



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

BUNDESARBEITSKAMMER

PRINZ EUGEN STRASSE 20-22  
 1040 WIEN  
 T 01 501 65-0

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	501 65	Fax	Datum
BMF- 0070122/00 17-III/4/2010	VW-ST/Ges/Fü	Mag Bruno Rossmann	DW 2521	DW 2513		17.05.2010

## Entwurf eines Bundesgesetzes mit dem das Bundesfinanzierungsgesetz und das Bundeshaushaltsgesetz 1986 und das Bundeshaushaltsgesetz 2013 geändert werden

Die BAK nimmt zum Entwurf des Bundesgesetzes, mit dem das Bundesfinanzierungsgesetz und das Bundeshaushaltsgesetz 1986 und das Bundeshaushaltsgesetz 2013 geändert werden, wie folgt Stellung:

### Grundsätzliche Anmerkungen

Der Rechnungshof hat in seinem Bericht (Reihe Bund 2009/8) u.a. das Liquiditätsmanagement des Bundes untersucht und festgestellt, dass dem Bund Verluste aus risikoreichen Veranlagungen im Jahr 2007 in der Höhe von 380 Mio Euro drohen. In diesem Bericht sowie in einem dem Bundeskanzler am 31. Juli 2009 vorgelegten Papier hat der Rechnungshof Änderungen des Finanzmanagements des Bundes angeregt. Darüber hinaus hat die vom Finanzminister eingesetzte Arbeitsgruppe „Finanzmanagement des Bundes“ am 2. November 2009 einen Bericht vorgelegt, dessen Empfehlungen im nunmehr zur Begutachtung versendeten Entwurf umgesetzt werden sollen. Mit der parlamentarischen Beschlussfassung des BHG 2013 wurden bereits einige Anregungen des Rechnungshofs und der BAK in Bezug auf die so genannten Kassenstärker rechtlich umgesetzt.

Einleitend merkt die BAK an, dass die Frist zur vorliegenden Begutachtung extrem kurz ist, so dass eine eingehende inhaltliche Auseinandersetzung mit der Neuregelung des Finanzmanagements des Bundes nur eingeschränkt möglich ist. Das ist insofern bedauerlich, als einem gut und verantwortungsvoll agierenden Finanzmanagement des Bundes große Bedeutung zukommt.

Hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen heißt es im Vorblatt zu Art 1 des Entwurfs (Bundesfinanzierungsgesetz), dass „durch die mit der gesetzlichen Regelung angestrebten Reduzierung von Risiken bei Veranlagungen von Einsparungen im Bundeshaushalt auszugehen ist“. Allerdings wird weder im Art 1 noch im Art 2 des Entwurfs (Bundeshaushaltsgesetz) auf zusätzliche Personalkosten Bezug genommen. Zu Art 2 wird lediglich angemerkt, dass die Mitteilung der geschäftspolitischen Ausrichtung der ÖBFA zu weiteren positiven finanziellen Auswirkungen beitragen kann. Voraussetzung dafür wäre wohl die adäquate personelle Ausstattung des im BMF einzurichtenden Risikomanagements, dessen Mehraufwendungen zur Vermeidung potentieller Ausfälle bei Veranlagungen in Kauf zu nehmen sind.

Ein Vergleich der Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Finanzmanagement des Bundes“ mit den vorgeschlagenen Neuregelungen im Bundesfinanzierungsgesetz bzw. im Bundeshaushaltsgesetz zeigt, dass im Begutachtungsentwurf nur ein Teil der Empfehlungen Berücksichtigung gefunden hat.

Im Begutachtungsentwurf wird etwa die Doppelrolle des Aufsichtsrats als Vertreter des Auftraggebers (Eigentümers) und als dem Aufsichtsrat vorgeschaltete Behörde in der Funktion des Überwachers überhaupt nicht angesprochen und daher auch nicht gelöst, da die Bestimmungen zum Aufsichtsrat in § 5 des Bundesfinanzierungsgesetzes unverändert bleiben. Die Arbeitsgruppe „Finanzmanagement des Bundes“ hat ausdrücklich empfohlen, die besonderen Mitwirkungsrechte des Aufsichtsrates der ÖBFA abzuändern (siehe Abschnitt 4.4). Auch aus der Sicht der BAK ist die Rolle des Aufsichtsrates im Gesetz zu schärfen und klar zu regeln. Als Vorbild könnte das Aktiengesetz dienen. Im Unternehmensrechtsänderungsgesetz 2008 wurde im § 92 Abs 4a AktG ein eigener „Prüfungsausschuss“ für große Unternehmen eingeführt, der u.a. verpflichtend die Aufgabe hat, die Einhaltung des Internen Kontrollsystems und des Risikomanagements zu überwachen. Die BAK fordert daher eine an das Aktiengesetz anknüpfende Regelung. Es wird vorgeschlagen, dass der Aufsichtsrat die Aufgaben des „Prüfungsausschusses“ gemäß § 92 Abs 4a AktG wahrnehmen soll. Das Ziel der Neuregelung muss es sein, die Überwachung sichtbar zu machen und Haftungselemente zu integrieren. Die BAK regt weiters an, dass die Mehrheit der Mitglieder des Aufsichtsrats unabhängig sein muss.

Hinsichtlich der Trennung von Treasury und Risikomanagement weist die BAK wie auch die Arbeitsgruppe „Finanzmanagement des Bundes“ auf die FMA-Mindeststandards für das Kreditgeschäft und andere Geschäfte mit Adressenausfallsrisiken vom 13. April 2005 hin (FMA-MS-K). Darin wird in „Punkt 4.2 Aufbauorganisation“ die klare organisatorische Trennung von Markt und Marktfolge bei der Kreditvergabe von Banken etc vorgeschrieben. Diese organisatorische Trennung ist im Begutachtungsentwurf nicht erkennbar, muss aber nach Ansicht der BAK klar und unmissverständlich festgelegt werden. Das ist dringend geboten, weil gemäß § 1 Abs 3 Bundesfinanzierungsgesetz die Bestimmungen des Bankwesengesetzes – mit Ausnahme der Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, die Gegenstand der vorliegenden Novellierung sind – auf die Tätigkeiten der ÖBFA nicht anzuwenden sind. Auch die Trennung der Zuständigkeiten der Ge-

schäftsführung der Bundesfinanzierungsagentur in Treasury und Risikomanagement sollte nach Ansicht der BAK gesetzlich festgeschrieben werden.

Darüber hinaus findet sich in den Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Finanzmanagement des Bundes“ eine Reihe weiterer Vorschläge, die im vorliegenden Entwurf keine Berücksichtigung finden. Dazu gehören:

- Die Einführung klarer Vergütungsrichtlinien (Seite 32): Bei der Regelung von Zielsystemen für erfolgsabhängige Gehaltsbestandteile für Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der ÖBFA ist in diesem Zusammenhang darauf zu achten, dass die variablen Gehaltsbestandteile jedenfalls nicht von Veranlagungserträgen und Zinskostenreduktionen abhängen. Die BAK schlägt daher gesetzliche Regelungen dahingehend vor, dass keine provisionsabhängigen Boni etc. für MitarbeiterInnen des Risikomanagements bzw. für die Geschäftsführung gewährt werden dürfen.
- Die Etablierung und Verwaltung eines staatlichen "Konzern-Clearings" (Seite 22), um ein effizientes gesamtstaatliches Cash-Management zu fördern; das betrifft z.B. die Eröffnung und Verwendung diverser Bankverbindungen verschiedener Einheiten des Bundes. Die Umsetzung dieses Vorschlages könnte zu Kosteneinsparungen führen.
- Die Verpflichtung der Organe eine Leitlinie zu etablieren, wonach alle finanzmarktspezifischen Risiken unter Berücksichtigung der Wahrnehmung der Aufgaben der ÖBFA so klein wie möglich gehalten werden sollen (Seite 37).
- Leitlinien für das Finanzmanagement in Gesetzesrang (Seite 36).

## **Besonderer Teil**

### **Zu Art 1: Änderung des Bundesfinanzierungsgesetzes**

#### **Zu § 1 Abs 3**

Die Anwendung des Bankwesengesetzes in Fällen der Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist jedenfalls zu begrüßen. Allerdings müsste die Anwendung des Bankwesengesetzes und der Finanzmarktaufsicht auch in jenen Fällen normiert werden, in denen die ÖBFA Bankgeschäfte betreibt (Siehe auch Ausführungen zu § 2 Abs 5).

#### **Zu § 2 Abs 5**

Mit der Änderung dieser Bestimmung wird dem Vorschlag der Arbeitsgruppe „Finanzmanagement des Bundes“ Rechnung getragen, wonach auch für Länder, Gemeinden sowie für staatliche Einrichtungen (sofern sie der Kontrolle durch den Rechnungshof unterlie-

gen) die Möglichkeit geschaffen wird, die ÖBFA für Veranlagungen und Finanzierungen in Anspruch zu nehmen. Vor dem Hintergrund offensichtlicher Schwächen des Debt Managements in einigen Ländern und einer Reihe von Gemeinden sowie möglicher Einsparungen ist diese Ausweitung zu begrüßen. Im Zuge dieser Ausweitung der Agenden sollten einzelne Bestimmungen des Bankwesengesetzes auf die ÖBFA in geeigneter Form zur Anwendung gelangen. Das müsste in § 1 Abs 3 des Gesetzes normiert werden. Weiters gilt es zu bedenken, dass die Ausweitung der Tätigkeit auch Haftungsfragen auslösen kann, etwa jene der Beratungshaftung.

Es wäre im Hinblick auf die Ausweitung der Tätigkeit der ÖBFA zumindest in den Erläuternden Bemerkungen klarzustellen, was unter „sonstige Finanzoperationen“ zu verstehen ist.

#### Zu § 4

Die Verankerung des Vier-Augen-Prinzips in Abs 1 wird von der BAK ausdrücklich begrüßt.

In Abs 3 werden jene Handlungen aufgelistet, für die die Geschäftsführung die Zustimmung des Aufsichtsrats einzuholen hat. Neu aufgenommen in diese Liste wird die Festlegung der Risikomanagement-Richtlinien. Die BAK vertritt die Auffassung, dass die Festlegung der Risikomanagement-Richtlinien nicht als zustimmungspflichtiges Geschäft des Aufsichtsrats normiert werden soll, sondern vom Aufsichtsrat zu beschließen wären, da die Festlegung der Richtlinien nicht als Aufgabe der Geschäftsführung zu sehen ist. Zusätzlich soll - wie in den grundsätzlichen Anmerkungen bereits ausgeführt wurde - die Umsetzung der Richtlinien ausdrücklich durch den Aufsichtsrat überwacht werden.

Die Arbeitsgruppe „Finanzmanagement des Bundes“ hat empfohlen, die Leitlinien für ein Finanzmanagement im Gesetzesrang festzuschreiben. Empfohlen wird weiters als allgemeine Leitlinie für das Finanzmanagement, dass alle finanzmarktspezifischen Risiken unter Berücksichtigung der Wahrnehmung der Aufgaben der ÖBFA so klein wie möglich gehalten werden sollen. Nach Ansicht der Arbeitsgruppe bedeutet das, dass die Risikominimierung prioritär vor allfälligen Ertragszielen (im Falle des Bundes Kostenminimierung) zu stehen hat und dass nur jene Risiken eingegangen werden, die zur Erfüllung der Staatsaufgaben notwendig sind. Demnach dürfen vermeidbare Risiken nicht eingegangen werden. Der vorliegende Entwurf wird diesen Anforderungen nicht gerecht.

Hinsichtlich der unterschiedlichen Risikoarten hat die gesetzliche Normierung des Marktrisikos hohe Priorität, etwa durch Festlegung von Limits für einzelne Risikounterarten (Zinsänderungs-, Fremdwährungs-, Optionsrisiken etc.).

Hinsichtlich des Reputationsrisikos, bei dem Fragen der Nachhaltigkeit und der Finanzmarktethik im Vordergrund stehen, wird in den Erläuternden Bemerkungen ausgeführt, dass künftig zu prüfen sein wird, weshalb sich der Vertragspartner einer Gesellschaft mit Sitz in „Off Shore Zentren“ bedient und wer Träger dieser Gesellschaften ist. Das ist aus

der Sicht der BAK zu wenig weitreichend. Sie schlägt daher vor, keine Geschäfte mit Vertragspartnern abzuwickeln, die sich einer Sitzgesellschaft in „Off Shore Zentren“ bedient.

Die BAK schlägt weiters vor, die Richtlinien unter Heranziehen spezialisierter externer Ressourcen zu erstellen. Das würde der inhaltlichen Qualitätssicherung förderlich sein. Für Kontroll- und Qualitätssicherungsagenden kommt den Empfehlungen der Weltbank folgend der Rechnungshof unter Beiziehung externer Expertise in Frage. Das schlägt auch die Arbeitsgruppe „Finanzmanagement des Bundes“ vor.

In Abs 3 Z 7 wäre schließlich in der Erläuternden Bemerkungen klarzustellen, was unter „sonstige Kreditoperationen“ zu verstehen ist.

## **Zu Art 2: Änderung des Bundeshaushaltsgesetzes**

### **Zu § 15 Abs 2**

In Abs 2 wird der Bundesminister für Finanzen ermächtigt, die Richtlinien um die Dimension des Risikocontrollings zu erweitern. Das Risikocontrolling wäre nach Ansicht der BAK nicht als Kann-Bestimmung, sondern analog zu Abs 1 als Muss-Bestimmung zu normieren.

### **Zu § 65a**

Die Arbeitsgruppe „Finanzmanagement des Bundes“ hat klar strukturierte Auftrags- und Kontrollverhältnisse im Finanzmanagement des Bundes zwischen Auftraggeber und ÖBFA sowie die inhaltliche Verantwortung für Zielvorgaben und strategische Risikobegrenzung im BMF gefordert. Demnach sollen nach den Vorstellungen dieser Arbeitsgruppe zwei Organisationseinheiten des BMF eingerichtet werden. Eine wird zu dem Zweck eingerichtet, die bei der ÖBFA zu beauftragende operative Aufgabe zu determinieren, und eine andere, die als Risikomanagement des Bundes die mit dem Finanzmanagement des Bundes verbundenen Risiken eigenständig zu beurteilen hat.

Im neuen Abs 3 wird normiert, dass der Bundesminister für Finanzen unter Bedachtnahme auf das Risikomanagement der Finanzgeschäfte die „geschäftspolitische Ausrichtung“ der ÖBFA festlegt und ihr diese mitteilt. Nach den Erläuternden Bemerkungen definiert die „geschäftspolitische Ausrichtung“ die Eckpunkte und Rahmenbedingungen, die die ÖBFA bei Erfüllung ihrer Aufgaben zu berücksichtigen hat. Der Festlegung der „geschäftspolitischen Ausrichtung“ wird nach den Erläuternden Bemerkungen ein Risikomanagement für die Finanzgeschäfte des Bundes vorgelagert, das insbesondere die Risikoidentifizierung, -messung, -begrenzung und -überwachung umfasst. Das BMF nimmt damit eine Überwachungsfunktion gegenüber der ÖBFA wahr und beschränkt sich nach den Erläuterungen hierbei auf strategische Aspekte.

Nach Ansicht der BAK geht die Einrichtung der zwei Organisationseinheiten im BMF aus der gesetzlichen Normierung in keiner Weise hervor. Die organisatorische Trennung, insbesondere aber die Einrichtung des Risikomanagements im BMF, müsste im Gesetz klar zum Ausdruck gebracht werden. Das gilt auch für die Leitlinie, die in diesem Zusammenhang von der Arbeitsgruppe „Finanzmanagement des Bundes“ vorgeschlagen wird: klar definierte zentrale Wahrnehmung der obersten Risikomanagementfunktion des Bundes im BMF (Seite 59). Im Kontext des Risikomanagements des BMF (aber auch der ÖBFA) fehlen Benchmarks, auf deren Basis vergleichende Bewertungen durchgeführt werden könnten. Ungeklärt bleibt im Zusammenhang mit der „geschäftspolitischen Ausrichtung“ auch die Rolle des Aufsichtsrats.

Unklar bleibt ferner die personelle Ausgestaltung des Organisationsbereichs Risikomanagement im BMF, das gemessen an der Zielsetzung über hoch spezialisierte ExpertInnen verfügen muss. In der Personalplanung des Bundes sind gemäß der Regierungsvorlage zum Bundesfinanzrahmengesetz 2011 bis 2014 in der Finanzverwaltung über den gesamten Zeitraum Kürzungen von Planstellen vorgesehen. Es bestehen daher Zweifel, ob die im BMF vorgesehene und von der Arbeitsgruppe empfohlene organisatorische Trennung in Budgetvollzug und Risikomanagement tatsächlich operativ umgesetzt werden kann. Das dafür vorgesehene zusätzliche Personal müsste sich in den finanziellen Auswirkungen gemäß § 14 Abs 5 BHG ausgaben- bzw. kostenerhöhend niederschlagen.



Herbert Tumpel  
Präsident



Maria Kubitschek  
iV des Direktors