

Bundesministerium für Finanzen
Hintere Zollamtsstraße 2b
1030 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

Tel. +43 (1) 711 71 - 0
Fax +43 (1) 712 94 25
office@rechnungshof.gv.at

Wien, 23. Jänner 2013
GZ 300.998/003-2B1/13

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das
Bundesfinanzierungsgesetz, das Allgemeine
Sozialversicherungsgesetz, das Gewerbliche
Sozialversicherungsgesetz, das Bauern-
Sozialversicherungsgesetz, das Beamten-Kranken- und
Unfallversicherungsgesetz und das Notarversicherungsgesetz
1972 geändert werden; sowie
Entwurf einer Verordnung der Bundesregierung zur
Festlegung der Rechtsträger gemäß § 2b
Bundesfinanzierungsgesetz (Bundesfinanzierungsverordnung
Rechtsträger - BFinVRT)

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof dankt für die mit Schreiben vom 11. Jänner 2013, GZ. BMF-
111100/0001-II/1/2013, erfolgte Übermittlung der im Betreff genannten Entwürfe und
nimmt zu diesen im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der
Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

**1. ZU DEN FEHLENDEN ENTWÜRFEN DES § 17 F-VG UND
EINER AUF DIESE BESTIMMUNG GESTÜTZTEN BUND-
LÄNDER-GEMEINDEN-VEREINBARUNG**

Der übermittelte Entwurf einer Änderung des Bundesfinanzierungsgesetzes (i.d.F.:
BFinG) bezieht sich an mehreren Stellen auf „*die Vereinbarung gemäß § 17 des
Finanz-Verfassungsgesetzes 1948 zwischen dem Bund, den Ländern und den
Gemeinden über eine risikoaverse Finanzgebarung*“ und damit auch mittelbar auf die
beabsichtigte Einfügung eines § 17 Finanz-Verfassungsgesetz (i.d.F.: F-VG).

Diese Regelungen (F-VG bzw. Vereinbarung gem. § 17 F-VG) wurden jedoch nicht in
einer – allenfalls aktualisierten Fassung – zur Begutachtung übermittelt, obwohl eine

Kenntnis allfälliger Textvorschläge nach Ansicht des Rechnungshofes für eine abschließende Beurteilung der in den Erläuterungen angesprochenen Ziele der Risikominimierung, der Erhöhung der Transparenz, sowie der Verankerung von Mindeststandards für die Finanzgebarung der öffentlichen Haushalte erforderlich ist.

Der Rechnungshof verweist in diesem Zusammenhang daher auf seine Stellungnahme zu einem übermittelten Vorentwurf eines § 17 F-VG sowie einer Bund-Länder-Gemeinden-Vereinbarung gem. § 17 F-VG, in welcher ausgehend von den Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofes grundsätzliche Ausführungen

- zur Erforderlichkeit der Verankerung der außer Streit stehenden Grundsätze zur Erlassung eines bundesweit einheitlichen Spekulationsverbotes im § 17 F-VG selbst,
- zur Erforderlichkeit einer Ergänzung des F-VG zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten der Gebietskörperschaften, und
- zu den Erfordernissen einer Weiterentwicklung des Haushaltsrechts, insbesondere hinsichtlich einer einheitlichen Vermögensbewertung, einheitlicher Begriffsdefinitionen sowie einer kohärenten und transparenten Darstellung der finanziellen Lage

getroffen wurden. Diese Stellungnahme ist auf der website des Rechnungshofes unter <http://www.rechnungshof.gv.at/aktuelles/ansicht/detail/stellungnahme-des-rh-zum-spekulationsverbot.html> abrufbar.

Die Stellungnahme des Rechnungshofes kann daher ausschließlich auf den übermittelten Entwurf einer Änderung des BFinG sowie des ASVG, des GSVG, des B-SVG des BKUVG und des Notarversicherungsgesetzes 1972 Bezug nehmen und ergeht damit unvorgreiflich einer Begutachtung der noch zu übermittelnden Entwürfe des § 17 F-VG und einer auf § 17 F-VG Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden.

2. ZUM ÜBERMITTELTEN ENTWURF

2.1 Allgemeines

Die Erläuterungen halten fest, dass eine *„detaillierte, österreichweite Übersicht über das Schulden- und Veranlagungsmanagement der öffentlichen Hand“* nicht vorhanden ist, und nehmen einleitend allgemein Bezug auf die Berichte des Rechnungshofes *„Finanzierungsinstrumente der Gebietskörperschaften“*, z.B. Reihe Bund 2009/8 und Reihe Niederösterreich 2009/4.

Der Rechnungshof hat in diesen Berichten die Finanzierungs- und Veranlagungsinstrumente sowie die Finanzierungsstrategien und -risiken des Bundes, der Bundesländer Burgenland, Kärnten, Salzburg und Tirol sowie der Städte Dornbirn, Villach und Wels beurteilt und verglichen. Der Rechnungshof hielt fest: *„Bei den überprüften Ländern und Städten, die Derivatengeschäfte durchführten ..., stand nicht nur die Bedienung des Schuldendienstes im Vordergrund, sondern auch das Ziel, einerseits Zinserträge zu lukrieren und andererseits das Schuldenportfolio zu steuern und zu optimieren. Vom Risikostandpunkt aus waren Derivatengeschäfte zu reinen Spekulationszwecken nicht zu rechtfertigen.“*

Dieser Festhaltung wird mit der grundsätzlichen Regelung in § 2a Z 1 des Entwurfs, dass ein Abschluss von derivativen Finanzinstrumenten nur mit entsprechendem Grundgeschäft zulässig sein soll, Rechnung getragen.

Der Rechnungshof weist jedoch darauf hin, dass im Entwurf und den Erläuterungen zwar auf eine Verpflichtung von Bund, Ländern und Gemeinden über eine risikoaverse Finanzgebarung Bezug genommen wird, der übermittelte Entwurf von Änderungen des BFinG jedoch den Gemeinden keine Möglichkeit einräumt, mit der ÖBFA in ein Vertragsverhältnis einzutreten, um die Finanzierungskosten der Gemeinden zu senken. Der Rechnungshof verweist dabei auf TZ 4.1 des Berichts Reihe Bund 2009/8, wonach laut Empfehlung des Staatsschuldenausschusses *„die Länder und Gemeinden die Erfahrungen des Bundes hinsichtlich eines stabilitätsorientierten Debt-Managements verstärkt nutzen (sollten), um bestmögliche Finanzierungsbedingungen langfristig zu gewährleisten.“*

Um die beabsichtigten positiven finanziellen Auswirkungen für sämtliche Gebietskörperschaften erreichen zu können, sollte daher auch für die Gemeinden die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Leistungen der ÖBFA gem. § 2 Abs. 4 des Entwurfs vorgesehen werden.

2.2 Erforderliche Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten der Gebietskörperschaften

In TZ 8 des zitierten Berichts wies der Rechnungshof jedoch 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.“* Vor diesem Hintergrund empfahl der Rechnungshof 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 Rechnungshof darauf hin, dass der übermittelte Entwurf auf die Problematik hinweist, 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 Rechnungshof weist daher im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Umsetzung eines bundesweiten 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 Rechnungshofes 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.

Da sich der übermittelte Entwurf lediglich auf die verstärkte Inanspruchnahme der ÖBFA durch die Länder bezieht, und bspw. einheitliche Bewertungsregeln für Vermögen und Schulden der Gebietskörperschaften nicht enthalten sind, kann daher das in den Erläuterungen genannte Ziel der Erhöhung der Transparenz der öffentlichen Finanzgebarung und einer detaillierten österreichweiten Übersicht über das Schulden- und Veranlagungsmanagement durch den vorliegenden Entwurf allein nicht erreicht werden.

2.3 Erfordernisse der Weiterentwicklung des Haushaltsrechts

Um eine möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage der Länder und Gemeinden zu erreichen erachtet es der Rechnungshof 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.

2.4 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.

Die gemäß § 16 F-VG geforderte Vereinheitlichung des Haushaltsrechts und der Finanzstatistik sowie das von der EU-Ebene eingeforderte umfassende und kohärente öffentliche Rechnungswesen für sämtliche staatlichen Ebenen kann mit den vorgeschlagenen Regelungen allein somit nicht erreicht werden.

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.

2.5 Zur beabsichtigten Erhöhung der Transparenz der öffentlichen Finanzgebarung

Insbesondere die Bestimmungen des § 2 Abs. 4 Z 4 und 5, § 2 Abs. 8 Z 5 und 6, § 2a Z 4 und § 2b der Novelle zum BFinG sollen zur Erhöhung der Transparenz der öffentlichen Finanzgebarung beitragen. Die Erläuterungen halten jedoch fest, dass die vorgesehenen Regelungen nicht in den Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union fallen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass diese Erläuterungen insofern nicht zutreffen, als sie den auf der Seite 5 angegebenen Anforderungen der Fiskalrahmenrichtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten nicht entsprechen. In den Erläuterungen wäre daher jedenfalls darzustellen, in welcher Weise insbesondere das Erfordernis umfassender und kohärenter ESG-Daten sichergestellt werden soll.

2.6 Zu § 2a Z 4 lit. d

Nach dieser Bestimmung soll der Rechnungshof laufend elektronischen Einblick in alle neu getätigten Transaktionen und in die bestehenden Transaktionen erhalten.

Der Rechnungshof stellt – insbesondere im Hinblick auf die Nachgängigkeit der Rechnungs- und Gebarungskontrolle – in diesem Zusammenhang klar, dass es sich bei diesen Transaktionen jedenfalls um bereits von der ÖBFA abgeschlossene Transaktionen handelt, und lediglich die Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit dieser Transaktionen beurteilt werden kann. Eine Beurteilung der Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der von der ÖBFA getätigten Transaktionen kann lediglich im Rahmen einer Gebarungsüberprüfung des Rechnungshofes nach den Bestimmungen des sechsten Hauptstücks des B-VG erfolgen.

3. ZUR DARSTELLUNG DER FINANZIELLEN AUSWIRKUNGEN

Die Erläuterungen führen aus, dass die Länder derzeit „ca. 1/3 ihrer Schulden über die ÖBFA, also ca. 8 Mrd. Euro“ finanzieren. Ausgegangen wird weiters davon, dass dieser Anteil durch eine Verdoppelung des Umfangs der Inanspruchnahme der ÖBFA auf 2/3 steigen soll, und bei Inanspruchnahme der ÖBFA „die Finanzierung im Durchschnitt um 0,5 % p.a. günstiger refinanziert wird als bei risikoaverser Direktfinanzierung durch die betroffenen Gebietskörperschaften“. Von diesen Angaben ausgehend erscheint der in den Erläuterungen angegebene Rückgang an Auszahlungen infolge „Zinsersparnis“ i.H.v. 9,632 Mill. EUR im Jahr 2014 bis zu 35,998 Mill. EUR im Jahr 2017 grundsätzlich plausibel.

Einleitend ist kritisch darauf hinzuweisen, dass lediglich eine Steigerung der Mittelaufnahmen über die ÖBFA von einem Drittel auf zwei Drittel angestrebt wird. Angesichts der in den Erläuterungen dargestellten Verringerung der Auszahlungen bis zu rd. 36 Mill. EUR im Jahr 2017 bedeutet dies, dass ein so errechneter Zinsvorteil i.H.v. ebenfalls rd. 36 Mill. EUR für die Gebietskörperschaften weiterhin nicht genutzt werden könnte. Die Erläuterungen enthalten keine Ausführungen aus welchen Gründen ein Drittel der Mittelaufnahmen von Ländern weiterhin ohne

Inanspruchnahme der angegebenen Zinsvorteile einer Finanzierung über die ÖBFA erfolgen soll.

Der Rechnungshof hält jedoch fest, dass der angeführte und relativ genau dargestellte Rückgang an Auszahlungen für die öffentlichen Haushalte (bspw. 9.632.000 EUR im Jahr 2014 etc.) mangels näherer Angaben nicht zur Gänze bis zu diesem Ergebnis nachvollzogen werden kann. Darüber hinaus enthalten die Erläuterungen keine Angaben zum „Nullszenario“, also den finanziellen Auswirkungen der Beibehaltung der bisherigen Rechtslage (Finanzierung der Gebietskörperschaften im Wege der ÖBFA zu lediglich einem Drittel).

Gerade die Darstellung der möglichen finanziellen Auswirkungen dieses Nullszenarios wäre angesichts des möglichen Schadenspotenzials durch Spekulationsverluste in Haushalten der Gebietskörperschaften zu einer umfassenden Beurteilung erforderlich gewesen. Ebenso wird im Entwurf, der sich erkennbar auf eine gemäß dem noch zu erlassenden § 17 F-VG stützende Vereinbarung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bezieht und somit einer nach Ansicht des Rechnungshofes unzureichenden Lösung folgt, auf die Darstellung der finanziellen Auswirkungen eines Alternativszenarios verzichtet. Dieses könnte etwa im Beschluss eines absoluten Spekulationsverbotes für alle Gebietskörperschaften durch Festlegung der jedenfalls als unzulässig anzusehenden Transaktionen im F-VG selbst gesehen werden.

Zu den finanziellen Auswirkungen auf die Träger der Sozialversicherung halten die Erläuterungen ohne weitere Nachweise lediglich fest, dass bei diesen *„nicht von signifikanten Einsparungen ausgegangen werden“* kann, da sich diese schon derzeit großteils über den Bund im Wege der Veranlagung von Kassenmitteln des Bundes refinanzieren. Ob und inwiefern auch finanzielle Auswirkungen der in den Erläuterungen angesprochenen – und im Entwurf noch nicht enthaltenen – Regelungen für das Spekulationsverbot im ASVG und den Parallelgesetzen eintreten werden, wird jedoch weder erwähnt noch näher beziffert.

Die Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen daher nicht zur Gänze den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu ergangenen Verordnung über die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben, BGBl. II Nr. 490/2012. Der Rechnungshof verweist insbesondere auf § 3 Abs. 2 leg. cit., demzufolge *„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 (sind)“*.

4. ZUR EINBEZIEHUNG DER RECHTSTRÄGER DER SOZIALVERSICHERUNG; ÄNDERUNGEN DES ASVG, DES GSVG, DES B-SVG, DES B-KUVG UND DES NVG 1972

Nach den Erläuterungen wird hinsichtlich der Sozialversicherungsträger darauf verwiesen, *„dass es für diese im ASVG und in den Parallelgesetzen damit im Einklang stehende Regelungen für das Spekulationsverbot geben wird“*. Im derzeit vorliegenden Entwurf wird jedoch nur die Neuregelung getroffen, dass die Versicherungsträger *„beim Schulden- und Liquiditätsmanagement die Grundsätze nach § 2a Z 2 und 3 des Bundesfinanzierungsgesetzes, BGBl. Nr. 763/1992, sinngemäß anzuwenden und für Transparenz über getätigte Transaktionen gegenüber den Aufsichtsbehörden zu sorgen“* haben.

Der Rechnungshof weist – abgesehen davon, dass auf die jeweils geltende Fassung des BFinG verwiesen werden sollte – auf folgende Umstände hin:

4.1 Zu den Veranlagungskriterien

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass in den (gleichlautenden) Bestimmungen im ASVG und den Parallelgesetzen nur auf § 2a Z 2 und 3 BFinG verwiesen wird, jedoch nicht auf Z 1. Gerade in dieser Z 1 sind jedoch die Grundsätze einer risikoaversen Finanzgebarung (keine offenen Fremdwährungsrisiken, Abschluss von derivativen Finanzinstrumenten nur mit entsprechendem Grundgeschäft, keine Kreditaufnahmen zum Zweck mittel- und langfristiger Veranlagungen) enthalten. Da diese in Z 1 genannten Prinzipien auch für die Träger der Sozialversicherung gelten sollen, wäre in den vorgeschlagenen Art. 2 bis 6 des Entwurfes jeweils auch auf Z 1 leg. cit. zu verweisen, bzw. in den in Aussicht gestellten Änderungen des ASVG und den Parallelgesetzen entsprechende gesetzliche Regelungen über eine risikoaverse Finanzgebarung der Sozialversicherungsträger aufzunehmen.

4.2 Berücksichtigung von Ausfallhaftungen für die Träger der Sozialversicherung

Zur Einbeziehung der Sozialversicherungsträger ist darauf hinzuweisen, dass für den Bereich der Pensionsversicherung eine Ausfallhaftung des Bundes besteht, für den in einem getrennten Rechnungskreis zu führenden Bereich der Krankenversicherung jedoch keine Haftung des Bundes besteht (siehe etwa TZ 3 des Berichts Reihe Bund 2008/2, „Vergleich Wiener Gebietskrankenkasse mit Oberösterreichischer Gebietskrankenkasse“).

So verfügt bspw. die SVA lt. Rechnungsabschluss zum 31. Dezember 2012 in der Krankenversicherung über eine allgemeine Rücklage i.H.v. rd. 412 Mill. EUR, weist jedoch gleichzeitig im Bereich der Pensionsversicherung Kredite bei inländischen Bankinstituten i.H.v. 200 Mill. EUR und bei der ÖBFA i.H.v. 50 Mill. EUR aus. Im Bereich der Sozialversicherungsträger sollte daher jedenfalls geregelt werden, wie mit Vermögen in einem Rechnungskreis (z.B. Krankenversicherung) und Schulden im anderen Rechnungskreis (z.B. Pensionsversicherung) im selben Rechtsträger (z.B. SVA, SVB) im Rahmen einer risikoaversen Finanzgebarung umzugehen ist.

4.3 Berichtspflichten

Gem. § 2 Abs. 8 Z 5 können die Träger der Sozialversicherung Leistungen der ÖBFA nur dann in Anspruch nehmen, wenn sie sich zur Einhaltung der aus dem BFinG ergebenden Regelungen sowie zur Erstattung der in lit. a genannten Berichte an das BMF verpflichten. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass entsprechende Verpflichtungen im Bereich der Sozialversicherungsträger bundesgesetzlich einheitlich vorgesehen, und nicht einer – vertraglichen – Verpflichtung zwischen Sozialversicherungsträger und der ÖBFA überlassen werden sollte.

4.4 Rechnungswesen und Transparenz

Die Entwürfe für das ASVG und die Parallelgesetze enthalten die Regelung, dass bei der Vermögensverwaltung sowie beim Schulden- und Liquiditätsmanagement „für Transparenz über getätigte Transaktionen gegenüber den Aufsichtsbehörden zu sorgen“ ist. Mangels näherer Erläuterungen zu den Bestimmungen bleibt unklar, inwiefern diese Regelung zu einer Änderung der bisherigen Aufsichtsrechte und Berichtspflichten führen soll.

Der Rechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf Art. 37 Abs. 10 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens:

„(10) Der Bundesgesundheitsagentur sind von den Landesgesundheitsfonds und den Trägern der Sozialversicherung standardisierte Berichte über deren Gebarung auf Basis eines bundesweit einheitlich strukturierten Voranschlags und Rechnungsabschlusses und weitere wesentliche Eckdaten in periodischen Abständen zu übermitteln. Struktur und Inhalt dieser Berichte werden von der Bundesgesundheitsagentur festgelegt.“

Der Rechnungshof regt daher an, bei einer Festlegung bundesweit einheitlicher Berichtspflichten auch eine einheitliche Reform des Rechnungswesens der

Sozialversicherungsträger vorzunehmen, wobei insbesondere folgende Umstände zu beachten wären:

- Das Rechnungswesen der Sozialversicherung sieht in § 14 Abs. 9 der Rechnungsvorschriften, SV Erlass Nr. BMG-96181/0004-II/A/8/2012, vor, dass Wertpapiere in der Bilanz zu den Anschaffungskosten, oder, wenn diese niedriger ist, mit der Nominale auszuweisen sind. Daraus folgt, dass der aktuelle „Marktwert“ weder in der Bilanz, noch in einer Einzelnachweisung angegeben werden muss. Zwar sieht § 446 ASVG im wesentlichen die Veranlagung in risikoarme Papiere vor, aber da auch Anleihefonds oder Immobilienfonds von Wertverfall betroffen sein können, sollte eine den tatsächlichen Wert wiedergebende Bewertungsregelung getroffen werden.
- Darüber hinaus enthalten die Rechnungsabschlüsse der Träger der Sozialversicherungen keine bzw. nur sehr eingeschränkte Angaben zu den Rückstellungen für eventuelle Risiken. Aufgrund diesem fehlenden Ausweis von Risiken kann daher auch nicht auf allenfalls bestehende Risiken geschlossen werden. Um die laut Entwurf beabsichtigte Transparenz sicherstellen zu können wird daher angeregt, eine Verpflichtung zur Ausweisung der entsprechenden Risiken zu normieren.

5. VERORDNUNG DER BUNDESREGIERUNG ZUR FESTLEGUNG DER RECHTSTRÄGER GEMÄß § 2B BUNDESFINANZIERUNGSGESETZ

In der Verordnung werden jene Rechtsträger aufgelistet, die gem. § 2b BFinG i.d.F. des Entwurfes bei ihrer Finanzgebarung ebenfalls die in § 2a des Entwurfs angeführten Mindeststandards anzuwenden haben. Diese Liste umfasst bspw.

- Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs,
- WIFI Kärnten GmbH,
- WIFI OÖ GmbH, und
- Wirtschaftskammer Österreich – Pensionsfonds.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass mangels Erläuterungen zu dieser Liste nicht nachvollzogen werden kann, dass zwar die oben genannten WIFI GmbHs die zu 100 % im Eigentum der Wirtschaftskammern der beiden Bundesländer stehen – möglicherweise aufgrund der Zurechnung zu Teilsektor S.1312 (Länder) gemäß ESVG – jedoch die WIFI International GmbH, die zu 100 % im Eigentum der Wirtschaftskammern der Bundesländer steht, nicht auf der Liste enthalten ist. Darüber hinaus wird auch die Wirtschaftskammern Pensionskasse AG nicht in der Anlage zur Verordnung genannt, obwohl diese vergleichbare Leistungen wie der – in der Rechtsform eines Fonds

errichtete – Wirtschaftskammer Österreich-Pensionsfonds erbringt, weshalb dieser – mangels Erläuterungen ebenfalls möglicherweise aufgrund seiner Zurechnung zum Teilsektor S.1314 (Sozialversicherung) – genannt ist.

Der Rechnungshof regt daher an, die in der Anlage enthaltene Liste zwecks allfälliger Ergänzungen zu überarbeiten sowie entsprechende Klarstellungen in den Materialien zur Novelle des BFinG aufzunehmen.

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

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.:

