



Gesetzliche Rahmenbedingungen für
die Art der Veranlagungen

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken-
und Unfallversicherungsträger

nötigen fachlichen Eignung der handelnden Personen. Im Jahr 2013 plante die Bundesregierung nach Bekanntwerden der Spekulationsgeschäfte im Land Salzburg umfangreiche Änderungen durch ein gesetzliches Spekulationsverbot mit öffentlichen Mitteln, insbesondere

- die Festlegung eines Grundsatzes der risikoaversen Finanzgebarung,
- eine organisatorische Trennung von Veranlagung und Risikomanagement,
- die Vorgabe einer jährlichen strategischen Planung bezüglich Schulden- und Liquiditätsmanagement,
- eine Präzisierung des Risikomanagements durch Aufzählung verschiedener Risikotypen (u.a. Kredit-, Markt-, Liquiditäts- oder Reputationsrisiko),
- das Verbot einer Kreditaufnahme zum Zweck mittel- und langfristiger Veranlagungen und
- die Vorgabe von Transparenz gegenüber den Aufsichtsbehörden, somit einer Berichtspflicht.

Der Gesetzesentwurf wurde bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht beschlossen. Die von Bund, Ländern und Gemeinden im Jahr 2013 getroffene Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG mit den entsprechenden Inhalten galt für die Sozialversicherungsträger nicht. Ein bundesweites Spekulationsverbot „für den gesamten Sektor Staat“ war im Dezember 2013 aber als Ziel im Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018 angeführt.

(5) Eine Verordnungsermächtigung zur Konkretisierung der gesetzlichen Regelungen (z.B. zu den Begriffen „verzinsliche Wertpapiere“, „zur Anlage verfügbare Mittel“, „zweifelsfreie Bonität“, zu den Qualifikationsanforderungen oder zum Risikomanagement) bestand nicht. Gemäß § 31 Abs. 5 Z 24 ASVG oblag dem Hauptverband die Erstellung von Richtlinien für die Beurteilung von Vermögensanlagen im Sinne des § 446 ASVG. Entsprechende Richtlinien hatte der Hauptverband nicht erlassen.

Gesetzliche Rahmenbedingungen für die Art der Veranlagungen

(6) Gemäß § 80 des deutschen Sozialgesetzbuchs IV (SGB IV)¹⁸ waren die Mittel des Versicherungsträgers so anzulegen und zu verwalten, dass ein Verlust ausgeschlossen erscheint, ein angemessener Ertrag und eine ausreichende Liquidität erzielt werden. § 83 SGB IV enthielt (ähnlich wie § 446 ASVG) eine Liste zulässiger Anlageinstrumente. Die Träger waren weiters aufgefordert,¹⁹ Richtlinien für die Anlage und Verwaltung der liquiden Vermögensmittel zu erlassen.²⁰ Dabei kam dem Grundsatz der Anlagesicherheit und damit dem Risikomanagement eine herausragende Bedeutung zu.²¹ Anlagerichtlinien hatten dem Schutz der Beschäftigten vor Korruption und Fehlentscheidungen sowie als Kontrollinstrument für die zuständigen Selbstverwaltungsgremien zu dienen.²²

7.2 (1) Der RH stellte zunächst fest, dass § 446 ASVG im Wesentlichen zwei Festlegungen zur Vermögensveranlagung der Sozialversicherungsträger traf:

- Erstens definierte § 446 ASVG eine Liste zulässiger Anlageinstrumente (mit der Möglichkeit von Ausnahmegenehmigungen),
- zweitens gab § 446 ASVG einzelne Prozesselemente der Vermögensveranlagung – ein Risikomanagement und Mindestqualifikationsvoraussetzungen – vor.

¹⁸ Der RH erhob im Rahmen eines Erfahrungsaustausches mit dem deutschen Bundesrechnungshof auch die Rechtslage in Deutschland.

¹⁹ Aufgrund einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes entwickelte im Februar 2013 das Finanzministerium Mindestanforderungen für Finanzanlagen bei bundesnahen Einrichtungen bzw. das Bundesversicherungsamt für die „bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträger“.

²⁰ mit Verweis auf die gesetzliche Regelung zur Delegation von Aufgaben der Geschäftsführer (§ 35 SGB IV)

²¹ Während es bis zur Finanzkrise im Jahr 2008 in der Regel ausgereicht habe, aus den zulässigen Anlagen eine Auswahl zu treffen, müsse nun auch unter den in Frage kommenden Anlagen eine Risikobewertung vorgenommen werden (z.B. hinsichtlich des gestiegenen Ausfallrisikos von Anleihen von Mitgliedstaaten der EU).

²² Bei der Gestaltung der Anlagerichtlinien empfahl das Bundesversicherungsamt den Trägern, sich an der mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Bundesversicherungsamt abgestimmten Anlagerichtlinie der Deutschen Rentenversicherung zu orientieren. Diese könne als Muster dienen, wobei eine Anpassung an die Vorgaben des jeweiligen Versicherungszweigs zu erfolgen habe. Auch in dieser Richtlinie war festgehalten, dass die sichere Anlage oberste Priorität habe. Für Träger, die zwischen 100 Mio. EUR und 500 Mio. EUR veranlagten, dürften auf ein Kreditinstitut maximal 40 % entfallen. Vor der Geldanlage seien grundsätzlich mindestens fünf Angebote einzuholen. Es gelte ein striktes Vier-Augen-Prinzip. Getroffene Vereinbarungen seien jedenfalls schriftlich zu bestätigen. Jeder Träger habe eine Risikokontrolle zu betreiben, über dessen Ergebnisse dem Vorstand mindestens einmal jährlich zu berichten sei.



Gesetzliche Rahmenbedingungen für
die Art der Veranlagungen

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken-
und Unfallversicherungsträger

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die übrigen im Spekulationsverbot geplanten Regelungselemente (insbesondere Zielsetzung einer risikoaversen Finanzgebarung sowie weitere Regelungen zum Anlageprozess, z.B. organisatorische Vorkehrungen, strategische Jahresplanung, Berichtswesen zur Schaffung von Transparenz für die Aufsichtsbehörden) nicht Teil des geltenden Rechtsbestands waren.

Die bestehende Regelungssystematik erfüllte daher nach Ansicht des RH nicht alle Anforderungen an eine vorsichtige und professionelle Vermögensveranlagung. Der RH hielt es sohin für zweckmäßig, die Bemühungen um eine gesetzliche Regelung eines Spekulationsverbots auch hinsichtlich der Sozialversicherungsträger weiter zu verfolgen.

Aus Sicht des RH zeigt die Formulierung der Anlageziele der AUVA seitens des zuständigen Finanzdirektors in Bezug auf die Melody-Anleihe, dass eine ausdrückliche Zielsetzung einer risikoaversen Veranlagung eine wesentliche Klarstellung bedeuten würde.

(2) Der RH kritisierte, dass § 446 ASVG im ersten Satz lediglich die Erwirtschaftung von Zinsen als Ziel der Veranlagung definierte. Eine risikoaverse Anlagestrategie und die Sicherstellung einer ausreichenden Liquidität waren nicht ausdrücklich als Ziel normiert (obwohl sie dem Gesetz wohl zugrunde lagen). Weiters fehlten Kriterien, nach denen die Aufsichtsbehörden Ausnahmegenehmigungen zu erteilen oder zu verweigern hatten.

Der RH empfahl daher dem BMG, dem BMASK und dem BMF, darauf hinzuwirken, das Ziel einer zinsbringenden Veranlagung in § 446 ASVG um die Ziele der Anlagesicherheit und der Sicherstellung der ausreichenden Liquidität zu ergänzen und Kriterien für die Gewährung einer Ausnahmegenehmigung zu definieren.

(3) Der RH stellte weiters fest, dass keine Möglichkeit vorgesehen war, die in § 446 ASVG enthaltenen Begriffe („verzinsliche Wertpapiere“, „zur Anlage verfügbare Mittel“, „zweifelsfreie Bonität“) – z.B. durch eine Verordnungsermächtigung – näher zu bestimmen.

Er beurteilte dies umso kritischer, als die bestehende Möglichkeit des Hauptverbands, entsprechende Richtlinien zu erlassen, bisher nicht genutzt wurde.

Gesetzliche Rahmenbedingungen für die Art der Veranlagungen

(4) Der RH untersucht im Folgenden, wie sich das Fehlen von Vorgaben zum Anlageprozess auf die Sozialversicherungsträger auswirkte; dies sowohl im Kontext der eingesetzten Anlageinstrumente (TZ 8 bis 12 zur Regelungstechnik bzw. TZ 13 bis 24 zu den einzelnen Sozialversicherungsträgern) als auch der Veranlagungsprozesse (TZ 25 bis 42).

- 7.3 (1) *Das BMG wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass § 446 ASVG in Fragen der Veranlagung konservativ ausgelegt werde. Die Sicherheit der Versichertengelder und nicht die Spekulation würden im Zentrum der Beurteilung von Anlageformen stehen. Einer Diskussion um eine mögliche Definition zum Begriff Spekulation stehe das BMG offen gegenüber und verwies auf die Überlegungen zu einem „Bundesweiten Spekulationsverbot“ entsprechend dem Regierungsprogramm zur XXV. Gesetzgebungsperiode.*

Eine gesetzliche Normierung von Kriterien für die Erteilung einer Genehmigung einer abweichenden Veranlagung gemäß § 446 Abs. 3 ASVG hielt das BMG für entbehrlich, weil im Zuge eines entsprechenden Genehmigungsverfahrens ohnedies eine individuelle Beurteilung des konkreten Sachverhalts erfolgen müsse.

(2) *Das BMASK führte aus, das Regelungsregime des § 446 ASVG sei von der Konstruktion her konservativ angelegt, eine sichere Veranlagung entspreche der überwiegenden Praxis der Versicherungsträger. Das BMASK stehe aber einer Prüfung der vom RH vorgeschlagenen Anpassungen im Detail (Zulässigkeit von Immobilienfonds, einheitlicher territorialer Bezug zulässiger Veranlagungen) positiv gegenüber. Eine Veranlassung, von der grundlegenden Konstruktion des Regelungsregimes abzugehen, scheine aber nicht gegeben, zumal auch der RH kein alternatives Regelwerk vorschlagen konnte. Die Ergebnisse der weiteren Bemühungen um ein bundesweites Spekulationsverbot würden jedoch jedenfalls zu beachten sein.*

(3) *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, die Empfehlung hinsichtlich der Ziele der Anlagensicherheit und der ausreichenden Liquidität in die Diskussion über eine allfällige Nachschärfung des § 446 ASVG einzubeziehen.*

- 7.4 (1) *Der RH begrüßte die Bereitschaft der angesprochenen Bundesministerien, den vom RH aufgezeigten Anpassungsbedarf im § 446 ASVG zu berücksichtigen.*



Gesetzliche Rahmenbedingungen für
die Art der Veranlagungen

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken-
und Unfallversicherungsträger

Gegenüber dem BMG hielt der RH – angesichts der tatsächlich eingetretenen Verluste und der derzeitigen, rein am Zinsgewinn orientierten gesetzlichen Formulierung – eine gesetzliche Festlegung der Anlagesicherheit für unumgänglich und hielt an seiner Empfehlung fest. Der RH hielt weiters fest, dass Kriterien für Ausnahmen schon logisch betrachtet eine individuelle Berücksichtigung eines konkreten Sachverhalts keineswegs verhindern, sondern vielmehr Voraussetzung für dessen Beurteilung waren. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest, Kriterien für Ausnahmegenehmigungen gesetzlich zu definieren.

(2) Insofern das BMASK vermeinte, an der grundlegenden Konstruktion des Regelungsregimes festzuhalten, verwies der RH erneut auf die aufgezeigte Lücke, insbesondere des Fehlens der Zielsetzung einer risikoaversen Finanzgebarung und Regelungen zum Anlageprozess. Hinsichtlich der Anmerkung, dass auch der RH kein alternatives Regelwerk vorgeschlagen habe, merkte der RH zusätzlich an, dass er ausdrücklich auf die – auch vom BMASK unterstützten – Bemühungen um ein bundesweites Spekulationsverbot verwiesen hatte und detailliertere finanztechnische Regelungen pro futuro nicht in die Zuständigkeit des RH fielen.

Im Gesetz genannte
Anlageinstrumente

8.1 (1) Nach § 446 ASVG durften die Sozialversicherungsträger die zur Verfügung stehenden Mittel in folgende Instrumente anlegen:

- verzinsliche Wertpapiere, die in Euro von Mitgliedstaaten des EWR mit zweifelsfreier Bonität²³ begeben wurden;
- verzinsliche Wertpapiere, die in Euro von Kreditinstituten mit zweifelsfreier Bonität begeben wurden;
- Fonds mit Papieren in Euro von Mitgliedstaaten des EWR oder von Banken mit zweifelsfreier Bonität;
- auf Euro lautende Einlagen bei Kreditinstituten mit zweifelsfreier Bonität;
- Immobilienfonds (ohne Einschränkung).

²³ Hinsichtlich der Beurteilung der Bonität konnten Mindest-Ratings der vom Markt anerkannten Ratingagenturen herangezogen werden.

Gesetzliche Rahmenbedingungen für die Art der Veranlagungen

(2) Die Veranlagung in Aktien und Aktienfonds war ausgeschlossen; Unternehmensanleihen waren – unabhängig von deren Rating – nicht als geeignete Veranlagung angeführt. Die Aufsichtsbehörden (BMG, BMASK und BMF) definierten jedoch bestimmte Voraussetzungen, unter denen sie für Unternehmensanleihen Ausnahmegenehmigungen gemäß § 446 Abs. 3 ASVG erteilen würden:

- Es musste sich dabei um eine Unternehmensanleihe eines zu 100 % im Eigentum der Republik Österreich bzw. eines österreichischen Bundeslandes stehenden Unternehmens handeln.
- Es musste für diese Veranlagung eine unbedingte, schriftliche und unwiderrufliche Garantie der Republik Österreich oder eines Bundeslandes vorliegen.
- Der Ertrag musste mindestens jenem von österreichischen Bundesanleihen entsprechen.
- Das die Anleihe begebende Unternehmen durfte kein Rating schlechter als AA-/Aa3, die garantierende Gebietskörperschaft durfte kein Rating schlechter als AA+/Aa1 aufweisen.
- Es durften maximal 7 % des zur Anlage zur Verfügung stehenden Portfolios in derartige Produkte investiert werden.
- Es durfte sich um kein nachrangiges Kapital handeln, das im Insolvenzfall in der Rangfolge nach anderen Gläubigern bedient wurde.

Die Aufsichtsbehörde erteilte im Juni 2011 der OÖGKK²⁴ eine diesbezügliche Ausnahmegenehmigung. Die AUVA und die SVA beantragten eine solche Genehmigung nicht.

(3) Die Definition der zulässigen Wertpapiere in § 446 ASVG entsprach nicht exakt jener der Mündelsicherheit nach § 217 ABGB: Jene war einerseits enger (da nur inländische Wertpapiere zulässig waren), andererseits weiter, da unabhängig vom Rating des Emittenten bestimmte (mit Immobilien oder Wertpapieren gesicherte) Schuldverschreibungen zulässig waren. Weiters ließ § 446 ASVG nur Anleihen von Mitgliedstaaten des EWR zu, § 217 ABGB dagegen auch Anleihen von Bundesländern. Nicht jedes Papier, das nach § 217 ABGB mündelsicher war, entsprach daher auch § 446 ASVG und umgekehrt.

²⁴ Diesem Bescheid gingen eine diesbezügliche Anfrage des Hauptverbands im Jahr 2010 und zustimmende Einsichtsbemerkungen des BMF und des BMG zur Zulässigkeit staatsgarantierter Anleihen voraus.



Gesetzliche Rahmenbedingungen für
die Art der Veranlagungen

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken-
und Unfallversicherungsträger

(4) Wie der OGH im Jahr 2011 erkannte, entfaltete § 446 ASVG – jedenfalls im Anlassfall – auch Außenwirkung: Das dort verfahrensgegenständliche Rechtsgeschäft, das gegen § 446 ASVG verstieß, kam nicht gültig zustande und war rückabzuwickeln.

Weder der Gesetzgeber noch die Aufsichtsbehörde definierten nähere Regelungen der Konsequenzen eines Verstoßes gegen § 446 ASVG, z.B.

- ob bei jedem Verstoß gegen § 446 ASVG eine Rückabwicklung zwingend zu erfolgen hatte oder nur unter zusätzlichen Voraussetzungen (z.B. bei Verlusten, die durch den Verstoß entstanden waren),
- ob eine Rückabwicklung sofort zu erfolgen hatte oder ob ein Zuwarten bis zu einer Kursverbesserung möglich war,
- welche Zinsen im Fall einer Rückabwicklung für die entsprechenden Beträge zu leisten waren,
- ob bei Fonds bereits unzulässige Fondsbedingungen eine Rückabwicklung auslösten oder ob tatsächlich unzulässige Papiere im Fonds vorliegen mussten.

8.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass die Definition der zulässigen Anlageinstrumente eine zentrale Rolle bei der Regelung der Vermögensveranlagung der Sozialversicherungsträger spielte. Aufgrund der Außenwirkung dieser Regelung gewann sie weiter an Bedeutung. Umgekehrt stellte die Notwendigkeit, auf die dynamische Entwicklung der Finanzmärkte zeitgerecht zu reagieren, eine herausfordernde Aufgabe für das sonst nicht mit den Finanzmärkten befasste BMG dar.

Der RH kritisierte, dass die Veranlagungsregeln mehrere Aspekte enthielten, die nicht konsistent waren:

- Immobilienfonds mussten im Unterschied zu Investmentfonds keinerlei Rating oder andere Voraussetzungen erfüllen;
- Staatsanleihen waren nur aus dem EWR zulässig, Bankanleihen waren trotz eines mitunter höheren Risikos ohne territoriale Einschränkung zulässig, sofern sie in Euro begeben wurden.

Der RH merkte weiters an, dass die Aktualisierung der Liste der zulässigen Anlageinstrumente und deren Anpassung an die Entwicklungen der Finanzmärkte (z.B. auf die Finanzkrise 2008 bzw. die Staatsschuldenkrise 2011) hohe Anforderungen an das legislativ zuständige BMG stellte.

Gesetzliche Rahmenbedingungen für die Art der Veranlagungen

Nach Auffassung des RH müssten für die Sozialversicherungsträger aber nicht zwingend andere Regelungen gelten als für andere öffentliche Rechtsträger.

Der RH empfahl dem BMG, dem BMASK und dem BMF, auf eine Novellierung der gesetzlichen Regelungen zu den zulässigen Anlageinstrumenten hinzuwirken. Es wäre 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 Rechtsbereiche bzw. im Rahmen einer neu zu schaffenden Regelung zur Umsetzung des Spekulationsverbots mit Geltung für den gesamten öffentlichen Bereich geregelt werden.

(2) Für den Fall, dass weiterhin die Regelungstechnik der Aufzählung spezifischer Anlageinstrumente für Sozialversicherungsträger beibehalten werden soll, wären jedoch insbesondere genauere Regelungen für die Zulässigkeit von Immobilienfonds vorzusehen. Weiters wäre zu prüfen, ob eine Einschränkung von Staatsanleihen auf den EWR bei gleichzeitiger Zulassung von Bankanleihen ohne räumliche Beschränkung sachlich gerechtfertigt ist.

(3) Hinsichtlich der Nutzung der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit zur Erteilung von Ausnahmegenehmigungen wies der RH zunächst kritisch darauf hin, dass die Anforderungen zur Genehmigung von Unternehmensanleihen zwar ein Mindest-Rating enthielten, allerdings kein Erfordernis an die Träger, die Werthaltigkeit der Produkte selbst zu beurteilen (wie der Gesetzgeber dies durch das Erfordernis der zweifelsfreien Bonität grundsätzlich vorsah). Es wäre jedoch – auch angesichts der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung laufenden Diskussion um die Hypo Alpe-Adria-Bank AG – denkbar, dass z.B. Anleihen, die durch ein Bundesland mit ausreichendem Rating garantiert werden, bei näherer Analyse keine zweifelsfreie Werthaltigkeit aufweisen.

Der RH wies weiters darauf hin, dass nicht jedes nach ABGB mündelsichere Wertpapier auch den Bestimmungen des § 446 ASVG in seinen Fassungen seit 2002 entsprach. Die marktgängigen mündelsicheren Fonds waren somit jedenfalls nicht automatisch für die Sozialversicherungsträger zulässige Anlageinstrumente. Mehrere Träger besaßen jedoch Produkte, die bei der Definition der verwendeten Anlageinstrumente auf das Kriterium der Mündelsicherheit abstellten (siehe TZ 16 und 19). Der RH hielt es für denkbar, für diese Produkte (vergleichbar der Ausnahmegenehmigung für staatsgarantierte Unternehmensanleihen) generelle Rahmenbedingungen für eine Ausnahmegenehmigung festzulegen.

(4) Schließlich wies der RH kritisch darauf hin, dass die Konsequenzen eines Verstoßes gegen § 446 ASVG nicht eindeutig geregelt waren. Zumindest in einem Fall war ein derartiges Rechtsgeschäft nicht gültig zustande gekommen und daher rückabzuwickeln. Es war jedoch aus Sicht des RH nicht völlig klar, ob jede im Hinblick auf § 446 ASVG problematische Bestimmung in den von den Sozialversicherungsträgern gehaltenen Produkten diese Konsequenz nach sich zog. Abgesehen von den Anforderungen, die sich daraus für die Sozialversicherungsträger selbst ergaben (siehe TZ 16, 19 und 21), wäre eine Klarstellung der gesetzlichen Rahmenbedingungen zweckmäßig.

Der RH empfahl daher dem BMG, dem BMASK und dem BMF, bei einer Novellierung des § 446 ASVG auch eine diesbezügliche Klarstellung zu berücksichtigen.

- 8.3 (1) *Das BMG sagte in seiner Stellungnahme zu, einem Diskussionsprozess über eine weitere Präzisierung des § 446 ASVG und entsprechender Parallelbestimmungen der anderen Sozialversicherungsgesetze offen gegenüber zu stehen. Dem Vorschlag des RH bezüglich einheitlich territorialer Regelung (z.B. Beschränkung auf den EWR-Raum) für Staatsanleihen, Bankanleihen und Immobilienfonds sowie einer genaueren Regelung der Zulässigkeit von Immobilienfonds könne seitens des BMG durchaus nähergetreten werden.*

Zur Frage der Regelungstechnik gab das BMG zu bedenken, dass die Existenz von Sonderbestimmungen zur Veranlagung von Geldern der Sozialversicherungsträger zunächst daher rühre, dass die Träger der Sozialversicherung als Körperschaften öffentlichen Rechts nach dem Grundsatz der Selbstverwaltung eingerichtet worden seien und damit eine gewisse Eigenständigkeit in ihrer Gebarung eingeräumt erhalten hätten, die jedoch im Sinne einer Sicherung der zweckgebundenen Mittel gesetzlichen Beschränkungen unterworfen worden sei. Seit der Stammfassung des ASVG sei die Vermögensveranlagung im Wesentlichen an die Mündelsicherheit nach ABGB geknüpft. Mit der 60. Novelle zum ASVG, BGBl. I Nr. 140/2002, sei diese Regelungstechnik zugunsten einer eigenständigen Definition der für die Sozialversicherungsträger zulässigen Veranlagungsformen verändert worden, um den aus dem EU-Beitritt Österreichs resultierenden Anforderungen einer Anpassung an die einheitliche Wirtschafts- und Währungsunion Rechnung zu tragen. Eine Änderung der Veranlagungsbestimmungen der Sozialversicherung durch Rückkehr zum Begriff Mündelsicherheit wäre insofern problematisch, als durchwegs auf Inlandsbezug abgestellte Regelungen der Mündelsicherheit nach §§ 216 ff. ABGB den nach wie vor gültigen Bedenken europarechtlicher Natur anlässlich der Neufassung des § 446 ASVG zuwider liefe. Die vom RH in den Raum gestellte Ertei-

Gesetzliche Rahmenbedingungen für die Art der Veranlagungen

lung einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung einer abweichenden Veranlagung gemäß § 446 Abs. 3 ASVG für die Veranlagung in „mündelsichere“ Produkte wäre bei entsprechender Antragstellung denkbar.

Betreffend die Regelung von Anlageinstrumenten im Sozialversicherungsrecht könne laut Stellungnahme des BMG den Ausführungen des RH kein konkreter Hinweis entnommen werden, welche Rechtsbereiche sich für einen Verweis auf andere Rechtsbereiche speziell eignen würden. Das BMG präferiere die Beibehaltung der bisherigen sozialversicherungsrechtlichen Spezialregelung, bis ein sinnvoller und fachlich unbestrittener Ansatz für eine grundlegende Änderung der Regelungssystematik vorliege.

Zur Frage der Konsequenzen eines Verstoßes gegen § 446 ASVG wies das BMG in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die sozialversicherungsrechtlichen Folgen durch das aufsichtsrechtliche Instrumentarium hinreichend geregelt wären. Hinsichtlich der zivilrechtlichen Folgen sei auf die in die Zuständigkeit des BMJ fallenden Zivilrechtsangelegenheiten und die einschlägige Judikatur der unabhängigen Gerichte zu verweisen.

(2) Das BMASK führte aus, das Regelungsregime des § 446 ASVG sei von der Konstruktion her konservativ angelegt und eine sichere Veranlagung entspreche der überwiegenden Praxis der Versicherungsträger. Das BMASK stehe aber einer Prüfung der vom RH vorgeschlagenen Anpassungen im Detail (Zulässigkeit von Immobilienfonds, einheitlicher territorialer Bezug zulässiger Veranlagungen) positiv gegenüber. Eine Veranlassung, von der grundlegenden Konstruktion des Regelungsregimes abzugehen, schein aber nicht gegeben, zumal auch der RH kein alternatives Regelwerk vorschlagen konnte. Die Ergebnisse der weiteren Bemühungen um ein bundesweites Spekulationsverbot würden jedoch jedenfalls zu beachten sein.

(3) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme hinsichtlich Novellierung der gesetzlichen Regelungen zu den zulässigen Anlageinstrumenten mit, dass bereits ein Diskussionsprozess zwischen BMASK, BMG und BMF in Gang gesetzt worden sei. Eine Novellierung bedürfe allerdings noch einer umfassenden Prüfung.

- 8.4 Der RH begrüßte den Diskussionsprozess zwischen den Bundesministerien zwecks Novellierung der gesetzlichen Regelungen zu den zulässigen Anlageinstrumenten.



Gesetzliche Rahmenbedingungen für
die Art der Veranlagungen

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken-
und Unfallversicherungsträger

Er wiederholte seine Empfehlung an das BMG, die Konsequenzen eines Verstoßes gegen die Bestimmungen des § 446 ASVG eindeutig zu regeln, auch wenn dies hinsichtlich der zivilrechtlichen Folgen eine Abstimmung mit dem BMJ erforderte. Er hielt die Materie aufgrund der bestehenden Sonderregelung im § 446 ASVG für so spezifisch, dass die angesprochenen offenen Fragen der Rechtsfolgen einer Verletzung einer besonderen Regelung bedurften.

Hinsichtlich der sozialversicherungsrechtlichen Folgen wies der RH darauf hin, dass die vorgesehene Haftung bzw. deren Prüfung zwar vorgesehen, aber tatsächlich nicht ausreichend wahrgenommen wurde (TZ 40).

Strukturierte
Anleihen

9.1 (1) § 446 ASVG nannte „verzinsliche Wertpapiere“ bestimmter Emittenten als zulässige Anlageinstrumente ohne weitere Beschreibung der Bedingungen, die diese Papiere enthalten sollten bzw. nicht enthalten durften.

Die Erläuterungen zur 60. ASVG-Novelle im Jahr 2002 sprachen von der Möglichkeit zum Erwerb von „strukturierten Anleihen“ mit „Floating Rate Notes mit Floor, Reverse Floater usw.“^{25 26} als Beispiel.

(2) Das BMG beurteilte im Rahmen seiner Prüfung 2009 mehrere strukturierte Anleihen der AUVA (Dachstein, Melody etc.) als nicht gesetzlich gedeckt.²⁷ Die in den Erläuterungen zur 60. ASVG-Novelle genannten strukturierten Produkte würden jeweils eine vollständige Rückzahlung des Kapitals vorsehen und lediglich die Zinsen einer „Struktur“ unterwerfen. Dies sei bei den von der AUVA gehaltenen Papieren nicht der Fall. Aufgrund der Anleihebedingungen hätte die AUVA zusätzliche Risiken übernommen (insbesondere eine Art Kreditversicherung), was vom Gesetzgeber nicht intendiert worden sei.

²⁵ Floating Rate Notes sind Anleihen mit variabler Verzinsung. Der Zinssatz wird in periodischen Abständen an die Entwicklung eines Referenzzinssatzes angepasst. Der Floor ist eine vereinbarte garantierte Mindestverzinsung.

²⁶ Dabei handelt es sich um Anleihen mit fixem und variablem Zinsanteil. Die Nominalverzinsung wird aus der Differenz eines bei Vertragsabschluss festgelegten fixen Zinssatzes und eines variablen Referenzzinssatzes ermittelt. Die sich daraus ergebende Differenz bestimmt den Zinsertrag.

²⁷ Das BMG führte aus, dass alle genannten „Anleihen“ ein beträchtliches spekulatives Element beinhalten, so dass sie nach Auffassung der Prüforgane nicht den Veranlagungsvorschriften des § 446 ASVG entsprechen; selbst wenn sie bei gutwilligster Interpretation in § 446 ASVG ihre Deckung finden sollten, entsprechen sie nach Auffassung der Prüforgane mit Sicherheit nicht den Intentionen des Gesetzgebers.

Gesetzliche Rahmenbedingungen für die Art der Veranlagungen

Die AUVA hielt in einer Stellungnahme mit Verweis auf die in den Erläuterungen genannten strukturierten Anleihen ihre Produkte als den Veranlagungsvorschriften des § 446 ASVG entsprechend. Das BMG blieb dagegen bei seiner Ansicht.

(3) Im Juni 2010 erließ die AUVA Veranlagungsrichtlinien für die Zukunft mit Vorgaben, die das BMG als ausreichend beurteilte. Eine grundsätzliche rechtsverbindliche Abklärung erfolgte weder für die Vergangenheit noch für die Zukunft (etwa durch eine gesetzliche Klarstellung).

Nach den Veranlagungsrichtlinien der AUVA waren strukturierte Anleihen zulässig, wenn eingebettete Derivate als zulässige Zinsderivate definiert waren. Zulässige Zinsderivate waren Zinsswaps, Zinsoptionen, Zinsterminkontrakte und (außerbörsliche) Zinstermingeschäfte. Unter Zinsoptionen waren nach dem Wortlaut der Richtlinien „ausschließlich Plain Vanilla Europäische Optionen für ein eindeutig definiertes Zinsniveau (Strike)“ erlaubt. Auf Betreiben des BMG, das diese Bestimmung zunächst für unzulässig hielt, nahm die AUVA eine Beschreibung von Beispielen – u.a. die auch in den Erläuterungen genannten, variabel verzinsten Anleihen mit Zinsfloor, Zinscap bzw. Zinsscollar – in die Richtlinie auf.

(4) Eine generelle abschließende Festlegung, welche Kriterien erfüllt sein mussten, damit (Zins)Strukturen zulässig waren, erfolgte seitens des BMG nicht.

Die übrigen Sozialversicherungsträger hatten keine grundsätzlichen Richtlinien beschlossen, welche Strukturen bei Anleihen zulässig waren.

(5) In der Folge trafen einzelne Sozialversicherungsträger unterschiedliche Dispositionen im Hinblick auf „strukturierte Anleihen“. Die AUVA verkaufte eine direkt gehaltene Anleihe mit zugesicherter Rückzahlung des Nominales und einem Zinssatz, der sich aus einer gewichteten Differenz von zwei unterschiedlichen Zinsindizes ergab²⁸. Der Veranlagungsbeirat der AUVA beurteilte, dass dieses Papier zwar dem Gesetz, nicht aber den neuen Veranlagungsrichtlinien entsprechen würde.

²⁸ Nach einer dreijährigen Fixzinsperiode kam für die Berechnung des variablen Zinssatzes folgende Formel zur Anwendung: Zinssatz = 3,5 mal (15-Jahre-EUR-Swapsatz minus 2-Jahre-EUR-Swapsatz). Dabei waren sowohl ein Minimumkupon von 2 % als auch ein Maximumkupon von 8 % festgelegt.



Gesetzliche Rahmenbedingungen für
die Art der Veranlagungen

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken-
und Unfallversicherungsträger

Ein Fonds der OÖGKK hielt im Jahr 2009 strukturierte Produkte, wie z.B. ein Papier mit einem Zinssatz von 8,7 % abzüglich des doppelten 12-Monats-Euribor, wobei die Anleihe seitens des Emittenten zu jenem Kuponestichtag mit dem Nominale zurückgezahlt werden musste, an dem die Summe der Zinszahlungen größer oder gleich 11,5 % war. Die OÖGKK machte dazu keine Anmerkungen, als das Fondsmanagement in einem Anlageausschuss berichtete.

Bei der SVA ergaben sich keine Hinweise auf strukturierte Anleihen.

(6) Fonds aller drei überprüften Träger enthielten in den Fondsbestimmungen einen Verweis auf die Zulässigkeit des Erwerbs von „nicht voll einbezahlten Geldmarktinstrumenten bzw. anderen Finanzmarktinstrumenten“. Eine nähere Klärung, welche Bedingungen derartige Papiere enthalten durften, fehlte. Eine rechtliche Prüfung von darin gegebenenfalls enthaltenen Risiken lag nicht vor.

9.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass die gesetzlichen Vorgaben zum Begriff der „verzinslichen Wertpapiere“ keine Regelung der zulässigen oder unzulässigen Wertpapierbedingungen enthielten. Weitere Interpretationen, so z.B. hinsichtlich der Zulässigkeit von strukturierten Produkten, waren daher erforderlich.

(2) Der RH hielt es unter Risikogesichtspunkten nicht für sinnvoll, im Ergebnis alle Anleihen von Emittenten guter Bonität – egal von welchen Bedingungen Zinsen und die Rückzahlung der Nominale abhängen – als zulässige Anlageformen für die Sozialversicherung zu definieren.

Der RH teilte daher die Auffassung des BMG, wonach jedenfalls die Rückzahlung der Nominale gesichert sein sollte.

Er merkte aber kritisch an, dass das BMG die Auslegungsfragen, die anlässlich seiner Prüfung auftraten (Strukturen betreffend das Nominale) bzw. weitere Auslegungsfragen anlässlich der Verfassung der Veranlagungsrichtlinien (exakte Definition von Zinsstrukturen) letztlich rechtlich nicht in genereller (d.h. für alle Träger maßgeblicher), verbindlicher Form (z.B. durch Gesetz oder Richtlinien des Hauptverbands) klärte (zur einzelfallbezogenen Vorgehensweise der Aufsicht siehe auch TZ 56). Mögliche Risiken durch andere Konstellationen (z.B. „nicht voll einbezahlte Geldmarktinstrumente oder andere Finanzmarktinstrumente“) wurden noch keiner rechtlichen Prüfung unterzogen.

Gesetzliche Rahmenbedingungen für die Art der Veranlagungen

Dies war nach Ansicht des RH auch deshalb relevant, weil in Fonds die Beurteilung der Zulässigkeit von einzelnen Papieren an Fondsmanager (bzw. die Prüfung der Entscheidung in weiterer Folge an Wirtschaftsprüfer) delegiert war, für die diesbezüglich keine genaueren Vorgaben existierten. Die SVA und die OÖGKK hatten keine eigenen Richtlinien dazu erlassen. In der Folge beurteilten z.B. die AUVA und die OÖGKK ähnliche Konstruktionen unterschiedlich.

(3) Der RH stellte weiters kritisch fest, dass eine Beurteilung der Zulässigkeit von strukturierten Anleihen anhand der Veranlagungsrichtlinien der AUVA eine genaue Beurteilung der eingebetteten Derivate erforderte. Die vergleichsweise klaren Modelle Zinsfloor, Zinscap und Zinscollar waren nur als Beispiele definiert. Die Entscheidung, ob in den Anleihebedingungen verwendete Derivatformen von den in den Veranlagungsrichtlinien genannten Begriffen, z.B. „Plain Vanilla Europäische Optionen für ein eindeutig definiertes Zinsniveau (Strike)“, umfasst waren, würde erhebliche Fachkenntnisse erfordern. Die Begriffe waren in den Veranlagungsrichtlinien nicht weiter definiert.

(4) Der RH war weiters der Ansicht, dass jedenfalls unter den bestehenden Rahmenbedingungen eine Rückzahlung der Nominale alleine nur bedingt geeignet war, wirtschaftliche Risiken zu begrenzen. Er wies z.B. darauf hin, dass Anleihen (in Abhängigkeit von den Marktzinsen bzw. dem Anleihezinssatz) deutlich über Nominale gekauft werden könnten, bzw. dass bei sehr langer Laufzeit eine fehlende oder sehr schlechte Verzinsung wirtschaftlich auch bei gesicherter Rückzahlung der Nominale zu erheblichen Nachteilen führen konnte. Absicherungen im Veranlagungsprozess, z.B. ein systematisches Risikomanagement, waren daher ebenfalls wesentlich (siehe TZ 38).

Der RH empfahl daher dem BMG, dem BMASK und dem BMF, darauf hinzuwirken, dass eine klare, verbindliche Regelung betreffend die 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).

9.3 (1) *Das BMG teilte in seiner Stellungnahme mit, dass einer Diskussion zur verbindlicheren trägerübergreifenden Klärung über die zulässigen Formen strukturierter Anleihen durchaus nähergetreten werden könne.*



Gesetzliche Rahmenbedingungen für
die Art der Veranlagungen

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken-
und Unfallversicherungsträger

(2) Laut Mitteilung des BMASK stehe es einer Prüfung der vom RH vorgeschlagenen Anpassungen im Detail positiv gegenüber. Die Ergebnisse der weiteren Bemühungen um ein bundesweites Spekulationsverbot seien jedoch jedenfalls zu beachten.

(3) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme hinsichtlich Novellierung der gesetzlichen Regelungen zu den zulässigen Anlageinstrumenten mit, dass bereits ein Diskussionsprozess zwischen BMASK, BMG und BMF in Gang gesetzt worden sei. Eine Novellierung bedürfe allerdings noch einer umfassenden Prüfung.

Begriff der „zur
Anlage verfügbaren
Mittel“

10.1 (1) Die Einschränkungen des § 446 ASVG, z.B. hinsichtlich der Bonität von genutzten Banken, galten nur für „zur Anlage verfügbare Mittel“. Die genaue Bedeutung dieses Begriffs war nicht weiter definiert.

Auf eine aktenmäßig dokumentierte Anfrage der VGKK vom Dezember 2008 antwortete das BMG, dass reine Girokonten mit stark wechselnden Kontoständen keine „zur Anlage verfügbaren Mittel“ seien und somit nicht unter den Anwendungsbereich des § 446 ASVG fielen. Maßgeblich dafür sollten neben der vom Versicherungsträger intendierten Zweckbestimmung eines Kontos auch dessen Kontostand und die aus der tatsächlichen Verwendung des Kontos entstehenden Kontobewegungen sein. Eine allfällige Bindung der Mittel weise schon auf eine Form der – wenn auch nur kurzfristigen – Veranlagung von Mitteln hin und ließe damit die Anwendbarkeit des § 446 ASVG angezeigt scheinen.

Die SVA hatte über mehrere Jahre hinweg erhebliche Beträge ohne Bindung auf ihren Girokonten. Anhand der Zahlungsbewegungen war erkennbar, dass zwar laufend beträchtliche Zahlungen vom Konto getätigt wurden bzw. auf das Konto eingingen, aber auch Mittel in bedeutender Höhe über längere Zeiträume (z.B. mehr als einen Monat) auf dem Girokonto verblieben.²⁹

(2) Die OÖGKK und die SVA verfügten im Prüfungszeitraum sowohl über zu veranlagende Mittel als auch über Barvorlagen (aufgenommene Darlehen).

Dies ergab sich einerseits aus der Konstellation bei der SVA, bei der die Versicherungszweige (Krankenversicherung und Pensionsversicherung) getrennte Rechnungskreise zu führen hatten. Während die Krankenversicherung über erhebliche Reserven verfügte, musste die Pen-

²⁹ Zum Beispiel lag der Kontostand im März 2012 fast immer über 200 Mio. EUR, Einnahmen und Ausgänge erfolgten täglich im Umfang von bis zu 130 Mio. EUR.

Gesetzliche Rahmenbedingungen für die Art der Veranlagungen

sionsversicherung teilweise Zahlungen tätigen, die nicht aus eigenen Reserven gedeckt werden konnten. Teilweise nutzte die Pensionsversicherung dabei – gegen Verzinsung – Mittel der Krankenversicherung. Teilweise nahm sie Mittel bei externen Einrichtungen (Kreditinstitute bzw. Österreichische Bundesfinanzierungsagentur) auf.

Andererseits waren bei einigen Trägern für einen längeren Zeitraum (etwa einen Monat) grundsätzlich Mittel vorhanden, aber für eine kurze Zeitspanne (z.B. an einem einzelnen Tag) nicht. Der durch eine Monatsbindung erreichte Zinsvorteil war daher gegebenenfalls höher als die zu bezahlenden Zinsen für Barvorlagen, so dass ein Anreiz für Zinsarbitrage entstand.

- 10.2 Der RH wies darauf hin, dass der Begriff der „zur Anlage verfügbaren Mittel“ wenig bestimmt war. Nach der Beurteilung des BMG war insbesondere bei Mitteln auf Girokonten nicht eindeutig, wann die Bestimmungen des § 446 ASVG (z.B. die erforderliche Bonität der Banken) anwendbar waren. Aus Sicht des RH wäre die geforderte Bonität der Bank auch notwendig, wenn ein Konto zwar primär dem Zahlungsverkehr gewidmet war, aber im Ergebnis wesentliche Mittel dort lagen.

Der RH kritisierte, dass keine Regelung vorlag, unter welchen Voraussetzungen ein Sozialversicherungsträger Gelder aufnehmen konnte, wenn er gleichzeitig Vermögensanlagen hielt. Der Entwurf zum Spekulationsverbotsgesetz enthielt zumindest ein Verbot der Kreditaufnahme zum Zweck mittel- und langfristiger Veranlagungen. Reine Zinsarbitrage sollte nach Ansicht des RH hintangehalten werden.

Der RH empfahl dem BMG, dem BMASK und dem BMF, den Anwendungsbereich des § 446 ASVG eindeutig festzulegen und dabei die Sicherheit der Mittel in den Vordergrund zu stellen. Weiters wäre festzulegen, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen eine Kreditaufnahme bei gleichzeitig vorhandenen veranlagten Mitteln zulässig ist.

- 10.3 (1) *Laut Mitteilung des BMASK stehe es einer Prüfung der vom RH vorgeschlagenen Anpassungen im Detail positiv gegenüber. Die Ergebnisse der weiteren Bemühungen um ein bundesweites Spekulationsverbot seien jedoch jedenfalls zu beachten.*

(2) *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme hinsichtlich Novellierung der gesetzlichen Regelungen zu den zulässigen Anlageinstrumenten mit, dass bereits ein Diskussionsprozess zwischen BMASK, BMG und BMF in Gang gesetzt worden sei. Eine Novellierung bedürfe allerdings noch einer umfassenden Prüfung.*



BMG BMF BMASK

Gesetzliche Rahmenbedingungen für
die Art der Veranlagungen

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken-
und Unfallversicherungsträger

Begriff der „zweifels-
freien Bonität“

11.1 (1) Nach den Materialien zur 60. ASVG-Novelle aus dem Jahr 2002 lag „zweifelsfreie Bonität“ vor

- bei einer Veranlagung für höchstens ein Jahr nur bei Schuldnern, deren Bonität eine vom Markt anerkannte Ratingagentur in die höchste Kategorie des kurzfristigen Kreditrisiko-Ratings eingeordnet hatte;
- sonst, d.h. bei längerfristigen Anlagen, bei Schuldnern mit zumindest der „dritthöchsten Kategorie des langfristigen Kreditrisiko-Ratings“.

(2) Anlässlich einer aktenmäßig dokumentierten Anfrage der VGKK vom Dezember 2008 führte das BMG dazu aus, dass die Materialien zwar zum besseren Verständnis beitragen sollten, jedoch keine unmittelbare Bindungswirkung entfalteten. Die Festlegung bestimmter Rating-Anforderungen diene zweifellos einem Bedürfnis der Praxis nach Rechtssicherheit und einfacher Handhabung. Es stelle sich jedoch die Frage, inwieweit diese Vorgaben in der instabilen und unberechenbaren Lage der Finanzmärkte noch praktikabel und aufrecht zu erhalten seien. Das Gesetz unterlasse eine absolute Festlegung auf einen Grad eines erforderlichen Mindest-Ratings.

Zur Frage der VGKK, welches konkrete Rating erforderlich sei, verwies das BMG auf die Zuordnung von Ratings zu Bonitätsstufen in Mappingverordnungen. Diese Zuordnung sei jedoch nach verschiedenen Forderungsklassen differenziert. Laut BMG sei „nicht ganz eindeutig interpretierbar, ob der in den Erläuternden Bemerkungen verwendete Begriff der ‚Kategorien‘ mit dem in der Mapping-VO enthaltenen Begriff ‚Bonitätsstufen‘ deckungsgleich“ sei sowie „welche Forderungsklassen für kurz- und langfristige Forderungen nach der Mapping-VO jeweils konkret heranzuziehen sind“.

Für das BMG war die Gleichsetzung der Begriffe Kategorien und Bonitätsstufen aber „rechtsdogmatisch vertretbar“. Es ergäbe sich für den Langfristbereich ein Rating bis zu Baa3 (dritte Bonitätsstufe nach Moody's).³⁰ Die deutschsprachige Beschreibung dieses Ratings lau-

³⁰ Ratingagenturen sind private, gewinnorientierte Unternehmen, die gewerbsmäßig die Kreditwürdigkeit (Bonität) von Unternehmen aller Branchen sowie von Staaten und deren untergeordneten Gebietskörperschaften bewerten. Die Agenturen fassen das Ergebnis ihrer Untersuchung (Rating) in einer Buchstabenkombination zusammen, die in der Regel von AAA bzw. Aaa (beste Qualität) bis D (zahlungsunfähig) reicht. Im Folgenden verwendet der RH der Einfachheit halber die Bezeichnung von Moody's. Moody's hatte folgende Stufen im Investmentgrade: Prime (Aaa), High Grade (Aa1, Aa2, Aa3), Upper Medium Grade (A1, A2, A3) bzw. Lower Middle Grade (Baa1, Baa2, Baa3).

Gesetzliche Rahmenbedingungen für die Art der Veranlagungen

tete: „Durchschnittlich gute Anlage. Bei Verschlechterung der Gesamtwirtschaft ist aber mit Problemen zu rechnen.“

Weiters führte das BMG aus, dass aufgrund der Finanzkrise seit dem Jahr 2008 die Republik Österreich und die Europäische Zentralbank Maßnahmen zur Stützung relevanter Banken getroffen hätten. Veranlagungen bei systemrelevanten österreichischen Banken sollten daher unbeschadet des aktuellen Ratings möglich sein.

(3) Im Februar 2011 stellte die Betriebskrankenkasse Kapfenberg an das BMG die „Zweifelsfrage“, ob im Hinblick auf die Einhaltung des § 446 ASVG die Anschaffung einer Bankanleihe mit einem Rating von Baa1 möglich sei oder als Mindestanforderung ein Rating zu gelten haben, welches mit „A“ beginne. Das BMG antwortete in einer nicht aktenmäßig erfassten E-Mail, dass das Rating grundsätzlich mit A beginnen solle. Ein Rating von Baa1 würde formal nicht entsprechen. Da es sich jedoch konkret um die BAWAG/PSK handle, sei eine Veranlagung aufgrund der Systemrelevanz der Bank und ihrer Stellung als Hausbank des Bundes dennoch möglich.

Das BMG führte weiters aus, dass die nötige Bonität zum Zeitpunkt des Erwerbs des Anlageinstruments gegeben sein müsse. Im Falle einer späteren Abwertung sei ein sofortiger Verkauf rechtlich nicht erforderlich. Es sei das abschätzbare Risiko aus dem weiteren Bestand der Veranlagung zu den Kosten einer vorzeitigen Auflösung der Veranlagung in Relation zu setzen und die relevanten Faktoren entsprechend zu beurteilen.³¹ Eine bestimmte Frist für die Bereinigung des Portfolios nannte das BMG nicht.

(4) Die Kreditinstitute, bei denen die drei überprüften Träger im Prüfungszeitraum Anleihen gezeichnet hatten, verfügten für unterschiedliche Zwecke über unterschiedliche Moody's-Ratings, z.B. die Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) im Juni 2012 über ein „Deposit Risk“ (A3), ein „Bank Finanzkraftrating“ (D+) und eine „Basiskreditrisikoeinschätzung“ (Ba1). Welches Rating heranzuziehen war, war nicht geregelt.

³¹ wie die relative Größe der Abwertung im Rating samt den anzunehmenden Ursachen, das Marktumfeld insbesondere der einschlägigen Konkurrenzinstitute (deren Angebote und Ratings im Vergleich), Auflösungskosten und Bewertungsverluste bei vorzeitiger Tilgung und Restlaufdauer der Veranlagung

(5) Die drei überprüften Träger gingen bei der Festlegung des Mindest-Ratings unterschiedlich vor:

- Die AUVA legte grundsätzlich ab Dezember 2008 ein Mindest-Rating von A3 fest.³² Ab 2011 galt dieses nicht mehr für Fonds. Die Spezialfonds enthielten (bereits ab 2008) unterschiedliche Regelungen: Zwei Fonds verwiesen ohne weitere Präzisierung auf § 446 ASVG,³³ ein Fonds regelte ein Mindest-Rating von Aa3.³⁴ Die AUVA hatte weiters einen Fonds, bei dem als Untergrenze BBB- angegeben war.³⁵ Die Konsequenzen einer Abwertung unter die jeweilige Grenze waren ebenfalls unterschiedlich geregelt: von Verkauf binnen 30 Tagen über verschiedene Prozesse zu Ausnahmegenehmigungen und generellen Ausnahmen für bestimmte Papiere.³⁶
- Die OÖGKK hatte keinen formellen Beschluss über ein Mindest-Rating gefasst, berichtete aber im „Obleute-Jourfixe“ über ein Mindest-Rating von „A“. Die Innenrevision ging davon aus, dass dies auch die Vorgabe des § 446 ASVG war. Die OÖGKK hatte einen Spezialfonds, der lediglich auf § 446 ASVG verwies, und einen Publikumsfonds, der bis Triple B gehen konnte.³⁷
- Die SVA hatte ebenfalls keinen formalen Beschluss über ein Mindest-Rating gefasst. Sie schrieb ihren Spezialfonds ein Rating von A3 bzw. A- vor. Im Mai 2011 schied die SVA ein Angebot der BAWAG/PSK für ein direkt gehaltenes Wertpapier mit Hinweis auf ein Rating von Baa2 aus.

³² Die AUVA legte im Dezember 2008 in einer Veranlagungsstrategie fest, dass für mittel- und langfristige Veranlagung am Kapitalmarkt (inklusive der Fonds) ein Rating von mindestens A3 erforderlich wäre. In den Beschlüssen des Veranlagungsbeirats 2011 und 2012 legte die AUVA für Bankanleihen, Staatsanleihen, Termineinlagen und Zinsderivate Mindestratings von A3 fest. Für Investmentfonds wurde im Veranlagungsbeirat kein Mindestrating definiert.

³³ Zwei Spezialfonds verwiesen in den Fondsbestimmungen lediglich auf § 446 ASVG (GF 67 und R 112).

³⁴ PF 4

³⁵ Im Verkaufsprospekt zum Fonds R 311 war ein Rating bis BBB- (Standard & Poors) beschrieben. Das Rating entspricht Baa3 bei Moody's.

³⁶ Sank das Rating darunter, war nach den Richtlinien 2008 – ohne einen gegenteiligen Beschluss des Verwaltungsausschusses – binnen 30 Tagen zu verkaufen. In den Veranlagungsrichtlinien 2010 und 2012 waren Fristen und Entscheidungszuständigkeiten festgelegt, ein zwingender Verkauf war aber nicht geregelt. Bei Unterschreitung des Mindestratings im Fonds PF 4 sollte eine Anleihe umgehend verkauft werden. Vermerkt war jedoch: ausgenommen „davon“ sind österreichische Bankanleihen, Pfand- bzw. Kommunalbriefe. In der Zusatzvereinbarung 2013 war ein Rating von A3 verlangt, die Ausnahme für österreichische Staatsanleihen bestand nicht mehr.

³⁷ Nach Auskunft des die OÖGKK beratenden Wertpapierexperten machte der Fonds von dieser Möglichkeit jedoch nicht Gebrauch.

Gesetzliche Rahmenbedingungen für die Art der Veranlagungen

11.2 (1) Der RH vermerkte kritisch, dass der in § 446 ASVG verwendete Begriff „zweifelsfreie Bonität“ sehr allgemein war. Die Materialien mit ihrer Festlegung eines Mindest-Ratings stammten bereits aus dem Jahr 2002 (somit aus der Zeit vor der Finanzkrise des Jahres 2008). Die Ereignisse der Finanzkrise zeigten jedoch, dass auch Banken mit gutem Rating hohe Risiken bergen konnten. Die Materialien waren weiters nicht unmittelbar bindend und hinsichtlich des geforderten Mindest-Ratings durch den Verweis auf „Kategorien“ nicht eindeutig. Die Regelung bot somit wenig Anhaltspunkte für das konkrete Vorgehen der Sozialversicherungsträger.

(2) Der RH stellte weiters kritisch fest, dass das BMG im Jahr 2009 ein Rating von Baa3 als ausreichend bezeichnete und im Jahr 2011 ein mit „A“ beginnendes Rating für erforderlich hielt. Die Auskünfte des BMG waren somit nicht konsistent, was die Orientierung für die Sozialversicherungsträger weiter erschwerte.

(3) Darüber hinaus war das Erfordernis einer zweifelsfreien Bonität durch zwei Festlegungen des BMG nach Ansicht des RH deutlich abgeschwächt worden: Zunächst durch die Feststellung, dass systemrelevante Banken in Österreich jedenfalls über eine zweifelsfreie Bonität verfügten. Weiters durch die Festlegung, dass die Bonität jedenfalls nur beim Erwerb eines Wertpapiers gegeben sein müsse und bei späterer Abstufung „individuell vorzugehen sei“.

Der RH hielt es für problematisch, dass das BMG Geschäfte mit „systemrelevanten“ Banken ohne eine weitere Risikobeurteilung für zulässig erachtete. Erstens war das Kriterium der Systemrelevanz nicht einfach zu beurteilen (vgl. z.B. den Bericht des RH zum Bankenpaket, Reihe Bund 2012/9) und wäre laufend zu überwachen. Zweitens war es möglich, dass gefährdete Banken durch Einlagen bzw. Geschäfte mit Sozialversicherungsträgern zusätzliche volkswirtschaftliche Relevanz gewinnen und dadurch ein Eingreifen des Bundes erforderlich machen.

(4) Der RH wies schließlich darauf hin, dass die überprüften Träger unterschiedliche Vorgaben gemacht hatten, einzelne Anlageinstrumente den allgemeinen Vorgaben nicht entsprachen und aus dem internen Schriftverkehr Unklarheiten über den konkreten Inhalt des § 446 ASVG hervorgingen.



Gesetzliche Rahmenbedingungen für
die Art der Veranlagungen

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken-
und Unfallversicherungsträger

Nach Ansicht des RH konnte die bestehende Regelung der Bonität für sich genommen keine sichere Veranlagung mehr gewährleisten.

Dementsprechend gewann einerseits das Risikomanagement, das heißt z.B. die Festlegung der Risikotragfähigkeit und die eindeutige Zuordnung von Entscheidungskompetenzen über das einzugehende Risiko, an Bedeutung. Die Sozialversicherungsträger hätten sich ein eigenes Bild von der Werthaltigkeit ihrer Anlageinstrumente unter Einbeziehung des Ausfallrisikos ihrer Kontrahenten zu bilden (siehe TZ 38).

Andererseits wäre es aus Sicht des RH zweckmäßig, seitens des Gesetzgebers eine aktuelle, auf die Anforderungen der veränderten Risiken nach den Finanzkrisen der Jahre 2008 und 2011 sowie auf die in der Rechtsanwendung aufgetretenen Zweifelsfragen angepasste Regelung zu treffen.

Der RH empfahl daher dem BMG, dem BMASK und dem BMF, für eindeutige Vorgaben zur Interpretation der gesetzlichen Anforderung einer zweifelsfreien Bonität zu sorgen.

11.3 (1) *Das BMG stimmte in seiner Stellungnahme zu, dass eine eindeutige Vorgabe zur Interpretation der erforderlichen Bonität angestrebt werden solle. Das BMG werde dieses Thema mit dem BMASK und dem BMF besprechen.*

(2) Laut Mitteilung des BMASK stehe es einer Prüfung der vom RH vorgeschlagenen Anpassungen im Detail positiv gegenüber. Die Ergebnisse der weiteren Bemühungen um ein bundesweites Spekulationsverbot seien jedoch jedenfalls zu beachten.

(3) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme hinsichtlich Novellierung der gesetzlichen Regelungen zu den zulässigen Anlageinstrumenten mit, dass bereits ein Diskussionsprozess zwischen BMASK, BMG und BMF in Gang gesetzt worden sei. Eine Novellierung bedürfe allerdings noch einer umfassenden Prüfung.

Gesamtbeurteilung
der gesetzlichen Rahmenbedingungen zur
Art der Veranlagung

12 (1) Die gesetzlichen Regelungen der Anlageinstrumente waren insgesamt nach Ansicht des RH nicht ausreichend, um eine sichere Vermögensveranlagung bzw. Finanzgebarung sicherzustellen.

- Die Festlegung der Anlageinstrumente war im Hinblick auf die zulässigen Wertpapierbedingungen nicht schlüssig (z.B. weil Immobilienfonds ohne weitere Einschränkungen zulässig waren) (TZ 8) und

Gesetzliche Rahmenbedingungen für die Art der Veranlagungen

- nicht ausreichend präzise (weil bei strukturierten Anleihen letztlich nicht verbindlich klargestellt war, welche Anleihebedingungen zulässig waren). (TZ 9)
- Das nötige Rating zur Sicherstellung der „zweifelsfreien Bonität“ der Emittenten war in einigen Bereichen ebenfalls unscharf, etwa bei großen Banken oder bei zu früheren Zeitpunkten erworbenen Papieren. (TZ 11)
- Eine Regelung zur gleichzeitigen Kreditaufnahme und Veranlagung fehlte ebenso wie zu den Veranlagungsprozessen und Entscheidungskompetenzen. (TZ 10, 26)

Somit wäre also selbst eine Veranlagung von fremdfinanzierten Mitteln ohne Wissen der Geschäftsleitung in strukturierte Anleihen, deren Rückzahlung von unklaren Bestimmungen abhängt und deren Emittent (wenn z.B. die Papiere vor einer Abwertung erworben waren) ein schlechtes Rating aufweist, oder in Immobilienfonds in spekulativen Immobilien in Entwicklungsländern vom Wortlaut des Gesetzes nicht ausgeschlossen.

(2) Aufgrund der sehr spezifischen Regelung, die z.B. in manchen Bereichen enger war als die marktgängige Definition von Mündelsicherheit, war die Veranlagung in standardisierte Fondsprodukte erschwert. Bei speziell zugeschnittenen Fonds müssten die Sozialversicherungsträger die spezifischen Inhalte des § 446 ASVG in den Vertragsbedingungen abbilden bzw. die offenen Interpretationsfragen selbst konkretisieren. Dies stellte an die Träger (bzw. zur Klärung von strittigen Fragen auch an das BMG) nicht unerhebliche Anforderungen.

(3) Wesentliche, im Entwurf zum Spekulationsverbotsgesetz vorgesehene bzw. in der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG enthaltene Regelungen für eine sichere Vermögensveranlagung, z.B. der Grundsatz einer risikoaversen Veranlagung oder die organisatorische Trennung zwischen Veranlagungsentscheidung und Risikomanagement, galten für die Sozialversicherungsträger nicht.

(4) Das BMG verfügte über kein Instrument für eine rechtsverbindliche Konkretisierung unbestimmter Gesetzesbegriffe, wie z.B. eine Verordnungsermächtigung. Die Möglichkeit für den Hauptverband, Richtlinien zu erlassen, setzte eine Einigung der unterschiedlichen Träger voraus und war daher gegebenenfalls für Vorgaben, die die einzelnen Träger gerade beschränken sollten, nur bedingt geeignet. Entsprechende Richtlinien des Hauptverbands waren tatsächlich auch nicht zu Stande gekommen.



BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger

Anlageinstrumente

Methodik

13 Der RH erhob, wie die AUVA (TZ 14 bis 17), die OÖGKK (TZ 18, 19) und die SVA (TZ 20, 21) ihre Mittel veranlagten und überprüfte, ob dies im Prüfungszeitraum den Bestimmungen des § 446 ASVG entsprach. Dabei stellte der RH jeweils zunächst die Entwicklung des Gesamtportfolios dar³⁸ und untersuchte im Anschluss die Übereinstimmung der einzelnen Papiere mit den Vorgaben des ASVG. Abschließend stellte er den daraus resultierenden Gesamtstand dar und zog daraus allgemeine Schlussfolgerungen (TZ 22 bis 24).

Der RH überprüfte

- die Maßnahmen der Träger zur Bereinigung der in der Prüfung des BMG im Jahr 2009 aufgezeigten Mängel,
- ob die im Prüfungszeitraum erworbenen oder gehaltenen Einzelpapiere von den gesetzlichen Bestimmungen gedeckt waren, und
- ob die Fondsbestimmungen im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen standen sowie die getroffenen Maßnahmen zur Überprüfung von deren Einhaltung.

Wie bereits in TZ 1 angeführt, war eine Überprüfung der einzelnen Transaktionen in den Fonds (rd. 1.000 Transaktionen allein im Jahr 2012 nur in den Spezialfonds) ausdrücklich nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

AUVA

Portfolio – Übersicht

14 (1) Die folgende Übersicht zeigt die Wertpapiere der AUVA (Einzelpapiere, Spezialfonds und Publikumsfonds) im Zeitraum 31. Dezember 2007 bis 31. Dezember 2012:

³⁸ Die Wertpapiere werden nach Buchwerten zum Bilanzstichtag dargestellt. Die Einlagen stellte der RH nach Jahresdurchschnittswerten dar, da sie stark schwankten und die Werte zum Bilanzstichtag für die unterjährig veranlagten Beträge nicht repräsentativ waren.

Anlageinstrumente

Tabelle 5: Von der AUVA gehaltene Fonds und Wertpapiere in den Jahren 2007 bis 2012						
Bezeichnung	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Buchwert in Mio. EUR¹					
Einzelpapiere						
(1) Swing Zertifikat 18 Monate	20,00	-	-	-	-	-
(2) Performance Anleihe 2003-2018	20,00	-	-	-	-	-
(3) Variable Öko-Schuldverschreibungen 2003-2015	0,75	0,75	0,75	-	-	-
(4) BNP Paribas Anleihe	-	²	-	-	-	-
(5) Melody-Anleihe 2004-2009	12,00	-	-	-	-	-
(6) Dachstein-Anleihe 2005-2010	5,00	5,00	-	-	-	-
(7) Dachstein-Anleihe 2007-2010	6,00	6,00	-	-	-	-
(8) Dachstein-Anleihe 2007-2010	6,00	6,00	-	-	-	-
(9) Credit Linked Note auf einen First to Default-Basket	-	15,00	-	-	-	-
(10) LBBW 2,5 % Inhaberschuldverschreibung	-	-	66,00	66,00	-	-
(11) LBBW CMS Floater	-	-	-	-	16,50	16,50
(12) BW Bank CMS Floater	-	-	-	-	16,50	16,50
(13) Sachsen Bank CMS Floater	-	-	-	-	16,50	16,50
(14) RLP-Bank CMS Floater	-	-	-	-	16,50	16,50
(15) RZB Schuldverschreibung 2009-2014	-	-	9,97	9,97	9,97	9,97
(16) Vorarlberger Kommunalbriefe	0,29	0,29	-	-	-	-
Zwischensumme	70,04	33,04	76,72	75,97	75,97	75,97
Spezialfonds						
(17) R 112-Fonds	25,54	25,54	25,54	25,54	25,54	25,54
(18) GF 67	35,71	35,78	36,33	36,68	36,68	37,01
(19) Volksbank-PF 4	36,25	29,76	38,76	38,76	38,76	38,76
(20) R 311A	40,16	40,16	40,16	40,16	40,16	40,16
Zwischensumme	137,65	131,24	140,79	141,14	141,14	141,47
Publikumsfonds						
(21) Spängler Sparfrust M	-	4,00	6,00	7,00	14,00	17,00
Summe	207,70	168,29	223,51	224,11	231,11	234,43

Anmerkung: Hellgrau unterlegt sind Papiere, bei denen die Zinsen von einer Struktur abhängen, dunkelgrau unterlegt sind Papiere, bei denen auch die Rückzahlung des Kapitals von einer Struktur abhängt.

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Kauf und Verkauf unterjährig 2008

Quellen: AUVA; Darstellung RH



Anlageinstrumente

BMG BMF BMASK

**Vermögensmanagement ausgewählter Kranken-
und Unfallversicherungsträger**

(2) Die AUVA wies im Prüfungszeitraum insgesamt 21 verschiedene Wertpapiere bzw. Fonds in den Bilanzen aus. Das Volumen der Wertpapierveranlagung lag zwischen 168,29 Mio. EUR (Ende 2008) und 234,43 Mio. EUR (Ende 2012).

a) Einzelpapiere

Insgesamt lag der Stand der Einzelwertpapiere im Jahr 2012 mit rd. 75,97 Mio. EUR etwas über dem Stand im Jahr 2007 mit 70,04 Mio. EUR. Im Einzelnen war festzuhalten:

- Zu Beginn des Prüfungszeitraums überwogen strukturierte Papiere (1 bis 9).
- Ab dem Jahr 2009 trat eine 66,00 Mio. EUR-Anleihe der LBBW (10) in den Vordergrund. Sie hatte mit 25 Jahren eine außergewöhnlich lange Laufzeit und eine fixe Verzinsung.
- Ab dem Jahr 2011 traten vier Papiere der LBBW an deren Stelle (11 bis 14), die eine Laufzeit von 23 Jahren, aber eine teilweise variable Verzinsung aufwiesen (siehe zum Tausch dieser Papiere TZ 42).

b) Spezialfonds

Die AUVA hielt während des gesamten Prüfungszeitraums vier Spezialfonds. Sie machten 2012 mit rd. 141,47 Mio. EUR rund zwei Drittel des Volumens aus. Im Einzelnen war festzuhalten:

- Der Fonds R 311A (20) war als Geldmarktfonds konzipiert und investierte somit kurzfristig und überwiegend in Bankanleihen.
- Die Fonds R 112 (17) und GF 67 (18) wiesen in der Regel eine Duration³⁹ zwischen ein und drei Jahren auf und enthielten ein gemischtes Portfolio aus Bank- und Staatsanleihen.
- Der Fonds PF 4 (19) war deutlich längerfristig investiert (mit einer Duration von rund sieben Jahren) und hielt überwiegend fixverzinsten Staatsanleihen.

³⁹ Die Duration ist eine Sensitivitätskennzahl, die die durchschnittliche Kapitalbindungsdauer einer Geldanlage in einem festverzinslichen Wertpapier bezeichnet. Genauer genommen und allgemein formuliert ist die Duration der gewichtete Mittelwert der Zeitpunkte, zu denen der Anleger Zahlungen aus einem Wertpapier erhält. Die Duration wurde aus den jeweiligen Berichten der Fondsmanager entnommen.

Anlageinstrumente

c) Publikumsfonds

Die AUVA erwarb im Prüfungszeitraum einen Publikumsfonds, der als mündelsicherer Anleihefonds geführt wurde. Sie stockte diesen schrittweise von rd. 4,00 Mio. EUR (2008) auf rd. 17,00 Mio. EUR (2012) auf.

(3) Die folgende Übersicht zeigt die von der AUVA gehaltenen Bankeinlagen im selben Zeitraum:⁴⁰

Tabelle 6: Bankeinlagen der AUVA 2008 bis 2012 im Jahresdurchschnitt					
	2008	2009	2010	2011	2012
	in Mio. EUR ³				
Giro	1	1	3,13	3,21	2,08
kurzfristig ²	103,78	74,87	83,62	73,16	65,63
langfristig	6,13	33,25	21,77	27,66	71,79
Summe	109,98	105,21	108,52	104,02	139,49

¹ In den Jahren 2008 und 2009 war der durchschnittliche Stand der Giroeinlagen aufgrund einer Darstellung nach Buchungsdatum statt Valuta nicht vergleichbar. Die Kontostände waren jedoch auf ähnlichem Niveau wie in den Folgejahren.

² Entsprechend den RVSV werden als kurzfristig jene Einlagen verstanden, und wurden in der Summe berücksichtigt, die eine Bindungsfrist unter drei Monaten haben.

³ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: AUVA; Darstellung RH

Die AUVA hielt ihre Giroeinlagen auf niedrigem Niveau. Die langfristigen Einlagen stiegen stark von rd. 6,13 Mio. EUR im Jahr 2008 auf 71,79 Mio. EUR im Jahr 2012. Demgegenüber gingen die kurzfristigen Einlagen von rd. 103,78 Mio. EUR auf 65,63 Mio. EUR zurück. In Summe veränderte sich der Einlagenstand zwischen 2008 und 2011 wenig und stieg 2012 um rd. 34 %.

Die AUVA veranlagte somit rund zwei Drittel ihres Wertpapier-Portfolios in Spezialfonds mit unterschiedlichen, überwiegend jedoch mittelfristigen Laufzeiten.

Im Prüfungszeitraum stand die Bereinigung der strukturierten Anleihen im Vordergrund, die mit einer erheblichen Verlängerung der Laufzeit verbunden war (siehe dazu auch TZ 40 bis 42).

⁴⁰ Die Einlagen stellt der RH nach Jahresdurchschnittswerten dar, da ihre Höhe starken Schwankungen unterlag und die Werte zum Bilanzstichtag keine repräsentative Aussage zuließen.

Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben: Einzelpapiere

15.1 (1) Zu Beginn des Prüfungszeitraums hielt die AUVA mehrere strukturierte Anleihen.

- Bei den in Tabelle 5 unter (1) bis (3) dargestellten Produkten war die Rückzahlung der Nominale unabhängig von einer Struktur zugesichert und lediglich die Verzinsung strukturiert gestaltet (z.B. von der Entwicklung eines Aktienbaskets bzw. von Swapsätzen⁴¹ abhängig).
- Bei den Produkten (4) bis (9) war – wie vom BMG im Jahr 2009 kritisiert (TZ 2) – jeweils auch die Rückzahlung der Nominale von einem externen Ereignis abhängig (z.B. credit events wie etwa Zahlungsunfähigkeit bestimmter Unternehmen).

(2) Bei den Produkten, bei denen lediglich die Zinsen von einer Struktur abhingen, musste die AUVA keine Verluste hinnehmen.

- Das Swing Zertifikat (1) lief im Juli 2008 aus.⁴²
- Die RLB Performance Anleihe (2) kündigte die AUVA im Frühjahr 2008 zu einem wirtschaftlich günstigen Zeitpunkt.⁴³
- Die von der AUVA im Jahr 2004 erworbene Öko-Schuldverschreibung der Hypo Bank Burgenland (3) mit Laufzeit 2003 bis 2015 verkaufte sie im April 2010 ohne Verluste. Diese Anleihe war als mündelsicher eingestuft;⁴⁴ im Veranlagungsbeirat vom März 2010 schätzte die AUVA dieses Papier zwar als konform mit § 446 ASVG, nicht aber mit den damals bereits im Entwurfsstadium vorhandenen Veranlagungsrichtlinien ein, die letztlich im Juni 2010 beschlossen wurden.

⁴¹ Zinsswap ist ein Zinsderivat, bei dem zwei Vertragspartner vereinbaren, zu bestimmten zukünftigen Zeitpunkten Zinszahlungen auf festgelegte Nennbeträge auszutauschen.

⁴² Bei dieser Anleihe erfolgte die Rückzahlung des Nominales unabhängig von einer Struktur, die Zinsen hingen von der Wertentwicklung eines Aktienbaskets ab (im Ergebnis wurden lt. dem Prüfungsergebnis des BMG 2,2 % p.a. erzielt).

⁴³ Es handelte sich um eine Anleihe, deren Verzinsung an einen Basket geknüpft war. Die Laufzeit hätte noch bis 2018 betragen, es war genau ein Kündigungszeitpunkt vorgesehen, wobei in den Anleihebedingungen ein Algorithmus für die Berechnung des Preises bei Kündigung vorgesehen war. Die AUVA erhielt einen Marktwert über dem Nominale.

⁴⁴ Es wies eine variable Verzinsung auf: In den Jahren 1 bis 3: 5,45 %, in den Jahren 4 bis 12: 3,5 % mal einem Indexwert. Der Index war der 15-Jahres-Euro-Swapsatz minus einem 2-Jahres-Euro-Swapsatz.

Anlageinstrumente

(3) Bei den Produkten, bei denen auch die Rückzahlung der Nominale von Strukturen abhängig war⁴⁵, stellte sich die Lage wie folgt dar:

- a) Bei der BNP Paribas Anleihe (4), die im Jahr 2008 unterjährig ge- und verkauft wurde, handelte es sich, wie bereits das BMG 2009 kritisch festgestellt hatte, um eine Anleihe, deren Tilgung und Verzinsung von der Entwicklung eines Fonds mit Euroanleihen, strukturierten und derivativen Produkten abhingen. Der Ankauf erfolgte zu einem Nominale von 20,00 Mio. EUR im Mai 2008, wobei Kosten von 600.000 EUR zusätzlich anfielen. Die AUVA verkaufte das Papier im Oktober 2008 zu einem Preis von 19,66 Mio. EUR.
- b) Bei der Melody-Anleihe (5) handelte es sich, wie das BMG kritisch festgestellt hatte, nicht um eine klassische Bankanleihe, sondern um ein Wertpapier, das mit einem Korb (Basket) von 160 Bank- und Unternehmensanleihen unterlegt war. Sowohl Kuponzahlungen als auch die Kapitalrückzahlung waren nicht nur an die Zahlungsfähigkeit des Emittenten (RLB NÖ Wien) gebunden, sondern auch von credit events (z.B. Insolvenz oder Zahlungsverzug) der im Basket vertretenen Banken und Unternehmen abhängig, wobei bereits ein Ausfall von sieben Schuldnern zu einem Totalverlust der Anleihe führte. Die AUVA hatte damit – in der Formulierung eines externen Gutachters – implizit (gegen die Zusage einer höheren Verzinsung) eine Kreditversicherung übernommen. Sie erlitt mit der Melody-Anleihe noch im Jahr 2008 einen wirtschaftlichen Totalverlust (Tilgung 281.463 EUR, Verlust 11.718.537 EUR) (siehe ausführlicher TZ 40).
- c) Die drei „Dachstein-Anleihen (6) bis (8) und eine Anleihe der LBBW⁴⁶ (9) wiesen die gleiche Konstruktion wie die Melody-Anleihe auf.

In den Anleihebedingungen der LBBW-Anleihe war auf der ersten Seite Folgendes vermerkt: „Die Schuldverschreibungen unterliegen keinem Kapitalschutz. Der Eintritt eines Kreditereignisses kann dazu führen, dass ein Anleger sein eingezahltes Kapital nicht in voller Höhe zurück erhält oder im Extremfall einen Totalverlust des eingesetzten Kapitals erleidet.“

⁴⁵ Durch Strukturen wird die Höhe der Zinszahlung und/oder Kapitalrückzahlungen vom Eintritt bestimmter Ereignisse abhängig, die sehr unterschiedlicher Natur sein können, etwa von bestimmten Wachstumsraten, bestimmten Kursständen von Aktienindizes oder dem Eintritt oder Nicht-Eintritt von Insolvenzen.

⁴⁶ Credit Linked Note auf einen First to Default Basket. Bei dieser Anleihe hingen Zins- und Tilgungszahlungen davon ab, dass keiner von fünf Schuldnern (Republik Ungarn, Volkswagen AG, Swisscom AG, Hannover Rückversicherung AG, Erste Bank der Österreichischen Sparkassen AG) bis zum Ende der Laufzeit im Jahr 2013 einen credit event (z.B. Zahlungsunfähigkeit) aufwies.



Anlageinstrumente

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger

Der erste Satz der „Dachstein“-Anleihebedingungen lautete: „Structured Securities are sophisticated instruments which can involve a significant degree of risk ...“ In Großbuchstaben war notiert: „In view of the specialist nature of these notes they should only be bought and traded by investors who are particularly knowledgeable in investment matters.“

Im Herbst 2008 waren bereits mehrere credit events eingetreten, im Jänner 2009 waren die „Dachstein-Anleihen“ von einem Totalausfall bedroht.

d) Im Jänner 2009 tauschte die AUVA diese Anleihen mit einer Zuzahlung von rd. 34,00 Mio. EUR gegen eine fix verzinste Anleihe (10) von 66,00 Mio. EUR mit einer Laufzeit von 25 Jahren. Diese Anleihe tauschte sie im Jahr 2011 in vier Einzelpapiere (11 bis 14) desselben Emittenten zu einem Nominale von je 16,50 Mio. EUR, mit teils fixer und teils variabler Verzinsung. Die Einzelpapiere wiesen die gleiche Endfälligkeit auf wie die ursprüngliche einzelne Anleihe.⁴⁷ Die neu erworbenen Anleihen entsprachen den Vorgaben des § 446 ASVG. Zur Art der Abwicklung der Transaktion und ihrer Zweckmäßigkeit nahm der RH ausführlich unter TZ 40 bis 42 Stellung.

(4) Darüber hinaus verfügte die AUVA im Prüfungszeitraum über zwei Papiere ohne Strukturen:

a) Sie erwarb 2009 eine Raiffeisen-Anleihe mit dem Titel Schuldverschreibung 2009 bis 2014 (15), zu der dem RH keine Anleihebedingungen, sondern nur ein E-Mail-Verkehr vorgelegt werden konnte. Die AUVA gab an, es handle sich um eine staatsgarantierte Anleihe mit einer fixen Verzinsung von 3,625 % (siehe dazu auch TZ 31).

b) Der Kommunalbrief der Hypo Bank Vorarlberg aus dem Jahr 1979 (16) lief im Jahr 2009 aus.

⁴⁷ Die Verzinsung betrug im Jahr 2011 2,5 %, im Jahr 2012 2,6 %, im Jahr 2013 2,7 %, danach 58 % des 10-Jahres-EUR-Constant Maturity Swaps. Ein Constant Maturity Swap ist eine Form des Zinsswaps, bei dem die Zinszahlung eines Vertragspartners in regelmäßigen Abständen an einen (längerfristigen) Referenzzinssatz (z.B. den jeweils aktuellen 10-Jahres-Swapsatz) angepasst wird. Wie bei einem normalen Zinsswap wird also ein kurzfristiger Zins gegen einen längerfristigen getauscht, wobei im Unterschied dazu der langfristige Zinssatz über die Laufzeit nicht konstant ist, sondern regelmäßig angepasst wird.

Anlageinstrumente

15.2 Der RH kritisierte – wie bereits das BMG im Jahr 2009 – den Erwerb von Wertpapieren, bei denen die Rückzahlung der Nominale nicht zugesichert war bzw. die als riskante Papiere ausgewiesen waren und wies auf die dadurch der AUVA entstandenen Verluste hin (siehe dazu auch TZ 40). Er hob hervor, dass die AUVA aufgrund der Anleihebedingungen z.B. bei den Dachstein-Anleihen das hohe Risiko der Papiere erkennen hätte können und schon deshalb im Hinblick auf ihre Aufgaben von einem Erwerb der Anleihen Abstand nehmen hätte sollen.

Der RH hob hervor, dass sich die AUVA nach der Kritik des BMG von diesen Papieren getrennt hatte und verwies diesbezüglich auf die Detailanalyse in TZ 40 bis 42.

Weiters kritisierte der RH, dass ihm zu einer Anleihe die Anleihebedingungen nicht vorgelegt werden konnten.

Der RH empfahl der AUVA, in Zukunft die gesetzlichen Vorgaben zu den zulässigen Anlageinstrumenten strikt einzuhalten und im Zweifel die Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde zu suchen sowie die Anleihebedingungen vollständig zu dokumentieren.

Der RH wies weiters darauf hin, dass gerade bei der AUVA ersichtlich war, dass auch innerhalb der zulässigen Anlageinstrumente erhebliche Wertschwankungen bzw. Risiken möglich waren. Durch die Anleihe mit hohem Nominale (66,00 Mio. EUR), fixer Verzinsung und einer Laufzeit von 25 Jahren war die AUVA z.B. einem erheblichen Zinsänderungs- und Konzentrationsrisiko ausgesetzt. Der RH hielt daher – neben der Auswahl zulässiger Anlageinstrumente – auch die Ausgestaltung der unter TZ 25 bis 42 untersuchten Prozesse (z.B. Risikomanagement) für wesentlich.

15.3 *Die AUVA stimmte in ihrer Stellungnahme der Empfehlung des RH zu und verwies zudem auf ihre überarbeiteten Veranlagungsrichtlinien.*

Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben: Investmentfonds

16.1 (1) Die Fondsbestimmungen des R 311A (20) und auch die in diesem Fonds tatsächlich gehaltenen Papiere entsprachen nicht § 446 ASVG, weil der Fonds im Prüfungszeitraum neben den erlaubten Anlageinstrumenten auch nicht zulässige Unternehmensanleihen enthielt. Weiters war in den Fondsbestimmungen der Einsatz von Derivaten auch für „aktive“ Zwecke (also nicht nur zur Absicherung) ausdrücklich erlaubt.

Die AUVA hatte diesen Fonds zunächst als Publikumsfonds (R 311) erworben. Im Jahr 2008 musste der Fonds für einen kurzen Zeitraum geschlossen werden, d.h. eine Rücknahme bzw. ein Verkauf von Fondsanteilen konnte nicht mehr stattfinden. Am 9. Oktober 2008 wurde seitens der AUVA der Auftrag erteilt, den Fonds als „Klon“ zum Spezialfonds umzubilden, um die AUVA vor den Kosten von Zwangsverkäufen anderer Investoren zu schützen.

Ein am 21. Oktober 2008 von der AUVA beauftragtes Gutachten wies auf die im Fonds befindlichen Unternehmensanleihen hin und beurteilte den Fonds als nicht gesetzeskonform nach § 446 ASVG. Der Gutachter hielt eine unmittelbare Bereinigung und einen damit einhergehenden Verkauf der Wertpapiere für den damaligen Zeitpunkt für ungünstig und empfahl, dafür ein besseres Marktumfeld abzuwarten.

Im Rechnungsabschluss des Fonds für das Rumpfrechnungsjahr von Oktober 2008 bis Juni 2009 fanden sich in der Einzelwertpapieraufstellung noch rund zehn Unternehmensanleihen, die das Fondsmanagement bis zum Rechnungsabschluss des Wirtschaftsjahres 2010 verkaufte. Im März 2010 fand ein „informeller Veranlagungsbeirat“⁴⁸ der AUVA statt. Im Protokoll war festgehalten, dass nach Ansicht eines externen Beraters der Fonds weder den gesetzlichen Vorgaben noch den Veranlagungsrichtlinien entsprach. Weiters war protokolliert: „Die Obleute sind sich einig, dass dieser Fonds spätestens bis zur Vorstandssitzung am 28. April 2010 abgestoßen werden soll.“ Ende des Jahres 2012 war der Fonds noch im Bestand der AUVA (siehe dazu TZ 14).

Zu diesem Zeitpunkt waren lt. Rechenschaftsbericht des Fonds keine nach § 446 ASVG unzulässigen Papiere mehr im Fonds enthalten. Die Fondsbestimmungen ließen aber weiterhin mehr zu als § 446 ASVG, insbesondere war ein aktiver Einsatz von Derivaten weiterhin vorgesehen. Die AUVA hatte gegenüber dem Fondsmanager allerdings in mehreren Anlageausschüssen über die Gesetzeslage bzw. die Veranlagungsrichtlinien informiert.

(2) Die übrigen Spezialfonds waren grundsätzlich auf Konformität mit § 446 ASVG hin konzipiert, d.h. sie sollten Bank- bzw. Staatsanleihen mit der geforderten Bonität enthalten. Eine Überprüfung der gehaltenen Papiere durch den RH anhand der Rechenschaftsberichte ergab keine direkten Hinweise auf tatsächlich gehaltene Papiere, die § 446 ASVG widersprechen würden. Die Rechenschaftsberichte waren von externen Wirtschaftsprüfern testiert.

⁴⁸ Der Veranlagungsbeirat als solcher konnte nur informell tagen, da dieses Gremium offiziell noch nicht geschaffen wurde.

Anlageinstrumente

Die Fondsbestimmungen waren allerdings teilweise missverständlich formuliert, widersprachen einander teilweise und waren in Einzelaspekten im Ergebnis weiter gefasst, als nach § 446 ASVG vorgesehen. Der RH stellt dies am Beispiel des Fonds Volksbank Portfolio 4 dar und hebt im Weiteren nur Besonderheiten hervor:

Zum Fonds Volksbank Portfolio 4 (in Tabelle 5 unter (19) dargestellt) legte die AUVA dem RH vier unterschiedliche Fondsbestimmungen (aus den Jahren 1999, 2004, 2010 und 2013) sowie zwei Zusatzvereinbarungen aus den Jahren 2003 und 2013 vor. Der RH überprüfte den Inhalt dieser Bestimmungen und ihr Zusammenwirken im Hinblick auf ihre Eignung, die Einhaltung der Vorgaben des § 446 ASVG sicherzustellen. Dazu ergaben sich folgende Feststellungen:

- Die Testate der Wirtschaftsprüfer galten jeweils auch bezüglich der Einhaltung der Fondsbestimmungen. Die Rechenschaftsberichte der Fonds druckten zwar die Fondsbestimmungen, nicht aber die Zusatzvereinbarung ab. Eine Prüfung auch im Hinblick auf die Zusatzvereinbarungen war nicht zugesichert (siehe auch TZ 33).
- Bis ins Jahr 2013 enthielten weder die Fondsbestimmungen noch die Zusatzvereinbarungen einen ausdrücklichen Verweis auf § 446 ASVG. Die Zusatzvereinbarung des Jahres 2013 enthielt Beilagen, wobei die Beilage drei auf § 446 ASVG verwies.
- Die Fondsbestimmungen der Jahre 2004 und 2010 sahen vor, dass „ausschließlich“ (2004) bzw. „vorwiegend“ (2010) „in auf EURO lautende fest oder variabel verzinsliche Wertpapiere in- und ausländischer Emittenten“ zu veranlagen war. Die Zusatzvereinbarung 2003 sah als Anlageinstrumente „ausschließlich Anleihen in EURO höchster Bonität“ vor.

Unternehmensanleihen wären demnach entgegen § 446 ASVG weder von den Fondsbestimmungen noch von der Zusatzvereinbarung ausgeschlossen gewesen. Derivate wären dagegen von der Zusatzvereinbarung ausgeschlossen gewesen. In den Jahren 2010 und 2011 waren in den Rechenschaftsberichten des Fonds aber Derivate enthalten.

Wertpapiere oder Geldmarktinstrumente konnten nach den Fondsbestimmungen 2010 (nicht jedoch nach den Fondsbestimmungen 2013) auch von Drittstaaten oder internationalen Organisationen ausgegeben sein, wenn bestimmte zusätzliche Voraussetzungen gegeben waren.

Internationale Organisationen waren nicht in § 446 ASVG als zulässige Emittenten genannt, Staaten waren auf Mitglieder des EWR eingeschränkt.

- Die Fondsbestimmungen der Jahre 2004, 2010 und 2013 enthielten einen Hinweis, wonach bis zu 10 % nicht voll einbezahlte Geldmarktinstrumente oder Wertpapiere zulässig waren. In den Fondsbestimmungen der Jahre 2004 und 2010 war auf bis zu 10 % nicht einbezahlte Aktien verwiesen (Aktien jeder Art waren nach § 446 ASVG sowie nach den Zusatzvereinbarungen unzulässig).

(3) Die Fonds GF 67 (18) enthielten in den Fondsbestimmungen einen Verweis auf § 446 ASVG, jene des Fonds GF 67 auch einen Verweis auf die Möglichkeit des Erwerbs von Papieren von „internationalen Organisationen bzw. Drittstaaten“. Die Fondsbestimmungen zum Fonds R 112 enthielten die Möglichkeit, bis zu 10 % in nicht voll einbezahlte Aktien oder Geldmarktinstrumente und die Formulierung „überwiegend“ in Euro-Anleihen zu investieren. Die einzelnen Bestimmungen und der generelle Verweis auf § 446 ASVG standen somit teilweise im Widerspruch zueinander.

(4) Der Fonds Spängler SparTrust M (21) war ein Publikumsfonds, d.h., die Fondsbestimmungen waren ohne Mitwirkung der AUVA festgelegt worden und standen beim Fondserwerb durch die AUVA bereits fest. Sie enthielten keinen Verweis auf § 446 ASVG, aber einen Verweis auf die Regelungen zur Mündelsicherheit.

Die Fondsbestimmungen, die dem Rechenschaftsbericht 2010 (1. August 2009 bis 31. Juli 2010) beigefügt waren, enthielten in der Aufzählung der zulässigen Veranlagungsinstrumente auch bestimmte Anlageinstrumente, die von internationalen Organisationen bzw. Gebietskörperschaften von Mitgliedstaaten begeben oder garantiert werden. Weiters enthielt die Aufzählung der zulässigen Veranlagungsinstrumente auch die Möglichkeit, nicht voll eingezahlte Geldmarktinstrumente und Bezugsrechte auf solche Instrumente oder nicht voll eingezahlte andere Finanzinstrumente zu erwerben.

In den, dem RH gesondert übermittelten, Fondsbestimmungen vom März 2010 war diese Aufzählung nicht mehr enthalten. Statt dessen waren bestimmte Anlageinstrumente, die vom Bund oder den Bundesländern begeben oder garantiert waren, genannt (weder Anleihen von internationalen Organisationen noch von Bundesländern wären nach § 446 ASVG zulässig).

Anlageinstrumente

Der Rechenschaftsbericht 2012 (1. August 2011 bis 31. Juli 2012) enthielt Unternehmensanleihen, z.B. der Krankenanstalten Immobiliengesellschaft mbH, der ASFINAG und eines Unternehmens der ÖBB Unternehmensgruppe.

- 16.2 Der RH kritisierte, dass die Fondsbestimmungen des R 311A im Hinblick auf Unternehmensanleihen und den aktiven Einsatz von Derivaten den Vorgaben des § 446 ASVG nicht entsprachen und empfahl der AUVA, dafür zu sorgen, dass die Fondsbestimmungen entsprechend angepasst werden. Er verwies darauf, dass zwischen dem Zeitpunkt des Gutachtens und dem Beginn der Gebarungsüberprüfung fünf Jahre lagen und die Fondsbestimmungen immer noch nicht angepasst waren.

Er kritisierte weiters, dass die Fondsbestimmungen der Spezialfonds im Prüfungszeitraum widersprüchliche Bedingungen enthielten und teilweise weiter definiert waren, als es dem § 446 ASVG entsprach.

Er empfahl daher der AUVA, 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.

Er hielt dazu mehrere Maßnahmen für sinnvoll, insbesondere

- einen Verweis auf § 446 ASVG,
- eine Klarstellung, dass im Fall von widersprüchlichen Fondsbestimmungen die gesetzlichen Vorgaben jedenfalls Vorrang haben,
- eine Überprüfung der Kontrollsysteme der Fondsmanager daraufhin, ob die relevanten Vorgaben (Zusatzvereinbarungen, Beilagen dazu) berücksichtigt und klar definiert sind,
- eine Klarstellung, welche Vorgaben seitens der Wirtschaftsprüfer im Rahmen der Prüfungen der Fonds kontrolliert werden.

Zum Publikumsfonds wies der RH kritisch darauf hin, dass die Definition von Mündelsicherheit nicht deckungsgleich mit der Aufzählung der zulässigen Anlageinstrumente des § 446 ASVG war und die Fondsbestimmungen sogar ausdrücklich Instrumente erwähnten (z.B. Wertpapiere, die von einem Bundesland begeben wurden), die in § 446 ASVG („Mitgliedstaaten des EWR“) nicht genannt waren (siehe TZ 8). Der

Publikumsfonds enthielt lt. Rechenschaftsbericht 2012 Unternehmensanleihen, die nicht den Anforderungen des § 446 ASVG entsprachen.

16.3 Die AUVA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Fondsbestimmungen entsprechend den Empfehlungen des RH zwischenzeitlich angepasst worden seien. Zudem verwies die AUVA neuerlich auf ihre überarbeiteten Veranlagungsrichtlinien. Weiters sprach sich die AUVA für eine Überarbeitung von § 446 ASVG aus. Es sollten risikoorientierte Veranlagungsmöglichkeiten (insbesondere in Österreich) vorgesehen sein, vergleichbar mit Regelungen für andere öffentlich-rechtliche Körperschaften.

16.4 Der RH verwies hinsichtlich der Überarbeitung des § 446 ASVG auf seine Empfehlungen zu TZ 7 bis 12. Er beurteilte jedoch angesichts der aufgezeigten Schwächen in den Veranlagungsprozessen, der im Prüfungszeitraum eingetretenen Verluste und der Funktion der Reservenbildung in der Sozialversicherung die von der AUVA angesprochenen risikoorientierten Veranlagungsmöglichkeiten kritisch.

Produktchecklisten und Berichtswesen

17.1 (1) Die AUVA hatte die Bestimmungen des § 446 ASVG in ihren Veranlagungsrichtlinien 2010 bzw. 2012 weiter konkretisiert und Prozessvorgaben für deren Überprüfung erstellt. Insbesondere hatte sie Produktchecklisten erarbeitet, die vor Erwerb eines Produkts seitens des Vertragspartners (z.B. der Depotbank) auszufüllen und zu unterfertigen waren. Die Produktchecklisten enthielten den Vermerk, dass diese dem Veranlagungskomitee vorzulegen waren. Eine Genehmigung setze voraus, dass alle „Muss-Kriterien“ mit „ja“ beantwortet würden.

Bei Einführung der – grundsätzlich für Neuanschaffungen konzipierten – Produktchecklisten im Jahr 2010 übermittelte die AUVA diese auch den Anbietern der bestehenden Produkte.

Die Produktcheckliste enthielt im Rahmen der „Muss-Kriterien“ die Frage, ob im Rahmen der Veranlagungsstrategie ausschließlich zulässige Instrumente gemäß den Veranlagungsrichtlinien der AUVA zum Einsatz kamen. Eine genauere Untergliederung war nicht vorgesehen.

Anlageinstrumente

Beim Fonds Volksbank Portfolio 4 war im von der Volksbank unterschriebenen Exemplar bei der Frage, ob nur Anlageinstrumente gemäß § 446 ASVG verwendet wurden, ein Fragezeichen vermerkt.⁴⁹ Bei den Fonds R 311A und R 112 war die entsprechende Frage nicht beantwortet. Die Bank legte eine Zusatzanmerkung bei, in der ausdrücklich vermerkt war, dass der Fonds R 311A nicht nach § 446 ASVG veranlagt,⁵⁰ der Fonds R 112 dagegen schon. Bei dem Publikumsfonds SparTrust M und dem Spezialfonds GF 67 war die Frage mit „ja“ beantwortet, ohne auf die unter TZ 16 beschriebenen Fragen einzugehen.

(2) Ein regelmäßiges (z.B. jährliches) Berichtswesen an den Vorstand oder die Generaldirektion, ob alle Anlageinstrumente weiterhin nach § 446 ASVG zulässig waren, war nicht vorgesehen. Bestimmte Elemente (z.B. die Bonität im Rahmen der Risikolimits) waren jedoch in anderen Berichten enthalten.

- 17.2 (1) Der RH anerkannte grundsätzlich die Erstellung von Produktchecklisten durch die AUVA. Bei korrekter Implementierung könnten sie einen eindeutigen Beweis für die Zusicherung der Vertragspartner darstellen, dass die angebotenen Produkte § 446 ASVG entsprechen.

Der RH kritisierte jedoch, dass mehrere Checklisten im entscheidenden Punkt, nämlich bei der Zusicherung einer mit § 446 ASVG bzw. den Veranlagungsrichtlinien konformen Veranlagung, keine Antwort, Fragezeichen oder ausdrücklich negative Antworten enthielten, ohne dass dies eine klare Reaktion der AUVA zur Folge hatte. Weiters fielen problematische Fondsbestimmungen (siehe TZ 16) beim Ausfüllen bzw. der Prüfung der Checklisten nicht auf.

Der RH empfahl daher der AUVA, bei der Überarbeitung der Veranlagungsrichtlinien die Produktchecklisten hinsichtlich der Anlageinstrumente, insbesondere der Fondsbestimmungen genauer zu fassen und auf problematische Antworten konsequent zu reagieren.

⁴⁹ Die AUVA gab dem RH gegenüber an, der Anbieter habe eine Frage dazu gehabt, die mündlich geklärt worden sei.

⁵⁰ Die AUVA reagierte zunächst in dem „informellen“ Veranlagungsbeirat mit einer Verkaufsentscheidung, die jedoch nicht umgesetzt wurde (siehe dazu TZ 29). Im Februar 2014 (d.h. während der Gebarungsüberprüfung, sechs Jahre nach der Feststellung der Verstöße des R 311A gegen § 446 ASVG bzw. rund vier Jahre nach Einführung der Produktchecklisten) legte die AUVA eine neu ausgefüllte Produktcheckliste vor, nach der im Fonds nur noch § 446 ASVG entsprechende Papiere zur Anwendung kommen.



Anlageinstrumente

BMG BMF BMASK

**Vermögensmanagement ausgewählter Kranken-
und Unfallversicherungsträger**

(2) Der RH kritisierte weiters, dass ein regelmäßiges (z.B. jährliches) Berichtswesen zur Zulässigkeit der Anlageinstrumente nach § 446 ASVG nicht geregelt war. Er empfahl der AUVA, in die jährlichen Berichte an den Veranlagungsbeirat und den Vorstand auch einen entsprechenden Bericht aufzunehmen.

- 17.3 *Die AUVA hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass ein Jahresbericht an den Vorstand in den Veranlagungsrichtlinien vorgesehen sei und zuletzt ein Bericht an den Vorstand und die Kontrollversammlung Ende Juni 2014 erfolgt sei. Die AUVA werde die Veranlagungsrichtlinien hinsichtlich der Produktchecklisten entsprechend der Empfehlung des RH überarbeiten.*

OÖGKK

Portfolio – Überblick

- 18 (1) Die folgende Übersicht zeigt die Wertpapiere der OÖGKK im Zeitraum zwischen dem 31. Dezember 2007 und dem 31. Dezember 2012:

Anlageinstrumente

Tabelle 7: Von der OÖGKK gehaltene Fonds und Wertpapiere in den Jahren 2007 bis 2012						
Bezeichnung	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Buchwerte in Mio. EUR ¹					
Publikumsfonds						
(1) Euro Government Bond	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50
(2) Meinel CAPITOL 1	1,99	1,99	1,99	1,99	1,99	1,99
(3) BA: Mündelfonds Nr. 857024	8,91	8,91	8,91	8,91	6,81	6,81
(4) Hypo-Rent	3,90	3,90	3,90	3,90	3,90	3,90
(5) KEPLER Mündelrent	-	-	-	2,01	2,01	2,01
(6) WestLB 3,5 % Asset Covered Securities due 2008	4,94	-	-	-	-	-
(7) REAL INVEST Austria mündelsichere Immobilienfonds	5,00	5,00	5,00	2,52	-	-
(8) KEPLER Vorsorge Rentenfonds	7,66	7,66	7,66	7,66	7,66	7,66
(9) Wallberg Real Estate	8,10	8,10	-	-	-	-
(10) Lux-Topic-European Protect P	11,03	11,03	-	-	-	-
Zwischensumme	58,04	53,10	33,97	33,49	28,87	28,87
Einzelpapiere						
(11) BA: Pfandbriefe Nr. R25039	-	-	1,00	1,00	1,00	1,00
(12) 4,625 % CA-Pfandbriefe 2001-2009	0,98	0,98	-	-	-	-
(13) Unicredit BA: Pfandbriefe	-	-	-	2,50	-	-
(14) 2,82 % Hypotheken-Pfandbriefe 2009-2013	-	-	6,34	6,34	6,34	6,34
(15) 3,32 % Hypotheken-Pfandbriefe 2009-2015	-	-	6,34	6,34	6,34	6,34
(16) 4,00 % Hypotheken-Pfandbriefe 2009-2020	-	-	6,40	6,40	6,40	6,40
(17) 4,03 % Pfandbriefe 2011 bis 2026	-	-	-	-	5,00	5,00
(18) 4,5 % ASFINAG-Anleihe 2007 bis 2017	2,00	2,00	2,00	2,00	-	-
(19) BA: Anleihe Rep. Österr. 2007 bis 2017	-	-	-	-	-	2,50
(20) 3,65 % Bundesanleihe 2011 bis 2022	-	-	-	-	-	6,10
(21) 4,00 % Fixzins Obligation 2011 bis 2017	-	-	-	-	5,00	5,00
(22) 4,50 % Fixzins Obligation 2011 bis 2021	-	-	-	-	5,00	5,00
(23) Kommunalkredit Floater 2000 bis 2008	5,00	-	-	-	-	-
Zwischensumme	7,98	2,98	22,08	24,58	35,08	43,68
Spezialfonds						
(24) K 125	35,00	35,00	35,00	35,00	35,00	45,00
(25) BAWAG Spezial 43	75,00	75,00	75,00	75,00	75,00	75,00
(26) SAM 17	35,01	35,01	35,01	35,01	35,01	45,01
Zwischensumme	145,01	145,01	145,01	145,01	145,01	165,01
Gesamtsumme	211,03	201,09	201,07	203,09	208,97	237,57

Anmerkung: graue Kennzeichnung bei Einzelpapieren und Publikumsfonds: Depot bei der BA-CA; weiße Kennzeichnung: Depot bei der Hypo Oberösterreich

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: OÖGKK; Darstellung RH



Anlageinstrumente

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger

(2) Die OÖGKK hielt im Prüfungszeitraum 26 verschiedene Wertpapiere bzw. Fonds. Das Gesamtvolumen des Wertpapierportfolios lag im Zeitraum der Jahre 2007 bis 2011 zwischen rd. 201,07 Mio. EUR und rd. 211,03 Mio. EUR – somit in einer engen Bandbreite – und stieg erst im Jahr 2012 auf rd. 237,57 Mio. EUR deutlich an.

Die OÖGKK hatte – entsprechend einer Strategieentscheidung aus dem Jahr 2005 – drei Spezialfonds und zwei Wertpapierdepots (eines bei der Hypo Oberösterreich, eines bei der BA-CA). Dabei sollte bei den Spezialfonds grundsätzlich innerhalb des Mandats kein Einfluss auf die gekauften Papiere genommen werden. Bei den Wertpapierdepots traf dagegen die OÖGKK basierend auf Vorschlägen von Kundenbetreuern der jeweiligen Depots selbst die Auswahl der Papiere.

(3) Die Spezialfonds K 125 (24) und SAM 17 (26) waren während des ganzen Prüfungszeitraums mit einer Duration von fünf bis acht Jahren eher langfristig orientiert. Im BAWAG Spezial 43 Fonds (25) schlug der Fondsmanager im Sommer 2008 vor, sich mittels Derivaten gegen das Risiko steigender Zinsen abzusichern. Die OÖGKK unterstützte dies und der Vorschlag wurde umgesetzt. Als nach der Finanzkrise 2008 die Zinsen stark sanken, traten Derivatverluste von rd. 6,34 Mio. EUR ein (die allerdings durch gegenläufige Veränderungen im Marktwert der Anleihen kompensiert wurden). In der Folge hatte der Fonds eine Duration von rund zwei Jahren. Im März 2012 erhöhte der Fonds im Einvernehmen mit der OÖGKK die Duration auf rund sechs Jahre.

(4) Bei den Wertpapierdepots (1 bis 23) verringerte die OÖGKK im Prüfungszeitraum Publikumsfonds (von rd. 58 Mio. EUR im Jahr 2008 auf rd. 28 Mio. EUR im Jahr 2012) und ersetzte diese durch einzelne, direkt gehaltene Papiere. Insbesondere trennte sich die OÖGKK von Immobilienfonds – (7, 9, 10) – und erwarb Pfandbriefe und österreichische Staatsanleihen (14 bis 17, 19, 20). Die durchschnittliche Laufzeit des Einzelwertpapierportfolios erhöhte sich nach einer Analyse des RH während des Prüfungszeitraums deutlich von rund zwei bis drei Jahren im Jahr 2008 auf knapp sieben Jahre im Jahr 2012.

Anlageinstrumente

(5) Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Bankeinlagen bei der OÖGKK zwischen 2008 und 2012:

Tabelle 8: Bankeinlagen der OÖGKK 2008 bis 2012 im Jahresdurchschnitt					
	2008	2009	2010	2011	2012
	in Mio. EUR ¹				
Giro	24,04	72,49	91,70	32,52	25,75
kurzfristig	115,23	13,73	7,09	68,43	85,68
langfristig	11,34	88,48	60,00	121,44	148,81
Summe	150,60	174,69	158,78	222,39	260,24

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: OÖGKK; Darstellung RH

Dabei zeigt sich sowohl bei den langfristigen Einlagen (Vervielfachung von rd. 11,34 Mio. EUR auf rd. 148,81 Mio. EUR um einen Faktor 13) wie auch in Summe (Erhöhung um rd. 70 %) ein deutlich steigender Trend.

(6) Im Jahr 2012 hielt die OÖGKK in einem Aktenvermerk der Finanzabteilung zur Überarbeitung der Veranlagungsstrategie fest, dass im Jahr 2012 für rd. 40,00 Mio. EUR österreichische Staatsanleihen gekauft werden sollten. Dies begründete sie damit, dass ansonsten die Wertpapiere und gebundenen Einlagen je Institut eine Grenze von 100,00 Mio. EUR übersteigen würden und daher keine ausreichende Diversifikation mehr gegeben wäre. Aufgrund der volatilen Marktlage wurde außerdem eine Investition in Spezialfonds nicht empfohlen.

Tatsächlich investierte die OÖGKK im Jahr 2012 rd. 20,00 Mio. EUR in zwei Spezialfonds (mit der Vorgabe, dort Staatsanleihen zu erwerben) bzw. rd. 9,91 Mio. EUR in zwei Anleihen der Republik Österreich (Anschaffungskosten). Weitere rd. 10,00 Mio. EUR investierte sie erst im Jahr 2013 in einen Pfandbrief.

Zusammenfassend hielt die OÖGKK – ähnlich wie die AUVA – rund zwei Drittel ihres Wertpapierportfolios in Spezialfonds. Mangels Zu- und Verkäufen wiesen diese nach Buchwerten zwischen 2007 und 2011 ein konstantes Volumen auf.

Die durchschnittliche Laufzeit erhöhte sich im Prüfungszeitraum sowohl bei den Spezialfonds als auch bei den Einzelwertpapieren der OÖGKK.

Insgesamt wies die OÖGKK aufgrund der hohen Kontinuität in der angewendeten Strategie von den drei analysierten Trägern das niedrigste Transaktionsvolumen auf.

Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben

- 19.1 (1) Wie das BMG bereits im Jahr 2009 kritisch festgestellt hatte, entsprach der Immobilienfonds (9) aufgrund eines Aktienanteils nicht den gesetzlichen Vorgaben. Weiters war eine Unternehmensanleihe der ASFINAG (18) im Portfolio, was § 446 ASVG widersprach.

Beide Papiere hatte die OÖGKK mittlerweile verkauft. Der RH stellte fest, dass der Immobilienfonds nach dem Verkauf deutlich an Wert verlor.⁵¹

- (2) Die Fondsbestimmungen von zwei der drei Spezialfonds enthielten einen Verweis auf § 446 ASVG. Für den dritten Spezialfonds war ein Verweis auf § 446 ASVG in einer gesonderten Vereinbarung zum Fonds enthalten.

Die Fondsbestimmungen von zwei Spezialfonds enthielten allerdings auch den Verweis auf die Möglichkeit, bis zu 10 % des Fondsvermögens in nicht eingezahlte Geldmarktinstrumente, andere Finanzinstrumente bzw. Bezugsrechte auf solche Instrumente zu investieren.

Unter bestimmten Umständen durften alle drei Spezialfonds bis Mitte des Jahres 2012 nach den Fondsbestimmungen auch in Wertpapiere, die von Drittstaaten bzw. internationalen Organisationen begeben oder garantiert wurden, investieren. Bei einem der drei Fonds war dies ab Mitte des Jahres 2012 nicht mehr möglich.

- (3) Die OÖGKK hatte im Jahr 2012 noch sechs Publikumsfonds. Bei diesen konnte sie nicht auf die Fondsbestimmungen Einfluss nehmen. Fünf der sechs Fonds waren nach den Fondsbestimmungen als mündelsicher zu führen. Der sechste Fonds musste gemäß den Fondsbedingungen zu mindestens 51 % des Fondsvermögens in Staatsanleihen der Eurozone investieren. Daneben durfte er aber auch z.B. in Unternehmensanleihen einschließlich strukturierter Anleihen, asset backed securities sowie Anleihen supranationaler Aussteller und staatsnahe Anleihen investieren. Wertpapiere, die von den Vereinigten Staaten von Amerika begeben oder garantiert wurden, waren sogar ausdrücklich genannt. Die OÖGKK hatte allen Depotbanken nachweislich die Geltung des § 446 ASVG zur Kenntnis gebracht.

⁵¹ Der Kursverlust zwischen 2009 und 2014 betrug rd. 23 %.

Anlageinstrumente

(4) Bei den Einzelpapieren gab es keine darüber hinausgehenden Hinweise auf Verstöße gegen § 446 ASVG.

(5) Ein regelmäßiges (z.B. jährliches) Berichtswesen an den Vorstand oder die Generaldirektion darüber, ob alle Anlageinstrumente nach § 446 ASVG zulässig waren, war nicht vorgesehen.

19.2 (1) Der RH schloss sich der bereits vom BMG in seinem Bericht des Jahres 2009 geäußerten Kritik hinsichtlich des Immobilienfonds (9) und der Unternehmensanleihe (18) an. Er begrüßte, dass die OÖGKK diese Papiere mittlerweile vom Bestand bereinigt hatte und verwies auf den Wertverfall des Immobilienfonds nach dem Verkauf.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass mündelsichere Publikumsfonds nicht automatisch § 446 ASVG entsprachen (siehe TZ 8). Er wies weiters kritisch darauf hin, dass einer der Publikumsfonds der OÖGKK auch Anlageinstrumente für zulässig erklärte, die nicht § 446 ASVG entsprachen.

Der RH hielt wiederholt fest, dass durch die sehr spezifische Definition der zulässigen Anlageinstrumente in § 446 ASVG der Erwerb von Publikumsfonds erschwert war und merkte an, dass eine Formulierung von Fondsbestimmungen in Spezialfonds, die eine Einhaltung der Vorgaben des § 446 ASVG exakt vorschrieb, nicht in allen Fällen sichergestellt war.

Der RH empfahl der OÖGKK, darauf zu achten, dass die Vorgaben des § 446 ASVG exakt eingehalten werden und im Zweifel die Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde zu suchen. Weiters empfahl er der OÖGKK, die Vertragsgestaltung der Fondsbestimmungen klarer auf die Einhaltung des § 446 ASVG zu orientieren, Widersprüche auszuschließen und sicherzustellen, dass die zulässigen Anlageinstrumente nicht weiter definiert waren, als dies nach § 446 ASVG zulässig war.

(3) Der RH kritisierte weiters, dass kein regelmäßiges (z.B. jährliches) Berichtswesen an den Vorstand oder die Generaldirektion darüber, ob alle Anlageinstrumente nach § 446 ASVG zulässig waren, vorgesehen war.

Er empfahl daher der OÖGKK, jährliche Berichte an den Vorstand dahingehend vorzusehen, ob alle Anlageinstrumente den Vorgaben des § 446 ASVG entsprechen.



Anlageinstrumente

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken-
und Unfallversicherungsträger

19.3 Die OÖGKK teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass alle angesprochenen Problemfelder aus der Einschau des BMG aus dem Jahr 2009 beseitigt worden seien. Die Vorgaben des § 446 ASVG würden exakt eingehalten. Die OÖGKK habe bereits in der Vergangenheit die Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde gesucht und werde dies auch in Zukunft tun. In welchem Ausmaß eine derartige Abstimmung zielführend und sinnvoll sei, werde sie prüfen, weil auf einem extrem volatilen Finanzmarkt manche Entscheidungen oft innerhalb von wenigen Stunden getroffen werden müssten.

Ein jährliches Berichtswesen an den Vorstand würde von der OÖGKK erstmals im Oktober 2014 umgesetzt werden.

Die OÖGKK führte in ihrer Stellungnahme weiters aus, dass sie grundsätzlich in den Mandatsverträgen der Spezialfonds und Portfolios den § 446 ASVG als oberste Prämisse festgelegt habe und somit die Fondsmanager diesen Grundsatz, der bei der Veranlagung anzuwenden sei, kennen würden.

SVA

Portfolio – Übersicht

20 (1) Die folgende Tabelle zeigt die von der SVA gehaltenen Fonds und Wertpapiere zwischen dem 31. Dezember 2007 und dem 31. Dezember 2012:

Anlageinstrumente

Tabelle 9: Von der SVA gehaltene Fonds und Wertpapiere in den Jahren 2007 bis 2012						
Bezeichnung	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Buchwerte in Mio. EUR ³					
Publikumsfonds						
(1) Österr. Volksbanken AG: Total Return Cash plus	19,94	-	-	-	-	-
(2) RLB NÖ-Wien: R2 Eurocash plus ¹	30,00	-	-	-	-	-
(3) RLB NÖ-Wien: R2 Eurocash plus	30,00	9,55	9,55	-	-	-
Zwischensumme	79,94	9,55	9,55	-	-	-
Einzelpapiere						
(4) Österr. Volksbanken AG: Schuld-scheindarlehen ²	-	25,00	-	-	-	-
(5) Österr. Volksbanken AG: FRN Inhaber-schuldverschreibung	50,00	50,00	50,00	-	-	-
(6) Österr. Volksbanken AG: FRN Inhaber-schuldverschreibung	-	50,00	50,00	50,00	-	-
(7) RLB NÖ-Wien: RLB Anleihe 2010 bis 2012	-	-	-	50,00	50,00	-
(8) BA: Zins-Floater Obligation 2011 bis 2014	-	-	-	-	30,00	30,00
(9) RLB NÖ-Wien: RLB Anleihe 2011 bis 2014	-	-	-	-	30,00	30,00
(10) VB-Wien: Zins-Floater Obligation 2011 bis 2014	-	-	-	-	30,00	30,00
Zwischensumme	50,00	125,00	100,00	100,00	140,00	90,00
Spezialfonds						
(11) HYP0 Spezial 16	-	-	-	50,00	50,00	50,00
(12) K 9000	-	-	-	50,00	50,00	50,00
(13) BAWAG Spezial 40	-	-	-	50,00	50,00	50,00
Zwischensumme	-	-	-	150,00	150,00	150,00
Gesamtsumme	129,94	134,55	109,55	250,00	290,00	240,00

Anmerkung: Hellgrau markiert sind Positionen, die in der Bilanz als Wertpapiere ausgewiesen waren, jedoch richtigerweise nach den Bilanzierungsvorschriften der RVSV keine Wertpapiere darstellten. Dunkelgrau markiert sind Papiere, die nach § 446 ASVG nicht zulässig waren.

¹ Dabei handelt es sich eigentlich um ein Kost- bzw. Pensionsgeschäft: Beim Kauf des Wertpapiers wird der Rückkauf zu einem bestimmten Preis und Zeitpunkt bereits mitvereinbart. Nach einem Erlass des BMG aus dem Jahr 1994 war ein solches Geschäft als Termineinlage zu verbuchen.

² Dabei handelt es sich eigentlich um eine Geldeinlage, da kein Wertpapier ausgegeben worden war.

³ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: SVA; Darstellung RH

(2) Die SVA wies im Prüfungszeitraum 13 unterschiedliche Wertpapiere bzw. Fonds aus. Abweichend von den Ende 2007 ausgewiesenen Wertpapieren in Höhe von rd. 129,94 Mio. EUR betrug der tatsächliche Bestand an Wertpapieren rd. 99,94 Mio. EUR, da ein Papier, das als Einlage zu qualifizieren war, im Rechnungsabschluss fälschlicherweise als Fonds ausgewiesen worden war (TZ 37). Gegenüber dem so ermittelten Stand des Jahres 2007 (rd. 99,94 Mio. EUR) stieg das Wert-

papiervermögen somit bis 2012 (rd. 240,00 Mio. EUR) auf mehr als das Doppelte.

(3) Das Wertpapiervermögen bestand zu Beginn des Prüfungszeitraums (31. Dezember 2007) aus zwei Publikumsfonds (rd. 49,94 Mio. EUR) und einer Inhaberschuldverschreibung (rd. 50,00 Mio. EUR).

Von den Fonds abgesehen war somit das gesamte Wertpapiervermögen in einem Papier konzentriert, dessen Emittent die Österreichische Volksbanken AG war. Diese hohe Konzentration auf die Volksbank blieb auch im Jahr 2009 noch erhalten, im Jahr 2010 erwarb die SVA auch eine Anleihe einer anderen Bank.

(4) In der Folge änderte die SVA mehrmals den Schwerpunkt der gehaltenen Wertpapiere:

- Im Jahr 2010 investierte sie – auch zur Diversifikation – je 50 Mio. EUR in drei Spezialfonds. Die Spezialfonds sollten einen Anlagehorizont von drei Jahren abbilden und in Bank- und Staatsanleihen investieren.
- Im Juni 2011 investierte die SVA 90 Mio. EUR in drei Einzelwertpapiere, wobei es sich um Anleihen mit einer Laufzeit von drei Jahren handelte.⁵²
- Im März 2012 traf die SVA eine Grundsatzentscheidung zur Schaffung eines Immobilien Spezialfonds (siehe dazu TZ 21).
- Im Herbst 2013 lud die SVA verschiedene Banken zur Legung von Angeboten für eine neue Ausgestaltung des Wertpapierportfolios ein. Diese neue Strategie war ausdrücklich nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung des RH, da sie außerhalb des Prüfungszeitraums lag.

Die Wertpapiere der SVA wiesen eine Bindungsdauer von maximal rund drei Jahren auf.

⁵² Zwei der drei Anleihen waren variabel verzinst, eine Anleihe war fix verzinst.

Anlageinstrumente

(5) Die folgende Tabelle zeigt die durchschnittliche Höhe der Geldeinlagen der SVA in den Jahren 2008 bis 2012:⁵³

Tabelle 10: Bankeinlagen der SVA 2008 bis 2012 im Jahresdurchschnitt					
	2008	2009	2010	2011	2012
	in Mio. EUR ¹				
Giro	49,88	96,81	120,91	69,76	88,80
kurzfristig	130,79	113,48	119,68	79,47	68,97
langfristig	63,31	-	18,21	23,53	21,04
Summe	243,98	210,29	258,80	172,77	178,82

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: SVA; Darstellung RH

Während das Kapital auf den Girokonten stark anstieg (es verdreifachte sich von 2008 bis 2010 annähernd, bevor es 2012 auf das doppelte Niveau des Jahres 2008 sank), reduzierten sich sowohl die kurz- als auch die langfristigen Einlagen. Insgesamt reduzierte die SVA die Bankeinlagen im Prüfungszeitraum um rd. 25 %.

(6) Der RH stellte fest, dass die SVA ihr Wertpapierportfolio von rd. 99,94 Mio. EUR im Jahr 2007 auf rd. 240,00 Mio. EUR im Jahr 2012 (somit um rd. 140 %) erhöhte. Demgegenüber sank das durchschnittlich in Bankeinlagen gebundene Kapital von rd. 243,98 Mio. EUR auf rd. 178,82 Mio. EUR.

Die SVA wies von den drei überprüften Trägern die kürzeste Kapitalbindung (kein Papier über drei Jahre) auf. Sie hatte im Prüfungszeitraum auch die meisten Strategieänderungen (Publikumsfonds, dann Geldeinlagen, dann Spezialfonds, dann Einzelpapiere, schließlich Immobilienfonds, weitere Änderungen voraussichtlich ab dem Jahr 2014) vollzogen.

⁵³ Die SVA hatte eine Hauptstelle und neun Landesstellen. Die Vermögensveranlagung war in der Hauptstelle zentralisiert, der Zahlungsverkehr wurde teilweise in den Landesstellen abgewickelt. Die Landesstellen hatten eigene Girokonten mit unterschiedlichen Zeichnungsbevollmächtigten. Diese Girokonten wurden jedoch regelmäßig abgeschöpft. Der RH beschränkte sich – dem Thema der Gebarungsüberprüfung entsprechend – grundsätzlich auf die Prüfung der Abläufe und Kontostände der Veranlagung in der Zentrale (er überprüfte jedoch die Konsistenz der Bilanzdarstellung mit den Kontoständen auch der Landesstellen).

Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben

21.1 (1) Wie das BMG bereits im Jahr 2009 kritisch festgestellt hatte, waren bei den Publikumsfonds (1 und 3) der aktive Einsatz von Derivaten und der Kauf von Credit Default Swaps möglich. Sie entsprachen somit nicht § 446 ASVG.⁵⁴ Großteils verkaufte die SVA diese Fonds noch im Jahr 2008. Dabei ergaben sich Kursverluste in Höhe von insgesamt rd. 1,7 Mio. EUR. Bei einem Fonds wartete die SVA mit dem gänzlichen Verkauf bis zum Jahr 2010, um durch eine dann geltende Kapitalgarantie weitere Verluste zu vermeiden. Im Nachhinein zeigte sich, dass ein sofortiger Verkauf mit Wiederveranlagung der Mittel wohl höhere Erträge erbracht hätte. Zum damaligen Zeitpunkt war dies jedoch nicht erkennbar.

(2) Die Fondsbestimmungen der drei Spezialfonds enthielten einen Verweis auf § 446 ASVG. Die Fondsbestimmungen von zwei Spezialfonds enthielten auch die Möglichkeit, unter bestimmten Umständen in Wertpapiere oder Geldmarktinstrumente, die von Drittstaaten bzw. internationalen Organisationen begeben oder garantiert wurden, zu investieren, wobei dies bei einem der beiden Fonds nur bis Mitte des Jahres 2012 der Fall war. Im dritten Fonds galt dies zwar nicht für Drittstaaten bzw. internationale Organisationen, aber für alle Mitgliedstaaten der OECD.

(3) Darüber hinausgehende Einzelpapiere, die § 446 ASVG nicht entsprechen würden, gab es nicht.

(4) Ein regelmäßiges (z.B. jährliches) Berichtswesen an den Vorstand oder die Generaldirektion darüber, ob alle Anlageinstrumente weiterhin nach § 446 ASVG zulässig waren, war nicht vorgesehen.

21.2 (1) Der RH schloss sich der bereits vom BMG in seinem Bericht des Jahres 2009 geäußerten Kritik hinsichtlich der beiden nicht den Vorgaben des § 446 ASVG entsprechenden Fonds an. Er begrüßte, dass die SVA diese Fonds mittlerweile vom Bestand bereinigt hatte.

Er stellte weiters kritisch fest, dass in den Fondsbestimmungen der Spezialfonds zwar die Einhaltung des § 446 ASVG geregelt war, aber auch dem widersprechende Regelungen enthalten waren.

⁵⁴ Laut Auskunft der SVA hatten beide Fonds tatsächlich keine Investitionen in die vom BMG und RH beanstandeten Anlageinstrumente getätigt. Für den RH waren aus den Rechenschaftsberichten der Fonds keine Hinweise auf solche Transaktionen erkennbar.

Anlageinstrumente

Der RH empfahl der SVA, darauf zu achten, dass die Vorgaben des § 446 ASVG eingehalten werden, und im Zweifel die Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde zu suchen.

Er empfahl der SVA, die Vertragsgestaltung von Fondsbestimmungen der Spezialfonds künftig 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.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass kein regelmäßiges (z.B. jährliches) Berichtswesen an den Vorstand oder die Generaldirektion darüber, ob alle Anlageinstrumente nach § 446 ASVG zulässig waren, vorgesehen war.

Der RH empfahl der SVA daher, jährliche Berichte an den Vorstand dahingehend vorzusehen, ob alle Anlageinstrumente den Vorgaben des § 446 ASVG entsprechen.

- 21.3 *Die SVA hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass zum Zeitpunkt des Einstiegs der SVA in den Fonds nur Bankanleihen von als solide erachteten Kreditinstituten im Portfolio gewesen seien. Auch seien nie derivative Instrumente zum Einsatz gekommen. Die SVA sagte weiters zu, in Zukunft vermehrtes Augenmerk auf die Einhaltung der Fondsbestimmungen zu legen.*

Gesamtüberblick

Portfolio - Überblick

- 22.1 (1) Standardisierte Auswertungen, die einen trägerübergreifenden Überblick über allgemeine Entwicklungstendenzen der Portfolios der Sozialversicherungsträger gaben oder einen gezielten Vergleich von Veranlagungsstrategien ermöglichten, existierten zur Zeit der Gehärungsüberprüfung weder bei den Aufsichtsbehörden noch beim Hauptverband.



Anlageinstrumente

BMG BMF BMASK

**Vermögensmanagement ausgewählter Kranken-
und Unfallversicherungsträger**

(2) Der RH erstellte eine Gesamtübersicht über die von den drei überprüften Trägern gehaltenen Wertpapiere:

Tabelle 11: Wertpapierbestände der AUVA, ÖÖGKK und SVA der Jahre 2007 bis 2012¹

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung	
							in Mio. EUR ²	in % ²
	Buchwerte in Mio. EUR ²							
Einzelpapiere	128,02	136,02	198,80	200,55	251,05	209,65	81,63	64
Bankanleihen	124,75	132,75	176,72	175,97	225,97	175,97	51,21	41
nicht strukturiert	55,00	115,00	175,97	175,97	225,97	175,97	120,97	220
strukturiert	69,75	17,75	0,75	-	-	-	- 69,75	- 100
Kommunalbriefe	0,29	0,29	-	-	-	-	- 0,29	- 100
Pfandbriefe	0,98	0,98	20,08	22,58	25,08	25,08	24,10	2.460
Staatsanleihen	-	-	-	-	-	8,60	8,60	-
Unternehmensanleihen	2,00	2,00	2,00	2,00	-	-	- 2,00	- 100
Publikumsfonds	107,98	66,65	49,52	40,49	42,87	45,87	- 62,11	- 58
Geldmarktfonds	49,94	9,55	9,55	-	-	-	- 49,94	- 100
Immobilienfonds	24,13	24,13	5,00	2,52	-	-	- 24,13	- 100
Rentenfonds	33,91	32,97	34,97	37,97	42,87	45,87	11,96	35
Spezialfonds	282,67	276,26	285,81	436,16	436,16	456,48	173,82	61
Summe	518,67	478,93	534,13	677,20	730,08	712,00	193,34	37

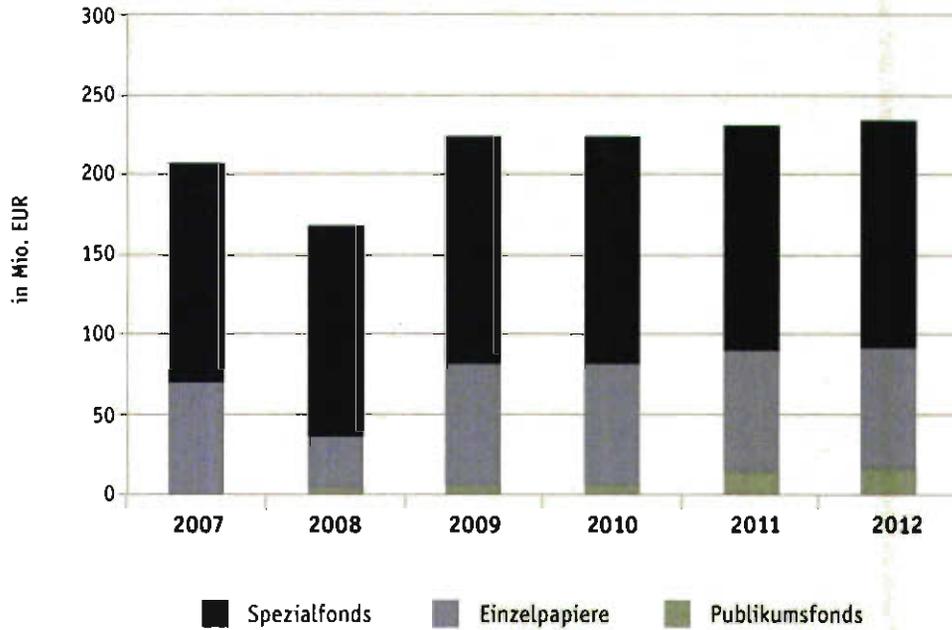
¹ Die Tabelle ist gegenüber den zuvor dargestellten Bilanzausweisen um 30 Mio. EUR bei der SVA bereinigt, bei denen es sich eigentlich um ein Kost- bzw. Pensionsgeschäft handelte (Kauf eines Wertpapiers, bei dem der Rückkauf zu einem bestimmten Preis und Zeitpunkt bereits mitvereinbart wird). Nach einem Erlass des BMG aus dem Jahr 1994 war ein solches Geschäft als Termineinlage zu verbuchen.

² Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: AUVA; ÖÖGKK; SVA; Darstellung RH

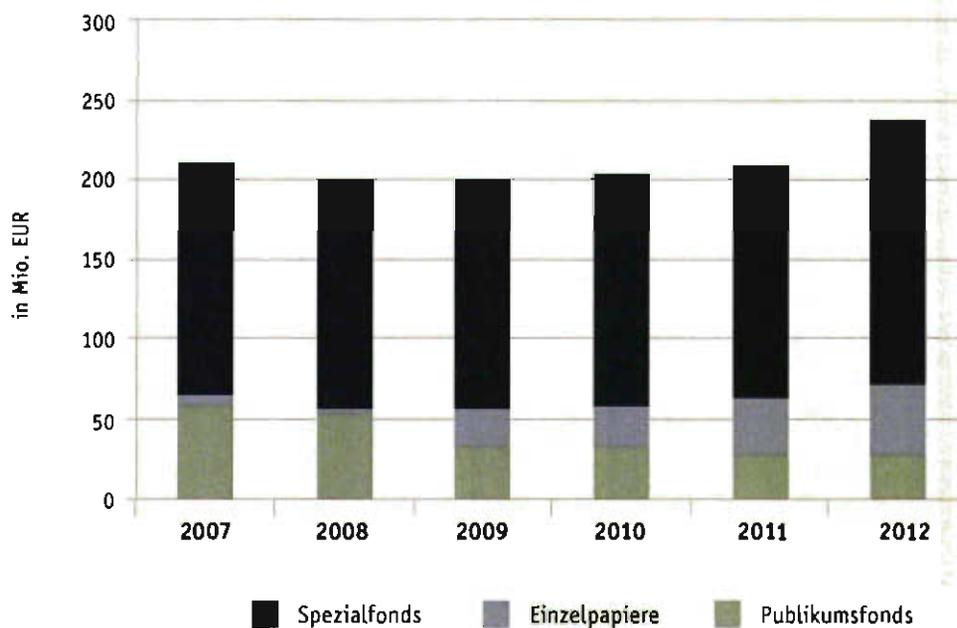
Anlageinstrumente

Abbildung 2: Zusammensetzung des Wertpapierportfolios der AUVA



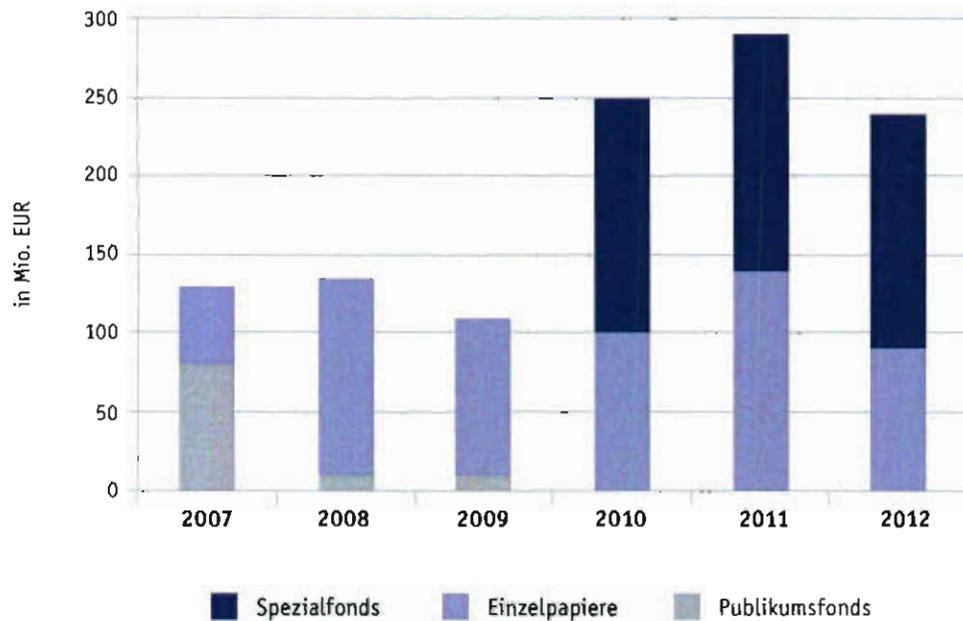
Quellen: AUVA; Darstellung RH

Abbildung 3: Zusammensetzung des Wertpapierportfolios der OÖGKK



Quellen: AUVA; Darstellung RH

Abbildung 4: Zusammensetzung des Wertpapierportfolios der SVA



Quellen: AUVA; Darstellung RH

(3) Insgesamt war Folgendes festzustellen:

- Die Wertpapierbestände stiegen im Prüfungszeitraum um rd. 193,34 Mio. EUR an.
- Rund zwei Drittel des Wertpapiervermögens der überprüften Sozialversicherungsträger waren im Prüfungszeitraum – bei steigender Tendenz – in Spezialfonds veranlagt.
- Fast alle von den Trägern direkt gehaltenen Einzelpapiere waren Bankanleihen (wobei die von der OÖGKK gehaltenen Pfandbriefe gegebenenfalls als eigene Kategorie gesehen werden können).

(4) Alle drei Träger nahmen im Prüfungszeitraum wesentliche Veränderungen in ihrem Portfolio vor. Sie verfolgten dabei unterschiedliche Strategien:

- Die AUVA hatte ihre strukturierten Anleihen zu bereinigen.
- Die SVA wechselte zwischen Publikumsfonds, Spezialfonds und Einzelpapieren und gründete schließlich einen Immobilienfonds.

Anlageinstrumente

- Die OÖGKK trennte sich von Immobilienfonds und erwarb insbesondere Pfandbriefe und zuletzt Staatsanleihen.
- Während die AUVA und die OÖGKK ihre Bankeinlagen erhöhten, senkte die SVA diese im Jahresschnitt im Prüfungszeitraum ab.

(5) Zwischen den Portfolios der drei Träger bestanden etwa hinsichtlich der Bindungsdauer der Mittel, aber auch hinsichtlich der Mischung von Bank- und Staatsanleihen in den Fonds erhebliche Unterschiede:

- Während die SVA ihre Mittel im Prüfungszeitraum nur bis zu drei Jahre band,
- hatte die OÖGKK ihre im Jahr 2012 mit höherer Bindungsdauer veranlagt (Fonds fünf bis acht Jahre, Einzelpapiere durchschnittlich knapp sieben Jahre).
- Die AUVA verfügte über einzelne sehr langfristig gebundene Anlageinstrumente (Laufzeit bis zu 25 Jahren), aber auch über kurzfristige Mittel (z.B. R 311A).

Alle drei Träger wiesen insgesamt einen steigenden Stand des Finanzvermögens auf. Auch die durchschnittliche Laufzeit stieg im Prüfungszeitraum (AUVA, OÖGKK) bzw. sollte in Zukunft steigen (bei der SVA aufgrund des Immobilienfonds).

22.2 (1) Der RH kritisierte, dass keine systematische trägerübergreifende Gegenüberstellung bzw. Aggregation der Portfolios der Sozialversicherungsträger existierte, die den Aufsichtsbehörden zur Verfügung stand. Er wies insbesondere darauf hin, dass die Sozialversicherungsträger lediglich zu den Bilanzstichtagen den Aufsichtsbehörden die Höhe der Bankeinlagen über die Rechnungsabschlüsse transparent machten. So verfügten die Aufsichtsbehörden auch nicht über eine regelmäßige Übersicht über das insgesamt veranlagte Kapital.

Der RH hielt einen entsprechenden Überblick jedoch für erforderlich, um allgemeine Tendenzen und besondere Entwicklungen bei einzelnen Trägern erkennbar zu machen, die gegebenenfalls regulatorische Weiterentwicklungen erforderten.

Die Aufsichtsbehörden verfügten auch nicht über einen Überblick über die Fondsbedingungen oder die Zulässigkeit der Papiere nach § 446 ASVG, da ihnen regelmäßig nur die Rechnungsabschlüsse bzw. Einzelnachweisungen vorgelegt wurden. In diesen waren jedoch nur die Namen der Papiere, nicht aber z.B. die Emittenten enthalten.

Der RH empfahl daher dem BMG, dem BMASK sowie dem BMF, gegebenenfalls unter Einbindung des Hauptverbands 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 Produkthanbieters) ersichtlich sind.

(2) Der RH merkte an, dass die SVA und die OÖGKK im Prüfungszeitraum im Vergleich zur AUVA geringere Risiken eingingen. Die AUVA ging mit den strukturierten Papieren erheblich größere Risiken ein. Die SVA nahm durch die Gründung eines Spezial-Immobilienfonds ein neues Segment des Marktes für Veranlagungen in ihr Portfolio auf. Der RH verwies diesbezüglich auf seine Empfehlungen zur Präzisierung der gesetzlichen Rahmenbedingungen (insbesondere die Aufnahme einer risikoaversen Finanzgebarung als Veranlagungsziel und die Schärfung der Regelungen zu Immobilienfonds) (siehe TZ 23).

(3) Der RH wies weiters darauf hin, dass

- die zunehmende und bereits überwiegende Nutzung von Spezialfonds besondere Anforderungen an die Gestaltung der Entscheidungs- und Überwachungsprozesse der Sozialversicherungsträger stellte,
- die starke Nutzung von Bankanleihen angesichts der Finanzkrise 2008 für eine Evaluierung der gesetzlichen Vorgaben von Interesse sein könnte,
- die großen Unterschiede zwischen den Trägern in der Portfoliogestaltung (z.B. hinsichtlich der Laufzeiten) und die starken Änderungen dabei darauf hindeuteten, dass die Festlegung von Anlagestrategien von besonderer Bedeutung war, und
- das Fehlen von standardisierten und aggregierten Darstellungen von Charakteristika der Portfolios wie z.B. Laufzeiten, Zinsänderungsrisiken bzw. Emittentenrisiken Vergleiche und Analysen erschwerte.

Der RH berücksichtigte diese Aspekte daher besonders bei seiner Analyse der Veranlagungsprozesse.

22.3 (1) *Das BMG teilte in seiner Stellungnahme mit, dass eine jährliche Vermögensdarstellung in der Schlussbilanz im Rahmen des Rechnungsabschlusses ausreichend sei. Die Empfehlung des RH werde einer Diskussion mit den Sozialversicherungsträgern unterzogen werden.*

Anlageinstrumente

(2) Laut Stellungnahme des BMASK sei das Thema „Risikomanagement und Risikoanalyse“ nach Mitteilung des Hauptverbands Schwerpunktthema des Jahres 2014 der Finanzleiter der Sozialversicherungsträger. Die Ergebnisse dieser Beratungen seien abzuwarten, zu analysieren und bei der Entscheidung über weitere Schritte zu berücksichtigen.

(3) Auch das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH in die Diskussion um einen allfälligen Novellierungsbedarf einzubeziehen sei. Aus Sicht des BMF erscheine ein höheres Maß an Transparenz – etwa durch die vorgeschlagene Einführung eines nachvollziehbaren Berichtssystems, die Einführung eines Internen Kontrollsystems oder die Einbindung der Selbstverwaltung in die Anlageentscheidung – durchaus wünschenswert. Die legislative Umsetzung sei derzeit noch nicht beantwortbar und wäre durch die beiden legislativen federführenden Fachressorts BMG und BMASK zu prüfen.

- 22.4 Der RH hielt an seiner Empfehlung zur Einführung eines Berichtssystems fest und entgegnet dem BMG, dass eine bloß jährliche Vermögensdarstellung zum Bilanzstichtag nicht ausreichend ist, um sich als Aufsichtsbehörde regelmäßig eine Übersicht über das insgesamt veranlagte Kapital zu verschaffen. Er wies dabei darauf hin, dass z.B. die Höhe der veranlagten Einlagen und deren Verteilung auf einzelne Banken unterjährig durchaus stark schwanken konnte. Ein Berichtssystem über die Bilanz hinaus hätte zudem den Vorteil, dass die Sozialversicherungsträger darin ausdrücklich zu Angaben zur Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorgaben des § 446 ASVG sowie zur Einschätzung des Risikos der Veranlagung angehalten werden könnten. Bei Widersprüchen oder Veränderungen gegenüber der ursprünglichen Einschätzung könnte dann eine zeitnahe Reaktion erfolgen.

Immobilienfonds

- 23.1 (1) Immobilienfonds gehörten gemäß § 446 Abs. 1 Z 5 ASVG ohne weitere Einschränkungen zu den für Sozialversicherungsträger zulässigen Anlageinstrumenten. Vorgaben zur Beteiligung der Selbstverwaltungsgremien oder der Aufsichtsbehörden bestanden dabei nicht.

Demgegenüber bedurften Veränderungen im direkten Bestand von Liegenschaften⁵⁵ gemäß §§ 437 und 447 ASVG (bzw. §§ 210 und 219 GSVG) eines Vorstandsbeschlusses, der Zustimmung der Kontrollversammlung und der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörden. Der Zustimmung des Hauptverbands bedurften nach § 31 Abs. 7

⁵⁵ Erwerb, Belastung und Veräußerung von Liegenschaften bzw. die Erweiterung oder Errichtung von Gebäuden

ASVG u.a. Beschlüsse der Verwaltungskörper der Versicherungsträger über den Erwerb oder die Errichtung von Gebäuden.

(2) Im Mai 2001 wies der damalige Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen die Versicherungsträger an, sämtliche nicht-betriebsnotwendigen Immobilien, deren Rendite unter der Sekundärmarktrendite lag, unverzüglich gewinnoptimierend zu verwerten.

(3) Die AUVA besaß zur Zeit der Gebarungsüberprüfung diverse nicht-betriebsnotwendige Immobilien. Eine Berechnung der Rendite der nicht-betriebsnotwendigen Immobilien bzw. ein Vergleich mit der Sekundärmarktrendite konnte dem RH nicht vorgelegt werden. Entsprechende Nachfragen der Aufsichtsbehörden waren nicht erfolgt.

Die AUVA beauftragte im Mai 2012 eine externe Studie hinsichtlich einer Einschätzung des Werts der Objekte und einer Einschätzung der Vor- und Nachteile des Erhalts, der Sanierung oder des Verkaufs der Objekte. Im Juni 2013 beschloss die AUVA Investitionen in den Ausbau bzw. die Sanierung einer nicht-betriebsnotwendigen (an eine große österreichische Interessenvertretung teilvermietete) Immobilie in Höhe von 8,75 Mio. EUR, wobei die Amortisationsdauer über 30 Jahre betrug.

(4) Die SVA gründete im Jahr 2013 einen Immobilienfonds. Sie führte dazu ein formales Vergabeverfahren durch, das allerdings über ein Jahr dauerte und bei dem nur ein Bieter auftrat. Das Fondsvolumen war mit 70 Mio. EUR geplant. Die SVA sollte alleiniger Eigentümer des Fonds sein. Bei der Vergabe bediente sich die SVA der Unterstützung von zwei externen Beratern, einer Rechtsanwaltskanzlei und eines Immobilienexperten, wodurch Kosten in Höhe von rd. 173.000 EUR anfielen.

Die Entscheidung über Erwerb bzw. Veräußerung von Liegenschaften lag nach der gewählten Ausgestaltung des Fonds bei einem Anlagebeirat, in dem die SVA unter Einhaltung bestimmter Prozesse⁵⁶ letztlich das alleinige Recht zur Entscheidung über Objekte hatte. Über diesen Immobilienfonds war es der SVA somit möglich, Immobilien zu erwerben, ohne eine formelle Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde gemäß § 447 ASVG einzuholen. Zunächst war beabsichtigt, ein Grundstück in Wien zu erwerben und dort ein Wohnhaus zur Vermietung zu errichten.

(5) Die OÖGKK verfügte nach dem in TZ 18 bzw. 19 beschriebenen Verkauf der Immobilienfonds ab dem Jahr 2011 weder über Anteile an Immobilienfonds noch über nicht-betriebsnotwendige Immobilien.

⁵⁶ z.B. Einholung von zwei unabhängigen Gutachten

Anlageinstrumente

23.2 (1) Der RH wiederholte zunächst seine Kritik (TZ 8), dass Immobilienfonds ohne weitere Einschränkung (etwa betreffend Bonität von Vertragspartnern oder geographische Lage oder Art der Immobilien) in § 446 ASVG zulässig waren. Er hielt dies als Vorgabe im Sinne der Sicherheit der Anlage nicht für geeignet.

Der Erwerb und die Verwaltung nicht-betriebsnotwendiger Immobilien sah der RH nicht als Kernaufgabe der Sozialversicherungsträger an. In diesem Zusammenhang kritisierte er die in zweifacher Hinsicht widersprüchlichen Vorgaben an die Sozialversicherungsträger:

- 1) Während nach einem immer noch gültigen Erlass aus dem Jahr 2001 bestehende nicht-betriebsnotwendige Immobilien grundsätzlich veräußert werden sollten, war nach § 446 ASVG der Erwerb von Immobilienfonds (auch als Spezialfonds im alleinigen Eigentum eines Sozialversicherungsträgers) zu Veranlagungszwecken ohne Einschränkung zulässig.
- 2) Während der direkte Erwerb von Immobilien einen Beschluss von Vorstand und Kontrollversammlung sowie eine Zustimmung des Hauptverbands und der Aufsichtsbehörde erforderte, war es über Immobilien-Spezialfonds de facto möglich, dass die Träger ohne diese Voraussetzungen Immobilien zu ihrer alleinigen Verfügung erwerben konnten.

Der RH kritisierte in diesem Zusammenhang auch, dass die Aufsichtsbehörden den Erlass aus dem Jahr 2001 über die Verwertung nicht-betriebsnotwendiger Immobilien weder zurückgezogen, noch auf dessen Einhaltung gedrängt hatten. Der RH hielt den Erwerb und die Verwaltung von Immobilien nicht für ein Kerngeschäft der Sozialversicherung.

(2) Der RH kritisierte die Konstruktion des Immobilienfonds der SVA:

- Im Vergleich zu einem direkten Immobilienerwerb waren die Aufsichtsbehörden nicht in den Abwicklungsprozess eingebunden.
- Die Investition erforderte eine erhebliche Bindungsdauer der veranlagten Mittel, so dass zu hinterfragen wäre, ob diese weiterhin zur Sicherung der Leistungen zur Verfügung stehen. Nach Ansicht des RH sollten Sozialversicherungsträger nicht Überschüsse erzielen, um Immobilien zu erwerben, sondern Reserven nur in der Höhe halten, die für die Sicherstellung der Leistungsfähigkeit erforderlich ist.

- Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten war die Konstruktion im Vergleich zum direkten Erwerb einer Immobilie mit Mehrkosten (Verwaltungsgebühren etc.) verbunden.
- Der Abzug des investierten Kapitals (zwingende Veräußerung der Immobilie) wäre gegebenenfalls schwierig. Im Falle eines Verkaufsdrucks wäre ein Minderertrag zu befürchten.

(3) Der RH sah auch die Entscheidung der AUVA, rd. 8,75 Mio. EUR in eine nicht-betriebsnotwendige Immobilie zu investieren, obwohl sich dies erst in rd. 30 Jahren amortisieren würde, kritisch. Die Entscheidung stand in einem Spannungsfeld zu dem Erlass des BMASK, wonach nicht-betriebsnotwendige Immobilien nur bei guter Ertragslage gehalten werden durften.

(4) Der RH verwies zunächst auf seine Empfehlungen an das BMG, das BMASK und das BMF, auf eine Änderung des § 446 ASVG im Hinblick auf die Zulässigkeit von Immobilienfonds binzuwirken (siehe TZ 8) sowie den Zweck der Reserven in der Sozialversicherung und ihre aktivseitige Disposition, insbesondere die nötige Liquidität und Verfügbarkeit, näher zu regeln (siehe TZ 6).

Der RH empfahl dem BMG, dem BMASK und dem BMF, darauf zu achten, dass die aufsichtsbehördlichen Kompetenzen zur Genehmigung von Liegenschaftstransaktionen nicht umgangen werden.⁵⁷

Weiters empfahl der RH dem BMG, dem BMASK und dem BMF, die Einhaltung des Erlasses hinsichtlich des Verkaufs nicht-betriebsnotwendiger Immobilien sicherzustellen.

Der RH empfahl der SVA, zu evaluieren, ob die für den Immobilienfonds vorgesehenen Mittel tatsächlich für eine entsprechend lange Dauer gebunden werden können. Weiters empfahl er der SVA, Immobilienerwerbe im Fonds der Aufsichtsbehörde jedenfalls zur Genehmigung vorzulegen, um nicht Gesetzesvorschriften zu umgehen.

Der RH empfahl der AUVA, die nicht-betriebsnotwendigen Immobilien im Hinblick auf den noch immer gültigen Erlass (Verkauf, wenn nicht mindestens die Sekundärmarktrendite erreicht wird) zu evaluieren.

⁵⁷ Der RH verwies dazu auch auf seinen Bericht „Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger und Anmietung der Roßauer Lände 3 durch die Universität Wien“, Reihe Bund 2014/1, TZ 2, in dem er die Bedeutung der Genehmigungspflicht durch die Aufsichtsbehörden mit einer Empfehlung zur Herabsetzung der dafür geltenden Wertgrenzen unterstrichen hatte.

Anlageinstrumente

23.3 (1) *Hinsichtlich des vom RH erwähnten Erlasses des damaligen Bundesministers für soziale Sicherheit und Generationen hielt das BMG fest, dass dieser Erlass zwar in Form einer Weisung formuliert gewesen sei, jedoch dem Bundesminister kein Weisungsrecht gemäß Art. 20 B-VG gegenüber den in Selbstverwaltung eingerichteten Versicherungsträgern zukäme. Dieser Erlass könne somit nicht als sanktionsbewehrte Weisung verstanden werden, sondern als Mitteilung des Standpunktes des Bundesministers in seiner Eigenschaft als oberstes Aufsichtsorgan über die Sozialversicherungsträger. Das BMG betonte allerdings, dass die in diesem Erlass zum Ausdruck gebrachte grundsätzliche Haltung, wonach der Erwerb und die Verwaltung nicht-betriebsnotwendiger Immobilien nicht als Kernaufgabe der Sozialversicherungsträger anzusehen sei und derartige Vermögenswerte nach Möglichkeit einer wirtschaftlichen Verwertung zugeführt werden sollten, insbesondere im Zuge von Prüfungen bei den Sozialversicherungsträgern mit Nachdruck vertreten worden sei.*

Laut Stellungnahme des BMG sei hinsichtlich des erwähnten Objekts der AUVA derzeit ein Genehmigungsverfahren anhängig, in dem auch Wirtschaftlichkeitsaspekte im Hinblick auf die Amortisation des Investitionsaufwands geprüft würden.

Nach Auffassung des BMG liege bei dem Immobilienfonds der SVA keine Umgehung des Genehmigungsvorbehalts für Liegenschaftstransaktionen vor.

(2) Laut Stellungnahme des BMASK komme den Aufsichtsbehörden in der Regel gegenüber den nach dem Prinzip der Selbstverwaltung eingerichteten Sozialversicherungsträgern kein Weisungsrecht zu. So könne der vom RH zitierte Erlass lediglich als (nicht sanktionsbewehrte) Willensäußerung des damaligen Bundesministers verstanden werden. Die darin zum Ausdruck gebrachte grundsätzliche Haltung der Aufsichtsbehörde den Trägern gegenüber werde damit immer wieder in Erinnerung gerufen. Laut Stellungnahme des BMASK seien hinsichtlich der Liegenschaften im Zuständigkeitsbereich des Sozialresorts als zuständige Aufsichtsbehörde entsprechende Konstruktionen bislang nicht angedacht worden. Im Übrigen werde auf die Stellungnahmen zu TZ 7 und 8 verwiesen.

(3) Das BMF stimme der Empfehlung des RH zur Einhaltung des Erlasses hinsichtlich des Verkaufs nicht-betriebsnotwendiger Immobilien zu. Es werde seine Aufsichtsorgane dahingehend stärker sensibilisieren. Es wies allerdings darauf hin, dass dem Erlass lediglich Empfehlungscharakter zukomme und die Sozialversicherungsträger in Ermangelung eines Weisungsrechts der Aufsichtsbehörden nicht zu

einem bestimmten inhaltlichen Vorgehen angewiesen werden könnten. Das BMF pflichtete dem RH auch bei, dass die Genehmigung von Liegenschaftstransaktionen nicht durch die Konstruktion von Immobilienfonds umgangen werden dürfe. Allenfalls wäre eine Nachschärfung der gesetzlichen Grundlagen durch das zuständige Fachressort zu überlegen.

(4) Die AUVA teilte in ihrer Stellungnahme mit, sie habe im Mai 2012 eine externe Studie hinsichtlich einer Einschätzung nicht-betriebsnotwendiger Immobilien in Auftrag gegeben. Bei fünf Immobilien lägen bereits Teilergebnisse bezüglich Verkauf oder Behalten der Objekte vor.

(5) Die SVA führte in ihrer Stellungnahme hinsichtlich der Bindungsdauer der finanziellen Mittel für Immobilienfonds aus, dass sie ohne Berücksichtigung jener Mittel, die zur Abdeckung kurzfristiger Liquiditätsschwankungen benötigt würden, derzeit lediglich etwa 20 % des für mittel- und langfristige Veranlagungen zur Verfügung stehenden Kapitals für eine Investition in den Immobilienfonds vorsehe.

Der Fonds könne auch ohne Genehmigung der Aufsichtsbehörde Immobilienerwerbe tätigen. Der Gesetzgeber ermögliche dem Sozialversicherungsträger grundsätzlich, liquide Mittel auch in Fonds zu investieren. Bei einem Immobilienfonds würden vom Investor Fondsanteile gezeichnet und keine Immobilie erworben. Zum Kostenvergleich zwischen direktem Immobilienkauf und Investition in einen Immobilienspezialfonds merkte die SVA an, dass ein Ankauf von Immobilien, die nicht betriebsnotwendig seien, nicht statthaft sei.

- 23.4 (1) Zur Stellungnahme des BMG und der SVA zum Immobilienfonds der SVA vertrat der RH neuerlich die Ansicht, dass der Erwerb einer Immobilie durch einen vom Sozialversicherungsträger gegründeten Immobilienfonds ohne Einbindung der Aufsichtsbehörden eine Umgehung der Genehmigungspflicht nach § 447 ASVG darstelle.

Er wies darauf hin, dass die Entscheidung, welche Liegenschaft erworben wurde, wesentlich von Mitarbeitern der SVA abhing. Des Weiteren verwies der RH erneut darauf, dass im Unterschied zu einem herkömmlichen Publikums- und Spezialfonds bei diesem Immobilienfonds ausschließlich die SVA zum Anteilserwerb berechtigt war.

Der RH hielt daher an seiner Empfehlung an die SVA fest, Immobilienerwerbe im Fonds der Aufsichtsbehörde jedenfalls zur Genehmigung vorzulegen, um nicht Gesetzesvorschriften zu umgehen.

Anlageinstrumente

(2) Hinsichtlich der Verwertung nicht-betriebsnotwendiger Immobilien nahm der RH die Einschätzung des BMG und des BMASK über deren eingeschränkte Durchsetzungsmöglichkeit zur Kenntnis. Er empfahl jedoch, die bestehenden aufsichtsrechtlichen Zuständigkeiten konsequent dazu zu nutzen, um auf die Umsetzung des diesbezüglichen Erlasses bzw. der dort zum Ausdruck gebrachten grundsätzlichen Haltung hinzuwirken. Zum Beispiel könnte diese Überlegung beim vom BMG angesprochenen laufenden Genehmigungsverfahren bei der AUVA eingebracht werden.

Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben

24 Der RH hob zunächst hervor, dass nach der Konzeption des § 446 ASVG die Beschränkung auf die dort zugelassenen Anlageinstrumente das zentrale Regelungselement zur Sicherstellung einer sicheren und zinsbringenden Vermögensveranlagung der Sozialversicherungsträger war.

Er rief in Erinnerung, dass er in TZ 12 die gesetzlichen Rahmenbedingungen kritisch dahingehend eingeschätzt hatte, ob mit ihnen dieses Ziel so erreichbar war, da die Regelungen teilweise unklar waren und keineswegs alle Risiken ausschließen konnten.

Weiters hob der RH hervor, dass während des Prüfungszeitraums alle drei Träger Anlageinstrumente verwendet hatten, die nicht § 446 ASVG entsprachen. Dadurch war es bei der AUVA und der SVA auch zu Verlusten gekommen.

Ein regelmäßiges (z.B. jährliches) Berichtswesen an den Vorstand oder die Generaldirektion (bzw. an die Aufsichtsbehörden) darüber, ob alle Anlageinstrumente nach § 446 ASVG zulässig waren, war bei keinem der drei überprüften Träger vorgesehen.

Obwohl die betreffenden Papiere zur Zeit der Gebarungsüberprüfung überwiegend (mit Ausnahme des Fonds R 311A bei der AUVA) verkauft waren, hatten die Sozialversicherungsträger eine vollständige Übereinstimmung ihrer Portfolios mit § 446 ASVG noch nicht herstellen können.

Dies insbesondere deshalb, weil eine mit § 446 ASVG konsistente Vereinbarung von Fondsbestimmungen für Spezialfonds nicht umfassend sichergestellt war.

Die zwischenzeitlich erworbenen Einzelwertpapiere entsprachen dagegen den Vorgaben des § 446 ASVG.



Anlageinstrumente

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger

Berichte, die entsprechende Auffälligkeiten gegenüber den Geschäftsleitungen bzw. den Aufsichtsbehörden transparent machen würden, existierten nicht.

Der RH hob daher nochmals seine Empfehlungen zur Verbesserung der Gesetzeslage (TZ 7 bis 12), zur strikten Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben, zur Einführung eines Berichtswesens darüber und zur Überarbeitung der Fondsh Bestimmungen (TZ 15, 16, 19 und 21) hervor.

Er hielt weiters neben der Beschränkung auf bestimmte Anlageinstrumente eine hohe Qualität der Anlageprozesse für nötig, die er im Folgenden untersucht (TZ 25 bis 42). Auch bei Einsatz zulässiger Anlageinstrumente konnten wesentliche Risiken hinsichtlich der Wertentwicklung vorliegen (z.B. bei langer Laufzeit, fixen Zinsen etc.).

Anlageprozesse

Überblick über Anzahl und Umfang der Anlageentscheidungen

25.1 (1) Je überprüften Träger und Jahr erfolgten maximal fünf Käufe bzw. sechs Verkäufe von direkt gehaltenen Wertpapieren. Die Transaktionen betrafen allerdings hohe Beträge: bis zu rd. 200 Mio. EUR in einem Jahr.

Die OÖGKK tätigte die geringsten Umsätze, da sie im Prüfungszeitraum die stabilste Anlagestrategie hatte. Die AUVA wies aufgrund der Tauschgeschäfte (siehe TZ 14 sowie 40 bis 42) höhere Umsätze auf, die SVA aufgrund der Anschaffung der Spezialfonds (siehe TZ 20).

(2) Die Anzahl der Einlage-Entscheidungen mit einer Bindung von mindestens drei Monaten war ebenfalls gering (im Jahr 2012 bspw. zwischen ein und vier Entscheidungen; in keinem Jahr mehr als 13 Entscheidungen je Träger). Auch hier betrafen die Entscheidungen jedoch hohe Beträge (bis zu rd. 195 Mio. EUR im Jahr bezogen auf einen einzelnen Träger).

(3) Demgegenüber erfolgten allein im Jahr 2012 in den Spezialfonds der AUVA, der OÖGKK und der SVA – soweit aus den jeweiligen Rechenschaftsberichten ersichtlich – insgesamt rd. 500 Käufe und rd. 500 Verkäufe (somit insgesamt rd. 1.000 Transaktionen, bezogen auf den einzelnen Träger rd. 300).

(4) Die Anzahl der Entscheidungen über kurzfristige Bankeinlagen lag zwischen acht und 226 Entscheidungen in den einzelnen Jahren je Träger.

Anlageprozesse

25.2 Dieses Mengengerüst bildete aus Sicht des RH einen wichtigen Hintergrund für die folgende Prozessanalyse (TZ 26 bis 42), weil es ermöglichte, die Bedeutung der unterschiedlichen Prozessschritte einzuschätzen.

Der RH hob hervor, dass die Träger im Bereich direkt gehaltener Wertpapiere und langfristiger Bankeinlagen nur wenige Entscheidungen trafen, diese aber hohe Beträge betrafen.

Demgegenüber lag die Anzahl der Transaktionen in Fonds wesentlich höher (rd. 300 je Träger und Jahr).

Entscheidungs-
kompetenzen

Gesetzliche Regelung

26.1 (1) Gemäß § 434 Abs. 1 ASVG oblag die Geschäftsführung sowie die Vertretung des Versicherungsträgers dem Vorstand. Dieser konnte Ausschüsse einsetzen und diesen einzelne seiner Obliegenheiten übertragen; darüber hinaus konnte er einzelne seiner **Obliegenheiten** dem Obmann und die Besorgung bestimmter **laufender Angelegenheiten** dem Büro des Versicherungsträgers übertragen.

(2) Gemäß § 437 Abs. 1 Z 1 ASVG bedurften **Beschlüsse** des Vorstands, welche die „dauernde Veranlagung von Vermögensbeständen“ betrafen, zu ihrer Wirksamkeit der Zustimmung der **Kontrollversammlung**.⁵⁸ Die Zustimmungspflicht der Kontrollversammlung implizierte, dass auch ein entsprechender Beschluss des Vorstands erforderlich war.

Die Materialien führten dazu – ohne weitere Erläuterung – aus, dass Wertpapiere nicht als dauernde Veranlagung zu gelten hätten. Das BMG wies im Schriftverkehr mit den Sozialversicherungsträgern mehrfach auf diese Erläuterungen hin. Die Träger holten dementsprechend – mit Ausnahme der SVA ab dem Jahr 2010 – keine Zustimmung der Kontrollversammlung nach § 437 Abs. 1 Z 1 ASVG für Wertpapiertransaktionen ein, auch wenn diese eine lange Bindung von hohen Mitteln bedeuteten (z.B. seitens der AUVA im Jahr 2009 beim Erwerb einer Anleihe mit einem Nominale von 66 Mio. EUR und einer Laufzeit von 25 Jahren).

(3) Eine Übertragung von Entscheidungskompetenzen durch den Vorstand erfolgte nach § 434 ASVG „unbeschadet der eigenen Verantwortlichkeit“. Sie konnte mit bestimmten Vorgaben (etwa Berichtspflichten oder inhaltlichen Richtlinien) verknüpft werden oder ohne weitere Einschränkung erfolgen. Im Gegensatz dazu regelte das deutsche Sozialge-

⁵⁸ Die übrigen Ziffern regelten bspw. eine Zustimmungspflicht für den Kauf oder Verkauf von Liegenschaften oder die Beteiligung an Gesellschaften.

setzungsbuch IV, dass eine Delegation (z.B. an den Geschäftsführer) grundsätzlich unter Vorgabe von Richtlinien zu erfolgen hatte (§ 35 SGB).

(4) Weitere gesetzliche Regelungen über die Prozesse zur Vermögensveranlagung gab es nicht. Es bestanden jedoch Richtlinien des Hauptverbands nach § 31 Abs. 5 Z 30 ASVG für das Zusammenwirken auf dem Gebiet eines automationsunterstützten Cash Managements aus dem Jahr 2009.⁵⁹ Der Regelungsgegenstand der Cash Management Richtlinie umfasste auch „die optimale Handhabung und Absicherung von Vermögenspositionen“ inklusive langfristiger Mittel und das Ziel der bestmöglichen Veranlagung.

Nach § 4 Abs. 1 dieser Richtlinien sollte jeder Sozialversicherungsträger zur Beratung ein Cash Management-Komitee des Büros einrichten. Diesem Komitee sollten der leitende Angestellte oder einer seiner Stellvertreter und der Leiter des Finanzwesens angehören.

Eine konkrete Zuständigkeit des Komitees für Beschlüsse über die Veranlagung war nicht normiert. Nach § 1 Abs. 2 der Richtlinien werde durch die Richtlinien „weder in die finanzielle Autonomie noch in die autonome Liquiditätsplanung der Sozialversicherungsträger eingegriffen“.

Im Ergebnis regelte daher auch diese Richtlinie nicht, wie die veranlagungsbezogenen Entscheidungsprozesse zu erfolgen hatten.

26.2 (1) Der RH wies zur Regelung der Einbindung der Selbstverwaltung in die Entscheidungen der Vermögensveranlagung kritisch darauf hin, dass nach der beschriebenen Interpretation des ASVG durch das BMG und die Sozialversicherungsträger eine Information bzw. Einbindung der Geschäftsleitung (des Vorstands) über den Erwerb von Wertpapieren nicht erforderlich wäre. Diese Interpretation war nach Ansicht des RH jedoch problematisch:

- Die Materialien, wonach Wertpapiere keine dauernde Vermögensveranlagung darstellten, waren nach Ansicht des RH angesichts des unbefristeten Charakters der Spezialfonds bzw. der langen Laufzeit einzelner Anleihen und deren hohen Volumens mit dem Wortlaut des Gesetzes nur schwer in Einklang zu bringen. Eine solche

⁵⁹ Wesentlicher Inhalt der Richtlinie war die Verpflichtung, Forderungen und Verbindlichkeiten, soweit sie untereinander aufrechenbar waren, zu kompensieren und Zahlungen so weit wie möglich durch gegenseitige Verrechnung und nicht durch Geldüberweisung abzuwickeln. Weiters waren quartalsweise standardisierte Finanzpläne an den Hauptverband zu übermitteln (§§ 3 und 5 der Richtlinien).

Anlageprozesse

Interpretation würde dem Wortlaut des § 437 Abs. 1 Z 1 ASVG nur einen minimalen Anwendungsbereich einräumen.

- Eine Delegation durch den Vorstand erfolgte „unbeschadet seiner Verantwortung“. Wenn diese Bestimmung bzw. die Verantwortung des Vorstands eine Bedeutung haben sollte, implizierte sie nach Auffassung des RH eine inhaltliche Überwachungspflicht, die nur durch regelmäßige Berichterstattung sinnvoll ausgeübt werden kann. Der RH wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass in Deutschland ein jährlicher Bericht an den Vorstand mit bestimmten Mindestinhalten vorgesehen ist (siehe TZ 7).

Der RH wies weiters kritisch darauf hin, dass auch die Regelungen seitens des Hauptverbands (die Cash Management Richtlinien) im Ergebnis nichts dazu vorgaben, wie die veranlagungsbezogenen Entscheidungsprozesse zu erfolgen hätten.

(2) Nach Ansicht des RH erforderten die Angelegenheiten der Vermögensveranlagung spezifisches Fachwissen und die Möglichkeit zu schnellen Reaktionen auf Marktveränderungen. Eine unmittelbare Zuordnung von Einzelentscheidungen zum Vorstand würde daher auch entsprechendes Fachwissen im Vorstand und schnelle Reaktionen voraussetzen.

Der RH hielt daher grundsätzlich eine Differenzierung zwischen (der Selbstverwaltung zustehenden) strategischen Grundsatzentscheidungen und deren Überwachung einerseits und der (durch das Büro umzusetzenden) Implementierung der Veranlagungsstrategie andererseits für sinnvoll.

Der RH empfahl daher dem BMG, dem BMASK und dem BMF, auf eine Klarstellung bezüglich der Einbindung der Selbstverwaltung in die Anlageentscheidungen hinzuwirken. Dabei wäre eine zumindest jährliche Berichtspflicht an den Vorstand vorzusehen sowie die Einbindung der Kontrollversammlung sicherzustellen.

26.3 (1) *Das BMG teilte in seiner Stellungnahme mit, es könne der Einbindung der Selbstverwaltung in Anlageentscheidungen im Wege zumindest jährlicher Berichtspflichten durchaus nähertreten.*

(2) *Laut Stellungnahme des BMASK sei das Thema „Risikomanagement und Risikoanalyse“ nach Mitteilung des Hauptverbands Schwerpunktthema des Jahres 2014 der Finanzleiter der Sozialversicherungsträger. Die Ergebnisse dieser Beratungen seien abzuwarten, zu analysieren und bei der Entscheidung über weitere Schritte zu berücksichtigen.*



Anlageprozesse

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger

(3) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH in die Diskussion um einen allfälligen Novellierungsbedarf einzubeziehen sei und nähere Prüfungen durch die legislativ federführenden Fachressorts BMG und BMASK erforderlich seien.

Regelungen der Träger zur Einbindung der Selbstverwaltung

27.1 (1) Die folgende Tabelle stellt die unterschiedlichen Regelungen zur Einbindung der Selbstverwaltung in die Veranlagungsprozesse bei den drei überprüften Trägern dar:

Tabelle 12: Einbindung der Selbstverwaltung bei Veranlagungen in den Jahren 2008 bis 2012¹

AUVA	OÖGKK	SVA
bis April 2009 Büroentscheidung	durchgehend: grundsätzlich Büroentscheidung, aber für Veranlagungen > 6 Monate Obmann-Entscheidung nötig	bis März 2010 Büroentscheidung
bis Mitte 2010 Büroentscheidung mit Berichtspflicht an Verwaltungsausschuss		ab März 2010: Entscheidungen über „dauernde Vermögensveranlagung“ (Wertpapiere) vom Vorstand zu treffen,
ab Mitte 2010: Veranlagungsbeirat und -komitee für Entscheidungen, Jahresbericht an Vorstand		im Übrigen (bei Einlagen) Bericht „über alle Entwicklungen“ an den Vorstand

¹ Alle Träger berichteten im Vorstand und in der Kontrollversammlung über die Rechnungsabschlüsse, die auch die bilanzmäßige Darstellung von Wertpapieren und Einlagen enthielten. Dabei wurde jedoch nur zu Stichtagen und ohne Analyse von Rechtmäßigkeit, Risiko und Rendite berichtet.

Quellen: AUVA; OÖGKK; SVA; Darstellung RH

(2) Die AUVA und die SVA hatten bis zur Finanzkrise im Jahr 2008 eine vollständige Delegation der Vermögensveranlagung an das Büro vorgesehen. Ab dem Jahr 2010 sahen alle überprüften Träger eine Befassung der Selbstverwaltung vor.

Zur Gestaltung der Einbindung der Selbstverwaltung wählten die drei Träger sehr unterschiedliche Regelungen:⁶⁰

⁶⁰ Diese Unterschiede bestätigte auch die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage vom 14. Juli 2009, wonach die NÖGKK, die SGKK, die BVA, die VAEB, die Betriebskrankenkassen der Austria Tabak, von Mondi, der voestalpine Bahnsysteme und der Wiener Verkehrsbetriebe eine Befassung der Selbstverwaltung vorsahen; alle übrigen dagegen auf Grundlage einer Delegation dieser Angelegenheiten nach dem Anhang zur Geschäftsordnung des Vorstands eine Büroentscheidung.

Anlageprozesse

- Die AUVA ging schrittweise vor und sah zunächst – in intern erarbeiteten Veranlagungsrichtlinien – eine quartalsweise Berichtspflicht an den Verwaltungsausschuss des Vorstands vor. Ab Juni 2010 galten mit externer Unterstützung erarbeitete Richtlinien, die eine Delegation der Entscheidungen über strategische Festlegungen an einen Veranlagungsbeirat (in dem der Obmann und die beiden Stellvertreter stimmberechtigt waren) normierten. Es war weiters jährlich ein Bericht an den Vorstand mit dem gleichen Inhalt wie an den Veranlagungsbeirat vorgesehen.⁶¹
- In der OÖGKK oblagen Veranlagungen über mehr als sechs Monate einer Obmann-Entscheidung.⁶² Berichte an den Vorstand (und damit an die Kontrollversammlung und den Aufsichtskommissar) waren nicht vorgesehen. Die Kontrollversammlung informierte sich jedoch aus eigenem Antrieb in bestimmten Abständen über Angelegenheiten der Vermögensveranlagung.
- Die SVA entschied im Jahr 2010, dass Einzelentscheidungen über die „dauernde Vermögensveranlagung“ (Wertpapiere) durch den Vorstand zu treffen waren.⁶³ Über andere Vermögensanlagen (insbesondere Bankeinlagen) war – aufgrund eines Initiativantrags während der Vorstandssitzung – eine Berichtspflicht über „alle Veränderungen“ vorgesehen.⁶⁴ Die Aufnahme der Beschlüsse vom März 2010 in den im Internet veröffentlichten Anhang zur Geschäftsordnung des Vorstands erfolgte (obwohl andere Änderungen im Internet publiziert wurden) erst im November 2013, somit während der Gebärungsüberprüfung und mit mehr als drei Jahren Verspätung.

⁶¹ Der Anhang zur Geschäftsordnung des Vorstands regelte seit April 2010 in § 2, dass dem Veranlagungsbeirat die „Wahrnehmung der Aufgabe der strategischen Verantwortung für die Verwaltung des Gesamtportfolios der AUVA nach Maßgabe der Veranlagungsrichtlinien des Vorstandes“ oblag. Diese Veranlagungsrichtlinien sahen seit 30. Juni 2010 vor, dass der Vorstand einmal jährlich einen Bericht mit den gleichen Inhalten wie der Veranlagungsbeirat erhalten sollte.

⁶² § 6 Z 4 Punkt 2 des Anhangs zur Geschäftsordnung des Vorstands der OÖGKK

⁶³ Dies war im Hinblick auf die auftretenden Anpassungen an geänderte Marktbedingungen zwischen dem Zeitpunkt der Einholung von Angeboten, dem Vorstandsbeschluss und der Umsetzung der Entscheidungen nicht immer unproblematisch. Zum Beispiel beschloss der Vorstand im Jahr 2011 den Ankauf einer Bankanleihe zu einem Fixzinssatz von 3,23 %, zum tatsächlichen Geschäftsabschluss lag das Angebot nur noch bei 3 %, da sich die Marktbedingungen zwischenzeitlich geändert hatten. Die SVA führte die Transaktion trotzdem durch und hielt die Unterschiede und deren Ursachen in einem Aktenvermerk fest.

⁶⁴ Die Abgrenzung dauernder Vermögensveranlagung erfolgte in Anlehnung an die Rechnungsvorschriften, d.h., Wertpapiere (die im Anlagevermögen auszuweisen waren) galten unabhängig von der Laufzeit als dauerhaft, Einlagen (die im Umlaufvermögen auszuweisen waren) ebenfalls unabhängig von der Laufzeit als nicht dauerhaft. Protokoll der Vorstandssitzung vom 11. März 2010, in § 6 Z 10 aus November 2013 enthalten.

(3) Alle drei Träger setzten die Regelungen zur Einbindung der Selbstverwaltung in die Vermögensveranlagung nur unvollständig um:

- In der AUVA enthielten die Vorstandsprotokolle der Jahre 2010, 2011 und 2012 keine Tagesordnungspunkte über die Inhalte, die nach der Geschäftsordnung und den Veranlagungsrichtlinien an den Vorstand zu berichten gewesen wären.
- Die OÖGKK übersah bis zum Jahr 2013, dass für Anlageentscheidungen von über sechs Monaten Obmann-Entscheidungen nötig waren und traf die Entscheidungen durch das Büro. Im September 2013 erfolgte eine rückwirkende Genehmigung durch den Obmann. Während des Prüfungszeitraums fanden allerdings vier „Obleute-Jourfixe“ (2008, 2010, 2011 und 2012) mit Diskussion zu anlassbezogenen Themen statt. Somit war der Obmann über wesentliche Inhalte informiert, auch wenn das vorgesehene Entscheidungsprozedere nicht eingehalten war.
- Die SVA legte ab dem Jahr 2010 alle Einzelentscheidungen über Wertpapiere dem Vorstand zur Entscheidung vor, der die Vorschläge des Büros auch immer beschloss. Es gab auch Berichte zu den Einlagen. Diese betrafen jedoch nicht „alle Änderungen“. Beispielsweise hielt die SVA im Juni 2010 in einem Aktenvermerk fest, dass aufgrund einer hohen Konzentration der Mittel bei der ÖVAG nunmehr 190 Mio. EUR auf andere Banken umgeschichtet würden. Eine Berichterstattung im Vorstand darüber erfolgte nicht.

Alle drei Träger wiesen während der Gebarungsüberprüfung darauf hin, dass einerseits im Rahmen der Beschlussfassung über den Rechnungsabschluss auch eine (wenngleich wenig detaillierte) Darstellung der Veranlagung erfolgt sei. Andererseits hätten auch nicht protokollierte, informelle Gespräche mit den Verwaltungskörpern stattgefunden. Das Büro habe immer eine umfassende Information der Selbstverwaltung beabsichtigt.

- 27.2 (1) Hinsichtlich der grundsätzlichen Regelung der Einbindung der Selbstverwaltung in die Vermögensverwaltung beurteilte der RH die Regelung der AUVA, wonach die Selbstverwaltung in grundsätzliche Entscheidungen über die Vermögensveranlagung eingebunden war und das Büro mit deren Umsetzung beauftragt war, als sinnvolle Regelung (vgl. die Empfehlung in TZ 26). Er sah eine Berichtspflicht über „alle Änderungen“, wie sie bei der SVA vorgesehen war, angesichts der hohen Zahl von Entscheidungen über Bankeinlagen dagegen insoweit als problematisch an, als damit nicht ersichtlich war, welche Entscheidungen als wesentlich zur Diskussion gelangen sollten.

Anlageprozesse

(2) Hinsichtlich der Umsetzung der Vorgaben zur Einbindung der Selbstverwaltung wies der RH kritisch darauf hin, dass bei allen drei Trägern die formale Berichterstattung an die Selbstverwaltung nicht den Vorgaben entsprechend erfolgte.

Er wies darauf hin, dass eine lediglich informelle Information „außer Protokoll“ wesentliche Funktionen einer Berichtspflicht nicht erfüllte, weil dadurch der Nachweis der Übermittlung kritischer Informationen, die Dokumentation von Entscheidungsprozessen und die Klarstellung von Verantwortlichkeiten nicht sichergestellt waren.

Der RH empfahl daher der AUVA, der OÖGKK und der SVA, die Einhaltung der Entscheidungswege sicherzustellen.

27.3 (1) Die AUVA sagte die Umsetzung der Empfehlung zu. Sie werde künftig auch mündlich getroffene Absprachen entsprechend dokumentieren.

(2) Die OÖGKK teilte mit, sie habe die Empfehlung bereits im Jahr 2013 umgesetzt.

(3) Die SVA führte in ihrer Stellungnahme hinsichtlich der Umschichtung von 190 Mio. EUR aus, dass es sich nach Ansicht der SVA nicht um eine Veranlagung im eigentlichen Sinne handle, sondern lediglich um eine interne Umschichtung zwischen SVA-Konten.

Bezüglich der Sicherstellung der Einhaltung der Entscheidungswege stimmte die SVA der Empfehlung des RH zu.

27.4 Der RH konnte die von der SVA vorgenommene Unterscheidung zwischen der Veranlagung und der Umschichtung von Geldern nicht nachvollziehen, zumal Mittel von rd. 190 Mio. EUR an eine andere Bank überwiesen wurden (gerade um eine Konzentration von Mitteln zu vermeiden). Er empfahl der SVA, derartige Transaktionen künftig den Entscheidungswegen für Veranlagungen zu unterziehen.

Aufbauorganisation
des Veranlagungs-
managements

28.1 (1) Gesetzliche Vorgaben zur Aufbauorganisation des Veranlagungsmanagements gab es nicht.

Demgegenüber enthielten die Richtlinien in Deutschland und der (nicht in Kraft getretene) Entwurf des österreichischen Spekulationsverbotsgesetzes eine wesentliche Vorgabe: Wer für den Aufbau von Risikopositionen verantwortlich war, durfte nicht gleichzeitig (auch nicht mittelbar) mit der Überwachung und Kontrolle betraut sein.

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger

Eine von den Veranlagungsentscheidungen unabhängige Stelle für ein laufendes Risikomanagement existierte bei keinem der überprüften Sozialversicherungsträger.

(2) Für die Vermögensveranlagung waren bei allen drei überprüften Trägern insbesondere die Finanzabteilung (die gleichzeitig auch für das Rechnungswesen, den Zahlungsverkehr, die Erstellung von Gebahrungsvorschauen etc. zuständig war) und der für diese zuständige Direktor verantwortlich.

Bei der SVA war zusätzlich eine Person (ein ehemaliger Leiter der Finanzabteilung) als Stabstelle beim zuständigen Direktor vorgesehen.

Bei der AUVA waren zusätzlich ein Veranlagungsbeirat und ein Veranlagungskomitee eingerichtet. Diese waren jedoch sowohl für die Veranlagungsentscheidungen als auch für das Risikomanagement verantwortlich.

Das Zusammenspiel zwischen den Finanzabteilungen und den Direktoren war insbesondere bei der AUVA teilweise dadurch gekennzeichnet, dass wesentliche Verhandlungsschritte nach außen direkt seitens des Direktors gesetzt wurden.⁶⁵

28.2 Der RH hielt zunächst kritisch fest, dass ein von der Veranlagung unabhängiges Risikomanagement fehlte. Er wies darauf hin, dass eine organisatorische Trennung der Entscheidung über die Vermögensveranlagung und des laufenden Risikomanagements angesichts der hohen in der Sozialversicherung verwalteten Mittel unabdingbar war.

Der RH sah zu einer Umsetzung dieses Grundsatzes im Bereich der Sozialversicherungsträger mehrere Möglichkeiten, z.B. die Verankerung einer stärkeren Befassung der Kontrollversammlung, eine Auslagerung von Funktionen des Risikomanagements, eine Beauftragung von zentralen Stellen wie etwa des Hauptverbands oder die Einrichtung von Veranlagungsbeiräten mit externer Beteiligung.

Der RH hielt weiters fest, dass eine Aufsichtsfunktion der Direktoren bzw. übergeordneten Gremien sicherzustellen, die operative Abwicklung, Verhandlung mit Vertragspartnern hzw. Prüfung von Berichten jedoch zunächst von den dafür zuständigen Personen durchzuführen ist. Ansonsten sind das Prinzip der Funktionstrennung bzw. ein sinnvolles Vier-Augen-Prinzip nicht sichergestellt.

⁶⁵ Beispielsweise erhielt bei der AUVA nur die Direktion die vollständigen Fondsberichte zu einem Spezialfonds, die Verhandlungsschritte zum Tausch der LBBW-Anleihen und einzelne Prüfberichte mit Bestätigungsvermerk waren nur in der Direktion verfügbar.

Anlageprozesse

Der RH empfahl daher der AUVA, der OÖGKK sowie der SVA, eine organisatorische Trennung der Entscheidung über die Vermögensveranlagung und des laufenden Risikomanagements vorzusehen und auf eine strikte Einhaltung des Prinzips der Funktionstrennung zu achten.

28.3 (1) Die AUVA stimmte in ihrer Stellungnahme der Empfehlung des RH zu.

(2) Die OÖGKK teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass eine organisatorische Trennung zwischen Veranlagungsentscheidung und laufendem Risikomanagement mittlerweile insofern vorhanden sei, als die Grundsatzentscheidung über die Veranlagungen in der Selbstverwaltung getroffen werde und die Umsetzung sowie das laufende Risikomanagement an das Büro übergeben seien. Sowohl hausintern als auch beim Finanzleitertreffen im Hauptverband werde die künftige Überprüfung dieser Aufgaben durch ein externes Risikomanagement diskutiert werden.

(3) Die SVA teilte in ihrer Stellungnahme mit, sie werde bis Anfang Herbst 2014 ein unabhängiges externes Risikoreporting einführen.

Ablauforganisation des Veranlagungsmanagements

29.1 (1) Wie der RH bereits mehrfach festgestellt hatte (z.B. im Bericht zur finanziellen Lage des Landes Salzburg, Reihe Bund 2013/9), waren eine transparente Festlegung der Vorgaben zu den Geschäftsprozessen und die Dokumentation von deren Einhaltung wesentliche Elemente eines Internen Kontrollsystems.

Eine formale Festlegung der Sollprozesse in der Ablauforganisation zur Vermögensveranlagung bzw. eine Festlegung, welche Aufgaben von wem zu erledigen waren und wem darüber zu berichten war, lag bei den überprüften Sozialversicherungsträgern nur teilweise vor:

- Die AUVA hatte im Rahmen der im Jahr 2010 beschlossenen und mit externer Beratung erstellten Veranlagungsrichtlinien systematische Vorgaben zur Ablauforganisation erstellt. Einzelne Prozesse (wie z.B. die Betreuung der Spezialfonds in den Anlageausschüssen) oder ein Krisenmanagementprozess bei Verlusten fehlten jedoch.
- Die OÖGKK hatte anlässlich der Arbeit an einem Internen Kontrollsystem drei veranlagungsbezogene Geschäftsprozesse (insbesondere im Hinblick auf Einlagen bei Geldinstituten) dokumentiert. Auch hier lag eine umfassende Beschreibung aller Geschäftsprozesse nicht vor. Einzelne inhaltliche Vorgaben ergaben sich aus Berichten an

die „Obleute-Jourfixe“ bzw. aus Anforderungen der Kontrollversammlung.

- Die SVA hatte lediglich im Jahr 2009 einen Aktenvermerk erstellt, der anlässlich der Übertragung des Vermögensmanagements an die Stabstelle einige Eckpunkte festhielt. Eine umfassende Beschreibung der Abläufe lag nicht vor (z.B. hinsichtlich von Kontrollaufgaben bei Eingehen der Rechenschaftsberichte der Spezialfonds).

(2) Bei der AUVA, bei der konkrete Vorgaben für die Geschäftsprozesse existierten, stellte der RH in mehreren Fällen Abweichungen von diesen Vorgaben fest:

- Über Zukäufe von Anteilen bei Spezialfonds war vom Veranlagungskomitee zu entscheiden.⁶⁶ In einem Fall fasste das Komitee im Jahr 2012 einen Beschluss über einen Zukauf über 7 Mio. EUR, tatsächlich erfolgte ein Zukauf über 3 Mio. EUR.
- Für Zukäufe in einem anderen Fonds fehlte eine spezifische Beschlussfassung des Veranlagungskomitees. Bereits vor Inkrafttreten der Veranlagungsrichtlinien war ein Grundsatzbeschluss getroffen worden, ausgeschüttete Beträge jeweils wieder zu veranlagen. Dieser Beschluss wurde jedoch nicht lückenlos befolgt: Im Jahr 2011 erfolgte kein entsprechender Zukauf.⁶⁷
- Das Protokoll des Veranlagungsbeirats vom 9. März 2010 enthielt einen Auftrag, einen Fonds, der gegen die Veranlagungsrichtlinien verstieß, bis zur nächsten Vorstandssitzung am 28. April 2010 zu verkaufen. Ein Verkauf war bis Ende 2013 nicht erfolgt.
- Wie in TZ 47 näher beschrieben, enthielten die Veranlagungsrichtlinien eine Vorgabe, wonach einmal jährlich ein Bericht über die Performance der Vermögensveranlagung an den Vorstand zu erfolgen habe. In den Jahren 2010, 2011 und 2012 erfolgte jedoch ein solcher Bericht nicht.

⁶⁶ Darin waren drei Direktoren der AUVA vertreten (somit nicht nur der für die Finanzabteilung zuständige Direktor, sondern auch der Generaldirektor, dessen Stellvertreter und der Leiter der Finanzabteilung).

⁶⁷ In dem Spezialfonds war neben der AUVA bis 2013 auch die Lorenz Böhler Stiftung Eigentümer. Da zwar die AUVA, nicht aber die Stiftung KESSt-befreit war, musste der Fonds zumindest einen Betrag in Höhe der KESSt ausschütten. Die AUVA strebte grundsätzlich thesaurierende Fonds an und hatte daher beschlossen, die an die AUVA ausgeschütteten Beträge wieder zu investieren.

Anlageprozesse

Bei allen drei Trägern war nicht zu jedem Wertpapierkauf eine Dokumentation vorhanden, aus der eine Begründung für das ausgewählte Produkt oder eine Prüfung auf marktgängige Konditionen (z.B. durch Einholung von Vergleichsangeboten) ersichtlich war.

(3) Weder die AUVA noch die OÖGKK oder die SVA hatten im Prüfungszeitraum oder zur Zeit der Gebarungsüberprüfung einen Prozess zum „Krisenmanagement“, also zur Reaktion auf drohende oder bereits eingetretene Verluste definiert (siehe auch TZ 40).

29.2 (1) Der RH kritisierte, dass bei der SVA und der OÖGKK keine umfassenden Vorgaben zu den Geschäftsprozessen vorlagen.

Er anerkannte, dass die AUVA entsprechende Vorgaben weitgehend erstellt hatte, kritisierte jedoch, dass diese nicht durchgängig eingehalten wurden; so erfolgten z.B. Zukäufe ohne ausdrücklichen Beschluss des zuständigen Gremiums, wurden Verkäufe nicht durchgeführt und Beschlüsse über einen Zukauf nur teilweise umgesetzt oder unterblieben – entgegen den Veranlagungsrichtlinien – Berichte an den Vorstand.

Der RH empfahl daher der SVA und der OÖGKK, 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. Er empfahl der AUVA, die Einhaltung der vorgegebenen Entscheidungswege in Zukunft sicherzustellen.

(2) Der RH kritisierte, dass keiner der drei überprüften Träger einen Prozess oder Zuständigkeiten zum Krisenmanagement bzw. zur Aufarbeitung von eingetretenen Schäden definiert hatte.

Er empfahl daher der AUVA, der OÖGKK und der SVA, einen 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.

29.3 (1) *In ihrer Stellungnahme stimmte die AUVA der Empfehlung des RH hinsichtlich der Einhaltung der vorgegebenen Entscheidungswege zu. Die Ablauforganisation hinsichtlich des Krisenmanagements werde die AUVA in ihre Veranlagungsrichtlinien in Form einer Prozessbeschreibung bezüglich der Prüfung allfälliger Schadenersatzansprüche auf-*

nehmen. Die Rechtsabteilung werde bei der Prüfung von Schadenersatzansprüchen eingebunden.

(2) Laut Stellungnahme der OÖGKK seien die Zuständigkeit und der Prozess im Rahmen des Krisenmanagements und bei den Schadensaufarbeitungen von aufgetretenen Schäden grundsätzlich definiert. Es würden allerdings Prüfungen hinsichtlich der Notwendigkeit eines zusätzlichen Prozesses und breiterer Entscheidungswege erfolgen. In der OÖGKK seien die Aufgaben im Rahmen der Vermögensverwaltung sowie die Zuständigkeiten klar festgelegt. Eine formelle Darstellung der Geschäftsprozesse werde in den nächsten Monaten erfolgen.

(3) Die SVA teilte in ihrer Stellungnahme mit, eine entsprechende Unterlage gemäß den Empfehlungen des RH auszuarbeiten, welche die Ablauforganisation des Veranlagungsmanagements und eine Prozessdarstellung zum Krisenmanagement enthalte.

Strategische
Festlegungen

30.1 (1) Gesetzliche oder aufsichtsbehördliche Vorgaben über eine zu beschließende Veranlagungsstrategie bestanden nicht.

Der (nicht in Kraft getretene) Entwurf zum österreichischen Spekulationsverbotsgesetz enthielt den „Grundsatz einer strategischen Jahresplanung“ bezüglich des Liquiditätsmanagements.

In Deutschland ergab sich für Sozialversicherungsträger die Verpflichtung zur Erlassung von internen Veranlagungsrichtlinien durch die Geschäftsleitung bereits aus dem Sozialgesetzbuch.⁶⁸ Empfehlungen des Finanzministeriums aus dem Jahr 2013⁶⁹ sahen vor, dass die Einrichtungen interne Grundsätze zur Veranlagung erstellen sollten, die von der Geschäftsleitung mindestens einmal jährlich zu überprüfen waren. Mindestinhalte einer solchen Strategie waren Anlageziele, die Art der Messung des Erfolgs, Methoden zum Risikomanagement, Instrumente und Regionen der Veranlagung, Vorgaben zur internen oder externen Umsetzung, Kriterien für die Auswahl von Partnern, die erforderliche Qualifikation der Mitarbeiter, Vorgaben zum Internen Kontrollsystem sowie Berichtspflichten.

(2) Eine klare Zuständigkeit zur Festlegung strategischer Anlageziele war nur bei der AUVA vorgesehen.

⁶⁸ §§ 35 f. SGB IV, ausdrücklich hervorgehoben in der Richtlinie für die Anlage und Verwaltung der liquiden Vermögensmittel (Anlagerichtlinie) des Bundesversicherungsamts vom 13. Februar 2013

⁶⁹ Empfehlungen für Mindestanforderungen an ein Finanzanlagenmanagement von bundesnahen Einrichtungen

Anlageprozesse

Dabei war einmal im Jahr von einem eigens dafür geschaffenen Gremium (dem Veranlagungsbeirat) insbesondere ein Anlageziel für das Gesamtportfolio zu beschließen. Dazu war in den Richtlinien eine klare Orientierung an eine einjährige Bindung und an Staatsanleihen vorgesehen. Optional konnte ein Zuschlag für eine höhere Inflation beschlossen werden. Anhand von Renditeerwartungen je Asset-Klasse (die nach volkswirtschaftlichen Analysen, Marktmeinungen von externen Experten etc. einzuschätzen waren) war dann die Zielgewichtung der Asset-Klassen so auszurichten, dass dieses Anlageziel bestmöglich erreicht werden konnte. Weiters war ein Mix von Risiko-Parametern zu beschließen.

Die konkreten Veranlagungsentscheidungen hatten auf diesen Vorgaben zu basieren. Eine Vorgabe zur Fristigkeit der durch die Vermögensveranlagung gebundenen Mittel bestand nicht (lediglich die Vorgabe, gebundene Einlagen maximal für ein Jahr zu binden).

Für das Jahr 2010 enthielt das Protokoll des Veranlagungsbeirats keine Festlegung eines Ertragsziels, von Renditeerwartungen je Asset-Klasse oder eine Zielgewichtung von Asset-Klassen. Im Jahre 2011 fehlte ebenfalls eine genaue Festlegung des Ertragsziels; Renditeerwartungen und eine Zielgewichtung zu den einzelnen Asset-Klassen waren protokolliert.

Die Renditeerwartungen waren jedoch auf das tatsächliche Portfolio nicht abgestimmt; z.B. waren für Anleihen generell im Jahr 2012 1,5 % festgehalten, obwohl die bei weitem überwiegenden Anleihen bei der LBBW einen fixen Zinssatz im Jahr 2012 von 2,6 % auswiesen und bei Berücksichtigung von Marktwerten als Basis bei über 3 % lagen. Dementsprechend berichtete die AUVA im Veranlagungsbeirat im Jahr 2012 hinsichtlich der Performance im Jahr 2011 z.B. über eine Überschreitung der Renditeerwartung für Anleihen von 3,73 % gegenüber der Erwartung von 1,75 %.

Selbst nach den angesetzten Renditeerwartungen lag der erwartete Wert für das Gesamtportfolio (2011: 1,96 %) deutlich (knapp 19 %) über dem in den Richtlinien definierten Ertragsziel (z.B. lag die Erwartung für den 12-Monats-Euribor im Jahr 2011 bei bis zu 1,2 % plus 45 Basispunkte; lt. Richtlinien ergäbe dies 1,65 %). Eine ausdrückliche Beschlussfassung über eine Anhebung des Ertragsziels gegenüber den Richtlinien (z.B. im Hinblick auf die Inflationsrate) war nicht protokolliert. Die Inflation im Jahr 2011 betrug 3,3 %.

(3) Die OÖGKK hatte zwar keine derartige strategische Festlegung getroffen. Es waren jedoch mehrfach „Grundsätze“ der Veranlagung seitens des Büros an den sogenannten „Obleute-Jourfixe“ berichtet worden. Dieses Gremium war zwar nach der Geschäftsordnung nicht für Veranlagungsentscheidungen zuständig, diente jedoch der Information von wesentlichen Mitgliedern der Selbstverwaltung. Die dort berichteten Grundsätze betrafen im Wesentlichen die Festlegung „Sicherheit vor Performance“, operative Festlegungen wie z.B. die Diversifizierung der Anlagen auf drei Spezialfonds und zwei Wertpapierportfolios sowie die Festlegung, nicht bei „Privatbanken“ zu veranlagen. Konkrete Anlageziele, Risikolimits oder die Dauer der Kapitalbindung wurden nicht festgelegt.

Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung wurden ohne schriftlich festgelegte Veranlagungsstrategie getroffen, z.B. die Höhe der jährlichen Ausschüttungen (diese lagen im Prüfungszeitraum zwischen rd. 9,51 Mio. EUR und rd. 13,60 Mio. EUR und damit wesentlich höher als bei den beiden anderen überprüften Trägern),⁷⁰ oder die Akzeptanz von Kursschwankungen in den Fonds (tatsächlich lag der Marktwert der Fonds bis zu rd. 10,01 Mio. EUR unter dem Buchwert; siehe TZ 50).

(4) Bei der SVA existierte keine explizite Veranlagungsstrategie. Bei den dem Vorstand vorgelegten Einzelproduktentscheidungen waren einige strategisch relevante Aspekte beschrieben. Aus den Protokollen ging hervor, dass dem Aspekt der Sicherheit besondere Bedeutung eingeräumt werden sollte. Konkrete Risikolimits wurden nicht festgelegt. Die SVA veranlagte während des Prüfungszeitraums in Anlagen mit einer Fristigkeit bis zu drei Jahren. Eine Ableitung dieses Grundsatzes aus der Geschäftsstrategie oder eine explizite Beschlussfassung dazu über einzelne Kaufentscheidungen hinaus erfolgte nicht.

30.2 (1) Nach Ansicht des RH war eine Veranlagungsstrategie eine wesentliche Voraussetzung für ein schlüssiges Vermögensmanagement, insbesondere für die Produktauswahl und ein systematisches Risikomanagement. Er kritisierte daher, dass eine solche Veranlagungsstrategie nur bei der AUVA, nicht aber bei der OÖGKK und bei der SVA existierte.

Er hielt es weiters für wesentlich, dass die tatsächlichen Erwartungen der Geschäftsleitung an die Vermögensveranlagung (z.B. zur Ausschüttungshöhe) in der Veranlagungsstrategie Niederschlag finden sollten. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Konsequenzen dieser Erwar-

⁷⁰ Angesichts des niedrigen Zinsniveaus zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erwartete die OÖGKK jedoch in den Gebarungsvorschaurechnungen für die Zukunft niedrigere Erträge.

Anlageprozesse

tungen (z.B. im Hinblick auf Risiken) durchdacht und mitbeschlossen werden. Weiters sollten strategische Festlegungen ausreichend operationalisiert sein, um tatsächlich eine Grundlage für die konkreten Entscheidungen zu bilden.

Der RH wies (wie bereits in TZ 27) darauf hin, dass eine lediglich informelle Information „außer Protokoll“ wesentliche Funktionen einer Berichtspflicht nicht erfüllte: Diese diene auch dem Nachweis der Übermittlung kritischer Informationen, der Dokumentation von Entscheidungsprozessen und der Klarstellung von Verantwortlichkeiten.

Der RH empfahl daher der OÖGKK und der SVA, eine Strategie für die Vermögensveranlagung zu diskutieren, zu beschließen und zumindest jährlich zu überprüfen.

(2) Nach Ansicht des RH leitete die AUVA die Zielgewichtungen der Asset-Klassen mehr aus dem tatsächlichen, teils schwer veräußerlichen Bestand (z.B. LBBW-Anleihen) ab als – wie in den Veranlagungsrichtlinien vorgesehen – aus dem Anlageziel. Die Renditeerwartungen entsprachen im Ergebnis nicht dem vorliegenden Portfolio und konnten so leicht überschritten werden. Die Performance-Berichterstattung war daher erheblich verzerrt.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die AUVA entgegen ihren eigenen Richtlinien nicht in jedem Jahr ein Ertragsziel beschloss, die Renditeerwartungen nicht auf das tatsächlich vorhandene Portfolio abstimmt und die Zielgewichtungen der Asset-Klassen nicht aus diesen Werten ableitete.

Der RH wiederholte seine Empfehlung an die AUVA, die Einhaltung der vorgesehenen Entscheidungswege sicherzustellen (TZ 29). Es wäre daher, wie in den Richtlinien vorgesehen, ein Ertragsziel zu beschließen und die Zielgewichtung der Asset-Klassen daraus abzuleiten. Weiters empfahl der RH der AUVA, bei der Festlegung der Anlageziele besser auf die Besonderheiten des Portfolios einzugehen.

30.3 (1) *In ihrer Stellungnahme stimmte die AUVA der Empfehlung des RH hinsichtlich der Einhaltung der vorgegebenen Entscheidungswege zu. Zur Empfehlung des RH hinsichtlich der Überarbeitung der Veranlagungsrichtlinien sagte die AUVA die Umsetzung zu.*

(2) *Die OÖGKK hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass eine Strategie der Vermögensveranlagung bereits intensiv diskutiert und jährlich überprüft werde. Im Oktober 2014 werde diese durch die Selbstverwaltung beschlossen werden.*



Anlageprozesse

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger

(3) Die SVA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass den Empfehlungen des RH bereits entsprochen werde, indem zwischenzeitig eine Strategie bereits ausgearbeitet und in Form von „Anlageleitlinien“ vom Vorstand beschlossen worden sei.

Produktauswahl

31.1 (1) In der Regel versuchten alle überprüften Träger, vor der Auswahl eines Anlageprodukts mehrere Vergleichsangebote einzuholen. Besondere rechtliche Rahmenvorgaben dazu existierten nicht: Obwohl Bankleistungen und Wertpapiergeschäfte grundsätzlich als prioritäre Dienstleistungen im Sinne des Bundesvergabegesetzes einzustufen waren, regelte dieses in § 10 Z 11 einen Ausnahmetatbestand für Finanzdienstleistungen im Zusammenhang mit der Ausgabe, dem Verkauf, dem Ankauf oder der Übertragung von Wertpapieren oder anderen Finanzinstrumenten.

Unabhängig von der Geltung des Bundesvergabegesetzes waren jedoch die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit auch auf die Auswahl von Vermögensveranlagungsprodukten anzuwenden.

(2) Die Träger wählten zur Auswahl der Produkte unterschiedliche Vorgehensweisen:

- Formale Ausschreibung: Die SVA führte 2012 bis 2013 eine (freiwillige) Ausschreibung zur Gestaltung eines Immobilienfonds entsprechend den Regelungen des Bundesvergabegesetzes unter Begleitung durch eine Rechtsanwaltskanzlei durch. Wie bereits unter TZ 23 dargestellt, gab es allerdings nur einen Bieter. Das Verfahren nahm etwa ein Jahr in Anspruch.⁷¹
- Informelle Ausschreibung: Die SVA führte im Jahr 2010 eine freiwillige Ausschreibung zur Auflage von drei Spezialfonds durch. Auch bei vier im Prüfungszeitraum erworbenen Einzelwertpapieren lagen jeweils mehrere Vergleichsangebote vor.
- Keine Ausschreibung: Die AUVA erwarb 2008 erstmals Anteile des Spängler SparTrust M Fonds (eines Publikumsfonds). Die Produktauswahl erfolgte ohne eine Ausschreibung. Für das einzige im Prüfungszeitraum erworbene Einzelpapier, eine 9,97 Mio. EUR-Anleihe, konnten keine Vergleichsangebote vorgelegt werden.⁷²

⁷¹ Die Beauftragung der Rechtsanwaltskanzlei zur Begleitung des Vergabeverfahrens erfolgte im August 2012, der Kauf der Anteile am Fonds im Juli 2013.

⁷² Raiffeisen RZB Schuldverschreibung AUVA. Wie unter TZ 15 kritisiert, konnte die AUVA für diese Anleihe auch die vollständigen Anleihebedingungen nicht vorlegen.

Anlageprozesse

- **Parallele Verhandlungen:** Die OÖGKK führte die von ihr direkt gehaltenen Papiere auf Depots bei zwei ausgewählten Banken (siehe TZ 18). Bei Veranlagungsbedarf verhandelte sie mit diesen Banken über die konkreten Konditionen, wobei die Informationen aus den Fonds-Anlageausschüssen bzw. dem jeweils anderen Depot als Vergleichsmaßstab zur Verfügung standen. Ein formeller Drittvergleich bzw. eine Einladung zur Anbotslegung an andere Banken konnte dem RH nicht durchgängig vorgelegt werden.
- **Im Einlagenbereich** führten alle drei Träger Bankenrundrufe durch (siehe dazu TZ 35). Häufig lagen die eingeholten Angebote erheblich auseinander, bei den Konditionen traten Unterschiede von bis zu 100 % auf.

(3) Die Schlüssigkeit zwischen dem intern definierten Bedarf, den nach außen formulierten Anforderungen, den erhaltenen Angeboten und den zur Auswahl angewendeten Kriterien war nicht immer gegeben. Dies zeigt das Beispiel des Erwerbs von drei Spezialfonds für insgesamt 150 Mio. EUR durch die SVA im Jahr 2010:

Der interne Bedarf wurde in einem Aktenvermerk vom 23. März 2010 festgehalten: Die SVA verfüge über Einlagen von rd. 510 Mio. EUR, davon rd. 300 Mio. EUR als Giralgeld. Aufgrund der „Turbulenzen“ im Bankensektor könne keinesfalls von einer ausgewogenen Risikostreuung gesprochen werden. Ein Teil der Mittel solle daher in Sondervermögen (Fonds) platziert werden.

Am 13. April 2010 ersuchte die SVA sechs Banken um Übermittlung von Angeboten und machte dazu u.a. folgende Vorgaben: die Ausgestaltung des Portfolios mit 50 % Staats- und 50 % Bankanleihen, ein Mindest-Rating von A- für Bankanleihen, den Einsatz ausschließlich festverzinslicher Anleihen sowie vorrangig liquide Emissionen von systemrelevanten Banken. Eine nähere Begründung für die spezifischen Vorgaben war nicht dokumentiert.

Im April und Mai 2010 langten mehrere Angebote in der SVA ein. Diese hielten sich nur teilweise an die Vorgaben:

- Ein Angebot betraf „mindestens“ (nicht genau) 50 % Staatsanleihen und „verzinsliche“ (nicht festverzinsliche) Wertpapiere von Kreditinstituten ohne Aussage über Liquidität oder Systemrelevanz.
- Ein anderes Angebot hielt sich an die Vorgaben über festverzinsliche Bankanleihen und systemrelevante Banken.

- Ein weiteres Angebot betraf ein Portfolio aus Staatsanleihen, staatsgarantierten Bankanleihen und Bankanleihen mit jeweils einer Drittel-Gewichtung und einem Laufzeitenband von zwei bis vier Jahren.

Die Angebote unterschieden sich in mehreren wesentlichen Aspekten: Einige enthielten z.B. ein „aktives Durationmanagement“,⁷³ ein anderes ein „Absolute Return Management“⁷⁴ mit Floor und Cap.⁷⁵ Einige Angebote enthielten Angaben über die aktuell erwarteten Renditen. Diese lagen zwischen 1,62 % und 2,6 %.

Die dem Vorstand der SVA letztlich vorgelegte Entscheidungsgrundlage stellte neben Aspekten der Risikostreuung⁷⁶ vor allem die Kosten der Fonds dar.⁷⁷ Die SVA wählte die verbliebenen drei günstigsten Fonds aus. Im Vergleich zur OÖGKK und zur AUVA waren die Kosten dennoch höher. Die Fondskosten waren bei der Aufforderung zur Angebotslegung nicht als entscheidendes Zuschlagskriterium erkennbar gewesen.

- 31.2 Der RH merkte zunächst an, dass keine genauen rechtlichen Rahmenbedingungen für die Produktauswahl existierten. Er nahm zur Kenntnis, dass demnach unterschiedliche Vorgehensweisen (formales Vergabeverfahren nach Bundesvergabegesetz, informelle Einladungen zur Angebotslegung an Partnerbanken, parallele Verhandlungen mit mehreren Banken) möglich waren und von den Trägern eingesetzt wurden.

Der RH hielt schon aus allgemeinen Zweckmäßigkeitserüberlegungen das Vorliegen eines Marktüberblicks (insbesondere durch Einholen eines Drittvergleichs) und eine dokumentierte Begründung für die Auswahl einzelner Anlageinstrumente für essentiell. Dabei wäre besonders auf die Schlüssigkeit zwischen dem definierten Bedarf, den eingeholten Angeboten und den zur Auswahl verwendeten Kriterien zu achten.

⁷³ Dabei wird versucht, durch Wechsel zwischen Laufzeiten Änderungen in der Zinskurve ertragssteigernd auszunutzen.

⁷⁴ Dabei wird das Portfolio bewusst unabhängig von einem Benchmark gesteuert.

⁷⁵ Ein weiteres enthielt Varianten zwischen „aktiven“, „semiaktiven“ und „passiven“ Managementoptionen und Overlaystrategien. Weiters enthielten die Angebote Vorschläge für optionale Zusatzleistungen wie z.B. Value at Risk-Berechnungen oder Reportings nach bestimmten Standards.

⁷⁶ Zwei Angebote wurden ausgeschieden, da bei diesen Banken bereits erhebliche Einlagen erfolgt waren (was bereits bei der Aufforderung zur Angebotslegung bekannt war).

⁷⁷ Dabei wurden Kosten der Fondsgründung, Verwaltungsgebühren, Transaktionskosten, Depotbankgebühren, Depotgebühren im Fonds, Kosten der KAG Hülle sowie Prüfungskosten erfasst, die Gesamtkosten für das erste Jahr und die Folgejahre ermittelt und gegenübergestellt.

Anlageprozesse

Er stellte jedoch kritisch fest, dass die gewählten Methoden im Ergebnis nicht immer zu einer aktuellen und realistischen Marktübersicht führten: Zum Teil verglichen die Träger Angebote, ohne deren Vergleichbarkeit hergestellt zu haben (z.B. bei der Gegenüberstellung der Spezialfonds bei der SVA), oder erhielten nur ein konkretes Angebot (bei der Ausschreibung des Immobilienfonds durch die SVA). Zum anderen lagen bei einigen Käufen keine Unterlagen vor, die auf die Einholung bzw. Prüfung von Alternativangeboten schließen ließen.

Der RH empfahl daher der AUVA, der OÖGKK und der SVA, zu jedem Wertpapierkauf den konkreten Bedarf zu definieren, mehrere Angebote einzuholen, diese auf vergleichbare Weise einander gegenüberzustellen und eine klare Begründung für die Auswahl des konkreten Papiers festzuhalten. Nur so wäre nach Ansicht des RH nachvollziehbar, warum ein bestimmtes Anlageinstrument bzw. Wertpapier ausgewählt wurde.

31.3 (1) *Die AUVA stimmte in ihrer Stellungnahme der Empfehlung des RH zu. Die Einholung von drei Vergleichsangeboten sei in den Veranlagungsrichtlinien bereits festgelegt und erfolge derzeit auch schon vor dem Wertpapierkauf. Die Angebote würden von einem externen Berater auf Zulässigkeit und Wirtschaftlichkeit geprüft. Die Begründung für eine Veranlagungsentscheidung werde künftig auch schriftlich dokumentiert werden.*

(2) Die OÖGKK teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Wertpapierveranlagungen auf drei Spezialfonds und zwei Portfolios beschränkt seien, deren Volumen von der Selbstverwaltung festgelegt worden sei. Bei Volumenaufstockung oder nach Auslaufen einzelner Papiere innerhalb der Portfolios werde aus mehreren Angeboten das Beste ausgewählt. Bei den Spezialfonds liege die Entscheidung beim Fondsmanager, der im Sinne des Mandatsvertrags handle.

(3) Die SVA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass der Nutzen einer 100 %igen Vergleichbarkeit von Angeboten seitens der SVA nicht gegeben sei.

31.4 Der RH hielt gegenüber der SVA an seiner Empfehlung fest. Für den Fall, dass unterschiedliche Produkte angeboten werden sollten, wäre die Einladung zu Angeboten entsprechend offen zu formulieren. Dies würde den Anbietern Gelegenheit geben, die entsprechende Bandbreite bewusst auszuschöpfen. Wenn jedoch die Einladung zu Angeboten bestimmte Vorgaben enthielt, konnte nach Ansicht des RH eine informierte Entscheidung (zumal nach dem Kriterium der Gebühren)



Anlageprozesse

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger

nur im Vergleich zwischen Angeboten erfolgen, die diesen Kriterien entsprachen.

Rechtliche Prüfung

32.1 (1) Eine systematische rechtliche Überprüfung der vertraglichen Beziehungen zu Banken, Beratern und Fondsmanagern (z.B. durch Einschaltung der jeweiligen Rechtsabteilungen oder Beauftragung von Rechtsanwälten) führten alle drei überprüften Träger in der Regel auch bei wesentlichen Vertragsabschlüssen bzw. -änderungen nicht durch.

Der RH untersuchte folgende drei Bereiche näher:

- die Risikoprofile der Träger bei den Banken (als Grundlage für den Anlegerschutz),
- die Formulierung der Fondsbestimmungen bzw. Mandatsverträge der Fondsmanager,
- die vertragliche Gestaltung bei Nutzung externer Expertise, insbesondere die Beauftragung des Beraters D seitens der AUVA zur Erstellung von Veranlagungsrichtlinien bzw. zur Nutzung eines EDV-Tools zur Risiko- und Performanceüberwachung.

(2) Zu den Risikoprofilen:

Nach §§ 44 f. Wertpapieraufsichtsgesetz 2007 i.d.g.F. (WAG 2007) hatten Erbringer von Wertpapierdienstleistungen nur für den Kunden angemessene Aufträge umzusetzen, ansonsten war der Kunde zu warnen bzw. auf die Risiken ausdrücklich hinzuweisen. Dazu hatte der Dienstleister zunächst verschiedene Informationen (insbesondere die Anlageziele, die Kenntnisse und Erfahrungen des Anlegers und dessen Risikotragfähigkeit) zu erheben. Basierend auf den eingeholten Informationen sah das WAG 2007 drei unterschiedliche Kundenkategorien vor:

- „Privatkunden“ (die insbesondere Anspruch auf ausführliche Informationen, Beratung und Hinweise auf Risiken hatten),
- „Professionelle Kunden“ (bei denen Kenntnisse und Erfahrungen sowie ein Risikoverständnis vorausgesetzt wurden) und
- „Geeignete Gegenparteien“ (bei denen sehr eingeschränkte Informationspflichten bestanden).⁷⁸

⁷⁸ Geeignete Gegenparteien sind Anleger, die selbst die Befähigung besitzen, Anlagen zu emittieren, also Banken und entsprechende staatliche Stellen. Sie genießen nach der Finanzmarktrichtlinie fast überhaupt keinen Schutz.

Anlageprozesse

Ab einer bestimmten Größe⁷⁹ galten Unternehmen grundsätzlich als Professionelle Kunden, es konnte jedoch vereinbart werden (§ 58 Abs. 4 bzw. § 60 Abs. 4 WAG 2007), dass „Professionelle Kunden“ als „Privatkunden“ (oder auch als „Geeignete Gegenparteien“) behandelt werden.

Der RH stellte fest, dass die Risikoprofile der überprüften Träger bei den Banken sehr unterschiedlich waren, teilweise widersprüchliche Angaben enthielten, überwiegend nicht auf § 446 ASVG verwiesen und teilweise eine höhere Risikobereitschaft angaben, als nach den internen Unterlagen der Träger zu erwarten war:

- Bei der AUVA enthielt z.B. ein Risikoprofil die Aussage, dass Ausfälle bis zu 20 % in Kauf genommen würden bzw. Ratings bis BBB- (Standard & Poors, entspricht Baa3 bei Moody's) zulässig wären (obwohl in den Veranlagungsrichtlinien ein Rating von zumindest A3 gefordert war). Mehrere Risikoprofile enthielten ausdrücklich einen Verzicht auf Beratung, ein Risikoprofil enthielt ausdrücklich die Festlegung, die AUVA sei als „Geeignete Gegenpartei“ einzustufen. Weiters war auffällig, dass ein Teil der Profile von Obmann und Generaldirektor, ein Teil jedoch nur vom zuständigen Direktor für Finanzen und dem Abteilungsleiter für Finanzen unterfertigt waren.
- Die OÖGKK gab in einem Fall als Veranlagungsziel „begrenzte Spekulation zur Ertragssteigerung“ an. In einem Fall gab die OÖGKK als Anlagezweck „laufende Ausschüttung“ (Wertpapierdepot), in einem anderen Fall (Sparkasse) „Vermögenszuwachs und langfristige Wertsteigerung“ an. Dies auch deshalb, da eine detailliertere Auswahlmöglichkeit im Bankenformular nicht vorgesehen war. Tatsächlich erfolgten in beiden Fonds regelmäßige Ausschüttungen (TZ 36). Verweise auf § 446 ASVG erfolgten im Rahmen der Risikoprofile nur bei zwei Banken (wobei die Geltung des § 446 ASVG in einigen Fonds- bzw. Depotbestimmungen mit den Vertragspartnern berücksichtigt wurde). Teilweise trat die OÖGKK als professioneller Anleger auf.
- Die SVA vereinbarte mit einer Bank die Klassifikation als „Geeignete Gegenpartei“. Gegenüber einer anderen Bank gab sie an, in den letzten fünf Jahren Erfahrung mit Termingeschäften (Derivaten, Optionsscheinen oder Futures) gesammelt zu haben (mehr als fünf Geschäfte) bzw. nicht bereit zu sein, nähere Auskunft über ihre Gesamtveranlagung zu geben. In einem Fall gab sie an, bis zu 10 % „risikoreiche Papiere“ seien akzeptabel.

⁷⁹ Umsatz 40 Mio. EUR, Eigenmittel 2 Mio. EUR, Bilanzsumme 20 Mio. EUR (§ 58 Abs. 2 Z 2 WAG 2007)

Die von den Banken zur Verfügung gestellten Formulare waren ohne Anpassungen (d.h. bei Ausfüllen durch bloßes Ankreuzen vorformulierter Angaben) für eine korrekte Wiedergabe der Ziele, Erfahrungen und Risikobereitschaft der Sozialversicherungsträger teilweise nicht geeignet. Eine Forderung der Sozialversicherungsträger, geeignete Formulierungen zu vereinbaren, war nicht dokumentiert.

Am 25. September 2012 waren Erfahrungen der Träger mit den Anlegerprofilen der Banken Gegenstand einer Sitzung der Finanzleiter im Hauptverband.⁸⁰ Das Ergebnisprotokoll führt aus, „vorherrschende Strategie“ der Träger sei die „Klassifizierung als Privatkunde“. Einzelne Träger würden zusätzlich auf die Rahmenbedingungen für Vermögensveranlagung nach § 446 ASVG verweisen.

(3) Zur Formulierung der Fondsbestimmungen:

Wie in TZ 16, 19 und 21 dargestellt, war auch die rechtliche Gestaltung der Fondsbestimmungen für die Spezialfonds problematisch. Die Fondsbestimmungen wiesen teilweise widersprüchliche Elemente auf, da einerseits Verweise auf § 446 ASVG, andererseits aber Teile der Musterbestimmungen der Banken bzw. des Investmentfondsgesetzes enthalten waren, die häufig konträre oder zumindest missverständliche Regelungen enthielten (z.B. nicht voll eingezahlte Geldmarktinstrumente oder Aktien, Anleihen von internationalen Organisationen oder Gliedstaaten). Eine Prüfung der Fondsbestimmungen durch die Rechtsabteilung der Träger oder eine externe Rechtsberatung war in keinem Fall dokumentiert.⁸¹

(4) Zur vertraglichen Gestaltung bei Nutzung externer Expertise:

Die AUVA nutzte mehrfach externe Expertise ohne für den RH nachvollziehbare vertragliche Grundlagen, insbesondere die Vermittlungsaufgabe der Firma M2 bei den in TZ 40 bis 42 behandelten Tauschgeschäften bzw. einzelne Ratschläge des Beraters M1 für die AUVA. Die AUVA beauftragte im Juni 2009 den externen Berater D mit der Unterstützung bei der Erstellung von Veranlagungsrichtlinien. Dabei vereinbarte sie zunächst einen Stundensatz. Noch im Juni sollte eine Schätzung des voraussichtlichen Gesamtaufwands erfolgen. Eine solche Schätzung konnte dem RH jedoch nicht vorgelegt werden. Im Juli 2009 waren die Abnahme und Inkraftsetzung der Richtlinien für Ende September 2009 geplant. Letztendlich dauerte die Erstellung der Richtlinien bis Juni 2010, somit rund zwölf Monate statt wie geplant rund drei Monate. Sie umfassten rd. 120 Seiten. Die Gesamtkosten

⁸⁰ Bereits im Juni 2011 stand dieser Punkt auf der Tagesordnung. Ein Ergebnis war damals nicht protokolliert.

⁸¹ Die Rechtsabteilungen hielten im Gespräch teilweise fest, dass sie keine Vorerfahrungen mit Angelegenheiten der Vermögensverwaltung hatten.

Anlageprozesse

betragen rd. 289.000 EUR. Ein Vergabeverfahren hatte nicht stattgefunden, Alternativangebote konnten dem RH nicht vorgelegt werden.

Zur praktischen Umsetzung der Vorgaben der Veranlagungsrichtlinien verwendete die AUVA ein EDV-Tool, das ebenfalls der Berater D angeboten hatte. Ein Pflichtenheft über konkrete Anforderungen dieses Tools konnte nicht vorgelegt werden. In der Folge rügte die AUVA mehrfach Mängel des Tools (z.B. fehlerhafte Performance-Berichte), die letztlich dazu führten, dass ohne den Berater eine Jahresübersicht über die Performance nicht erstellt werden konnte. Verhandlungen über eine Preisminderung nahm die AUVA nicht auf.

32.2 (1) Der RH kritisierte angesichts der Höhe des von den Sozialversicherungsträgern veranlagten Vermögens (3,688 Mrd. EUR) und der großen Bedeutung ausgelagerter Entscheidungen (z.B. Beratungsleistungen bei Veranlagungsrichtlinien, Durchführung von Performance-Berechnungen, Management von erheblichem Volumen in Spezialfonds) die geringe rechtliche Absicherung der vertraglichen Beziehungen mit den Vertragspartnern.

(2) Er hob kritisch hervor, dass die Risikoprofile der Träger bei den Banken teilweise widersprüchliche Angaben enthielten, überwiegend nicht auf § 446 ASVG verwiesen und im Hinblick auf die Sicherstellung einer vorsichtigen Veranlagung teilweise problematisch gestaltet waren (z.B. weil sie einen Verzicht auf Beratung, die Vereinbarung eines Status als „Geeignete Gegenpartei“, die Akzeptanz von Ratings unterhalb der Mindestgrenzen des § 446 ASVG oder die Akzeptanz risikoreicher Papiere enthielten).

(3) Der RH beanstandete weiters, dass die drei überprüften Sozialversicherungsträger bei der Erstellung der Fondsbestimmungen bzw. der Mandatsverträge für die Spezialfonds in mehreren Fällen widersprüchliche Vorgaben machten und keine durchgängige rechtliche Prüfung vornahmen.

(4) Der RH kritisierte auch, dass die AUVA mehrere Berater eingesetzt hatte, ohne Vergleichsangebote eingeholt bzw. ein Vergabeverfahren durchgeführt zu haben und ohne eine klare rechtliche Regelung ihres Auftrags zu vereinbaren. Er verwies auf die teilweise hohen Kosten der Beratungsleistungen und hob hervor, dass eine unklare Auftragslage bei Haftungsfragen nachteilige Folgen haben konnte.

Der RH kritisierte weiters, dass die AUVA bei der Beauftragung des Beraters D keine Obergrenze für die Erstellung der Veranlagungsrichtlinien festgelegt und kein Pflichtenheft für das eingesetzte EDV-Tool vereinbart hatte.

Nach Ansicht des RH sollten die rechtlichen Grundlagen der Vermögensveranlagung systematisch überprüft werden. Dies sollte insbesondere die Risikoprofile der Banken, die Fondsbestimmungen und die Aufträge an externe Berater umfassen.

Der RH empfahl daher der AUVA, der OÖGKK und der SVA,

- bei der Erstellung der Risikoprofile nach Wertpapieraufsichtsgesetz in der Regel eine Einstufung anzustreben, die eine umfassende Beratung hinsichtlich möglicher Risiken sicherstellt. Ein Verweis auf § 446 ASVG wäre aufzunehmen. Nach Ansicht des RH wäre in diesem Zusammenhang ein gemeinsames Auftreten der Sozialversicherungsträger etwa durch Koordination seitens des Hauptverbands (z.B. zur Sicherstellung, dass die entsprechenden Angaben von den Banken in den Formularen entsprechend wiedergegeben werden) sinnvoll;
- bei den Fondsbestimmungen eine durchgängige rechtliche Prüfung sicherzustellen und eindeutige Vorgaben in den Fondsbedingungen zu vereinbaren;
- beim Einsatz von Beratern zur Vermögensverwaltung Vergleichsangebote einzuholen und den Auftrag der Berater genau festzulegen⁸².

32.3 (1) Die AUVA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie eine einheitliche Banken-Risikoeinstufung aller Sozialversicherungsträger durch den Hauptverband für sinnvoll erachte. Sie sagte die Umsetzung der Empfehlungen des RH hinsichtlich einer rechtlichen Prüfung der Fondsbestimmungen zu.

Ergänzend führte die AUVA aus, dass hinsichtlich des Einsatzes von Beratern die Angebotseinholung bei Direktvergaben in einer Dienst-anweisung geregelt sei: Bei Vergaben unterhalb der Direktionsgrenze liege die Einholung von Angeboten im pflichtgemäßen Ermessen der jeweiligen vergebenden Stelle. Sofern die Direktion oder Generaldirektion die Vergabe genehmige, seien – soweit möglich – mindestens zwei Angebote einzuholen. Im Genehmigungsfall der Selbstverwaltung

⁸² siehe dazu die Spruchpraxis des RH, bspw. Reihe Bund 2006/2, TZ 16, sowie abrufbar unter <http://www.rechnungshof.gv.at/beratung/kernaussagen>

Anlageprozesse

wären – soweit möglich – mindestens drei Angebote einzuholen. Die AUVA bemühe sich, die Aufträge so genau wie möglich zu definieren.

(2) Laut Stellungnahme der OÖGKK wäre eine einheitliche Vorgehensweise sinnvoll und werde im Zuge der Finanzleitertreffen im Hauptverband bearbeitet werden. Die OÖGKK habe mit allen Banken hinsichtlich der Wertpapierveranlagungen das Anlegerprofil „professioneller Marktteilnehmer“ vereinbart. Eine durchgängige rechtliche Prüfung der Fondsbestimmungen sei bereits erfolgt. Ob noch eindeutigeren Vorgaben in den Fondsbestimmungen notwendig wären, werde die Prüfung durch die hausinterne Rechtsabteilung klären. Die OÖGKK bediene sich keiner Vermögensberater.

(3) Die SVA begrüßte in ihrer Stellungnahme die Empfehlung des RH, ein für alle Sozialversicherungsträger gültiges einheitliches Risikoprofil anzustreben und ein entsprechendes von allen Banken akzeptiertes Bankenformular zu entwickeln.

Betreuung von
Investmentfonds

33.1 (1) Rund zwei Drittel des Wertpapiervermögens der drei überprüften Träger waren in Spezialfonds investiert (siehe Tabelle 11, TZ 22). In diesen erfolgten allein im Jahr 2012 insgesamt rd. 1.000 Transaktionen (TZ 25). Die Entwicklung von Vorgaben für die Fonds und deren laufende Überwachung war daher ein wesentlicher Aspekt der Steuerung der Veranlagung.

(2) Keiner der Träger hatte (z.B. in einer Prozessbeschreibung oder einer Zielvereinbarung) definiert, welche Aufgaben bei der Betreuung der Investmentfonds zu erledigen waren und von wem. Wesentliche Aspekte wurden unterschiedlich gehandhabt bzw. fehlten:

- Laufende Überprüfung: Keiner der Träger hatte Vorgaben, welche Punkte in den grundsätzlich etwa zweimal jährlich stattfindenden Anlageausschuss-Sitzungen zwischen Fondsmanagern und Eigentümervertretern zu besprechen waren. Eine vollständige Berichterstattung über alle Vorgaben der Fondsbestimmungen (z.B. Asset Allocation) war so nicht sichergestellt.⁸³
- Dokumentation: Alle drei Träger konnten Präsentationsfolien der Fondsmanager über die Sitzungen vorlegen. Systematische Auswertungen (etwa über die Entwicklung des Anteils von Anleihen aus Griechenland, Italien oder Spanien während der Staatsschuldenkrise)

⁸³ Zum Beispiel fehlte eine Darstellung der aktuellen Asset Allocation in den Unterlagen zum Anlageausschuss vom 30. Juni 2012 beim Fonds K 9000 bei der SVA, obwohl die SVA eine Vorgabe von mindestens 50 % Staatsanleihen gemacht hatte.

führten die Träger darüber nicht. Lediglich die AUVA führte Protokolle über die gemeinsam mit den Fondsmanagern getroffenen Festlegungen. Auch diese Protokolle waren jedoch nicht immer schlüssig.⁸⁴

- **Nachträgliche Kontrolle:** Die Rechenschaftsberichte, in denen die Fondsmanager bzw. ein Wirtschaftsprüfer über Anlagestrategie, Erfolg, zum Stichtag gehaltene Papiere und die Transaktionen während des Geschäftsjahres berichteten, wurden nicht systematisch geprüft oder ausgewertet. So fielen offenkundige Fehler nicht auf. Zum Beispiel fehlten in zwei Fonds in den der AUVA übergebenen Rechenschaftsberichten die Bestätigungsvermerke der Wirtschaftsprüfer. In einem testierten Rechenschaftsbericht eines Fonds der SVA waren Papiere und Transaktionen enthalten, die offenkundig nicht mit § 446 ASVG vereinbar waren. Erst auf Nachfrage durch den RH stellte die SVA Erkundigungen an. Noch während der Geburungsprüfung legte die SVA einen korrigierten, ebenfalls testierten Rechenschaftsbericht vor, der andere – nunmehr dem § 446 ASVG entsprechende – Wertpapiere enthielt.
- **Stichproben:** Keiner der Träger hinterfragte zumindest stichprobenartig die Einhaltung von Vorgaben, die aus den Rechenschaftsberichten alleine nicht nachprüfbar waren, wie z.B. ob die eingesetzten Derivate tatsächlich lediglich zur Absicherung dienten.
- **Vertragsmanagement:** In mehreren Fällen änderten sich die gesetzlichen Vorgaben für die Veranlagung bzw. die Vorgaben der Träger für die Fonds während der Laufzeit des Fonds (z.B. durch die Novelle zu § 446 ASVG im Jahr 2012, die auch für Staatsanleihen des Euro-Raums ein Mindest-Rating einführte). Es war nicht in allen Fällen eindeutig definiert, wann und mit welchem rechtlichen Status diese Änderungen mit den Fondsmanagern vereinbart wurden. In einigen Fällen wurden die Änderungen an die Fondsmanager übergeben, diese sagten zu, die Notwendigkeit von Änderungen der Fondsbestimmungen zu prüfen. Dadurch übertrugen die Träger eine wesentliche Aufgabe der Eigentümer – nämlich die konsequente Umsetzung der rechtlichen Vorgaben in die Fondsbedingungen – an den Vertragspartner. Teilweise bestanden „Zusatzvereinbarungen“, bei denen nicht klar war, ob diese auch vom Prüfungsmandat der Wirtschaftsprüfer bei den Rechenschaftsberichten umfasst waren.

⁸⁴ Zum Beispiel war in einem Fall mit einem Berichtszeitraum von über einem Jahr nur ein Berichtspunkt „Sonstiges“ protokolliert. In einigen Fällen waren die gleichen Berichtszeiträume angegeben oder offenkundig fehlerhaft.

Anlageprozesse

- In einigen Fällen wurden Änderungen von Vorgaben wie z.B. Benchmarks in Anlageausschüssen besprochen. Dies war vor allem deshalb wesentlich, weil damit oft Änderungen bei den Laufzeiten oder bei den Emittenten verbunden waren. Es war bei keinem Träger geregelt, ob solche Änderungen direkt in den Sitzungen der Anlageausschüsse erfolgen durften oder einer vorherigen Genehmigung innerhalb des Trägers bedurften. Gleiches galt für einen eventuellen Wechsel von Fondsmanagern.⁸⁵

33.2 Der RH hielt kritisch fest, dass keiner der drei Träger eindeutige Geschäftsprozesse für die Vorgaben, Begleitung und Überwachung der Spezialfonds erarbeitet hatte, obwohl diese rund zwei Drittel des veranlagten Vermögens enthielten.

Er kritisierte die nur unzureichenden Kontrollen insbesondere der Rechenschaftsberichte, infolgedessen offenkundige Fehler (z.B. eindeutig gegen § 446 ASVG verstoßende Papiere, fehlende Testate oder falsche Einheiten) unentdeckt blieben.

Der RH empfahl der AUVA, der OÖGKK und der SVA, 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.

33.3 (1) Die AUVA sagte zu, die Empfehlung des RH, insbesondere Informationspflichten für Fondsmanager und Entscheidungsbefugnisse in den Ausschüssen, in ihre Veranlagungsrichtlinien aufzunehmen.

(2) In ihrer Stellungnahme teilte die OÖGKK mit, dass Vorgaben für die Begleitung und Überwachung der Spezialfonds grundsätzlich vorhanden seien. In den zweimal jährlich stattfindenden Anlagenausschüssen würden die Marktentwicklung, die detaillierte Aufstellung der Papiere und die Performance-Entwicklung besprochen und Protokolle erstellt. Weiters erhalte sie monatliche Berichte über Markteinschätzungen, Fondsentwicklungen und Zu- und Verkäufe von den Vertragspartnern. Die OÖGKK werde in den nächsten Monaten eine Kosten-Nutzen-Analyse unter dem Blickwinkel Erhöhung von Sicherheits- und Performance-Gewinn durchführen, um festzustellen, ob eine Ausweitung der Begleitung und Überwachung notwendig sei.

⁸⁵ Während des Prüfungszeitraums veranlassten die Sozialversicherungsträger Wechsel im Fondsmanagement als Reaktion auf ihrer Ansicht nach ungenügende Performance, es traten aber auch Wechsel aufgrund von Fluktuation bei den Vertragspartnern auf.



Anlageprozesse

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger

(3) Die SVA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie in einem begleitenden Monitoring die Entwicklung der Fonds laufend beobachte. Darüber hinaus sei es nicht zielführend, nach einem positiven Bestätigungsvermerk über ein Rechnungsjahr eines Fonds durch den Wirtschaftsprüfer eine weitere ins Detail gehende Kontrolle des Kontrollorgans durchzuführen. Die Empfehlung des RH hinsichtlich der Definition von Geschäftsprozessen werde die SVA umsetzen.

33.4 (1) Der RH hielt gegenüber der OÖGKK daran fest, dass die von ihm geforderten Vorgaben für die Begleitung und Überwachung der Spezialfonds die in Punkt (2) angeführten Elemente umfassen müssten. Dazu wären insbesondere Mindestinhalte der Anlageausschüsse ex ante zu definieren und deren tatsächliche Behandlung in den Protokollen zu dokumentieren, eine nachträgliche Kontrolle der gemeldeten Informationen wäre zumindest stichprobenartig vorzunehmen.

(2) Der RH hielt gegenüber der SVA an seiner Empfehlung fest, eindeutige Vorgaben für die Begleitung und Überwachung der Spezialfonds zu erarbeiten. Die dargestellte Übermittlung eines unrichtigen Jahresberichts mit Bestätigungsvermerk zeigte, dass eine entsprechende Überprüfung erforderlich war. Der RH merkte dazu an, dass in diesem Fall keineswegs eine vertiefte Belegprüfung, sondern bereits die Lektüre des Jahresberichts ausgereicht hätte, um die mangelnde Plausibilität des Jahresberichts festzustellen (z.B. aufgrund der Darstellung von Aktienfonds in Fremdwährung trotz der Vorgaben des § 446 ASVG).

Qualifikationsanforderungen

34.1 (1) Der RH hatte auf Basis von Prüfungen in den Jahren 2007 und 2008 in seinem Bericht Reihe Bund 2009/14 auf die Notwendigkeit der fachlichen Eignung und ausreichender Fachkenntnisse („Gebietskörperschaften regeln ihr Finanzmanagement neu“) der Entscheidungsträger hingewiesen.

(2) Als Reaktion einerseits auf die Finanzkrise im Jahr 2008 und andererseits auf die Feststellungen der Querschnittsprüfung des BMG im Jahr 2009 wurde § 446 ASVG geändert, um eine erhöhte Sicherheit der Veranlagung zu gewährleisten. Seit 1. Jänner 2010 enthielt § 446 ASVG daher folgende Bestimmung: „Der Versicherungsträger hat dafür Sorge zu tragen, dass die Veranlagung durch Personen erfolgt, die dafür fachlich geeignet sind und eine entsprechende Berufserfahrung nachweisen können.“

Anlageprozesse

(3) Eine Konkretisierung der erforderlichen fachlichen Eignung und Berufserfahrung erfolgte seitens der Aufsichtsbehörden zunächst nicht.⁸⁶ Auf eine Anfrage einer Betriebskrankenkasse antwortete das BMG am 15. Dezember 2009 in einer (nicht aktenmäßig genehmigten) E-Mail, es sei davon auszugehen, dass jene Personen, die bisher mit den Aufgaben betraut waren, als fachlich geeignet angesehen worden seien („[...] andernfalls es als grob fahrlässig einzustufen wäre, diese Person(en) mit derartigen Aufgaben zu betrauen.“). Das Vorliegen von Prüfungszeugnissen erleichtere zwar den Nachweis der fachlichen Eignung, sei aber nicht zwingend erforderlich.

Diese E-Mail war im Juni 2010 Gegenstand einer Besprechung der Finanzleiter der Sozialversicherungsträger im Hauptverband. Die OÖGKK legte die E-Mail ihrer Beantwortung eines Fragebogens des RH anlässlich der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung zugrunde.

(4) Keiner der drei überprüften Sozialversicherungsträger erarbeitete Stellenprofile, aus denen eine konkret geforderte Qualifikation für die am Anlageprozess beteiligten Personen erkennbar wurde.

Die – teilweise schon historischen – Ausschreibungsunterlagen⁸⁷ anlässlich der Besetzung der relevanten Positionen enthielten in der Regel nur allgemeine Anforderungen (z.B. Kenntnisse des Kapitalmarkts oder Fähigkeit zur Erledigung der Aufgaben).

Die Personalakten der handelnden Personen enthielten keine aktuellen Qualifikationsnachweise über anlagespezifische Kenntnisse.⁸⁸

⁸⁶ § 5 des Bankwesengesetzes (BWG) enthielt demgegenüber Regelungen zur fachlichen, aber auch zur persönlichen Eignung von Geschäftsleitern für Kreditinstitute, die die Finanzmarktaufsicht weiter detaillierte. Hinsichtlich der persönlichen Eignung war darauf hinzuweisen, dass § 420 Abs. 6 ASVG Personen vom Amt des Versicherungsvertreters ausschloss, über die ein Insolvenzverfahren eröffnet wurde.

⁸⁷ Die AUVA hatte am 11. Dezember 2009 eine Stellenausschreibung für einen Referenten mit der Aufgabe der Erstellung und Betreuung des Veranlagungs-Reportings durchgeführt. (Dieser war daneben auch zentrale Ansprechstelle für Steuerfragen, Versicherungsverträge, Dienstreisen inkl. Abrechnung.) Als Anforderung waren insbesondere eine juristische oder betriebswirtschaftliche Ausbildung und die Fähigkeit zur eigenständigen Erledigung oben genannter Aufgabengebiete genannt. Spezifische Ausbildungen waren im Personalakt nicht dokumentiert, die angestellte Mitarbeiterin absolvierte einen Kurs zum Portfoliomanagement. Im März 2009 schrieb die AUVA die Position des stellvertretenden Leiters der Finanzabteilung aus. Dieser war u.a. für die Führung der Bereiche SAP Key User, die Mitwirkung bei der Erstellung des Rechnungsabschlusses und von Berichten (z.B. Finanzplan, Veranlagungs-Reporting) zuständig. Neben einem (Fach)Hochschulstudium waren keine genauer definierten Kenntnisse im Vermögensmanagement gefordert.

⁸⁸ Drei Mitarbeiter der AUVA hatten einen Kurs über Portfoliomanagement erfolgreich absolviert.

Weder die Innenrevision der drei Träger noch die Aufsichtsbehörde fragte im Prüfungszeitraum nach, ob bzw. wie die gesetzlich geforderte Mindestqualifikation bzw. Berufserfahrung definiert oder kontrolliert wurde.

- 34.2 Der RH beurteilte die gesetzliche Änderung zur Einführung einer Mindestqualifikation positiv, kritisierte aber, dass keiner der überprüften Träger versuchte, die geforderte Mindestqualifikation zu definieren oder zu kontrollieren.

Der RH erinnerte daran, dass diese Bestimmung als Reaktion auf ein verändertes Umfeld nach der Finanzkrise 2008, tatsächlich eingetretene Verluste auch in der Sozialversicherung und die Feststellung nicht gesetzeskonformer Anlageinstrumente bei mehreren Trägern durch das BMG Eingang in das ASVG gefunden hatte. Er kritisierte, dass das BMG in einer informellen E-Mail keine zusätzlichen Maßnahmen für erforderlich gehalten und damit eine Maßnahme des Gesetzgebers, um auf die höheren Risiken der Vermögensveranlagung seit 2008 zu reagieren, konterkariert hatte (siehe TZ 2, 7).

Der RH hielt weiters fest, dass die drei Träger im Prüfungszeitraum wesentliche Entscheidungen zu treffen hatten, die auch spezialisiertes Fachwissen erforderten, z.B.

- die Prüfung von möglichen Rechtsansprüchen wegen Fehlberatung bei Verlusten aus Wertpapieren (AUVA),
- die Beurteilung der Angemessenheit der Konditionen für den Tausch schwer bewertbarer Wertpapiere (wie der 66,00 Mio. EUR-Anleihe der LBBW gegen vier Floater mit 23 Jahren Laufzeit) (AUVA),
- die Beurteilung von Veranlagungsrichtlinien und eines EDV-Tools zur Performance- und Risiko-Messung (AUVA),
- die Entscheidung für oder gegen Absicherungskonzepte in Spezialfonds mit Hilfe von Derivaten in mehreren Fällen (OÖGKK) oder
- die Auswahl zwischen unterschiedlichen Konzepten von Spezialfonds im Volumen von insgesamt 150 Mio. EUR (SVA).

Der RH empfahl daher der AUVA, der OÖGKK und der SVA, auf Basis einer Veranlagungsstrategie (TZ 30) und daraus abgeleiteten Geschäftsprozessen (siehe TZ 29) konkrete Anforderungsprofile für die im Veranlagungsprozess beteiligten Rollen festzulegen. Weiters wäre die tatsächlich vorhandene Qualifikation der Mitarbeiter zu evaluieren und

Anlageprozesse

wären notwendige Weiterbildungsmaßnahmen oder – nach schlüssiger Begründung und Kosten-Nutzen-Abwägung⁸⁹ – ein etwaiger Zukauf von externem Fachwissen sicherzustellen. Die Führungskräfte, die Innenrevision, die Selbstverwaltung und die Aufsichtsbehörde hätten sich nach einer angemessenen Frist davon zu überzeugen, dass den gesetzlichen Vorgaben entsprochen wird.

34.3 (1) *Das BMG nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis.*

(2) *Das BMASK sagte zu, die Empfehlung zur Kenntnis zu nehmen und unter Beachtung der Ergebnisse der Beratungen der Finanzleiter auch umzusetzen.*

(3) *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die in § 446 Abs. 4 ASVG normierten Qualifikationsanforderungen voraussichtlich Gegenstand der nächsten Besprechung der Finanzleiter der Sozialversicherungsträger sein würden. Die Ergebnisse dieses Treffens blieben aus Sicht des BMF vorerst abzuwarten.*

(4) *Die AUVA hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass der im Veranlagungsmanagement eingesetzte Personenkreis fachlich geeignet sei und über die entsprechende Berufserfahrung verfüge. Weiters teilte sie mit, dass eine einheitliche Definition der Mindestqualifikation durch die Ministerien bzw. den Hauptverband erfolgen sollte.*

(5) *Die OÖGKK teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Anforderungsprofile für die am Veranlagungsprozess beteiligten Personen vorhanden seien und sie alle gesetzlichen Vorgaben aktuell erfülle. Sie werde in Zukunft verstärkt bei der Auswahl der Personen darauf achten, dass diese entsprechend § 446 ASVG fachlich geeignet seien und entsprechende Berufserfahrungen hätten. Weiterbildungsmaßnahmen seien bereits im Rahmen von Mitarbeitergesprächen diskutiert worden. Weiters teilte die OÖGKK mit, dass die Innenrevision eine entsprechende Qualifikationsüberprüfung vornehmen werde. Ein Zukauf von externem Fachwissen erfolge nicht.*

(6) *Die SVA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die im Bereich der Vermögensveranlagung tätigen Mitarbeiter aufgrund ihrer Qualifikation von den Verwaltungskörpern der SVA eingesetzt würden. Diese Mitarbeiter würden über eine universitäre einschlägige Ausbildung sowie jahrzehntelange Erfahrung aus der Praxis verfügen.*

⁸⁹ siehe dazu die Spruchpraxis des RH, bspw. Reihe Bund 2004/2, TZ 2 bzw. Reihe Bund 2012/7, TZ 6 bis 9, 24



Anlageprozesse

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger

Abwicklung der Anlageentscheidungen und Internes Kontrollsystem

34.4 Der RH hielt gegenüber der SVA an seiner Empfehlung fest, ein konkretes Anforderungsprofil für die beteiligten Rollen zu definieren, und erinnerte daran, dass auch die SVA teilweise Vorhaben mit sehr speziellen Anforderungen (Einrichtung eines Immobilienspezialfonds, Auswahl zwischen mehreren Anbietern für Vermögensverwaltung, Ausschreibung von Spezialfonds) durchführte.

35.1 (1) Der RH überprüfte die Prozesse zur Abwicklung und Verbuchung der getroffenen Veranlagungsentscheidungen im Hinblick auf Systemelemente und anhand ausgewählter Einzelbeispiele. Grundsätzlich waren die Prozessschritte nachvollziehbar dokumentiert und enthielten mehrere Kontrollebenen. Die doppisch geführte Buchhaltung enthielt die dafür typischen Kontrollmechanismen.⁹⁰

Ein umfassendes, formales Internes Kontrollsystem (IKS) war bei keinem der drei überprüften Träger implementiert, bei der OÖGKK war es zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Umsetzung.

(2) Die Eröffnung eines Bankkontos bzw. eines Depots benötigte bei allen drei Sozialversicherungsträgern eine satzungsmäßige Zeichnung;⁹¹ eine Kontoeröffnung durch eine Einzelperson war nicht möglich. Dem Kontoeröffnungsblatt wurde ein Unterschriftenprobenblatt angeschlossen, das die zeichnungsberechtigten Personen taxativ anführte. Für Transaktionen bedurfte es der Unterschrift von zwei Zeichnungsberechtigten.

(3) Die AUVA unterschied beim Veranlagungsprozess zwischen kurzfristigen und langfristigen Termineinlagen, da die kurzfristigen Veranlagungen (bis drei Monate) nicht der Geltung der Veranlagungsrichtlinien unterlagen. Bei kurzfristigen Veranlagungen holte ein Mitarbeiter der Finanzabteilung Zinsangebote von den Banken ein und dokumentierte diese in einem Excel-Dokument. Derselbe Mitarbeiter wählte den

⁹⁰ Der RH untersuchte zunächst die vorliegenden Prozessbeschreibungen bzw. forderte Prozessbeschreibungen an. Er führte einen „walk through“ anhand von ausgewählten Beispielen durch, hielt seine Beobachtungen dazu fest und lud die überprüften Stellen ein, diese zu bestätigen oder ihnen zu widersprechen. Als Reaktion darauf prüfte der RH ausgewählte Einzelbelege zu den kritischen Punkten. Nach Durchführung dieser Prüfhandlungen bei allen drei Stellen und interner Rücksprache forderte der RH die Träger nochmals schriftlich auf, zu kritischen Punkten Stellung zu nehmen. Eine repräsentative Stichprobe von Einzelfällen war aufgrund der unterschiedlichen Grundgesamtheiten (z.B. unterschiedliche Träger, Jahre, EDV-Programme, Banken, Konten etc.) und des Prüfungsumfanges nicht möglich. Die Ausführungen des RH stellen daher kein „Testat“ für die Korrektheit der Abwicklung mit Ausnahme der angeführten Punkte dar (z.B. ob in allen Fällen eine schriftliche Konditionenbestätigung durch die Bank vorlag). Eine Überprüfung der Sicherheit der eingesetzten EDV für Buchhaltung oder Abwicklung war nicht Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung.

⁹¹ d.h. in der Regel die Unterschrift von Obmann und Generaldirektor

Anlageprozesse

Bestbieter aus und beauftragte die ausgewählte Bank. Die Rücküberweisung auf das Girokonto wurde am Ende der Laufzeit telefonisch geordert. Ein Vier-Augen-Prinzip bei der Auswahl des Bestbieters war nicht eingerichtet. Die beauftragte Bank bestätigte die Termineinlage per E-Mail oder Brief.

Bei langfristigen Termineinlagen informierte die Finanzabteilung das Veranlagungskomitee und bereitete durch Einholung von Angeboten und Darstellung von Marktentwicklungen die Entscheidungsgrundlagen vor. Nach der Anlageentscheidung durch das Veranlagungskomitee war die Finanzabteilung für die Durchführung der Transaktionen sowie in weiterer Folge für die Administration des Veranlagungstools verantwortlich.

(4) Bei der OÖGKK war ein Mitarbeiter der Finanzabteilung für das Liquiditätsmanagement zuständig; er informierte den Abteilungsleiter über Überschüsse. Gemeinsam bestimmten sie unter Berücksichtigung einer Liquiditätsreserve den zu veranlagenden Betrag und die gewünschte Laufzeit. Der Mitarbeiter forderte per E-Mail die im Geschäftsverkehr mit der OÖGKK stehenden Banken zur Legung eines Angebots auf. Die erhaltenen Angebote wurden in eine Tabelle eingetragen und in Abstimmung mit dem Abteilungsleiter der Bestbieter bestimmt. Der zuständige Mitarbeiter erteilte in weiterer Folge den telefonischen Auftrag zur Umbuchung an die Bank.

(5) Bei der SVA holte der für die Veranlagung zuständige Mitarbeiter mittels Bankenrundrufs bei festgelegten Partnerbanken telefonische Angebote ein. Die eingelangten Angebote hielt er in einem Aktenvermerk fest. Er ermittelte den Bestbieter und veranlasste, dass die SVA diesen telefonisch vom Geschäftsabschluss informierte und die zu veranlagenden Mittel an die jeweilige Bank überwies. Ein Vier-Augen-Prinzip für die Ermittlung des Bestbieters war nicht eingerichtet.

Die Bank überprüfte den Auftrag durch ein zeitnahes Telefonat mit dem Leiter der Finanzabteilung. Der telefonische Abschluss wurde dem Generaldirektor sowie dem zuständigen Direktor zur Kenntnis gebracht. Eine Mitarbeiterin berechnete den für die Veranlagung vereinbarten Zinsertrag und überprüfte die Richtigkeit bei Zahlungseingang. Eine schriftliche Bestätigung der Bank über die vereinbarten Konditionen lag seit 2009 nicht vor.⁹²

⁹² Ein Aktenvermerk der SVA hielt den Ablauf der Veranlagung liquider Mittel mittels telefonischer Abwicklung fest. Es wurde darauf hingewiesen, dass bis 2009 sowohl der Geschäftsabschluss wie auch die Anweisung der Gelder in schriftlicher Form mit satzungsmäßiger Zeichnung erfolgten. Nach Absprache mit den Banken wurde auf die Schriftlichkeit verzichtet und die telefonische Abwicklung vereinbart.



Anlageprozesse

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger

(6) Alle drei Träger erhielten regelmäßig Kontoauszüge der Banken, mit denen Geschäftsbeziehungen bestanden, und stimmten diese mit der Buchhaltung ab. Ein Abgleich, welche Bankkonten insgesamt bestanden, erfolgte nicht routinemäßig. Nachdem der RH einen solchen Abgleich angeregt hatte, wurde bei allen überprüften Sozialversicherungsträgern ein Bedarf nach mehreren Abstimmungsschritten offenkundig, da die Aufzeichnungen der Banken und der Träger nicht vollständig übereinstimmten: Unter anderem führten die Banken eine größere Anzahl von Konten an, die seit längerer Zeit nicht mehr bebucht wurden, einen Nullsaldo aufwiesen und deshalb auf den routinemäßig geführten Listen der Träger nicht mehr aufschienen. Nicht alle Banken waren noch existent bzw. noch im geschäftlichen Kontakt mit den Trägern.

Die vom RH direkt angesprochenen Unterschiede konnten zwar aufgeklärt werden, so dass der RH keine Transaktionen feststellte, die nicht in der Buchhaltung abgebildet waren. Aufgrund des hohen administrativen Aufwands für die Aufklärung der einzelnen Unterschiede konnte jedoch während der Gebarungsüberprüfung keine vollständige belegmäßige Kontrolle des Gesamtstandes der Konten für den Prüfungszeitraum erreicht werden.

35.2 (1) Der RH anerkannte, dass bei allen drei überprüften Trägern grundsätzlich die Abwicklung der Anlageentscheidungen in sinnvoll organisierten und nachvollziehbar dokumentierten Geschäftsprozessen erfolgte, bei denen auch Kontrollschritte implementiert waren.

(2) Der RH merkte positiv an, dass die Eröffnung von Konten durch Einzelpersonen nicht möglich war und sogar eine satzungsmäßige Zeichnung erforderte, um damit etwaigen Missbräuchen effektiv vorzubeugen. Die bei den Trägern eingerichtete doppelte Buchhaltung bot eine gewisse Kontrollfunktion im Falle von Fehlbuchungen.

Der RH hielt jedoch folgende Punkte in den untersuchten Geschäftsprozessen für kritisch:

- Durch die nur telefonische Abwicklung bei der SVA gab es keine schriftliche Bestätigung der vereinbarten Konditionen durch die Bank. Dies ließ Raum für eventuelle Unklarheiten bei späterer Uneinigkeit über telefonisch vereinbarte Konditionen.
- Das Vier-Augen-Prinzip war bei der Ermittlung des Bestbieters bei kurzfristigen Einlagen bei AUVA und SVA nicht umgesetzt.

Anlageprozesse

- Ein externer Abgleich der bestehenden Bankkonten war bei allen drei Trägern nicht routinemäßig in die Rechnungsabschlussarbeiten integriert.

(3) Der RH hielt weiters kritisch fest, dass bei allen drei Trägern ein formales IKS fehlte und begrüßte daher, dass die OÖGKK zur Zeit der Gebarungüberprüfung ein solches System implementierte. Er hielt dies auch deshalb für notwendig, weil für die Sozialversicherungsträger eine externe, risikoorientierte, belegmäßige Prüfung von Rechnungsabschlüssen unter Anwendung von externen Saldenabgleichen nicht vorgesehen war.

Der RH empfahl daher

- der AUVA, der OÖGKK und der SVA, ein IKS einzuführen bzw. die laufende Entwicklung voranzutreiben,
- der AUVA, der OÖGKK und der SVA, im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten einen regelmäßigen Abgleich der bestehenden Konten durchzuführen,
- der AUVA und der SVA, das Vier-Augen-Prinzip auch bei der Ermittlung des Bestbieters bei kurzfristigen Einlagen umzusetzen,
- der SVA, Geschäftsabschlüsse nur mit schriftlicher Bestätigung der Konditionen seitens des Geschäftspartners durchzuführen.

Den Aufsichtsbehörden BMG, BMASK und BMF empfahl der RH, auf die Einführung eines systematischen IKS hinzuwirken und die aufgezeigten fehlenden Kontrollschritte dabei zu berücksichtigen.

35.3 (1) Das BMG nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis.

(2) Laut Stellungnahme des BMASK sei das Thema „Risikomanagement und Risikoanalyse“ nach Mitteilung des Hauptverbands Schwerpunktthema des Jahres 2014 der Finanzleiter der Sozialversicherungsträger. Die Ergebnisse dieser Beratungen seien abzuwarten, zu analysieren und bei der Entscheidung über weitere Schritte zu berücksichtigen.

(3) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH hinsichtlich Einführung eines IKS in die Diskussion um einen allfälligen Novellierungsbedarf einzubeziehen sei und nähere Prüfungen durch die legislativ federführenden Fachressorts BMG und BMASK erforderlich seien.



Anlageprozesse

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger

(4) Die AUVA gab in ihrer Stellungnahme bekannt, die Einführung eines IKS in Erwägung zu ziehen. Bestehende Konten und Kontostände sollen regelmäßig von der Internen Revision kontrolliert werden. Das Vier-Augen-Prinzip bei der Ermittlung des Bestbieters bei kurzfristigen Einlagen habe sie bereits umgesetzt.

(5) Die OÖGKK teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Einführung eines IKS mittlerweile abgeschlossen sei. Die Ergänzung der Kontrolle zum jährlichen Abgleich der Konten werde von „Finanzen/Innenrevision“ vorgenommen.

(6) Zur Empfehlung der Einrichtung eines IKS führte die SVA aus, dass sie Teile davon schon während der Einschau des RH umgesetzt habe. Weiters werde sie prüfen, inwiefern die derzeit vorhandenen Organisationsstrukturen den Vorstellungen des RH gerecht werden könnten, oder ob es erforderlich werde, darüber hinausgehende Arbeitsebenen einzuziehen und damit einhergehende notwendige personelle Vorkehrungen zu treffen. Zur Verbesserung der Transparenz und um auch für die Ermittlung des Bestbieters ein Vier-Augen-Prinzip umsetzen zu können, werde die SVA künftig auch weitere Aktivitäten des Veranlagungsprozesses auf eine schriftliche Dokumentation umstellen. Zum Bilanzstichtag werde die SVA den Banken künftig schriftliche Konto-bestätigungen abverlangen.

Bilanzierungsregeln
der Rechnungs-
vorschriften

36.1 (1) Für die Sozialversicherungsträger kamen im Bereich der Buchhaltung und Bilanzierung eigene Rechnungsvorschriften⁹³ (RVSV) zur Anwendung, die das BMG im Einvernehmen mit dem BMASK erlassen hatte.

Die RVSV orientierten sich in wesentlichen Bereichen an einer doppelbuchhalterischen Buchhaltung analog zu den unternehmensrechtlichen Grundsätzen, wichen aber in einigen Bereichen von diesen ab (z.B. waren keine Rückstellungen vorgesehen).⁹⁴

(2) Eine wesentliche Abweichung betraf die Bilanzgliederung: Nach den RVSV waren Wertpapiere unabhängig von der Laufzeit oder dem Anlageziel im Anlagevermögen zu verbuchen, Geldeinlagen dagegen immer als Umlaufvermögen.

⁹³ Erlass BMG „Weisungen für Rechnungslegung und Rechnungsführung bei den Sozialversicherungsträgern und dem Hauptverband – Rechnungsvorschriften RV“

⁹⁴ Dies u.a. deshalb, weil die Pensionsversicherung sonst gegebenenfalls Pensionsrückstellungen bilden müsste, was einem Umlageverfahren nicht entsprechen würde.

Anlageprozesse

(3) Eine weitere Abweichung betraf die Bewertung der Wertpapiere: § 14 Abs. 9 der RVSV regelte, dass Wertpapiere mit den Anschaffungskosten anzusetzen waren. Fonds waren mit dem Rechenwert zum Anschaffungszeitpunkt in der Bilanz aufzunehmen. Anders als bei den unternehmensrechtlichen Vorschriften war auch bei dauerhaftem Wertverlust keine Abwertung vorgesehen.

Zum Zeitpunkt der Erlassung der Rechnungsvorschriften waren nur mündelsichere Anlagen zulässig. Implizit gingen mehrere Gesprächspartner des RH davon aus, dass eine Beobachtung oder ein Ausweis von Marktwerten dann nicht erforderlich sei, wenn ein Träger beabsichtigte, seine Wertpapiere bis zur Endfälligkeit zu halten. Dies entsprach jedoch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht mehr den tatsächlichen Gegebenheiten:

- Im Jahr 2007 verkauften zwei Sozialversicherungsträger, die nicht Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung waren, ihren gesamten Wertpapierbestand vor Fälligkeit zu Werten teilweise deutlich unter dem Nominale, weil ihre finanzielle Lage nach Auffassung der Geschäftsleitung eine Liquidierung der Anlagen erforderlich machte.
- Die AUVA verfügte über Papiere mit einer Laufzeit von bis zu 25 Jahren, bei denen schon aufgrund der langen Laufzeit nicht als gesichert angenommen werden konnte, dass die Rückzahlung des Nominales abgewartet werden konnte.
- Rund zwei Drittel des Vermögens der drei Träger war in Spezialfonds angelegt, bei denen das Konzept eines Nominales nur sehr bedingt anwendbar war.

(4) Die SVA und die OÖGKK erhielten aus ihren Spezialfonds jährliche Ausschüttungen. Die Ausschüttung konnte höher oder niedriger als das Gesamtergebnis der Fonds sein, so dass die Ausschüttung das Fondsvermögen auch deutlich unter den Rechenwert bei Fondserwerb reduzieren konnte.

Die OÖGKK und teilweise auch die SVA entnahmen die Ausschüttungen aus dem Fonds – dem Investmentfondsgesetz (InvFG) entsprechend – auch in Jahren, in denen der Fonds insgesamt mit Verlust bilanzierte. Dies führte dazu, dass die Rechenwerte der Spezialfonds zu verschiedenen Zeitpunkten unter den in der Bilanz ausgewiesenen Buchwerten lagen. So betrug der Rechenwert eines Fonds der OÖGKK im Jahr 2011 rd. 64,99 Mio. EUR, während er im Rechnungsabschluss



Anlageprozesse

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger

mit den ursprünglichen Anschaffungskosten von rd. 75,00 Mio. EUR ausgewiesen wurde.

Nach § 58 Abs. 1 InvFG 2011 war eine Ausschüttung bis zu einem Mindestbetrag von 1,15 Mio. EUR zulässig. Es wäre daher denkbar, einen mit 75,00 Mio. EUR ausgewiesenen Fonds durch Ausschüttungen bis auf 1,15 Mio. EUR im Wert zu verringern, ohne dass dies in der Bilanz transparent gemacht werden müsste.

(5) Bei den Fonds der AUVA wurden die erzielten Fondserträge überwiegend⁹⁵ nicht ausgeschüttet, sondern reinvestiert (thesauriert). Dies erhöhte kontinuierlich die Rechenwerte der Fonds. In den Rechnungsabschlüssen wies die AUVA die Fonds weiterhin mit ihren Anschaffungskosten aus, das tatsächliche Fondsvermögen war nicht ersichtlich. Die Fonds der AUVA lagen im Jahr 2012 mit rd. 213,31 Mio. EUR um rd. 54,84 Mio. EUR über den in der Bilanz ausgewiesenen Buchwerten von 158,47 Mio. EUR.

(6) Beim Ankauf von Wertpapieren mit über dem aktuellen Zinsniveau liegenden Zinskupon sind in der Regel Aufschläge über dem Nominale zu bezahlen (Kurswert über 100). Die über das Nominale hinaus bezahlten Anschaffungskosten waren nach den RVSV im Anschaffungsjahr als Sofortaufwand zu verbuchen. Diesem Aufwand standen höhere Zinserlöse in den Folgeperioden gegenüber.

So kaufte die OÖGKK im Jahr 2012 Staatsanleihen mit einem Kupon von 3,65 % bzw. 4,3 % zu einem Kurswert von 114,50 bzw. 116,90. Die Nominale in Höhe von 6,10 Mio. EUR bzw. 2,50 Mio. EUR wurden als Wertpapierzukaufe aktiviert, die jeweils darüber hinausgehenden Beträge in Höhe von 884.500 EUR bzw. 422.500 EUR wurden als Sofortaufwand verbucht und hatten dadurch Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung der OÖGKK. In den Folgejahren gingen die hohen Zinserträge in die Erfolgsrechnung ein. Damit waren das Jahr des Kaufs schlechter, die Folgejahre besser dargestellt als bei einer Abschreibung der das Nominale überschreitenden Beträge über die Laufzeit der Papiere.

(7) Durch diese Bewertungsregeln ergab sich für die Träger ein Gestaltungsspielraum für die Erfolgsrechnung bzw. den Vermögensausweis. Bei einigen Transaktionen war die Ausnutzung dieses Gestaltungsspielraums erklärtes Ziel und beeinflusste die Veranlagungsentscheidungen.

⁹⁵ Dies galt nur, soweit Auszahlungen aus steuerlichen Gründen nicht verpflichtend waren (§ 58 Abs. 2 InvFG 2011, insbesondere KESt-Pflicht bei nicht steuerbefreiten Fondseigentümern). Im Prüfungszeitraum war dies bei der AUVA bei einem Fonds (in allerdings relativ geringem Umfang) der Fall.

Anlageprozesse

So beauftragte die AUVA im Jahr 2011 eine Steuerberatungskanzlei damit, herauszuarbeiten, unter welchen Umständen ein Tausch dieses Wertpapiers erfolgen konnte, ohne seinen wirtschaftlich abgesunkenen Marktwert in der Erfolgsrechnung als Verlust realisieren zu müssen. Im Ergebnis nahm die AUVA ein höheres Konzentrationsrisiko in Kauf, um den wahren Wert des Wertpapiers nicht in der Bilanz ausweisen zu müssen (TZ 42).

Im Jahr 2013 beauftragte die AUVA erneut eine Steuerberatungskanzlei, um prüfen zu lassen, ob über eine komplexe mehrstufige Transaktion (Änderung der Stückelung von Wertpapieren, Einbringung in einen österreichischen Fonds und Übertragung in einen deutschen Fonds) ein ähnliches Ziel erreicht werden könne. Eine entsprechende Transaktion fand nicht statt.

(8) Zusätzlich zur Bilanz und zur Erfolgsrechnung hatten die Sozialversicherungsträger verschiedene „Einzelnachweisungen“ zu erstellen, in denen nähere Angaben zu den auszuweisenden Positionen vorgeschrieben waren. In der Einzelnachweisung „Wertpapiere“ waren die einzelnen Papiere mit ihrem jeweiligen Nominale anzugeben. Die Anführung eines Marktwerts war aber nicht vorgesehen.

Es war zwar eine Bezeichnung der Wertpapiere, nicht aber eine eindeutige Identifikation (z.B. ISIN⁹⁶) anzugeben. Die Wertpapierbezeichnungen ließen nicht immer eindeutig erkennen, welchen Inhalt die zugrunde liegenden Wertpapiere hatten. So führte z.B. die AUVA Wertpapiere desselben Emittenten unter Bezeichnungen, welche die Namen von vier verschiedenen Banken enthielten.

36.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass die Kenntnis der tatsächlichen finanziellen Lage der Sozialversicherungsträger Grundlage wichtiger sozialpolitischer Maßnahmen war (z.B. der Veränderung von Beitragssätzen bzw. dem Forderungsverzicht im Rahmen des Kassensanierungspakets). Neben zu niedrigem Vermögen war auch das Vorliegen besonders hoher Reserven von Interesse. Der RH war daher der Ansicht, dass die Rechnungsvorschriften Transparenz über die tatsächliche finanzielle Lage herstellen sollten. Die Bemühungen zur Weiterentwicklung des öffentlichen Rechnungswesens wären daher auch im Hinblick auf die Sozialversicherungsträger zu beobachten.

⁹⁶ Die „International Securities Identification Number“ (ISIN) ist eine zwölfstellige Buchstaben-Zahlen-Kombination und stellt eine Identifikation für ein Wertpapier dar, das an der Börse gehandelt wird.