



**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 KÄRNTEN 2009/5**

**Vorlage vom 15. Juli 2009**

### **Zusammenfassung**

<b>Haushaltsstruktur der Länder (ausser Wien).....</b>	<b>2</b>
<b>Finanzierungsinstrumente der Gebietskörperschaften mit Schwerpunkt Land Kärnten .....</b>	<b>6</b>
<b>Finanzierungsinstrumente der Gebietskörperschaften mit Schwerpunkt Stadt Villach .....</b>	<b>13</b>

## **HAUSHALTSSTRUKTUR DER LÄNDER (AUSSER WIEN)**

**Die international zu beobachtende Weiterentwicklung des öffentlichen Rechnungswesens in Richtung einer integrierten Vermögens-, Finanz- und Erfolgsrechnung fand in den Rechnungsabschlüssen der Länder noch keinen Niederschlag. Diese wurden weiterhin hauptsächlich zahlungsorientiert erstellt und boten über die tatsächliche finanzielle Lage der Länder und die Nachhaltigkeit ihrer Haushaltsführung nur eine eingeschränkte Aussagekraft.**

Prüfungsziel war, angesichts zunehmender Anforderungen an das öffentliche Rechnungswesen festzustellen, wie hoch der derzeitige Informationsgehalt der Rechnungsabschlüsse der Länder ist. (TZ 1)

### Maastricht-Ergebnisse

Österreich ist im Rahmen der EU verpflichtet, ein öffentliches Defizit von maximal 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) einzuhalten. Innerösterreichisch haben sich deshalb Bund, Länder und Gemeinden in Stabilitätspakten verpflichtet, bestimmte „Stabilitätsbeiträge“, auch als „Maastricht-Ergebnisse“ bezeichnet, zu erbringen. (TZ 3)

Die Stabilitätsziele laut Stabilitätspakt wurden von den Ländern rückblickend vom Jahr 2007 bereits seit fünf Jahren nicht erreicht. Unter Anwendung der international üblichen Berechnungsmethoden (ESVG) wären diese Ziele in den Jahren 2002 bis 2007 von den Ländern noch deutlicher verfehlt worden. (TZ 5)

Bei der Ermittlung der Maastricht-Ergebnisse wurden von den Ländern Gestaltungsmöglichkeiten genutzt, um das Maastricht-Ergebnis zu verbessern. Diese betrafen den Verkauf von Immobilien und Grundstücken an Landesimmobilien- und Krankenanstaltengesellschaften, die Gewährung von Darlehen an Landeskrankenanstalten-Betriebsgesellschaften anstelle von Maastricht-schädlichen Transfers und die Verwertung der Rückflüsse bestehender Darlehensforderungen aus der Wohnbauförderung. (TZ 6)

### Maastricht-Schulden

Die Maastricht-Schulden der Länder stiegen von 5,0 Mrd. EUR (2002) auf 8,2 Mrd. EUR (2007). Gemessen an der gesamtstaatlichen Wirtschaftsleistung (BIP) stiegen die Maastricht-Schulden der Länder von 2,27 % (2002) auf 3,04 % (2007), während die Schuldenquote des Gesamtstaates im selben Zeitraum von 66,45 % auf 59,49 % sank. (TZ 7)

Diese europäischen und nationalen Vorgaben stellen erhebliche Anforderungen an die gesamtösterreichische Gebarung und innerhalb dieser an die Haushaltsführung der Länder. (TZ 7)

#### Eignung der Kameralistik für die Haushaltssteuerung

Hinsichtlich der Aussagekraft des öffentlichen Rechnungswesens sind seit mehreren Jahren größere Veränderungen in Lehre und internationaler Praxis zu beobachten. Kritik an der in Österreich derzeit noch verwendeten zahlungsorientierten Form (Kameralistik) gibt es u.a., weil sie über die tatsächliche finanzielle Lage einer Gebietskörperschaft, d.h. über den Jahreserfolg bzw. die tatsächliche Höhe von Vermögen und Schulden einschließlich der ausgegliederten Organisationseinheiten, keine hinreichenden Informationen liefert. Darauf basierende politische Entscheidungen stützen sich deshalb vielfach auf eine unzureichende ökonomische Grundlage; es besteht die Gefahr, dass mehr Lasten an künftige Generationen weitergegeben werden, als in den kameralistischen Darstellungen transparent gemacht wird. (TZ 8)

#### Reformen und Reformvorschläge für das Haushaltswesen

Reformvorschläge zielen darauf ab, den tatsächlichen Ressourcenverbrauch in einer integrierten Vermögens-, Finanz- und Erfolgsrechnung auf Basis der Doppik (kaufmännisches Rechnungswesen) zu dokumentieren. (TZ 8) Elemente aus diesen Reformvorschlägen finden sich international bereits im Rechnungswesen vieler Staaten. (TZ 9) In Österreich hat der Bund Ende des Jahres 2007 eine Reform des Bundes-Haushaltsrechts beschlossen, die u.a. eine möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage vorsieht. Der Begriff der finanziellen Lage bezieht sich nicht zwingend nur auf die Finanzlage (Einnahmen und Ausgaben), sondern kann auch weiter gefasst werden (Vermögenslage) bzw. die längerfristige Haushaltsentwicklung berücksichtigen (ungewisse Verbindlichkeiten). (TZ 10)

Auf gesamtstaatlicher Ebene beinhaltet die Reform des Haushaltsrechts eine Erweiterung des Art. 13 B-VG, der neben dem Ziel eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts um das auch für Länder und Gemeinden verbindliche Ziel von nachhaltig geordneten Haushalten erweitert wurde, wobei die Gebietskörperschaften ihre Haushaltsführung im Hinblick auf diese Ziele zu koordinieren haben. (TZ 10)

#### Analyse der Rechnungsabschlüsse

Die von den Ländern in den Rechnungsabschlüssen enthaltenen Daten zur Haushaltslage und ihrer Entwicklung sind — gemessen an den Zielsetzungen eines zeitgemäßen externen Rechnungswesens — verbesserungsfähig. Eine Aussage über den wirtschaftlichen Erfolg eines Landes lässt sich aufgrund der Rechnungsabschlüsse nur eingeschränkt treffen. Im Regelfall erstellen die Länder ausgeglichene Haushalts-

ergebnisse, wobei die Ausgleichsmaßnahmen den Rechenwerken in unterschiedlicher Übersichtlichkeit zu entnehmen waren. Eine gesonderte Abbildung von ökonomischen Sondereffekten (im Sinne von einmaligen Ergebnisbeiträgen) war nicht vorgesehen. Ohne Zusatzinformationen ist es für den Leser der Rechnungsabschlüsse daher nicht möglich, solche für die strukturelle – nachhaltige – Haushaltsentwicklung wichtige Ergebnisgrößen zu ersehen und zu bewerten. (TZ 11)

#### Vermögensstand

Auch der Vermögensstand der Länder wird derzeit nur unvollständig abgebildet. Einige der in der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) vorgesehenen Nachweise stellen zwar Teilaspekte des Vermögens- und Schuldenstandes der Länder dar, ein umfassender Überblick ist aber dadurch nicht gegeben. In den Vermögensrechnungen der Länder gab es z.B. Unterschiede bei der Bewertung der Liegenschaften, der Verbuchung von Liegenschaftserwerben und Veräußerungen, der Bewertung und Abschreibung von Gebäuden sowie bei beweglichen Wirtschaftsgütern. (TZ 12)

#### Verschuldung

Die in den Rechnungsabschlüssen ausgewiesenen Finanzschulden der Länder erhöhten sich von 2,7 Mrd. EUR (2002) auf 4,5 Mrd. EUR (2007). Die diesbezüglichen Nachweise der Länder enthielten allerdings keine Angaben über die außerbudgetären Schulden von Landesgesellschaften und Landesfonds. Die nicht fälligen Verwaltungsschulden betragen im Jahr 2007 13 Mrd. EUR; von 2005 auf 2006 war eine Steigerung um mehr als 2 Mrd. EUR bzw. über 20 % feststellbar. Die Erfassung und Darstellung dieser Schulden erfolgte in unterschiedlicher Genauigkeit. Ein umfassender Schuldenvergleich zwischen den Ländern nur auf Basis ihrer Rechnungsabschlüsse war aus diesen Gründen nicht möglich. (TZ 13)

#### Mittelfristplanungen

Die Mittelfristplanungen waren uneinheitlich. In einigen Ländern wurden sie so gestaltet, dass sich ausgeglichene Haushaltsergebnisse bzw. genau die im Stabilitätspakt vereinbarten Maastricht-Ergebnisse ergaben, die Mehrheit der Länder wies voraussichtlich schlechtere Ergebnisse offen aus. (TZ 14)

#### Finanzielle Verflechtungen

Die vielfachen finanziellen Verflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften werden in den Rechnungsabschlüssen in Form eines Nachweises über Finanzzuweisungen, Zuschüsse oder Beiträge an und von Gebietskörperschaften dargestellt, der aber nicht ausreicht, die komplexen Zusammenhänge gesamthaft beurteilen zu können. (TZ 15)

**Zusammenfassend empfahl der RH den Bundesländern:**

- (1) Die Länder sollten sich auf eine Vorgangsweise zur Weiterentwicklung ihres Rechnungswesens im Sinne einer vollständigen Vermögens- und Erfolgsrechnung verständigen und sich diesbezüglich sowohl untereinander als auch mit dem Bund abstimmen. Dies auch deshalb, um eine möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage des Gesamtstaates zu erhalten. (TZ 10)*
- (2) Beim Maastricht-Ergebnis sollten neue Gestaltungsmaßnahmen vermieden werden, damit eine transparente und vergleichbare Darstellung sichergestellt ist. (TZ 5)*
- (3) Im Interesse einer nachhaltigen Wirtschaftsführung sollten tragfähige Indikatoren für das Vorliegen von Haushaltsstabilität entwickelt werden. (TZ 6)*
- (4) Der Jahreserfolg sollte in den Rechnungsabschlüssen in einem Übersichtsblatt offen ausgewiesen und darin auch die Methode des Haushaltsausgleichs sowie Einmaleffekte gesondert dargestellt werden. (TZ 11)*
- (5) Hinsichtlich der Darstellung des Landesvermögens wären — im Sinne einer übersichtlichen und transparenten Rechnungslegung — die Beteiligungsnachweise des Landes in der Weise zu gestalten, dass daraus alle wesentlichen Beteiligungen des Landes zu ersehen sind. Die Bewertung des Landesvermögens sollte nach einheitlichen Grundsätzen durchgeführt werden. Eine zusammenfassende Darstellung des gesamten Landesvermögens und der Landesschulden in der Art einer Bilanz würde die Übersicht über diesen Bereich deutlich erhöhen. (TZ 12)*
- (6) Die Länder sollten eine möglichst umfassende und einheitliche Darstellung der Verschuldungssituation und deren Entwicklung sicherstellen. Dies betrifft insbesondere die Berücksichtigung von außerbudgetären Schulden sowie eine einheitliche Darstellung der noch nicht fälligen Verwaltungsschulden. (TZ 13)*
- (7) Mittelfristige Planungen sollten in Form von möglichst realistischen Prognosen der finanziellen Lage eines Landes erstellt werden. Diese sollten einen ausreichenden Detaillierungsgrad aufweisen, regelmäßig fortgeschrieben werden und nicht mit der aktuellen Finanzausgleichs- oder Legislaturperiode enden, um eine durchgehende Planung zu gewährleisten. (TZ 14)*
- (8) Um die Finanzverflechtungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gesamthaft beurteilen zu können, wäre pro Aufgabengebiet (wie Sozialhilfe oder Krankenanstaltenwesen) eine übersichtliche Darstellung über alle Gebietskörperschaften erforderlich. Die Länder sollten gemeinsam mit dem Bund und den Gemeinden Übersichten erstellen, um beurteilen zu können, welche Mittel bei einer gesamthaften Betrachtung in bestimmte Aufgabengebiete fließen. (TZ 15)*

## **FINANZIERUNGSINSTRUMENTE DER GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN MIT SCHWERPUNKT LAND KÄRNTEN**

### **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 LANDES KÄRNTEN**

**Das Land Kärnten berechnete das Risiko des Schuldenportfolios und der Swaps per Jahresende 2006 mit 7,71 Mill. EUR nur für eine Haltedauer von einem Tag. Im Vergleich dazu betrug das für ein Jahr errechnete Risikomaß für einen möglichen Verlust des Portfolios rd. 120 Mill. EUR. Die vom Land angestellte Berechnung des Risikos für einen Tag wies daher in Bezug auf die tatsächlichen Möglichkeiten des Landes zur Gegensteuerung bei geändertem Marktumfeld ein zu geringes Risiko aus.**

**Der Landeshaushalt konnte durch Swapgeschäfte im überprüften Zeitraum um 3,87 Mill. EUR entlastet werden.**

### **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 in diesem Bericht spezifisch auf das Finanzierungsmanagement des Landes Burgenland eingegangen wird. 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 Gesamtrisikoaufstellungen 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 LANDES KÄRNTEN**

Der auf eine Haltedauer von einem Jahr errechnete Value at Risk (Risikomaß, das den Erwartungswert des Verlustes des Portfolios bei einer ungünstigen Marktentwicklung angibt) des Gesamtportfolios betrug Ende 2006 rd. 120 Mill. EUR bzw. 16,6 % der Finanzschuld. Dieser Wert entsprach rd. 6,5 % der veranschlagten Gesamteinnahmen des Landes Kärnten. Das Land führte eine Risikoanalyse erstmals 2006 durch, obwohl es Swapgeschäfte bereits 2003 abgeschlossen hatte. (TZ 14)

Durch Swapgeschäfte konnten dem Landeshaushalt im überprüften Zeitraum Erträge von 3,87 Mill. EUR zugeführt werden. Diese Swaps wiesen zum Ende 2006 einen negativen Marktwert von 0,34 Mill. EUR auf; dieser Wert entspricht dem Verlust, den der Inhaber eines Swaps bei einem Verkauf zu tragen hätte. (TZ 12, 14)

Das Verlustlimit für Derivatgeschäfte war nicht genau definiert. Ein Gewinnlimit, ab dessen Erreichen Gewinne realisiert werden sollten, war nicht festgelegt. Die Einrichtung eines Beirates für die Überwachung und Steuerung der Derivatgeschäfte und das Berichtswesen des Landes waren zweckmäßig. (TZ 14)

Das Land Kärnten finanzierte sich 2007 zu 74,4 % durch über die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur aufgenommene Darlehen. Das Schuldenportfolio des Landes war in den letzten Jahren ausgewogen zusammengesetzt. Die Durchschnittsverzinsung lag 2004 und 2005 mit bis zu 50 Basispunkten über und in den übrigen Jahren mit bis zu 60 Basispunkten unter der Sekundärmarktrendite für inländische Nichtbanken. Der Anteil an Finanzierungen in heimischer Währung erhöhte sich im überprüften Zeitraum deutlich von 40,8 % (2002) auf 76,7 % (2007); dadurch konnte auch das Wechselkursrisiko verringert werden. (TZ 11)

Das Schulden- und Veranlagungsmanagement führten zwei verschiedene Stellen des Amtes der Kärntner Landesregierung durch. Dadurch war die notwendige Abstimmung und Optimierung der Zahlungsströme erschwert. Die langfristigen Veranlagungen erfolgten in wenig risikobehafteten, festverzinslichen Wertpapieren. Strategische

Überlegungen über die künftige Gestaltung der langfristigen Veranlagungen lagen nicht vor. Durch die Neugestaltung der kurzfristigen Veranlagungen konnte deren Durchschnittsverzinsung im überprüften Zeitraum erhöht werden. (TZ 13)

**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 Kreditrisikoricthlinien zu beschließen, die sowohl die Ertragsmöglichkeit als auch den Risikogehalt einzelner Veranlagungsprodukte berücksichtigen. (TZ 9)

(10) Die erzielte Gesamtperformance 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 LANDES KÄRNTEN**

(14) Die Portfolioanalysen sollten auch hinkünftig durchgeführt werden und die so gewonnenen Erkenntnisse in die künftige Strukturierung des Schuldenportfolios einfließen. (TZ 14)

(15) Der Value at Risk wäre auf jene Haltedauer zu berechnen, in der das Land Kärnten auf ein geändertes Marktumfeld durch Gegenmaßnahmen reagieren kann. (TZ 14)

(16) Das Verlustlimit für Derivatengeschäfte wäre präziser zu definieren und ein Limit für die Gewinnmitnahme festzulegen. (TZ 14)

(17) Die Entwicklung auf dem Kapitalmarkt sollte laufend beobachtet werden. Eine an das Marktumfeld angepasste und risikotechnisch vertretbare Zusammensetzung des Portfolios mit fixen und variabel verzinsten Finanzierungen wäre anzustreben. (TZ 6, 11)

(18) Für die künftige Gestaltung der langfristigen Veranlagungen sollten strategische Überlegungen angestellt werden. (TZ 13)

(19) Das Schulden- und Veranlagungsmanagement sollte organisatorisch zusammengelegt werden. (TZ 13)

*(20) Zur Sicherstellung der Marktkonformität des Honorars sollten vor Beauftragung externer Berater Vergleichsangebote eingeholt werden. (TZ 14)*

## **FINANZIERUNGSMANAGEMENT DER GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN MIT SCHWERPUNKT STADT VILLACH**

### **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 DER STADT VILLACH**

**Die Durchschnittsverzinsung der am Kapitalmarkt aufgenommenen Darlehen der Stadt Villach lag zum Teil deutlich über der Sekundärmarkttrendite für inländische Nichtbanken. Fix verzinste, in den ersten Jahren unkündbare Darlehen mit relativ langer Laufzeit erschwerten im Umfeld sinkender Zinsen die optimale Anpassung der Verzinsung an das aktuelle Zinsumfeld. Das Veranlagungsmanagement war professionell organisiert.**

### **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 Finanzierungs-

mittel 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 Gesamtrisikoplanungen 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 DER STADT VILLACH**

Das Schuldenportfolio der Stadt war hinsichtlich der Mischung zwischen fixen und variablen Zinssätzen ausgewogen. Die Durchschnittsverzinsung der zu Marktkonditionen am Kapitalmarkt aufgenommenen Darlehen bewegte sich zwischen 3,5 % und 4,5 %; sie lag damit im gesamten Zeitraum mit bis zu 60 Basispunkten über der Sekundärmarktrendite für inländische Nichtbanken. (TZ 11)

Fix verzinste Darlehen hatten vielfach eine Laufzeit von 15 Jahren und waren die ersten Jahre von beiden Vertragspartnern unkündbar. Dies erschwerte im Umfeld sinkender Zinsen die optimale Anpassung der Verzinsung an das aktuelle Zinsumfeld. (TZ 11)

Die Stadt führte keine Risikobewertung des Schuldenportfolios durch. (TZ 11)

Die Stadt veranlagte rd. 86,77 Mill. EUR in drei kapitalertragsteueroptimierte Fonds. Die erzielte Rendite lag mit 1,45 % bis 6,66 % 65 Basispunkte unter bzw. 47 Basispunkte über der selbst gewählten Benchmark von 2,10 % bis 6,19 %. Die Steuerung der Veranlagung unter Heranziehung einer Benchmark sowie unter Vorgabe eines maximalen Marktrisikos war professionell. Das Risiko der Veranlagung war aufgrund der als sehr konservativ anzusehenden Veranlagungspolitik gering. (TZ 12)

### **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 Derivatgeschäften 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 DER STADT VILLACH**

*(14) Die Entwicklung auf dem Kapitalmarkt sollte laufend beobachtet werden. Eine an das Marktumfeld angepasste und risikotechnisch vertretbare Zusammensetzung des Portfolios mit fixen und variabel verzinsten Finanzierungen wäre anzustreben. (TZ 6, 11)*

*(15) Im Sinne eines effizienten Schuldenmanagements sollten geeignete Maßnahmen und Instrumente zur Bewertung, Begrenzung und Steuerung von Finanzierungsrisiken ergriffen bzw. installiert werden. (TZ 8, 11)*

*(16) Um im Fall von Zinssenkungen das Risiko optimal an das jeweilige Zinsumfeld anpassen zu können, sollten auch Angebote für Darlehen mit einer kürzeren Bindungsdauer der Fixverzinsung eingeholt werden. (TZ 11)*

*(17) Die erlaubten Assetklassen der Veranlagung sollten überarbeitet werden, um auf ein sich änderndes Marktumfeld besser reagieren zu können. (TZ 12)*