



Analyse des Budgetdienstes

Änderung des Bundeshaushaltsgesetzes, des Bundesfinanzierungsgesetz u.a. zur risikoaversen Ausrichtung öffentlicher Finanzgebarung (1514 d.B.)

Regelungsinhalt

Mit der vorliegenden Regierungsvorlage sollen Grundsätze für das Finanzmanagement des Bundes gesetzlich verankert werden. Insbesondere ist ein Spekulationsverbot für den Bund, dessen Rechtsträger und die Sozialversicherungsträger auf einfachgesetzlicher Ebene vorgesehen. Der Zeitraum, für den eine Schuldenmanagementstrategie vorzulegen ist, soll von einem auf vier Jahre (entspricht der Geltungsdauer des BFRG) ausgedehnt werden. Weiters sollen die Möglichkeiten der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA) für die Länder und die Rechtsträger der Sozialversicherungsträger Finanzdienstleistungen gebündelt zu erbringen, erweitert werden.

Risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung des Bundes

Bislang gibt es auf gesetzlicher Ebene kein Spekulationsverbot für den Bund, seine Rechtsträger und die Sozialversicherungsträger. Entsprechende Regelungen waren nur in den Richtlinien der ÖBFA verankert. Der Entwurf sieht im Bundeshaushaltsgesetz und im Bundesfinanzierungsgesetz nunmehr das Gebot vor, die Finanzgebarung des Bundes risikoavers auszurichten.

Die mit der Finanzgebarung notwendigerweise 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 (kurzfristige Veranlagungen sollen weiterhin zulässig sein) sowie der Erwerb von derivativen Finanzinstrumenten ohne entsprechendes Grundgeschäft sind unzulässig.



Weiterhin nicht als Spekulation anzusehen sind strategische Beteiligungen der Gebietskörperschaften bzw. sonstiger Rechtsträger an Gesellschaften, die aus wirtschaftspolitischen, strukturpolitischen und realwirtschaftlichen Gründen eingegangen werden, sowie Haftungen und Garantien im Rahmen der Exportförderung.

Umsetzung eines gesamtstaatlichen Spekulationsverbots

Nach Bekanntwerden der Spekulationsverluste des Landes Salzburg Ende 2012 waren Bundesregierung und Nationalrat noch in der XXIV. Gesetzgebungsperiode bestrebt, ein verfassungsrechtliches Spekulationsverbot zu erlassen. Auch im Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013 – 2018 ist ein einheitliches Spekulationsverbot für den gesamten Sektor Staat vorgesehen.

Im Jahr 2013 wurde eine Regierungsvorlage für eine Änderung des Finanz-Verfassungsgesetzes und weiterer gesetzlicher Regelungen vorgelegt, durch die ein allgemeines gesamtstaatliches Spekulationsverbot als Staatszielbestimmung verfassungsrechtlich verankert werden sollte. Die Grundsätze der Finanzgebarung sollten bundesweit einheitlich durch eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG geregelt werden. Zur Einbeziehung der Gemeinden war eine verfassungsrechtliche Ermächtigung für den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund zum Abschluss einer solchen Vereinbarung vorgesehen. Die Regelungen sollten sowohl für die Gebietskörperschaften als auch für sonstige Rechtsträger gelten.

Der vorgeschlagene Entwurf kann diese umfassende verfassungsrechtliche und einheitliche Regelung nicht umsetzen. Der Entwurf dehnt die nunmehr für den Bund verankerten Grundsätze jedoch insofern auf die Länder und Rechtsträger der Sozialversicherung aus, als ein jährlicher Nachweis über die Einhaltung dieser Grundsätze eine Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Finanzdienstleistungen der ÖBFA darstellt (§ 2 Abs. 4a Bundesfinanzierungsgesetz).

Die Länder haben in ihren landesrechtlichen Regelungen ein Spekulationsverbot bereits weitgehend umgesetzt. Im Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017 wurde zudem vereinbart, dass sich jene Gebietskörperschaften, wo dies noch nicht erfolgte, verpflichten bis Ende 2017 ein gebietskörperschaftsspezifisches Spekulationsverbot umzusetzen. Damit sind die Regelungen jedoch weiterhin nicht einheitlich und im Detail nur in Richtlinien verankert.



Bündelung von Finanzdienstleistungen

Mit dem Entwurf wird die Möglichkeit geschaffen, dass die ÖBFA im Namen und auf Rechnung des Bundes auch für Rechtsträger der Sozialversicherung tätig werden kann sowie für diese und für die Länder gebündelt Finanzgebarungsleistungen erbringen kann. Den Rechtsträgern bzw. den Ländern obliegt jedoch weiterhin die Entscheidung, ob sie diesbezüglich an den Bund herantreten. Umfasst sind Leistungen im Zusammenhang mit Kreditoperationen, Währungstauschverträgen, Veranlagungen von Kassenmitteln, Cash-Pooling und Risikomanagementleistungen einschließlich Monitoring und Berichtswesen.

Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Dienstleistungen der ÖBFA ist, dass der jeweilige Vertragspartner die Umsetzung der risikoaversen Finanzgebarung bestätigt. Damit dürfen Mittel der ÖBFA den Ländern und anderen Rechtsträgern nur zur Verfügung gestellt werden, wenn hinsichtlich der Verwendung dieser Mittel die gleichen strengen Auflagen erfüllt werden, die von der ÖBFA im Zusammenhang mit Bundesmitteln angewendet werden.

Ausdehnung der Maximallaufzeit von Anleihen

Schließlich wird die maximal gesetzlich mögliche Laufzeit für Kreditoperationen auf 100 Jahre erhöht. Dies wird damit begründet, dass ausgelöst durch die erhöhte Lebenserwartung und das aktuell sehr niedrige Zinsniveau die Nachfrage am Kapitalmarkt insbesondere von institutionellen Anlegern (Pensionskassen bzw. Investmentfonds) nach langlaufenden Veranlagungen steigt und auch andere Staaten (auch aus der Eurozone) in den letzten Jahren die Möglichkeit dieser langfristigen Verschuldung genutzt haben.

Langfristige Finanzierungen würden sich für den Bund als zweckmäßig und wirtschaftlich darstellen. Verbunden ist damit jedoch auch eine Verbindlichkeit und Belastung für sehr lange generationenübergreifende Zeiträume.



Auswirkungen auf Ergebnis- und Finanzierungshaushalt

Laut der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung zur vorliegenden Regierungsvorlage können die Länder durch zinsgünstigere Finanzierungen der ÖBFA deutliche Einsparungen erzielen.

Finanzielle Auswirkungen

<i>in Mio. EUR gerundet</i>	2017	2018	2019	2020	2021
Nettofinanzierung Länder	8,15	16,57	24,98	33,39	41,81
Nettofinanzierung SV-Träger	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16
Nettofinanzierung Gesamt	8,31	16,73	25,14	33,55	41,96

Quelle: WFA der Regierungsvorlage 1514 d.B.

Der ESVG-Schuldenstand der Länder inklusive Wien beträgt Ende 2015 rd. 27,1 Mrd. EUR, davon werden derzeit rd. 1/3 bzw. 9,6 Mrd. EUR von der ÖBFA finanziert. Bei einer Steigerung des Anteils der beim Bund aufgenommenen Schulden auf 2/3 innerhalb der nächsten fünf Jahre wird das Einsparungspotential der Länder kumuliert auf rd. 125 Mio. EUR geschätzt, wobei die Entgelte der Länder für die Dienstleistungen der ÖBFA bereits berücksichtigt sind. Dazu müsste der zusätzlich über die ÖBFA finanzierte Betrag jährlich um rd. 1,7 Mrd. EUR ansteigen, wobei die Zinsersparnis mit 0,5 % angenommen wird.

Bei den Sozialversicherungsträgern wird in der Abschätzung davon ausgegangen, dass zukünftig lediglich rd. 10 % des Schuldenstands iHv rd. 1,7 Mrd. EUR (2015) über die ÖBFA finanziert werden, die Zinsersparnis würde sich damit auf rd. 160 Tsd. EUR belaufen.

Länder- und Rechtsträgerfinanzierung

Aus den Berichten des Bundesministers für Finanzen gemäß § 78 (5) BHG 2013 über das Eingehen, die Prolongierung und die Konvertierung von Finanzschulden und Währungstauschverträgen ergibt sich für die Länder- und Rechtsträgerfinanzierung folgende Entwicklung der Neuaufnahmen:



Kreditoperationen für Länder, sonstige Rechtsträger und Sonderkonten des Bundes von 2012 bis 2016

<i>in Mio. EUR</i>	2012	2013	2014	2015	2016
Öffentlicher Schuldenstand der Länder inkl. Wien gemäß ESVG	26.336	25.604	26.125	27.066	-
im Wege der OeBFA	8.047	8.270	9.077	9.584	-
Anteil Bund <i>in %</i>	30,6 %	32,3 %	34,7 %	35,4 %	-
Kreditoperationen für Länder, sonstige Rechtsträger	780	1.470	2.070	1.490	3.310
<i>davon sonstige Rechtsträger</i>	<i>k.A.</i>	<i>k.A.</i>	<i>k.A.</i>	0	0,594
Laufzeit <i>in Jahren</i>	8,66	6,83	7,66	10,53	9,83
Nominalverzinsung <i>in %</i>	2,76 %	2,17 %	1,82 %	2,06 %	1,13 %
Effektivverzinsung <i>in %</i>	2,29 %	1,31 %	1,11 %	0,86 %	0,13 %

Quellen: BMF-Berichte gemäß § 65 (5) BHG 1986 bzw. § 78 (5) BHG 2013, Statistik Austria

Im Jahr 2016 wurden durch die ÖBFA **Kreditoperationen für Länder, sonstige Rechtsträger und Sonderkonten des Bundes** iHv rd. 3,31 Mrd. EUR vorgenommen. Diese Kreditoperationen werden im Namen des Bundes durchgeführt und an die Länder und sonstigen Rechtsträger in Form von Darlehen weitergegeben. Die größten Anteile der Neuaufnahmen entfielen dabei auf Kärnten (36,6 %), die Steiermark (15,0 %) und Wien (14,0 %) sowie mit 17,9 % bzw. 594,3 Mio. EUR auf die ABBAG, für die erstmalig Kreditoperationen durchgeführt wurden. Die Kreditoperation für die ABBAG und ein Großteil der Kreditaufnahme für Kärnten stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung des Rückkaufs von landesbehafteten HETA-Schuldtiteln durch den Kärntner Ausgleichszahlungs-Fonds (KAF).¹

Laut BRA 2015 betrug der Gesamtstand der über die ÖBFA finanzierten Rechtsträger- und Länderschulden zum 31. Dezember 2015 rd. 9,8 Mrd. EUR, wobei auf Wien, Steiermark, Niederösterreich, Kärnten und Salzburg gemeinsam über 90 % dieser Schulden entfielen. Derzeit keinen Gebrauch der Möglichkeit einer Finanzierung über die ÖBFA machten Tirol und Vorarlberg.

Die durchschnittliche Laufzeit der Neuaufnahmen für Länder und sonstige Rechtsträger lag 2016 bei 9,83 Jahren (2015: 10,53 Jahre). Die durchschnittliche Effektivverzinsung betrug 0,13 % und ist somit gegenüber 2015 deutlich um 73 Basispunkte gesunken.

¹ Die Kreditoperation für die ABBAG erfolgte gem. § 81 BHG (Rechtsträgerfinanzierung).