

Erläuterungen

I. Allgemeiner Teil

Hauptgesichtspunkte des Entwurfes:

Im Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013-2018 wurde ein einheitliches Spekulationsverbot für den gesamten Sektor Staat vereinbart. Dem für den Bund entsprechend sieht ein neuer § 2a Bundesfinanzierungsgesetz die Grundsätze einer risikoaversen Finanzgebarung vor, dazu zählt auch das in § 79 Abs. 6 verankerte Gebot, die mit der Finanzgebarung notwendigerweise verbundenen Risiken auf ein Mindestmaß zu beschränken. Die Minimierung der Risiken ist stärker zu gewichten als die Optimierung der Erträge oder Kosten.

Die risikoaverse Ausrichtung beinhaltet die Erkenntnis, dass ein völlig risikoloses Handeln zwar nicht möglich ist, aber die notwendigerweise einzugehenden Risiken auf ein Mindestmaß beschränkt werden sollen. Für die Beurteilung, ob gewisse Risiken notwendigerweise einzugehen sind, wird insbesondere berücksichtigt, ob deren Eingehen zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben unumgänglich ist oder ob deren Ausschließen nur zu unverhältnismäßig hohen Kosten möglich wäre. Bei großen Emittenten unterstützt etwa eine nach Regionen (z. B. Europa, Amerika, Asien) und Sektoren (z. B. Notenbanken, Pensionskassen, Versicherungen) diversifizierte Investorenbasis das strategische Ziel der Sicherung des Marktzugangs über vielfältige Finanzierungsquellen. Dabei ist die Aufnahme von Mitteln in fremder Währung (bei gleichzeitiger Absicherung des Fremdwährungsrisikos) zielführend. Die kurzfristige Veranlagung von Kassenmitteln bei Kontrahenten mit hoher Bonität ist deswegen erforderlich, da die Termine von Steuereinnahmen einerseits und Auszahlungen des Bundes etwa für Ertragsanteile, Gehälter und Pensionen andererseits nicht genau zusammenfallen. Auch wäre eine professionelle Steuerung des Schuldenportfolios (z. B. Entscheidung zwischen fixer und variabler Aufteilung) ohne Einsatz von Zinsenswaps (diese sind nur zusammen mit einem entsprechenden Grundgeschäft zulässig) nur schwer möglich. Die Abwägung der Verhältnismäßigkeit haben die jeweils zuständigen Organe vor dem Eingehen des Risikos vorzunehmen.

Strategische Beteiligungen der Gebietskörperschaften bzw. sonstiger Rechtsträger an Gesellschaften, die aus wirtschaftspolitischen, strukturpolitischen und realwirtschaftlichen Gründen eingegangen werden, sind – auch wenn der Wert derartiger Beteiligungen naturgemäß schwankt oder sogar das Risiko besteht, dass Unternehmen, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist, insolvent werden – ebenso wie etwa Haftungen und Garantien durch den Bund im Rahmen der Exportförderung auf Basis des Ausfuhrförderungsgesetzes und des Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetzes nicht als Spekulation anzusehen. Bewertungsrahmen ist der Aufgabenbereich der jeweiligen Gebietskörperschaft bzw. des sonstigen Rechtsträgers. Im Gegensatz dazu ist jedenfalls als Spekulation zu werten, wenn wegen höherer Gewinnerzielungsabsicht Kreditaufnahmen zum Zwecke einer mittel- und langfristigen Veranlagung getätigt werden, diese jedoch nicht der Erfüllung der Aufgaben der Gebietskörperschaften dienen.

Jede Geschäftsbeziehung birgt Risiken, aber der Grundsatz eines risikoaversen Finanzschuldenmanagements bedeutet insbesondere, nach Abwägung von Risikominimierungsmaßnahmen bzw. -zielen und Ertragsmaximierungs- bzw. Kostenminimierungszielen das Eingehen gewisser unvermeidbarer finanzmarktspezifischer Risiken bestmöglich zu reduzieren. Wichtig ist daher, dass auch für solche Entscheidungen strategische Vorgaben festgelegt werden. Als vermeidbar gelten Risiken nur dann, wenn ihre Vermeidung auch finanziell vertretbar ist, ein vollkommenes Eliminieren zu jedem Preis ist jedoch nicht geboten.

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 (Artikel 1 des Sammelgesetzes).

Darüber hinaus werden im Rahmen einer Novellierung des Bundesfinanzierungsgesetzes nähere Bestimmungen für jene Fälle erlassen, in welchen die ÖBFA Länder und andere Rechtsträger finanzieren darf (Artikel 2). Weiters wird auf einfachgesetzlicher Ebene insbesondere festgelegt, dass Mittel der ÖBFA nur mehr in jenen Fällen den Ländern und anderen Rechtsträgern zur Verfügung gestellt werden dürfen, wenn hinsichtlich der Verwendung dieser Mittel die gleichen strengen Auflagen erfüllt werden, die bisher schon von der ÖBFA im Zusammenhang mit Bundesmitteln angewendet werden. Für die Umsetzung gilt insbesondere, dass für ausgegliederte Einheiten die Zuständigkeit zur Umsetzung des allgemeinen Spekulationsverbots (wie z. B. die Erlassung von Richtlinien) weiterhin bei den jeweils zuständigen Gesellschaftsorganen bleibt.

In den Artikeln 3 bis 7 wird in den maßgeblichen Materiengesetzen klargestellt, dass die im Bundesfinanzierungsgesetz festgeschriebenen Grundsätze einer risikoaversen Finanzgebarung im Zusammenhang mit dem bundesweit vorzusehenden Spekulationsverbot auch im Bereich der Sozialversicherung sinngemäß anzuwenden sind. Die in den Materiengesetzen schon bisher enthaltenen strengen Veranlagungsbestimmungen gelten unbeschadet des Verweises auf den Grundsatz einer risikoaversen Finanzgebarung für Veranlagungen der Sozialversicherungsträger unverändert weiter. Die Verpflichtung zur Offenlegung von Transaktionen der Sozialversicherungsträger besteht gegenüber den jeweiligen Aufsichtsbehörden. Diese sind der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz und die Bundesministerin für Gesundheit und Frauen, weiters obliegt dem Bundesminister für Finanzen die finanzielle Bundesaufsicht.

II. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Bundeshaushaltsgesetzes 2013):

Zu Z 1 (§ 50 Abs. 4), 3 (§ 79 Abs. 4a), 4 (§79 Abs. 5), 5 (§ 79 Abs. 6) und 9 (§ 81 Abs. 2):

Durch entsprechende Einfügungen in den §§ 50 (Geldmittelbereitstellung), 79 (Bedingungen für das Eingehen von Finanzierungen) und 81 (Finanzierungen von sonstigen Rechtsträgern und Ländern) des BHG 2013 wird ausdrücklich klargestellt, dass der Bund im Rahmen seiner Haushaltsführung eine risikoaverse Ausrichtung einzuhalten hat.

Zu Z 2 (§ 79 Abs. 1 Z 1) und Z 6 (§ 80 Abs. 2 Z 1):

Aufgrund der verstärkten Nachfrage am Kapitalmarkt nach langlaufenden Veranlagungen, vor allem aus der Versicherungsbranche und von Pensionskassen bzw. Investmentfonds ausgelöst durch die erhöhte Lebenserwartung und das aktuell sehr niedrige Zinsniveau, ist eine Abänderung der maximal gesetzlich möglichen Laufzeit für Kreditoperationen von siebzig auf hundert Jahre sinnvoll. Andere Staaten (auch aus der Eurozone) haben in den letzten Jahren die Möglichkeit dieser langfristigen Verschuldung genutzt.

Zu Z 4 (§ 79 Abs. 5):

Best-Practice-Standards der Weltbank sehen die gesetzliche Verpflichtung zur Erstellung einer Schuldenmanagementstrategie vor. Die Geschäftsführung der ÖBFA hat bis zum 31. Oktober eines jeden Jahres auf Basis des aktuellen Portfolios, der Kenntnisse der Marktlage und des zu erwartenden Finanzierungsbedarfs der Bundesministerin für Finanzen oder dem Bundesminister für Finanzen einen Vorschlag einer Schuldenmanagementstrategie der Finanz- und sonstigen Bundesschulden einschließlich der Währungstauschverträge für einen Zeitraum entsprechend dem in § 12 Abs. 3 festgelegten Zeitraumes zu unterbreiten. Der Vorschlag für eine Schuldenmanagementstrategie beschreibt die grundsätzlichen Parameter des aktuellen Schuldenportfolios und soll – ausgehend vom Tilgungsprofil der Bundesschuld und dem erwarteten Finanzierungsbedarf – der Bundesministerin für Finanzen oder dem Bundesminister für Finanzen als Entscheidungsgrundlage für die geschäftspolitische Ausrichtung dienen. Die „geschäftspolitische Ausrichtung“ definiert die Eckpunkte und Rahmenbedingungen, die die ÖBFA bei Erfüllung ihrer Aufgaben gemäß § 2 Bundesfinanzierungsgesetz zu beachten hat. Die Bundesministerin für Finanzen oder der Bundesminister für Finanzen hat diese Ausrichtung auf Grundlage der haushaltsrechtlichen Bestimmungen vorzunehmen (insbesondere §§ 2, 50 Abs. 3 und 79).

Aufgrund der langfristigen Orientierung des Schuldenmanagements wird eine Schuldenmanagementstrategie für einen mehrjährigen Zeitraum vorgeschlagen, konkret wird in der vorliegenden Novelle ein Zeitraum in Übereinstimmung mit dem BFRG (d. h. vier Jahre) vorgeschlagen. Ausgehend von diesem Vorschlag und unter Berücksichtigung weiterer Aspekte und Risiken des Gesamtbudgets des Bundes legt die Bundesministerin für Finanzen oder der Bundesminister für Finanzen die geschäftspolitische Ausrichtung fest und teilt diese bis zum 1. Dezember eines Kalenderjahres der Geschäftsführung der ÖBFA mit. Weisungen der Bundesministerin für Finanzen oder des Bundesministers für Finanzen bringen allenfalls Anpassungen der Risikomanagementrichtlinien (§ 4 Abs. 2 Bundesfinanzierungsgesetz) mit sich.

Zu Z 5 (§ 79 Abs. 6):

Der neue Absatz setzt das Spekulationsverbot im Bundeshaushaltsgesetz um und übernimmt den Grundsatz nach § 2a lit. a. Bundesfinanzierungsgesetz. Die risikoaverse Ausrichtung beinhaltet die Erkenntnis, dass ein völlig risikoloses Handeln zwar nicht möglich ist, aber die notwendigerweise einzugehenden Risiken auf ein Mindestmaß beschränkt werden sollen. Für die Beurteilung, ob gewisse Risiken notwendigerweise einzugehen sind, wird insbesondere berücksichtigt, ob deren Eingehen zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben unumgänglich ist oder ob deren Ausschließen nur zu

unverhältnismäßig hohen Kosten möglich wäre. Ein vollkommenes Eliminieren bzw. Vermeiden von Risiken ist jedoch nur dann erforderlich, wenn dies auch mit vertretbaren Kosten möglich ist.

Zu Z 6 (§ 80 Abs. 2 Z 1):

Der Maximalbetrag für Kreditoperationen wird bereits im Art. II Abs. 1 des Bundesfinanzgesetzes festgelegt.

Zu Z 7 (§ 81 Abs. 1 lit a) und 8 (§ 81 Abs. 1 Z 2):

Der neu bezeichnete Absatz 1 des § 81 wird dahingehend ergänzt, dass er nicht wie bisher nur auf Länder und auf bestimmte Rechtsträger mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes, sondern zusätzlich auch auf Rechtsträger im Teilsektor Sozialversicherung (S. 1314) gemäß Europäischem System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) anwendbar ist. Dadurch wird der inhaltliche Gleichklang zwischen BHG 2013 und § 2 Abs. 4 des novellierten Bundesfinanzierungsgesetzes sichergestellt.

Zu Z 8 (§ 81 Abs. 1 Z 2):

Der bisherige Prozentsatz in Höhe von 10% wird auf 5% herabgesetzt, weil sich die Bemessungsgrundlage hierfür (Finanzschulden des Bundes) zwischenzeitig erhöht hat, sodass auch mit dem geringeren Prozentsatz das Auslangen gefunden werden kann.

Die jährlichen Höchstbeträge für Kreditoperationen und Währungstauschverträge für Rechtsträger/Länder sind im BFG (Art. II Abs. 3 BFG 2017) bzw. BHG (§ 81 Z 2 BHG 2013) für alle Rechtsträger/Länder gemeinsam festgelegt. Durch die Novelle soll darüber hinaus der Bundesminister für Finanzen verpflichtet werden, im Zuge der Aufforderung der ÖBFA Kreditoperationen und Währungstauschverträge für Rechtsträger/Länder durchzuführen, einen Höchstbetrag pro Rechtsträger/Land festzulegen.

Zu Art. 2 (Änderung des Bundesfinanzierungsgesetzes):

Zu Z 2 (§ 2 Abs. 2):

Aufgrund der Änderung auf das aktuell gültige System wird der allgemeine ESVG Begriff verwendet. Weiters wird die Beratungstätigkeit (Finanzinstrumente statt Kreditoperationen) spezifiziert.

Zu Z 3 (§ 2 Abs. 4):

Mit der Ausweitung dieser Bestimmung wird die Möglichkeit geschaffen, dass die ÖBFA im Namen und auf Rechnung des Bundes für Rechtsträger des Bundes (Einheiten des Sektors 1311 gemäß Europäischem System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen – ESVG) und der Sozialversicherung (Sektor 1314) sowie für Länder gebündelt Finanzgebarungsleistungen erbringen kann. Die Entscheidung, ob diese Rechtsträger bzw. Länder diesbezüglich an den Bund herantreten, obliegt diesen. Voraussetzung bei Inanspruchnahme der ÖBFA ist, dass der jeweilige Vertragspartner die Umsetzung der risikoaverse Finanzgebarung bestätigt. Umfasst sind Leistungen im Zusammenhang mit Kreditoperationen, Währungstauschverträgen, Veranlagungen von Kassenmitteln und Risikomanagementleistungen einschließlich Monitoring und Berichtswesen.

Die Länder können die mit dem Bund über die ÖBFA getätigten Transaktionen gemäß § 2 Abs. 4 derzeit nur an ausgelagerte Einheiten in Form von Darlehen bzw. Währungstauschverträgen weitergeben, wenn deren Schulden im Öffentlichen Schuldenstand nach Maastricht-Kriterien inkludiert sind. Vertragspartner, für die die ÖBFA Leistungen gemäß § 2 Abs. 4 erbringt, haben der ÖBFA hierfür angemessenen Kostenersatz zu leisten.

Risikomanagementleistungen (Z 4) können auch Beratungsleistungen in Bezug auf das bestehende Portfolio enthalten. Dies erweitert § 2 Abs. 2 insofern, als damit auch eine Übernahme der Aufgabe als Dienstleistung, das heißt zum Beispiel Erfassung und Aufbereitung von Risikomanagementinformationen, durch die ÖBFA für Dritte erfolgen kann.

Artikel II Abs. 3 des Bundesfinanzgesetzes ermächtigt die Bundesministerin für Finanzen oder den Bundesminister für Finanzen, Finanzierungen für Länder sowie für bestimmte Rechtsträger gemäß § 81 BHG im bisherigen Umfang zu tätigen. Der Bundesminister für Finanzen oder die Bundesministerin für Finanzen legt dabei wie bisher jährlich einen Höchstbetrag gemäß dem novellierten § 81 Abs. 1 Z 2 fest. Dieser Betrag bestimmt sich auf Grundlage des Finanzierungsbedarfs (Refinanzierung von Tilgungen und im Rahmen des Österreichischen Stabilitätspaktes 2012 mögliche Neuverschuldung).

Bevor eine Beauftragung der ÖBFA durch den Bundesminister für Finanzen oder die Bundesministerin für Finanzen zur Durchführung der Ziffern 3 und 4 erfolgen kann, sind sowohl von Seiten der ÖBFA als auch auf Seite des jeweiligen Vertragspartners entsprechende technische Voraussetzungen zu schaffen. Die ÖBFA darf nur dann in ein Vertragsverhältnis eintreten, wenn sichergestellt ist, dass die andere

Vertragspartei einen Nachweis zur Einhaltung des Spekulationsverbotes erbringt. Dies kann einerseits durch die (landes)gesetzliche Umsetzung erfolgen oder durch eine entsprechende Erklärung der zuständigen Organe.

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

Zu Z 4 (§ 2a):

In dem zitierten Paragraphen werden gesetzlich Grundsätze für die Finanzgebarung in Ausübung der Aufgaben gemäß § 2 determiniert.

Der Fokus dieser Grundsätze zielt auf die Risikominimierung in der Finanzgebarung und die Erhöhung der Transparenz über getätigte Transaktionen ab.

Der Grundsatz der risikoaversen Ausrichtung beinhaltet die Erkenntnis, dass ein völlig risikoloses Handeln zwar nicht möglich ist, aber die notwendigerweise einzugehenden Risiken auf ein Mindestmaß beschränkt werden sollen. Präzisiert soll diese Risikopolitik durch Risikomanagement-Richtlinien, welche von der jeweiligen Organisation erstellt und vom jeweiligen zuständigen Organ genehmigt werden. Die Einhaltung dieser Risikomanagement-Richtlinien wird durch permanente Risikocontrollingprozesse laufend überwacht und dokumentiert. Die Richtlinien sollen die jeweiligen Risiken adressieren, limitieren und den Umgang mit diesen beschreiben.

Diese Grundsätze werden derzeit schon von der ÖBFA in Ausübung ihrer Aufgaben eingehalten. Die ÖBFA richtet sich nach Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Finanzmanagement des Bundes“ sowie den Best practice Standards von OECD, IWF und Weltbank. Für den Bund sind diese Grundsätze umgesetzt. Kreditaufnahmen in fremder Währung erfolgen ausschließlich bei gleichzeitiger Absicherung des Fremdwährungsrisikos. Für die Veranlagung von Kassenmitteln werden Kontrahenten mit hoher Bonität gewählt. Richtlinien für alle relevanten Risikoarten werden durch den Aufsichtsrat festgelegt. Der Grundsatz der strategischen Planung wird mit § 79 Abs. 5 umgesetzt. Der Vorstand der ÖBFA besteht gemäß § 3 Abs. 1 aus zumindest zwei Personen. Der Grundsatz der Transparenz über getätigte Transaktionen wird durch eine laufende Berichterstattung an den Aufsichtsrat, den Bundesminister für Finanzen und den Rechnungshof umgesetzt. Der Rechnungshof verfasst des weiteren im Bundesrechnungsabschluss einen detaillierten Bericht zur Finanzierung des Bundeshaushalts und zum Stand der Bundesschulden.

Zu Z 5 (§ 4 Abs. 2 Z 6):

Das Liquiditätsrisiko soll bei Festlegung der Risikoarten ebenfalls Berücksichtigung finden.