

Amt der
Steiermärkischen Landesregierung
Referat Finanzausgleich, Abgaben,
Legistik, Steuerrecht
Hofgasse 15
8010 Graz

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

Tel. + (1) 711 71 - 0
Fax + (1) 711 94 - 25
office@rechnungshof.gv.at

Wien, 5. Dezember 2017
GZ 302.914/001-2B1/17

Verordnung zum Risiko-, Schulden- und Liquiditätsmanagement

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für die mit Schreiben vom 13. November 2017, GZ: ABT04-6767/2014-160, erfolgte Übermittlung des im Betreff genannten Entwurfs und nimmt zu diesem aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Inhaltliche Bemerkungen

1.1 Zu § 6 (Unzulässige Kreditaufnahmen)

Der RH verweist hinsichtlich der unzulässigen Kreditaufnahmen auf seine beiliegende Stellungnahme vom 16. Jänner 2017, GZ 300.824/015-2B1/16, zu § 79 Abs. 6 BHG 2013 im Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundeshaushaltsgesetz 2013, das Bundesfinanzierungsgesetz und andere geändert wurden. Er führte aus, dass „aufgrund der vorgeschlagenen Regelungen in § 79 Abs. 6 zwar Kreditaufnahmen zum Zweck mittel- und langfristiger Veranlagungen unzulässig sein sollen, jedoch weiterhin von der Zulässigkeit von Kreditaufnahmen zum Zweck kurzfristiger Veranlagungen auszugehen ist. Der RH hat in seinem Bericht „Finanzierungsinstrumente der Gebietskörperschaften“, Reihe Bund 2009/8, in TZ 16 kritisch darauf hingewiesen, dass die Höhe der Kassamittel nicht nur durch wirtschaftliche Notwendigkeiten bestimmt war, sondern auch der Erzielung zusätzlicher Einnahmen dienen sollte. Vor diesem Hintergrund regt der RH an ausdrücklich klarzustellen, dass keine Kreditoperationen ausschließlich zu Veranlagungszwecken durchgeführt werden dürfen.“ (14/SN-276/ME XXV. GP S. 2). Ergänzend hält der RH fest, dass eine solche explizite Klarstellung (allfällig erforderliche) Zwischenveranlagungen nicht ausschließen würde.

1.2 Zu § 9 (Veranlagung von Kassenmitteln)

Nach der zit. Bestimmung ist die Veranlagung von Kassenmitteln bei Kontrahenten mit hoher Bonität innerhalb zuvor definierter Risikolimits zulässig. Der Verordnungsentwurf enthält darüber hinaus keine näheren Bestimmungen zu den zulässigen Bonitätsklassen bzw. Ratingstufen. Der RH vermisst in diesem

Zusammenhang eine mögliche Begrenzung des Risikos durch die Vorgabe einer expliziten Rating-Untergrenze für die Auswahl von Kontrahenten.

Er verweist in diesem Zusammenhang etwa auf seinen Bericht „Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz – Vergabe von Haftungen“ (Reihe Bund 2016/1), in dem er empfahl, bei künftigen dem Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz vergleichbaren Haftungsübernahmen durch den Bund eine Begrenzung des Risikos durch Vorgabe einer Rating-Untergrenze vorzusehen (TZ 6 und 34) und regt an, eine vergleichbare Regelung im Entwurf vorzusehen.

1.3 Zu § 19 Abs. 1 (Operationelles Risiko)

Die zit. Bestimmung sieht vor, dass zur Minimierung des operationellen Risikos Abläufe und Berechtigungen in einem Organisationshandbuch festzulegen wären und ein effektives Internes Kontrollsystem sicherzustellen sei. Da sich der Verordnungsentwurf gemäß § 1 ausschließlich an die für Finanzen zuständige Abteilung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung richtet, sollten im Sinne einer systematischen Risikominimierung ergänzend die abteilungsübergreifenden Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die Festlegung von internen Richtlinien und für die Sicherstellung eines effektiven internen Kontrollsystems eindeutig festgelegt werden.

1.4 Zu § 26 (Strategische Jahresplanung)

Sowohl der Verordnungsentwurf als auch die Erläuterungen sehen an mehreren Stellen auf das Risikomanagement bezogene Regelungsinhalte vor. Diese betreffen einerseits Begriffsdefinitionen (z.B. §§ 11 – 13, §§ 19 – 21 und § 22), andererseits auch operative Vorgaben zur Höhe von Veranlagungslimiten (siehe Erläuterungen zu den §§ 3 – 23). Nicht näher geregelt ist die Art der Festlegung der in § 26 des Verordnungsentwurfs angeführten „klar definierten“ Risikogrenzen für die strategische Jahresplanung für das Schuldenmanagement.

Diese Risikogrenzen könnten beispielsweise Teil von festzulegenden gesamthaften Richtlinien für das Risikomanagement sein. In diesem Zusammenhang weist der RH darauf hin, dass auch § 2a TZ 1 Bundesfinanzierungsgesetz (BFinG) eine Vorlage von Richtlinien für das Risikomanagement vorsieht und schlägt vor, die Festlegung von Richtlinien für das Risikomanagement in den Verordnungsentwurf aufzunehmen.

1.5 Zu § 28 (Funktionelle Trennung)

Aus Sicht des RH wären hinsichtlich der funktionellen Trennung im Finanzmanagement zumindest in den Erläuterungen grundlegende Unterschiede zwischen Funktionstrennung und Vier-Augen-Prinzip klarzustellen. Während die Verhinderung von Fehlern und Manipulationen einzelner Personen Aufgabe des Vier-Augen-Prinzips (kein Vorgang ohne Gegenkontrolle) ist, stellt die Funktionstrennung eine organisatorische Maßnahme dar, Fehler zu vermeiden und sachgerechte Entscheidungen (beispielsweise durch Trennung unvereinbarer Aufgabenbereiche wie z.B. Abschluss eines Finanzgeschäfts und Verbuchung des Finanzgeschäfts) zu treffen. Innerhalb der einzelnen Aufgabenbereiche wäre die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips sicherzustellen (vgl. S. 4 der beiliegenden Stellungnahme des RH vom 16. Jänner 2017).

1.6 Zu § 29 (Anforderungsprofil)

Die zit. Bestimmung sieht vor, dass alle handelnden Personen abhängig von ihren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten über die erforderlichen Kenntnisse und Erfahrungen verfügen müssen. Nähere Angaben hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung des geforderten Anforderungsprofils in den Erläuterungen fehlen. Da der Verordnungsentwurf Aufgaben vorsieht, die ein besonderes fachliches Spezialwissen erfordern, wie etwa die Abgabe von Vorschlägen für eine Zinsmeinung des Landes (siehe Erläuterungen S. 6 zu den §§ 24 ff. des Entwurfs) oder auch die Begebung von Anleihen durch das Land (siehe § 15 des Entwurfs), erachtet es der RH als notwendig, ein detailliertes Anforderungsprofil für jeden Aufgabenbereich zu erstellen, welches auch eine regelmäßige fach einschlägige Weiterbildung umfasst, um im Sinne eines funktionierenden Internen Kontrollsystems über ausreichend qualifiziertes Personal für alle Aufgaben des Finanzmanagements zu verfügen.

2. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Die Materialien gehen auf die günstigeren Kreditkonditionen durch eine Finanzierung des Landes über die OeBFA ein und schätzen die Ersparnis für die Jahre 2018 bis 2021 auf insgesamt 6,67 Mio. EUR.

Der RH merkt dazu an, dass die Finanzierungs- und Beratungsleistungen der OeBFA Kosten verursachen. § 2 Abs. 4 Bundesfinanzierungsgesetz i.d.F. BGBl. I Nr. 53/2017 sieht vor, dass die OeBFA die dort genannten Leistungen für die Länder gegen Kostenersatz erbringt. Eine mögliche aus diesen Kostenersatz resultierende Mehrbelastung des Landes wird in den Erläuterungen jedoch nicht explizit berücksichtigt.

3. Abschließende Bemerkungen

Der RH weist darauf hin, dass im Bereich des Landes Steiermark sonstige Rechtsträger, die dem Land zugerechnet werden, sowie Städte oder Gemeinden von der Anwendung der Grundsätze der risikoaversen Finanzgebarung (vgl. § 2 Abs. 2 Stmk. Landeshaushaltsgesetz 2014) nicht umfasst sind.

Andere Bundesländer wählen einen umfassenderen Ansatz, indem sie auch auf landesgesetzlicher Ebene Städte und Gemeinden und sonstige Rechtsträger, wenn für die Regelung ihrer Organisation der Landesgesetzgeber zuständig ist (vgl. etwa § 1 Oö. Finanzgebarungs- und Spekulationsverbotsgesetz, LGBl. Nr. 52/2014) bzw. sonstige Rechtsträger, die dem Sektor Länder zugerechnet werden, soweit deren Organisation vom Land gesetzlich geregelt wird (vgl. etwa § 2 NÖ Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung, LGBl. 3001-0) erfassen.

Aus der Sicht des RH wäre es zweckmäßig, eine analoge Vorgehensweise bei der risikoaversen Finanzgebarung auch für Rechtsträger und Gemeinden bzw. Gemeindeverbände vorzusehen, um eine landesweit einheitliche Vorgehensweise sicherzustellen. Eine risikoaverse Finanzgebarung sollte unabhängig davon, ob eine solche zur Sicherstellung der Finanzierung durch bestimmte Kreditgeber nachgewiesen werden muss, das Ziel des Landes sein, um die mit dem Fehlen einer risikoaversen Finanzgebarung verbundenen Risiken auch bei den anderen Rechtsträgern des Landes zu minimieren.

Ergänzend weist der RH darauf hin, dass sich der vorliegende Verordnungsentwurf zur risikoaversen Finanzgebarung auf Risiken von Finanztransaktionen im Schulden- und Veranlagungsmanagement des Landes bezieht. Risiken im Zusammenhang mit der Übernahme von Haftungen oder Risiken durch das Eingehen von Beteiligungen sind nicht Inhalt des Verordnungsentwurfs, wenngleich auch aus diesen Risiken Belastungen für den Landeshaushalt entstehen können.

Letztlich gelten auch § 2 Abs. 4a und § 2a des Bundesfinanzierungsgesetzes nur für jene Bundesländer, die sich über die OeBFA finanzieren. Der RH weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass damit keine bundesweit einheitliche Festlegung der Grundsätze der Finanzgebarung verbunden ist.

Der RH hat das Fehlen derartiger einheitlicher Festlegungen immer wieder kritisiert. Der RH verweist daher abschließend auf seine diesbezüglichen Ausführungen in Pkt. 1 und 2 der beiliegenden Stellungnahme vom 10. Jänner 2014, GZ 302.550/001-2B1/13, zum Entwurf eines Vorarlberger Gesetzes über ein Spekulationsverbot des Landes, der Gemeinden und sonstiger Rechtsträger.

Mit freundlichen Grüßen

Für die Präsidentin:
SCh. Dr. Robert Sattler
Leiter der Sektion 2

F.d.R.d.A.:



2 Beilagen



Bundesministerium für Finanzen
Johannesgasse 5
1010 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

Tel. + (31) 711 71 - 0
Fax + (31) 711 94 - 25
office@rechnungshof.gv.at

Wien, 16. Jänner 2017
GZ 300.824/015-2B1/16

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundeshaushaltsgesetz 2013, das Bundesfinanzierungsgesetz, das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz, das Bauern-Sozialversicherungsgesetz, das Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz und das Notarversicherungsgesetz 1972 zur risikoaversen Ausrichtung öffentlicher Finanzgebarung geändert werden

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 28. November 2016, GZ. BMF-111401/0045-I/4/2016, übermittelten im Betreff genannten Entwurf und nimmt hiezu im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Allgemeines

Der RH weist einleitend auf seine kritischen Feststellungen in „Positionen für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs“, Reihe Positionen 2016/2, S. 73f hin, wonach eine gesamtstaatlich einheitliche Verankerung eines Spekulationsverbots bislang nicht gelungen ist, und die Regelungen zur risikoaversen Finanzgebarung auf Ebene des Bundes und im Besonderen auf Ebene der Bundesländer uneinheitlich und zum Teil nur auf Verordnungsebene normiert sind. Aus Anlass der vorliegenden Begutachtung weist der RH neuerlich darauf hin, dass ein Regelungsregime, das die konkreten Regelungen zur risikoaversen Finanzgebarung nur in Verordnungen und Richtlinien des Bundes (z.B. der ÖBFA) und der Länder trifft, die bundesweit erforderliche einheitliche Festlegung der Grundsätze der Finanzgebarung der Gebietskörperschaften aber auch der Sozialversicherungsträger nicht sicherstellen kann.

2. Zu den vorgeschlagenen Änderungen im BHG 2013

2.1 Schuldenmanagementstrategie — § 79 Abs. 5 des Entwurfs

Auch wenn eine beabsichtigte Schuldenmanagementstrategie grundsätzlich zweckmäßig erscheint weist der RH darauf hin, dass diese nach dem Entwurf „für den in § 12 Abs. 3 festgelegten Zeitraum“ und somit für die vier jeweils folgenden Finanzjahre zu erstellen ist. Im Hinblick auf die im Entwurf ebenfalls vorgesehene Ausdehnung der Maximallaufzeiten bei Finanzierungen von derzeit siebenzig (bzw. fünfzig bei bestehenden Verpflichtungen i.S.d. § 80 Abs. 2 Z 1 BHG 2013) auf künftig einhundert Jahre weist der RH darauf hin, dass dies lediglich die Vorgabe einer kurz- bis mittelfristigen Schuldenmanagementstrategie ist, die zwar einen Teilbereich umfasst, nicht jedoch eine gesamthafte Schuldenmanagementstrategie darstellt.

Zur vorgeschlagenen Verlängerung der maximalen Laufzeiten auf bis zu einhundert Jahre, was zwanzig Legislaturperioden entspricht, weist der RH darauf hin, dass lt. Finanzschuldenbericht des Bundes 2014 die durchschnittliche Ursprungslaufzeit der Bruttoschuldaufnahmen des Bundes (inkl. Rechtsträgerfinanzierungen und Eigenbesitz) 8,8 Jahre (nach einer Reduktion von rd. 2,7 Jahren) und die durchschnittliche Restlaufzeit des gesamten Schuldenportefeuilles des Bundes (exklusive Rechtsträgerfinanzierung und Eigenbesitz) 8,7 Jahre beträgt. Die Erläuterungen verweisen diesbezüglich nur darauf, dass auch „andere Staaten (auch in der Eurozone) in den letzten Jahren die Möglichkeit dieser langfristigen Verschuldung genutzt“ hätten.

Mangels näherer Begründung (samt Berechnungen) für die Erforderlichkeit der vorgeschlagenen Änderung in den Erläuterungen weist der RH auf das damit verbundene Risiko der Verlagerung von Verantwortlichkeiten und die Begründung von Verbindlichkeiten über mehrere Generationen hin. Darüber hinaus enthalten die Erläuterungen auch keine Ausführungen zur Frage, wie entsprechende Laufzeiten aus der Sicht eines Schulden- und Risikomanagements sinnvoll abgebildet werden können, weshalb die Erforderlichkeit der Regelung insgesamt nicht nachvollzogen werden kann.

2.2 Kurzfristige Veranlagungen — § 79 Abs. 6 BHG 2013

Der RH weist darauf hin, dass aufgrund der vorgeschlagenen Regelungen in § 79 Abs. 6 zwar Kreditaufnahmen zum Zweck mittel- und langfristiger Veranlagungen unzulässig sein sollen, jedoch weiterhin von der Zulässigkeit von Kreditaufnahmen zum Zweck kurzfristiger Veranlagungen auszugehen ist. Der RH hat in seinem Bericht „Finanzierungsinstrumente der Gebietskörperschaften“, Reihe Bund 2009/8, in TZ 16 kritisch darauf hingewiesen, dass die Höhe der Kassamittel nicht nur durch wirtschaftliche Notwendigkeiten bestimmt war, sondern auch der Erzielung zusätzlicher Einnahmen dienen sollte. Vor diesem Hintergrund regt der RH an ausdrücklich klarzustellen, dass keine Kreditoperationen ausschließlich zu Veranlagungszwecken durchgeführt werden dürfen.

2.3 Einhaltung der Grundsätze risikoaverser Finanzgebarung — § 81 BHG 2013 und § 2 BFinG

Nach den Erläuterungen zu § 2 Abs. 4 Bundesfinanzierungsgesetz (i.d.F. BFinG) soll Voraussetzung für die Inanspruchnahme der ÖBFA bei Finanzierungen von Rechtsträgern des Bundes und der

Sozialversicherung sein, dass die jeweiligen Vertragspartner die Umsetzung der risikoaversen Finanzgebarung bestätigen. Dabei weisen die Erläuterungen ausdrücklich auf folgendes hin:

„Es besteht weder eine Rechtsgrundlage noch eine zentrale Stelle, welche den Bund oder die ÖBFA in die Lage versetzt, zu überprüfen, ob die Rechtsträger/Länder den Bund hinsichtlich der Mittelverwendung bei Darlehen und Währungstauschverträgen wahrheitsgemäß informieren. Der Bund bzw. die ÖBFA sind dabei auf Informationen seitens der Rechtsträger/Länder angewiesen. Da es den Rechtsträgern/Ländern freigestellt ist, sich auch bei Kreditinstituten zu finanzieren und daher der ÖBFA die Gesamtgebarung nicht vollständig bekannt ist, kann nur eine Prüfung der inhaltlichen Eignung des Währungstauschvertrages zur Absicherung des nachgewiesenen Einzelgeschäftes durch den Bund bzw. die OeBFA erfolgen. Eine Gesamtgebarungsprüfung eines Rechtsträgers/Landes kann durch den Rechnungshof im Zuge seiner Zuständigkeiten erfolgen.“

Unter ausdrücklichem Hinweis darauf, dass die Kontrolltätigkeit des RH verfassungsrechtlich als ex-post-Kontrolle eingerichtet ist hält der RH fest, dass die Prüfungstätigkeit des RH eine laufende bzw. begleitende Kontrolle auf Verwaltungsebene nicht ersetzen kann. Der RH weist auch darauf hin, dass er zur Problematik der mangelnden Rechtsgrundlage für Kontrollmaßnahmen bereits im Bericht „Land Salzburg — Finanzielle Lage“, Reihe Salzburg 2013/7, in TZ 52 folgendes ausgeführt hat:

„(3) Den Abschluss von Darlehen zwischen der Republik Österreich und dem Land Salzburg regelte ein Rahmenvertrag. Dieser bestimmte u.a., dass die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel vom Land Salzburg ausschließlich für jene Einheiten verwendet werden durften, die von der Statistik Austria dem öffentlichen Sektor Staat (Sektor 13) gemäß ESVG 1995 zugeordnet waren. Weiters verpflichtete sich das Land Salzburg auch im Darlehensvertrag, die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel nicht zum Zweck der Veranlagung bzw. Erzielung von Zinserträgen aus Arbitragegeschäften zu verwenden.

Eine Überprüfung der Einhaltung dieser Auflagen führte die OeBFA nicht durch bzw. war eine solche Überprüfung systemisch nicht vorgesehen. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf die unter TZ 53 bis 60 dargestellten Finanztransaktionen des Landes Salzburg, die dieses zum Teil auch mit Mitteln aus den vom Bund gewährten Darlehen durchführte.

(4) Bei den nachträglich für das Land Salzburg abgeschlossenen Währungstauschverträgen vermerkte die OeBFA auf den sogenannten Händlerzetteln als Basistransaktion „auf Wunsch des Landes Salzburg“. Der gemäß § 4 Abs. 3 Bundesfinanzierungsgesetz zu erstellende Bericht des Vorstands der OeBFA gab bei der Auflistung der für die Länder abgeschlossenen nachträglichen Währungstauschverträge als Basis das „bestehende Portfolio“ an. Eine weitergehende Überprüfung, ob entsprechende Verpflichtungen aus Kreditoperationen der Länder als Grundgeschäfte vorlagen, führte die OeBFA nicht durch.“

In TZ 52.2 hielt der RH kritisch fest, dass die ÖBFA bei Abschluss von Währungstauschverträgen das Vorliegen der gesetzlich erforderlichen Kreditoperationen des Landes Salzburg sowie bei der Darlehensgewährung die vereinbarte Mittelverwendung durch das Land nicht überprüfte.

Der RH empfahl der ÖBFA, bei Länderfinanzierungen für die inhaltliche Überbindung der Forderungen und Verpflichtungen aus abgeschlossenen Währungstauschverträgen das Vorliegen von nachträglich zu ändernden Kreditoperationen (Grundgeschäften) der Länder und die Verwendung von Darlehensmitteln zu überprüfen.

Nach Ansicht des RH kann aufgrund der nach den vorgeschlagenen Regelungen zu erbringenden Nachweise der Einhaltung der Grundsätze des § 2a BFinG zwar ein Mindestmaß an Finanzmanagement bei Inanspruchnahme von Finanzierungen durch die ÖBFA gefordert werden. Der RH weist jedoch kritisch darauf hin, dass nach den vorgeschlagenen Regelungen den im o.a. Bericht aufgezeigten Schwachstellen nur teilweise entgegengetreten werden kann, insbesondere deshalb, da keine Sanktionen für den Fall eines Verstoßes gegen die Regelungen des § 2a BFinG nach Abschluss einer Finanzierung über die ÖBFA normiert werden.

Für eine umfassende Regelung erachtet es der RH daher für erforderlich, die in den Erläuterungen angesprochenen fehlenden Rechtsgrundlagen zu schaffen, um den Bund oder die ÖBFA tatsächlich in die Lage zu versetzen zu überprüfen, ob die Rechtsträger/Bundesländer den Bund hinsichtlich der Mittelverwendung bei Darlehen und Währungstauschverträgen wahrheitsgemäß informieren.

2.4 Zu § 2a lit. c BFinG des Entwurfs

Die verwendeten Begriffe „Markt und Marktfolge“ beziehen sich nach Ansicht des RH auf die spezifischen Erfordernisse für Kreditinstitute, in denen eine klare aufbauorganisatorische Trennung der genannten Bereiche erforderlich ist. Weder die ÖBFA noch die gemäß § 2 und § 2a BFinG nachweispflichtigen Bundesländer und Rechtsträger nehmen in diesem Zusammenhang Kreditvergaben oder –entscheidungsfunktionen eines Kreditinstituts wahr.

Darüber hinaus wäre zumindest in den Erläuterungen auf die Unterschiede zwischen Funktionstrennung und dem Vier-Augen-Prinzip klarzustellen, da erstere eine organisatorische Maßnahme ist die Fehler vermeiden und sachgerechte Entscheidungen (z.B. durch Trennung von Vollziehung, Verbuchung und Verwaltung) sicherstellen soll.

Der RH regt daher an, andere Begriffe (etwa die Trennung in Bereiche Front- und Backoffice; Anbahnung und Abwicklung bzw. Controlling) vorzusehen und ausdrücklich klarzustellen, dass innerhalb dieser Bereiche ein Vier-Augen-Prinzip sicherzustellen ist.

Abschließend verweist der RH auf seine Empfehlung in TZ 28 des Berichts Reihe Bund 2014/15, „Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger“, in dem er der AUVA, der OÖGKK sowie der SVA empfahl, eine organisatorische Trennung der Entscheidung über die Vermögensveranlagung und des laufenden Risikomanagements vorzusehen und auf eine strikte Einhaltung des Prinzips der Funktionstrennung zu achten. Die vorgeschlagene gesetzliche Regelung wird daher positiv im Sinn einer Berücksichtigung seiner diesbezüglichen Empfehlung gewertet.

3. Zu den vorgeschlagenen Änderungen im ASVG, dem GSVG, dem BSVG, dem B-KUVG und im NVG

Einleitend weist der RH darauf hin, dass zu den Artikeln 3 bis 7 keine besonderen Erläuterungen vorliegen. Aus diesem Grund können die beabsichtigten Auswirkungen der „sinngemäßen Anwendung“ der risikoaversen Finanzgebarung i.S.d. § 2a BFinG i.d.F. des Entwurfs auf die bestehende Veranlagungs- und Verbindlichkeitsstruktur nicht näher nachvollzogen werden. Dies insbesondere deshalb, da beispielsweise offene Fremdwährungspositionen bestehen könnten oder Veranlagungen nicht bei Kontrahenten mit höchster Bonität vorgenommen wurden. Der RH regt daher eine entsprechende Ergänzung der Erläuterungen an.

3.1 Kreditaufnahmen in fremder Währung

Durch den Verweis auf § 2a BFinG i.d.F. des Entwurfs soll künftig die Möglichkeit der Kreditaufnahme in fremder Währung bei gleichzeitiger Absicherung des Fremdwährungsrisikos nunmehr auch den Sozialversicherungsträgern zur Verfügung stehen.

Nicht zuletzt aufgrund der fehlenden Erläuterungen zu den Art. 3 bis 7 des Entwurfs kann nach Ansicht des RH nicht nachvollzogen werden, warum Sozialversicherungsträger — auch im Lichte vorhandener Geldmittel in anderen Versicherungsbereichen — diese Möglichkeit zugestanden werden soll.

Dabei ist insbesondere fraglich, ob für Fremdwährungspositionen im Finanzbereich auf Seiten der Sozialversicherungsträger ausreichendes Know-How bereitgestellt werden kann. Der RH verweist in diesem Zusammenhang auf die Regelung des § 446 Abs. 4 ASVG sowie seine Feststellungen in TZ 34 des Berichts „Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger“, Reihe Bund 2014/15. Der RH hielt dabei fest, dass keiner der überprüften Träger konkrete Vorgaben definierte, und aktuelle Stellenprofile bei den Trägern ebenso wenig verfügbar waren wie aktuelle Qualifikationsnachweise in den Personalakten.

Der RH verweist daher auf seine entsprechende Empfehlung, auf Basis einer Veranlagungsstrategie und daraus abgeleiteten Geschäftsprozessen konkrete Anforderungsprofile für die im Veranlagungsprozess beteiligten Rollen festzulegen, die tatsächlich vorhandene Qualifikation der Mitarbeiter zu evaluieren und gegebenenfalls notwendige Weiterbildungsmaßnahmen oder — nach schlüssiger Begründung und Kosten-Nutzen-Abwägung — ein etwaiger Zukauf von externem Fachwissen sicherzustellen. Die Führungskräfte, die Innenrevision und die Selbstverwaltung sollten sich nach einer angemessenen Frist davon überzeugen, dass den gesetzlichen Vorgaben insbesondere zu den Qualifikationsanforderungen entsprochen wird (Schlussempfehlung 5c und 14).

Darüber hinaus wertet der RH die Einführung von Richtlinien über ein Risikomanagement sowie die vorgesehene Berichtspflicht zur Gewinnung eines Überblicks über die vorhandenen Risiken positiv im Sinn einer Umsetzung seiner entsprechenden Empfehlungen in TZ 38 und 56 des o.a. Berichts Reihe Bund 2014/15.

4. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Gemäß § 17 Abs. 2 BHG 2013 ist jedem Entwurf für ein Regelungsvorhaben und jedem sonstigen Vorhaben, von dem Mitglied der Bundesregierung oder dem haushaltsleitenden Organ, in dessen Wirkungsbereich der Entwurf ausgearbeitet oder das Vorhaben geplant wurde, eine der WFA – Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung (WFA-FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.F. BGBl. II Nr. 69/2015) entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung anzuschließen.

Gemäß § 3 Abs. 2 der WFA-FinAV sind bei den Angaben zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen die Grundsätze der Relevanz, der inhaltlichen Konsistenz, der Verständlichkeit, der Nachvollziehbarkeit, der Vergleichbarkeit und der Überprüfbarkeit zu beachten.

Die vorliegenden Erläuterungen halten fest, dass durch die vorgeschlagenen Änderungen keine finanziellen Auswirkungen auf den Bund zu erwarten sind, sich jedoch die Länder „durchschnittlich um 0,5 % p.a. günstiger“ refinanzieren könnten, als bei risikoaverser Direktfinanzierung durch die betroffenen Gebietskörperschaften.

Der RH vermisst in den vorliegenden Erläuterungen nähere Angaben zur angenommenen Verdoppelung des Finanzierungsvolumens (von derzeit einem Drittel auf künftig zumindest zwei Drittel) durch Nutzung des risikoaversen Finanzmanagements des Bundes über die ÖBFA durch die Bundesländer.

Darüber hinaus enthalten die Erläuterungen keine Angaben zu möglichen finanziellen Auswirkungen auf Seiten der Sozialversicherungsträger sondern weisen ohne nähere Begründung darauf hin, dass „eine stärkere Inanspruchnahme der ÖBFA durch die SV-Träger im Betrachtungszeitraum nicht zu erwarten“ ist.

Da die in den Erläuterungen enthaltenen Angaben mangels näherer Darlegung der Ausgangsgrundlagen und Annahmen nicht zur Gänze nachvollzogen werden können, entsprechen die Angaben zu den finanziellen Auswirkungen daher insofern nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hierzu ergangenen Verordnung der Bundesministerin für Finanzen — WFA-FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F.

Von dieser Stellungnahme wird eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:



Amt der
Vorarlberger Landesregierung
Landhaus
6901 Bregenz

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

Tel. + (1) 711 71 - 0
Tel. + (1) 711 94 - 25
office@rechnungshof.gv.at

Wien, 10. Jänner 2014
GZ 302.550/001-2B1/13

Entwurf eines Gesetzes über ein Spekulationsverbot des Landes, der Gemeinden und sonstiger Rechtsträger (Spekulationsverbotsgesetz – SVG)

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für die mit Schreiben vom 2. Dezember 2013, Zahl: PrsG-330.01, erfolgte Übermittlung des im Betreff genannten Entwurfs und nimmt zu diesem im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

Mit dem vorliegenden Entwurf sollen insbesondere Regelungen über ein Spekulationsverbot, die zulässigen Finanzgeschäfte sowie organisatorische Vorkehrungen für das Land Vorarlberg, die Gemeinden und sonstige Rechtsträger geschaffen werden.

1. Grundsätzliches zur Einführung eines Spekulationsverbotes für die Gebietskörperschaften

Der RH weist einleitend darauf hin, dass mangels Umsetzung der Art. 15a Abs. 1 B-VG Vereinbarung über eine risikoaverse Finanzgebarung und mangels einheitlicher Vorgaben in der Finanzverfassung nun der Bund, Wien, Niederösterreich, Salzburg, Tirol und nun Vorarlberg teilweise uneinheitliche Regelungen zur Umsetzung eines Spekulationsverbotes erlassen haben bzw. werden.

Anlässlich der vorliegenden Begutachtung verweist der RH auf seine Stellungnahmen vom 31. Jänner 2013, GZ 103.043/009-2B1/13, zu den damaligen Entwürfen einer geplanten Änderung des § 17 Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (F-VG) und der geplanten Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine risikoaverse Finanzgebarung (i.d.F.: „Vereinbarung“), abrufbar unter http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2013/beratung/gesetzesbe

gutachtungen/Stellungnahme_Finanz-Verfassungsgesetz.pdf, sowie zum Entwurf einer Änderung des Bundesfinanzierungsgesetzes mit Schreiben vom 23. Jänner 2013, GZ 300.998/003-2B1/13, abrufbar unter http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2013/beratung/gesetzesbe_gutachtungen/Stellungnahme_BfinVRT.pdf, welche als Beilagen mitübersandt werden.

In der erstgenannten Stellungnahme hat der RH zusammengefasst kritisch darauf hingewiesen, dass

- ein Regelungsregime, wonach letztlich konkrete Regelungen der risikoaversen Finanzgebarung nicht auf landes- bzw. bundesgesetzlicher Ebene, sondern in den zu erlassenden Verordnungen bzw. Richtlinien des Bundes und der Länder konkret getroffen werden sollen, nach seiner Ansicht die erforderliche bundesweit einheitliche Festlegung der Grundsätze der Finanzgebarung nicht sicherstellen kann und
- zur Gewährleistung einer risikoaversen Finanzgebarung sämtlicher Gebietskörperschaften ebenfalls deren Haushaltsdaten vergleichbar zu sein haben und folglich eine Weiterentwicklung des Haushaltsrechts dafür erforderlich ist. (Dieser Punkt 6. der damaligen Stellungnahme ist auch dieser Stellungnahme als Punkt 4. angeschlossen.)

Mangels Vorliegen einheitlicher Beurteilungskriterien kann der RH daher seiner im Rahmen einer Gebarungsüberprüfung und im Sinne der vorgesehenen Gutachter-tätigkeit wahrzunehmenden Aufgabe nicht in der erforderlichen Weise nachkommen.

Für eine Sicherstellung einer bundesweit einheitlichen Festlegung der Grundsätze der Finanzgebarung reicht auch das in der Vereinbarung vorgesehene wechselseitige „Anhörungsrecht“ des Bundes und der Länder bei der Erlassung dieser Richtlinien nicht aus, da kein Mechanismus vorgesehen ist, der eine einheitliche Festlegung auf allen Ebenen gewährleisten kann.

2. Allgemeines zum Entwurf des Vorarlberger Spekulationsverbotsgesetzes

Der RH weist einleitend positiv auf die Zielsetzungen des Entwurfs, Risiken im Rahmen der Finanzgebarung öffentlicher Rechtsträger bereits im Vorfeld auszuschließen bzw. zu minimieren.

Vor dem Hintergrund der o.a. Stellungnahmen weist der RH darauf hin, dass auch auf Ebene des Vorarlberger Landesrechts zur Verankerung der Grundsätze einer risikoaversen Finanzgebarung der Gebietskörperschaften und weiterer Rechtsträger im Land Vorarlberg

- sowohl eine Regelung zur Verankerung der risikoaversen Ausrichtung der Finanzgebarung und die näheren Bestimmungen auf landesgesetzlicher Ebene,
- als auch in diesem Landesgesetz selbst wiederum Verordnungsermächtigungen für die Landesregierung vorgesehen sind.

Nach den einfachgesetzlichen Bestimmungen soll die Landesregierung mit Verordnung insbesondere Folgendes festlegen:

- Richtlinien für das Risikomanagement (§ 10 a),
- die nötige Qualifikation der Personen und das Vier-Augenprinzip (§ 10 b),
- die Erfordernisse der strategischen Jahresplanung (§ 10 c).

Zudem kann die Landesregierung ebenfalls mit Verordnung

- weitere Veranlagungsformen, die dem Spekulationsverbot des § 3 entsprechen, für zulässig erklären (§ 6 Abs. 2),
- weitere Veranlagungen als Veranlagungen im Sinne dieses Gesetzes festlegen, sofern es zur Vermeidung von Spekulationen erforderlich ist (§ 2 Abs. 2).

Da bundesweit einheitliche Regelungen zur risikoaversen Ausrichtung der Finanzgebarung der Gebietskörperschaften derzeit lediglich im Entwurf vorliegen, wäre es nach Ansicht des RH zumindest erforderlich, dass auch im Bereich des Bundeslandes Vorarlberg Regelungen getroffen werden, die

- konkrete inhaltliche Determinierungen sowie klare Festlegungen der verwendeten unbestimmten Begriffe vorsehen,
- einen Mindestinhalt über die inhaltliche Festlegung der Beurteilung des Risikomanagements in den entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen vorsehen,

- für sämtliche Risiken (Kredit-, Markt-, Liquiditäts-, Reputations-, Rechts- und operationelles Risiko) landesrechtlich einheitliche Bewertungs- und Managementregeln festlegen, sowie
- die Ermächtigungen zur Erlassung von Richtlinien bzw. Verordnungen bereits auf Ebene des Landesgesetzes hinreichend und bundesweit einheitlich aufeinander abgestimmt determinieren.

Der RH weist kritisch darauf hin, dass abweichend zur Bund-Länder-Gemeinden-Vereinbarung der vorliegende Entwurf zudem keine Berichtspflichten der betroffenen Gebietskörperschaften/Rechtsträger und Sanktionen vorsieht. Weiters fehlen einheitliche Standards für die strategische Jahresplanung und konkrete Vorgaben für das Risikomanagement bereits auf landesgesetzlicher Ebene. Insoweit enthält der Entwurf lediglich eine Verordnungsermächtigung für die Landesregierung, womit sich die Landesregierung als vollziehende Körperschaft in diesem wesentlichen Bereich die Regelungen selbst geben kann.

Nach Ansicht des RH ist weiters eine Klarstellung erforderlich, wonach

- Finanzgeschäfte ausschließlich zur Erzielung zusätzlicher Erträge verboten sind (diesbezüglich findet sich lediglich in den Erläuterungen der Hinweis, dass Darlehen und Kredite nicht zum Zweck der Veranlagung aufgenommen werden dürfen) und
- nur jene Finanzgeschäfte zulässig sind, die zur Erfüllung der Kernaufgaben der Gebietskörperschaft erforderlich sind.

Im Sinne der o.a. Gewährleistung der Einheitlichkeit der Grundsätze der risikoaversen Ausrichtung der Finanzgebarung der Gebietskörperschaften, weist der RH daher nochmals darauf hin, dass die Ermächtigungen zur Erlassung von Richtlinien bzw. Verordnungen bereits auf Ebene des Landesgesetzes hinreichend und bundesweit einheitlich aufeinander abgestimmt determiniert werden sollten.

3. Zu den Bestimmungen im Einzelnen

3.1 Zu § 5 Abs. 1 und 2 – Derivative Finanzgeschäfte

Der RH wertet es als positiv, dass gemäß § 5 Abs. 1 des Entwurfs derivative Finanzgeschäfte nur zur Risikobegrenzung von Fremdfinanzierungen als Absicherungsgeschäfte zulässig sein sollen. Der Entwurf nimmt in § 5 Abs. 2 auf die Laufzeit der derivativen Finanzgeschäfte Bezug.

Der RH hat in seinem Jahrestätigkeitsbericht, Reihe Bund 2009/14, im Teil „Gebietskörperschaften regeln ihr Finanzmanagement neu“ auf Seite 29, TZ 5, festgehalten, dass *„Derivatengeschäfte hinsichtlich Nominalbetrag, Währung und Laufzeit an bestehende Grundgeschäfte zu binden und unter Beachtung der vorgegebenen Risikolimits nur zu Absicherungszwecken abzuschließen wären. Die Durchführung von Derivatengeschäften zu reinen Spekulationszwecken kann nicht gerechtfertigt werden.“*

Aus der Sicht des RH ist eine Bindung von Derivaten an ein Grundgeschäft daher erforderlich. Auch wenn der vorliegende Entwurf dies implizit in § 5 Abs. 1 vorsieht, hält der RH eine ausdrückliche Regelung zur Bindung an ein Grundgeschäft für besser geeignet, um zu einer risikoaversen Finanzgebarung beizutragen. Darüber hinaus sollte dadurch betragsmäßig (Obergrenze) und zeitlich (Laufzeitbindung; Beginn/Ende) ein Rahmen für den Abschluss von Derivaten geschaffen sein.

Die im Entwurf derzeit vorgesehene Regelung des § 5 Abs. 2 schafft die Möglichkeit, Derivate mit einer Laufzeit abzuschließen, die von jener des abzusichernden Grundgeschäfts abweicht. Nach Ansicht des RH setzt dies ein professionelles Risikomanagement voraus, dessen Einrichtung – sowohl organisatorisch als auch personell – nicht im gegenständlichen Entwurf enthalten ist. Die in § 9 adressierte strategische Planung enthält weder im Text noch in den Erläuterungen einen Hinweis darauf, dass diese auch eine Absicherungsstrategie gegen Risiken enthält. Daher ist bei der Textierung des § 5 Abs. 2 auch nicht davon auszugehen, dass dieser eine rollierende Sicherungsstrategie ermöglichen soll.

Im Sinn der o.a. Empfehlung des RH in TZ 5 des Berichts Reihe Bund 2009/14 sollte die Laufzeit der Derivate daher mit jener des Grundgeschäfts begrenzt werden.

3.2 Zu § 6 Abs. 1 lit c – Veranlagungen

Der RH erachtet es als positiv, dass bereits auf landesgesetzlicher Ebene bestimmte Veranlagungsformen für zulässig erklärt werden sollen. Er weist jedoch kritisch darauf hin, dass gleichzeitig die Vollziehung ermächtigt wird, diesen Kreis der Veranlagungsgeschäfte ohne klare Determinierung wieder erweitern kann.

Die in § 6 Abs. 1 lit c des Entwurfs geregelten zulässigen Veranlagungen (Beteiligungen an Euro-Geldmarktfonds und Euro-Rentenfonds sowie Beteiligungen an gemischten Euro-Fonds mit mindestens 70 % Anleihenanteil gemäß lit. b, jeweils ohne Währungsrisiko) enthalten keine genauen Angaben bzw. Einschränkungen zu den Fonds. Ebenso beschränken sich die Erläuterungen auf eine Begriffsdefinition (allgemeiner Sprachgebrauch der Fondsklassen). Da auch hinsichtlich der Zusammensetzung der Fonds das Gesetz einen weiten Spielraum offen lässt (z.B. ob strukturierte

Produkte enthalten sein dürfen; Zulässigkeit von Dachfonds; Veranlagung der Fonds in weitere Fonds, die den gesetzlichen Regelungen nicht entsprechen), sollte die Regelung im Hinblick auf die Zielsetzung des Entwurfs, nämlich Risiken im Rahmen der Finanzgebarung öffentlicher Rechtsträger zu minimieren, noch durch entsprechende Regelungen konkretisiert werden.

3.3 Zu § 7 – Qualifikation

Da die in § 7 des Entwurfs angeführten Regelungen zur Qualifikation des Personals nur den Bereich der fachlichen Eignung betreffen, regt der RH an, auch Regelungen zur erforderlichen persönlichen Zuverlässigkeit (z.B. zu beurteilen anhand Strafregisterbescheinigung oder Lebenslauf) vorzusehen. Darüber hinaus weist der RH auch für den Bereich der Qualifikation der Entscheidungsträger im Rahmen der Finanzgebarung darauf hin, dass mangels bundesweit einheitlicher Vorgaben österreichweit unterschiedliche Regelungen dieser Qualifikationserfordernisse vorgesehen werden können.

3.4 Zu § 8 Abs. 1 – Vier-Augen-Prinzip

Das in § 8 Abs. 1 des Entwurfs geregelte Vier-Augen-Prinzip geht im Umfang über eine Kontrollaktivität hinaus, und sieht zwei unabhängig voneinander durchzuführende Prüfungen und Auswahlentscheidungen für Finanzgeschäfte im Sinne der §§ 3 bis 6 vor. Selbst bei abweichenden Ergebnissen der Prüfung und Auswahl sehen die Erläuterungen vor, dass die Empfehlung an das für die endgültige Entscheidung zuständige Organ von beiden Personen einvernehmlich zu treffen, zu begründen und zu dokumentieren ist. Der Entwurf enthält jedoch keine klare Regelung zur Sicherstellung eines Vier-Augen-Prinzips innerhalb eines bestehenden Weisungszusammenhangs.

Der RH sieht es als grundsätzlich positiv an, dass bereits im Auswahlprozess für Finanzgeschäfte ein Vier-Augen-Prinzip eingeführt wird, weist jedoch ausdrücklich darauf hin, dass der Wortlaut des § 8 kein Vier-Augen-Prinzip für den tatsächlichen Abschluss von Finanzgeschäften beinhaltet.

3.5 Zu § 9 – Strategische Planung

Wie zu der vergleichbaren Regelung in der Bund-Länder-Gemeinden-Vereinbarung weist der RH darauf hin, dass die für eine Vergleichbarkeit und bundesweite Einheitlichkeit erforderlichen Kriterien nicht festgelegt werden. Auch die Erläuterungen zu § 9 enthalten keine näheren Ausführungen zur inhaltlichen Ausgestaltung (etwa hinsichtlich der Notwendigkeit von Abweichungsanalysen, Monitoring, Rückkopplung

mit dem Erfolg und Berichterstattung an den Landtag/Gemeinderat) der strategischen Jahresplanung, weshalb diese Bestimmung auch hinsichtlich ihres normativen Gehalts nicht abschließend beurteilt werden kann.

3.6 Zu § 10 a – Nähere Vorschriften – Risikomanagement

Nach dem vorgeschlagenen § 10 a kann die Landesregierung durch Verordnung nähere Richtlinien für das Risikomanagement festlegen. Vor dem Hintergrund seiner o.a. bisherigen Stellungnahmen weist der RH jedoch kritisch darauf hin, dass die Grundsätze für das Risikomanagement im Sinne einer „risikoaversen Finanzgebarung“ nicht abschließend festgelegt werden.

Dies insbesondere deshalb, da im Vergleich der Gebietskörperschaften für sämtliche Risiken unterschiedliche Bewertungs- und Managementregeln (da zehn unterschiedliche Richtlinien denkbar sind) festgelegt werden könnten.

Wie der RH u.a. in seinem Bericht, Reihe Salzburg 2009/7, „Finanzierungsrichtlinien“, empfohlen hat, sollen

- geeignete Maßnahmen und Instrumente zur Bewertung, Begrenzung und Steuerung von Finanzierungsrisiken ergriffen und installiert werden, sowie
- ein Berichtswesen und ein Limitsystem über sämtliche Finanzgeschäfte eingeführt werden. Das heißt, es sollen alle Limits für die einzelnen Risikofaktoren und die Risikomanagementprozesse (zur Darstellung und Ausgestaltung der Prozesse) in einer Risikoricthlinie erfasst werden.
- Weiters ist für eine technische und personelle Ausstattung des Portfolio- und Risikomanagements zu sorgen.
- Generell sollten nur jene Finanzinstrumente zulässig sein, die mit eigenen Mitteln und Ressourcen abgebildet, bewertet und überwacht werden können.
- Die Festlegung konkreter Finanzinstrumente bedingt eine laufende Analyse der Marktsituation und darauf aufbauend eine laufende Aktualisierung der Instrumente (siehe hiezu auch die Grundsätze für Finanzierung und Veranlagung der Gebietskörperschaften, Bundeskanzleramt, 31. Juli 2009).

Die oben angesprochene Verordnung zum Risikomanagement sollte daher jedenfalls

- die Finanzierungs- und Veranlagungsstrategien,

- eine Pouvoirordnung,
- die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips,
- eine Aufzählung der zulässigen Finanzinstrumente und Assetklassen,
- die Art, den Umfang und die Häufigkeit von Risikobewertungen, sowie
- Risikolimits (z.B. für Laufzeiten, Einzeltransaktionen, Vertragspartner)

beinhalten (siehe hierzu etwa den Bericht des RH, Reihe Oberösterreich 2010/10, „Finanzierungsinstrumente der Gebietskörperschaften“).

In diesem Zusammenhang verweist der RH zur inhaltlichen Ausgestaltung der Risikoricthlinien gemäß Art. 1 Z 7 auf die bereits vom Aufsichtsrat der ÖBFA genehmigten Richtlinien zu den einzelnen Risikoarten. Diese Richtlinien sollten daher bei der bundeseinheitlichen Festlegung von Richtlinien für das Risikomanagement auch für die Gebarung im Bereich des Bundeslandes Vorarlberg jedenfalls als Mindeststandard herangezogen werden.

4. Anhang: Erfordernis einheitlicher Regelungen des Haushaltsrechts der Gebietskörperschaften

Abschließend verweist der RH auf die zur Gewährleistung einer risikoaversen Finanzgebarung sämtlicher Gebietskörperschaften ebenfalls erforderliche Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten der Gebietskörperschaften und die damit verbundenen Erfordernisse für eine Weiterentwicklung des Haushaltsrechts.

4.1 Erforderliche Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten der Gebietskörperschaften

In TZ 8 des Berichts Reihe Bund 2009/8 wies der RH auch darauf hin, dass *„ein Vergleich von Risikokennzahlen zwischen allen Gebietskörperschaften ... nicht möglich (war), weil die Risikobewertungen sowohl hinsichtlich der verschiedenen Risikokennzahlen als auch der Berechnungsart sehr unterschiedlich gestaltet waren. So berechneten die Gebietskörperschaften bspw. den Value at Risk (Risikomaß, das den Erwartungswert des Verlustes des Portfolios bei einer ungünstigen Marktentwicklung angibt) nach unterschiedlichen Kriterien und Zeiträumen.“* Der RH empfahl daher, dass im Sinne eines effizienten Schuldenmanagements geeignete Maßnahmen und Instrumente zur Bewertung, Begrenzung und Steuerung von Finanzierungsrisiken ergriffen bzw. installiert werden sollten.

Vor diesem Hintergrund weist der RH auf die Problematik hin, dass „von einzelnen, anderen öffentlichen Haushalten unterschiedliche und vermeidbare Risiken eingegangen“ werden, und diese keinem einheitlichen Monitoring unterzogen werden und wenig transparent sind.

Der übermittelte Entwurf enthält jedoch keine Regelungen die berücksichtigen, dass derzeit die Rechnungsabschlüsse vor allem der Länder uneinheitlich und ohne Zusatzinformationen nicht vergleichbar sind. Diese mangelnde Vergleichbarkeit steht überdies im Widerspruch zu unionsrechtlichen Vorgaben nach der Kohärenz der Rechnungslegungsvorschriften und -verfahren. Der RH weist daher im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Umsetzung eines Spekulationsverbotes darauf hin, dass er in seinem Bericht „Haushaltsstruktur der Länder“ (z.B. Reihe Niederösterreich 2009/4) unter anderem auf

- die mangelnde Aussagekraft des Rechnungswesens der Länder, welche keine getreue Darstellung der wirtschaftlichen Lage (keine konsolidierte Vermögens- und Ergebnisrechnung mit ausgegliederten Einheiten) ermöglicht,
- die fehlende Aussagekraft der Kameralistik in ihrer derzeitigen Form, da ohne Zusatzinformationen wichtige Ergebnisgrößen nicht erkennbar sind,
- die mangelnde Vergleichbarkeit der einzelnen Abschlüsse infolge unklarer bzw. fehlender Definitionen in der VRV (bspw. Finanzschulden, nicht fällige Verwaltungsschulden, Rücklagen) und uneinheitlicher Nachweise (bspw. über Vermögensgegenstände, Wertpapiere, Beteiligungen), sowie
- die unterschiedlich genaue Darstellung der Schulden und Haftungen infolge des Gestaltungsspielraums in der VRV

hingewiesen hat. Diese Umstände haben zur Folge, dass die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse keinen vollständigen Überblick über die Vermögens- und Schuldenlage der jeweiligen Gebietskörperschaft bieten, da die Vorschriften über die Bewertung des Vermögens und die Ermittlung und Darstellung zukünftiger Verpflichtungen (so genannte nicht fällige Verwaltungsschulden) fehlen.

Diese Feststellungen erfordern aus der Sicht des RH daher die Weiterentwicklung des Rechnungswesens und der Haushaltsgrundsätze der Gebietskörperschaften in Richtung einer integrierten Ergebnis-, Finanz- und Vermögensrechnung.

Darüber hinaus stellt die Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten folgende Anforderungen an die Mitgliedstaaten:

- das öffentliche Rechnungswesen hat sämtliche Teilsektoren des Staates umfassend und kohärent abzudecken und hat so die zur Vorbereitung von Daten nach dem ESVG-95-Standard erforderlichen Informationen zu liefern,
- eine unabhängige Prüfung der Systeme des öffentlichen Rechnungswesens (umfassende und kohärente ESVG-Daten) ist vorzusehen.

4.2 Erfordernisse der Weiterentwicklung des Haushaltsrechts

Um eine möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage der Länder und Gemeinden zu erreichen erachtet es der RH daher für erforderlich

- das Rechnungswesen im Hinblick auf eine Ergebnis-, Vermögens- und Finanzierungsrechnung weiterzuentwickeln,
- die Ergebnisermittlung und die dazugehörigen Nachweise methodisch und formal anzugleichen,
- die Bewertung des Vermögens nach einheitlichen Grundsätzen durchzuführen (eine zusammenfassende Darstellung des gesamten Vermögens und der Schulden in einer Bilanz erhöht die Übersicht in diesen Bereich), sowie
- tragfähige Indikatoren für das Vorliegen von Haushaltsstabilität zu entwickeln.

Im Sinne der Vollständigkeit des Rechnungswesens wären

- einheitliche Vorgaben für Länder und Gemeinden zu schaffen,
- die Verbindlichkeiten und Belastungen zukünftiger Rechnungsjahre (Leasingfinanzierungen usw.) einheitlich zu definieren und auszuweisen,
- in die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse auch die ausgegliederten Einheiten im Sinne einer Konsolidierung einzubeziehen, um einen aussagekräftigen Gesamtüberblick über die Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage zu erreichen.

Um die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse vergleichbar zu gestalten und die unionsrechtlichen Vorgaben nach Kohärenz der Rechnungslegungsvorschriften und -verfahren zu erfüllen, ist erforderlich:

- eine einheitliche Begriffsdefinition und Darstellungsform für alle Vermögensbestandteile und Schulden vorzugeben,
- die Vergleichbarkeit von Datengrundlagen und die Einheitlichkeit von Begriffen, Abgrenzungskriterien, Kontierung und der Verbuchungspraxis zu erreichen, sowie
- eine übersichtliche Darstellung von ökonomischen Sondereffekten in Abgrenzung zur laufenden Haushaltsführung zu geben.

4.3 Einführung einer Vermögensrechnung und Vermögensbewertung (Vermögen und Schulden)

Im Zusammenhang mit der bundesweit einheitlichen Regelung der risikoaversen Ausrichtung des Finanzmanagements der Gebietskörperschaften ergibt sich dringender Handlungsbedarf bei der Reform des Haushaltsrechts insbesondere in den Bereichen

- Vermögensrechnung und
- Vermögensbewertung.

Länder und Gemeinden sind derzeit nicht verpflichtet, ihre Rechnungsabschlüsse in Form einer Vermögensübersicht (Bilanz) zu veröffentlichen. Den Rechnungsabschlüssen sind allerdings verschiedene Nachweise, die Vermögensbestandteile und Schulden abbilden, angeschlossen (§ 17 Abs. 1 VRV), wie bspw. der Bestand am 1. Jänner, die Zu- und Abgänge während des Finanzjahres und der Bestand am 31. Dezember. Diese Nachweise sind taxativ aufgezählt, d.h. es gibt z.B. einen Nachweis über Wertpapiere und Beteiligungen, aber keinen Nachweis bspw. über Sonderfinanzierungen (Leasing) oder Derivatgeschäfte. Aus diesen nicht kohärenten Regelungen folgt etwa

- die mangelnde Vergleichbarkeit der einzelnen Rechnungsabschlüsse infolge unklarer bzw. fehlender Definitionen (bspw. der Finanzschulden, der nicht fälligen Verwaltungsschulden und der Rücklagen),
- eine unterschiedliche Ermittlung und Darstellung zukünftiger Verpflichtungen (so genannte nicht fällige Verwaltungsschulden) und

- dass Derivative in den Rechnungsabschlüssen nach den Grundsätzen der Kameralistik nicht auszuweisen und im Nachweis zum Rechnungsabschluss nicht anzuführen, Wertverluste nicht zu verbuchen und Bestandsminderungen nicht auszuweisen sind.

Mangels gebietskörperschaftsübergreifender einheitlicher Vorschriften sind die Länder bei der Bewertung ihres Vermögens keiner verpflichtenden Regelung unterworfen, weshalb die Aktivierung und Bewertung des Vermögens des Bundes und der Länder nach unterschiedlichen Kriterien erfolgt. So können bspw. Wertpapiere (Aktien, Anleihen) oder Beteiligungen mit dem Nominalwert (Anschaffungspreis) aktiviert werden und unverändert im Nachweis beibehalten werden, auch wenn der tatsächliche Wert am Jahresende davon abweicht. Die bestehenden Voranschläge und Rechnungsabschlüsse bieten daher keinen vollständigen Überblick über die Vermögens- und Schuldenlage der jeweiligen Gebietskörperschaft.

Für die Vermögensrechnung wären klare Regelungen für die Aktivierung und Bewertung von Vermögensgegenständen zu schaffen, um eine getreue Darstellung der Vermögenssituation erreichen zu können. Hinsichtlich der Nachweise zum Rechnungsabschluss sollten diese um ein Verzeichnis der Sonderfinanzierungen wie z.B. Leasing, aber auch die Darstellung von Finanzinstrumenten ergänzt werden, wobei sich die entsprechenden Vorgaben nach Inhalt und Struktur an jene der Rechnungslegungsverordnung anzupassen hätten.

Dies ist zusammengefasst deshalb erforderlich, da nach der derzeitigen Rechtslage

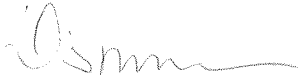
- eine einheitliche Bewertung des Vermögens der Gebietskörperschaften nicht möglich ist,
- eine kohärente Darstellung der Abschlussrechnungen im Sinne der o.a. Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 nicht gefordert ist, und somit
- eine Vergleichbarkeit der Finanzgebarung insbesondere hinsichtlich der Frage, ob bei der Gebarung der Gebietskörperschaften die Grundsätze über ein risikoaverses Finanzmanagement eingehalten werden

nicht sichergestellt ist. Da die Rechnungsabschlüsse vor allem der Länder uneinheitlich und ohne Zusatzinformationen nicht vergleichbar sind, steht dies derzeit im Widerspruch zu unionsrechtlichen Vorgaben nach der Kohärenz der Rechnungslegungsvorschriften und -verfahren.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.:



2 Beilagen