ bezeichnet die Eigenschaft eines Marktteilnehmers, bei der Wahl zwischen mehreren Alternativen gleichen Erwartungswerts stets die Alternativen mit dem geringeren Risiko hinsichtlich des Ergebnisses – und damit auch dem geringstmöglichen Verlust – zu bevorzugen. Freilich ist in der Finanzgebarung das Eingehen gewisser finanzmarktspezifischer Risiken unvermeidbar, jedoch soll es Leitlinie sein, der Risikominimierung Vorrang vor Ertragszielen bzw. Kostenminimierungszielen einzuräumen.

Zwar birgt jede Geschäftsbeziehung Risiken, doch impliziert der Grundsatz eines risikoaversen Finanzschuldmanagements insbesondere, dass durch die prioritäre Stellung und Verfolgung von Risikominierungsmaßnahmen bzw. -zielen vor Ertragsmaximierungs- bzw. Kostenminimierungszielen das Eingehen gewisser unvermeidbarer finanzmarktspezifischer Risiken bestmöglich reduziert wird. Daher dürfen nur notwendige Risiken eingegangen werden; Risiken, insbesondere das Marktrisiko und das Kreditrisiko, sind auf ein Mindestmaß zu beschränken.

Marktrisiko und Kreditrisiko stellen zwei Risikoarten dar, die im Rahmen der Geschäftstätigkeit die finanzielle Situation nachhaltig beeinflussen können. Marktrisiken sind grundsätzlich unmittelbare Finanzrisiken; hierbei handelt es sich um das Zinsänderungsrisiko, das Wechselkursrisiko, das Aktienkurs- und Aktienindexrisiko sowie das Edelmetall- und Rohstoffrisiko. Kreditrisiken sind typische Bankrisiken, die bei jeder Transaktion oder jedem Auftrag auftreten, bei dem der Zeitpunkt der Leistungserfüllung einer Partei in der Zukunft liegt; hierbei handelt es sich um das Kundenausfallsrisiko, das Emittentenrisiko, das Kontrahentenrisiko und das Länderrisiko. Im vorliegenden Zusammenhang ist auch auf die Bonität des jeweiligen Vertragspartners zu achten.

Nähere Vorschriften insbesondere über das Management des Kredit-, Markt-, Liquiditäts-, Reputations- und Rechtsrisikos sowie des operationellen Risikos kann nach § 13 Abs. 1 Z 1 die Landesregierung mit Verordnung erlassen.

„Strategische Beteiligungen“ (siehe hierzu die Erläuterungen zu § 2) sind nicht als Teil einer nicht-risikoaversen Finanzgebarung (Spekulation) anzusehen, selbst wenn der Wert derartiger Beteiligungen naturgemäß schwankt oder sogar das Risiko besteht, dass Unternehmen, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist, insolvent werden.

Im Sinn des Grundsatzes der Risikoaversion untersagt § 3 Abs. 2 die Aufnahme von Darlehen bzw. Krediten und die Begebung von Anleihen zum Zweck der Veranlagung, wenn diese über einen kurzfristigen Zeitraum (maximal ein Jahr) hinausgehen. Dadurch wird nicht ausgeschlossen, dass ein Darlehen bzw. Kredit in einer bestimmten Höhe für eine Investition aufgenommen wird, und dann, wenn sich herausstellt, dass die aufgenommene Summe nicht (sofort) in der vollen Höhe benötigt wird, der Rest kurzfristig veranlagt wird.

Zu § 4:

Fremdfinanzierungsgeschäfte (Darlehen, Kredite, Leasinggeschäfte, Begebung von Anleihen) sind nach § 4 Abs. 1 nur in Euro zulässig. Fremdwährungsgeschäfte sind damit unzulässig (siehe generell § 7). Unter einem Darlehen bzw. Kredit sind auch Kontokorrentkredite oder Barvorlagen zu verstehen.

Für Fremdfinanzierungen ist nach § 4 Abs. 2 eine derivative Komponente grundsätzlich verboten; § 5 bleibt unberührt.

Zu § 5:

Da der Abschluss hochriskanter derivativer Finanzgeschäfte nicht zu den Aufgaben

des öffentlichen Sektors gezählt wird, sollen derivative Finanzinstrumente nach § 5 Abs. 1 nur für begrenzte Zwecke eingesetzt werden dürfen. Derivative Finanzgeschäfte sind in Euro zulässig, wenn sie als Absicherungsgeschäft zu einem Grundgeschäft die Begrenzung von Risiken (Zinsänderungs- und andere Marktrisiken) bezwecken.

Für derartige Absicherungsgeschäfte kommen mehrere Möglichkeiten in Betracht. So erfüllt etwa ein sogenannter „Cap“ eine gewisse Sicherungsfunktion in Form der Festlegung einer Höchstgrenze für den Zinssatz (Zinsobergrenze), soweit dieser mit dem Grundgeschäft verbunden ist. Auch „Zinsswaps“ wie der Umstieg von einem fixen auf einen variablen Zinssatz bzw. Indikator und umgekehrt sowie der Umstieg von einem variablen auf einen anderen variablen Zinssatz (z.B. der Umstieg vom 3-Monats-EURIBOR auf den 6-Monats-EURIBOR) sind mögliche Absicherungsgeschäfte.

Derivative Finanzgeschäfte sind nach § 5 Abs. 2 nur in Kombination mit einem Grundgeschäft zulässig. Das Grundgeschäft muss bereits abgeschlossen und wirksam sein.

Aus § 5 Abs. 3 ergibt sich, dass das derivative Finanzgeschäft bei Ablauf des zu Grunde liegenden Grundgeschäfts aufzulösen ist.

Zu § 6:

§ 6 Abs. 1 enthält einen taxativen Katalog der zulässigen Veranlagungen. § 6 Abs. 2 ermöglicht, diesen Katalog durch Verordnung der Landesregierung zu erweitern.

Analog zur Fremdfinanzierung (§ 4 Abs. 1) wird im Einleitungssatz des § 6 Abs. 1 zur Vermeidung eines Währungsrisikos festgelegt, dass nur Veranlagungen in Euro zulässig sind.

Sichteinlagen im Sinne des § 6 Abs. 1 Z 1 sind Guthaben auf Konten, für die keine Laufzeit oder Kündigungsfrist vereinbart ist oder deren Laufzeit oder Kündigungsfrist weniger als einen Monat beträgt. Über Sichteinlagen kann auf Sicht – also jederzeit – durch Barbehebung oder im unbaren Zahlungsverkehr verfügt werden, ohne dass diese Absicht der kontoführenden Stelle vorher angezeigt werden müsste. Häufigste Form der Sichteinlagen ist das Guthaben auf Girokonten; hier stehen Liquiditäts- und Zahlungsverkehrsmotive im Vordergrund. Auch Tagesgeldkonten sind täglich fällig, dienen aber ausschließlich der Geldanlage.

Spareinlagen im Sinne des § 6 Abs. 1 Z 1 sind Einlagen bei Kreditinstituten, die der unbefristeten Geldanlage dienen und nicht für den Zahlungsverkehr bestimmt sind.

Termineinlagen (Fest- oder Kündigungsgelder) im Sinne des § 6 Abs. 1 Z 2 sind kurz- bis mittelfristige Geldanlagen bei Kreditinstituten, bei denen die Laufzeit (bei „Festgeldern“ mit fester Laufzeit) oder Kündigungsfrist (bei „Kündigungsgeldern“ mit einer bestimmten vereinbarten Kündigungsfrist) mindestens einen Monat beträgt. Sie dienen ausschließlich der

Geldanlage, weil sie während der vereinbarten Laufzeit oder Kündigungsfrist für den Bankkunden nicht verfügbar sind. Sie sollen den Zeitraum bis zur Verfügung über die Geldanlage beispielsweise für terminlich feststehende Zahlungsverpflichtungen überbrücken, eignen sich wegen des Zinsnachteils aber nicht für langfristige Geldanlagen.

Anleihen im Sinne des § 6 Abs. 1 Z 3 sind Schuldverschreibungen (auch Gläubiger- oder Forderungspapiere genannt), die einen Anspruch auf die Rückzahlung eines festgelegten Geldbetrages und das Recht auf Verzinsung verbriefen. Sie werden auch „Renten“ oder „Bonds“ bezeichnet. Der Erwerb von Anleihen nach § 6 Abs. 1 Z 3 lit. a erfasst Anleihen inländischer Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) und solche vergleichbarer ausländischer Gebietskörperschaften, sofern sie ein Mindestrating „investment grade“ verfügen. Unter „Rating“ ist im Finanzwesen die Bewertung der Bonität eines Schuldners (Emittenten) zu verstehen, die durch gängige Ratingagenturen in Form von Ratingcodes attestiert wird. In der Finanzbranche werden die Ratings in die beiden Gruppen „investment grade“ und „sub-investment grade“ oder „speculative grade“ aufgeteilt. Hierbei gelten die Rating-Klassen AAA bis BBB (inklusive Baa3 bzw. BBB-) als „investment grade“. Anleihen von Schuldnern mit einem Rating von AAA bis AA genießen die höchste Bonität und werden auch als „high grade“ bezeichnet. Anleihen mit einem Rating von BB oder schlechter, auch „Junk Bonds“ genannt, gelten als spekulativ und bilden daher keine sichere Anlage mehr.

§ 6 Abs. 1 Z 3 lit. b bezieht sich auf Anleihen inländischer Fonds öffentlichen Rechts, sonstiger inländischer juristischer Personen öffentlichen Rechts sowie von Gesellschaften im Mehrheitseigentum

einer inländischen Gebietskörperschaft, wenn eine Garantie der inländischen Gebietskörperschaft für eine solche Anleihe vorliegt. Als zusätzliche Voraussetzung normiert der Einleitungssatz des § 6 Abs. 1 Z 3 die Rückzahlung zum Nominale am Ende der Laufzeit.

Pfandbriefe nach österreichischem Recht im Sinne des § 6 Abs. 1 Z 4 sind Bank-Anleihen „ersten Ranges“, die mit besonderen Sicherheiten (z.B. Hypotheken) im Gegensatz zu den anderen Anleihen unterlegt sind. Diese Sicherheiten werden aus dem Vermögen der Bank ausgesondert, so dass Pfandbriefe weitgehend von Zahlungsausfällen im Falle einer Insolvenz geschützt sind. Pfandbriefe weisen also ein besonderes Merkmal hinsichtlich der Deckung des Kapitals auf. Pfandbriefe nach ausländischem Recht, die mit vergleichbaren Sicherheiten unterlegt sind, können – nach entsprechender Prüfung der Rechtslage – durch Verordnung der Landesregierung nach Abs. 2 für zulässig erklärt werden. Dessen ungeachtet will § 6 Abs. 1 Z 4 überdies Pfandbriefe von Emittenten mit einem Mindestrating „investment grade“ (zu diesem Begriff siehe zu Z 3 lit. a) jedenfalls als eine zulässige Veranlagungsform schon ex lege anerkennen.

§ 6 Abs. 1 Z 5 anerkennt die Gewährung kurzfristiger Darlehen und Kredite zur Finanzierung von gesetzlich eingerichteten Rechtsträgern (§ 1 Abs. 1 Z 3) und von Unternehmen des Landes und der Gemeinden mit Sitz im Land Kärnten ebenfalls als zulässige Veranlagungsform.

Mit § 6 Abs. 2 wird die Landesregierung ermächtigt, den taxativen Katalog des Abs. 1 um weitere zulässige Veranlagungsformen zu erweitern, sofern sie mit dem allgemeinen Grundsatz des Spekulationsverbots nach § 3 vereinbar sind und auf Euro lauten.

Zu § 7:

Der Katalog der zulässigen Finanzgeschäfte nach den §§ 4 bis 6, die auf Euro zu lauten haben, wird durch das generelle Verbot von Fremdwährungsgeschäften nach § 7 ergänzt.

Zu § 8:

§ 8 will sicherstellen, dass im Bereich der Finanzgebarung entsprechend qualifizierte und erfahrene Personen, die auch über die erforderliche persönliche Zuverlässigkeit verfügen, tätig werden. Nähere Qualifikationserfordernisse kann die Landesregierung mit Verordnung gemäß § 13 Abs. 1 Z 2 festlegen. Je größer das Ausmaß an übertragener Verantwortung ausfällt, über desto mehr Kenntnisse und Erfahrung müssen die betrauten Personen verfügen.

Für den Gemeindebereich sind etwa die Amtsleitung (Amtsleiter und Stellvertreter) und die mit der Finanzverwaltung betrauten Bediensteten, beim Gemeindeverband sind etwa der Geschäftsführer bzw. der Geschäftsstellenleiter geeignete qualifizierte Personen iSd K-SpvG und können, ohne etwaige darüber hinausgehende Qualifizierungsnachweise erbringen zu müssen, für die Beurteilung der Finanzgebarung herangezogen werden. Gemeindeverbände können aber auch auf geeignete Bedienstete von verbandsangehörigen Gemeinden zurückgreifen. Nähere, auf dem Verordnungsweg gemäß § 13 Abs. 1 Z 2 erlassene, Qualifizierungserfordernisse sollten keine strengeren Erfordernisse vorsehen als sie für die Funktion des Finanzverwalters erforderlich sind und müssen auf die tatsächlichen Verhältnisse der Gemeinden insoweit Bedacht nehmen, als dass sie nicht unverhältnismäßige und über den Regelungszweck des Gesetzes hinausgehende Qualifizierungserfordernisse festlegen.

Zu § 9:

§ 9 verankert das Vier-Augen-Prinzip in der Organisation der Finanzgebarung. Vor dem beabsichtigten Abschluss eines konkreten Finanzgeschäfts haben zumindest zwei entsprechend qualifizierte Personen eine Prüfung und Auswahl vorzunehmen, indem sie nach Möglichkeit einvernehmlich eine Empfehlung treffen, begründen und dokumentieren. Ein getrenntes Vorgehen dieser Personen ist möglich, soweit ein Konsens zwischen ihnen nicht zustande kommt. Die Willensbildung über den Abschluss des Finanzgeschäfts und die Vornahme der hierfür erforderlichen Rechtshandlungen obliegt den nach den jeweils maßgeblichen Organisationsvorschriften zuständigen Organen.

§ 9 Abs. 2 enthält eine Sonderregel, wonach ein Gemeindeverband in Ermangelung geeigneter Bediensteter auf jene der verbandsangehörigen Gemeinden zurückgreifen darf (siehe zur Heranziehung Dritter ferner § 10 Abs. 1).

Ausnahmen zum Vier-Augen-Prinzip – für alle Finanzgeschäfte oder für Finanzgeschäfte bestimmter Art – können durch Verordnung der Landesregierung normiert werden, um im Hinblick auf die Größe und Organisation des Rechtsträgers, dessen Personal- und Budgetausstattung oder die Art und den Umfang seiner Finanzgeschäfte einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand hintanzuhalten. Für das Land selbst dürfen allerdings keine Ausnahmeregelungen geschaffen werden.

Zu § 10:

Mit § 10 Abs. 1 wird es Rechtsträgern – über den Fall des § 9 Abs. 2 hinausgehend – unter bestimmten Maßgaben ermöglicht, bei Bedarf Dritte heranzuziehen.

Durch Verordnung der Landesregierung sollen Rechtsträger gemäß § 1 Abs. 1 Z 3, ausgenommen Selbstverwaltungskörper, dazu verpflichtet werden können, sich eines für das Land tätig werdenden Dritten zu bedienen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere an eine zu schaffende Landesfinanzierungsagentur zu denken.

Zu § 11:

Das Schulden- und Liquiditätsmanagement muss auf Basis einer (im Vorhinein festgelegten) strategischen Jahresplanung vorgenommen werden. Die Erfordernisse der strategischen Jahresplanung können durch Verordnung der Landesregierung nach § 13 Abs. 1 Z 4 näher determiniert werden. Die Zuständigkeit zur Festlegung der strategischen Jahresplanung richtet sich nach den jeweiligen Organisationsvorschriften.

Zu § 12:

Eine jährliche Berichtslegung durch die Rechtsträger soll sicherstellen, dass der Landesrechnungshof bzw. die Landesregierung einen Überblick über neu getätigte Finanzierungstransaktionen und über den jeweiligen Schuldenstand erhält. Im Hinblick auf einen allfälligen Rechtfertigungsbedarf ist damit eine gewisse Kontrolle durch ein außenstehendes Organ gegeben.

Der Bericht des Landes oder eines von Landesorganen verwalteten bzw. von Landesorganen beschickten Rechtsträgers gemäß § 1 Abs. 1 Z 3 ist an die Landesregierung und den Landesrechnungshof zu richten, während sonstige Rechtsträger lediglich an die Landesregierung zu berichten haben. Aus Gründen der Transparenz sind Berichte des Landes Kärnten im Internet auf der Homepage des Landes zu veröffentlichen. Sonstige Rechtsträger haben die Veröffentlichung ihrer Berichte selbst auf ihrer jeweiligen Internet-Homepage zu veranlassen.

Für die Gemeinden und Gemeindeverbände gelten abweichende Regelungen, weil diese schon nach gemeindeorganisationsrechtlichen Vorschriften zur Vorlage bzw. Übermittlung des Rechnungsabschlusses an die Landesregierung sowie zur Zur-Verfügung-Stellung des Rechnungsabschlusses im Internet verpflichtet sind (zur Vorlage- bzw. Übermittlungspflicht siehe § 85 Abs. 2 oder § 90 Abs. 2 in Verbindung mit § 86 Abs. 9 zweiter Satz der Kärntner Allgemeinen Gemeindeordnung – K-AGO, § 86 Abs. 1 letzter Satz des Klagenfurter Stadtrechts 1998 – K-KStR 1998, und § 88 Abs. 1 letzter Satz des Villacher Stadtrechts 1998 – K-VStR 1998; zur Zur-Verfügung-Stellung im Internet siehe § 85 Abs. 2 oder § 90 Abs. 2 in Verbindung mit § 86 Abs. 9 letzter Satz K-AGO, § 86 Abs. 2 in Verbindung mit § 83 Abs. 4 K-KStR 1998 und § 88 Abs. 2 in Verbindung mit § 85 Abs. 4 letzter Satz K-VStR 1998). Die genannten gemeindeorganisationsrechtlichen Vorschriften bleiben durch dieses Gesetz unberührt (siehe die klarstellende Regelung in § 1 Abs. 3 K-SpvG). Informationen über neu getätigte Finanzierungstransaktionen, zum jeweiligen Schuldenstand sowie über die allfällige Fortsetzung von bestehenden Veranlagungsformen gemäß § 17 Abs. 1 und 2 K-SpvG haben die Gemeinden im Rahmen einer Beilage zum Rechnungsabschluss auszuweisen. Dies bedeutet, dass diese Informationen in einer bereits bestehenden Beilage insbesondere nach § 74 Abs. 4 Z 4, 5 und 8 der Kärntner Gemeindehaushaltsordnung – K-GHO oder ansonsten in einer eigenen Beilage auszuweisen sind.

Der Rechnungshof, der Landesrechnungshof und die Landesregierung in ihrer Eigenschaft als Aufsichtsbehörde sind nach sonstigen Rechtsvorschriften ohnehin befugt, im Rahmen der Rechtmäßigkeitskontrolle die Einhaltung auch der neuen gesetzlichen Vorgaben zu prüfen.

Zu § 13:

Die Landesregierung soll mit § 13 ermächtigt werden, mit Verordnung Durchführungsvorschriften zum Risikomanagement, zur Qualifikation der mit der Finanzgebarung betrauten Personen, zur Organisation des Vier-Augen-Prinzips, zur strategischen Jahresplanung sowie zum Berichtswesen zu erlassen. Damit ist auch eine gesetzliche Ermächtigung für die Erlassung von Mindeststandards gegeben. Ferner soll die Möglichkeit bestehen, eine Berichtspflicht an ein künftig allenfalls eingerichtetes gemeinsames Bund-Länder-Organ („Kontrollgruppe“) zu statuieren.

Sämtliche Regelungen auf dem Verordnungsweg sind unter der Prämisse des geringstmöglichen bürokratischen Mehraufwandes für die vom Anwendungsbereich des Gesetzes erfassten Rechtsträger zu treffen.

Zu § 14:

Nach Art. 118 Abs. 2 B-VG werden in § 14 die in diesem Entwurf geregelten Angelegenheiten der Gemeinden als solche des eigenen Wirkungsbereichs bezeichnet.

Zu den §§ 15 bis 17:

Mit dem Gesetz soll nicht in laufende Verträge eingegriffen werden. Allerdings müssen grundsätzlich alle Verträge, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes abgeschlossen werden, den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Ausnahmen beinhalten jedoch die §§ 16 und 17.

Erstens soll ein betroffener Rechtsträger bei bestehenden Finanzgeschäften mit diesen im direkten Zusammenhang stehende Anschlussfinanzierungen (Rollierungen) vereinbaren können, allerdings nur dann, wenn sie im Rahmen einer geeigneten Strategie zum stufenweisen (d.h. etappenweisen) Abbau aller nunmehr unzulässigen Verträge erfolgen; in diesem Fall sind jedoch alle nunmehr unzulässigen Risiken bis zum Ablauf des 31. Dezember 2018 abzubauen. 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. Vom genannten Endtermin kann – nach Anhörung des Landesrechnungshofes bzw. der Landesregierung – abgegangen werden, wenn dies den Grundsätzen der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit besser entspricht und das damit verbundene Risiko vertretbar ist, wobei unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit auch die Höhe der zu realisierenden Verluste zu berücksichtigen ist.

Zweitens wird eine Übergangsbestimmung für bestehende Portfolios vorgesehen, um die erforderliche Zeit für die Umstellung auf die risikoaverse Finanzgebarung zu geben. Eine über den gesetzlichen Zeitpunkt (31. Dezember 2018) hinausgehende Fortsetzung von bestehenden Veranlagungsformen bedarf der Genehmigung der Landesregierung; unter einem hat die Landesregierung allerdings eine – nach Gesichtspunkten des Risikos und der Effizienz – angemessene Fortsetzungs- und Anpassungsfrist bescheidmäßig festzulegen. Für die Dauer der Fortsetzung gilt, dass der Rechtsträger eine stufenweise (d.h. etappenweise) Anpassung an die Vorgaben des § 6 vorzunehmen hat.

Zu Art. III (betreffend Novelle zum Kärntner Landesrechnungshofgesetz 1996):

Aus Gründen der Evidenz und Vollständigkeit soll der künftige Va. Abschnitt („Stellungnahmen“) des Kärntner Landesrechnungshofgesetzes 1996 um das Stellungnahmerecht im Sinne des § 16 Abs. 2 letzter Satz K-SpvG ergänzt werden. Siehe im Übrigen die Erläuterungen zu Art. I und zu § 16 K-SpvG.

Finanzielle Auswirkungen

1. Seitens der Abteilung 2 des Amtes der Kärntner Landesregierung werden die finanziellen Auswirkungen für das Land sowie seine ausgegliederten Rechtsträger wie folgt dargestellt:

„Zweck des Kärntner Spekulationsverbotsgesetzes ist es, dass Spekulationen und eventuell daraus resultierende Verluste vermieden werden. Auf diese Weise sollen Kosten für die öffentliche Hand vermieden werden. Unvermeidbare Risiken im Rahmen des Finanzierungsmanagements, wie z.B. das Zinsänderungsrisiko, sind jedoch von diesem Gesetz nicht umfasst. Mit der Einhaltung der im Spekulationsgesetz festgelegten Vorgaben ist nachstehender Personalaufwand bzw. sonstiger Aufwand verbunden:

a) Qualifizierungsmaßnahmen:

Um sicher zu stellen, dass gemäß § 8 K-SpvG nur entsprechend geeignete Personen im Bereich der Finanzgebarung im Sinne dieses Gesetzes tätig werden, haben die betrauten Personen entsprechende Erfahrungen und Qualifikationen vorzuweisen. Je größer das Ausmaß an übertragener Verantwortung ist, desto mehr Kenntnisse und Erfahrung müssen die betrauten Personen verfügen.

Für Qualifizierungsmaßnahmen, wie beispielsweise laufende Fortbildungsmaßnahmen wird ein finanzieller Aufwand von etwa € 7.500,- pro Jahr geschätzt.

Berechnung: durchschnittlich ca. 3 Mitarbeiter x € 2.500,- Kosten für Fortbildungsmaßnahmen → **€ 7.500,- pro Jahr**

b) Vier-Augen-Prinzip:

Gemäß § 8 Abs. 1 K-SpvG dürfen mit Aufgaben im Bereich der Finanzgebarung nur Personen betraut werden, die dazu auf Grund ihrer Qualifikationen und Erfahrung in der Lage sind. Nach § 9 K-SpvG ist die Finanzgebarung so zu organisieren, dass vor dem beabsichtigten Abschluss von Finanzgeschäften mindestens zwei qualifizierte Personen gemäß § 8 unabhängig voneinander eine Prüfung und Auswahl nach Maßgabe der Bestimmungen des zweiten Abschnittes dieses Gesetzes vornehmen. Für die Erfüllung des Vier-Augen-Prinzips wird für das Land Kärnten einerseits sowie für den dem Land Kärnten zugerechneten Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds (KWF), der Landeskrankenanstalten-Betriebsgesellschaft (KABEG) und der Landesimmobiliengesellschaft (LIG) unter Berücksichtigung der Erstellung von einvernehmlich sowie getrennt begründeten und dokumentierten Empfehlungen ein Personalaufwand von rund € 23.712,- pro Jahr geschätzt. Berechnung: Stundensatz in Bezug auf die Gesamtjahreskosten eines Mitarbeiters der Verwendungsgruppe A: € 74,1 x 40 Wochenstunden pro Jahr x 2 Mitarbeiter der Verwendungsgruppe A x 4 (Land Kärnten sowie die zuvor angeführten ausgegliederten Rechtsträger) → **€ 23.712,- pro Jahr**

c) Personalaufwand im Zusammenhang mit der Konzipierung von Verordnungen:

Das Kärntner Spekulationsverbotsgesetz sieht insgesamt fünf Verordnungsermächtigungen vor. Dazu zählen die Verordnungsermächtigungen gemäß §§ 6 Abs. 2, 9 Abs. 3, 10 Abs. 2, 13 Abs. 1 sowie 13 Abs. 2 K-SpvG. Für die inhaltliche Konzipierung dieser Verordnungen sowie des damit verbundenen künftigen Novellierungsaufwandes wird ein Personalaufwand von € 14.820,- pro Jahr geschätzt.

Berechnung: Stundensatz in Bezug auf die Gesamtjahreskosten eines Mitarbeiters der Verwendungsgruppe A: € 74,1 x 40 Wochenstunden pro Jahr x 5 Verordnungen → **€ 14.820,- pro Jahr**

d) Berichtspflichten des Landes Kärnten sowie der ausgegliederten Rechtsträger, die gemäß ESVG 2010 dem Land Kärnten zugeordnet sind:

Für die in § 12 K-SpVG normierten Berichtspflichten ist der jährliche Mehraufwand mit rund € 4.408,95 pro Jahr zu beziffern.

Von diesen Berichtspflichten sind insgesamt sechs ausgegliederte Rechtsträger (die Kärntner Betriebsansiedlungs- und Beteiligungs-GesmbH (BABEG), die Kärntner Landesholding (KLH), der Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds (KWF), die Landeskrankenanstalten-Betriebsgesellschaft (KABEG), die Landesimmobiliengesellschaft (LIG) und der Kärntner Wasserwirtschaftsfonds (K-WWF)) sowie das Land Kärnten selbst betroffen.

Berechnung: Stundensatz in Bezug auf die Gesamtjahreskosten eines Mitarbeiters der Verwendungsgruppe A: € 74,1 x 8,5 Wochenstunden pro Jahr x 7 (Land Kärnten sowie die vorgenannten sechs ausgegliederten Rechtsträger) → **€ 4.408,95- pro Jahr**

e) Personalaufwand im Zusammenhang mit der Erstellung von Bescheiden gemäß § 17 K-SpvG:

Für die Erstellung von Genehmigungsbescheiden gemäß § 17 Abs. 2 K-SpvG wird ein jährlicher Mehraufwand bis zum Jahre 2018 von je € 2.519,- geschätzt.

Berechnung: Stundensatz in Bezug auf die Gesamtjahreskosten eines Mitarbeiters der Verwendungsgruppe A: € 74,1 x 17 Wochenstunden pro Jahr x 2 Bescheide → **€ 2.519,- pro Jahr**

Somit wird der aufgrund des Kärntner Spekulationsverbotsgesetzes (K-SpvG) für das Land Kärnten und seiner ausgegliederten Rechtsträger (sonstigen Rechtsträger der Teilsektoren S 1312 gemäß ESVG 2010) verursachte Aufwand auf insgesamt rund ~ **€ 53.000,- pro Jahr** geschätzt.

Diesen Berechnungen wurden die Stundensätze aus den Normkosten eines Kärntner Landesbediensteten inkl. Nebenkosten für das Kalkulationsjahr 2013 zugrunde gelegt.“

2. Seitens der Abteilung 3 des Amtes der Kärntner Landesregierung wurde nachfolgende Darstellung der finanziellen Auswirkungen übermittelt:

"• Betroffene Rechtsträger (strategische Jahresplanung)

Personalkosten auf Basis einer Bediensteten der Entlohnungsgruppe b, pro Stunde	€ 70,--
8 Stunden á € 70,--Gesamt je Jahresplanung:	€ 560,--
Kosten der Jahresplanung für 334 Rechtsträger	€ 187.040,--

Für die rund 334 betroffenen Rechtsträger (132 Gemeinden, 43 Gemeindeverbände und 159 Kommunalgesellschaften) entsteht ein Mehraufwand dadurch, dass diese eine Jahresplanung für ihr Schuldenmanagement zu erstellen haben. Die Jahresplanung wird zusammen mit dem Budget bzw. dem Voranschlag zu erstellen sein. Daher kann davon ausgegangen werden, dass je Jahresplanung ein durchschnittlicher Personalaufwand (Entlohnungsgruppe b, Maturaniveau) von insgesamt 8 Stunden verursacht wird. Bei einem Stundensatz von € 70,01 (inkl. anteiliger Sachkosten, Raumkosten und Verwaltungsgemeinkosten) ergibt dies einen Verwaltungsaufwand von insgesamt rund € 560,-- je zu erstellender Jahresplanung.

• Kosten in der Abteilung 3 (jährliche Berichtspflichten)

Personalkosten auf Basis eines Bediensteten der Entlohnungsgruppe b, pro Stunde	€ 70,--
80 Stunden á € 70,--Gesamt je Jahresplanung:	€ 5.600,--

Darüber hinaus verursachen die im Gesetzesentwurf vorgesehenen jährlichen Berichtspflichten in der Landesregierung (Abteilung 3 –als Aufsichtsbehörde) einen gewissen nicht unerheblichen bürokratischen Mehraufwand. Daher kann davon ausgegangen werden, dass seitens der Aufsichtsbehörde für die Ablage und Kontrolle der jährlich einlangenden Berichte ein personeller Mehraufwand (Bedienstete der Entlohnungsgruppe b, Maturaniveau) von insgesamt 80 Stunden (2 Arbeitswochen) verursacht wird. Bei einem angenommenen Stundensatz von € 70,01 (inkl. anteiliger Sachkosten, Raumkosten und Verwaltungsgemeinkosten) ergibt dies einen Verwaltungsaufwand von insgesamt rund € 5.600,-- je Jahresplanung.

• Veranlagung der Stadt Villach

In Villach wurden die Erlöse vom Verkauf der KELAG-Anteile in Fonds angelegt. Damit die Ertrags- und Risikokomponente in einem ausgeglichenen Verhältnis zueinander steht und eine höhere Performance erzielt werden kann, beinhalten die gewählten Fonds neben Anleihen auch Aktien. Nach Ansicht der Stadt Villach ist der vorliegende Entwurf des Spekulationsverbotsgesetzes zu restriktiv. Das derzeitige Veranlagungskonzept der Stadt Villach wäre nicht mehr zulässig bzw. könnte aufgrund der Übergangsbestimmungen gem. § 17 des vorliegenden Entwurfs nur mehr für eine bestimmte Zeit fortgesetzt werden.

Die finanziellen Auswirkungen auf Basis des vorliegenden Gesetzesentwurfes einer Änderung der Veranlagungsform hätten zur Folge, dass sich die Veranlagungserlöse jährlich um 1,5 bis 3 Mio. Euro verschlechtern würden, was sich entsprechend negativ auf das Maastricht-Ergebnis auswirken würde.

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass sich die Kosten für sämtliche betroffenen Rechtsträger auf € 187.040,-- (€ 560,-- je Jahresplanung) belaufen werden und zusätzlich in der Abteilung 3 mit einem finanziellen Mehraufwand in der Höhe von € 5.600,-- zu rechnen sein wird. Für die Stadt Villach bedeutet der vorliegende Entwurf des Spekulationsverbotsgesetzes, dass sich die Veranlagungserlöse aus der Veranlagung der KELAG-Anteile um 1,5 bis 3 Mio. Euro verschlechtern würden.“