

Bundesministerium für Finanzen
Johannesgasse 5
1010 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

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

Wien, 16. Jänner 2017
GZ 300.824/015-2B1/16

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundeshaushaltsgesetz 2013, das Bundesfinanzierungsgesetz, das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz, das Bauern-Sozialversicherungsgesetz, das Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz und das Notarversicherungsgesetz 1972 zur risikoaversen Ausrichtung öffentlicher Finanzgebarung geändert werden

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 28. November 2016, GZ. BMF-111401/0045-I/4/2016, übermittelten im Betreff genannten Entwurf und nimmt hiezu im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Allgemeines

Der RH weist einleitend auf seine kritischen Feststellungen in „Positionen für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs“, Reihe Positionen 2016/2, S. 73f hin, wonach eine gesamtstaatlich einheitliche Verankerung eines Spekulationsverbots bislang nicht gelungen ist, und die Regelungen zur risikoaversen Finanzgebarung auf Ebene des Bundes und im Besonderen auf Ebene der Bundesländer uneinheitlich und zum Teil nur auf Verordnungsebene normiert sind. Aus Anlass der vorliegenden Begutachtung weist der RH neuerlich darauf hin, dass ein Regelungsregime, das die konkreten Regelungen zur risikoaversen Finanzgebarung nur in Verordnungen und Richtlinien des Bundes (z.B. der ÖBFA) und der Länder trifft, die bundesweit erforderliche einheitliche Festlegung der Grundsätze der Finanzgebarung der Gebietskörperschaften aber auch der Sozialversicherungsträger nicht sicherstellen kann.

2. Zu den vorgeschlagenen Änderungen im BHG 2013

2.1 Schuldenmanagementstrategie — § 79 Abs. 5 des Entwurfs

Auch wenn eine beabsichtigte Schuldenmanagementstrategie grundsätzlich zweckmäßig erscheint weist der RH darauf hin, dass diese nach dem Entwurf „für den in § 12 Abs. 3 festgelegten Zeitraum“ und somit für die vier jeweils folgenden Finanzjahre zu erstellen ist. Im Hinblick auf die im Entwurf ebenfalls vorgesehene Ausdehnung der Maximallaufzeiten bei Finanzierungen von derzeit siebzig (bzw. fünfzig bei bestehenden Verpflichtungen i.S.d. § 80 Abs. 2 Z 1 BHG 2013) auf künftig einhundert Jahre weist der RH darauf hin, dass dies lediglich die Vorgabe einer kurz- bis mittelfristigen Schuldenmanagementstrategie ist, die zwar einen Teilbereich umfasst, nicht jedoch eine gesamthafte Schuldenmanagementstrategie darstellt.

Zur vorgeschlagenen Verlängerung der maximalen Laufzeiten auf bis zu einhundert Jahre, was zwanzig Legislaturperioden entspricht, weist der RH darauf hin, dass lt. Finanzschuldenbericht des Bundes 2014 die durchschnittliche Ursprungslaufzeit der Bruttoschuldaufnahmen des Bundes (inkl. Rechtsträgerfinanzierungen und Eigenbesitz) 8,8 Jahre (nach einer Reduktion von rd. 2,7 Jahren) und die durchschnittliche Restlaufzeit des gesamten Schuldenportefeuilles des Bundes (exklusive Rechtsträgerfinanzierung und Eigenbesitz) 8,7 Jahre beträgt. Die Erläuterungen verweisen diesbezüglich nur darauf, dass auch „andere Staaten (auch in der Eurozone) in den letzten Jahren die Möglichkeit dieser langfristigen Verschuldung genutzt“ hätten.

Mangels näherer Begründung (samt Berechnungen) für die Erforderlichkeit der vorgeschlagenen Änderung in den Erläuterungen weist der RH auf das damit verbundene Risiko der Verlagerung von Verantwortlichkeiten und die Begründung von Verbindlichkeiten über mehrere Generationen hin. Darüber hinaus enthalten die Erläuterungen auch keine Ausführungen zur Frage, wie entsprechende Laufzeiten aus der Sicht eines Schulden- und Risikomanagements sinnvoll abgebildet werden können, weshalb die Erforderlichkeit der Regelung insgesamt nicht nachvollzogen werden kann.

2.2 Kurzfristige Veranlagungen — § 79 Abs. 6 BHG 2013

Der RH weist darauf hin, dass aufgrund der vorgeschlagenen Regelungen in § 79 Abs. 6 zwar Kreditaufnahmen zum Zweck mittel- und langfristiger Veranlagungen unzulässig sein sollen, jedoch weiterhin von der Zulässigkeit von Kreditaufnahmen zum Zweck kurzfristiger Veranlagungen auszugehen ist. Der RH hat in seinem Bericht „Finanzierungsinstrumente der Gebietskörperschaften“, Reihe Bund 2009/8, in TZ 16 kritisch darauf hingewiesen, dass die Höhe der Kassamittel nicht nur durch wirtschaftliche Notwendigkeiten bestimmt war, sondern auch der Erzielung zusätzlicher Einnahmen dienen sollte. Vor diesem Hintergrund regt der RH an ausdrücklich klarzustellen, dass keine Kreditoperationen ausschließlich zu Veranlagungszwecken durchgeführt werden dürfen.

2.3 Einhaltung der Grundsätze risikoaverser Finanzgebarung — § 81 BHG 2013 und § 2 BFinG

Nach den Erläuterungen zu § 2 Abs. 4 Bundesfinanzierungsgesetz (i.d.F. BFinG) soll Voraussetzung für die Inanspruchnahme der ÖBFA bei Finanzierungen von Rechtsträgern des Bundes und der



GZ 300.824/015–2B1/16

Seite 3 / 6

Sozialversicherung sein, dass die jeweiligen Vertragspartner die Umsetzung der risikoaversen Finanzgebarung bestätigen. Dabei weisen die Erläuterungen ausdrücklich auf folgendes hin:

„Es besteht weder eine Rechtsgrundlage noch eine zentrale Stelle, welche den Bund oder die ÖBFA in die Lage versetzt, zu überprüfen, ob die Rechtsträger/Länder den Bund hinsichtlich der Mittelverwendung bei Darlehen und Währungstauschverträgen wahrheitsgemäß informieren. Der Bund bzw. die ÖBFA sind dabei auf Informationen seitens der Rechtsträger/Länder angewiesen. Da es den Rechtsträgern/Ländern freigestellt ist, sich auch bei Kreditinstituten zu finanzieren und daher der ÖBFA die Gesamtgebarung nicht vollständig bekannt ist, kann nur eine Prüfung der inhaltlichen Eignung des Währungstauschvertrages zur Absicherung des nachgewiesenen Einzelgeschäftes durch den Bund bzw. die OeBFA erfolgen. Eine Gesamtgebarungsprüfung eines Rechtsträgers/Landes kann durch den Rechnungshof im Zuge seiner Zuständigkeiten erfolgen.“

Unter ausdrücklichem Hinweis darauf, dass die Kontrolltätigkeit des RH verfassungsrechtlich als ex-post-Kontrolle eingerichtet ist hält der RH fest, dass die Prüfungstätigkeit des RH eine laufende bzw. begleitende Kontrolle auf Verwaltungsebene nicht ersetzen kann. Der RH weist auch darauf hin, dass er zur Problematik der mangelnden Rechtsgrundlage für Kontrollmaßnahmen bereits im Bericht „Land Salzburg — Finanzielle Lage“, Reihe Salzburg 2013/7, in TZ 52 folgendes ausgeführt hat:

„(3) Den Abschluss von Darlehen zwischen der Republik Österreich und dem Land Salzburg regelte ein Rahmenvertrag. Dieser bestimmte u.a., dass die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel vom Land Salzburg ausschließlich für jene Einheiten verwendet werden durften, die von der Statistik Austria dem öffentlichen Sektor Staat (Sektor 13) gemäß ESVG 1995 zugeordnet waren. Weiters verpflichtete sich das Land Salzburg auch im Darlehensvertrag, die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel nicht zum Zweck der Veranlagung bzw. Erzielung von Zinserträgen aus Arbitragegeschäften zu verwenden.

Eine Überprüfung der Einhaltung dieser Auflagen führte die OeBFA nicht durch bzw. war eine solche Überprüfung systemisch nicht vorgesehen. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf die unter TZ 53 bis 60 dargestellten Finanztransaktionen des Landes Salzburg, die dieses zum Teil auch mit Mitteln aus den vom Bund gewährten Darlehen durchführte.

(4) Bei den nachträglich für das Land Salzburg abgeschlossenen Währungstauschverträgen vermerkte die OeBFA auf den sogenannten Händlerzetteln als Basistransaktion „auf Wunsch des Landes Salzburg“. Der gemäß § 4 Abs. 3 Bundesfinanzierungsgesetz zu erstellende Bericht des Vorstands der OeBFA gab bei der Auflistung der für die Länder abgeschlossenen nachträglichen Währungstauschverträge als Basis das „bestehende Portfolio“ an. Eine weitergehende Überprüfung, ob entsprechende Verpflichtungen aus Kreditoperationen der Länder als Grundgeschäfte vorlagen, führte die OeBFA nicht durch.“

In TZ 52.2 hielt der RH kritisch fest, dass die ÖBFA bei Abschluss von Währungstauschverträgen das Vorliegen der gesetzlich erforderlichen Kreditoperationen des Landes Salzburg sowie bei der Darlehensgewährung die vereinbarte Mittelverwendung durch das Land nicht überprüfte.

Der RH empfahl der ÖBFA, bei Länderfinanzierungen für die inhaltliche Überbindung der Forderungen und Verpflichtungen aus abgeschlossenen Währungstauschverträgen das Vorliegen von nachträglich zu ändernden Kreditoperationen (Grundgeschäften) der Länder und die Verwendung von Darlehensmitteln zu überprüfen.

Nach Ansicht des RH kann aufgrund der nach den vorgeschlagenen Regelungen zu erbringenden Nachweise der Einhaltung der Grundsätze des § 2a BFinG zwar ein Mindestmaß an Finanzmanagement bei Inanspruchnahme von Finanzierungen durch die ÖBFA gefordert werden. Der RH weist jedoch kritisch darauf hin, dass nach den vorgeschlagenen Regelungen den im o.a. Bericht aufgezeigten Schwachstellen nur teilweise entgegengetreten werden kann, insbesondere deshalb, da keine Sanktionen für den Fall eines Verstoßes gegen die Regelungen des § 2a BFinG nach Abschluss einer Finanzierung über die ÖBFA normiert werden.

Für eine umfassende Regelung erachtet es der RH daher für erforderlich, die in den Erläuterungen angesprochenen fehlenden Rechtsgrundlagen zu schaffen, um den Bund oder die ÖBFA tatsächlich in die Lage zu versetzen zu überprüfen, ob die Rechtsträger/Bundesländer den Bund hinsichtlich der Mittelverwendung bei Darlehen und Währungstauschverträgen wahrheitsgemäß informieren.

2.4 Zu § 2a lit. c BFinG des Entwurfs

Die verwendeten Begriffe „Markt und Marktfolge“ beziehen sich nach Ansicht des RH auf die spezifischen Erfordernisse für Kreditinstitute, in denen eine klare aufbauorganisatorische Trennung der genannten Bereiche erforderlich ist. Weder die ÖBFA noch die gemäß § 2 und § 2a BFinG nachweispflichtigen Bundesländer und Rechtsträger nehmen in diesem Zusammenhang Kreditvergaben oder –entscheidungsfunktionen eines Kreditinstituts wahr.

Darüber hinaus wäre zumindest in den Erläuterungen auf die Unterschiede zwischen Funktionstrennung und dem Vier-Augen-Prinzip klarzustellen, da erstere eine organisatorische Maßnahme ist die Fehler vermeiden und sachgerechte Entscheidungen (z.B. durch Trennung von Vollziehung, Verbuchung und Verwaltung) sicherstellen soll.

Der RH regt daher an, andere Begriffe (etwa die Trennung in Bereiche Front- und Backoffice; Anbahnung und Abwicklung bzw. Controlling) vorzusehen und ausdrücklich klarzustellen, dass innerhalb dieser Bereiche ein Vier-Augen-Prinzip sicherzustellen ist.

Abschließend verweist der RH auf seine Empfehlung in TZ 28 des Berichts Reihe Bund 2014/15, „Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger“, in dem er der AUVA, der OÖGKK sowie der SVA empfahl, eine organisatorische Trennung der Entscheidung über die Vermögensveranlagung und des laufenden Risikomanagements vorzusehen und auf eine strikte Einhaltung des Prinzips der Funktionstrennung zu achten. Die vorgeschlagene gesetzliche Regelung wird daher positiv im Sinn einer Berücksichtigung seiner diesbezüglichen Empfehlung gewertet.



GZ 300.824/015–2B1/16

Seite 5 / 6

3. Zu den vorgeschlagenen Änderungen im ASVG, dem GSVG, dem BSVG, dem B-KUVG und im NVG

Einleitend weist der RH darauf hin, dass zu den Artikeln 3 bis 7 keine besonderen Erläuterungen vorliegen. Aus diesem Grund können die beabsichtigten Auswirkungen der „sinngemäßen Anwendung“ der risikoaversen Finanzgebarung i.S.d. § 2a BFinG i.d.F. des Entwurfs auf die bestehende Veranlagungs- und Verbindlichkeitsstruktur nicht näher nachvollzogen werden. Dies insbesondere deshalb, da beispielsweise offene Fremdwährungspositionen bestehen könnten oder Veranlagungen nicht bei Kontrahenten mit höchster Bonität vorgenommen wurden. Der RH regt daher eine entsprechende Ergänzung der Erläuterungen an.

3.1 Kreditaufnahmen in fremder Währung

Durch den Verweis auf § 2a BFinG i.d.F. des Entwurfs soll künftig die Möglichkeit der Kreditaufnahme in fremder Währung bei gleichzeitiger Absicherung des Fremdwährungsrisikos nunmehr auch den Sozialversicherungsträgern zur Verfügung stehen.

Nicht zuletzt aufgrund der fehlenden Erläuterungen zu den Art. 3 bis 7 des Entwurfs kann nach Ansicht des RH nicht nachvollzogen werden, warum Sozialversicherungsträger — auch im Lichte vorhandener Geldmittel in anderen Versicherungsbereichen — diese Möglichkeit zugestanden werden soll.

Dabei ist insbesondere fraglich, ob für Fremdwährungspositionen im Finanzbereich auf Seiten der Sozialversicherungsträger ausreichendes Know-How bereitgestellt werden kann. Der RH verweist in diesem Zusammenhang auf die Regelung des § 446 Abs. 4 ASVG sowie seine Feststellungen in TZ 34 des Berichts „Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger“, Reihe Bund 2014/15. Der RH hielt dabei fest, dass keiner der überprüften Träger konkrete Vorgaben definierte, und aktuelle Stellenprofile bei den Trägern ebenso wenig verfügbar waren wie aktuelle Qualifikationsnachweise in den Personalakten.

Der RH verweist daher auf seine entsprechende Empfehlung, auf Basis einer Veranlagungsstrategie und daraus abgeleiteten Geschäftsprozessen 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 insbesondere zu den Qualifikationsanforderungen entsprochen wird (Schlussempfehlung 5c und 14).

Darüber hinaus wertet der RH die Einführung von Richtlinien über ein Risikomanagement sowie die vorgesehene Berichtspflicht zur Gewinnung eines Überblicks über die vorhandenen Risiken positiv im Sinn einer Umsetzung seiner entsprechenden Empfehlungen in TZ 38 und 56 des o.a. Berichts Reihe Bund 2014/15.



GZ 300.824/015-2B1/16

Seite 6 / 6

4. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Gemäß § 17 Abs. 2 BHG 2013 ist jedem Entwurf für ein Regelungsvorhaben und jedem sonstigen Vorhaben, von dem Mitglied der Bundesregierung oder dem haushaltsleitenden Organ, in dessen Wirkungsbereich der Entwurf ausgearbeitet oder das Vorhaben geplant wurde, eine der WFA – Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung (WFA-FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.F. BGBl. II Nr. 69/2015) entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung anzuschließen.

Gemäß § 3 Abs. 2 der WFA-FinAV sind 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.

Die vorliegenden Erläuterungen halten fest, dass durch die vorgeschlagenen Änderungen keine finanziellen Auswirkungen auf den Bund zu erwarten sind, sich jedoch die Länder „durchschnittlich um 0,5 % p.a. günstiger“ refinanzieren könnten, als bei risikoaverser Direktfinanzierung durch die betroffenen Gebietskörperschaften.

Der RH vermisst in den vorliegenden Erläuterungen nähere Angaben zur angenommenen Verdoppelung des Finanzierungsvolumens (von derzeit einem Drittel auf künftig zumindest zwei Drittel) durch Nutzung des risikoaversen Finanzmanagements des Bundes über die ÖBFA durch die Bundesländer.

Darüber hinaus enthalten die Erläuterungen keine Angaben zu möglichen finanziellen Auswirkungen auf Seiten der Sozialversicherungsträger sondern weisen ohne nähere Begründung darauf hin, dass „eine stärkere Inanspruchnahme der ÖBFA durch die SV-Träger im Betrachtungszeitraum nicht zu erwarten“ ist.

Da die in den Erläuterungen enthaltenen Angaben mangels näherer Darlegung der Ausgangsgrundlagen und Annahmen nicht zur Gänze nachvollzogen werden können, entsprechen die Angaben zu den finanziellen Auswirkungen daher insofern nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hierzu ergangenen Verordnung der Bundesministerin für Finanzen — WFA-FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F.

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

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.: