

Vorblatt

Ziel(e)

- Stärkung des Vertrauens in das öffentliche Finanzmanagement durch Risikominimierung
- Unterstützung bei der Einhaltung der maximalen Defizitquoten gemäß Stabilitätspakt durch Senkung der Finanzierungskosten unter Beschränkung der Risiken

Während der Bund bereits im Jahr 2010 durch Bestimmungen im Bundeshaushaltsgesetz und im Bundesfinanzierungsgesetz die gesetzlichen Grundlagen für ein wirkungsvolles Finanzmanagement geschaffen bzw. weiterentwickelt hat (insbesondere risikoaverse Richtlinien für die ÖBFA), besteht bisher auf gesetzlicher Ebene kein Spekulationsverbot für den Bund, dessen Rechtsträger und die Sozialversicherungsträger. Es soll ein gesetzliches Gebot, die mit der Finanzgebarung notwendigerweise verbundenen Risiken auf ein Mindestmaß zu beschränken, verankert werden. Mit dem vorliegenden Sammelgesetz wird das Spekulationsverbot in die dafür maßgeblichen Bestimmungen des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 (betreffend die Geldmittelbereitstellung des Bundes, die Bedingungen für das Eingehen von Finanzierungen sowie die Finanzierung von sonstigen Rechtsträgern und Ländern) integriert.

Inhalt

Das Vorhaben umfasst hauptsächlich folgende Maßnahme(n):

- Gesetzliche Verankerung von Grundsätzen für das Finanzmanagement des Bundes
- Möglichkeit zur Bündelung des Finanzmanagements bei der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA)

Wesentliche Auswirkungen

Die Möglichkeit, durch die Tätigkeit der ÖBFA zinsgünstigere Finanzierungen mit geringerem Risiko einzugehen, führt zu erheblichen Minderaufwendungen für die Länder, denen als Mehraufwendungen lediglich die Entgelte gegenüberstehen, welche die Länder für die Tätigkeit der ÖBFA zu entrichten haben. Analoges gilt für die Rechtsträger des Bundes und für die Sozialversicherungsträger, wobei eine Inanspruchnahme der ÖBFA durch die SV-Träger im Betrachtungszeitraum nur in geringem Ausmaß zu erwarten ist (Annahme: Künftig werden 10% der längerfristigen Darlehensverbindlichkeiten iHv ca EUR 1.674 Mio werden künftig über die ÖBFA finanziert). Der Bund selbst hat diese Bestimmungen im Rahmen von Richtlinien bereits umgesetzt, sodass Auswirkungen auf die unmittelbare Finanzierungstätigkeit des Bundes nicht zu erwarten sind.

Finanzielle Auswirkungen auf den Bundeshaushalt und andere öffentliche Haushalte:

Aufgrund von der ÖBFA durchgeführter Vergleiche ist anzunehmen, dass die Finanzierung für Geschäfte, die unter den neuen Rahmenbedingungen abgeschlossen wurden, durchschnittlich um 0,5% p.a. günstiger refinanziert wird, als bei risikoaverser Direktfinanzierung durch die betroffenen Gebietskörperschaften. Dem stehen die Entgelte gegenüber, welche die Länder der ÖBFA als Dienstleister zu bezahlen hat. Finanzielle Auswirkungen auf den Bund sind nicht zu erwarten.

Bei einem Schuldenstand gem ESVG 2010 der Länder iHv EUR 27.066 Mio per Ende 2015 wurde ca 1/3 (EUR 9.584 Mio) beim Bund aufgenommen. Um das Ziel von zumindest 2/3 zu erreichen wird von einer Umschuldung iHv rund EUR 1,7 Mrd pro Jahr ausgegangen, bei einer Ersparnisannahme von 0,5% ergibt dies ein Einsparungspotenzial von EUR 8,2 Mio im ersten Jahr inkl Kostenersatz.

Finanzierungshaushalt für die ersten fünf Jahre

in Tsd. €	2017	2018	2019	2020	2021
-----------	------	------	------	------	------

Nettofinanzierung Länder	8.151	16.566	24.979	33.393	41.806
Nettofinanzierung SV-Träger	161	160	159	158	157
Nettofinanzierung Gesamt	8.312	16.726	25.138	33.551	41.963

In den weiteren Wirkungsdimensionen gemäß § 17 Abs. 1 BHG 2013 treten keine wesentlichen Auswirkungen auf.

Verhältnis zu den Rechtsvorschriften der Europäischen Union:

Die vorgesehenen Regelungen fallen nicht in den Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union.

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Keine Mitwirkung des Bundesrates gemäß Art. 42 Abs. 5 B-VG bei Art. 1.

Wirkungsorientierte Folgenabschätzung

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

Einbringende Stelle: Bundesministerium für Finanzen
 Vorhabensart: Bundesgesetz
 Laufendes Finanzjahr: 2017
 Inkrafttreten/ Wirksamwerden: 2017

Beitrag zu Wirkungsziel oder Maßnahme im Bundesvoranschlag

Das Vorhaben trägt dem Wirkungsziel "Bereitstellung der erforderlichen Finanzierungsmittel bei einer risikoaversen Grundausrichtung zu möglichst geringen mittel- bis langfristigen Finanzierungskosten" der Untergliederung 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge im Bundesvoranschlag des Jahres 2017 bei.

Das Vorhaben trägt dem Wirkungsziel "Stabilität durch langfristig nachhaltig konsolidierte öffentliche Finanzen für künftige Herausforderungen, wie z.B. die Stärkung des Wirtschaftsstandorts und die Gewährleistung der sozialen Sicherheit" der Untergliederung 15 Finanzverwaltung im Bundesvoranschlag des Jahres 2017 bei.

Das Vorhaben trägt dem Wirkungsziel "Nachhaltig geordnete öffentliche Haushalte zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" der Untergliederung 44 Finanzausgleich im Bundesvoranschlag des Jahres 2017 bei.

Problemanalyse

Problemdefinition

Während der Bund bereits im Jahr 2010, (RV 775 XXIV. GP) durch Bestimmungen im Bundeshaushaltsgesetz 2013 und im Bundesfinanzierungsgesetz die gesetzlichen Grundlagen für ein wirkungsvolles Finanzmanagement geschaffen bzw. weiterentwickelt hat (insbesondere risikoaverse Richtlinien für die ÖBFA), besteht bisher auf gesetzlicher Ebene kein Spekulationsverbot für den Bund, dessen Rechtsträger und die Sozialversicherungsträger. Es soll ein gesetzliches Gebot, die mit der Finanzgebarung notwendigerweise verbundenen Risiken auf ein Mindestmaß zu beschränken, verankert werden.

Für die öffentliche Hand entsteht derzeit ein vermeidbarer Aufwand in erheblicher Höhe, da die Finanzierungsbedingungen für den Bund besser sind als jene der Länder und Rechtsträger und letztere daher eine höhere Zinslast zu tragen haben (Aufschlag iHv durchschnittlich 50 Basispunkten im Vergleich mit Finanzierungen des Bundes). Auf Seiten der Länder ist mit Einsparungen durch Minderausgaben für Zinsen iHv EUR 8,46 Mio pro Jahr zu rechnen.

Nullszenario und allfällige Alternativen

Weiteres vermeidbares Risikopotential für öffentliche Haushalte durch den Abschluss von Finanzinstrumenten und in der Folge Vertrauensverlust in das Finanzmanagement der öffentlichen Hand. Finanziell ist davon auszugehen, dass die durch das Vorhaben zu realisierende Zinersparnis nicht erzielt wird und die Haushalte der Länder und SV-Träger in entsprechender Höhe belastet werden.

Interne Evaluierung

Zeitpunkt der internen Evaluierung: 2021

Evaluierungsunterlagen und -methode: Auswertung der vorhandenen Daten (zB Schuldenstand, Anteil der Finanzierung durch den Bund, Schadensfälle, Veränderungen der Ratings der Länder) für die betreffenden Finanzjahre. Erhebung der Praxis bei der Umsetzung der Grundsätze gemäß § 2a des Bundesfinanzierungsgesetzes. Darüber hinaus keine zusätzlichen Erhebungen erforderlich.

Ziele

Ziel 1: Stärkung des Vertrauens in das öffentliche Finanzmanagement durch Risikominimierung

Wie sieht Erfolg aus:

Ausgangszustand Zeitpunkt der WFA	Zielzustand Evaluierungszeitpunkt
Öffentliche Haushalte haben Verluste durch Finanztransaktionen zu verzeichnen bzw. sind vermeidbare Risiken eingegangen.	Risiken werden gering gehalten. Die Anzahl nennenswerter Fälle, die eine Schwächung des Vertrauens der Öffentlichkeit in das öffentliche Finanzmanagement verursacht haben, ist Null. Eine Stärkung in das Vertrauen hieße, dass nicht mehr als eine Meldung der Austria Presse Agentur über einen Vorfall vorliegt.

Ziel 2: Unterstützung bei der Einhaltung der maximalen Defizitquoten gemäß Stabilitätspakt durch Senkung der Finanzierungskosten unter Beschränkung der Risiken

Beschreibung des Ziels:

Aufgrund von der ÖBFA durchgeführter Vergleiche ist anzunehmen, dass die Finanzierung für Geschäfte, die unter den neuen Rahmenbedingungen abgeschlossen wurden, um durchschnittlich 0,5% p.a. günstiger refinanziert wird, als bei risikoaverser Direktfinanzierung durch die betroffenen Gebietskörperschaften.

Wie sieht Erfolg aus:

Ausgangszustand Zeitpunkt der WFA	Zielzustand Evaluierungszeitpunkt
Die Länder nutzen derzeit nur zu etwa einem Drittel das risikoaverse Finanzmanagement des Bundes über die ÖBFA (ca. 9,6 Mrd. Euro bei Gesamtschulden von 27 Mrd. Euro; Stand: 31.12.2015).	Die Länder nutzen das risikoaverse Finanzmanagement des Bundes über die ÖBFA zumindest zu zwei Drittel und halten dadurch die Ziele des Stabilitätspaktes ein und erhalten ihre gute Bonität (alle Länder bis auf Kärnten (A3) haben ein AA bzw. AA+ Rating). Die SV-Träger nutzen die ÖBFA für mindestens 10% ihrer Finanzierungen.

Maßnahmen

Maßnahme 1: Gesetzliche Verankerung von Grundsätzen für das Finanzmanagement des Bundes

Beschreibung der Maßnahme:

In § 2a des Bundesfinanzierungsgesetzes werden folgende Grundsätze festgelegt, die zukünftig im Finanzmanagement mit öffentlichen Geldern eingehalten werden müssen:

- Grundsatz der risikoaversen Finanzgebarung. Die mit der Finanzgebarung verbundenen Risiken sind auf ein Mindestmaß zu beschränken. Die Minimierung der Risiken ist stärker zu gewichten als die Optimierung der Erträge oder Kosten. Kreditaufnahmen zum Zweck mittel- und langfristiger

Veranlagungen sowie der Abschluss von derivativen Finanzinstrumenten ohne entsprechendes Grundgeschäft sind unzulässig. Kreditaufnahmen in fremder Währung bei gleichzeitiger Absicherung des Wechselkursrisikos, die Veranlagung von Kassenmitteln bei Kontrahenten mit hoher Bonität und Zinskostenrisiken des Schuldenportfolios innerhalb zuvor definierter Risikoschranken sind zulässig. Weiters bedeutet dies, dass Richtlinien für das Risikomanagement für alle relevanten Risikoarten vorliegen müssen, insbesondere für die Risikoarten Kredit-, Markt-, Liquiditäts-, Reputations-, Rechts- und operationelles Risiko.

- Grundsatz einer strategischen Planung bezüglich Schulden- und Liquiditätsmanagement entsprechend den Vorgaben durch die hierfür zuständigen Organe.

- Grundsatz der Umsetzung einer Aufbau- und Ablauforganisation unter Einhaltung der personellen Funktionstrennung von Front- und Backoffice bzw. Controlling. Die handelnden Personen müssen abhängig von ihren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten über die erforderlichen Kenntnisse und Erfahrungen verfügen.

- Grundsatz der Transparenz über getätigte Transaktionen gegenüber den hierfür zuständigen Organen.

Umsetzung von Ziel 1

Wie sieht Erfolg aus:

Ausgangszustand Zeitpunkt der WFA	Zielzustand Evaluierungszeitpunkt
Es gibt für den Bund keine einheitlichen gesetzlichen Grundsätze für das Finanzmanagement von öffentlichen Geldern.	Bund, Rechtsträger und Sozialversicherungsträger haben die rechtlichen und organisatorischen Umsetzungen (Umsetzungsgesetze, Richtlinien, Vorgaben, etc.) vorgenommen.

Maßnahme 2: Möglichkeit zur Bündelung des Finanzmanagements bei der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA)

Beschreibung der Maßnahme:

Im Bundesfinanzierungsgesetz wird die Möglichkeit geschaffen, dass die ÖBFA im Namen und auf Rechnung des Bundes für Rechtsträger von Bund und Sozialversicherung sowie für Länder gebündelt Finanzmanagementleistungen erbringt. Voraussetzung ist unter anderem ein ex-ante Reporting bezüglich des Finanzierungsbedarfs. Umfasst sind gegen Kostenersatz Leistungen im Zusammenhang mit

- Kreditoperationen
- Währungstauschverträgen,
- Veranlagungen von Kassenmitteln,
- Cashpooling,
- Risikomanagementleistungen einschließlich Monitoring und Berichtswesen.

Ein Zwang zur Finanzierung über den Bund im Wege der ÖBFA besteht auch zukünftig nicht. Ebenso wenig besteht ein Kontrahierungszwang für den Bund im Wege der ÖBFA.

Umsetzung von Ziel 2

Wie sieht Erfolg aus:

Ausgangszustand Zeitpunkt der WFA	Zielzustand Evaluierungszeitpunkt
Die organisatorischen Kapazitäten und Ressourcen in der ÖBFA sind auf den erweiterten Aufgabenbereich nicht eingerichtet.	Die organisatorischen Vorkehrungen in der ÖBFA sind rechtzeitig umgesetzt, sodass die Länder das Potential zur Bündelung des Finanzmanagements nutzen können.

Abschätzung der Auswirkungen

Finanzielle Auswirkungen für alle Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger

Finanzielle Auswirkungen für die Länder

– Kostenmäßige Auswirkungen

in Tsd. €	2017	2018	2019	2020	2021
Werkleistungen	309	354	401	447	494
Sonstige Kosten	-8.460	-16.920	-25.380	-33.840	-42.300
Kosten gesamt	-8.151	-16.566	-24.979	-33.393	-41.806

Zur ersten Festsetzung eines angemessenen Kostenersatzes wurden (a) anteilige allgemeine Kosten der Infrastruktur der ÖBFA, (b) anteilige Kosten für die Treasury Software und (c) Kosten für zusätzliches Personal (Annahme: zuerst 1 MA, ab 2018 2 MA) herangezogen und ergibt bei einem Verhältnis von ca 1:10 der Schulden des Bundes zu jenen der Länder einen Kostenersatz idHv ca EUR 300.000 für 2017. Ausgehend davon wird den Ländern ein Entgelt bestehend aus zwei Komponenten in Rechnung gestellt, einerseits dient die Anzahl der ausstehenden Darlehen, andererseits die ausstehende Nominale als Basis. Mit einer Kostensteigerung idHv 2% jährlich, einem konstanten Gesamtschuldenstand der Länder, aber einem steigenden Anteil der Schulden der Länder beim Bund (ca 1,7 Mrd pro Jahr mehr bis 2021, dann ist Ziel 2 erreicht), ergibt das eine kumulierte Nettoeinsparung auf Seiten der Länder idHv 124,9 Mio bis 2021 (siehe dazu auch die Tabelle im Anhang).

Eine Abschätzung möglicher Spekulationsverluste bei Nichtumsetzung des Vorhabens ist seriöserweise nicht möglich und wurde daher nicht vorgenommen.

Insgesamt ist von einer deutlichen Entlastung der Haushalte der Länder auszugehen, da die Verringerung des Zinsaufwandes ein erheblich höheres Ausmaß annimmt als die Leistungsentgelte an die ÖBFA, die hier als Werkleistungen dargestellt sind.

Finanzielle Auswirkungen für die Sozialversicherungsträger

– Ergebnishaushalt

in Tsd. €	2017	2018	2019	2020	2021
Werkleistungen	6	7	8	9	10
Sonstige Aufwendungen	-167	-167	-167	-167	-167
Aufwendungen gesamt	-161	-160	-159	-158	-157

Die Haushalte der SV-Träger werden in ähnlicher Weise wie die Länder, jedoch in geringerem Maße, ebenfalls entlastet.

Aus dem Vorhaben ergeben sich keine finanziellen Auswirkungen für Bund und Gemeinden.

Anhang

Detaillierte Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Laufende Auswirkungen – Werkleistungen

Körperschaft (Angaben in €)	2017	2018	2019	2020	2021
Länder	308.714,00	354.419,00	400.566,00	447.167,00	494.236,00
Sozialversicherungsträger	6.174,00	7.088,00	8.011,00	8.943,00	9.885,00
GESAMTSUMME	314.888,00	361.507,00	408.577,00	456.110,00	504.121,00

Bezeichnung	Körpersch.	2017		2018		2019		2020		2021	
		Menge	Aufw. (€)	Menge	Aufw. (€)	Menge	Aufw. (€)	Menge	Aufw. (€)	Menge	Aufw. (€)
Kostensätze der Länder für Finanzierungstätigkeiten durch die ÖBFA	Länder	1	308.714,00	1	354.419,00	1	400.566,00	1	447.167,00	1	494.236,00
Kostensätze der SV-Träger für Finanzierungstätigkeiten durch die ÖBFA	SV	1	6.174,00	1	7.088,00	1	8.011,00	1	8.943,00	1	9.885,00

Bei der Berechnung wird davon ausgegangen, dass 2 zusätzliche AkademikerInnen bei der ÖBFA eingestellt werden müssen. Die Personalkosten sind mit 2 Prozent valorisiert. Weiters werden Kosten für die Infrastruktur (Treasury-Software, Riskomanagementsysteme, etc.) anteilig nach Schuldenstand zugrunde gelegt. Analog ist bei der Finanzierung von Rechtsträgern vorzugehen. Durch die Weiterverrechnung der Kosten an die Länder und Rechtsträger wird eine zusätzliche Belastung der UG 15 vermieden.

Laufende Auswirkungen – Sonstige Mittelverwendungen und -aufbringungen

Bezeichnung	Beschreibung	Körperschaft	Wirksamkeit im Haushalt	2017	2018	2019	2020	2021
Minderausgaben beim Zinsaufwand	Die Finanzierungskosten der Länder liegen in	Länder	Erträge (EH)					

seitens der Länder	der Regel über jenen des Bundes.						
		Aufwendungen (EH)	-8.460.000,00	-16.920.000,00	-25.380.000,00	-33.840.000,00	-42.300.000,00
		Einzahlungen (FH)					
		Auszahlungen (FH)	-8.460.000,00	-16.920.000,00	-25.380.000,00	-33.840.000,00	-42.300.000,00
		Erhöhung (VH)					
		Verminderung (VH)					
Minderausgaben beim Zinsaufwand seitens der SV-Träger	Die Finanzierungskosten der SV-Träger liegen in der Regel über jenen des Bundes.	SV					
		Erträge (EH)					
		Aufwendungen (EH)	-167.400,00	-167.400,00	-167.400,00	-167.400,00	-167.400,00
		Einzahlungen (FH)					
		Auszahlungen (FH)	-167.400,00	-167.400,00	-167.400,00	-167.400,00	-167.400,00
		Erhöhung (VH)					
		Verminderung (VH)					

Die Möglichkeit, durch die Tätigkeit der ÖBFA zinsgünstigere Finanzierungen mit geringerem Risiko einzugehen, führt zu erheblichen Minderaufwendungen für die Länder, da Finanzierungen über die ÖBFA durchschnittlich 50 Basispunkte günstiger sind.

ESVG-Schuldenstand der Länder Ende 2015: 27.066 Mio

davon über die OeBFA finanziert: 9.584 Mio

Ziel: 2/3 des Schuldenstandes soll über OeBFA finanziert sein: 18.044 Mio

über 5 Jahre gesehen soll der Anteil bei der OeBFA um 1.692 Mio steigen

davon 0,5% Ersparnis: 8,46 Mio

. 2017 2018 2019 2020 2021

Entgelt auf Transaktionsbasis: 83.200 95.064 107.369 120.129 133.356

Schuldenstand Länder (Ende 2015 konstant) (in Mio): 27.066 27.066 27.066 27.066 27.066

davon über OeBFA finanziert (in Mio): 11.276 12.968 14.660 16.352 18.044

Summe operativer Aufwendungen: 308.714 354.419 400.566 447.167 494.236

zusätzliche Ersparnis: 8.460.390 16.920.780 25.381.170 33.841.560 42.301.950

zusätzliche Ersparnis inkl Kostenersatz: 8.151.676 16.566.361 24.980.604 33.394.393 41.807.714

SV-Träger:

Annahme: Von den 1.692 Mio. € Schulden werden künftig 10% über die ÖBFA finanziert, d.h. 167,4 Mio. €, pro Jahr demnach 33,48 Mio. €. Die daraus entstehende Zinsersparnis von 0,5% p.A. ergibt bei linearer Betrachtung eine jährliche Zinsersparnis für die SV-Träger von 167.400 €. Aus der Relation des zusätzlichen Finanzierungsvolumens der SV-Träger zu jenem der Länder ergibt sich die Höhe des von den SV-Trägern an die ÖBFA zu entrichtenden Kostenersatzes.

Diese Folgenabschätzung wurde mit der Version 4.7 des WFA – Tools erstellt (Hash-ID: 204740408).