

Bundesministerium für Finanzen  
Hintere Zollamtsstraße 2 b  
1030 Wien

|                                 |                             |             |          |            |
|---------------------------------|-----------------------------|-------------|----------|------------|
| Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom | Unser Zeichen, BearbeiterIn | Klappe (DW) | Fax (DW) | Datum      |
| BMF-111100/0001-II/1/2013       | TÜ/as/48024                 | 39204       | 100265   | 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)**

Der Österreichische Gewerkschaftsbund dankt für die Übermittlung des oben angeführten Entwurfes und ersucht um Nachsicht, dass angesichts der sehr kurz gesetzten Begutachtungsfrist und einer Vielzahl erforderlicher Koordinierungsmaßnahmen, eine Stellungnahme erst mit einer geringfügigen Fristüberschreitung möglich war.

**Der Österreichische Gewerkschaftsbund begrüßt es, dass sich die Bundesregierung mit den Ländern, Städten und Gemeinden am 4. Jänner 2013 grundsätzlich darauf 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 Artikel 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 der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA) geschaffen werden.

Die Änderung des Finanzverfassungsgesetzes (F-VG 1948) wurde jedoch nicht zur Begutachtung vorgelegt. Dort 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 vom Österreichischen Gewerkschaftsbund 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 nicht als Spekulation anzusehen sind – selbst dann nicht - wenn der 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 des Österreichischen Gewerkschaftsbundes 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 Artikel 15a-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern abgebildet. Ein zwingender sachlicher Grund für die geplante Umsetzung durch eine Artikel 15a-Vereinbarung statt einer bundeseinheitlichen verfassungsgesetzlichen Regelung wird von der Bundesarbeitskammer nicht gesehen.

Die Grundsätze beinhalten u.a. 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 des Österreichischen Gewerkschaftsbundes

grundsätzlich wichtige Maßnahmen zur Zielerreichung. Ein wichtiger Schritt würde auch darin bestehen, dass künftige Erlöse aus der Veräußerung derartiger Vermögensbestände 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 Artikel 1 § 2 Absatz 4 darauf ab, dass sich die Bundesländer unter Einhaltung bestimmter Bedingungen in höherem Ausmaß als bisher über die ÖBFA finanzieren und veranlagern 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 größtenteils über den Bund im Wege der Veranlagung von Kassenmitteln 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 veranlagern.

Bei der gewählten mehrstufigen Konstruktion zur Umsetzung des Spekulationsverbots über eine Novelle des F-VG, eine Artikel 15a-Vereinbarung und den Novellierungsentwurf des Bundesfinanzierungsgesetzes fallen für die Länder hohe Umsetzungskosten (Personalkosten, Beratungskosten Kosten für Räumlichkeiten und IT) an, die in den Erläuterungen 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. Der Österreichische Gewerkschaftsbund 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 Artikel 1 § 2a).

## Besonderer Teil

### Zu Artikel 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 in weitgehender Übereinstimmung auch im Entwurf zur Artikel 15a-Vereinbarung. Aus der Sicht des Österreichischen Gewerkschaftsbundes 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 sie 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 Risikolimits 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 Absatz 5) verwiesen. Erhöhte Berichtspflichten sind aus der Sicht des Österreichischen Gewerkschaftsbundes geboten, um der Verlockung der Spekulation auch nachhaltig Einhalt zu gebieten. Der Budgetausschuss des Nationalrats 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 Risikolimits im oben beschriebenen Sinn zu informieren. Dieser Bericht ist auf der Internetseite des Parlaments zu veröffentlichen. Es reicht nicht aus (wie derzeit in § 78 Absatz 5 BHG 2013 vorgesehen), den Budgetausschuss lediglich über das Eingehen, die Prolongierung oder die Konvertierung von Finanzschulden und Währungstauschverträgen zu berichten.

### **Zu Artikel 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.

Der Österreichische Gewerkschaftsbund weist diesbezüglich darauf hin, dass die Anwendung sämtlicher Mindeststandards insofern überschießend ist, als für das Finanzmanagement der Bundesarbeitskammer und der Arbeiterkammern 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.

Der Österreichische Gewerkschaftsbund erachtet den in § 2a Z 1 erwähnten Grundsatz der risikoaversen Finanzgebarung als ausreichend - die Z 2 bis 4 sollen daher auf die Arbeiterkammern und die Bundesarbeitskammer keine Anwendung finden.

Hinsichtlich des im Entwurf enthaltenen Vorschlags, die Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (BUAK) in die Verordnung der Bundesregierung als Rechtsträger gemäß § 2b Bundesfinanzierungsgesetz anzuführen, ersucht der Österreichische Gewerkschaftsbund die BUAK aus der Verordnung herauszunehmen und sie analog den Einrichtungen der Sozialversicherung zu behandeln.

### **Zu Artikel 2: Änderung des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes**

Nachdem in § 446 Absatz 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 des Österreichischen Gewerkschaftsbundes erscheint eine Ergänzung dieser anlageobjektbezogenen Richtlinien durch organisatorische Grundsätze gemäß § 2a Z 2 und 3 des Bundesfinanzierungsgesetzes durchaus sinnvoll, bei allfälligem Anpassungsbedarf soll auf eine vernünftige zeitliche Perspektive geachtet werden. Es spricht weiters nichts gegen eine Transparenz der getätigten Transaktionen

gegenüber den Aufsichtsbehörden, soweit sie nicht ohnehin durch das bestehende Berichtswesen der SV-Träger gegeben ist.

Mit vorzüglicher Hochachtung



Erich Foglar  
Präsident



Mag. Bernhard Aghitz  
Leitender Sekretär