



Analyse des Budgetdienstes

Bericht über die Übernahme von Bundeshaftungen im Jahr 2013 (15/BA und Zu 15/BA)

Zusammenfassung

- Die Gesamthaftungen des Bundes für Kapital betragen mit Ende Dezember 2013 insgesamt rd. 100,3 Mrd. EUR und verringerten sich im Vergleich zum Vorjahr um 8,5 Mrd. EUR (7,8 %). Während Haftungen aus der Förderung des Außenhandels (56,5 Mrd. EUR) deutlich zurückgehen und Haftungen aus dem Interbankenmarktstärkungsgesetz (3,1 Mrd. EUR) und der Stärkung der Unternehmensliquidität abreifen, steigen Haftungen für die ÖBB Infrastruktur (14,4 Mrd. EUR) und die Stabilisierung der Zahlungsbilanz/EFSF (8,6 Mrd. EUR).
- Bei einer ökonomischen Betrachtung konsolidieren sich die Haftungen für Ausfuhrförderungen weitgehend, etwaige Haftungen aus der Einlagensicherung der Banken oder Eventualrisiken aus dem Rufkapital von internationalen Beteiligungen sind hingegen nicht umfasst.
- Der Nationalrat wird über die Haftungen des Bundes durch mehrere Berichte in unterschiedlichem Detaillierungsgrad informiert. Der vorliegende Bericht weist die im Jahr 2013 übernommenen Bundeshaftungen aus, er stellt jedoch keinen Bezug zu den Haftungsobergrenzen gemäß Bundeshaftungsobergrenzenengesetz (insgesamt 193,1 Mrd. EUR bis 2014) her. Die zahlenmäßige Darstellung weicht aufgrund einer unterschiedlichen Berichtssystematik teilweise deutlich von genannten Quelldaten (z.B. der Eröffnungsbilanz) ab, die Abweichungen sind jedoch nicht erläutert.



- Zur Verbesserung des Überblicks wäre eine Harmonisierung mit Berichtsinhalten und -formaten anderer Berichte des Bundes zu den Haftungen zweckmäßig. Der Bericht über die Bundeshaftungen sollte die Art der Haftung, die Neuübernahmen, die Haftungsstände am Ende eines Kalenderjahres sowie die Ausschöpfung der Haftungsrahmen und der Haftungsobergrenzen des BHOG beinhalten und die Behandlung der Zinsen erläutern.
- Über die Haftungen der außerbudgetären Einheiten wird gesondert berichtet. Im Sinne der Gesamtübersicht über die Haftungen des Bundes könnte eine Einbeziehung dieses Berichts erwogen werden.

Grundlagen

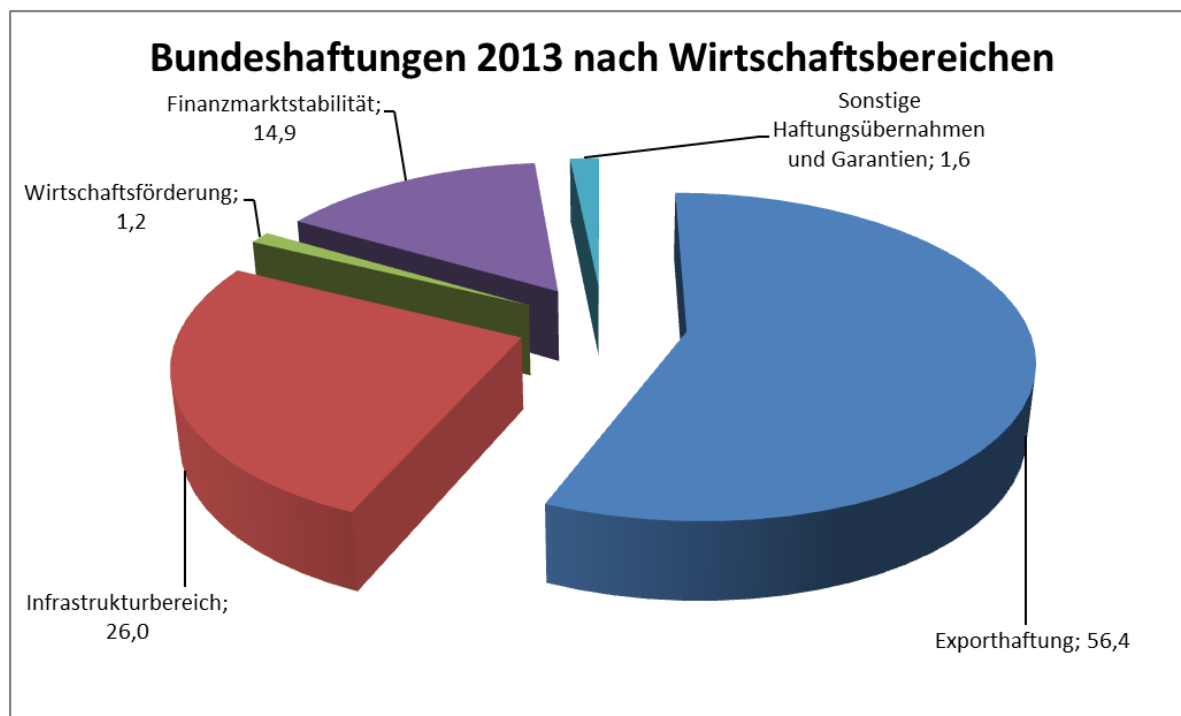
Für die Haftungen des Bundes und der Länder (Länder auch für Gemeinden) sind aufgrund des Österreichischen Stabilitätspaktes rechtlich verbindliche Haftungsobergrenzen über einen mittelfristigen Zeitraum festzulegen. Diese Vorgabe wurde im Bundesbereich mit dem Bundeshaftungsobergrenzenengesetz (BHOG) umgesetzt. Im Zeitraum 1. Jänner 2012 bis 31. Dezember 2014 darf der jeweils ausstehende Gesamtbetrag an Haftungen des Bundes 193,1 Mrd. EUR an Kapital nicht übersteigen. Zinsen und Kosten sind auf diesen Höchstbetrag nicht anzurechnen (dies wird damit begründet, dass sich die Höhe der Zinsen für Finanzierungen nach der jeweiligen Marktlage bestimmt und daher bei Übernahme der Haftungen nicht beeinflussbar ist).

Das BHOG unterscheidet zwei Haftungsrahmen. Ein Haftungsrahmen von 18 Mrd. EUR besteht für Haftungen, die auf Sondergesetzen beruhen und keine Rechtsgrundlage für neue Haftungsübernahmen aufweisen (ÖIAG-Anleihegesetz, Postsparkassengesetz, Interbankmarktstärkungsgesetz, Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz, Energieanleihegesetz und die Agrarinvestitionskredite) und der betragsmäßig somit kontinuierlich abreift. Der zweite Haftungsrahmen in der Höhe von 175 Mrd. EUR ist revolving ausnützbar und für alle übrigen Haftungen des Bundes heranzuziehen. Das BHOG umfasst erstmals auch alle Haftungen der dem Sektor Staat zugehörigen außerbudgetären Einheiten des Bundes, sofern nicht ohnehin eine Schadloshaltungsverpflichtung des Bundes besteht, welche mit 100 Mio. EUR begrenzt sind. Der Gesamthaftungsrahmen von 193,1 Mrd. EUR verringert sich im Ausmaß der Abreifung der Haftungen von 18 Mrd. EUR.



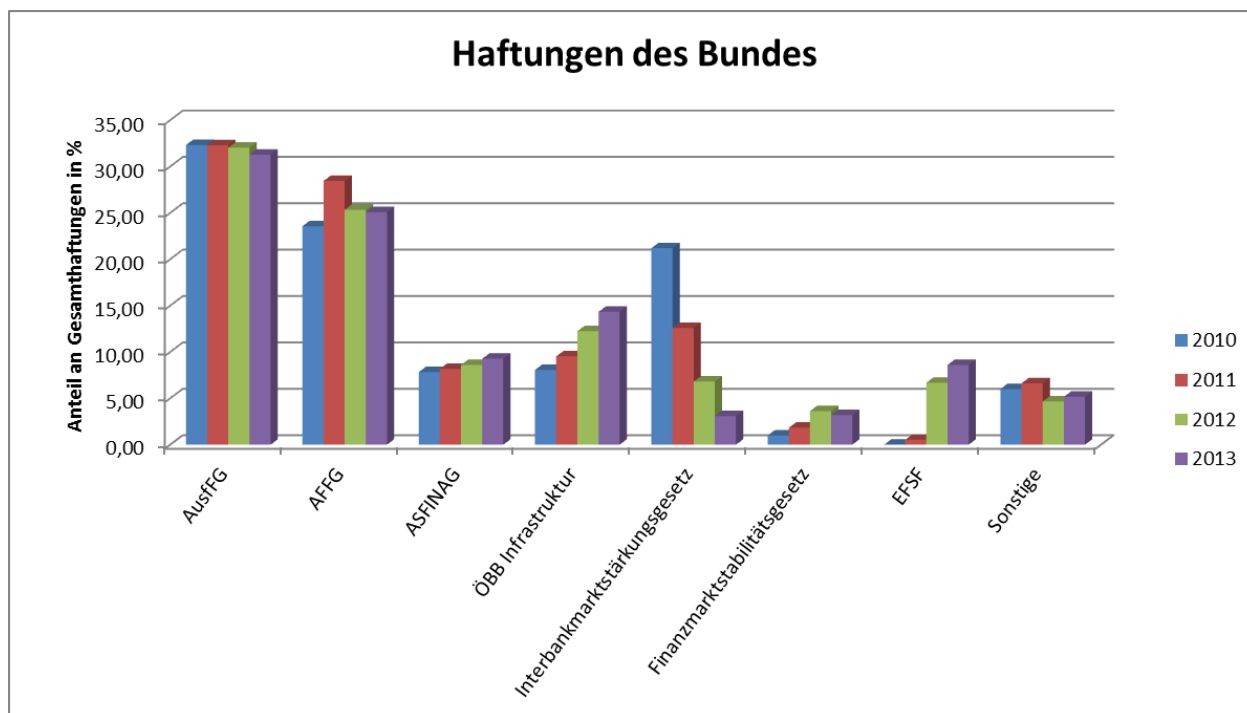
Entwicklung der Haftungen

Die Gesamthaftungen des Bundes betragen mit Ende Dezember 2013 insgesamt rd. 100,3 Mrd. EUR und verringerten sich im Vergleich zum Vorjahr um 8,5 Mrd. EUR (7,8 %). Die nachfolgende Übersicht zeigt die anteilmäßige Verteilung auf wichtige Bereiche der Bundeshaftungen.



Quelle: Bericht über die Übernahme von Bundeshaftungen 2013

Den größten Anteil an der Gesamthaftung bilden Bundeshaftungen in Zusammenhang mit der Förderung des Außenhandels (rd. 56,4 %). Die Bundeshaftungen für Verkehrsunternehmen (ÖBB Infrastruktur, ASFINAG und SCHIG) beliefen sich auf rd. 26 %, der Anteil der Bundeshaftungen in Zusammenhang mit der Stabilisierung der Finanzmärkte betrug 2013 14,9 %.



Quelle: Berichte über die Übernahme von Bundeshaftungen

Die Bundeshaftungen zur Förderung des Außenhandels stellen mit insgesamt 56,4 % nach wie vor den größten Haftungsbereich des Bundes dar. Der Haftungsstand ist im Vergleich zum Vorjahr jedoch um 9,5 % gesunken, seit 2010 beträgt der Rückgang 15,1 %.

Im Bereich der Haftungen für Verkehrsunternehmen steigen jene für die ÖBB Infrastruktur im Vorjahresvergleich um 7,8 %, seit 2010 um 49,4 % auf 14,4 Mrd. EUR. Die Haftungen für die SCHIG (-5,9 %) verringerten sich im Vergleich zum Vorjahr geringfügig. Im Zuge der Erstellung der Eröffnungsbilanz kam es laut Auskunft des BMF zu einer Verschiebung von Haftungen von der SCHIG zur ÖBB Infrastruktur iHv rd. 1,2 Mrd. EUR. Die Haftungen für ÖBB Eurofima (+1,8 %) steigen im Vorjahresvergleich geringfügig, jene für die ASFINAG verringerten sich um 0,8 % auf 9,3 Mrd. EUR.



Der Haftungsbereich zur Stabilisierung der Finanzmärkte ist zu einem bedeutenden Bereich der gesamten Bundeshaftungen geworden. Innerhalb des Bankenpakets gibt es jedoch gegenläufige Trends. Während die Haftungen im Zusammenhang mit dem Interbankenmarktstärkungsgesetz 2010 noch 25,2 Mrd. EUR oder 21 % der gesamten Bundeshaftungen ausmachten, sinkt ihr Anteil durch das Abreifen der Haftungen 2013 bereits auf 3,1 Mrd. EUR (3,1 %). Die Haftungen gemäß Finanzmarktstabilitätsgesetz belaufen sich 2013 auf 3,2 Mrd. EUR oder 3,2 % der gesamten Haftungen und haben sich im Vergleich zum Vorjahr um 19 % verringert. Laut Zahlungsbilanzstabilisierungsgesetz kann Österreich Haftungen bis zu 21,6 Mrd. EUR zuzüglich Zinsen und Kosten zu Finanzierungen der European Financial Stability Facility (EFSF) übernehmen, die Haftungen sind von 605 Mio. EUR im Jahr 2011 auf 8,6 Mrd. EUR 2013 angewachsen.

Haushaltsrechtliche und ökonomische Aspekte

Haftungen werden in der Vermögensrechnung (Bilanz) des Bundes als Eventualverbindlichkeiten¹ im Anhang dargestellt. Als Eventualverbindlichkeit ist eine mögliche Verpflichtung anzusehen, deren Existenz vom Eintreten oder Nicht-Eintreten eines oder mehrerer unsicherer künftiger Ereignisse abhängt. Laut der Eröffnungsbilanz zum 1. Jänner 2013 beträgt der Haftungsstand für Kapital und – falls anwendbar – für Zinsen 118,8 Mrd. EUR.

Laut dem neuen Bundeshaushaltsgesetz sind für Bundeshaftungen, bei denen eine Inanspruchnahme zumindest von überwiegender Wahrscheinlichkeit² angenommen wird, Rückstellungen zu bilden.

¹ Bei der Ermittlung der Eventualverbindlichkeiten zum 1. Jänner eines Jahres wird der Stand der Bundeshaftungen um die im Finanzjahr ausgelaufenen Haftungen, die in Anspruch genommenen Haftungen, Wechselkursdifferenzen für Haftungen in fremder Währung, im Finanzjahr neu zugesagte Haftungen und die Rückstellungen für Haftungen bereinigt.

² Eine überwiegende Wahrscheinlichkeit kann z.B. dann angenommen werden, wenn eine mehr als 50 %ige Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme angenommen werden kann. (Erl. BHV 2013 zu § 55)



Die in der Eröffnungsbilanz des Bundes zum 1. Jänner 2013 gebildeten Rückstellungen für Haftungen verteilen sich wie folgt:

Haftung	Betrag (in Mio. Euro)
Ausfuhrförderungsgesetz (AusfFg)	503,2
Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz (AFFG)	617,8
Austria Wirtschaftsservice GmbH (aws)	86,4
Österreichischen Hotel- und Tourismusbank (ÖHT)	8,8
Finanzmarktstabilitätsgesetz (FinStaG)	282,3
Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz (ULSG)	10,5
Gesamt	1.509,0

Die Rückstellungen für Haftungen kürzen den Stand der Eventualverbindlichkeiten. Wenn der Bund aus einer Haftung in Anspruch genommen wird, ist dies einerseits als Verbindlichkeit auszuweisen und andererseits in den Forderungen als Regress erfasst.

Bei einer ökonomischen Betrachtung konsolidieren sich einzelne Haftungen, dagegen sind haftungsähnliche Risiken in den Haftungsberichten des Bundes nicht erfasst³. Folgende wesentliche Positionen sind hervorzuheben:

- Auf Basis des Ausfuhrförderungsgesetzes (AusfFG) haftet der Bund gegenüber dem Exporteur in Form von Garantien oder Bürgschaftszusagen für die ordnungsgemäße Erfüllung von Rechtsgeschäften durch ausländische Vertragspartner. Die Österreichische Kontrollbank (OeKB) als Exportkreditagentur verlangt für den Exportkredit die Abtretung der Haftungsansprüche und der zugrunde liegenden Exportforderung. Durch das Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz (AFFG) übernimmt der Bund Haftungen in Form von Garantien zugunsten der Gläubiger für Kreditoperationen (Anleihen, Darlehen, Kredite oder sonstige Verpflichtungen) der OeKB im Zusammenhang mit der Exportfinanzierung. Damit sind aus Sicht der OeKB zum einen die Mittelaufnahme und zum anderen die Mittelvergabe besichert, für den Bund kann ein Einzelfallrisiko nur einmal schlagend werden. Wirtschaftlich betrachtet wären die Haftungsvolumina der beiden Instrumente des Ausfuhrförderungsverfahrens zu saldieren.

³ Vgl. dazu im Detail auch Hauth, E., Grossmann, B.(2013). Haftungen der Gebietskörperschaften für Dritte: Inwieweit limitieren die neuen Obergrenzenbestimmungen deren Haftungsrisiko?, Studie im Auftrag des Staatsschuldenausschusses, S13ff



- Im Rahmen der Einlagensicherung der Banken sind Guthaben von natürlichen und juristischen Personen auf Konten oder Sparbüchern oder täglich fällige Gelder bis zu einem Betrag von 100.000 EUR pro Kreditinstitut gesichert. Je nach Höhe der Einlage trifft den Bund eine direkte oder indirekte (wenn das bankeninterne Sicherungssystem nicht ausreicht) Ausfallhaftung. Diese Haftungen sind vom Haftungsobergrenzensystem und der Berichterstattung nicht umfasst.
- Neben Haftungen bergen auch Beteiligungen mit abrufbarem Stammkapital Eventualrisiken. Österreich hat sich 2012 an der internationalen Finanzinstitution ESM beteiligt. Von 700 Mrd. EUR Stammkapital sind 80 Mrd. EUR direkt einzuzahlen, 620 Mrd. EUR stellen genehmigtes Rufkapital dar, das unter bestimmten Voraussetzungen abgerufen werden kann. Österreichs Anteil am eingezahlten Kapital beträgt 2,2 Mrd. EUR, wovon 2014 noch 445,3 Mio. EUR einzuzahlen sind. Das Rufkapital für Österreich beträgt 17,3 Mrd. EUR. Daraus ergibt sich für Österreich ein maximales ESM-Risiko am genehmigten Stammkapital iHv 19,5 Mrd. EUR.

Entwicklung der Haftungen außerbudgetärer Einheiten

Das BHOG definiert für die Jahre 2012 bis 2014 ein Gesamtlimit für zulässige Haftungsübernahmen des Bundes und außerbudgetärer Einheiten des Bundes von 193,1 Mrd. EUR und beschränkt Haftungsübernahmen von außerbudgetären Einheiten des Bundes auf 100 Mio. EUR. Ende September 2013 wurden dem Budgetausschuss des Nationalrates erstmals über die Haftungsvolumina von außerbudgetären Einheiten des Bundes für das Jahr 2012 berichtet.

Die Haftungsübernahmen der außerbudgetären Einheiten belaufen sich am 31. Dezember 2012 auf 201,86 Mio. EUR. Der Haftungsrahmen des BHOG von 100 Mio. EUR wird somit um etwas mehr als das Doppelte überschritten. Begründet wurde die Überschreitung mit der fehlenden Berücksichtigung von Universitätshaftungen bei der Festlegung des Haftungsrahmens in § 1 Abs. 3 Z 2 BHOG. 19 der 101 außerbudgetären Einheiten haben für das Jahr 2012 Haftungen gemeldet, wobei ein Haftungsvolumen von rd. 195,12 Mio. EUR auf vier außerbudgetäre Einheiten⁴ entfiel. Für die anderen 15 Einheiten werden überwiegend Haftungen von jeweils unter 1 Mio. Euro angegeben.

⁴ Johannes Kepler Universität, Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH, Österreichische Akademie der Wissenschaften, Montanuniversität Leoben



Inwieweit alle außerbudgetären Haftungen gemeldet wurden und ob die Haftungsobergrenzen bei den außerbudgetären Einheiten durchgesetzt werden können blieb offen.

Berichtspflichten und -format

Berichte zu Haftungen

Der Nationalrat wird über die Haftungen des Bundes durch mehrere Berichte in unterschiedlichem Detaillierungsgrad informiert. Laut BHG hat die Bundesministerin/der Bundesminister für Finanzen dem Budgetausschuss binnen einem Monat nach Ablauf jeden Finanzjahres über die Übernahme von Bundeshaftungen zu berichten. Ergänzend dazu gibt es im BHOG eine Berichtspflicht, wonach die Bundesministerin/der Bundesminister für Finanzen dem Budgetausschuss bis zum 30. September jeden Jahres einen Bericht über die Haftungsübernahmen der außerbudgetären Einheiten (Haftungsrahmen insgesamt 100 Mio. EUR) vorzulegen hat. Die eingegangenen Haftungen gemäß Ausfuhrförderungsgesetz, gemäß Interbankmarktstärkungsgesetz und Zahlungsbilanzstabilisierungsgesetz werden gesondert und in einem höheren Detaillierungsgrad dem Hauptausschuss des Nationalrates berichtet. Im Bundesrechnungsabschluss 2013 sind erstmals der Gesamthaftungsrahmen und der Ausnützungsstand des Bundes und der außerbudgetären Einheiten auszuweisen.

Gestaltung und Aussagekraft des Berichts

Der vorliegende Bericht weist die in einem Jahr neu übernommenen Bundeshaftungen und den jeweiligen Haftungsstand aus, er stellt jedoch keinen Bezug zu den Haftungsobergrenzen gemäß dem Bundeshaftungsobergrenzengesetz her. Eine Gliederung nach der Rechtsgrundlage bzw. den verschiedenen Haftungsrahmen im BHOG wird nicht vorgenommen. Die Entwicklung der Gesamthaftungsstände der abreifenden und revolvingenden Haftungen sind nicht erkennbar.

Die zahlenmäßige Darstellung der Bundeshaftungen im aktuellen Bericht lässt sich wegen einer unterschiedlichen Berichtssystematik weder mit Informationen aus dem Bundesrechnungsabschluss noch mit der Darstellung der Bundeshaftungen in der Eröffnungsbilanz in Verbindung bringen, die Abweichungen sind jedoch nicht erläutert und erklärende Überleitungen fehlen.



Im aktuellen Bericht wird über die Ausnutzung der Haftungen für Kapital berichtet. Laut BHOG wurden die Haftungsobergrenzen für die Ausnutzung des aushaftenden Kapitals ohne Zinsen und laufende Kosten festgelegt. Hingegen werden im Bundesrechnungsabschluss auch Haftungen für Zinsen und Kosten erfasst. Auch in der neuen Eröffnungsbilanz werden u.a. Haftungsrahmen, Haftungszusagen und Haftungsstände dargestellt. Je nach konkreter Ausgestaltung werden Haftungsrahmen und Haftungsstände für Kapital und – falls anwendbar – für Zinsen angeführt.

Im Sinne eines Gesamtüberblicks wäre es aus Sicht des Budgetdienstes zweckmäßig, die Darstellung des aktuellen Berichtes mit den Berichtsformaten des Bundesrechnungsabschlusses bzw. der Eröffnungsbilanz zu harmonisieren. Der Bericht über die Bundeshaftungen sollte die Art der Haftung, die Neuübernahmen im Zeitverlauf, die Haftungsstände am Ende eines Kalenderjahres sowie die Ausschöpfung der Haftungsrahmen und der Haftungsobergrenzen des BHOG beinhalten und die Behandlung der Zinsen erläutern. Auch eine Einbeziehung des Berichts über die Haftungen der außerbudgetären Einheiten sollte erwogen werden.



Haftungen des Bundes	2010		2011		2012		2013		Veränderung 2010/2013 in %	Veränderung 2012/2013 in %
		Anteil %		Anteil %		Anteil %		Anteil %		
Exporthaftung	66.566.184.007	55,88	69.692.499.741	60,73	62.419.285.477	57,36	56.511.991.525	56,35	-15,1%	-9,5%
Öster. Kontrollbank AG - AusfFG	38.508.184.007	32,33	37.057.744.381	32,29	34.852.137.328	32,03	31.363.409.445	31,27	-18,6%	-10,0%
Öster. Kontrollbank AG - AFFG	28.058.000.000	23,55	32.634.755.360	28,44	27.567.148.149	25,33	25.148.582.080	25,08	-10,4%	-8,8%
Infrastrukturbereich	22.555.763.938	18,94	24.160.239.796	21,05	25.019.255.308	22,99	26.028.897.098	25,96	15,4%	4,0%
ASFINAG	9.332.214.374	7,83	9.378.323.612	8,17	9.365.244.908	8,61	9.289.739.053	9,26	-0,5%	-0,8%
ÖBB Infrastruktur	9.615.557.774	8,07	10.927.765.488	9,52	13.320.724.530	12,24	14.365.000.000	14,32	49,4%	7,8%
ÖBB Eurofima	2.430.429.290	2,04	2.676.775.696	2,33	2.330.098.370	2,14	2.371.158.045	2,36	-2,4%	1,8%
Schieneinfrastruktur (SCHIG)	1.177.562.500	0,99	1.177.375.000	1,03	3.187.500	0,00	3.000.000	0,00	-99,7%	-5,9%
Wirtschaftsförderung	1.319.489.881	1,11	1.234.596.219	1,08	1.214.216.766	1,12	1.204.980.004	1,20	-8,7%	-0,8%
Austria Wirtschaftsservice GmbH	1.044.947.157	0,88	958.963.447	0,84	947.694.388	0,87	921.671.541	0,92	-11,8%	-2,7%
Forschungsförderungs GmbH	115.100.245	0,10	113.794.569	0,10	106.297.113	0,10	95.300.623	0,10	-17,2%	-10,3%
Österr. Hotel- und Tourismusbank GmbH	159.442.479	0,13	161.838.203	0,14	160.225.265	0,15	188.007.840	0,19	17,9%	17,3%
Bankenpaket	26.445.058.119	22,20	17.154.985.916	14,95	18.635.304.973	17,12	14.920.187.224	14,88	-43,6%	-19,9%
Interbankmarktstärkungsgesetz	25.245.058.119	21,19	14.448.950.798	12,59	7.410.590.841	6,81	3.093.786.899	3,09	-87,7%	-58,3%
Finanzmarktstabilitätsgesetz	1.200.000.000	1,01	2.100.715.468	1,83	3.947.614.956	3,63	3.198.588.489	3,19	166,5%	-19,0%
Zahlungsbilanzstabilisierungsgesetz (EFSF)	0	0,00	605.319.649	0,53	7.277.099.176	6,69	8.627.811.835	8,60	-	18,6%
Sonstige Haftungsübernahmen und Garantien	2.231.239.372	1,87	2.513.765.175	2,19	1.534.801.015	1,41	1.616.744.150	1,61	-27,5%	5,3%
Europäische Investitionsbank	54.815.984	0,05	61.267.733	0,05	66.098.753	0,06	70.242.250	0,07	28,1%	6,3%
Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz	1.302.849.392	1,09	1.212.761.982	1,06	975.059.237	0,90	392.288.289	0,39	-69,9%	-59,8%
Bundesmuseen	528.673.556	0,44	883.130.510	0,77	155.363.211	0,14	897.855.684	0,90	69,8%	477,9%
Atomhaftung (Forschungszentrum Seibersdorf)	121.800.000	0,10	121.800.000	0,11	121.800.000	0,11	121.800.000	0,12	0,0%	0,0%
Erdöl-Lager GmbH	209.539.347	0,18	229.965.449	0,20	216.322.068	0,20	134.408.602	0,13	-35,9%	-37,9%
Agrarinvestitionskredite	24.693	0,00	8.921	0,00	4.234	0,00	1.435	0,00	-94,2%	-66,1%
Energieanleihen	160.965	0,00	157.716	0,00	153.512	0,00	147.889	0,00	-8,1%	-3,7%
Österr. Industrieholding AG	13.375.435	0,01	4.672.863	0,00	0	0,00	0	0,00	-100,0%	-
Gesamtsumme	119.117.735.316	100,00	114.756.086.846	100,00	108.822.863.538	100,00	100.282.800.001	100,00	-15,8%	-7,8%