landesrechnungshof tirol

Prüfbericht

Risikoaverse Finanzgebarung des Landes und sonstiger öffentlicher Rechtsträger - 2018

Landesrechnungshof Tirol 2019

Anschrift

Landesrechnungshof Tirol

Eduard-Wallnöfer-Platz 3

6020 Innsbruck

Telefon: 0512/508-3032

E-mail: landesrechnungshof@tirol.gv.at

Internet: www.tirol.gv.at/lrh

Impressum

Erstellt:	Juni - Juli 2019
Herstellung:	Landesrechnungshof
Redaktion:	Landesrechnungshof
Herausgegeben:	AA-1800/106, 5.9.2019

Abkürzungsverzeichnis

BGBl. Nr.	Bundesgesetzblatt Nummer
idF	in der Fassung
iSd	im Sinne des
LGBl. Nr.	Landesgesetzblatt Nummer
LRH	Landesrechnungshof
TirLRHG	Tiroler Landesrechnungshofgesetz

Inhaltsverzeichnis

1. **Einleitung** 1

2. **Gesetzliche Grundlagen** 2
   - 2.1. Geltungsbereich und Prüfkompetenz des LRH 2
   - 2.2. Risikoaversität und Spekulationsverbot 4
   - 2.3. Organisatorische Vorkehrungen 4
   - 2.4. Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben 5

3. **Überblick über Finanzgeschäfte** 5

4. **Fremdfinanzierungen** 6
   - 4.1. Berichte zu Fremdfinanzierungen 6
   - 4.2. Darlehen und Barvorlagen 7
   - 4.3. Schuldenstände 2018 8

5. **Veranlagungen** 9
   - 5.1. Berichte zu Veranlagungen 10
   - 5.2. Anleihen 10

6. **Zusammenfassende Feststellungen** 13

Stellungnahme der Landesregierung

Glossar

Folgende Begriffsbestimmungen leiten sich aus dem Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung und den dazugehörenden erläuternden Bemerkungen ab:

Finanzgebarung	Die Finanzgebarung umfasst alle Maßnahmen, die mit der Aufnahme und Bewirtschaftung von Verbindlichkeiten (Fremdfinanzierungen) oder mit der Veranlagung von Geldmitteln in Zusammenhang stehen. Der Begriff „Finanzgebarung“ ist dabei weit zu verstehen und umfasst nicht nur Maßnahmen, die zum Bereich des „Kreditmanagements“ zählen, sondern auch Maßnahmen, die einer Fremdfinanzierung dienen. Darüber hinaus zählen zur Finanzgebarung alle Maßnahmen im Zusammenhang mit der Veranlagung von Geldmitteln.
Finanzgeschäft	Finanzgeschäfte sind Rechtsgeschäfte zum Zweck der Finanzgebarung. Der Begriff des Finanzgeschäftes iSd Gesetzes über die risikoaverse Finanzgebarung erfasst jedoch nicht alle Rechtsgeschäfte, die jeder erdenklichen Maßnahme der Finanzgebarung zugrunde liegen können, sondern nur solche, bei denen von vornherein die Gefahr besteht, dass deren Auswirkungen ein unverhältnismäßig hohes finanzielles Risiko bedeuten.
Gesetzliches Spekulationsverbot	Das Spekulationsverbot legt fest, dass im öffentlichen Finanzmanagement grundsätzlich das Prinzip der Risikominimierung gilt und spekulative Veranlagungen oder Veranlagungsformen nicht dem Prinzip der risikoaversen Finanzgebarung entsprechen. Es dürfen nur notwendige Risiken eingegangen werden. Risiken, insbesondere das Marktrisiko und das Kreditrisiko, sind auf ein Mindestmaß zu beschränken. Die Aufnahme von Darlehen zum Zweck der Veranlagung ist nicht zulässig.
Kreditrisiko	Kreditrisiken sind typische Bankrisiken. Sie treten bei jeder Transaktion oder jedem Auftrag auf, bei dem der Zeitpunkt der Leistungserfüllung einer Vertragspartei in der Zukunft liegt. Dabei handelt es sich um das Kundenausfallsrisiko, das Emittentenrisiko, das Kontrahentenrisiko und das Länderrisiko.
Marktrisiko	Marktrisiken sind grundsätzlich unmittelbare Finanzrisiken. Dabei handelt es sich um das Zinsänderungsrisiko, das Wechselkursrisiko, das Aktienkurs- und Aktienindexrisiko sowie das Edelmetall- und Rohstoffrisiko.
Risikoaversität	Der Grundgedanke der „Risikoaversität“ in der Finanzgebarung ist, dass die Risikominimierung jedenfalls Vorrang vor einer Ertrags- und Kostenoptimierung hat. Bei der Finanzierung und der Veranlagung von öffentlichen Mitteln sind alle vermeidbaren Risiken von vornherein auszuschließen oder dann, wenn ein völlig risikoloses Handeln nicht möglich ist, die einzugehenden Risiken auf ein Mindestmaß zu beschränken.

1. Einleitung

Die Thematik „risikoaverse Finanzgebarung“ erhielt in Österreich infolge von Spekulationsverlusten in einigen Bundesländern insbesondere im Jahr 2013 erhöhte Aufmerksamkeit. Aufgrund eines fehlenden bundesweit geltenden Spekulationsverbotes schufen die Länder eigene landesgesetzliche Regelungen mit dem Ziel, die Finanzgebarung risikoavers auszurichten.

Tiroler Landesgesetz

Der Tiroler Landtag beschloss am 6.11.2013 das Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstiger öffentlicher Rechtsträger in Tirol (im Folgenden kurz: Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung). Das Gesetz trat mit 1.1.2014 in Kraft und regelt die risikoaverse Finanzgebarung, insbesondere bei der Aufnahme von Verbindlichkeiten und bei der Veranlagung öffentlicher Mittel.[1]

Ziel des Gesetzes ist es, Risiken im Zuge der Finanzgebarung öffentlicher Rechtsträger bereits im Vorfeld auszuschließen und die Finanzgebarung risikoavers auszurichten. Das Gesetz regelt dazu den Umgang mit Finanzgeschäften und verbietet ausdrücklich die Spekulation mit Steuergeldern.

Prüfkompetenz des LRH

Neben Vorschriften über zulässige und nicht zulässige Finanzgeschäfte enthält das Gesetz Bestimmungen zur Kontrolle der Einhaltung dieser Vorgaben. Hinsichtlich bestimmter Rechtsträger ist eine ausdrückliche Prüfkompetenz des LRH (im Rahmen seiner Zuständigkeiten nach Art. 67 Abs. 4 lit. a und b der Tiroler Landesordnung 1989) normiert. Für die Durchführung der Prüfung des LRH sowie für den vom LRH über das Ergebnis dieser Prüfung zu erstellenden Bericht und dessen weitere Behandlung gelten die betreffenden Bestimmungen des Landesrechnungshofgesetzes, LGBl. Nr. 18/2003, in der jeweils geltenden Fassung.

Dadurch ist insbesondere die Befassung des Landtages mit dem Prüfergebnis, dessen Veröffentlichung im Internet und die Berichtspflicht der Tiroler Landesregierung über die auf Grund von allfälligen Empfehlungen des LRH ergriffenen Maßnahmen gewährleistet.

Grundlage für die Prüfung des LRH sind Berichte, welche die dem Gesetz unterliegenden Rechtsträger jährlich über bestimmte Finanzgeschäfte zu erstellen und dem LRH bis zum 31.5. des Folgejahres zu übermitteln haben.

Mit dem vorliegenden Prüfbericht für das Jahr 2018 kommt der LRH zum fünften Mal nach Inkrafttreten des Gesetzes seiner Kontrollpflicht nach.

[1] Gesetz vom 6. November 2013 über die risikoaverse Finanzgebarung des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstiger öffentlicher Rechtsträger in Tirol, LGBl. Nr. 157/2013.

2. Gesetzliche Grundlagen

Das Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung enthält folgende wesentliche Regelungselemente:

- den Geltungsbereich des Gesetzes,
- die Grundsätze der Risikoaversität und des Spekulationsverbotes und
- die Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben.

2.1. Geltungsbereich und Prüfkompetenz des LRH

Geltungsbereich

In § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die risikoaverse Finanzgebarung sind die Rechtsträger, die dem Geltungsbereich des Gesetzes unterliegen, festgelegt:

- Land Tirol,
- Gemeinden und Gemeindeverbände,
- Stiftungen, Fonds und Anstalten, die von Organen des Landes oder von Organen der Gemeinden oder Gemeindeverbände oder von Personen bzw. Personengemeinschaften verwaltet werden, die hierzu von Organen des Landes oder von Organen der Gemeinden oder Gemeindeverbände bestellt werden,
- Landwirtschaftskammer Tirol und
- Landarbeiterkammer Tirol.

Dem gesetzlich festgelegten Geltungsbereich liegt das Europäische System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG) und dessen Abgrenzung des „Sektors Staat“ zugrunde.[2]

Ausgegliederte Unternehmen

Die Anknüpfung an die Organisationskompetenz der Länder bewirkt, dass ausgegliederte Landes- oder Gemeindeunternehmen, nicht als Rechtsträger gemäß § 1 Abs. 1 gelten, auch wenn diese vom Land oder einer Gemeinde gegründet, finanziert oder beaufsichtigt werden. Darunter fallen Landes- und Gemeindeunternehmen, die in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung, einer Aktiengesellschaft, eines Vereins, einer Stiftung oder eines Fonds gemäß dem Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz 2015[3] betrieben werden.[4]

[2] Die Kompetenz des Landesgesetzgebers zur konkreten Festlegung des Kreises der dem Gesetz unterliegenden Rechtsträger ergibt sich aus seiner Kompetenz zur Regelung der Organisation dieser Rechtsträger (Art. 15, Art. 115 Abs. 2 und Art. 116a Abs. 4 B-VG).

[3] Bundesgesetz über die Regelung des Bundes-Stiftungs-und Fondswesens (Bundes-Stiftungs-und Fondsgesetz 2015 – BStFG 2015), BGBl. I Nr. 160/2015 idF BGBl. I Nr. 32/2018.

[4] Die erläuternden Bemerkungen enthalten eine ausdrückliche Klarstellung, dass sog. „strategische Beteiligungen“ kein Finanzgeschäft iSd Gesetzes darstellen. Derartige strategische Beteiligungen sind nicht als Teil einer nicht-risikoaversen Finanzgebarung (Spekulation) anzusehen, auch wenn der Wert derartiger Beteiligungen schwankt oder das Risiko besteht, dass Unternehmen, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist, insolvent werden.

Prüfkompetenz des LRH

Die Kontrolle, ob die Bestimmungen über die risikoaverse Finanzgebarung eingehalten wurden, obliegt - je nach Rechtsträger - der Tiroler Landesregierung oder dem LRH. Die Zuständigkeit des LRH umfasst den „Landesbereich“, also die Prüfung der Finanzgebarung des Landes Tirol und der sonstigen grundsätzlich seiner Kontrolle unterliegenden Rechtsträger. Das sind die Stiftungen, Fonds und Anstalten, die von Organen des Landes oder von Personen bzw. Personengemeinschaften verwaltet werden, die hierzu von Organen des Landes bestellt werden.

Auf Grund der Auflösung von sechs Fonds[5] im Jahr 2017 (Tiroler Verwaltungsreformgesetz 2017) unterlagen im Jahr 2018 noch folgende 17 Rechtsträger dem Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung und sind Gegenstand der Prüfkompetenz des LRH:

Land Tirol
Land Tirol inklusive der Sondervermögen (SV)
5 vom Land Tirol verwaltete Stiftungen und Fonds
Wolkenstein'sches Damenstift
Gemeindeausgleichfonds
Landesfeuerwehrfonds
Sportförderungsfonds
Dr. Joham Jubiläumsstiftung
11 Fonds mit Rechtspersönlichkeit
Tiroler Landesgedächtnisstiftung
Tiroler Zukunftsstiftung
Landeskulturfonds (inkl. WLF[6])
Tiroler Landeswohnbaufonds
Tiroler Tourismusförderungsfonds
Tierseuchenfonds
Tiroler Gesundheitsfonds
Tiroler Wirtschaftsförderungsfonds
Tiroler Nationalparkfonds Hohe Tauern
Tiroler Bodenfonds
Tiroler Patientenentschädigungsfonds

Tab. 1: Rechtsträger, die der Prüfkompetenz des LRH unterliegen

[5] Siehe Bericht des LRH zur Risikoaversen Finanzgebarung des Landes und sonstiger öffentlicher Rechtsträger-2017

[6] Der Wasserleitungsfonds (WLF) stellt innerhalb des Landeskulturfonds ein getrennt verrechnetes Sondervermögen des Gemeindeausgleichsfonds dar. Der Landeskulturfonds verwaltet treuhändig den Wasserleitungsfonds, welcher begünstigte Darlehen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Wasser- und Kanalisationsvorhaben vergibt.

Bei den dem Land Tirol zuzurechnenden Sondervermögen handelt es sich um

- die Krankenfürsorge der Tiroler Landesbeamten,
- die Krankenfürsorge der Tiroler Landeslehrer,
- die Wohnbauförderung einschließlich Wohnhaussanierung,
- den Pensionsfonds für Sprengelärzte sowie
- das Tiroler Hilfswerk.

2.2. Risikoaversität und Spekulationsverbot

Grundsätze

Die im Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung festgelegten Regelungen betreffend Finanzierungen und Veranlagungen basieren auf einem Grundgedanken des Spekulationsverbotes, wonach bereits „im Vorfeld“ Risiken bei der Finanz-und Vermögensverwaltung ausgeschlossen werden sollen. Beispielsweise gehört der Abschluss riskanter derivativer Finanzinstrumente nicht zu den Aufgaben des öffentlichen Sektors und darf daher nur der Budget- und Liquiditätssicherung dienen.

Das Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung sieht vor, dass grundsätzlich im Rahmen der Finanzgebarung nur notwendige Risiken eingegangen werden dürfen (Prinzip der Risikominimierung). Somit entsprechen Veranlagungsformen, die höhere Erträge versprechen aber spekulative Elemente enthalten, nicht dem Prinzip der risikoaversen Finanzgebarung.

Zur Umsetzung dieser Grundsätze sieht das gegenständliche Gesetz vor, dass nur „risikoarme“ Finanzgeschäfte zulässig sind. Die konkreten gesetzlichen Vorgaben werden in diesem Bericht bei den jeweiligen Finanzierungs- und Veranlagungsformen dargestellt.

Fremdwährungsgeschäfte

Fremdwährungsgeschäfte sind gemäß dem Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung grundsätzlich nicht zulässig. Dies betrifft Finanzierungen und Veranlagungen sowie derivative Finanzgeschäfte. Zahlungsverkehrstransaktionen (z.B. Überweisungen in fremder Währung) sind von dieser Bestimmung jedoch nicht umfasst.

2.3. Organisatorische Vorkehrungen

Zusätzlich zu Beschränkungen bei den zulässigen Finanzgeschäften sieht das Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung auch organisatorische Vorkehrungen vor, um Risiken bei der Finanzgebarung bereits im Vorfeld auszuschließen. Dies soll durch qualifizierte MitarbeiterInnen und dem sogenannten Vier-Augen-Prinzip bei der Auswahl eines Finanzgeschäftes sichergestellt werden.[7]

[7] Das Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung sieht vor, dass die Tiroler Landesregierung mit Verordnung bestimmte Rechtsträger vom verpflichtenden Vier-Augen-Prinzip ausnehmen kann, wenn dies einen unverhältnismäßigen

Vor dem beabsichtigten Abschluss von Finanzgeschäften hat eine Prüfung und Auswahl durch zumindest zwei Personen unabhängig voneinander zu erfolgen. Die Empfehlung an das für die endgültige Entscheidung über den Abschluss des Finanzgeschäfts zuständige Organ ist von diesen Personen einvernehmlich zu treffen, zu begründen und zu dokumentieren.

2.4. Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben

Das Prozedere zur Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen über die risikoaverse Finanzgebarung beruht im Wesentlichen auf zwei Elementen:

- einer jährlichen Berichtspflicht der dem Gesetz unterliegenden Rechtsträger sowie
- der Kontrolle durch den LRH oder durch die Tiroler Landesregierung.

Berichtslegung

Die vom Geltungsbereich des Gesetzes über die risikoaverse Finanzgebarung umfassten Rechtsträger haben jährlich einen Bericht

- über alle neu getätigten Transaktionen zur Finanzierung des jeweiligen Haushalts sowie
- zum jeweiligen Schuldenstand

zu erstellen und bis zum 31.5. des Folgejahres der jeweiligen Kontrolleinrichtung zu übermitteln.

Im „Landesbereich“ ist eine Berichtspflicht an den LRH gesetzlich vorgesehen. Die übrigen Rechtsträger (z.B. Gemeinden) müssen ihre Berichte an die Tiroler Landesregierung übermitteln.

Erhebungsformulare

Wie in den Vorjahren hat die Landesverwaltung (Abteilung Finanzen) auch für das Berichtsjahr 2018 den an den LRH meldepflichtigen Rechtsträgern im Vorfeld ein Formular übermittelt. Dies bewirkte eine einheitliche Berichtslegung seitens der einzelnen Rechtsträger.[8]

3. Überblick über Finanzgeschäfte

Übermittelte Berichte

Auf der Grundlage der Erhebungsformulare haben alle 17 Rechtsträger, die der Kontrolle des LRH unterliegen, die vorgeschriebenen Berichte fristgerecht dem LRH übermittelt.

Verwaltungsaufwand verursachen würde. Für Rechtsträger, die der Kontrolle iSd Gesetzes über die risikoaverse Finanzgebarung durch den LRH unterliegen, wurden bis zum 31.5.2019 keine Ausnahmen verordnet.

[8] Weitere Informationen zu den Erhebungsformularen finden sich in den Berichten des LRH zur risikoaversen Finanzgebarung des Landes und sonstiger öffentlicher Rechtsträger der Jahre 2014 bis 2017.

Zur Kontrolle der Vollständigkeit der erstatteten Meldungen nahm der LRH einen Abgleich der gemeldeten Beträge mit den Jahresabschlüssen der Rechtsträger und dem Buchhaltungssystem des Landes Tirol vor. Da zum Zeitpunkt der Prüfung noch kein Rechnungsabschluss des Landes Tirol vorlag, forderte der LRH von der Abteilung Landesbuchhaltung zusätzliche Auswertungen an.

Transaktionen iSd Gesetzes

Die nachstehende Tabelle zeigt jene vier Rechtsträger, die im Jahr 2018 Finanzgeschäfte iSd Gesetzes über die risikoaverse Finanzgebarung abschlossen:

Jahresbericht 2018	Finanzierungen	Veranlagungen
Land Tirol inkl. SV	✓	✓
Fonds mit Rechtspersönlichkeit		
Tiroler Zukunftsstiftung		✓
Landeskulturfonds (inkl. WLF)	✓	
Tiroler Bodenfonds	✓	

Tab. 2: Fremdfinanzierungen und Veranlagungsgeschäfte im Jahr 2018

Leermeldungen

Die restlichen Rechtsträger erstatteten hinsichtlich allfälliger im Jahr 2018 neu getätigter Transaktionen eine „Leermeldung“.

Der Bericht des LRH enthält nachstehend die Ergebnisse der Prüfung zu den einzelnen Fremdfinanzierungs- und Veranlagungsgeschäften. Dabei werden zunächst die jeweiligen gesetzlichen Vorgaben dargestellt und in der Folge überprüft, ob die im Jahr 2018 getätigten Transaktionen diesen Vorschriften entsprochen haben.

4. Fremdfinanzierungen

Zulässige Fremdfinanzierungen

Das Gesetz normiert, dass die Aufnahme von Darlehen und die Begebung von Anleihen zur Fremdfinanzierung zulässig sind. Diese müssen auf Euro lauten und dürfen grundsätzlich keine derivativen Komponenten enthalten.

Derivative Finanzgeschäfte

Derivative Finanzinstrumente sind nur als Absicherungsgeschäft zu einer Fremdfinanzierung zulässig, wenn diese die Begrenzung von Risiken bezwecken. Bei Ablauf der zugrunde liegenden Fremdfinanzierung ist das derivative Finanzgeschäft aufzulösen.

4.1. Berichte zu Fremdfinanzierungen

Fremdfinanzierungen im Jahr 2018

Von jenen Rechtsträgern, die dem Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung unterliegen und an den LRH meldepflichtig sind, meldete für das Jahr 2018 das Land Tirol, der Landeskulturfonds und der Tiroler Bodenfonds Geschäfte zur Fremdfinanzierung seiner Haushalte:

Finanzierungen 2018	Darlehen		Barvorlagen	
	Anzahl	Betrag	Anzahl	Betrag
Land Tirol	1	76.000.000		
Fonds mit Rechtspersönlichkeit				
Landeskulturfonds			2	5.000.000
Tiroler Bodenfonds	1	1.000.000		

Tab. 3: Fremdfinanzierungen im Jahr 2018 (Beträge in €, Quelle: Berichte der Rechtsträger)

4.2. Darlehen und Barvorlagen

Darlehen

Bankdarlehen stellen eine klassische langfristige Fremdfinanzierung für den öffentlichen Sektor dar. Jedem Darlehensgeschäft liegt dabei die vertragliche Verpflichtung des Darlehensnehmers zugrunde, die entliehenen Gelder zu einem späteren Zeitpunkt zurückzuerstatten.

Das Land Tirol fremdfinanziert sich hauptsächlich über Bankdarlehen. Im Jahr 2018 nahm das Land Tirol ein Darlehen iHv 76,0 Mio. € bei einer Tiroler Bank auf. Die Laufzeit des fix verzinsten Darlehens begann am 28.12.2018 und beträgt rd. sieben Jahre.

Der Tiroler Bodenfonds tätigte im Laufe des Jahres 2018 eine neue Fremdfinanzierung iSd Gesetzes über die risikoaverse Finanzgebarung. Die Höhe des Fixzins-Darlehens betrug 1,0 Mio. €, die Laufzeit lag bei fünf Jahren.

Barvorlagen

Barvorlagen sind kurzfristige Ausleihungen über ein bis zwölf Monate. Dabei werden innerhalb eines Rahmenkreditvertrages Geldmittel für eine fixe Laufzeit und einen fixen Zinssatz aufgenommen. Die Banken refinanzieren diese Geschäfte idR am Geldmarkt, sodass eine vorzeitige Tilgung zusätzliche Kosten verursacht.

Der Landeskulturfonds tätigte im Laufe des Jahres 2018 zwei Fremdfinanzierungen iSd Gesetzes über die risikoaverse Finanzgebarung bei einer österreichischen Großbank. Die Höhe der Barvorlagen betrug dabei insgesamt 5,0 Mio. €. Die Laufzeiten der einzelnen Barvorlagen lagen bei drei und sechs Monaten mit der Möglichkeit der Verlängerung der Barvorlagen (Prolongation).

Verwendungszweck

Das Land Tirol finanzierte sich für die Abdeckung der Haushalte 2016 - 2017, der Tiroler Bodenfonds für die Umsetzung eines Projektes in Kitzbühel und der Landeskulturfonds v.a. für Liegenschaftsankäufe im Rahmen der Schutzwasserwirtschaft.

Dokumentation

Das Land Tirol und der Landeskulturfonds dokumentierten die Abschlüsse der Finanzgeschäfte mit - von der Abteilung Finanzen entworfenen - Formularen. Beim Tiroler Bodenfonds war die Einhaltung des 4-Augen Prinzips bei der Entscheidung über den Abschluss der Finanzierung nicht dokumentiert. Der Tiroler Bodenfonds teilte dem LRH jedoch im Zuge der Prüfung mit, zukünftig ebenfalls die Formulare der Abteilung Finanzen zur Dokumentation der Finanzierungsentscheidungen gemäß § 9 des Gesetzes über die risikoaverse Finanzgebarung zu verwenden, um die Finanzierungsentscheidungen strukturiert und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Stellungnahme der Landesregierung

Diese Feststellung ist zutreffend. Ergänzend darf hierzu ausgeführt werden, dass sich mittlerweile ein Entwurf für eine neue Richtlinie des Tiroler Bodenfonds in Ausarbeitung befindet und diese voraussichtlich in der nächsten Kuratoriumssitzung im September 2019 beschlossen wird.
Auf Anregung des Landesrechnungshofes wurde die Aufnahme von Darlehen in Anlehnung an die übermittelten Formulare der Abteilung Finanzen geregelt und das 4-Augen-Prinzip in der Richtlinie entsprechend dem Abschnitt 3 des Gesetzes über die risikoaverse Finanzgebarung des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstiger öffentlicher Rechtsträger in Tirol, LGBl. Nr. 157/2013, normiert.
Eine strukturierte und nachvollziehbare Dokumentation der Finanzierungsentscheidung wird somit künftig sichergestellt.

Bewertung

Der LRH verglich die abgegebenen Meldungen des Tiroler Bodenfonds und des Landeskulturfonds mit den jeweiligen Rechnungsabschlüssen und stellte dabei keine Diskrepanzen fest. Beim Land Tirol erfolgte ein Abgleich mit dem Buchhaltungssystem des Landes (SAP). Alle Fremdfinanzierungen konnten zusätzlich mittels Kontoauszügen oder Bankbestätigungen nachgewiesen werden.

Der LRH stellt bei den Finanzierungsgeschäften keine Verstöße gegen das Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung fest. Die Fremdfinanzierungen wurden in Euro abgeschlossen und enthielten keine derivativen Komponenten. Weiters wurden keine Veranlagungen getätigt, die durch Darlehen finanziert dem Spekulationsverbot widersprechen würden.

4.3. Schuldenstände 2018

Gemäß § 11 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über die risikoaverse Finanzgebarung umfasst die Meldepflicht an den LRH neben den neu getätigten Finanzierungsgeschäften auch die jährliche Meldung der jeweiligen Schuldenstände. Von den an den LRH meldepflichtigen Rechtsträgern wiesen drei Rechtsträger offene Schuldenstände per 31.12.2018 aus. Insgesamt betrugen die Finanzschulden 288,1 Mio. €:

Schuldenstand zum 31.12.2018	Betrag
Land Tirol	197,0
Fonds mit Rechtspersönlichkeit	
Landeskulturfonds	80,5
Tiroler Bodenfonds	10,6

Tab. 4: Schuldenstände zum 31.12.2018
(Beträge in Mio. €, Quelle: Berichte der Rechtsträger)

Abgleich mit Rechnungsabschluss 2018

Die gemeldeten Schuldenstände des Landeskulturfonds und des Tiroler Bodenfonds entsprechen den in den Rechnungsabschlüssen der Fonds angegebenen Schulden. Die Finanzschulden des Landes Tirol entsprechen den Darlehensständen im Buchhaltungssystem des Landes (SAP).

Kontoauszüge und Bankbestätigungen

Der LRH prüfte auf Grundlage von Kontoauszügen und Bankbestätigungen die vollständige Erfassung der gemeldeten Finanzschulden bei den betroffenen Rechtsträgern. Dabei kam es zu keinen Abweichungen zwischen den gemeldeten und nachgewiesenen Schulden.

5. Veranlagungen

Grundsätze

Gemäß § 3 Abs. 1 des Gesetzes über die risikoaverse Finanzgebarung haben die dem Gesetz unterliegenden Rechtsträger ihre Finanzgebarung grundsätzlich risikoavers auszurichten. Sie dürfen bei Veranlagungsgeschäften nur notwendige Risiken eingehen und haben die Risiken, insbesondere das Marktrisiko und das Kreditrisiko, auf ein Mindestmaß zu beschränken sowie auf die Bonität des jeweiligen Vertragspartners zu achten. Bei der Abwägung der Erträge gegen die Risiken eines Finanzgeschäftes hat die Minimierung der Risiken ein größeres Gewicht als die Steigerung der Erträge oder die Optimierung der Kosten.

Zulässige Veranlagungsformen

Neben der Verpflichtung zur Einhaltung der Grundsätze der Risikominimierung enthält das Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung eine abschließende Aufzählung der zulässigen Veranlagungsformen. Demnach sind ausschließlich folgende Veranlagungsformen in Euro zulässig:

- Sicht- und Spareinlagen,
- Termineinlagen (Fest- oder Kündigungsgelder),
- Anleihen sowie
- Pfandbriefe.

Das Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung enthält die Ermächtigung für die Tiroler Landesregierung, durch Verordnung weitere Veranlagungsformen, die den gesetzlichen Grundsätzen entsprechen, für zulässig zu erklären. Die Tiroler Landesregierung machte von dieser Ermächtigung jedoch bis zum 31.5.2019 keinen Gebrauch.

5.1. Berichte zu Veranlagungen

Veranlagungen im Jahr 2018

Im Jahr 2018 tätigten zwei Rechtsträger, die an den LRH meldepflichtig sind, Veranlagungsgeschäfte iSd Gesetzes über die risikoaverse Finanzgebarung:

Veranlagungen 2018	Anleihen	
	Anzahl	Betrag
Land Tirol inkl. SV	5	16.776.790
Fonds mit Rechtspersönlichkeit		
Tiroler Zukunftsstiftung	9	2.938.034

Tab. 5: Veranlagungen im Jahr 2018 (Beträge in €, Quelle: Berichte der Rechtsträger)

Diese Rechtsträger tätigten im Jahr 2018 insgesamt 14 meldepflichtige Veranlagungsgeschäfte mit einem Veranlagungsvolumen von insgesamt rd. 19,7 Mio. €, wovon der Großteil auf das Land Tirol entfiel. Per 31.12.2018 betrug der Veranlagungsstand der im Jahr 2018 getätigten Veranlagungen rd. 19,5 Mio. €.

Alle meldepflichtigen Veranlagungsgeschäfte betrafen die Käufe von Anleihen. Veranlagungen in Kündigungs- und Festgelder oder Spareinlagen wurden im Berichtsjahr 2018 von keinem Rechtsträger vorgenommen.

5.2. Anleihen

Anleihen sind Forderungspapiere, durch die Kredite am Kapitalmarkt aufgenommen werden. Sie werden von juristischen Personen begeben.

Gesetzliche Bestimmungen

Laut dem Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung sind ausschließlich die folgenden Anleihen in Euro mit Rückzahlung zum Nominale am Ende der Laufzeit zulässig:

- Anleihen von inländischen Gebietskörperschaften,
- Anleihen von Banken mit einem Mindestrating „investment grade“, die nach den Rechtsvorschriften eines EU Mitgliedstaates oder eines anderen Vertragsstaates des EWR-Abkommens gegründet wurden und ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung in einem dieser Staaten haben.

Veranlagungen in Unternehmensanleihen oder Anleihenfonds sind somit nicht zulässig.

Ratingskalen

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Ratingskalen der drei größten Ratinggesellschaften (Moody's, Standard & Poor's und Fitch)[9]:

Ratingskalen										
Investment Grade										
Moody's	Aaa	Aa1	Aa2	**Aa3**	**A1**	A2	**A3**	**Baa1**	**Baa2**	Baa3
S&P	AAA	AA+	AA	AA-	**A+**	**A**	**A-**	**BBB+**	**BBB**	BBB-
Fitch	AAA	AA+	AA	**AA-**	**A+**	A	**A-**	BBB+	**BBB**	BBB-
Speculative Grade										
Moody's	Ba1	Ba2	Ba3	B1	B2	B3	Caa	Ca	C	
S&P	BB+	BB	BB-	B+	B	B-	CCC	CC	D	
Fitch	BB+	BB	BB-	B+	B	B-	CCC	CC	D	

Tab. 6: Ratingklassen der Ratingunternehmen
(Ratings der gemeldeten Anleihenkäufe sind **fett** dargestellt)

Mindestrating

Unter dem Begriff „Investment Grade" werden Anleihen mit guter bis sehr guter Bonität zusammengefasst. Als Investment geeignet gelten somit Anleihen, die mindestens ein Baa bzw. BBB-Rating aufweisen. Anleihen mit einem Rating von Ba bzw. BB oder schlechter gelten als spekulativ (Speculative Grade) und bilden keine sichere Anlage mehr.

Um die grundsätzlich gewünschte Diversifikation des Portfolios nicht zu sehr einzuschränken, sollen nicht nur Bankanleihen mit einer sehr guten, sondern auch Bankanleihen mit einer guten Bonitätsrate erlaubt sein.[10]

Neugeschäfte

Im Jahr 2018 investierte das Land Tirol in insgesamt fünf Anleihen zur Veranlagung von liquiden Mitteln der Kranken- und Unfallfürsorge der Landeslehrer und Landesbeamten sowie zur Neuveranlagung der sogenannten TAL-Gelder. Die Tiroler Zukunftsstiftung veranlagte in neun Anleihen zur Deckung des laufenden Betriebes und der Verbindlichkeiten.

Exkurs: TAL-Gelder

Der Tiroler Landtag beschloss am 11.12.1971: „Der von der Transalpin Ölleitung Ges.m.b.H. in Österreich (TAL) als Gegenleistung für die Einräumung des Rechts zur Kreuzung von Landesstraßen durch die Mineralölfernleitung der TAL zu leistende Betrag von 32,0 Mio. Schilling ist samt Anhang als Landesgeld zu vereinnahmen und zinsbringend anzulegen."

[9] Vgl. Reichling, P./Bietke, D./Henne, A.(2007): Praxishandbuch Risikomanagement und Rating. Ein Leitfaden,2. Aufl., Wiesbaden: Gabler.

[10] Siehe Erläuternde Bemerkungen zum Entwurf eines Gesetzes über die risikoaverse Finanzgebarung des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstiger öffentlicher Rechtsträger in Tirol.

Der jährliche Ertrag dieser Geldanlage wird vom Land Tirol auf die einzelnen berührten Gemeinden aufgeteilt, wobei sich die Verteilung nach Leitungslänge und nach der Einwohnerzahl der von der Ölpipeline berührten 23 Tiroler Gemeinden richtet.

Die TAL-Gelder waren bis zum September 2018 in Anleihen veranlagt. Nachdem diese Anleihe ausgelaufen war, wurden die TAL-Gelder vom Land Tirol in Anleihen der Hypo Tirol Bank AG wiederveranlagt. Die Verzinsung der Anleihe beträgt 0,9 % (vor Kapitalertragsteuer und Depotgebühren), die Anleihe wird im Jahr 2025 getilgt.

Der LRH stellt fest, dass die einzelnen Gemeinden bis zum Jahr 2025 jährlich nur Erträge zwischen rd. € 100 und € 2.000 erhalten werden. Es ist zu erwarten, dass die Verzinsung des Kapitales deutlich unter der Inflationsrate liegen wird[11] und somit zu einem realen Wertverlust führt. Die Verteilung der Erträge führt zudem zu einem Verwaltungsaufwand beim Land Tirol.

Anregung – TAL-Gelder

Der LRH ist der Ansicht, dass die TAL-Gelder an die begünstigten Gemeinden ausgezahlt werden sollten.

Dokumentation

Das Land Tirol holte vor den Anleihenkäufen drei Vergleichsangebote ein. Die Veranlagungsentscheidung erfolgte in weiterer Folge nach Ertrags- und Risikoaspekten und wurde mittels eines standardisierten Formulars dokumentiert. Die Anleihenkäufe der Tiroler Zukunftsstiftung erfolgten im Rahmen der Vermögensverwaltung bei einer Tiroler Bank. Die eingeschränkten Veranlagungsmöglichkeiten nach dem Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung wurden dieser Bank mitgeteilt und sind im Anlegerprofil der Tiroler Zukunftsstiftung festgeschrieben.

Bewertung

Die Veranlagungen per 31.12.2018 konnten mittels Portfolioauszügen nachgewiesen werden.

Der LRH prüfte, ob die gesetzlichen Vorgaben für Anleihenkäufe eingehalten wurden und stellt fest, dass es sich bei den gekauften Anleihen um Anleihen in Euro mit Rückzahlung der Nominale am Ende der Laufzeit handelte.

Die Veranlagungen des Landes Tirol erfolgten in Anleihen der Hypo Tirol Bank AG, jene der Tiroler Zukunftsstiftung in Anleihen von zwei österreichischen und sieben europäischen Banken. Die einzelnen Banken verfügten über insgesamt 25 Ratings bei den drei größten Ratinggesellschaften. Die Ratings der Banken lagen dabei zwischen Aa3/AA- und Baa2/BBB und somit jeweils im „Investment-Bereich“.

[11] Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) geht bis zum Jahr 2023 von einer jährlichen Inflation von rd. 1,8 % aus (vgl. Österreichisches Stabilitätsprogramm, Bundesministerium für Finanzen am 24.4.2019).

6. Zusammenfassende Feststellungen

Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung

Wegen Spekulationsverlusten in einigen österreichischen Bundesländern beschloss der Tiroler Landtag das „Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung", welches im Jahr 2014 in Kraft trat. Ziel des Gesetzes ist es, Risiken im Zuge der Finanzgebarung bereits im Vorfeld auszuschließen und die Finanzgebarung risikoavers auszurichten. Dazu legt das Gesetz u.a. fest, welche Finanzgeschäfte zulässig sind und verbietet ausdrücklich die Spekulation mit Steuergeldern.

Der Geltungsbereich des Gesetzes umfasst neben dem Land Tirol und Landesfonds auch Gemeinden und Gemeindeverbände, die Landwirtschaftskammer sowie die Landarbeiterkammer Tirol.

Kontrolle durch den LRH

Im Landesbereich übertrug der Gesetzgeber die jährliche Kontrolle der Einhaltung des Gesetzes dem LRH, im Gemeindebereich der Tiroler Landesregierung. Die Grundlage für die Kontrollen bildeten Berichte der Rechtsträger über neu getätigte Finanzgeschäfte sowie zu den jeweiligen Schuldenständen.

Der LRH prüfte die Vollständigkeit und die zahlenmäßige Richtigkeit der in den Berichten für das Jahr 2018 angeführten Finanzgeschäfte anhand von Rechnungs- und Jahresabschlüssen der meldepflichtigen Rechtsträger sowie anhand von Konto- und Depotauszügen sowie Bankbestätigungen. Beim Land Tirol nahm der LRH Einsicht in das Buchhaltungssystem des Landes (SAP) und forderte Auswertungen bei der Abteilung Landesbuchhaltung an. In weiterer Folge nahm der LRH eine Prüfung der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben bei den getätigten Finanzgeschäften vor.

Der LRH stellte fest, dass die durch den LRH geprüften Darlehen, Barvorlagen und Anleihen den gesetzlichen Vorgaben entsprachen. Weiters wurden im Jahr 2018 auch keine derivativen oder nach dem Gesetz unzulässigen Geschäfte (z.B. Investmentfonds) abgeschlossen oder gegen das Spekulationsverbot verstoßen.

DI Reinhard Krismer

Innsbruck, am 5.9.2019

Hinweis

Gemäß § 7 Abs. 1 des Gesetzes über den Tiroler Landesrechnungshof hat der Landesrechnungshof die Äußerung der Tiroler Landesregierung in seine Erwägungen einzubeziehen und in den Bericht einzuarbeiten. Dies ist unter der jeweiligen Randzeile „*Stellungnahme der Landesregierung*“ und „**Replik**“ vollzogen worden. Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof die Äußerung dem Bericht als Beilage anzuschließen.

Amt der Tiroler Landesregierung

Sachgebiet Verwaltungsentwicklung

Dr. Gerhard Brandmayr

Amt d. Tiroler Landesreg., Eduard-Wallnöfer-Platz 3, 6020 Innsbruck, Österreich

Telefon +43 512 508 1940
Fax +43 512 508 741945
verwaltungsentwicklung@tirol.gv.at

An den
Landesrechnungshof
Eduard-Wallnöfer-Platz 3
6020 Innsbruck

Vorläufiges Ergebnis der Überprüfung des Landesrechnungshofes "Risikoaverse Finanzgebarung des Landes und sonstiger öffentlicher Rechtsträger - 2018"; Äußerung der Landesregierung

Geschäftszahl - bei Antworten bitte angeben
VEntw-RL-156/3-2019
Innsbruck, 15.08.2019

Der Landesrechnungshof hat im Juni und Juli 2019 die risikoaverse Finanzgebarung des Landes und sonstiger öffentlicher Rechtsträger - 2018 geprüft und das vorläufige Ergebnis der Überprüfung vom 18. Juli 2019, *AA-1800/106*, erstellt. Die Tiroler Landesregierung erstattet aufgrund ihres Beschlusses vom 15.08.2019 hierzu folgende

Ä u ß e r u n g:

Zu Punkt 4.2 (Darlehen und Barvorlagen):

Zu den Ausführungen des Landesrechnungshofes auf Seite 7

„Beim Tiroler Bodenfonds war die Einhaltung des 4-Augen Prinzips bei der Entscheidung über den Abschluss der Finanzierung nicht dokumentiert. Der Tiroler Bodenfonds teilte dem LRH jedoch im Zuge der Prüfung mit, zukünftig ebenfalls die Formulare der Abteilung Finanzen zur Dokumentation der Finanzierungsentscheidungen gemäß § 9 des Gesetzes über die risikoaverse Finanzgebarung zu verwenden, um die Finanzierungsentscheidungen strukturiert und nachvollziehbar zu dokumentieren“.

darf Folgendes festgehalten werden:

Diese Feststellung ist zutreffend. Ergänzend darf hierzu ausgeführt werden, dass sich mittlerweile ein Entwurf für eine neue Richtlinie des Tiroler Bodenfonds in Ausarbeitung befindet und diese voraussichtlich in der nächsten Kuratoriumssitzung im September 2019 beschlossen wird.

Auf Anregung des Landesrechnungshofes wurde die Aufnahme von Darlehen in Anlehnung an die übermittelten Formulare der Abteilung Finanzen geregelt und das 4-Augen-Prinzip in der Richtlinie entsprechend dem Abschnitt 3 des Gesetzes über die risikoaverse Finanzgebarung des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstiger öffentlicher Rechtsträger in Tirol, LGBl. Nr. 157/2013, normiert.
Eine strukturierte und nachvollziehbare Dokumentation der Finanzierungsentscheidung wird somit künftig sichergestellt.

Für die Landesregierung

Günther Platter
Landeshauptmann