

Nr 362 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtages  
(5. Session der 14. Gesetzgebungsperiode)

**Vorlage der Landesregierung**

**Gesetz**

vom ..... zur Sicherstellung einer risikoaversen Finanzgebarung im Land Salzburg

Der Salzburger Landtag hat beschlossen:

**Ziele und Anwendungsbereich**

§ 1

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

(2) Die Bestimmungen dieses Gesetzes sind auch auf solche Maßnahmen der Finanzgebarung anzuwenden, die von einem Dritten im Namen und auf Rechnung eines Rechtsträgers durchgeführt werden.

(3) Die in anderen landesrechtlichen Vorschriften enthaltenen Bestimmungen über das bei der Durchführung von bestimmten Maßnahmen der Finanzgebarung zu beachtende Verfahren bleiben unberührt.

**Begriffsbestimmungen**

§ 2

Im Sinn dieses Gesetzes gelten als:

1. Finanzgebarung: alle Maßnahmen,
  - a) die finanzielle Auswirkungen auf die Ausgaben, Einnahmen und Vermögensbestände eines Rechtsträgers haben, wie die Aufnahme von Darlehen oder sonstigen Krediten oder von Anleihen;
  - b) die mit der Bewirtschaftung von Finanzierungsverpflichtungen in Zusammenhang stehen, wie das Schuldenportfoliomanagement oder das Risikomanagement;
  - c) im Zusammenhang mit der Veranlagung von Geldmitteln.

2. Finanzgeschäft:
- a) ein Rechtsgeschäft,
    - aa) mit dem Fremdfinanzierungsverpflichtungen eingegangen werden bzw das der Mittelbeschaffung dient, wie die Aufnahme von Darlehen oder sonstigen Krediten oder von Anleihen;
    - ab) das der Bewirtschaftung von Finanzierungsverpflichtungen dient;
    - ac) das der Veranlagung von Geldmitteln dient;
  - b) ein Differenzgeschäft;
  - c) ein Optionsgeschäft.
3. Rechtsträger:
- a) das Land Salzburg;
  - b) die Stadt Salzburg;
  - c) alle sonstigen Gemeinden im Land Salzburg;
  - d) Gemeindeverbände im Land Salzburg;
  - e) sonstige Rechtsträger, die im Sinn des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995 (ESVG 1995) den Sektoren S 1312 (Länder) oder S 1313 (Gemeinden) zugerechnet werden, soweit die Regelung deren Organisation in die Gesetzgebungskompetenz des Landes fällt.

### **Grundsätze einer risikoaversen Finanzgebarung**

#### **§ 3**

(1) Rechtsträger haben ihre Finanzgebarung risikoavers auszurichten, insbesondere die damit notwendigerweise verbundenen Risiken auf ein Mindestmaß zu beschränken und einer Risikominimierung jedenfalls den Vorrang vor einer Ertrags- oder Kostenoptimierung zu geben. Die Landesregierung hat nach Anhörung des Bundes durch Verordnung die dazu erforderlichen Richtlinien für das Risikomanagement für alle relevanten Risikoarten, insbesondere für die Risikoarten Kreditrisiko, Marktrisiko, Liquiditätsrisiko, Reputationsrisiko, Rechtsrisiko und operationelles Risiko, festzulegen.

(2) Der Abschluss von derivativen Finanzinstrumenten ohne entsprechendes Grundgeschäft sowie die Aufnahme von Darlehen oder sonstigen Krediten oder von Anleihen zum Zweck einer mittel- oder langfristigen Veranlagung sind unzulässig.

(3) Ein Rechtsträger darf ein Finanzgeschäft nur abschließen, wenn

1. das zur Bestreitung eines im öffentlichen Interesse gelegenen Bedarfs erforderlich ist;
2. im Fall einer Aufnahme von Darlehen oder sonstigen Krediten oder von Anleihen eine anderweitige liquide Bedeckung fehlt oder die Aufnahme von Darlehen oder sonstigen Krediten oder von Anleihen die für den Rechtsträger wirtschaftlich bestmögliche Lösung darstellt;
3. das Finanzgeschäft einem Geschäftstyp entspricht, der in einer Verordnung gemäß Abs 4 für zulässig erklärt worden ist, und

4. das Finanzgeschäft insbesondere im Hinblick auf dessen Nebenbedingungen dem Grundsatz einer risikoaversen Finanzgebarung entspricht.

(4) Die Landesregierung hat durch Verordnung unter Bedachtnahme auf die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit

1. einzelne Finanzgeschäfte zu bezeichnen,
  - a) die auf Grund ihres Geschäftstyps dem Umfang des Rechtsgeschäfts oder auf Grund einer Gesamtrisiko-Analyse unter Berücksichtigung ihrer relevanten Markt-, Zins-, Liquiditäts- und Gegenpartei-risiken dem Grundsatz einer risikoaversen Finanzgebarung entsprechen, oder
  - b) mit denen nur ein geringes finanzielles Risiko verbunden ist;
2. weitere Voraussetzungen festzulegen, unter denen bestimmte Finanzgeschäfte abgeschlossen werden dürfen.

(5) Die Rechtsträger von Unternehmungen, an denen sie allein oder gemeinsam mit anderen Rechtsträgern zu mehr als 50 % beteiligt sind, haben nach Maßgabe der gesellschaftsrechtlichen Bestimmungen in deren Gesellschaftsverträgen, Satzungen, Statuten udgl ein Verbot von Rechtsgeschäften sicherzustellen, die nicht dem Abs 3 entsprechen.

### **Strategische Jahresplanung**

#### **§ 4**

Die Rechtsträger haben ihrem Schulden- und Liquiditätsmanagement eine strategische Jahresplanung zu Grunde zu legen.

### **Trennung der Aufbau- und Ablauforganisation**

#### **§ 5**

(1) Die Rechtsträger haben für ihre Finanzgebarung eine Aufbau- und Ablauforganisation einzurichten, bei der die Bereiche Treasury/Markt und Risikomanagement/Marktfolge voneinander getrennt sind, und sicherzustellen, dass die mit deren Besorgung betrauten Personen abhängig von ihren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten über die erforderlichen Kenntnisse und Erfahrungen verfügen.

(2) Die Landesregierung kann bestimmte Rechtsträger gemäß § 2 Z 3 lit b bis e unter Bedachtnahme auf die ihnen jeweils zur Verfügung stehende Organisation, ihre jeweilige wirtschaftliche Situation sowie die Struktur und das Volumen der einzelnen Finanzgeschäfte durch Verordnung von der Einhaltung der Verpflichtung zur Trennung der Aufbau- und Ablauforganisation für alle oder einzelne genau zu bezeichnende Finanzgeschäfte entbinden.

## **Sicherstellung der Transparenz von getätigten Transaktionen**

### **§ 6**

(1) Jeder Rechtsträger hat einmal jährlich bis 31. Mai einen Bericht über alle im Vorjahr neu getätigten Finanzgeschäfte zur Finanzierung des jeweiligen Haushalts und einen detaillierten Bericht zum jeweiligen Schuldenstand zu erstellen und der Kontrollgruppe gemäß Art 1 Z 4 lit e der Vereinbarung über eine risikoaversen Finanzgebarung, kundgemacht unter LGBl Nr ...../2013, oder einem vergleichbaren Gremium einer Nachfolgeregelung zu übermitteln. Der erste oder, wenn es aus organisatorischen Gründen im ersten Bericht nicht möglich ist, der zweite derartige Bericht hat auch einen Bericht über die gesamten bestehenden Finanzgeschäfte zur Finanzierung des jeweiligen Haushalts zu enthalten. Berichte gemäß Art 6 des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (VSKS) betreffend die Emissionspläne der Gebietskörperschaften sind ebenfalls der Kontrollgruppe zu übermitteln.

(2) Die Rechtsträger im Verantwortungsbereich des Landes Salzburg haben ihre Berichte gemäß Abs 1 im Weg der Landesregierung an die Kontrollgruppe zu übermitteln.

(3) Die Stadt Salzburg, die Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Salzburg sowie jeder Rechtsträger in deren Verantwortungsbereich haben ihre Berichte gemäß Abs 1 in elektronischer Form im Weg der Bundesanstalt Statistik Austria an die Kontrollgruppe zu übermitteln.

(4) Alle nicht von Abs 2 und 3 erfassten Rechtsträger haben ihre Berichte unmittelbar an die Kontrollgruppe zu übermitteln.

(5) Die Abs 1 bis 4 gelten vorbehaltlich anderer Festlegungen des Österreichischen Koordinationskomitees über Berichtszeiträume und Berichtstermine sowie über Inhalt und Form der Berichte, insbesondere auch die elektronische Übermittlung betreffend.

## **Eigener Wirkungsbereich**

### **§ 7**

Die in diesem Gesetz geregelten Angelegenheiten sind solche des eigenen Wirkungsbereiches der Stadt Salzburg, der sonstigen Gemeinden und der Gemeindeverbände sowie und der Rechtsträger gemäß § 2 Z 3 lit e, soweit es sich dabei um einen (nicht-territorialen) Selbstverwaltungskörper handelt.

## Inkrafttreten und Übergangsbestimmungen

### § 8

(1) Dieses Gesetz tritt mit 1. Juli 2013 in Kraft und ist auf alle Maßnahmen der Finanzgebarung anzuwenden, die nach diesem Zeitpunkt ergriffen werden.

(2) Abweichend von Abs 1 können auch nach dem 1. Juli 2013 Anschlussfinanzierungen (Rollierungen) und risikoreduzierende Absicherungen von bestehenden Geschäften entgegen § 3 Abs 1 bis 3 vereinbart werden, wenn

1. diese Finanzgeschäfte im direkten Zusammenhang mit einem vor dem 1. Juli 2013 abgeschlossenen Finanzgeschäft stehen;
2. der Rechtsträger dem Österreichischen Koordinationskomitee bis zum 31. Oktober 2013 eine geeignete Strategie für einen stufenweisen Abbau der den §§ 3 bis 5 widersprechenden Finanzgeschäfte bis zum Ablauf des 31. Dezember 2016 übermittelt und
3. der Rechtsträger diese Finanzgeschäfte auf der Grundlage seiner Strategie gemäß Z 2 bis zum Ablauf des 31. Dezember 2016 an die Bestimmungen dieses Gesetzes anpasst.

Die Strategie gemäß Z 2 kann mit Zustimmung des Österreichischen Koordinationskomitees auch einen späteren Endtermin als den 31. Dezember 2016 vorsehen, wenn das auf Grund der Art oder des Volumens der betroffenen Finanzgeschäfte den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit entspricht und das damit verbundene Risiko vertretbar ist.

## Erläuterungen

### 1. Allgemeines:

1.1. Der Vorschlag für ein Gesetz zur Sicherstellung einer risikoaversen Finanzgebarung im Land Salzburg trägt zusammen mit dem Vorschlag für eine neuerliche Änderung des Landesverfassungsgesetzes 1999 dem Punkt 2.2 der Entschließung des Salzburger Landtages vom 23. Jänner 2013 zur Aufarbeitung des Salzburger Spekulationsskandals sowie zur Transparenz und Neuordnung in der Finanzgebarung des Landes Salzburg (AB 264 Blg LT 5. Sess 14. GP) Rechnung, in dem die Landesregierung ersucht wird, "unverzüglich einen Vorschlag für ein landesverfassungsgesetzliches Spekulationsverbot – unter Berücksichtigung der Vorgaben der noch nicht ratifizierten Art 15a B-VG Vereinbarung zu einem risikoaversen Finanzmanagement – vorzulegen."

1.2. Ziel des vorgeschlagenen Gesetzes ist, eine risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung von bestimmten Rechtsträgern sicherzustellen. Dem Gesetz liegt dabei die – verfassungsrechtlich zwingend gebotene (siehe dazu Pkt 5 der Erläuterungen zu den §§ 1 und 2) – Unterscheidung zwischen solchen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Finanzgebarung, die von vornherein risikoavers sind und die in aller Regel auch nicht spekulativ ausgestaltet werden, wie etwa Kauf-, Dienst- oder Werkverträge, und solchen Maßnahmen der Finanzgebarung, bei denen das nicht der Fall ist, zu Grunde. Letztere werden unter dem Begriff der "Finanzgeschäfte" (§ 2 Z 2) zusammengefasst. Dabei handelt es sich um solche Rechtsgeschäfte, mit denen Fremdfinanzierungsverpflichtungen eingegangen werden bzw die der Mittelbeschaffung dienen (§ 2 Z 2 lit a), die der Bewirtschaftung von Finanzierungsverpflichtungen (§ 2 Z 2 lit b) und der Veranlagung von Geldmitteln dienen (§ 2 Z 2 lit c). Bei den zu diesen Zwecken abgeschlossenen Rechtsgeschäften kann die Gefahr einer nicht-risikoaversen Ausrichtung bzw Verwendung zu spekulativen Zwecken von vornherein nicht ausgeschlossen werden. Die nicht vom Begriff des Finanzgeschäfts erfassten Maßnahmen der Finanzgebarung haben lediglich den allgemeinen Rahmenbedingungen des Gesetzes bzw der (bisher noch nicht finalisierten) Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine risikoaverse Finanzgebarung (risikoaverse Ausrichtung, strategische Jahresplanung, Trennung von Aufbau- und Ablauforganisation) zu entsprechen. Im Gegensatz dazu dürfen Finanzgeschäfte im Sinn des § 2 Z 2 nur unter besonderen Bedingungen (siehe dazu § 3 Abs 3) abgeschlossen werden, die über die Vorgaben der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine risikoaverse Finanzgebarung hinausgehen. Zentrale Bedeutung kommt dabei einer von der Landesregierung durch Verordnung festzulegende "Positivliste" (§ 3 Abs 3 Z 3) zu, welche diejenigen Finanzgeschäfte enthält, die von der Landesregierung als risikoavers beurteilt werden und daher von den Rechtsträgern künftig auch abgeschlossen werden dürfen. Umgekehrt dürfen nicht in dieser Liste enthaltene Finanzgeschäfte von den Rechtsträgern nicht mehr abgeschlossen werden.

### 2. Kompetenzrechtliche Grundlage:

Art 15 Abs 1, Art 17, 115 Abs 2 und 116a Abs 4 B-VG sowie § 14 F-VG 1948.

### 3. Übereinstimmung mit Gemeinschaftsrecht:

Gemeinschaftsrecht wird durch das Vorhaben nicht berührt.

#### **4. Kosten:**

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

#### **5. Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:**

Ein allfälliger Gesetzesbeschluss des Salzburger Landtages bedarf vor seiner Kundmachung im Landesgesetzblatt der Zustimmung der Bundesregierung gemäß Art 97 Abs 2 B-VG und § 14 F-VG 1948: § 6 Abs 3 sieht eine Mitwirkung eines Bundesorgans (Bundesanstalt Statistik Österreich) vor. Die §§ 3 bis 5 legen einen allgemeinen Rahmen für bestimmte Fremdfinanzierungsgeschäfte (§ 2 Z 2 lit a) fest. Der Anwendungsbereich des § 14 F-VG 1948 und daher auch der Zustimmungsvorbehalt der Bundesregierung erfasst die allgemeine (oder für den Einzelfall erfolgende) Regelung der Aufnahme eines Darlehens oder einer Anleihe durch das Land, eine Gemeinde oder einen Gemeindeverband durch Landesgesetz, also die gesetzliche Regelung der Grundsätze und eines allgemeinen Rahmens für derartige Fremdfinanzierungen (*Ruppe* in Korinek/Holoubek, Kommentar zum Bundesverfassungsrecht, Rz 5 zu § 14 F-VG 1948).

#### **6. Ergebnisse des Begutachtungs- und des Konsultationsverfahrens:**

Im Begutachtungsverfahren haben das Bundesministerium für Finanzen, der Rechnungshof in Wien, die Landesgruppe Salzburg des Österreichischen Städtebundes und der Salzburger Gemeindeverband (im Folgenden als "kommunale Interessenvertretungen" bezeichnet), die Wirtschaftskammer Salzburg, die Kammer für Arbeiter und Angestellte für Salzburg, die für die Finanzangelegenheiten zuständige Abteilung (8) und die für die Gemeindeangelegenheiten zuständige Abteilung (11) des Amtes der Salzburger Landesregierung inhaltliche Stellungnahmen abgegeben.

##### **6.1. Stellungnahme des Bundesministeriums für Finanzen und des Rechnungshofes:**

Seitens des Bundesministeriums für Finanzen und des Rechnungshofes ist der Gesetzentwurf keinen das Vorhaben in Frage stellenden Bedenken begegnet. Die inhaltlichen und redaktionellen Anregungen des Bundesministeriums für Finanzen werden in den §§ 5 Abs 2 und 6 Abs 1, durch den Entfall des ursprünglich vorgesehenen Sanktionen regelnden § 7 sowie in den Erläuterungen zu den §§ 3 Abs 5 und 5 Abs 2 aufgegriffen. Die Anregungen des Rechnungshofes zur inhaltlichen Ausgestaltung der Richtlinien gemäß § 3 Abs 1, zu § 3 Abs 4 Z 1 lit b zwecks Zusammenrechnung von mehreren Rechtsgeschäften, die jedes für sich nur ein geringes finanzielles Risiko aufweisen, sowie zu den näheren Voraussetzungen, unter denen bestimmte Finanzgeschäfte abgeschlossen werden dürfen (§ 3 Abs 4 Z 2), beziehen sich auf mögliche Inhalte der künftig zu erlassenden Verordnungen der Landesregierung.

##### **6.2. Stellungnahme der kommunalen Interessenvertretungen:**

6.2.1. Die Landesgruppe Salzburg des Österreichischen Städtebundes und der Salzburger Gemeindeverband haben sich in einer gemeinsamen Stellungnahme zwar "zu einer verfassungsmäßigen Verankerung des Spekulationsverbotes für die öffentliche Hand im Sinne der [...] vorgesehenen Art 15a Vereinbarung" bekannt, jedoch darauf hingewiesen, dass "das 'Aufzwingen' derselben komplizierten und umfangreichen Regelungen für Bund und Ländern für die Städte und Gemeinden unverhältnismäßig wäre" und gefordert, dass "die für die Salzburger Städte und Gemeinden getroffenen

landesgesetzlichen Bestimmungen in keinem Fall weiter als jene der zitierten Vereinbarung gehen". Im Besonderen haben sich die kommunalen Interessenvertretungen gegen die im § 3 Abs 3 enthaltenen Beschränkungen gewandt und ausgeführt, dass "selbstverständlich keine Bedenken dagegen [bestehen], wenn das Land Salzburg für seine eigene Haushaltsführung diesen Weg wählt", für die Haushalte "der anderen Gebietskörperschaften [sollten] ausschließlich die dort [gemeint: die in der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine risikoaverse Finanzgebarung] vorgesehenen Maßnahmen umgesetzt werden". "Eine solche Positivliste" – so die kommunalen Interessenvertretungen weiter – "findet nicht die Zustimmung der kommunalen Spitzenverbände". Diesem grundsätzlichen Einwand steht das Ziel der im § 3 Abs 3 und 4 enthaltenen Regelungen, die Finanzgebarung aller Gebietskörperschaften im Land Salzburg zu erfassen, entgegen.

6.2.2. Die kommunalen Interessenvertretungen haben vorgeschlagen, die beiden zentralen Begriffe des Gesetzes, nämlich jenen der "Finanzgebarung" und des "Finanzgeschäfts" durch den Begriff der "Transaktionen" zu ersetzen. Als "Transaktionen" sollen diesem Vorschlag folgend "alle aktiv- und passivseitigen Geschäfte mit Auswirkungen auf den Schulden- bzw Finanzvermögensstand" gelten. Einem Aufgreifen dieses Vorschlags stehen die folgenden Gründe entgegen: Die österreichische Bundesrechtsordnung enthält ausschließlich in der Anmerkung 13 zur Anlage 4 der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 eine Definition des Begriffs des "Finanzvermögens". Dem Finanzvermögen einer Gebietskörperschaft gehören alle in ihrem Eigentum stehenden Sachen an, die nicht zum Verwaltungsvermögen oder zum öffentlichen Gut zählen. Zum "Verwaltungsvermögen" gehören gemäß Anmerkung 12 zur Anlage 4 der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 diejenigen Vermögensteile, die öffentlichen Aufgaben als sachliches Substrat gewidmet sind, wie Amtsgebäude mit ihren Einrichtungen, Schulgebäude mit ihrem Inventar, Krankenhäuser mit ihren Behelfen, Museen mit ihren Beständen usw. Die Bestandteile des Verwaltungsvermögens dienen dauernd Verwaltungsaufgaben. *Baumgartner* in Allgemeines Verwaltungsrecht<sup>3</sup>, S 45, weist jedoch darauf hin, dass auch "die überwiegende Zahl von öffentlich-rechtlichen Fonds (...) bloße Verwaltungsvermögen [darstellen]" (vgl dazu etwa auch § 9a des KommAustria-Gesetzes, wonach es sich bei dem Digitalisierungsfonds um ein "zweckgebundenes Verwaltungsvermögen" handelt). Die Begriffe "Finanzvermögen" und "Verwaltungsvermögen" bezeichnen daher bestimmte Vermögensmassen, auf die Geschäfte Auswirkungen haben, während der Begriff "Finanzgeschäft" auf einen bestimmten, mit einem Rechtsgeschäft verfolgten Zweck – unabhängig von der Vermögensmasse, auf welche sich das Rechtsgeschäft auswirkt – abstellt. Ziel des Gesetzesvorschlags ist, nach Maßgabe der im § 3 Abs 3 und 4 enthaltenen Beschränkungen eine risikoaverse Finanzgebarung hinsichtlich aller Vermögensmassen der öffentlichen Hand sicherzustellen. Diesem Ziel widerspricht der Vorschlag der kommunalen Interessenverbände, zumal dieser das Verwaltungsvermögen der Gebietskörperschaften von vorneherein aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes oder aus dem Anwendungsbereich des § 3 Abs 3 und 4 ausnimmt und so im Ergebnis einen nicht-risikoaversen Umgang mit den einem konkreten Verwaltungszweck gewidmeten Mitteln einer Gebietskörperschaft, etwa mit den Mitteln eines Verwaltungsfonds, ermöglicht.

6.2.3. Die Befürchtung der kommunalen Interessenvertretungen, dass die Richtlinien gemäß § 3 Abs 1 "gleichermaßen für Land, Städte und Gemeinden gelten sollen", wird nicht geteilt, zumal der Bund in den Erläuterungen zu Art 1 Z 1 der geplanten Vereinbarung selbst darauf hinweist, dass in den Richtlinien "individuelle Besonderheiten, die sich insbesondere aus der Größe der Gebietskörperschaften ergeben, zu berücksichtigen sein werden."



6.2.4. Zur Feststellung der kommunalen Interessenvertretungen zu § 3 Abs 5, wonach das Spekulationsverbot "für Unternehmen des Sektors Privat" nicht gilt, wird auf Pkt 4 der Erläuterungen zu § 3 verwiesen.

6.2.5. Dem weiteren Einwand der kommunalen Interessenvertretungen, die im § 3 Abs 3 Z 2 enthaltene einschränkende Voraussetzung für den Abschluss von Finanzgeschäften sei mit der Haushaltsökonomie der Gemeinden und mit finanzpolitischen Zweckmäßigkeitserwägungen nicht vereinbar und verunmögliche jede vermögensbezogene, werterhaltende Rücklagensystematik, wird dadurch Rechnung getragen, indem im Wortlaut des § 3 Abs 3 Z 2 ausdrücklich klargestellt wird, dass ein Rechtsträger ein auf die Aufnahme von Darlehen oder sonstigen Krediten gerichtetes Finanzgeschäft dann abschließen darf, wenn eine anderweitige liquide Bedeckung fehlt oder der Abschluss eines solchen Rechtsgeschäfts die für den Rechtsträger wirtschaftlich bestmögliche Lösung darstellt.

### **6.3. Stellungnahme der Wirtschaftskammer Salzburg:**

Die Wirtschaftskammer Salzburg hat gegen den Gesetzesentwurf keine Einwände erhoben. Einem Aufgreifen von einzelnen Vorschlägen stehen zum Teil die Bestimmungen der Vereinbarung entgegen, zum Teil beziehen sich diese, wie etwa der Vorschlag zur Festlegung von "Spielräumen" im Zusammenhang mit § 3 Abs 4 Z 1 lit b, auf mögliche Inhalte der von der Landesregierung zu erlassenden Verordnungen.

### **6.4. Stellungnahme der Kammer für Arbeiter und Angestellte:**

6.4.1. Die Kammer für Arbeiter und Angestellte für Salzburg hat die "gesetzliche Verankerung eines "Spekulationsverbots im Landes-Verfassungsgesetz (...) wie auch den Beschluss eines begleitenden, inhaltlich ausreichend determinierten, gesonderten Landesgesetzes" sowie das in den Erläuterungen dargestellte Verständnis des Begriffs "Finanzgebarung" ausdrücklich begrüßt. Die Anregungen der genannten Kammer zu den §§ 2 und 5 beziehen sich auf mögliche Inhalte der künftig zu erlassenden Verordnungen der Landesregierung gemäß den §§ 3 Abs 1 und 5 Abs 2. Einer Berücksichtigung der weiteren Vorschläge zu den §§ 6 und 8 stehen die Art 2 und 5 der Vereinbarung entgegen.

### **6.5. Stellungnahme der Abteilung 8:**

Die Abteilung 8 hat sich dafür ausgesprochen, von einer Legaldefinition der Begriffe "Finanzgebarung" und "Finanzgeschäfte" abzusehen. Nach dem Konzept des Vorschlags sind künftig nur mehr jene Finanzgeschäfte zulässig, die in eine Positivliste aufgenommen werden. Dieses Konzept ist nur dann effektiv, wenn das Gesetz von einem weiten Finanzgeschäftsbegriff ausgeht, weil andernfalls die Positivliste funktionslos würde. Einem Entfallen dieser Begriffsbestimmungen steht aber nicht nur Art 18 B-VG entgegen, der eine ausreichende Determinierung des Anwendungsbereiches des Gesetzes notwendig macht. Es kann auch nicht jedem Rechtsträger selbst überlassen bleiben zu entscheiden, ob eine von ihm beabsichtigte Maßnahme eine solche der Finanzgebarung und daher risikoavers auszurichten ist bzw ein Finanzgeschäft darstellt, welches nur unter den einschränkenden Voraussetzungen des § 3 Abs 3 abgeschlossen werden darf.

### **6.6. Stellungnahme der Abteilung 11:**

Die Abteilung 11 hat gegen den Gesetzesentwurf keine Einwände erhoben. Hinsichtlich der als unklar bezeichneten Begriffe "Treasury/Markt" und "Risikomanagement/Marktfolge" wird auf die Erläuterungen zu den §§ 4 und 5 verwiesen.

## **7. Zu den einzelnen Bestimmungen:**

### **Zu den §§ 1 und 2:**

#### **1. Allgemeines:**

Die geplante Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine risikoaverse Finanzgebarung, im Folgenden als "Vereinbarung" bezeichnet, dient dazu, das im geplanten § 17 F-VG 1948 (BlgNR 2146, XXIV GP) bereits in Grundsätzen festgelegte Spekulationsverbot in einer für alle Gebietskörperschaften verbindlichen Weise zu präzisieren. Die konkrete Umsetzung der Vereinbarung hat sowohl durch den Bundes- als auch durch die Landesgesetzgeber zu erfolgen.

§ 1 umschreibt in allgemeiner Form die Ziele und den Anwendungsbereich des Gesetzes, § 2 enthält die zum Verständnis des Gesetzes notwendigen Begriffsbestimmungen. § 1 Abs 2 stellt klar, dass die Bestimmungen dieses Gesetzes nicht nur für die von eigenen Organen eines Rechtsträgers, etwa einem Bediensteten einer Gebietskörperschaft, durchgeführten Finanzgeschäfte gelten, sondern auch dann, wenn sich ein Rechtsträger dazu entschließt, die Durchführung von Finanzgeschäften an Dritte, etwa an ein am Kapitalmarkt tätiges Unternehmen auszulagern. § 1 Abs 3 lässt weitergehende landesrechtliche Vorschriften, die zB den Abschluss von bestimmten Finanzgeschäften an eine vorhergehende behördliche Genehmigung binden (zB § 85 Abs 1 Salzburger Gemeindeordnung 1994, § 78 Abs 1 Salzburger Stadtrecht 1966) unberührt.

#### **2. Zum Begriff "Rechtsträger":**

Gemäß dem geplanten § 17 F-VG haben der Bund, die Länder und die Gemeinden ihre Finanzgebarung risikoavers auszurichten (Abs 1), die näheren Regelungen über die Finanzgebarung nach Abs 1 für die Gebietskörperschaften und sonstige Rechtsträger sind durch Bundes- bzw Landesgesetz zu treffen (Abs 3). Diese über den Umweg des § 17 Abs 3 F-VG erfolgende Verpflichtung auch der "sonstigen Rechtsträger" zu einer risikoaversen Finanzgebarung nimmt Bezug auf die dem ESVG 1995 zugrunde liegende Definition des Begriffs des "Sektors Staat", der "alle institutionellen Einheiten, die zu den sonstigen Nichtmarktproduzenten zählen, deren Produktionswert für den Individual- oder Kollektivkonsum bestimmt ist, die sich primär mit Zwangsabgaben von Einheiten anderer Sektoren finanzieren und/oder die Einkommen und Vermögen umverteilen." Der Sektor Staat im Sinn des ESVG 1995 erfasst daher nicht nur die "klassischen" Gebietskörperschaften Bund, Länder, Gemeinden und die Gemeindeverbände, sondern rechnet diesem Sektor auch weitere Einheiten, wie bestimmte ausgegliederte Rechtsträger ("außerbudgetäre Einheiten"), Interessenvertretungen und Sozialversicherungsträger zu. Eine Zuordnung von nur nach ihrem Tätigkeitsbereich umschriebenen institutionellen Einheiten, wie etwa "Betriebe der Wasserversorgung" oder "Betriebe der Abwasserbeseitigung" zu einem der Sektoren gemäß ESVG 95 kann nicht allgemein vorgenommen werden, sondern hängt zentral davon ab, ob es sich dabei um einen (öffentlichen) sonstigen Nichtmarktproduzenten handelt. Besteht die Hauptfunktion der öffentlichen institutionellen Einheit in der Umverteilung von Einkommen und Vermögen – erfüllt sie also hoheitliche Aufgaben –, ist sie jedenfalls dem Sektor Staat zuzuordnen. Besteht ihre Hauptfunktion in einer finanziellen Mittlertätigkeit (Bank, Versicherung), ist sie nicht dem Sektor Staat, sondern dem Sektor S.12 ("Finanzielle Kapitalgesellschaften") zuzurechnen. In allen anderen Fällen ist das im Pkt 3.32 des ESVG 95 festgelegte "50 %-Kriterium" dafür ausschlaggebend, ob es sich bei einer institu-

tionelle Einheit um einen Markt- oder einen Nichtmarktproduzenten handelt. Entscheidend dafür ist, ob die Produktionskosten des von der institutionellen Einheit erzeugten Produktionswerts zu mehr als 50 % durch Umsätze gedeckt werden oder nicht. Stammen mehr als 50% der Umsätze einer institutionellen Einheit aus Zwangsabgaben wie Steuern oder aus sonstigen Leistungen anderer institutioneller Einheiten, denen keine Gegenleistung gegenüber steht, liegt ein Nichtmarktproduzent und daher eine dem Sektor Staat zuzurechnende institutionelle Einheit vor. Die in den Rechnungsabschlüssen von Ländern und Gemeinden in den Abschnitten 85 bis 89 der Anlage 2 der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 erfassten Betriebe und Unternehmungen werden – eine fehlerfreie Erfassung der Betriebe in diesen Abschnitten vorausgesetzt – dem Sektor S.11 ("Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften") zugeordnet (vgl dazu die Darstellung der Bundesanstalt Statistik Austria zum öffentlichen Sektor in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen gemäß ESVG 95 unter [www.statistik.at](http://www.statistik.at)), da in diesen Abschnitten der Anlage 2 der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 von vorneherein nur solche Betriebe erfasst werden dürfen, die als Marktproduzenten im Sinn des ESVG 95 gelten.

Art 1 der Vereinbarung bringt dieses weite Verständnis des Kreises der zu einer risikoaversen Finanzgebarung Verpflichteten und dem folgend die Einbeziehung auch von den Gebietskörperschaften verschiedener Rechtsträger durch die ausdrückliche Bezugnahme auf die "Finanzgebarung des Sektors Staat" bzw auf "Einheiten des Sektors Staat" auch deutlich zum Ausdruck. Daraus ergibt sich die Verpflichtung des Bundes und der Länder, in ihrem jeweiligen Kompetenzbereich auch die zur Umsetzung der Vereinbarung erforderlichen gesetzlichen Maßnahmen zu ergreifen.

Der kompetenzrechtliche Anknüpfungspunkt für die Festlegung des Kreises der von diesem Gesetz erfassten Rechtsträger ist die Kompetenz zur Regelung deren Organisation (Art 10 bis 15, 115 Abs 2 und 116a Abs 4 B-BG). Diese Anknüpfung an die Organisationskompetenz des Landes bewirkt, dass ausgegliederte Landes- oder Gemeindeunternehmen, 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 gemäß § 2 Z 3 lit e gelten, auch wenn diese vom Land oder einer Gemeinde gegründet, finanziert oder beaufsichtigt werden. Diese Rechtsträger werden von der bundesgesetzlichen Umsetzung der Vereinbarung erfasst (vgl dazu § 2b der aktuell in parlamentarischer Behandlung befindlichen Änderungen des Bundesfinanzierungsgesetzes, BlgNR 2148, XXIV. GP). Als sonstige Rechtsträger im Sinn des § 2 Z 3 lit e kommen daher vor allem gesetzliche berufliche Vertretungen, die sich nur auf das Gebiet des Landes Salzburg erstrecken, in Betracht.

### **3. Zum Begriff "Finanzgebarung":**

Dieser Begriff ist dem geplanten § 17 Abs 1 F-VG 1948 bzw dem Art 1 der geplanten Vereinbarung entnommen, welche, ohne diesen Begriff selbst näher zu definieren, lediglich einzelne Maßnahmen im Zusammenhang mit der Vermögens- oder Wirtschaftsverwaltung beispielsweise anführen (vgl dazu etwa Art 1 der Vereinbarung "insbesondere bei der Aufnahme von Schulden, beim Schuldenportfoliomanagement, bei der Veranlagung öffentlicher Mittel und beim Risikomanagement"). 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 Ver-

mögensbestände) hat", zu verstehen ist. Vor dem Hintergrund der im § 17 F-VG 1948 bzw Art 1 der Vereinbarung beispielsweise angeführten Maßnahmen einer Vermögens- oder Wirtschaftsverwaltung ergibt sich daraus, dass der Begriff der "Finanzgebarung" weit – im Sinn des Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes vom 11. Dezember 1976 – zu verstehen ist und nicht nur Maßnahmen erfasst, 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. Den Erläuterungen der Regierungsvorlage zum geplanten § 17 F-VG 1948 (BlgNR 2146, XXIV. GP) folgend sind "strategische Beteiligungen der Gebietskörperschaften bzw sonstiger, diesen im Sinn des Sektors S 13 [des ESVG 1995] zuzurechnenden Rechtsträgern an Gesellschaften, die aus wirtschaftspolitischen, strukturpolitischen und realwirtschaftlichen Gründen eingegangen werden, nicht als Teil einer nicht-risikoaversen Finanzgebarung (Spekulation) anzusehen, auch wenn der Wert derartiger Beteiligungen naturgemäß schwankt oder sogar das Risiko besteht, dass Unternehmen, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist, insolvent werden. Bewertungsrahmen dafür ist der Aufgabenbereich der jeweiligen 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."

#### **5. Zum Begriff "Finanzgeschäfte":**

5.1. Der Begriff der Finanzgeschäfte erfasst nicht alle Rechtsgeschäfte, die jeder erdenklichen Maßnahme der Finanzgebarung zu Grunde liegen können, sondern nur einen Teilausschnitt der im Rahmen der Finanzgebarung möglichen Rechtsgeschäfte, und zwar solche, bei denen von vorneherein die Gefahr besteht, dass deren Auswirkungen ein unverhältnismäßig hohes finanzielles Risiko für den Rechtsträgers bedeuten. Solche Finanzgeschäfte können von den Rechtsträgern künftig nur mehr unter den engen Voraussetzungen des § 3 Abs 3 abgeschlossen werden. § 3 Abs 3 schränkt die Wirtschaftsfreiheit der Rechtsträger ein; die Reichweite dieser Einschränkung ergibt sich primär aus der im § 2 Z 2 enthaltenen Begriffsbestimmung.

5.2. Die Einschränkung des Begriffs des Finanzgeschäfts auf die im § 2 Z 2 aufgezählten Rechtsgeschäfte und dem folgend die Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit der Rechtsträger ist vor dem folgenden verfassungsrechtlichen Hintergrund zu sehen:

Gemäß Art 116 Abs 2 B-VG ist die Gemeinde selbständiger Wirtschaftskörper und hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben oder darüber zu verfü-

gen, wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben sowie im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbständig zu führen und Abgaben auszuschreiben. Daraus ergibt sich zunächst, dass der wirtschaftlichen Betätigung von Gemeinden durch formelle Gesetze des Bundes und der Länder Grenzen gesetzt werden können. Wie weit diese Beschränkbarkeit der kommunalen Wirtschaftsfreiheit aber reicht, hängt zunächst von der strittigen Auslegung des Wortes "allgemein" ab. Die herrschende Meinung versteht Art 116 Abs 2 B-VG dahingehend, dass die verfassungsgesetzlich gewährleistete Freiheit kommunaler Wirtschaftstätigkeit nur durch andere verfassungsrechtliche Schranken für derartige Tätigkeiten beschränkt ist (*Weber* in Korinek/Holoubek, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Rz 14 zu Art 116 Abs 2 B-VG). Dazu gehören neben den Bindungen des gemeindeautonomen Handelns an die Kriterien des eigenen Wirkungsbereichs (Art 118 Abs 2 B-VG) unter anderem auch die Bindung an die für die Gebarung maßgebenden Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit (Art 119a Abs 2 B-VG). Gesetze des Bundes und der Länder, die zur Konkretisierung dieser systemimmanenten Schranken in die Wirtschaftsfreiheit der Gemeinden eingreifen, sind als "allgemeine" Gesetze durch Art 116 Abs 2 B-VG gedeckt. Art 116 Abs 2 B-VG erlaubt es daher, die Gemeinden von bestimmten wirtschaftlichen Betätigungen auszuschließen, etwa wenn diese nicht im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinde mit eigenen Mitteln innerhalb der örtlichen Grenzen besorgt zu werden. Zulässig ist auch die Festlegung von gesetzlichen Schranken für bestimmte wirtschaftliche Tätigkeiten von Gemeinden, soweit das im Interesse der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Gemeindegebarung geboten erscheint. Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bedeuten die Erzielung eines bestmöglichen Erfolges unter geringstmöglichem Ressourceneinsatz. Der Maßstab der Zweckmäßigkeit bezeichnet die Eignung des Verhaltens bzw bestimmter Maßnahmen zur Zielverwirklichung und verpflichtet dazu, die gestellten Aufgaben mit den am besten geeigneten Mitteln, Methoden und Verfahren zu lösen (vgl zB *Kroneder-Partisch* in Korinek/Holoubek, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Rz 34 zu Art 126b B-VG).

Allerdings: Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Festlegung von die Wirtschaftsfreiheit der Gemeinden einschränkenden Regelungen ist nicht unbeschränkt, sondern auf zweifache Weise weiter eingeschränkt: Zum einen ist bereits dem Effizienzprinzip eine Schranke für den Gesetzgeber immanent, als Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit von Gemeinden nur soweit reichen können, als das im Interesse der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit geboten erscheint. Zum anderen müssen sich derartige Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit auch unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit, Eignung und Angemessenheit legitimieren können (vgl *Funk*, Gestaltungsformen kommunaler Wirtschaftsverwaltung, in: *Krejci/Ruppe* [Hrsg], Rechtsfragen der kommunalen Wirtschaftsverwaltung [1992] 8). Finanziell riskante Rechtsgeschäfte im Zusammenhang mit der Mittelaufbringung, der Bewirtschaftung von Finanzierungsverpflichtungen und der Veranlagung von Geldmitteln, welche primär zu spekulativen Zwecken eingesetzt werden (können) und die Möglichkeit hoher Verluste in sich bergen, sind in diesem Sinn keinesfalls als zweckmäßig anzusehen und daher von vorneherein unzulässig. Bei den im § 3 Abs 2 angeführten Rechtsgeschäften handelt es sich regelmäßig um solche keinesfalls zweckmäßige und daher von vorneherein unzulässige Rechtsgeschäfte. Umgekehrt ist vor dem Hintergrund der Zielsetzungen des Gesetzes die Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit der Gemeinden hinsichtlich des Abschlusses solcher Rechtsgeschäfte, die von vorneherein risikoavers ausgestaltet sind, denen kein spekulatives Element innewohnt und die mit einer Mittelaufbringung, einer Bewirtschaftung von Finanzierungsverpflichtungen oder der Veranlagung von Geldmitteln in keinem Zusammenhang stehen, wie etwa der Kauf eines Feuerwehrautos oder die An-

stellung einer zusätzlichen Bürokraft durch eine Gemeinde – auch das sind Maßnahmen der Finanzgebarung im Sinn des § 2 Z 1 – weder erforderlich noch angemessen, sondern überschießend und daher als dem Art 116 Abs 2 B-VG widersprechend verfassungswidrig.

Dem trägt die im § 2 Z 2 enthaltene Begriffsbestimmung für den Begriff des Finanzgeschäfts Rechnung, der solche von vorneherein risikoaverse bzw zur Spekulation ungeeignete Rechtsgeschäfte nicht erfasst. Für die nicht vom Begriff des Finanzgeschäfts erfassten Maßnahmen der Finanzgebarung gilt, dass diese lediglich den allgemeinen Rahmenbedingungen des Gesetzes (risikoaverse Ausrichtung, strategische Jahresplanung und Trennung der Aufbau- und Ablauforganisation) zu entsprechen haben. Finanzgeschäften im Sinn des § 2 Z 2 kann dagegen ein spekulatives Element innewohnen; diese dürfen nur mehr unter den einschränkenden Voraussetzungen des § 3 Abs 3 abgeschlossen werden. Das gilt besonders für die in den lit b und c des § 2 Z 2 angeführten Typen von Rechtsgeschäften, die überwiegend im Bereich der Finanzwirtschaft von Bedeutung sind: Differenzgeschäfte haben zwar die Lieferung von Devisen, Wertpapieren oder Waren zum Gegenstand, doch sind sich beide Vertragsparteien bereits bei Vertragsabschluss einig, dass am Erfüllungstag lediglich die Differenz zwischen dem vereinbarten Preis und dem am Erfüllungstag aktuellen Preis an den gewinnenden Teil gezahlt werden soll. Eine physische Erfüllung, dh Lieferung oder Abnahme der Waren, auf die sich das Rechtsgeschäft bezieht, ist in den Verträgen nicht vorgesehen. Gerade bei den verdeckten Differenzgeschäften handelt es sich um nicht-risikoaverse Rechtsgeschäfte. Optionsgeschäfte sind Rechtsgeschäfte, mit denen ein Recht erworben wird, eine bestimmte Sache zu einem späteren Zeitpunkt zu einem vereinbarten Preis zu kaufen oder zu verkaufen. Der Optionsinhaber, der die Option zu einem bestimmten Preis (Prämie) vom Stillhalter (Verkäufer der Option) gekauft hat, entscheidet einseitig, ob er die Option gegen den Stillhalter (Optionsverkäufer) ausübt oder die Option verfallen lässt.

Zentrale Bedeutung kommt dabei einer von der Landesregierung durch Verordnung festzulegende und als "Zulassung" zu deutenden "Positivliste" (§ 3 Abs 3 Z 3) zu, welche diejenigen Finanzgeschäfte enthält, die von der Landesregierung als risikoavers bzw als nicht den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit widersprechend beurteilt werden und die daher von den Rechtsträgern künftig auch abgeschlossen werden dürfen. Umgekehrt dürfen nicht in dieser Verordnung enthaltene ("nicht zugelassene") Finanzgeschäfte von den Rechtsträgern nicht mehr abgeschlossen werden. Das Verbot bzw die "Nichtzulassung" bestimmter Typen von Finanzgeschäften im Sinn des § 2 Z 2 in einer Verordnung kann freilich wiederum nur dann verfassungskonform normiert werden, wenn klar ist, dass dieser Typ jedenfalls, dh unabhängig von der Vertragsgestaltung im Einzelfall – auf diese nimmt § 3 Abs 3 Z 4 Bedacht –, von vorneherein hohe Risiken birgt und somit unzweckmäßig im Sinn der Verfassung ist.

5.3. Das dem Gesetz zu Grunde liegende zentrale Regelungssystem wird in Bezug auf die Gemeinden vor dem Hintergrund des Art 116 Abs 2 B-VG durch die im § 2 Z 2 enthaltene Begriffsbestimmung und durch § 3 Abs 3 Z 3 und Abs 4 Z 1 konstituiert. Dieses Regelungssystem hat aus Sachlichkeitserwägungen auch für die von den Gemeinden verschiedenen Rechtsträger im Sinn des § 1 Z 3 zu gelten (vgl dazu etwa das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 23. September 2010, VfSlg 19.158, und die darin zitierte weitere Rechtsprechung zur Frage der Zulässigkeit von Abweichungen von einem gesetzlich konstituierten Gesamtsystem).

### Zu § 3:

1. Die Abs 1 und 2 setzen Art 1 Z 1 der Vereinbarung um. Abs 2 enthält ein Verbot des Abschlusses von bestimmten Rechtsgeschäften, die als besonders risikobehaftet gelten und daher dem Gebot einer risikoaversen Finanzgebarung von vorneherein widersprechen. Die eigentliche Funktion derivativer Finanzinstrumente besteht in der Absicherung von Risiken, vor allem durch schwankende Marktpreise, Wechselkurse oder Zinsen. Dient jedoch ein solches Finanzgeschäft nicht mehr der Risikominimierung, weil es losgelöst von einem Grundgeschäft (zB Darlehensvertrag) abgeschlossen wird, rückt der Hochrisiko-Charakter immer mehr in den Vordergrund. Derivative Finanzinstrumente, insbesondere Optionen, Futures oder Swaps, sind abgeleitete Finanzgeschäfte, deren eigener Wert sich insbesondere aus der Entwicklung eines Basiswerts, eines Fremdwährungskurses, eines Zinssatzes, des Wertes einer Aktie oder eines sonstigen Index ergibt. Das Verbot dieser Rechtsgeschäfte ergibt sich bereits aus dem geplanten § 17 Abs 1 F-VG 1948 sowie aus Art 1 Z 1 der geplanten Vereinbarung.

2. Abs 3 legt als das Kernstück des Gesetzes die Voraussetzungen fest, unter denen ein Rechtsträger ein Rechtsgeschäft abschließen darf. Im Umkehrschluss ergibt sich daraus, dass solche Finanzgeschäfte, die nicht dem Abs 3 entsprechen, künftig nicht mehr abgeschlossen werden dürfen. Zentrale Bedeutung kommt dabei einer Verordnung zu, die in der Form einer "Positivliste" die künftig nur mehr zulässigen Finanzgeschäfte festlegt (Z 3). Danach dürfen nur mehr solche Finanzgeschäfte abgeschlossen werden, die einem Geschäftstyp entsprechen, der in einer Verordnung für zulässig erklärt worden ist. Dabei kann es sich nur um solche Finanzgeschäfte handeln, die auf Grund ihrer Ausgestaltung dem Grundsatz einer risikoaversen Finanzgebarung entsprechen (Abs 4 Z 1 lit a) oder mit denen von vorneherein nur ein geringes finanzielles Risiko verbunden ist (Abs 4 Z 1 lit b). Da jedoch nicht ausgeschlossen werden kann, dass auch solche an sich unproblematischen Finanzgeschäfte im Einzelfall durch besondere Vertragsbestimmungen nicht-risikoavers ausgestaltet werden, hat der Rechtsträger in jedem Einzelfall dennoch eine Prüfung des Finanzgeschäfts dahingehend vorzunehmen, ob dieses den Grundsätzen einer risikoaversen Finanzgebarung entspricht (Abs 3 Z 4).

Zu Z 2: Eine "anderweitige Bedeckung" ist etwa dann möglich ist, wenn dem Rechtsträger ohnehin liquide finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Die in der Z 2 enthaltene Voraussetzung zwingt einen Rechtsträger nicht, längerfristig gebundene Vermögenswerte (etwa Liegenschaften) zu veräußern. Unter diesem Gesichtspunkt ist etwa auch die Auflösung von Veranlagungen dann nicht notwendig, wenn sie – gemessen an den Kosten der Darlehensaufnahme – den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zuwiderlaufen würde. Bei der Beurteilung im Einzelfall, ob eine "anderweitige Bedeckung" fehlt und daher die Aufnahme fremden Geldes erforderlich ist, ist der für den Rechtsträger wirtschaftlich bestmöglichen Lösung der Vorzug zu geben.

3. Abs 4 Z 2 ermächtigt die Landesregierung, im Verordnungsweg weitere, die Bestimmung des Abs 3 ergänzende Voraussetzungen festzulegen, unter denen ein bestimmtes Finanzgeschäft abgeschlossen werden darf. Zu denken ist dabei etwa an die nachweisliche Durchführung einer dem Abschluss eines Finanzgeschäfts vorangehenden Beratung.

4. Abs 5 unterstreicht – unbeschadet der sich schon aus dem Straf- und Gesellschaftsrecht ergebenden allgemeinen Sorgfaltspflichten (§ 159 StGB, § 25 GmbHG, § 84 AktG etc.) – die besondere Verpflichtung von bestimmten Rechtsträgern beim Umgang mit öffentlichen Mitteln, auch wenn diese nicht unmittelbar, sondern im Weg einer Unternehmensbeteiligung privatwirtschaftlich tätig werden. Vor dem Hintergrund der Kompetenz des Bundes zur Regelung der Finanzge-

barung von in der Rechtsform einer Personen- oder Kapitalgesellschaft errichteten Rechtsträgern (siehe dazu Pkt 2 der Erläuterungen zu den §§ 1 und 2) werden über den Umweg des Abs 5 die Standards dieses Gesetzes auch auf diejenigen ausgegliederten Rechtsträger des Landes und der Gemeinden übertragen, die den Sektoren S.11 und S.12 im Sinn des ESVG 95 zugerechnet werden. Der Hintergrund für diese Verpflichtung ist, dass vermieden werden soll, dass Gebietskörperschaften für allfällige Spekulationsverluste der von ihnen beherrschten institutionellen Einheiten der Sektoren S.11 und S.12 im Sinn des ESVG 95 aufzukommen haben (etwa durch eine gesellschaftsrechtliche Nachschusspflicht).

#### **Zu den §§ 4 und 5:**

1. Diese Bestimmungen setzen Art 1 Z 2 bis 4 und Art 3 Abs 2 der Vereinbarung um.
2. Der im § 5 Abs 1 enthaltene Grundsatz bedeutet, dass die Kernaufgaben klar zu definieren und die Ausführung der einzelnen Transaktionsschritte voneinander zu trennen sind. Gemäß Pkt 6 der Grundsätze der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur zum öffentlichen Finanzmanagement gelten dafür 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;
  - Portfoliomanager sollen weder die Bestände einbuchen und bestätigen noch Zahlungsinstruktionen geben;
  - Mitarbeiter, die Transaktionen einbuchen, sollen nicht Zahlungen freigeben;
  - Mitarbeiter, die Zahlungen freigeben, sollen nicht für das Financial Reporting zuständig sein;
  - definierte und dokumentierte Prozesse;
  - keine Limiteinräumung ohne Marktfolgevotum;
  - Risikoberichterstattung und Risikobeurteilung getrennt von Markteinheit."
3. Zu § 5 Abs 2: Die Landesregierung kann nur für die im § 2 Z 3 lit b bis e angeführten Rechtsträger eine Ausnahme vom Grundsatz der Trennung der Aufbau- und Ablauforganisation festlegen. Diese Einschränkung ergibt sich aus Art 3 Abs 1 der Vereinbarung, wonach die Länder die im Art 1 enthaltenen Grundsätze und Regeln für sich uneingeschränkt in Kraft zu setzen haben.

#### **Zu § 6:**

1. Diese Bestimmung setzt Art 1 Z 4 lit d, e und f der Vereinbarung um und regelt die Berichtspflicht als das zentrale Instrument zur Kontrolle und Sicherstellung der Einhaltung der in den §§ 3 bis 5 enthaltenen Bestimmungen durch die Rechtsträger. An diese Berichtspflicht knüpft der im Art 2 der Vereinbarung geregelte Sanktionsmechanismus an.
2. Gemäß Art 1 Z 4 der Vereinbarung wird die Kontrolle von zwei Gremien ausgeübt, nämlich dem bereits auf Grund des Art 14 Abs 1 lit a des Österreichischen Stabilitätspaktes 2012 eingerichteten Österreichischen Koordinationskomitee und der aus vier Mitgliedern bestehenden Kontrollgruppe gemäß Art 1 Z 4 lit c der Vereinbarung.
3. Gemäß Abs 2 bis 4 haben die in diesen Bestimmungen angeführten Rechtsträger ihre Berichte gemäß Abs 1 jedenfalls auch an die Kontrollgruppe zu übermitteln. Für die Einhaltung eines bestimmten Berichtsweges stellen die Abs 2 und 3 – abweichend von der Zurechnung eines (ausgegliederten) Rechtsträgers zu einem der Teilsektoren des Sektors Staat im Sinn des ESVG 1995 – darauf ab, in wessen Verantwortungsbereich sich ein berichtspflichtiger Rechtsträger



befindet. Gemeint ist damit ein Nahebereich zwischen dem berichtspflichtigen Rechtsträger und der jeweiligen Gebietskörperschaft, der sich etwa aus dem Bestehen eines Weisungsrechts oder eines Gestaltungsrechts über die Finanzierung seitens der jeweiligen Gebietskörperschaft ergibt.

4. Das eigentliche Sanktionsverfahren ist im Art 2 der Vereinbarung geregelt. Bei dieser Bestimmung handelt es sich um eine finanzausgleichsrechtliche Regelung, die nur die Vertragsparteien bindet und – wie die vergleichbaren Bestimmungen des Österreichischen Stabilitätspaktes 2012 – keiner Umsetzung durch den Bundes- und den Landesgesetzgeber bedarf.

**Zu § 7:**

Diese Bestimmung bezeichnet gemäß Art 118 Abs 2 B-VG die in diesem Gesetz geregelten Angelegenheiten als solche des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinden. In Bezug auf die (nicht-territorialen) Selbstverwaltungskörper wird der im Art 120b Abs 2 B-VG festgelegten Bezeichnungspflicht der bisherigen legislativen Praxis im Land Salzburg folgend dahingehend nachgekommen, dass die Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs ausdrücklich als solche bezeichnet werden (vgl dazu etwa die Erläuterungen der Regierungsvorlage Nr 160 Blg LT 4. Sess 14. GP zum Gesetz, mit dem das Salzburger Landwirtschaftskammergesetz 2000 und das Salzburger Landarbeiterkammergesetz 2000 geändert werden).

**Zu § 8:**

Alle Maßnahmen der Finanzgebarung, die nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes ergriffen werden, haben in vollem Umfang dessen Bestimmungen zu entsprechen (Abs 1). Unter den im Abs 2 festgelegten Voraussetzungen ist auch weiterhin – bis zum Ablauf des 31. Dezember 2016 – der Abschluss von bestimmten Finanzgeschäften möglich, die den im § 3 Abs 1 bis 3 enthaltenen Festlegungen widersprechen. Diese Bestimmung soll den Abbau von bestehenden "Altrisiken" erleichtern.

Die Landesregierung stellt sohin den

Antrag,

der Salzburger Landtag wolle beschließen:

1. Das vorstehende Gesetz wird zum Beschluss erhoben.
2. Die Gesetzesvorlage wird dem Verfassungs- und Verwaltungsausschuss zur Beratung, Berichterstattung und Antragstellung zugewiesen.

