

R
H



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Österreichische Bundesfinanzierungsagentur: Risikomanagement und Finanzierung von Rechtsträgern und Ländern

Reihe BUND 2022/20

Report des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes–Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebärungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf– und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1030 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im Juni 2022

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail info@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Prüfungsziel	7
Kurzfassung	7
Zentrale Empfehlungen	12
Zahlen und Fakten zur Prüfung	13
Prüfungsablauf und –gegenstand	15
Öffentliches Schuldenmanagement – Entwicklung der Finanzschulden des Bundes	16
Rechtlicher Rahmen der OeBFA	17
Geschäftstätigkeit der OeBFA	20
Organisation der OeBFA	22
Schuldenmanagementstrategien	26
Rechtliche Grundlagen und Vorgaben	26
Erstellung der Schuldenmanagementstrategien	27
Teilstrategien und Steuerungskennzahlen	29
Entwicklung und Monitoring der Steuerungskennzahlen	31
Risikomanagement der OeBFA	34
Marktrisikomanagement	35
Liquiditätsrisikomanagement	39
Identifizierung und Messung des Liquiditätsrisikos	39
Steuerung und Begrenzung des Liquiditätsrisikos	42
Auswirkungen der COVID–19–Pandemie auf das Liquiditätsmanagement	45
Kreditrisikomanagement	47
Überblick	47
Definition des Kreditrisikos	48
Limitierung des Kreditrisikos	50
Messung und Überwachung des Kreditrisikos	57
Kreditrisikoberichterstattung	59
Auswirkungen der COVID–19–Pandemie auf die Kreditrisiken	60

Management des operationellen Risikos	62
Überblick	62
Identifikation und Kategorisierung operationeller Risiken	62
Steuerung von operationellen Risiken	64
Überwachung des operationellen Risikos und Berichtswesen	66
Authentifizierungslösungen und IT-Sicherheitsaudits	68
Management des Rechtsrisikos	71
Steuerung und Begrenzung des Rechtsrisikos	71
Auslagerung von Funktionen an externe Dienstleister	73
Compliance-Aspekte	74
Reputationsrisiko	80
Rechtsträger- und Länderfinanzierung	84
Rechtsgrundlagen	84
Entwicklung der Rechtsträger- und Länderfinanzierung	89
Maßnahmen zur Risikominimierung	92
Finanzierungsvorteil für Rechtsträger und Länder	97
OeBFA-Abgangsdeckung durch den Bund	99
Aufwands- und Ertragsverrechnung	99
Verrechnung der OeBFA-Abgangsdeckung	99
Wirtschaftliche Entwicklung der OeBFA	100
Interne und externe Kontrollen	102
Interne Revision der OeBFA	102
Wahrnehmung der Kontrollrechte des Finanzministeriums	106
Sonstige Feststellungen	108
Managementverträge und erfolgsabhängige Gehaltsbestandteile	108
Schließung von bundesschatz.at	110
Schlussempfehlungen	111
Anhang A	118
Begriffsbestimmungen	118
Anhang B	123
Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger	123

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Rechtsgrundlagen für die Geschäftstätigkeit der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur (Auszug) _____	18
Tabelle 2:	Wesentliche Geschäftstätigkeit der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur _____	21
Tabelle 3:	Geschäftsverteilung der Oesterreichischen Bundesfinanzierungsagentur _____	24
Tabelle 4:	Jährlicher Prozess der Erstellung der Schuldenmanagementstrategie _____	27
Tabelle 5:	Entwicklung der Steuerungskennzahlen in den Jahren 2016 bis 2021 _____	31
Tabelle 6:	Limite gemäß Marktrisikorichtlinie _____	36
Tabelle 7:	Qualität des Marktzugangs und Liquiditätsdeckung _____	41
Tabelle 8:	Durchschnittlicher Liquiditätsstand der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur _____	45
Tabelle 9:	Inhalte der Kreditrisikorichtlinie der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur _____	47
Tabelle 10:	Kreditrisikoberichterstattung Österreichische Bundesfinanzierungsagentur _____	59
Tabelle 11:	Ursachen operationeller Risiken _____	62
Tabelle 12:	Auswertung von definierten Risikoindikatoren und Grenzwerten _____	67
Tabelle 13:	Rechtsrisiken und Risikofaktoren _____	71
Tabelle 14:	Aufgaben der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur gemäß Bundesfinanzierungsgesetz (BFinG) für Rechtsträger und Länder _____	85
Tabelle 15:	Nachweis über die Einhaltung der Grundsätze gemäß § 2a Bundesfinanzierungsgesetz _____	87
Tabelle 16:	Abschluss von Rechtsträger– und Länderfinanzierungen _____	89
Tabelle 17:	Kassenveranlagungen bei Einheiten mit Finanzierungslimit des Finanzministeriums _____	94
Tabelle 18:	Finanzierungsvorteil für Rechtsträger und Länder _____	98
Tabelle 19:	Wirtschaftliche Entwicklung der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur GmbH _____	101
Tabelle 20:	Kontroll– und Einschaurechte der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen _____	106

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung der bereinigten Finanzschulden des Bundes	___	16
Abbildung 2:	Aufbauorganisation	_____	23
Abbildung 3:	Risikomanagement der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur	_____	34
Abbildung 4:	Marktrisiko – Limitausnutzung	_____	37
Abbildung 5:	Entwicklung der Rechtsträger- und Länderfinanzierungen	___	91

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
ATB	Austrian Treasury Bills (Bundesschatzscheine)
BFG	Bundesfinanzgesetz
BFinG	Bundesfinanzierungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG 2013	Bundeshaushaltsgesetz 2013
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bzw.	beziehungsweise
CDS	Credit Default Swap (Kreditausfallswap)
COVID	corona virus disease (Coronaviruskrankheit)
d.h.	das heißt
Dipl.–Kfm.	Diplomkaufmann
Dr.	Doktor
EDV	elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
ELAK	elektronischer Akt
EMTN	Euro Medium Term Notes (internationale Emissionen nach englischem Recht)
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
(f)f.	folgend(e)
gem.	gemäß
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der geltenden Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
IT	Informationstechnologie

Mag.	Magister
MBA	Master of Business Administration
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
OeBFA	Österreichische Bundesfinanzierungsagentur
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
PC	Personal Computer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RHG	Rechnungshofgesetz
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (Organisation, die ein besonders sicheres Telekommunikationsnetz betreibt)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VPN	Virtual Private Network (virtuelles privates Netzwerk)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Finanzen

Österreichische Bundesfinanzierungsagentur: Risikomanagement und Finanzierung von Rechtsträgern und Ländern

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von März bis Juni 2021 die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur. Prüfungsziel war es, das Risikomanagement der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur zu beurteilen, vor allem das Management des Marktrisikos, des Liquiditätsrisikos, des Kreditrisikos, des operationellen Risikos, des Rechtsrisikos und des Reputationsrisikos. Der RH beurteilte auch die Finanzierung von Rechtsträgern und Ländern durch die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2016 bis 2020, wobei der RH auch relevante Entwicklungen des ersten Halbjahres 2021 berücksichtigte.

Kurzfassung

Geschäftstätigkeit und Organisation

Infolge der COVID–19–Pandemie stiegen die bereinigten Finanzschulden des Bundes bis Ende 2020 auf fast 238 Mrd. EUR. Ziel des öffentlichen Schuldenmanagements ist es, die erforderlichen Finanzierungsmittel und deren Rückzahlungsverpflichtungen zu möglichst geringen mittel– bis langfristigen Finanzierungskosten ohne hohes Risiko sicherzustellen. Das Schuldenmanagement der Republik Österreich hatte die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur (**OeBFA**) im Auftrag des Bundesministers für Finanzen im Namen und auf Rechnung des Bundes durchzuführen. Die OeBFA hatte gesetzliche Limite sowie das seit April 2017 gesetzlich verankerte Gebot der risikoaversen Ausrichtung der Finanzgebarung einzuhalten. (TZ 2, TZ 3)

Zu den Finanzgeschäften der OeBFA zählten insbesondere die Emission von Anleihen der Republik Österreich, Käufe und Verkäufe von Wertpapieren der Republik Österreich am Sekundärmarkt, die Emission von Bundesschatzscheinen, sogenannten Austrian Treasury Bills, die Aufnahme von Darlehen, Zinsen– oder Währungsswaps sowie Veranlagungen vor allem in Form von Taggeld oder Termingeld. (TZ 4)

In den Jahren 2016 bis 2019 lagen die Finanzierungen für den Bund, deren Tilgung nicht im Jahr der Aufnahme erfolgte, jährlich zwischen 23,212 Mrd. EUR (2018) und 29,891 Mrd. EUR (2017); im Jahr 2020 führte die COVID–19–Pandemie zu einem sprunghaften Anstieg auf 57,820 Mrd. EUR. Die OeBFA deckte den Finanzierungsbedarf des Bundes zum überwiegenden Teil mit Anleihen. Diese Finanzierungsmittel waren im Jahr 2020 mit 37,047 Mrd. EUR beinahe doppelt so hoch wie 2019 mit 19,090 Mrd. EUR. Auch die Höhe der Bundesschatzscheine stieg 2020 gegenüber 2019 um mehr als 200 % von 5,717 Mrd. EUR auf 18,912 Mrd. EUR. [\(TZ 4\)](#)

Mit der Aufteilung der Verantwortungen für die Geschäftsbereiche Markt und Marktfolge auf die beiden Geschäftsführer war in der OeBFA eine Funktionstrennung entsprechend den gesetzlichen Regelungen gegeben. Die OeBFA führte keine Protokolle über die in den Vorstandssitzungen behandelten wesentlichen Besprechungspunkte und getroffenen Entscheidungen. [\(TZ 5\)](#)

Schuldenmanagementstrategien

Die OeBFA erstellte jährlich eine Schuldenmanagementstrategie für die Finanz– und sonstigen Bundesschulden. Für die beiden Steuerungskennzahlen Restlaufzeit und Zinsfixierungszeitraum des Finanzschuldenportfolios definierte sie Bandbreiten, um z.B. auf Schwankungen beim Finanzierungsbedarf reagieren zu können. [\(TZ 7, TZ 8\)](#)

Im Zeitraum 2016 bis 2021 musste sie diese Bandbreiten an die tatsächliche wirtschaftliche und budgetäre Entwicklung anpassen. Die OeBFA und das Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Finanzministerium**) verfolgten die Strategie, sich mit langen Restlaufzeiten und Zinsfixierungszeiträumen sowie einem hohen Fixzinsanteil des Finanzschuldenportfolios gegen einen Anstieg der Zinsen am Ende der andauernden Niedrigzinsphase längerfristig zu schützen. [\(TZ 9\)](#)

Risikomanagement

Das Risikomanagement umfasste insbesondere Risiken, die sich aus den Aufgaben der OeBFA für den Bund ergaben. Diese Risiken unterteilten sich in Kredit–, Markt–, Liquiditäts–, Reputations–, Rechts– und operationelle Risiken. Die OeBFA präziserte ihre Risikopolitik durch Risikomanagement–Richtlinien. [\(TZ 10\)](#)

Die in der Marktrisikorichtlinie definierten Limite zur Begrenzung des Zinszahlungsrisikos für das Finanzschuldenportfolio waren seit ihrer Einführung im Jahr 2013 nicht überschritten und lediglich dreimal zu mehr als 80 % ausgeschöpft. Die Limite waren zu hoch bemessen, um in der Richtlinie vorgesehene Steuerungsmaßnahmen zur Senkung des Zinszahlungsrisikos auszulösen. [\(TZ 11\)](#)

Für die Umsetzung der COVID-19-Hilfsmaßnahmen des Bundes musste die OeBFA verstärkt am Geldmarkt tätig werden, um die erforderlichen liquiden Mittel zu beschaffen oder vorzuhalten. Dazu musste die OeBFA die Maximalliquidität, die gemäß Liquiditätsrisiko-Richtlinie nicht überschritten werden durfte, um die gesetzlich zulässige Liquiditätsreserve temporär erhöhen. (TZ 14)

Im Rahmen der Beschaffung von finanziellen Mitteln zur Umsetzung der COVID-19-Hilfsmaßnahmen des Bundes entschloss sich die OeBFA, ihr Angebot an kurzfristigen Finanzierungen zu vergrößern und ein zusätzliches Bundesschatzscheine-Programm einzuführen, um neue Investoren für die Republik Österreich zu gewinnen. (TZ 14)

Die OeBFA begrenzte das Kreditrisiko im Hinblick auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, indem sie keine unbesicherten Kreditrisiken aus Veranlagungen mehr einging. Weitere zeitverzögerte Auswirkungen der Pandemie auf das Kreditrisiko des Bundes waren jedoch nicht auszuschließen. (TZ 24)

Die in der Kreditrisikorichtlinie verankerte Vorgabe zur zumindest jährlichen Aktualisierung der Informationsblätter für ihre Vertragspartner hielt die OeBFA in Einzelfällen nicht ein. (TZ 18)

Der Aufsichtsrat der OeBFA erlangte erst in dessen jeweils nächster Sitzung Kenntnis darüber, dass die OeBFA neue Produkte eingeführt oder bestehende Produkte geändert hatte. Damit bestand das Risiko, dass die OeBFA risikoreichere Produkte abschließen konnte und der Aufsichtsrat erst bis zu drei Monate später darüber informiert wurde. (TZ 20)

Mit den quartalsweise durchgeführten Stresstests analysierte die OeBFA die Risiken, wie das Kreditrisiko unter Stress- und Krisenbedingungen und ihre Auswirkung auf die Zinsbelastung. Die OeBFA verfügte über kein Regelwerk, wie Handbuch oder Prozessbeschreibung, betreffend Konzeption und Durchführung ihrer Stresstests. Eine umfassende Überprüfung der bestehenden Konzeption fand seit ihrer Einführung im Jahr 2012 nicht statt. (TZ 22)

Wie der RH bereits in einem Bericht aus 2010 festgestellt hatte, drohte dem Bund ein finanzieller Nachteil von rd. 356 Mio. EUR aus einer risikoreichen Veranlagung von Kassenmitteln des Bundes, die die OeBFA im Einklang mit ihren damals geltenden Vorgaben für den Abschluss von Finanzgeschäften getätigt hatte. Im September 2018 berichtete die OeBFA ihrem Aufsichtsrat über die Beendigung der diesbezüglich erfolgten Restrukturierungsmaßnahmen und wies einen Verlust von 271,30 Mio. EUR aus, das waren 39 % der beim Kauf eingesetzten Mittel. Im überprüften Zeitraum der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung lagen in der OeBFA deutlich strengere Vorgaben für den Abschluss von Finanzgeschäften vor. (TZ 20)

Die OeBFA war sich der Bedeutung einer konstruktiven Fehlerkultur bewusst und implementierte eine Datenbank für operationelle Vorfälle. Eine Eintragung, bis wann eine Maßnahme umzusetzen war und wann die Umsetzung tatsächlich erfolgte, war in diese Datenbank nicht vorgesehen. Dadurch war nicht ersichtlich, ob und wann eine beschlossene Maßnahme umgesetzt wurde. [\(TZ 26\)](#)

Die OeBFA nahm regelmäßig Notfalltests vor, um die Fortführung des Geschäftsbetriebs gewährleisten zu können. Aufgrund der COVID-19-Pandemie stellte die OeBFA ihren Geschäftsbetrieb auf Homeoffice um und aktualisierte ihre Notfallplanung. [\(TZ 28\)](#)

Die OeBFA war sich des Risikos von Insiderhandel bewusst und wies ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf das Verbot des Insiderhandels hin. Gelangten Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter in den Besitz von Insiderinformationen, hatten sie diese unverzüglich der OeBFA zu melden. Darüber hinaus setzte sie jedoch keine weiteren Vorkehrungen zum Umgang mit Insiderinformationen. [\(TZ 34\)](#)

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konnten Compliance-Verstöße mittels Einwurfs in einen Meldebrieffkasten melden. Dieser Meldebrieffkasten befand sich in den Räumlichkeiten der OeBFA. Dadurch bestand die Gefahr, dass die Anonymität eines Hinweisgebers nicht vollständig gewährleistet werden konnte. Webbasierte Hinweisgeber-Systeme gelten mittlerweile als Best Practice. Ein solches Hinweisgeber-System ist jederzeit und von jedem Ort aus erreichbar und kann auch für externe Hinweisgeber zugänglich gemacht werden. [\(TZ 35\)](#)

Die OeBFA war sich des Risikos von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung bewusst und setzte Maßnahmen zur Prävention. Die Geldwäschebeauftragte war gleichzeitig für die Betreuung der Kunden von bundesschatz.at verantwortlich, also jener Online-Plattform, über die festverzinsliche Wertpapiere der Republik Österreich bis Mitte 2020 verkauft wurden. Eine solche Funktionszusammenlegung widersprach dem Selbstprüfungsverbot und barg wesentliche Gefahren von Interessenkonflikten. [\(TZ 36, TZ 53\)](#)

Rechtsträger- und Länderfinanzierung

Der Bundesminister für Finanzen konnte die OeBFA auffordern, im Namen und auf Rechnung des Bundes Finanzgeschäfte für Rechtsträger und Länder abzuschließen. Von 2016 bis 2020 vergab die OeBFA für den Bund Darlehen in Höhe von insgesamt 27,934 Mrd. EUR an Rechtsträger und Länder; die jährliche Bandbreite betrug zwischen 1,781 Mrd. EUR (2018) und 12,368 Mrd. EUR (2017). [\(TZ 40, TZ 42\)](#)

Aus Sicht der OeBFA und des Finanzministeriums trafen die zur Risikominimierung des Bundes erstellten „Leitlinien des Bundesministeriums für Finanzen für Rechtsträgerfinanzierungen der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur“ nicht auf alle Rechtsträger zu. Dies ging jedoch aus den Leitlinien nicht hervor. Für die Finanzierung von Rechtsträgern, die außerhalb des von der OeBFA und vom Finanzministerium definierten Anwendungsbereichs erfolgten, lagen keine vergleichbaren schriftlichen Regelungen vor. (TZ 45)

Nach den Berechnungen der OeBFA waren die Finanzierungskosten der zwischen dem Bund und den Rechtsträgern und Ländern in den Jahren 2016 bis 2020 abgeschlossenen Darlehen im Vergleich zu Eigenbehebungen um über 2 Mrd. EUR niedriger (bezogen auf die Gesamtlaufzeit der Finanzierungen). Dieser Finanzierungsvorteil für die Rechtsträger und Länder ergab sich aus der Weiterverrechnung der Konditionen der Refinanzierungsgeschäfte des Bundes, die aufgrund des hohen Finanzierungsvolumens des Bundes und des Ratings der Republik Österreich vorteilhaft waren. (TZ 46)

Die Controllingberichte der OeBFA enthielten keine Informationen über die vom Finanzministerium festgelegten Rechtsträger–Limite und deren Auslastung. (TZ 44)

Interne und externe Kontrollen

Die OeBFA verfügte über keine Prozessbeschreibung für die Auswahl und Bestellung ihrer Wirtschaftstreuhand, an die sie die Interne Revision auslagerte. Es gab auch keine Revisionsordnung, die Aufgaben, Befugnisse und Verantwortung der Internen Revision festlegte. Eine Ablaufbeschreibung des Revisionsprozesses lag ebenso nicht vor. Im Zusammenhang mit der Erstellung der jährlichen Prüfpläne konnte – auch mangels konkreter Vorgaben – nicht ausgeschlossen werden, dass der Vorstand den jährlichen Prüfplan der OeBFA erstellte. Dies ließ Zweifel an der Unabhängigkeit der Internen Revision zu. (TZ 50)

Es lagen keine Hinweise darauf vor, dass die Bundesminister für Finanzen im Zeitraum 2016 bis 2020 ihre gesetzlich verankerten Kontrollrechte in Bezug auf die OeBFA ausgeübt hätten. Der Bundesminister für Finanzen hatte die Wahrnehmung seiner gesetzlich verankerten Einschaurechte – im Sinne einer Konzernrevision des Finanzressorts – erstmalig für das Jahr 2021 vorgesehen. Die Ausübung weiterer Kontrollrechte durch das Finanzministerium bestand weitgehend aus der Wahrnehmung der Eigentümerrechte und dem Beteiligungs– und Finanzcontrolling, das auf Berichten der OeBFA GmbH basierte. (TZ 51)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur sollte die Aktualisierung der Marktrisikorichtlinie möglichst zeitnah abschließen. Dabei wären die bestehenden Limite und deren Höhe zur Begrenzung des Zinszahlungsrisikos auf Angemessenheit zu überprüfen und entsprechend anzupassen. (TZ 11)
- Die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur sollte die Konzeption ihrer Stresstests in regelmäßigen Abständen (z.B. mindestens alle drei Jahre) auf einen Änderungsbedarf hin überprüfen und dabei auch ihre Erfahrungen aus aktuellen Ereignissen – wie der COVID-19-Pandemie – einfließen lassen. (TZ 22)
- Die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur sollte die Unabhängigkeit ihrer bzw. ihres Geldwäschebeauftragten sicherstellen und auf das Selbstprüfungsverbot achten. (TZ 36)
- Das Bundesministerium für Finanzen sollte in den „Leitlinien des Bundesministeriums für Finanzen für Rechtsträgerfinanzierungen der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur“ die Kriterien für deren Anwendungsbereich eindeutig festlegen. Zudem sollten auch Regelungen für Rechtsträgerfinanzierungen erarbeitet werden, die nicht in den definierten Anwendungsbereich der bestehenden Leitlinien fallen. (TZ 45)
- Von der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur wäre festzulegen, dass die Interne Revision auch eigene Vorschläge bei der Ausarbeitung der Prüfpläne einzubringen hat und darüber hinaus über ein Ablehnungsrecht in Bezug auf Vorschläge des Vorstands verfügt. (TZ 50)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Österreichische Bundesfinanzierungsagentur: Risikomanagement und Finanzierung von Rechtsträgern und Ländern						
Rechtsform	Gesellschaft mit beschränkter Haftung					
Standort	Wien					
gesetzliche Grundlage	Bundesfinanzierungsgesetz (BFinG), BGBl. 763/1992 i.d.g.F.					
	2016	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2016 bis 2020
	in Mio. EUR					in %
Geschäftstätigkeit der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur im Namen und auf Rechnung des Bundes						
Finanzierungen für den Bund ¹	28.119,23	29.890,66	23.212,31	26.297,44	57.820,01	106
unterjährige Finanzierungen für den Bund ²	9.482,10	27.975,20	25.675,27	20.915,91	63.502,35	570
Rechtsträger- und Länderfinanzierungen	3.313,08	12.368,44	1.781,20	5.199,92	5.271,84	59
Gebbarung der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur						
Umsatzerlöse	4,93	4,92	5,93	5,45	5,26	7
<i>davon</i>						
<i>Erträge gemäß § 7 Bundesfinanzierungsgesetz (OeBFA-Abgangsdeckung)</i>	4,82	4,64	5,41	3,87	3,89	-19
<i>Erträge aus Dienstleistungen im Bereich Backoffice und Collateral Management für einen Rechtsträger</i>	–	–	0,41	1,45	1,19	–
Veränderung des Bestands an noch nicht abgerechneten Leistungen	–	–	–	–	0,10	–
sonstige betriebliche Erträge	0,04	0,03	0,07	0,04	0,02	-42
Personalaufwand	-3,43	-3,63	-4,27	-3,84	-4,03	18
Abschreibungen	-0,10	-0,07	-0,09	-0,10	-0,11	14
sonstige betriebliche Aufwendungen	-1,44	-1,26	-1,64	-1,56	-1,24	-14
Betriebsergebnis	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	–
	in Vollzeitäquivalenten					in %
Bedienstete (im Jahresdurchschnitt)	29,63	30,14	29,43	32,50	33,40	13

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: OeBFA

¹ Finanzgeschäfte, deren Tilgung nicht im Jahr der Aufnahme erfolgte und die somit zu den Finanzschulden des Bundes zählten

² Finanzgeschäfte, deren Tilgung im Jahr der Aufnahme erfolgte



Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von März bis Juni 2021 mit Unterbrechungen die Gebarung der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur (**OeBFA**). Er nahm damit jene Prüfung wieder auf, die er aufgrund der COVID–19–Pandemie im März 2020 nach Rücksprache mit der OeBFA kurz nach Prüfungsbeginn unterbrochen hatte. Die OeBFA befindet sich im Alleineigentum der Republik Österreich, die Eigentümerrechte werden vom Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Finanzministerium**) wahrgenommen.

(2) Prüfungsziel war insbesondere die Beurteilung des Risikomanagements der OeBFA (Management des Marktrisikos, des Liquiditätsrisikos, des Kreditrisikos, des operationellen Risikos, des Rechtsrisikos und des Reputationsrisikos) sowie der Rechtsträger– und Länderfinanzierung durch die OeBFA.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2016 bis 2020, wobei auch relevante Entwicklungen des ersten Halbjahres 2021 berücksichtigt wurden.

Nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung war eine gesamthafte Überprüfung aller Aufgabenfelder der OeBFA. Der RH nahm auch keine Beurteilung einzelner Modelle und Methoden zu Szenario–Berechnungen und zu Stresstests vor.

Die Gebarungsüberprüfung fand bei der OeBFA und dem Finanzministerium statt.

(3) Zu dem im Februar 2022 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die OeBFA im März 2022 und das Finanzministerium im Mai 2022 Stellung.

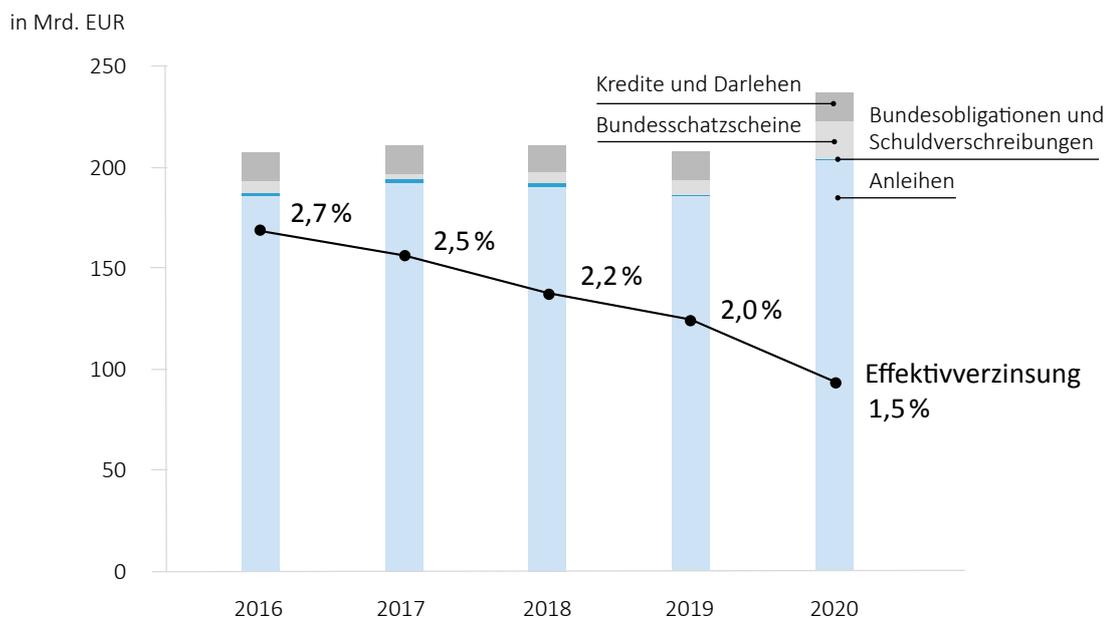
Der RH erstattete seine Gegenäußerung an die OeBFA im Juni 2022. Gegenüber dem Finanzministerium verzichtete der RH auf eine Gegenäußerung.

Öffentliches Schuldenmanagement – Entwicklung der Finanzschulden des Bundes

2 (1) Das wesentliche Ziel des öffentlichen Schuldenmanagements besteht darin, die erforderlichen Finanzierungsmittel und deren Rückzahlungsverpflichtungen zu möglichst geringen Finanzierungskosten ohne hohe Risiken sicherzustellen.

(2) Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der bereinigten Finanzschulden des Bundes sowie der Effektivverzinsung des Finanzschuldenportfolios jeweils zum 31. Dezember 2016 bis 2020¹:

Abbildung 1: Entwicklung der bereinigten Finanzschulden des Bundes



Quelle: OeBFA; Darstellung: RH

Die bereinigten Finanzschulden des Bundes lagen in den Jahren 2016 bis 2019 zwischen 207,751 Mrd. EUR (2016) und 211,655 Mrd. EUR (2018). Infolge der COVID-19-Pandemie stiegen die bereinigten Finanzschulden bis Ende 2020 auf 237,972 Mrd. EUR. In den Jahren 2016 bis 2019 stammten 90 % der Finanzierungsmittel aus der Begebung von Anleihen; im Jahr 2020 sank der Anteil der Anleihen auf 86 %, während der Anteil der Bundesschatzscheine gegenüber 2019 von 3,5 % auf 8,1 % stieg. Die Effektivverzinsung des Finanzschuldenportfolios des Bundes sank von 2016 bis 2020 aufgrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen kontinuierlich von 2,7 % auf 1,5 %.²

¹ bereinigte Finanzschulden des Bundes: abzüglich der Bundesanleihen und Bundesschatzscheine im Eigenbesitz des Bundes

² siehe auch Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2020, Textteil Band 1, TZ 5

(3) Mit den im Rahmen des öffentlichen Schuldenmanagements durchgeführten Finanzgeschäften sind zahlreiche Risiken, wie das Marktrisiko, das Kreditrisiko, das Liquiditätsrisiko, das operationelle Risiko, das Rechtsrisiko und das Reputationsrisiko, verbunden. Bei der Durchführung von Finanzgeschäften ist auf eine Vermeidung bzw. Verringerung dieser Risiken zu achten.³

Rechtlicher Rahmen der OeBFA

- 3.1 (1) Gemäß Bundesministeriengesetz⁴ ist das Finanzministerium für die Bundesfinanzen zuständig. Die Verwaltung der Finanzschulden ist jedoch über das Bundesfinanzierungsgesetz (**BFinG**)⁵ an die OeBFA zu übertragen.

Neben dem BFinG ist – wie in der folgenden Tabelle dargestellt – das Bundeshaushaltsgesetz 2013 (**BHG 2013**)⁶ für die Geschäftstätigkeit der OeBFA maßgeblich.⁷

³ siehe dazu auch den RH-Bericht „Funktionsprüfung gemäß § 9 RHG, IT-unterstütztes Schuldenmanagement des Bundes“ (Bundesrechnungsabschluss 2019, Textteil Band 4, TZ 2)

⁴ BGBl. 76/1986 i.d.g.F.

⁵ BGBl. 763/1992 i.d.g.F.

⁶ BGBl. I 139/2009 i.d.g.F. Das Bundeshaushaltsgesetz regelt die Führung des Bundeshaushalts.

⁷ Da die OeBFA eine GmbH ist, gelten zusätzlich die Bestimmungen des GmbH-Gesetzes.

Tabelle 1: Rechtsgrundlagen für die Geschäftstätigkeit der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur (Auszug)

Rechtsgrundlage	Inhalt
Bundesfinanzierungsgesetz	<p>§ 2 Abs. 1: Aufgaben der OeBFA im Namen und auf Rechnung des Bundes, z.B.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Z 1: Aufnahme von Finanzschulden des Bundes • Z 2: Abschluss von Währungstauschverträgen und sonstiger Kreditoperationen • Z 3: Neustrukturierung bestehender Kreditoperationen • Z 4: Bedienung der Kreditoperationen • Z 5: Besorgung der zentralen Kassenverwaltung des Bundes • Z 10: Finanzgeschäfte für sonstige Rechtsträger und Sonderkonten des Bundes <p>§ 2 Abs. 4: Aufgaben der OeBFA für Rechtsträger des Sektors 1314 (Sozialversicherung) und für Länder</p> <p>§ 2a: Grundsätze für die Ausübung der Aufgaben gemäß § 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Z 1: Grundsatz der risikoaversen Finanzgebarung • Z 2: Grundsatz einer strategischen Planung bezüglich Schulden- und Liquiditätsmanagement • Z 3: Grundsatz der Umsetzung einer Aufbau- und Ablauforganisation unter Einhaltung der personellen Funktionstrennung von Front- und Backoffice bzw. Controlling (Vier-Augen-Prinzip) • Z 4: Grundsatz der Transparenz über getätigte Transaktionen gegenüber den hierfür zuständigen Organen <p>§ 3 Abs. 1 bzw. § 4 Abs. 1 und 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der Vorstand der OeBFA besteht aus mindestens zwei von der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen zu bestellenden Geschäftsführern. Vorstandsbeschlüsse erfolgen mit einfacher Mehrheit. Die Geschäftsführung hat für bestimmte Handlungen die Zustimmung des Aufsichtsrats einzuholen (z.B. Festlegung der Risikomanagement-Richtlinien). <p>§ 3 Abs. 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Finanzen kann den Geschäftsführern der OeBFA Weisungen betreffend die Besorgungen der Aufgaben gemäß § 2 Abs. 1 erteilen.
Bundeshaushaltsgesetz 2013	<p>§ 50: Geldmittelbereitstellung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sicherstellung der Zahlungsbereitschaft des Bundes durch Haltung einer ausreichenden Liquidität. Die Liquiditätsreserve beträgt maximal 33 % des Finanzierungsrahmens des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes. <p>§ 78: Finanzschulden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eine Finanzschuld darf insbesondere durch die Aufnahme von Darlehen gegen die Hingabe von Schatzscheinen oder sonstigen Schuldverschreibungen eingegangen werden. Finanzschulden dürfen nur nach Maßgabe der hierfür im Bundesfinanzgesetz (oder anderen Bundesgesetzen) enthaltenen Ermächtigung eingegangen werden. <p>§ 79: Bedingungen für das Eingehen von Finanzierungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der Vorstand der OeBFA hat der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen jeweils bis 31. Oktober eines Kalenderjahres einen Vorschlag einer Schuldenmanagementstrategie zu unterbreiten. • Die Finanzgebarung des Bundes ist risikoavers auszurichten, Risiken sind auf ein Mindestmaß zu beschränken. • Kreditaufnahmen zum Erwerb von derivativen Finanzinstrumenten ohne entsprechendes Grundgeschäft und Kreditaufnahmen in fremder Währung ohne gleichzeitige Absicherung des Wechselkursrisikos sind unzulässig. <p>§ 81: Finanzierung von sonstigen Rechtsträgern und Ländern</p>

(2) Die OeBFA hat im Auftrag des Bundesministers für Finanzen im Namen und auf Rechnung des Bundes das Schuldenmanagement der Republik Österreich durchzuführen.⁸ Dazu zählen die Aufnahme von Finanzschulden, das Schulden-Portfolio-management, die zentrale Kassenführung (Liquiditätsmanagement) sowie Tätigkeiten für Rechtsträger und Länder (TZ 39 bis TZ 46).

(3) Mit der Novelle vom April 2017 wurde in § 79 Abs. 6 BHG 2013 und in § 2a BFinG⁹ die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung des Bundes gesetzlich festgelegt. Demzufolge hat die OeBFA Folgendes zu beachten:

- 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 Erwerb 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 das Eingehen von Zinskostenrisiken des Schuldenportfolios innerhalb zuvor definierter Risikoschranken sind zulässig.

§ 2a BFinG sieht zudem Richtlinien für das Risikomanagement für alle relevanten Risikoarten, insbesondere für das Kredit-, Markt-, Liquiditäts-, Reputations-, Rechts- und das operationelle Risiko, vor (TZ 10).

(4) Vor Abschluss von Finanzgeschäften hatte die OeBFA die Einhaltung bestimmter Limite, die im jeweiligen Bundesfinanzgesetz (**BFG**)¹⁰ und im BHG 2013 vorgegeben waren, zu überprüfen. Diese umfassten z.B. die maximal zulässige Höhe von Kreditoperationen pro Jahr („Abgangsfinanzierung“)¹¹ und Einzelfall („Einzeltransaktionslimit“)¹² und ein Laufzeitlimit¹³ für Kreditoperationen.

⁸ § 2 Abs. 1 BFinG

⁹ BGBl. I 53/2017

¹⁰ Das Bundesfinanzgesetz ist das Gesetz über die Bewilligung des jährlichen Bundesvoranschlags.

¹¹ Art. II Abs. 1 BFG in Verbindung mit § 79 Abs. 1 BHG 2013

¹² Art. II Abs. 1 BFG

¹³ § 79 Abs. 1 Z 1 BHG 2013

Wie der RH bereits in seinem Bericht zu der im Rahmen des Bundesrechnungsabschlusses für das Jahr 2019 durchgeführten Funktionsprüfung gemäß § 9 Rechnungshofgesetz¹⁴ (**RHG**) zum Thema „IT-unterstütztes Schuldenmanagement des Bundes“ festgehalten hatte, war die Einhaltung der bei Begründung von Finanzschulden relevanten gesetzlichen Limite im IT-Verfahren SAP Treasury nicht abgebildet.¹⁵

- 3.2 Der RH hatte daher der OeBFA und dem Finanzministerium empfohlen, die Einhaltung der gesetzlich vorgegebenen Limite bei Begründung von Finanzschulden im IT-Verfahren SAP Treasury – unter Berücksichtigung von Kosten–Nutzen–Überlegungen – systemintegriert sicherzustellen.
- 3.3 Die OeBFA und das Finanzministerium teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass nach einer Aufwandsschätzung ein positives Kosten–Nutzen–Verhältnis nicht gegeben sei. Unter Berücksichtigung dieser Kosten–Nutzen–Überlegungen würde daher von einer Implementierung abgesehen werden.

Geschäftstätigkeit der OeBFA

- 4 (1) Zu den Finanzgeschäften, welche die OeBFA tätigte, zählten insbesondere

- die Emission von Anleihen der Republik Österreich,
- Käufe und Verkäufe von Wertpapieren der Republik Österreich am Sekundärmarkt,
- die Emission von Austrian Treasury Bills (Bundesschatzscheinen),
- die Aufnahme von Darlehen,
- Zinsen– oder Währungsswaps sowie
- Veranlagungen vor allem in Form von Taggeld oder Termingeld.

Die Grundlagen für die Aufnahme von Finanzschulden waren größtenteils Rahmenprogramme, wie die Rahmenvereinbarung für die Begebung von Bundesanleihen im bzw. außerhalb eines Auktionsverfahrens, das Euro Medium Term Notes–Programm (**EMTN–Programm**)¹⁶ oder das Austrian Treasury Bills–Programm (**ATB–Programm**)¹⁷.¹⁸

¹⁴ BGBl. 144/1948 i.d.g.F.

¹⁵ Bundesrechnungsabschluss 2019, Textteil Band 4, TZ 11

¹⁶ Grundlage für das EMTN–Programm ist ein Rahmenvertrag für die Begebung von internationalen Emissionen („Euro Medium Term Notes“) mit einer Laufzeit von sieben Tagen bis 100 Jahren.

¹⁷ Grundlage für das ATB–Programm ist ein Rahmenvertrag für die Begebung von Bundesschatzscheinen („Austrian Treasury Bills“) mit einer Laufzeit von sieben bis 364 Tagen.

¹⁸ siehe dazu auch den RH–Bericht „Funktionsprüfung gemäß § 9 RHG, IT–unterstütztes Schuldenmanagement des Bundes“ (Bundesrechnungsabschluss 2019, Textteil Band 4, TZ 5)

(2) Die folgende Tabelle stellt die Höhe der im überprüften Zeitraum von der OeBFA für den Bund sowie für Rechtsträger und Länder abgeschlossenen wesentlichen Finanzgeschäfte dar:

Tabelle 2: Wesentliche Geschäftstätigkeit der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur

	2016	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2016 bis 2020
	in Mio. EUR					in %
Finanzierungen für den Bund¹	28.119,23	29.890,66	23.212,31	26.297,44	57.820,01	106
<i>davon</i>						
<i>Anleihen</i>	<i>22.199,53</i>	<i>26.990,63</i>	<i>18.148,90</i>	<i>19.089,80</i>	<i>37.047,41</i>	<i>67</i>
<i>Bundesschatzscheine</i>	<i>5.291,32</i>	<i>2.708,26</i>	<i>4.832,42</i>	<i>5.717,47</i>	<i>18.912,13</i>	<i>257</i>
<i>Darlehen</i>	<i>628,38</i>	<i>191,77</i>	<i>230,99</i>	<i>1.490,17</i>	<i>1.860,47</i>	<i>196</i>
	in Jahren					
durchschnittliche Laufzeit	14,40	19,60	8,35	7,72	10,17	-29
	in %					
Effektivverzinsung	0,30	0,43	0,23	-0,12	-0,32	-207
	in Mio. EUR					
unterjährige Finanzierungen für den Bund²	9.482,10	27.975,20	25.675,27	20.915,91	63.502,35	570
	in Mio. EUR					
Rechtsträger– und Länderfinanzierungen	3.313,08	12.368,44	1.781,20	5.199,92	5.271,84	59

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: OeBFA

¹ Finanzgeschäfte, deren Tilgung nicht im Jahr der Aufnahme erfolgte und die somit zu den Finanzschulden des Bundes zählten

² Finanzgeschäfte, deren Tilgung im Jahr der Aufnahme erfolgte

In den Jahren 2016 bis 2019 lagen die Finanzierungen für den Bund, deren Tilgung nicht im Jahr der Aufnahme erfolgte, jährlich zwischen 23,212 Mrd. EUR (2018) und 29,891 Mrd. EUR (2017); im Jahr 2020 führte der Finanzbedarf zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zu einem sprunghaften Anstieg auf 57,820 Mrd. EUR. Im überprüften Zeitraum deckte die OeBFA den Finanzierungsbedarf des Bundes zum überwiegenden Teil mit der Begebung von Anleihen. Die Finanzierungsmittel aus der Begebung von Anleihen waren 2020 mit 37,047 Mrd. EUR beinahe doppelt so hoch wie 2019 mit 19,090 Mrd. EUR. Weitere Finanzierungsmittel stammten aus der Begebung von Bundesschatzscheinen und zu einem geringen Teil aus der Aufnahme von Darlehen. Auch die Höhe der begebenen Bundesschatzscheine stieg 2020 gegenüber 2019 um mehr als 200 % von 5,717 Mrd. EUR auf 18,912 Mrd. EUR.

Darüber hinaus deckte die OeBFA den unterjährigen Finanzierungsbedarf des Bundes mit Finanzgeschäften, bei denen der Geschäftsabschluss und die Rückzahlung im gleichen Geschäftsjahr erfolgten. Die Höhe dieser von der OeBFA für den Bund abgeschlossenen Finanzgeschäfte lag von 2016 bis 2019 jährlich zwischen 9,482 Mrd. EUR (2016) und 27,975 Mrd. EUR (2017). Infolge der COVID-19-Pandemie stieg im Jahr 2020 der unterjährige Finanzierungsbedarf des Bundes auf 63,502 Mrd. EUR und war somit mehr als dreimal so hoch wie im Jahr 2019 mit 20,916 Mrd. EUR.

Die von der OeBFA durchgeführten Rechtsträger- und Länderfinanzierungen lagen im überprüften Zeitraum zwischen 1,781 Mrd. EUR (2018) und 12,368 Mrd. EUR (2017). Die Rechtsträger- und Länderfinanzierung wird in [TZ 39](#) bis [TZ 46](#) näher ausgeführt.

Die Auswahl der Finanzinstrumente oblag – basierend auf der jeweiligen Schuldenmanagementstrategie – der OeBFA; diese wird in [TZ 6](#) bis [TZ 9](#) näher behandelt.

Organisation der OeBFA

- 5.1 (1) Die von der Bundesministerin für Finanzen¹⁹ im Dezember 2012 erteilte generelle Aufforderung an die OeBFA zur Finanzierung der Länder, sonstigen Rechtsträger und Sonderkonten des Bundes sah von der OeBFA anzuwendende Grundsätze im Sinne einer risikoaversen Finanzgebarung vor ([TZ 40](#)).²⁰ Ein Grundsatz betraf die „Einhaltung der bestehenden Aufbau- und Ablauforganisation unter Einhaltung der Trennung von Treasury/Markt und Risikomanagement/Marktfolge“. Mit der am 25. April 2017 in Kraft getretenen Novelle des BFinG wurde der „Grundsatz der Umsetzung einer Aufbau- und Ablauforganisation unter Einhaltung der personellen Funktionstrennung von Front- und Backoffice bzw. Controlling (Vier-Augen-Prinzip)“ als einer von vier Grundsätzen für die Ausführung der Aufgaben durch die OeBFA gemäß § 2a BFinG gesetzlich verankert ([TZ 3](#)).²¹

¹⁹ Mag. Dr. Maria Theresia Fekter (21. April 2011 bis 16. Dezember 2013)

²⁰ Finanzierung von Einheiten des Sektors 13 (Staat) gemäß ESVG 1995

²¹ § 2a Z 3 BFinG i.d.F. BGBl. I 53/2017

Die folgende Abbildung zeigt die Aufbauorganisation der OeBFA zur Zeit der Gebärungsüberprüfung:

Abbildung 2: Aufbauorganisation



¹ an externe Wirtschaftsprüfungskanzlei vergeben

Quelle: OeBFA; Darstellung: RH

Entsprechend § 3 Abs. 1 BFinG sahen die im überprüften Zeitraum gültigen Geschäftsordnungen für den Vorstand zwei Geschäftsführer vor, wobei jeweils ein Geschäftsführer für den Geschäftsbereich Markt und für den Geschäftsbereich Marktfolge verantwortlich war. Die Geschäftsführung der Gesellschaft erfolgte durch beide Geschäftsführer gemeinsam im Vier-Augen-Prinzip.

Anlage 1 der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gültigen Geschäftsordnung für den Vorstand enthielt folgende Geschäftsverteilung:

Tabelle 3: Geschäftsverteilung der Oesterreichischen Bundesfinanzierungsagentur

Geschäftsverteilung	
Gesamtverantwortung der Geschäftsführung	
<ul style="list-style-type: none"> a. Festlegung der Grundsätze und Richtlinien für die Unternehmensführung und die Geschäfts- und Risikopolitik, die Budgetplanung der OeBFA, das Personalwesen, die Informationstechnologie und die Organisation b. Logistik zum Haushaltswesen des Bundes c. Vorschlag des Vorstands zur Schuldenmanagementstrategie d. Interne Revision (Revisionsplan) e. Governance und Compliance; das Berichtswesen des Compliance Officers erfolgt direkt an den Geschäftsführer des Bereichs Marktfolge f. Unternehmenskommunikation g. Organangelegenheiten (Angelegenheiten, die der Zustimmung des Aufsichtsrats bedürfen, Jahresabschluss etc.), h. Angelegenheiten betreffend den Betriebsrat i. Informationstechnologie 	
Geschäftsführer Bereich Markt	Geschäftsführer Bereich Marktfolge
<ul style="list-style-type: none"> a. Monats- und Jahresplanung für die Finanzierung im Rahmen des BFG, BHG 2013 und BFinG einschließlich budgetrelevanter Prognoserechnungen und Abweichungsanalysen zum Zinsen- und Schuldendienst sowie Schuldenstand einschließlich Berichterstattung gemäß BFinG b. Koordination der Pressearbeit und von internationalen Angelegenheiten c. Kreditoperationen für den Bund und sonstige Treasury-Geschäfte Bund d. Kreditoperationen, Zins- und Währungstauschverträge für Rechtsträger sowie Länder e. Investor Relations, Relationship-Management Banken und institutionelle Investoren, Rating-Angelegenheiten f. Kassenverwaltung g. bundesschatz.at h. internationale Angelegenheiten, Berichtswesen und Gutachten im Rahmen der Geschäftsbereichs-zuständigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> a. Risikomanagement für Geschäfte, welche die OeBFA im Namen und auf Rechnung des Bundes abwickelt samt entsprechender Risikorichtlinien und Produkt-ein-führungsprozesse b. internationale Angelegenheiten, Berichtswesen und Gutachten im Rahmen der Geschäftsbereichs-zuständigkeit c. Backoffice d. Relationship- und Risiko-Management sowie Beratungsdienstleistungen für Rechtsträger und Länder e. Rechtsangelegenheiten f. kaufmännische Führung der OeBFA (Finanz- und Rechnungswesen, Beschaffung, Kanzlei, Personal-angelegenheiten und Organisation)

BFG = Bundesfinanzgesetz
 BFinG = Bundesfinanzierungsgesetz
 BHG 2013 = Bundeshaushaltsgesetz 2013
 OeBFA = Österreichische Bundesfinanzierungsagentur

Quelle: OeBFA

Innerhalb des zuständigen Geschäftsbereichs war jeder Geschäftsführer eigenständig und allein verantwortlich. In allen Angelegenheiten grundsätzlicher Art oder von wesentlicher finanzieller Bedeutung entschied die Geschäftsführung gemeinsam. Weiters bestanden gegenseitige Informationspflichten und Einsichtsrechte. Gemäß der Geschäftsordnung für den Vorstand bestand auf allen Ebenen der Gesamt-

organisation eine klare Trennung der Verantwortlichkeiten zwischen den beiden Geschäftsbereichen (Funktionstrennung).²²

(2) Gemäß den im überprüften Zeitraum gültigen Geschäftsordnungen für den Vorstand waren wesentliche Besprechungspunkte und Entscheidungen der Vorstandssitzungen grundsätzlich schriftlich festzuhalten. Ergänzend dazu sah die Geschäftsordnung für den Vorstand seit Ende März 2019 die Möglichkeit vor, im Rahmen der wöchentlichen Sitzungen gefasste, gemeinsame Beschlüsse in Form eines elektronischen Aktes zur Umsetzung des jeweiligen Sachverhalts zu protokollieren.

Im überprüften Zeitraum führte die OeBFA keine Protokolle über die in den Vorstandssitzungen behandelten wesentlichen Besprechungspunkte und die getroffenen Entscheidungen. Die Dokumentation der Entscheidungen erfolgte mit der Genehmigung eines im Zuge der Umsetzung erstellten elektronischen Aktes.

- 5.2 Der RH hielt fest, dass die Aufbauorganisation der OeBFA im überprüften Zeitraum mit der Aufteilung der Verantwortungen für die Geschäftsbereiche Markt und Marktfolge auf die beiden Geschäftsführer eine Funktionstrennung entsprechend der Aufforderung durch die Bundesministerin für Finanzen aus dem Jahr 2012 und der seit Ende April 2017 geltenden gesetzlichen Regelung aufwies.

Er stellte kritisch fest, dass über die in den Vorstandssitzungen behandelten wesentlichen Besprechungspunkte und die getroffenen Entscheidungen keine Protokolle vorlagen. Er kritisierte, dass die erst ab März 2019 in der Geschäftsordnung für den Vorstand verankerte Möglichkeit zur Protokollierung der Entscheidungen im Wege der Umsetzung des jeweiligen Sachverhalts in Form eines elektronischen Aktes im gesamten vom RH überprüften Zeitraum zur Anwendung kam.

Der RH empfahl der OeBFA, zur Sicherstellung einer transparenten Entscheidungsfindung die wesentlichen Besprechungspunkte der Sitzungen des Vorstands sowie die getroffenen Entscheidungen in einem Protokoll festzuhalten.

- 5.3 Die OeBFA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass aus ihrer Sicht bei sämtlichen Sachverhalten die Entscheidungsfindung im Zuge des elektronischen Aktes (ELAK) transparent erfolge. Die OeBFA werde jedoch zukünftig die Agenda der Vorstandssitzungen schriftlich protokollieren.

²² Der RH hatte in seinem Bericht „Funktionsprüfung gemäß § 9 RHG, IT-unterstütztes Schuldenmanagement des Bundes“ festgehalten, dass sowohl die gesetzlichen als auch die internen Vorgaben der OeBFA die verpflichtende Berücksichtigung der IKS-Prinzipien in der Aufbau- und Ablauforganisation vorsahen (Bundesrechnungsabschluss 2019, Textteil Band 4, TZ 17).

- 5.4 Der RH wertete die Zusage zur Protokollierung der Agenda der Vorstandssitzungen positiv, im Sinne seiner Empfehlung wären jedoch auch die in den Vorstandssitzungen getroffenen Entscheidungen schriftlich zu protokollieren.

Schuldenmanagementstrategien

Rechtliche Grundlagen und Vorgaben

- 6 (1) Die wesentliche rechtliche Grundlage für die Erstellung der Schuldenmanagementstrategien bildet das BHG 2013. So hat der Vorstand der OeBFA dem Bundesminister für Finanzen gemäß § 79 Abs. 5 BHG 2013 „jeweils bis zum 31. Oktober eines Kalenderjahres einen Vorschlag einer Schuldenmanagementstrategie der Finanz- und sonstigen Bundesschulden einschließlich der Währungstauschverträge“²³ zu unterbreiten.

Ausgehend von diesem Vorschlag hat der Bundesminister für Finanzen die geschäftspolitische Ausrichtung der OeBFA festzulegen und dem Vorstand der OeBFA mitzuteilen. Diese war von der OeBFA bei den von ihr für den Bund abgeschlossenen Finanzierungen (vor allem Bundesanleihen, Bundesschatzscheine und Darlehen; TZ 4) umzusetzen.

(2) Die Novelle des BHG 2013 im April 2017 beinhaltete auch die nachfolgenden, für die Schuldenmanagementstrategie relevanten Änderungen:

- Sowohl die OeBFA bei der Erstellung der Schuldenmanagementstrategie als auch der Bundesminister für Finanzen bei der darauf beruhenden Festlegung der geschäftspolitischen Ausrichtung waren nunmehr auch durch das BHG 2013 zu einer risikoaversen Ausrichtung der Finanzgebarung des Bundes verpflichtet (TZ 3).²⁴
- Der Bundesminister für Finanzen hatte nunmehr dem Vorstand der OeBFA nach Erhalt der vorgeschlagenen Schuldenmanagementstrategie die festgelegte geschäftspolitische Ausrichtung bis zum 1. Dezember des gleichen Kalenderjahres mitzuteilen.
- Die für die Schuldenmanagementstrategie gesetzlich vorgegebene Strategieperiode, die zuvor nur das jeweils folgende Kalenderjahr umfasste, erhöhte sich auf vier Kalenderjahre und entsprach nunmehr dem ebenfalls vierjährigen Bundesfinanzrahmen gemäß Bundesfinanzrahmengesetz.²⁵

²³ Bei einem Währungstauschvertrag vereinbaren die jeweiligen Vertragspartner, die aus Schuldaufnahmen stammenden Einzahlungen nach Währungen oder Zinssätzen mit dem Ziel der Risikoabsicherung bzw. –beschränkung von Wechselkursrisiken zu tauschen.

²⁴ § 79 Abs. 5 und 6 BHG 2013

²⁵ § 12 Abs. 3 BHG 2013; § 1 Bundesfinanzrahmengesetz 2017 bis 2020

- Die maximal zulässige Laufzeit der von der OeBFA für den Bund abgeschlossenen Finanzierungen stieg von 70 auf 100 Jahre.²⁶ Dies ermöglichte der OeBFA – wie in TZ 9 beschrieben –, die hohe Nachfrage der potenziellen Investoren nach sehr langjährigen Finanzierungen zu nutzen.

(3) Neben dem BHG 2013 hatte die OeBFA bei der Schuldenmanagementstrategie auch andere rechtliche und interne Vorgaben zu berücksichtigen. Dazu zählten vor allem die Bestimmungen des BFinG²⁷ und die Risikorichtlinien der OeBFA (TZ 3 und TZ 10).

Erstellung der Schuldenmanagementstrategien

7.1 (1) Die nachfolgende Tabelle zeigt den jährlichen Prozess der Erstellung der Schuldenmanagementstrategie:

Tabelle 4: Jährlicher Prozess der Erstellung der Schuldenmanagementstrategie

Zeitraum	Tätigkeiten	zuständige Akteure
bis September	Erarbeitung eines Vorschlags für die Schuldenmanagementstrategie	Vorstand und Abteilungen der OeBFA
September	Abstimmung des Vorschlags mit dem Aufsichtsrat	Vorstand der OeBFA
Oktober	Diskussion des abgestimmten Vorschlags mit dem Bundesministerium für Finanzen	Vorstand der OeBFA
bis 31. Oktober	Übermittlung des Vorschlags an die Bundesministerin bzw. den Bundesminister für Finanzen	Vorstand der OeBFA
bis 1. Dezember ¹	Festlegung der geschäftspolitischen Ausrichtung der OeBFA und Mitteilung an deren Vorstand	Bundesministerin bzw. Bundesminister für Finanzen ²
Dezember	Bekanntgabe der geschäftspolitischen Ausrichtung im Aufsichtsrat der OeBFA	Vorstand der OeBFA
ab Jänner des Folgejahres	Monitoring der Umsetzung der Schuldenmanagementstrategie	Abteilung Risikomanagement der OeBFA
	gegebenenfalls unterjährige Aktualisierung der Schuldenmanagementstrategie	Vorstand und Abteilungen der OeBFA

OeBFA = Österreichische Bundesfinanzierungsagentur

Quelle: OeBFA

¹ Frist in Geltung seit der Novelle des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 im April 2017

² operative Abwicklung im Bundesministerium für Finanzen durch die Abteilung I/5 Beteiligungen und Liegenschaften der Sektion I Finanzverwaltung, Management und Services

²⁶ § 79 Abs. 1 BHG 2013

²⁷ vor allem § 2a BFinG

(2) Die Erarbeitung eines Vorschlags für die Schuldenmanagementstrategie lag in der Zuständigkeit des Vorstands der OeBFA. Operativ war damit die Abteilung Emissions- und Portfoliomanagement, Investor Relations und Bundeshaushalt (Bereich Markt) betraut, die bei Bedarf auch andere Organisationseinheiten einbezog; z.B. im Bereich Markt die Abteilung Liquiditäts- und Treasurymanagement, bundesschatz.at oder im Bereich Marktfolge die Abteilung Risikomanagement und die Abteilung Finanzen, Recht und Personal.²⁸ Die Erarbeitung des Vorschlags erfolgte jeweils bis September des der Strategieperiode vorangehenden Jahres.

Gemäß Auskunft der OeBFA existierte für die Erstellung der Schuldenmanagementstrategie kein dokumentierter Prozess.

(3) Die jeweils im Oktober erfolgte Diskussion des Vorschlags mit Vertreterinnen bzw. Vertretern des Finanzministeriums war ab Oktober 2017 Teil der neu geschaffenen Eigentümer–Jours–fixes²⁹. An diesen nahmen vor allem der Vorstand der OeBFA, das vom Finanzministerium entsandte Präsidium des Aufsichtsrats³⁰ der OeBFA und als Eigentümervertreter die Abteilung I/5 Beteiligungen und Liegenschaften des Finanzministeriums teil.

(4) In Übereinstimmung mit § 79 Abs. 5 BHG 2013 übermittelte die OeBFA im überprüften Zeitraum den vorbereiteten Vorschlag bis zum 31. Oktober an den Bundesminister für Finanzen. Dabei erging der Vorschlag über das elektronische Aktensystem an mehrere Organisationseinheiten des Finanzministeriums. Dazu zählten vor allem

- die Abteilung I/5 Beteiligungen und Liegenschaften der Sektion I Finanzverwaltung, Management und Services,
- die Leitung der Sektion II Budget,
- die stellvertretende Leitung der Sektion III Wirtschaftspolitik, Finanzmärkte und Zoll sowie
- der ins Präsidium des Aufsichtsrats der OeBFA entsandte Mitarbeiter des Kabinetts des Bundesministers für Finanzen.

²⁸ Die Bezeichnung der Abteilungen folgt dem zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltenden Organigramm (TZ 5).

²⁹ Die Eigentümer–Jours–fixes führte das Finanzministerium im Jahr 2017 als Instrument seines Beteiligungscontrollings bei ausgewählten Bundesbeteiligungen (einschließlich der OeBFA) ein. In regelmäßigen Jours fixes zwischen dem Finanzministerium, dem Vorstand oder der Geschäftsführung der Beteiligung und der bzw. dem Aufsichtsratsvorsitzenden sollten die grundsätzliche Geschäftspolitik, die jeweiligen Eigentümer- und Unternehmensstrategien, die finanzielle Situation und die Ziele für das Folgejahr diskutiert und konkretisiert sowie die Einhaltung von Vorgaben (z.B. Bundes–Public Corporate Governance Kodex) besprochen werden. Bei der OeBFA fanden die Jours fixes grundsätzlich zweimal im Jahr (Februar bzw. März und Oktober) statt und wurden auch für die Besprechung der Schuldenmanagementstrategie genutzt.

³⁰ Das Präsidium des Aufsichtsrats bestand im Zeitraum der ersten fünf Eigentümer–Jours–fixes (Oktober 2017 bis März 2020) aus der Leitung der Sektion II Budget sowie einem Mitarbeiter aus dem Kabinett des Bundesministers für Finanzen und beim sechsten Eigentümer–Jour–fixe (Oktober 2020) aus der stellvertretenden Leitung der Sektion III (Wirtschaftspolitik, Finanzmärkte und Zoll) sowie ebenfalls einem Mitarbeiter aus dem Kabinett des Bundesministers für Finanzen.

Der Abteilung I/5 oblag die Vorbereitung der auf der Schuldenmanagementstrategie basierenden Festlegung der geschäftspolitischen Ausrichtung, welche die Leitung der Sektion I dem Vorstand der OeBFA im Namen des Bundesministers für Finanzen³¹ mitteilte. Im überprüften Zeitraum folgte diese Festlegung jeweils der vorgeschlagenen Schuldenmanagementstrategie.

(5) Auf das Monitoring bezüglich der Einhaltung der Schuldenmanagementstrategie und unterjährige Aktualisierungen der Schuldenmanagementstrategie wird in TZ 9 eingegangen.

- 7.2 Der RH wies darauf hin, dass die OeBFA über keinen dokumentierten Prozess für die Erstellung der Schuldenmanagementstrategie verfügte.

Er empfahl der OeBFA, die für die Erstellung der Schuldenmanagementstrategie erforderlichen Tätigkeiten und die jeweilige Zuständigkeit ihrer daran beteiligten Organisationseinheiten in einer eigenen Prozessbeschreibung zu dokumentieren, um so – auch im Hinblick auf personelle Veränderungen – zu einer möglichst abgestimmten Erstellung der Schuldenmanagementstrategie beizutragen.

- 7.3 Die OeBFA teilte in ihrer Stellungnahme mit, eine schriftliche Prozessbeschreibung zur Erstellung der Schuldenmanagementstrategie in ihr Organisationshandbuch aufzunehmen.

Teilstrategien und Steuerungskennzahlen

- 8 Die Schuldenmanagementstrategie der OeBFA umfasste im überprüften Zeitraum zwei Teilstrategien: die Finanzierungsstrategie und die Zinsstrategie. Bei der Ausgestaltung dieser Teilstrategien legte die OeBFA besonderes Augenmerk auf
- die erwarteten Zinskosten (für Finanzierungen an die Investoren zu zahlende Zinsen),
 - das Refinanzierungsrisiko³² (Risiko, dass eine erforderliche Refinanzierung zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht oder nur erschwert möglich ist) und
 - das Zinskostenrisiko³³ (Risiko, dass eine Finanzierung nur zu höheren als den erwarteten Zinsen möglich ist).

³¹ Bundesminister für Finanzen: Dr. Johann Georg Schelling (1. September 2014 bis 18. Dezember 2017); Hartwig Löger (18. Dezember 2017 bis 28. Mai 2019); Dipl.-Kfm. Eduard Müller, MBA (3. Juni 2019 bis 7. Jänner 2020); Mag. Gernot Blümel, MBA (7. Jänner 2020 bis 6. Dezember 2021)

³² Ausprägung des Liquiditätsrisikos (TZ 12)

³³ Ausprägung des Marktrisikos (TZ 11)

Die Abwägung zwischen den erwarteten Zinskosten und dem Refinanzierungsrisiko nahm die OeBFA im Rahmen der Finanzierungsstrategie vor, bei der sie die Laufzeiten der geplanten Finanzierungen festlegte. Dabei nutzte die OeBFA die durchschnittliche Restlaufzeit des Finanzschuldenportfolios als Steuerungskennzahl.³⁴ Eine längere Restlaufzeit verringerte das Refinanzierungsrisiko, war aber grundsätzlich³⁵ mit höheren Zinskosten verbunden.

Die Abwägung zwischen den erwarteten Zinskosten und dem Zinskostenrisiko nahm die OeBFA im Rahmen der Zinsstrategie vor, bei der sie die Dauer der Zinsfixierung des bestehenden Schuldenportfolios und der Neufinanzierungen definierte. Als Steuerungskennzahl für diese Teilstrategie nutzte die OeBFA den durchschnittlichen Zinsfixierungszeitraum des Finanzschuldenportfolios.³⁶ Ein langer Zinsfixierungszeitraum schützte vor Zinsschwankungen und Zinsanstiegen in diesem Zeitraum, verhinderte aber das Ausnützen eines niedrigen Zinsniveaus.

Bei ihren Finanzierungs- und Zinsstrategien berücksichtigte die OeBFA auch deren Umsetzbarkeit im Hinblick auf die gesetzlichen Vorschriften, die vom Aufsichtsrat genehmigten Risikoricthlinien (**TZ 10**) sowie die jeweiligen Marktgegebenheiten (z.B. Nachfrage der potenziellen Investoren und die während des überprüften Zeitraums andauernde Niedrigzinsphase).

Im Zuge der jährlichen Erstellung der Schuldenmanagementstrategie entwarf und evaluierte die OeBFA verschiedene Kombinationen von Finanzierungs- und Zinsstrategien im Hinblick auf die sich daraus ergebenden Risiken und Kosten (z.B. zwei Finanzierungsstrategien und 20 Zinsstrategien für die Schuldenmanagementstrategie für 2020 bis 2023). Die aus ihrer Sicht günstigste Kombination der beiden Teilstrategien schlug sie dem Bundesminister für Finanzen als neue Schuldenmanagementstrategie vor.

Für die beiden Steuerungskennzahlen (Restlaufzeit und Zinsfixierungszeitraum) definierte die OeBFA keine festen Zielwerte sondern Bandbreiten, um z.B. auf geänderte Nachfragebedingungen oder Schwankungen beim Finanzierungsbedarf reagieren zu können. Die jährlich festgelegten Bandbreiten waren verbindlich und ihre Abänderung war nur mit Genehmigung der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen zulässig.

³⁴ Die Kennzahl „Restlaufzeit des Finanzschuldenportfolios“ zeigt, nach wie vielen Jahren (nominalgewichtet) das gesamte Finanzschuldenportfolio refinanziert werden muss.

³⁵ Das Verhältnis zwischen Laufzeit und Zinshöhe (als Zinsstrukturkurve darstellbar) ist unter normalen wirtschaftlichen Bedingungen positiv. Je langfristiger eine Finanzierung (z.B. eine Anleihe) ist, desto höhere Zinsen werden erwartet. Nur bei Erwartung einer Rezession wird das Verhältnis negativ (inverse Zinsstrukturkurve) und die erwarteten Zinsen fallen mit der Laufzeitlänge. Die Zinsstrukturkurve der österreichischen Bundesanleihen wies im überprüften Zeitraum einen positiven (d.h. ansteigenden) Verlauf auf.

³⁶ Die Kennzahl „Zinsfixierungszeitraum des Finanzschuldenportfolios“ zeigt, nach wie vielen Jahren (nominalgewichtet) die Zinsen des gesamten Schuldenportfolios angepasst werden müssen.

Entwicklung und Monitoring der Steuerungskennzahlen

- 9 (1) Die nachfolgende Tabelle weist für die beiden Steuerungskennzahlen die in den Schuldenmanagementstrategien der Jahre 2016 bis 2021 festgelegten Bandbreiten und die zum jeweiligen Jahresende realisierten Werte (bzw. die für das Jahresende 2021 prognostizierten Werte) aus:

Tabelle 5: Entwicklung der Steuerungskennzahlen in den Jahren 2016 bis 2021

Schuldenmanagementstrategien	Restlaufzeit		Zinsfixierungszeitraum	
	Bandbreite	erreichter Wert	Bandbreite	erreichter Wert
	in Jahren ¹			
Strategie für 2016 ²	8,10 – 8,45	8,78	8,00 – 8,50	8,91
Strategie für 2017 bis 2020	8,0 – 8,6		8,0 – 8,6	
• erste Aktualisierung (September 2017)	9,1 – 9,4	10,00	9,6 – 9,9	10,82
• zweite Aktualisierung (September 2017)	9,7 – 10,0		10,5 – 10,8	
Strategie für 2018 bis 2021	9,6 – 10,2	9,83	10,2 – 10,8	10,67
Strategie für 2019 bis 2022	9,6 – 10,2	9,94	10,3 – 10,9	10,87
Strategie für 2020 bis 2023	9,2 – 9,8		10,3 – 10,9	
• Aktualisierung (Mai 2020)	9,0 – 10,5	10,13	10,1 – 11,6	11,27
Strategie für 2021 bis 2024	9,0 – 10,5		10,2 – 11,7	
• Aktualisierung (Mai 2021)	9,5 – 11,0	10,51 ³	10,7 – 12,2	11,62 ³

¹ zum jeweiligen Jahresende

Quellen: BMF; OeBFA; Zusammenstellung: RH

² Bei der Strategie für das Jahr 2016 umfasste die Strategieperiode ein Jahr. Bei den nachfolgenden Strategien waren es aufgrund der im April 2017 erfolgten Novelle des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 vier Jahre.

³ Prognosewert auf Basis der Emissionsplanung per 20. April 2021

Das Monitoring der Einhaltung der für die beiden Steuerungskennzahlen festgelegten Bandbreiten oblag der OeBFA–Abteilung Risikomanagement. Diese erstellte auf monatlicher Basis eine aktualisierte Vorschau der weiteren Entwicklung der beiden Kennzahlen während der Strategieperiode, die sie an den Vorstand und andere Organisationseinheiten der OeBFA übermittelte und in ihren monatlichen Controllingberichten³⁷ dokumentierte. Die Diskussion der Controllingberichte mit dem Vorstand war ein fester Tagesordnungspunkt bei den Sitzungen des Aufsichtsrats der OeBFA.

Wenn die festgelegten Bandbreiten der beiden Steuerungskennzahlen nicht mehr ausreichten, aktualisierte die OeBFA die Schuldenmanagementstrategie auch unterjährig und unterbreitete dem Bundesminister für Finanzen einen neuen Vorschlag für die Schuldenmanagementstrategie.

³⁷ Die von der Abteilung Risikomanagement erstellten Controllingberichte enthielten darüber hinaus Angaben zur aktuellen und zukünftigen Entwicklung der Risiken der OeBFA (z.B. Liquiditäts-, Markt- und Kreditrisiken) und zu den von der OeBFA durchgeführten Rechtsträger- und Länderfinanzierungen.

(2) Im überprüften Zeitraum verfehlte die OeBFA zweimal zum Jahresende die in der jeweiligen Schuldenmanagementstrategie für die Steuerungskennzahlen festgelegten Bandbreiten. Das deutliche Verfehlen der Bandbreiten zum Jahresende 2016 und die leichte Überschreitung des oberen Grenzwerts für den Zinsfixierungszeitraum zum Jahresende 2017 (0,02 Jahre) führte die OeBFA „jeweils auf einen überraschend guten und von der OeBFA nicht beeinflussbaren Budgetvollzug“ des Bundes zurück.

(3) In den Jahren 2017, 2020 und 2021 passte die OeBFA die Bandbreiten mit Zustimmung des Bundesministers für Finanzen unterjährig an die nicht erwarteten Entwicklungen bei den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und den Finanzierungen an.

Ihre Schuldenmanagementstrategie für 2017 bis 2020 musste die OeBFA im September 2017 zweimal aktualisieren, da die zum Jahresende 2017 prognostizierten Durchschnittswerte für die Restlaufzeit und den Zinsfixierungszeitraum des Finanzschuldenportfolios jeweils über der oberen Grenze der Bandbreiten lagen. Die prognostizierten Überschreitungen resultierten aus

- zusätzlichen Refinanzierungen für die KA Finanz AG im Zusammenhang mit ihrer Umwandlung in eine Abbaugesellschaft und für den Kärntner Ausgleichszahlungsfonds im Zusammenhang mit der HETA ASSET RESOLUTION AG³⁸ (TZ 42) sowie
- einer gesteigerten Nachfrage der Investoren nach Anleihen mit längeren Laufzeiten, welche die OeBFA – im Sinne einer Verringerung des Refinanzierungsrisikos und unter Ausnutzung des niedrigen Zinsniveaus – auch für die erstmalige Begebung einer 100-jährigen Bundesanleihe und die anschließende, nachfragebedingte Verdopplung des Emissionsvolumens dieser Bundesanleihe auf 3 Mrd. EUR nutzte.

(4) Die unterjährigen Aktualisierungen der Schuldenmanagementstrategien in den Jahren 2020 und 2021 waren die Reaktion der OeBFA auf die negativen Folgen der COVID-19-Pandemie. So hatte die OeBFA einen deutlich gestiegenen Finanzierungsbedarf des Bundes zu decken. Gleichzeitig verzeichnete die OeBFA stärkere Marktschwankungen, eine verringerte Nachfrage der potenziellen Investoren und einen für die herrschende Niedrigzinsphase unüblichen Anstieg der bei Bundesanleihen zu zahlenden Zinsen.

- Bei der Schuldenmanagementstrategie für 2020 bis 2023 verdoppelte sich der für das Jahr 2020 prognostizierte Finanzierungsbedarf des Bundes nach Ausbruch der COVID-19-Pandemie im März 2020 von rd. 25,4 Mrd. EUR auf rd. 51,5 Mrd. EUR. Zur Sicherstellung der für die Deckung des erhöhten Finanzierungsbedarfs erforderlichen Flexibilität schlug die OeBFA eine Ausweitung der Bandbreiten sowohl bei der Restlaufzeit als auch beim Zinsfixierungszeitraum vor.

³⁸ Dazu liegt ein Bericht des Kärntner Landesrechnungshofes und des RH vor: „Erwerb von landesbehafteten Schuldtiteln durch den Kärntner Ausgleichszahlungsfonds“ (Reihe Kärnten 2019/4, TZ 11 und 12).

- Auch bei der Schuldenmanagementstrategie für 2021 bis 2024 kam es im ersten Jahr der Strategieperiode (2021) zu einem Anstieg des prognostizierten Finanzierungsbedarfs des Bundes. Dieser stieg von – im Vergleich zum Vorjahr bereits deutlich erhöht – rd. 56,9 Mrd. EUR auf rd. 60,4 Mrd. EUR für das Jahr 2021. Zur Erhöhung der Flexibilität bei den erforderlichen Finanzierungen und zur Ausnutzung der vorherrschenden Niedrigzinsphase schlug die OeBFA eine Anhebung der Bandbreiten vor.

Der Bundesminister für Finanzen³⁹ folgte sowohl im Jahr 2020 als auch im Jahr 2021 der von der OeBFA vorgeschlagenen Anpassung ihrer geschäftspolitischen Ausrichtung. Die zum Jahresende 2020 realisierten und die im April 2021 für das Jahresende 2021 prognostizierten Werte befanden sich bei beiden Steuerungskennzahlen innerhalb der aktualisierten Bandbreiten.

(5) Im Vergleich mit den anderen Staaten der Eurozone wies das von der OeBFA verwaltete Finanzschuldenportfolio die längsten durchschnittlichen Restlaufzeiten und Zinsfixierungszeiträume auf. Die langen Restlaufzeiten und Zinsfixierungszeiträume bildeten zusammen mit dem hohen Fixzinsanteil des Finanzschuldenportfolios (im Jahr 2020 rd. 90 % und in den Jahren 2016 bis 2019 über 90 % des Schuldenportfolios) die wesentlichen Maßnahmen der OeBFA, um gegen einen Anstieg der Zinsen am Ende der andauernden Niedrigzinsphase⁴⁰ längerfristig geschützt zu sein.

³⁹ Mag. Gernot Blümel, MBA

⁴⁰ Die OeBFA verzeichnete bei den zehnjährigen Bundesanleihen bereits seit 1994 einen kontinuierlichen Rückgang der zu zahlenden Zinsen von über 7,50 % auf -0,20 % per 26. Juli 2021.

Risikomanagement der OeBFA

- 10 Dem Risikomanagement der OeBFA unterlagen insbesondere Risiken, die sich aus der Aufgabenbesorgung der OeBFA für den Bund ergaben. Entsprechend dem BFinG⁴¹ unterteilten sich diese Risiken in die Risikoarten Kredit-, Markt-, Liquiditäts-, Reputations-, Rechts- und operationelle Risiken. Für das umfassende Risikomanagement über diese Risikoarten war die Abteilung Risikomanagement der OeBFA zuständig.

Abbildung 3: Risikomanagement der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur



Quelle: BFinG; Darstellung: RH

Als Leitlinien für die Prozesse und Methoden des Risikomanagements dienten Best-Practice-Standards für das Staatsschuldenmanagement und die Finanzbranche.⁴²

⁴¹ § 2a

⁴² z.B. „Stockholm Principles“ des Internationalen Währungsfonds (Fassung August 2013) und das Rundschreiben der deutschen Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zur Ausgestaltung des Risikomanagements (MaRisk)

Die Risikopolitik der OeBFA wurde durch ihre Risikomanagement-Richtlinien präzisiert. Diese waren nach Risikoarten gegliedert und entsprechend dem BFinG⁴³ vom Aufsichtsrat genehmigt. Die OeBFA hatte ihre Risikomanagement-Richtlinien zumindest einmal im Jahr auf Aktualität zu überprüfen, Aktualisierungen waren zeitnah zu einem Änderungsbedarf vorzunehmen.

Der Risikomanagement-Prozess der OeBFA umfasste folgende wesentliche Schritte:

- Risikoidentifizierung,
- Risikomessung bzw. Risikobeurteilung,
- Limitvergabe bzw. Risikobegrenzung,
- Limitkontrolle bzw. Risikoüberwachung sowie
- Berichtswesen.

Marktrisikomanagement

11.1 (1) Die OeBFA definierte das Marktrisiko als das Risiko, aufgrund steigender Marktzinssätze höhere Zinszahlungen für die Schuldtitel der Republik Österreich leisten zu müssen, als dies in einem Basisszenario⁴⁴ angenommen wird. Höhere Marktzinssätze wirkten sich auf den variabel verzinsten Teil des Finanzschuldenportfolios der OeBFA bereits während der Laufzeit aus. Der fix verzinsten Teil des Portfolios war davon hingegen erst zum Zeitpunkt der Fälligkeit im Rahmen einer allfälligen Refinanzierung betroffen. Somit unterlag ein Portfolio mit einem hohen Anteil an variabel verzinsten Schuldtiteln und kurzer Restlaufzeit einem höheren Zinszahlungsrisiko als ein Portfolio mit fix verzinsten Schuldtiteln und langer Restlaufzeit. Ende Dezember 2020 waren 90 % der Finanzschulden des Bundes fix verzinst und 10 % variabel. Fremdwährungsrisiken schloss die OeBFA mittels Währungstauschverträgen aus.

(2) Zur Begrenzung des Zinszahlungsrisikos verfügte die OeBFA im überprüften Zeitraum über eine eigene Richtlinie, die im Jahr 2013 in Kraft trat. Gemäß dieser Marktrisikorichtlinie hatte die OeBFA das Zinszahlungsrisiko jeweils für das laufende Jahr und sieben weitere Jahre zu berechnen. Die OeBFA führte diese Berechnung monatlich durch.

⁴³ Gemäß § 4 Abs. 2 Z 6 BFinG hatte der Vorstand der OeBFA die Zustimmung des Aufsichtsrats für die Festlegung der Risikomanagement-Richtlinien einzuholen.

⁴⁴ Die OeBFA verwendete zur Prognose künftiger Zinsaufwendungen in diesem Basisszenario sogenannte „Forward Rates“. Forward Rates sind Zinssätze, die heute festgelegt werden können und für einen bestimmten Zeitraum in der Zukunft gelten.

Auf Basis des bestehenden Finanzschuldenportfolios und der geplanten Finanzierungen berechnete die OeBFA die möglichen künftigen Zinszahlungen der nächsten acht Jahre sowohl für ein Basisszenario als auch für ein Risikoszenario⁴⁵. Durch einen Vergleich zwischen dem Basis- und dem Risikoszenario zeigte die OeBFA das Zinszahlungsrisiko in Form von möglichen höheren Zinszahlungen auf, die sich bei Eintreten des Risikoszenarios gegenüber dem Basisszenario ergeben konnten.

Die Marktrisikorichtlinie sah eine Limitierung des Zinszahlungsrisikos vor. Die möglichen Mehrkosten aus dem Vergleich zwischen Basis- und Risikoszenario wurden in Relation zu dem für das jeweilige Jahr erwarteten Bruttoinlandsprodukt gesetzt und durften in den einzelnen Jahren einen festgelegten Prozentsatz des erwarteten Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten.

Die OeBFA definierte folgende Limite, die das berechnete Zinszahlungsrisiko nicht überschreiten durfte:

Tabelle 6: Limite gemäß Marktrisikorichtlinie

Kalenderjahr (ab Berechnungszeitpunkt)	Mehrkosten pro Jahr (in % des erwarteten Bruttoinlandsprodukts)
1. und 2. Jahr	0,2
3. und 4. Jahr	0,5
5. bis 8. Jahr	1,5

Quelle: OeBFA

Das höhere Limit in der zweiten Hälfte des Beobachtungszeitraums berücksichtigte die Unsicherheiten betreffend die in weiterer Zukunft liegende Zinsentwicklung.

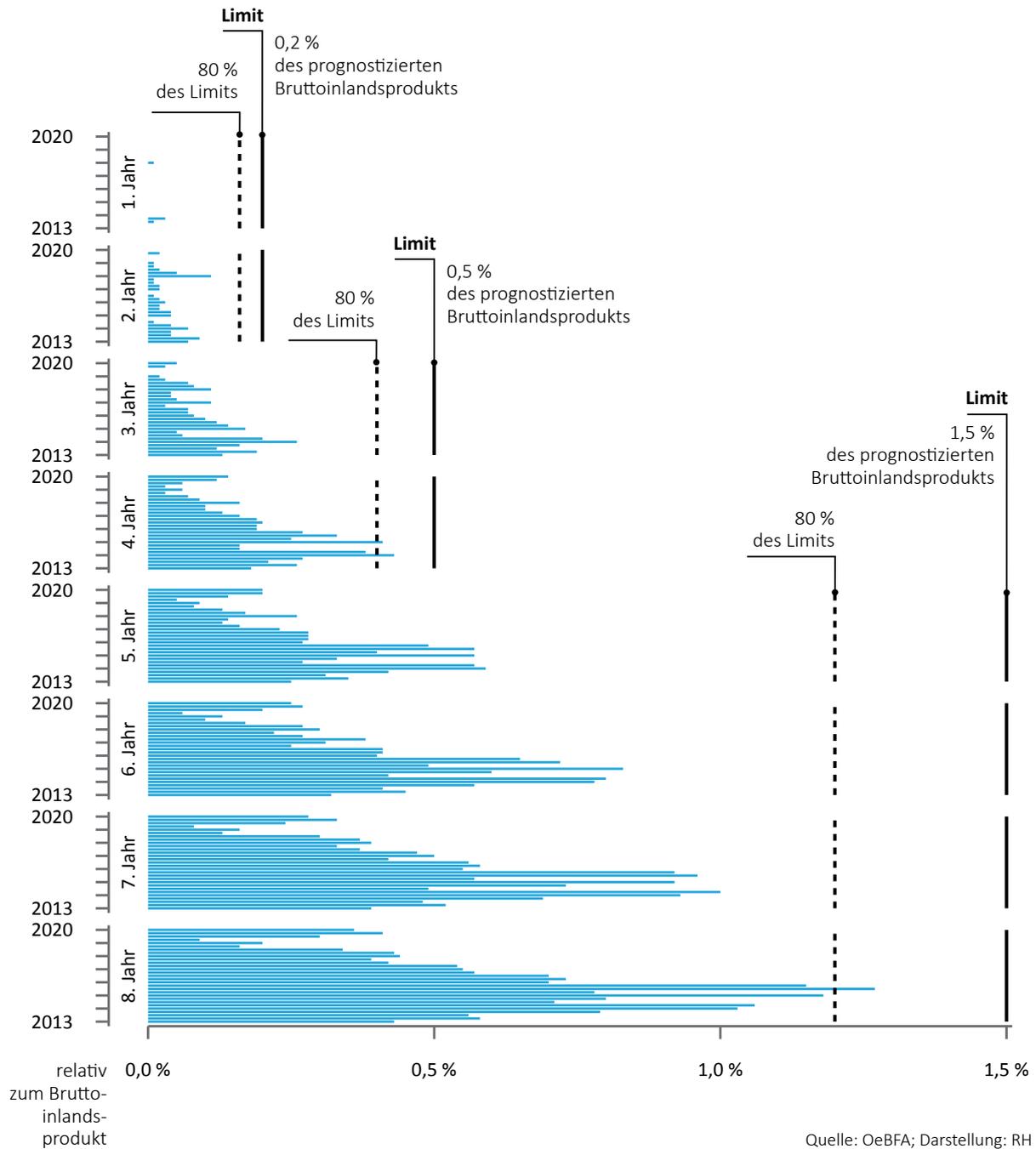
Für den Fall einer Limitüberschreitung sah die Richtlinie Maßnahmen zur zeitnahen Senkung des Zinszahlungsrisikos vor, z.B. durch eine Änderung des Finanzierungsplans oder den Einsatz derivativer Finanzinstrumente.

(3) Im Rahmen der Risikomanagementberichte hatte die OeBFA den Vorstand monatlich und den Aufsichtsrat quartalsweise über das Zinszahlungsrisiko und die Limitausnutzung gemäß Marktrisikorichtlinie zu informieren. Die OeBFA hatte in diesen Berichten auf Limitüberschreitungen und Limitausnutzungen von über 80 % gesondert hinzuweisen.

⁴⁵ Die OeBFA entwickelte für das Risikoszenario ein eigenes internes Zinsmodell zur Generierung von Zins-szenarien.

Die von 31. Dezember 2013 bis 31. Dezember 2020 quartalsweise ausgewiesene Limitausnutzung stellte sich wie folgt dar:

Abbildung 4: Marktrisiko – Limitausnutzung



Aus der Abbildung ist ersichtlich, dass die in der Richtlinie definierten Limite für das Schuldenportfolio seit ihrer Einführung im Jahr 2013 kein einziges Mal überschritten und lediglich dreimal zu mehr als 80 % ausgeschöpft waren.

(4) Die OeBFA entwickelte sowohl ihr internes Zinsmodell als auch die Berechnung des Zinszahlungsrisikos seit 2013 kontinuierlich weiter. Das interne Zinsmodell ließ sie im überprüften Zeitraum auch durch externe Expertinnen und Experten begutachten. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung befand sich die Marktrisikorichtlinie in Überarbeitung.

- 11.2 Der RH wies darauf hin, dass die in der Marktrisikorichtlinie definierten Limite zur Begrenzung des Zinszahlungsrisikos für das Finanzschuldenportfolio seit ihrer Einführung im Jahr 2013 nicht überschritten und lediglich dreimal zu mehr als 80 % ausgeschöpft waren. Dementsprechend wurden auch die Steuerungsmaßnahmen zur Senkung des Zinszahlungsrisikos nicht ausgelöst. Dies war nach Ansicht des RH ein Indiz dafür, dass die Limite zu hoch waren. Zu hohe Limite können dazu führen, dass Risiken möglicherweise zu spät erkannt und Steuerungsmaßnahmen zu spät gesetzt werden. Er stellte kritisch fest, dass die OeBFA die Marktrisikorichtlinie im überprüften Zeitraum nicht aktualisiert hatte.

Der RH wertete positiv, dass die OeBFA die Überarbeitung der Richtlinie bereits aufgenommen hatte.

Er empfahl der OeBFA, die Aktualisierung der Marktrisikorichtlinie möglichst zeitnah abzuschließen und dabei die bestehenden Limite und deren Höhe zur Begrenzung des Zinszahlungsrisikos auf Angemessenheit zu überprüfen und entsprechend anzupassen.

- 11.3 Laut Stellungnahme der OeBFA werde die Aktualisierung der Marktrisikorichtlinie unter Berücksichtigung der Erfahrungen während der COVID-19-Pandemie im Jahr 2022 abgeschlossen werden.

Liquiditätsrisikomanagement

Identifizierung und Messung des Liquiditätsrisikos

- 12.1 (1) Unter dem Liquiditätsrisiko des Bundes ist die Gefahr zu verstehen, dass dieser seinen Zahlungsverpflichtungen nicht jederzeit nachkommen kann und die erforderlichen Mittel nicht sofort oder nur zu schlechteren Konditionen am Markt beschafft werden können.

Ziel der OeBFA im Rahmen der Steuerung und Begrenzung des Liquiditätsrisikos war es daher, dem Bund – auch unter Stressbedingungen – immer ausreichend Liquidität zur Verfügung zu stellen. Damit sollte dieser alle anfallenden, aber auch unvorhergesehene Zahlungen tätigen oder bei schlechten Marktbedingungen die Emission von langlaufenden Finanzierungsinstrumenten verschieben können.

Die OeBFA hatte ihre Vorgaben zur Sicherstellung der Liquiditätssicherheit des Bundes in einer Liquiditätsrisikorichtlinie festgelegt. Im überprüften Zeitraum waren Fassungen dieser Richtlinie vom Februar 2015, vom März 2017, vom Dezember 2018 und vom September 2020 in Geltung.

(2) Ein Liquiditätsbedarf für den Bund kann sich u.a. aus dem Saldo der Ein- und Auszahlungen des Bundes (Primärsaldo), aus anfallenden Kapitaltilgungen und Zinszahlungen aus dem Finanzschuldenportfolio aber auch, wenn Zahlungen von Vertragspartnern ausfallen, ergeben. Um den Liquiditätsbedarf möglichst genau einschätzen zu können, erfasste die OeBFA alle planungsrelevanten Daten in einer Datenbank. Die Planung erfolgte – unter Einbeziehung der Einschätzungen des Finanzministeriums – auf Jahres-, Monats- und Tagesbasis.⁴⁶ Der Liquiditätsbedarf für einen zukünftigen Tag ergab sich aus der Planung und einem zusätzlichen Ansatz zur Absicherung gegen mögliche unerwartete Abweichungen.

(3) Da die OeBFA die jederzeitige Zahlungsfähigkeit des Bundes – auch unter Stressbedingungen – sicherzustellen hatte, musste sie über Liquiditätsquellen verfügen, bei denen es sich um kurzlaufende Finanzierungsinstrumente, wie Austrian Treasury Bills, Barvorlagen (Darlehen) oder besicherte Aufnahmen bei einer Handels- und Clearing-Plattform handelte. Diese Liquiditätsquellen konnten auch herangezogen werden, um bei ungünstigen Marktbedingungen über einen kurzfristigen Zeitraum geplante Emissionen von langlaufenden Finanzierungsinstrumenten zu verschieben.

⁴⁶ Der Planungszeitraum erstreckte sich jeweils bis zum Ende des laufenden Kalenderjahres. Mit Übermittlung des Vorschlags einer Schuldenmanagementstrategie an die Bundesministerin bzw. den Bundesminister für Finanzen am 31. Oktober erweiterte sich dieser bis zum Ende des kommenden Kalenderjahres.

Die Messung des Liquiditätsrisikos erfolgte über die Kennzahl Liquiditätsdeckung. Dabei wurde die Summe der vorhandenen Liquiditätsquellen durch den geplanten Liquiditätsbedarf des zukünftigen Tages dividiert. Eine niedrige Liquiditätsdeckung stellt somit ein hohes Liquiditätsrisiko dar.

(4) Die OeBFA hatte ihren Zugang zum Markt für Wertpapiere laufend zu beobachten und einzuschätzen. Die Qualität des Marktzugangs war für die Einschätzung des Liquiditätsrisikos insofern von großer Bedeutung, als bei einem guten Marktzugang auf die Liquiditätsquellen ohne Hindernisse und Mehrkosten zugegriffen werden konnte, bei einem beeinträchtigten Marktzugang hingegen mit Einschränkungen und Unsicherheiten zu rechnen war.

Die OeBFA entwickelte zur Bewertung der Qualität des Marktzugangs einen Index, der sich aus den folgenden sechs nach Punkten gewichteten Indikatoren zusammensetzte:

- Rendite-Differenz zwischen österreichischen und deutschen Bundesanleihen,
- Differenz zwischen dem angebotenen Käufer- und Verkäuferpreis bestimmter am Markt gehandelter Anleihen,
- Verhältnis zwischen Gebots- und Zuteilungsvolumen des letzten Auktionstages der OeBFA,
- Rating der OeBFA,
- Verschuldung Österreichs im Verhältnis zum prognostizierten Bruttoinlandsprodukt sowie
- Leistungsbilanz Österreichs im Verhältnis zum prognostizierten Bruttoinlandsprodukt.

Während die ersten drei Indikatoren rasch auf plötzliche Marktveränderungen reagierten, war dies bei den letzten drei Indikatoren nicht der Fall. Je nach sich ergebender Punkteanzahl konnte sich aus der Gewichtung ein „sehr guter“, „akzeptabler“ oder „beeinträchtigter“ Marktzugang ergeben. Die Liquiditätsrisikorichtlinie sah weiters vor, dass der Geschäftsführer des Bereichs Marktfolge in begründeten Fällen die ermittelte Qualität des Marktzugangs herabstufen konnte, um Sachverhalte einfließen zu lassen, die von den Indikatoren nicht bzw. noch nicht erfasst wurden.

Die nachstehende Tabelle zeigt den Zusammenhang zwischen der Beurteilung des Marktzugangs durch die OeBFA und der vorzuhaltenden Liquiditätsdeckung:

Tabelle 7: Qualität des Marktzugangs und Liquiditätsdeckung

Qualität des Marktzugangs	erforderliche Liquiditätsdeckung
sehr gut	120 %
akzeptabel	150 %
beeinträchtigt (Krise)	200 %

Quelle: OeBFA

Bei einem sehr guten Marktzugang hatte die erforderliche Liquiditätsdeckung aus den Liquiditätsquellen demnach mindestens 120 % des Liquiditätsbedarfs zu betragen. Bei einem z.B. durch eine Krise beeinträchtigten Marktzugang stieg dieses Erfordernis aus Sicherheitsgründen auf 200 %.

(5) Per 16. März 2020 ergab die auf Basis der gewichteten Indikatoren berechnete Beurteilung einen „sehr guten“ Marktzugang. Aufgrund der COVID-19-Pandemie stuft der Geschäftsführer des Bereichs Marktfolge aus Vorsichtsgründen den Marktzugang auf „beeinträchtigt“ herab, da einerseits eine mögliche Verschlechterung der Nachfrage nach langfristigen Finanzierungen der OeBFA nicht ausgeschlossen werden konnte und andererseits die Kapitaltilgung einer Bundesanleihe bevorstand.⁴⁷ Ende Juli 2020 beschloss der Geschäftsführer des Bereichs Marktfolge – nach der erfolgreichen Begebung von langfristigen Finanzierungen –, die vorgenommene Abstufung wieder aufzuheben.

12.2 Der RH stellte fest, dass die OeBFA über eine Liquiditätsplanung auf Jahres-, Monats- und Tagesbasis verfügte, das Liquiditätsrisiko über die Kennzahl der Liquiditätsdeckung abbildete und die Qualität des Marktzugangs mittels eines selbst entwickelten Index laufend beobachtete. Er wies darauf hin, dass einige der Indikatoren zur Bewertung der Qualität des Marktzugangs auf Veränderungen verzögert reagierten und zu Beginn der COVID-19-Pandemie der Marktzugang daher noch mit „sehr gut“ bewertet war. Der RH anerkannte, dass sich die in der Liquiditätsrisikorichtlinie für diese Fälle vorgesehene Maßnahme der Abstufung durch den Geschäftsführer des Bereichs Marktfolge bewährte.

Er empfahl der OeBFA, ihr Indikatorenset zur Beurteilung der Qualität des Marktzugangs insoweit sensibler zu gestalten, als dadurch allfällige Beeinträchtigungen zeitnah abgebildet werden können.

⁴⁷ Im überprüften Zeitraum lag die gemäß Liquiditätsrisikorichtlinie errechnete Beurteilung der Qualität des Marktzugangs ausschließlich bei „sehr gut“. Eine Herabstufung des Marktzugangs durch den Geschäftsführer des Bereichs Marktfolge auf „beeinträchtigt“ erfolgte nur dieses eine Mal.

- 12.3 Die OeBFA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass aus ihrer Sicht die bestmöglichen Indikatoren zur Beurteilung des Marktzugangs gewählt worden seien. In dem Wissen, dass manche dieser Indikatoren nur zeitverzögert auf geänderte Marktverhältnisse reagieren, sei in der Liquiditätsrisikorichtlinie die Möglichkeit für den Geschäftsführer Marktfolge geschaffen worden, in begründeten Fällen die ermittelte Qualität des Marktzugangs herabstufen zu können. Dies ermögliche, Sachverhalte einfließen zu lassen, die von den Indikatoren nicht oder nur zeitverzögert erfasst werden. Da sich diese Vorgehensweise auch während der COVID-19-Pandemie bewährt habe, bestehe aus Sicht der OeBFA kein Handlungsbedarf. Sollten sich jedoch Indikatoren zeigen, die eine aktuelle Marktabbildung ermöglichen, würden diese für die Aufnahme in die Liquiditätsrisikorichtlinie evaluiert werden.
- 12.4 Der RH wies neuerlich auf die Wichtigkeit einer zeitnahen Abbildung allfälliger Beeinträchtigungen des Marktzugangs für die OeBFA hin. Dies könnte neben der in der Stellungnahme der OeBFA angeführten Berücksichtigung weiterer Indikatoren auch durch eine stärkere Gewichtung jener Indikatoren innerhalb des Indikatorensets, die rascher auf plötzliche Marktveränderungen reagieren, erreicht werden.

Steuerung und Begrenzung des Liquiditätsrisikos

- 13.1 (1) Die OeBFA verwendete zur Steuerung und Begrenzung des Liquiditätsrisikos die beiden Kennzahlen Mindestliquidität und Maximalliquidität. Die durch die OeBFA gehaltene Liquidität sollte daher jederzeit die geforderte Mindestliquidität übersteigen, aber immer unter der Maximalliquidität liegen. Die Abteilung Risikomanagement berichtete der Geschäftsführung täglich über den Verlauf der Mindestliquidität, der Maximalliquidität und der geplanten Liquidität. Limitüberschreitungen waren gemäß Richtlinie dem Aufsichtsrat zu berichten.

(2) Die Mindestliquidität stellte jene Grenze dar, die nicht unterschritten werden sollte, weil diese Unterschreitung ein hohes Liquiditätsrisiko für den Bund darstellen würde. Der Berechnung der Mindestliquidität war die Höhe der erforderlichen Liquiditätsdeckung zugrunde gelegt (siehe Tabelle 7).

Die OeBFA hatte durch die Gestaltung ihrer Emissionsplanung und –umsetzung darauf zu achten, dass aus Emissionen immer dann ausreichend Liquidität zufloss, wenn die aus den Liquiditätsquellen erzielbare kurzfristige Liquidität möglicherweise nicht ausreichte, um die gesamte benötigte Liquidität bereitzustellen.

Im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit hatte die OeBFA weiters Anleihen in Höhe mehrerer Milliarden Euro zu tilgen. Die Liquidität, die sie dafür am Tag der Tilgung benötigte, musste sie an den Tagen davor aufbauen. Die zu haltende Mindestliquidität stieg daher an den Tagen vor einem Spitzen-Liquiditätsbedarf (Tilgung einer Anleihe) stark an. Die OeBFA nahm an, dass sie bei einem sehr guten Marktzugang täglich höhere Beträge aus den Liquiditätsquellen erzielen konnte als bei einem akzeptablen oder beeinträchtigten Marktzugang. Daher war die benötigte Liquidität bei einem beeinträchtigten Marktzugang über einen längeren Zeitraum hin aufzubauen, als dies bei einem sehr guten Marktzugang der Fall war.

(3) Während durch die Mindestliquidität das Liquiditätsrisiko der OeBFA gesteuert und begrenzt wird, dient die Maximalliquidität einerseits der Vermeidung von zusätzlichen Kreditrisiken, die sich aus der kurzfristigen Weiterveranlagung nicht benötigter Liquidität ergeben können (siehe auch TZ 15 bis TZ 24), und andererseits der Vermeidung möglicher zusätzlicher Kosten der Kassenhaltung.

Die Maximalliquidität gemäß der Liquiditätsrisikorichtlinie ergab sich zu Beginn des überprüften Zeitraums Anfang 2016 grundsätzlich aus einem Aufschlag auf die Mindestliquidität. In den darauffolgenden Monaten kam es immer wieder zu Überschreitungen der Maximalliquidität im Planungszeitraum. Die Gründe dafür lagen großteils in Abweichungen vom geplanten Primärsaldo des Bundes und in Planungsunsicherheiten betreffend das Steueraufkommen zu den vier Steuerterminen im Jahr. Im März 2017 genehmigte der Aufsichtsrat der OeBFA eine Änderung der Liquiditätsrisikorichtlinie. Diese verfolgte u.a. das Ziel, künftige Überschreitungen der Maximalliquidität zu vermeiden, indem sie Regelungen zur Berücksichtigung von Steuerterminen vorsah und die Bandbreite zur Mindestliquidität erhöhte. Im Dezember 2018 beschloss der Aufsichtsrat der OeBFA eine weitere Adaptierung der Liquiditätsrisikorichtlinie, um Überschreitungen der Maximalliquidität zu verringern. In den darauffolgenden Monaten kam es weiterhin zu Limitüberschreitungen im Planungszeitraum, die großteils Abweichungen des geplanten Primärsaldos betrafen.⁴⁸ Im März 2020 bzw. im September 2020 beschloss der Aufsichtsrat der OeBFA im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie eine temporäre Ausweitung der Maximalliquidität (TZ 14).

(4) Über ihren jährlichen Planungszeitraum hinaus erfasste die OeBFA das Liquiditätsrisiko als Refinanzierungsrisiko und limitierte die Höhe der in zukünftigen Quartalen bzw. Jahren fälligen Finanzschulden in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, um ein ausgeglichenes Tilgungsprofil zu erhalten. Im überprüften Zeitraum kam es zu keinen Überschreitungen dieses Limits.

⁴⁸ Überschreitungen der Maximalliquidität, die sich in den Jahren 2017 und 2019 im Zusammenhang mit der Abwicklung der HETA ASSET RESOLUTION AG aus nicht geplanten Zahlungsflüssen ergaben, rechnete der RH nicht zu diesen Überschreitungen.

- 13.2 Der RH erachtete die Festlegung einer Bandbreite für die Liquiditätshaltung mittels Mindestliquidität und Maximalliquidität als geeignet, um das Liquiditätsrisiko des Bundes zu begrenzen, ausreichend Liquidität (auch für die Tilgung von großen Anleihen) zur Verfügung zu stellen und gleichzeitig das Kreditrisiko aus der Liquiditätshaltung zu begrenzen.

Er hielt fest, dass aufgrund von Überschreitungen die Berechnung der Maximalliquidität seit 2016 mehrmals angepasst werden musste und sich dadurch die Komplexität der Liquiditätsrisikorichtlinie erhöhte. Trotz der getroffenen Maßnahmen konnten weitere Überschreitungen der Maximalliquidität nicht verhindert werden. Der RH wies darauf hin, dass die OeBFA bei der Planung in Bezug auf den Primärsaldo hohen Unsicherheiten unterlag und dabei auch auf Informationen aus dem Finanzministerium angewiesen war. Diese waren wieder vom Budgetvollzug und dem dadurch ausgelösten Finanzierungsbedarf abhängig. Nach Ansicht des RH waren wiederholt auftretende Überschreitungen im Bereich der Maximalliquidität nicht mit der Intention der Liquiditätsrisikorichtlinie vereinbar und sollten nur durch außergewöhnliche Umstände ausgelöst werden.

Der RH empfahl der OeBFA, unter Einbeziehung des Finanzministeriums die Liquiditätsrisikorichtlinie dahingehend zu überarbeiten, dass die Beschränkung des Kreditrisikos aus der Liquiditätshaltung beibehalten wird, aber wiederholte Überschreitungen der Maximalliquidität vermieden werden.

- 13.3 Laut Stellungnahme der OeBFA sei bereits im ersten Quartal 2020 eine Überarbeitung der Liquiditätsrisikorichtlinie mit der Ausweitung der Bandbreite für die Maximalliquidität angedacht gewesen. Aufgrund des Ausbruchs der COVID-19-Pandemie in Europa sei von der Aktualisierung Abstand genommen und aufgrund der damaligen großen Unsicherheiten auf die gesetzliche Liquiditätsreserve zurückgegriffen worden. Eine Überarbeitung der Liquiditätsrisikorichtlinie sei für das Jahr 2022 geplant.

Auswirkungen der COVID–19–Pandemie auf das Liquiditätsmanagement

14.1 (1) Die Bewältigung der Anforderungen durch die COVID–19–Pandemie an das Liquiditätsmanagement stellte die OeBFA vor erhebliche Herausforderungen. Die OeBFA musste während des gesamten Jahres 2020 einen wesentlich höheren Stand an liquiden Mitteln halten als in den Jahren zuvor. Dies war notwendig, um die erforderliche Liquidität für die Umsetzung der finanziellen COVID–19–Hilfsmaßnahmen des Bundes bereitzustellen und auch Vorsorge für mögliche kurzfristige Finanzierungsbedürfnisse von Rechtsträgern und Ländern treffen zu können. Dabei erhöhte sich das Emissionsvolumen der Austrian Treasury Bills von rd. 12,3 Mrd. EUR im Jahr 2019 auf rd. 61,5 Mrd. EUR im Jahr 2020. Auch die Stückzahl der emittierten Austrian Treasury Bills stieg in diesem Zeitraum von 67 (2019) auf 377 (2020) an.

(2) Um die Bereitstellung der erforderlichen Liquidität für die Umsetzung der finanziellen COVID–19–Hilfsmaßnahmen des Bundes zu ermöglichen, beschloss der Aufsichtsrat der OeBFA im März 2020 auf Antrag der Geschäftsführung eine temporäre Ausweitung der Maximalliquidität um die gesetzliche Liquiditätsreserve⁴⁹ vorerst bis Ende 2020; im Rahmen einer Adaptierung der Liquiditätsrisikorichtlinie verlängerte er die Ausnutzung im September 2020 bis Ende 2021. Die gesetzliche Liquiditätsreserve betrug im Jahr 2019 9,457 Mrd. EUR und erhöhte sich im Jahr 2020 auf 15,560 Mrd. EUR. Sie stellte einen zusätzlichen Liquiditätspuffer dar.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen Liquiditätsstände der OeBFA pro Jahr:

Tabelle 8: Durchschnittlicher Liquiditätsstand der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur

Jahr	durchschnittlicher Liquiditätsstand
	in Mio. EUR
2016	5.026,7
2017	5.011,8
2018	3.674,3
2019	3.861,4
2020	11.383,0

Quelle: OeBFA

⁴⁹ Gemäß § 50 Abs. 3 BHG 2013 darf die gesetzliche Liquiditätsreserve 33 % des Finanzierungsrahmens des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes nicht übersteigen.

Die Tabelle zeigt, dass sich der durchschnittliche Liquiditätsstand der OeBFA in den Jahren 2016 bis 2019 in einer Bandbreite zwischen rd. 3,7 Mrd. EUR und rd. 5,0 Mrd. EUR bewegte und im Jahr 2020 aufgrund der COVID-19-Pandemie stark auf rd. 11,4 Mrd. EUR anstieg.

(3) Aufgrund des prognostizierten Rückgangs des Bruttoinlandsprodukts in Verbindung mit dem erhöhten Finanzierungsbedarf im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie ergab sich das Risiko von Limitüberschreitungen in den Jahren 2022 und 2023. Die Fassung der Liquiditätsrisikorichtlinie vom September 2020 enthielt eine temporäre Erhöhung der Limite zum Refinanzierungsrisiko bis Ende 2023, mit der diese nicht vermeidbaren Überschreitungen im Vorhinein unterbunden wurden.

(4) Um die Kreditrisiken aus der Veranlagung liquider Mittel möglichst zu reduzieren, veranlagte die OeBFA ab Mitte März 2020 die Kassenmittel des Bundes nur noch im öffentlichen Sektor, bei der Oesterreichischen Nationalbank und besichert bei der Hausbank der OeBFA.

(5) Durch ihre verstärkte Marktpräsenz im Rahmen der Beschaffung von finanziellen Mitteln zur Umsetzung der COVID-19-Hilfsmaßnahmen des Bundes konnte die OeBFA neue Investoren für die Republik Österreich gewinnen. Da eine große Investorenbasis die Abhängigkeit von einzelnen Investorengruppen und somit auch Refinanzierungsrisiken reduziert, entschloss sich die OeBFA im Jahr 2021, ein zusätzliches Austrian Treasury Bills-Programm einzuführen. Mit diesem Programm, das nach österreichischem Recht ausgestaltet ist und im Wege von Auktionen begeben wird, will die OeBFA ihr Angebot an kurzfristigen Finanzierungen vergrößern und dadurch neue Investoren ansprechen.

- 14.2 Der RH hielt fest, dass die OeBFA durch die Anforderungen zur Umsetzung der COVID-19-Hilfsmaßnahmen des Bundes verstärkt am Geldmarkt tätig wurde, um die erforderlichen liquiden Mittel zu beschaffen bzw. vorzuhalten. Dazu erhöhte die OeBFA die Maximalliquidität, die gemäß Liquiditätsrisikorichtlinie nicht überschritten werden durfte, um die gesetzlich zulässige Liquiditätsreserve temporär ebenso wie die Limite zum Refinanzierungsrisiko.

[Der RH empfahl der OeBFA, die Risikosituation im Liquiditätsmanagement laufend zu beobachten und die vorgenommenen temporären Limiterhöhungen regelmäßig auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen.](#)

- 14.3 Die OeBFA führte in ihrer Stellungnahme aus, dass die temporäre Ausweitung der Bandbreite für die Maximalliquidität laufend auf ihr Erfordernis hin überwacht werde. Eine Überarbeitung der Liquiditätsrisikorichtlinie sei für 2022 vorgesehen, mit deren Inkrafttreten würde die temporär gewährte Ausweitung um die gesetzliche Liquiditätsreserve vorzeitig beendet.

Kreditrisikomanagement

Überblick

- 15 (1) Unter dem Kreditrisiko ist der Eintritt eines finanziellen Verlusts zu verstehen, der sich daraus ergibt, dass der Kontrahent seinen vertraglich vereinbarten Verpflichtungen nicht oder nicht vollständig nachkommen kann oder will. Auch bei Veranlagungen verbleibt stets ein unvermeidbares Risiko, dass der veranlagte Betrag nicht vollständig zurückgezahlt werden kann.

Unvermeidbare Kreditrisiken des Bundes entstanden im Rahmen der Reduktion des Liquiditätsrisikos gemäß Liquiditätsrisikorichtlinie (Veranlagungen) und der Umsetzung der Schuldenmanagementstrategie durch Derivate (Absicherung von Zins- und Wechselkursrisiken).

- (2) Gemäß Kreditrisikorichtlinie der OeBFA hatte diese die Kreditrisiken des Bundes zu identifizieren (Definition des Kreditrisikos), zu limitieren, zu messen und zu überwachen. Darüber hinaus waren Kreditrisiken in das Berichtswesen der OeBFA miteinzubeziehen.

Die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Geltung befindliche Version der Kreditrisikorichtlinie⁵⁰ gliederte sich in die beiden Abschnitte „A: Allgemeine Bestimmungen zur Minimierung des Kreditrisikos“ und „B: Kreditlimitwesen“:

Tabelle 9: Inhalte der Kreditrisikorichtlinie der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur

Abschnitt	Inhalt (Auszug)
A: Allgemeine Bestimmungen zur Minimierung des Kreditrisikos	<ul style="list-style-type: none"> • Definition des Kreditrisikos; Gründe für das Eingehen von Kreditrisiken und Grundsätze zu deren Minimierung • Regelungen zur Bonitätseinstufung von Vertragspartnern • Regelungen zu Frühwarnsystem und Stresstests • Regelungen zu Besicherungsvereinbarungen • Regelungen zum Berichtswesen
B: Kreditlimitwesen	<ul style="list-style-type: none"> • Regelungen zur Begrenzung des Kreditrisikos durch Limite • Methodik zur Berechnung der Limitauslastung (Risikomessung) • Regelungen zur Genehmigung der Limite und der Limitkontrolle • Festlegung von Maßnahmen bei Limitüberschreitung

Quelle: OeBFA

⁵⁰ in Kraft getreten am 1. Oktober 2020

Definition des Kreditrisikos

- 16.1 (1) Das Kreditrisiko definierte die OeBFA als „[...] das Risiko des Eintritts eines finanziellen Verlusts durch eine Leistungsstörung eines Vertragspartners außerhalb des Sektors Staat gemäß ESVG 2010“. Beim Sektor Staat gemäß Europäischem System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (**ESVG 2010**) handelte es sich um den Sektor 13, der Einheiten der Teilsektoren Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung umfasste.

Laut Sektorrichtlinie (**TZ 44**) konnte die OeBFA Veranlagungen des Bundes im gesamten öffentlichen Sektor gemäß ESVG 2010 (Sektor 11 bis Sektor 13) tätigen. Bei den Sektoren 11 (nicht finanzielle Kapitalgesellschaften) und 12 (finanzielle Kapitalgesellschaften) handelte es sich um öffentliche Einheiten, die nicht dem Sektor Staat angehörten, aber staatlich kontrolliert⁵¹ waren.

Kreditrisiken aus diesen Veranlagungen wies die OeBFA nicht aus. Das lag daran, dass die OeBFA bei der Definition des Kreditrisikos mit „Sektor Staat“ den gesamten öffentlichen Sektor gemäß ESVG 2010 (Sektoren 11 bis 13) meinte.

(2) Kreditrisiken durfte die OeBFA nur für folgende Zwecke eingehen:

- Halten und kurzfristige Veranlagung von Kassenmitteln,
- Abschluss von Zinsswaps,
- Absicherung des Wechselkursrisikos von Fremdwährungsemissionen (Währungstauschverträge).

(3) Das Kreditrisiko gliederte sich in Wiederbeschaffungskosten- und Settlement-Risiko.

Unter Wiederbeschaffungskosten-Risiko war das Risiko zu verstehen, dass dem Bund bei Ausfall eines Vertragspartners Zusatzkosten für die Wiederbeschaffung eines vergleichbaren Geschäfts zu aktuellen Marktpreisen entstanden.

Das Settlement-Risiko bestand darin, dass der Bund seinen Verpflichtungen bereits unwiderruflich, der Vertragspartner seiner Verpflichtung im Gegenzug jedoch nicht (vollständig) nachgekommen war (da er in der Zwischenzeit z.B. insolvent wurde). Dieses Abwicklungs- bzw. Erfüllungsrisiko trat lediglich bei Absicherung des Wechselkursrisikos auf.

⁵¹ Unter Kontrolle war in diesem Zusammenhang die Fähigkeit, die Managementlinie oder das Programm der kontrollierten Einheit zu bestimmen, zu verstehen.

Beide Risikoarten zusammen bildeten das sogenannte „Peak Exposure“⁵² ab. Das Peak Exposure stellte die Höhe des finanziellen Verlusts des Bundes dar, der bei Insolvenz eines Vertragspartners hinsichtlich des Wiederbeschaffungs- und Settlement-Risikos in einem Worst-Case-Szenario eintreten konnte. Somit gab das Peak Exposure die Höhe des Kreditrisikos des Bundes an; per 31. Dezember 2020 betrug es 2.711,89 Mio. EUR.

(4) Die OeBFA hatte das Settlement-Risiko ab 1. Mai 2015⁵³ als Teil des Kreditrisikos definiert, seine Anrechnung an das Peak Exposure war ab 1. April 2016 vorgesehen. Tatsächlich erfolgte dies ab 1. Dezember 2016. Die – dem Aufsichtsrat der OeBFA kommunizierte – Verspätung lag einerseits an Vorlaufzeiten für die technische Umsetzung im IT-System, andererseits an einer Eigentümerweisung des Finanzministeriums zur Vorfinanzierung des I. HETA-Rückkaufangebots vom 4. März 2016. Gemäß dieser Weisung sollte vorerst keine Anrechnung des Settlement-Risikos an das Peak Exposure erfolgen, um für die Vorfinanzierung „[...] sämtliche dem Bund zur Verfügung stehenden Finanzierungsinstrumente optimal nutzen zu können [...]“.⁵⁴

- 16.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die OeBFA das Kreditrisiko des Bundes in ihrer Kreditrisikorichtlinie lediglich als Leistungsstörung eines Vertragspartners außerhalb des Sektors 13 definierte, damit aber – wie in ihrer Berichterstattung ersichtlich – den gesamten öffentlichen Sektor (Sektoren 11 bis 13) meinte.

Daher empfahl er der OeBFA, die Bezeichnung „Sektor Staat gemäß ESVG 2010“ bei der Definition des Kreditrisikos des Bundes in ihrer Kreditrisikorichtlinie durch die zutreffende Bezeichnung „öffentlicher Sektor gemäß ESVG 2010“ zu ersetzen.

Der RH stellte weiters kritisch fest, dass die OeBFA das Settlement-Risiko erst rund eineinhalb Jahre nach dessen Definition als Teil des Kreditrisikos im Peak Exposure berücksichtigte.

Er empfahl daher der OeBFA, auf eine zeitnahe Umsetzung neuer – in den Risikorichtlinien bereits verankerter und damit von ihrem Aufsichtsrat beschlossener – Vorgaben (wie der Anrechnung des Settlement-Risikos an das Peak Exposure) zu achten.

⁵² Das Peak Exposure ist der Value-at-risk-Kennzahl – einer in der Finanzbranche üblichen Kennzahl zur Bestimmung eines absoluten Wertverlusts einer Risikoposition – ähnlich.

⁵³ Datum des Inkrafttretens der Kreditrisikorichtlinie in der Fassung vom Februar 2015

⁵⁴ Das I. Angebot des Kärntner Ausgleichszahlungs-Fonds vom 21. Jänner 2016 wurde von den Gläubigern der HETA-Schuldtitle bis zum Ende der Angebotsfrist am 11. März 2016 nicht angenommen. Der Aufbau von Kassenmitteln des Bundes musste dennoch während der Angebotsfrist erfolgen, um gegebenenfalls Mittel zur Verfügung zu haben. Siehe dazu auch den RH-Bericht „Erwerb von landesbehafteten Schuldtitle durch den Kärntner Ausgleichszahlungs-Fonds“ (Reihe Kärnten 2019/4, TZ 11 und TZ 12).

- 16.3 Die OeBFA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Bezeichnung „Sektor Staat gem. ESVG 2010“ bei der Definition des Kreditrisikos des Bundes in der Kreditrisikorichtlinie bereits geändert habe.

Die Entscheidung, das Settlement-Risiko bei der Berechnung des Peak Exposure nicht wie üblich zeitnah mit Inkrafttreten der beschlossenen Kreditrisikorichtlinie, sondern erst einige Monate später zu berücksichtigen, sei im Rahmen einer Aufsichtsratssitzung bewusst getroffen worden. Von einer verfrühten und eventuell nicht notwendigen Umsetzung in SAP Treasury sei aufgrund der damit verbundenen Kosten abgesehen worden. Man habe vorweg prüfen wollen, ob durch ein Payment-versus-Payment-Settlement-System das Settlement-Risiko hinsichtlich aller betroffenen Transaktionen und Vertragspartner hätte eliminiert werden können. Hierzu seien damals zwei mögliche Varianten für die Eliminierung des Settlement-Risikos zur Verfügung gestanden: die Abwicklung via Zentraler Gegenpartei EUREX und die Anbindung an Continuous Linked Settlement (CLS). Da die Prüfung ergeben habe, dass keine der beiden Varianten für die OeBFA zielführend war, seien die umfangreichen Implementierungsarbeiten zur Berücksichtigung des Settlement-Risikos bei der Berechnung des Peak Exposure in SAP Treasury beauftragt worden.

- 16.4 Der RH nahm die Ausführungen der OeBFA zur verspäteten Umsetzung zur Kenntnis.

Limitierung des Kreditrisikos

Limitarten

- 17 Die OeBFA begrenzte das Kreditrisiko zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vor allem durch die Festsetzung folgender Limite:
- Laufzeit-Limite: Unbesicherte Veranlagungen konnten mit einer Laufzeit von maximal drei Monaten abgeschlossen werden. Die Laufzeit eines Derivats durfte nicht länger als jene des zugehörigen Grundgeschäfts sein.
 - Limit zur Sicherstellung einer hohen Kreditqualität auf Portfolioebene für Veranlagungen: Das Gesamtnominale von unbesicherten Veranlagungen mit Vertragspartnern einer bestimmten Ratingklasse⁵⁵ war mit 1,200 Mrd. EUR begrenzt.
 - Vertragspartner-Limite: Die Vertragspartner-Limite betragen bis zu maximal 3 Mrd. EUR.

⁵⁵ Ratingklasse A oder darunter: Bonitätseinstufung der Vertragspartner auf Basis der Ratings der Rating-Agenturen Moody's und Standard & Poor's

Vertragspartner–Limite

- 18.1 (1) Die Vertragspartner–Limite bezogen sich auf das Peak Exposure und stellten damit den maximalen Verlust dar, den die OeBFA gegenüber ihren Vertragspartnern akzeptierte. Die Limite genehmigte der Vorstand der OeBFA.

Die Vertragspartner–Limite galten nicht für zentrale Gegenparteien und Einheiten des öffentlichen Sektors, deren Limite in der Sektorrichtlinie geregelt waren (TZ 44).

Zentrale Gegenparteien zählen zu den Infrastruktureinrichtungen des globalen Finanzsystems und müssen strenge regulatorische Anforderungen erfüllen. Sie sind insbesondere darauf ausgerichtet, das Kreditrisiko für beide Vertragspartner eines Finanzgeschäfts zu minimieren, indem sie beiden die Erfüllung ihrer Ansprüche gewährleisten.⁵⁶ Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung konnten aber z.B. Derivate von der OeBFA nur sehr eingeschränkt über zentrale Gegenparteien – mangels passenden Produktangebots für die OeBFA⁵⁷ – abgewickelt werden.

(2) Die Vergabe von Limiten an Vertragspartner war an das Vorhandensein eines externen, langfristigen Ratings und eine Mindestbonität des Vertragspartners geknüpft.⁵⁸ Die OeBFA ermittelte die Vertragspartner–Limite, indem sie auf das in der Kreditrisikorichtlinie angeführte Maximallimit Abschläge für die Größenklasse (je größer das Eigenkapital des Vertragspartners, desto geringer der Abschlag) und die Bonität (je besser die Bonität des Vertragspartners, desto geringer der Abschlag) anwandte.

Darüber hinaus berücksichtigte die OeBFA bei der Limitvergabe Nachhaltigkeitsaspekte zur Begrenzung des Reputationsrisikos (TZ 38).

(3) Im Limitvergabeprozess holte die OeBFA – zusätzlich zu den externen Ratings – weitere kreditrisikorelevante Informationen (wie Bilanzdaten und Marktdaten) ein und stellte diese auf einem – zumindest jährlich zu aktualisierenden – Informationsblatt gesammelt dar. In den Jahren 2016 und 2017 gab es einzelne Vertragspartner, bei denen die zumindest jährliche Erstellung des Informationsblattes – entgegen der Vorgabe in der Kreditrisikorichtlinie – unterblieb.

⁵⁶ Die Kreditrisikorichtlinie definierte auch die Bedingungen, die zentrale Gegenparteien für Geschäfte mit der OeBFA erfüllen mussten (z.B. Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union, der über ein Mindestrating verfügen musste).

⁵⁷ Es wurden insbesondere nicht alle „Währungspaare“, die die OeBFA für Währungstauschverträge benötigte, angeboten.

⁵⁸ Externe, langfristige Ratings der Rating-Agenturen Moody's und Standard & Poor's von zumindest A oder besser. Für Vertragspartner mit einem BBB Rating konnte ein Limit nur für Transaktionen mit Besicherungsvereinbarung vergeben werden. Für Vertragspartner, für die kein externes, langfristiges Rating vorlag, konnte kein Limit vergeben werden.

Das Risikomanagement der OeBFA überwachte limitrelevante Informationen jedoch auch laufend. Kreditrisikorelevante Veränderungen bei Ratings und CDS–Spreads⁵⁹ führten z.B. taggleich zu Limitänderungen. Erlangte die OeBFA Kenntnis von Sachverhalten, die auf ein erhöhtes Kreditrisiko gegenüber einem Vertragspartner hindeuteten, besaß der Geschäftsführer des Bereichs Marktfolge das Recht, das Limit zu reduzieren oder zu streichen. Darüber hinaus konnte der Vorstand die Maximallimite gemäß Risikorichtlinien – über die Festsetzung von „internen Limiten“ – reduzieren.⁶⁰

- 18.2 Der RH hielt fest, dass die OeBFA die Kreditrisiken durch verschiedene Limitarten und Regelungen zur risikobasierten Bemessung und Anpassung der Vertragspartner–Limite begrenzte. Limitrelevante Informationen überwachte die OeBFA laufend.

Der RH merkte an, dass die OeBFA ihre – in der Kreditrisikorichtlinie verankerte – Vorgabe zur zumindest jährlichen Aktualisierung der Informationsblätter für ihre Vertragspartner in Einzelfällen nicht einhielt.

Er empfahl daher der OeBFA, auf die Einhaltung ihrer – in den Risikorichtlinien verankerten und damit von ihrem Aufsichtsrat beschlossenen – Vorgaben (wie der jährlichen Aktualisierung der Informationsblätter für die Vertragspartner) zu achten.

- 18.3 Die OeBFA teilte in ihrer Stellungnahme mit, auf die Einhaltung der in den Risikorichtlinien verankerten Vorgaben zu achten. Limitrelevante Informationen seien auch im genannten Zeitraum laufend überwacht worden, jedoch seien diese während dieses Zeitraums nicht für alle Geschäftspartner auf einem Informationsblatt gesammelt und schriftlich dokumentiert worden. Seit 2018 werde jährlich im Dezember geprüft, ob für alle Geschäftspartner ein Informationsblatt erstellt worden sei.

⁵⁹ „CDS–Spreads“: Credit Default Swaps (CDS) sind auf den Finanzmärkten gehandelte Instrumente zur Absicherung eines Zahlungsausfalls bei einem Kreditnehmer. Der Spread stellt eine Art Aufschlag für schlechtere Bonitäten dar.

⁶⁰ Weiters hatte die OeBFA eine sogenannte „Watchlist“ zu allen Vertragspartnern, die die OeBFA über einen bestimmten Zeitraum hinweg genauer beobachtete, als internes Frühwarnsystem eingerichtet. Die Aufnahme eines Vertragspartners auf die Watchlist konnte z.B. durch negative Marktinformationen ausgelöst werden.

Besicherungsvereinbarungen

19.1 (1) Durch Besicherungsvereinbarungen verfügte die OeBFA bei bestimmten Finanzgeschäften über Sicherheiten („Collaterals“) in Form von Geld bzw. Wertpapieren.⁶¹ Die OeBFA schloss z.B. Derivate lediglich mit Vertragspartnern ab, mit denen sie im Vorfeld eine Besicherungsvereinbarung unterzeichnet hatte. Dadurch konnte sie das Kreditrisiko reduzieren.

(2) Da beidseitige Besicherungsvereinbarungen⁶² u.a. Kostenvorteile bei Währungstauschverträgen boten, beschloss der Vorstand der OeBFA Ende 2017, von bislang einseitigen⁶³ auf beidseitige Besicherungsvereinbarungen umzusteigen.⁶⁴ Zuvor waren bereits einige andere Staaten mit hoher Bonität, z.B. Deutschland, auf beidseitige Vereinbarungen umgestiegen.

Da bei beidseitigen Besicherungsvereinbarungen nicht nur der Vertragspartner, sondern auch die Republik Österreich zu einer Besicherung mittels Collateral verpflichtet war und dieses an die Limitauslastung des Vertragspartners anzurechnen war, stieg das Peak Exposure bzw. das Kreditrisiko des Bundes. Eine Limiterhöhung der Vertragspartner–Limite nahm die OeBFA in diesem Zusammenhang nicht vor.

(3) Gemäß BFinG hatte die OeBFA die Minimierung der Risiken stärker zu gewichten als die Optimierung der Erträge oder Kosten. Die OeBFA berechnete die mit der Umstellung auf beidseitige Besicherungsvereinbarungen verbundene Erhöhung des Kreditrisikos mit rd. 6 Mio. EUR, der Kostenvorteile von rd. 75 Mio. EUR gegenüberstanden. Bei ihrem Kosten–Risiko–Vergleich berücksichtigte die OeBFA aber auch weitere „[...] risikominimierende aber nur schwer quantifizierbare Aspekte [...]“, wie die breiter gestreute Investorenbasis (Senkung des Refinanzierungsrisikos) und die besseren Möglichkeiten der Portfoliosteuerung (Senkung des Marktrisikos). Zusammen mit vertraglichen Nachschärfungen bei den Besicherungsvereinbarungen⁶⁵ überwogen für die OeBFA die Vorteile des Umstiegs insgesamt.

⁶¹ Der Vertragspartner war dazu verpflichtet, der Republik Österreich Sicherheiten zu bezahlen, sobald die Bewertung der Transaktion eine Forderung der Republik Österreich gegenüber dem Vertragspartner anzeigte. Die Bewertung erfolgte täglich.

⁶² Beide Vertragspartner mussten dabei Sicherheiten hinterlegen.

⁶³ Laut Auskunft der OeBFA entsprachen einseitige Besicherungsvereinbarungen (d.h., lediglich einer der beiden Vertragspartner hatte Sicherheiten zu bezahlen) bis vor einigen Jahren dem akzeptierten Marktstandard für Staaten höchster Bonität.

⁶⁴ Der Aufsichtsrat der OeBFA nahm dies durch Genehmigung der geänderten Kreditrisikorichtlinie am 11. Dezember 2017 zur Kenntnis. Die OeBFA hatte auch das Finanzministerium in die Überlegungen im Vorfeld miteinbezogen.

⁶⁵ z.B. deutlich niedrigere Mindesttransferbeträge, keine Wertpapier–Collaterals

Zusätzlich strebte die OeBFA die Evaluierung weiterer risikomindernder Maßnahmen – insbesondere Übertragung des Derivate-Geschäfts des Bundes auf eine zentrale Gegenpartei, sofern diese ihre bestehende Produktpalette auf für den Bund passende Produkte erweiterte – an [\(TZ 18\)](#).

- 19.2 Der RH stellte fest, dass die Umstellung auf beidseitige Besicherungsvereinbarungen für den Bund zwar mit höheren Kreditrisiken verbunden war, diesem jedoch auch Vorteile bot.

Er empfahl daher der OeBFA, Maßnahmen zur Senkung des Kreditrisikos des Bundes, z.B. eine verstärkte Zusammenarbeit mit zentralen Gegenparteien, weiterzuverfolgen.

- 19.3 Laut Stellungnahme der OeBFA sei eine weitere Ausweitung des Produktangebots zentraler Gegenparteien in Aussicht gestellt; die OeBFA werde dies laufend beobachten. Je nach zukünftiger Produktabdeckung der zentralen Gegenparteien werde auch die Nutzung zentraler Gegenparteien für OTC-Derivate⁶⁶ in den Fokus genommen.

Limitierung von Kreditrisiken aus Veranlagungen

- 20.1 (1) Wie der RH in einem Bericht aus 2010⁶⁷ festgestellt hatte, drohte dem Bund zum Stichtag Dezember 2009 ein finanzieller Nachteil von rd. 356 Mio. EUR aus der risikoreichen Veranlagung von Kassenmitteln des Bundes in Asset Backed Commercial Papers^{68,69}. Vier Zweckgesellschaften, bei denen die OeBFA die Mittel veranlagt hatte, gingen wegen der Auswirkungen der US-Subprime-Krise im Jahr 2007 in Restrukturierungs- bzw. Abwicklungsverfahren über, der Bund musste damit Forderungen in Höhe von rd. 691 Mio. EUR als notleidend einstufen.

Im September 2018 berichtete die OeBFA ihrem Aufsichtsrat über die Beendigung der Restrukturierungsmaßnahmen und wies einen Verlust von 271,30 Mio. EUR aus, das waren 39 % der beim Kauf eingesetzten Mittel.

(2) Im überprüften Zeitraum der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung lagen in der OeBFA deutlich strengere Vorgaben für den Abschluss von Finanzgeschäften vor. Gemäß Reputationsrisikorichtlinie der OeBFA war z.B. der Abschluss von Geschäften mit Sitz- oder Zweckgesellschaften ausgeschlossen und nur in begründeten Ausnah-

⁶⁶ OTC = over the counter; OTC-Derivate sind außerbörsliche Derivate.

⁶⁷ RH-Bericht „Österreichische Bundesfinanzierungsagentur: Veranlagungen des Bundes“ (Reihe Bund 2010/11, TZ 6). Dieser Bericht folgte dem RH-Bericht „Finanzierungsinstrumente der Gebietskörperschaften mit Schwerpunkt Bund“ (Reihe Bund 2009/8).

⁶⁸ Wertpapiere von Zweckgesellschaften mit einem Nominale von insgesamt 699,3 Mio. EUR

⁶⁹ Die OeBFA veranlagte die Mittel damals im Einklang mit ihrer geltenden Kreditrisikorichtlinie. Siehe dazu den RH-Bericht „Finanzierungsinstrumente der Gebietskörperschaften mit Schwerpunkt Bund“ (Reihe Bund 2009/8, TZ 18).

mefällen zulässig. Weiters durfte die OeBFA keine nachrangigen Positionen halten.⁷⁰ Nachrangige Positionen waren jedoch seit Inkrafttreten der aktualisierten Kreditrisikorichtlinie am 1. Oktober 2020 nicht mehr durch ihre explizite Nennung, sondern nur mehr indirekt – durch Angabe der heranzuziehenden Ratingklasse („Senior Unsecured Rating“) – ausgeschlossen.

Die Genehmigung neuer Finanzprodukte oblag dem Vorstand der OeBFA (TZ 27), der Aufsichtsrat war in diesen Produkteinführungsprozess nicht eingebunden. Das zulässige Risikoausmaß war jedoch im weiteren Sinne durch die vom Aufsichtsrat genehmigten Risikorichtlinien definiert. Der Vorstand brachte dem Aufsichtsrat die „Liste der für Neuabschlüsse genehmigten Finanzprodukte“ nach jeder Änderung (Einführung neuer Produkte oder Änderung bestehender Produkte), zumindest einmal jährlich, im Rahmen der jeweils folgenden, vierteljährlichen Aufsichtsratsitzung zur Kenntnis.

- 20.2 Der RH stellte kritisch fest, dass der Bund aus früheren risikoreichen Veranlagungen von Kassenmitteln einen Verlust von insgesamt 39 % der beim Kauf eingesetzten Mittel realisierte.

Er empfahl der OeBFA daher, Risiken aus der Veranlagung liquider Mittel, die zur Aufrechterhaltung der Zahlungsbereitschaft des Bundes vorzuhalten sind, im Sinne der risikoaversen Finanzgebarung möglichst zu beschränken.

Der RH stellte weiters kritisch fest, dass das Eingehen nachrangiger Positionen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in der Kreditrisikorichtlinie der OeBFA nur mehr indirekt ausgeschlossen war.

Er empfahl daher der OeBFA, Finanzgeschäfte, die aufgrund ihres Risikos ausgeschlossen sind, in ihren Risikorichtlinien explizit anzuführen.

Darüber hinaus kritisierte der RH, dass der Aufsichtsrat der OeBFA erst in dessen jeweils nächster Sitzung Kenntnis über die Einführung neuer Produkte oder Änderung bestehender Produkte erlangte. Damit bestand das Risiko, dass die OeBFA risikoreichere Produkte (insbesondere solche, die nicht explizit in den Risikorichtlinien ausgeschlossen waren) abschließen konnte und der Aufsichtsrat davon erst bis zu drei Monate später Kenntnis erlangte.

⁷⁰ Diese waren im Vergleich zu nicht nachrangigen Positionen mit erhöhten Risiken behaftet, da z.B. Anleger nachrangiger Anleihen erst nach Erfüllung aller Forderungen aus nicht nachrangigen Anleihen bedient wurden.

Er empfahl der OeBFA weiters, die Einbindung ihres Aufsichtsrats in die Genehmigung neuer Produkte und bei Änderungen bestehender Produkte, die mit höheren Risiken verbunden sind, vorzusehen (z.B. den Aufsichtsrat unmittelbar in die Genehmigung der Liste der erlaubten Produkte einzubinden) oder den Aufsichtsrat unmittelbar über Änderungen der Liste (z.B. mittels Rundlaufbeschlusses) zu informieren.

- 20.3 Die OeBFA führte in ihrer Stellungnahme aus, dass die Kreditrisikorichtlinie regle, bei welchen Geschäftspartnern unter welchen Bedingungen liquide Mittel veranlagt werden dürften. Generell seien in den letzten Jahren die Kriterien für Veranlagungen im Sinne einer risikoaversen Finanzgebarung kontinuierlich verschärft worden.

Die Klarstellung in Bezug auf das Verbot, nachrangige Positionen einzugehen, sei bereits im Oktober 2020 in der „Liste der für Neuabschlüsse genehmigten Finanzprodukte“ erfolgt und dem Aufsichtsrat zur Kenntnis gebracht worden. Der generelle Ausschluss nachrangiger Positionen werde bei der nächsten Aktualisierung der Kreditrisikorichtlinie eingearbeitet werden. Eine taxative Aufzählung von Finanzgeschäften in den Risikorichtlinien, welche aufgrund ihres Risikos auszuschließen seien, sei aus Sicht der OeBFA zu rudimentär. Die OeBFA präferiere die taxative Aufzählung von erlaubten Finanzprodukten (welche deutlich geringer seien als jene der nicht erlaubten) in der „Liste der für Neuabschlüsse genehmigten Finanzprodukte“, da diese auch exakter ausformuliert werden könnten.

Weiters habe die OeBFA bei allen neuen Produkten im überprüften Zeitraum den Aufsichtsrat im Vorfeld über ihre Pläne informiert. Künftig würden Änderungen in der „Liste der genehmigten Finanzprodukte“ dem Aufsichtsrat zeitnah zur Kenntnis gebracht.

- 20.4 Der RH wertete die Zusage der OeBFA, den generellen Ausschluss nachrangiger Positionen in ihrer Kreditrisikorichtlinie umzusetzen, positiv.

Zu der Empfehlung, aufgrund ihres Risikos ausgeschlossene Finanzgeschäfte in den Risikorichtlinien explizit anzuführen, nahm der RH zur Kenntnis, dass die OeBFA eine Umsetzung wählte, die seiner Empfehlung im Ergebnis nahekam.

Messung und Überwachung des Kreditrisikos

Allgemeines

21.1 Die OeBFA nahm zur Zeit der Gebarungüberprüfung eine regelmäßige Messung des Kreditrisikos vor und überwachte ihre Limite durch verschiedene Kontrollen:

(a) Zur Messung des Kreditrisikos des Bundes ermittelte die OeBFA täglich die Auslastung ihrer Vertragspartner-Limite. Da diese Limite maximale Verlustlimite darstellten, errechnete die OeBFA das Peak Exposure, das mit einer hohen statistischen Wahrscheinlichkeit⁷¹ nicht überschritten werden konnte, als Limitauslastung. Die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Kreditverlusts war gering, da die OeBFA Vertragspartner-Limite ausschließlich an bonitätsmäßig gute Vertragspartner (**TZ 18**) vergab.

Sämtliche Kreditrisikoberechnungen der OeBFA erfolgten automatisiert im von der OeBFA für ihre Finanztransaktionen verwendeten IT-System. Die Abteilung Risikomanagement der OeBFA führte täglich eine Plausibilitätskontrolle der systemischen Berechnungsergebnisse durch.

Das Ergebnis ihrer Kreditrisiko-Messung stellte die OeBFA in ihren Risikoberichten dar (**TZ 23**).

(b) Zur Limitüberwachung waren u.a. aktive und passive Limitkontrollen vorgesehen. Aktive Limitkontrollen erfolgten automatisiert durch das von der OeBFA verwendete IT-System beim Abschluss von Finanzgeschäften.⁷² Auch passive Limitüberschreitungen (z.B. nach Rating-Herabstufung eines Vertragspartners) waren möglich, die die Abteilung Risikomanagement täglich kontrollierte und über das Ergebnis dieser Limitkontrolle den Vorstand der OeBFA informierte.

Die OeBFA hatte auch Maßnahmen bei Limitüberschreitungen festgelegt, wie die umgehende Beseitigung der Limitüberschreitung durch Rückgängigmachen bzw. vorzeitige Auflösung der Transaktion unter Abwägung unverhältnismäßig hoher Kosten.

Sie informierte ihren Aufsichtsrat – im Rahmen der vierteljährlichen Controllingberichte – laufend über Limitüberschreitungen. Im überprüften Zeitraum handelte es sich dabei vor allem um einzelne, passive Limitüberschreitungen.

⁷¹ Konfidenz 95 %

⁷² siehe dazu auch den RH-Bericht „Funktionsprüfung gemäß § 9 RHG, IT-unterstütztes Schuldenmanagement des Bundes“ (Bundesrechnungsabschluss 2019, Textteil Band 4, TZ 18)

- 21.2 Der RH hielt fest, dass die OeBFA – über die Berechnung der Limitauslastung – eine regelmäßige und zeitnahe Messung der Kreditrisiken des Bundes vornahm. Darüber hinaus verfügte die OeBFA über eine zweckmäßige Überwachung von Limitüberschreitungen.

Stresstests

- 22.1 Im Rahmen von Stresstests analysierte die OeBFA die Risiken (z.B. Kreditrisiko, operationelle Risiken) unter Stress- und Krisenbedingungen (z.B. Banken- bzw. Währungs-krise Osteuropa oder Rating-Herabstufung ausschließlich für Österreich) und ihre Auswirkung auf die Zinsbelastung. Gemäß Kreditrisikorichtlinie waren die Kreditrisiken des Bundes in die Konzeption der Stresstests der OeBFA angemessen miteinzu-beziehen. Das Kreditrisiko bezog die OeBFA z.B. durch das Ereignis „Ausfall von je 5 % der Veranlagungen und der Derivate“ in die Stresstests mit ein.

Die Abteilung Risikomanagement der OeBFA führte die Stresstests quartalsweise durch. Die Berichterstattung darüber erfolgte im Rahmen des quartalsweisen Controllingberichts an den Aufsichtsrat der OeBFA. Die darin enthaltenen Analyse-ergebnisse waren hinsichtlich eines etwaigen Handlungsbedarfs nicht erläutert.

Weder die Kreditrisikorichtlinie noch das Organisationshandbuch der OeBFA bein-haltete eine nähere Beschreibung der Konzeption und Durchführung der Stresstests, ein weiteres Regelwerk (z.B. Handbuch oder Prozessbeschreibung) lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor.

Eine umfassende Überprüfung der bestehenden Konzeption fand seit ihrer Einfüh-rung im Jahr 2012 nicht statt.⁷³

- 22.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Ergebnisse der Stresstests in den Controlling-berichten an den Aufsichtsrat hinsichtlich eines etwaigen Handlungsbedarfs nicht erläutert waren.

[Er empfahl der OeBFA, das Ergebnis ihrer Stresstests im Rahmen ihrer Berichterstat-tung an den Aufsichtsrat – im Hinblick auf einen sich daraus ergebenden Handlungs-bedarf – zu erläutern.](#)

Der RH kritisierte darüber hinaus, dass die OeBFA über kein Regelwerk zur Konzep-tion und Durchführung ihrer Stresstests verfügte.

⁷³ Die Interne Revision überprüfte im Jahr 2019 lediglich die Methoden zur Ermittlung der Stresstest-Ergeb-nisse und empfahl eine Reduktion von manuellen Datenübernahmen sowie Erläuterungen manueller Anpas-sungen bei den Berechnungen. Laut Fortschrittskontrollbericht zur Umsetzung der Empfehlungen vom September 2020 waren die Empfehlungen umgesetzt.

Er empfahl der OeBFA daher, die Konzeption und Durchführung ihrer Stresstests – im Sinne einer standardisierten Vorgehensweise – in einem Regelwerk zu beschreiben.

Weiters kritisierte der RH, dass die OeBFA ihre Stresstesting–Konzeption seit ihrer Einführung im Jahr 2012 nicht überarbeitete.

Daher empfahl er der OeBFA, die Konzeption ihrer Stresstests in regelmäßigen Abständen (z.B. mindestens alle drei Jahre) auf einen Änderungsbedarf hin zu überprüfen und dabei auch ihre Erfahrungen aus aktuellen Ereignissen – wie der COVID–19–Pandemie – einfließen zu lassen.

- 22.3 Die OeBFA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass für 2022 eine Evaluierung der Stresstesting–Konzeption geplant sei. In der Folge sei eine Wiederaufnahme der Beschreibung der Stresstesting–Konzeption in das Organisationshandbuch geplant und es werde eine regelmäßige Überprüfung der Stresstesting–Konzeption implementiert.

Kreditrisikoberichterstattung

- 23.1 Das Ergebnis ihrer Kreditrisiko–Messung und –Überwachung stellte die OeBFA zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in folgenden Berichten dar:

Tabelle 10: Kreditrisikoberichterstattung Österreichische Bundesfinanzierungsagentur

Art des Berichts	Intervall	maßgeblicher Berichtsadressat	wesentliche Inhalte
interner Kreditrisikobericht	täglich	Vorstand OeBFA	Übersicht aller Kreditrisikolimiten und deren Ausnutzung
Controllingbericht	monatlich	Vorstand OeBFA	zentraler Bericht über sämtliche Risiken und Strategieumsetzung; Übersicht aller Kreditrisikolimiten und deren Ausnutzung
Aufsichtsratsbericht	quartalsweise	Aufsichtsrat OeBFA	erweiterter Controllingbericht (z.B. um ein Executive Summary zur Hervorhebung risikorelevanter Besonderheiten sowie die Darstellung der Ergebnisse quartalsweiser Stresstests)

OeBFA = Österreichische Bundesfinanzierungsagentur

Quelle: OeBFA

Bei dieser Regelberichterstattung stand der informative Charakter im Vordergrund.

Zusätzlich stellte die OeBFA dem Präsidium des Aufsichtsrats, das zur Zeit der Gebarungsüberprüfung mit zwei Vertreterinnen bzw. Vertretern des Finanzministeriums besetzt war, ihre Controllingberichte im Rahmen des Aufsichtsrats–Jour–fixe (rund alle zwei Monate) zur Verfügung. Darüber hinaus stellte sie sämtliche Aufsichtsratsunterlagen (inklusive Controllingbericht) im Nachhinein auch dem Finanzministerium zur Verfügung.

- 23.2 Der RH hielt fest, dass die OeBFA die Kreditrisiken zeitnah und regelmäßig an ihre Organe berichtete und auch das Finanzministerium informierte. Die Berichterstattung war inhaltlich zweckmäßig.

In Bezug auf die Berichte über die Stresstests wies der RH jedoch auf seine Empfehlung in TZ 22 hin.

Auswirkungen der COVID–19–Pandemie auf die Kreditrisiken

- 24.1 (1) Die COVID–19–Pandemie führte insbesondere zu zusätzlichen Kreditrisiken des Bundes aus Derivaten, die die OeBFA zur Absicherung des Wechselkursrisikos aus dem deutlich höheren Finanzierungsbedarf⁷⁴ des Bundes zur Finanzierung von COVID–19–Maßnahmen benötigte.⁷⁵

(2) Liquide Mittel veranlagte die OeBFA nahezu ausschließlich bei der Oesterreichischen Nationalbank und im öffentlichen Sektor.⁷⁶ Sämtliche Limite in Bezug auf Veranlagungen bei Finanzinstituten setzte der Vorstand im März 2020 auf 0 EUR, wodurch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung kein unbesichertes Kreditrisiko aus Veranlagungen bestand.

⁷⁴ Austrian Treasury Bills (ATB) in fremder Währung schloss die OeBFA aufgrund des Zinsvorteils gegenüber einer vergleichbaren Finanzierung in Euro und zur Diversifizierung der Investorenbasis (zum Ausbau der Finanzierungsquellen) ab.

⁷⁵ In diesem Zusammenhang beschloss der Aufsichtsrat der OeBFA im März 2020 eine temporäre Erhöhung der Vertragspartner–Limite für „ATB–Händler“ (vor allem Banken) um jeweils 500 Mio. EUR. Per Ende Juni 2021 waren diese Sonderlimite noch aufrecht. Die OeBFA informierte das Präsidium des Aufsichtsrats täglich über die Limitausnutzung dieser Sonderlimite.

⁷⁶ Seit 26. Juni 2020 durfte aufgrund interner Limite des Vorstands – neben zentralen Gegenparteien – im Wesentlichen nur bei Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion und bei deutschen Bundesländern veranlagt werden.

(3) Das Kreditrisiko des Bundes (Peak Exposure) hatte sich im Zeitraum 31. Dezember 2019 bis 31. Dezember 2020 von 2.488,72 Mio. EUR auf 2.711,89 Mio. EUR (9 %) erhöht.

Um den zusätzlichen Kreditrisiken aus Derivaten entgegenzuwirken und diese dauerhaft zu senken, schloss die OeBFA die Evaluierung ihrer möglichen Teilnahme am „Continuous Linked Settlement“, einem Multiwährungssystem zur Abwicklung von Devisengeschäften, Anfang des Jahres 2021 ab. Durch eine Teilnahme könnte das Settlement-Risiko von Fremdwährungsgeschäften eliminiert werden. Dies deshalb, da das System sicherstellte, dass Vertragspartner nur dann Zahlungen erhielten, wenn diese ihren eigenen Zahlungsverpflichtungen bereits nachgekommen waren. Die für die Nutzung von Continuous Linked Settlement erforderlichen Umsetzungsschritte schloss die OeBFA mit 28. Juni 2021 ab.

(4) Bei den Ratings der Vertragspartner der OeBFA kam es seit Beginn der COVID-19-Pandemie bis zur Gebarungsüberprüfung des RH zu keinen nennenswerten Verschlechterungen. Künftige Verschlechterungen schloss die OeBFA aufgrund des Wirtschaftsabschwungs bzw. infolge des Auslaufens von COVID-19-Unterstützungsmaßnahmen nicht aus.

24.2 Die OeBFA begrenzte das Kreditrisiko im Hinblick auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, in dem sie keine unbesicherten Kreditrisiken aus Veranlagungen mehr einging. Weitere, zeitverzögerte Auswirkungen der Pandemie auf das Kreditrisiko des Bundes waren jedoch nicht auszuschließen.

Der RH anerkannte, dass die OeBFA die Teilnahme an einem Zahlungsabwicklungssystem zur Senkung des Kreditrisikos evaluierte und die für die Nutzung des Systems erforderlichen Umsetzungsschritte im Juni 2021 abschloss.

In Bezug auf eine mögliche weitere Senkung des Kreditrisikos verwies der RH auf seine Empfehlung in [TZ 19](#).

Management des operationellen Risikos

Überblick

25 (1) Operationelles Risiko ist die Gefahr von Verlusten aufgrund eines Versagens oder der Unangemessenheit von internen Prozessen, Systemen oder Menschen sowie aufgrund von unvorhersehbaren externen Ereignissen, einschließlich Rechtsrisiken. Im überprüften Zeitraum verfügte die OeBFA über eine Richtlinie zum Management des operationellen Risikos. Weitere Vorgaben zur Begrenzung der operationellen Risiken fanden sich z.B. in einem Organisationshandbuch, in der Richtlinie zur Begrenzung des Rechtsrisikos ([TZ 32](#)), im Compliance-Kodex ([TZ 34](#) und [TZ 35](#)) und in Vorgaben zur Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung ([TZ 36](#)).

(2) Die OeBFA aktualisierte regelmäßig die Richtlinie zum Management des operationellen Risikos. Die im überprüften Zeitraum letztgültige Fassung trat per 1. April 2021 in Kraft. Durch diese Richtlinie implementierte die OeBFA einen mehrstufigen Prozess zur Begrenzung des operationellen Risikos, der die Wahrscheinlichkeit des Eintritts und das Ausmaß von Verlusten aus operationellen Risiken minimieren sollte.

Identifikation und Kategorisierung operationeller Risiken

26.1 Die OeBFA identifizierte und kategorisierte Ursachen von operationellen Risiken. Die Ursachen operationeller Risiken unterteilte die OeBFA in die folgenden Kategorien:

Tabelle 11: Ursachen operationeller Risiken

Ursachen	Beispiele
Prozesse/Verfahren	<ul style="list-style-type: none"> • unzureichende Dokumentation • fehlende Automatisierung
Menschen	<ul style="list-style-type: none"> • Ressourcen/Kapazität/Schlüsselarbeitskräfte • Erfahrung/Kompetenz • mangelndes Engagement/hohe Unzufriedenheit • kriminelle Handlungen
Systeme	<ul style="list-style-type: none"> • Verfügbarkeit • Programmierfehler • Kapazität/Performance • Überalterung
externe Ereignisse	<ul style="list-style-type: none"> • Cyberkriminalität • Partnerunternehmen – „third parties“ • Ausfall Belegschaft (z.B. Krankheit) • Ausfall Infrastruktur (z.B. Naturkatastrophe, Feuer, Wasser, Einsturzgefahr)

Quelle: OeBFA

Die OeBFA traf folgende Vorkehrungen, um ihre operationellen Risiken zu erfassen und frühzeitig zu erkennen:

- Ein Organisationshandbuch diente der OeBFA zur Dokumentation und Beschreibung von kritischen Geschäftsprozessen und kritischen Funktionen, die operationellen Risiken unterlagen.
- Die Abteilung Risikomanagement führte jährlich eine Befragung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Einschätzung der operationellen Risiken durch, mit dem Ziel der Selbsteinschätzung von operationellen Risiken sowie deren Veränderung im Vergleich zu den vorangegangenen Befragungen.
- Im Rahmen einer Geschäftsprozessanalyse mussten die Risikoeigner mindestens einmal jährlich evaluieren, ob sich die Prozessabläufe auch in Stresssituationen hinsichtlich operationeller Risiken als robust erwiesen.⁷⁷
- Zur Förderung einer konstruktiven Fehlerkultur implementierte die OeBFA im Jahr 2010 eine Datenbank für operationelle Vorfälle. Diese Datenbank diente der Auswertung und Nachverfolgung von eingetretenen Schadensfällen oder Beinahe-Schadensfällen sowie der frühzeitigen Erkennung und Begrenzung potenzieller Risiken. Nach Eintritt eines Schadensfalls oder Beinahe-Schadensfalls hatte der Risikoeigner einen Eintrag in der Datenbank zu erstellen. Dabei hatte er zu prüfen, ob das Setzen einer Maßnahme erforderlich war, um einen erneuten Vorfall zu verhindern. Der Vorstand entschied über die Umsetzung und bestimmte dazu einen Verantwortlichen. Die umzusetzende Maßnahme musste in die Datenbank eingetragen werden. Eine Eintragung, bis wann eine Maßnahme umzusetzen war und wann die Umsetzung tatsächlich erfolgte, war nicht vorgesehen.

26.2 Der RH erachtete es als positiv, dass die OeBFA sich der Bedeutung einer konstruktiven Fehlerkultur bewusst war und eine Datenbank für operationelle Vorfälle implementierte. Eine solche Datenbank stellte nach Ansicht des RH eine geeignete Grundlage zu einer effektiven Begrenzung operationeller Risiken dar. Er hielt jedoch fest, dass eine Eintragung, bis wann eine Maßnahme umzusetzen war und wann die Umsetzung tatsächlich erfolgte, nicht vorgesehen war. Dadurch war nicht ersichtlich, ob und wann eine beschlossene Maßnahme umgesetzt wurde.

Der RH empfahl der OeBFA, im Hinblick auf die Vollständigkeit der Informationen in der Datenbank für operationelle Vorfälle auch das Ende der Umsetzungsfrist und das Datum der tatsächlichen Umsetzung von beschlossenen Maßnahmen zu erfassen.

⁷⁷ Jeder Prozess war entweder einem Risikoeigner oder zwei Risikoeignern gemeinsam zugeordnet. Diese koordinierten die Aufgaben und die Aktivitäten auf allen Prozessebenen und waren für einen reibungslosen, regelkonformen und effizienten Arbeitsablauf verantwortlich. Eine Zuordnung der Verantwortungsbereiche der Risikoeigner erfolgte über die im Organisationshandbuch dargestellte Prozesslandkarte.

Er empfahl der OeBFA weiters, auch wesentliche Verzögerungen in der Umsetzung einer beschlossenen Maßnahme als einen operativen Vorfall in der Datenbank zu dokumentieren.

- 26.3 Die OeBFA kündigte in ihrer Stellungnahme an, die Datenbank für operationelle Vorfälle um die beiden Felder „Ende der Umsetzungsfrist“ und „Datum der tatsächlichen Umsetzung“ zu erweitern.

Weiters werde in der Richtlinie zum Management des operationellen Risikos bei der nächsten Überarbeitung die Bestimmung aufgenommen, dass wesentliche Verzögerungen in der Umsetzung einer beschlossenen Maßnahme ebenfalls als ein operativer Vorfall in der Datenbank zu dokumentieren sind.

Steuerung von operationellen Risiken

- 27.1 Nachstehend stellt der RH ausgewählte Maßnahmen zur Steuerung von operationellen Risiken durch die OeBFA dar:

(1) Die OeBFA berechnigte bestimmte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mittels schriftlicher Vollmacht, im Namen und auf Rechnung der Republik Österreich Geldmarkt- und Kapitalmarktgeschäfte abzuschließen. Die bis 31. März 2021 geltenden Richtlinien bestimmten die näheren Anforderungen an solche Vollmachten. Diese hatten die Bevollmächtigten und jene Geschäfte zu benennen, für die eine Vollmacht erteilt wurde. Sie waren auf maximal vier Jahre zu beschränken. Die OeBFA hatte die Erteilung von Vollmachten und eine allfällige Änderung oder einen Widerruf allen Geschäftspartnern nachweislich und zeitnah zur Kenntnis zu bringen. Die seit 1. April 2021 geltende Richtlinie enthielt keine konkreten Anforderungen an die von der OeBFA zu erteilenden Vollmachten.

(2) Die OeBFA durfte ein neues Finanzprodukt erst nach dem positiven Abschluss eines Produkteinführungsprozesses handeln. Im Rahmen eines Produkteinführungsprozesses hatte die Abteilung Risikomanagement unter Einbindung aller betroffenen Organisationseinheiten ein Konzept zur möglichen Umsetzung des neuen Finanzprodukts zu erstellen. Nach dem Abschluss der Umsetzungsphase entschied der Vorstand über die Aufnahme des Finanzprodukts auf eine Liste genehmigter Produkte. Im Anschluss daran evaluierte die OeBFA das neue Finanzprodukt und die dazu implementierten Prozesse im Rahmen einer zeitlich begrenzten Testphase. Eine Erweiterung dieser Liste um ein neues Finanzprodukt konnte nur auf Basis eines Produkteinführungsprozesses erfolgen. Dadurch sollte sichergestellt werden,

dass der Handel mit einem neuen Finanzprodukt erst dann begann, wenn notwendige interne Arbeitsanweisungen, entsprechend qualifiziertes Personal und eine angemessene technische Ausstattung bereitstanden und Risikokontrollsysteme implementiert wurden.

Im überprüften Zeitraum durchlief ein neues Finanzprodukt einen Produkteinführungsprozess und wurde auf die Liste genehmigter Produkte gesetzt.

- 27.2 Die OeBFA erteilte einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Vollmachten zur Vornahme von Finanzgeschäften und befristete diese Vollmachten zeitlich. Der RH wies darauf hin, dass die OeBFA seit 1. April 2021 über keine schriftlichen Vorgaben zur Ausgestaltung solcher Vollmachten verfügte. Diese Vorgaben fanden sich lediglich in den bis 31. März 2021 geltenden Richtlinien.

[Der RH empfahl der OeBFA, in den Richtlinien zum Management des operationellen Risikos auch die Vorgaben zu Inhalt und Umfang von Vollmachten aufzunehmen.](#)

- 27.3 Die OeBFA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Vorgaben zu Inhalt und Umfang von Vollmachten bei der für 2022 geplanten Überarbeitung der Richtlinie zum Management des operationellen Risikos in diese aufgenommen würden.

- 28.1 (1) Die OeBFA implementierte im überprüften Zeitraum ein Notfallmanagement. Ziel eines Notfallmanagements ist es, sicherzustellen, dass kritische Geschäftsprozesse selbst bei größeren Schadensereignissen nicht oder nur vorübergehend unterbrochen werden. Dabei sind alle Faktoren zu betrachten, die bei Eintritt eines Schadensereignisses zur Fortführung der kritischen Geschäftsprozesse notwendig sind. Die OeBFA identifizierte folgende mögliche Notfallszenarien und entwickelte dazu Notfallpläne:

- Krisen mit Kommunikationsrelevanz (Mediennotfallplan, [TZ 38](#)),
- Ausfall des primären Anmeldeportals zu SAP⁷⁸,
- Evakuierung der Büroräumlichkeiten (OeBFA–Notfallhandbuch).

(2) Die OeBFA traf im OeBFA–Notfallhandbuch Maßnahmen für eine geregelte Evakuierung ihrer Büroräumlichkeiten, sollten diese und die IT–Ausstattung aufgrund eines Krisenfalls (z.B. Hauseinsturz) nicht verfügbar sein. Nach der Evakuierung erfolgte der Bezug von Notfallarbeitsplätzen durch ein Notfallteam an einem dafür eingerichteten Ausweichstandort. Ein technischer Notfallmanager war für die Einrichtung der technischen Rahmenbedingungen verantwortlich, damit das Notfallteam auf die implementierten Ausfallsysteme zugreifen konnte. Ein organisatori-

⁷⁸ siehe dazu auch den RH–Bericht „Funktionsprüfung gemäß § 9 RHG, IT–unterstütztes Schuldenmanagement des Bundes“ (Bundesrechnungsabschluss 2019, Textteil Band 4)

scher Notfallmanager hatte die prioritär zu erledigenden Aufgaben zu ermitteln und die Notfallarbeitsplätze entsprechend zu koordinieren.

(3) Die OeBFA führte jährlich Notfalltests durch, um die zeitnahe Wiederaufnahme von kritischen Geschäftsprozessen zu gewährleisten. Zusätzlich erfolgte jedes Quartal ein Notfalltest zur IT-technischen Überprüfung des Evakuierungsszenarios.

(4) Aufgrund der COVID-19-Pandemie stellte die OeBFA ihren Betrieb ab 17. März 2020 zur Gänze auf Homeoffice um. Um den erstmaligen Vollbetrieb im Homeoffice zu gewährleisten, führte die OeBFA im Vorfeld einen Praxistest durch und stattete sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit entsprechender Hardware aus, um dadurch eine stabile IT-Arbeitsumgebung im Homeoffice und die Fortsetzung des Geschäftsbetriebs gewährleisten zu können. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung überarbeitete die OeBFA ihr Notfallhandbuch, um die durch die COVID-19-Pandemie notwendig gewordenen Anforderungen an die IT und einen Homeoffice-Betrieb in die Notfallplanung einzuarbeiten.

- 28.2 Der RH hielt fest, dass die OeBFA regelmäßig Notfalltests vornahm, um die Fortführung des Geschäftsbetriebs gewährleisten zu können. Im Zuge der COVID-19-Pandemie stellte die OeBFA ihren Geschäftsbetrieb auf Homeoffice um. Die dadurch notwendig gewordenen Aktualisierungen der Notfallplanung nahm die OeBFA zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch vor.

Überwachung des operationellen Risikos und Berichtswesen

- 29.1 (1) Die Vorgaben zum operationellen Risiko sahen vor, dass die Abteilung Risikomanagement, die jeweiligen Risikoeigner und auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Qualität der implementierten Geschäftsprozesse laufend zu überwachen hatten. Die Risikoeigner und die Abteilung Risikomanagement hatten dem Vorstand dabei regelmäßig über allfällige operationelle Risiken und Maßnahmen zur Risikobegrenzung zu berichten.

(2) Die OeBFA definierte zur Überwachung des operationellen Risikos Risikoindikatoren sowie Grenzwerte und entwickelte diese im überprüften Zeitraum laufend weiter. Überschreitungen von Grenzwerten zeigten der OeBFA mögliche Beeinträchtigungen des Geschäftsbetriebs an.

Die seit 1. April 2021 geltende Richtlinie zum Management des operationellen Risikos bestimmte nachstehende Risikoindikatoren und Grenzwerte:

Tabelle 12: Auswertung von definierten Risikoindikatoren und Grenzwerten

Kategorie	Risikoindikator	Grenzwert
Prozesse	Anteil zurückgewiesener Transaktionen an den insgesamt abgeschlossenen Transaktionen	≥3 %
Systeme	Serververfügbarkeit pro Monat	<98,5 %
	Verfügbarkeit des Treasury Servers pro Monat	<97 %
	Anzahl an identifizierten Systemangriffen (Viren, Trojaner etc.) pro Monat	>1
	ausgenutzter Datenspeicher	>90 %
Menschen	durchschnittliche Krankenstandstage pro Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter	≥12
	Überstunden pro Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter und Monat	>20
externe Ereignisse	keine messbaren Risikoindikatoren festgelegt	kein Grenzwert festgelegt

Quelle: OeBFA

Die Abteilung Risikomanagement wertete monatlich die Risikoindikatoren und Grenzwerte aus. Für die Kategorie „externe Ereignisse“ legte die OeBFA keine messbaren Risikoindikatoren fest.

(3) Bis 31. März 2021 erstattete die Abteilung Risikomanagement Quartalsberichte über die Entwicklung des operationellen Risikos an den Vorstand. Diese Berichte enthielten u.a. die Auswertungen der Risikoindikatoren. Seit 1. April 2021 war eine halbjährliche Berichterstattung an den Vorstand vorgesehen. Weiters berichtete die Abteilung Risikomanagement dem Vorstand jährlich über das Ergebnis der Befragung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zum operationellen Risiko.

Einmal jährlich erstattete der Geschäftsführer des Bereichs Marktfolge dem Aufsichtsrat einen Bericht über die Entwicklung der operationellen Risiken einschließlich der Auswertung der Risikoindikatoren. Auf etwaige Überschreitungen der Grenzwerte wurde im Bericht gesondert hingewiesen.

In Bezug auf die abgeschlossenen Finanztransaktionen prüfte die Abteilung Risikomanagement, ob diese zu marktgerechten Konditionen abgeschlossen wurden und erstattete einen täglichen Bericht an den Vorstand.

- 29.2 Der RH hielt fest, dass die OeBFA eine regelmäßige Auswertung von Risikoindikatoren zum operationellen Risiko durchführte, die sie mittels vorgegebener Grenzwerte überprüfte, um mögliche Beeinträchtigungen in der Durchführung des Geschäftsbetriebs rechtzeitig erkennen zu können. Für die Kategorie „externe Ereignisse“ hatte die OeBFA jedoch keine messbaren Risikoindikatoren festgelegt.

Der RH empfahl der OeBFA daher, Risikoindikatoren und Grenzwerte für den Eintritt von operationellen Risiken aus externen Ereignissen festzulegen.

- 29.3 Laut Stellungnahme der OeBFA werde eine Erweiterung der Risikoindikatoren und Grenzwerte auch für eingrenzbar externe Ereignisse (beispielsweise zur Cyberkriminalität) evaluiert und in die Richtlinie zum Management des operationellen Risikos aufgenommen.

Authentifizierungslösungen und IT-Sicherheitsaudits

- 30.1 (1) Zur IT-Unterstützung ihres Geschäftsbetriebs nutzte die OeBFA an ihrem Unternehmensstandort Systemdienste, E-Mail-Dienste, Fileserver, Datenbankdienste und Batchdienste, die auf virtuellen Servern auf einem Hardwareserver untergebracht waren. Darüber hinaus setzte sie an externe Dienstleister ausgelagerte Systeme ein, wie das internationale Zahlungssystem SWIFT, ein IT-System zur elektronischen Aktenbearbeitung und das IT-System „SAP Treasury“.

(2) Als Bedrohungsszenarien im IT-Bereich identifizierte die OeBFA u.a. den illegalen Zugriff auf Daten sowie das Abfangen von Daten während der Übertragung, Angriffe, die eine Anwendung blockieren können und Schadprogramme (z.B. Viren und Trojaner). Als IT-Grundschutz aktualisierte die OeBFA regelmäßig die Hard- und Software, Antivirensysteme, Firewalls und organisatorische Maßnahmen⁷⁹. Als spezielle Sicherheitsmaßnahme nutzte sie eine Standleitung zum Bundesrechenzentrum GmbH sowie eine Ländersperre bei E-Mail und Fernzugriff, die Zugriffe von außen auf Österreich begrenzte.

(3) Bei einem Einstieg in IT-Systeme und Anwendungen über das Internet, z.B. durch Arbeiten im Homeoffice, könnten bei einer schwachen Absicherung (sowohl im Authentisierungs- bzw. Authentifizierungsprozess als auch bei ungesicherten Datenverbindungen) versierte Angreifer Informationen abfangen.

⁷⁹ z.B. das Versperren von Räumlichkeiten und den Einsatz von Alarmanlagen

Mögliche Maßnahmen zum Schutz von Daten und IT-Anwendungen gegen Missbrauch können neben einer Absicherung der Datenverbindung (z.B. durch verschlüsselte Verbindungen wie VPN) der Einsatz sicherer Authentifizierungsverfahren (z.B. Zwei-Faktor-Authentifizierung bzw. Mehr-Faktor-Authentifizierung) sein.

(4) Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der OeBFA stiegen entweder direkt an ihrem Arbeitsplatz oder über das Internet in die IT-Systeme der OeBFA ein. Die OeBFA sicherte ihre IT-Anwendungen mittels einer Kombination aus einzugebenden Benutzerkennungen und Passwörtern (Authentisierung) und der Authentifizierung über ein Mobiltelefon ab. Beim Zugang zum internationalen Zahlungssystem SWIFT kamen Benutzername und Passwort sowie ein verschlüsselter Hardware-Key zum Einsatz.

- 30.2 Der RH hielt fest, dass aufgrund des Gebarungsvolumens und der sensiblen Daten der OeBFA bei Risikoüberlegungen zur IT-Sicherheit ein besonderes Augenmerk auf zeitgemäße Authentifizierungslösungen zu richten ist.

Er empfahl der OeBFA, die Möglichkeit der Absicherung all ihrer systemkritischen Anwendungen mit Authentifizierungslösungen zu prüfen, die einen hohen Sicherheitsstandard aufweisen (z.B. Authentifizierungen mittels verschlüsselter Hardware-Keys).

- 30.3 Die OeBFA führte in ihrer Stellungnahme aus, dass im Allgemeinen der Zugang zu den EDV-Systemen mit zeitgemäßen Schutzmechanismen abgesichert werde. So werde der Fernzugang zu den PCs durch Multi-Faktor-Authentifizierung geschützt. Darüber hinaus kämen bei sensiblen Anwendungen ebenfalls moderne Sicherheitsmaßnahmen wie verschlüsselte Hardware-Keys (z.B. SmartCard), RSA-Token, Fingerabdruckscanner, Handysignatur, SafeNet-Token oder Client-Zertifikate zur Absicherung des Zugangs zum Einsatz, je nachdem, welche Methodik die Anwendung unterstütze. Neue Anwendungen, welche weitere Authentifizierungsmethoden unterstützen, würden laufend beobachtet, evaluiert und erforderlichenfalls zum Einsatz gebracht.

- 31.1 Im Jahr 2019 beauftragte die OeBFA externe Spezialistinnen bzw. Spezialisten, die Sicherheit ihrer IT-Infrastruktur gegen unbefugten Zugriff von außen zu überprüfen; dies sollte mit einem sogenannten Penetrationstest (PEN-Test) durchgeführt werden, um die IT-Sicherheit ihrer eigenen IT-Infrastruktur zu bewerten und in der Folge sicherzustellen. Der PEN-Testbericht „Interne Infrastruktur 2019“ wurde am 3. Februar 2020 fertiggestellt und führte alle im Zuge dieser Analyse gefundenen Schwachstellen im Bereich der internen IT-Infrastruktur der OeBFA an. Den Großteil der festgestellten Mängel behob die OeBFA umgehend. Bedingt durch Einschränkungen infolge der COVID-19-Pandemie war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung

die Bereinigung einiger Mängel noch offen bzw. in Umsetzung. Zusätzlich arbeitete die OeBFA an weiteren Projekten zur Erhöhung der IT-Sicherheit.⁸⁰

Die OeBFA plante, ab dem Jahr 2022 Penetrationstests im Zwei-Jahres-Rhythmus durchzuführen bzw. in den dazwischen liegenden Jahren die Interne Revision mit Fragen der IT-Sicherheit zu beauftragen.

- 31.2 Der RH anerkannte die Aktivitäten der OeBFA, durch eine externe Überprüfung ihrer IT-Infrastruktur relevante Schwachstellen aufzuzeigen und die Einhaltung der eigenen Sicherheitsstandards zu überprüfen.

Er empfahl der OeBFA, alle laufenden Projekte und Mängelbehebungen zur Erhöhung der IT-Sicherheit umgehend abzuschließen und aufgezeigte Verbesserungspotenziale auszuschöpfen. Der RH empfahl der OeBFA weiters, auch künftig regelmäßig IT-Sicherheitsaudits, wie Penetrationstests, zur Überprüfung ihrer IT-Infrastruktur durchzuführen.

- 31.3 Die OeBFA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sämtliche Mängelbehebungen und resultierende Projekte zur Ausschöpfung eines weiteren Sicherheitspotenzials abgeschlossen seien. Für 2022 sei vorgesehen, den in Aufbau befindlichen Terminalserver vor Inbetriebnahme von einem Pen-Test-Team überprüfen zu lassen. Weitere Überprüfungen von Systemkomponenten im Zwei-Jahres-Rhythmus seien in der OeBFA bereits planmäßig verankert.

⁸⁰ Dazu zählten Projekte zu einer besseren Konfiguration der Firewall, um ein Eindringen von außen weiter zu erschweren, oder zur Aufzeichnung und Speicherung aller Log-ins und fehlgeschlagenen Log-in-Versuche, um allfällige unautorisierte Zugriffe bzw. Zugriffsversuche von außen besser nachverfolgen zu können.

Management des Rechtsrisikos

Steuerung und Begrenzung des Rechtsrisikos

32.1 (1) Unter Rechtsrisiko ist die Gefahr der Nichtdurchsetzbarkeit von vertraglichen Ansprüchen oder die Unsicherheit bei der Interpretation von Verträgen, Gesetzen und aufsichtsrechtlichen Anforderungen zu verstehen. Dies konnte unerwartete Verluste für die Republik Österreich oder die OeBFA zur Folge haben. Zur Begrenzung des Rechtsrisikos verfügte die OeBFA über eine eigene Rechtsrisikorichtlinie. Weitere Vorgaben zur Begrenzung von Rechtsrisiken fanden sich z.B. im Compliance-Kodex (**TZ 34** und **TZ 35**) und in Vorgaben zur Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (**TZ 36**).

(2) Die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Geltung stehende Rechtsrisikorichtlinie trat im Juni 2019 in Kraft und definierte folgende Arten von Rechtsrisiken und Risikofaktoren:

Tabelle 13: Rechtsrisiken und Risikofaktoren

Rechtsrisiko		Beispiel
Vertragsrisiko		<ul style="list-style-type: none"> • falsche, fehlerhafte oder ungenaue Formulierungen von Vertragsbedingungen • falsche Übersetzung fremdsprachiger Verträge • Übersehen folgenschwerer Vertragspunkte
Compliance-Risiko		Verstöße gegen gesetzliche Bestimmungen und interne Richtlinien, insbesondere zur Prävention von: <ul style="list-style-type: none"> • Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung • Insiderhandel • Korruption (Bestechlichkeit oder Bestechung) • sonstiger Wirtschaftskriminalität
regulatorische Risiken		Nichtbeachtung oder –befolgung aufsichtsrechtlicher und regulatorischer Bestimmungen
datenschutzrechtliche Risiken ¹		unberechtigte Weitergabe von personenbezogenen Daten
Dokumentationsrisiko		fehlerhafte oder mangelhafte Dokumentation
Risikofaktoren		
externe Risikofaktoren	interne Risikofaktoren (Menschen, Systeme und Prozesse)	spezielle Risikofaktoren
<ul style="list-style-type: none"> • mangelnde Rechtssicherheit (Verträge sind rechtlich nicht durchsetzbar) • Nichtberücksichtigung gesetzlicher Grundlagen 	<ul style="list-style-type: none"> • mangelnde Einarbeitung oder Fortbildung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern • mangelhafte Dokumentation • Fristversäumnis 	<ul style="list-style-type: none"> • Vertragsdokumentation bei Derivatgeschäften • Vertragsdokumentation bei Kreditgeschäften (Sicherheitenbegründung)

¹ Die OeBFA setzte die Vorgaben der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung, ABl. L 2016/119, 1 ff.) im Jahr 2018 um.

(3) Die OeBFA bestimmte in der Rechtsrisikorichtlinie Maßnahmen zur Steuerung des Rechtsrisikos. Dazu zählten z.B. Vorgaben zur

- Vertragsprüfung und Vertragsdokumentation,
- Vertragsgestaltung verschiedener Rechtsgeschäfte,
- Akzeptanz von Garantien oder
- Prüfung der Vollstreckbarkeit von Verträgen.

(4) Gemäß der Rechtsrisikorichtlinie waren alle Abteilungen grundsätzlich dazu angehalten, die Abteilung Finanzen, Recht und Personal in rechtliche Belange einzubinden. Die Rechtsrisikorichtlinie enthielt weiters eine Bestimmung, wonach die Abteilung Finanzen, Recht und Personal vor dem Abschluss eines nicht standardisierten Finanzgeschäfts einzubinden war, wenn dieses Geschäft das Rechtsrisiko im Vergleich zu standardisierten, marktüblichen Geschäften signifikant erhöhen hätte können und sich das betreffende Finanzprodukt nicht auf der Liste genehmigter Produkte befand. Dies ließ im Umkehrschluss die Annahme zu, dass der das Rechtsrisiko erhöhende Handel von Finanzprodukten, die nicht auf der Liste der genehmigten Produkte angeführt waren, möglich war. Dies stand im Widerspruch zu den Vorgaben zum Produkteinführungsprozess, wonach der Handel von Finanzprodukten der positiven Absolvierung eines Produkteinführungsprozesses bedurfte.

- 32.2 Der RH hielt fest, dass die OeBFA im überprüften Zeitraum über eine Richtlinie zur Steuerung des Rechtsrisikos verfügte, die Vorgaben zur Minimierung des Rechtsrisikos enthielt. Er stellte jedoch kritisch fest, dass die Rechtsrisikorichtlinie unter gewissen Voraussetzungen den Handel von Finanzprodukten, die sich nicht auf der Liste genehmigter Produkte befanden, zuließ.

Der RH empfahl der OeBFA, die Rechtsrisikorichtlinie dahingehend zu überarbeiten, dass diese in Bezug auf den Handel neuer Finanzprodukte im Einklang mit den Vorgaben für den Produkteinführungsprozess steht.

- 32.3 Die OeBFA kündigte in ihrer Stellungnahme eine diesbezügliche Klarstellung bei der nächsten Überarbeitung an.

Auslagerung von Funktionen an externe Dienstleister

- 33.1 Die OeBFA lagerte im überprüften Zeitraum diverse Funktionen⁸¹ an externe Dienstleister aus, z.B. die Server-Wartung, die technische Betreuung von SAP Treasury⁸², die Interne Revision oder die Lohnverrechnung. Dazu schloss die OeBFA Dienstleistungsverträge mit den einzelnen Dienstleistern ab. Die OeBFA gab an, die Zuverlässigkeit und ausreichende Qualifikation eines Dienstleisters im Rahmen der Verhandlung des Dienstleistungsvertrags zu prüfen. Die vom Dienstleister erbrachten Leistungen bewertete die OeBFA im Rahmen der routinemäßigen Zusammenarbeit. Die OeBFA verfügte im überprüften Zeitraum über keine schriftlichen Vorgaben zur Auslagerung von Funktionen.

Die dauerhafte Auslagerung von Funktionen an externe Dienstleister war mit Risiken verbunden. Neben dem Rechtsrisiko bestand das Risiko, dass ein Dienstleister seine vertraglichen Verpflichtungen nicht oder nicht ordnungsgemäß erfüllt.⁸³ Mangelnde Kontroll- und Einschaurechte konnten zudem zu einer latenten Erhöhung des operationellen Risikos führen.

- 33.2 Der RH stellte fest, dass die OeBFA im überprüften Zeitraum wesentliche Funktionen, wie die Server-Wartung, die technische Betreuung von SAP Treasury und die Interne Revision, dauerhaft an externe Dienstleister auslagerte, womit spezifische Risiken verbunden waren.

Er kritisierte, dass die OeBFA über keine Prozessabläufe verfügte, um ihr Risiko aus der Auslagerung von Funktionen an externe Dienstleister zu steuern.

Der RH empfahl der OeBFA daher, sämtliche Risiken aus der Auslagerung von Funktionen an externe Dienstleister zu identifizieren und zu überwachen; die dazu notwendigen Prozesse wären in einer Richtlinie (z.B. in Anlehnung an die von der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde veröffentlichten Leitlinien zu Auslagerungen) zu verschriftlichen.

- 33.3 Die OeBFA führte in ihrer Stellungnahme aus, dass sie als Bundesbeteiligung gemäß dem Beteiligungsmanagementhandbuch des Finanzministeriums verpflichtet sei, bei der Auslagerung von Funktionen an externe Dienstleister (d.h. Prozesse, Dienstleistungen oder Tätigkeiten) diese vorzugsweise an andere Bundesbeteiligungen auszulagern. Diese Vorgabe des Beteiligungsmanagementhandbuchs sei die zentrale schriftliche Vorgabe für die OeBFA bei der Auslagerung von Funktionen an externe

⁸¹ Der Begriff Funktion bezeichnet sämtliche Prozesse, Dienstleistungen oder Tätigkeiten.

⁸² siehe dazu auch den RH-Bericht „Funktionsprüfung gemäß § 9 RHG, IT-unterstütztes Schuldenmanagement des Bundes“ (Bundesrechnungsabschluss 2019, Textteil Band 4)

⁸³ z.B. mangelnde Qualität der Dienstleistung (fehlerhafte Prozesse oder menschliches Versagen) oder Konkurs des Dienstleisters

Dienstleister. Die OeBFA bediene sich bereits derzeit der Bundesbeteiligungen als externe Dienstleister (z.B. Agentur für Rechnungswesen, Bundesbeschaffung GmbH und Bundesrechenzentrum GmbH).

Die OeBFA werde die Leitlinie der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde unter Berücksichtigung der obigen Ausführungen analysieren und ergebnisabhängig in die Richtlinie zum Management des operationellen Risikos aufnehmen.

- 33.4 Nach Ansicht des RH hat die OeBFA sämtliche Risiken aus der Auslagerung von Funktionen an externe Dienstleister zu identifizieren und zu überwachen, unabhängig davon, ob diese Auslagerungen an andere Bundesbeteiligungen erfolgen oder nicht. Dies ermöglicht ihr, fundierte Entscheidungen zur Übernahme von Risiken aus Auslagerungen zu treffen und Risiken, die durch Vereinbarungen mit Dritten verursacht werden, umfänglich zu steuern. Der RH wiederholte daher seine Empfehlung, Prozesse zur Identifizierung und Steuerung von Risiken durch Dritte in einer Richtlinie zu verschriftlichen.

Compliance–Aspekte

Compliance–Kodex

- 34.1 (1) Compliance–Vorgaben sollen Verstöße gegen rechtliche Vorschriften und interne Regelungen verhindern. Das Unternehmen als auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen dadurch vor den nachteiligen Folgen solcher Verstöße geschützt werden.⁸⁴

Die OeBFA verfügte im überprüften Zeitraum über einen Compliance–Kodex, der Wohlverhaltensregeln für sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der OeBFA bestimmte. Diese Wohlverhaltensregeln dienten dem Umgang mit sensiblen Informationen und Interessenkonflikten, der Verhinderung von Marktmissbrauch⁸⁵ und der Korruptionsprävention. Ein Compliance–Officer und seine Stellvertretung waren für die Umsetzung und Überwachung des Compliance–Kodex verantwortlich. Die Stellenbeschreibung zu diesen Funktionen fand sich im überprüften Zeitraum in den Organisationshandbüchern.

(2) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der OeBFA konnten im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit in den Besitz von Insiderinformationen gelangen. Insiderinformationen sind nicht öffentlich bekannte präzise Informationen, die sich auf Emittenten

⁸⁴ Dies können sowohl (verwaltungs–)strafrechtliche als auch zivilrechtliche Folgen und zuletzt auch Reputationsschäden sein.

⁸⁵ Insiderhandel und Marktmanipulation

oder deren Finanzinstrumente beziehen und im Falle ihres öffentlichen Bekanntwerdens dazu geeignet sind, den Kurs von Finanzinstrumenten zu beeinflussen.⁸⁶ Wer solche Insiderinformationen missbräuchlich verwendet⁸⁷, begeht eine Verwaltungsübertretung oder eine Straftat⁸⁸.

Gelangten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der OeBFA in den Besitz einer Insiderinformation, so hatten sie diese Information unverzüglich dem Vorstand und dem Compliance-Officer zu melden. Die OeBFA wies ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Compliance-Kodex ausdrücklich auf das Verbot des Insiderhandels und auf dessen rechtliche Konsequenzen hin.

(3) Zur Verhinderung von Interessenkonflikten durften die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ohne Zustimmung der OeBFA z.B. keine Nebenbeschäftigungen ausüben. Die OeBFA führte im überprüften Zeitraum kein Verzeichnis der Nebenbeschäftigungen ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

- 34.2 Der RH hob positiv hervor, dass sich die OeBFA des Risikos von Insiderhandel bewusst war und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf das Verbot des Insiderhandels hinwies. Gelangten Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter in den Besitz von Insiderinformationen, hatten sie diese unverzüglich der OeBFA zu melden. Der RH stellte kritisch fest, dass die OeBFA darüber hinaus keine weiteren Vorkehrungen zum Umgang mit Insiderinformationen setzte.

Der RH empfahl der OeBFA, die Umsetzung weiterer Maßnahmen zum Schutz ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und zur Verhinderung von Insiderhandel zu prüfen, z.B. die Führung einer laufend aktualisierten Sperrliste, mit der sie ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern den Handel von Wertpapieren, zu denen der OeBFA Insiderinformationen vorliegen, einschränkt.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die OeBFA im überprüften Zeitraum kein Verzeichnis der Nebenbeschäftigungen ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter führte.

Er empfahl der OeBFA, ein Verzeichnis der Nebenbeschäftigungen ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu führen. Darin wären sowohl die aufrechten als auch die bereits beendeten Nebenbeschäftigungen – unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen – aufzunehmen.

⁸⁶ Art. 7 Verordnung (EU) 596/2014 über Marktmissbrauch (Marktmissbrauchsverordnung), ABl. L 2014/173, 1 ff.

⁸⁷ Unter missbräuchlicher Verwendung sind das Tätigen von Insidergeschäften und der Versuch dazu, die Empfehlung zur Vornahme solcher Geschäfte oder die unrechtmäßige Offenlegung von Insiderinformationen zu verstehen.

⁸⁸ §§ 154 und 163 Börsegesetz 2018, BGBl. I 107/2017 i.d.g.F.

34.3 Die OeBFA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass der Compliance-Kodex sehr detaillierte Ausführungen zu den Begriffen Insiderinformation und Compliance-relevante Information umfasse. Zusätzlich enthalte er beispielhaft eine Auflistung von Compliance-relevanten Beispielen im Zusammenhang mit dem Aufgabengebiet der OeBFA. Aus ihrer Sicht sei dadurch eine Sensibilisierung der Mitarbeiter gegeben. Die OeBFA werde jedoch die Umsetzung weiterer Maßnahmen in Bezug auf das Verbot des Insiderhandels prüfen und erforderlichenfalls implementieren.

Die OeBFA sagte weiters die Umsetzung der Empfehlung zu Nebenbeschäftigungen zu.

Einhaltung der Wohlverhaltensregeln

35.1 Um die effektive Einhaltung der Wohlverhaltensregeln zu gewährleisten, enthielt der Compliance-Kodex Vorgaben zur Compliance-Organisation:

- Der Compliance-Officer informierte den Vorstand regelmäßig im Rahmen von Jours fixes über Compliance-relevante Themen und erstellte jährlich einen Compliance-Bericht. Der Vorstand hatte diesen Bericht dem Aufsichtsrat vorzulegen.
- Der Compliance-Officer hatte regelmäßig Compliance-Schulungen für sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchzuführen und sämtliche Fragen zu Compliance-relevanten Fragen zu beantworten. Neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhielten zeitnah nach Dienstantritt eine Compliance-Schulung.
- Im Rahmen der jährlichen Befragung zum operationellen Risiko hatten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Fragen zur Einhaltung des Compliance-Kodex zu beantworten.
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hatten Verstöße gegen den Compliance-Kodex unverzüglich dem Compliance-Officer und dem Vorstand zu melden. Der Compliance-Officer hatte solche Verstöße zu dokumentieren und in der Datenbank für operationelle Vorfälle einzutragen.
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konnten Compliance-Verstöße auch mittels Einwurfs in einen Meldebrieffkasten melden. Dieser Meldebrieffkasten befand sich in den Räumlichkeiten der OeBFA. Die Kontrolle und Entleerung des Meldebrieffkastens erfolgten grundsätzlich wöchentlich durch die Stellvertretung des Compliance-Officers. Aufgrund des Homeoffice-Betriebs infolge der COVID-19-Pandemie erfolgten die Kontrolle und Entleerung des Meldebrieffkastens nur sechsmal im Jahr.⁸⁹

⁸⁹ Laut Angaben der OeBFA wurden im überprüften Zeitraum keine Verstöße gegen den Compliance-Kodex mittels Meldebrieffkastens oder auf anderem Wege gemeldet.

- 35.2 Nach Ansicht des RH schützen anonyme Hinweisgebersysteme die Identität eines Hinweisgebers und erhöhen dadurch das Vertrauen und die Bereitschaft, mögliche Compliance–Verstöße zu melden. Der RH hielt fest, dass die Einrichtung eines Meldebrieffkastens grundsätzlich dazu geeignet ist, die Anonymität eines Hinweisgebers zu schützen. Er merkte jedoch an, dass sich der Meldebrieffkasten der OeBFA in ihren Räumlichkeiten befand und dadurch die Gefahr bestand, dass die Anonymität eines Hinweisgebers nicht vollständig gewährleistet werden konnte.

Weiters wies der RH darauf hin, dass webbasierte Hinweisgeber–Systeme mittlerweile als Best Practice gelten. Ein solches Hinweisgeber–System ist jederzeit und von jedem Ort aus erreichbar, ermöglicht eine anonyme Kontaktaufnahme des Hinweisgebers, lässt die Dialogführung zwischen Hinweisgeber und aufnehmender Stelle zu und stellt die Verschlüsselung der übermittelten Daten sicher. Außerdem kann ein solches Hinweisgeber–System für externe Hinweisgeber zugänglich gemacht werden.

[Der RH empfahl der OeBFA die Implementierung eines webbasierten Hinweisgeber–Systems zur Meldung von Compliance–Verstößen.](#)

- 35.3 Die OeBFA kündigte in ihrer Stellungnahme an, den bestehenden physischen Meldebrieffkasten nach Prüfung der vorhandenen Systeme am Markt durch ein webbasiertes Hinweisgeber–System, das den Anforderungen der OeBFA genüge, zu ersetzen.

Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung

- 36.1 (1) Die OeBFA hatte gemäß § 1 Abs. 3 BFinG einzelne Bestimmungen des Finanzmarkt–Geldwäschegesetzes zur Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung anzuwenden.⁹⁰ Sie bestellte dazu im überprüften Zeitraum eine Geldwäschebeauftragte und eine Stellvertreterin. Die Stellenbeschreibung zu diesen Funktionen fand sich bis Jänner 2021 in den Organisationshandbüchern der OeBFA. Das zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltende Organisationshandbuch enthielt keine Stellenbeschreibung zu diesen Funktionen. Die bzw. der Geldwäschebeauftragte hatte u.a. interne Verfahren und Grundsätze zur Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu schaffen und zu aktualisieren, die Einhaltung der einzelnen Bestimmungen des Finanzmarkt–Geldwäschegesetzes durch die OeBFA zu überwachen und dem Vorstand regelmäßig darüber zu berichten.

⁹⁰ Finanzmarkt–Geldwäschegesetz (FM–GwG), BGBl. I 118/2016 i.d.g.F.

(2) Die OeBFA wendete die Bestimmungen zur Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung gegenüber ihren Kunden von bundesschatz.at an. Dazu verfügte sie über eigene Regelwerke, darunter eine „Richtlinie gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung“, die sie regelmäßig aktualisierte.

(3) Die im überprüften Zeitraum als Geldwäschebeauftragte eingesetzte Person war zeitgleich in der Abteilung Liquiditäts- und Treasurymanagement, bundesschatz.at tätig und für die Kundenbetreuung und den laufenden Betrieb von bundesschatz.at verantwortlich.

(4) Die Bestimmungen des Finanzmarkt-Geldwäschegesetzes waren gegenüber den Kunden von bundesschatz.at sowohl bei Begründung der Geschäftsbeziehung als auch während aufrechter Geschäftsbeziehung anzuwenden. Dazu gehörten z.B. die Feststellung und Überprüfung der Identität des Kunden, die Einholung von Informationen über den Kunden und seine wirtschaftlichen Verhältnisse, die kontinuierliche Überwachung der Geschäftsbeziehung sowie die regelmäßige Aktualisierung sämtlicher Informationen und Unterlagen zu dem Kunden. Hatte die OeBFA zumindest den berechtigten Grund zur Annahme, dass ein Kunde die Geschäftsbeziehung zum Zweck der Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung missbrauchte, hatte sie unverzüglich die Geldwäschemeldestelle von diesem Verdacht zu informieren und die Geschäftsbeziehung zu beenden.⁹¹

(5) Die OeBFA stellte den Geschäftsbetrieb von bundesschatz.at per 30. Juni 2020 ein. Dazu kündigte sie sämtliche Geschäftsbeziehungen. Die laufende Rückzahlung der Kundengelder soll bis zum 21. Jänner 2030 erfolgen.

Bis zur tatsächlichen Beendigung der Geschäftsbeziehungen setzte die OeBFA technische Sperren auf den Kundenkonten, wodurch neue Veranlagungen nicht mehr möglich sind. Die Kundengelder werden bis zur vereinbarten Fälligkeit unverändert veranlagt, eine vorzeitige Auszahlung ist auf Ersuchen des Kunden möglich.

36.2 Der RH hob hervor, dass die OeBFA sich des Risikos von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung bewusst war und Maßnahmen zur Prävention setzte.

Er stellte fest, dass das Organisationshandbuch, das seit Jänner 2021 in Kraft war, keine Stellenbeschreibung für die Position der bzw. des Geldwäschebeauftragten und einer Stellvertretung enthielt.

⁹¹ Die Geldwäschemeldestelle ist beim Bundeskriminalamt eingerichtet und analysiert die an sie übermittelten Informationen. Ergibt sich bei der Geldwäschemeldestelle nach Abschluss ihrer Analyse der Verdacht auf eine Straftat, leitet sie den aufbereiteten Sachverhalt an die zur Strafverfolgung zuständigen Stellen weiter.

Der RH empfahl der OeBFA, eine Stellenbeschreibung für die Position der bzw. des Geldwäschebeauftragten und der Stellvertretung zu erstellen und darin die wesentlichen Aufgaben und Kompetenzen zur Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung und deren organisatorische Eingliederung festzulegen. Dabei wäre sicherzustellen, dass die bzw. der Geldwäschebeauftragte bzw. die Stellvertretung in Ausübung dieser Funktion lediglich dem Vorstand gegenüber verantwortlich und berichtspflichtig ist.

Die OeBFA verfügte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung über eine Geldwäschebeauftragte. Der RH kritisierte jedoch, dass die Geldwäschebeauftragte im überprüften Zeitraum gleichzeitig für die Betreuung der Kunden von bundesschatz.at verantwortlich war. Eine solche Funktionszusammenlegung widersprach dem Selbstprüfungsverbot und barg aus Sicht des RH wesentliche Gefahren von Interessenkonflikten.

Der RH empfahl der OeBFA, die Unabhängigkeit der bzw. des Geldwäschebeauftragten sicherzustellen und auf das Selbstprüfungsverbot zu achten.

- 36.3 Die OeBFA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass bis zum endgültigen Auslaufen der derzeit veranlagten Kundengelder ein laufendes Monitoring der Kontenliste der bestehenden Kunden durch eine Mitarbeiterin der OeBFA stattfinde. Da aufgrund der Einstellung des Geschäftsbetriebs von bundesschatz.at keine neuen Kundenbeziehungen eingegangen werden können, habe die Funktion einer bzw. eines Geldwäschebeauftragten und der Stellvertretung eine geringere Bedeutung. Die OeBFA werde jedoch diese Monitoring–Aufgabe zur Funktionsbeschreibung der jeweiligen Mitarbeiterin in das Organisationshandbuch ergänzend aufnehmen.
- 36.4 Der RH wies darauf hin, dass auch nach der Einstellung des Geschäftsbetriebs von bundesschatz.at einzelne Sorgfaltspflichten zur Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung bis zur Auszahlung sämtlicher Kundengelder risikobasiert Anwendung finden müssen, z.B. etwaige Aktualisierungen von Kundeninformationen oder die Erstattung von Verdachtsmeldungen. Zur Erfüllung der bestehenden Sorgfaltspflichten bedarf es einer bzw. eines Verantwortlichen und einer Stellvertretung, bei deren Ernennung auch auf das Selbstprüfungsverbot und die Vermeidung von Interessenkonflikten zu achten ist.

Reputationsrisiko

37.1 (1) Reputationsrisiko ist die Gefahr von negativen wirtschaftlichen Auswirkungen, die aus einer Reputationsschädigung resultieren können. Die Reputation der OeBFA resultierte aus den Wahrnehmungen und Erwartungen der Stakeholder bezüglich ihrer Kompetenz, Integrität und Vertrauenswürdigkeit. Ein Reputationsrisiko bestand, wenn die erzielten Leistungen oder gelebten Prinzipien und Methoden den Erwartungen der Stakeholder nicht gerecht wurden oder eine öffentliche Berichterstattung über die OeBFA geeignet war, die Wahrnehmungen der Stakeholder negativ zu beeinflussen. Die Reputation der OeBFA konnte sich dabei unmittelbar auf die Reputation der Republik Österreich auswirken. Als relevante Stakeholder erachtete die OeBFA folgende Akteure: Finanzministerium, Aufsichtsrat, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Investoren, Ratingagenturen, Geschäftspartner, Rechtsträger und Länder, die Fachpresse, einschlägige Wissensgemeinschaften, andere Staatsschuldenmanager und offizielle Organisationen (u.a. EU, OECD) sowie die Bürgerinnen und Bürger Österreichs.

(2) Zur Begrenzung des Reputationsrisikos verfügte die OeBFA im überprüften Zeitraum über eine eigene Richtlinie. Die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Geltung stehende Richtlinie trat am 1. Juni 2016 in Kraft.

(3) Gemäß dieser Richtlinie hatte der Vorstand die Reputationsrisiken unter Berücksichtigung der Erwartungen der Stakeholder regelmäßig⁹² zu identifizieren und zu beurteilen und den Erfüllungsgrad dieser Erwartungen einzuschätzen. Der Vorstand nahm sowohl die Einschätzung der Erwartungen als auch des jeweiligen Erfüllungsgrads eigenständig vor und berücksichtigte dabei Marktinformationen und Rückmeldungen von Stakeholdern, die er im Rahmen der laufenden Geschäftstätigkeit der OeBFA erlangte. Eine institutionalisierte Befragung einzelner Stakeholder-Gruppen zu deren Erwartungen an die OeBFA war nicht vorgesehen. Ab dem Jahr 2021 war geplant, dass die OeBFA die Erwartungen ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen der jährlichen Befragung zum operationellen Risiko erhebt und in die Identifikation und Beurteilung der Stakeholder-Erwartungen mit einschließt.

(4) Wenn sich aufgrund der identifizierten Reputationsrisiken ein Handlungsbedarf ergab, hatte der Vorstand Maßnahmen zur Risikoreduktion zu implementieren, und dies im Reputationsrisikobericht an den Aufsichtsrat zu kommunizieren.

37.2 Der RH hielt fest, dass die OeBFA im überprüften Zeitraum über Regelwerke und Prozesse zur Identifikation und Beurteilung von Reputationsrisiken verfügte. Er sah

⁹² Der Vorstand hatte diese Informationen mindestens jedes zweite Kalenderjahr zu aktualisieren und zu dokumentieren.

kritisch, dass der Vorstand sowohl die Einschätzung über die Erwartungen der einzelnen Stakeholder als auch die Beurteilung des jeweiligen Erfüllungsgrades dieser Erwartungen eigenständig vornahm. Nach Ansicht des RH könnte ein kontinuierlicher Austausch mit wesentlichen Stakeholdern zu einem umfassenderen Verständnis über deren Anliegen und Erwartungen und somit zu einer Verringerung des Reputationsrisikos beitragen. Der RH hob positiv hervor, dass die OeBFA mit der geplanten Einbeziehung von Ergebnissen aus der Befragung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zum operationellen Risiko einen Schritt in Richtung direkter Einbeziehung eines Stakeholders unternahm.

Der RH empfahl der OeBFA, in regelmäßigen Intervallen die wesentlichen Stakeholder strukturiert zu befragen.

- 37.3 Die OeBFA führte in ihrer Stellungnahme aus, dass eine strukturierte Befragung der wesentlichen Stakeholder erfolge. Eine darüber hinausgehende umfassende Reputationsanalyse sei jedoch ein Instrument eines im Wettbewerb stehenden Unternehmens, was für die OeBFA als nicht adäquat angesehen werde.

Eine strukturierte Mitarbeiterbefragung erfolge auf jährlicher Basis. Der Aufsichtsrat habe auf eine eigene Befragung verzichtet, da ein regelmäßiger Austausch zwischen Vorstand und Aufsichtsrat stattfinde und der Aufsichtsrat ohnehin die in seinem Namen getroffenen Einschätzungen beanstanden könne.

Generell stehe der Vorstand im regelmäßigen Austausch mit dem Finanzministerium, Geschäftspartnern, Investoren, Ratingagenturen, der Fachpresse, europäischen und internationalen Organisationen, Rechtsträgern und Ländern. Das Feedback aus diesen Gesprächen werde im OeBFA-internen Strategiemeeting jeweils im vierten Quartal eines Jahres erörtert und so die Erwartungen der Stakeholder sowie der Erfüllungsgrad ausgetauscht und gemeinsam bestimmt.

- 37.4 Der RH entgegnete der OeBFA, dass sich die Reputation der OeBFA unmittelbar auf die Reputation der Republik Österreich auswirken kann und damit eine umfassende und strukturierte Reputationsanalyse angemessen ist.

- 38.1 (1) Über die grundsätzlich vorzunehmende Identifikation und Beurteilung der Reputationsrisiken hinaus legte die OeBFA in der Reputationsrisikorichtlinie spezielle Maßnahmen zur Begrenzung des Reputationsrisikos fest, die regelmäßig anzuwenden waren. Dazu zählten z.B. die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsratings sowie die Erstellung eines Transparenzindex, eines Mediennotfallplans und einer Medienstatistik.
- (2) Die OeBFA berücksichtigte bei der Bemessung von Kreditlimiten Nachhaltigkeitsratings ihrer Geschäftspartner. Diese Ratings differenzierten die Geschäftspartner hinsichtlich ihrer Geschäftspraktiken in Bezug auf Umwelt- und Sozialstandards sowie Standards der Unternehmensführung. Dabei stützte sich die OeBFA auf die Analysen einer Nachhaltigkeits-Ratingagentur. Abhängig vom Nachhaltigkeitsrating belegte die OeBFA Kreditlimite von Geschäftspartnern mit Abschlägen in verschiedenen Höhen. Die Regelwerke der OeBFA enthielten jedoch keine Bestimmungen zur Höhe des Abschlags, wenn ein Geschäftspartner über kein Nachhaltigkeitsrating verfügte. Laut Angaben der OeBFA erhielt der Geschäftspartner in diesem Fall den höchsten Abschlag gemäß Reputationsrisikorichtlinie.
- (3) Zur Erhöhung der Transparenz gegenüber ihren Stakeholdern entwickelte die OeBFA einen Transparenzindex und verglich mithilfe dieses Index die von ihr und anderen europäischen Schuldenfinanzierungsagenturen der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellten Informationen.
- (4) Die OeBFA verfügte über einen Mediennotfallplan. Dieser regelte das Krisenmanagement im Falle einer intensiven, negativen Berichterstattung über die OeBFA.
- (5) Die OeBFA erstellte jährlich eine Medienstatistik zu inländischen Pressemeldungen über die OeBFA und ihre Tätigkeiten. Dazu bediente sie sich einer Public Relations-Agentur, die die Berichterstattungen inländischer Medien beobachtete und sammelte. Die OeBFA teilte diese nach Themengebieten in positive, neutrale und negative Berichterstattungen ein. Ausländische Medienberichte analysierte die OeBFA nicht im Rahmen der Medienstatistik, sondern sie nahm eine eigenständige Beobachtung der Berichterstattung internationaler Nachrichtenagenturen vor. Der Vorstand berichtete dem Aufsichtsrat jährlich über die Medienstatistik, eine Berichterstattung über die OeBFA und die ihre Geschäftstätigkeiten betreffenden Medienberichte aus dem Ausland war darin nicht enthalten.

- 38.2 Der RH anerkannte, dass die OeBFA im überprüften Zeitraum Nachhaltigkeitsaspekte bei der Bemessung der Kreditlimite ihrer Geschäftspartner berücksichtigte.

Er empfahl der OeBFA, in ihrer Reputationsrisikorichtlinie die Höhe des Abschlags auf das Kreditlimit zu definieren, wenn ein Geschäftspartner über kein Nachhaltigkeitsrating verfügt.

Der RH wies darauf hin, dass die OeBFA im überprüften Zeitraum die Medienberichterstattungen über sich und ihre Geschäftstätigkeit laufend beobachtete und analysierte, jedoch dem Aufsichtsrat regelmäßig nur über die das Inland betreffende Medienstatistik berichtete.

Er empfahl der OeBFA, Medienberichte aus dem Ausland in die regelmäßige Berichterstattung an den Aufsichtsrat einzubeziehen, um diesem einen umfassenden Überblick über die medialen Wahrnehmungen betreffend die OeBFA und ihre Geschäftstätigkeiten im In- und Ausland zu ermöglichen.

- 38.3 Die OeBFA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass bereits jetzt einem Geschäftspartner, für den kein Nachhaltigkeitsrating vorliege, die schlechteste Nachhaltigkeitsstufe zugeordnet werde. Dies führe zum höchstmöglichen vorgesehenen Abschlag vom Limit gemäß Kreditrisikorichtlinie. Eine Klarstellung hierfür werde bei der nächsten Überarbeitung der Reputationsrisikorichtlinie eingefügt.

Die OeBFA kündigte an, die Medienberichte aus dem Ausland in die regelmäßige Berichterstattung an den Aufsichtsrat einzubeziehen. Das gemäß der Reputationsrisikorichtlinie erstellte Monitoring der Anteile an positiver und negativer Berichterstattung über die OeBFA beziehe sich bisher nur auf inländische Medien. Grund sei, dass eine Berichterstattung über die OeBFA bzw. die OeBFA GmbH im Ausland nahezu nicht stattfinde, da in internationalen Medien eher über die Transaktionen im Rahmen des Staatsschuldenmanagements (vor allem Neubegabungen von österreichischen Bundesanleihen) berichtet werde. Diese Berichte internationaler Agenturen und Medien sammle die OeBFA (soweit Zugänge bestünden) in der Regel nach jeder syndizierten Neubegabung von Bundesanleihen, beziehe diese allerdings noch nicht in die Medienstatistik ein, weil hinsichtlich der Reputation der OeBFA keine wesentliche Aussagekraft bestehe. Zukünftig werde sie diese Berichte in die regelmäßige Berichterstattung an den Aufsichtsrat miteinbeziehen.

Rechtsträger– und Länderfinanzierung

Rechtsgrundlagen

Bundeshaushaltsgesetz 2013

- 39 Das BHG 2013 ermächtigte den Bundesminister für Finanzen zur Durchführung und zum Abschluss von Kreditoperationen für
- sonstige Rechtsträger, an denen der Bund mehrheitlich beteiligt ist oder für deren Kreditoperationen der Bund eine Haftung oder Garantie übernommen hat,
 - Rechtsträger im Teilssektor 1314 (Sozialversicherung) gemäß ESVG 2010 und
 - Länder.⁹³

Aus den Mitteln waren – in Ausübung der im BFG oder in einem besonderen Bundesgesetz enthaltenen Ermächtigungen und unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen – den Ländern Darlehen und den Rechtsträgern Finanzierungen zu gewähren.

Die OeBFA hatte bei der Vollziehung die im BHG 2013 enthaltenen Limite sowie das seit 25. April 2017 gesetzlich verankerte Gebot der risikoaversen Ausrichtung der Finanzgebarung einzuhalten. Die bei der Rechtsträger– und Länderfinanzierung einzuhaltenden Limite sind in TZ 43 näher ausgeführt.

Bundesfinanzierungsgesetz

- 40.1 (1) Die folgende Übersicht zeigt die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltenden Regelungen des BFinG in Bezug auf die Aufgaben der OeBFA für Rechtsträger und Länder:

⁹³ § 81 Abs. 1 Z 1 BHG 2013

Tabelle 14: Aufgaben der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur gemäß Bundesfinanzierungsgesetz (BFinG) für Rechtsträger und Länder

Voraussetzungen	§ 2 BFinG	Aufgabe	Empfängerkreis	Verrechnung	Sonstiges	
Einhaltung der Grundsätze gemäß § 2a BFinG	Aufforderung der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen	Abs. 1 Z 10 (Verfassungsbestimmung)	<ul style="list-style-type: none"> Aufnahme von Schulden Abschluss von Währungstauschverträgen Durchführung von Veranlagungen 	<ul style="list-style-type: none"> sonstige Rechtsträger Sonderkonten des Bundes 	im Namen und auf Rechnung des Bundes	–
		Abs. 2	Beratungen im Zusammenhang mit <ul style="list-style-type: none"> Finanzinstrumenten Risikomanagement Finanzcontrolling 	<ul style="list-style-type: none"> Einheiten des Sektors Staat¹ Rechtsträger dieser Einheiten und des Bundes² 	–	–
		Abs. 4 Z 1	Durchführung und Abschluss von Kreditoperationen und Gewährung von Darlehen aus diesen Mitteln	<ul style="list-style-type: none"> Rechtsträger Sektor Sozialversicherung¹ Länder 	im Namen und auf Rechnung des Bundes; gegen Kostenersatz	Bestellung von Sicherheiten ist möglich
		Abs. 4 Z 2	Abschluss von Währungstauschverträgen und vertragliche inhaltliche Überbindungen der Forderungen und Verpflichtungen aus diesen zur nachträglichen Änderung von Verpflichtungen aus Kreditoperationen			
		Abs. 4 Z 3	Durchführung und Abschluss von Veranlagungen von Kassenmitteln			
		Abs. 4 Z 4	Einrichtung und Anbieten eines Cash Poolings zur Unterstützung der Liquiditätssteuerung			
		–	Abs. 4 Z 5	Erbringung von Risikomanagementleistungen einschließlich Monitoring und Berichtswesen	–	–
–	–	Abs. 5	<ul style="list-style-type: none"> Verwaltung und Abwicklung von Krediten Durchführung von Veranlagungen, Kontendispositionen, des Zahlungsverkehrs und von sonstigen Finanzoperationen 	<ul style="list-style-type: none"> sonstige Rechtsträger, an denen der Bund mehrheitlich beteiligt ist oder für deren Kreditoperationen der Bund Haftungen oder Garantien übernehmen darf 	im Namen und auf Rechnung sonstiger Rechtsträger	–

¹ gemäß Europäischem System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010); Sektor 13: Staat (Teilsektor 1311: Bund; Teilsektor 1312: Länder; Teilsektor 1313: Gemeinden; Teilsektor 1314: Sozialversicherung)

² Rechtsträger, die jeweils im überwiegenden unmittelbaren oder mittelbaren Eigentum dieser Einheiten oder des Bundes stehen oder jeweils durch von ihnen bestellte Organe verwaltet oder beaufsichtigt werden

(2) Alle Aufgaben der OeBFA für Rechtsträger und Länder, die im Namen und auf Rechnung des Bundes erfolgten, sowie Beratungsleistungen gemäß § 2 Abs. 2 BFinG bedurften einer Aufforderung durch die Bundesministerin bzw. den Bundesminister für Finanzen.⁹⁴ Lediglich für die gemäß § 2 Abs. 5 BFinG im Namen und auf Rechnung sonstiger Rechtsträger vorgesehenen Aufgaben der OeBFA war diese nicht festgelegt.

Für die Durchführung der im BFinG angeführten Geschäfte mit Einheiten des Sektors 13 (Staat) erteilte die Bundesministerin für Finanzen im Dezember 2012 eine generelle Aufforderung an die OeBFA und legte damit Grundsätze im Sinne einer risikoaversen Finanzgebarung fest.⁹⁵ Für Länderfinanzierungen sah die generelle Aufforderung Meldepflichten der Länder vor.

Neben der generellen Aufforderung erteilte die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Finanzen – nach ressortinterner Prüfung der vom Rechtsträger oder Land eingebrachten Bedarfsmeldung – eine konkrete Aufforderung für den Einzelfall an die OeBFA. Für Finanzierungen erfolgte dies meist durch Festlegung von Jahres- oder Projektlimiten (TZ 43).

(3) Mit Inkrafttreten von § 2a BFinG am 25. April 2017 wurden die von der OeBFA bei der Ausübung der Aufgaben gemäß § 2 BFinG anzuwendenden Grundsätze im Sinne einer risikoaversen Finanzgebarung gesetzlich verankert (TZ 3).⁹⁶

(4) Gemäß § 3 Abs. 2 BFinG hatte die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Finanzen das Recht, den Geschäftsführern der OeBFA Weisungen zur Besorgung der Aufgaben gemäß § 2 Abs. 1 BFinG zu erteilen. Im überprüften Zeitraum erteilten die Bundesminister für Finanzen elf Weisungen. Diese standen im Zusammenhang mit der Abwicklung der HETA ASSET RESOLUTION AG und der KA Finanz AG. Diese Weisungen erfolgten im Wege von drei Organisationseinheiten des Finanzministeriums. Eine koordinierende Stelle war nicht vorgesehen.⁹⁷

40.2 Der RH stellte kritisch fest, dass im überprüften Zeitraum die Erteilung von Weisungen der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen gemäß BFinG an die Geschäftsführung der OeBFA durch drei Organisationseinheiten des Finanzministeriums erfolgte und keine koordinierende Stelle vorgesehen war.

⁹⁴ Aufgaben gemäß § 2 Abs. 1 Z 10, § 2 Abs. 2 und Abs. 4 BFinG

⁹⁵ Bundesministerin für Finanzen: Mag. Dr. Maria Theresia Fekter (21. April 2011 bis 16. Dezember 2013)

⁹⁶ Gemäß § 2b BFinG waren die Grundsätze auch von den Rechtsträgern der Sektoren 1311 (Bund) und 1314 (Sozialversicherung) gemäß ESVG 2010 mit Ausnahme der im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (seit 1. Jänner 2020 Dachverband der Sozialversicherungsträger) zusammengefassten Träger der Sozialversicherung sowie mit Ausnahme der Vorsorge- und Pensionseinrichtungen der Kammern, die nicht aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, anzuwenden.

⁹⁷ Nach Auskunft des Finanzministeriums basierten die Weisungen auf einer mündlichen Abstimmung zwischen den Organisationseinheiten.

Er empfahl dem Finanzministerium, die Zuständigkeit für die Erteilung der im BFinG vorgesehenen Weisungen der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen an die OeBFA in einer Organisationseinheit zu bündeln oder eine Zuständigkeit für deren Koordination festzulegen.

- 40.3 Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es einen Prozess für die Erteilung von Weisungen an die OeBFA festlegen und dies – soweit erforderlich – in einer Änderung der Geschäfts- und Personaleinteilung berücksichtigen werde.

Nachweis über die Einhaltung der risikoaversen Finanzgebarung

- 41.1 (1) Mit Inkrafttreten von § 2 Abs. 4a BFinG am 1. August 2018 war eine Aufforderung durch den Bundesminister für Finanzen an die OeBFA zur Erbringung von Leistungen für Rechtsträger des Sektors 1314 (Sozialversicherung) gemäß ESVG 2010 und für Länder nur dann möglich, wenn die Einheiten jährlich folgenden Nachweis über die Einhaltung der Grundsätze gemäß § 2a BFinG erbrachten:⁹⁸

Tabelle 15: Nachweis über die Einhaltung der Grundsätze gemäß § 2a Bundesfinanzierungsgesetz

Einheit	Art des Nachweises
Länder	<ul style="list-style-type: none"> • Vermerk im Landesvoranschlag und • Beschluss des Landtags oder Bestätigung durch den Landesrechnungshof im jeweiligen Landesrechnungsabschluss
Rechtsträger des Sektors 1314 (Sozialversicherung)	<ul style="list-style-type: none"> • Vermerk im jeweils aktuellen Jahresabschluss oder veröffentlichter Beschluss des Leitungsorgans mit Zustimmung des Aufsichtsorgans

Quelle: BFinG

(2) Die zuständige Abteilung II/3 Finanzverfassung und Finanzausgleich des Finanzministeriums überprüfte erstmalig im November 2018 die Vermerke in den Voranschlägen 2019 der Länder.⁹⁹ Dabei stellte sie fest, dass bei den sieben Ländern mit laufender Finanzierung durch die OeBFA die Vermerke vorlagen. Die Voranschläge 2019 der weiteren zwei Länder enthielten keine Vermerke, diese nahmen 2019 jedoch auch keine Finanzierungen über die OeBFA vor. Die im Frühjahr 2020 durchgeführte Überprüfung der Landesvoranschläge 2020 brachte das gleiche Ergebnis.¹⁰⁰

⁹⁸ Leistungen gemäß § 2 Abs. 4 Z 1 bis 4 BFinG. Für alle anderen Rechtsträger war die Erbringung eines Nachweises nicht gesetzlich verankert; die OeBFA nahm eine Nachweispflicht jedoch in den Verträgen mit den Rechtsträgern auf und überprüfte deren Einhaltung.

⁹⁹ Zur Überprüfung der Voraussetzungen für eine Finanzierungsaufforderung für Rechtsträger des Sektors 1314 (Sozialversicherung) war die Fachabteilung der Sektion II Budget des Finanzministeriums zuständig. Im überprüften Zeitraum lag kein Anwendungsfall vor.

¹⁰⁰ Tirol und Vorarlberg hatten keine Finanzierungen über die OeBFA; 2020 wurde für Oberösterreich nachträglich ein Limit festgelegt.

(3) Die Nachweise in den Rechnungsabschlüssen 2018 der Länder mit Finanzierungen durch die OeBFA überprüfte die Abteilung II/3 Finanzverfassung und Finanzausgleich des Finanzministeriums erstmals Ende Jänner 2020. Dabei stellte sie fest, dass für eines der sieben Länder der Nachweis fehlte. Im März 2020 forderte die Abteilung II/3 dieses Land auf, nachträglich einen Beschluss des Landtags einzuholen.^{101 102}

(4) Am 16. Jänner 2020 erging durch die Abteilung III/4 Finanzmärkte und Finanzmarktaufsicht des Finanzministeriums eine Finanzierungsaufforderung für ein Land über 249,41 Mio. EUR an die OeBFA. Die Überprüfung der Voraussetzungen im Voranschlag 2020 dieses Landes war im elektronischen Akt der Abteilung II/3 dokumentiert. Das Vorliegen des Nachweises im Rechnungsabschluss 2018 dieses Landes hielt die Abteilung II/3 Ende Jänner 2020 fest.^{103 104}

Die Überprüfung der Rechnungsabschlüsse 2019 durch die Abteilung II/3 zeigte, dass die erforderlichen Nachweise vorlagen.

- 41.2 Der RH stellte kritisch fest, dass Mitte Jänner 2020 von der Abteilung III/4 Finanzmärkte und Finanzmarktaufsicht des Finanzministeriums eine Finanzierungsaufforderung für ein Land an die OeBFA erging, obwohl zu diesem Zeitpunkt die Überprüfung des Nachweises über die Einhaltung der Grundsätze gemäß § 2a BFinG im Rechnungsabschluss 2018 dieses Landes noch nicht dokumentiert war.

Er empfahl dem Finanzministerium, Finanzierungsaufforderungen an die OeBFA grundsätzlich erst nach dokumentierter Überprüfung der erforderlichen Nachweise über die Einhaltung der Grundsätze gemäß § 2a BFinG zu erteilen.

- 41.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums dokumentiere es nunmehr in allen Fällen das Vorliegen der Nachweise gemäß § 2 Abs. 4a BFinG vor Erteilung einer Finanzierungsaufforderung.

¹⁰¹ Der dem Landtag zur Kenntnisnahme vorgelegte Bericht des Finanzausschusses vom 25. Juni 2020 hielt fest, dass „die Grundsätze des § 2a BFinG sowohl im bereits vom Landtag zur Kenntnis genommenen Rechnungsabschluss 2018 als auch im vorliegenden Rechnungsabschluss 2019 eingehalten wurden“.

¹⁰² Der Beschluss des Oberösterreichischen Landtags bzw. die Bestätigung des Landesrechnungshofes fehlte.

¹⁰³ Die Genehmigung des Aktes des Finanzministeriums über die Kontrolle der Voraussetzungen erfolgte zeitgleich mit Laufzeitbeginn eines Darlehens am 30. Jänner 2020, die Finanzierungsaufforderung an die OeBFA erging jedoch bereits am 16. Jänner 2020.

¹⁰⁴ Finanzierung Niederösterreich

Entwicklung der Rechtsträger– und Länderfinanzierung

42.1 (1) Die Abwicklung der gemäß § 2 BFinG im Namen und auf Rechnung des Bundes vorgesehenen Finanzgeschäfte für Rechtsträger und Länder erforderte jeweils zwei getrennte Rechtsgeschäfte: die Aufnahme einer Finanzschuld bzw. den Abschluss eines Währungstauschvertrags zwischen dem Bund mit einem Vertragspartner und darauf basierend den Abschluss eines Darlehens– bzw. eines Währungstauschvertrags zwischen dem Bund und dem jeweiligen Rechtsträger oder Land.

Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der im überprüften Zeitraum zwischen dem Bund im Wege der OeBFA und den Rechtsträgern und Ländern abgeschlossenen Finanzierungen:

Tabelle 16: Abschluss von Rechtsträger– und Länderfinanzierungen

	2016	2017	2018	2019	2020	Summe 2016 bis 2020
	in Mio. EUR					
ABBAG – Abbaumanagement- gesellschaft des Bundes	594,32	7.655,71	–	–	–	8.250,03
<i>davon unterjährige Finanzierungen</i>	–	3.374,39	–	–	–	3.374,39
ART for ART Theaterservice GmbH	–	2,69	–	–	2,40	5,09
Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.	–	–	–	500,00	200,00	700,00
ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft	–	1.303,65	250,00	1.764,60	1.900,00	5.218,25
MuseumsQuartier Errichtungs– und BetriebsgesmbH	–	–	–	–	3,19	3,19
Summe Rechtsträger	594,32	8.962,04	250,00	2.264,60	2.105,59	14.176,55
Burgenland	75,00	49,00	42,50	44,80	94,80	306,10
Kärnten	1.212,95	331,67	55,60	227,93	321,58	2.149,73
<i>davon unterjährige Finanzierungen</i>	–	162,19	–	–	–	162,19
Niederösterreich	250,00	235,90	225,00	425,00	330,00	1.465,90
Oberösterreich	–	129,50	110,50	–	191,10	431,10
Salzburg	218,50	–	–	–	–	218,50
Steiermark	497,31	618,83	476,60	1.082,99	485,27	3.161,00
Wien	465,00	2.041,50	621,00	1.154,60	1.743,50	6.025,60
Summe Länder	2.718,76	3.406,40	1.531,20	2.935,32	3.166,25	13.757,93
Summe Rechtsträger und Länder	3.313,08	12.368,44	1.781,20	5.199,92	5.271,84	27.934,48
	in Jahren					
Laufzeit	9,83	9,08	47,54	27,86	24,10	–
	in %					
Effektivverzinsung	0,13	0,08	1,30	0,28	-0,07	–

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: OeBFA

Im überprüften Zeitraum vergab die OeBFA für den Bund Darlehen in Höhe von insgesamt 27,934 Mrd. EUR an Rechtsträger und Länder, welche jährlich zwischen 1,781 Mrd. EUR (2018) und 12,368 Mrd. EUR (2017) lagen. Die an die ABBAG – Abbaumanagementgesellschaft des Bundes vergebenen Finanzierungen, die im Jahr 2017 mit 7,656 Mrd. EUR mehr als 60 % der in diesem Jahr abgeschlossenen Rechtsträger– und Länderfinanzierungen ausmachten, standen einerseits im Zusammenhang mit der Refinanzierung der KA Finanz AG im Zuge der Umwandlung in eine Abbaugesellschaft und andererseits mit der Refinanzierung zum Erwerb behafteter Schuldtitel der HETA ASSET RESOLUTION AG durch den Kärntner Ausgleichszahlungs–Fonds.¹⁰⁵ Weiters erfolgte ab 2017 die Finanzierung der ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft nicht mehr über den Kapitalmarkt mit einer Garantie des Bundes, sondern durch Rechtsträgerfinanzierungen des Bundes im Wege der OeBFA. Ab dem Jahr 2019 nahm auch die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. Finanzierungen über die OeBFA in Anspruch.

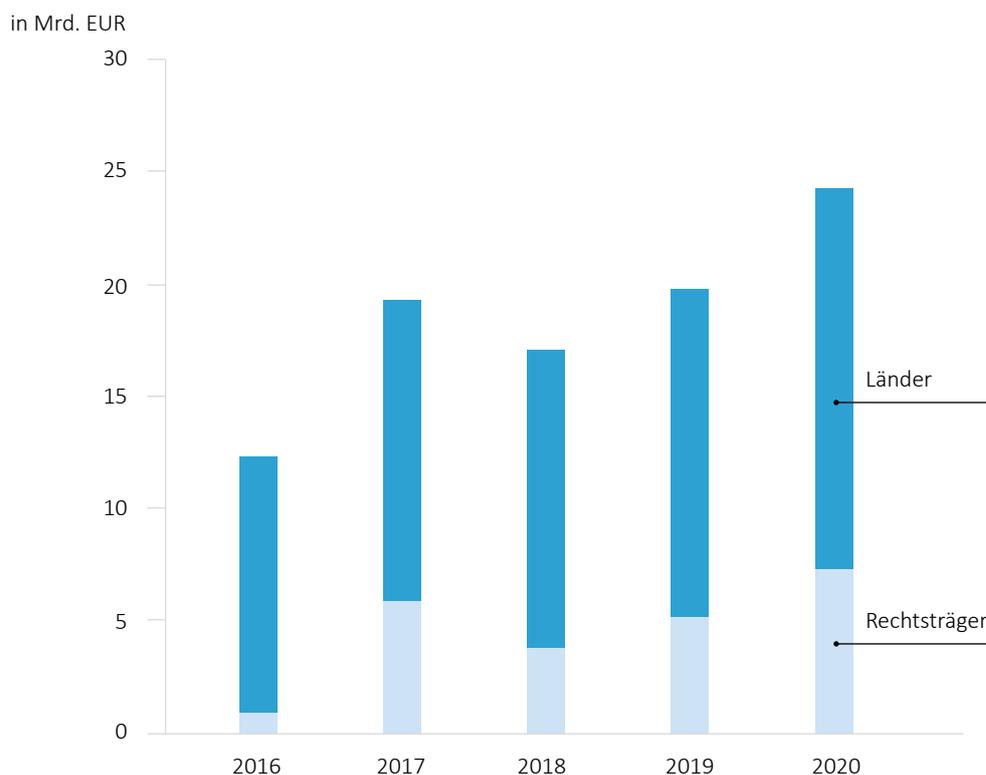
Mehr als die Hälfte der Finanzierungsmittel für die im überprüften Zeitraum an Rechtsträger und Länder vergebenen Darlehen stammten aus der Begebung von Bundesanleihen (56 %) und 23 % aus dem Verkauf von Bundesanleihen im Eigenbesitz des Bundes (Eigenquote).¹⁰⁶ Die restlichen Finanzierungsmittel stammten überwiegend aus der Begebung von Bundesschatzscheinen.

¹⁰⁵ Dazu liegt ein Bericht des Kärntner Landesrechnungshofes und des RH vor: „Erwerb von landesbehafteten Schuldtiteln durch den Kärntner Ausgleichszahlungs–Fonds“ (Reihe Kärnten 2019/4).

¹⁰⁶ Die Eigenquote des Bundes ist jener Anteil an Bundesanleihen und Bundesschatzscheinen, die der Bund im Eigenbesitz hält.

(2) Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der vom Bund im Wege der OeBFA an Rechtsträger und Länder vergebenen Finanzierungen jeweils zum 31. Dezember:

Abbildung 5: Entwicklung der Rechtsträger- und Länderfinanzierungen



Quelle: OeBFA; Darstellung: RH

Wie aus der Abbildung ersichtlich, stiegen die zum Jahresende aushaftenden, vom Bund an Rechtsträger und Länder vergebenen Finanzierungen im überprüften Zeitraum von 12,345 Mrd. EUR (2016) um beinahe 100 % auf 24,221 Mrd. EUR (2020). Ende 2016 waren 92,5 % der Finanzierungen an Länder und 7,5 % an Rechtsträger vergeben. Bis Ende 2020 stieg der Anteil der Rechtsträgerfinanzierungen auf 30,2 %, während der Anteil der Länderfinanzierungen auf 69,8 % sank.¹⁰⁷

(3) Der RH hatte bereits in seinem Bericht „Funktionsprüfung gemäß § 9 RHG, IT-unterstütztes Schuldenmanagement des Bundes“ festgehalten, dass die Verrechnung der von der OeBFA für Rechtsträger und Länder durchgeführten Finanzgeschäfte im SAP Treasury in einem eigenen Sonderverrechnungskreis erfolgte und – wie im BHG 2013 vorgesehen – nicht in den Abschlussrechnungen des Bundes enthalten war.¹⁰⁸

¹⁰⁷ siehe auch im jeweiligen Bundesrechnungsabschluss der Jahre 2016 bis 2020, Textteil Band 1

¹⁰⁸ Bundesrechnungsabschluss 2019, Textteil Band 4, TZ 26

- 42.2 Zu den in den Abschlussrechnungen des Bundes nicht enthaltenen – von der OeBFA für Rechtsträger und Länder durchgeführten – Finanzgeschäften verwies der RH auf seine Empfehlung im Bericht „Funktionsprüfung gemäß § 9 RHG, IT-unterstütztes Schuldenmanagement des Bundes“. Demnach wäre – im Hinblick auf die von der OeBFA für Rechtsträger und Länder durchgeführten Finanzgeschäfte – eine Angleichung der Regelungen von BHG 2013 und Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 zu prüfen und gegebenenfalls bei Vorbereitung einer Novelle des BHG vom Finanzministerium zu berücksichtigen, um gesamtstaatlich einen konsistenten Ausweis der Finanzschulden auf Ebene des Bundes, der Länder und der Gemeinden sicherzustellen.

Maßnahmen zur Risikominimierung

Limite des Finanzministeriums

- 43.1 (1) Neben den in TZ 3 angeführten Limiten gemäß BFG und BHG 2013¹⁰⁹ legte das Finanzministerium für jedes Land mit Finanzierungsbedarf ein Jahreslimit fest.

Dazu forderte die Abteilung II/3 Finanzverfassung und Finanzausgleich des Finanzministeriums jährlich im Herbst die Länder zur Bekanntgabe des jeweiligen Finanzierungsbedarfs für das kommende Finanzjahr auf. Nach Überprüfung der in Form von Überleitungstabellen erstatteten Meldungen auf Übereinstimmung mit dem Österreichischen Stabilitätspakt 2012 und sonstigen von der Bundesministerin bzw. vom Bundesminister für Finanzen vorgegebenen Grenzwerten durch die Abteilung II/3 legte in weiterer Folge die Abteilung III/4 Finanzmärkte und Finanzmarktaufsicht des Finanzministeriums für jedes Land mit Finanzierungsbedarf ein Finanzierungslimit für das kommende Finanzjahr fest und teilte dies der OeBFA mit.

Die Abwicklung der Finanzgeschäfte innerhalb der vom Finanzministerium festgelegten Limite erfolgte – basierend auf Quartalsmeldungen der Länder – eigenständig durch die OeBFA. Ergab sich seitens eines Landes unterjährig ein weiterer Finanzierungsbedarf, war eine Überprüfung der Limitanpassung durch das Finanzministerium unter Einbindung der Abteilungen II/3 und III/4 erforderlich.

Über die Höhe der vom Finanzministerium festgelegten Länder-Limite und deren Ausnutzung berichtete die OeBFA in den Controllingberichten, die sie vierteljährlich dem Aufsichtsrat vorlegte. Weiters beinhaltete eine von der OeBFA für das Finanz-

¹⁰⁹ maximal zulässige Höhe für Rechtsträger- und Länderfinanzierungen: Art. II Abs. 3 BFG in Verbindung mit § 81 Abs. 1 Z 1 BHG 2013; maximal zulässige Höhe für Währungstauschverträge für Rechtsträger und Länder: Art. II Abs. 3 BFG in Verbindung mit § 81 Abs. 1 Z 2 BHG 2013

ministerium erstellte „Jahresübersicht über die Mittelverwendung“ Informationen über die Auslastung der vom Finanzministerium festgelegten Länder–Limite.¹¹⁰

(2) Auch Rechtsträgerfinanzierungen durch die OeBFA bedurften einer Aufforderung der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen. Im Zuge dessen legte die Abteilung III/4 Finanzmärkte und Finanzmarktaufsicht – nach Abstimmung mit der jeweiligen Fachabteilung der Sektion II Budget – entweder Jahres– oder Projektlimite fest.

Seit 2018 stellte die OeBFA die vom Finanzministerium festgelegten Rechtsträger–Limite und deren Ausnutzung in den „Jahresübersichten über die Mittelverwendung“ dar. Die vierteljährlich dem Aufsichtsrat vorgelegten Controllingberichte enthielten im überprüften Zeitraum keine Informationen über die Rechtsträger–Limite und deren Ausnutzung (siehe dazu auch TZ 44).

- 43.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Controllingberichte der OeBFA keine Informationen über die vom Finanzministerium festgelegten Rechtsträger–Limite und deren Auslastung enthielten und verwies auf seine Ausführungen in TZ 44.

Sektorrichtlinie

- 44.1 (1) Im März 2010 beschloss der Aufsichtsrat der OeBFA erstmals eine „Richtlinie zur Limitierung der Veranlagungen von Kassenmitteln des Bundes bei Einheiten des öffentlichen Sektors Österreich (Sektorrichtlinie)“. Mit der Novellierung des BHG 2013 und des BFinG am 25. April 2017 trat die adaptierte „Richtlinie zur Geschäftstätigkeit der OeBFA im Namen und auf Rechnung des Bundes mit Sektoreinheiten (Sektorrichtlinie)“ in Kraft. Als Sektoreinheiten waren Einheiten zu verstehen, zu deren Finanzierung die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Finanzen gemäß BFinG die OeBFA auffordern konnte.¹¹¹ Die Kassenveranlagungen sollten ausschließlich zur Unterstützung des Liquiditätsmanagements der Sektoreinheiten dienen und waren betragsmäßig limitiert.¹¹²

Die mit Ende April 2017 in Kraft getretene Sektorrichtlinie sah eine Berichterstattung an den Aufsichtsrat vor. So hatte die OeBFA in den vierteljährlich dem Aufsichtsrat vorgelegten Controllingberichten über die Höhe und Ausnutzung der vom Finanzministerium für die einzelnen Rechtsträger und Länder festgelegten Finanzierungs–limite sowie der Limite für Kassenveranlagungen zu berichten.

¹¹⁰ Die Übersicht erging an die Abteilung II/3 Finanzverfassung und Finanzausgleich des Finanzministeriums.

¹¹¹ Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren das Rechtsträger und Sonderkonten des Bundes, Länder und Rechtsträger des Sektors 1314 (Sozialversicherung).

¹¹² Zur Berechnung der Einzellimite der Sektoreinheiten durch die OeBFA sah die Sektorrichtlinie unterschiedliche Kennzahlen vor. So waren für Länder die Abschnitte 92 und 93 gemäß Anlage 2 der Voranschlags– und Rechnungsabschlussverordnung 2015, BGBl. II 313/2015 i.d.g.F., für Sozialversicherungsträger die Summe der Erträge und für Rechtsträger die Bilanzsumme maßgeblich.

Seit April 2017 waren die Höhe und Ausnutzung der Limite für Kassenveranlagungen bei den einzelnen Sektoreinheiten in den Controllingberichten übersichtlich dargestellt.¹¹³ Wie bereits in **TZ 43** angeführt, enthielten die Controllingberichte der OeBFA auch Informationen zu den vom Finanzministerium festgelegten Länder-Limiten, während Informationen über die Höhe und Ausnutzung der Rechtsträger-Limite fehlten. Die OeBFA plante, eine diesbezügliche Berichterstattung in den Controllingberichten aufzunehmen.

(2) Bestanden zum Jahresende Kassenveranlagungen bei einer Sektoreinheit, für die ein Jahres- oder Projektlimit des Finanzministeriums vorlag, waren sie diesem Limit anzulasten. Seit 2018 zeigte die an das Finanzministerium übermittelte „Jahresübersicht über die Mittelverwendung“ neben den vom Finanzministerium für Länder festgelegten Limiten und deren Auslastung auch Informationen zu den Rechtsträger-Limiten.¹¹⁴

Eine Gegenüberstellung der im Controllingbericht vom Dezember 2020 dargestellten Kassenveranlagungen bei Sektoreinheiten, für die ein Finanzierungslimit des Finanzministeriums vorlag, mit der in diesem Controllingbericht enthaltenen Übersicht über die Länder-Limite und mit der „Jahresübersicht über die Mittelverwendung“ für 2020 zeigt Folgendes:

Tabelle 17: Kassenveranlagungen bei Einheiten mit Finanzierungslimit des Finanzministeriums

Controllingbericht Dezember 2020		Jahresübersicht über Mittelverwendung 2020
Übersicht über Kassenveranlagungen gemäß Sektorrichtlinie	Übersicht über Länder-Limite	
Kassenveranlagung über 169 Mio. EUR bei einem Land	nicht dargestellt; die Übersicht enthält nur Finanzierungen gemäß § 81 BHG 2013 und keine Kassenveranlagungen; es lag auch kein Querverweis zu der Übersicht über die Kassenveranlagungen gemäß Sektorrichtlinie vor	nicht dargestellt; die Kassenveranlagung wurde dem Länder-Limit des Finanzministeriums nicht angelastet, da diese auf einer speziellen Vereinbarung zwischen dem Bund und dem Land basierte; der Grund für die abweichende Darstellungsform ging aus der Jahresübersicht nicht hervor
Kassenveranlagung über 400 Mio. EUR bei einem Rechtsträger	–	dargestellt; die Kassenveranlagung wurde dem Rechtsträger-Limit des Finanzministeriums angelastet
Kassenveranlagung über 53 Mio. EUR bei einem Rechtsträger	–	nicht dargestellt; die Kassenveranlagung wurde dem Rechtsträger-Limit des Finanzministeriums nicht angelastet

BHG = Bundeshaushaltsgesetz

Quelle: OeBFA

¹¹³ Über die Höhe der Einzellimite der Sektoreinheiten informierte die OeBFA den Aufsichtsrat jährlich auch im Rahmen des Finanzierungsplans.

¹¹⁴ Die Übersicht erging an die Abteilung II/3 Finanzverfassung und Finanzausgleich des Finanzministeriums.

Wie aus der Tabelle ersichtlich, zeigte die im Controllingbericht vom Dezember 2020 enthaltene Übersicht über die Länder–Limite nur Finanzierungen gemäß § 81 BHG 2013 und enthielt keinen Querverweis auf bestehende Kassenveranlagungen des Bundes bei einzelnen Ländern. Weiters zeigt die Tabelle, dass die in der „Jahresübersicht über die Mittelverwendung“ abweichende Darstellungsform einer Kassenveranlagung bei einem Land nicht begründet war und eine Kassenveranlagung des Bundes bei einem Rechtsträger in der Jahresübersicht nicht erfasst war. Beide Kassenveranlagungen lagen jedoch innerhalb des jeweiligen Limits des Finanzministeriums.

- 44.2 Der RH hielt fest, dass die im überprüften Zeitraum von der OeBFA vierteljährlich dem Aufsichtsrat vorgelegten Controllingberichte Informationen zu den vom Finanzministerium festgelegten Länder–Limiten sowie seit April 2017 zu den Limiten für Kassenveranlagungen bei den Sektoreinheiten enthielten. Er kritisierte jedoch, dass in den Controllingberichten – entgegen der Sektorrichtlinie – die Höhe und Auslastung der vom Finanzministerium festgelegten Finanzierungslimits für Rechtsträger nicht dargestellt waren. Der RH hielt fest, dass die OeBFA eine diesbezügliche Erweiterung der Controllingberichte plante.

Der RH empfahl der OeBFA, zur Sicherstellung einer umfassenden Berichterstattung an den Aufsichtsrat und das Finanzministerium die geplante Darstellung der Höhe und Auslastung der vom Finanzministerium für Rechtsträger genehmigten Finanzierungslimits in den Controllingberichten ehestmöglich umzusetzen.

Der RH stellte kritisch fest, dass die Übersicht über die Länder–Limite im Controllingbericht vom Dezember 2020 bestehende Kassenveranlagungen gemäß Sektorrichtlinie weder darstellte noch in einem Querverweis darauf hinwies. Weiters stellte er kritisch fest, dass in der „Jahresübersicht über die Mittelverwendung“ für 2020 eine zum Jahresende bestehende Kassenveranlagung bei einem Rechtsträger nicht erfasst war und der Grund für die abweichende Darstellungsform einer weiteren Kassenveranlagung bei einem Land nicht vermerkt war.

Der RH empfahl der OeBFA, die vom Finanzministerium festgelegten Rechtsträger– und Länder–Limite und deren Auslastung im Controllingbericht so darzustellen, dass bestehende Kassenveranlagungen dieser Sektoreinheiten erkennbar sind. Dies könnte z.B. durch einen entsprechenden Querverweis auf die im Controllingbericht enthaltene Übersicht der Kassenveranlagungen gemäß Sektorrichtlinie erfolgen.

Er empfahl der OeBFA weiters, die zum Jahresende bestehenden Kassenveranlagungen gemäß Sektorrichtlinie bei Rechtsträgern und Ländern mit Finanzierungslimiten des Finanzministeriums in der „Jahresübersicht über die Mittelverwendung“ vollständig darzustellen.

- 44.3 Laut Stellungnahme der OeBFA sei der Controllingbericht im Juni 2021 um eine eigene Berichtsseite für die Darstellung der Finanzierungslimite für Rechtsträger und deren Auslastung erweitert worden.

Die OeBFA sagte eine zukünftige Darstellung der bestehenden Kassenveranlagungen auf den Länder- und Rechtsträgerseiten des Controllingberichts zu.

Auf eine vollständige Jahresübersicht über die Mittelverwendung habe die OeBFA bereits 2021 besonders geachtet.

Leitlinien des Finanzministeriums für Rechtsträgerfinanzierungen

- 45.1 Im Jahr 2019 erarbeitete das Finanzministerium¹¹⁵ unter Beteiligung der OeBFA „Leitlinien des Bundesministeriums für Finanzen für Rechtsträgerfinanzierungen der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur“. Damit wurden Prinzipien mit dem Ziel, den Ausfall der Rückzahlung und somit die Erhöhung des öffentlichen Schuldenstands zu vermeiden, schriftlich festgelegt.

Gemäß den ab 6. Februar 2020 anzuwendenden Leitlinien waren Finanzierungen durch den Bund im Wege der OeBFA nur für Rechtsträger des Sektors Staat, für Investitionen in deren Kerngeschäft und im öffentlichen Interesse vorgesehen. Die Leitlinien sahen Informationspflichten für die Rechtsträger in Bezug auf das Risiko und den Tilgungsplan vor. Weiters waren für Finanzierungen durch den Bund die Zustimmungen des Eigentümerressorts sowie des Aufsichtsrats des Rechtsträgers erforderlich. Die Leitlinien enthielten auch eine jährliche Meldepflicht der OeBFA an das Finanzministerium über die ausstehenden Forderungen gegenüber sämtlichen Rechtsträgern.

Aus Sicht der OeBFA und des Finanzministeriums waren die Leitlinien nicht verpflichtend anzuwenden und nur für die Darlehensvergabe an „kleine“ Rechtsträger maßgeblich, weshalb sie lediglich bei zwei der vier Rechtsträger mit Geschäftsabschlüssen im Jahr 2020 Anwendung fanden. In den Leitlinien selbst waren keine Kriterien für deren Anwendung z.B. in Bezug auf die Unternehmensgröße oder Darlehenshöhe festgelegt.

- 45.2 Der RH stellte kritisch fest, dass aus Sicht der OeBFA und des Finanzministeriums die zur Risikominimierung des Bundes erstellten „Leitlinien des Bundesministeriums für Finanzen für Rechtsträgerfinanzierungen der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur“ nicht auf alle Rechtsträger zutrafen, dies jedoch aus den Leitlinien

¹¹⁵ Sektion II Budget, Abteilung III/4 Finanzmärkte und Finanzmarktaufsicht

nicht hervorging. Er bemängelte, dass für Rechtsträgerfinanzierungen außerhalb des von der OeBFA und vom Finanzministerium definierten Anwendungsbereichs keine vergleichbaren schriftlichen Regelungen vorlagen.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, in den „Leitlinien des Bundesministeriums für Finanzen für Rechtsträgerfinanzierungen der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur“ die Kriterien für deren Anwendungsbereich eindeutig festzulegen. Zudem sollten auch Regelungen für Rechtsträgerfinanzierungen erarbeitet werden, die nicht in den definierten Anwendungsbereich der bestehenden Leitlinien fallen.

- 45.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums würden die „Leitlinien des Bundesministeriums für Finanzen für Rechtsträgerfinanzierungen der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur“ im Jahr 2022 gemeinsam mit der OeBFA entsprechend der Empfehlung des RH adaptiert werden. Dies umfasse auch die nicht unter die Leitlinie fallenden Rechtsträger.

Finanzierungsvorteil für Rechtsträger und Länder

- 46.1 Die Konditionen der vom Bund im Wege der OeBFA an Rechtsträger und Länder vergebenen Darlehen waren ident mit den Konditionen der im Namen des Bundes zur Refinanzierung abgeschlossenen Finanzgeschäfte.¹¹⁶ Daraus ergab sich ein Finanzierungsvorteil für die Rechtsträger und Länder. Die OeBFA berechnete diesen, indem sie die Kosten der im Namen des Bundes durchgeführten Refinanzierungsgeschäfte den Kosten alternativer Eigenbehebungen der Rechtsträger und Länder gegenüberstellte. Dafür zog die OeBFA öffentlich zugängliche Daten vergleichbarer Emittenten heran. Aufgrund der im Vergleich zum Bund niedrigen Finanzierungsvolumen und der meist schlechteren Ratings der einzelnen Rechtsträger und Länder waren die berechneten alternativen Finanzierungskosten entsprechend höher. Aus der Differenz ermittelte die OeBFA den Finanzierungsvorteil für die Rechtsträger und Länder sowohl für die Gesamtlaufzeit der Finanzgeschäfte als auch als Barwert zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses.¹¹⁷ Zumindest einmal jährlich überprüfte die OeBFA die für die Berechnung herangezogenen Parameter.

¹¹⁶ mit Ausnahme eines Risikoaufschlags für ein Land

¹¹⁷ Grundlage für die Berechnung der Zinersparnisse (ohne Berücksichtigung von Zinseszinsen) bildeten laufzeitunabhängige Annahmen der Mindestalternativkosten. Als Basis für die barwertige Zinersparnis wurde die jeweilige Zinskurve vom Handelstag herangezogen.

Den für die Rechtsträger und Länder entstandenen Finanzierungsvorteil stellte die OeBFA in den Quartals- und Jahresberichten für den Bundesminister für Finanzen und den Aufsichtsrat wie folgt dar:

Tabelle 18: Finanzierungsvorteil für Rechtsträger und Länder

	2016	2017	2018	2019	2020	Summe 2016 bis 2020
	in Mio. EUR					
Finanzierungsvorteil nominell	288,63	350,73	374,20	549,00	560,90	2.123,46
<i>davon</i>						
<i>Rechtsträger</i>	<i>0,00</i>	<i>160,74</i>	<i>74,20</i>	<i>308,70</i>	<i>117,40</i>	<i>661,04</i>
<i>Länder</i>	<i>288,63</i>	<i>189,99</i>	<i>300,00</i>	<i>240,30</i>	<i>443,50</i>	<i>1.462,42</i>
Finanzierungsvorteil Barwert	264,23	289,90	233,17	456,62	581,66	1.825,58
<i>davon</i>						
<i>Rechtsträger</i>	<i>0,00</i>	<i>114,26</i>	<i>40,40</i>	<i>240,71</i>	<i>119,61</i>	<i>514,98</i>
<i>Länder</i>	<i>264,23</i>	<i>175,64</i>	<i>192,77</i>	<i>215,91</i>	<i>462,05</i>	<i>1.310,60</i>

Quelle: OeBFA

Wie aus der Tabelle ersichtlich entstand für die Rechtsträger und Länder im überprüften Zeitraum ein nomineller Vorteil bezogen auf die Gesamtlaufzeit der Finanzierungen in Höhe von 2,123 Mrd. EUR, wovon rund ein Drittel auf Rechtsträger und rund zwei Drittel auf die Länder entfielen.

- 46.2 Der RH hielt fest, dass nach den Berechnungen der OeBFA die Finanzierungskosten der zwischen dem Bund und den Rechtsträgern und Ländern in den Jahren 2016 bis 2020 abgeschlossenen Darlehen im Vergleich zu Eigenbehebungen um über 2 Mrd. EUR niedriger waren (bezogen auf die Gesamtlaufzeit der Finanzierungen). Dieser Finanzierungsvorteil für die Rechtsträger und Länder ergab sich aus der Weiterverrechnung der Konditionen der Refinanzierungsgeschäfte des Bundes, die aufgrund des hohen Finanzierungsvolumens des Bundes und des Ratings der Republik Österreich vorteilhaft waren. Der RH hielt weiters fest, dass die OeBFA über die Höhe des ermittelten Finanzierungsvorteils in den Quartals- und Jahresberichten an den Bundesminister für Finanzen und den Aufsichtsrat berichtete.

OeBFA–Abgangsdeckung durch den Bund

Aufwands– und Ertragsverrechnung

- 47.1 Die Verrechnung von Aufwendungen und Erträgen in direktem Zusammenhang mit den von der OeBFA im Namen und auf Rechnung des Bundes durchgeführten Tätigkeiten erfolgte in der Haushaltsverrechnung des Bundes.¹¹⁸ Im überprüften Zeitraum 2016 bis 2020 kamen Aufwendungen – insbesondere im Zusammenhang mit Anleihebegebungen – in Höhe von 82,27 Mio. EUR und Erträge aus der Entgelt– und Spesenverrechnung an Rechtsträger und Länder in Höhe von 2,87 Mio. EUR im Bundeshaushalt zur Verrechnung.

Nicht direkt den Finanzgeschäften zuordenbare Positionen, wie der Personalaufwand der OeBFA sowie im Namen und auf Rechnung sonstiger Rechtsträger und im eigenen Namen und auf eigene Rechnung durchgeführte Tätigkeiten, verrechnete die OeBFA in der Vermögens– und Ergebnisrechnung der OeBFA GmbH¹¹⁹ (TZ 49).

- 47.2 Der RH hielt fest, dass die Verrechnung von Aufwendungen und Erträgen aus der Tätigkeit der OeBFA zum Teil in der Haushaltsverrechnung des Bundes und zum Teil in der Vermögens– und Ergebnisrechnung der OeBFA GmbH erfolgte.

Verrechnung der OeBFA–Abgangsdeckung

- 48.1 Die in der Vermögens– und Ergebnisrechnung der OeBFA GmbH verrechneten Aufwendungen hatte der Bund – unter Einrechnung allfällig geleisteter Vorschüsse – in dem Ausmaß abzudecken, in dem diese die Erträge überstiegen (OeBFA–Abgangsdeckung).¹²⁰ Auf Basis ihres Jahresbudgets und der Liquiditätsplanung forderte die OeBFA monatlich beim Finanzministerium einen Betrag zur Abdeckung ihrer laufenden Zahlungen an.¹²¹ In einem späteren Geschäftsjahr zahlungswirksame Aufwendungen, z.B. aus der Dotierung von Pensionsrückstellungen, wies die OeBFA in ihren Jahresabschlüssen als Forderungen an den Bund aus. Einer im Rahmen der Erstellung des OeBFA–Jahresabschlusses 2017 angeforderten Saldenbestätigung über die Höhe der Forderungen an den Bund zum 31. Dezember 2017 (2,25 Mio. EUR) konnte das Finanzministerium nicht nachkommen. Da die entsprechenden Verbindlichkeiten des Bundes gegenüber der OeBFA nicht in der Haushaltsverrechnung des Bundes erfasst waren, war eine Abstimmung lediglich hinsichtlich der im Jahr 2017

¹¹⁸ Die Verrechnung erfolgte in der Untergliederung 58.

¹¹⁹ Gemäß § 1 Abs. 1 BFinG war die OeBFA als Gesellschaft mit beschränkter Haftung eingerichtet. Im Jahresabschluss der OeBFA GmbH waren die Tätigkeiten der OeBFA – mit Ausnahme der in der Haushaltsverrechnung des Bundes verrechneten Positionen – dargestellt.

¹²⁰ § 7 BFinG

¹²¹ Abteilung I/5 Beteiligungen und Liegenschaften des Finanzministeriums

erfolgten laufenden Verrechnungen und Zahlungsflüsse möglich. Nach ressortinterner Klärung bestätigte das Finanzministerium Mitte März 2019 erstmals die Höhe der im OeBFA-Jahresabschluss 2018 ausgewiesenen Forderungen an den Bund (3,02 Mio. EUR) und erfasste die entsprechenden Verbindlichkeiten des Bundes gegenüber der OeBFA in der Haushaltsverrechnung des Bundes.

Eine im Februar 2020 zwischen dem Finanzministerium und der OeBFA vereinbarte Vorgangsweise für die jährliche Abrechnung der OeBFA-Abgangsdeckung gemäß § 7 BFinG kam bei der Erstellung der OeBFA-Jahresabschlüsse 2019 und 2020 zur Anwendung.

- 48.2 Der RH hielt fest, dass die OeBFA im Rahmen der in § 7 BFinG vorgesehenen OeBFA-Abgangsdeckung nur die Beträge zum Ausgleich ihrer laufenden Zahlungen anforderte und in einem späteren Geschäftsjahr zahlungswirksame Aufwendungen in ihren Jahresabschlüssen als Forderungen gegenüber dem Bund auswies. Bis Ende 2017 waren jedoch die entsprechenden Verbindlichkeiten in der Haushaltsverrechnung des Bundes nicht erfasst. Der RH anerkannte die zwischenzeitliche Klärung des Themas seitens des Finanzministeriums sowie die Festlegung einer Vorgangsweise zwischen dem Finanzministerium und der OeBFA für die jährliche Abrechnung der OeBFA-Abgangsdeckung gemäß § 7 BFinG, womit eine jährliche Saldenabstimmung sichergestellt ist.

Wirtschaftliche Entwicklung der OeBFA

- 49.1 Die OeBFA verrechnete alle nicht direkt den Finanzgeschäften zuordenbaren Positionen sowie im Namen und auf Rechnung sonstiger Rechtsträger und im eigenen Namen und auf eigene Rechnung durchgeführten Tätigkeiten in der Vermögens- und Ergebnisrechnung der OeBFA GmbH (TZ 47).

Die folgende Übersicht zeigt die wirtschaftliche Entwicklung der OeBFA GmbH im überprüften Zeitraum:

Tabelle 19: Wirtschaftliche Entwicklung der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur GmbH

	2016	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2016 bis 2020
	in Mio. EUR					in %
Bilanz						
Anlagevermögen	0,14	0,18	0,29	0,22	0,26	82
Forderungen an den Bund	2,30	2,25	3,02	2,76	3,08	34
Kassenbestand	1,03	1,52	1,52	1,55	1,25	22
sonstige Aktiva	0,13	0,12	0,22	0,34	0,35	178
Summe Aktiva	3,60	4,07	5,05	4,88	4,95	37
Eigenkapital	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	–
Rückstellungen	3,38	3,81	4,80	4,60	4,69	39
<i>davon Rückstellungen für Pensionen</i>	<i>2,26</i>	<i>2,46</i>	<i>3,22</i>	<i>3,27</i>	<i>3,26</i>	<i>44</i>
Verbindlichkeiten	0,15	0,19	0,18	0,21	0,18	22
Summe Passiva	3,60	4,07	5,05	4,88	4,95	37
Gewinn- und Verlustrechnung						
Umsatzerlöse	4,93	4,92	5,93	5,45	5,26	7
<i>davon</i>						
<i>Erträge gemäß § 7 BFinG (OeBFA-Abgangsdeckung)</i>	<i>4,82</i>	<i>4,64</i>	<i>5,41</i>	<i>3,87</i>	<i>3,89</i>	<i>-19</i>
<i>Erträge aus Dienstleistungen im Bereich Backoffice und Collateral Management für einen Rechtsträger</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>0,41</i>	<i>1,45</i>	<i>1,19</i>	<i>–</i>
Veränderung des Bestands an noch nicht abgerechneten Leistungen	–	–	–	–	0,10	–
sonstige betriebliche Erträge	0,04	0,03	0,07	0,04	0,02	-42
Personalaufwand	-3,43	-3,63	-4,27	-3,84	-4,03	18
Abschreibungen	-0,10	-0,07	-0,09	-0,10	-0,11	14
sonstige betriebliche Aufwendungen	-1,44	-1,26	-1,64	-1,56	-1,24	-14
Betriebsergebnis	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	–
	in Vollzeitäquivalenten					in %
Bedienstete (im Jahresdurchschnitt)	29,63	30,14	29,43	32,50	33,40	13

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: OeBFA

BFinG = Bundesfinanzierungsgesetz

OeBFA = Österreichische Bundesfinanzierungsagentur

Die jährlichen Erträge aus der gemäß § 7 BFinG vom Bund zu leistenden OeBFA–Abgangsdeckung sanken im überprüften Zeitraum um 19 %. Dies war u.a. auf die von der OeBFA erzielten Vergütungen für sonstige Dienstleistungen für Rechtsträger zurückzuführen. So konnte die OeBFA seit dem Jahr 2018 für Leistungen im Bereich Backoffice und Collateral Management Erträge in Höhe von 0,41 Mio. EUR (2018), 1,45 Mio. EUR (2019) und 1,19 Mio. EUR (2020) verbuchen. Der Personalaufwand der OeBFA stieg im überprüften Zeitraum von 3,43 Mio. EUR um 18 % auf 4,03 Mio. EUR, wobei der Anstieg von 2019 auf 2020 bei 5 % lag. Die sonstigen betrieblichen Aufwendungen waren im Jahr 2020 um 14 % niedriger als im Jahr 2016.

- 49.2 Der RH stellte fest, dass die OeBFA ab dem Jahr 2018 Erträge aus der Erbringung von Dienstleistungen für einen Rechtsträger von bis zu 1,45 Mio. EUR jährlich verbuchte. Während der Personalaufwand von 2016 auf 2020 um 18 % anstieg, waren die sonstigen betrieblichen Aufwendungen 2020 um 14 % niedriger als 2016. Die Abgangsdeckung durch den Bund reduzierte sich in diesem Zeitraum um 19 %.

Interne und externe Kontrollen

Interne Revision der OeBFA

- 50.1 (1) Im überprüften Zeitraum lagerte die OeBFA ihre Interne Revision – dem BFinG entsprechend – an einen Wirtschaftstreuhänder aus.¹²² Die Beauftragung des Wirtschaftstreuhänders unterlag einem – in den Vorgaben der OeBFA nicht näher definierten – Rotationsprinzip und bedurfte seit März 2019 auch der Zustimmung des Aufsichtsrats der OeBFA.

Die Interne Revision war dem Vorstand der OeBFA unmittelbar unterstellt und diesem berichtspflichtig, die jährlichen Revisionsberichte brachte sie auch dem Aufsichtsrat der OeBFA in dessen Sitzungen zur Kenntnis.

¹²² Gemäß § 8 Abs. 3 BFinG hatte die OeBFA eine Innenrevision einzurichten und konnte sich dabei eines Wirtschaftstreuhänders bedienen.

Der beauftragte Wirtschaftstreuhandler hatte die Revision der OeBFA auf Basis allgemein anerkannter internationaler Revisionsstandards durchzuführen. Die Prüfaufträge erstreckten sich u.a. auf die Anweisungen und Richtlinien des Vorstands und auf die Wirtschaftlichkeit der laufenden Geschäfte und Maßnahmen, einschließlich der Geschäfte für den Bund.

Im überprüften Zeitraum ersuchte die OeBFA bei zwei Beauftragungen vier bzw. sechs Wirtschaftstreuhandler um Angebotslegung und erteilte den Auftrag nach dem Bestbieterprinzip (niedrigste Kosten)¹²³ auf zwei Jahre mit der Option auf Verlängerung um weitere zwei Jahre.

Vorgaben bzw. eine Prozessbeschreibung für die Auswahl und Bestellung der extern ausgelagerten Internen Revision (zur näheren Beschreibung des Rotationsprinzips, Festlegung der Kriterien zur Feststellung der erforderlichen Qualifikation und Erfahrung des Wirtschaftstreuhandlers, Beschreibung der Kriterien für die Zuschlagserteilung etc.) existierten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht.

Die interne Revision prüfte die OeBFA einmal im Jahr, die Prüfungshandlungen umfassten dabei jeweils auch das Risikomanagement (z.B. die Risikoricthlinien).

(2) Die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gültige Version des Organisationshandbuchs¹²⁴ der OeBFA enthielt eine grobe, weitgehend organisatorische Beschreibung der Internen Revision. Eine Revisionsordnung im Sinne internationaler Revisionsstandards¹²⁵, die die Aufgaben, Befugnisse und die Verantwortung der Internen Revision festlegte und den Revisionsprozess der OeBFA (z.B. Prozessbeschreibung von der Prüfungsplanung bis zur Mängelverfolgung) gesamthaft beschrieb, lag nicht vor.

(3) Zur Unterstützung des Vorstands der OeBFA bei Angelegenheiten der Revision, z.B. zur Koordination und Abstimmung mit den Wirtschaftstreuhandlern, war eine interne Revisionsbeauftragte im Bereich Marktfolge der OeBFA bestellt.

Der Vorstand und die Revisionsbeauftragte trafen rund sechsmal im Jahr zu einem „Jour fixe Interne Revision“ zusammen, bei dem sie u.a. die Fortschrittskontrolle zur Umsetzung der Empfehlungen früherer Revisionsprüfungen besprachen. Die OeBFA berichtete ihrem Aufsichtsrat zumindest einmal im Jahr über den Stand der Fortschrittskontrollen. Follow-up-Überprüfungen – zur Feststellung der Umsetzung früherer Empfehlungen – waren Bestandteil des jährlichen Prüfplans der Internen Revision.

¹²³ Die OeBFA fragte im Zuge der Angebotseinholung auch nach der Erfahrung der bei der Prüfung mitwirkenden Personen bei der Prüfung von öffentlichen Einheiten.

¹²⁴ Version vom 18. Jänner 2021

¹²⁵ z.B. Internationale Standards für die berufliche Praxis der Internen Revision des Institute of Internal Auditors (IIA)

(4) Die mehrjährige Prüflandkarte der OeBFA, die die Basis für den jährlichen Prüfplan darstellte, enthielt für den Zeitraum 2020 bis 2024 alle Organisationseinheiten der OeBFA mit Ausnahme der – im Organigramm weiters ersichtlichen – Einheiten Unternehmenskommunikation und Datenschutz; eine dokumentierte Risikobewertung der jeweiligen Bereiche, auf deren Basis die weitere Festlegung von Prüfungshandlungen (z.B. jährliche Prüfung von Bereichen, die eine hohe Risikokategorie aufwiesen) nachvollziehbar abgeleitet werden konnte, fehlte. Alle Organisationseinheiten wurden im Zeitraum von drei Jahren mindestens einmal geprüft, für „sensible Prüfgebiete“ wie das Risikomanagement war laut Auskunft der OeBFA eine zumindest jährliche Prüfung vorgesehen.

(5) Laut Organisationshandbuch der OeBFA hatte die Interne Revision u.a. auch die „Qualität der Geschäftsführung bzw. deren Entscheidungen“ zu überprüfen. Internationale Revisionsstandards sahen vor, dass die Interne Revision den Prüfplan – bei dessen Entwicklung sie sich mit der Geschäftsleitung bzw. dem Überwachungsorgan zu beraten und deren Inputs sie zu berücksichtigen hatte – erstellte.

Aus der Dokumentation der Aufsichtsratssitzungen¹²⁶ ging hervor, dass „[...] der Prüfplan von der Geschäftsführung ausgearbeitet und mit dem externen Dienstleister besprochen“ wurde, laut Organisationshandbuch¹²⁷ der OeBFA legte der Vorstand den Prüfplan fest. Laut Auskunft der OeBFA handelte es sich dabei lediglich um einen Erstvorschlag, die Interne Revision konnte eigene Vorschläge einbringen und hatte auch ein Ablehnungsrecht in Bezug auf Vorschläge des Vorstands. Der Aufsichtsrat der OeBFA genehmigte die jährlichen Prüfpläne.

50.2 Der RH kritisierte, dass die OeBFA über keine Prozessbeschreibung für die Auswahl und Bestellung ihrer ausgelagerten Internen Revision verfügte.

Daher empfahl er der OeBFA, eine Beschreibung für den Auswahl- und Bestellungsprozess der extern beauftragten Internen Revision zu erstellen. Diese sollte Kriterien zur näheren Beschreibung des Rotationsprinzips, der Feststellung der erforderlichen Qualifikation und Erfahrung des Wirtschaftstreuhanders sowie der Zuschlagserteilung enthalten.

Der RH kritisierte weiters, dass die OeBFA über keine Revisionsordnung, die die Aufgaben, Befugnisse und Verantwortung der Internen Revision regelte, und über keine Ablaufbeschreibung ihres Revisionsprozesses verfügte. Dies wäre auch im Hinblick auf die Sicherstellung eines einheitlichen Prozesses – im Zusammenhang mit der Leistungserbringung durch unterschiedliche Wirtschaftstreuhandler – zweckmäßig.

¹²⁶ z.B. Aufsichtsratssitzungen vom 30. März 2019 und vom 30. März 2020: Beilage „Beschlussfassung über den Revisionsplan“

¹²⁷ in der zur Zeit der Gebarungüberprüfung geltenden Version vom 18. Jänner 2021

Er empfahl der OeBFA daher, die Aufgaben, Befugnisse und Verantwortung der Internen Revision in einer Revisionsordnung festzuschreiben und darin auch eine Ablaufbeschreibung ihres Revisionsprozesses – von der Prüfungsplanung bis zur Mängelverfolgung – aufzunehmen.

Weiters kritisierte der RH, dass die mehrjährige Prüflandkarte der OeBFA nicht alle zu prüfenden Organisationseinheiten umfasste und keine dokumentierte Risikobewertung enthielt, auf deren Basis die weitere Festlegung von Prüfungshandlungen (z.B. jährliche Prüfung von Bereichen, die eine hohe Risikokategorie aufwiesen) nachvollziehbar abgeleitet werden konnte.

Der RH empfahl der OeBFA, sämtliche Organisationseinheiten der OeBFA in ihre mehrjährige Prüflandkarte aufzunehmen und eine dokumentierte Risikobewertung der einzelnen Organisationseinheiten bzw. Prüfbereiche auf dieser Prüflandkarte vorzunehmen.

Darüber hinaus stellte der RH kritisch fest, dass – auch mangels konkreter Vorgaben – nicht ausgeschlossen werden konnte, dass der Vorstand den jährlichen Prüfplan der OeBFA erstellte. Dies ließ Zweifel an der Unabhängigkeit der Internen Revision zu.

Der RH empfahl der OeBFA, festzulegen, dass die Interne Revision auch eigene Vorschläge bei der Ausarbeitung der Prüfpläne einzubringen hat und darüber hinaus über ein Ablehnungsrecht in Bezug auf Vorschläge des Vorstands verfügt.

- 50.3 Die OeBFA teilte in ihrer Stellungnahme mit, den bestehenden Auswahl- und Bestelungsprozess der extern zu beauftragenden Internen Revision – unter Aufnahme der in der Empfehlung des RH angeführten Kriterien – in das Organisationshandbuch aufzunehmen.

Eine Revisionsordnung, die die Aufgaben, Befugnisse und Verantwortung der Internen Revision samt Beschreibung des Ablaufprozesses enthalte, werde sie implementieren und in das Organisationshandbuch aufnehmen.

Sämtliche Organisationseinheiten seien bereits in der Prüflandkarte enthalten. Eine Risikobewertung der einzelnen Organisationseinheiten sei bereits implementiert, werde jedoch nochmals einer Evaluierung unterzogen.

Es sei gelebte Praxis, dass der Revisionsprüfer das Recht habe, eigene Vorschläge bei der Ausarbeitung des Prüfplans einzubringen sowie auch das Recht, Vorschläge des Vorstands abzulehnen. Dennoch werde dies künftig schriftlich im Prüfplan festgehalten.

Wahrnehmung der Kontrollrechte des Finanzministeriums

51.1 (1) Das BFinG sah bestimmte Kontroll- und Einschaurechte¹²⁸ der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen gegenüber der OeBFA vor:

Tabelle 20: Kontroll- und Einschaurechte der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen

Rechtsgrundlage	Inhalt
Bundesfinanzierungsgesetz (BFinG)	<p>Die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Finanzen ist gemäß § 8 Abs. 1 dazu berechtigt,</p> <ul style="list-style-type: none"> • Z 1: von der OeBFA Auskünfte über alle Geschäftsfälle und die Vorlage von Ausweisen in bestimmter Form und Gliederung zu verlangen, • Z 2: jederzeit in die Bücher, Schriftstücke und Datenträger der OeBFA Einschau zu nehmen und hierzu auch Überprüfungen an Ort und Stelle vorzunehmen, • Z 3: den Abschlussprüfer der OeBFA und sonstige sachkundige Personen gegen Kostenersatz durch die OeBFA mit Überprüfungen im Sinne der Z 2 zu beauftragen, • Z 4: die interne Revision der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen mit der Prüfung der OeBFA gegen Kostenersatz durch diese zu beauftragen.

OeBFA = Österreichische Bundesfinanzierungsagentur

Quelle: BFinG

Laut Auskunft der für die OeBFA im Finanzministerium zuständigen Abteilung III/4 Finanzmärkte und Finanzmarktaufsicht¹²⁹ wurden die Rechte gemäß § 8 Abs. 1 Z 1 bis Z 3 BFinG im überprüften Zeitraum nicht in Anspruch genommen. Weitere Hinweise auf die Ausübung dieser Rechte durch den Bundesminister für Finanzen lagen dem RH nicht vor.¹³⁰ Aus den Gesetzesmaterialien zum BFinG¹³¹ ging hervor, dass diese Rechte ein weitgehendes Aufsichtsrecht des Bundesministers für Finanzen über die OeBFA – „zur Wahrung der der Ressortverantwortung entsprechenden Kontrollmöglichkeit“ nach Ausgliederung der Bundesschuldenverwaltung an die OeBFA – sicherstellen sollte.

¹²⁸ § 8 Abs. 1 Z 1 bis Z 4 BFinG

¹²⁹ Die Abteilung III/4 Finanzmärkte und Finanzmarktaufsicht war u.a. für die OeBFA – ausgenommen Eigentümervertretung – zuständig.

¹³⁰ Bundesminister für Finanzen: Dr. Johann Georg Schelling (1. September 2014 bis 18. Dezember 2017); Hartwig Löger (18. Dezember 2017 bis 28. Mai 2019); Dipl.-Kfm. Eduard Müller, MBA (3. Juni 2019 bis 7. Jänner 2020); Mag. Gernot Blümel, MBA (7. Jänner 2020 bis 6. Dezember 2021)

¹³¹ zum BGBl. 763/1992

Laut den Gesetzesmaterialien zum BFinG¹³² konnte der Bundesminister für Finanzen die Interne Revision des Finanzministeriums im Rahmen seiner Einschaurechte im Sinne einer „Konzernrevision“¹³³ mit Prüfungshandlungen beauftragen. Die OeBFA war auf dem Jahresprüfungsplan der Internen Revision des Finanzministeriums für das Jahr 2021 erstmalig vorgesehen, eine frühere Überprüfung im Sinne des § 8 Abs. 1 Z 4 BFinG fand nicht statt.

(2) Der Aufsichtsrat der OeBFA war u.a. mit Vertreterinnen bzw. Vertretern des Finanzministeriums besetzt, dieses stellte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung auch den Vorsitzenden und den stellvertretenden Vorsitzenden des Aufsichtsrats der OeBFA.¹³⁴ Laut Geschäftsordnung des Aufsichtsrats umfasste dessen Überwachungstätigkeit in Bezug auf den Vorstand z.B. die Einhaltung der Grundsätze der Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit, die Überwachung des Risikomanagements, des Internen Kontrollsystems und der Compliance sowie die Umsetzung der Unternehmensstrategie.

(3) Weitere Kontrolltätigkeiten übte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung insbesondere die Abteilung I/5 Beteiligungen und Liegenschaften im Finanzministerium – im Rahmen der Wahrnehmung der Eigentümerrechte an der OeBFA – aus. Laut Auskunft des Finanzministeriums war darunter z.B. das Monitoring der Eigentümerstrategie der OeBFA oder die Plausibilitätsprüfung und Abstimmung des Vorschlags zur Festlegung der geschäftspolitischen Ausrichtung der OeBFA gemäß § 79 Abs. 5 BHG 2013 – ressortintern bzw. mit dem Aufsichtsrat der OeBFA – zu verstehen.

Die Abteilung I/5 Beteiligungen und Liegenschaften war auch für das Beteiligungs- und Finanzcontrolling gemäß § 67 BHG 2013 zuständig. Im Rahmen dieser Aufgabe erhielt das Finanzministerium schriftliche Quartalsberichte von der OeBFA, die insbesondere Finanzkennzahlen und Risiken der OeBFA GmbH enthielten. Das Finanzministerium überprüfte diese Berichte auf Vollständigkeit und Plausibilität.

51.2 Der RH hielt kritisch fest, dass keine Hinweise auf die Ausübung der Kontrollrechte gemäß § 8 Abs. 1 Z 1 bis Z 3 BFinG gegenüber der OeBFA durch die Bundesminister für Finanzen vorlagen.

Der RH hielt fest, dass die Ausübung weiterer Kontrollrechte durch das Finanzministerium in Bezug auf die OeBFA weitgehend aus der Wahrnehmung der Eigentümerrechte und dem Beteiligungs- und Finanzcontrolling, das auf Berichten der OeBFA GmbH basierte, bestand.

¹³² zum BGBl. I 67/2010

¹³³ Der Prüfungsumfang hatte dabei insbesondere Prüfthemen wie Interne Kontrollsysteme, Corporate Governance oder Strategieumsetzung aus einer gesamthaften Sicht zu umfassen.

¹³⁴ Gemäß § 5 BFinG durften nur in den Bereichen des Kredit- oder Haushaltswesens fachkundige Personen zu Aufsichtsrätinnen bzw. Aufsichtsräten der OeBFA bestellt werden.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, künftig die dem Bundesminister für Finanzen vom Gesetzgeber eingeräumten Kontroll- und Einschaurechte gegenüber der OeBFA regelmäßig wahrzunehmen.

- 51.3 Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es im Jahr 2021 von seinen gesetzlich verankerten Einschaurechten Gebrauch gemacht habe und es die vom Gesetzgeber eingeräumten Kontroll- und Einschaurechte gegenüber der OeBFA künftig regelmäßiger wahrnehmen werde.

Sonstige Feststellungen

Managementverträge und erfolgsabhängige Gehaltsbestandteile

- 52.1 (1) Im überprüften Zeitraum endete die Laufzeit von zwei Geschäftsführerverträgen. So liefen der Dienstvertrag mit dem damaligen Geschäftsführer des Bereichs Marktfolge am 1. April 2018 und der Dienstvertrag mit dem Geschäftsführer des Bereichs Markt am 31. August 2020 aus. Das Finanzministerium schrieb die Geschäftsführerpositionen am 22. Juli 2017 und am 18. Juli 2020 aus. Gemäß § 2 Abs. 2 Stellenbesetzungsgesetz¹³⁵ sollte eine Ausschreibung möglichst sechs Monate vor Freiwerden der Stelle erfolgen.

(2) Die Geschäftsführerverträge sahen neben dem Entgelt auch erfolgsabhängige Gehaltsbestandteile (Bonifikationen) vor, deren maximale Höhe vertraglich festgelegt war. Die Höhe der Auszahlung richtete sich nach dem Grad der Erreichung der im Vorhinein – also vor Beginn des jeweiligen Geschäftsjahres – schriftlich zwischen dem Präsidium des Aufsichtsrats und dem jeweiligen Geschäftsführer festgelegten Ziele. Der Vertrag mit dem seit Mitte April 2019 tätigen Geschäftsführer des Bereichs Marktfolge sah den Abschluss einer Zielvereinbarung für das Jahr 2019 bis Ende Mai 2019 vor. Die Unterzeichnung der Zielvereinbarung erfolgte am 29. August 2019. Mit dem im September 2020 wiederbestellten Geschäftsführer des Bereichs Markt war bis Ende September 2020 eine Zielvereinbarung für den Zeitraum September bis Dezember 2020 zu treffen. Diese Zielvereinbarung datierte vom 4. November 2020. Die übrigen Zielvereinbarungen schlossen das Präsidium des Aufsichtsrats und die Geschäftsführer überwiegend im ersten Halbjahr des jeweiligen Geschäftsjahres ab.

¹³⁵ BGBl. I 26/1998 i.d.g.F.

- 52.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die im überprüften Zeitraum vom Finanzministerium aufgrund Vertragsablaufs durchgeführten Ausschreibungen von Geschäftsführerpositionen der OeBFA zwischen sechs Wochen und über acht Monate vor Ende der Vertragslaufzeit erfolgten, obwohl das Stellenbesetzungsgesetz eine Ausschreibung möglichst sechs Monate vor Freiwerden der Stelle vorsah.

Er empfahl dem Finanzministerium, aufgrund Vertragsablaufs durchzuführende Ausschreibungen von Geschäftsführerpositionen entsprechend dem Stellenbesetzungsgesetz möglichst sechs Monate vor Ende der Vertragslaufzeit vorzunehmen, um damit ein standardisiertes Bestellungsverfahren sicherzustellen.

Der RH stellte kritisch fest, dass das Präsidium des Aufsichtsrats der OeBFA und die Geschäftsführer der OeBFA die Zielvereinbarungen für die Auszahlung von Bonifikationen überwiegend erst im ersten Halbjahr des jeweiligen Geschäftsjahres abschlossen, obwohl die Geschäftsführerverträge einen Abschluss im Vorhinein vorsahen. Weiters stellte er kritisch fest, dass im Rahmen von Erst- bzw. Wiederbestellungen in den Geschäftsführerverträgen für den Abschluss der Zielvereinbarungen festgelegte Termine um bis zu drei Monate überschritten wurden.

Der RH empfahl dem Finanzministerium (im Rahmen des Präsidiums des Aufsichtsrats der OeBFA), Zielvereinbarungen für die Auszahlung erfolgsabhängiger Gehaltsbestandteile zeitgerecht vor Beginn des jeweiligen Geschäftsjahres bzw. bis zu den vertraglich vereinbarten Terminen abzuschließen.

- 52.3 Das Finanzministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Ausschreibung im Zusammenhang mit der Besetzung von Mitgliedern des Leitungsorgans von Unternehmen, die der Kontrolle des RH unterliegen, gemäß Stellenbesetzungsgesetz möglichst sechs Monate vor, spätestens jedoch innerhalb eines Monats nach Freiwerden der Stelle zu erfolgen habe.

Das Finanzministerium sei stets bemüht, die Ausschreibung zum frühestmöglichen Zeitpunkt durchzuführen und sagte die Umsetzung der diesbezüglichen Empfehlung zu.

Darüber hinaus sagte das Finanzministerium zu, die Zielvereinbarungen für die Auszahlung erfolgsabhängiger Gehaltsbestandteile für 2023 und die Folgejahre im vierten Quartal des jeweils vorangegangenen Geschäftsjahres abzuschließen.

Schließung von bundesschatz.at

53.1 (1) Bundesschätze waren festverzinsliche Wertpapiere, die von der Republik Österreich zwischen 2002 und 2019 ausgegeben und über die Online-Plattform bundesschatz.at vertrieben wurden. Sie waren ab 100 EUR erwerbbar und verfügten über eine Laufzeit zwischen einem Monat und zehn Jahren. Der Betrieb der Online-Plattform bundesschatz.at erfolgte durch die OeBFA.

(2) Aufgrund des Marktumfeldes senkte die OeBFA im Juli 2019 die Zinsen bei allen Laufzeiten der Produkte von bundesschatz.at auf 0 %. Da eine weitere Absenkung in den negativen Bereich wegen der rechtlichen Ausgestaltung des Produkts als Wertpapier nicht möglich war und der OeBFA aus einem Weiterbetrieb Nachteile bei den Finanzierungskosten drohten, fasste sie den Beschluss, den Betrieb von bundesschatz.at zum Stichtag 30. Juni 2020 einzustellen. Bereits einbezahlte Gelder von Kunden sollten bis zur vereinbarten Endfälligkeit – längstens bis 21. Jänner 2030 – unverändert veranlagt bleiben, eine vorzeitige Auszahlung war nicht vorgesehen.

(3) Seit der Schließung des Geschäftsbetriebs von bundesschatz.at verminderte sich die Anzahl der bestehenden Konten von rd. 55.000 auf rd. 2.400, das ausstehende Gesamtnominale reduzierte sich von 1,700 Mrd. EUR auf 186 Mio. EUR (Stand Ende März 2021).

Die OeBFA konnte jedoch nicht alle Kunden erreichen und sie über die Einstellung des Geschäftsbetriebs von bundesschatz.at informieren. Per Anfang Dezember 2020 waren für die OeBFA 165 Kunden nicht erreichbar gewesen, in 36 Fällen konnten die Schreiben der OeBFA zwar zugestellt werden, wurden aber nicht behoben. In diesen Fällen zog die OeBFA das Zentrale Melderegister zur Ausforschung fehlender oder fehlerhafter Wohnadressen heran. Für die verbleibenden Fälle plante sie eine gerichtliche Hinterlegung der fälligen Rückzahlungen aus Veranlagungen in Bundesschatzscheinen.

53.2 Der RH wies darauf hin, dass die OeBFA noch nicht alle durch die Schließung von bundesschatz.at betroffenen Kunden kontaktieren konnte. Nach Ansicht des RH sollten diese ausreichend Zeit erhalten, ihre Gelder auch nach Ablauf der Veranlagungsfrist abrufen zu können.

Er empfahl der OeBFA daher, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um fehlende oder fehlerhafte Wohnadressen nicht erreichbarer Kunden von bundesschatz.at auszuforschen. Andernfalls wäre eine gerichtliche Hinterlegung von Rückzahlungen aus Veranlagungen in Bundesschatzscheinen sicherzustellen.

53.3 Die OeBFA teilte in ihrer Stellungnahme mit, sämtliche Möglichkeiten zur Ausforschung der Kunden schon derzeit nach Abwägung einer Kosten-Nutzen-Analyse auszuschöpfen. Erforderlichenfalls werde eine gerichtliche Hinterlegung durchgeführt.

Schlussempfehlungen

54 Zusammenfassend empfahl der RH:

Österreichische Bundesfinanzierungsagentur

- (1) Die wesentlichen Besprechungspunkte der Sitzungen des Vorstands sowie die getroffenen Entscheidungen wären in einem Protokoll festzuhalten, um eine transparente Entscheidungsfindung sicherzustellen. **(TZ 5)**
- (2) Die für die Erstellung der Schuldenmanagementstrategie erforderlichen Tätigkeiten und die jeweilige Zuständigkeit ihrer daran beteiligten Organisationseinheiten wären in einer eigenen Prozessbeschreibung zu dokumentieren, um so – auch im Hinblick auf personelle Veränderungen – zu einer möglichst abgestimmten Erstellung der Schuldenmanagementstrategie beizutragen. **(TZ 7)**
- (3) Die Aktualisierung der Marktrisikorichtlinie wäre möglichst zeitnah abzuschließen. Dabei wären die bestehenden Limite und deren Höhe zur Begrenzung des Zinszahlungsrisikos auf Angemessenheit zu überprüfen und entsprechend anzupassen. **(TZ 11)**
- (4) Das Indikatorenset zur Beurteilung der Qualität des Marktzugangs sollte insoweit sensitiver gestaltet werden, als dadurch allfällige Beeinträchtigungen zeitnah abgebildet werden können. **(TZ 12)**
- (5) Unter Einbeziehung der Erfahrungen des Bundesministeriums für Finanzen wäre die Liquiditätsrisikorichtlinie dahingehend zu überarbeiten, dass die Beschränkung des Kreditrisikos aus der Liquiditätshaltung beibehalten wird, aber wiederholte Überschreitungen der Maximalliquidität vermieden werden. **(TZ 13)**
- (6) Die Risikosituation im Liquiditätsmanagement wäre laufend zu beobachten und die vorgenommenen temporären Limiterhöhungen wären regelmäßig auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen. **(TZ 14)**
- (7) Die Bezeichnung „Sektor Staat gemäß ESVG 2010“ wäre bei der Definition des Kreditrisikos des Bundes in der Kreditrisikorichtlinie durch die zutreffende Bezeichnung „öffentlicher Sektor gemäß ESVG 2010“ zu ersetzen. **(TZ 16)**
- (8) Auf eine zeitnahe Umsetzung neuer – in den Risikorichtlinien bereits verankerter und damit von ihrem Aufsichtsrat beschlossener – Vorgaben (wie der Anrechnung des Settlement-Risikos an das Peak Exposure) wäre zu achten. **(TZ 16)**

-
- (9) Auf die Einhaltung der – in den Risikorichtlinien verankerten und damit vom Aufsichtsrat beschlossenen – Vorgaben (wie der jährlichen Aktualisierung der Informationsblätter für die Vertragspartner) wäre zu achten. (TZ 18)
- (10) Maßnahmen zur Senkung des Kreditrisikos des Bundes, z.B. eine verstärkte Zusammenarbeit mit zentralen Gegenparteien, wären weiterzuverfolgen. (TZ 19)
- (11) Risiken aus der Veranlagung liquider Mittel, die zur Aufrechterhaltung der Zahlungsbereitschaft des Bundes vorzuhalten sind, wären im Sinne der risikoaversen Finanzgebarung möglichst zu beschränken. (TZ 20)
- (12) Finanzgeschäfte, die aufgrund ihres Risikos ausgeschlossen sind, wären in den Risikorichtlinien explizit anzuführen. (TZ 20)
- (13) Die Einbindung des Aufsichtsrats in die Genehmigung neuer Produkte und bei Änderungen bestehender Produkte – die mit höheren Risiken verbunden sind – wäre vorzusehen (z.B. den Aufsichtsrat unmittelbar in die Genehmigung der Liste der erlaubten Produkte einzubinden) oder der Aufsichtsrat wäre unmittelbar über Änderungen der „Liste der für Neuabschlüsse genehmigten Finanzprodukte“ (z.B. mittels Rundlaufbeschlusses) zu informieren. (TZ 20)
- (14) Das Ergebnis der Stresstests wäre im Rahmen der Berichterstattung an den Aufsichtsrat – im Hinblick auf einen sich daraus ergebenden Handlungsbedarf – zu erläutern. (TZ 22)
- (15) Die Konzeption und Durchführung der Stresstests wären – im Sinne einer standardisierten Vorgehensweise – in einem Regelwerk zu beschreiben. (TZ 22)
- (16) Die Konzeption der Stresstests wäre in regelmäßigen Abständen (z.B. mindestens alle drei Jahre) auf einen Änderungsbedarf hin zu überprüfen. Dabei sollten auch die Erfahrungen aus aktuellen Ereignissen – wie der COVID-19-Pandemie – einfließen. (TZ 22)
- (17) Im Hinblick auf die Vollständigkeit der Informationen in der Datenbank für operationelle Vorfälle wären auch das Ende der Umsetzungsfrist und das Datum der tatsächlichen Umsetzung von beschlossenen Maßnahmen zu erfassen. (TZ 26)
- (18) Auch wesentliche Verzögerungen in der Umsetzung einer beschlossenen Maßnahme wären als ein operativer Vorfall in der Datenbank zu dokumentieren. (TZ 26)

-
- (19) Die Vorgaben zu Inhalt und Umfang von Vollmachten wären in den Richtlinien zum Management des operationellen Risikos aufzunehmen. (TZ 27)
- (20) Für den Eintritt von operationellen Risiken aus externen Ereignissen wären Risikoindikatoren und Grenzwerte festzulegen. (TZ 29)
- (21) Die Möglichkeit der Absicherung all ihrer systemkritischen Anwendungen mit Authentifizierungslösungen, die einen hohen Sicherheitsstandard aufweisen (z.B. Authentifizierungen mittels verschlüsselter Hardware–Keys), wäre zu prüfen. (TZ 30)
- (22) Alle laufenden Projekte und Mängelbehebungen zur Erhöhung der IT–Sicherheit wären umgehend abzuschließen und aufgezeigte Verbesserungspotenziale auszuschöpfen. Auch künftig wären regelmäßig IT–Sicherheitsaudits, wie Penetrationstests, zur Überprüfung der IT–Infrastruktur durchzuführen. (TZ 31)
- (23) Die Rechtsrisikorichtlinie wäre dahingehend zu überarbeiten, dass diese in Bezug auf den Handel neuer Finanzprodukte im Einklang mit den Vorgaben für den Produkteinführungsprozess steht. (TZ 32)
- (24) Sämtliche Risiken aus der Auslagerung von Funktionen an externe Dienstleister wären zu identifizieren und zu überwachen; die dazu notwendigen Prozesse wären in einer Richtlinie (z.B. in Anlehnung an die von der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde veröffentlichten Leitlinien zu Auslagerungen) zu verschriftlichen. (TZ 33)
- (25) Die Umsetzung weiterer Maßnahmen zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und zur Verhinderung von Insiderhandel wäre zu prüfen, z.B. die Führung einer laufend aktualisierten Sperrliste, mit der sie ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern den Handel von Wertpapieren, zu denen der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur Insiderinformationen vorliegen, einschränkt. (TZ 34)
- (26) Es wäre ein Verzeichnis der Nebenbeschäftigungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu führen. Darin wären sowohl die aufrechten als auch die bereits beendeten Nebenbeschäftigungen – unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen – aufzunehmen. (TZ 34)
- (27) Ein webbasiertes Hinweisgeber–System zur Meldung von Compliance–Verstößen wäre zu implementieren. (TZ 35)

- (28) Eine Stellenbeschreibung für die Position der bzw. des Geldwäschebeauftragten und einer Stellvertretung wäre zu erstellen und darin die wesentlichen Aufgaben und Kompetenzen zur Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und deren organisatorische Eingliederung festzulegen. Dabei wäre sicherzustellen, dass die bzw. der Geldwäschebeauftragte bzw. die Stellvertretung in Ausübung dieser Funktion lediglich dem Vorstand gegenüber verantwortlich und berichtspflichtig ist. (TZ 36)
- (29) Die Unabhängigkeit der bzw. des Geldwäschebeauftragten wäre sicherzustellen und das Selbstprüfungsverbot zu beachten. (TZ 36)
- (30) In regelmäßigen Intervallen wären die wesentlichen Stakeholder strukturiert zu befragen. (TZ 37)
- (31) In der Reputationsrisikorichtlinie wäre die Höhe des Abschlags auf das Kreditlimit zu definieren, wenn ein Geschäftspartner über kein Nachhaltigkeitsrating verfügt. (TZ 38)
- (32) Medienberichte aus dem Ausland wären in die regelmäßige Berichterstattung an den Aufsichtsrat einzubeziehen, um diesem einen umfassenden Überblick über die medialen Wahrnehmungen betreffend die OeBFA und ihre Geschäftstätigkeiten im In- und Ausland zu ermöglichen. (TZ 38)
- (33) Zur Sicherstellung einer umfassenden Berichterstattung an den Aufsichtsrat und das Bundesministerium für Finanzen wäre die geplante Darstellung der Höhe und Auslastung der vom Bundesministerium für Finanzen für Rechtsträger genehmigten Finanzierungslimite in den Controllingberichten ehestmöglich umzusetzen. (TZ 44)
- (34) Die vom Bundesministerium für Finanzen festgelegten Rechtsträger- und Länder-Limite und deren Auslastung wären im Controllingbericht so darzustellen, dass bestehende Kassenveranlagungen dieser Sektoreinheiten erkennbar sind. Dies könnte z.B. durch einen entsprechenden Querverweis auf die im Controllingbericht enthaltene Übersicht der Kassenveranlagungen gemäß Sektorrichtlinie erfolgen. (TZ 44)
- (35) Die zum Jahresende bestehenden Kassenveranlagungen gemäß Sektorrichtlinie bei Rechtsträgern und Ländern mit Finanzierungslimiten des Bundesministeriums für Finanzen wären in der „Jahresübersicht über die Mittelverwendung“ vollständig darzustellen. (TZ 44)

- (36) Eine Beschreibung für den Auswahl- und Bestellungsprozess der extern beauftragten Internen Revision wäre zu erstellen. Diese sollte Kriterien zur näheren Beschreibung des Rotationsprinzips, der Feststellung der erforderlichen Qualifikation und Erfahrung des Wirtschaftstreuhanders sowie der Zuschlagserteilung enthalten. (TZ 50)
- (37) Die Aufgaben, Befugnisse und Verantwortung der Internen Revision wären in einer Revisionsordnung festzuschreiben und darin wäre auch eine Ablaufbeschreibung ihres Revisionsprozesses – von der Prüfungsplanung bis zur Mängelverfolgung – aufzunehmen. (TZ 50)
- (38) Sämtliche Organisationseinheiten der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur wären in die mehrjährige Prüflandkarte aufzunehmen; dabei wäre eine dokumentierte Risikobewertung der einzelnen Organisationseinheiten bzw. Prüfbereiche auf dieser Prüflandkarte vorzunehmen. (TZ 50)
- (39) Es wäre festzulegen, dass die Interne Revision auch eigene Vorschläge bei der Ausarbeitung der Prüfpläne einzubringen hat und darüber hinaus über ein Ablehnungsrecht in Bezug auf Vorschläge des Vorstands verfügt. (TZ 50)
- (40) Es wären alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um fehlende oder fehlerhafte Wohnadressen nicht erreichbarer Kunden von bundesschatz.at auszuforschen. Andernfalls wäre eine gerichtliche Hinterlegung von Rückzahlungen aus Veranlagungen in Bundesschatzscheinen sicherzustellen. (TZ 53)

Bundesministerium für Finanzen

- (41) Die Zuständigkeit für die Erteilung der im Bundesfinanzierungsgesetz vorgesehenen Weisungen der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen an die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur wäre in einer Organisationseinheit zu bündeln oder eine Zuständigkeit für deren Koordination festzulegen. (TZ 40)
- (42) Finanzierungsaufforderungen an die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur wären grundsätzlich erst nach dokumentierter Überprüfung der erforderlichen Nachweise über die Einhaltung der Grundsätze gemäß § 2a Bundesfinanzierungsgesetz zu erteilen. (TZ 41)

- (43) In den „Leitlinien des Bundesministeriums für Finanzen für Rechtsträgerfinanzierungen der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur“ wären die Kriterien für deren Anwendungsbereich eindeutig festzulegen. Zudem sollten auch Regelungen für Rechtsträgerfinanzierungen erarbeitet werden, die nicht in den definierten Anwendungsbereich der bestehenden Leitlinien fallen. (TZ 45)
- (44) Die vom Gesetzgeber dem Bundesminister für Finanzen eingeräumten Kontroll- und Einschaurechte gegenüber der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur wären regelmäßig wahrzunehmen. (TZ 51)
- (45) Aufgrund Vertragsablaufs durchzuführende Ausschreibungen von Geschäftsführerpositionen wären entsprechend dem Stellenbesetzungsgesetz möglichst sechs Monate vor Ende der Vertragslaufzeit vorzunehmen, um damit ein standardisiertes Bestellungsverfahren sicherzustellen. (TZ 52)

Bundesministerium für Finanzen (Präsidium des Aufsichtsrats der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur)

- (46) Zielvereinbarungen für die Auszahlung erfolgsabhängiger Gehaltsbestandteile wären zeitgerecht vor Beginn des jeweiligen Geschäftsjahres bzw. bis zu den vertraglich vereinbarten Terminen abzuschließen. (TZ 52)



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Juni 2022

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Anhang A

Begriffsbestimmungen

Asset Backed Commercial Papers

Darunter wird ein verzinsliches Wertpapier verstanden, welches Zahlungsansprüche gegen eine Zweckgesellschaft zum Gegenstand hat.

Backoffice

Im Finanzmanagement ist die Trennung von Frontoffice (Handel) und Backoffice (Abwicklung und Kontrolle) ein wesentliches IKS-Prinzip.

Bundesfinanzgesetz

Das Bundesfinanzgesetz besteht aus den Bedeckungs- und Ermächtigungsregeln für die Haushaltsführung, dem Bundesvoranschlag, dem Personalplan und weiteren Anlagen.

Bundesfinanzierungsgesetz

Das Bundesfinanzierungsgesetz regelt die Verwaltung und Koordination der Finanz- und sonstigen Bundesschulden. Die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur Ges.m.b.H. (OeBFA) hat gemäß Bundesfinanzierungsgesetz den Auftrag, das Schuldenmanagement des Bundes in dessen Namen und auf dessen Rechnung durchzuführen.

Bundeshaushaltsgesetz 2013

Das Bundeshaushaltsgesetz 2013 richtet sich an Bundesorgane und regelt im Wesentlichen die Ziele und die Organisation der Haushaltsführung, die mittelfristige und einjährige Haushaltsplanung, die Budgeterstellung, den Budgetvollzug, die Bundesvermögens- und Schuldengestaltung, die (Innen-)Kontrolle und den Bundesrechnungsabschluss.

Collateral

Collateral ist die englische Bezeichnung für Vermögenswerte, die im Zusammenhang mit Finanzgeschäften als Sicherheiten im Rahmen von Besicherungsvereinbarungen dienen.

Continuous Linked Settlement

Continuous Linked Settlement ist ein Multiwährungssystem zur Abwicklung von Devisengeschäften auf der Basis des Prinzips „Zahlung gegen Zahlung“.

Credit Default Swaps

Credit Default Swaps (CDS) sind auf den Finanzmärkten gehandelte Instrumente zur Absicherung eines Zahlungsausfalls bei einem Kreditnehmer.

Derivate

Derivate oder derivative Finanzgeschäfte sind Finanzinstrumente, deren eigener Wert vom Marktpreis eines oder mehrerer anderer Finanztitel abgeleitet wird. Zu den Derivaten zählen insbesondere Termingeschäfte, Swaps, Optionen und Futures.

Eigenquote

Die Eigenquote des Bundes ist jener Anteil an Bundesanleihen und Bundes-schatzscheinen, die der Bund im Eigenbesitz hält.

Exposure

Exposure beschreibt ein Engagement bzw. eine offene Risikoposition z.B. im Bereich der Ausleihungen oder Veranlagungen.

Finanzinstrument/Finanzgeschäft

Finanzinstrumente sind alle vertraglich festgelegten Verpflichtungen oder Ansprüche, denen ein Austausch von liquiden Mitteln zugrunde liegt. Finanzinstrumente können

- unterschiedliche Formen von Finanzierungen, beispielsweise Anleihen oder Darlehen, sein oder
- auch unterschiedliche Formen von Veranlagungen, beispielsweise Termin- oder Taggelder, betreffen.

Mit dem Begriff Finanzgeschäft wird ein Einzelgeschäft, also z.B. eine konkrete Anleihe bezeichnet.

Finanzschulden

Finanzschulden sind grundsätzlich alle Geldverbindlichkeiten des Bundes, die zu dem Zweck eingegangen werden, dem Bund die Verfügungsmacht über Geld zu verschaffen. Sie können nur von der Bundesministerin bzw. vom Bundesminister für Finanzen eingegangen werden. Zur vorübergehenden Kassenstärkung eingegangene Geldverbindlichkeiten begründen nur insoweit Finanzschulden, als sie nicht innerhalb desselben Finanzjahres getilgt werden.

Frontoffice

siehe Backoffice

Kreditrisiko

Kreditrisiko ist die Gefahr, dass der Kreditnehmer die ihm vertraglich gewährten Kredite nicht oder nicht vollständig zurückzahlen kann oder will. Auch bei Veranlagungen verbleibt stets ein unvermeidbares Risiko, dass der veranlagte Betrag nicht vollständig zurückgezahlt werden kann.

Liquiditätsrisiko

Liquiditätsrisiko des Bundes ist die Gefahr, dass der Bund seinen Zahlungsverpflichtungen nicht jederzeit nachkommen kann und die erforderlichen Mittel nicht sofort oder nur zu schlechten Konditionen am Markt beschaffen kann.

Marktrisiko

Das Marktrisiko birgt die Gefahr der Verringerung des Marktwerts abgeschlossener Finanzgeschäfte als Folge einer negativen Marktentwicklung. Zum Marktrisiko gehören die auf dem Finanzmarkt auftretenden Risiken, wie das Zinsänderungsrisiko oder das Fremdwährungsrisiko.

Zinsänderungsrisiko ist die Gefahr, dass der mit einem Finanzgeschäft verbundene Zinssatz aufgrund künftiger Marktentwicklung vom Marktzins abweicht und zu einer Veränderung der erwarteten Zinsergebnisgröße führt.

Dem Fremdwährungsrisiko unterliegen alle Transaktionen, deren Vereinbarungen eine offene und ungesicherte Wechselkurskomponente beinhalten.

Nachhaltigkeitsrating

Nachhaltigkeitsratings werden von darauf spezialisierten Ratingagenturen, die Organisationen hinsichtlich ihrer Geschäftspraktiken in Bezug auf Umwelt-, Sozial- und Governance-Standards analysieren, erstellt.

operationelles Risiko

Operationelles Risiko ist die Gefahr eines Verlusts aufgrund der Unangemessenheit oder eines Versagens interner Prozesse, Systeme oder der Menschen sowie aufgrund von unvorhersehbaren externen Ereignissen zu verstehen.

Peak Exposure

Das Peak (aus dem Englischen „Peak“ für Höhepunkt) Exposure ist vereinfacht ausgedrückt das höchste Exposure, das gegenüber einem Vertragspartner erreicht wird.

Rechtsrisiko

Unter Rechtsrisiko sind die Gefahren aus fehlerhafter oder ungenauer Vertragsgestaltung oder etwa aus der Nichtdurchsetzbarkeit von Ansprüchen zu verstehen.

Relationship Management

Unter Relationship Management ist die Pflege oder Verwaltung von Geschäftskundenbeziehungen zu verstehen.

Reputationsrisiko

Reputationsrisiko ist die Gefahr, dass die Reputation des Landes durch die öffentliche Berichterstattung über Transaktionen und Geschäftspartner oder über bestimmte Geschäftspraktiken negativ beeinflusst wird.

SAP

SAP ist ein Softwarehersteller. Tätigkeitsschwerpunkt ist die Entwicklung von Software zur Abwicklung sämtlicher Geschäftsprozesse einer Organisation, wie Buchführung, Controlling, Vertrieb, Einkauf, Produktion, Lagerhaltung und Personalwesen. Die Buchstaben SAP stehen für „Systeme, Anwendungen und Produkte“.

SAP Treasury

SAP Treasury ist ein IT-Verfahren zur Verwaltung der Forderungen und Schulden des Bundes. Mittels SAP Treasury werden in verschiedenen Anwendungen alle Finanztransaktionen des Bundes, inklusive Beteiligungen und Bundeshaftungen, verwaltet. In der SAP Treasury-Anwendung „Finanzierungen des Bundes“ werden lang- und kurzfristige Finanzierungen sowie Sicherungsgeschäfte des Bundes verwaltet.

US-Subprime-Krise

Das ist die Krise, die durch Teile des Hypothekendarlehensmarkts, der überwiegend mit geringer Bonität besteht, ausgelöst wurde.

Währungstauschvertrag

Bei einem Währungstauschvertrag vereinbaren die Vertragspartner, die aus Schuld aufnehmen stammenden Einzahlungen nach Währungen oder Zinssätzen mit dem Ziel der Risikoabsicherung bzw. -beschränkung von Wechselkursrisiken zu tauschen.

zentrale Gegenpartei

Zentrale Gegenparteien zählen zu den Infrastruktureinrichtungen des globalen Finanzsystems und müssen strenge Anforderungen erfüllen. Ihr Kerngeschäft besteht in der Reduzierung von Risiken im Wertpapier- bzw. Derivatehandel, da sie das Ausfallsrisiko übernehmen und die Erfüllung des Geschäfts garantieren.

Zweckgesellschaft

Eine Zweckgesellschaft ist eine juristische Person, die insbesondere von internationalen Banken für einen konkreten Zweck geschaffen wurde (z.B. Auslagerung von Risiken aus der Jahresbilanz).

Zinsswap

Zinsswaps werden zur Diversifizierung der Zinszahlungsstrukturen der EUR-Bundesanleihen eingesetzt. Bei Zinsswaps erfolgt ein Tausch von Zinszahlungen, der Nominalbetrag wird dabei nicht transferiert.

Anhang B

Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger
in **Fettdruck**

Österreichische Bundesfinanzierungsagentur

Aufsichtsrat

Vorsitz

Dipl.–Ing. Bernhard Perner	(12. März 2014 bis 20. September 2017)
Mag. Helga Berger	(20. September 2017 bis 31. Juli 2020)
Mag. Alfred Lejsek	(seit 3. September 2020)

Stellvertretung

Univ.–Prof. Mag. Dr. Eva Eberhartinger, LL.M.	(6. Mai 2013 bis 20. September 2017)
Dipl.–Ing. Bernhard Perner	(20. September 2017 bis 1. August 2019)
Dr. Christoph Pesau	(seit 2. August 2019)

Geschäftsführung

Dipl.–Ing. Dr. Thomas Steiner	(2. April 2013 bis 16. April 2019)
Mag. (FH) Markus Stix	(seit 8. Juni 2015)
Mag. Walter Jöstl	(seit 17. April 2019)

R
—
H

