



KOMMUNALES RISIKOMANAGEMENT UND AUFSICHTSBEHÖRDLICHE KONTROLLE IN ÖSTERREICH

B. Grossmann und E. Hauth^{*)}

Studie im Auftrag des Staatsschuldenausschusses

April 2009

*) Die Verfasser danken den Ämtern der Landesregierung (Gemeindeaufsicht), der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur, dem Österreichischen Gemeindebund, dem Österreichischen Städtebund sowie den Finanzdirektoren Dr. Karl Kamper (Graz) und Mag. Ernst Knoth (St. Pölten) für wertvolle Informationen zur Ausarbeitung der gegenständlichen Studie.

1	EINLEITUNG.....	5
2	GRUNDLAGEN ZUM SCHULDEN- UND RISIKO- MANAGEMENT	8
2.1	Ziele und Aufgaben des öffentlichen Debt-Managements	8
2.2	Ausgewählte Instrumente und Methoden des Risikomanagements	10
2.3	Regelungsbedarf im Bereich kommunales Debt-Management	11
3	DIE ROLLE DER ÖSTERREICHISCHEN BUNDESFINANZIERUNGSAGENTUR FÜR GEMEINDEN..	13
3.1	Aufgaben und Leistungsspektrum der ÖBFA	13
3.2	Anknüpfungspunkte zur Ausweitung des Leistungsangebots für Gemeinden.....	14
4	KOMMUNALE VERSCHULDUNG IN ÖSTERREICH	16
4.1	Kommunale Verschuldung unter Beachtung ausgegliederter Einheiten.....	16
4.2	Finanzschuld nach Gemeindegrößenklassen	18
4.3	Kommunale Verschuldungsstruktur auf Basis der Gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung.....	19
4.4	Kreditarten des kommunalen Verschuldungsportfolios auf Basis der GKE.....	20
4.5	Zusammenfassung	23
5	VERSCHULDUNGSTRUKTUR AUSGEWÄHLTER GEMEINDEN	25
5.1	Laufzeitenprofil	25
5.2	Verzinsungsmodalitäten.....	27
5.3	Fremdwährungskredite.....	29
5.4	Derivative Finanzgeschäfte.....	30
5.5	Einschätzung der Risiken kommunaler Verschuldung	30
6	DIE ROLLE DER GEMEINDEAUFSICHTSBEHÖRDE IM FINANZIERUNGSPROZESS	32
6.1	Rechtliche Rahmenbedingungen zur Kommunalfinanzierung.....	32
6.2	Die Umsetzung der gemeindeaufsichtsbehördlichen Aufgaben in der Praxis	35
6.3	Besonderheiten im Zusammenwirken mit großen Städten	36
6.4	Ergänzende Instrumente zum Genehmigungsvorbehalt	37
7	AUSGEWÄHLTE ERGEBNISSE UND SCHLUSS- FOLGERUNGEN	40
7.1	Schulden- und Risikomanagement sowie Regelungsbedarf der Kommunen	40
7.2	Die Rolle der ÖBFA für die Gemeinden.....	41
7.3	Einschätzung des Risikogehalts kommunaler Verschuldungsportfolios.....	41
7.4	Die Rolle der Gemeindeaufsicht im Finanzierungsprozess der Gemeinden	42
8	LITERATUR	43
9	ANHANG.....	45
9.1	Ergänzende Statistiken zur kommunalen Finanzschuld	45
9.2	Begriffliche und sektorale Abgrenzung der GKE	46

TABELLEN

Tabelle 1:	Verschuldung der österreichischen Gemeinden (ohne Wien) nach unterschiedlichen Datenquellen	17
Tabelle 2:	Finanzschuld der Gemeinden Österreichs 2000 und 2007 nach Größenklassen und pro Kopf.....	18
Tabelle 3:	Finanzschuld der Gemeinden Österreichs 2007 in Relation zu den Gesamteinnahmen.....	19
Tabelle 4:	Beispiele für österreichische Rechtsträger mit CBL-Verträgen	22
Tabelle 5:	Durchschnittliche Nominalverzinsung der Finanzschuld von Tiroler Gemeinden.....	28
Tabelle 6:	Forderungen inländischer Finanzinstitute an österreichische Gemeinden in Fremdwährungen	30
Tabelle 7:	Genehmigungspflichtige Rechtsgeschäfte einer Gemeinde	33
Tabelle 8:	Versagungstatbestände gemäß Gemeindeordnung	34
Tabelle 9:	Kriterien der Gemeindeaufsicht zur Bonitätsbeurteilung von Gemeinden	36
Tabelle A1:	Finanzschuld der Gemeinden Österreichs 2007	45

GRAFIKEN

Grafik 1:	Verpflichtungen der Gemeinden (inklusive Wien) 2007 nach Finanzierungsinstrumenten.....	20
Grafik 2:	Zusammensetzung des kommunalen Gesamtobligos 2007	21
Grafik 3:	Durchschnittliche Restlaufzeit der Finanzschuld von Tiroler Gemeinden sowie von St. Pölten und Graz 2007.....	26
Grafik 4:	Fristigkeit der Finanzschuld von Tiroler Gemeinden 2007.....	27
Grafik 5:	Zinsstruktur der Finanzschuld Tiroler Gemeinden 2007.....	29

1 EINLEITUNG

Im Jahr 2008 erregten einige österreichische Gemeinden durch **risikoreiche Veranlagungen** (Aktien, Devisenoptionen und -termingeschäfte etc.), die im Zuge der Finanzmarktkrise erheblich an Wert verloren, mediales Aufsehen. Die Intention dieser risikoreichen Veranlagungen bestand darin, den kommunalen Handlungsspielraum für Investitionen in die Daseinsvorsorge (Gesundheitswesen, Altenpflege, Kinderbetreuung) durch zusätzliche Einnahmen aufrechtzuerhalten oder ausbauen zu können. Tatsächlich verursachten einige dieser Geschäfte jedoch Zusatzausgaben und/oder Mindereinnahmen im Jahr 2008.

Die Gemeindeverluste sowie die weltweite Vertrauenskrise auf den Finanzmärkten entfachten eine bereits wiederholt geführte Diskussion, ob risikoreiche Finanzgeschäfte mit öffentlichen Geldern vertretbar sind. So tendieren nach Christ (2003) bereits Fremdwährungskredite in hohem Maße zum „Spekulationsgeschäft“, da öffentliche Haushalte im Regelfall über keine Fremdwährungseinnahmen verfügen. Andererseits konnte die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA) durch Fremdwährungsfinanzierungen die Zinskosten für die Finanzschuld des Bundes reduzieren (Hauth und Kocher, 2001).

Der **Staatsschuldenausschuss** sprach sich unter Bezugnahme auf die Risikostruktur öffentlicher Verschuldungsportfolios im Rahmen seiner Empfehlungen für 2008 und 2009 dafür aus,

- „...das Controlling zur Messung und Steuerung der Risikostruktur von Schuldenportefeuilles auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen laufend im Hinblick auf neue Anforderungen weiter zu entwickeln und dabei die internationalen und nationalen Erkenntnisse zu beachten.“
- „Dem Asset- und Liability-Management des Staates angesichts des schwierigen Marktumfelds verstärkt Augenmerk zu schenken und die Risikostrategien vor dem Hintergrund der neuen Erkenntnisse zu überdenken. Im Zuge der Finanzkrise wurden Schwächen (Unterschätzung des Counterpart- sowie Marktpreisrisikos) im Bereich des Risikomanagements bei öffentlichen Rechtsträgern offensichtlich. Es wird daher die Ausarbeitung von Leitlinien und die verpflichtende unabhängige Auskunftseinholung in Finanzangelegenheiten empfohlen. Aus der Sicht des Staatsschuldenausschusses ist einer risikoarmen Strategie der Vorzug zu geben.“

Die **Gemeinden** sind zahlreichen, **unterschiedlichen Risiken**, wie Steuereinnahmenausfällen, Belastungen durch neue, zusätzliche Aufgaben, Veränderungen der Bevölkerungsanzahl und -struktur, Änderung der Finanzmarktgegebenheiten (Zinssatz, Liquidität etc.) ausgesetzt. Das Risiko der Gemeinden besteht dabei insbesondere darin, dass diese ihre Aufgaben dauerhaft und die erwarteten Leistungen quantitativ und qualitativ angemessen erbringen können (Schwarming, 2006). Die Existenz von Risiken ist nicht auszuschließen, allerdings gilt es im Sinne eines angemessenen Risikomanagements, diese zu begrenzen. Die **Risikobegrenzung** bedeutet die Steuerung von Risiken innerhalb eines vorgegebenen Handlungsrahmens und verlangt eine rezente und transparente Darstellung von finanziellen Kosten, Erträgen und Risiken, um rasche Handlungs- und Anpassungsfähigkeit bei unerwarteten Situationen sicherzustellen und Chancen aus Marktentwicklungen wahrnehmen zu können (Hofstätter und Kern, 2005).

Zwar sieht der Internationale Währungsfonds (2009) auf subnationaler Ebene zunehmenden Bedarf für ein adäquates Risikomanagement, in Österreich dürfte aber auf kommunaler Ebene bislang die Notwendigkeit eines Risikomanagements der finanziellen Aktiva und Passiva, das eine Verschuldungsstruktur mit gewünschter Kosten-Risiko-Relation zu erreichen versucht und dabei die spezifische Risikotragfähigkeit der Gemeinde berücksichtigt, nur vereinzelt und tendenziell in größeren Gemeinden erkannt worden sein. Statt eines klaren Systems scheint die Verschuldungspolitik vorwiegend darin zu bestehen, das jeweils nächste, neu aufzunehmende Darlehen zu möglichst günstigen Finanzierungsbedingungen zu erhalten (Knoth, 2003). Unklare Vorgaben und divergierende Strategien dürften auch bei der Veranlagung kommunaler Mittel (Assets) vorherrschen.

Umso mehr kam bisher in erster Linie der **Gemeindeaufsichtsbehörde** im Rahmen der Genehmigungsverfahren im Vorfeld von Investitionsvorhaben (ex ante), aber auch der Gebarungskontrolle (ex post) durch die Gemeindeaufsicht, die Landesrechnungshöfe sowie den Rechnungshof (bei Gemeinden ab 20.000 Einwohnern, kurz EW genannt) die Aufgabe zu, hohe Risiken bei Kommunalfinanzierungen (und

partiell auch bei Veranlagungen) hintanzuhalten. Die **aufsichtsbehördliche Genehmigung** von Fremdmittelaufnahmen schließt in allen Bundesländern die Hoheitsverwaltung der Gemeinde ein, hingegen bestehen Unterschiede hinsichtlich der Anwendung des Genehmigungsvorbehalts auf Gemeindebetriebe mit marktbestimmter Tätigkeit und sonstige kommunale Einheiten (z. B. Gemeindeverbände). In den Gemeindeordnungen und Stadtrechten werden die **genehmigungspflichtigen Rechtsgeschäfte** (Genehmigungsvorbehalte) konkretisiert und taxativ aufgezählt. Leitlinien, die den grundlegenden Rahmen und Umfang des kommunalen Schulden- und Risikomanagements abstecken und Mindestanforderungen definieren, fehlen bislang. Durch den **Rechnungshof** werden derzeit acht ausgewählte Gebietskörperschaften (unterschiedlicher Ebenen) in Bezug auf ihr Finanzierungsmanagement überprüft. Das Ergebnis soll noch im ersten Halbjahr 2009 vorliegen und veröffentlicht werden.

In diesem Zusammenhang stellt sich die prinzipielle Frage, wer über die personelle Ressourcenausstattung und ein angemessenes Instrumentarium für die Risikomessung und -beurteilung von Finanzgeschäften mit zunehmender Komplexität verfügt und wer welche Rolle im Entscheidungs- und Controllingprozess des kommunalen Asset- und Liability-Managements übernehmen kann und soll. Jedenfalls erscheint es zweckmäßig, den Prozess und die gesetzlichen Vorgaben für ein kommunales Schulden- und Veranlagungsmanagement in Abstimmung mit der Höhe und Komplexität des Schulden- und Assetportefeuilles zu definieren und durch Einbeziehung bestehender Institutionen (ÖBFA, Finanzintermediäre, Wirtschaftstreuhänder, Gemeindeaufsicht etc.) komparative Vorteile bestmöglich zu nutzen, um die Verwaltungskosten möglichst gering zu halten. So sollte aus Sicht des Österreichischen Städtebundes die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA) eine stärkere Rolle im Rahmen der Kommunalfinanzierungen einnehmen (Weninger, 2009). Die gegenwärtigen krisenhaften Entwicklungen auf den Finanzmärkten haben dazu geführt, dass die Kreditpolitik der Banken zunehmend restriktiver erfolgt (Österreichische Nationalbank, 2009).

Vor diesem Hintergrund werden im Rahmen dieser Studie folgende **Themen** beleuchtet:

- Schulden- und Risikomanagement aus dem Blickwinkel kommunaler Schuldenbewirtschaftung (Aufgaben und Instrumente des Schulden- und Risikomanagements, Risikotragfähigkeit)
- Anknüpfungspunkte für eine Ausweitung des Leistungsangebots der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur für Gemeinden
- „Zielgruppen“ und „Anforderungsprofile“ für das Debt-Management der Gemeinden auf Basis von Kennzahlen über die kommunale Verschuldung
- Risikogehalt kommunaler Verschuldungsportefeuilles von ausgewählten Gemeinden anhand von Indikatoren zur Verschuldungsstruktur
- Institutionell-rechtliche Rahmenbedingungen für den Finanzierungsprozess der Gemeinden, insbesondere die Rolle der Gemeindeaufsichtsbehörden und ergänzender Instrumente zur Risiko-steuerung (Leitlinien, Gemeindeberatungsstellen)
- Wesentliche Bestandteile einer Leitlinie zur Kommunalfinanzierung und Veranlagung

Zur Erstellung der gegenständlichen Studie wurden **Fragebögen** an die Gemeindeaufsichtsbehörden (Ämter der Landesregierungen) sowie die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA) mit dem Ziel versendet, die Rolle der Gemeindeaufsicht im Rahmen der Kommunalfinanzierung durch Finanzinstitute zu erheben bzw. Fragen zur institutionellen Implementierung von Gemeindefinanzierungen durch die ÖBFA zu klären. Ergänzend zur Fragebogenerhebung wurden **Expertengespräche** mit den Finanzdirektoren der Landeshauptstädte Graz und St. Pölten sowie mit Vertretern des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes geführt.

Der **Aufbau der Studie** ist wie folgt:

Kapitel 2 skizziert die begrifflichen und konzeptiven Grundlagen des Schulden- und Risikomanagements sowie den Regelungsbedarf im Rahmen der kommunalen Schuldenbewirtschaftung. In **Kapitel 3** werden

die gegenwärtigen Aufgaben und Dienstleistungen der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur dargestellt sowie Anknüpfungspunkte für eine Ausweitung des Leistungsangebots für Gemeinden (Finanzierung, Beratung, Risikoanalyse) untersucht. In **Kapitel 4** werden wichtige Informationen (Professionalisierungsgrad und Risikotragfähigkeit) für das Debt-Management der Gemeinden aus der Höhe der Verschuldung nach Größenklassen abgeleitet. In **Kapitel 5** wird eine Einschätzung des Risikogehalts der Verschuldung ausgewählter Gemeinden anhand von Indikatoren zur Verschuldungsstruktur (Laufzeitenprofil, Zinsstruktur, Fremdwährungsanteil) vorgenommen. **Kapitel 6** beleuchtet die Rolle der Gemeindeaufsichtsbehörde im kommunalen Finanzierungsprozess. In diesem Kapitel gilt neben der Darstellung des rechtlich-institutionellen Rahmens dem Instrumentarium zur Steuerung des Risikoprofils von Gemeindefinanzierungen und Veranlagungen besonderes Augenmerk. Ausgewählte Ergebnisse und Schlussfolgerungen sind Gegenstand von **Kapitel 7**. Im **Anhang** finden sich eine ergänzende Statistik zur Finanzschuld der Gemeinden (landesweise nach Größenklassen) sowie eine begriffliche und sektorale Abgrenzung der Datenquelle „Großkreditevidenz (GKE)“.

2 GRUNDLAGEN ZUM SCHULDEN- UND RISIKO-MANAGEMENT

2.1 Ziele und Aufgaben des öffentlichen Debt-Managements

Der IWF (2001)¹ definiert als **primäres Ziel** des **öffentlichen Debt-Managements** „die Gewährleistung der erforderlichen Finanzierungsmittel und deren Rückzahlungsverpflichtungen zu möglichst geringen mittel- bis langfristigen Finanzierungskosten, ohne dabei ein hohes Maß an Risiko einzugehen“.² Vor einer Kostenminimierungsstrategie ohne **Beachtung der Risiken** wird mehrfach gewarnt. Die Risiken werden durch die Produktvielfalt und Vernetzung der Märkte immer komplexer und sind auf den ersten Blick meist nicht erkennbar.

In Ländern mit entwickelten Finanzmärkten wie Österreich ist in erster Linie den Risikofaktoren

- **Marktrisiko** (Zinssatz- und Wechselkursänderungen, Kursänderungen bei Wertpapieren),
- **Kreditrisiko** (Ausfall von Vertragspartnern bei Derivatgeschäften und Veranlagungen) und
- **operationales Risiko** (Rechtsrisiken, Abwicklungsrisiken etc.)

Augenmerk zu schenken.

Die aktuelle Finanzmarktkrise zeigt überdies klar, dass **Liquiditäts-** und **Refinanzierungsrisiken** (Marktengpässe, Mittelbeschaffungsprobleme) auch auf entwickelten Finanzmärkten massiv zum Tragen kommen können und integraler Bestandteil des Risikomanagements sein müssen.

Das **Schuldenmanagement** ist auf **Gemeindeebene** im Wesentlichen mit der **fiskalischen Zielsetzung** verbunden, die Haushaltsbelastungen, die aus einem gegebenen Schuldenstand resultieren, nachhaltig zu minimieren. Aus diesem primären Ziel der **langfristigen Kostenminimierung** lassen sich Subziele ableiten, worunter die Aufrechterhaltung der **Bonität** und die Einhaltung von **Budgetgrenzen** (Vermeidung von hohen Budgetüberschreitungen aufgrund von Währungs- und Zinsschwankungen) zu subsumieren sind. **Makroökonomische Zielsetzungen** des **Schuldenmanagements**, die aus der gesamtwirtschaftlichen Verantwortung des Staates abgeleitet werden können, wie Allokations-, Distributions- und Stabilisierungsziele (Musgrave, 1974), stellen auf kommunaler Ebene die Ausnahme dar. Diese makroökonomischen Aufgaben erfüllt im Regelfall der **Zentralstaat** (siehe Grossmann et al., 2008).³

Das **Risikomanagement** stellt einen **essenziellen Teilbereich des Schuldenmanagements** dar und dient der Identifikation, Messung, Quantifizierung, Steuerung und Überwachung von Risiken. Nur wer die Risiken kennt und weiß, wie hoch die Risikopositionen sind, kann Entscheidungen treffen, gegen welche Risiken Absicherungsmaßnahmen getroffen werden (müssen) und welche von der Gemeinde bewusst in Kauf genommen werden. Am Ende der Prozesskette sollte eine **Kontrolle der Risikosteuerung** stehen, die nur dann möglich ist, wenn **konkrete Vorgaben** (u. a. Limits, Benchmarks, fixe Richtlinien zur Verwendung von Instrumenten) festgelegt wurden.

Bei der Festlegung der **Finanzierungsstrategie** ist zunächst der **Umfang** des Finanzmanagements zu klären. Soll das Debt-Management losgelöst vom **Asset-Management** (Veranlagungen, Liquiditätsmanagement) erfolgen? **Welche Einheiten** sind Teil des Managements (nur die Gemeinde oder aber auch de-

1 IWF (2001). Guidelines for Public Debt-Management, prepared by the Staffs of the IMF and World Bank. <http://www.imf.org/external/np/mac/pdebt/2000/eng/>

2 „The main objective of public Debt-Management is to ensure that the government’s financing needs and its payment obligations are met at lowest possible cost over the medium to long run, consistent with a prudent degree of risk“, (IWF 2001, page 10).

3 Externe Effekte des Schuldenmanagements auf die Finanzmärkte (z. B. Benchmarkfunktion auf den Rentenmärkten) kommen bei kommunalen Finanzierungen – im Gegensatz zum Zentralstaat – kaum zum Tragen.

ren Beteiligungen)? Wenngleich einem möglichst umfangreichen Ansatz mit einem integrierten Asset- und Liability-Management einschließlich wichtiger Beteiligungen prinzipiell der Vorzug zu geben sein dürfte, muss hier die Machbarkeit ebenfalls beachtet werden. Ein gebietskörperschaftsübergreifendes Finanzmanagement einschließlich Beteiligungen erfordert eine laufende Koordination mit allen Beteiligten.

Die Schulden- und Risikostruktur wird nach Hain (2004) durch folgende Merkmale charakterisiert:

- Laufzeitenstruktur
- Gläubigerstruktur
- Tilgungsstruktur
- Form der Zinsbindung
- Wahl der Währung
- Platzierungsmodalitäten
- Marktfähigkeit der Schuldtitel

Auf **Gemeindeebene** stellt die **Zins-, Laufzeiten- und Tilgungsstruktur** den zentralen Ansatzpunkt des Schuldenmanagements dar. Die Währungszusammensetzung ebenso wie die Marktfähigkeit (Anleihen) sind demgegenüber nicht für alle Gemeinden in Österreich von Interesse. Auf Gemeindeebene herrschen wegen rechtlicher Besonderheiten (Schuldaufnahmen nur für Zwecke des außerordentlichen Haushalts, aufsichtsbehördliche Vorgaben und Beschränkungen) und eines Finanzierungsbedarfs, der für eigene Emissionen (Anleihen) im Regelfall zu niedrig ist, meist Schulden in Form von **Euro-Bankendarlehen**, selbst in großen Städten, vor. Der Aspekt der **Gläubigerstruktur** beschränkt sich beim reinen Schuldenmanagement auf die Streuung des Investorenkreises zur Sicherstellung der Mittelbereitstellung (Betreuung der Märkte, Diversifikation des Zielpublikums der Verschuldung). Wenn das Finanzmanagement der Gemeinde auch Veranlagungen und/oder derivative Produkte umschließt, unterliegt die Gemeinde zusätzlich einem **Ausfall- bzw. Kreditrisiko**, das ebenfalls ein wichtiger Teil des Schuldenmanagements sein muss.

Marktzinssatzänderungen und **Wechselkursverschiebungen** wirken sich beim Schuldner direkt auf die laufenden Finanzierungskosten (insbesondere Zinszahlungen) und den **Marktwert** der Finanzschulden aus (unabhängig davon, ob die Struktur durch direkte Schuldaufnahmen oder Derivatengeschäfte herbeigeführt wurde). Mit der Ausweitung von **variablen, kurzfristigen** Schuldkategorien und/oder **Fremdwährungsfinanzierungen** erhöht sich das Risiko, dass die erwarteten von den tatsächlichen Finanzierungskosten abweichen und dass die Belastung des Gemeindehaushalts im Zeitablauf stark schwankt. Der Schuldner ist aber auch einem „**Fixzinsrisiko**“ ausgesetzt, das darin besteht, dass er bei rückläufigem Marktzinzniveau angesichts fixer Verzinsung nicht profitiert. Eine **nicht diversifizierte Verschuldungsstruktur** in Bezug auf **Laufzeit** (Tilgungstermine) und **Investorenkreis** erhöht überdies das **Refinanzierungsrisiko**.

Nach Dobrikat und Kollmann (2005) belegen auf historischen Daten beruhende Analysen, dass **Dauerschuldner** durch eine variable Verzinsung Kostensenkungspotenziale realisieren können, dass aber dieses Ergebnis nicht auf einen **gelegentlichen Schuldner** zutrifft. Perioden mit **inversen Zinsstrukturkurven** (Kapitalmarktzins niedriger als Geldmarktzins) und **Zinsniveauänderungen** (Kapitalmarktzins der Vorperiode geringer als aktueller Geldmarktzins) können erzielte Kostenvorteile der variablen Verzinsung aufheben und erhebliche Kostennachteile bewirken. Darüber hinaus müssen die durch die variable Verzinsung einhergehenden **Schwankungen im Zinsendienst budgetär verkraftbar** sein (hohe Risikotragfähigkeit infolge niedriger Verschuldung und/oder Budgetspielräume).

Die **operative Umsetzung** einer **angestrebten Schuldenstruktur** kann ohne Einsatz von derivativen Finanzprodukten im Wesentlichen nur im Zuge der Neuverschuldung durch Wahl geeigneter Finanzpro-

dukte (**passives Debt-Management**) erfolgen. Umschichtungen im Rahmen des bestehenden Verschuldungsportfolios (**aktives Debt-Management**) erfordern Umschuldungsmöglichkeiten (vorzeitige Kündigungsmöglichkeiten, Konversionsvereinbarungen, Einsatz von derivativen Produkten). Aktives Schuldenmanagement war nach Knoth (2003) in der kommunalen Praxis kaum verbreitet, da Umschuldungen als „Angriff“ auf die oftmals langjährig bestehenden Geschäftsbeziehungen gedeutet wurden. Allerdings dürfte in den letzten Jahren eine aktive Schuldenbewirtschaftung im Zuge des vermehrten Einsatzes von derivativen Produkten in vielen (größeren) Gemeinden an Bedeutung gewonnen haben.

Derivate ermöglichen dem **Schuldner** sein Portefeuille entsprechend den individuellen Risikopräferenzen flexibel zu gestalten und auf neue Marktgegebenheiten rasch zu reagieren. Während der Schuldner mit traditionellen Finanzierungsinstrumenten nur in sehr eingeschränktem Maße die bestehende Struktur der Verschuldung verändern kann (vorzeitige Tilgungen; Neuaufnahmen), ermöglichen Derivatengeschäfte (nachträgliche Swaps) jederzeit die Verzinsungsart (fix, variabel) oder die Währung zu wechseln, ohne die bestehenden Schulden neu verhandeln zu müssen. Dabei ist es aber notwendig, an die Bonität der Geschäftspartner höchste Anforderungen zu stellen, um die Wahrscheinlichkeit eines Ausfalls des Vertragspartners möglichst gering zu halten (**Kontrahentenrisiko** bzw. **Counterpart-Risk**). In diesem Sinne ist auf eine entsprechende **Limitierung der Geschäftsvolumina** in Abhängigkeit von der Bonität sowie auf eine angemessene **Counterpart-Diversifikation** zu achten.

Zu den gängigen derivativen Finanzprodukten, die auch aus kommunaler Sicht von Bedeutung sein dürften, zählen Zins- und Währungsswaps, Caps, Floors, Optionen und Forward Rate Agreements.⁴ Caps und Floors bieten beispielsweise eine Möglichkeit, variable Zinskonditionen gegen Marktziensänderungen nach oben (Caps) und nach unten (Floors) abzusichern (Limitierung des Zinsänderungsrisikos). Dabei bleibt die Chance, von Zinssatzrückgängen zu profitieren, intakt. Im Regelfall sind derivative Instrumente zur Begrenzung von Zins- und Wechselkursrisiken sehr liquide und können jederzeit verkauft werden. Allerdings werden dadurch – je nach Entwicklung des Marktes – auch erhebliche Verluste realisiert. Der Einsatz von derivativen Produkten erfordert professionelle Kenntnisse über Finanzprodukte und Finanzmärkte, eine ständige Beobachtung der Märkte sowie das Vorhandensein eines Risikomanagements und Controllings.

2.2 Ausgewählte Instrumente und Methoden des Risikomanagements

Beim Schulden- und Risikomanagement handelt es sich um einen **Prozess**, der in regelmäßigen Zeitabständen durchlaufen werden muss, um auf Entwicklungen des Marktes zeitnahe und adäquat reagieren zu können. Dazu müssen die strategischen und operativen **Ziele** (u. a. Zeithorizont, Risiko-Kosten-Relation, Liquiditäts- und Budgetsicherheit, Kostenbegriff) sowie die jeweiligen **Zuständigkeiten** geklärt sein (Gemeindeaufsicht, Gemeinderat, Bürgermeister, Verwaltung etc.) und durch ein **Berichts- und Kontrollsystem** ergänzt werden.

Ein **einfaches Zins(risiko)management** umfasst nach Becker und Galavics (2003) vier Stufen und umschließt folgende Prozesse:

- **Beurteilung der aktuellen Zinsposition** (tabellarische Erfassung der Positionen zu den Zinstermen mit Hilfe der Zinsstrukturkurve (Zinssatz für jede Zeiteinheit); Basisszenario).
- **Zinsprognose** (Einschätzungen über die Zinssatzentwicklung, um Anhaltspunkte für die (Neu-) Gestaltung der Zinsposition zu erhalten).
- **Simulation von Szenarien** (Best-, Worst- und Realistic-Case-Scenario) und/oder Ermittlung von statistischen Eintrittswahrscheinlichkeiten (**Value-at-Risk, Cashflow-at-Risk**). Das **Risikopotenzial einer Zinsposition** liegt in der negativen Entwicklung der laufzeitspezifischen Marktzinssätze. Steigende Zinssätze führen zu sinkenden Barwerten (Marktwerten der Finanzpo-

⁴ Eine detaillierte Erklärung einzelner Finanzderivative geben z. B. Hofstätter und Kern (2005), Knoth (2003).

sitionen) und höheren Zins-Cashflows. Im Gegenzug bedeuten sinkende Zinssätze steigende Barwerte (Marktwerte der Finanzpositionen) und niedrigere Zins-Cashflows.

- **Entscheidungsprozess** (Festlegung von Maßnahmen zur Optimierung der Zinsposition unter Einhaltung vorgegebener Limits).

Die Risikokennzahl **Cashflow-at-Risk** schätzt aufgrund der Volatilität der Zins- und Währungsmärkte sowie unter Verwendung von Annahmen über die zukünftige Budgetentwicklung und Struktur der Mittelaufnahme (unter Angabe bestimmter Wahrscheinlichkeiten) den maximalen Anstieg der (nominellen) Zinskosten innerhalb eines definierten Zeitraums. Während beim Cashflow-at-Risk eine Stromgröße analysiert wird, zielt das **Value-at-Risk** auf die Risikoabschätzung einer Bestandsgröße, nämlich des Schuldenportfolios, ab. Dabei wird – mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit und über einen bestimmten Zeithorizont – das maximale Verlustpotenzial des Portfolios durch mögliche Marktwert erhöhungen der Verschuldung infolge von Zins- und/oder Fremdwährungsänderungen abgeschätzt.⁵

Zur **Abwägung von Kosten und Risiken** findet das Konzept der (modifizierten) Duration verbreitete Anwendung. Die **Duration** ist eine Kenngröße, die einerseits die durchschnittliche Bindungsdauer der Staatsschuld angibt, und andererseits die Beurteilung von Veränderungen des Marktwertes in Abhängigkeit von Zinssatzänderungen ermöglicht. Die Duration entspricht dem barwertgewichteten Durchschnitt der Zins- und Tilgungszeitpunkte (der durchschnittlichen Kapitalbindung). Das Risiko einer zinsbedingten Barwertänderung lässt sich ferner über die **modifizierte Duration** ausdrücken. Diese gibt die prozentuale Veränderung des Marktwertes der Verschuldung an, wenn der Zinssatz um einen Prozentpunkt variiert (Maß für Zinssensitivität).

Eine verstärkte langfristige Finanzierung mit Fixzinskonditionen erhöht die Duration ceteris paribus, während eine geldmarktorientierte Finanzierung die Duration ceteris paribus senkt. Bei einer **hohen Duration** liegt ein **hohes Barwertrisiko** vor (Value-at-Risk), bei einer **niedrigen Duration** ist von einem **erhöhten Cashflow-at-Risk** auszugehen. Eine Verschuldungsstruktur mit sehr kurzer Duration (kurzfristige und variabel verzinsten Schuldinstrumente) und/oder hoher Fremdwährungskomponente in Währungen mit niedrigem Zinsniveau würde zwar idR (bei steigender Zinsstrukturkurve bzw. negativem Zinsabstand) die Finanzierungskosten vermindern, bei einem Anstieg des Marktzinnsniveaus und/oder der Wechselkursparitäten die Finanzpolitik durch unerwartet hohe Finanzierungskosten jedoch erheblich belasten.

2.3 Regelungsbedarf im Bereich kommunales Debt-Management

Die oben skizzierten umfangreichen Aufgaben eines kommunalen Schulden- und Veranlagungsmanagements sprechen dafür, den Prozess, die Ziele und Zuständigkeiten, das Berichtswesen sowie das Controlling in Form von **Leitlinien** und teilweise durch **gesetzliche Regeln**, die insbesondere **Mindeststandards** festlegen sollten, vorzugeben. Dabei wären Anforderungsprofil und gesetzliche Vorgaben für ein kommunales Schulden- und Veranlagungsmanagement an die Höhe des Schulden- und Asset-Portefeuilles und die Komplexität der Finanzprodukte anzupassen.

Ein umfangreiches Risikomanagement mit statistischen Analyseverfahren und Limitsystemen für das Zins-, Wechselkurs- und Kontrahentenrisiko verursacht erhebliche **Verwaltungskosten** und ist erst ab einem bestimmten Mindestvolumen zweckmäßig. Komplexe Portefeuilles mit derivativen Produkten erfordern überdies ein **professionelles Know-how der Entscheidungsträger** (u. a. Gemeinderat, Gemeindeaufsicht).

Als **professionelle Kunden** gemäß § 58 Wertpapieraufsichtsgesetz 2007 (WAG 2007) werden Kunden definiert, „die über ausreichende Erfahrungen, Kenntnisse und Sachverstand verfügen, ihre Anlageentscheidungen selbst treffen können und die damit verbundenen Risiken selbst angemessen beurteilen können.“ Das WAG 2007 soll sicherstellen, dass der Anleger vom Finanzdienstleister bei seinen Wertpapier-

⁵ Alternative Ansätze wie z. B. das „Running-Yield-at-Risk“-Konzept aus Schweden oder das „Cost-at-Risk“-Konzept, das in Dänemark und Kanada zur Anwendung kommt, siehe Hain (2004).

geschäften ausreichend beraten wird und die Tragweite der von ihm beabsichtigten Geschäfte beurteilen kann.

Für **Kleingemeinden** mit **geringen Finanzierungsvolumina** bietet sich aus Autorensicht vorrangig eine sehr eingeschränkte Produktpalette ohne Derivative, ohne strukturierte Finanzprodukte und ohne Fremdwährungen mit einem leicht verständlichen Risikoprofil an (Standardprodukte wie Darlehen mit fixer und variabler Verzinsung, Spareinlagen und festverzinsliche Wertpapiere mit bester Bonität). Einfache Finanzierungsmodelle erlauben ein einfaches Risikomanagement, wodurch Verwaltungskosten gespart werden können.

Da eine Delegation der Entscheidungsbefugnis auf Experten nicht möglich ist, muss die Gemeinde die Tragweite der Finanzgeschäfte jederzeit beurteilen können und dies auch dann, wenn Risiko- und Managementaufgaben von anderen (z. B. ÖBFA, Finanzintermediären, Finanzberatern) in Form von Kooperationen oder Auslagerung übernommen werden.

Zusammenfassend sollten Vorgaben (Leitlinien und Gesetze) in Anlehnung an Holoubek und Prändl (2005) folgende **Elemente** umfassen:

- **Zielsetzung des Schuldenmanagements** und der **Veranlagungsstrategie**
- **Rollenverteilung** und **Entscheidungsstrukturen** im Management- und Risikoprozess
- Erläuterungen zu den **Risiken**
- **Risikolimits** und **Berechnungsmethoden** beim Risikomanagement
- Laufende **Beobachtung der Marktgegebenheiten** und **Berichtswesen** (Reporting) auf Basis einer laufenden Risikobeurteilung (**Controlling**)
- Abgrenzung der **zulässigen aktiv- und passivseitigen Rechtsgeschäfte** (taxative Aufzählung)
- Nachweis eines **Angebotsvergleiches** für das Genehmigungsverfahren zur Überprüfung der Marktkonformität
- Spezielle Regelungen für den **Einsatz von derivativen Finanzgeschäften**:
 - Strenge **Bonitätskriterien** für Vertragspartner und **Kollateralvereinbarungen**
 - **Diversifikation** der Vertragspartner
 - Einsatz ausschließlich zur **Absicherung** von Finanzgeschäften (Laufzeit und Volumen wie das Grundgeschäft)
- Nachweis einschlägiger **Kompetenz** der **Entscheidungsträger** und **Berater** (Sicherstellung des Know-hows, selbst bei externer Abwicklung)
- **Beratungsleistungen** im Vorfeld finanzieller Geschäftsabschlüsse (Klärung, wann erforderlich)
- Sicherstellung der **Unbefangenheit** durch klare Trennung zwischen Beratungsunternehmen und Vertragspartnern des Finanzgeschäftes

3 DIE ROLLE DER ÖSTERREICHISCHEN BUNDESFINANZIERUNGSAGENTUR FÜR GEMEINDEN

3.1 Aufgaben und Leistungsspektrum der ÖBFA

In Österreich erfolgt die staatliche Schuldenverwaltung seit 1993 durch die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA), die als eigenständige rechtliche Einheit (GesmbH) im Namen und auf Rechnung des Bundes agiert.

Das Bundesfinanzierungsgesetz (BFG), BGBl. Nr. 763/1992 i. d. g. F., regelt im § 2 (1) (Verfassungsbestimmung) die **Aufgaben der ÖBFA**, die „unter Beachtung der in § 2 BHG festgelegten Ziele zu besorgen [sind]:

1. *Die Aufnahme von Finanzschulden des Bundes,*
2. *den Abschluss von Währungstauschverträgen und sonstiger Kreditoperationen, ...*
3. *die Neustrukturierung der Kreditoperationen einschließlich der bestehenden Finanzschulden, Währungstauschverträge und sonstiger Kreditoperationen, ...*
4. *die Bedienung der Kreditoperationen ...*
5. *die Besorgung der zentralen Kassenverwaltung des Bundes ...*
6. *die Veranlagung der Mittel des Innovations- und Technologiefonds ... sowie des Katastrophenfonds ...*
7. *die Veranlassung von wirtschaftlich sinnvollen Umschuldungsmaßnahmen ...*
8. *die Veranlagung der Mittel für die Siedlungswasserwirtschaft ...*
9. *die Aufnahme von Schulden, den Abschluss von Währungstauschverträgen und die Durchführung von Veranlagungen für sonstige Rechtsträger und Sonderkonten des Bundes, nach Aufforderung des Bundesministers für Finanzen.“*

Für Rechtsträger des Bundes (AUSTRO CONTROL, ASFINAG, MUQUA, ÖIAG sowie ÖBB und SCHIG (bis 2004)) ist die ÖBFA seit 1998, für die Bundesländer seit dem Jahr 2000 tätig (§ 2 (4) BFG). Die ÖBFA nimmt die Finanzierung für Dritte (Rechtsträger und Bundesländer) entsprechend den Vorgaben der Auftraggeber im Namen des Bundes vor und leitet die Mittel mit analogen Konditionen in Form von Darlehensvergaben an die Rechtsträger bzw. Bundesländer weiter.⁶ Während die Rechtsträgerfinanzierung seit dem Jahr 2003 rückläufig war, machten die Bundesländer mit steigender Tendenz von der Möglichkeit Gebrauch, sich über die ÖBFA zu finanzieren. Im Jahr 2007 erreichte das seitens der ÖBFA aufgenommene und an die Länder weitergeleitete Finanzierungsvolumen 2,3 Mrd EUR.

Wesentlich ist ferner die gesetzliche Regelung, dass „... *Alle anderen Teilsektoren des Sektors Staat gemäß Europäischem System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 95 (ESVG 95) sowie Rechtsträger, die jeweils im überwiegenden unmittelbaren oder mittelbaren Eigentum dieser Teilsektoren oder des Bundes stehen oder jeweils durch von ihnen bestellte Organe verwaltet oder beaufsichtigt werden, ... [sich] bei Kreditoperationen, dem Risikomanagement und dem Finanzcontrolling von der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur beraten lassen [können]*“ (§ 2 (2) BFG).

6 Obwohl der Schuldendienst (Zinsen, Tilgungen) zur Gänze von den Auftraggebern (Rechtsträgern, Ländern) getragen wird, handelt es sich dennoch um aushaftende Schuldtitel des Bundes.

Das BFG sieht somit vor, dass die ÖBFA hinsichtlich ihrer Schuldenmanagement-Aktivitäten auf bestimmte Rechtsträger beschränkt ist, dass aber Beratungsleistungen für alle Gebietskörperschaften und staatsnahe Unternehmen geleistet werden können. Diese Asymmetrie wäre ein Ansatzpunkt für Entwicklungsperspektiven der ÖBFA insbesondere im Hinblick auf ein öffentliches „Konzern-Treasury“, das eine verstärkte Verschränkung der Gebietskörperschaften im Kontext der Finanzierung, aber auch des Risikomanagements und Finanzcontrollings fördern würde.

3.2 Anknüpfungspunkte zur Ausweitung des Leistungsangebots für Gemeinden

Mit Hilfe eines **Fragebogens an die Geschäftsführung der ÖBFA** wurden sowohl die organisatorischen und rechtlichen Anpassungserfordernisse, um Gemeindefinanzierungen über die ÖBFA ermöglichen zu können, als auch das Dienstleistungsspektrum der ÖBFA für kommunale Risikomanagement-Aktivitäten erhoben.

Die ÖBFA als Partner für kommunale Finanzierungslösungen

Zur Involvierung der ÖBFA in den Bereich der **Kommunalfinanzierung** müssten rechtliche sowie interne Schritte gesetzt werden, die je nach Finanzierungsform (direkte Gemeindefinanzierung oder indirekte Finanzierung über die Bundesländer) differieren. Im Fall einer **Direktfinanzierung** müsste sowohl im Bundesfinanzierungsgesetz (analog zu § 2 Abs 4 BFG) als auch im Bundeshaushaltsgesetz (analog zu § 65c Z 1 und Z2 BHG) eine gesetzliche Ermächtigung geschaffen werden. Intern würde die Direktfinanzierung der Gemeinden eine deutliche Ausweitung der personellen und technischen Infrastruktur erfordern, um die Bonitätsbeurteilung der Gemeinden sowie die Bewältigung kleinvolumiger Transaktionen zu ermöglichen. Aus der Sicht der ÖBFA würde der sich daraus ergebende Aufwand in einem Missverhältnis zu jenem aus dem Kerngeschäft der ÖBFA (Treasury des Bundes) stehen. Demzufolge wäre einer **indirekten Finanzierungsvariante über die Bundesländer** der Vorzug zu geben, da wie bisher größere Kreditvolumina kontrahiert werden könnten, der Vertragspartner für die ÖBFA das jeweilige Bundesland bliebe und weder gesetzliche noch organisatorische Änderungen vorzunehmen wären. In dieser Variante müssten zwar die Länder das Kreditrisiko der Gemeinden übernehmen, allerdings besteht im Rahmen des Genehmigungsverfahrens die Möglichkeit, entsprechend der Beurteilung der Kreditwürdigkeit durch die Gemeindeaufsicht den Zugang zur Fremdmittelaufnahme über die ÖBFA zu steuern.⁷ Um eine effiziente Abwicklung gewährleisten zu können, wäre es unabhängig von der institutionellen Ausgestaltung der Kommunalfinanzierung wichtig, standardisierte Verfahrensabläufe zu implementieren (Mürkl, 2008).

Durch die im Vergleich zu Banken günstige Refinanzierungsmöglichkeit der ÖBFA ergibt sich unter normalen Marktverhältnissen eine Ersparnis (Spread) zu den EURIBOR-Sätzen bzw. der Sekundärmarkrendite, die selbst bei geringeren Aufschlägen für die Administration (ohne Gewinnmargen) erhalten bliebe.

Die ÖBFA wäre in der Lage, auch strukturierte und derivative Produkte zur Verfügung zu stellen, sofern die Volumina bestimmte, erst zu definierende Dimensionen erreichen. Der Abschluss von derivativen Geschäften über die ÖBFA hätte den Vorteil, dass diese unter die Kollateralvereinbarungen (Absicherungsgeschäfte) des Bundes fallen könnten.

Die Gemeindeaufsichtsbehörden haben sich im Rahmen einer Fragebogenerhebung⁸ teilweise positiv dazu geäußert, den Gemeinden die Möglichkeit, sich über die ÖBFA zu finanzieren, einzuräumen (Ktn, NÖ, OÖ, Tirol). Die Aufsichtsbehörden Slbg, Stmk und VlbG nahmen zu dieser Frage keine Stellung, da die konkreten Finanzierungsbedingungen unbestimmt waren. Im Vergleich dazu sprachen sich die Finanzreferenten der Länder mehrheitlich gegen eine indirekte Kommunalfinanzierung über die ÖBFA aus, da dies haftungsrechtliche Aspekte seitens der Länder nach sich zieht.

7 Vor dem Hintergrund der Abwicklung von Gemeindefinanzierung und der hierfür benötigten Infrastruktur wird ferner die künftige Rolle der Kommunalkredit, die zu nahezu 100% im Eigentum des Bundes steht, zu prüfen sein.

8 Siehe Kapitel 6.

Zentrales Risikomanagement und Reporting durch die ÖBFA

Die **Beratungsleistung** der ÖBFA könnte im Bereich der **Risikoanalyse** für Gemeinden forciert werden, da die ÖBFA über ein weitreichendes Risikomanagement und über entsprechende Erfahrung im Bereich der Risikoanalyse verfügt. Dieses fachliche Know-how und die Existenz der notwendigen technischen Infrastruktur (softwaregestützte Analyseinstrumente) schaffen die Voraussetzungen, um die ÖBFA bei der Vorbereitung von Entscheidungs- und Finanzierungsprozessen der Gemeinden stärker einzubinden.⁹

Vor einer Finanzierungsentscheidung der Gemeinden könnte die ÖBFA eine Risikoanalyse (z. B. Cash-flow-at-Risk) der vorliegenden Finanzierungsalternativen durchführen. Die ÖBFA würde in diesem Zusammenhang keine Empfehlung für eine der Alternativen abgeben, sondern sich auf die Erstellung und Erläuterung eines Risikoprofils zu jeder Alternative beschränken.

Ferner könnte die ÖBFA periodische Berichte über die Risiko-, Ertrags- und Kostensituation im Bezug auf das Finanzportfolio der Gemeinden erstellen, oder dem jeweiligen Land auch einen direkten Zugriff auf die Funktionalität der Treasury-Software der ÖBFA einräumen. Bei dieser Variante könnte das Land mit Hilfe der Treasury-Software selbstständig Risikoberichte erstellen und andere Auswertungen (für sich selbst im Rahmen der Gemeindeaufsicht oder für die Gemeinden) durchführen.

Vorschläge für Kooperationsmöglichkeiten zwischen den Gebietskörperschaften

Eine (direkte) **Kommunalfinanzierung** über die ÖBFA dürfte sich in erster Linie **für große Gemeinden** anbieten, wo die Transaktionsvolumina in angemessener Relation zum zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die ÖBFA stünden. Zusätzlich könnten **Beratungsleistungen** der ÖBFA im Bereich der kommunalen Risikoanalyse forciert (Know-how-Transfer) und die **Infrastruktur** der ÖBFA (softwaregestützte Analyseinstrumente, Collateral-System etc.) gemeinsam genutzt werden. Um den zusätzlichen Verwaltungsaufwand der ÖBFA zu limitieren, käme den Ländern (z. B. der Gemeindeaufsicht) eine Schlüsselrolle als koordinierende und steuernde Stelle zu. Die Länder könnten das Genehmigungsverfahren bei Finanzgeschäften durch Nutzung der ÖBFA-Analysertools an gängige Prozesse heranführen („State of the Art“ im Risikomanagement) und damit deutlich verbessern.

Der Staatsschuldenausschuss sprach sich unter Bezugnahme auf die Risikostruktur öffentlicher Verschuldungsportfolios im Rahmen seiner Empfehlungen dafür aus,

- *„...das Controlling zur Messung und Steuerung der Risikostruktur von Schuldenportefeuilles auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen laufend im Hinblick auf neue Anforderungen weiter zu entwickeln und dabei die internationalen und nationalen Erkenntnisse zu beachten.“*
- *„Erfahrungen des Bundes hinsichtlich eines stabilitätsorientierten Debt-Managements seitens der Länder, Gemeinden und öffentlichen Unternehmungen verstärkt zu nutzen, um bestmögliche Finanzierungskonditionen langfristig zu gewährleisten“*

Für **kleine Gemeinden** bietet sich eher – so wie bisher – die Finanzierung über das Netz der Kommerzbanken an. Die Finanzierung müsste aber von der Beratung getrennt werden. Die Beratung könnte, sofern entsprechendes Know-how bereitgestellt werden kann, von der Gemeindeaufsicht oder von Finanzdienstleistern (Wirtschaftstreuhändern, Finanzberatern, Banken) übernommen werden.

⁹ Aus der Sicht der Geschäftsführung der ÖBFA könnten die angeführten Serviceleistungen der Agentur auf Wunsch der Gemeinden und über Ersuchen des jeweiligen Landes in Anspruch genommen werden.

4 KOMMUNALE VERSCHULDUNG IN ÖSTERREICH

Aus der Höhe der kommunalen Verschuldung nach Gemeindegrößenklassen lassen sich wichtige Informationen für das Debt-Management der Gemeinden ableiten:

- Die Verschuldungshöhe gemessen an den Einnahmen, der Wirtschaftsleistung oder der Bevölkerung stellt eine wichtige Determinante für die Bonität (Kreditwürdigkeit) einer Gemeinde und ihre Zinszahlungs- und Kredittilgungsfähigkeit dar. Je größer der budgetäre Spielraum ist, desto mehr Risiko kann eine Gemeinde eingehen, ohne dabei ihre Zahlungsfähigkeit zu gefährden.
- Das Niveau der Verschuldung in absoluten Größen ist ein Indikator für den erforderlichen Professionalisierungsgrad des Schulden- und Risikomanagements.
- Durch Kombination beider Informationen lassen sich „Zielgruppen“ nach Gemeindegrößenklassen identifizieren.
- Bei großen Gemeinden oder Städten kann eher davon ausgegangen werden, dass die Kenntnisse der Akteure ausreichen, um die Tragweite der Finanzgeschäfte beurteilen und adäquate Entscheidungen treffen zu können.

Im Rahmen dieses Kapitels wird die kommunale Verschuldung im Hinblick auf Debt-Management-Aspekte näher beleuchtet. Es wird der Versuch unternommen, die Verschuldungshöhe der Gemeindeebene (ohne Wien) unter möglichst umfassender Berücksichtigung ausgegliederter Einheiten darzustellen. Ferner wird anhand der Finanzschuld der Gemeinden aufgezeigt, in welchen Größenklassen ein geringerer budgetärer Spielraum zur Abfederung von Schwankungen der Zinszahlungen (Risikotragfähigkeit) besteht. Abschließend werden die Statistiken der Gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung sowie der GKE herangezogen, um Aufschluss über die Zusammensetzung des kommunalen Schuldenstandes zu bekommen. In Abschnitt 4.4 findet sich ein Exkurs über Cross-Border-Leasing-Geschäfte in Österreich.

4.1 Kommunale Verschuldung unter Beachtung ausgegliederter Einheiten

Seit Abschluss des EG-Vertrages (1992) bildet die **Verschuldungsquote im Sinne von Maastricht** die zentrale Größe im Spektrum der Verschuldungsindikatoren, deren Berechnung auf dem ESVG 95 basiert. Aus kommunalpolitischer Sicht hat dieser Fokus eine weitreichende Wirkung: In der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Sektoren gemäß ESVG 95¹⁰ werden die Gebührenhaushalte der Gemeinden (Müllabfuhr, Kanal etc.) als Marktproduzenten bzw. Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit behandelt und folglich dem privatwirtschaftlichen Sektor zugerechnet. Damit wird im Sinne der VGR der Großteil der kommunalen Aufgaben (insbesondere die Infrastrukturinvestitionen und die damit verbundene Fremdmittelaufnahme) systematisch vom Buchungskreis des Sektors Staat getrennt.¹¹ Diese sektorale Differenzierung der kommunalen Tätigkeiten wurde noch dadurch verstärkt, dass in den letzten Jahren marktbezogene Tätigkeiten rechtlich verselbstständigt und in neu gegründete Gesellschaften ausgelagert wurden. Die Intention hinter dieser Tendenz lag bei der Erschließung steuerlicher Vorteile und der Optimierung von Ausgliederungen (Pilz, 2008).

Demnach greift einerseits die Betrachtung des Schuldenstandes im Sinne von Maastricht (hier ohne Wien) iHv 3,4 Mrd EUR (1,3% des BIP) im Jahr 2007 zur Beurteilung der gesamten Verschuldungsposition und der tatsächlichen Belastung der Gemeinden zu kurz. Andererseits nimmt die Transparenz durch

10 Details zur sektoralen Abgrenzung siehe Statistik Austria, 2002.

11 In der Verbuchungspraxis der Gebietskörperschaften werden Einnahmen und Ausgaben, aber auch finanzielle Transaktionen (z. B. Schuldaufnahmen), der Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit (Gebührenhaushalte) in den Abschnitten 85 bis 89 gemäß Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 i.d.g.F. erfasst.

die Streuung der kommunalen Einheiten kontinuierlich ab, da Ausgliederungsberichte, die die notwendigen Informationen und entsprechenden Daten liefern sollten, nicht erstellt werden.¹²

Will man den kommunalen Schuldenstand umfassend, d. h. einschließlich kommunaler Betriebe betrachten, kann die **Großkreditevidenz (GKE) der Oesterreichischen Nationalbank** herangezogen werden (in weiterer Folge als Verschuldung der **Gemeinden im weiteren Sinn (i.w.S.)** bezeichnet). Zwar lässt die Großkreditevidenz aufgrund der meldepflichtigen Erfassungsgrenze¹³ keinen vollständigen Deckungsgrad zu, eröffnet jedoch die Chance, den Umfang der kommunalen Verbindlichkeiten einschließlich jener Einheiten darzustellen, die einen engen Konnex zur Gemeinde i.e.S. aufweisen. Bei dieser Statistik werden öffentliche Einheiten (Gemeinden), Nonprofit-Gesellschaften (Gemeindeverbände, Gemeindespitäler, Stadtwerke etc.), Solidarkreditnehmerschaften, die aus kommunalen Einheiten gebildet wurden, und protokollierte Unternehmen, wo zumindest eine Gemeinde als Gesellschafter mit mindestens 50-prozentiger Beteiligung ausgewiesen wird, berücksichtigt.

Tabelle 1 zeigt die **Verschuldungsvolumina** der Gemeinden (ohne Wien) auf der Grundlage der GKE im Vergleich unterschiedlicher Datenquellen.¹⁴ Gemäß GKE wiesen die Gemeinden i.e.S. im Jahr 2007 eine Gesamtverschuldung iHv 10,4 Mrd EUR (3,8% des BIP), die Gemeinden i.w.S. iHv 15,2 Mrd EUR (5,6% des BIP) auf. Zusätzlich zu den bereits bei den Gemeinden i.e.S. (analog zur Finanzschuld) enthaltenen Schulden der Gebührenhaushalte erreichte die außerbudgetäre Verschuldung 2007 eine erhebliche Größenordnung, die mit rund 5 Mrd EUR ein Drittel der kommunalen Verbindlichkeiten darstellte.

Tabelle 1: Verschuldung der österreichischen Gemeinden (ohne Wien) nach unterschiedlichen Datenquellen (Jahresendstände in Mio EUR)

	Maastrichtschuld (ST.AT.)	Finanzschuld (ST.AT.)	Verschuldung der Gemeinden i.e.S. (GKE)	Verschuldung der Gemeinden i.w.S. (GKE)
2000	3.878	9.594	8.333	11.839
2001	3.573	9.940	8.949	12.617
2002	3.372	10.097	9.343	13.171
2003	3.244	10.347	9.869	13.915
2004	3.343	10.655	10.491	14.907
2005	3.335	10.836	10.559	15.054
2006	3.351	10.980	10.479	15.176
2007	3.402	11.052	10.422	15.232

Anmerkung: Gemeinden i.w.S umfassen neben der Gemeinde i.e.S. öffentliche Einheiten bzw. Nonprofit-Gesellschaften (Gemeindeverbände, Gemeindespitäler, Stadtwerke etc.), Solidarkreditnehmerschaften (die eindeutig aus kommunalen Einheiten gebildet wurden) sowie protokollierte Unternehmen mit mindestens 50-prozentiger Kommunalbeteiligung.

Quelle: OeNB (Großkreditevidenz - GKE) und Statistik Austria (ST.AT.).

Die Verschuldung der Gemeinden i.e.S. gemäß GKE nahm im Berichtszeitraum von 8,3 Mrd EUR auf 10,4 Mrd EUR zu (+25,1%). Im Vergleich dazu war bei den in der GKE zusätzlich erfassten Einheiten mit +37,2% eine markant höhere **Verschuldungsdynamik** zu verzeichnen.¹⁵

12 Siehe auch Empfehlungen des Staatsschuldenausschusses, 2008.

13 Die meldepflichtige Grenze liegt bei 350.000 EUR (Details siehe Anhang 9.2).

14 Eine begriffliche und sektorale Abgrenzung der Verschuldungskennzahlen findet sich im Anhang 9.2.

15 Zur Erfassung der Verschuldungsdynamik ausgegliederter Einheiten könnte alternativ als grober Indikator die Differenz aus der Finanzschuld und der Maastrichtschuld herangezogen werden (Unschärfen dieses Indikators bestehen aufgrund definitorischer Unterschiede, siehe Anhang 9.2). Der Schuldenstand nach Maastricht ging im Jahr 2007 im Vergleich zum Basisjahr (2000) um 12,3% zurück, die Finanzschuld nahm hingegen um 15,2% zu. Die gebildete Differenz aus den beiden Verschuldungskomponenten verzeichnete einen Zuwachs von 33,8%, wodurch ebenfalls die höhere Verschuldungsdynamik im „ausgegliederten“ Bereich der Gemeindeebene zum Ausdruck kommt.

4.2 Finanzschuld nach Gemeindegrößenklassen

Kleinstgemeinden pro Einwohner am höchsten verschuldet

Die Gemeinden der Größenklasse von 1.001 bis 2.500 EW stellten mit 1,8 Millionen Bürgern nicht nur die einwohnerstärkste Größenklasse dar, sondern wiesen im Jahr 2007 mit rund 3,2 Mrd EUR bzw. 29,1% auch den höchsten Anteil an der Finanzschuld¹⁶ aller Gemeinden (ohne Wien) auf (Tabelle 2).

Die höchste **Pro-Kopf-Verschuldung** lag bei den Kleinstgemeinden, der Größenklasse bis 1.000 EW. Während die durchschnittliche Gemeindeverschuldung pro Kopf (ohne Wien) im Jahr 2007 1.705 EUR erreichte, verzeichneten die Kleinstgemeinden mit 2.084 EUR die höchste durchschnittliche Verschuldung pro Kopf, gefolgt von den Gemeinden mit 20.001 bis 50.000 EW (1.935 EUR). Die sieben größten Gemeinden (ohne Wien) mit jeweils über 50.000 EW wiesen im Durchschnitt die geringste Pro-Kopf-Verschuldung aus (1.440 EUR). Aus der unterschiedlichen Aufgabenstruktur in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl zeigt sich offensichtlich besonderer Fremdmittelbedarf im Bereich der Kleinstgemeinden sowie der größeren Gemeinden (20.001 bis 50.000 EW). In diesem Zusammenhang kommt bei kleinen Gemeinden das Argument der Fixkostendegression, in großen Gemeinden das Argument erhöhter Belastung durch Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben zum Ausdruck.

Die **durchschnittliche Verschuldungshöhe** der Gemeinden nahm mit steigender Zahl der Einwohner markant zu. Während die Kleinstgemeinden eine durchschnittliche Finanzschuld iHv 1,3 Mio EUR aufwiesen, lag die durchschnittliche Verschuldungshöhe der Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern bei 178,9 Mio EUR.

Tabelle 2: Finanzschuld der Gemeinden Österreichs 2000 und 2007 nach Größenklassen und pro Kopf

	Gemeindeanzahl	Einwohner	Finanzschuld (in Mio EUR)	
			2000	2007
Gemeinden ohne Wien	2.356	6.482.803	9.594	11.052
- bis 1.000 Einwohner	598	375.358	594	782
1.001 bis 2.500 Einwohner	1.129	1.814.899	2.686	3.218
2.501 bis 5.000 Einwohner	413	1.388.322	1.949	2.313
5.001 bis 10.000 Einwohner	144	953.094	1.419	1.533
10.001 bis 20.000 Einwohner	49	622.440	909	1.066
20.001 bis 50.000 Einwohner	16	458.772	790	888
50.001 bis 500.000 Einwohner	7	869.918	1.248	1.253
Gemeinden mit Wien	2.357	8.032.926	11.639	12.447
		Finanzschuld pro Kopf (in EUR)	Veränd. 2000-2007 (in %)	Ø-Finanzschuld 2007 (in Mio EUR)
		2000	2007	
Gemeinden ohne Wien	1.480	1.705	15,2	4,7
- bis 1.000 Einwohner	1.582	2.084	31,7	1,3
1.001 bis 2.500 Einwohner	1.480	1.773	19,8	2,9
2.501 bis 5.000 Einwohner	1.404	1.666	18,7	5,6
5.001 bis 10.000 Einwohner	1.488	1.608	8,1	10,6
10.001 bis 20.000 Einwohner	1.460	1.712	17,3	21,8
20.001 bis 50.000 Einwohner	1.722	1.935	12,4	55,5
50.001 bis 500.000 Einwohner	1.435	1.440	0,4	178,9
Gemeinden mit Wien	1.449	1.549	6,9	5,3

Anmerkung: Einwohner auf Basis der Volkszählung 2001.

Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Hohe Verschuldungsdynamik bei Kleingemeinden

Während des Betrachtungszeitraums (2000 bis 2007) stieg die Finanzschuld der Gemeinden (ohne Wien) um 15,2% von 9,6 auf 11,1 Mrd EUR. Die **Finanzschuld der Gemeinden nach Größenklassen** entwi-

¹⁶ Da die außerbudgetären Einheiten auf Basis der GKE nicht eindeutig Einzelgemeinden zuzuordnen sind, erfolgen die Ausführungen auf Basis der Finanzschuld (ST.AT., Geburgsstatistik).

ckelte sich sehr unterschiedlich,¹⁷ wies allerdings einen sehr klaren Trend auf: Mit zunehmender Gemeindegröße nahm die Verschuldungsdynamik markant ab (Tabelle 2).

Die Kleinstgemeinden (bis 1.000 EW) erhöhten ihre Finanzschuld zwischen 2000 und 2007 um rund ein Drittel, gefolgt von den beiden Größenklassen 1.001 bis 2.500 EW und 2.501 bis 5.000 EW, deren Zuwachs mit jeweils knapp unter 20% ebenfalls deutlich ausfiel. Im Vergleich dazu blieb das Niveau der Finanzschuld bei den großen Gemeinden ab 50.000 EW nahezu unverändert. Dieser Trend wurde einzig von der Größenklasse 5.001 bis 10.000 EW durchbrochen, wo sich der Zuwachs der Finanzschuld über den Betrachtungszeitraum mit 8,1% unterdurchschnittlich entwickelte.

Risikotragfähigkeit bei Kleingemeinden am geringsten

Um den budgetären Spielraum der Gemeinden für zusätzliche Zinszahlungen (Risikotragfähigkeit), die aus dem Zinsänderungsrisiko resultieren, betrachten zu können, wurde die Höhe der Finanzschuld mit dem jährlichen Budgetvolumen (Gesamteinnahmen) in Beziehung gesetzt.¹⁸

Bei den beiden kleinsten Gemeindegrößenklassen nahm im Jahr 2007 die Finanzschuld rund 90% der Gesamteinnahmen ein. Dieses Verhältnis reduzierte sich mit zunehmender Gemeindegröße und erreichte bei den Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern 41% (Tabelle 3). Auf Basis dieser Ausführungen dürften größere Gemeinden über einen tendenziell höheren budgetären Handlungsspielraum verfügen als kleine Gemeinden und damit besser in der Lage sein, potenzielle Schwankungen der Zinszahlungen abfedern zu können.

Für das Debt-Management bedeutet dies, dass Kleingemeinden mit vergleichsweise geringen Transaktionsvolumina die primäre Zielgruppe für möglichst risikoarme Schulden- und Veranlagungsportfolios darstellen. Diese Kleingemeinden verfügen über eine Finanzschuld in der Größenordnung von durchschnittlich 1 bis 3 Mio EUR.

Tabelle 3: Finanzschuld der Gemeinden Österreichs 2007 in Relation zu den Gesamteinnahmen

2007		Gesamteinnahmen (in Mio EUR)		Finanzschuld in % der Gesamteinnahmen		
		in Summe	im Durchschnitt			
Gemeinden ohne Wien						
-	bis	1.000	Einwohner	863	1	91%
1.001	bis	2.500	Einwohner	3.578	3	90%
2.501	bis	5.000	Einwohner	2.976	7	78%
5.001	bis	10.000	Einwohner	2.524	16	61%
10.001	bis	20.000	Einwohner	1.679	36	63%
20.001	bis	50.000	Einwohner	1.465	92	61%
50.001	bis	500.000	Einwohner	3.056	382	41%

Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen.

4.3 Kommunale Verschuldungsstruktur auf Basis der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung

Im Rahmen der **gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung (GFR)** wird durch die Erfassung der Bestände an finanziellen Forderungen und Verpflichtungen (und deren Änderung) die Möglichkeit geschaffen, Nettoverbindlichkeiten und damit die um finanzielle Vermögenswerte bereinigte Verschuldung darzustellen.¹⁹ Diese Nettoverschuldungsgröße wäre im Kontext einer Risikoeinschätzung kommunaler

17 Für diesen Vergleich wurde einheitlich der Bevölkerungsstand gemäß Volkszählung 2001 gewählt, da sonst die Ergebnisse durch Verschiebungen (z. B. St. Pölten) zwischen den Größenklassen verzerrt gewesen wären.

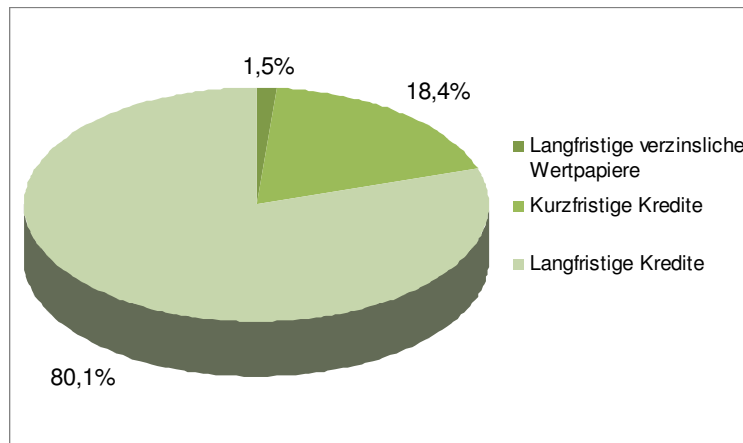
18 Alternativ könnten Zinszahlungen in Prozent der Steuereinnahmen oder in Prozent des Saldos aus der laufenden Gebarung dargestellt werden.

19 Finanzielle Forderungen und Verbindlichkeiten werden im Rahmen der GFR grundsätzlich zu Marktwerten und nach dem Prinzip der periodengerechten Zuordnung dargestellt. Einlagen und Kredite sind allerdings zum vertraglich vereinbarten Rückzahlungsbetrag zu verbuchen, der idR dem Nominalwert entspricht.

Verschuldungsportfolios ein nützlicher Indikator, allerdings bestehen auf subsektoraler Ebene Datenrestriktionen²⁰ (Grossmann et al., 2008), die einer Darstellung der Nettoverbindlichkeiten der Gemeinden entgegenstehen. Folglich wird in diesem Abschnitt ausschließlich die Passivseite der Gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung betrachtet, die folgende Finanzierungsinstrumente unterscheidet: kurz- und langfristige Kredite, kurz- und langfristig festverzinsliche Wertpapiere (Geld- und Kapitalmarktpapiere) und sonstige Verbindlichkeiten (z. B. Finanzderivate). Eine vollständige, systematische Erfassung von Finanzderivaten gestaltet sich allerdings mangels geeigneter Primärstatistiken äußerst schwierig (Grossmann et al., 2008).

Auf kommunaler Ebene waren 2007 nur drei Finanzinstrumente von Bedeutung (Grafik 1). Der überwiegende Teil der Verpflichtungen der Gemeinden (inklusive Wien) iHv 4,9 Mrd EUR²¹ bestand zu 80,1% aus langfristigen Krediten (Ursprungslaufzeit mehr als ein Jahr), kurzfristige Kredite nahmen 18,4% der Gesamtverbindlichkeiten ein. Das Finanzierungsinstrument der langfristig festverzinslichen Wertpapiere (im Jahr 2007 wurde ausschließlich eine Anleihe in Schweizer Franken der Landeshauptstadt Linz ausgewiesen) spielte eine untergeordnete Rolle (über die Bedeutung dieser Zusammensetzung siehe Kapitel 5). Informationen über derivative Finanzierungsinstrumente und Verzinsungsmodalitäten der Gemeindeverschuldung liefert diese Datenquelle derzeit keine.

Grafik 1: Verpflichtungen der Gemeinden (inklusive Wien) 2007 nach Finanzierungsinstrumenten



Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen.

4.4 Kreditarten des kommunalen Verschuldungsportfolios auf Basis der GKE

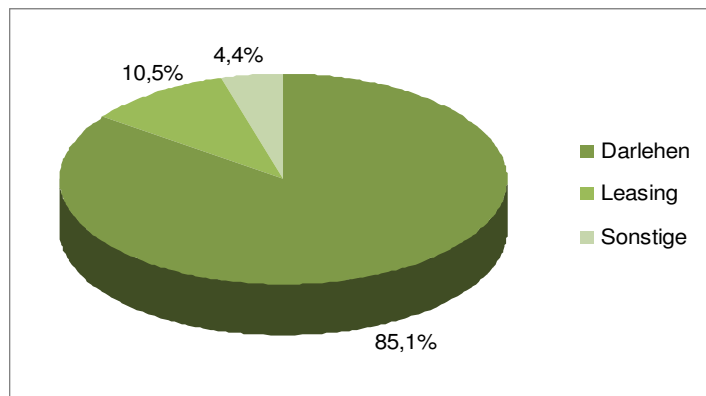
Im Rahmen der GKE²² sind sowohl die eingeräumten Rahmen als auch die tatsächlichen Ausnutzungen nach Kreditarten (z. B. für Darlehen, Wechselkredite, Kontokorrentkredite, Treuhandkredite und Leasinggeschäfte) zu melden. Auch nach dieser Statistik stellen Bankendarlehen die bedeutendste Verschuldungsart der österreichischen Gemeinden dar. Die Darlehen erreichten im Jahr 2007 insgesamt 85,1% des kommunalen Gesamtobligos. Die Verbindlichkeiten aus Leasinggeschäften lagen bei 10,5%, jene aus „Sonstigen“ Kreditarten, die zum überwiegenden Teil durch Kontokorrentkredite determiniert waren, bei 4,4% des Gesamtobligos der Gemeinden (Grafik 2).

20 Es wurde zwar die Datenschnittstelle für Daten bezüglich finanzieller Forderungen und Verpflichtungen, die die Länder und Gemeinden aufgrund der Gebarungsstatistik-Verordnung (BGBl. II Nr. 361/2002 geändert durch BGBl. II Nr. 465/2004) an Statistik Austria zu übermitteln haben, an die Anforderungen der GFR angepasst. Aufgrund von Problemen bei der Implementierung dieser neuen Anforderungen in das Rechnungswesen dieser Gebietskörperschaften ist die Qualität dieser Daten für eine direkte Verwendung in der Statistik derzeit noch unzureichend.

21 Die Verbindlichkeiten laut GFR können als Ausgangspunkt für die Herleitung des Maastricht-Schuldenstandes herangezogen werden.

22 Im Rahmen dieser Ausführungen wird auf die Gemeinden i.e.S. Bezug genommen.

Grafik 2: Zusammensetzung des kommunalen Gesamtobligos 2007



Anmerkung: Unter „Sonstige“ sind u. a. Kontokorrent- und Treuhandkredite zusammengefasst.
Quelle: OeNB, eigene Berechnungen.

Die tatsächliche Bedeutung von Leasing als Finanzierungsinstrument bei Gemeinden in Österreich dürfte allerdings höher sein als in der GKE dargestellt wird, da Cross-Border-Leasing-Transaktionen im Regelfall fehlen. Grenzüberschreitende Leasingfinanzierungen werden in der GKE nur dann erfasst, wenn inländische Leasinggesellschaften die Abwicklung übernehmen (Beschränkung der Meldepflicht auf Finanzinstitute mit Sitz in Österreich).²³

Der folgende Exkurs versucht einen Überblick über den Aufbau von Cross-Border-Leasing-Geschäften und die dabei eingegangenen Risiken zu geben.

Exkurs: Cross Border Leasing (CBL)

Die **Grundstruktur** eines CBL-Geschäfts besteht aus zwei parallelen Leasing-Transaktionen, die zwischen Partnern in unterschiedlichen Ländern stattfinden. Das ausländische Unternehmen, dessen Sitz sich üblicherweise in den USA – aber auch in Irland oder Schweden (Rechnungshof, 2004) – befindet und idR allein zum Zweck der Durchführung des CBL gegründet wurde, least zunächst das Anlagegut vom inländischen Unternehmen (Headlease). Dabei handelt es sich meist um staatliche oder staatsnahe Unternehmen, die zivilrechtliche Eigentümer und Betreiber des Anlageguts (z. B. Kanalsystem, Kraftwerk) sind und bleiben. Headlease-Verträge weisen eine sehr lange Laufzeit (z. B. 250 Jahre) auf, damit die Zweckgesellschaft nach den Bestimmungen des ausländischen Steuerrechts wirtschaftliches Eigentum am Anlagegut (wodurch erst die steuerliche Relevanz begründet wird) erlangt. Im Rahmen der zweiten Leasingtransaktion (Lease oder Sublease) least das inländische Unternehmen das Anlagegut über eine kürzere Laufzeit (z. B. 30 Jahre) zurück. Es verpflichtet sich, die Anlage auf dem neuesten Stand der Technik zu halten, zu warten und zu betreiben und erhält die Option, nach Ablauf dieses Subleasing-Vertrags das Anlagegut zu einem bei Vertragsabschluss fixierten Preis zurückzukaufen.

Mit CBL-Verträgen sind – stark vereinfacht – folgende **Transaktionen** verbunden: Der ausländische Investor zahlt die Raten des Headlease für die gesamte Laufzeit auf einmal. Das Leasingentgelt wird bei einer Depotbank mit hoher Bonität hinterlegt (in der Vergangenheit oft AIG, Lehmann, Morgan Stanley). Daraus werden die Zahlungsverpflichtungen des inländischen Partners aus dem Lease an den ausländischen Investor und (gegebenenfalls) der Rückkauf am Ende der Laufzeit gedeckt. Die Differenz aus der Mietvorauszahlung aus dem Headlease und der Summe aus den an die Depots weitergeleiteten Beträgen (einschließlich der damit verbundenen Transaktionskosten) ergibt den Barwertvorteil aus dem CBL-Geschäft, der beim inländischen Unternehmen verbleibt und laut Rechnungshof (2004a) zwischen 4 und 8% des Transaktionsvolumens erreicht. Dieser Barwertvorteil entsteht durch Ausnutzung der unterschiedlichen Steuersysteme. Die ausländische Zweckgesellschaft verbucht aus dem CBL-Geschäft durch Abschreibungen zu Beginn der Laufzeit Verluste, die steuerlich geltend gemacht werden können. Die daraus resultierende Steuerersparnis wird zwischen den Vertragspartnern aufgeteilt.

²³ Dieser Erfassungsmangel erschwert auch die Erstellung der Zahlungsbilanz in diesem Bereich.

In **Österreich** berichtete der Rechnungshof (RH) im Jahr 2004 über den Umfang der CBL-Aktivitäten jener staatlichen und staatsnahen Einheiten, die in den Zuständigkeitsbereich des RH fallen. Insgesamt wurden CBL-Verträge mit einem Volumen von 17,9 Mrd EUR abgeschlossen, wovon 68% auf den Energiesektor, 25% auf den Verkehrssektor und 7% auf Sonstige entfielen. In diesen Angaben sind auch 10 öffentliche Rechtsträger (Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände) enthalten, deren Involvierung allerdings nicht im Detail dargestellt wurde. Die erzielten Barwertvorteile von insgesamt rund 1 Mrd EUR entsprachen durchschnittlich 5,8% des Transaktionsvolumens. Bis zum Jahr 2003 wurden in Österreich CBL-Geschäfte abgeschlossen, damals wurden die steuerlichen Rahmenbedingungen geändert, wodurch die Attraktivität derartiger Finanztransaktionen verloren ging.

Die Vereinbarungen zwischen den Vertragspartnern im Rahmen von CBL-Verträgen unterliegen der Geheimhaltung und sind folglich nicht öffentlich einsehbar. In Tabelle 4 werden bedeutende Beispiele für CBL in Österreich aufgelistet, über die in Medien oder vom Rechnungshof berichtet wurden. Aus kommunaler Sicht sind CBL-Geschäfte der Stadt Wien von Bedeutung, die ein Transaktionsvolumen von insgesamt 2,3 Mrd USD erreicht haben dürften (Straßenbahn und U-Bahnzüge, Kanalver- und Abwasserentsorgung im 21. und 22. Wiener Gemeindebezirk sowie ein Teil des Rechenzentrums der Wiener Stadtverwaltung). Ferner brachte die Innsbrucker Kommunalbetriebe AG im Jahr 2002 einen CBL-Vertrag zum Abschluss, dessen Transaktionsvolumen 358 Mio USD (Kläranlage und Kanalsystem) umfasste (Rechnungshof, 2004b).

Tabelle 4: Beispiele für österreichische Rechtsträger mit CBL-Verträgen

Kommunale Einheiten	
Innsbrucker Kommunalbetriebe AG	Kläranlagen, Kanal
LINZ AG	Fernwärmewerk, Strom- und Fernwärmernetze
Stadt Wien	Kanalisation, Rechenzentrum
WIENER LINIEN GmbH	U-Bahn und Straßenbahnen
Sonstige Unternehmen	
Austro Control	Flugsicherungsanlagen
BEGAS Burgenländische Erdgasversorgungs-AG	Gasnetz
BEWAG Burgenländische Elektrizitätswirtschafts-AG	Stromnetz
Energie AG Oberösterreich	Stromnetz, Wasserkraftwerke
IMMOFINANZ AG	Bürogebäude Wienerberg
Mobilkom Austria Aktiengesellschaft	Übertragungsanlagen
Oberösterreich Ferngas	Gasnetz
Orange Austria Telecommunication GmbH	Übertragungsanlagen
Österreichische Bundesbahnen-Holding AG	Bahnhöfe, Lokomotiven, Waggons, Signalanlagen
Österreichische Post Aktiengesellschaft	Postsortieranlagen
Telekom Austria Aktiengesellschaft	Übertragungsanlagen
Tiroler Wasserkraft AG (TWAG)	Wasserkraftwerke
Verbund AG	Wasserkraftwerke

Quelle: Diverse Medienberichte.

Die mit CBL-Geschäften tatsächlich verbundenen **Risiken** sind von Externen mangels Möglichkeit zur Einsicht in die Verträge im Detail nicht abschätzbar. Dem Rechnungshof (2004a) folgend, dürften folgende generelle Risiken für das inländische Unternehmen oder die öffentlichen Rechtsträger in Österreich bestehen:

- **Bonitätsverlust der Depotbank:** Die Depotbank muss über ein bestimmtes Rating verfügen. Sollte dieses fallen, müsste ein Wechsel der Depotbank vollzogen werden, der zu Transaktionskosten führen kann, oder müssten zusätzliche Sicherungsmittel bereitgestellt werden, die seitens des inländischen Unternehmens zu tragen wären.

- **Ausfall der Depotbank:** Das inländische Unternehmen müsste im Fall einer Insolvenz der erfüllungsübernehmenden Depotbank seiner Zahlungsverpflichtung bezüglich der Leasingraten im Ausmaß des Verlusts der Einlage erneut nachkommen.
- **Kursverlust des Wertpapierportfolios:** Ein Teil des Transaktionsvolumens wird veranlagt, um am Ende des Geltungszeitraums des Leasingvertrages den Rückkauf finanzieren zu können. Dieses Portfolio besteht aber meist nur aus US-Staatsanleihen oder anderen AAA-Papieren, wodurch das Wertverlustrisiko minimiert wird.
- **Zinsänderungs- und Währungsrisiken:** Diese Risikokategorien werden üblicherweise über Hedging-Transaktionen abgesichert. Das Risiko, dass Hedges ausfallen, trägt das inländische Unternehmen.
- **Änderung des Steuerrechts:** Durch Änderungen im aus- und/oder inländischen Steuerrecht könnte sich der Barwertvorteil stark reduzieren bzw. aufheben.
- **Rechtsrisiko:** Aus den umfangreichen und komplexen Verträgen ergibt sich ein substantielles Rechtsrisiko.
- **Sonstige Risiken:** Zusätzliche Risiken ergeben sich aus dem beschränkten Verfügungsrecht über das geleaste Anlagegut, die Veränderungen erschweren oder sogar unmöglich machen.

Risiken aus CBL könnten allerdings auch dadurch entstehen, dass US-Gerichte den Steuervorteil aberkennen und CBL als Scheingeschäfte einstufen, falls die Geschäfte als Wetten auf die Kreditwürdigkeit bestimmter Banken und Referenzunternehmen gewertet werden. In diesem Fall trüge die Gemeinde das Ausfallrisiko in voller Höhe und der Barwertvorteil entspräche einer Prämie für die Risikoübernahme (Roberts, 2009).²⁴

Im Zuge der US-Subprime-Krise kamen einige Kreditinstitute und Versicherungen (z. B. AIG, Freddie Mac) unter Druck, die eine bedeutende Rolle als Depotbanken auch für österreichische kommunale CBL-Vertragspartner spielten. Durch Rettungsmaßnahmen konnte die Insolvenz dieser systemrelevanten Finanzinstitute und der damit verbundene Totalverlust der noch bestehenden Einlagen abgewendet werden. Durch die Herabstufung des Ratings der Depotbank wurde es vielfach erforderlich, einen Depotwechsel vorzunehmen und/oder zusätzliche Sicherheiten bereitzustellen. Die daraus entstehenden Transaktionskosten schmälern den Barwertvorteil.

4.5 Zusammenfassung

Gemäß GKE wiesen die Gemeinden i.e.S. im Jahr 2007 eine Gesamtverschuldung iHv 10,4 Mrd EUR (3,8 % des BIP), die Gemeinden i.w.S. iHv 15,2 Mrd EUR (5,6% des BIP) auf. Die **außerbudgetäre Verschuldung** erreichte 2007 – zusätzlich zu den bereits bei den Gemeinden i.e.S. (analog zur Finanzschuld) enthaltenen Schulden der Gebührenhaushalte – mit rund 5 Mrd EUR **rund ein Drittel der kommunalen Verbindlichkeiten**. Ferner wurde im Bereich der außerbudgetären Einheiten mit +37,2% die höchste Verschuldungsdynamik verzeichnet.

Im Jahr 2007 verzeichneten die Kleinstgemeinden (bis 1.000 EW) mit 2.084 EUR, gefolgt von den Gemeinden mit 20.001 bis 50.000 EWn (1.935 EUR), die höchste **Pro-Kopf-Verschuldung**, während die durchschnittliche Gemeindeverschuldung pro Kopf (ohne Wien) bei 1.705 EUR lag. Die **durchschnittliche Verschuldungshöhe** der Gemeinden nahm mit steigender Zahl der EW markant zu und lag zwischen 1,3 Mio EUR (Gemeinden bis 1.000 EW) und 178,9 Mio EUR (Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern).

Unter Bezugnahme auf die Relation der **Finanzschuld in Prozent der Gesamteinnahmen** dürften größere Gemeinden besser in der Lage sein, potenzielle Schwankungen der Zinszahlungen abfedern zu können.

²⁴ <http://derstandard.at/druck/?id=1234507699981>

Demgegenüber dürften Kleingemeinden mit vergleichsweise geringen Transaktionsvolumina die primäre Zielgruppe für möglichst risikoarme Schulden- und Veranlagungsportfolios darstellen. Diese Kleingemeinden verfügen über eine Finanzschuld in der Größenordnung von durchschnittlich 1 bis 3 Mio EUR. Der Professionalitätsgrad des Schulden- und Risikomanagements müsste mit den unterschiedlichen Anforderungen und Rahmenbedingungen einer Gemeinde abgestimmt werden.

Das Risikopotenzial durch **Cross Border Leasing** ließ sich auf Basis der GKE nicht quantifizieren, dürfte aber bei einigen großen Gemeinden existieren. Passiva in Form einer **Anleihe** (in Schweizer Franken) schlugen im Jahr 2007 einzig für die Landeshauptstadt Linz zu Buche. Langfristige Bankendarlehen stellen die bedeutendste Verschuldungsart der österreichischen Gemeinden dar. Statistiken über derivative Finanzierungsinstrumente und Verzinsungsmodalitäten der Gemeindeverschuldung fehlen.

5 VERSCHULDUNGSTRUKTUR AUSGEWÄHLTER GEMEINDEN

In diesem Kapitel wird der Versuch unternommen, Informationen über den Risikogehalt der kommunalen Verschuldung zu liefern. Allerdings reichten die zur Verfügung stehenden Statistiken über die Gemeindeverschuldung dafür nicht aus (siehe Kapitel 4). Die folgenden Ausführungen mussten sich daher auf die Tiroler Gemeinden und die Landeshauptstädte Graz und St. Pölten beschränken.

Das betrachtete Gemeindesample umfasst die Tiroler Gemeinden, wo seitens der Landesregierung Daten zur Verschuldungsstruktur im Rahmen der durchgeführten **Fragebogenerhebung** zur Verfügung gestellt werden konnten. Die Tiroler Gemeinden wurden nach den Gemeindegrößen bis 1.000 EW, 1.001 bis 5.000 EW und mehr als 5.000 EW (einschließlich der Landeshauptstadt Innsbruck) klassifiziert. Um die Repräsentativität zu erhöhen, wurde das Sample um die Landeshauptstädte St. Pölten (rund 50.000 EW) und Graz (knapp 250.000 EW) durch **Direktkontakte** zu den jeweiligen Finanzdirektoren ergänzt.²⁵

Die ausgewählten Indikatoren beziehen sich auf die **Verschuldungsstruktur** und spiegeln durch das **Laufzeitenprofil** sowie die **Zinsstruktur** (variable und fixe Zinsmodalitäten) die Relevanz des Zinsänderungsrisikos wider. Die Darstellung der **Fristigkeit** der Finanzschuld (Laufzeitenprofil, durchschnittliche Restlaufzeit) gibt ferner über das Potenzial kumulierter Tilgungserfordernisse und des damit verbundenen Refinanzierungsrisikos Auskunft. Schließlich gibt der **Fremdwährungsanteil** an der Gesamtverschuldung über die Relevanz des Wechselkursrisikos Aufschluss. Durch die Inanspruchnahme **derivativer Produkte** kommt zusätzlich das Ausfallrisiko des Geschäftspartners (Kontrahentenrisiko) zum Tragen.

5.1 Laufzeitenprofil

Neben der Auswahl des Verschuldungsinstruments, der Währungszusammensetzung und der Verzinsungsart zählt die Gestion des Laufzeitenprofils zum Kern der Portfoliosteuerung. Eine nicht diversifizierte Fristigkeitsstruktur der Verschuldung führt zu einer Kumulierung der Tilgungserfordernisse und erhöht das **Refinanzierungsrisiko**. Das Refinanzierungsrisiko besteht bei entwickelten Finanzmärkten (wie dem Euroraum) insbesondere darin, dass umfangreiche Schuldaufnahmen bei ungünstigen Marktverhältnissen (z. B. hohes Marktzinsniveau) erfolgen müssen (Staatsschuldenausschuss, 2008). Die gegenwärtigen krisenhaften Entwicklungen auf den Finanzmärkten haben allerdings dazu geführt, dass die Kreditpolitik der Banken zunehmend restriktiver erfolgt (Oesterreichische Nationalbank, 2009). Ferner sind Schuldner bei Verwendung kurzfristiger (und v. a. variabel verzinsten) Finanzprodukte **Marktzinssatzänderungen** und **Wechselkursverschiebungen** ausgesetzt, die sich direkt auf die laufenden Finanzierungskosten (Zinszahlungen) und den Marktwert der Finanzschulden auswirken. Durch kurze Laufzeiten können nicht nur Liquiditätsengpässe, sondern auch – trotz fixverzinsten Finanzierungsinstrumenten – unerwünschte Zinskostenerhöhungen eintreten. Mit einer Ausweitung kurzfristiger, variabel verzinsten Schuldkategorien und/oder Fremdwährungsfinanzierungen erhöht sich das Risiko, dass die tatsächlichen von den erwarteten Finanzierungskosten abweichen. Zudem steigen bei fixverzinsten Schuldinstrumenten die Finanzierungskosten – unter der Annahme einer steigenden Zinsstrukturkurve – mit der Laufzeit.

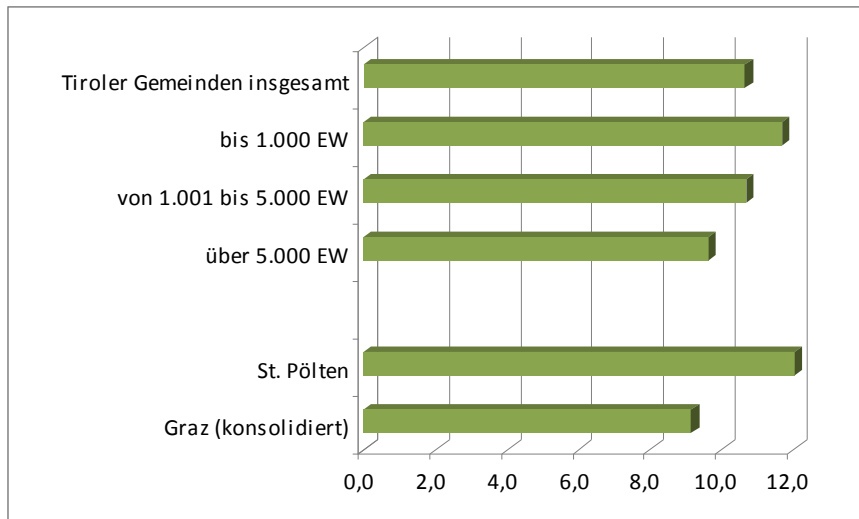
Im Jahr 2007 erreichte die **durchschnittliche Restlaufzeit**²⁶ des Verschuldungsportfolios der **Tiroler Gemeinden** insgesamt 10,6 Jahre (Grafik 3). Dabei fiel mit zunehmender Einwohnerzahl die durchschnittliche Restlaufzeit kürzer aus: Während die Tiroler Gemeinden bis 1.000 EW mit 11,7 Jahren eine vergleichsweise lange Restlaufzeit auswiesen, lag die durchschnittliche Restlaufzeit der Gemeinden von

25 Das Amt der Tiroler Landesregierung erfasst im Rahmen seiner aufsichtsbehördlichen Agenden Daten zu den kommunalen Verbindlichkeiten. Allerdings befindet sich der Aufbau dieser Datenbasis erst in den Anfängen, sodass die Qualität der Daten noch laufend verbessert wird. In Graz werden die Verbindlichkeiten im Sinne der Stadt als „Konzern“ dargestellt, d. h. die Verschuldung umfasst auch ausgegliederte Unternehmen der Stadt (z. B. Stadtwerke). In diesem Zusammenhang beschränken sich mangels vergleichbarer Datenqualität für die Vorjahre die Ausführungen gänzlich auf das Jahr 2007. Allerdings dürften sich gegenüber dem Jahr 2006 nach Einschätzung der Grazer Finanzdirektion keine wesentlichen Unterschiede ergeben.

26 Die durchschnittliche Restlaufzeit ergibt sich aus der mit dem aushaftenden Kapital gewichteten mittleren Restlaufzeit der Verbindlichkeiten.

1.001 bis 5.000 EW bei 10,7 Jahren, jene der Gemeinden mit mehr als 5.000 EW bei 9,6 Jahren. Die **Landeshauptstadt Graz**²⁷ wies mit 9,1 Jahren eine vergleichsweise kurze durchschnittliche Restlaufzeit aus. In der Landeshauptstadt **St. Pölten** belief sich die durchschnittliche Restlaufzeit auf 12,8 Jahre, da die Stadt St. Pölten generell nur langfristige Schuldaufnahmen tätigt und zusätzlich im Jahr 2007 die Umschuldung eines hohen Darlehens für das Krankenhaus (mit langer Laufzeit) vollzogen wurde.

Grafik 3: Durchschnittliche Restlaufzeit der Finanzschuld von Tiroler Gemeinden sowie von St. Pölten und Graz 2007



Anmerkung: EW ... Einwohner

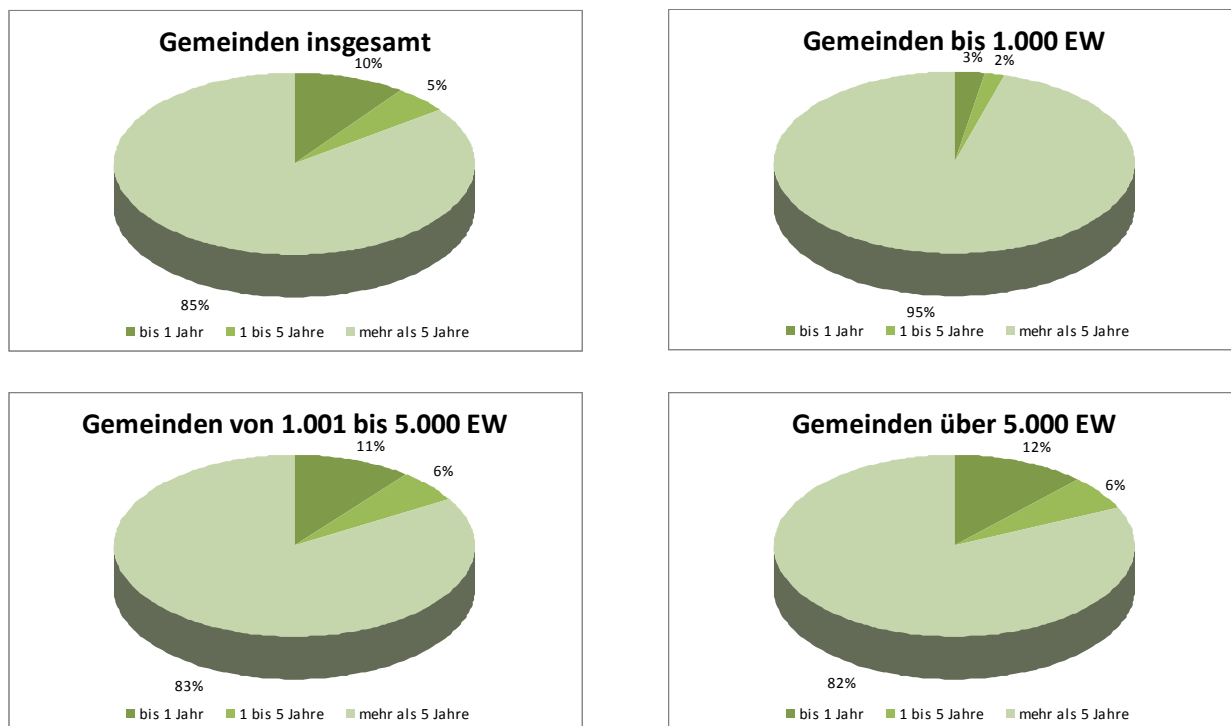
Quelle: Tiroler Landesregierung, Magistrat der Landeshauptstädte St. Pölten und Graz.

Zur Darstellung von **Laufzeitenprofilen** wurden die Restlaufzeiten der einzelnen Kreditlinien in kurzfristig (bis 1 Jahr), mittelfristig (1 bis 5 Jahre) und langfristig (mehr als 5 Jahre) eingeteilt. Der Anteil der Schuldkategorien mit einer Bindungsdauer von mehr als 5 Jahren betrug im Durchschnitt der **Tiroler Gemeinden** 85%. Der Anteil von Schuldkategorien mit einer verbleibenden Laufzeit von 1 bis 5 Jahren erreichte 5%, jener der Schuldkategorien mit kurzfristiger Bindungsdauer 10%. Die Betrachtung des Laufzeitenprofils nach Größenklassen zeigt, dass mit zunehmender Einwohnerzahl der Anteil von Schuldenkategorien mit kurzer Bindungsdauer zunahm: Gemeinden bis 1.000 EW wiesen 3% der Verschuldung mit kurzer Bindungsdauer aus, Gemeinden mit mehr als 5.000 EW hingegen 12%. Spiegelbildlich hatten durchschnittlich 95% der Schuldtitel kleiner Gemeinden bis 1.000 EW eine Bindungsdauer von mehr als 5 Jahren, der Durchschnitt der Gemeinden mit mehr als 5.000 EW lag hingegen bei 82% (siehe Grafik 4).

Das Laufzeitenprofil der **Grazer** Verschuldung wird klar von Schuldkategorien mit hoher Bindungsdauer dominiert: Rund 94% des Verschuldungsportfolios wiesen eine durchschnittliche Restlaufzeit von mehr als 5 Jahren auf, bei 6% lag die Bindungsdauer zwischen 1 und 5 Jahren. Verschuldungskategorien mit kurzer Bindungsdauer bestanden de facto keine. Für **St. Pölten** lag zwar keine detaillierte Darstellung des Laufzeitenprofils vor, Schuldkategorien mit langer Bindung dürften aber auch in diesem Fall klar überwiegen.

27 Für die Landeshauptstadt Graz wurde die Verschuldung des Magistrats sowie der Grazer Unternehmen (z. B. Grazer Stadtwerke AG, AEVG Abfall-Entsorgungs- und Verwertungsges.m.b.H. oder Kunsthaus Graz Ges.m.b.H) auf Basis einer konsolidierten Darstellung analysiert. Die Unternehmen der Landeshauptstadt Graz sind dem Geschäftsbericht 2007 zu entnehmen unter http://www.graz.at/cms/dokumente/10105159_2075424/c0516bb8/GB_2007.pdf

Grafik 4: Fristigkeit der Finanzschuld von Tiroler Gemeinden 2007



Quelle: Tiroler Landesregierung.

5.2 Verzinsungsmodalitäten

Der Geldmarktsatz EURIBOR (Referenzzinssatz für kurzfristige Ausleihungen zwischen den Banken der WWU) ist aus kommunaler Perspektive in zweierlei Hinsicht von Bedeutung: Einerseits eignet er sich als Referenz (Benchmark) für die Beurteilung der Finanzierungskosten der Gemeinden anhand der durchschnittlichen Nominalverzinsung, andererseits dient der EURIBOR idR als Anker für die Zinssatzbindung bei variabel verzinsten Schuldkategorien. Innerhalb des Gemeindesamples stellen variabel verzinsten EURIBOR-Bankendarlehen eine wichtige Finanzierungsquelle dar, da bei traditionellem Verlauf der Zinsstrukturkurve kurzfristige Mittel (EURIBOR-Darlehen) kostengünstiger sind. Mit einer Ausweitung variabel verzinsten Schuldkategorien erhöht sich allerdings das Risiko, dass die tatsächlichen von den erwarteten Finanzierungskosten abweichen.

Die **durchschnittliche Nominalverzinsung der Tiroler Gemeinden**²⁸ lag im Jahr 2007 bei 3,5% (2006: 2,9%) und dürfte damit auch repräsentativ für den Durchschnitt der österreichischen Gemeinden insgesamt sein.²⁹ Tendenziell dürfte die durchschnittliche Nominalverzinsung in Abhängigkeit von der Gemeindegröße steigen (Tabelle 5). Wichtig ist, dass die Höhe der durchschnittlichen Nominalverzinsung vom Marktzinnsniveau zum Zeitpunkt der Schuldenaufnahmen, der Zinsstruktur (fix, variabel) sowie vom Laufzeitenprofil determiniert wird.

In **Graz** belief sich die durchschnittliche Nominalverzinsung³⁰ im Jahr 2007 auf 4,0%, wobei die kurz- und mittelfristigen Laufzeitsegmente mit 5,0% und 4,5% im Durchschnitt höher verzinst waren, als

28 Die Durchschnittsverzinsung wurde seitens des Amtes der Landesregierung aus der Summe der in den Datenträgern ausgewiesenen Zinssätze (variabel und fix) ermittelt, dividiert durch die Anzahl der Darlehen im Erhebungsjahr. Die Zinssätze entsprechen den zum Stichtag der Erstellung des Rechnungsabschlusses gültigen Zinssätzen für die einzelnen Schuldtitel, d. h. gegebenenfalls nach Swaps.

29 Der Gemeindefinanzbericht 2008 (Kommunalkredit, 2008) weist eine durchschnittliche Nominalverzinsung der Österreichischen Gemeinden in Höhe von 3,5% für das Jahr 2007 aus. Allerdings erfolgt im Rahmen dieses Berichts die Berechnung der Durchschnittsverzinsung auf Basis der Zinszahlungen als Anteil an der Finanzschuld.

30 Die durchschnittliche Nominalverzinsung – hier: Zinssatz pro Darlehen gewichtet mit aushaftendem Endstand – dürfte de facto auch der durchschnittlichen Effektivverzinsung entsprechen, da in Graz keine Agio-/Disagiobeträge existieren und idR einjährige Zinstermine vorliegen.

Schuld kategorien mit mehr als 5 Jahren Restlaufzeit (4,0%). Die Ursachen für diese Situation lagen in der zum Zeitpunkt der Darlehensaufnahme vorherrschenden inversen Zinsstruktur und der verfolgten Strategie, in den Jahren 2005 bis 2007 Zinsfixierungen für längere Laufzeiten vorzunehmen, wohingegen in den kürzeren Restlaufzeiten variable Vereinbarungen vorherrschten und damit der relativ hohe EURIBOR durchschlug. Für **St. Pölten** konnte keine analoge Aufbereitung der durchschnittlichen Nominalverzinsung durchgeführt werden.

Tabelle 5: Durchschnittliche Nominalverzinsung der Finanzschuld von Tiroler Gemeinden

in % pro Jahr	2006	2007
bis 1 Jahr		
Gemeinden insgesamt	3,1	3,5
Gemeinden bis 1.000 EW	2,7	3,3
Gemeinden von 1.001 bis 5.000 EW	2,9	3,4
Gemeinden über 5.000 EW	3,5	3,8
1 bis 5 Jahre		
Gemeinden insgesamt	2,9	3,6
Gemeinden bis 1.000 EW	2,8	3,5
Gemeinden von 1.001 bis 5.000 EW	2,8	3,5
Gemeinden über 5.000 EW	3,1	3,8
mehr als 5 Jahre		
Gemeinden insgesamt	2,7	3,4
Gemeinden bis 1.000 EW	2,8	3,4
Gemeinden von 1.001 bis 5.000 EW	2,8	3,4
Gemeinden über 5.000 EW	2,7	3,3
Gesamtobligo		
Gemeinden insgesamt	2,9	3,5
Gemeinden bis 1.000 EW	2,8	3,4
Gemeinden von 1.001 bis 5.000 EW	2,8	3,5
Gemeinden über 5.000 EW	3,1	3,6

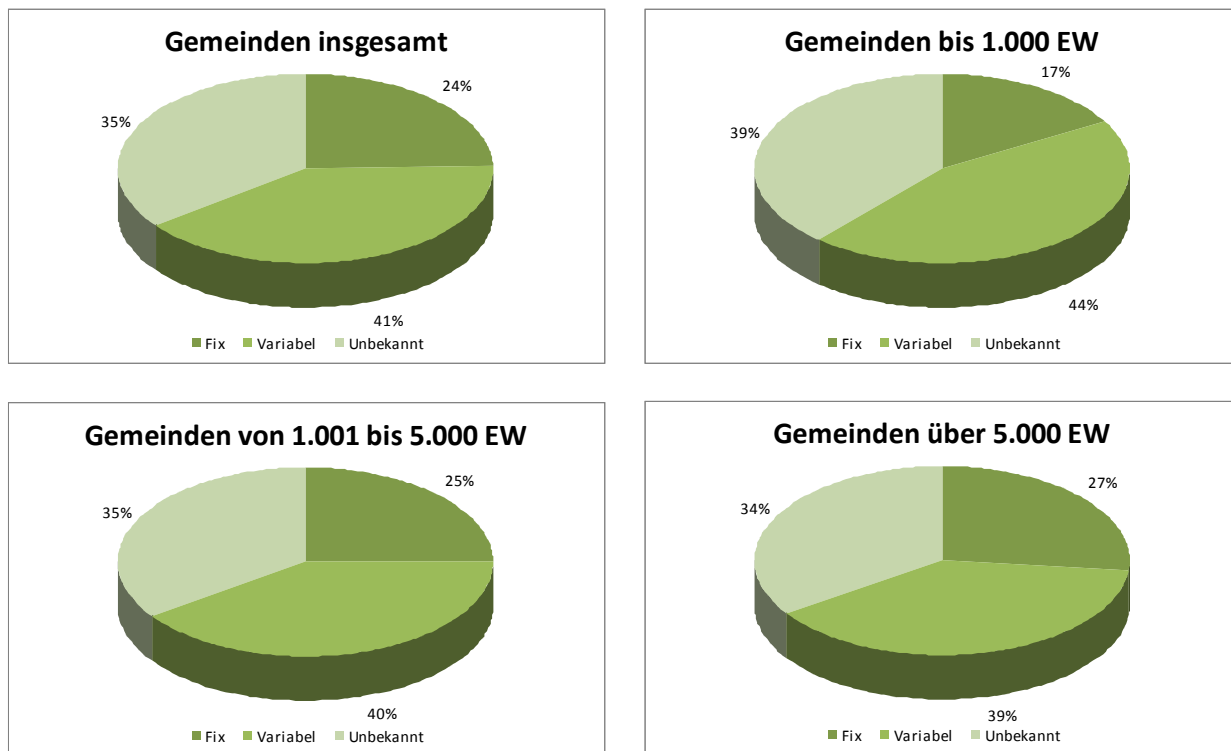
Anmerkung: EW ... Einwohner
Quelle: Tiroler Landesregierung.

Bei den **Tiroler Gemeinden** war es nicht möglich, sämtlichen Kreditlinien die **Zinsstruktur** (fix, variabel) zuzuordnen. Der Anteil unbekannter Zinsstrukturen belief sich auf durchschnittlich 35% (Grafik 5). Lässt man diesen Teil außer Acht, setzte sich die Finanzschuld der Tiroler Gemeinden Ende 2007 aus 62,4% variabel und 37,6% fix verzinsten Schuld kategorien zusammen.³¹ Diese grobe 60:40 Relation zeigte sich ebenso in den Größenklassen der Gemeinden mit 1.001 bis 5.000 EW sowie mit mehr als 5.000 EW, bei den Gemeinden bis 1.000 EW waren über 70% der Verbindlichkeiten variabel verzinst.

In **St. Pölten** wurde in der jüngsten Vergangenheit eine groß angelegte Umschuldung vollzogen (Tilgung von Kleinkrediten und Bündelung in einer neuen Kreditlinie) und vorrangig variabel verzinsten Schuld kategorien aufgenommen. In **Graz** wurde von einer vollständig variabel verzinsten Verschuldung auf einen Fixzinsanteil mit einer Bandbreite von 60 bis 75% der Gesamtverbindlichkeiten umgestellt. Zum Betrachtungszeitpunkt des Jahres 2007 belief sich der Fixzinsanteil auf 63%, wodurch sich ein völlig konträres Bild im Vergleich mit den anderen Gemeinden des Samples ergab. Beide Städte machen vom Instrument des **Zinsswaps** Gebrauch, um ihr Schuldenportfolio den Marktentwicklungen und den gewünschten Risikoprofilen anzupassen.

31 Zu bemerken ist, dass ein fixer Zinssatz nur in Kombination mit der Laufzeit des Schuldtitels Auskunft über die Zinssensitivität geben kann.

Grafik 5: Zinsstruktur der Finanzschuld Tiroler Gemeinden 2007



Quelle: Tiroler Landesregierung.

5.3 Fremdwährungskredite

Mit der Aufnahme von **Fremdwährungskredit**en geht der Schuldner ein zusätzliches Risiko, nämlich das Wechselkursrisiko ein, wodurch die Zinsbelastung sowie der Wert der ausstehenden Staatsschuld starken Schwankungen unterliegen können.³² Bei einer Aufwertung der Fremdwährung steigt der Wert des Verschuldungsportfolios und die laufenden Zinszahlungen verteuern sich. Wenngleich durch verschiedene Maßnahmen (z. B. Termingeschäfte) der Risikograd verringert werden kann, bleibt dennoch ein Restrisiko bestehen (Christ, 2003).

In Österreich lag zum Jahresende 2008 der Anteil der Fremdwährungen – gemessen anhand der Forderungen aller in Österreich tätigen Finanzinstitute an österreichische Gemeinden – bei 6,5% (Tabelle 6). Wie sich im Jahresvergleich zeigte, schwankte der Fremdwährungsanteil im Betrachtungszeitraum (2000 bis 2008) zwischen 4,8 und 8,0%. In dieser Volatilität spiegelte sich neben den Neuaufnahmen und Tilgungen auch die Entwicklung der Wechselkurse wider. Wenn auch keine flächendeckende, regionale Darstellung zur Bedeutung der Fremdwährungsfinanzierung für Gemeinden existiert, lassen sich dennoch große regionale Unterschiede ausmachen. Nach Angaben des Pressedienstes des Landes Vorarlberg belief sich der Fremdwährungsanteil an der Gesamtverschuldung Vorarlberger Gemeinden auf 28% (2007).³³

Zusätzlich wies die Landeshauptstadt Linz im Jahr 2007 eine Fremdwährungs-Anleihe (in Schweizer Franken) aus, die im Rahmen der Gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung (siehe Abschnitt 4.3) mit 73 Mio EUR zu Buche schlug.

32 Weitere, unter bestimmten Voraussetzungen auftretende Risiken (Risiken aus der Veranlagung in einen Tilgungsträger, Steuerrisiken) siehe Dlaska, 2002.

33 Siehe Vorarlberger Landespressdienst unter <http://presse.vorarlberg.at/land/dist/vlk.html?id=29429>

Tabelle 6: Forderungen inländischer Finanzinstitute an österreichische Gemeinden in Fremdwährungen

in Mio EUR	Summe	davon in FW	FW-Anteil
2000	11.247	549	4,9%
2001	11.693	696	6,0%
2002	12.320	985	8,0%
2003	12.567	821	6,5%
2004	13.405	1.075	8,0%
2005	13.603	984	7,2%
2006	13.282	851	6,4%
2007	13.193	627	4,8%
2008	13.413	868	6,5%

Quelle: OeNB, Bankenstatistik.

5.4 Derivative Finanzgeschäfte

Derivative Instrumente werden überwiegend zur Begrenzung von Zins- und Wechselkursrisiken eingesetzt. Dabei steht die Absicherung von Grundgeschäften durch Anpassung der Portfoliostruktur an ein verändertes Marktumfeld im Vordergrund. Durch die Verwendung von derivativen Finanzprodukten kommt allerdings das Kontrahentenrisiko (Counterpart-Risk) zum Tragen. Demzufolge sind an die Bonität der Geschäftspartner höchste Anforderungen zu stellen, um die Wahrscheinlichkeit eines Ausfalls des Vertragspartners möglichst gering zu halten.

Aus kommunaler Sicht dürften Zins- und Währungsswaps, Caps, Floors, Optionen und Forward Rate Agreements von Bedeutung sein (siehe auch Kapitel 2), allerdings existieren keine verwertbaren Informationen, die Aufschluss über die Bedeutung von Finanzderivaten im Vergleich zum traditionellen Darlehensgeschäft geben könnten. Es konnten auch im Rahmen der Fragebogenerhebung an die Gemeindeaufsichtsbehörden keine Informationen über eingesetzte Finanzderivate und strukturierte Produkte dargestellt werden.

5.5 Einschätzung der Risiken kommunaler Verschuldung

- Im Betrachtungszeitraum (2000 bis 2007) nahmen die Bedeutung ausgegliederter Einheiten und das Volumen „außerbudgetärer“ Verschuldung auf kommunaler Ebene deutlich zu. Demnach greifen traditionelle Verschuldungsindikatoren (z. B. Schuldenstand im Sinne von Maastricht) zur Beurteilung der tatsächlichen Verschuldungsposition der Gemeinden zu kurz. Ferner nehmen die Transparenz und die Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinden durch die Streuung der kommunalen Einheiten (und der Verschuldung) kontinuierlich ab.
- Klassische Bankendarlehen dominierten 2007 das kommunale Verschuldungsportfolio, wobei variabel verzinsten Finanzierungsformen mit langen Laufzeiten überwiegen dürften. Zusätzlich sind auch alternative Finanzierungsformen wie Leasing oder Fremdwährungsanleihen bei Gemeinden existent, die zum Teil mit besonderen Risiken behaftet sind (Cross Border Leasing).
- Die langfristige Ausrichtung ist darauf zurückzuführen, dass Gemeinden idR Fremdmittelaufnahmen für Infrastrukturprojekte tätigen und die Laufzeiten die Nutzungsdauer der Anlagen reflektieren. Durch diese Langfristorientierung können Finanzierungsengpässe infolge von Marktengpässen weitgehend vermieden werden.
- Die untersuchten Gemeinden wiesen einen hohen Anteil variabel verzinsten Schuldkategorien aus. Sie sind dadurch in hohem Maße Marktzinssatzänderungen ausgesetzt. Mit einer Ausweitung variabel verzinsten Schuldkategorien erhöht sich das Risiko, dass die tatsächlichen von den erwarteten Finanzierungskosten abweichen.

- Der Fremdwährungsanteil spielte auf kommunaler Ebene zwar im Durchschnitt eine untergeordnete Rolle, allerdings dürften in diesem Kontext große regionale Unterschiede bestehen. Im Gegensatz zu anderen Risiken könnten Wechselkursrisiken zur Gänze vermieden werden.
- Über die Art des Einsatzes von derivativen Instrumenten und über den Umfang der Nutzung stehen keine Informationen zur Verfügung. Durch Derivate können zwar Zins- und Wechselkursrisiken begrenzt werden, gleichzeitig entstehen aber neue Risiken wie das Kontrahentenrisiko (Ausfall des Vertragspartners), die zu beachten (begrenzen) sind.

6 DIE ROLLE DER GEMEINDEAUFSICHTSBEHÖRDE IM FINANZIERUNGSPROZESS

Zur Erfassung aufsichtsbehördlicher Prozesse in der Praxis wurde seitens des Büros des Staatsschuldenausschusses eine **Fragebogenerhebung**³⁴ durchgeführt, die direkt an die jeweilige Gemeindeaufsicht der Landesregierung gerichtet war. Ergänzend wurden **Expertengespräche** mit Vertretern des Gemeinde- sowie Städtebundes geführt.

6.1 Rechtliche Rahmenbedingungen zur Kommunalfinanzierung

Die grundsätzliche Zuständigkeit für die Gestaltung der **gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Kommunalfinanzierung** ist in § 14 Finanz-Verfassungsgesetz 1948 verankert, wonach die „**Landesgesetzgebung ... die Aufnahme von Anleihen (Darlehen) der Länder, Gemeindeverbände und Gemeinden...**“ regelt.

Auf der Grundlage des Art. 119a des Bundes-Verfassungsgesetzes 1920 werden **aufsichtsrechtliche Aspekte** festgelegt:

(2) Das „...*Land hat ... das Recht, die Gebarung der Gemeinde auf ihre Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen*“,

(3) „*Das Aufsichtsrecht und dessen gesetzliche Regelung stehen ... den Ländern zu*“, sofern nicht der eigene Wirkungsbereich der Gemeinde Angelegenheiten aus dem Bereich der Bundesvollziehung umfasst, oder

(8) „*Einzelne von der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich zu treffende Maßnahmen, durch die auch überörtliche Interessen in besonderem Maß berührt werden, insbesondere solche von besonderer finanzieller Bedeutung, können ... an eine Genehmigung der Aufsichtsbehörde gebunden werden. Als Grund für die Versagung der Genehmigung darf nur ein Tatbestand vorgesehen werden, der die Bevorzugung überörtlicher Interessen eindeutig rechtfertigt.*“.

Die konkrete Umsetzung wird in **8 Gemeindeordnungen** und **14 Stadtrechten**³⁵ vollzogen. Darin werden

- Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Darlehensaufnahmen,
- die Beschlussfassung durch Organe der Gemeinde,
- die Unterfertigung von rechtsverbindlichen Urkunden sowie
- die Genehmigung von Rechtsgeschäften durch die gemeindliche Aufsichtsbehörde („Genehmigungsvorbehalt“) geregelt.

Darlehensaufnahmen dürfen nur im **außerordentlichen Haushalt** zur Bedeckung außerordentlicher Vorhaben (Ausgaben) durchgeführt werden, sofern keine andere Bedeckung zweckmäßig ist und die Aufgabenerfüllung der Gemeinde dadurch nicht gefährdet wird.

³⁴ Mit Ausnahme des Burgenlandes erfolgte von allen Behörden eine Rückmeldung.

³⁵ Die Städte Eisenstadt und Rust (jeweils B), Klagenfurt und Villach (jeweils K), Krems, St. Pölten, Waidhofen an der Ybbs und Wiener Neustadt (jeweils NÖ), Linz, Steyr und Wels (jeweils OÖ), sowie die Landeshauptstädte Graz, Innsbruck und Salzburg haben eigene, allerdings teilweise deckungsgleiche Stadtrechte (und im Falle Niederösterreichs ein zusätzliches Organisationsgesetz).

Die **Beschlussfassung** von Darlehensaufnahmen (aber auch über Angelegenheiten der Vermögensverwaltung) ist grundsätzlich dem obersten Organ der Gemeinde, dem **Gemeinderat**, vorbehalten und schriftlich festzuhalten.

Die **Unterfertigung** von Urkunden über Rechtsgeschäfte wird vom Bürgermeister vorgenommen, wobei in Abhängigkeit von der Art des Rechtsgeschäfts (z. B. wenn dafür ein Beschluss des Gemeinderats notwendig ist) auch die Mitfertigung durch Mitglieder des Gemeinderats erforderlich sein kann.

Die **aufsichtsbehördliche Genehmigung** von Fremdmittelaufnahmen schließt in allen Bundesländern die Hoheitsverwaltung der Gemeinde ein, hingegen bestehen Unterschiede hinsichtlich der Anwendung des Genehmigungsvorbehalts auf Gemeindebetriebe mit marktbestimmter Tätigkeit und sonstige kommunale Einheiten (z. B. Gemeindeverbände). In den Ländern Bgld, Ktn, NÖ, Slbg, Tirol und VlbG fallen die Gemeindebetriebe mit marktbestimmter Tätigkeit unter die Genehmigungspflicht. In OÖ, Slbg und Tirol sind Rechtsgeschäfte von Gemeindeverbänden genehmigungspflichtig, in VlbG gilt eine umfassende Genehmigungspflicht durch die generelle Anwendung auf den Bereich der Nichthoheitsverwaltung.

In den Gemeindeordnungen und Stadtrechten werden die **genehmigungspflichtigen Rechtsgeschäfte** (Genehmigungsvorbehalte) konkretisiert und taxativ aufgezählt. Tabelle 7 gibt einen Überblick über passiv- und aktivseitige Rechtsgeschäfte, die der Genehmigungspflicht unterliegen. Wesentlich ist dabei, dass die Genehmigungspflicht teilweise beschränkt sein kann.

Tabelle 7: Genehmigungspflichtige Rechtsgeschäfte einer Gemeinde

	Bgld	Ktn	NÖ	OÖ	Slbg	Stmk	Tirol	VlbG
Passivseitige Rechtsgeschäfte								
Darlehensaufnahme	x ¹⁾	x ¹⁾	x ^{1), 3)}	x ^{1), 3)}	x ³⁾	x ^{1), 3)}	x ³⁾	x ^{1), 3)}
Übernahme von Bürgschaften und sonstigen Haftungen	x ¹⁾	x	x ³⁾	x ³⁾	x ³⁾	x ¹⁾	x ³⁾	x ^{1), 3)}
Leasingverträge	x ²⁾	x ¹⁾	x ³⁾	x ¹⁾	x ³⁾		x ¹⁾	x ³⁾
Veräußerung, Verpfändung und sonstige Belastung einer unbeweglichen Sache	x ^{1), 2)}	x ²⁾	x ³⁾	x ³⁾		x		
Sonstige					x ⁴⁾			
Aktivseitige Rechtsgeschäfte								
Erwerb von unbeweglichem Vermögen	x ²⁾	x ²⁾	x ^{2), 3)}	x ³⁾	x ²⁾			
Erwerb von Beteiligungen					x		x	x
Veranlagung in Wertpapiere								
Veranlagung in Finanzderivate und strukturierte Produkte								
Errichtung und Beitritt zu wirtschaftlichen Unternehmungen	x ¹⁾	x ¹⁾		x	x		x	x
Sonstige							x ⁵⁾	

1) Mit taxativ aufgezählten Ausnahmen.

2) Nur unter bestimmten Voraussetzungen.

3) Erst ab einer Wertgrenze.

4) Barvorlagen, endfällige Kreditverhältnisse, Kontokorrent- und Kassenkreditverträge sowie außerordentliche Ruhe- und Versorgungsgenüsse.

5) Gewährung eines Kredites, sofern er die Höhe von 10% der veranschlagten ordentlichen Ausgaben übersteigt.

Quelle: Gemeindeaufsichtsbehörden, Gemeindeordnungen, eigene Darstellung.

Der Schwerpunkt der genehmigungspflichtigen Rechtsgeschäfte liegt auf der **Passivseite**. In diesem Zusammenhang stehen die traditionellen Rechtsgeschäfte wie Darlehensaufnahmen oder die Übernahme von Bürgschaften und sonstigen Haftungen im Mittelpunkt aufsichtsbehördlicher Tätigkeiten. Mit der zunehmenden Bedeutung alternativer Finanzierungsformen (z. B. Leasing) wurden die Gemeindeordnungen aber auch sukzessive angepasst und der Kreis der genehmigungspflichtigen Rechtsgeschäfte entsprechend ausgeweitet. Im Ländervergleich dürfte in der Stmk, in Tirol und VlbG der Handlungsspielraum der Gemeinden etwas größer sein als in den restlichen Bundesländern. Allerdings gilt generell für jede Art eines passivseitigen Rechtsgeschäfts, dass Ausnahmen (z. B. Darlehensaufnahmen beim Bund oder Land sowie bestimmte Leasingobjekte), bestimmte Voraussetzungen (z. B. Genehmigungspflicht besteht bei Veräußerungen von unbeweglichem Gemeindevermögen nur dann, wenn für dessen Erwerb teilweise oder zur

Gänze Landesmittel oder Bedarfszuweisungen verwendet wurden) oder Wertgrenzen (z. B. Genehmigungspflicht ab einem Kaufpreis iHv 20% der ordentlichen Einnahmen) zum Tragen kommen.

Im Bereich der **aktivseitigen Rechtsgeschäfte** stellt sich die Genehmigungspflicht deutlich weniger weitreichend dar. Meist unterliegen der Erwerb von unbeweglichem Vermögen sowie die Errichtung und der Beitritt zu wirtschaftlichen Unternehmungen der Genehmigungspflicht. Im ersten Fall besteht der Genehmigungsvorbehalt allerdings idR nur dann, wenn der Kaufpreis für den Erwerb eine bestimmte Wertgrenze überschreitet oder bestimmte Verpflichtungen eingegangen werden. Die **Veranlagung** in Finanzprodukten (Wertpapiere, Finanzderivate und strukturierte Produkte) unterliegt generell **keiner Genehmigungspflicht** (Möglichkeiten, dennoch kommunale Veranlagungsstrategien zu beeinflussen, siehe Abschnitt 6.4). In der Stmk bleibt der Bereich der aktivseitigen Rechtsgeschäfte in der Gemeindeordnung gänzlich ausgespart (kein Genehmigungsvorbehalt), in den Gemeindeordnungen Slbg und Tirol hingegen finden sich die diesbezüglich ausführlichsten Regelungen.

Tabelle 8: Versagungstatbestände gemäß Gemeindeordnung

	Bgld	Ktn	NÖ	OÖ	Slbg	Stmk	Tirol	VLbg
Gesetzwidrigkeit	x	x	x	x	x		x	x
Unverhältnismäßig hohe Belastung ¹⁾	x	x	x	x	x	x	x	x
Gefährdung ordnungsgemäßer Aufgabenerfüllung	x			x	x	x	x	
Gefährdung der Einhaltung privatrechtlicher Verpflichtungen	x			x	x		x	
Entstehung unverhältnismäßig hoher finanzieller Risiken	x			x	x		x	
Zu widerlaufen überörtlicher Interessen		x			x			x

1) Z. B. Verhinderung der Aufrechterhaltung und Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichts, dauerhafte Schmälerung des Gemeindevermögens, übermäßige Verschuldung.

Quelle: Gemeindeaufsichtsbehörden, Gemeindeordnungen, eigene Darstellung.

Weiters enthalten die Gemeindeordnungen und Stadtrechte meist auch eine taxative Aufzählung jener Bestimmungen, die eine Versagung der Genehmigung nach sich ziehen (**Versagungstatbestände**). Die Versagungstatbestände sind unterschiedlich hinsichtlich Umfang und Detaillierung ausgestaltet (siehe Tabelle 8), zielen jedoch generell auf die Vermeidung einer unverhältnismäßig hohen finanziellen Belastung des Gemeindehaushalts ab.

Abschließend sei noch auf das **Bundesvergabegesetz (BVerG) 2006** verwiesen. Vor Erstellung einer Darlehensauschreibung ist grundsätzlich zu prüfen, ob das BVerG – und damit bestimmte Verfahrensschritte, Fristen etc. – zur Anwendung kommt. Auf Basis einer Stellungnahme des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes (2006) fällt grundsätzlich die Aufnahme von Darlehen in den Anwendungsbereich des BVerG 2006, da diese finanzielle Dienstleistung zu den vergaberechtlich relevanten „prioritären“ Dienstleistungen zählt. Allerdings sieht das BVerG 2006 für öffentliche Auftraggeber drei Ausnahmetatbestände³⁶ vor:

- Finanzdienstleistungen im Zusammenhang mit der Ausgabe, dem An- und Verkauf oder der Übertragung von Wertpapieren oder anderen Finanzinstrumenten, insbesondere Geschäfte, die der Geld- oder Kapitalbeschaffung von öffentlichen Auftraggebern dienen,
- Dienstleistungen der Zentralbanken und
- Verträge über Instrumente der öffentlichen Kreditpolitik.

Nach Auffassung des Verfassungsdienstes dienen Darlehensaufnahmen von Gebietskörperschaften jedenfalls der öffentlichen Schuldbedeckung und stellen folglich ein Element der „öffentlichen Kreditpolitik“, die vom Anwendungsbereich des BVerG 2006 ausgenommen ist, dar. Vor diesem Hintergrund **fallen Darlehensaufnahmen für Gebührenhaushalte** der Gemeinden (z. B. Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit) **in den Anwendungsbereich des BVerG 2006**, da diese Schulden nicht dem öffentlichen

36 Erläuterungen siehe Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes, 2006.

Schuldenstand (im Sinne von Maastricht) zuzurechnen sind.³⁷ Allerdings zeigt sich in der Praxis, dass mit den zuvor genannten Ausführungen die Auslegung der Anwendbarkeit des BVergG 2006 nicht endgültig abgeschlossen ist und derzeit nach vorherrschender Auffassung sämtliche Haushaltskategorien (Allgemeiner und Gebührenhaushalt) keiner vergaberechtlichen Bindung unterliegen (Kamper, 2009, und Knoth, 2009).

6.2 Die Umsetzung der gemeindeaufsichtsbehördlichen Aufgaben in der Praxis

Aus dem Verfassungsgesetz und den Versagungstatbeständen laut Gemeindeordnungen oder Stadtrechten lassen sich folgende Prüfbereiche durch die Gemeindeaufsicht ableiten:

- Inhaltliche Beurteilung des Rechtsgeschäfts
- Beurteilung des Gefährdungspotenzials für das allgemeine Haushaltsgleichgewicht der Gemeinde
- Beurteilung der Finanzierungsbedingungen und des Risikoprofils

Inhaltliche Beurteilung des Rechtsgeschäfts

Zunächst wird seitens der Gemeindeaufsichtsbehörde überprüft, ob das zu beurteilende Rechtsgeschäft der aufsichtsbehördlichen Genehmigung unterliegt (siehe Abschnitt 6.1).

Zusätzlich erfolgt nach Angabe der Gemeindeaufsichtsbehörden (zumindest bei bestimmten Vorhaben) in den Ländern Ktn, NÖ, OÖ, Slbg und VlbG eine Überprüfung der wirtschaftlichen Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit des Finanzierungsvorhabens. Damit soll eine sparsame Mittelverwendung sichergestellt und – ungeachtet der generellen Finanzierbarkeit eines Investitionsvorhabens – z. B. Überkapazitäten vermieden werden.

Beurteilung des Gefährdungspotenzials für das allgemeine Haushaltsgleichgewicht

Um die zusätzliche budgetäre Belastung für den Gemeindehaushalt aus einem beantragten Finanzierungsvorhaben und die Rückzahlungsfähigkeit der Gemeinde beurteilen zu können, müssen die Finanzierungskosten bzw. die damit verbundenen zukünftigen Lasten der Finanzkraft der Gemeinde gegenübergestellt werden. Dies erfolgt im Rahmen einer Bonitätsbeurteilung von Gemeinden, die auf Basis unterschiedlicher Kriterien durchgeführt wird.

Grundsätzlich könnten ein externes Rating und/oder eine interne Bonitätsbeurteilung Auskunft über die Kreditwürdigkeit einer Gemeinde geben. In der Praxis hat sich gezeigt, dass ausschließlich die interne Bonitätsbeurteilung Anwendung findet (siehe Tabelle 9).

Im Rahmen der internen Bonitätsbeurteilung existieren zwei zentrale Merkmale, die letztlich den Ausschlag über die Genehmigung geben: der **Verschuldungsgrad** (Verbindlichkeiten in Prozent der Gesamteinnahmen) und/oder die **Freie Finanzspitze** (Ergebnis der laufenden Gebarung minus Tilgungen). Diese beiden Kennzahlen werden als Indikator für das Finanzierungspotenzial (Finanzkraft) einer Gemeinde herangezogen, das den Belastungen aus dem beantragten Finanzierungsvorhaben gegenübergestellt wird. In den Ländern Bgld, Ktn, NÖ, Slbg, Stmk und VlbG wird ein Genehmigungsverfahren zugunsten der antragstellenden Gemeinde entschieden, sofern die Leistbarkeit des Annuitätendienstes (Zinsen und Tilgungen) auf Basis dieser Indikatoren gewährleistet scheint. In OÖ und Tirol kommen quantitative **Entscheidungsregeln** zur Anwendung. Für oberösterreichische Gemeinden gelten für verschiedene Rechtsgeschäfte Schwellenwerte, die auf die ordentlichen Einnahmen bezogen werden (Kaufpreis unbeweglicher Sachen: 20%; Darlehen: ein Drittel; Haftungen: ein Viertel) und deren Überschreitung einen Versagungstatbestand begründen würde. In Tirol darf der zu erwartende Schuldendienst (Zinsen und Tilgun-

37 Weiterführende Details siehe z. B. Sachs und Hahnl, 2008.

gen) nicht größer sein als der durchschnittliche Überschuss der laufenden (fortdauernden)³⁸ Gebarung auf Basis der letzten drei Jahre, wobei zusätzlich noch ein Sicherheitsfaktor in Höhe von 20% berücksichtigt wird.

Tabelle 9: Kriterien der Gemeindeaufsicht zur Bonitätsbeurteilung von Gemeinden

	Bgld	Ktn	NÖ	OÖ	Slbg	Stmk	Tirol	Vlbg
Externes Rating								
Interne Bonitätsbeurteilung, <i>davon</i>	x	x	x	x	x	x	x	x
<i>Pro-Kopf-Verschuldung</i>	x							
<i>Einwohnerzahl</i>	x			x				
<i>Verschuldungsgrad</i> ¹⁾	x			x	x	x	x	x
<i>Freie Finanzspitze</i> ²⁾	x		x	x	x	x	x	x
<i>Arbeitslosenrate in der Region</i>								
<i>Medianeinkommen in der Region</i>								
<i>Sonstige</i>	x ³⁾	x ⁴⁾						

- 1) Verbindlichkeiten in % der Gesamteinnahmen.
 - 2) Ergebnis der laufenden Gebarung minus Tilgungen.
 - 3) Jahresergebnisse, kurzfristige Liquidität, Entwicklung der Freien Finanzspitze.
 - 4) Eigene Finanzkraft sowie nach den zu erwartenden Bedarfszuweisungen.
- Quelle: Gemeindeaufsichtsbehörden, eigene Darstellung.

Aus der Sicht der Autoren ist die Freie Finanzspitze als Maßzahl für den budgetären Handlungsspielraum einer Gemeinde zu hinterfragen, da Tilgungen, die als finanzielle Transaktionen das Geldvermögen netto nicht verändern, bei der Berechnung einbezogen werden. Ferner erfolgt die Ermittlung auf Basis des Voranschlags, wodurch die Bonitätsbeurteilung auf Planwerten beruht (Knoth, 2009).

Beurteilung der Finanzierungskonditionen und des Risikoprofils

Zur Beurteilung der **Finanzierungskonditionen** ist ein Angebotsvergleich unerlässlich. Dennoch müssen Gemeinden nur in NÖ und OÖ bei der Einreichung von Finanzierungsvorhaben alternative Finanzierungsangebote beilegen. Ferner ist seitens der antragstellenden Gemeinde glaubhaft zu machen, dass bereits im Vorfeld der Antragstellung der Bestbieter ausgewählt wurde (Bgld, NÖ, OÖ, Slbg, Stmk und Vlbg). In Ktn und Tirol bestehen keine Vorgaben für die Durchführung eines Angebotsvergleichs.

Im Bgld sowie in Slbg, Tirol und Vlbg wird der Einfluss eines neuen Finanzierungsvorhabens auf das bestehende **Risikoprofil** einer Gemeinde ermittelt. In diesem Zusammenhang spielt die Ermittlung des Verschuldungsgrades als Risikokennzahl eine bedeutende Rolle. Die Berechnung anderer Risikokennzahlen (z. B. Cashflow-at-Risk) sowie eine weiterführende Risikobeurteilung auf Basis aller Gemeinden eines Landes existieren nicht, da die Gemeindeaufsicht idR nicht die Rolle einer Daten- und Informationssammelstelle einnimmt. Nur im Bgld und in Tirol werden Merkmale der genehmigten Finanzierungsvorhaben statistisch erfasst, sodass Aussagen über Laufzeiten, Zinsstruktur etc. der kommunalen Verbindlichkeiten gemacht werden können. Diese Informationen gehen bei der Erstellung der Gemeindefinanzstatistik (Bgld) bzw. einer Finanzlageübersicht über alle Tiroler Gemeinden, wo u. a. der Aspekt der Risikoeinschätzung einfließt, ein.

6.3 Besonderheiten im Zusammenwirken mit großen Städten

Das kommunale Aufgabenspektrum korreliert durchwegs positiv mit der Größe (Einwohnerzahl) der Gemeinde. Neben den Basisaufgaben, die von allen Gemeinden aufgrund gesetzlicher Bestimmungen im eigenen sowie im übertragenen Wirkungsbereich wahrzunehmen sind, werden mit zunehmender Gemein-

³⁸ Die Berechnung erfolgt auf Grundlage eines eigenen Rechnungsquerschnitts, der eine Trennung zwischen fortdauernder und einmaliger/außerordentlicher Gebarung ermöglicht.

degröße auch vermehrt ballungsraumspezifische und zentralörtliche Aufgaben wahrgenommen.³⁹ Diese institutionellen Rahmenbedingungen (große Organisationseinheit, hoher Finanzierungsbedarf) erfordern hohe Kompetenz der Verwaltung und eine entsprechende personelle und technische Ressourcenausstattung. Analog dazu steigen in Abhängigkeit von der Gemeindegröße, des Aufgabenspektrums und des damit verbundenen Finanzierungsbedarfs auch die Anforderungen an ein effizientes Schulden- und Risikomanagement.

In der Praxis dürfte auch der Professionalisierungsgrad des Schulden- und Risikomanagements mit zunehmender Gemeindegröße steigen. Die Stadtrechte für Statutarstädte sehen idR vor diesem Hintergrund gelockerte Bestimmungen bezüglich Genehmigungs- und Beratungspflichten bei Rechtsgeschäften vor.

Aus dem Stadtrecht der Städte Klagenfurt und Villach ist kein Bewilligungsvorbehalt bezüglich finanzieller Transaktionen ableitbar, wodurch Finanzgeschäfte dieser beiden Städte generell keiner Genehmigungspflicht durch die Landesregierung unterliegen.

In einigen Statutarstädten beschränkt sich die Genehmigungspflicht auf bestimmte Rechtsgeschäfte. In Graz besteht kein Genehmigungsvorbehalt z. B. bei Euro-Darlehensaufnahmen, die Aufnahme von Fremdwährungsdarlehen erfordert hingegen ein eigenes Landesgesetz (Kamper, 2009). Gemäß dem Niederösterreichischen Stadtrechtsorganisationsgesetz, das gemeinsame Organisationsvorschriften der Stadtrechte in einem zentralen Landesgesetz komprimiert, besteht für niederösterreichische Statutarstädte für bestimmte finanzielle Rechtsgeschäfte eine Genehmigungspflicht durch die Landesregierung, sofern Wertgrenzen überschritten werden (z. B. bei Darlehensaufnahmen: 3% der Gesamteinnahmen des ordentlichen Voranschlags). Analog dazu ist auch für oberösterreichische Statutarstädte die Genehmigungspflicht an bestimmte Wertgrenzen geknüpft, die aber vergleichsweise höher als in NÖ angesetzt worden sind. Die Stadt Salzburg unterliegt bei Darlehensaufnahmen und Leasingverträgen nicht der aufsichtsbehördlichen Genehmigung, hingegen sind Bürgschaftsleistungen ab einer Wertgrenze genehmigungspflichtig. In Innsbruck fällt die Aufnahme von Darlehen unter genehmigungspflichtige Rechtsgeschäfte, nicht jedoch Leasingverträge.

Für die burgenländischen Städte mit eigenem Statut (Eisenstadt und Rust) bestehen im Kontext der Genehmigungspflicht keinerlei Abweichungen zur Gemeindeordnung.

Diese Ausführungen zeigen, dass mit dem Grad der Professionalität des Schulden- und Risikomanagements einer Gemeinde die Bedeutung der Gemeindeaufsicht als Entscheidungs- und Beratungsinstanz abnimmt.

6.4 Ergänzende Instrumente zum Genehmigungsvorbehalt

Im Rahmen der Fragebogenerhebung hat sich gezeigt, dass die Gemeindeaufsicht in manchen Fällen auf das Finanzierungsverhalten von Gemeinden Einfluss nimmt, selbst wenn keine Genehmigungspflicht vorliegt. Möglichkeiten zur Einflussnahme werden in der Herausgabe von **Finanzierungs- und Veranlagungsleitlinien** (Bgld, NÖ, Stmk und VlbG) und **Beratungsoffensiven** (Bgld, Ktn, NÖ, OÖ, Slbg) gesehen. Derartige Steuerungsinstrumente sind allerdings in der Praxis nur vereinzelt anzutreffen und können mit unterschiedlicher Bindungswirkung ausgestaltet werden, um einerseits die Umsetzung risikopolitischer Strategien gewährleisten und andererseits die Balance zur Gemeindeautonomie wahren zu können. Beispielsweise werden in Salzburg Leitlinien für das Finanzmanagement der Gemeinden in Form von internen Leitlinien und nicht auf Basis gesetzlicher Regelungen vorgegeben. Im Vergleich dazu wurden im Burgenland jüngst Leitlinien über den Einsatz von Finanzinstrumenten der Gemeinden per Verordnung erlassen.

Informationsbroschüren und Leitlinien

Die Bereitstellung von Unterlagen, die Informationen über Finanzprodukte enthalten, stellen ein einfaches Instrument dar, um die Entscheidungsträger in den Gemeinden über finanztechnische Merkmale einzelner

39 Details zur Einteilung und Definition kommunaler Aufgaben nach Bereichen und Typen siehe z. B. Bröthaler et al., 2002.

Finanzierungs- und Veranlagungsalternativen zu informieren. Diese grundlegende Information kann auch Leitlinien enthalten, die Charakteristika von zulässigen Finanzprodukten näher bestimmen⁴⁰ oder grundlegende Voraussetzungen für eine positive Abwicklung eines Antrages erläutern. Letzteres kommt auch auf Basis der verwendeten Entscheidungsregeln zum Ausdruck und wird in Ktn und Tirol bereits als Leitlinie verstanden.

Im Bgld wurde Ende August 2008 ein Landtagsbeschluss zur Novelle der Gemeindeordnung gefasst, um Veranlagungsgeschäfte der Gemeinden genehmigungspflichtig zu machen und strengen Auflagen zu unterwerfen. Demnach waren nach den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit Leitlinien über den Einsatz von Finanzinstrumenten der Gemeinden festzulegen, die schließlich im Dezember 2008 per Verordnung erlassen wurden. Diese Verordnung⁴¹ ist in ihrem Umfang und Charakter bislang der weitreichendste Lösungsansatz zur Risikosteuerung in der Praxis, als umfassende Leitlinie für ein Asset- und Liability-Management greift diese Verordnung aber dennoch zu kurz.

Zunächst werden jene Veranlagungskategorien, auf die sich die Leitlinien beziehen (z. B. Guthaben bei Kreditinstituten, gewährte Darlehen, Aktien etc.), sowie Grundsätze für Veranlagungen zur Kassenhaltung und für jene, die nicht der Kassenhaltung dienen, taxativ aufgezählt. Die Veranlagungsgrundsätze beziehen sich im Wesentlichen auf den Veranlagungszeithorizont, die Streuung des Ausfallrisikos durch Limitierung der Veranlagungsvolumina pro Rechtsträger sowie das Verbot derivativer Finanzinstrumente im Rahmen der Kassenhaltung. Im zweiten Abschnitt der Verordnung werden die Arten zulässiger derivativer Finanzinstrumente (z. B. Cap und Floor, Forward Rate Agreement, Zins- und Cross-Currency-Swap) namhaft gemacht, die nur als Absicherungsgeschäft zum Zweck der Gestaltung und Kontrolle von Zinsänderungs-, Währungs- und anderen Marktrisiken eines aufgenommenen Darlehens abgeschlossen werden dürfen („Konnexität“). Die Merkmale des Derivatgeschäftes müssen entsprechend mit dem Grundgeschäft abgestimmt sein (z. B. Identität von Laufzeit und Nominalbeträgen). In den beiden letzten Abschnitten der Verordnung werden die Beschränkung der Fremdwährungsfinanzierungen auf 10% des Gesamtnominales aller Finanzierungen der Gemeinde, das Verbot endfälliger Vereinbarungen sowie die Beratungspflicht geregelt.

In NÖ befindet sich die Erstellung von Leitlinien über den Abschluss von Finanzgeschäften, die nach den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit festzulegen sind, zurzeit in der Umsetzungsphase. Zu bemerken ist allerdings, dass die damit verbundene, bereits erfolgte Anpassung der Gemeindeordnung nicht auf ein Verbot risikoreicher Finanzgeschäfte hinauslief. Dem Gemeinderat niederösterreichischer Gemeinden muss vor Beschlussfassung eine schriftliche Risikoanalyse über das Finanzgeschäft vorliegen. Die Risikoanalyse ist von einer Einrichtung zu erstellen, die auf derartige Beratungsleistungen spezialisiert ist, aber selbst Finanzprodukte weder anbietet noch vermittelt.

Das Land OÖ formuliert konkrete Risikolimits zur Beschränkung des Fremdwährungskreditvolumens sowie Empfehlungen zum Wechselkurs für die Aufnahme von Fremdwährungsdarlehen (in Schweizer Franken).

Die restlichen Bundesländer nutzen zur Risikosteuerung ein Instrumentarium einzelner „Ge- und Verbote“: In Ktn etwa werden keine derivativen Finanzierungsvarianten zugelassen, in VlbG sehen die Bestimmungen für das Finanzmanagement der Gemeinden vor, keine endfälligen Darlehen aufzunehmen und das Volumen von Fremdwährungskrediten zu beschränken.

Gemeindeberatungsstellen

Ein wesentliches Element im Entscheidungsprozess über Finanzierungs- oder Veranlagungsvarianten stellt die Beratung dar, die Vor- und Nachteile (Kosten/Rendite und Risiken) einzelner Alternativen detailliert darstellen sollte. Um die notwendige Objektivität gewährleisten zu können, sollte die beratende Stelle Finanzprodukte weder selbst anbieten noch vermitteln.

40 Knoth (2003) stellt eine Auswahl von Vorschlägen zusammen, die den Regelungsbedarf widerspiegeln (z. B. Bestimmung zulässiger Finanzgeschäfte, Spekulationsverbot, Risikobegrenzung).

41 Siehe <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?QueryID=LrBgld&Gesetzesnummer=20000712>

In NÖ wurde diesen grundlegenden Anforderungen entsprochen, indem der niederösterreichische Landtag den Beschluss fasste, eine Beratungsstelle des Landes einzurichten. Die Voraussetzungen für die dafür benötigte Verordnung wurden durch Änderung der NÖ Gemeindeordnung Ende 2008 geschaffen, die für Gemeinden nunmehr die verpflichtende Inanspruchnahme einer Beratung für ausgewählte Finanzgeschäfte vorsieht.

Im Vergleich dazu werden in Ktn externe Berater beigezogen, die bei größeren Bauvorhaben zur Ermittlung der günstigsten Finanzierungsvariante eingesetzt werden. In der Stmk können Gemeinden einen Konsulenten, der im Auftrag des Gemeindebundes tätig wird, mit dem Anbotsvergleich beauftragen. Im Bgld besteht für taxativ aufgezählte Veranlagungen und Finanzinstrumente eine Beratungspflicht, der durch Einbeziehung von einer darauf spezialisierten, sich vom anbietenden Rechtsträger unterscheidenden Unternehmung nachzukommen ist.

Ergänzend ist hervorzuheben, dass die ÖBFA auf Basis des BFG allen anderen Teilsektoren des Sektors Staat gemäß ESG 95 sowie staatsnahen Rechtsträgern für Beratungsleistungen im Bereich der Finanzierung und Veranlagung zur Verfügung steht (siehe Kapitel 3).

7 AUSGEWÄHLTE ERGEBNISSE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

7.1 Schulden- und Risikomanagement sowie Regelungsbedarf der Kommunen

- Das **Schuldenmanagement** ist auf **Gemeindeebene** im Wesentlichen mit der **fiskalischen Zielsetzung** der **Kostenminimierung** verbunden. Aus diesem primären Ziel lassen sich Subziele ableiten, worunter die Aufrechterhaltung der **Bonität** und die Einhaltung von **Budgetgrenzen** (Vermeidung von Budgetüberschreitungen aufgrund von Währungs- und Zinsschwankungen) zu subsumieren sind.
- Beim Schulden- und Risikomanagement handelt es sich um einen **Prozess**, der in regelmäßigen Zeitabständen durchlaufen werden muss. Dazu müssen die strategischen und operativen **Ziele** (u. a. Zeithorizont, Risiko-Kosten-Relation, Liquiditäts- und Budgetsicherheit, Kostenbegriff) sowie die jeweiligen **Zuständigkeiten** geklärt sein (Gemeindeaufsicht, Gemeinderat, Bürgermeister, Verwaltung etc.) und durch ein **Berichts- und Kontrollsystem** ergänzt werden.
- Der Internationale Währungsfonds (2009) sieht auf subnationaler Ebene zunehmenden Bedarf für ein adäquates **Risikomanagement**, das der Identifikation, Messung, Quantifizierung, Steuerung und Überwachung von Risiken dient. Nur wer die Risiken kennt und weiß, wie hoch die Risikopositionen sind, kann Entscheidungen treffen, gegen welche Risiken Absicherungsmaßnahmen getroffen werden (müssen) und welche von der Gemeinde bewusst in Kauf genommen werden.
- Auf **Gemeindeebene** stellt die **Zins-, Laufzeiten- und Tilgungsstruktur** den zentralen Ansatzpunkt des Schuldenmanagements dar, da Euro-Bankendarlehen den Regelfall darstellen. Bei Veranlagungen und/oder derivativen Produkten unterliegt die Gemeinde zusätzlich einem **Ausfall- bzw. Kreditrisiko**.
- Mit der Ausweitung von **variablen, kurzfristigen** Schuldkategorien und/oder **Fremdwährungsfinanzierungen** erhöht sich das Risiko, dass die erwarteten von den tatsächlichen Finanzierungskosten abweichen (unerwartete Budgetbelastung). Der Schuldner ist aber auch einem „**Fixzinsrisiko**“ ausgesetzt (rückläufiges Marktzinnsniveau). Eine **nicht diversifizierte Verschuldungsstruktur** in Bezug auf **Laufzeit** (Tilgungstermine) und **Investorenkreis** (Banken) erhöht das **Refinanzierungsrisiko**.
- **Größere Gemeinden** dürften – unter Bezugnahme auf die Relation der **Finanzschuld in Prozent der Gesamteinnahmen** – besser in der Lage sein, potenzielle Schwankungen der Zinszahlungen abfedern zu können. Für **Kleingemeinden** mit geringen Finanzierungsvolumina (Größenordnung von durchschnittlich 1 bis 3 Mio EUR) bietet sich aus Autorensicht vorrangig eine sehr **eingeschränkte Produktpalette** ohne Derivative, ohne strukturierte Finanzprodukte und ohne Fremdwährungen mit einem leicht verständlichen Risikoprofil an. Einfache Finanzierungsmodelle erlauben ein einfaches Risikomanagement, wodurch Verwaltungskosten gespart werden können.
- Nach Ansicht des Staatsschuldenausschusses und der Gemeindeaufsichtsbehörden ist einer **risikoarmen Finanzierungs- und Veranlagungsstrategie** der Vorzug zu geben. Da es sich dabei aber um eine politische Entscheidung letztendlich handelt, sollten die **Entscheidungsträger** in die Lage versetzt werden, ihre Entscheidungsverantwortung durch Kenntnis der Tragweite der Finanzgeschäfte und der tatsächlichen Risiken übernehmen zu können. Eine Delegation der Entscheidungsbefugnis auf Experten ist auch dann nicht möglich, wenn Risiko- und Managementaufgaben von anderen (z. B. ÖBFA, Finanzintermediären, Finanzberatern) in Form von Kooperationen oder Auslagerung übernommen werden.

- Einem umfassenden System des **Asset- und Liability-Managements** einschließlich wichtiger Beteiligungen ist der Vorzug zu geben (z. B. **Cash-Pooling** des Grazer „Konzerns“). Allerdings bedingt ein umfassendes System einen erhöhten Koordinations- und Regelungsbedarf, der die Vorteile erheblich reduzieren kann.
- Die umfangreichen Aufgaben des kommunalen Schulden- und Veranlagungsmanagements sprechen dafür, den Prozess, die Ziele und Zuständigkeiten, das Berichtswesen sowie das Controlling in Form von **Leitlinien** und teilweise durch **gesetzliche Regeln**, die insbesondere **Mindeststandards** festlegen sollten, vorzugeben. Dabei wären Anforderungsprofil und gesetzliche Vorgaben für ein kommunales Schulden- und Veranlagungsmanagement an die Höhe des Schulden- und Asset-Portefeuilles und die Komplexität der Finanzprodukte anzupassen.

7.2 Die Rolle der ÖBFA für die Gemeinden

- Die ÖBFA ist hinsichtlich ihrer Schuldenmanagement-Aktivitäten auf bestimmte Rechtsträger beschränkt, hingegen können Beratungsleistungen für alle Gebietskörperschaften sowie staatsnahe Unternehmen geleistet werden (Bundesfinanzgesetz). Diese Asymmetrie ist ein Ansatzpunkt für Entwicklungsperspektiven der ÖBFA im Hinblick auf ein öffentliches „**Konzern-Treasury**“ und verstärkte **gebietskörperschaftsübergreifende Kooperationen**.
- Die **Gemeindeaufsichtsbehörden** von Ktn, NÖ, OÖ und Tirol haben sich im Rahmen einer Fragebogenerhebung **positiv geäußert**, den Gemeinden die Möglichkeit, sich **über die ÖBFA zu finanzieren**, einzuräumen. Im Vergleich dazu sprachen sich die Finanzreferenten der Länder mehrheitlich gegen eine indirekte Kommunalfinanzierung über die ÖBFA aus, da dies haftungsrechtliche Aspekte seitens der Länder nach sich zieht.
- Eine **verstärkte Zusammenarbeit** der ÖBFA mit den Gemeinden könnte
 - zur **Optimierung der Finanzierungsbedingungen** der Gemeinden beitragen,
 - den Know-how-Transfer sowie die Nutzbarkeit der technischen Infrastruktur der ÖBFA für das **kommunale Risikomanagement** verbessern sowie
 - die **Kollateralvereinbarung** des Bundes (Absicherungsgeschäfte) beim Abschluss von derivativen Geschäften über die ÖBFA auch für Gemeinden nutzbar machen.
- Eine (direkte) **Kommunalfinanzierung** über die ÖBFA dürfte sich in erster Linie **für große Gemeinden** anbieten, wo die Transaktionsvolumina in angemessener Relation zum zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die ÖBFA stünden. Für **kleine Gemeinden** bietet sich eher – so wie bisher – die Finanzierung über das Netz der Kommerzbanken an. Die Finanzierung müsste aber von der Beratung getrennt werden. Die Beratung könnte, sofern ein diesbezügliches Know-how bereitgestellt werden kann, von der Gemeindeaufsicht oder von Finanzdienstleistern (Wirtschaftstreuhändern, Finanzberatern, Banken) übernommen werden.

7.3 Einschätzung des Risikogehalts kommunaler Verschuldungsportfolios

- Zur Beurteilung der tatsächlichen Verschuldungsposition der Gemeinden greifen traditionelle Verschuldungsindikatoren (z. B. Schuldenstand im Sinne von Maastricht) infolge von umfangreichen Ausgliederungen zu kurz. Parallel dazu nehmen die Transparenz und die Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinden durch die **Streuung der kommunalen Einheiten (und der Verschuldung)** kontinuierlich ab.
- Klassische Bankendarlehen dominierten 2007 das kommunale Verschuldungsportfolio, wobei **variabel verzinsten Finanzierungsformen mit langen Laufzeiten** überwiegen dürften. Zusätz-

lich sind auch alternative Finanzierungsformen wie **Leasing oder Fremdwährungsanleihen** bei Gemeinden existent, die zum Teil mit besonderen Risiken behaftet sind (Cross Border Leasing).

- Die **langfristige Ausrichtung** ist darauf zurückzuführen, dass Gemeinden idR Fremdmittelaufnahmen für Infrastrukturprojekte tätigen und die Laufzeiten die Nutzungsdauer der Anlagen reflektieren. Durch diese Langfristorientierung können Finanzierungsengepässe infolge von Marktengpässen weitgehend vermieden werden.
- Die untersuchten Gemeinden wiesen meist einen hohen Anteil **variabel verzinsten Schuldkategorien** aus. Sie sind dadurch **in hohem Maße Marktzinssatzänderungen ausgesetzt**. Mit einer Ausweitung variabel verzinsten Schuldkategorien erhöht sich das Risiko, dass die tatsächlichen von den erwarteten Finanzierungskosten abweichen.
- Der **Fremdwährungsanteil** spielte auf kommunaler Ebene zwar im Durchschnitt eine untergeordnete Rolle, allerdings dürften in diesem Kontext **große regionale Unterschiede** bestehen. Im Gegensatz zu anderen Risiken könnten Wechselkursrisiken zur Gänze vermieden werden.
- Über die Art des Einsatzes von **derivativen Instrumenten** und über den Umfang der Nutzung stehen keine Informationen zur Verfügung. Durch Derivate können zwar Zins- und Wechselkursrisiken begrenzt werden, gleichzeitig entstehen aber neue Risiken, wie das Kontrahentenrisiko (Ausfall des Vertragspartners), die zu beachten (begrenzen) sind.

7.4 Die Rolle der Gemeindeaufsicht im Finanzierungsprozess der Gemeinden

- Der Gemeindeaufsichtsbehörde (Landesregierung) kommt durch die **Kontrolle** im Vorfeld der finanziellen Rechtsgeschäfte einer Gemeinde eine wichtige Aufgabe im Prozess der kommunalen Finanzierung zu. Es dürfte allerdings **Verbesserungspotenzial** bei den Instrumenten und Prozessen im aufsichtsbehördlichen Genehmigungsverfahren der kommunalen Finanzgeschäfte bestehen. Aus der Sicht der Autoren besteht folgender Handlungsbedarf:
 - Verpflichtender **Risikomanagementprozess** mit klarer Rollenverteilung (Gemeindeaufsicht, Gemeinderat, Bürgermeister, Verwaltung etc.) für die Einzelgemeinde,
 - Verpflichtender **Angebotsvergleich** vor Einreichung eines Finanzierungsvorhabens,
 - Ausweitung des **Genehmigungsvorbehalts auf Veranlagungsgeschäfte**,
 - Überarbeitung der **Kriterien für die Bonitätsbeurteilung** der Gemeinden,
 - **Trennung** zwischen aufsichtsbehördlicher Genehmigung und anderen **Aufgaben** der Gemeindeaufsicht (z. B. Abwicklung von Bedarfszuweisungen).
- Die Länder könnten das Genehmigungsverfahren bei Finanzgeschäften durch **Nutzung der ÖBFA-Analysetools** an gängige Prozesse heranführen („State of the Art“ im Risikomanagement) und damit deutlich verbessern.
- **Leitlinien** sowie die Sicherstellung objektiver **Beratung** (Wirtschaftstreuhand, Landesberatungsstellen, Gemeindeaufsicht etc.) stellen wichtige **ergänzende Instrumente** dar, das Risikoprofil der Gemeinden zu steuern. Derartige Instrumente sind in der Praxis nur vereinzelt anzutreffen (z. B. Verordnung zum Einsatz von Finanzinstrumenten der Gemeinden Burgenlands).
- Bei den rechtlichen Vorgaben könnten die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen für große Gemeinden an jene der Städte mit eigenem Statut angepasst werden, sofern Mindeststandards für das Risikomanagement (einschließlich Entscheidungsprozess) vorgegeben werden. Solche Mindeststandards sollte es für Statutarstädte ebenfalls geben.

8 LITERATUR

Becker, C. und Galavics, F. 2003. Zins- und Wechselkursrisiko-Management. In: KDZ - Managementberatungs- und WeiterbildungsGmbH (Hrsg.). 2003. Kreditfinanzierung für Gemeinden - Strategien und Instrumente. Arbeitshilfen für Gemeinden Band 40. Wien.

Bröthaler J., Sieber, L., Schönböck, W., Maimor, A. und Bauer, H. 2002. Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich. Befunde und Optionen. Springer-Verlag. Wien.

Bröthaler, J., Bauer, H. und Schönböck, W. 2006. Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers: Steuerung, Förderung, Belastung. Springer-Verlag. Wien.

Bundesfinanzierungsgesetz (BFG) 1992. BGBl.Nr. 763/1992 i.d.g.F.

Christ, H. 2003. Formen und Rahmenbedingungen der kommunalen Investitionsfinanzierung. In: KDZ - Managementberatungs- und WeiterbildungsGmbH (Hrsg.). 2003. Kreditfinanzierung für Gemeinden - Strategien und Instrumente. Arbeitshilfen für Gemeinden Band 40. Wien.

Datschetzky, D., Straka, D. und Wukovits, S. 2003. Überblick über die internen Bonitätsbeurteilungssysteme in österreichischen Banken. In: OeNB (Hrsg.). Finanzmarktstabilitätsbericht 5. Wien.

Dlaska, K. 2002. Fremdwährungs-Ausleihungen des österreichischen Bankensektors an Nichtbanken im Euroraum. Österreichisches Bankenarchiv Nr. 11/2002.

Dobrikat, J. und Kollmann, P. (2005). Öffentliche Schuldenverwaltung. In: Böck/Hofstätter/Höck/Huemer/Prändl/Schuch (Hrsg.). Strukturiertes Finanzmanagement der öffentlichen Hand. Produktspezifische, rechtliche, budgetäre und steuerliche Möglichkeiten im Vermögens- und Schuldenmanagement. Linde-Verlag. Wien.

Grossmann, B. 2008. Die Bedeutung der Leasingfinanzierung für Österreichs Gemeinden. In: Oesterreichische Nationalbank (Hrsg.). Geldpolitik & Wirtschaft. Heft Q1/2008. Wien.

Grossmann, B., Hauth, E. und Wimmer, G. 2008. Struktur und Tragfähigkeit der Staatsverschuldung sowie Schuldenstrukturpolitik Österreichs. Studie im Auftrag des Staatsschuldenausschusses. Wien.

Hain, H. 2004. Öffentliches Schuldenmanagement in Europa, Zinsstruktur und die Geldpolitik der EZB. Logos-Verlag. Berlin.

Hauth, E. und Kocher, P. 2001. Debt-Management der Republik Österreich unter den Finanzmarktgegebenheiten des Euroraums. In: Oesterreichische Nationalbank (Hrsg.). Bericht und Studien 2/2001. Wien.

Hofstätter, H. und Kern, J. 2005. Finanzmanagement der öffentlichen Hand - Begriffe, Rahmenbedingungen, Finanzmanagement als Prozess. In: Böck/Hofstätter/Höck/Huemer/Prändl/Schuch (Hrsg.). Strukturiertes Finanzmanagement der öffentlichen Hand. Produktspezifische, rechtliche, budgetäre und steuerliche Möglichkeiten im Vermögens- und Schuldenmanagement. Linde-Verlag. Wien.

Holoubek, M. und Prändl, F. 2005. Öffentliches Finanzmanagement - rechtliche Rahmenbedingungen, insbesondere für Derivatgeschäfte. In: Böck/Hofstätter/Höck/Huemer/Prändl/Schuch (Hrsg.). Strukturiertes Finanzmanagement der öffentlichen Hand. Produktspezifische, rechtliche, budgetäre und steuerliche Möglichkeiten im Vermögens- und Schuldenmanagement. Linde-Verlag. Wien.

IMF and World Bank. 2009. Managing Public Debt: Formulating Strategies and Strengthening Institutional Capacity. <http://www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4326>.

Kommunalkredit Austria AG (Hrsg). 2008. Gemeindefinanzbericht 2008. Wien.

Moody's. 2002. Moody's US Municipal Bond Rating Scale. In: Moody's Investors Service. Global Credit Research. New York.

Mürkl, C. 2008. Bundesfinanzierungsagentur: Der „fast“ direkte Weg zum billigen Geld. In: ÖGZ Österreichische Gemeindezeitung. Nr. 12-2008/1-2009. S. 16-17. Wien.

Musgrave, R. A. 1974. Finanztheorie. Studienausgabe. 2. Auflage. J.C.B Mohr. Tübingen.

Oesterreichische Nationalbank - Kreditabteilung. 2004. Richtlinie zur Großkreditevidenzmeldung. Ausgabe: Mai 2004. Wien.

Oesterreichische Nationalbank. 2009. Presseaussendung vom 6.2.2009: Kreditpolitik der Banken infolge Finanzmarktkrise zunehmend restriktiver. Österreich-Ergebnisse der euroraumweiten Umfrage über das Kreditgeschäft im Jänner 2009. Wien.

Palumbo, G., Shick, R. und Zaporowski, M. 2006. Factors Affecting A Municipality's Bond Rating: An Empirical Study. In: Journal of Business & Economics Research. Volume 4, No. 11.

Pilz, P. 2008. Interkommunale Zusammenarbeit: Steuerliche Aspekte. In: Platzer/Hink/Pilz (Hrsg.). So managen wir Österreich. Manz-Verlag. Wien.

Rechnungshof. 2004a. Cross Border Leasing. In: Hauptprobleme der öffentlichen Finanzkontrolle. Wien.

Rechnungshof. 2004b. Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes. Innsbrucker Kommunalbetrieb AG. Reihe TIROL 2004/4. Wien.

Rechnungshof. 2004c. Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes. Teilgebiete der Gebarung des Landes Salzburg. Reihe SALZBURG 2004/2. Wien.

Rehm, H. und Tholen, M. 2005. Management der öffentlichen Schuld - Befund, Probleme, Perspektiven. Deutscher Sparkassenverlag. Stuttgart.

Sachs, Hahnl. 2008. Das neue Bundesvergaberecht. Leitfaden für Länder und Gemeinden. 2. Auflage. In: Schriftenreihe Recht & Finanzen für Gemeinden (RFG), 1-2/2008. Manz-Verlag. Wien.

Schwarting, G. (2006). Risikomanagement. Von der Analyse zur vorausschauenden Gestaltung. In: Verwaltung und Management. 12. Jg. (2006), Heft 5, S. 232-238.

Staatsschuldenausschuss. 2008. Bericht über die öffentlichen Finanzen 2007. Wien.

Statistik Austria. 2002. Leitfaden Maastricht-Defizit. 2. Auflage. Wien.

Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes. 2006. Ausschreibungspflicht für Darlehensaufnahmen nach dem Bundesvergabegesetz 2006; Stellungnahme des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst. Wien.

Wertpapieraufsichtsgesetz (WAG) 2007. BGBl.Nr. 60/2007 i.d.g.F.

Expertengespräche

Prof. Dietmar Pilz, Steiermärkischer Gemeindebund, 3.10.2008

Mag. Dr. Thomas Weninger und Mag. Ulrike Huemer, Österreichischer Städtebund, 4.12.2008

Mag. Dr. Karl Kamper, Finanzdirektor der LH Graz, 28.1.2009

Mag. Ernst Knoth, Finanzdirektor der LH St. Pölten, 19.2.2009

9 ANHANG

9.1 Ergänzende Statistiken zur kommunalen Finanzschuld

Tabelle A1: Finanzschuld der Gemeinden Österreichs 2007

<i>landesweise, in Mio EUR</i>				Gemeindeanzahl	Einwohner	Finanzschuld in Mio EUR	Finanzschuld pro Kopf in EUR
Burgenland				171	280.257	371,0	1.324
-	bis	1.000	Einwohner	54	34.837	60,2	1.729
1.001	bis	2.500	Einwohner	92	144.636	168,5	1.165
2.501	bis	5.000	Einwohner	20	63.221	83,7	1.324
5.001	bis	10.000	Einwohner	4	25.196	38,8	1.539
10.001	bis	20.000	Einwohner	1	12.367	19,7	1.597
20.001	bis	50.000	Einwohner	-	-	-	-
50.001	bis	500.000	Einwohner	-	-	-	-
Kärnten				132	560.407	678,6	1.211
-	bis	1.000	Einwohner	11	9.208	8,1	878
1.001	bis	2.500	Einwohner	69	119.419	188,4	1.578
2.501	bis	5.000	Einwohner	32	109.045	122,3	1.122
5.001	bis	10.000	Einwohner	12	81.271	55,7	686
10.001	bis	20.000	Einwohner	5	65.226	92,7	1.421
20.001	bis	50.000	Einwohner	1	25.361	5,4	212,8
50.001	bis	500.000	Einwohner	2	150.877	206,0	1.365,2
Niederösterreich				573	1.589.580	3.651,9	2.297
-	bis	1.000	Einwohner	104	72.502	185,8	2.563
1.001	bis	2.500	Einwohner	299	478.592	1.064,4	2.224
2.501	bis	5.000	Einwohner	108	359.192	754,9	2.102
5.001	bis	10.000	Einwohner	41	287.405	610,0	2.122
10.001	bis	20.000	Einwohner	14	182.545	481,6	2.638
20.001	bis	50.000	Einwohner	6	157.984	429,9	2.721,1
50.001	bis	500.000	Einwohner	1	51.360	125,3	-
Oberösterreich				444	1.405.674	2.306,2	1.641
-	bis	1.000	Einwohner	92	64.530	173,0	2.681
1.001	bis	2.500	Einwohner	207	347.999	658,3	1.892
2.501	bis	5.000	Einwohner	101	350.571	603,2	1.721
5.001	bis	10.000	Einwohner	31	202.782	294,9	1.454
10.001	bis	20.000	Einwohner	8	105.731	133,0	1.258
20.001	bis	50.000	Einwohner	3	86.544	70,6	815,9
50.001	bis	500.000	Einwohner	2	247.517	373,3	1.508,2
Salzburg				119	529.574	673,1	1.271
-	bis	1.000	Einwohner	23	14.934	31,4	2.103
1.001	bis	2.500	Einwohner	34	57.711	90,7	1.571
2.501	bis	5.000	Einwohner	42	148.834	205,0	1.378
5.001	bis	10.000	Einwohner	14	91.779	101,0	1.101
10.001	bis	20.000	Einwohner	5	67.298	43,4	646
20.001	bis	50.000	Einwohner	-	-	-	-
50.001	bis	500.000	Einwohner	1	149.018	201,6	1.352,7
Steiermark				542	1.203.918	1.955,7	1.624
-	bis	1.000	Einwohner	190	108.963	186,5	1.711
1.001	bis	2.500	Einwohner	268	420.088	685,5	1.632
2.501	bis	5.000	Einwohner	52	169.032	231,9	1.372
5.001	bis	10.000	Einwohner	26	175.553	269,8	1.537
10.001	bis	20.000	Einwohner	3	35.429	54,5	1.539
20.001	bis	50.000	Einwohner	2	47.155	74,4	1.576,8
50.001	bis	500.000	Einwohner	1	247.698	453,0	1.828,9
Tirol				279	700.427	788,2	1.125
-	bis	1.000	Einwohner	99	58.780	110,3	1.877
1.001	bis	2.500	Einwohner	108	168.218	217,5	1.293
2.501	bis	5.000	Einwohner	48	160.805	207,0	1.287
5.001	bis	10.000	Einwohner	17	114.849	140,9	1.227
10.001	bis	20.000	Einwohner	6	80.082	93,6	1.169
20.001	bis	50.000	Einwohner	-	-	-	-
50.001	bis	500.000	Einwohner	1	117.693	18,8	159,6
Vorarlberg				96	364.940	627,7	1.720
-	bis	1.000	Einwohner	36	20.696	56,7	2.740
1.001	bis	2.500	Einwohner	27	48.856	77,0	1.576
2.501	bis	5.000	Einwohner	15	50.221	82,8	1.648
5.001	bis	10.000	Einwohner	9	60.091	91,9	1.529
10.001	bis	20.000	Einwohner	5	62.986	88,1	1.398
20.001	bis	50.000	Einwohner	4	122.090	231,3	1.894,3
50.001	bis	500.000	Einwohner	-	-	-	-
Wien				1	1.664.146	1.394,6	838
Gemeinden ohne Wien				2.356	6.634.777	11.052,4	1.666
-	bis	1.000	Einwohner	609	384.450	812,1	2.112
1.001	bis	2.500	Einwohner	1.104	1.785.519	3.150,2	1.764
2.501	bis	5.000	Einwohner	418	1.410.921	2.290,8	1.624
5.001	bis	10.000	Einwohner	154	1.038.926	1.603,1	1.543
10.001	bis	20.000	Einwohner	47	611.664	1.006,7	1.646
20.001	bis	50.000	Einwohner	16	439.134	811,5	1.848,0
50.001	bis	500.000	Einwohner	8	964.163	1.377,9	1.429,2
Gemeinden mit Wien				2.357	8.298.923	12.447,0	1.500

Quelle: Statistik Austria (ISIS-Datenbank, POPREG).

9.2 Begriffliche und sektorale Abgrenzung der GKE

In der **GKE** sind alle Kreditnehmer (bis zum 1.1.2008 mit Ausnahme des Bundes und der Bundesländer) zu erfassen, sobald ihr Kreditvolumen, Kreditrahmen oder Promessen (rechtsverbindliche Kreditversprechen) bei einem meldepflichtigen Institut gemäß § 1 Abs. 1 GKMVO (im Wesentlichen Kreditinstitute, Finanzinstitute, Unternehmen der Vertragsversicherungen) in Summe 350.000 EUR (oder EUR-Gegenwert) erreicht.⁴² Die Meldepflicht wird bei Überschreiten des Grenzwerts von 350.000 EUR automatisch begründet und erlischt umgekehrt automatisch, sobald das aushaftende Kreditvolumen im Zuge von geleisteten Tilgungen die Meldegrenze unterschreitet. Verbindlichkeiten bei verschiedenen Finanzinstituten, die zwar in Summe 350.000 EUR übersteigen, aber je Finanzinstitut unter dem Grenzwert bleiben, ziehen keine GKE-Meldung nach sich.

Finanzschulden, die Gegenstand der Gebarungsstatistik sind und dem Nachweis über den Schuldenstand gemäß Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) entnommen werden, werden allgemein im § 65 (1) Bundeshaushaltsgesetz 1986 definiert und sind „alle Geldverbindlichkeiten ..., die zu dem Zwecke eingegangen werden, ... die Verfügungsmacht über Geld zu verschaffen“. Dazu zählen u. a. Anleihen, Kredit- bzw. Darlehensverbindlichkeiten sowie Forderungszessionen (Abtretung von Forderungen an Finanzinstitutionen vor deren Fälligkeit gegen Erhalt des Gegenwerts abzüglich Zinsen und Spesen).

Durch diese allgemeine Definition von Finanzschulden sind auch die meldepflichtigen **Kreditarten der GKE** abgedeckt. Hinsichtlich der Behandlung von Leasinggeschäften besteht allerdings eine Abweichung: Zur Finanzschuld würden nur die Volumina des Finanzierungsleasings zählen (Operating Leasing gilt als Verwaltungsschuld), hingegen werden im Rahmen der GKE sämtliche Leasingvolumina (unabhängig von der Art des Leasinggeschäfts) erfasst, sofern die meldepflichtige Grenze überschritten wurde.

Der **Verschuldungsbegriff im Sinne von Maastricht**⁴³ beruht auf den EU-Verordnungen zur Budgetären Notifikation und entspricht im Wesentlichen jenem der nationalen Finanzstatistiken der Gebietskörperschaften (Bruttokonzept, Nominalwertkonzept, Stichtagsbetrachtung zum Jahresende). Zu den Schulden des Staates im Sinne von Maastricht zählen Darlehen von Finanzintermediären, auf den Finanzmärkten direkt aufgenommene Schuldtitel (titrierte Schuldkategorien). Auch derivative Finanztransaktionen (Cross-Currency-Swaps und Forward-Rate-Agreements) sind bei der Berechnung der öffentlichen Verschuldung analog zum Zinsaufwand zu berücksichtigen. Differenzen zu den administrativen Informationen ergeben sich vor allem durch die **abweichende Sektorabgrenzung**, die den ESVG 95-Vorgaben folgt, und durch die **Konsolidierung von innersektoralen Verpflichtungen**. Intergovernmentale Schulden (Verbindlichkeiten bzw. Forderungen zwischen den öffentlichen Rechtsträgern) bleiben außer Ansatz, da sie sich in Summe ausgleichen. Weiters sind auch Finanzierungen des Bundes für Dritte (**Rechtsträgerfinanzierungen**) – laut Feststellung von Eurostat (Jänner 2003) – bei den Schulden im Sinne von Maastricht hinzuzuzählen.

Hinsichtlich der sektoralen Abgrenzung ist zu bemerken, dass sowohl für die Finanzschuld der Gemeinden (ohne Wien) als auch die Verschuldung der Gemeinden im engeren Sinne (i.e.S.) auf der Grundlage der GKE (ohne Wien) die Kapitalmarktaktivitäten der einzelnen Gemeinde als eigene Rechtsperson den Ausgangspunkt darstellen. In diesem Zusammenhang wird nicht unterschieden, ob die Verbindlichkeiten für marktbestimmte Betriebe der Gemeinden, zur Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben oder für Dritte aufgenommen werden. Im Gegensatz dazu ist diese Abgrenzung für die Ermittlung des Schuldenstandes nach Maastricht von zentraler Bedeutung.

42 Zu den meldepflichtigen Kreditarten (bzw. Kreditrahmen) zählen Kredit-, Diskont-, Garantie- (einschließlich der Haftungen seitens des Bundes oder eines Landes), Factoring- und Leasinggeschäfte sowie titrierte Forderungen und besondere außerbilanzmäßige Finanzgeschäfte. Pro Kreditnehmer sind – neben den Stamm- und Kreditdaten – folgende Zusatzangaben zu machen: Wert der Sicherheiten, Höhe der Einzelwertberichtigungen, Bonitätseinstufung, Zugehörigkeit in eine Gruppe verbundener Kunden sowie interne Grundsätze und Regelungen der Meldeinstitute (bezüglich Bewertung von Sicherheiten und Bonität bzw. Ermittlung von Einzelwertberichtigungen).

43 Die öffentliche Verschuldung wird im Rahmen der „Gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung“ ebenfalls erfasst. Die primär auf monetärstatistischen Datenquellen der OeNB beruhenden Ergebnisse der Gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung folgt den ESVG 95-Vorgaben und weicht insbesondere in Bezug auf die Bewertung, die zu Marktwerten und nicht zu Nominalwerten erfolgt, vom Verschuldungsbegriff im Sinne von Maastricht ab. Siehe dazu Sonderheft Statistiken, Finanzvermögen 2006, OeNB, 6/2007.

Der **Repräsentationsgrad** der GKE im Vergleich zur Finanzschuld ist mit rund 85% hoch einzustufen. Diese Einschätzung wird durch zwei Veränderungen im Rahmen der GKE zusätzlich gestärkt: Zum einen erfolgte im Jahre 1997 eine Ausweitung der Meldeverpflichtung auf titrierte Forderungen, wodurch sich die definitorische Übereinstimmung der beiden Verschuldungsindikatoren verbesserte. Zum anderen wurde im Zuge der Euroeinführung das meldepflichtige Kreditvolumen von vormals 5 Mio ATS (363.000 EUR) auf 350.000 EUR gesetzt. Dadurch erhöhte sich der Erfassungsgrad der GKE bezogen auf das gesamte Kreditvolumen österreichischer Schuldner.