

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 stärkere Inanspruchnahme der ÖBFA durch die SV-Träger im Betrachtungszeitraum nicht zu erwarten ist. 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.

Finanzierungshaushalt für die ersten fünf Jahre

in Tsd. €	2016	2017	2018	2019	2020
Nettofinanzierung Länder	0	6.557	13.193	19.977	26.772

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 und 2.

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: 2016

Inkrafttreten/ 2017

Wirksamwerden:

Beitrag zu Wirkungsziel oder Maßnahme im Bundesvoranschlag

Das Vorhaben trägt dem Wirkungsziel „Bereitstellung der erforderlichen Finanzierungsmittel bei einer risikoaversen Grundausrüstung zu möglichst geringen mittel- bis langfristigen Finanzierungskosten“ der Untergliederung 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge im Bundesvoranschlag des Jahres 2016 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 2016 bei.

Problemanalyse

Problemdefinition

Während der Bund bereits im Jahr 2010 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 von 20 bis 50 Basispunkten im Vergleich mit Finanzierungen des Bundes).

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 Zinsersparnis nicht erzielt wird und die Haushalte der Länder 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. Kein einziger nennenswerter Fall einer Schwächung des Vertrauens der Öffentlichkeit in das öffentliche Finanzmanagement.

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.

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 Markt und Marktfolge (Vier-Augen-Prinzip). 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,
- 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. €	2016	2017	2018	2019	2020
Werkleistungen		0	273	457	493	528
Sonstige Kosten		0	-6.830	-13.650	-20.470	-27.300
Kosten gesamt		0	-6.557	-13.193	-19.977	-26.772

Die operativen Aufwendungen gliedern sich in Personalaufwand, Anteil an den allgemeinen Infrastrukturkosten der ÖBFA und Anteil an den Kosten für die Treasury-Software des Bundes. Der Personalaufwand ist abhängig von der Anzahl der eingesetzten Personen (im Jahr 2017 1 MA, danach 2 MA) und deren Gehalt, der Anteil an den allgemeinen Infrastrukturkosten kann nach den Verhältnis zwischen ÖBFA Mitarbeitern für und Bund und für Länder/Rechtsträger bestimmt werden (daher abhängig von diesem und dem ÖBFA-Budget exkl. Personalkosten), der Anteil an den Kosten für die Treasury-Software kann nach dem Verhältnis zwischen der Anzahl der Bund-Transaktionen und der Länder/Rechtsträger-Transaktionen bestimmt werden (daher abhängig von diesem und den gesamten Treasury-Software Kosten).

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.

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

Anhang

Detaillierte Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Laufende Auswirkungen – Werkleistungen

Körperschaft (Angaben in €)	2016	2017	2018	2019	2020
Länder	272.500,00	457.300,00	492.730,00	528.019,00	
Bezeichnung	Körpersch. Menge		Aufw. (€)		Menge Aufw. (€)
Kostensätze der Länder für Finanzierungstätigkeiten durch die ÖBFA		1 272.500,00	1 457.300,00	1 492.730,00	1 528.019,00

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, Riskmanagementsysteme, 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	2016	2017	2018	2019	2020
Minderausgaben beim Zinsaufwand der Länder über jenen der Länder des Bundes.	Die Finanzierungskosten der Länder liegen in der Regel über jenen des Bundes.	Länder	Erträge (EH)					
			Aufwendungen (EH)	-6.830.000,00	-13.650.000,00	-20.470.000,00	-27.300.000,00	
			Einzahlungen (FH)					

Auszahlungen (FH)	-6.830.000,00	-13.650.000,00	-20.470.000,00	-27.300.000,00
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.

Diese Folgenabschätzung wurde mit der Version 4.7 des WFA – Tools erstellt (Hash-ID: 204740407).