



Bundesministerium für Finanzen
 BMF- III/B
 Hintere Zollamtsstraße 2b
 1030 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER
 PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
 1040 WIEN
 T 01 501 65
 www.arbeiterkammer.at
 DVR 1048384

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65 Fax 501 65	Datum
BMF- 111100/ 0001-II/ 1/2013	WW-St/GSt/Fü	Bruno Rossmann	DW 2521 DW 2513	23.01.2013

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 (Gesetz zur Umsetzung des Spekulationsverbots)

Die Bundesarbeitskammer (BAK) dankt für die Übermittlung des Entwurfs und nimmt wie folgt Stellung:

Grundsätzliche Anmerkungen

Die BAK hat sich in den Jahren nach dem Ausbruch der Finanzkrise wiederholt für eine umfassende Neugestaltung des Finanzsektors ausgesprochen, die jedoch auf europäischer und internationaler Ebene nur schleppend vorangeht. Angesichts eines nach wie vor labilen und krisenanfälligen Sektors, hoher Volumina komplexer, zum Teil außerbörslicher Finanzprodukte, starker Schwankungen von Kursen und Zinsen sowie mangelnder Transparenz tritt die BAK mit Nachdruck für eine öffentliche Finanzgebarung ein, die diesen Umständen effektiv und in transparenter Weise Rechnung trägt und damit die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler vor Belastungen aufgrund von Spekulationsverlusten bewahrt. Die BAK begrüßt daher, dass sich die Bundesregierung nach dem „Finanzskandal“ in Salzburg mit den Ländern, Städten und Gemeinden am 4. Jänner 2013 grundsätzlich geeinigt hat, ein „Spekulationsverbot“ gesetzlich zu verankern. Die Umsetzung soll nach dieser Einigung auf mehreren Ebenen erfolgen durch:

- die Verankerung eines Spekulationsverbots in der Finanzverfassung (F-VG 1948) durch eine risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung von Bund, Ländern und Gemeinden;

- die Umsetzung des risikoaversen Finanzmanagements des Sektors Staat durch eine Art 15a-Vereinbarung basierend auf einem neuen § 17 im F-VG und
- die Novellierung des Bundesfinanzierungsgesetzes (inkl einer Verordnung zur Festlegung der Rechtsträger) sowie weiterer Gesetzesnovellen (Sozialversicherungsträger), in denen Mindeststandards für die öffentliche Finanzgebarung definiert und die Möglichkeit zur Bündelung der Finanzgebarung bei Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA) geschaffen werden.

Einleitend merkt die BAK an, dass die Frist zur vorliegenden Begutachtung sehr kurz ist, so dass eine eingehende inhaltliche Auseinandersetzung mit den von der Regierung geplanten Regelungen zur Umsetzung des „Spekulationsverbots“ nur eingeschränkt möglich ist. Das ist insofern bedauerlich, als die dem Entwurf zugrunde liegenden Ziele der Stärkung des Vertrauens in die öffentliche Finanzgebarung, der Risikominimierung und der Erhöhung der Transparenz große Bedeutung zukommt.

Unverständlich ist, warum nicht auch die Änderung des F-VG 1948 zur Begutachtung vorgelegt wurde. Darin soll nach den von der Regierung geplanten Regelungen ein verfassungsmäßiges Spekulationsverbot erlassen werden, das den Grundsatz vorsieht, dass vermeidbare Risiken bei der Finanzierung und Veranlagung öffentlicher Mittel auszuschließen sind. Mit einer risikoaversen Ausrichtung der Finanzgebarung soll der Risikominimierung jedenfalls Vorrang vor der Ertrags- und Kostenoptimierung gegeben werden. Diese Verankerung wird von der BAK ausdrücklich begrüßt ebenso wie die Klarstellung, dass strategische Beteiligungen der Gebietskörperschaften bzw sonstiger Rechtsträger an Gesellschaften, die aus wirtschaftspolitischen, strukturpolitischen und realwirtschaftlichen Gründen eingegangen werden, nach den Erläuterungen jedoch nicht als Spekulation anzusehen sind, auch wenn Wert solcher Beteiligungen schwankt oder sogar das Risiko der Insolvenz des Unternehmens besteht. Eine Klarstellung, dass zwischen strategischen Beteiligungen der öffentlichen Hand und reinen Veranlagungsformen zu unterscheiden ist, wäre jedoch aus der Sicht der BAK nicht nur in der geplanten F-VG Novelle sondern auch im Bundesfinanzierungsgesetz wünschenswert.

Die zur Begutachtung vorliegenden Novellierungen verankern einige Mindeststandards für die öffentliche Finanzgebarung. Einige Grundsätze des Finanzmanagements durch die ÖBFA, die bisher nur in Richtlinien verankert waren, werden nun in Gesetzesrang gehoben. Sie werden aber auch weitgehend im Entwurf zur Art 15a-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern abgebildet. Ein zwingender sachlicher Grund für die geplante Umsetzung durch eine Art 15a-Vereinbarung statt einer bundeseinheitlichen verfassungsgesetzlichen Regelung wird von der Bundesarbeitskammer nicht gesehen.

Die Grundsätze beinhalten ua organisatorische Grundsätze wie die Trennung von Treasury und Risikomanagement, die Verankerung des Vier-Augen-Prinzips, den Grundsatz der Transparenz und ganz konkrete Verbote: keine offenen Fremdwährungsrisiken, kein Abschluss von derivativen Finanzinstrumenten ohne Grundgeschäft, keine Kreditaufnahmen zum Zweck mittel- und langfristiger Veranlagungen. Das sind aus der Sicht der BAK grundsätzlich wichtige Maßnahmen zur Zielerreichung. Ein wichtiger Schritt würde auch darin be-

stehen, dass künftige Erlöse aus der Veräußerung von Vermögensbeständen ausschließlich zur Tilgung von Schulden zu verwenden sind. Die Grundsätze des Finanzmanagements sind jedoch in mancherlei Hinsicht lückenhaft. Auf diese wird im „Besonderen Teil“ der Stellungnahme eingegangen.

Darüber hinaus wird die Möglichkeit zur Bündelung der Finanzgebarung bei der ÖBFA geschaffen. Die Novelle zielt in Art 1 § 2 Abs 4 darauf ab, dass sich die Bundesländer unter Einhaltung bestimmter Bedingungen in höherem Ausmaß als bisher über die ÖBFA finanzieren und veranlagen können. Eine verpflichtende Finanzierung und Veranlagung der Länder bei der ÖBFA ist jedoch nicht vorgesehen. Den Gemeinden bleibt der Weg zur Finanzierung und Veranlagung über die ÖBFA weiterhin verschlossen. Unter dem Gesichtspunkt des verfassungsmäßig verankerten Grundsatzes der Sparsamkeit und aus verwaltungsökonomischer Sicht stellt sich diese Lösung als suboptimal dar. Die Sozialversicherungsträger refinanzieren sich schon derzeit großteils über den Bund im Wege der Veranlagung von Kassemitteln des Bundes.

Derzeit finanzieren die Länder rund 1/3 ihrer Schulden über die ÖBFA. In den Erläuterungen wird im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung ein Zielwert von zwei Drittel genannt. Dort wird auch ausgeführt, dass die Finanzierung über die ÖBFA im Durchschnitt um 0,5% pro Jahr günstiger finanziert wird, als bei risikoaverser Direktfinanzierung durch die betroffenen Gebietskörperschaften. Die Einsparungen für Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger steigen unter der oben genannten Annahme in den nächsten Jahren kontinuierlich an und betragen ab dem Jahr 2018 rund 45 Mio Euro. Zu Preisen von 2013 kumulieren sich diese Einsparungen über 30 Jahre (bis zum Jahr 2042) auf ca 1,3 Mrd Euro. Eine Verpflichtung für alle Gebietskörperschaften sich ausschließlich der ÖBFA zu bedienen, würde demnach noch höhere Einsparungen erzielen. Daher sollte auch den Gemeinden die Möglichkeit zugänglich gemacht werden, sich in geeigneter Form über die ÖBFA zu finanzieren bzw zu veranlagen.

Bei der gewählten, mehrstufigen Konstruktion zur Umsetzung des Spekulationsverbots über eine Novelle des F-VG, eine Art 15a-Vereinbarung und den Novellierungsentwurf des Bundesfinanzierungsgesetzes fallen dennoch für die Länder hohe Umsetzungskosten (Personalkosten, Beratungskosten Kosten für Räumlichkeiten und IT) an, die in den Erläuterungen krass unterschätzt werden. In jedem Bundesland müsste dennoch ein professionelles Finanzmanagement aufgebaut werden, das internationalen best practice Ansätzen genügt. Damit würden nicht nur Verwaltungsstrukturen dupliziert, es ist darüber hinaus auch nicht gewährleistet, dass die Grundsätze bundeseinheitlich umgesetzt werden – dies bedeutet höhere Kosten bei niedrigerer Transparenz. Die BAK spricht sich daher dafür aus, dass die ÖBFA die Finanzierung und Veranlagung auch für Länder und Gemeinden zur Gänze abwickelt. Voraussetzung dafür ist allerdings eine weitere Professionalisierung der ÖBFA mit dem Fokus auf eine geeignete und angemessene Aufbau- und Ablauforganisation sowie eine Erhöhung der Transparenz (siehe dazu die Ausführungen zu Art 1 § 2a).

Besonderer Teil

Zu Art 1 § 2a: Änderung des Bundesfinanzierungsgesetzes

In diesem neuen § 2a werden die für die in § 2 angeführten Aufgaben der ÖBFA anzuwendenden Grundsätze angeführt. Diese finden sich auch in weitgehender Übereinstimmung auch im Entwurf zur Art 15a-Vereinbarung. Aus der Sicht der BAK sind diese Grundsätze lückenhaft und bedürfen daher einiger Ergänzungen.

Hinsichtlich der Ablauf- und Aufbauorganisation (Z 3) reicht nicht irgendeine, die den angeführten Bedingungen genügt. Sie muss geeignet und angemessen sein. Die Qualität der Aufbau- und Ablauforganisation hat sich daher an den für die Durchführung von Handelsgeschäften für Kreditinstitute geltenden Mindeststandards nach dem Prinzip der Proportionalität zu orientieren. Für alle Finanzgeschäfte müssen entsprechende Risikolimits eingerichtet sein, die sich in ihrer Höhe von einem im Vorhinein im Rahmen der strategischen Jahresplanung (Z 2) festgelegten und genehmigten Risikopuffer ableiten und deren Einhaltung laufend überwacht werden muss. Limitsysteme gehören zu den wichtigsten Anforderungen an ein gutes Finanzmanagement. Deshalb braucht man auch die Festlegung und Dotierung eines Risikopuffers, der gedanklich Eigenkapital darstellt. Das bedeutet, dass Bund, Länder, Gemeinden und Rechtsträger zumindest jene Sorgfaltspflichten haben sollten wie Banken. Für die Trennung von Treasury/Markt und Risikomanagement/Marktfolge (Z 3) muss gelten, dass die diese strikt (also personell und räumlich) und best practice-Beispielen folgend durchgeführt werden muss.

Es fehlt insbesondere auch der Grundsatz, demzufolge alle Finanzgeschäfte (auch die außerbilanziellen Swapgeschäfte) in einem doppelten Rechnungskreislauf abgebildet werden müssen, der neben den Zahlungsflüssen auch die Marktwerte und Marktwertveränderungen aller Finanzgeschäfte erfasst. Alle zahlungswirksamen und zahlungsunwirksamen Marktwertveränderungen wären als Veränderungen eines Risikopuffers darzustellen. Dieser Risikopuffer, der das Risikopotenzial darstellt, spiegelt die Gewinn- und Verlustrechnung des gesamten Finanzmanagements wider. Das Rechnungswesen - insbesondere jenes der Länder und Gemeinden - wäre entsprechend zu adaptieren.

In Z 4 wird der Grundsatz der Transparenz näher ausgeführt. Gemäß lit a hat der Rechnungshof laufend elektronischen Einblick in alle neu getätigten sowie bestehenden Transaktionen. Werden nur die Transaktionen gemeldet, dann kann der Rechnungshof nur mit extremem Aufwand das Risiko kontrollieren, weil er alles selbst berechnen müsste. Neben den Transaktionen sind daher auch die aktuelle Marktbewertung aller Finanzgeschäfte, die Entwicklung des Risikopuffers sowie eine Übersicht über die Auslastung der Riskolimits zu übermitteln.

In Z 4 entstehen an die Statistik Austria, den Staatsschuldenausschuss und an den Rechnungshof neue Berichtspflichten. Keine neuen Berichtspflichten entstehen gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit. Es wird in lit d lediglich auf das BHG 2013 (§ 78 Abs 5) verwiesen. Erhöhte Berichtspflichten sind aus der Sicht der BAK geboten, um der Verlockung der Spekulation auch nachhaltig Einhalt zu gebieten. Der Budgetausschuss des Nati-

onalrats ist quartalsmäßig über Transaktionen gemäß Z 4 dieses Entwurfs sowie darüber hinaus über die aktuelle Marktbewertung aller Finanzgeschäfte, die Entwicklung des Risikopuffers sowie eine Übersicht über die Auslastung der Riskolimits im oben beschriebenen Sinn zu informieren. Dieser Bericht ist auf der Internetseite des Parlaments zu veröffentlichen. Es reicht nicht aus (wie derzeit in § 78 Abs 5 BHG 2013 vorgesehen), den Budgetausschuss lediglich über das Eingehen, die Prolongierung oder die Konvertierung von Finanzschulden und Währungstauschverträgen zu berichten.

Zu Art 1 § 2b: Änderung des Bundesfinanzierungsgesetzes

Gemäß § 2b sind die in § 2a definierten Mindeststandards auch für die in der Verordnung der Bundesregierung zur Festlegung der Rechtsträger gemäß § 2b Bundesfinanzierungsgesetz genannten Rechtsträger anzuwenden. Dazu gehören auch die Bundesarbeitskammer und die Arbeiterkammern in den Bundesländern. Die BAK weist jedoch darauf hin, dass die Anwendung sämtlicher Mindeststandards insofern überschießend sind, als für das Finanzmanagement der BAK und der Arbeiterkammern in den Bundesländern die vollständige Anwendung der Grundsätze nach § 2a nicht erforderlich ist. Dazu gehört insbesondere die Umsetzung einer Aufbau- und Ablauforganisation unter Einhaltung der personellen Trennung von Treasury und Risikomanagement. Aus der Sicht der BAK wird der im § 2a Z 1 erwähnte Grundsatz der risikoaversen Finanzgebarung als ausreichend betrachtet, die Z 2 bis 4 sollten daher auf die Arbeiterkammern und die Bundesarbeitskammer keine Anwendung finden.

Zu Art 2: Änderung des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes

Nachdem im § 446 Abs 1 Z 1 bis 5 schon derzeit geregelt ist, dass nur in Wertpapiere zweifelsfreier Bonität investiert werden darf, Veranlagungen in Aktien und Aktienfonds unzulässig sind und derivative Instrumente nachweislich nur zu Absicherung bestehender Positionen eingesetzt werden können, scheinen Richtlinien für eine risikoaverse Veranlagung bereits gegeben zu sein. Aus Sicht der BAK erscheint eine Ergänzung dieser Anlageobjekt bezogenen Richtlinien durch organisatorische Grundsätze gemäß § 2a Z 2 und 3 des Bundesfinanzierungsgesetzes durchaus sinnvoll. Es spricht auch nichts gegen eine Transparenz der getätigten Transaktionen gegenüber den Aufsichtsbehörden, soweit sie nicht ohnehin durch das bestehende Berichtswesen der SV-Träger gegeben ist.

Mit freundlichen Grüßen

Herbert Tumpel
Präsident
F.d.R.d.A.

Günther Chaloupek
iV des Direktors
F.d.R.d.A.