

ANFRAGE

der Abgeordneten Dr. Belakowitsch-Jenewein,
und weiterer Abgeordneter

an die Bundesministerin für Gesundheit

**betreffend Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und
Unfallversicherungsträger(RH-Bericht Bund 2014/15)**

Kurzfassung

Die Sozialversicherungsträger hielten ein Finanzvermögen von insgesamt rd. 3,688 Mrd. EUR im Jahr 2012 vor. Der Zweck und die anzustrebende Höhe der Reserven der Sozialversicherungsträger waren nicht klar definiert, weshalb auch wichtige Rahmenbedingungen für die Veranlagung (z.B. Laufzeiten) unklar blieben. Zur Art der Veranlagung fehlte insbesondere eine gesetzliche Klarstellung, dass neben der Erzielung von Zinsen auch die Sicherheit der Veranlagung wesentlich ist. Zusätzlich wäre eine Präzisierung der Definition der zulässigen Anlageinstrumente und der Prozessvorgaben notwendig.

Alle drei überprüften Träger (AUVA, OÖGKK und SVA) setzten am Beginn des Prüfungszeitraums unzulässige Veranlagungsinstrumente ein: Die AUVA verwendete bis 2009 strukturierte Produkte, bei denen die Rückzahlung der Nominale nicht gesichert war. Die AUVA und die SVA setzten teilweise Fonds ein, bei denen ein aktiver Einsatz von Derivaten nicht ausgeschlossen war. Die OÖGKK hatte eine Unternehmensanleihe und einen Immobilienfonds, bei dem (Immobilien)Aktien nicht ausgeschlossen waren. Mit Ausnahme eines Fonds bei der AUVA (40,16 Mio. EUR) waren diese unzulässigen Anlageinstrumente nach einer Prüfung des BMG zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH bereits bereinigt. Im Jahr 2008 war es bei der SVA dabei zu Verlusten bei einzelnen Papieren gekommen (3,33 Mio. EUR), bei der AUVA auch in Summe über die Wertpapiere (27,09 Mio. EUR). Alleine die Melody-Anleihe verursachte einen Verlust von rd. 11,72 Mio. EUR. Bei der OÖGKK war kein finanzieller Schaden entstanden. Insbesondere im Hinblick auf die Gestaltung der Fondsbestimmungen waren zur Sicherstellung eines mit § 446 ASVG konsistenten Portfolios weitere Maßnahmen nötig.

Die Prozesse zur Vermögensveranlagung waren in vielen Bereichen verbesserungsbedürftig. Dies betraf vor allem eine genauere Definition und Einhaltung der Entscheidungsbefugnisse, eine organisatorische Trennung von Vermögensveranlagung und Risikobeurteilung, die Festlegung von Veranlagungsstrategien und deren Überwachung durch die Geschäftsführung, eine genauere rechtliche Prüfung der maßgeblichen Verträge, die Definition der

erforderlichen Qualifikationen, ein professionelles Risikomanagement und die Sicherstellung einer ausreichenden Kontrolldichte.

Da aussagekräftige Berichtssysteme fehlten, verfügte der Bund im Rahmen der Aufsicht nicht über einen Überblick über Umfang, Art, Rechtmäßigkeit und Erfolg bzw. Risiken der Veranlagung der Sozialversicherungsträger.

Daraus ergeben sich folgende Empfehlungen des RH:

(1) Es wäre eine gesetzliche Regelung der Funktion, der Höhe und der aktivseitigen Disponierung der von den Sozialversicherungsträgern vorzuhaltenden Reserven zu prüfen. (TZ 6)

(2) Es wäre das Ziel einer zinsbringenden Veranlagung in § 446 ASVG um die Ziele der Anlagesicherheit und der Sicherstellung der ausreichenden Liquidität zu ergänzen. (TZ 7)

(3) Auf eine Novellierung der gesetzlichen Regelungen zu den zulässigen Anlageinstrumenten wäre hinzuwirken. (TZ 8) Dabei wäre(n)

a) zu prüfen, ob eine Regelung von einzelnen Anlageinstrumenten im ASVG die zweckmäßigste Regelungstechnik war bzw. in die Kernkompetenz des BMG fiel. Alternativ könnte die Materie durch Verweis auf andere Regelungsbereiche (z.B. Mündelsicherheit im ABGB, das Wertpapieraufsichtsgesetz) bzw. im Rahmen einer neu zu schaffenden Regelung zur Umsetzung des Spekulationsverbots mit Geltung für den gesamten öffentlichen Bereich geregelt werden; (TZ 8)

b) Kriterien für die Gewährung einer Ausnahmegenehmigung zu definieren; (TZ 7)

c) genauere Regelungen für die Zulässigkeit von Immobilienfonds vorzusehen; (TZ 8)

d) zu prüfen, ob eine Einschränkung von Staatsanleihen auf den EWR bei gleichzeitiger Zulassung von Bankanleihen ohne räumliche Beschränkung sachlich gerechtfertigt ist; (TZ 8)

e) der Anwendungsbereich des § 446 ASVG eindeutig festzulegen und dabei die Sicherheit der Mittel in den Vordergrund zu stellen; (TZ 10)

f) festzulegen, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen eine Kreditaufnahme bei gleichzeitig vorhandenen veranlagten Mitteln zulässig ist; (TZ 10) darauf hinzuwirken, dass eine klare, verbindliche Regelung zur Zulässigkeit von strukturierten Anleihen geschaffen wird, die besonders die Aspekte der Sicherheit im Blick hat (z.B. durch Vorschlag an den Gesetzgeber, durch Richtlinien des Hauptverbands oder durch entsprechende Vorgaben durch die Aufsichtsbehörden selbst); (TZ 9) h) für eindeutige Vorgaben zur Interpretation der gesetzlichen Anforderung einer zweifelsfreien Bonität zu sorgen; (TZ 11)

i) die Konsequenzen eines Verstoßes gegen die Regelungen des § 446 ASVG eindeutig zu regeln. (TZ 8)

(4) Auf eine Novellierung der gesetzlichen Regelungen zu den Prozessen der Vermögensveranlagung wäre hinzuwirken. Dabei wäre(n) — gegebenenfalls unter Nutzung einer neu zu schaffenden Verordnungsermächtigung bzw. der bereits bestehenden Richtlinienkompetenz des Hautverbands — a) auf eine Klarstellung bezüglich der Einbindung der Selbstverwaltung in die Anlageentscheidungen hinzuwirken. Es wäre eine zumindest jährliche Berichtspflicht an den Vorstand vorzusehen sowie die Einbindung der Kontrollversammlung sicherzustellen; (TZ 26)

b) ein Berichtssystem zu schaffen, in dem Umfang (z.B. hinsichtlich der Bankeinlagen), Art (z.B. hinsichtlich der Fondsbestimmungen) und Zulässigkeit der Veranlagung (z.B. hinsichtlich der Bestätigung der Übereinstimmung mit § 446 ASVG seitens des Produktanbieters) ersichtlich sind; (TZ 22, 56)

c) konkretere Vorgaben für das Risikomanagement sowie — durch eine regelmäßige Berichtspflicht — einen Überblick über die vorhandenen Risiken zu schaffen; (TZ 38, 56)

d) Vorgaben für ein Berichtswesen über die Performance der Vermögensveranlagung der Sozialversicherungsträger zu definieren (TZ 46) und dabei auch Kostenaspekte zu berücksichtigen; (TZ 53)

e) auf die Einführung eines systematischen Internen Kontrollsystems hinzuwirken und die aufgezeigten fehlenden Kontrollschritte dabei zu berücksichtigen. (TZ 35)

(5) Die Vorgehensweise der Aufsichtsbehörden sollte hinsichtlich folgender Punkte geschärft werden:

a) es wären die Rechnungsvorschriften dahingehend zu ändern, dass die tatsächlichen Werte der Wertpapiere und Fonds zumindest in der Einzelnachweisung anzuführen sind; (TZ 36, 50)

b) die Tätigkeit der mit der Wahrnehmung der Aufsicht Beauftragten (Aufsichtskommissäre) bzw. der inhaltlich befassten Fachabteilungen wäre systematisch zu koordinieren, z.B. durch Analyse der unter Schlussempfehlung (4) empfohlenen neu zu schaffenden Berichte, durch inhaltliche Schulungen, eine aktenmäßige Dokumentation der Vorbereitung und der Berichterstattung zu Sitzungen und durch eine zentrale Übersicht über aktuelle Themen; (TZ 56)

c) es wäre nach einer angemessenen Frist nachzuprüfen, ob den gesetzlichen Vorgaben zu den Qualifikationsanforderungen entsprochen wird; (TZ 34)

d) Antworten auf Interpretationsanfragen von grundsätzlicher Bedeutung wären alle im Aktenweg zu genehmigen, zentral zu dokumentieren und allen Trägern zugänglich zu machen; (TZ 56)

e) die Einhaltung des Erlasses hinsichtlich des Verkaufs nicht- betriebsnotwendiger Immobilien wäre sicherzustellen; (TZ 23)

f) im Falle von Vermögensverlusten bei Verletzung der Vorgaben des § 446 ASVG wäre auf die Prüfung und gegebenenfalls Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen zu drängen; (TZ 40)

g) es wäre darauf zu achten, dass die aufsichtsbehördlichen Kompetenzen zur Genehmigung von Liegenschaftstransaktionen nicht durch die Konstruktion von Immobilienfonds umgangen werden. (TZ 23)

(6) Es wäre eine verstärkte Kooperation der Sozialversicherungsträger im Bereich der Vermögensveranlagung, z.B. beim Austausch von Konditionen oder bei der Verhandlung von Vertragsbedingungen (z.B. Risikoprofilen), zu unterstützen. (TZ 57)

(7) Es wäre darauf zu achten, dass die Vorgaben des § 446 ASVG exakt eingehalten werden und alle Anleihe- und Fondsbedingungen vollständig dokumentiert sind und vorliegen; im Zweifel wäre die Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde zu suchen. (TZ 15, 19, 21)

(8) Ein regelmäßiges (z.B. jährliches) Berichtswesen an den Vorstand, ob alle Anlageinstrumente nach § 446 ASVG zulässig waren, wäre einzurichten. (TZ 17, 19, 21)

(9) Es wäre die Vertragsgestaltung der Fondsbestimmungen der Spezialfonds klarer auf die Einhaltung des § 446 ASVG zu orientieren, Widersprüche auszuschließen und sicherzustellen, dass die zulässigen Anlageinstrumente nicht weiter definiert werden, als dies nach § 446 ASVG zulässig ist. (TZ 16, 19, 21)

(10) Es wäre eine organisatorische Trennung der Entscheidung über die Vermögensveranlagung und des laufenden Risikomanagements vorzusehen und auf eine strikte Einhaltung des Prinzips der Funktionstrennung zu achten. (TZ 28)

(11) Es wäre die Einhaltung der vorgegebenen Entscheidungswege sicherzustellen. (TZ 27, 29, 30)

(12) Es wären eindeutige Vorgaben für die Begleitung und Überwachung der Spezialfonds zu erarbeiten. Darin sollten insbesondere Berichtspflichten der Vertragspartner, Dokumentations- und Kontrollaufgaben sowie Entscheidungsbefugnisse bei Änderungen von Vorgaben (z.B. Benchmarks) geregelt werden. (TZ 33)

(13) Es wären zu jedem Wertpapierkauf der konkrete Bedarf zu definieren, mehrere Angebote einzuholen, diese auf vergleichbare Weise einander gegenüberzustellen und eine klare Begründung für die Auswahl des konkreten Papiers festzuhalten. (TZ 31)

(14) Auf Basis einer Veranlagungsstrategie und daraus abgeleiteten Geschäftsprozessen wären konkrete Anforderungsprofile für die im

Veranlagungsprozess beteiligten Rollen festzulegen, die tatsächlich vorhandene Qualifikation der Mitarbeiter zu evaluieren und gegebenenfalls notwendige Weiterbildungsmaßnahmen oder — nach schlüssiger Begründung und Kosten–Nutzen–Abwägung — ein etwaiger Zukauf von externem Fachwissen sicherzustellen. Die Führungskräfte, die Innenrevision und die Selbstverwaltung sollten sich nach einer angemessenen Frist davon überzeugen, dass den gesetzlichen Vorgaben entsprochen wird. (TZ 34)

(15) Es wäre ein Internes Kontrollsystem einzuführen bzw. die laufende Einführung weiter voranzutreiben, und dabei im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten ein regelmäßiger Abgleich der bestehenden Konten durchzuführen. (TZ 35)

(16) Bei der Erstellung der Risikoprofile nach Wertpapieraufsichtsgesetz wäre in der Regel eine Einstufung anzustreben, die eine umfassende Beratung hinsichtlich möglicher Risiken sicherstellt. Ein Verweis auf § 446 ASVG wäre aufzunehmen. In diesem Zusammenhang wäre ein gemeinsames Auftreten der Sozialversicherungsträger (z.B. zur Sicherstellung, dass die entsprechenden Angaben von den Banken in den Formularen entsprechend wiedergegeben werden) sinnvoll. (TZ 32)

(17) Bei den Fondsbestimmungen wären eine durchgängige rechtliche Prüfung sicherzustellen und eindeutige Vorgaben in den Fondsbedingungen zu vereinbaren. (TZ 32)

(18) Beim Einsatz von Beratern zur Vermögensverwaltung wären Vergleichsangebote einzuholen und der Auftrag der Berater genau festzulegen. (TZ 32)

(19) Es wäre unter Einbeziehung aller Kontrollebenen eine ausreichende Kontrolldichte sicherzustellen, die insbesondere eine risikoorientierte, stichprobenbasierte Prüfung auf Belegebene unter Nutzung von Saldenabgleichen mit externen Partnern inkludiert; weiters wären die Ergebnisse externer Prüfungen auf Vollständigkeit und offensichtliche Fehler zu analysieren; dabei wäre der genaue Auftrag der externen Kontrollen zu berücksichtigen. (TZ 39)

(20) Es wären ein Prozess und Zuständigkeiten zum Krisenmanagement bzw. zur Aufarbeitung von eingetretenen Schäden zu definieren. Ein solcher Prozess sollte jedenfalls eine besondere Zuständigkeit (die von der routinemäßigen Bearbeitung getrennt war und Interessenkonflikte ausschloss) und eine besondere Dokumentations– und Berichtspflicht enthalten. (TZ 29)

(21) Schwer bewertbare Papiere wären möglichst nicht zu beschaffen. Andernfalls sollte sichergestellt werden, dass das nötige Know–how intern vorhanden ist, oder eine unabhängige, externe Bewertung eingeholt werden. (TZ 41, 42)

(22) Es wäre grundsätzlich immer, vor allem aber bei außergewöhnlichen Transaktionen (z.B. bei langer Bindungsdauer, hohem Volumen oder

ungewöhnlicher Struktur), eine explizite Kosten–Nutzen–Abwägung vorzunehmen und zu dokumentieren. (TZ 41, 42)

(23) Es wären zumindest jährliche Performance–Berichte (z.B. Inputdaten, Berechnungsmethodik, Referenzrenditen etc.) umzusetzen. (TZ 46)

(24) Bei der Vermögensveranlagungsstrategie wäre auch den Bankeinlagen entsprechende Aufmerksamkeit zu widmen; auch zu den Bankeinlagen wäre hinsichtlich Laufzeit, Diversifikation und Angeboten mit ungewöhnlichen Konditionen möglichst eine bewusste Abwägung zwischen der Chance auf höhere Renditen und höheren Risiken vorzunehmen, diese zu begründen und zu dokumentieren. (TZ 54, 55)

(25) Es wäre im Bereich der Vermögensveranlagung verstärkt zu kooperieren, z.B. beim Austausch von Konditionen (insbesondere der Verwaltungsgebühren der Fonds), (TZ 53) oder bei der Verhandlung von Vertragsbedingungen (z.B. Risikoprofilen). (TZ 57)

(26) Es wäre klarzustellen und zu dokumentieren (z.B. durch die Festlegung von Geschäftsprozessen oder entsprechender Zielvereinbarungen), welche Aufgaben im Rahmen der Vermögensveranlagung zu erledigen waren und durch wen. (TZ 29)

(27) Es wäre eine Strategie für die Vermögensveranlagung zu diskutieren, zu beschließen und zumindest jährlich zu überprüfen. (TZ 30)

(28) Es wäre ein formalisiertes Risikomanagement einzurichten. (TZ 38, 50)

(29) Das Vier–Augen–Prinzip wäre auch bei der Ermittlung des Bestbieters bei kurzfristigen Einlagen umzusetzen. (TZ 35)

(30) Die Überarbeitung der Veranlagungsrichtlinien wäre für eine Ergänzung des Risikomanagementsystems zu nutzen und dabei insbesondere die vom RH dargestellten Probleme (z.B. beim Konzentrationsrisiko, bei Investmentfonds, bei den Produktchecklisten) zu adressieren. (TZ 38)

(31) Die Überarbeitung der Veranlagungsrichtlinien wäre für eine Verbesserung des Performance–Analysesystems zu nutzen und dabei die Übereinstimmung zwischen Veranlagungsrichtlinien und der tatsächlichen Berechnung herzustellen, – die Methodik der Berechnung auf die Ziele der Berichterstattung abzustimmen, – die verwendeten Inputdaten bei Abweichung von einzelnen Datenquellen genauer zu untersuchen, – bei den Benchmarks und Anlagezielen besser auf die Besonderheiten des Portfolios (z.B. Laufzeiten) einzugehen und – wie vorgesehen einmal jährlich auch an den Vorstand über die Ergebnisse zu berichten. (TZ 30, 47, 49)

(32) Bei der Überarbeitung der Veranlagungsrichtlinien wären die Produktchecklisten hinsichtlich der Anlageinstrumente, insbesondere der Fondsbestimmungen, genauer zu fassen und auf problematische Antworten konsequent zu reagieren. (TZ 17)

(33) Das Konzentrationsrisiko sollte nach den Emittenten und nicht nach einzelnen Papieren bewertet werden. (TZ 42)

(34) Durch die Bezeichnung der Wertpapiere sollte nicht der Eindruck unterschiedlicher Emittenten erweckt werden, wenn Unterschiede nicht tatsächlich vorlagen. (TZ 42)

(35) Die nicht-betriebsnotwendigen Immobilien wären im Hinblick auf den noch immer gültigen Erlass (Verkauf, wenn nicht mindestens die Sekundärmarktrendite erreicht wird) zu evaluieren. (TZ 23)

(36) Zukünftig wäre auf die korrekte Buchung und Bilanzierung im Bereich der Veranlagung zu achten. (TZ 37)

(37) Es wäre zu evaluieren, ob die für den Immobilienfonds vorgesehenen Mittel tatsächlich für eine entsprechend lange Dauer gebunden werden können. (TZ 23)

(38) Immobilienerwerbe im Fonds wären jedenfalls der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung vorzulegen. (TZ 23)

(39) Geschäftsabschlüsse wären nur mit schriftlicher Bestätigung der Konditionen seitens des Geschäftspartners durchzuführen. (TZ 35)

Die unterzeichneten Abgeordneten stellen daher an die Bundesministerin für Gesundheit folgende

Anfrage

1. Wie stehen Sie als Gesundheitsministerin mit Stand 1.Jänner 2016 zu den im RH-Bericht vorgebrachten Kritikpunkten?
2. Welche der vom Rechnungshof formulierten Empfehlungen wurden aus Sicht des Gesundheitsministeriums bereits umgesetzt?
3. Welche Empfehlungen werden bis Ende 2016 umgesetzt werden?
4. Für die Umsetzung welcher Empfehlungen werden Beschlussfassungen in den zuständigen Gremien der Sozialversicherungsträger notwendig sein?



