

RECHT & RFG FINANZEN FÜR GEMEINDEN

Mit
Gemeinde-
steuer-
kalender!

Herausgeber **Walter Leiss, Alois Steinbichler**
Schriftleitung und Redaktion **Markus Achatz, Peter Pilz**
Redaktion **Alexander Enzinger, Christoph Grabenwarter, Ferdinand Kerschner,
Wolfgang Meister, Christoph Nestler, Katharina Pabel, Alfred Riedl**

März 2015

01

1 – 56

Schwerpunkt

Amtsmissbrauch und Kontrolle

Tatort Gemeindeamt *Dieter Neger* ➔ 4

Einführung und Umsetzung eines internen Kontrollsystems

Gerhard Pircher, Christoph Nestler und Stefan Schury ➔ 9

Investment Controlling als Instrument des Risikomanagements

Stefan Kargl ➔ 14

Übersicht

Steuer-Radar ➔ 18

Beiträge

Gemeindezusammenlegungen und Sachlichkeitsgebot

Maria Bertel ➔ 22

UmsatzsteuerRL-Wartungserlass 2014

Barbara Peneder und Susanne Reisinger ➔ 19

Ausgestaltung von Public Private Partnerships

Marie Christine Lumper ➔ 27

Bezüge von Gemeindeorganen *Carsten Roth* ➔ 36

Nachbarrechtliche Immissionsabwehr gegen „Müllinsel“?

Melanie Schlager ➔ 42

Gemeindefinanzbericht 2014 *Kalin Nedyalkov* ➔ 50

Investment Controlling als Instrument des Risikomanagements bei Finanzgeschäften von Gemeinden

RFG 2015/4

NÖ GRFG;
NÖ Gemeinde-
ordnung 1973;
NÖ Stadtrechts-
organisations-
gesetz

risikoaverse
Finanzgebarung;
Veranlagung;
Spekulations-
verbot

In den Jahren ab 2008 sind Finanzgeschäfte österr. Gebietskörperschaften publik geworden, die zu teilweise hohen Verlusten und in der Folge zu entsprechenden Belastungen der jeweiligen Haushalte geführt haben. Als Reaktion wurden politische Initiativen gestartet, um Richtlinien im Umgang mit Finanzgeschäften vorzugeben. Der Beitrag erläutert die gesetzlichen Rahmenbedingungen für Finanzgeschäfte von Gemeinden und stellt anschließend Investment Controlling als Instrument eines professionellen Risikomanagements vor.

Von Stefan Kargl

Inhaltsübersicht:

- A. Gesetzliche Rahmenbedingungen für Finanzgeschäfte von Gemeinden
 - 1. Richtlinien für Finanzgemeinschaften der Gemeinden
 - 2. Umsetzung der Richtlinien auf Landesebene
- B. Das Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung in Niederösterreich
- C. Umsetzung des NÖ GRFG durch Verordnung
- D. Investment Controlling als Instrument des Risikomanagements
 - 1. Eigenschaften des Investment Controllers
 - 2. Laufende Überwachung und Kontrolle
 - 3. Empfängerorientiertes Berichtswesen
- E. Fazit

A. Gesetzliche Rahmenbedingungen für Finanzgeschäfte von Gemeinden

1. Richtlinien für Finanzgemeinschaften der Gemeinden

Der Österreichische Gemeindebund hat bereits Ende 2008 – unmittelbar nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers – ein Fachgremium, bestehend aus Vertretern des Staatsschuldenausschusses, des Rechnungshofs, der Finanzmarktaufsicht und der Kammer der Wirtschaftstreuhand, beauftragt, Leitlinien für die Finanzgeschäfte von Gemeinden zu erarbeiten. Ziel war es nicht, moderne oder komplexe Anlageinstrumente zu verbieten, sondern **Regeln im Umgang mit öffentlichen Mitteln** aufzustellen.

Die Richtlinien wurden im Oktober 2009 veröffentlicht und stellen eine offizielle, aber unverbindliche Empfehlung im Sinne von Mindestvorgaben für die Gemeinden dar. Verpflichtende Maßnahmen sind von den Bundesländern zu beschließen. Im Folgenden werden die wesentlichen Inhalte der Richtlinien zusammenfassend erläutert.

Die Anlagerichtlinien bilden die Grundlage für die laufende Überwachung und Kontrolle der Finanzgeschäfte.

a) Allgemeine Grundsätze

In Folge der Insolvenz der US-Investmentbank Lehman Brothers hat die Beurteilung und Überwachung des Gegenparteirisikos erheblich an Bedeutung gewonnen. Der Ausfall der Gegenpartei kann dazu führen, dass vermeintlich abgesicherte Risiken plötzlich doch schlagend werden.

Gegenparteirisiken treten überall dort auf, wo ein Vertragspartner eines Finanzgeschäfts Verpflichtungen übernimmt. Diese Verpflichtung kann in Form einer Zahlung bei Eintritt eines bestimmten Ereignisses (zB SWAP, CDS) oder einer Rückzahlung einer Forderung (zB Anleihe, Pfandbrief) bestehen.

Der **Beurteilung der Bonität der Gegenpartei bei Finanzgeschäften** in betragsmäßig wesentlicher Höhe ist daher eine hohe Bedeutung beizumessen. Die Entwicklung der Bonität ist laufend zu beobachten. Zinsaufschläge (Spreads) sind im Hinblick auf deren Risikoadäquanz kritisch zu hinterfragen. Um Klumpenrisiken zu vermeiden, ist auf eine Streuung der Finanzgeschäfte auf mehrere Vertragspartner zu achten.

Fremdwährungsrisiken sollen lediglich dann eingegangen werden, wenn Zins- und Wechselkursrisiken in einer günstigen Relation zu den eingegangenen Risiken stehen. Finanzgeschäfte mit Fremdwährungsrisiken sind nachweislich zu dokumentieren und laufend zu beobachten.

Die Prüfungshandlungen und die Ergebnisse der Prüfung der Gegenparteirisiken sind entsprechend zu dokumentieren. Die Entwicklung des Risikos ist laufend zu überwachen und in den regelmäßigen Berichten darzustellen.

b) Veranlagungen

Bei kurzfristigen Veranlagungen zur Kassenhaltung darf eine Restlaufzeit von zwölf Monaten nicht überstiegen werden. Liquide Mittel sind lediglich als Sichteinlagen bei Kreditinstituten, als Festgelder, Spareinlagen, Kassenobligationen und Bundesschatzscheine zu veranlagen. Veranlagungen in Fremdwährung sind nicht zulässig.

Veranlagungen in Fremdwährung sind nur bei einem Veranlagungshorizont von mindestens zehn Jahren zulässig und dürfen einen Anteil an der Gesamtveranlagung von maximal 30% erreichen. Das Fremdwährungsrisiko kann durch derivative Geschäfte abgesichert werden.

Finanzierungen in Fremdwährung zum Zwecke einer Veranlagung sind nicht zulässig. Bei Veranlagungen ist darauf zu achten, dass lediglich Finanzinstrumente in liquiden Märkten erworben werden. Bei der Laufzeit ist auf den Liquiditätsbedarf der Gemeinde und die Volatilität der Veranlagung zu achten.

c) Finanzierungen

Kurzfristige Finanzierungen dürfen nicht in Fremdwährung aufgenommen werden. Langfristige Finanzierungen in Fremdwährung dürfen maximal 30% des Gesamtnominales ausmachen. Es ist darauf zu achten, dass bei einer Konvertierung in Euro eine Bedeckung durch die freie Finanzspitze gegeben ist.

Die Bedingungen einer vorzeitigen Konvertierung müssen vertraglich festgelegt werden. Auf die Gehren und Spesen bei einer Konvertierung ist zu achten.

Bei Investitionsfinanzierungen ist auf entsprechende Fristenkongruenz zu achten. Die Laufzeit hat sich an der wirtschaftlichen Nutzungsdauer der Investition zu orientieren.

d) Derivative Finanzinstrumente

Der Einsatz von Derivaten zur Absicherung von Risiken ist zulässig. Der Zusammenhang mit einem Grundgeschäft hinsichtlich Volumen und Laufzeit muss nachweislich gegeben sein. Eine laufende Beobachtung und zumindest vierteljährliche Bewertung sind vorzunehmen. Das Einnehmen einer „Stillhalterposition“ in einem Optionsgeschäft, bei der sich aus der Verpflichtung ein unbegrenztes Risiko ergibt, ist unzulässig.

Neben den – für den Kunden unmittelbar ersichtlichen – direkten Kosten bei Ankauf von derivativen Finanzinstrumenten sind in der Praxis häufig erhebliche indirekte Kosten in Derivate „eingepreist“, die zu analysieren und zu bewerten sind. Dafür sind entsprechende Finanzinformationssysteme erforderlich.

2. Umsetzung der Richtlinien auf Landesebene

Mangels politischer Umsetzung einer einheitlichen Regelung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden über eine risikoaverse Finanzgebarung¹⁾ und mangels konkreter Vorgaben in der Finanzverfassung haben die Bundesländer teilweise uneinheitliche Regelungen zur Umsetzung eines Spekulationsverbots erlassen. Im Folgenden wird die legistische Umsetzung am Beispiel des Bundeslands Niederösterreich dargestellt.

B. Das Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung in Niederösterreich

Der nö Landtag hat am 20. 3. 2014 das Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung (Nö GRFG LGBl 3001–0) beschlossen. Das Gesetz ist am 1. 6. 2014 in Kraft getreten.

Das Nö GRFG ist auf das Land Niederösterreich und diesem zuordenbare Rechtsträger (zB Kammern, Fonds, Krankenanstalten, Sozialversicherungsträger) anwendbar. Zusätzlich fallen ausgegliederte Gesellschaften, auf die ein beherrschender Einfluss ausgeübt wird (jedenfalls, wenn die Beteiligung über 50% beträgt), in den Anwendungsbereich. Dort ist die Einhaltung der inhaltlichen Vorgaben des Gesetzes bspw. durch gesellschaftsrechtliche Maßnahmen (Verankerung im Statut bzw. Gesellschaftsvertrag) sicherzustellen. Das Gesetz ist unmittelbar nicht auf Gemeinden anwendbar.²⁾

Als Gegenstand des Risikomanagements werden folgende Risikoarten angeführt:³⁾

- Kreditrisiko
- Liquiditätsrisiko
- Marktrisiko
- Operationales Risiko
- Reputationsrisiko
- Rechtsrisiko

Im Gesetzestext⁴⁾ werden folgende drei Vorgaben explizit angeführt, denen der Gesetzgeber offensichtlich einen besonderen Stellenwert einräumte:

- Es dürfen keine offenen Fremdwährungspositionen eingegangen werden.
- Derivative Finanzgeschäfte sind nur im Zusammenhang mit einem zuordenbaren Grundgeschäft zulässig.
- Kreditaufnahmen dürfen nicht zum Zweck mittel- und langfristiger Veranlagungen erfolgen.

Das Schulden- und Liquiditätsmanagement hat auf Basis einer strategischen Jahresplanung und einem mittelfristigen Ausblick zu erfolgen.⁵⁾ Zusätzlich werden Anforderungen an die Organisation (Trennung von Markt und Marktfolge) und das Know-how der verantwortlichen Personen festgelegt.

Es besteht eine Berichtspflicht für sämtliche Fremdfinanzierungsgeschafte (zB Kredite, Anleihen, Pfandbriefe, Schuldscheindarlehen) sowie darauf gerichtete Maßnahmen (zB Tilgung, Umwandlung, Prolongation, Zins- und Währungsabsicherungen).⁶⁾

Bei bestehenden Finanzgeschäften sind vertragliche Änderungen nur insoweit erlaubt, als es sich dabei um risikoreduzierende Maßnahmen handelt. Finanzierungen in Fremdwährung dürfen rolliert, aber nicht erhöht werden. Bei Erreichen des Einstiegskurses hat

1) Gem. Art 15 a Abs 1 B-VG (bisher keine parlamentarische Zweidrittelmehrheit, obwohl der Budgetausschuss den Abschluss empfohlen hat und die Vertragsparteien einig waren, die Vereinbarung bis 30. 6. 2013 zu ratifizieren).

2) § 2 Abs 1 GRFG.

3) § 3 Abs 2 bis 7 Nö GRFG.

4) § 3 Abs 8 Nö GRFG.

5) § 4 Nö GRFG.

6) § 5 Nö GRFG.

grundsätzlich eine Konvertierung zu erfolgen. Mittel- bis langfristige Veranlagungen dürfen nach den bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes bestehenden Richtlinien fortgeführt werden.⁷⁾

C. Umsetzung des NÖ GRFG durch Verordnung

Die Umsetzung der im NÖ GRFG definierten Ziele und Grundsätze erfolgte durch Verordnung der NÖ Landesregierung vom 20. 5. 2014 (Verordnung über die Mindestanforderungen an eine risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung LGBl 3001/1 – 0). Diese ist am 1. 6. 2014 in Kraft getreten. Regelungen über die Finanzgebarung finden sich bereits in der NÖ Gemeindeordnung⁸⁾ und im NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz⁹⁾.

Die folgende Tabelle fasst die wesentlichen Anforderungen hinsichtlich der einzelnen Risikoarten zusammen:

Kreditrisiko
keine Kreditaufnahme für Veranlagungsgeschäfte
Veranlagungen im Rahmen der Kassengebarung bis maximal zwölf Monate nur in Form von Sicht-, Spar- oder Termineinlagen bzw Anleihen von Emittenten guter Bonität
risikoaverse Ausrichtung der Veranlagung; Instrumente zur Vermeidung und Steuerung von Risiken; Richtlinien für die Veranlagungsstrategie, Risikobewertung und -überwachung
gute Bonität (Investmentgrade Rating) des Vertragspartners
Liquiditätsrisiko
Restlaufzeit der Kredite soll problemlose Abdeckung des jährlichen Finanzierungsbedarfs am Kapitalmarkt sicherstellen
notwendige Rahmenbeschlüsse zur Sicherung der kurzfristigen Zahlungsverpflichtungen
kurzfristige Veranlagungen nur in liquide Instrumente
Marktrisiko
strategisches Zinsmanagement hinsichtlich des Verhältnisses zwischen variabler und fixer Verzinsung
derivative Zinstauschverträge („Zins-Swaps“) sind zulässig
Zinsabsicherungsgeschäfte („Caps“) sind zulässig
Aufnahme von Krediten und Anleihe nur in Euro außer bei gleichzeitiger, fristenkongruenter Absicherung des Fremdwährungsrisikos („Währungs-Swap“)
derivative Finanzgeschäfte nur im Zusammenhang mit einem Grundgeschäft
operationales Risiko
klare vertragliche Regelungen zu Ablauf und Dokumentation der Transaktionen
organisatorische Trennung in Markt und Marktfolge
erforderliche Kenntnisse und Erfahrungen der verantwortlichen Personen
Vier-Augen-Prinzip bei sämtlichen Zahlungen
Stellvertretungsregelung bei wichtigen Funktionen
Einrichtung eines internen Kontrollsystems (IKS)

Reputationsrisiko
rechtzeitige und vollständige Erfüllung aller Verpflichtungen
Prüfung der Reputation des Vertragspartners
Rechtsrisiko
standardisierte Vertragsdokumentation
Anwendung österr Rechts- und Gerichtsstand; Abweichungen nur, wenn wirtschaftliche Vorteile und Beurteilung durch Rechtsexperten

Dem Gemeinderat niederösterreichischer Gemeinden muss vor Beschlussfassung über den Abschluss eines Finanzgeschäfts eine schriftliche Risikoanalyse vorliegen. **Die Risikoanalyse ist von Einrichtungen zu erstellen, die auf derartige Beratungsleistungen spezialisiert sind, aber selbst Finanzprodukte weder anbieten noch vermitteln.**¹⁰⁾

D. Investment Controlling als Instrument des Risikomanagements¹¹⁾

Investment Controlling verfügt über bewährte Instrumente, um die Anforderungen an ein professionelles Finanzmanagement von Gemeinden zu erfüllen. Aus Überlegungen einer kosteneffizienten Verwaltung und der Reduktion von Haftung für verantwortliche Organe empfiehlt es sich, diese Dienstleistungen an sachverständige Dritte auszulagern.¹²⁾

Die Auslagerung des Risikomanagements an einen unabhängigen sachverständigen Dritten ist effizienter, verhindert Interessenskonflikte und reduziert die Haftung für die verantwortlichen Personen.

1. Eigenschaften des Investment Controllers

Die grundlegende Anforderung an den Investment Controller ist dessen **uneingeschränkte Unabhängigkeit**. Er darf ausschließlich die Interessen seiner Kunden vertreten und über keine sonstigen Verkaufsinteressen verfügen. Insb die Anlageberatung, Vermögensverwaltung oder Wertpapiervermittlung sind unvereinbare Nebentätigkeiten, die aufgrund unlösbarer Interessenskonflikte einer unabhängigen Controllingtätigkeit entgegenstehen.

Der Investment Controller agiert als Sparringpartner des Kunden, unterstützt ihn mit einer unabhängigen Drittmeinung und vertritt die Interessen des Kunden gegenüber Banken und Vermögensverwaltern. Er kontrolliert jedes einzelne Finanzgeschäft hinsichtlich Risiko und Kosten und kann daher im Sinne

7) § 6 NÖ GRFG.

8) §§ 69ff NÖ Gemeindeordnung 1973.

9) §§ 62 a bis 62 e NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz LGBl 1026–11.

10) Grossmann/Hauth, Kommunales Risikomanagement und aufsichtsbehördliche Kontrolle in Österreich, Studie im Auftrag des Staatsschuldenausschusses 4/2009, 38.

11) Siehe auch Kargl, Investment Controlling in der Praxis, Aufsichtsrat aktuell 4/2014, 24 ff.

12) Vgl Grossmann/Hauth, Kommunales Risikomanagement 4/2009, 6.

eines Frühwarnsystems auf Fehlentwicklungen hinweisen und geeignete Gegenmaßnahmen aufzeigen.

2. Laufende Überwachung und Kontrolle

Um diese Funktion in der Praxis erfüllen zu können, erhält der Investment Controller sämtliche Belege der Banken in Kopie und kontrolliert jede einzelne Abrechnung bzw. Transaktion betreffend folgende Faktoren:

- Wurden gesetzliche Vorgaben sowie sonstige Richtlinien eingehalten?
- Entspricht das Risiko den Vorgaben (zB Zins-, Währungs-, Gegenpartierisiko, Diversifizierung)?
- Entsprechen die eingesetzten Finanzinstrumente den Bedürfnissen des Kunden?
- Wurden die Gebühren bzw. Spesen auftragskonform abgerechnet?
- Sind die Abrechnungskurse der Finanzgeschäfte marktkonform?

Etwaige Abweichungen oder Beanstandungen werden dem Kunden aufgezeigt bzw. mit den Banken abgeklärt. Die Ergebnisse der Prüfungshandlungen werden in einem entsprechenden Prüfprotokoll dokumentiert.

Die laufende Überwachung und Kontrolle sind ein zentraler Bestandteil eines professionellen Finanzmanagements und stellen sicher, dass kosteneffizient gewirtschaftet wird, Gesetze und Richtlinien eingehalten werden, unnötige Risiken vermieden werden und frühzeitig allfällige Fehlentwicklungen aufgezeigt werden. In die Analysen miteinbezogen wurden auch Finanzverbindlichkeiten. Bei Fremdwährungsgeschäften wird die Zins- und Währungsentwicklung beobachtet.

Insb. der Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten erfordert professionelle Kenntnisse über Finanzprodukte und Finanzmärkte, eine ständige Beobachtung der Märkte sowie das Vorhandensein eines Risikomanagements und Controllings.¹³⁾ Eine Kontrolle der Abrechnungen von Devisentermingeschäften oder Swaps kann nur mit Hilfe spezieller Informationssysteme (zB Bloomberg, Reuters, Telekurs) und mit entsprechendem Know-how gewährleistet werden.

Durch die laufende Überwachung und Kontrolle der Finanzgeschäfte werden Risiko und Kosten reduziert.

3. Empfängerorientiertes Berichtswesen

Entscheidungen in einem komplexen und dynamischen Finanzmarktumfeld verlangen eine **akkurate Informationsbasis**. Dabei ist wichtig, dass die verantwortlichen Entscheidungsträger über die für sie wesentlichen Informationen zeitnah und in einer verständlichen und übersichtlichen Form verfügen, um

Entscheidungen auf einer informierten Basis treffen zu können.

Aufgabe des Investment Controlling ist es, diese Informationsfunktion zu erfüllen. Die Berichte sollen führungsrelevante Informationen zu Struktur und Entwicklung von Vermögen und Schulden enthalten. Neben Finanzvermögen können dabei auch andere Vermögenswerte wie zB Immobilien oder Beteiligungen einbezogen werden.

Format und Tiefe der Berichte werden auf die Bedürfnisse der Berichtsempfänger abgestimmt. Inhaltlich sind allfällige aufsichtsrechtliche bzw. gesetzliche Vorgaben zu beachten. Erst durch die konsolidierte Darstellung sämtlicher Vermögenswerte wird eine effiziente und umfassende Kontrolle und Steuerung auf Gesamtvermögensebene ermöglicht.

Aussagekräftige Berichte sind ein wesentlicher Bestandteil eines professionellen Finanzmanagements, erhöhen die Transparenz und ermöglichen Entscheidungen auf einer akkuraten Informationsbasis zu treffen.

E. Fazit

Gebietskörperschaften haben spekulative Finanzgeschäfte zu unterlassen. Diesbezüglich besteht politischer Konsens. Professionelle Vermögensveranlagung ist davon zu unterscheiden. Diese ist langfristig ausgerichtet, folgt vorab festgelegten Richtlinien und einer Strategie und ist auf das Erzielen einer risikoadäquaten Rendite ausgerichtet.

Regelungen für Finanzgeschäfte von Gebietskörperschaften sollten nicht auf ein Verbot risikoreicher Finanzgeschäfte, sondern auf ein professionelles Risikomanagement ebendieser gerichtet sein. Der sinnvolle Einsatz von Finanzinstrumenten soll weiterhin möglich sein. Im Bereich der Finanzgebarung ist risikoloses Handeln nicht möglich. **Gegen eine risikobehaftete Finanzgebarung wird – soweit sie im gesetzlichen Rahmen erfolgt und entsprechend überwacht wird – nichts einzuwenden sein.**¹⁴⁾

Der Investment Controller verfügt über bewährte Instrumente, fachliches Know-how und die entsprechende technische Infrastruktur, um Gemeinden bei der **Umsetzung eines professionellen Finanzmanagements** zu unterstützen. Dadurch werden die Risiken bei Finanzgeschäften reduziert, die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben sichergestellt und die Kosten minimiert. Zusätzlich wird das Haftungsrisiko für verantwortliche Personen begrenzt.

13) Grossmann/Hauth, Kommunales Risikomanagement 4/2009, 10.

14) Vgl. N. Raschauer, Spekulative Vermögensveranlagung durch Gebietskörperschaften, RFG 2003, 74.

→ In Kürze

Investment Controlling verfügt über bewährte Instrumente für ein professionelles Risikomanagement von Gemein-

den. Dadurch wird das Risiko bei Finanzgeschäften reduziert, die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben sichergestellt und das Haftungspotenzial für verantwortliche Personen begrenzt. →

**→ Zum Thema****Über den Autor:**

Mag. Stefan Kargl ist Geschäftsleiter der LMM Investment Controlling AG für Österreich. Er hat sich nach seiner Ausbildung zum Wirtschaftstreuhandler auf den Kapitalmarktbereich spezialisiert. Die LMM AG ist seit Gründung im Jahre 2000 unabhängige Anbieterin von Investment-Controlling-Dienstleistungen. Kontaktadresse: LMM Investment Controlling AG, Wien, Tegetthofstraße 7, 1010 Wien.
Tel: +43 0(1) 512 26 47

E-Mail: s.kargl@lmm-ic.com, Internet: www.lmm-ic.com

Vom selben Autor erschienen:

Investment Controlling in der Praxis, Aufsichtsrat aktuell 4/2014, 24.

→ Literatur-Tipp

Riedl, Richtlinien für Finanzgeschäfte der Gemeinden, RFG-Schriftenreihe 4/2009

MANZ Bestellservice:

Tel: (01) 531 61-100

Fax: (01) 531 61-455

E-Mail: bestellen@manz.at

Besuchen Sie unseren Webshop unter www.manz.at