



**Der
Rechnungshof**

Dampfschiffstraße 2
1031 Wien
Postfach 240

Tel +43 (1) 711 71 -8264
Fax +43 (1) 712 94 25
presse@rechnungshof.gv.at

RECHNUNGSHOFBERICHT REIHE BUND 2009/8

Vorlage vom 15. Juli 2009

Zusammenfassung

Reform der Beamtenpensionssysteme der Länder Tirol, Vorarlberg und Wien.....	2
Finanzierungsinstrumente der Gebietskörperschaften mit Schwerpunkt Bund	12

REFORM DER BEAMTENPENSIONSSYSTEME DER LÄNDER TIROL, VORARLBERG UND WIEN

Das Land Tirol entwickelte ein eigenständiges, im Verwaltungsaufwand einfaches Pensionsmodell mit dem Ziel, die Einsparungen der Pensionsharmonisierung des Bundes finanziell gleichwertig umzusetzen. Die nach dem Tiroler Modell für Akademiker und Maturanten gegenüber dem Bund bewusst gewährten höheren Ruhegenüsse sollten durch höhere Einnahmen finanziert werden. Letztere beruhten zum Teil auf Prognosen über 50 Jahre in die Zukunft, die aufgrund des langen Zeitraums entsprechend unsicher waren. Gegenwärtig konnte der RH die finanzielle Gleichwertigkeit nicht bestätigen.

Die im Land Vorarlberg neu ausgearbeitete Pensionsreform 2009 für Landesbeamte setzte die Harmonisierung der Ruhegenussberechnung mittels Pensionskontos und Parallelrechnung vollinhaltlich um. Die Reform wird aufgrund der damit verbundenen Einsparungen in hohem Maße zur künftigen Finanzierung der Beamtenpensionen beitragen.

Das Pensionsrecht der Beamten der Gemeinde Wien wies in Übereinstimmung mit dem Bund ein Pensionsantrittsalter von 65 Jahren, eine 40-jährige Durchrechnung und eine 45-jährige Gesamtdienstzeit auf. Die Methode der Ruhegenussberechnung war zweckmäßiger als jene des Bundes. Aufgrund des längeren Übergangszeitraums bis 2042 (beim Bund 2028) und des Verzichts auf eine Parallelrechnung mit einem Pensionskonto waren die Einsparungen betreffend die Höhe der Pensionen – im Vergleich zu den Ergebnissen des Bundes – geringer.

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war eine Analyse der Systematik der Ruhegenüsse der Beamten der Länder Tirol, Vorarlberg und Wien (Gemeinde). Schwerpunkte waren die Beurteilung der Vor- und Nachteile der neu entwickelten Pensionssysteme, der Einfachheit des Vollzugs und der finanziellen Auswirkungen im jeweiligen Pensionsrecht. Damit schloss der RH seine Querschnittsüberprüfung der Reform der Beamtenpensionssysteme, die er mit der Überprüfung des Bundes und der Länder Burgenland, Niederösterreich, Salzburg sowie Kärnten, Oberösterreich und Steiermark eingeleitet hat, ab. (TZ 1)

Kernaussagen des RH zu Beamtenpensionssystemen

Im Zuge der Überprüfung der Beamtenpensionssysteme des Bundes und der Länder gelangte der RH zu folgenden Kernaussagen.

Der Bund setzte mit

- den Reformen des Pensionsrechts (einem Pensionsantrittsalter von 65 Jahren, einem Durchrechnungszeitraum von 40 Jahren und einer Gesamtdienstzeit von 45 Jahren) sowie
- der Harmonisierung mit dem Allgemeinen Pensionsgesetz (Pensionsharmonisierungsgesetz; APG)

Maßnahmen, die in hohem Maß zur künftigen Finanzierung der Beamtenpensionen beitragen. (TZ 4)

Genereller Reformvorschlag des RH

Da die in allen Ländern vorgefundenen Beamtenpensionssysteme auch bezüglich des Einsparungserfolgs weitestgehend unterschiedlich waren, unterbreitete der RH unter Beachtung der unterschiedlichen Strukturen in den Ländern einen generellen dreistufigen Reformvorschlag. (TZ 5)

Gemäß Stufe 1 sollte die Pensionsberechnung bei „neuen Beamten“, d.h. bei künftiger Übernahme in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis (Pragmatisierung), im Wege eines Pensionskontos nach Art des APG erfolgen. Stufe 2 sieht für die Geburtsjahrgänge ab 1959 (im gegenständlichen Bericht ab 1961) eine Parallelrechnung von Kontopension und Ruhegenuss nach jeweiligem Landesrecht vor. Stufe 3 für Beamte der Geburtsjahrgänge vor 1959 (hier vor 1961) beinhaltet Empfehlungen betreffend weitergehende Einsparungen in den landesspezifischen Pensionsrechten. (TZ 5)

Pragmatisierungsrichtlinien

Die Pragmatisierungsrichtlinien der drei überprüften Länder waren unterschiedlich:

Die im Land Tirol geltenden Pragmatisierungsrichtlinien ermöglichten die Übernahme in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis nach frühestens vier Jahren Landesdienstzeit; eine Altersbeschränkung bestand nicht. (TZ 8)

Im Land Vorarlberg entfielen ab 2001 die rechtlichen Grundlagen für eine Pragmatisierung. (TZ 29)

Die Dienstordnung der Gemeinde Wien ermöglichte eine Übernahme in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis grundsätzlich nur vor Vollendung des 40. Lebensjahrs; Vertragsbedienstete, deren Dienstverhältnis vor Vollendung des 40. Lebensjahrs begründet wurde, waren von dieser Regelung ausgenommen. (TZ 41)

Land Tirol

Die Personalausgaben für die Bediensteten der Tiroler Landesverwaltung stiegen von 2002 bis 2007 um 11,4 %, für die Tiroler Landeslehrer um 12,8 %. (TZ 6, 7)

Die Ausgaben für die Ruhe- und Versorgungsgenüsse für die Tiroler Landesbeamten stiegen von 2002 bis 2007 um 21,4 %, für die Tiroler Landeslehrerbeamten um 27,0 %. (TZ 9, 10)

Das eigenständige Tiroler Pensionsmodell 2007 baute — bei einem Pensionsantrittsalter von 65 Jahren und einer 45-jährigen Gesamtdienstzeit — auf einem Letztbezugsprinzip („durchrechnungsoptimierte Bemessungsgrundlage“) und nicht auf einer Durchrechnung der Bezüge der Aktivzeiten auf. Den Vorteilen des geringen Verwaltungsaufwands standen nach Ansicht des RH die Nachteile einer geringeren Leistungs- und Beitragsgerechtigkeit im Vergleich mit einer bspw. 40-jährigen Durchrechnung gegenüber. (TZ 12, 16)

Die durchrechnungsoptimierte Bemessungsgrundlage des Pensionsreformmodells 2007 ging bei der Berechnung des Ruhegenusses weiterhin vom Letztbezug und einer daraus ermittelten Bemessungsgrundlage von 80 % aus, sah jedoch für Geburtsjahrgänge ab 1949 eine schrittweise steigende Abschmelzung vom betragsmäßigen Wert der Bemessungsgrundlage vor. (TZ 11, 12)

Die bei vorzeitiger Ruhestandsversetzung (Korridor pension) vorgesehenen Abschläge von 1,68 Prozentpunkten pro Jahr waren um 50 % geringer als jene bei der Dienstunfähigkeit (krankheitsbedingte Versetzung in den Ruhestand) angewandten 3,36 Prozentpunkte. (TZ 13)

Die im Land Tirol höheren Sätze für Pensions- bzw. Pensionssicherungsbeiträge werden — im Vergleich zur Rechtslage und Einnahmensituation des Bundes — zu Mehreinnahmen des Landeshaushalts führen. (TZ 14)

Grundlage der Einsparungen war die erwähnte — vom Geburtsjahrgang abhängige — prozentuelle Abschmelzung von der Bemessungsgrundlage. Die dabei erzielten Einsparungen waren bezüglich der Höhe der Ruhegenüsse bei Akademikern und Maturanten geringer als bei den Bundesbeamten, bezüglich Beamten des Fachdienstes höher. (TZ 17, 18)

Die gegenüber dem Bund künftig höheren Ausgaben für die Ruhegenüsse der Akademiker und Maturanten des Landes Tirol sollten durch höhere Einnahmen bzw. Minderausgaben finanziert werden. Ein Teil der Gegenfinanzierung stützte sich auf gesetzlich definierte höhere Pensionsbeiträge, ein Teil auf Prognosen über die künftige

Entwicklung bestimmter Parameter. Ein Teil der den Berechnungen zugrunde liegenden Annahmen und Prognosen traf zumindest für das Jahr 2008 nicht zu. (TZ 19 bis 23)

Das Land Tirol hatte dieses eigenständige Pensionsmodell mit dem Ziel entwickelt, die Einsparungen der Pensionsharmonisierung des Bundes finanziell gleichwertig umzusetzen. Da sich der zugehörige Einnahmen-/Ausgabenvergleich auf über 50 Jahre in die Zukunft erstreckte, die Prognosen zumindest 2008 nicht zutrafen und auch aufgrund des langen Zeitraums mit entsprechend hoher Unsicherheit behaftet waren, konnte der RH die finanzielle Gleichwertigkeit des Tiroler Pensionsmodells derzeit nicht bestätigen. (TZ 24)

Eine Harmonisierung der Methode der Pensionsberechnung für Beamte mit jener der übrigen Bediensteten des Landes (Vertragsbedienstete, Landeslehrerbeamte, Landesvertragslehrer) durch Übernahme der Systematik eines Pensionskontos war nicht vorgesehen. (TZ 24)

Eine vom RH empfohlene Weiterentwicklung des Tiroler Modells beinhaltete Einsparungen bei Akademikern und Maturanten bzw. eine Erhöhung der Ruhegenüsse für den Fachdienst im Endausbau der Reform. Die Umsetzung der Empfehlung der Parallelrechnung und des Pensionskontos würde von 2012 bis 2049 Einsparungen von insgesamt rd. 36. Mill. EUR ermöglichen. (TZ 26)

Land Vorarlberg

Die Personalausgaben für die Bediensteten der Vorarlberger Landesverwaltung stiegen von 2002 bis 2007 um 13,7 %, für die Vorarlberger Landeslehrer um 20,7 %. (TZ 27, 28)

Die Ausgaben für die Ruhe- und Versorgungsgenüsse für die Vorarlberger Landesbeamten stiegen von 2002 bis 2007 um 30,3 %, für die Landeslehrerbeamten um 11,8 %. (TZ 30, 31)

Die Pensionsreform 2009 des Landes Vorarlberg setzte die im Programm der Bundesregierung als Ziel definierte und vom RH empfohlene Harmonisierung der Pensionssysteme mittels Pensionskonto und Parallelrechnung vollinhaltlich um. Dies brachte nicht nur eine Vereinheitlichung der Ruhegenussberechnung für Beamte und Vertragsbedienstete mit sich, sondern trug aufgrund der damit verbundenen Einsparungen in hohem Maße zur künftigen Finanzierung der Ruhegenüsse der Beamten bei. (TZ 32, 33, 35)

Die bei vorzeitiger Ruhestandsversetzung (Korridor pension) vorgesehenen Abschläge von 1,68 Prozentpunkten pro Jahr waren um 50 % geringer als jene bei der

Dienstunfähigkeit (krankheitsbedingte Versetzung in den Ruhestand) angewandeten 3,36 Prozentpunkte. (TZ 34)

Nach Ansicht des RH erfüllt das Land Vorarlberg durch die gewählte Methode der Pensionsberechnung die Vereinbarungen des Paktums zum Finanzausgleich ab dem Jahr 2008 hinsichtlich der gegenüber dem Bund finanziell gleichwertigen Einsparungen im Beamtenpensionsbereich. (TZ 37)

Die Anpassung der Ruhe- und Versorgungsgenüsse erfolgt jedoch künftig entsprechend der Teuerungszulage im Gegensatz zu der ASVG-konformen Anpassung des Bundes. Der RH wies daher auf die künftige Problematik einer gegenüber dem Bund divergierenden Entwicklung der Pensionshöhen hin. (TZ 33, 35, 37)

Land/Gemeinde Wien

Die Personalausgaben für die Bediensteten der Wiener Gemeindeverwaltung „im engeren Sinn“ — d.h. ohne Bedienstete der Bereiche „Betriebe, Feuerwehr und Rettung“, „Kindergärten“, „Krankenanstalten“, „Soziales“ und „Wiener Wohnen“ — stiegen von 2002 bis 2007 um 9,9 %, für die Wiener Landeslehrer um 9,0 %. (TZ 39, 40)

Die Ausgaben für die Ruhe- und Versorgungsgenüsse im gesamten Bereich der Beamten der Gemeinde Wien stiegen von 2002 bis 2007 um 20,6 %, für die Wiener Landeslehrerbeamten um 13,8 %. (TZ 42, 43)

Das Pensionsrecht der Beamten der Gemeinde Wien wies eine in Übereinstimmung mit dem Bund gewählte Systematik eines Pensionsantrittsalters von 65 Jahren, einer 40-jährigen Durchrechnung und einer 45-jährigen Gesamtdienstzeit auf. Der Übergangszeitraum bis zum Endausbau der Durchrechnung erstreckte sich allerdings bis zum Jahr 2042 während dieser beim Bund bereits im Jahr 2028 erreicht wird. (TZ 44)

Die bei allen Arten der Ruhestandsversetzung der Gemeinde Wien einheitliche Methode der Ruhegenussberechnung war zweckmäßiger als die zwei unterschiedlichen Rechenmethoden des Bundes. Auch begrenzten bei der Gemeinde Wien die 7 %- bzw. 10 %-Deckel ausschließlich die Verluste aus der Durchrechnung, nicht aber jene aus Abschlägen oder der erhöhten ruhegenussfähigen Gesamtdienstzeit. (TZ 48)

Aufgrund längerer Übergangszeiträume und wegen des Verzichts auf eine Parallelrechnung mit einem Pensionskonto lagen — gegenüber den Ergebnissen des Bundes — geringere Einsparungen vor. (TZ 49, 50)

Das vorliegende Pensionsrecht führte zu keiner Harmonisierung der Ruhegenussberechnung der Beamten mit den übrigen Bediensteten (Vertragsbedienstete, Landeslehrerbeamte, Landesvertragslehrer). (TZ 51)

Die Umsetzung der Empfehlung des RH betreffend die Parallelrechnung und das Pensionskonto würde von 2010 bis 2047 ein Einsparungspotenzial von insgesamt rd. 130 Mill. EUR (betreffend die Gemeindeverwaltung im engeren Sinn) mit sich bringen. (TZ 52)

Gebietskörperschaftenübergreifender Vergleich

Ergänzend berechnete der RH auch für jeden einzelnen Geburtsjahrgang und getrennt nach Ländern die insgesamt zu erwartende Pensionsleistung (Geldwert 2006). (TZ 55)

Die vergleichende grafische Darstellung der je Geburtsjahrgang zu erwartenden Pensionsleistung zeigt, dass die Pensionsregelungen des Bundes die höchsten Einsparungen mit sich bringen. (TZ 55)

Die Pensionsreform des Landes Tirol weist sowohl im Übergangszeitraum als auch im Endausbau gegenüber dem Bund — selbst unter Berücksichtigung der höheren Pensionssicherungsbeiträge — ein geringeres Einsparungspotenzial auf. (TZ 55)

Die Pensionsreform 2009 des Landes Vorarlberg weist — um 5 Jahre zeitverschoben zum Bund — die gleichen Einsparungen wie der Bund auf. (TZ 55)

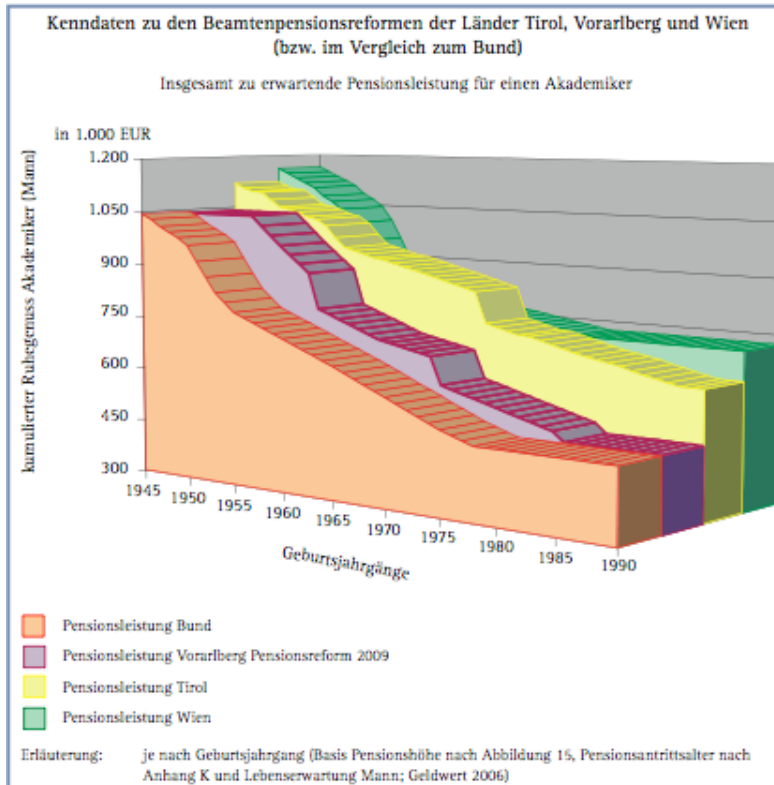
Die insgesamt erhaltene Pensionsleistung eines Beamten der Gemeinde Wien ist bei den Geburtsjahrgängen 1945 bis 1950 höher als in den anderen Ländern. Dies ergibt sich aus der längeren Pensionsdauer aufgrund des — bei diesen Geburtsjahrgängen noch geltenden — Pensionsantrittsalters von 60 Jahren. Im Endausbau der Reform liegt ein gegenüber dem Bund geringeres Einsparungspotenzial vor. (TZ 55)

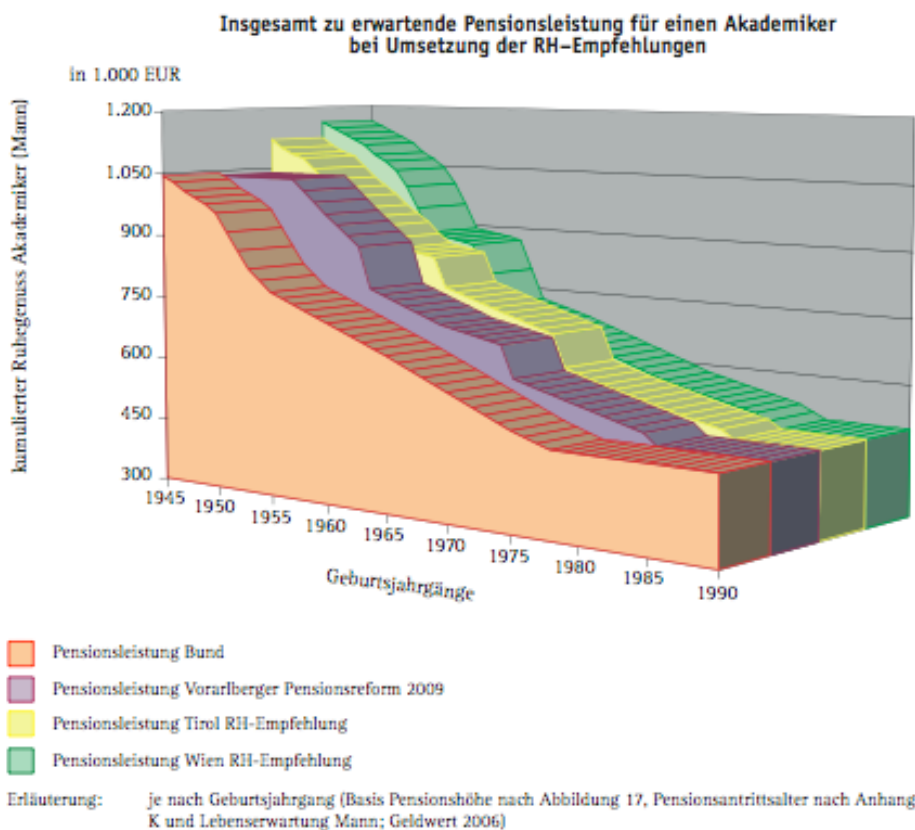
Die Umsetzung der Empfehlungen des RH würde das Ausmaß des Ruhegenusses und somit auch die zu erwartende Pensionsleistung hingegen weitgehend angleichen. (TZ 55)

Die Umsetzung der Empfehlungen des RH würde somit

- zu einer Harmonisierung der Pensionsberechnungsgrundlagen (Pensionskonto),
- zu einer Harmonisierung der Höhe der Pensionen ab dem Geburtsjahrgang des Inkrafttretens der Parallelrechnung (hier gemäß Empfehlung Geburtsjahrgang 1961) und

– zur Verwirklichung der unter TZ 26 und TZ 52 angeführten Einsparungspotenziale führen. (TZ 55)





Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor:

Genereller Reformvorschlag

(1) Die in den Ländern vorgefundenen Beamtenpensionssysteme waren bezüglich des Einsparungserfolgs weitgehend unterschiedlich. Der RH arbeitete unter Beachtung der unterschiedlichen Strukturen in den Ländern einen generellen dreistufigen Reformvorschlag aus. (TZ 5)

Gemäß Stufe 1 sollte die Pensionsberechnung bei „neuen Beamten“, d.h. bei künftiger Pragmatisierung — bspw. ab 1. Jänner 2009 (im gegenständlichen Bericht ab 2011) — im Wege eines Pensionskontos nach Art des Allgemeinen Pensionsgesetzes des Bundes erfolgen. Stufe 2 sieht für die Geburtsjahrgänge ab 1959 (im gegenständlichen Bericht ab 1961) eine Parallelrechnung von Kontopension und Ruhegenuss nach jeweiligem Landesrecht vor. Stufe 3 für Beamte der Geburtsjahrgänge vor 1959 (hier vor 1961) beinhaltet Empfehlungen betreffend weitergehende Einsparungen in den landesspezifischen Pensionsrechten. (TZ 5)

Länder Tirol, Vorarlberg; BKA

(2) *Im Sinne einer finanziell gleichwertigen Umsetzung der Pensionsreform des Bundes sowie zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierung der Beamtenpensionssysteme wäre eine mit dem ASVG harmonisierte Anpassung der Pensionen von Bund und Ländern zweckmäßig. (TZ 23, 35, 57)*

Länder Tirol, Vorarlberg, Wien

(3) *Im Fall der Ruhestandsversetzung von Landeslehrerbeamten aufgrund von Dienstunfähigkeit sollte jeder Einzelfall genau geprüft und die Gründe für die Dienstunfähigkeit entsprechend dokumentiert werden. (TZ 60)*

Länder Tirol, Wien

(4) *Zur Harmonisierung der pensionsrechtlichen Bestimmungen für alle Landesbediensteten bzw. Bediensteten der Gemeinde Wien sollten Überlegungen hinsichtlich der Übernahme eines Pensionskontos ähnlich dem seit 1. Jänner 2005 in Kraft getretenen Allgemeinen Pensionsgesetz (APG) des Bundes angestellt werden. (TZ 25, 51)*

(5) *Bei Einführung des APG wäre die Definition eines Übergangszeitraums mit einer Parallelrechnung zweckmäßig, der eine lineare Senkung der Höhe des Ruhegenusses auf die Höhe der APG-Pension mit sich brächte. Diese Überlegungen sollten an den Landesgesetzgeber herangetragen werden, wobei auch die Einführung folgender Übergangsregelungen zweckmäßig wäre (TZ 25, 51):*

Beamte, die ab 1. Jänner 2011 ihr öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis zum Land Tirol bzw. zur Gemeinde Wien aufnehmen, erhalten künftig eine Pension, die ausschließlich nach dem APG berechnet wird. In diesem Fall stellt das APG die Berechnungsgrundlage dar, der Übertritt in den Ruhestand sowie die anrechenbaren Ruhegenussvordienstezeiten etc. werden durch das Dienst- und Pensionsrecht geregelt. (TZ 25, 51)

Beamte der Geburtsjahrgänge ab 1961, die vor dem 1. Jänner 2011 in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis aufgenommen wurden, werden der Parallelrechnung unterzogen. Die Gesamtpension ergibt sich aus dem Prozentausmaß (Summe der Steigerungsbeträge bis 31. Dezember 2010 in %) des Ruhegenusses nach dem Pensionsrecht (Alt) und des Anteils (aus der Ergänzung des Prozentausmaßes auf 100 %) der (APG-)Pension. Alternativ dazu wäre auch eine finanziell gleichwertige Anpassung des Pensionsrechts im Übergangszeitraum, bspw. durch geringere Prozentsätze der Abschmelzung betreffend das Tiroler Modell bzw. Entfall des 10 %-Deckels betreffend das Wiener Modell denkbar. (TZ 25, 51)

Beamte, die per 31. Dezember 2010 bereits das 50. Lebensjahr vollendet haben, d.h. vor dem 1. Jänner 1961 geboren sind, unterliegen somit nicht den Regelungen des APG bzw. nicht der Parallelrechnung. (TZ 25, 51)

(6) Für jene Beamte, die eine nach dem APG berechnete Pension oder einen APG-Pensionsanteil erhalten, sollte eine Pensionskasse eingerichtet werden. (TZ 25, 51)

(7) Wegen des skizzierten Verhältnisses von Überweisungsbetrag zu geleisteten Pensionsbeiträgen sollte in den Pragmatisierungsrichtlinien eine Altersgrenze von 40 Jahren vorgesehen werden. (TZ 8, 41)

Land Vorarlberg; BKA

(8) Bei vorzeitiger Versetzung in den Ruhestand im Rahmen der Korridor pension wären Abschläge von 3,36 Prozentpunkten pro Jahr vorzusehen. (TZ 34, 58)

Land Tirol

(9) Über eine allfällige Übernahme in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis sollte innerhalb von fünf Jahren entschieden werden. (TZ 8)

(10) Bei vorzeitiger Versetzung in den Ruhestand im Rahmen der Korridor pension wären Abschläge von 3,36 Prozentpunkten pro Jahr vorzusehen und das Antrittsalter auf 62 Jahre zu erhöhen. (TZ 13)

(11) Zwecks Erhöhung der Einsparungen für die nicht von der Parallelrechnung betroffenen Beamten (d.h. für Geburtsjahrgänge vor 1961) sollten die Prozentsätze (des Abschmelzungsmodells) oberhalb des Schwellenwertes reduziert werden. (TZ 25)

Land Wien

(12) Anstelle des vorzeitigen Ruhestands ab dem 60. Lebensjahr sollte ein Pensionskorridor ab dem 62. Lebensjahr mit Rechtsanspruch bei Abschlägen von 3,36 Prozentpunkten gewährt werden. (TZ 46)

(13) Bei Überschreiten einer Gesamtdienstzeit von 45 Jahren wären keine Zuschläge zur Bemessungsgrundlage zu gewähren, sondern dies im Wege des Steigerungsbetrags anzuerkennen. (TZ 47)

FINANZIERUNGSINSTRUMENTE DER GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN MIT SCHWERPUNKT BUND

ALLGEMEINER TEIL

Die Strategien des Schulden- und des Veranlagungsmanagements der überprüften Gebietskörperschaften waren unterschiedlich ausgeprägt und geregelt. Dies zeigte sich sowohl bei der Zinsstruktur der Finanzschulden als auch hinsichtlich des Ausmaßes an Fremdwährungsverbindlichkeiten und der Inanspruchnahme von Derivatgeschäften. Die Derivatgeschäfte wurden zum Teil ohne Absicherungszweck abgeschlossen und enthielten vereinzelt spekulative Elemente; damit waren hohe Risikopotenziale verbunden.

FINANZIERUNGSMANAGEMENT DES BUNDES

Der Bund musste Forderungen von 691,2 Mill. EUR als notleidend einstufen. Grund dafür waren Veranlagungen sehr hoher Beträge von bis zu 10,784 Mrd. EUR in von der US-Subprime-Krise besonders gefährdete Wertpapiere. Der daraus drohende finanzielle Nachteil für den Bund betrug mit Stand Dezember 2008 rd. 380 Mill. EUR. Diese Investments verfügten zum Investitionszeitpunkt über das bestmögliche Rating. Die im Einklang mit der Kreditrisikorichtlinie durchgeführten Veranlagungen wiesen auf Mängel im Risikomanagement der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA) hin und gaben in der Folge Anlass zu Verbesserungen durch die ÖBFA. In den Jahren 1998 bis 2008 erzielte der Bund durch die Veranlagung von Kassamitteln insgesamt einen Nettoertrag von 685 Mill. EUR.

ALLGEMEINER TEIL

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war es, die Finanzierungs- und Veranlagungsinstrumente sowie die Finanzierungsstrategien und -risiken des Bundes, der Bundesländer Burgenland, Kärnten, Salzburg und Tirol sowie der Städte Dornbirn, Villach und Wels zu beurteilen und zu vergleichen, wobei spezifisch auf das Finanzierungsmanagement des Bundes eingegangen wurde. Diese Überprüfung stellte den ersten Teil einer Querschnittsprüfung dar, in die in der zweiten Phase auch die übrigen Bundesländer und weitere Städte einbezogen werden. (TZ 1)

Die Gebarungsüberprüfung umfasste den Zeitraum von 2002 bis 2006, wobei auch wesentliche Entwicklungen der Jahre 2007 und 2008 berücksichtigt wurden. (TZ 1)

Schuldenmanagement

Das primäre Ziel des öffentlichen Schuldenmanagements bestand laut dem Internationalen Währungsfonds in der Gewährleistung der erforderlichen Finanzierungsmittel und deren Rückzahlungsverpflichtungen zu möglichst geringen mittel- bis langfristigen Finanzierungskosten, ohne dabei ein hohes Maß an Risiko einzugehen. (TZ 4)

Das Schuldenmanagement des Bundes führte die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA) durch; in den überprüften Ländern und Städten nahm diese Aufgabe die jeweilige Finanzabteilung wahr. (TZ 3)

Zinsstruktur und Fremdwährungsfinanzierungen

Die Schuldenportfolios der Länder und der Städte enthielten einen deutlich höheren Anteil an variablen Verzinsungen als jenes des Bundes. Jene Gebietskörperschaften, die im überprüften Zeitraum einen überwiegenden Anteil an variabel verzinsten Finanzschulden aufwiesen (Salzburg, Tirol, Dornbirn), konnten bis 2006 durch das vorherrschende niedrige Zinsniveau Finanzierungsvorteile erwirtschaften. Allerdings war damit auch ein hohes Zinsänderungsrisiko verbunden. (TZ 6)

Demgegenüber minimierte eine stärkere Nutzung von langfristigen Fixzinskonditionen den Einfluss von Zinsänderungen auf das Budgetergebnis. Möglichst geringe und nicht zu stark schwankende Zinszahlungen für Schulden der Gebietskörperschaften trugen zur Budgetkonsolidierung und Finanzmarktstabilität bei. (TZ 6)

Der Anteil der Fremdwährungsfinanzierungen sank im überprüften Zeitraum deutlich. Im Jahr 2007 waren alle überprüften Gebietskörperschaften überwiegend bzw. zur Gänze in heimischer Währung finanziert. (TZ 5)

Derivatgeschäfte

Für die Strukturierung der Schuldenportfolios setzten die Gebietskörperschaften auch derivative Finanzierungsinstrumente ein. (TZ 3)

Bei der Anwendung von derivativen Finanzprodukten (z.B. Swaps) waren große Unterschiede festzustellen. Bei den überprüften Ländern und Städten, die Derivatgeschäfte durchführten (Burgenland, Kärnten, Salzburg, Dornbirn), stand nicht nur die Bedienung des Schuldendienstes im Vordergrund, sondern auch das Ziel, einerseits Zinserträge zu lukrieren und andererseits das Schuldenportfolio zu steuern und zu optimieren. Vom Risikostandpunkt aus waren Derivatgeschäfte zu reinen Spekulationszwecken nicht zu rechtfertigen. (TZ 7)

Insgesamt erzielten die Länder durch den Einsatz von Derivatgeschäften im Zeitraum von 2002 bis 2007 eine Reduktion der Zinsbelastung um 78,86 Mill. EUR; der Bund konnte seinen Zinsaufwand in diesem Zeitraum um 3,024 Mrd. EUR vermindern. Darüber hinaus verringerte der Bund in den Jahren 2005 bis 2007 den Fremdwährungsanteil an der Finanzschuld um durchschnittlich knapp fünf Prozentpunkte. (TZ 5, 7)

Risikomanagement

Bis auf den Bund führten die überprüften Gebietskörperschaften keine durchgängigen Risikobewertungen der Schuldenportfolios durch. Das Land Tirol sowie die Städte Dornbirn, Villach und Wels verfügten über keine umfassenden Risikobewertungen, wobei die Stadt Wels nur geförderte Darlehen und somit keine zu Marktkonditionen aufgenommenen Darlehen aufwies. Die Länder Burgenland, Kärnten und Salzburg führten Gesamtrisikoaanalysen der Finanzschulden erst ab dem Jahr 2006 durch. Die überprüften Länder und Städte waren daher nicht über den gesamten Zeitraum ausreichend über das bestehende Risiko ihrer Finanzierungen in Form aussagekräftiger Risikokennzahlen informiert. (TZ 8)

Ein Vergleich von Risikokennzahlen zwischen allen Gebietskörperschaften war nicht möglich, weil die Risikobewertungen sowohl hinsichtlich der verschiedenen Risikokennzahlen als auch der Berechnungsart sehr unterschiedlich gestaltet waren. So berechneten die Gebietskörperschaften bspw. den Value at Risk (Risikomaß, das den Erwartungswert des Verlustes des Portfolios bei einer ungünstigen Marktentwicklung angibt) nach unterschiedlichen Kriterien und Zeiträumen. (TZ 8)

Lediglich für das Jahr 2006 lag eine einigermaßen vergleichbare Auswertung des Value at Risk der Gesamtschuld für vier Gebietskörperschaften vor (Bund, Burgenland, Kärnten, Salzburg). Das Risiko, welches die Länder insbesondere beim Abschluss von Derivatgeschäften eingingen, war – gemessen als prozentueller Anteil des Value at Risk an der Gesamtschuld – 2007 bis zu acht Mal höher (Maximalwert 41 %) als der vergleichbare Risikowert des Bundes (5 %). (TZ 8)

Veranlagungen

Das Management der langfristigen Veranlagungen oblag bei den Ländern Kärnten und Tirol anderen Organisationseinheiten als das Schuldenmanagement. Dadurch war die notwendige Abstimmung und Optimierung der Zahlungsströme erschwert. (TZ 9)

Das Veranlagungsmanagement der Gebietskörperschaften basierte auf kurz- bzw. mittelfristigen Finanz- und Liquiditätsplanungen. Vorgaben zum maximal tragbaren Marktrisiko, Messungen der erzielten Risiko-Ertragsverhältnisse und Benchmarks zur Performancebeurteilung fehlten überwiegend (Ausnahmen Bund, Land Burgenland und Stadt Villach). (TZ 9)

Der Bund veranlagte seine Kassamittel nur kurzfristig, während die überprüften Länder und Städte überwiegend in längerfristige Wertpapiere investierten. Entsprechend stark wich auch die Performance der jeweiligen Veranlagungen der Gebietskörperschaften voneinander ab. (TZ 9)

Externe Leistungen

Externe Leistungen nahmen die Gebietskörperschaften unterschiedlich in Anspruch. Externe Berater waren sowohl mit laufenden operativen Aufgaben als auch mit Einzelprojekten oder als Vertreter in Beiräten beauftragt. (TZ 10)

FINANZIERUNGSMANAGEMENT DES BUNDES

Veranlagungen

Der Bund verdoppelte von 2002 bis 2006 seinen durchschnittlichen Kassastand; im Jahr 2007 erreichte dieser bereits einen Wert von 16,668 Mrd. EUR. Die Höhe der Kassamittel war jedoch nicht nur durch wirtschaftliche Notwendigkeiten bestimmt, sondern diente auch der Erzielung zusätzlicher Einnahmen. (TZ 16)

Die ÖBFA veranlagte für den Bund bis zu 10,784 Mrd. EUR bzw. 45,8 % der gesamten Kassamittel (Stand: August 2007) ohne ausreichende Diversifizierung hinsichtlich verschiedener Emittentengruppen in Asset Backed Commercial Papers (ABCP). Wegen seines potenziell hohen US-Immobilien- und US-Subprime-Anteils waren ABCP zur Refinanzierung von Zweckgesellschaften, d.h. von so genannten Structured Investment Vehicles (SIV), von der sich seit Anfang 2007 ausbreitenden US-Subprime-Krise besonders gefährdet. Die Transparenz von Veranlagungen in SIV war für Investoren durch ihre spezifische Ausgestaltung sehr gering, weil die Vermögenswerte der SIV aus einer – ohne spezielle Analyse- und Informationssysteme schwer überschaubaren – Vielzahl von Einzelforderungen unterschiedlicher Art und Qualität bestanden. An ABCP dieser Emittenten hielt der Bund im September 2007 mit 4,922 Mrd. EUR einen Anteil von rd. 1,8 % des Weltmarkts. (TZ 17, 18)

Im Vertrauen auf die sehr guten Bewertungen der Ratingagenturen hinsichtlich der vom Bund erworbenen ABCP führte die ÖBFA keine eigenen, qualitativ angelegten Krisentests im Sinne eines umfassenden Risikomanagements durch. Es gelang ihr daher auch nicht, den potenziell hohen US-Immobilien- und US-Subprime-Anteil dieser ABCP zur Refinanzierung von Zweckgesellschaften rechtzeitig zu erkennen. Dadurch und aufgrund der ungenügenden Diversifizierung hinsichtlich verschiedener Emittentengruppen war der Bund in hohem Ausmaß in Wertpapiere veranlagt, die von der US-Subprime-Krise besonders gefährdet waren. (TZ 18)

Wirtschaftliche Auswirkungen der Veranlagungen

Als Folge der sich ausbreitenden US-Subprime-Krise drohte dem Bund aus den nicht termingerecht erfüllten und damit notleidenden Forderungen von 691,2 Mill. EUR ein finanzieller Nachteil von rd. 380 Mill. EUR (Stand Dezember 2008). (TZ 19)

Die ÖBFA versuchte, durch die Einleitung von Restrukturierungsverhandlungen den noch nicht realisierten finanziellen Nachteil zu reduzieren. Sie wählte dabei eine Vorgangsweise, die es — in Einklang mit den haushaltsrechtlichen Bestimmungen — erlaubte, die aus den Forderungsausfällen drohenden Verluste im Bundeshaushalt nicht voranschlagswirksam zu verbuchen und das Budgetdefizit nicht zu erhöhen. Durch Kapitalrückzahlungen bis März 2009 in Höhe von 74,3 Mill. EUR konnte der aushaftende Betrag auf 616,9 Mill. EUR reduziert werden. (TZ 19)

Den zu erwartenden finanziellen Nachteilen in Höhe von rd. 380 Mill. EUR standen die durch die Veranlagung von Kassamitteln bisher erzielten Vorteile für den Bund gegenüber. Alle kurzfristigen Veranlagungen von Kassamitteln des Bundes erbrachten von 1998 bis 2008 insgesamt einen Nettoertrag von rd. 685 Mill. EUR. (TZ 19)

Risikomanagement im Bereich der Veranlagungen

Die Regelungen der Kreditrisikorichtlinie der ÖBFA enthielten neben den Limits für kurzfristige Veranlagungen je Vertragspartner kein aus dem Veranlagungsbedarf und dem für den Bund tragbaren Risiko hergeleitetes Gesamtlimit für die Summe aller Veranlagungen. Insbesondere fehlten im Sinne einer ausreichenden Diversifikation gesonderte Limits für die verschiedenen Kategorien von Emittenten von ABCP. (TZ 17)

Als Konsequenz der negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der Veranlagungen beschloss der Aufsichtsrat der ÖBFA Anfang 2008 eine Limitierung der veranlagbaren Kassamittel. Er begrenzte diese auf die für unmittelbar bevorstehende Tilgungen notwendigen Veranlagungen zuzüglich einer in Relation zum Refinanzierungsbedarf betraglich festgelegten Liquiditätsreserve. (TZ 20)

Finanzschuld

Die Struktur der Finanzschuld des Bundes wies eine geringe Zinssensitivität auf, die sich infolge der Verschiebung der Fristigkeitsprofile in Richtung langfristige Finanzierungen mit fixer Verzinsung noch weiter reduzierte. (TZ 12)

Das niedrige Marktzinnsniveau der letzten Jahre wirkte sich insbesondere aufgrund des hohen Fixzinsanteils der Finanzschuld in nur sehr geringem Ausmaß auf die Durchschnittsverzinsung der Finanzschuld aus. Der hohe Anteil der fix verzinsten Finanzschuld führte in den Jahren 2002 bis 2007 zu einer Durchschnittsverzinsung

zwischen 5,0 % und 4,3 %. Allerdings brachte die Finanzierungsstrategie der ÖBFA einen Vorteil hinsichtlich der langfristigen Planbarkeit künftiger Budgetbelastungen durch relativ stabile Zinszahlungen. (TZ 12)

Risikomanagement im Bereich der Finanzschuld

Das Limitsystem des Schuldenmanagements trug zur Risikobegrenzung im Bereich der Finanzschuld bei, die vom Aufsichtsrat vorgegebenen Limits wurden eingehalten. (TZ 14)

Der Value at Risk der Gesamtschuld (Risikomaß, das den Erwartungswert des Verlustes des Portfolios bei einer ungünstigen Marktentwicklung angibt) wies eine steigende Tendenz auf und betrug 2007 9,248 Mrd. EUR bzw. 5,9 % des Gesamtportfolios. (TZ 14)

Derivatgeschäfte

Die abgeschlossenen Derivatgeschäfte bewirkten positive Zinskosteneffekte und eine Verringerung des Fremdwährungsanteils an der Finanzschuld. (TZ 15)

Schuldenmanagement

Die Regelung der Geschäftsführerbefugnis entsprach nicht in vollem Umfang dem Vier-Augen-Prinzip. (TZ 11)

Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor:

IN BEZUG AUF DEN ALLGEMEINEN TEIL

(1) Im Sinne eines effizienten Schuldenmanagements sollten geeignete Maßnahmen und Instrumente zur Bewertung, Begrenzung und Steuerung von Finanzierungsrisiken ergriffen bzw. installiert werden. (TZ 8)

(2) Fremdwährungsfinanzierungen sollten nur dann vorgenommen werden, wenn Zins- und Wechselkursvorteile in günstiger Relation zu den zusätzlichen Risiken stehen. Diese Risiken wären laufend zu messen, streng zu limitieren und gezielt zu überwachen. (TZ 5)

(3) Die Entwicklung auf dem Kapitalmarkt sollte laufend beobachtet werden und durch adäquate Finanzierungsmaßnahmen eine Optimierung von Risiko sowie Zins- und Tilgungszahlungen erreicht werden. (TZ 4)

(4) Das Risiko von derivativen Geschäften sollte für verschiedene Haltedauern errechnet werden, um zusätzliche Anhaltspunkte für die Angemessenheit von Ertragsvorstellungen zu gewinnen. (TZ 8)

(5) Bei Geschäften mit speziellen, schwer bewertbaren Strukturen sollte aufgrund der Probleme mit der Bewertung des Risikos mit besonderer Vorsicht und verringertem Volumen vorgegangen werden. (TZ 8)

(6) Bei Absicherungsgeschäften, die nicht unmittelbar mit dem Grundgeschäft, sondern zeitversetzt abgeschlossen werden, sollten zur Beurteilung der zwischenzeitlichen Änderungen des Marktumfelds vor dem Abschluss grundsätzlich aktuelle Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt werden. (TZ 7)

(7) Um das bei Derivatengeschäften vorhandene zusätzliche Ausfallrisiko der Vertragspartner gebührend zu beachten, sollten die Swappartner in Bezug auf die Bonität nach strengen Kriterien ausgewählt und Swaptransaktionen mit Besicherungsinstrumenten unterlegt werden. (TZ 8)

(8) Vor Einstieg in die risikoreichen derivativen Geschäftsfelder sollten ausreichend qualitativ personelle und auch geeignete organisatorische Voraussetzungen geschaffen werden. (TZ 3)

(9) Für die Veranlagungen wären Kreditrisikorichtlinien zu beschließen, die sowohl die Ertragsmöglichkeit als auch den Risikogehalt einzelner Veranlagungsprodukte berücksichtigen. (TZ 9)

(10) Die erzielte Gesamtpformance sollte zumindest einmal jährlich ermittelt und einer Benchmark gegenübergestellt werden. (TZ 9)

(11) Das intern vorhandene Know-how im Bereich des Finanzierungsmanagements sollte vorrangig genutzt bzw. ausgebaut werden. Externe Berater sollten zur Lösung von Spezialfragen oder -aufgaben herangezogen werden. (TZ 10)

(12) Das Honorar der externen Berater sollte überwiegend leistungs- und erfolgsabhängig vereinbart werden. (TZ 10)

(13) Die dem externen Berater zu übertragende Tätigkeit wäre bei Vertragsabschluss genau zu definieren. Weiters wären dem Berater bei der Übertragung von operativen Geschäften ein Limit- und Berichtswesen vorzugeben und eine aussagekräftige Kostenabrechnung einzufordern sowie die Vertragserfüllung laufend zu überwachen. (TZ 10)

IN BEZUG AUF DAS FINANZIERUNGSMANAGEMENT DES BUNDES**BMF**

(14) Zur Gewährleistung des Vier-Augen-Prinzips sollte auf eine Änderung der gesetzlichen Regelung betreffend die Geschäftsführerbefugnis hingewirkt werden. (TZ 11)

(15) Das BMF sollte darauf hinwirken, dass das neue Rechnungswesen nach Änderung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen eine getreue Darstellung der finanziellen Lage des Bundes vermittelt. (TZ 19)

Österreichische Bundesfinanzierungsagentur

(16) Die eingeleiteten Restrukturierungsmaßnahmen und intensiven Verhandlungen bezüglich der notleidenden Veranlagungen sollten unvermindert weitergeführt werden. (TZ 19)

(17) Vor dem Hintergrund allfälliger, bedrohlicher Marktentwicklungen sollten im Sinne eines umfassenden Risikomanagements rechtzeitig eigene, vorwiegend qualitativ angelegte Krisentests durchgeführt werden. Falls die selbstständige Durchführung von Krisentests nicht möglich sein sollte, wären Veranlagungen in intransparente Finanzprodukte, die hochspezialisierte Risikoanalysen voraussetzen, zu vermeiden bzw. wäre nur mit besonderer Vorsicht und verringertem Volumen vorzugehen. (TZ 18)

(18) Die Entwicklung auf dem Kapitalmarkt sollte laufend beobachtet werden. Eine an das Marktumfeld angepasste Zusammensetzung des Portfolios mit fix und variabel verzinsten Finanzierungen sowie mit einem risikotechnisch vertretbaren Fremdwährungsanteil wäre anzustreben. (TZ 6, 12)

(19) Die Kreditrisikorichtlinie wäre zu überarbeiten. Die Anteile einzelner Emittentengruppen sowie die Höhe der insgesamt zu haltenden Kassamittel wären im Sinne einer ausreichenden Diversifikation festzusetzen. (TZ 17)

(20) Nach Erarbeitung einer risikotechnisch verbesserten Richtlinie sollten aus Renditegesichtspunkten neben Taggeldern auch längerfristige Anlageformen vorgesehen werden. (TZ 20)

(21) Bei Derivatgeschäften wäre eine Optimierung des zu erwartenden Ertrags im Verhältnis zum eingegangenen Risiko anzustreben. (TZ 15)

(22) Das Limitwesen des Schuldenmanagements wäre laufend zu aktualisieren. (TZ 14)