

Inhalt

R
H

Garantieentgelte	337
Schadensfälle	339
Ausfuhrförderungsverfahren	340
Ausgewählte Geschäftsfälle gemäß Ausfuhrförderungsgesetz	344
Verfahrensabwicklung gemäß Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz (AFFG)	349
Kursrisikogarantie	349
Monitoring des BMF	365
Wertschöpfungsprüfungen bei Exportförderung	368
Schlussempfehlungen	370
ANHANG	
Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens	377



Abbildungen

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schwellenwerte des BMF für den Ausstieg aus dem CHF	354
Abbildung 2: Szenarien des BMF zur Risikoentwicklung des CHF-Portfolios	356

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung Schadensquote Exportgarantien	324
Tabelle 2:	Überleitung OeKB-internes Rating in OECD-Risikokategorie	328
Tabelle 3:	Anzahl der in Wechselbürgschaftszusagen eingeforderten Wirtschaftsprüferberichte	329
Tabelle 4:	Anteil schlechteste Ratingklassen am Gesamtportfolio 2009 und 2014 (Vergleich internes und externes Rating)	332
Tabelle 5:	Durchgeführte qualitative Ratings	333
Tabelle 6:	Konto gemäß § 7 AusfFG	341
Tabelle 7:	Kenndaten und Zeitablauf Projektfinanzierungen nach AusfFG	345
Tabelle 8:	Darstellung Projektschwächen Projekt C	346
Tabelle 9:	CHF- und JPY-Bestände im EFV-Portfolio	351
Tabelle 10:	Währungen im EFV-Portfolio in Mio. EUR	352
Tabelle 11:	Gegenwert des CHF- und JPY-Portfolios in Mio. EUR	353



Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AFFG	Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz
AG	Aktiengesellschaft
AusffG	Ausfuhrförderungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG 2013	Bundesaushaltsgesetz 2013
BHV 2013	Bundesaushaltsverordnung 2013
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
CHF	Schweizer Franken
CPI	Corruption Perceptions Index
d.h.	das heißt
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFV	Exportfinanzierungsverfahren
EUR	Euro
GP	Gesetzgebungsperiode
Hrsg.	Herausgeber
IAS	International Accounting Standards
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IFRS	International Financial Reporting Standards
JPY	Japanischer Yen
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer

Abkürzungen



OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (englisch: Organisation for Economic Co-operation and Development)
OeKB	Oesterreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft
OeNB	Oesterreichische Nationalbank
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
SNB	Schweizerische Nationalbank
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UGB	Unternehmensgesetzbuch
USD	US-Dollar
VaR	Value at Risk
vgl.	vergleiche
vs.	versus
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Haftungen des Bundes für Exportförderungen; Follow-up-Überprüfung

Die Oesterreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft (OeKB) und das BMF setzten die Empfehlungen des RH aus der Gebarungsüberprüfung „Haftungen des Bundes für Exportförderungen“ vom Jahr 2013 (Reihe Bund 2013/1) mehrheitlich um.

Die durchgeführten Maßnahmen verbesserten die Abwicklung des Verfahrens gemäß Ausfuhrförderungsgesetz und erhöhten dessen Transparenz. Weiterer Verbesserungsbedarf bestand jedoch im Bereich der wirtschaftlichen Risiken von Exportgarantien und des Risikomodells der OeKB.

Im Rahmen der Verfahrensabwicklung gemäß Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz bestand vor allem hinsichtlich des Risikocontrollings und der Gebarung des BMF im Bereich der Kursrisikogarantie des Bundes erheblicher Verbesserungsbedarf.

Der Bund hatte die Garantie für ein Schweizer Franken-Kursrisiko aus dem Exportfinanzierungsverfahren in Höhe von 5,880 Mrd. EUR (Stand 30. Juni 2015) übernommen. Die Strategien und Szenarien des BMF zum Abbau des Schweizer Franken-Portfolios waren unzureichend, um das Schweizer Franken-Kursrisiko des Bundes auf ein vertretbares Niveau zu senken. Das BMF übertrug durch Anschlussfinanzierungen das bestehende Schweizer Franken-Risiko auf zukünftige Finanzjahre.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung war es, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei der vorangegangenen Gebarungsüberprüfung „Haftungen des Bundes für Exportförderungen“ gegenüber der Oesterreichischen Kontrollbank Aktiengesellschaft (OeKB) und dem BMF abgegeben hatte. [TZ 1]

Kurzfassung

Akteure des Haftungssystems

Bundesministerium für Finanzen

Das BMF wirkte bei der Novelle des Ausfuhrförderungsgesetzes (AusfFG) im Jahr 2012 (BGBI. I Nr. 121/2012) auf die Anhebung der Grenze für die Genehmigung von Haftungsanträgen im beschleunigten Verfahren – d.h. ohne Behandlung im Beirat – von 200.000 EUR auf 500.000 EUR hin. Dadurch konnten in den Jahren 2013 und 2014 durchschnittlich jährlich rd. 130 Haftungsanträge mit einem Haftungsvolumen zwischen 200.000 EUR und 500.000 EUR beschleunigt abgewickelt werden. Das BMF setzte damit die entsprechende Empfehlung des RH um. [\(TZ 2\)](#)

Oesterreichische Kontrollbank

Die Empfehlung, regelmäßig von der OeKB eine Kostenaufstellung über die im Rahmen des Ausfuhrförderungsverfahrens entstandenen Aufwendungen einzufordern, setzte das BMF teilweise um: Dem BMF lagen zwar Kostenaufstellungen der OeKB bis einschließlich 2014 vor, das BMF hatte diese aber nicht regelmäßig und durchgängig eingefordert. Beispielsweise erfolgte die Übermittlung dieser Aufstellung für 2013 erst im April 2015. Das BMF prüfte die Kostenaufstellungen für die Jahre 2011, 2013 und 2014 auf Plausibilität, die Aufstellung für das Jahr 2012 nahm das BMF nur formlos zur Kenntnis. [\(TZ 3\)](#)

Beirat

Länderrisikoberichte dienten der Einschätzung des politischen Risikos eines Antrags auf Garantieübernahme. In Umsetzung der Empfehlung des RH stellte die OeKB seit Oktober 2013 den Mitgliedern des Beirats die Länderrisikoberichte für jene Länder, für die Haftungsanträge zur Behandlung in der jeweiligen Sitzung vorlagen, gemeinsam mit den übrigen Sitzungsunterlagen über eine Internetplattform zur Verfügung. [\(TZ 4\)](#)

Nur teilweise setzte das BMF die Empfehlung um, die Mitglieder des Beirats über die Entwicklung der eingetretenen Schadensfälle nachweislich zu informieren: Präsentationen über die Entwicklung der Schadensfälle der Jahre 2013 und 2014 fanden in den Sitzungen des Beirats zwar statt, diese waren aber von geringem Umfang und enthielten inhaltlich keine weiterführenden schadensfallbezogenen Informationen, als die von der OeKB veröffentlichten – und somit



Kurzfassung



Haftungen des Bundes für Exportförderungen; Follow-up-Überprüfung

für alle Beiratsmitglieder zugänglichen – Exportservice-Jahresberichte. (TZ 5)

Beratendes Gremium

Das BMF hielt die Sitzungen des Gremiums für Deckungspolitik im Anschluss an die Sitzungen des Beirats ab und passte den Teilnehmerkreis des Gremiums für Deckungspolitik an den des Beirats an. Somit hob das BMF die von der Empfehlung des RH intendierten Synergieeffekte. (TZ 6)

Verfahrensabwicklung gemäß Ausfuhrförderungsgesetz

Politische Risiken (Länderrisiken)

Indem die OeKB im Einvernehmen mit dem BMF die Länderrisikoberichte um die Behandlung von Umweltthemen bei direktem Einfluss auf das Länderrisiko sowie um eine systematische Angabe des Korruptionsindex von Transparency International erweiterte, setzte sie die Empfehlung des RH um. Darüber hinaus flossen Umwelttagenden seit Mitte 2012 – basierend auf einem überarbeiteten OECD-Übereinkommen – verstärkt in die Bearbeitung der einzelnen Haftungsanträge ein. (TZ 7)

Wie vom RH empfohlen, arbeiteten das BMF und die OeKB – in Anlehnung an das deutsche und schweizerische System – ein Länderlimitsystem zur Begrenzung der Garantiesumme je Land aus und integrierten diese Länderlimite in den Abwicklungsprozess der Exportförderungen. Das BMF und die OeKB hatten jedoch nach Einführung des Länderlimitsystems keinen Prozess zur Anpassung (Absenkung) der temporär erhöhten Limite nach erfolgtem Abbau des Obligos installiert. Das Länderlimitsystem war damit aufgrund mangelnder Aktualität als internes Kontrollinstrumentarium nur bedingt nutzbar. (TZ 8)

Exportgarantien

Weiterhin offen war die Empfehlung des RH, die Grenze für die Durchführung einer vollständigen Bilanzanalyse und eines erweiterten Ratings von 4 Mio. EUR Gesamtobligo in Abhängigkeit von den Auswirkungen der Schadensquote zu senken. Die OeKB senkte die Grenze nicht, sondern erhöhte sie im Juni 2012 von 4 Mio. EUR auf 5 Mio. EUR. Positiv waren jedoch die von der OeKB eingeführten ergänzenden Maßnahmen, wie bspw. die Durchführung von inter-

Kurzfassung

nen Ratings, und die Einbeziehung der Abteilung Wechselbürgschaften in die vertiefte Bonitätsbeurteilung. (TZ 9)

Durch eine zentrale Bonitätsbeurteilung und die auf deren Ergebnissen aufbauende Garantieentgeltberechnung in der Datenbank setzte die OeKB die entsprechende Empfehlung um. (TZ 10)

Auch legte die OeKB, wie vom RH empfohlen, Risikolimite je hafendes Kreditinstitut fest. Die Limite waren jedoch in den per April 2015 geltenden Arbeitsanleitungen zur Durchführung von Exportgarantiegeschäften nicht erfasst. (TZ 11)

Indem die OeKB im Rahmen des per 1. September 2011 OECD-weit umzusetzenden Modells von harmonisierten wirtschaftlichen Risikoprämien differenzierte Bonitätsstufen einführte, entsprach sie der Empfehlung zur eindeutigen Definition und Abgrenzung der unterschiedlichen Bonitätsgruppen. (TZ 12)

Wechselbürgschaften

Ebenfalls umgesetzt war die Empfehlung, von Wechselbürgschaftsnehmern verstärkt Jahresabschlüsse bzw. Wirtschaftsprüferberichte einzufordern und die Konzernabschlüsse in einem dafür geeigneten Bilanzgliederungsschema zu erfassen: Die OeKB nahm in den Jahren 2011 bis 2014 die Übermittlung von Wirtschaftsprüferberichten verstärkt als Bedingung von Wechselbürgschaftszusagen auf. Weiters entwickelte sie ein Gliederungsschema in ihrem Bilanzanalysetool, das geeignet war, Konzernabschlüsse nach nationalen Rechnungslegungsstandards zu erfassen. Für die Überleitungen lagen jedoch keine schriftlichen Handlungsanleitungen vor. (TZ 13)

In Umsetzung der Empfehlung des RH analysierte die OeKB das eigenentwickelte Ratingsystem. Die Analyse zeigte, dass im Rating-system die Kennzahlen „Eigenmittelquote“ und „fiktive Schuldentilgungsdauer“ in den beiden schlechtesten Ratingklassen übergewichtet waren. Durch die Einführung eines neuen internen Ratingmodells im zweiten Quartal 2012 konnte der Anteil des schlechtesten Ratings am Gesamtportfolio von rd. 34 % im Jahr 2009 (Ratingklasse 5) auf rd. 14 % im Jahr 2014 (Ratingklassen 7 und 8) gesenkt werden. (TZ 14)



Kurzfassung

BMF

Haftungen des Bundes für Exportförderungen; Follow-up-Überprüfung

Wie vom RH empfohlen, erhöhte die OeKB im Zeitraum 2011 bis 2014 die durchschnittliche jährliche Anzahl der durchgeführten qualitativen Ratings gegenüber den Jahren 2006 bis 2010 von rd. 15,4 auf rd. 34,8. (TZ 15)

Risikomodell der OeKB

Das neue Portfoliomodell der OeKB sah beim Value at Risk-Modell – durch das Einbeziehen politischer und wirtschaftlicher Ausfallswahrscheinlichkeiten sowie von Branchen – eine verbesserte Abbildung des wirtschaftlichen Risikos vor. Da es sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aber noch in der Testphase befand, war die Empfehlung nur teilweise umgesetzt. (TZ 16)

Zur Gänze offen war die Empfehlung, die Basisvariante des Portfoliomodells risikogerecht zu adaptieren. Die OeKB bezog im Rahmen der auf historischen Zahlenreihen der OeKB basierenden Risikobewertung des Portfolios (Basisvariante) bei jenen Ländern, in denen für die OeKB bisher kein politisches Risiko schlagend geworden war, auch weiterhin keine Ausfallswahrscheinlichkeiten in die Berechnung ein. Durch das Heranziehen von historischen Daten blieben auch Risiken, die zwischenzeitlich aufgrund aktueller Ereignisse entstanden waren, unberücksichtigt. Durch diese Vorgehensweise konnte die Zielsetzung der Empfehlung des RH, das politische Risiko zu berücksichtigen, nicht erreicht werden. (TZ 17)

Die OeKB führte ein neues analytisches Portfoliomodell ein, das die Auswirkungen der neuen OECD-Mindestprämien auf die Varianten des Portfoliomodells berücksichtigte. Sie entsprach damit der Empfehlung des RH. (TZ 18)

Entgegen der Empfehlung des RH legten das BMF und die OeKB keine Limite zur weiteren Begrenzung des Ausfallsrisikos im Rahmen des Ausfuhrförderungsverfahrens fest. Die von der OeKB vierteljährlich erstellten und dem BMF zwei Mal jährlich kommunizierten Auswertungen zum Gesamtrisiko des Portfolios im Rahmen des Ausfuhrförderungsverfahrens dienten dem BMF vorwiegend als Information; weder die OeKB noch das BMF zog sie systematisch zu Steuerungszwecken heran. (TZ 19)

Kurzfassung

Garantieentgelte

Die OeKB nahm zur Sicherstellung der Einstufung aller geprüften Unternehmen nach den gleichen Kriterien eine Definition und Abgrenzung der unterschiedlichen Bonitätsgruppen vor. Weiters führte sie im Rahmen des per 1. September 2011 OECD-weit umzusetzenden Modells von harmonisierten wirtschaftlichen Risikoprämien, das auch das politische Risiko eines Investitionsziellandes berücksichtigte, differenzierte Bonitätsstufen von unterschiedlichen Käufer- und Bankenkategorien ein. Sie setzte damit die entsprechende Empfehlung des RH um. [\(TZ 20\)](#)

Schadensfälle

Hingegen nicht umgesetzt war die Empfehlung des RH an die OeKB, zur Verbesserung der Antragsbearbeitung die „Lessons learned“ – eine Sammlung der Erkenntnisse aus vorangegangenen Schadensfällen – regelmäßig zu erweitern und zu aktualisieren und um „best practice“-Fälle zu ergänzen. Die Erweiterung der „Lessons learned“ war aufgrund des fehlenden Abschlusses der in Evidenz stehenden Problemfälle ebenso unterblieben wie die Ergänzung um aktuelle „best practice“-Fälle. [\(TZ 21\)](#)

Das BMF erarbeitete, wie vom RH empfohlen, eine Handlungsanleitung für die Bearbeitung von Schadensfällen, welche den Abwicklungsprozess und den diesbezüglichen ressortinternen Informationsfluss regelte. Die Überprüfung von beispielhaften Schadensfällen zeigte, dass das BMF den in der Handlungsanleitung definierten Informationsfluss einhielt. [\(TZ 22\)](#)

Ausfuhrförderungsverfahren

Das BMF setzte die Empfehlung, im Rahmen der nächsten Novelle des AusfFG auf eine Festlegung einer Obergrenze des Kontos gemäß § 7 AusfFG hinzuwirken und ein darüber hinausgehendes Guthaben an die Bundeskasse abzuführen, teilweise um: Das BMF wirkte zwar auf die Festlegung einer Obergrenze des Kontos gemäß § 7 AusfFG hin, aber diese Grenze war durch die Berechnung mit 1 % des Haftungsrahmens – gekoppelt mit der Berücksichtigung des Rückstellungsbedarfs – sehr hoch angesetzt. Dadurch war die Abfuhr an die Bundeskasse vergleichsweise gering und der jeweils zum Jahresende auf dem Konto gemäß § 7 AusfFG verbleibende Betrag stieg trotz erfolgter Abschöpfung von 392,65 Mio. EUR (2009) auf bis zu rd. 536,70 Mio. EUR (2013). [\(TZ 23\)](#)



Kurzfassung

Haftungen des Bundes für Exportförderungen; Follow-up-Überprüfung

Zweckmäßig wäre es, auf eine Orientierung am Wertberichtigungsbedarf hinzuwirken oder eine Abschöpfungsgrenze von 1 % des tatsächlich beanspruchten Betrags anzustreben. Im Zeitraum 2012 bis 2014 hätte eine Orientierung am Wertberichtigungsbedarf (Variante 1) oder ein Heranziehen einer Obergrenze von 1 % des tatsächlich beanspruchten Haftungsobligos (Variante 2) zu einer zum Teil weit mehr als doppelt so hohen Abfuhr an die Bundeskasse geführt (nämlich rd. 590 Mio. EUR bei Variante 1 bzw. rd. 423 Mio. EUR bei Variante 2) als die tatsächliche Abfuhr in Höhe von 206 Mio. EUR. (TZ 23)

Ausgewählte Geschäftsfälle gemäß Ausfuhr- förderungsgesetz

Die Umsetzung der Empfehlung an die OeKB, Garantieübernahmen erst nach Klärung und Behebung erkennbarer wesentlicher Projekt Schwächen positiv dem Beirat zu empfehlen, war zur Zeit der Follow-up-Überprüfung mangels Beendigung der Garantieübernahmen nicht abschließend beurteilbar. Bei zwei Projekten (Zellstofftrocknungsanlage in Brasilien bzw. elektronisches Mautsystem in Weißrussland) lagen im Juli 2015 keine Hinweise zum Eintreten eines Schadensfalls vor. Ein weiteres Projekt (Biomasse-Anlage in Rumänien) befand sich im Juli 2015 in einer Restrukturierungsphase, die noch nicht abgeschlossen war. Die aufgetretenen Projektschwierigkeiten in diesem dritten Projekt waren zum Zeitpunkt der Empfehlung zur Garantieübernahme teilweise als Projektschwächen identifiziert und durch Maßnahmen wie höhere Risikoprämien, eine niedrigere Deckungsquote und zusätzliche Sicherheiten adressiert. Zu beanstanden war hiebei allerdings, dass die OeKB Projektschwierigkeiten, wie aufgetretene Engpässe in der Rohstoffversorgung aufgrund geringer Liquidität, zum Zeitpunkt der Empfehlung der Garantieübernahme insofern falsch eingeschätzt hatte, als sie bspw. die Erfahrung des Lieferanten für die Holzversorgung als Stärke bzw. Chance des Projekts beurteilt hatte. (TZ 24)

Entsprechend der Empfehlung des RH schuf die OeKB die technischen Voraussetzungen für ein einheitliches Gliederungsschema der Jahresabschlüsse und erfasste die unterschiedlich aufgebauten ausländischen Jahresabschlüsse damit einheitlich. Für die einheitliche Überleitung in das Gliederungsschema lagen jedoch keine schriftlichen Handlungsanleitungen vor. Die OeKB setzte empfehlungsgemäß ein standardisiertes Ratingmodul ein, das auf den OECD-Vorgaben über die harmonisierten wirtschaftlichen Prämiensätze aufbaute. (TZ 25)

Kurzfassung

Indem die OeKB bei der Bonitätsbeurteilung jener Unternehmen, die Teil einer Unternehmensgruppe waren, Konzernabschlussdaten heranzog und Konzernabschlusszahlen oder andere vorliegende konsolidierte Daten in den Projektblättern darstellte, setzte sie die entsprechende Empfehlung um. (TZ 26)

Verfahrensabwicklung gemäß AFFG

Kursrisikogarantie

Zur Zeit des Vorberichts hatte das BMF geplant, mittelfristig den maximalen Fremdwährungsanteil im Exportfinanzierungsverfahren (EFV) auf 35 % des Portfolios (von rd. 13,5 Mrd. EUR auf rd. 10,9 Mrd. EUR) rückzuführen. Die daran anschließende Empfehlung des RH, den Fremdwährungsanteil weiter zu reduzieren, setzte das BMF nicht um: Der Fremdwährungsanteil im EFV-Portfolio stieg zwischen Ende Dezember 2011 und Ende Juni 2015 von rd. 57 % auf rd. 76 % an. Damit erreichte das BMF auch den im März 2011 im Rahmen seiner Strategie festgelegten Zielwert von 35 % nicht. (TZ 27)

Allerdings reduzierte das BMF den JPY-Anteil (JPY = Japanischer Yen) des Fremdwährungsportfolios erheblich (von rd. 241,106 Mrd. JPY im Jahr 2011 auf rd. 8,568 Mrd. JPY per Ende Juni 2015). Im Jahr 2013 schloss es eine Kurssicherung für das ausstehende JPY-Portfolio ab, die einen risikolosen Abbau gemäß bestehendem Tilgungsprofil erlaubte. (TZ 27)

Insgesamt war zu beanstanden,

- dass das BMF die Empfehlung des RH nicht umgesetzt hatte;
- dass das BMF Strategien einsetzte, die für einen Risikoabbau ungeeignet waren;
- dass das BMF mit dem Instrument der Überbindung fällig werdende Wechselkursverluste aus CHF-Kapitalfälligkeiten (CHF = Schweizer Franken) in die Zukunft verschob;
- dass das BMF das Risiko des CHF-Portfolios nicht steuerte, sondern eine reine Bestandsverwaltung vornahm;
- dass das BMF keine Kurssicherungen von Kapitalfälligkeiten im CHF (analog zum JPY) vornahm und sich so dem steigenden Wechselkursrisiko aussetzte;



Kurzfassung

Haftungen des Bundes für Exportförderungen; Follow-up-Überprüfung

- dass per 30. Juni 2015 ein CHF-Kursrisiko in Höhe von rd. 5,880 Mrd. EUR bestand, das allein gegenüber Ende 2014 um rd. 2,375 Mrd. EUR gestiegen war. (TZ 27)

Im Exportfinanzierungsverfahren des Bundes bestand per 31. Dezember 2014 bei der OeKB ein CHF-Portfolio in Höhe von rd. 18,449 Mrd. CHF und per 30. Juni 2015 von rd. 18,451 Mrd. CHF. Der Bund übernahm im Rahmen des Exportfinanzierungsverfahrens die Garantie sowohl für das Nominale als auch für das Kursrisiko. Das Kursrisiko lag zum 31. Dezember 2014 bei rd. 3,505 Mrd. EUR und stieg per 30. Juni 2015 auf rd. 5,880 Mrd. EUR um 2,375 Mrd. EUR bzw. um 67,8 % an. Diese rd. 5,880 Mrd. EUR drücken das bestehende Risiko für den Bund bei einem Ausstieg aus der Fremdwährung zum Stichtag 30. Juni 2015 aus: (TZ 27)

Gegenwert des CHF- und JPY-Portfolios in Mio. EUR

	2011 ¹	2012 ¹	2013 ¹	2014 ¹	2015 ^{2, 3}
in Mio. EUR					
zu Verrechnungskursen (vor Überbindung)	13.519,0	13.600,7	13.542,2	11.904,5	11.839,1
zu aktuellen Kursen	17.535,2	17.377,6	16.694,6	15.409,8	17.719,1
Kursdifferenz	– 4.016,3	– 3.776,9	– 3.152,4	– 3.505,3	– 5.880,0
in %					
Kursdifferenz in %	– 29,7	– 27,8	– 23,3	– 29,4	– 49,7

Rundungsdifferenzen möglich

¹ jeweils zum 31. Dezember

² zum 30. Juni 2015

³ ohne Darstellung der kursgesicherten JPY

Quellen: BMF; OeKB; Darstellung RH

Die Strategien des BMF 2011 und 2013 zum Abbau des Fremdwährungsportfolios setzten – im Unterschied zur Vorgehensweise beim JPY-Portfolio – ohne Sicherungsgeschäfte für Kapitaltilgungen ausnahmslos auf eine Erholung des EUR/CHF-Wechselkurses und waren für einen Risikoabbau ungeeignet. (TZ 27)

Da das BMF mit dem Instrument der Überbindung (Anschlussfinanzierungen) fällig werdende Wechselkursverluste aus CHF-Kapitalfälligkeiten in die Zukunft verschob, keine Kurssicherungen von Kapitalfälligkeiten im Schweizer Franken (analog zum Japanischen Yen) vornahm und sich so dem steigenden Wechselkursrisiko aussetzte, wirkte sich die Aufhebung des Mindestkurses durch die Schweizerische Nationalbank (SNB) Mitte Jänner 2015 erheblich verschlech-

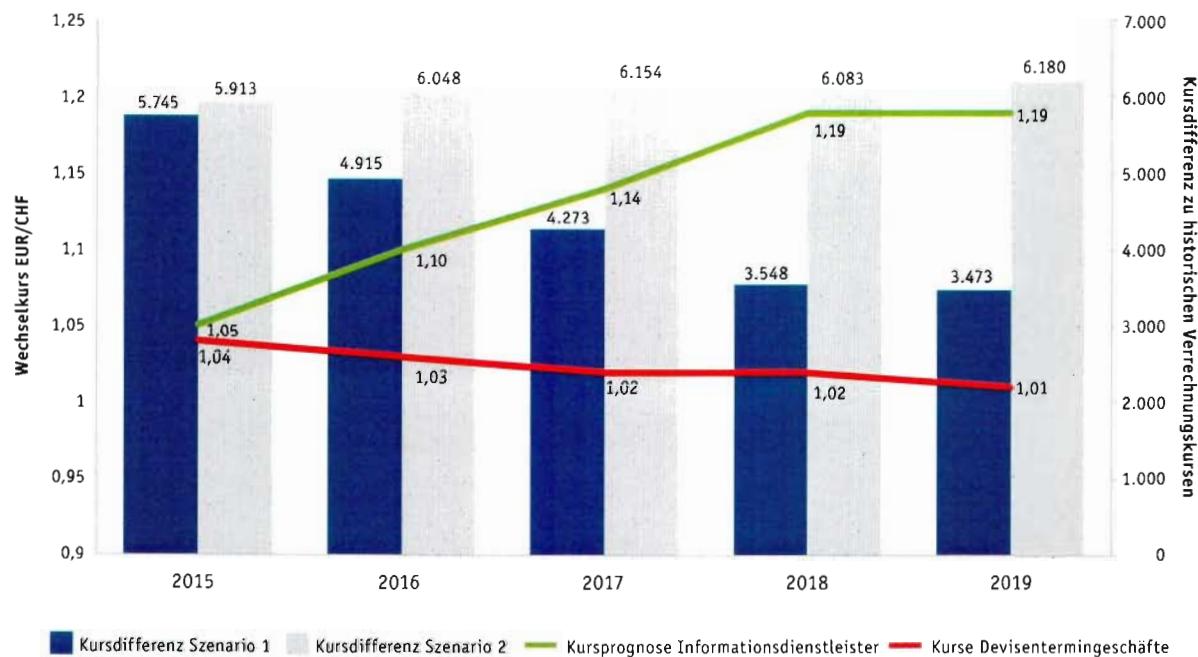
Kurzfassung

ternd auf die Risikolage des Bundes aus (Anstieg des Kursrisikos zum 30. Juni 2015 um rd. 2,375 Mrd. EUR). (TZ 27)

Indem das BMF das Risiko des CHF-Portfolios nicht steuerte, sondern eine reine Bestandsverwaltung vornahm, setzte es sich ebenfalls der Wechselkursentwicklung aus. Mit den verfügbaren Budgets konnte das BMF im Zeitraum 2011 bis Mitte 2015 nur die laufenden Wechselkursdifferenzen für die fälligen Zinszahlungen des CHF-Portfolios begleichen, eine gezielte Risikosteuerung oder Risikominimierung des CHF-Portfolios fand in diesem Zeitraum nicht statt. (TZ 27)

Das BMF erstellte einen Abbauplan mit zwei Szenarien, der innerhalb von fünf Jahren – je nach Entwicklung des Wechselkurses – bei Realisierung der Wechselkursdifferenzen von rd. 320 Mio. EUR (Szenario 1) bzw. rd. 324 Mio. EUR (Szenario 2) einen Abbau des CHF-Portfolios um 7,6 % bzw. 5,2 % beinhaltete:

Szenarien des BMF zur Risikoentwicklung des CHF-Portfolios



Quellen: BMF; Darstellung RH

Haftungen des Bundes für Exportförderungen; Follow-up-Überprüfung

Dabei käme es bei Szenario 1 (mit impliziertem EUR-Kursanstieg per Ende 2019 zu einer Reduzierung von Kursdifferenzen (auf rd. 3,473 Mrd. EUR) knapp unter jenes Niveau, das schon Ende 2014 bestand (rd. 3,505 Mrd. EUR). Durch den in Szenario 2 implizierten weiteren Kursverfall käme es – trotz Abbau des CHF-Portfolios – zu einem Anstieg der Kursdifferenzen und somit zu einem Anstieg des Risikos um rd. 267 Mio. EUR von rd. 5,913 Mrd. EUR auf rd. 6,180 Mrd. EUR per Ende 2019. Das BMF sah keine Maßnahmen zur Risikominderung (für weitere Kursverluste) vor. [\(TZ 27\)](#)

Das BMF ermittelte regelmäßig den durch Überbindungen entstandenen Differenzbetrag zwischen den Verrechnungskursen (Wechselkurs der getilgten Kreditoperation vor Überbindung) und den Tageskursen (Wechselkurs zum Zeitpunkt der neuen Kreditaufnahme) und bezog die Deckung der bis Ende 2014 realisierten Kursrisiken in die Bildung einer Rückstellung gemäß BHG 2013 ein. Dadurch setzte das BMF die entsprechende Empfehlung des RH um. [\(TZ 28\)](#)

Das BMF beglich aufgrund des ungünstigen Kursverhältnisses EUR/CHF in den letzten Jahren nur die laufenden Wechselkursdifferenzen für die fälligen Zinszahlungen des CHF-Portfolios und baute das bestehende CHF-Portfolio nicht ab. Dadurch erfolgte die Berechnung der historischen Garantie-Inanspruchnahmen – die Grundlage für die Berechnung der Rückstellung waren – auf Basis der bezahlten Wechselkursdifferenzen für die fälligen CHF-Zinszahlungen. Wechselkursdifferenzen aus Kapitalrückzahlungen waren in der historischen Betrachtung nicht eingerechnet, da ein Abbau des Portfolios in den letzten Jahren nicht stattfand. Diese bis Ende 2014 angewandte Berechnung der Rückstellungshöhe deckte den ab 2015 geplanten Abbau des CHF-Portfolios nicht mehr ausreichend ab, weil in den letzten Jahren ein Abbau des Portfolios nicht stattfand und daher nicht gezielt Kursverluste zur Tilgung der Nominale realisiert wurden. [\(TZ 28\)](#)

Die Verschlechterung der Risikolage des Bundes (Anstieg des Kursrisikos zum 30. Juni 2015 um rd. 2,375 Mrd. EUR gegenüber dem 31. Dezember 2014) infolge der Aufhebung des Mindestkurses durch die SNB Mitte Jänner 2015 könnte sich erhöhend auf die per Ende 2015 zu bildende Rückstellung gemäß Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz (AFFG) auswirken. [\(TZ 28\)](#)

Kurzfassung

Monitoring des BMF

Die Empfehlung, die Einsichtsrechte gemäß AFFG verstärkt wahrzunehmen, setzte das BMF nicht um. Das BMF erarbeitete zwar eine „Richtlinie für die Tätigkeit der Beauftragten gemäß § 6 Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz“, die insbesondere die Überprüfung der widmungsgemäßen Verwendung der mittels AFFG-Haftungen aufgenommenen Mittel regelte. Das BMF hatte jedoch bis Ende Mai 2015 noch keine Vor-Ort-Prüfung bei der OeKB durchgeführt. (TZ 29)

Auch hatte das BMF, entgegen der Empfehlung des RH, weder ein maximal vom Bund zu tragendes Risiko für gemäß AFFG übernommene Haftungen definiert, noch verbindliche Instrumentarien zur Risikominimierung vorgesehen. Das BMF verwendete die von der OeKB zur Verfügung gestellten Risikokennzahlen nur als Informationsinstrument und nicht zur Steuerung des Risikos der aus dem AFFG übernommenen Haftungen. (TZ 30)

Volkswirtschaftliche Aspekte

Die OeKB ermittelte bei soft loans¹ die Wertschöpfungsquote einzelner projektbezogener Lieferungen und Leistungen umfassend. Bei kommerziellen kreditfinanzierten Geschäften ging die OeKB bei Vorliegen eines österreichischen Ursprungszeugnisses für eine Ware jedoch weiterhin von einer 100 %igen österreichischen Wertschöpfung aus und führte im Zuge der Abwicklung der Exportgeschäfte keine diesbezügliche weitergehende Überprüfung durch. Die Empfehlung des RH zu umfassenderen Prüfungen der tatsächlichen Wertschöpfung war daher weiterhin offen. (TZ 31)

¹ Kreditfinanzierung zu begünstigten Konditionen entweder durch niedrige (unter dem Marktzinsniveau liegende) Zinssätze, lange Kreditlaufzeiten und tilgungsfreie Perioden mit dem Ziel, zur nachhaltigen Entwicklung der Empfängerländer beizutragen

Haftungen des Bundes für Exportförderungen; Follow-up-Überprüfung

Kenndaten zu Haftungen des Bundes für Exportförderungen

gesetzliche Grundlage	Ausfuhrförderungsgesetz – AusFG, BGBl. Nr. 215/1981 i.d.g.F. Ausfuhrförderungsverordnung 1981, BGBl. Nr. 257/1981 i.d.g.F. Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz 1981 – AFFG, BGBl. Nr. 216/1981 i.d.g.F.						
Gegenstand	Übernahme von Haftungen für Rechtsgeschäfte und Rechte durch den Bund bzw. Finanzierung von Rechtsgeschäften und Rechten						
Gebarung	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009 bis 2014
	in Mrd. EUR						in %
Maßnahmen gemäß AusFG							
Haftungsrahmen ¹	50,000	50,000	50,000	50,000	50,000	50,000	–
Haftungsobligo ¹	40,650	38,508	37,058	34,836	31,501	28,272	– 30,5
Schadenszahlungen	0,333	0,116	0,147	0,154	0,122	0,102	– 69,4
Rückflüsse zu Schadenszahlungen	0,353	0,036	0,055	0,065	0,072	0,073	– 79,3
Haftungsentgelte	0,211	0,167	0,185	0,175	0,167	0,157	– 25,6
Maßnahmen gemäß AFFG							
Haftungsrahmen ¹	45,000	45,000	45,000	45,000	45,000	45,000	–
Haftungsobligo ¹	33,745	31,658	33,695	30,015	28,779	26,055	– 22,8
Schadenszahlungen ²	–	–	–	–	–	–	–
Haftungsentgelte von der OeKB an das BMF	0,051	0,047	0,049	0,065	0,045	0,041	– 19,6
Entschädigung des BMF an die OeKB³	0,019	0,017	0,018	0,018	0,017	0,017	– 10,5

OeKB = Österreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft

¹ jeweils zum 31. Dezember

² aus der Gläubigergarantie

³ für Tätigkeiten des AusFG

Quellen: BMF; OeKB

Prüfungsablauf und –gegenstand

- (1) Der RH überprüfte von Mai bis Juni 2015 bei der Österreichischen Kontrollbank Aktiengesellschaft (OeKB) sowie dem BMF die Umsetzung ausgewählter, strategisch relevanter Empfehlungen, die er bei der vorangegangenen Gebarungsüberprüfung „Haftungen des Bundes für Exportförderungen“ abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2013/1 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

(2) Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2014/16 veröffentlicht.

(3) Zu dem im Oktober 2015 der OeKB und dem BMF übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die OeKB im Dezember 2015 und das BMF im Jänner 2016 Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen im März 2016.

Akteure des Haftungssystems

Bundesministerium
für Finanzen

2.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 13) empfohlen, im Rahmen der nächsten Novelle des Ausfuhrförderungsgesetzes (AusffFG) auf eine Anhebung der Grenze für die Genehmigung von Haftungsanträgen im beschleunigten Verfahren – d.h. ohne Behandlung im Beirat – hinzuwirken. Zur Zeit des Vorberichts konnten Haftungsanträge mit einer Haftungssumme bis 200.000 EUR vom Bundesminister für Finanzen ohne Einbindung des Beirats genehmigt werden.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, durch die Novellierung des § 5 Abs. 2 AusffFG mit BGBl. I Nr. 121/2012 die Empfehlung umgesetzt zu haben.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass seit der Novelle des AusffFG (BGBl. I Nr. 121/2012) mit Wirksamkeit ab 1. Jänner 2013 nur mehr für Ansuchen auf Haftungsübernahme über 500.000 EUR (statt bisher über 200.000 EUR) eine Begutachtung durch den Beirat notwendig war. Alle Haftungsanträge über einen niedrigeren Haftungsbetrag genehmigte das BMF im beschleunigten Verfahren.

In den Jahren 2011 und 2012 – vor der Anhebung der Grenze für die Behandlung im beschleunigten Verfahren – genehmigte das BMF im Durchschnitt jährlich 222 Haftungsanträge mit einem Jahresvolumen von rd. 36,06 Mio. EUR. Nach Anhebung der Grenze für die Behandlung durch den Beirat auf über 500.000 EUR stieg die durchschnittliche Anzahl der durch das BMF jährlich im beschleunigten Verfahren genehmigten Haftungsanträge auf rd. 302 und das Jahresvolumen auf rd. 80,24 Mio. EUR (2013 und 2014). Bei rd. 43 % dieser Haftungsanträge (bzw. rd. 130 jährlich) lag das Haftungsobligo zwischen 200.000 EUR und 500.000 EUR, wofür aufgrund der Gesetzesänderung ab 1. Jänner 2013 keine Behandlung im Beirat mehr notwendig war.



In den Jahren 2011 und 2012 kam es bei im beschleunigten Verfahren genehmigten Haftungen zu zwei Schadensfällen in Höhe von insgesamt rd. 271.000 EUR. In den Jahren 2013 und 2014 waren keine Schadensfälle aus Haftungsübernahmen im beschleunigten Verfahren zu verzeichnen.

2.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH, im Rahmen der nächsten Novelle des AusfFG auf eine Anhebung der Grenze für die Genehmigung von Haftungsanträgen im beschleunigten Verfahren hinzuwirken, um. Das BMF wirkte bei der Novelle des AusfFG (BGBl. I Nr. 121/2012) auf die Anhebung der Grenze für die Genehmigung von Haftungsanträgen im beschleunigten Verfahren von 200.000 EUR auf 500.000 EUR hin; dadurch konnten in den Jahren 2013 und 2014 durchschnittlich jährlich rd. 130 Haftungsanträge mit einem Haftungsvolumen zwischen 200.000 EUR und 500.000 EUR beschleunigt abgewickelt werden.

2.3 *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die mit der AusfFG-Novelle 2012 umgesetzte Anhebung der Vorlagegrenzen für Ansuchen um Haftungsübernahme an den AusfFG-Beirat zu einer wesentlichen administrativen Entlastung und zur Konzentration des AusfFG-Beirats auf größere Fälle beigetragen habe. Wie die Entwicklung zeige, sei damit auch keine Erhöhung der Schadensträchtigkeit in diesem Bereich der kleineren Fälle (bis 500.000 EUR) verbunden gewesen.*

Oesterreichische
Kontrollbank AG

3.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 15) empfohlen, regelmäßig von der OeKB eine Kostenaufstellung über die im Rahmen des Ausfuhrförderungsverfahrens entstandenen Aufwendungen einzufordern. Damit sollten eine laufende Beobachtung der Aufwandsentwicklung und ein Vergleich mit der vom Bund bezahlten Entschädigung ermöglicht werden.

(2) Laut Mitteilung des BMF im Nachfrageverfahren habe es die Empfehlung umgesetzt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass dem BMF Kostenaufstellungen der OeKB für die Jahre 2011 bis 2014 vorlagen, wobei die OeKB die Kostenaufstellungen für die Jahre 2013 und 2014 im April 2015 gemeinsam übermittelte.

Für die Kostenaufstellungen der Jahre 2011, 2013 und 2014 führte das BMF eine dokumentierte Plausibilitätsprüfung durch. Die Aufstellung für das Jahr 2012 nahm das BMF formlos zur Kenntnis, ohne sie auf Plausibilität geprüft zu haben.

Akteure des Haftungssystems

3.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH, regelmäßig von der OeKB eine Kostenaufstellung über die im Rahmen des Ausfuhrförderungsverfahrens entstandenen Aufwendungen einzufordern, teilweise um: Dem BMF lagen zwar Kostenaufstellungen der OeKB bis einschließlich 2014 vor, das BMF hatte diese aber nicht regelmäßig und durchgängig eingefordert. Beispielsweise erfolgte die Übermittlung der Kostenaufstellung für 2013 erst im April 2015. Das BMF prüfte die Kostenaufstellungen für die Jahre 2011, 2013 und 2014 auf Plausibilität, die Aufstellung für das Jahr 2012 nahm das BMF nur formlos zur Kenntnis.

Der RH empfahl dem BMF, die gemäß Bevollmächtigungsvertrag vorgesehenen Kostenaufstellungen jährlich zeitnah von der OeKB einzufordern sowie unmittelbar auf Plausibilität zu prüfen und dies zu dokumentieren.

3.3 *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, die Empfehlung – im Hinblick auf die vom RH nur teilweise attestierte Umsetzung – durch zeitnähere Einforderung der Kostenaufstellungen von der OeKB und verbesserte Dokumentation der Plausibilitätsprüfung noch konsequenter als bisher umzusetzen. Wie aber selbst der Aufstellung des RH zu entnehmen sei, sei die Entschädigung des BMF an die OeKB im Zeitraum 2009 bis 2014 ohnehin um über 10 % zurückgegangen.*

3.4 Der RH betonte gegenüber dem BMF nochmals, dass zur laufenden Beobachtung der Aufwandsentwicklung sowie für einen Vergleich mit der vom Bund bezahlten Entschädigung eine zeitnahe Einforderung der Kostenaufstellungen und deren unmittelbare Plausibilitätsprüfung – unabhängig von der Höhe der Entschädigung – unerlässlich waren.

Beirat

4.1 (1) Der RH hatte der OeKB in seinem Vorbericht (TZ 16) empfohlen, den Mitgliedern des Beirats die Länderrisikoberichte zugänglich zu machen. Die Länderrisikoberichte erstellte die OeKB nach den Feststellungen des Vorberichts jährlich zu etwa 160 Ländern, sie dienten der Einschätzung des politischen Risikos eines Antrags auf Garantieübernahme.

(2) Wie die OeKB im Nachfrageverfahren mitgeteilt hatte, habe sie die Empfehlung umgesetzt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass seit Anfang Oktober 2013 die Länderrisikoberichte jener Länder, für die Haftungsanträge zur Behandlung in der jeweiligen Sitzung des Beirats vorgesehen waren, den Mit-

gliedern des Beirats gemeinsam mit den übrigen Sitzungsunterlagen über eine Internetplattform zur Verfügung standen.²

4.2 Die OeKB setzte die Empfehlung des RH um, indem sie seit Oktober 2013 den Mitgliedern des Beirats die Länderrisikoberichte für jene Länder, für die Haftungsanträge zur Behandlung in der jeweiligen Sitzung vorlagen, gemeinsam mit den übrigen Sitzungsunterlagen über eine Internetplattform zur Verfügung stellte.

5.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 16) empfohlen, die Mitglieder des Beirats über die Entwicklung der eingetretenen Schadensfälle nachweislich zu informieren.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, die Empfehlung durch Ex-post-Informationen über größere Einzelschadensfälle umgesetzt zu haben.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Mitglieder des Beirats im Februar 2014 und im März 2015 über die jeweils im Vorjahr eingetretenen Schadensfälle informiert wurden. Der Umfang der Informationen war jedoch sehr gering. So enthielt bspw. die Präsentation über die Schadensfälle im Jahr 2014 in der Sitzung des Beirats am 5. März 2015 lediglich eine Übersicht der Länder mit den höchsten Schadensfällen und den höchsten Rückflüssen aus der Betreibung von Schadensfällen und stellte eine Zusammenfassung der schadensfallbezogenen Daten des von der OeKB veröffentlichten Exportservice-Jahresberichts dar. Eine darüber hinausgehende Information und Risikoanalyse zu den eingetretenen Schadensfällen an den Beirat lag nicht vor.

5.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH, die Mitglieder des Beirats über die Entwicklung der eingetretenen Schadensfälle nachweislich zu informieren, teilweise um: Präsentationen über die Entwicklung der Schadensfälle der Jahre 2013 und 2014 fanden in den Sitzungen des Beirats zwar statt, diese waren aber vom Umfang her gering und enthielten inhaltlich keine weiterführenden schadensfallbezogenen Informationen, als die von der OeKB veröffentlichten – und somit für alle Beiratsmitglieder zugänglichen – Exportservice-Jahresberichte.

Der RH empfahl dem BMF, die Präsentationen zu den eingetretenen Schadensfällen in den Sitzungen des Beirats durch detaillierte Informationen und Analysen über die Entwicklung der Schadensfälle und über relevante Einzelfälle inhaltlich zu verbessern, so dass die daraus

² 1.701. Sitzung des Beirats am 3. Oktober 2013

Akteure des Haftungssystems

gewonnenen Erkenntnisse in Ergänzung zu den Exportservice-Jahresberichten in den Begutachtungsprozess des Beirats einfließen können.

5.3 Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Information des AusFG-Beirats über einzelne eingetretene Schadensfälle in den letzten Jahren laufend verbessert worden sei und durch jährliche Präsentationen zur Schadensentwicklung und anlassbezogen im Kontext konkreter Anträge erfolge. Zur vollständigen Erfüllung dieser Empfehlung werde das BMF künftig die an den AusFG-Beirat gegebenen Informationen zu den Schadensfällen weiter entwickeln und einer verbesserten Dokumentation zuführen. Es könne sich dabei aber immer nur um eine Ex-post-Information handeln, da dem Beirat rechtlich im Rahmen seiner Beratungstätigkeit bei der Begutachtung von Ansuchen um Haf- tungsübernahme keinerlei Mitwirkung an der Schadensfallabwicklung zukomme.

5.4 Der RH betonte in seiner Gegenäußerung an das BMF nochmals, dass eine detaillierte Information der Beiratsmitglieder über die eingetretenen Schadensfälle zur Erlangung eines Gesamtbilds über das Ausfuhrförderungsverfahren und im Hinblick auf den Begutachtungsprozess von wesentlicher Bedeutung war.

Beratendes Gremium

6.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 17) empfohlen, aufgrund der ähnlichen Aufgaben und des ähnlichen Teilnehmerkreises eine Zusammenlegung des für die Deckungspolitik zuständigen Beratenden Gremiums mit dem Beirat zu erwägen.

(2) Laut Mitteilung des BMF im Nachfrageverfahren habe es die Empfehlung umgesetzt. Eine Erstevaluierung der Zusammenlegung der Gremien sei positiv gewesen, diese werde daher beibehalten.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass seit 31. Jänner 2013 die Sitzungen des Beratenden Gremiums für Deckungspolitik vierteljährlich im Anschluss an die Sitzungen des Beirats stattfanden. Zur Schaffung eines identen Teilnehmerkreises erweiterte das BMF die Mitgliederanzahl des Beratenden Gremiums für Deckungspolitik um je einen Vertreter des Österreichischen Gewerkschaftsbunds und der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs.

Einer im Jahr 2014 durchgeführten mündlichen Befragung zur Zusammenlegung der beiden Gremien zufolge bewerteten die Mitglieder diese organisatorische Änderung sehr positiv.



Haftungen des Bundes für Exportförderungen; Follow-up-Überprüfung

6.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH um. Obwohl das BMF keine formale Zusammenlegung der beiden Gremien vornahm, hob das BMF die seitens des RH intendierten Synergieeffekte, indem es die Sitzungen des Beratenden Gremiums für Deckungspolitik im Anschluss an die Sitzungen des Beirats abhielt und den Teilnehmerkreis des Gremiums für Deckungspolitik an den des Beirats anpasste.

Verfahrensabwicklung gemäß Ausfuhrförderungsgesetz (AusfFG)

Politische Risiken
(Länderrisiken)

7.1 (1) Der RH hatte dem BMF und der OeKB in seinem Vorbericht (TZ 22) empfohlen, die Themenkomplexe Umweltagenden und Korruptionsprävention in den Länderrisikoberichten stärker zu beachten.

(2) Das BMF und die OeKB hatten im Nachfrageverfahren mitgeteilt, die Empfehlung umgesetzt zu haben. Bezuglich näherer Details hatten das BMF und die OeKB auf eine parlamentarische Anfrage³ verwiesen. In deren Beantwortung⁴ teilte der damalige Finanzminister Vizekanzler Dr. Michael Spindelegger u.a. mit, dass Umweltaspekte dann in Länderrisikoberichten angeführt seien, wenn sie das Länderlimit direkt beeinflussten, bspw. wenn durch Umweltzerstörung die nachhaltige Entwicklung eines Landes gefährdet sei oder soziale Spannungen entstünden. Korruptionsaspekte seien in den Länderrisikoberichten dann angeführt, wenn sie einen wesentlichen Risikoaspekt darstellten. Darüber hinaus werde der Korruptionsindex von Transparency International systematisch in den Länderrisikoberichten angeführt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die OeKB im Einvernehmen mit dem BMF Umweltagenden bei direktem Einfluss auf das Länderrisiko in ihren Länderrisikoberichten behandelte. Darüber hinaus bezog sie – basierend auf den seit Mitte 2012 gültigen überarbeiteten Umwelt- und Sozialrichtlinien der OECD⁵ – die Behandlung von Umweltagenden projektbezogen verstärkt in die Antragsbearbeitung ein. Weiters behandelte die OeKB in den Länderrisikoberichten gravierende Korruptionsaspekte und führte den jeweiligen Korruptionsindex von Transparency International (CPI) systematisch in den Länderrisikoberichten an.

7.2 Die OeKB setzte im Einvernehmen mit dem BMF die Empfehlung des RH, die Themenkomplexe Umweltagenden und Korruptionsprävention in den Länderrisikoberichten stärker zu beachten, um, indem sie die Länderrisikoberichte um die Behandlung von Umweltthemen bei

³ 1117/J (XXV. GP)

⁴ 1039/AB (XXV. GP)

⁵ TAD/ECG(2012)5 – Beschluss des Ministerrats der OECD vom 28. Juni 2012



**Verfahrensabwicklung gemäß
Ausfuhrförderungsgesetz**

direktem Einfluss auf das Länderrisiko sowie um eine systematische Angabe des Korruptionsindex von Transparency International erweiterten. Darüber hinaus flossen Umweltagenden seit Mitte 2012 – basierend auf einem überarbeiteten OECD-Übereinkommen – verstärkt in die Bearbeitung der einzelnen Haftungsanträge ein.

7.3 Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Umsetzung dieses Punktes dem BMF ein wichtiges Anliegen zur Sicherung der Nachhaltigkeit von AusFG-unterstützten Projekten sei, und die Länderrisikoberichte nun zusätzlich um Klimaaspekte erweitert würden.

8.1 (1) Der RH hatte dem BMF und der OeKB in seinem Vorbericht (TZ 22) empfohlen, zur Begrenzung von Länderrisiken – in Anlehnung an das deutsche und schweizerische System – Länderlimite (das sind Begrenzungen der Garantiesumme je Land) einzuziehen.

(2) Wie das BMF im Nachfrageverfahren mitgeteilt hatte, werde es die Empfehlung im zweiten Halbjahr 2014 umsetzen.

Laut Mitteilung der OeKB im Nachfrageverfahren befindet sich die Empfehlung in Umsetzung.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMF und die OeKB im Oktober 2014 ein gemeinsam entwickeltes Länderlimitsystem installierten. Dieses diente als internes Kontrollinstrumentarium, wobei die Länderlimite nicht als fixe Limite, sondern als indikative Grenzwerte im Sinne eines Frühwarnindikators zu verstehen waren.

Das BMF und die OeKB legten die Länderlimite in Abhängigkeit der OECD-Länderkategorie (null bis sieben) und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des jeweiligen Landes⁶ fest („Kategoriesystematik“). Zum Zeitpunkt der erstmaligen Limitfestlegung im Oktober 2014 lag das bestehende Obligo bei einigen Ländern über den nach der Kategorie-systematik errechneten Limiten. Das BMF und die OeKB hoben bei diesen Ländern die Länderlimite temporär entsprechend dem bestehenden Obligo an. Eine Senkung der betroffenen Länderlimite nach erfolgtem Abbau des Haftungsobligos nahmen das BMF und die OeKB bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht vor.

⁶ BIP unter 30 USD: 65 % des basierend auf der Länderkategorie ermittelten Länderlimits; BIP ab 30 USD: 100 % des basierend auf der Länderkategorie ermittelten Länderlimits

Das BMF stellte im Herbst 2014 den Mitgliedern des Beratenden Gremiums für Garantiepolitik das Länderlimitsystem vor und informierte sie laufend über den aktuellen Stand der Länderlimite der zehn größten Abnehmerländer sowie über die Veränderungen seit der vorangegangenen Sitzung.

8.2 Das BMF und die OeKB setzten die Empfehlung des RH, zur Begrenzung von Länderrisiken – in Anlehnung an das deutsche und schweizerische System – Länderlimite einzuziehen, um, indem sie ein Länderlimitsystem ausarbeiteten und in den Abwicklungsprozess integrierten. Der RH stellte jedoch fest, dass das BMF und die OeKB nach dessen Einführung keinen Prozess zur Anpassung (Absenkung) der temporär erhöhten Limite nach erfolgtem Abbau des Obligos installiert hatten. Das Länderlimitsystem war damit aufgrund der mangelnden Aktualität als internes Kontrollinstrumentarium nach Ansicht des RH nur bedingt nutzbar.

Der RH empfahl dem BMF und der OeKB, das installierte Länderlimitsystem zu evaluieren und die aufgrund eines bestehenden Haftungsobligos temporär angehobenen Länderlimite laufend nach Abbau der jeweiligen Haftungsobligos bis zur Erreichung der nach der Kategorie systematik ermittelten Länderlimite zu reduzieren.

8.3 (1) *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Weiterentwicklung des aktuellen Limitsystems zur Vornahme von Anpassungen der Limite für sinnvoll halte. Zwischenzeitlich seien bereits Schritte in diese Richtung im gemeinsamen Beratenden Gremium für Garantiepolitik gesetzt worden.*

(2) Die OeKB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass für Dezember 2015 eine Überprüfung des im Oktober 2014 implementierten Länderlimitsystems geplant sei. Dabei solle auch die Frage der von der Kategorie systematik abweichenden Länderlimite diskutiert und unter Berücksichtigung der Risiko- und Nachfragesituation ein entsprechendes Anpassungsprozedere festgelegt werden, wenn sich das Haftungsrisiko sukzessive reduziere.

Die Haftungsobligos der einzelnen Länder seien seit Oktober 2014 laufend im Hinblick auf die festgesetzten Länderlimite überprüft worden. Gerade dadurch, dass sich das Haftungsobligo durch entsprechende garantiepolitische Steuerungsmaßnahmen im Einzelfall sukzessive reduziere und die Limitgrenze nicht erreicht habe, erachte die OeKB die Funktion des Limitsystems als Kontrollinstrumentarium als erfüllt, auch wenn das Länderlimit nicht reduziert worden sei.

Verfahrensabwicklung gemäß
Ausfuhrförderungsgesetz

8.4 Der RH betonte gegenüber dem BMF und der OeKB nochmals, dass er zur Begrenzung von Länderrisiken die Reduktion der temporär angehobenen Länderlimite nach Abbau der jeweiligen Haftungsobligos bis zur Erreichung der nach der Kategoriesystematik ermittelten Länderlimite für notwendig hielt.

Wirtschaftliche
Risiken

Exportgarantien

9.1 (1) Der RH hatte der OeKB in seinem Vorbericht (TZ 23) empfohlen, die Grenze für die Durchführung einer vollständigen Bilanzanalyse und eines erweiterten Ratings (vertiefte Bonitätsprüfung) von derzeit 4 Mio. EUR Gesamtobligo in Abhängigkeit von den Auswirkungen der Schadensquote zu senken.

(2) Die OeKB hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, die Empfehlung umgesetzt zu haben. Für die Umsetzung habe sie einen risikoorientierten Ansatz gewählt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die OeKB die Grenze für die Durchführung einer vollständigen Bilanzanalyse und eines erweiterten Ratings im Juni 2012 nicht unter 4 Mio. EUR gesenkt, sondern auf 5 Mio. EUR erhöht hatte.

Nach Ansicht der OeKB habe sie die Empfehlung des RH aus folgenden Gründen umgesetzt:

– Die Schadensquote in Bezug auf das Haftungsobligo jeweils per Jahresende habe sich positiv entwickelt und sei von 0,81 % im Jahr 2011 auf 0,70 % im Jahr 2014 gesunken:

Tabelle 1: Entwicklung Schadensquote Exportgarantien

	2011	2012	2013	2014
in Mio. EUR				
Schadenszahlungen	139,5	148,4	110,6	94,7
in %				
Schadensquote ¹	0,81	0,89	0,77	0,70

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Schadenszahlungen in % des Haftungsobligos zum Jahresende

Quellen: OeKB; Darstellung RH



- Für Geschäftsfälle bis 5 Mio. EUR und für alle Geschäfte, in denen für einen ausländischen Käufer kein Rating einer internationalen Agentur vorlag, verwendete die Abteilung Exportgarantien ein internes Ratingmodell, das von der Abteilung Wechselbürgschaften entwickelt worden war.
- In Einzelfällen mit erhöhtem Risiko holte die Abteilung Exportgarantien bei Geschäftsfällen unter der 5 Mio. EUR-Grenze eine ergänzende Einschätzung der Abteilung Wechselbürgschaften ein. Dies betraf in den Jahren 2011 bis 2014 rd. 40 Geschäftsfälle.
- Das per 1. September 2011 OECD⁷-weit eingeführte und auch in der OeKB implementierte Modell von harmonisierten wirtschaftlichen Risikoprämien und die dabei anzuwendenden Kriterien stellten eine differenzierte Bonitätseinstufung von unterschiedlichen Käufer- und Bankenkategorien bei der Beurteilung von Geschäftsfällen sicher (siehe auch TZ 12). In den Jahren 2013 und 2014, in denen die erhöhte Grenze von 5 Mio. EUR ganzjährig zur Anwendung kam, führte die OeKB eine vertiefte Bonitätsprüfung bei 43 Anträgen im Jahr 2013 und bei 38 Anträgen im Jahr 2014 durch und deckte damit ein Antragsvolumen⁸ von 79 % im Jahr 2013 und 77 % im Jahr 2014 ab.

9.2 Die OeKB setzte die Empfehlung des RH, die Grenze für die Durchführung einer vollständigen Bilanzanalyse und eines erweiterten Ratings von 4 Mio. EUR Gesamtobligo in Abhängigkeit von den Auswirkungen der Schadensquote zu senken, nicht um: Die OeKB senkte die Grenze nicht, sondern erhöhte sie im Juni 2012 von 4 Mio. EUR auf 5 Mio. EUR. Der RH würdigte jedoch die von der OeKB eingeführten ergänzenden Maßnahmen wie bspw. die Durchführung von internen Ratings und die Einbeziehung der Abteilung Wechselbürgschaften in die vertiefte Bonitätsbeurteilung.

Der RH verblieb bei seiner Empfehlung an die OeKB, die Grenze für die Durchführung einer vollständigen Bilanzanalyse und eines erweiterten Ratings zu senken. Weiters empfahl er der OeKB, die Schadensquote weiterhin zu beobachten.

9.3 *In ihrer Stellungnahme teilte die OeKB mit, dass sie die erhöhte Grenze von 5 Mio. EUR zur Durchführung einer vollständigen Bilanzanalyse und eines erweiterten Ratings beibehalten werde. Dies aufgrund der Tatsache, dass trotz Anhebung der Prüfgrenze derzeit nahezu 80 %*

⁷ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (englisch: Organisation for Economic Co-operation and Development)

⁸ bezogen auf Antragsvolumen ohne weitere Garantien von Banken bzw. vom BMF

Verfahrensabwicklung gemäß
Ausfuhrförderungsgesetz

des Antragsvolumens vertieft geprüft würden und die Erhöhung aufgrund des von der Abteilung Wechselbürgschaften entwickelten Ratingmodells gerechtfertigt sei. Weiters werde in begründeten Fällen auch bei Anträgen unter 5 Mio. EUR häufig eine vollständige Bilanzanalyse durchgeführt. Die Beobachtung der Entwicklung der Schadensquote sagte die OeKB zu.

9.4 Der RH würdigte wiederholt die von der OeKB eingeführten ergänzenden Maßnahmen wie bspw. die Durchführung von internen Ratings und die Einbeziehung der Abteilung Wechselbürgschaften in die vertiefte Bonitätsbeurteilung. Er verblieb jedoch bei seiner Empfehlung an die OeKB, die Grenze für die Durchführung einer vollständigen Bilanzanalyse und eines erweiterten Ratings zu senken, um zu einer weiteren Verminderung des Risikos beizutragen.

10.1 (1) Der RH hatte der OeKB in seinem Vorbericht (TZ 23) empfohlen, das seit Mitte 2010 probeweise eingesetzte Ratingmodul in die bereits vorhandene Datenbank einzubinden, um Mehrfacherfassungen zu vermeiden.

(2) Laut Mitteilung der OeKB im Nachfrageverfahren habe sie das Ratingmodul in die Datenbank eingebunden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Ratingmodul in die laufenden EDV-Prozesse integriert war. Die Sachbearbeiter führten bei der EDV-mäßigen Erfassung von Anträgen die Bonitätsermittlung direkt in der Garantieantrags-Datenbank in der Eingabemaske des jeweiligen Klienten durch. In dieser Anwendung war auch die Entgeltermittlung integriert, diese erfolgte nach der Bonitätsermittlung mittels Aufruf des Entgeltmoduls.

10.2 Die OeKB setzte die Empfehlung des RH, das Ratingmodul in die Garantieantrags-Datenbank einzubinden, durch eine zentrale Bonitätsbeurteilung und die auf deren Ergebnissen aufbauende Garantieentgeltberechnung in der Datenbank um.

11.1 (1) Der RH hatte der OeKB in seinem Vorbericht (TZ 23) empfohlen, je haftendes Kreditinstitut ein risikoorientiertes Risikolimit festzulegen, da die ausschließlich auf die Eigenmittelausstattung der Banken abzielende Risikoeinschätzung zu wenig risikoorientiert war.

(2) Die OeKB hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, die Empfehlung umgesetzt zu haben.



(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die OeKB im ersten Quartal 2013 Risikolimite für Kreditinstitute eingeführt hatte. Diese lagen zwischen 0 und 50 Mio. EUR je Kreditinstitut. Per 31. Dezember 2014 lag keine Überschreitung eines Risikolimits vor.

Die Risikolimite waren in den im April 2015 geltenden Arbeitsanleitungen für die Durchführung von Exportgarantiegeschäften nicht enthalten.

11.2 Die OeKB setzte die Empfehlung des RH um, indem sie Risikolimite für die haftenden Kreditinstitute festlegte.

Der RH wies jedoch kritisch darauf hin, dass die Limite in den im April 2015 geltenden Arbeitsanleitungen zur Durchführung von Exportgarantiegeschäften nicht erfasst waren. Um das Risiko der Durchführung von Transaktionen, die nicht den internen Vorgaben entsprachen, zu minimieren, empfahl der RH der OeKB, die Risikolimite für haftende Kreditinstitute in den Arbeitsanleitungen zu ergänzen.

12.1 (1) Der RH hatte der OeKB in seinem Vorbericht (TZ 23) empfohlen, zur Sicherstellung der Einstufung aller geprüften Unternehmen nach den gleichen Kriterien eine eindeutige Definition und Abgrenzung der unterschiedlichen Bonitätsgruppen vorzunehmen.

(2) Wie die OeKB im Nachfrageverfahren mitgeteilt hatte, habe sie die Empfehlung umgesetzt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das von der Abteilung Wechselbürgschaften entwickelte Ratingmodul auf den OECD-Vorgaben über die harmonisierten wirtschaftlichen Prämienätze aufbaute. Die per 1. September 2011 OECD-weit umzusetzenden Vorgaben setzten eine differenzierte Risikokategorisierung voraus, die OECD-Risikokategorien waren nach qualitativen Kriterien definiert (z.B. Kategorie CC1 entspricht sehr guter Kreditqualität). Das OECD-Modell berücksichtigte im Konkreten eine wirtschaftliche Entgeltkomponente, die anhand einer Bonitätseinstufung mittels Rating bzw. Einstufung der Kunden in Kategorien (sogenannte Käuferkategorie) errechnet wurde.

Lag ein externes, internationales Rating einer Agentur vor, so nahm die OeKB dieses als Basis für die Entgeltberechnung. Lag kein externes Rating vor, ermittelte die OeKB in einem selbst entwickelten Ratingsystem durch Eingabe von Jahresabschlusszahlen und anhand von definierten Kennzahlen wie bspw. Eigenkapitalquote und Gesamtrentabilität ein eigenes Rating (Gesamtbonität). Dabei war das jeweilige

Verfahrensabwicklung gemäß
Ausfuhrförderungsgesetz

Ergebnis einer Kennzahl nach einheitlichen Vorgaben einer Ratingstufe zugeordnet. Das von der OeKB ermittelte Rating leitete sie schließlich in die OECD-Systematik der Ratingklassen über.

Folgende Tabelle zeigt beispielhaft⁹ die Überleitung des OeKB-internen Ratings in die OECD-Risikokategorie:

Tabelle 2: Überleitung OeKB-internes Rating in OECD-Risikokategorie

internes Rating	OECD-Risikokategorie
1	CC1
2	CC2
3	CC3
4	CC3
5	CC4
6	CC4
7	CC5
8	CC5

Quellen: OeKB; Darstellung RH

12.2 Die OeKB setzte die Empfehlung des RH, eine eindeutige Definition und Abgrenzung der unterschiedlichen Bonitätsgruppen vorzunehmen, um, indem sie im Rahmen des per 1. September 2011 OECD-weit umzusetzenden Modells von harmonisierten wirtschaftlichen Risikoprämiien differenzierte Bonitätsstufen einführe.

Wechselbürgschaften

13.1 (1) Der RH hatte der OeKB in seinem Vorbericht (TZ 24) empfohlen, von Wechselbürgschaftsnehmern verstärkt Jahresabschlüsse und Wirtschaftsprüferberichte einzufordern und die Konzernabschlüsse in einem dafür geeigneten Bilanzgliederungsschema zu erfassen.

(2) Die OeKB hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Empfehlung umgesetzt sei.

(3) (a) Der RH stellte nunmehr fest, dass auf Basis einer seit April 2014 geltenden mündlichen Weisung der Leitung der Abteilung Wechselbürgschaften bei Neuzusagen oder Änderungen bestehender Verein-

⁹ Abhängig von der Risikokategorie des betroffenen Landes war eine von der folgenden Tabelle abweichende Überleitung des Ratings möglich.



barungen die Wechselbürgschaftszusagen standardmäßig die Übermittlung von Wirtschaftsprüferberichten zu den um die Lageberichte erweiterten Jahresabschlüssen als Bedingung enthielten. Eine Berücksichtigung dieser mündlichen Weisung in der nächsten Version der schriftlich festgelegten Arbeitsrichtlinien war nach Angaben der Abteilung Wechselbürgschaften noch im Jahr 2015 vorgesehen.

In den Fällen, in denen die OeKB in den Wechselbürgschaftszusagen noch keine Wirtschaftsprüferberichte angefordert hatte, wurde nach Angaben der zuständigen Abteilung die Vorlage dieser nachgefordert. Die Anzahl dieser Nachforderungen war nicht gesondert dokumentiert. Die folgende Tabelle stellt für die Jahre 2011 bis 2014 die Anzahl der in Wechselbürgschaftszusagen eingeforderten Wirtschaftsprüferberichte dar:

Tabelle 3: Anzahl der in Wechselbürgschaftszusagen eingeforderten Wirtschaftsprüferberichte

	2011	2012	2013	2014
	Anzahl			
eingeforderte Wirtschaftsprüferberichte	184	202	209	399

Quellen: OeKB; Darstellung RH

(b) Beim Eingabeschema in das Bilanzanalysetool für Wechselbürgschaften setzte die OeKB ein Gliederungsschema ein, das sowohl Elemente von Einzel- als auch von Konzernabschlüssen enthielt, wobei auf der Passivseite eine gesonderte Darstellung nach Fristigkeit (Lang- vs. Kurzfristigkeit) erfolgte. Dies war nach Angaben der OeKB bei nach nationalen Rechnungslegungsstandards¹⁰ erstellten Konzernabschlüssen aufgrund der Informationen, insbesondere im Anhang (Wirtschaftsprüferberichte bzw. um den Lagebericht erweiterter Jahresabschluss auf konsolidierter Ebene), eindeutig möglich.

Um die Erfassung der Besonderheiten von Konzernbilanzen zu verbessern, entwickelte die OeKB ihr Eingabeschema im Jahr 2014 weiter und nahm im ersten Quartal 2015 die neue Eingabemaske für Konzernbilanzen in Betrieb.

Bei Abschlüssen gemäß internationalen Rechnungslegungsstandards¹¹ war eine Überleitung zur Eingabemaske notwendig, um eine Vergleichbarkeit bei der Beurteilung der Abschlusszahlen sicherzustellen. Für

¹⁰ Bilanzierungsvorschriften des Unternehmensgesetzbuches (UGB)

¹¹ International Financial Reporting Standards (IFRS)

Verfahrensabwicklung gemäß
Ausfuhrförderungsgesetz

diese näherungsweise Überleitung gab es keine schriftlich festgelegten Vorgaben. Eine Zuordnung von Bilanzpositionen erfolgte anlassbezogen mittels regelmäßiger interner Abstimmungen und Rückfragen durch die Sachbearbeiter bei den zuständigen Bilanzanalysten.

13.2 Die OeKB setzte die Empfehlung des RH, von Wechselbürgschaftsnehmern verstärkt Jahresabschlüsse bzw. Wirtschaftsprüferberichte einzufordern und die Konzernabschlüsse in einem dafür geeigneten Bilanzgliederungsschema zu erfassen, um: Die OeKB nahm in den Jahren 2011 bis 2014 die Übermittlung von Wirtschaftsprüferberichten verstärkt als Bedingung von Wechselbürgschaftszusagen auf.

Auch entwickelte die OeKB ein Gliederungsschema im Bilanzanalyse-tool, das geeignet war, Konzernabschlüsse nach nationalen Rechnungslegungsstandards zu erfassen.

Für die Überleitung lagen jedoch keine schriftlichen Handlungsanleitungen vor.

Um eine möglichst einheitliche Vorgehensweise bei der Erfassung von Konzernabschlüssen nach internationalen Standards sicherzustellen, empfahl der RH der OeKB, ein Überleitungsschema zu entwickeln, welches alle wesentlichen Positionen bzw. Mindestanforderungen erfasste, wie sie bspw. der Internationale Rechnungslegungsstandard IAS¹² 1 regelte. Ein solches schriftlich festgelegtes Überleitungsschema sollte mit auftretenden Sonderfällen laufend ergänzt werden, so dass diese dokumentiert waren und gegebenenfalls bei später auftretenden gleichen oder ähnlichen Fragestellungen analog angewendet werden konnten.

13.3 Die OeKB sagte in ihrer Stellungnahme zu, dass sie das vom RH geforderte Überleitungsschema gemäß IAS 1 in die Arbeitsrichtlinien für die Abwicklung der Wechselbürgschaften aufnehmen werde.

Ergänzend wies die OeKB darauf hin, dass der vom RH erwähnte Rechnungslegungsstandard IAS 1 im Wesentlichen die gleichen Bilanzposten wie das Eingabeschema des Bilanzanalysetools für Wechselbürgschaften umfasste. Die grobe Gliederung nach Sachanlagen, Vorräten, Forderungen, Verbindlichkeiten und Rückstellungen finde Deckung in der Eingabemaske des von der OeKB eingesetzten Tools. Ein Zuordnungsproblem ergebe sich laut OeKB nur für Bilanzposten, die im Unternehmensgesetzbuch (UGB) nicht vorgesehen seien, wie beispielsweise als Finanzinvestitionen gehaltene Immobilien, biologische Vermögens-

¹² International Accounting Standards



werte, zur Veräußerung gehaltene Vermögenswerte und ähnliche Positionen, welche meist von untergeordneter Bedeutung seien und demnach keine große Auswirkung auf das Ratingergebnis hätten.

13.4 Der RH wies gegenüber der OeKB darauf hin, dass er es ergänzend zur von der OeKB zugesagten Empfehlung, ein Überleitungsschema gemäß IAS 1 in die Arbeitsrichtlinien aufzunehmen, für wichtig erachtete, ein solches Überleitungsschema auch laufend mit auftretenden Sonderfällen zu ergänzen. So werden Sonderfälle bei ihrem erstmaligen Auftreten dokumentiert und können gegebenenfalls bei später auftretenden gleichen oder ähnlichen Fragestellungen analog behandelt werden. Er verwies dabei auf seine Ausführungen in dieser TZ.

14.1 (1) Der RH hatte der OeKB in seinem Vorbericht (TZ 24) empfohlen, den hohen Anteil der schlechtesten Ratingklasse am Gesamtportfolio beim eigenerstellten Rating (im Ausmaß von 34,1 % gegenüber 11,3 % beim zugekauften Rating) zu analysieren und gegebenenfalls Systemadaptierungen vorzunehmen.

(2) Laut Mitteilung der OeKB im Nachfrageverfahren habe sie die Empfehlung umgesetzt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die OeKB eine Analyse der Verteilung der Ratingklassen im eigenerstellten Rating vornahm. Die Analyse zeigte, dass beim eigenentwickelten Ratingsystem aus Vorsichtsgründen die Kennzahlen „Eigenmittelquote“ und „fiktive Schuldentlastungsdauer“ in den beiden schlechtesten Ratingklassen übergewichtet waren. Aufgrund einer OeKB-weit vorgenommenen Harmonisierung der Ratingklassen (siehe dazu auch TZ 12) war auch in der Abteilung Wechselbürgschaften im zweiten Quartal 2012 eine Aufstockung von bisher fünf auf acht bzw. zehn¹³ Ratingklassen umgesetzt worden. Das hatte laut Angaben der OeKB eine weitere Übergewichtung einzelner Kennzahlen verhindert.

Durch die Einführung dieses neuen Ratingsystems im zweiten Quartal 2012 erfolgte eine Verschiebung von der schlechtesten (rechnerischen) Ratingklasse (im alten System Ratingklasse 5, im neuen System Ratingklasse 8) in die besseren Ratingklassen. Die folgende Tabelle zeigt diese Entwicklung im Vergleich der Jahre 2009 und 2014:

¹³ Das interne Ratingsystem umfasste zehn Ratingkategorien, wobei rechnerisch das Rating nur die Stufen 1 bis 8 erreichen konnte. Erst eine Eingabe eines besonderen Umstandes wie Banken- oder Sanierungsrunden löste eine Umreihung in die Klasse 9 bzw. die Insolvenz des Unternehmens eine Umreihung in die Ratingstufe 10 aus.

Verfahrensabwicklung gemäß
Ausfuhrförderungsgesetz

**Tabelle 4: Anteil schlechteste Ratingklassen am Gesamtportfolio 2009 und 2014
(Vergleich internes und externes Rating)**

	2009	2014
	in %	
Anteil schlechteste Ratingklasse(n) internes Rating	34 ¹	14 ²
Anteil schlechteste Ratingklasse(n) externes Rating	11 ²	3 ²

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Ratingklasse 5

² Ratingklassen 7 und 8

Quellen: OeKB; Darstellung RH

Im Jahr 2009 lag der Anteil der schlechtesten Ratingklasse am Gesamtportfolio für das eigenerstellte Rating (Ratingklasse 5) bei rd. 34 %; im Jahr 2014 lag der Anteil der beiden schlechtesten rechnerischen Ratingklassen am Gesamtportfolio im eigenerstellten Rating bei rd. 14 % (Klassen 7 und 8).

In den externen Ratings lag im Jahr 2014 – bei Beurteilung derselben Unternehmen – der Anteil der zwei schlechtesten Kategorien (Klassen 7 und 8) am Gesamtportfolio bei 3 %. Dies bedeutete, dass durch die Einführung des neuen eigenerstellten Ratingsystems der Anteil an den schlechtesten Ratingkategorien zwar im Vergleich zu dem vor dem zweiten Quartal 2012 im Einsatz befindlichen Ratingsystem von 34 % auf 14 % gesunken war; die Ergebnisse der internen Ratings waren im Vergleich zu den externen Ratings aber auch nach der Einführung eines neuen Systems für eigenerstellte Ratings weiterhin wesentlich strenger.

14.2 Die OeKB setzte die Empfehlung des RH, den hohen Anteil der schlechtesten Ratingklasse am Gesamtportfolio beim eigenerstellten Rating zu analysieren und gegebenenfalls Systemadaptierungen vorzunehmen, um: Die OeKB führte eine Analyse durch, welche zeigte, dass beim eigenentwickelten Ratingsystem die Kennzahlen „Eigenmittelquote“ und „fiktive Schuldentilgungsdauer“ in den beiden schlechtesten Ratingklassen übergewichtet waren. Durch die Einführung eines neuen internen Ratingmodells im zweiten Quartal 2012 konnte der Anteil des schlechtesten Ratings am Gesamtportfolio von rd. 34 % im Jahr 2009 (Ratingklasse 5) auf rd. 14 % im Jahr 2014 (Ratingklassen 7 und 8) gesenkt werden.



15.1 (1) Nach den Feststellungen des Vorberichts würde die einmalige qualitative Beurteilung des Gesamtportfolios bei Fortführung der bisherigen Anzahl qualitativer Ratings je Jahr (durchschnittlich 15,4) 38 Jahre dauern. Der RH hatte der OeKB daher in seinem Vorbericht (TZ 24) empfohlen, die jährliche Anzahl der qualitativen Ratings zu erhöhen.

(2) Wie die OeKB im Nachfrageverfahren mitgeteilt hatte, habe sie die Empfehlung weitgehend umgesetzt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die OeKB in den Jahren 2011 bis 2014 jährlich durchschnittlich rd. 34,8 qualitative Ratings erstellt hatte. Dies stellte eine deutliche Steigerung gegenüber dem jährlichen Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2010 von rd. 15,4 Ratings dar. Die Anzahl der qualitativen Ratings zwischen 2011 und 2014 entwickelte sich folgendermaßen:

Tabelle 5: Durchgeführte qualitative Ratings

	jährlicher Durchschnitt 2006 bis 2010	2011	2012	2013	2014	jährlicher Durchschnitt 2011 bis 2014
Anzahl						
qualitative Ratings	15,4	14	23	50	52	34,8

Quellen: OeKB; Darstellung RH

15.2 Die OeKB setzte die Empfehlung des RH um: Sie erhöhte im Zeitraum 2011 bis 2014 die durchschnittliche jährliche Anzahl der durchgeführten qualitativen Ratings gegenüber den Jahren 2006 bis 2010 von rd. 15,4 auf rd. 34,8.

Risikomodell der
OeKB

16.1 (1) Da laut Feststellungen des Vorberichts in den Value at Risk-Modellen der OeKB differenzierte wirtschaftliche Ausfallswahrscheinlichkeiten und Branchenkorrelationen fehlten, hatte der RH der OeKB in seinem Vorbericht (TZ 26) empfohlen, beim Value at Risk-Modell das wirtschaftliche Risiko besser abzubilden.

(2) Die OeKB hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Empfehlung in Umsetzung sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass ein von der OeKB gemeinsam mit der Technischen Universität Wien seit Mai 2013 entwickeltes neues Portfoliomodell durch das Einbeziehen politischer und wirtschaftlicher Ausfallswahrscheinlichkeiten sowie von Branchen u.a. auch eine dif-



Verfahrensabwicklung gemäß
Ausfuhrförderungsgesetz

ferenzierte Abbildung des wirtschaftlichen Risikos vorsah. Das Portfoliomodell befand sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in der Testphase.

16.2 Die OeKB setzte die Empfehlung des RH, beim Value at Risk-Modell das wirtschaftliche Risiko besser abzubilden, teilweise um: Das neue Portfoliomodell sah zwar eine verbesserte Abbildung des wirtschaftlichen Risikos vor, es befand sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aber noch in der Testphase.

Der RH empfahl der OeKB, nach erfolgreichem Abschluss der Testphase das neue Portfoliomodell in den Regelbetrieb überzuführen.

16.3 *Die OeKB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die bessere Abbildung des wirtschaftlichen Risikos beim Value at Risk-Modell nach Einführung des neuen Modells zur Gänze gegeben sein werde. Dieser Umstand sei die Hauptmotivation für die OeKB gewesen, schon vor Prüfung durch den RH ein neues Risikomodell in Auftrag zu geben.*

17.1 (1) Der RH hatte der OeKB in seinem Vorbericht (TZ 26) empfohlen, die Basisvariante des Portfoliomodells, deren Auswertung auf historischen Zahlenreihen der OeKB aller verfügbaren Jahre basierte, risikogerecht zu adaptieren. Im Gegensatz zur marktneutralen Variante, deren Auswertung auf Daten einer externen Ratingagentur basierte, setzte die OeKB in der Basisvariante bei jenen Ländern, in denen für die OeKB bisher kein politisches Risiko schlagend geworden war, eine Ausfallswahrscheinlichkeit von Null an.

(2) Laut Mitteilung der OeKB im Nachfrageverfahren habe sie die Zielsetzung dieser Empfehlung anders erreicht.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die OeKB seit dem Jahr 2012 vierteljährlich neben den bis dahin durchgeföhrten Berechnungen nach der Basisvariante und nach der marktneutralen Variante eine weitere – auf den Zahlenreihen der OeKB des jeweils vergangenen Jahres basierende – Berechnung durchföhrte. Nach Ansicht der OeKB bildeten diese drei Varianten die Bandbreite des bestehenden Risikos bestmöglich ab.

Bei der Basisvariante bezog die OeKB bei jenen Ländern, in denen für sie bisher kein politisches Risiko schlagend geworden war, auch weiterhin keine Ausfallswahrscheinlichkeiten in die Berechnungen mit ein. Durch das Heranziehen von historischen Daten fanden Risiken, die zwischenzeitlich aufgrund aktueller Ereignisse entstanden, auch keine Berücksichtigung.

17.2 Die OeKB setzte die Empfehlung des RH, die Basisvariante des Portfoliomodells risikogerecht zu adaptieren, nicht um. Dies deshalb, weil sie im Rahmen der auf historischen Zahlenreihen der OeKB basierenden Risikobewertung des Portfolios (Basisvariante) bei jenen Ländern, in denen für die OeKB bisher kein politisches Risiko schlagend geworden war, auch weiterhin keine Ausfallswahrscheinlichkeiten in die Berechnung einbezog. Durch das Heranziehen von historischen Daten blieben auch Risiken, die zwischenzeitlich aufgrund aktueller Ereignisse entstanden waren, unberücksichtigt. Durch diese Vorgehensweise konnte die Zielsetzung der Empfehlung des RH, das politische Risiko zu berücksichtigen, nicht erreicht werden.

Der RH empfahl der OeKB, im Rahmen der auf historischen Daten der OeKB basierenden Auswertungen zur Risikobewertung des Portfolios bei jenen Ländern, in denen für die OeKB bisher kein politisches Risiko schlagend geworden war, den Ansatz einer angemessenen Ausfallswahrscheinlichkeit in Betracht zu ziehen.

17.3 *Die OeKB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass ein nachträglicher Eingriff in eine bestehende Datenreihe nicht angebracht erscheine und dieser Ansatz auch im neuen Modell unverändert fortgeführt werde. In Zukunft werde im neuen Modell die „marktneutrale“ Auswertung gänzlich ohne Nullwerte auskommen, da alle Ausfallswahrscheinlichkeiten von Ratingagenturen kämen. Die Ergebnisse der letzten Jahre hätten gezeigt, dass die Basisvarianten – trotz Nullwerten – das tatsächliche Risiko überschätzt hätten bzw. die marktneutrale Variante die tatsächlichen Entwicklungen am ungenauesten abgebildet habe. Die empirischen Ausfallswahrscheinlichkeiten für das Risikomodell würden immer zu Beginn eines Jahres ermittelt. Selbstverständlich würden zwischenzeitlich neu auftretende Schäden sowohl die Risikoevaluierung der Neugeschäfte als auch die Zusammensetzung der simulierten Geschäftsfälle beeinflussen.*

17.4 Der RH nahm die Ausführungen der OeKB zur Kenntnis. Um aber das politische Risiko jener Länder, in denen für die OeKB bisher kein politisches Risiko schlagend geworden war, in die Risikobewertung einfließen zu lassen, verblieb er bei seiner Empfehlung, im Rahmen der auf historischen Daten der OeKB basierenden Auswertungen zur Risikobewertung des Portfolios dieser Länder den Ansatz einer angemessenen Ausfallswahrscheinlichkeit in Betracht zu ziehen.

**Verfahrensabwicklung gemäß
Ausfuhrförderungsgesetz**

18.1 (1) Der RH hatte der OeKB in seinem Vorbericht (TZ 26) empfohlen, die Auswirkungen finanzmarktregulatorischer Änderungen – wie z.B. von neuen OECD-Mindestprämien – auf beide Varianten des Portfolio-modells permanent zu analysieren und im Portfoliomodell zu berücksichtigen.

(2) Die OeKB hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, die Empfehlung umgesetzt zu haben.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die im Jahr 2011 erfolgte Einführung der neuen OECD-Mindestprämien für das wirtschaftliche Risiko u.a. maßgeblich für die Entwicklung eines neuen analytischen Portfoliomodells durch die OeKB war. Dieses Modell arbeitete im Gegensatz zum alten Modell nicht mit Simulationen, sondern stellte die reellen, abgegrenzten Prämien den zu erwartenden Schadenszahlungen unter Berücksichtigung der Rückflüsse gegenüber und bildete die auf differenzierten Risikoeinschätzungen basierenden neuen OECD-Mindestprämiensätze ab.

18.2 Die OeKB setzte die Empfehlung des RH um, indem sie ein neues analytisches Portfoliomodell einführte (siehe auch TZ 16), welches die Auswirkungen der neuen OECD-Mindestprämien auf die Varianten des Portfoliomodells berücksichtigte.

19.1 (1) Laut den Feststellungen des Vorberichts verfügte die OeKB über kein Limit für das Portfolio des Ausfuhrförderungsverfahrens, ab dessen Überschreitung risikomindernde Maßnahmen zu treffen wären. Der RH hatte dem BMF und der OeKB in seinem Vorbericht (TZ 26) daher empfohlen, im Rahmen des Portfoliomodells Limite festzulegen und damit das Ausfallsrisiko zu begrenzen.

(2) Das BMF und die OeKB hatten im Nachfrageverfahren mitgeteilt, die Zielsetzung der Empfehlung mit der Begrenzung von Länderrisiken durch Länderlimite (TZ 8) erreicht zu haben.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das von BMF und OeKB installierte Länderlimitsystem (siehe dazu TZ 8) nicht geeignet war, die Zielsetzung von Portfoliolimiten zu erreichen. Weder im alten noch im neuen (in der Testphase befindlichen) Portfoliomodell legten das BMF und die OeKB Limite fest, bei deren Überschreiten Maßnahmen zur weiteren Begrenzung des Ausfallsrisikos zu setzen waren. Die OeKB ermittelte zwar vierteljährlich das Gesamtrisiko des Portfolios im Rahmen des Ausfuhrförderungsverfahrens nach drei Varianten und kommunizierte die Ergebnisse zwei Mal jährlich dem BMF (siehe auch



TZ 17). Die Auswertungen dienten jedoch vorwiegend als Information; weder die OeKB noch das BMF zog sie systematisch zu Steuerungszwecken heran.

19.2 Das BMF und die OeKB setzten die Empfehlung des RH nicht um, weil sie im Rahmen des Ausfuhrförderungsverfahrens keine Limite zur weiteren Begrenzung des Ausfallsrisikos festlegten. Der RH kritisierte, dass die von der OeKB erstellten Auswertungen dem BMF vorwiegend als Information dienten und dass weder die OeKB noch das BMF diese systematisch zu Steuerungszwecken heranzog.

Der RH empfahl dem BMF und der OeKB, Limite zur weiteren Begrenzung des Ausfallsrisikos für das Portfolio des Ausfuhrförderungsverfahrens festzulegen und die Auswertungen der OeKB zu Steuerungszwecken heranzuziehen. Weiters empfahl er dem BMF und der OeKB, eine Strategie für das Vorgehen bei Erreichung dieser Limite auszuarbeiten.

19.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMF arbeite es gemeinsam mit der OeKB an einem Gesamtlimitsystem mit Festlegung einer Obergrenze für die Ausnützung des AusfFG-Haftungsrahmens. Dieses Gesamtlimit werde sich an Parametern wie internen Annahmen, erwarteter Nachfrage und Erfahrungen mit dem Portfoliomodell orientieren. In den Festsetzungsprozess werde auch das beratende Garantiepolitikgremium eingebunden.*

(2) Die OeKB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass das BMF in Abstimmung mit der OeKB zur fortgesetzten bestmöglichen Unterstützung der österreichischen Exportwirtschaft eine Obergrenze für die maximale Ausnützung des Haftungsrahmens gemäß AusfFG auf Basis interner Annahmen, Nachfrageerwartungen und Modellerfahrungen festlegen werde.

19.4 Der RH betonte gegenüber dem BMF und der OeKB, dass gleichzeitig mit der Festlegung von Limiten zur Begrenzung des Ausfallsrisikos für das Portfolio des Ausfuhrförderungsverfahrens auch eine Strategie für das Vorgehen bei Erreichung dieser Limite auszuarbeiten wäre.

Garantieentgelte

20.1 (1) Da nach den Feststellungen des Vorberichts die wirtschaftlichen Prämiensätze für das wirtschaftliche Risiko zu wenig differenziert waren, hatte der RH der OeKB in seinem Vorbericht (TZ 28) empfohlen, das seit Mitte 2010 verwendete fünfstufige Ratingmodul nach Aufnahme in den Echtbetrieb zur differenzierten Prämiensatzermittlung beim wirtschaftlichen Risiko heranzuziehen.

Verfahrensabwicklung gemäß Ausfuhrförderungsgesetz

(2) Laut Mitteilung der OeKB im Nachfrageverfahren habe sie die Empfehlung umgesetzt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das per 1. September 2011 OECD-weit eingeführte Modell von harmonisierten wirtschaftlichen Risikoprämiien eine differenzierte Bonitätseinstufung voraussetzte. Das von der Abteilung Wechselbürgschaften für die Bonitätsbeurteilung entwickelte Ratingmodul baute auf den OECD-Vorgaben über die harmonisierten wirtschaftlichen Prämiensätze auf. Die Prämiensätze basierten dabei auf dem Ergebnis der Bonitätseinstufung (Rating) bzw. auf einer risikoorientierten Einstufung eines Kunden in eine sogenannte Käuferkategorie¹⁴ (siehe dazu TZ 12). Ergänzend kam neben der wirtschaftlichen Prämie, die die Bonität des ausländischen Schuldners bzw. Garantienehmers berücksichtigte, auch eine politische Prämie zur Anwendung. Diese orientierte sich an der Bonität des Abnehmerlandes bzw. Investitionsziellandes. Die OECD-Vorgaben sahen bspw. für einen Exportkredit eines Schuldners der Käuferkategorie CC1 (sehr gute Kreditqualität) in einem Investitionszielland der Kategorie 1 (sehr geringes Risiko) bei einer Laufzeit von 5,5 Jahren und einer Deckungsquote für politische Risiken¹⁵ von 95 % einen Prämienatz von 1,45 % pro Jahr vor.

Das OECD-Modell gab (Mindest-)Prämien vor, die für Exportgeschäfte mit einem Zahlungsziel ab zwei Jahren anzuwenden waren. Für kurzfristige Exportgeschäfte unter zwei Jahren Zahlungsziel enthielten die Arbeitsrichtlinien der OeKB die Vorschrift, Prämiensätze für ein Zwei-Jahresgeschäft als Benchmark heranzuziehen und aus diesen eine entsprechende Prämie abzuleiten. So konnten bspw. zusätzliche Sicherheiten wie Patronatserklärungen prämienmindernd berücksichtigt werden. Risikoerhöhende Umstände konnten gemäß Arbeitsrichtlinien der OeKB mittels Prämienaufschlägen auf die Gesamtprämie abgegolten werden.

20.2 Die OeKB setzte die Empfehlung des RH, das seit Mitte 2010 verwendete fünfstufige Ratingmodul nach Aufnahme in den Echtbetrieb zur differenzierten Prämienatzermittlung beim wirtschaftlichen Risiko heranzuziehen, um. Die OeKB nahm zur Sicherstellung der Einstufung aller geprüften Unternehmen nach den gleichen Kriterien eine Definition und Abgrenzung der unterschiedlichen Bonitätsgruppen vor. Weiters führte sie im Rahmen des per 1. September 2011 OECD-weit umzusetzenden Modells von harmonisierten wirtschaftlichen Risikoprämiien,

¹⁴ „Bankenkategorie“ bei Kreditinstituten

¹⁵ Als politische Risiken gelten ungünstige politische Entwicklungen oder Ereignisse im Abnehmerland z.B. Krieg, kriegerische Ereignisse, Konvertierungs- und Transferbeschränkungen sowie Zahlungsmoratorien.



das auch das politische Risiko eines Investitionsziellandes berücksichtigte, differenzierte Bonitätsstufen von unterschiedlichen Käufer- und Bankenkategorien ein.

Schadensfälle

Schadensfälle – Garantien

21.1 (1) Der RH hatte der OeKB in seinem Vorbericht (TZ 30) empfohlen, zur Verbesserung der Antragsbearbeitung die „Lessons learned“ regelmäßig zu erweitern und zu aktualisieren und um „best practice“-Fälle zu ergänzen. „Lessons learned“ war eine Sammlung der Erkenntnisse aus vorangegangenen Schadensfällen.

(2) Wie die OeKB im Nachfrageverfahren mitgeteilt hatte, sei die Empfehlung in Umsetzung.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die OeKB der bestehenden Sammlung der Vorgaben zur Antragsbearbeitung („Lessons learned“) bisher keine weiteren neuen Fälle hinzugefügt hatte. Aus Sicht der OeKB stellten die „Lessons learned“ eine Ex-post-Betrachtung dar, weshalb die gewonnenen Erkenntnisse erst nach dem jeweils endgültigen Projektabschluss in die Sammlung aufgenommen werden konnten. Die OeKB hielt aber eine Reihe nicht abgeschlossener, anhängiger Problemfälle in Evidenz und sagte zu, die Erkenntnisse daraus nach deren Abschluss in die Sammlung aufzunehmen.

Die OeKB hatte die „Lessons learned“ nicht um aktuelle „best practice“-Fälle ergänzt.

21.2 Die OeKB setzte die Empfehlung des RH nicht um. Sie hatte die „Lessons learned“ aufgrund des fehlenden Abschlusses der in Evidenz stehenden Problemfälle nicht erweitert und nicht um aktuelle „best practice“-Fälle ergänzt.

Der RH empfahl der OeKB, die „Lessons learned“ um die in Evidenz stehenden Problemfälle unmittelbar nach deren Abschluss zu erweitern sowie zur Verbesserung der Antragsbearbeitung weiterhin auftretende Problemfälle und erfolgreiche Lösungsansätze in die Sammlung der Vorgaben zur Antragsbearbeitung aufzunehmen.

21.3 *Die OeKB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die vom RH ange regten Ergänzungen bei nächster Gelegenheit und jedenfalls im Laufe des Jahres 2016 vornehmen werde.*

Verfahrensabwicklung gemäß
Ausfuhrförderungsgesetz

Anerkennung von Schadensfällen durch das BMF

22.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 32) empfohlen, eine schriftliche Regelung hinsichtlich des ressortinternen Informationsflusses für die Bearbeitung von Schadensfällen auszuarbeiten.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, die Empfehlung bis Ende 2014 umzusetzen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der zuständige Abteilungsleiter im BMF¹⁶ im April 2015 eine schriftliche Handlungsanleitung für die Abwicklung von Haftungen gemäß AusfFG genehmigt hatte. Diese regelte den Abwicklungsprozess innerhalb des BMF bei Eintritt eines Schadensfalls sowie den diesbezüglichen ressortinternen Informationsfluss. Eine Überprüfung von beispielhaften Schadensfällen durch den RH zeigte, dass das BMF den in der Handlungsanleitung definierten Informationsfluss einhielt.

22.2 Das BMF setzte die Empfehlung um, indem es eine Handlungsanleitung für die Bearbeitung von Schadensfällen ausarbeitete, welche den Abwicklungsprozess und den diesbezüglichen Informationsfluss regelte. Die Überprüfung von beispielhaften Schadensfällen zeigte, dass das BMF den in der Handlungsanleitung definierten Informationsfluss einhielt.

Ausfuhrförderungs-
verfahren

23.1 (1) Die Verrechnung sämtlicher Einnahmen und Ausgaben im Ausfuhrförderungsverfahren erfolgte gemäß AusfFG über ein beim Bevollmächtigten (OeKB) geführtes Konto des Bundes. Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 35) empfohlen, im Rahmen der nächsten Novelle des AusfFG auf eine Festlegung einer Obergrenze des Kontos gemäß § 7 AusfFG hinzuwirken. Ein darüber hinausgehendes Guthaben wäre an die Bundeskasse abzuführen.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Empfehlung durch die Novellierung des § 7 Abs. 4 AusfFG mit BGBl. I Nr. 121/2012 umgesetzt worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass durch die Novelle des AusfFG (BGBl. I Nr. 121/2012) mit Gültigkeit ab 1. Jänner 2013 eine Obergrenze des Kontos gemäß § 7 AusfFG definiert wurde. Demnach musste ein Guthaben, das zum 31. Dezember eines Kalenderjahres 1 % des Haftungsrahmens gemäß § 3 Abs. 1 AusfFG oder ein allfälliges höheres

¹⁶ Abteilung III/8 – Ausfuhrförderung, Ausfuhrgarantien, Umschuldungen



Rückstellungserfordernis gemäß den haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes überstieg, bis zum 20. Jänner des folgenden Kalenderjahres an die Bundeskasse abgeführt werden.

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Kontos gemäß § 7 AusfFG, die in Frage kommenden Obergrenzen sowie die Höhe der Abfuhr an die Bundeskasse:

Tabelle 6: Konto gemäß § 7 AusfFG

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Summe
in Mio. EUR							
Stand des Kontos gemäß § 7 AusfFG ¹	392,65	485,39	486,57	515,85	540,40	689,79	-
Rückstellungserfordernis ¹	-	-	-	503,20	536,70	497,20	-
1 % des Haftungsrahmens ¹	-	-	-	500,00	500,00	500,00	-
Abfuhr an Bundeskasse ²	-	-	-	- 12,65	- 3,70	- 189,79	- 206,14
1 % des Haftungsobligos ¹	-	-	-	348,36	315,01	282,72	-
Wertberichtigungsbedarf ¹	-	-	-	185,40	171,80	115,20	-

Rundungsdifferenzen möglich

¹ jeweils zum 31. Dezember

² jeweils bis 20. Jänner des Folgejahres

Quellen: BMF; Darstellung RH

Wie aus Tabelle 6 ersichtlich, führte das BMF entsprechend der Novellierung des AusfFG seit Jänner 2013 die jeweils zum vorangegangenen Jahresende ausgewiesene Differenz zwischen dem Stand des Kontos gemäß § 7 AusfFG und dem ermittelten Rückstellungserfordernis (2012, 2013) bzw. 1 % des Haftungsrahmens (2014) in Höhe von insgesamt rd. 206,14 Mio. EUR an die Bundeskasse ab. Die Überweisungen erfolgten jeweils bis 20. Jänner des Folgejahres. Trotz der Abschöpfungen stieg der auf dem Konto gemäß § 7 AusfFG verbleibende Betrag von 392,65 Mio. EUR (2009) auf bis zu 536,70 Mio. EUR (2013). Ende 2014 sank die Obergrenze des Kontos gemäß § 7 AusfFG auf 500 Mio. EUR, weil das Rückstellungserfordernis mit 497,20 Mio. EUR niedriger war als 1 % des Haftungsrahmens gemäß AusfFG (500 Mio. EUR).

Der RH hatte bereits im Vorbericht (Gegenäußerung zu TZ 35) festgehalten, dass eine Abschöpfungsgrenze von 1 % des Haftungsrahmens (2010: 50,000 Mrd. EUR, davon 1 %: 500 Mio. EUR), gekoppelt mit dem Rückstellungserfordernis (2010: 428,70 Mio. EUR), zu keinem Freiwerden von Mitteln führt, sondern den gegenteiligen Effekt hat. Der RH hielt es daher für zweckmäßig, auf eine Orientierung am Wertberichtigungsbedarf hinzuwirken oder eine Abschöpfungsgrenze

Verfahrensabwicklung gemäß Ausfuhrförderungsgesetz

von 1 % des tatsächlich beanspruchten Betrags (Haftungsobligo 2010: 38,508 Mrd. EUR) anzustreben.

Gemäß Berechnungen des RH hätte eine Orientierung der Obergrenze des Kontos gemäß § 7 AusfFG am Wertberichtigungsbedarf (Variante 1, siehe Tabelle 6) für die Jahre 2012 bis 2014 eine Abfuhr an die Bundeskasse in Höhe von rd. 590 Mio. EUR bewirkt.¹⁷ Das Heranziehen einer Obergrenze von 1 % des tatsächlich beanspruchten Haftungsobligos (Variante 2, siehe Tabelle 6) hätte für den gleichen Zeitraum zu einer Abschöpfung in Höhe von rd. 423 Mio. EUR geführt¹⁸. Beide Varianten hätten somit – mit rd. 590 Mio. EUR bei Orientierung am Wertberichtigungsbedarf bzw. mit rd. 423 Mio. EUR bei Heranziehen einer Obergrenze von 1 % des tatsächlich beanspruchten Haftungsobligos – zu einer zum Teil weit mehr als doppelt so hohen Abfuhr an die Bundeskasse geführt als die tatsächliche Abfuhr in Höhe von 206 Mio. EUR.

23.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH, im Rahmen der nächsten Novelle des AusfFG auf eine Festlegung einer Obergrenze des Kontos gemäß § 7 AusfFG hinzuwirken und ein darüber hinausgehendes Guthaben an die Bundeskasse abzuführen, teilweise um, weil es zwar auf die Festlegung einer Obergrenze des Kontos gemäß § 7 AusfFG hinwirkte, aber diese durch die Berechnung der Abschöpfungsgrenze mit 1 % des Haftungsrahmens – gekoppelt mit der Berücksichtigung des Rückstellungsbedarfs – sehr hoch angesetzt war. Dadurch war die

¹⁷ 2012: 515,85 Mio. EUR (Konto gemäß § 7 AusfFG) – 185,40 Mio. EUR (Wertberichtigungsbedarf zum 31. Dezember 2012) = 330,45 Mio. EUR
 2013: 540,40 Mio. EUR (Konto gemäß § 7 AusfFG) + 12,65 Mio. EUR (Berücksichtigung Abfuhr an Bundeskasse 2012) – 330,45 Mio. EUR (Bereinigung der errechneten Abfuhr 2012 an Bundeskasse) – 171,80 Mio. EUR (Wertberichtigungsbedarf zum 31. Dezember 2013) = 50,80 Mio. EUR
 2014: 689,79 Mio. EUR (Konto gemäß § 7 AusfFG) + 12,65 Mio. EUR + 3,70 Mio. EUR (Berücksichtigung Abfuhr an Bundeskasse 2012, 2013) – 330,45 Mio. EUR – 50,80 Mio. EUR (Bereinigung der errechneten Abfuhr an Bundeskasse 2012, 2013) – 115,20 Mio. EUR (Wertberichtigungsbedarf zum 31. Dezember 2014)
 = 209,69 Mio. EUR
 330,45 Mio. EUR (2012) + 50,80 Mio. EUR (2013) + 209,69 Mio. EUR (2014)
 = 590,94 Mio. EUR

¹⁸ 2012: 515,85 Mio. EUR (Konto gemäß § 7 AusfFG) – 348,36 Mio. EUR (1 % des Haftungsobligos zum 31. Dezember 2012) = 167,49 Mio. EUR
 2013: 540,40 Mio. EUR (Konto gemäß § 7 AusfFG) + 12,65 Mio. EUR (Berücksichtigung Abfuhr an Bundeskasse 2012) – 167,49 Mio. EUR (Bereinigung der errechneten Abfuhr 2012 an Bundeskasse) – 315,01 Mio. EUR (1 % des Haftungsobligos zum 31. Dezember 2013) = 70,55 Mio. EUR
 2014: 689,79 Mio. EUR (Konto gemäß § 7 AusfFG) + 12,65 Mio. EUR + 3,70 Mio. EUR (Berücksichtigung Abfuhr an Bundeskasse 2012, 2013) – 167,49 Mio. EUR – 70,55 Mio. EUR (Bereinigung der errechneten Abfuhr an Bundeskasse 2012, 2013) – 282,72 Mio. EUR (1 % des Haftungsobligos zum 31. Dezember 2014) = 185,38 Mio. EUR
 167,49 Mio. EUR (2012) + 70,55 Mio. EUR (2013) + 185,38 Mio. EUR (2014)
 = 423,42 Mio. EUR



Abfuhr an die Bundeskasse vergleichsweise gering und der jeweils zum Jahresende auf dem Konto gemäß § 7 AusfFG verbleibende Betrag stieg trotz Abschöpfung auf bis zu rd. 536,70 Mio. EUR (2013).

Der RH hielt es für zweckmäßig, auf eine Orientierung am Wertberichtigungsbedarf hinzuwirken oder eine Abschöpfungsgrenze von 1 % des tatsächlich beanspruchten Betrags anzustreben. Im Zeitraum 2012 bis 2014 hätte eine Orientierung am Wertberichtigungsbedarf (Variante 1) oder ein Heranziehen einer Obergrenze von 1 % des tatsächlich beanspruchten Haftungsobligos (Variante 2) – dies ohne Koppelung an den Rückstellungsbedarf – zu einer zum Teil weit mehr als doppelt so hohen Abfuhr an die Bundeskasse geführt (nämlich rd. 590 Mio. EUR bei Variante 1 bzw. rd. 423 Mio. EUR bei Variante 2) als die tatsächliche Abfuhr in Höhe von 206 Mio. EUR.

Der RH empfahl dem BMF, im Zuge der nächsten Novelle des Ende 2017 auslaufenden AusfFG auf eine Senkung der Obergrenze des Kontos gemäß § 7 AusfFG – bspw. durch Orientierung am Wertberichtigungsbedarf oder durch Heranziehen einer Grenze von 1 % des tatsächlich beanspruchten Haftungsbetrags – hinzuwirken. Dabei wären die Fristigkeiten des Rückstellungsbedarfs zu berücksichtigen, um die Liquidität im Bedarfsfall zu gewährleisten. Ein darüber hinausgehendes Gut haben wäre an die Bundeskasse abzuführen.

23.3 *Laut Stellungnahme des BMF habe der Gesetzgeber die Notwendigkeit gesehen, dass ein derart exponiertes Verfahren wie eine staatliche Exportkreditversicherung über einen entsprechenden soliden Risikopuffer verfügen müsse und sich daher gegen einen Einmaleffekt einer noch höheren „Abschöpfung“ entschieden, zumal es sich aus Budgetsicht lediglich um einen saldenneutralen „Asset-Tausch“, nämlich die Überführung zweckgebundener Mittel in den allgemeinen Haushalt, handle.*

Die vom RH präferierte Bezugsgröße des „Wertberichtigungsbedarfs“ anstelle des „Rückstellungsbedarfs“ halte das BMF für nicht richtig, da der Wertberichtigungsbedarf auf Forderungen abstelle, hingegen der Rückstellungsbedarf das Potenzialrisiko einer Haftungsinanspruchnahme abbilde. Der haushaltsrechtlich zu ermittelnde Rückstellungsbedarf basiere auf den Schadenszahlungen der letzten acht Jahre.

23.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass in den letzten fünf Jahren durchschnittlich jährlich rd. 130 Mio. EUR an Schadenszahlungen im Rahmen des Ausfuhrförderungsverfahrens anfielen und diese somit unter den durchschnittlichen jährlichen Einnahmen aus Haftungsentgelten in diesem Zeitraum lagen. Daher verblieb der RH bei seiner Feststel-

**Verfahrensabwicklung gemäß
Ausfuhrförderungsgesetz**

lung, dass die Liquidität auf dem Konto gemäß § 7 AusfFG zu hoch bemessen war und eine höhere Abschöpfung auch einen angemessenen Risikopuffer nicht gefährden würde. Auch wenn die Zuführung an die Bundeskasse aus buchhalterischer Sicht einen Aktivtausch darstellte, entfiel damit die Zweckbindung und ermöglichte auf budgetärer Ebene die freie Verwendung dieser Mittel. Aus diesem Grund verblieb der RH bei seiner Empfehlung an das BMF, im Zuge der nächsten Novelle des Ende 2017 auslaufenden AusfFG auf eine Senkung der Obergrenze des Kontos gemäß § 7 AusfFG hinzuwirken.

**Ausgewählte
Geschäftsfälle
gemäß Ausfuhr-
förderungsgesetz**

24.1 (1) Der RH hatte der OeKB in seinem Vorbericht (TZ 39) empfohlen, bei Projekten ab einer gewissen Größenordnung und bei erkennbaren wesentlichen Projektschwächen eine Garantieübernahme erst nach Klärung und Behebung dieser Projektschwächen zu empfehlen. Anlassfall der Empfehlung war ein konkreter Schadensfall betreffend die Projektfinanzierung einer Wintersporthalle in Deutschland gewesen: Der Bundesminister für Finanzen hatte im Februar 2005 für dieses Projekt nach Empfehlung der OeKB und des Beirats eine Promesse für eine Exportgarantie mit einem Höchstbetrag von 39,20 Mio. EUR übernommen; die von der OeKB erkannten, aber ungenügend adressierten Projektrisiken waren u.a. folgende: eine unvollständig dokumentierte Bonität der Unternehmensgruppe des Projektspenders, fehlendes Know-how für die multifunktionelle Anlage auf Gesamt-Betreiber-Ebene, weiter die im Wesentlichen nur aus Sacheinlagen bestehenden Eigenmittel und die potenzielle Gefahr durch künftige Konkurrenzprojekte.

(2) Laut Mitteilung der OeKB im Nachfrageverfahren erfolgten Empfehlungen zur Garantieübernahme an den Beirat erst nach Klärung und Behebung erkennbarer Projektschwächen; die Empfehlung des RH sei somit umgesetzt.

(3) (a) Der RH stellte nunmehr fest, dass seit Anfang 2012 drei Geschäftsfälle (Projekte) aufgetreten waren, die eine ähnliche Größenordnung aufwiesen wie der Schadensfall aus der Wintersporthalle in Deutschland, der im Vorbericht zur Empfehlung des RH geführt hatte.



Ausgewählte Geschäftsfälle gemäß
Ausfuhrförderungsgesetz

Haftungen des Bundes für Exportförderungen; Follow-up-Überprüfung

Die folgende Tabelle zeigt die Kenndaten zu diesen drei Projekten:

Tabelle 7: Kenndaten und Zeitablauf Projektfinanzierungen nach AusfFG

	Projekt A	Projekt B	Projekt C
Antragsteller	spanische Bank	österreichischer Telekommunikations- und Verkehrstelematikkonzern	österreichische Bank
Haftungshöchstbetrag	100 Mio. USD, das entsprach rd. 76,7 Mio. EUR	61 Mio. EUR	54,4 Mio. EUR
Exporteur	österreichischer Anlagenbaukonzern	kein Exporteur, da Investition in Weißrussland	österreichisches Stahlbau- und Energietechnikunternehmen
Vertragspartner/ Beteiligungsunternehmen	brasilianische Zellstofffabrik	Beteiligungsunternehmen in Weißrussland	rumänisches Bio-energieunternehmen
Exportware/ Unternehmensgegenstand	Zellstofftrocknungsanlage	Errichtung und Betrieb eines elektronischen Mautsystems	Biomasse-Heizkraftwerk samt Hackguttrocknungsanlage
Zahlungsziel/Laufzeit	10 Jahre	5 Jahre	10 Jahre
erste Kontaktaufnahmen/ erste Prüfungshandlungen der OeKB	30. November 2010	Herbst 2010	Juni 2012
Datum Promessenantrag	7. Februar 2012	31. März 2011	16. Juli 2012
positive Begutachtung Beirat	12. Juli 2012	2. Februar 2012	25. Oktober 2012
Ausstellung effektive Bundesgarantie	21. Dezember 2012	13. September 2012	29. Mai 2013
Sicherheiten	Mithaftung des brasilianischen Investors	Garantie des weißrussischen Finanzministeriums	keine
Umfang Projektprüfung	„eingeschränkte Projektprüfung“ aufgrund vorliegender Sicherheiten	„eingeschränkte Projektprüfung“ aufgrund vorliegender Sicherheiten	„volle Projektprüfung“ mangels vorliegender Sicherheiten

Quellen: OeKB; Darstellung RH

Die dem Beirat vorgelegten Projektblätter zu den drei in Tabelle 7 dargestellten Anträgen auf Haftungsübernahme umfassten sowohl Stärken als auch Schwächen der Projekte, wobei die OeKB in der Zusammenfassung zu den Projekten ihre positive Empfehlung entsprechend argumentierte (z.B. „bisherige Finanzierung aus Eigenmitteln“, „technische Ausgereiftheit“, vorliegende Garantien). Laut Angaben der OeKB sei keines der drei Projekte hinsichtlich der Projektschwächen mit dem Geschäftsfall aus dem Vorbericht (Wintersporthalle) vergleichbar.

(b) Im Juli 2015 waren die bis dahin zu bedienenden Kapitalraten bei den Projekten A und B vereinbarungsgemäß bezahlt worden. Eine abschließende Beurteilung der Projekte und der mit ihnen verbun-

Ausgewählte Geschäftsfälle gemäß
Ausfuhrförderungsgesetz

denen Garantieübernahmen war dem RH dennoch nicht möglich, da die Garantieübernahmen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht beendet waren.

(c) Das Projekt C befand sich im Juli 2015 in der Restrukturierungsphase. Die Biomasse-Anlage war seit Winter 2013/2014 in Betrieb, jedoch traten Zahlungsschwierigkeiten auf und das rumänische Bioenergieunternehmen konnte die Kapitalraten nicht bedienen.

Die Insolvenz des Wärmeabnehmers, verringerte Abnahmemengen und -preise, Engpässe in der Rohstoffversorgung und unterschiedliche Interessen involvierter Unternehmen (Holz- und Anlagenlieferant, lokaler Partner) machten eine Restrukturierung des Projekts notwendig. Die folgende Tabelle stellt dar, inwieweit die aufgetretenen Schwierigkeiten bei der Abgabe der Empfehlung der OeKB zur Haftungsübernahme im Oktober 2012 bereits als Projektschwächen bekannt waren und wie die OeKB das Risiko aus diesen Projektschwächen adressierte:

Tabelle 8: Darstellung Projektschwächen Projekt C

eingetretene Projekt-schwierigkeiten ¹ (Stand Juli 2015)	Projektschwäche laut Projekt-blatt	Adressierung des Risikos der Projekt-schwäche im Rahmen der Empfehlung zur Garantieübernahme ²
Insolvenz Wärmeabnehmer	mäßige Bonität des Wärmeabnehmers	erhöhte Risikoeinbindung der finanziierenden Bank (nur 70 % Deckungsquote), erhöhte Risikoprämie (2,95 % jährlich), zusätzliches Reservekonto in Höhe von 8 % des Anlagekaufpreises als Besicherung für Kreditzahlungen des ersten Betriebsjahres; Hinweis auf energiepolitische Sinnhaftigkeit des Projekts
verringerte Abnahme-mengen/-preise (Wärme, Strom, Green Certificates)	Entwicklung des Green Certificate-Systems schwer zu prognostizieren und Hinweis, dass 50 % der Einnahmen im Base Case-Szenario aus dem Verkauf von Zertifikaten stammen	siehe oben sowie: Worst-case-Szenario ohne Zertifikateinnahmen und Hinweis auf Wärme-preisanpassungsmöglichkeit; Dividendenauszahlungen erst nach Reduktion der Fremdfinanzierung auf 30 Mio. EUR möglich
Engpässe in der Rohstoff-versorgung aufgrund geringer Liquidität	-	laut OeKB nicht absehbar, zum Zeitpunkt der Empfehlung galt der erfahrene Partner in der Holzversorgung als Stärke bzw. Chance des Projekts
unterschiedliche Interessen der involvierten Unter-nehmen	-	laut OeKB nicht absehbar, zum Zeitpunkt der Empfehlung galt die Kompetenz der involvierten Unternehmen sowie des Generalunternehmers als Stärke bzw. Chance des Projekts

¹ Stand Juli 2015

² Stand 25. Oktober 2012

Quellen: OeKB; Darstellung RH

Im Projektblatt hatte die OeKB eine der vier Projektschwächen (Insolvenz Wärmeabnehmer), die zur Restrukturierung führten, zur Gänze und eine weitere (verringerte Abnahmemengen/-preise) teilweise identifiziert. Zwei der aufgetretenen Probleme (Engpässe in der Rohstoffversorgung und unterschiedliche Sponsoreninteressen) hatte die OeKB im Rahmen ihrer „vollen Projektprüfung“ zum Zeitpunkt der Abgabe der Empfehlung zur Garantieübernahme nicht als wesentliche Projektschwächen definiert, da diese mit den damals vorliegenden Informationen laut Angaben der OeKB nicht vorhersehbar gewesen seien. Die Risiken aus den im Projektblatt bereits genannten Projektschwächen, die auch zur Restrukturierung des Projekts führten, adressierte die OeKB bspw. durch höhere Risikoprämien, eine niedrigere Deckungsquote und zusätzliche Sicherheiten. Eine aufgetretene Projektschwierigkeit – Engpässe in der Rohstoffversorgung aufgrund geringer Liquidität – schätzte die OeKB zum Zeitpunkt der Empfehlung der Garantieübernahme insofern falsch ein, als sie die Erfahrung des Holzlieferanten als Stärke bzw. Chance des Projekts sah.

Die Restrukturierung von Projekt C war bis Juli 2015 noch nicht abgeschlossen, eine abschließende Beurteilung des Projekts bezüglich des tatsächlichen Eintritts eines Schadensfalls deshalb für den RH nicht möglich.

(d) Hinsichtlich des OeKB-internen Umgangs mit „Lessons learned“ aus vergangenen Schadensfällen verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 21.

24.2 Die Umsetzung der Empfehlung, Garantieübernahmen erst nach Klärung und Behebung erkennbarer wesentlicher Projektschwächen positiv dem Beirat zu empfehlen, war zur Zeit der Follow-up-Überprüfung nicht abschließend beurteilbar. Dies deshalb, weil die Garantieübernahmen zu den drei maßgeblichen Projekten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht beendet waren. In zwei Projekten (Projekte A und B) lagen im Juli 2015 keine Hinweise zum Eintreten eines Schadensfalls vor. Das dritte Projekt (Projekt C) befand sich im Juli 2015 in einer Restrukturierungsphase, die noch nicht abgeschlossen war. Die aufgetretenen Schwierigkeiten in diesem Projekt C hatte die OeKB zum Zeitpunkt der Empfehlung zur Garantieübernahme teilweise als Projektschwächen identifiziert und durch Maßnahmen wie höhere Risikoprämien, eine niedrigere Deckungsquote und zusätzliche Sicherheiten adressiert.

Ergänzend hielt der RH jedoch kritisch fest, dass die OeKB Projektschwierigkeiten, wie aufgetretene Engpässe in der Rohstoffversorgung aufgrund geringer Liquidität, zum Zeitpunkt der Empfehlung

Ausgewählte Geschäftsfälle gemäß Ausfuhrförderungsgesetz

der Garantieübernahme falsch einschätzte, da sie bspw. die Erfahrung des Lieferanten für die Holzversorgung als Stärke bzw. Chance des Projekts beurteilte. Der RH verwies dazu auf seine Empfehlung hinsichtlich des OeKB-internen Umgangs mit „Lessons learned“ in TZ 21.

25.1 (1) Der RH hatte der OeKB in seinem Vorbericht (TZ 43) empfohlen, die ausländischen, oft sehr unterschiedlich aufgebauten Jahresabschlüsse in ein einheitliches Gliederungsschema zu übertragen und ein standardisiertes Rating durchzuführen.

(2) Die OeKB hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, die Empfehlung – soweit technisch möglich – umgesetzt zu haben.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass technisch die Voraussetzungen für eine einheitliche Erfassung von unterschiedlich aufgebauten Jahresabschlüssen gegeben waren: Wie in TZ 13 dargestellt, entwickelte die OeKB ein für Einzel- als auch Konzernabschlüsse anwendbares Gliederungsschema. Bei Abschlüssen gemäß internationalen Rechnungslegungsstandards¹⁹ waren näherungsweise Überleitungen zur Eingabemaske notwendig, um eine Vergleichbarkeit bei der Beurteilung der Abschlusszahlen sicherzustellen. Für diese Überleitungen lagen in der OeKB keine schriftlichen Handlungsanleitungen vor.

Zur Durchführung standardisierter Ratings entwickelte die OeKB ein Ratingmodul – aufbauend auf den OECD-Vorgaben über die harmonisierten wirtschaftlichen Prämiensätze –, das eine standardisierte Risikokategorisierung und Bonitätsbeurteilung ermöglichte (siehe dazu auch TZ 12).

25.2 Die OeKB setzte die Empfehlung des RH um: Sie schuf die technischen Voraussetzungen für ein einheitliches Gliederungsschema und erfasste die unterschiedlich aufgebauten Jahresabschlüsse damit einheitlich. Weiters setzte sie ein standardisiertes Ratingmodul ein, das auf den OECD-Vorgaben über die harmonisierten wirtschaftlichen Prämiensätze aufbaute (siehe dazu auch TZ 12).

Um eine möglichst einheitliche Vorgehensweise nicht nur bei der Erfassung von Konzernabschlüssen, sondern auch bei der Erfassung von Jahresabschlüssen nach internationalen Standards sicherzustellen, empfahl der RH der OeKB wiederholt (siehe TZ 13), ein Überleitungsschema zu entwickeln, welches alle wesentlichen Positionen bzw. Mindestanforderungen erfasste, wie sie bspw. der Internationale Rech-

¹⁹ International Financial Reporting Standards (IFRS)



nungslegungsstandard IAS 1 regelte. Ein solches schriftlich festgelegtes Überleitungsschema sollte mit auftretenden Sonderfällen laufend ergänzt werden, so dass diese dokumentiert waren und gegebenenfalls bei später auftretenden gleichen oder ähnlichen Fragestellungen analog angewendet werden konnten.

26.1 (1) Der RH hatte der OeKB in seinem Vorbericht (TZ 45) empfohlen, bei der Bonitätsbeurteilung von Unternehmen, die Teil einer Unternehmensgruppe waren, die wirtschaftliche Lage und Entwicklung der gesamten Unternehmensgruppe in die Bonitätsprüfung miteinzubeziehen und dementsprechend auch konsolidierte bzw. Konzernabschlüsse einzufordern.

(2) Wie die OeKB im Nachfrageverfahren mitgeteilt hatte, habe sie die Empfehlungen weitgehend umgesetzt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass es in der im Rahmen der Bonitätsbeurteilung eingesetzten Datenbank der OeKB möglich war, die Bilanzzahlen eines Unternehmens sowohl als Einzelabschluss als auch als Konzernabschluss zu erfassen. Die OeKB stellte bei der Bonitätsbeurteilung dabei auf die Bonität des tatsächlichen Zahlungsverpflichteten ab und zog gegebenenfalls dessen vorliegende konsolidierte Bilanzen und Geschäftsberichte zur Beurteilung heran. In den Projektblättern, welche die entscheidungsrelevanten Informationen an den Beirat enthielten, stellte die OeKB bei Konzernzugehörigkeit eines Zahlungsverpflichteten auch die Konzernabschlusszahlen oder vorliegende konsolidierte Daten dar.

26.2 Die OeKB setzte die Empfehlung des RH um, indem sie bei der Bonitätsbeurteilung Konzernabschlussdaten heranzog und Konzernabschlusszahlen oder andere vorliegende konsolidierte Daten in den Projektblättern darstellte.

Verfahrensabwicklung gemäß Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz (AFFG)

Kursrisikogarantie

27.1 (1) Zur Zeit des Vorberichts hatte das BMF geplant, mittelfristig den maximalen Fremdwährungsanteil im Exportfinanzierungsverfahren auf 35 % des Portfolios (von rd. 13,5 Mrd. EUR auf rd. 10,9 Mrd. EUR) rückzuführen. Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 49) empfohlen, den Fremdwährungsanteil – unter Beachtung des Marktumfeldes (insbesondere der Wechselkursentwicklungen) und unter Berücksichtigung der betriebswirtschaftlichen Erfordernisse des Exportfinanzierungsverfahrens – weiter zu reduzieren.

Verfahrensabwicklung gemäß Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz (AFFG)

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, die Empfehlung laufend umzusetzen. Dazu diene auch die Novelle des AFFG aus 2014 (BGBI. I Nr. 40/2014).

(3) Der RH stellte dazu nunmehr Folgendes fest:

(a) Überblick

Im sogenannten Exportfinanzierungsverfahren (EFV) definierten das BMF und die OeKB das Ziel, kostengünstige Refinanzierungsmöglichkeiten für die Exportwirtschaft zur Verfügung zu stellen. Aufgrund des lange Zeit bestehenden Unterschieds des Zinsniveaus zwischen Ländern wie der Schweiz bzw. Japan zu Österreich nahmen sie Kredite in diesen Währungen auf. Die Garantie des Bundes gemäß AFFG ermöglichte der OeKB den Marktzugang zu den internationalen Kapitalmärkten, die Kursrisikogarantie gemäß AFFG ermöglichte die Aufnahme von Fremdwährungen ohne Risiko für die OeKB, da der Bund für etwaige Wechselkursdifferenzen (Kursrisiko) haftete.

Dem bestehenden Wechselkursrisiko standen nach Angaben des BMF und der OeKB historisch Kostenreduktionen aus Zinsdifferenzen gegenüber, die teilweise an die Exportwirtschaft weitergegeben und teilweise zum Ausgleich von Kursverlusten verwendet wurden.

Mit dem Ziel, Schwankungen im Fremdwährungsbereich (und somit Kosten aus Wechselkursverlusten) langfristig möglichst budgetschonend ausgleichen zu können, setzte das BMF das Instrument der sogenannten Überbindungen ein. Unter Überbindungen sind Anschlussfinanzierungen zu verstehen, d.h. das Volumen einer bestehenden Kreditoperation wird bei Fälligkeit nicht zurückbezahlt, sondern durch eine neue Kreditoperation ersetzt. Eine Abrechnung (z.B. eine Realisierung von Wechselkursverlusten) ist somit nicht erforderlich. Zum Zeitpunkt einer Überbindung erfolgt keine Realisierung von Wechselkursverlusten aus Kapitalzahlungen, die Bedienung der anfallenden Zinsen erfolgt jedoch laufend (zum aktuellen Wechselkurs). Bei für den Bund nachteiligen Wechselkursen fielen daher höhere (wechselkursbedingte) Zinszahlungen an.

Überbindungen führten dazu, dass Kreditoperationen bei ungünstigen Wechselkursen nicht mit dem Wechselkurs zum Zeitpunkt der neuen Kreditaufnahme, sondern mit dem Wechselkurs der bereits getilgten Kreditoperation abgerechnet wurden. So mussten Wechselkursverluste nicht realisiert werden, das Risiko der tatsächlichen Realisierung von – je nach Marktlage auch steigenden – Wechselkursverlusten wurde auf spätere Finanzjahre übertragen.



(b) Entwicklung der Bestände an Schweizer Franken und Japanischen Yen

Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung der Bestände an Schweizer Franken (CHF) und Japanischen Yen (JPY) im Passivportfolio²⁰ des Exportfinanzierungsverfahrens²¹ (EFV-Portfolio):

Tabelle 9: CHF- und JPY-Bestände im Efv-Portfolio

	2011 ¹	2012 ¹	2013 ¹	2014 ¹	2015 ²
in Mio. CHF					
CHF	18.390,8	18.407,8	18.431,2	18.448,7	18.450,9
Veränderung in % zum Vorjahr		0,1	0,1	0,1	0,0
in Mio. JPY					
JPY	241.106,0	241.900,0	231.215,0	8.568,0	8.568,0
Veränderung in % zum Vorjahr		0,3	- 4,4	- 96,3	0,0

Rundungsdifferenzen möglich

¹ jeweils zum 31. Dezember

² zum 30. Juni 2015

Quellen: BMF; OeKB; Darstellung RH

Der Bestand an CHF stieg zwischen Ende 2011 und 30. Juni 2015 von rd. 18,391 Mrd. CHF auf rd. 18,451 Mrd. CHF an. Die Ursache für den Anstieg lag darin, dass die OeKB zur Refinanzierung des CHF-Portfolios u.a. auch Instrumente mit standardisierten Handelseinheiten (z.B. 1 Mio. USD oder 1 Mio. CHF je Handelseinheit) einsetzte. Da bei Vornahme der Überbindungen aus budgetären Gründen die Abrechnung von Wechselkursdifferenzen aus der Realisierung von Kursverlusten auf Kapital vermieden werden sollte, nahm die OeKB die jeweils durch die standardisierten Handelseinheiten bedingten höheren Beträge auf.

Der Bestand an JPY erhöhte sich zwischen 2011 und 2012 von rd. 241,106 Mrd. JPY auf rd. 241,900 Mrd. JPY. Im Zeitraum März 2013 bis Dezember 2013 nahm die OeKB Kurssicherungsgeschäfte vor und sicherte so das bestehende JPY-Portfolio zu 100 % ab. Im Jahre 2013 begann die OeKB mit dem – nun risikolosen – Abbau des JPY-Portfolios gemäß bestehendem Tilgungsprofil. Damit reduzierte sich das

²⁰ Das Passivportfolio stellt das Fremdkapital dar, das die OeKB zur Finanzierung des Exportfinanzierungsverfahrens heranzieht.

²¹ Die OeKB setzte im Management des Passivportfolios des Exportfinanzierungsverfahrens Derivate ein. Zum Beispiel tauschte die OeKB USD aus der Begebung einer Anleihe mittels Derivaten gegen CHF zur Tilgung eines CHF-Kredits. Das CHF- und JPY-Portfolio werden daher im Folgenden immer unter Einbeziehung der von der OeKB abgeschlossenen Derivate dargestellt.

Verfahrensabwicklung gemäß Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz (AFFG)

JPY-Portfolio im Jahr 2014 auf rd. 8,568 Mrd. JPY. Der vollständige Abbau des JPY-Portfolios soll nach Angaben der OeKB im Jahr 2016 abgeschlossen sein.

(c) Anteil an Fremdwährungen im EFV-Portfolio

Die nachstehende Tabelle zeigt die Gewichtung der Währungen im EFV-Portfolio zu den jeweils per Stichtag aktuellen Kursen:

Tabelle 10: Währungen im EFV-Portfolio in Mio. EUR

	2011 ¹	2012 ¹	2013 ¹	2014 ¹	2015 ²
in Mio. EUR					
CHF	15.129,0	15.248,4	15.014,0	15.343,2	17.719,1
JPY	2.406,2	2.129,2	1.680,6	66,6	66,6
USD	146,4	145,0	-	-	-
EUR	13.557,4	9.596,5	7.072,5	6.350,7	5.556,9
Summe	31.239,0	27.119,1	23.767,1	21.760,5	23.342,6
in %					
Anteil Fremdwährung	57	65	70	71	76
Anteil Euro	43	35	30	29	24

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Kurse der Fremdwährungen jeweils zum 31. Dezember

² Kurse der Fremdwährungen zum 30. Juni 2015

Quellen: BMF; OeKB; Darstellung RH

Die Tabelle zeigt, dass der Anteil der Fremdwährung im EFV-Portfolio Ende 2011 rd. 57 % betrug. Bis Ende Juni 2015 erhöhte sich dieser Anteil stetig auf rd. 76 %. Dieser Anstieg war hauptsächlich auf den Rückgang des Euro-Anteils am Gesamtportfolio zurückzuführen, das – bedingt durch einen Rückgang der Nachfrage nach Exportförderung – im selben Zeitraum von rd. 31,239 Mrd. EUR auf rd. 23,343 Mrd. EUR um 25,3 % sank (rd. 7,896 Mrd. EUR).

(d) Kursdifferenzen im CHF- und JPY-Portfolio

Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung des CHF und JPY im EFV-Portfolio zwischen 2011 und 30. Juni 2015 ausgedrückt in EUR:

Tabelle 11: Gegenwert des CHF- und JPY-Portfolios in Mio. EUR

	2011 ¹	2012 ¹	2013 ¹	2014 ¹	2015 ^{2, 3}
in Mio. EUR					
zu Verrechnungskursen (vor Überbindung)	13.519,0	13.600,7	13.542,2	11.904,5	11.839,1
zu aktuellen Kursen	17.535,2	17.377,6	16.694,6	15.409,8	17.719,1
Kursdifferenz	- 4.016,3	- 3.776,9	- 3.152,4	- 3.505,3	- 5.880,0
in %					
Kursdifferenz in %	- 29,7	- 27,8	- 23,3	- 29,4	- 49,7

Rundungsdifferenzen möglich

¹ jeweils zum 31. Dezember² zum 30. Juni 2015³ ohne Darstellung der kursgesicherten JPY

Quellen: BMF; OeKB; Darstellung RH

Da die OeKB im Jahr 2013 eine Kurssicherung des gesamten JPY-Portfolios vornahm, bestanden ab dem Jahr 2014 Kursrisiken ausschließlich aus dem CHF-Portfolio.

Der CHF-Anteil am EFV-Portfolio per 30. Juni 2015 (siehe Tabelle 9) betrug rd. 18,451 Mrd. CHF. Der Gegenwert in EUR zum aktuellen Wechselkurs per 30. Juni 2015 (siehe Tabelle 11) belief sich auf rd. 17,719 Mrd. EUR. Dagegen betrug der Wert zum historischen Verrechnungskurs vor Überbindung (ursprünglicher Kurs) rd. 11,839 Mrd. EUR. Die aus dem historischen Portfolio der Fremdwährungen per 30. Juni 2015 aufgelaufenen Wechselkursdifferenzen (aus CHF) betrugen somit rd. 5,880 Mrd. EUR. Diese Wechselkursdifferenzen wurden vom BMF jedoch nicht realisiert, weil fällige Kreditoperationen nicht getilgt, sondern weiter (in die Zukunft) überbunden wurden. Sie drückten jedoch das zum 30. Juni 2015 bestehende Risiko bei einem Ausstieg des Bundes aus der Fremdwährung aus.

Im September 2011 legte die Schweizerische Nationalbank (SNB) eine Kursuntergrenze des EUR gegenüber dem CHF von 1,20 fest. Dieser Mindestkurs wurde im Januar 2015 aufgehoben und die SNB kehrte zu flexiblen Kursen zurück. Die Aufhebung des Mindestkurses der SNB zeigt sich im aktuellen Wert des Portfolios per 30. Juni 2015. Die Kursdifferenzen stiegen seit Ende 2014 von rd. 3,505 Mrd. EUR auf rd. 5,880 Mrd. EUR um rd. 2,375 Mrd. EUR bzw. 67,8 % an. Somit stieg der Gegenwert des CHF-Portfolios in EUR von ursprünglich rd. 11,839 Mrd. EUR auf rd. 17,719 Mrd. EUR um 49,7 % an.

Verfahrensabwicklung gemäß Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz (AFFG)

(e) Strategien des BMF zur Reduktion des Fremdwährungsanteils

Das BMF verfolgte, so schon die Feststellungen im Vorbericht, seit März 2011 die Strategie, künftig keine nominellen Ausweiterungen der Fremdwährungssubstanz mehr vorzunehmen und mittelfristig den Fremdwährungsanteil im Portfolio des Exportfinanzierungsverfahrens auf 35 % zu senken. Für den Ausstieg aus dem CHF legte es einen EUR/CHF-Schwellenwert von 1,38 fest. Im April 2013 konkretisierte das BMF seine Strategie, den Abbau des Fremdwährungsanteils des Portfolios voranzutreiben: Als Grenze für den Ausstieg aus dem CHF legte das BMF ab diesem Zeitpunkt einen EUR/CHF-Schwellenwert von 1,35 fest. Mit Jänner 2015 setzte das BMF in einer weiteren Anpassung seiner Strategie die Schwellenwerte für den Ausstieg aus dem CHF aus, legte jedoch weiterhin als Ziel einen fortgesetzten Abbau des Fremdwährungsanteils im EFV-Portfolio fest.

Die nachstehende Abbildung zeigt die in der Strategie des BMF in den Jahren 2011 und 2013 festgelegten Schwellenwerte für den Ausstieg aus dem CHF und die tatsächliche Kursentwicklung des CHF:

Abbildung 1: Schwellenwerte des BMF für den Ausstieg aus dem CHF



Quellen: BMF; OeNB; Darstellung RH



Die Schwellenwerte des BMF für einen Ausstieg aus dem CHF waren so angelegt, dass aufgrund der Entwicklung des EUR/CHF-Wechselkurses zu keinem Zeitpunkt der jeweils gültigen Strategie die Möglichkeit eines Ausstiegs aus dem CHF bestand.

Grundsätzlich verfolgte das BMF die Strategie, einen Abbau des Fremdwährungsportfolios nur nach Maßgabe der im Exportfinanzierungsverfahren (EFV) zur Verfügung stehenden budgetären Mittel vorzunehmen. Aufgrund des für das BMF ungünstigen Austauschverhältnisses zwischen EUR und CHF musste das BMF den überwiegenden Teil dieser budgetären Mittel für den Ankauf von CHF zur Zahlung der Zinsen des bestehenden CHF-Portfolios aufwenden.

Um zusätzlich zum jährlichen Budget für Kursrisikogarantien finanzielle Mittel zur Abrechnung von Kursdifferenzen bzw. zum (geplanten) Abbau des CHF-Portfolios zu lukrieren, erwirkte das BMF, dass in der Novelle zum AFFG im Jahr 2014 (BGBI. I Nr. 40/2014) eine Zweckbindung der Haftungsentgelteinnahmen erfolgte. Somit wurden verbleibende Haftungsentgelteinnahmen bis zu 1 % des festgesetzten Haftungsrahmens nicht jährlich von der OeKB an den Bund abgeführt, sondern auf das nächste Jahr vorgetragen. Weiters erwirkte das BMF in Verhandlungen mit der OeKB per 1. Jänner 2015 die Einführung eines Zuschlags zum Haftungsentgelt in der Höhe von 80 % des Mindesthaftungsentgelts des Vorjahres. Dieser Zuschlag bezog nach Ansicht des BMF die geänderte Risikoentwicklung der letzten Jahre im Fremdwährungsbereich mit ein. Unter Einbeziehung dieser Maßnahmen in die bereits zur Verfügung stehenden Mittel erwartet das BMF, jährlich 85 Mio. EUR bis 90 Mio. EUR zur Abrechnung von Kursdifferenzen und zum Abbau des CHF-Portfolios zur Verfügung zu haben.

(f) Szenarien des BMF zum Abbau des CHF-Portfolios

In einer dem RH auf sein Ersuchen übermittelten Aufstellung des BMF über die geplante Reduktion des CHF-Portfolios (Abbauplan) in den kommenden fünf Jahren (2015 bis 2019) wies das BMF als durchschnittlichen historischen CHF-Verrechnungskurs 1,56 EUR aus und traf Annahmen zur Wechselkursentwicklung und zur Zinsentwicklung des CHF. Dabei legte es zwei Szenarien fest. Ein Szenario (Szenario 1) basierte auf der Einschätzung eines internationalen Informationsdienstleistungsunternehmens²² und ging von einer steigenden Kursentwicklung EUR/CHF in Richtung 1,20 aus. Das andere Szenario (Szenario 2) basierte auf den Kursen für Devisentermingeschäfte und ging von einer sinkenden Kursentwicklung in Richtung EUR/CHF-Parität aus.

²² Bloomberg

Verfahrensabwicklung gemäß Ausführungsfinanzierungsförderungsgesetz (AFFG)

Der RH unterzog die beiden Szenarien des BMF einer Analyse, deren Ergebnis nachstehende Abbildung zeigt:

Abbildung 2: Szenarien des BMF zur Risikoentwicklung des CHF-Portfolios



Quellen: BMF; Darstellung RH

Bei Eintreten des Szenarios 1 könnten unter Realisierung von rd. 319,56 Mio. EUR aus Wechselkursdifferenzen innerhalb von fünf Jahren rd. 7,6 % des bestehenden CHF-Portfolios abgebaut werden. Durch den im Szenario implizierten Kursanstieg käme es zu einer Reduzierung der Kursdifferenzen von rd. 5,745 Mrd. EUR per Ende 2015 um rd. 2,272 Mrd. EUR auf rd. 3,473 Mrd. EUR per Ende 2019.

Bei Eintreten des Szenarios 2 könnten unter Realisierung von rd. 323,81 Mio. EUR an Wechselkursdifferenzen innerhalb von fünf Jahren rd. 5,2 % des bestehenden CHF-Portfolios abgebaut werden. Durch den im Szenario implizierten weiteren Kursverfall käme es jedoch zu einem Anstieg des Kursrisikos von rd. 5,913 Mrd. EUR um rd. 267 Mio. EUR auf rd. 6,180 Mrd. EUR. Innerhalb von fünf Jahren würde sich nach diesem Szenario das Risiko aus Kursdifferenzen trotz begonnenen Abbaus des CHF-Portfolios noch weiter erhöhen.



Im Zusammenhang mit dem geplanten Abbau des CHF-Portfolios verwies der RH auch auf TZ 28 (Rückstellungen für Haftungen des Bundes nach AFFG).

27.2 (1) Das BMF setzte die Empfehlung des RH, den Fremdwährungsanteil im Exportfinanzierungsverfahren (EFV) weiter zu reduzieren, nicht um. Der Fremdwährungsanteil im EFV-Portfolio stieg zwischen Ende Dezember 2011 und Ende Juni 2015 von rd. 57 % auf rd. 76 % an. Damit erreichte das BMF auch den im März 2011 im Rahmen seiner Strategie festgelegten Zielwert von 35 % nicht.

(2) Der RH anerkannte, dass das BMF den JPY-Anteil des Fremdwährungsportfolios erheblich reduzierte (von rd. 241,106 Mrd. JPY im Jahr 2011 auf rd. 8,568 Mrd. JPY per Ende Juni 2015) und im Jahr 2013 eine Kurssicherung für das ausstehende JPY-Portfolio abschloss, die einen risikolosen Abbau gemäß bestehendem Tilgungsprofil erlaubte.

(3) Der RH kritisierte,

- dass das BMF die Empfehlung des RH nicht umgesetzt hatte;
- dass das BMF Strategien einsetzte, die für einen Risikoabbau ungeeignet waren;
- dass das BMF mit dem Instrument der Überbindung fällig werdende Wechselkursverluste aus CHF-Kapitalfälligkeiten in die Zukunft verschob;
- dass das BMF das Risiko des CHF-Portfolios nicht steuerte, sondern eine reine Bestandsverwaltung vornahm;
- dass das BMF keine Kurssicherungen von Kapitalfälligkeiten im CHF (analog zum JPY) vornahm und sich so dem steigenden Wechselkursrisiko aussetzte;
- dass per 30. Juni 2015 ein CHF-Kursrisiko in Höhe von rd. 5,880 Mrd. EUR bestand, das allein gegenüber Ende 2014 um rd. 2,375 Mrd. EUR gestiegen war.

Im Exportfinanzierungsverfahren des Bundes bestand per 31. Dezember 2014 ein CHF-Portfolio in Höhe von rd. 18,449 Mrd. CHF und per 30. Juni 2015 von rd. 18,451 Mrd. CHF bei der OeKB. Der Bund übernahm im Rahmen des Exportfinanzierungsverfahrens die Garantie sowohl für das Nominale als auch für das Kursrisiko. Das Kursrisiko lag zum 31. Dezember 2014 bei rd. 3,505 Mrd. EUR und stieg per



Verfahrensabwicklung gemäß Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz (AFFG)

30. Juni 2015 auf rd. 5,880 Mrd. EUR um 2,375 Mrd. EUR bzw. um 67,8 % an. Diese rd. 5,880 Mrd. EUR drücken das bestehende Risiko für den Bund bei einem Ausstieg aus der Fremdwährung zum Stichtag 30. Juni 2015 aus.

Die Strategien des BMF 2011 und 2013 zum Abbau des Fremdwährungsportfolios setzten im Unterschied zur Vorgehensweise beim JPY-Portfolio ohne Sicherungsgeschäfte für Kapitaltilgungen ausnahmslos auf eine Erholung des EUR/CHF-Wechselkurses und waren für einen Risikoabbau ungeeignet.

Da das BMF mit dem Instrument der Überbindung fällig werdende Wechselkursverluste aus CHF-Kapitalfälligkeiten in die Zukunft verschob, keine Kurssicherungen von Kapitalfälligkeiten im Schweizer Franken (analog zum Japanischen Yen) vornahm und sich so dem steigenden Wechselkursrisiko aussetzte, wirkte sich die Aufhebung des Mindestkurses durch die SNB Mitte Jänner 2015 erheblich verschlechternd auf die Risikolage des Bundes aus (Anstieg des Kursrisikos zum 30. Juni 2015 um rd. 2,375 Mrd. EUR).

Indem das BMF das Risiko des CHF-Portfolios nicht steuerte, sondern eine reine Bestandsverwaltung vornahm, setzte es sich ebenfalls der Wechselkursentwicklung aus. Mit den verfügbaren Budgets konnte das BMF im Zeitraum 2011 bis Mitte 2015 nur die laufenden Wechselkursdifferenzen für die fälligen Zinszahlungen des CHF-Portfolios begleichen, eine gezielte Risikosteuerung oder Risikominimierung des CHF-Portfolios fand in diesem Zeitraum nicht statt.

(4) Der RH hielt fest, dass das BMF einen Abbauplan mit zwei Szenarien erstellte, der innerhalb von fünf Jahren – je nach Entwicklung des Wechselkurses – bei Realisierung der Wechselkursdifferenzen von rd. 320 Mio. EUR (Szenario 1) bzw. rd. 324 Mio. EUR (Szenario 2) einen Abbau des CHF-Portfolios um 7,6 % bzw. 5,2 % beinhaltete. Dabei käme es bei Szenario 1 (mit impliziertem EUR-Kursanstieg) per Ende 2019 zu einer Reduzierung von Kursdifferenzen (auf rd. 3,473 Mrd. EUR) knapp unter jenes Niveau, das schon Ende 2014 bestand (rd. 3,505 Mrd. EUR). Durch den in Szenario 2 implizierten weiteren Kursverfall käme es – trotz Abbau des CHF-Portfolios – zu einem Anstieg der Kursdifferenzen und somit zu einem Anstieg des Risikos um rd. 267 Mio. EUR von rd. 5,913 Mrd. EUR auf rd. 6,180 Mrd. EUR per Ende 2019. Der RH hielt im Zusammenhang mit den Abbauszenarien kritisch fest, dass das BMF keine Maßnahmen zur Risikominde-
rung (für weitere Kursverluste) vorsah.



(5) Der RH empfahl dem BMF, im Zusammenwirken mit der OeKB Strategien zu entwickeln, die – basierend auf Szenarien der Wechselkursentwicklung – wirksame Maßnahmen zur Risikosteuerung, –begrenzung und –reduktion des Bundes umfassten.

Der RH empfahl dem BMF, auf einen transparenten Ausweis sämtlicher übernommener Wechselkursgarantien und Erörterung der damit verbundenen gegenwärtigen und zukünftigen Risiken hinzuwirken.

27.3 (1) (a) *Laut Stellungnahme des BMF habe der RH bei seiner Kritik am prozentuellen Anstieg des Fremdwährungsanteils am Exportfinanzierungsverfahren zwischen Dezember 2011 und Ende Juni 2015 verabsäumt, darauf hinzuweisen, dass dieser Anstieg zum weitaus überwiegenden Teil auf die stark rückläufige Nachfrage nach Exportfinanzierungen als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise und dem daraus resultierenden stark abgenommenen Euro-Anteil am Gesamtportfolio in dieser Periode zurückzuführen gewesen sei.*

(b) Das BMF habe im Zusammenhang mit dem prozentuellen Zielwert eines maximalen Fremdwährungsanteils am Gesamtportfolio selbst eine gegensteuernde Maßnahme ergriffen, indem es den prozentuellen Zielwert (35 % Fremdwährungsanteil am Gesamtportfolio) im Jänner 2015 aufgehoben und auf diese Weise den vollständigen Abbau des Fremdwährungsanteils als Ziel festgelegt habe. Vor diesem Hintergrund erachte das BMF die Kritik des RH am Nichterreichen des Zielwerts von 35 % als unzutreffend, weil es sich bereits selbst ein stärkeres und offensiveres Ziel, nämlich den Totalabbau, gesetzt habe.

(2) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass aus der Tabelle 11 ersichtlich sei, dass das Fremdwährungsportfolio auf Basis der ursprünglichen Verrechnungskurse zwischen 2011 und 2015 von 13,519 Mrd. EUR auf 11,839 Mrd. EUR reduziert worden sei. In dieser Zeitspanne habe somit eine Reduktion des Fremdwährungsportfolios um 1,680 Mrd. EUR (12 %) stattgefunden, die weiter fortgeführt werde.

(3) (a) Das BMF verwies in seiner Stellungnahme unter Bezugnahme auf die Kritik des RH, dass die angewendeten Strategien für den Risikoabbau ungeeignet seien, auf die Empfehlung des RH, wonach der Fremdwährungsanteil – unter Beachtung des Marktumfelds (insbesondere der Wechselkursentwicklungen) – reduziert werden solle. Das damals herrschende Marktumfeld und die Markterwartungen unterschiedlicher Fachexperten seien unter anderem ausschlaggebend für die Entscheidung zur Weiterfinanzierung des CHF-Portfolios gewesen. Dafür sei der Einsatz des Instruments der Überbindung und die daraus resultierenden Verschiebungen von schwierigen Wechselkursrisiken in

**Verfahrensabwicklung gemäß Ausfuhr-
finanzierungsförderungsgesetz (AFFG)**

die Zukunft notwendig gewesen. Andernfalls wäre es nicht möglich, im Zuge einer Risikoreduktionsstrategie zu entscheiden, welche Risiken abgebaut und welche weiterfinanziert werden sollen. Vor diesem Hintergrund könne das BMF die Kritik des RH an der Verwendung des Instruments der Überbindung im Allgemeinen nicht nachvollziehen.

Das BMF trat weiters auch der Kritik des RH an der Festlegung der Höhe der Schwellenwerte zum Ausstieg aus dem CHF entgegen und betonte, dass diese auf damaligen Einschätzungen und Erwartungen unterschiedlicher Fachexperten beruht und das Erreichen der JPY-Schwellenwerte zum Abbau des JPY-Portfolioanteils geführt habe. Die Adaptierung der Fremdwährungsstrategie 2014 habe dem weiter bestehenden Abstand des aktuellen EUR/CHF-Wechselkurses zum Schwellenwert Rechnung getragen und durch eine gänzliche Aufhebung des CHF-Schwellenwerts eine offensivere Fremdwährungs-Abbaustrategie bezozen.

(b) Laut Stellungnahme des BMF würden sowohl der vollständige Abbau des JPY-Risikos als auch die laufende Adaptierung und Weiterentwicklung der BMF-OeKB-Fremdwährungsstrategien den Vorwurf des RH entkräften, das CHF-Portfolio nicht gesteuert und eine reine Bestandsverwaltung vorgenommen zu haben.

(c) Das BMF merkte in seiner Stellungnahme hinsichtlich der Kritik des RH, dass das BMF keine Kurssicherungen für CHF-Kapitalfälligkeiten (analog zum JPY) vornahm, an, dass im Gegensatz zur Entwicklung beim JPY aufgrund des Marktumfelds, der betriebswirtschaftlichen Erfordernisse des Exportfinanzierungsverfahrens sowie der budgetären Begrenzungen Kurssicherungen nicht vertretbar gewesen seien. Das BMF unterstrich, dass die Aufhebung der Kursuntergrenze des EUR gegenüber dem CHF durch die SNB im Jänner 2015 sowie die daraus resultierenden Konsequenzen für alle Marktteilnehmer und somit auch für das BMF völlig überraschend gekommen seien und daher in keiner Weise vorauszusehen gewesen wären.

(d) Laut Stellungnahme des BMF würdige der RH in seinen Schlussfolgerungen die vom BMF gemeinsam mit der OeKB in den letzten Jahren gesetzten Maßnahmen zu wenig. Als Beispiele dafür seien zu nennen:

- die Festlegung, neue AFFG-gesicherte Fremdwährungs-Transaktionen ausschließlich für die Weiterfinanzierung noch nicht abbaubarer Fremdwährungs-Verbindlichkeiten zuzulassen,*
- der Strategiewechsel hin zu einem vollständigen Abbau des Fremdwährungs-Portfolios,*



- *der tatsächliche vollständige Abbau des JPY-Risikos,*
- *die mittels AFFG-Novelle verankerte Zweckbindung der Haftungs-entgelt-Einnahmen für den Risikoabbau sowie*
- *die Einführung eines Zuschlags zum Haftungsentgelt.*

(e) Bezugnehmend auf den vom RH aufgezeigten Anstieg des CHF-Portfolios zwischen Ende 2011 und 30. Juni 2015 teilte das BMF in seiner Stellungnahme mit, dass es die Praxis bei der Aufnahme von CHF-Kreditvolumen über Commercial Papers geändert habe; dies dahingehend bei der Begebung von Commercial-Paper-Transaktionen nicht mehr auf volle Millionen-Beträge als standardisierte Handelseinheiten aufzurunden, sondern auf den nächst niedrigeren vollen Millionenbetrag abzurunden. Dadurch realisierte Wechselkursverluste würden nun budgetwirksam.

(4) Das BMF betonte in seiner Stellungnahme weiters die grundsätzlich langfristige Ausrichtung des Ausfuhrförderungsverfahrens und wies darauf hin, dass eine stichtagsbezogene, undifferenzierte Aufsummierung potenzieller Währungsrisiken aus Fälligkeiten, die bis in das Jahr 2036 reichten, mit Vorsicht zu bewerten sei.

(5) Im Zusammenwirken mit der OeKB werde das BMF, so die Stellungnahme des BMF weiter, die Fremdwährungsportfoliostrategie im Lichte der Aspekte Risikosteuerung, -begrenzung und -reduktion weiterentwickeln. Weiters arbeite es gemeinsam mit dem RH an einem entsprechenden Ausweis des Wechselkursrisikos im Bundesrechnungsabschluss im Rahmen einer Novelle zur Rechnungslegungsverordnung.

27.4 (1) (a) Der RH entgegnete dem BMF, dass er unter TZ 27.1 Punkt (3) (c) darstellte, dass der Anstieg der Fremdwährung im EFV-Portfolio hauptsächlich auf den Rückgang des EUR-Anteils am Gesamtportfolio zurückzuführen war, welches bedingt durch einen Rückgang der Nachfrage nach Exportförderung gesunken war. Der RH wies daher die Ausführungen des BMF, entsprechende Darstellungen verabsäumt zu haben, zurück.

(b) Dem Vorbringen des BMF, dass die Kritik des RH am Nichteinreichen des Zielwerts von 35 % unzutreffend sei, entgegnete der RH, dass die reine Aufhebung eines prozentuellen Zielwerts ohne das Setzen von begleitenden Maßnahmen zum weiteren Abbau des Fremdwährungsanteils weder als strategisches Ziel zum Totalabbau des Fremdwährungsportfolios noch als „gegensteuernde Maßnahme“ bezeichnet

**Verfahrensabwicklung gemäß Ausfuhr-
finanzierungsförderungsgesetz (AFFG)**

werden konnte und daher auch keinen Umsetzungsschritt im Rahmen einer Strategie darstellte.

(2) Die vom BMF genannte Reduktion des Fremdwährungsportfolios bezog sich zum überwiegenden Teil auf den JPY-Anteil im Portfolio, was der RH in TZ 27.2 Punkt (2) entsprechend würdigte. Der RH wiederholte jedoch, dass es in diesem Zeitraum zu einer Volumens-Ausweitung des Bestands an CHF und somit zu einer Erhöhung der Risikoposition in CHF kam.

(3) (a) Zum Thema Strategien für den Risikoabbau entgegnete der RH dem BMF, dass die Vornahme von Überbindungen bzw. von Anschlussfinanzierungen zwar ein strategisches – aber kein zwingend vorzunehmendes – Mittel zum Umgang mit Fremdwährungsrisiken darstellte. Die Vornahme von Überbindungen war nach Ansicht des RH für das BMF nur deshalb notwendig geworden, weil es bei der Verfolgung des Ziels, der Exportwirtschaft Finanzierungen zu attraktiven Konditionen zur Verfügung zu stellen, Zinsdifferenzen einer Finanzierung in CHF ausnutzte und damit ein CHF-Kursrisiko einging. Der RH kritisierte, dass das BMF – im Gegensatz zum Umgang mit den Fremdwährungsrisiken im JPY – keine weiteren Strategien (z.B. Einsatz von Kurssicherungsinstrumenten) anwendete, um das Wechselkursrisiko des CHF zu steuern bzw. abzusichern. Der RH betonte nochmals, dass er weder die Festlegung von Schwellenwerten noch die Aufhebung eines prozentuellen Fremdwährungsanteils am Gesamtportfolio – wenn gleichzeitig die Festlegung von begleitenden, steuernden Maßnahmen unterblieb – als geeignete Strategien zum Abbau des CHF-Wechselkursrisikos ansah. Da das BMF keine weiteren Maßnahmen – außer die Festlegung von Ausstiegsgrenzen bezugnehmend auf den EUR/CHF-Wechselkurs – vornahm, hoffte es auf eine Erholung des Wechselkurses. Dies veranschaulichte der RH grafisch in der Abbildung 1 und zeigte auf, dass diese erhoffte Erholung des Wechselkurses bisher nicht eintraf.

(b) Dem Argument des BMF, u.a. mit dem Totalabbau des JPY-Risikos sehr wohl gesteuert zu haben, hielt der RH entgegen, dass sich seine Kritik auf das CHF-Portfolio bezog. Bei diesem erfolgte – im Gegensatz zum JPY-Portfolio – keine Steuerung. Die – vom RH kritisierten – Strategien des BMF zum Portfolioabbau zeigten keinerlei Wirkung. Dies zeigt sich auch an der Tatsache, dass zwischen Ende 2011 und 30. Juni 2015 keine Reduktion, sondern – aufgrund der Überbindungen – eine Ausweitung des Volumens des CHF-Portfolios von 18,391 Mrd. CHF auf 18,451 Mrd. CHF erfolgte. Der RH wiederholte daher seine Kritik, dass das BMF das Risiko des CHF-Portfolios nicht steuerte, sondern eine reine Bestandsverwaltung vornahm.



(c) Betreffend Kurssicherungen entgegnete der RH dem BMF, dass die betriebswirtschaftlichen Erfordernisse des Exportfinanzierungsverfahrens auf jeden Fall Kurssicherungsmaßnahmen notwendig gemacht hätten, um nicht – wie im gegenständlichen Fall auch eingetroffen – den Konsequenzen einer Aufhebung der Kursuntergrenze des EUR gegenüber dem CHF durch die SNB im Jänner 2015 ausgesetzt zu sein.

Dem Argument des BMF, die Aufhebung der Kursuntergrenze des EUR gegenüber dem CHF durch die SNB sei völlig überraschend geschehen, hielt der RH entgegen, dass der Sinn einer Kurssicherung insbesondere darin liegt, Absicherungen gegen nicht vorhersehbare Entwicklungen vorzunehmen.

Zur Frage der Vertretbarkeit von Kurssicherungen entgegnete der RH dem BMF, dass deren Kosten dem dadurch vermiedenen zusätzlichen Fremdwährungsrisiko gegenüberzustellen wären und hielt kritisch fest, dass das BMF eine solche Gegenüberstellung nicht vorgenommen hatte.

(d) Zu den laut BMF vom RH zu wenig gewürdigten Maßnahmen des BMF hielt der RH fest, dass er den erfolgten Abbau des JPY-Risikos in seinem Bericht unter TZ 27.2 Punkt (2) als beispielhaft hervorhob. Die vom BMF genannten Maßnahmen im Zusammenhang mit dem CHF-Portfolio stellten für den RH keine risikosteuernden bzw. -begrenzenden Maßnahmen (z.B. Kurssicherungen) dar. Dies betraf sowohl den Umstand, Fremdwährungstransaktionen nur mehr im Zusammenhang mit notwendigen Überbindungen durchzuführen, als auch die Intention des BMF, die Steuerung des Fremdwährungsrisikos durch die Erhöhung des Budgets (Zweckbindung der Haftungsentgelt-Einnahmen für den Risikoabbau, Einführung eines Zuschlags zum Haftungsentgelt) vorzunehmen. Auch die vom BMF als Strategiewechsel bezeichnete reine Aufhebung eines prozentuellen Zielwerts des Fremdwährungsanteils sah der RH ohne begleitende Maßnahmen (z.B. Rückführungs-, Ausstiegs-, Umschuldungsszenarien) allein nicht als geeignet zum Abbau des CHF-Risikos an.

(4) Schließlich trat der RH dem Hinweis des BMF entgegen, stichtagsbezogen und undifferenziert Aufsummierungen potenzieller Währungsrisiken vorgenommen zu haben. Die seitens des RH dargestellten Wechselkursrisiken beruhten auf der vom BMF zur Verfügung gestellten Szenariobetrachtung. Zur Berechnung zog der RH die Angaben des BMF zu den historischen Verrechnungskursen, den erwarteten zukünftigen Wechselkursen sowie zu dem aushaltenden CHF-Volumen an den jeweiligen Stichtagen heran. Es handelte sich daher um reale, vom BMF-Szenario erfasste und erwartete, stichtagsbezogene Wechselkursdifferenzen.

Verfahrensabwicklung gemäß Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz (AFFG)

28.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 49) empfohlen, den durch die Überbindungen entstandenen Differenzbetrag zu ermitteln und gesetzeskonform zu bereinigen.

(2) Nach Mitteilung des BMF im Nachfrageverfahren sei die Empfehlung im Rahmen des periodischen Berichtswesens und durch haushaltsrechtskonforme Rückstellungsbildung umgesetzt.

(3) (a) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMF den durch Überbindungen entstandenen Differenzbetrag regelmäßig ermittelte (siehe dazu auch TZ 27) und z.B. in seinen quartalsweisen Risikoberichten zur Exportförderung im Rahmen des „inhärenten Wechselkursrisikos“ darstellte.

(b) Gemäß den Vorgaben des BHG 2013²³ bildete das BMF jährlich eine Rückstellung für Haftungen des Bundes gemäß AFFG. Der Rückstellungsbedarf belief sich für das Jahr 2013 auf rd. 601,79 Mio. EUR, per 31. Dezember 2014 erhöhten sich die Rückstellungen auf rd. 652,04 Mio. EUR.

Das BMF ermittelte das Rückstellungserfordernis auf Basis eines Durchschnitts der Fremdwährungsstände und Garantie-Inanspruchnahmen der jeweils letzten vorangegangenen acht Jahre, getrennt nach Währungen. Den so errechneten Prozentsatz der durchschnittlichen Garantie-Inanspruchnahmen wendete das BMF auf das Abreifungsprofil des bestehenden Fremdwährungsportfolios an und ermittelte für alle ausstehenden Portfoliostände eine (fiktive) Inanspruchnahme pro Jahr. Das Rückstellungserfordernis ergab sich aus der Summe dieser abgezinsten Inanspruchnahmen.

Das Fremdwährungsrisiko bestand seit Ende 2013 ausschließlich für CHF, da das BMF das JPY-Portfolio im Verlauf des Jahres 2013 weitgehend abgebaut bzw. das gesamte Portfolio kursgesichert hatte (siehe dazu auch TZ 27).

Das BMF beglich aufgrund des ungünstigen Kursverhältnisses EUR/CHF in den letzten Jahren nur die laufenden Wechselkursdifferenzen für die fälligen Zinszahlungen des CHF-Portfolios und baute das bestehende CHF-Portfolio nicht ab. Dadurch erfolgte die Berechnung der historischen Garantie-Inanspruchnahmen – die Grundlage für die Berechnung der Rückstellung waren – auf Basis der bezahlten Wechselkursdifferenzen für die fälligen CHF-Zinszahlungen. Wechselkursdifferenzen aus Kapitalrückzahlungen waren in der historischen Betrachtung nicht

²³ § 91 Abs. 5 und 6 BHG 2013 bzw. § 55 BHV 2013

eingerechnet, da ein Abbau des Portfolios in den letzten Jahren nicht stattfand (siehe Tabelle 9).

28.2 (1) Das BMF setzte die Empfehlung des RH um, weil es den durch Überbindungen entstandenen Differenzbetrag regelmäßig ermittelte und die Deckung der bis Ende 2014 realisierten Kursrisiken in die Bildung einer Rückstellung gemäß BHG 2013 einbezog.

Nach Ansicht des RH deckte die bis Ende 2014 angewandte Berechnung der Rückstellungshöhe den ab 2015 geplanten Abbau des CHF-Portfolios nicht mehr ausreichend ab, weil in den letzten Jahren ein Abbau des Portfolios nicht stattfand und daher nicht gezielt Kursverluste zur Tilgung der Nominale realisiert wurden.

Er empfahl daher dem BMF, bei der Berechnung der Rückstellung ab 2015 auch die sich aus der Rückführung des CHF-Portfolios ergebenden Wechselkursdifferenzen zu berücksichtigen.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass sich die Verschlechterung der Risikolage des Bundes (Anstieg des Kursrisikos zum 30. Juni 2015 um rd. 2,375 Mrd. EUR gegenüber dem 31. Dezember 2014 (siehe TZ 27)) infolge der Aufhebung des Mindestkurses durch die SNB Mitte Jänner 2015 erhöhend auf die per Ende 2015 zu bildende Rückstellung gemäß AFFG auswirken könnte.

28.3 *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es einen Vorschlag für eine veränderte Rückstellungsberechnungsmethodik einbringen werde, um den in den nächsten Jahren geplanten Kapitalabbau beim Fremdwährungsportfolio des Exportfinanzierungsverfahrens stärker zu berücksichtigen.*

Monitoring des BMF

Mittelverwendung Exportfinanzierungsverfahren

29.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 50) empfohlen, die Einsichtsrechte gemäß AFFG verstärkt wahrzunehmen. Nach dem AFFG konnte der Bundesminister für Finanzen vor Ort Einsicht in die Bücher, Urkunden und sonstigen Schriftstücke des Bevollmächtigten (OeKB) nehmen.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, die verstärkte Wahrnehmung der Einsichtsrechte gemäß AFFG sei in Umsetzung. Zusätzlich seien interne Richtlinien für die Durchführung der Aufgaben der Beauftragten in Ausarbeitung.

Verfahrensabwicklung gemäß Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz (AFFG)

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMF eine „Richtlinie für die Tätigkeit der Beauftragten gemäß § 6 Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz“ erarbeitet hatte, die mit 1. Mai 2015 in Kraft trat. Das BMF brachte diese Richtlinie dem vom Bundesminister für Finanzen gemäß § 6 AFFG zur Wahrung seiner Rechte bei der Übernahme von Haftungen für Kreditoperationen der OeKB bestellten Beauftragten und seinem Stellvertreter (Beauftragte) am 27. April 2015 zur Kenntnis.

Die Richtlinie für die Tätigkeit der Beauftragten gemäß § 6 AFFG legte u.a. den Umfang der Einsichtsrechte und das Berichtswesen fest. Demnach hatten die Beauftragten insbesondere die widmungsgemäße Verwendung der mittels AFFG-Haftungen aufgenommenen Mittel zu überprüfen. Die Bucheinsichten hatten grundsätzlich als Vor-Ort-Prüfungen bei der OeKB in regelmäßigen Abständen – mindestens jedoch einmal jährlich – zu erfolgen. Über die Ergebnisse der Vor-Ort-Prüfung hatten die Beauftragten des BMF einen schriftlichen Bericht mit den wesentlichen Prüfungsinhalten und –ergebnissen sowie allenfalls erforderlichen Handlungsschritten zu verfassen und diesen der zuständigen Fachabteilung im BMF zur Kenntnis zu bringen.

Bis zum Ende der Geburungsüberprüfung an Ort und Stelle (Ende Mai 2015) hatten die Beauftragten des BMF keine Vor-Ort-Prüfung bei der OeKB durchgeführt.

29.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH, die Einsichtsrechte gemäß AFFG verstärkt wahrzunehmen, nicht um. Das BMF erarbeitete zwar eine „Richtlinie für die Tätigkeit der Beauftragten gemäß § 6 Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz“, die insbesondere die Überprüfung der widmungsgemäßen Verwendung der mittels AFFG-Haftungen aufgenommenen Mittel regelte. Das BMF hatte jedoch bis Ende Mai 2015 noch keine Vor-Ort-Prüfung bei der OeKB durchgeführt.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung an das BMF, die Einsichtsrechte gemäß AFFG verstärkt wahrzunehmen.

29.3 *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es der vom RH empfohlenen verstärkten Wahrnehmung der Einsichtsrechte durch eine am 14. Oktober 2015 vorgenommene Einschau samt Bericht und Schlussfolgerungen durch die Beauftragten gemäß AFFG bereits Rechnung getragen habe. Die Einschautätigkeit werde entsprechend der Richtlinie in Zukunft verstärkt fortgesetzt.*



Risikocontrolling

30.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 51) empfohlen, in Abstimmung und unter Berücksichtigung der bankspezifischen Anforderungen der OeKB ein maximal vom Bund zu tragendes Risiko für gemäß AFFG übernommene Haftungen schriftlich festzulegen und dessen Einhaltung laufend zu überwachen. Bei Erreichen oder Überschreiten des Limits sollten verbindliche Instrumentarien zur Risikominimierung vorgesehen werden.

(2) Laut Mitteilung des BMF im Nachfrageverfahren sei die Empfehlung in Umsetzung. Bei Erreichen von Risikoschwellen werde das Anpassungserfordernis beim Haftungsentgelt überprüft; ein entsprechender Mechanismus sei in Ausarbeitung.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die OeKB nach wie vor ein Value at Risk-Modell (VaR-Modell) zur Risikobewertung des Passivportfolios des Exportfinanzierungsverfahrens verwendete und das BMF die VaR-Risikokennzahlen weiterhin in seinen quartalsweisen RisikobERICHTEN darstellte. Das BMF hatte jedoch kein maximal vom Bund zu tragendes Risiko für gemäß AFFG übernommene Haftungen festgelegt und auch keine verbindlichen Instrumentarien zur Risikominimierung bei Überschreiten dieses Limits definiert.

Ausgehend von der Empfehlung des RH in seinem Vorbericht diskutierten das BMF und die OeKB mehrfach die Einführung eines Limitsystems. So legte z.B. die OeKB im Oktober 2013 Vorschläge für die mögliche Ausgestaltung eines Limitsystems vor. Eine Entscheidung für eine Umsetzung traf das BMF nicht.

30.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH nicht um. Es hatte weder ein maximal vom Bund zu tragendes Risiko für gemäß AFFG übernommene Haftungen definiert, noch verbindliche Instrumentarien zur Risikominimierung vorgesehen. Das BMF verwendete die von der OeKB zur Verfügung gestellten Risikokennzahlen nur als Informationsinstrument und nicht zur Steuerung des Risikos der aus dem AFFG übernommenen Haftungen.

Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung an das BMF, in Abstimmung mit der OeKB und unter Berücksichtigung der bankspezifischen Anforderungen der OeKB ein maximal vom Bund zu tragendes Risiko für gemäß AFFG übernommene Haftungen schriftlich festzulegen und dessen Einhaltung laufend zu überwachen. Bei Erreichen oder Überschreiten des Limits sollten verbindliche Instrumentarien zur Risikominimierung vorgesehen werden.

Wertschöpfungs- prüfungen bei Exportförderung

30.3 In seiner Stellungnahme teilte das BMF mit, dass es im Zusammenwirken mit der OeKB eine Risikolimitmethodik für die Übernahme von AFFG-Kursrisikogarantien samt entsprechender Prozessschritte und Maßnahmen auf Grundlage verschiedener Szenarien festlegen werde.

31.1 (1) Da nach den Feststellungen des Vorberichts die von der OeKB errechnete Wertschöpfungsquote nicht immer voll aussagekräftig war – weil sie sich auf das Vorliegen eines österreichischen Ursprungserzeugnisses stützte –, hatte der RH der OeKB in seinem Vorbericht (TZ 56) empfohlen, in regelmäßigen Abständen umfassendere Prüfungen der tatsächlichen Wertschöpfung durchzuführen, um einen möglichen Missbrauch des Systems der Exportförderung zu verhindern.

(2) Die Empfehlung sei, so die OeKB im Nachfrageverfahren, weitgehend umgesetzt. Im Schadensfall erfolge eine Prüfung und durch die Sanktionierung einer Überschreitung werde ein Missbrauch verhindert.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die OeKB bei der Überprüfung der Wertschöpfung aus übernommenen Haftungen zwischen soft loans²⁴ und kommerziellen kreditfinanzierten Geschäften unterschied.

Bei soft loans berücksichtigte die OeKB vorgelegte Ursprungszeugnisse nicht, sondern ermittelte die Wertschöpfungsquote jeweils eigenständig auf Basis genauer Angaben der exportierenden Unternehmen zu einzelnen projektbezogenen Lieferungen und Leistungen auf sogenannten Projektblättern. Die zuständige Abteilung in der OeKB²⁵ überprüfte anhand der Projektblätter die Wertschöpfungsquote sowohl vor Lieferung und Leistung anlässlich der Umwandlung der Promesse in eine Garantie als auch nach vollständig erbrachter Lieferung und Leistung.

Bei kommerziellen kreditfinanzierten Geschäften und Vorliegen eines österreichischen Ursprungszeugnisses für eine Ware ging die OeKB grundsätzlich von einer 100 %igen österreichischen Wertschöpfung aus. Im Zuge der Abwicklung der Exportgeschäfte erfolgte keine weitergehende Überprüfung der tatsächlichen Wertschöpfung. Eine diesbezügliche Überprüfung nahm die OeKB nur bei Eintreten eines Schadensfalls vor, da eine Überschreitung eines genehmigten Auslandsanteils

²⁴ Kreditfinanzierung zu begünstigten Konditionen entweder durch niedrige (unter dem Marktzinsniveau liegende) Zinssätze, lange Kreditlaufzeiten und tilgungsfreie Perioden mit dem Ziel, zur nachhaltigen Entwicklung der Empfängerländer beizutragen

²⁵ OeKB-Abteilung Research, Analysen und Internationales/Betriebs- und Projektprüfung



zu einer anteiligen Kürzung des Garantiebetrags (im Sinne einer Sanktionierung) führte.

Abweichend von der grundsätzlichen Vorgehensweise bei kommerziellen kreditfinanzierten Geschäften sah die OeKB ein Pauschalierungsmodell und die Möglichkeit einer Rückversicherung vor:

- (a) Ein sogenanntes Pauschalierungsmodell konnte bis zu einer Höhe von 10 Mio. EUR in Anspruch genommen werden. Bei diesem berechnete die OeKB die durchschnittliche österreichische Wertschöpfung nicht pro Einzelgeschäft, sondern überprüfte im Rahmen eines implementierten Monitorings, ob im jährlichen Gesamtexportumsatz des Unternehmens zumindest eine 50 %ige österreichische Wertschöpfung enthalten war.
- (b) Das Rückversicherungsmodell kam bei größeren kommerziellen kreditfinanzierten Geschäften (über 10 Mio. EUR), die einen höheren Auslandsanteil als 50 % aufwiesen, zum Einsatz. Die OeKB reduzierte im Einzelfall den Auslandsanteil, indem sie Rückversicherungen mit anderen Exportkreditagenturen oder mit privaten Rückversicherern abschloss.

Ein internationaler Vergleich, den die OeKB unter ausgewählten Exportkreditagenturen regelmäßig durchführte, zeichnete ein differenziertes Bild in Bezug auf die Einbeziehung der nationalen Wertschöpfung in das Exportkreditverfahren des jeweiligen Landes. Die Bandbreite der Berücksichtigung der nationalen Wertschöpfung reichte von einem nationalen Interesse²⁶ bis hin zur Vorgabe fester nationaler Wertschöpfungsquoten²⁷.

31.2 (1) Die OeKB setzte die Empfehlung des RH, in regelmäßigen Abständen umfassendere Prüfungen der tatsächlichen Wertschöpfung durchzuführen, um einen möglichen Missbrauch des Systems der Exportförderung zu verhindern, teilweise um. Die OeKB ermittelte zwar bei soft loans die Wertschöpfungsquote einzelner projektbezogener Lieferungen und Leistungen umfassend. Bei kommerziellen kreditfinanzierten Geschäften ging die OeKB bei Vorliegen eines österreichischen Ursprungszeug-

²⁶ Scholten/Schipfer, in Guserl/Pernsteiner (Hrsg.), Handbuch Finanzmanagement in der Praxis (2004), S. 488: „Ein nationales Interesse umfasst z.B. Markterschließung, Technologieintensität, hohen Innovationsgrad, strategische Interessen des Exporteurs, Zulieferung von ausländischen Konzernköpfen, Schlüsselrolle des Exporteurs in einem Projekt, die Absicht zur besonderen Förderung von KMUs oder Entwicklungspolitische Überlegungen.“

²⁷ vgl. Scholten/Schipfer, in Guserl/Pernsteiner (Hrsg.), Handbuch Finanzmanagement in der Praxis (2004), S. 488: „[...] jener Anteil der Wertschöpfung, der im Inland in Form von konkreten Fabrikaten und Leistungen erbracht werden muss.“

Wertschöpfungsprüfungen bei Exportförderung

nisses für eine Ware jedoch weiterhin von einer 100 %igen österreichischen Wertschöpfung aus und führte im Zuge der Abwicklung der Exportgeschäfte keine weitergehende Überprüfung durch.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an die OeKB, in regelmäßigen Abständen umfassendere Prüfungen der tatsächlichen Wertschöpfung durchzuführen, um einen möglichen Missbrauch des Systems der Exportförderung zu verhindern, aufrecht.

(2) Der RH wies weiters darauf hin, dass international voneinander abweichende Regelungen in Bezug auf die Einbeziehung der nationalen Wertschöpfung in das Exportkreditverfahren bestanden.

Er empfahl der OeKB, im Rahmen einer allfälligen Weiterentwicklung des Systems der Exportförderung diese internationalen Entwicklungen mit zu berücksichtigen.

31.3 *Die OeKB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Einschätzungen des RH die Ambivalenz der Thematik gut zum Ausdruck bringen würden. Da im internationalen Vergleich das österreichische Vorgehen in der Frage „Wertschöpfung“ eher konservativ sei, werde die Weiterentwicklung des Fördersystems wahrscheinlich eine stärkere Bedachtnahme auf andere volkswirtschaftliche Aspekte (Standortsicherung, Zukunftsfähigkeit von Unternehmen) mit sich bringen, als die genaue Analyse des in einem Einzelgeschäft gegebenen österreichischen Wertschöpfungsanteils.*

31.4 Der RH nahm die Ausführungen der OeKB zur Kenntnis. Er verblieb jedoch bei seiner Empfehlung, in regelmäßigen Abständen umfassendere Prüfungen der tatsächlichen Wertschöpfung durchzuführen, um einen möglichen Missbrauch des Systems der Exportförderung zu verhindern.

Schlussempfehlungen

32 Der RH hielt zusammenfassend fest, dass die OeKB von 20 überprüften Empfehlungen des Vorberichts 13 umsetzte, zwei teilweise umsetzte und vier nicht umsetzte. Den Umsetzungsgrad einer an die OeKB gerichteten Empfehlung konnte der RH mangels abgeschlossenen Sachverhalts nicht beurteilen.

Das BMF setzte von 13 Empfehlungen sechs um, drei teilweise und vier nicht um.



Schlussempfehlungen



**Haftungen des Bundes für Exportförderungen;
Follow-up-Überprüfung**

**Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts
(Reihe Bund 2013/1)**

TZ	Empfehlungsinhalt	Vorbericht			Follow-up-Überprüfung		
		TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt		
Oesterreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft (OeKB)							
16	Zugänglichmachung der Länderrisikoberichte für die Mitglieder des Beirats	4	X				
22	stärkere Beachtung von Umwelttagenden und Korruptionsprävention in den Länderrisikoberichten	7	X				
22	Einziehen von Länderlimiten zur Begrenzung von Länderrisiken	8	X				
23	Senkung der Grenze für die Durchführung einer vollständigen Bilanzanalyse und eines erweiterten Ratings	9				X	
23	Einbindung des seit Mitte 2010 probeweise eingesetzten Ratingmoduls in die bereits vorhandene Datenbank	10	X				
23	Festlegung eines risikoorientierten Risikolimits je haftendes Kreditinstitut	11	X				
23	eindeutige Definition und Abgrenzung der unterschiedlichen Bonitätsgruppen	12	X				
24	verstärktes Einfordern der Jahresabschlüsse und Wirtschaftsprüferberichte von Wechselbürgschaftsnehmern und Erfassung der Konzernabschlüsse in geeignetem Bilanzgliederungsschema	13	X				
24	Analyse des hohen Anteils der schlechtesten Ratingklasse am Gesamtportfolio beim eigen erstellten Rating; gegebenenfalls Vornahme von Systemadaptierungen	14	X				
24	Erhöhung der jährlichen Anzahl qualitativer Ratings	15	X				
26	bessere Abbildung des wirtschaftlichen Risikos beim Value at Risk-Modell	16			X		
26	risikogerechte Adaptierung der Basisvariante des Portfoliomodells	17				X	
26	permanente Analyse der Auswirkungen finanz marktregulatorischer Änderungen wie z.B. neuer OECD-Mindestprämien auf beide Varianten des Portfoliomodells sowie Berücksichtigung im Portfoliomodell	18	X				
26	Begrenzung des Ausfallsrisikos durch Festlegung von Limiten im Portfoliomodell	19				X	



Schlussempfehlungen

Fortsetzung: Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts (Reihe Bund 2013/1)

T2	Empfehlungsinhalt	Vorbericht	Follow-up-Überprüfung			
			T2	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
Oesterreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft (OeKB)						
28	Heranziehung des fünfstufigen Ratingmoduls zur differenzierten Prämienzermittlung beim wirtschaftlichen Risiko		20	X		
30	regelmäßige Erweiterung und Aktualisierung der „Lessons learned“ und Ergänzung um „best practice“-Fälle		21			X
39	Empfehlung einer Garantieübernahme erst nach Klärung und Behebung erkennbarer Projekt-schwächen		24		kein Anwendungsfall	
43	Übertragung unterschiedlich aufgebauter Jahresabschlüsse in ein einheitliches Gliederungsschema und Durchführung eines standardisierten Ratings		25	X		
45	Miteinbeziehung der wirtschaftlichen Lage und Entwicklung von Unternehmensgruppen in die Bonitätsprüfung der Unternehmen, die Teil dieser Gruppe sind; Einfordern konsolidierter bzw. Konzernabschlüsse		26	X		
56	umfassendere Prüfungen der tatsächlichen Wertschöpfung in regelmäßigen Abständen zur Verhinderung eines Missbrauchs des Systems der Exportförderung		31			X
BMF						
13	Anhebung der Grenze für die Genehmigung von Haftungsanträgen im beschleunigten Verfahren		2	X		
15	regelmäßiges Einfordern einer Kostenaufstellung von der OeKB über die Aufwendungen im Ausfuhrförderungsverfahren		3			X
16	nachweisliche Information der Mitglieder des Beirats über die Entwicklung der eingetretenen Schadensfälle		5			X
17	Erwägung der Zusammenlegung des für die Deckungspolitik zuständigen Beratenden Gremiums mit dem Beirat		6	X		
22	stärkere Beachtung von Umweltagenden und Korruptionsprävention in den Länderrisikoberichten		7	X		
22	Einziehen von Länderlimiten zur Begrenzung von Länderrisiken		8	X		
26	Begrenzung des Ausfallsrisikos durch Festlegung von Limiten im Portfoliomodell		19			X



Schlussempfehlungen

**Haftungen des Bundes für Exportförderungen;
Follow-up-Überprüfung**
**Fortsetzung: Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts
(Reihe Bund 2013/1)**

TZ	Empfehlungsinhalt	Vorbericht	Follow-up-Überprüfung		
			TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt
BMF					
32	Ausarbeitung einer schriftlichen Regelung hinsichtlich Informationsfluss für die Bearbeitung von Schadensfällen	22		X	
35	Festlegung einer Obergrenze des Kontos gemäß § 7 AusFFG; Abführen darüber hinausgehender Guthaben an die Bundeskasse	23			X
49	Ermittlung des durch Überbindung entstandenen Differenzbetrags	28		X	
49	weitere Reduktion des Fremdwährungsanteils im Exportfinanzierungsverfahren	27			X
50	verstärkte Wahrnehmung der Einsichtsrechte gemäß AFFG	29			X
51	schriftliche Festlegung und laufende Überwachung des maximal vom Bund zu tragenden Risikos für Haftungen gemäß AFFG; Vorsehen verbindlicher Instrumente zur Risikominimierung bei Erreichen oder Überschreiten des Limits	30			X

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Oesterreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft (OeKB)

- (1) Die Grenze für die Durchführung einer vollständigen Bilanzanalyse und eines erweiterten Ratings wäre zu senken und die Schadensquote in Bezug auf das Haftungsobligo wäre weiterhin zu beobachten. [\(TZ 9\)](#)
- (2) Die Risikolimite für haftende Kreditinstitute wären in den Arbeitsanleitungen zu ergänzen. [\(TZ 11\)](#)
- (3) Ein Überleitungsschema für die Erfassung von Konzernabschlüssen nach internationalen Standards in das Gliederungsschema im Bilanzanalysetool wäre zu entwickeln, welches alle wesentlichen Positionen bzw. Mindestanforderungen erfasst, wie sie bspw. der Internationale Rechnungslegungsstandard IAS 1 regelte. Ein solches Überleitungsschema sollte mit auftretenden Sonderfällen laufend ergänzt werden, sodass diese dokumentiert sind und gegebenenfalls bei später auftretenden gleichen oder ähnlichen Fragestellungen analog angewendet werden können. [\(TZ 13, 25\)](#)

Schlussempfehlungen

(4) Nach erfolgreichem Abschluss der Testphase wäre das neue Portfoliomodell in den Regelbetrieb überzuführen. **(TZ 16)**

(5) Im Rahmen der auf den historischen Daten der OeKB basierenden Auswertungen zur Risikobewertung des Portfolios wäre bei jenen Ländern, in denen für die OeKB bisher kein politisches Risiko schlagend geworden war, der Ansatz einer angemessenen Ausfallswahrscheinlichkeit in Betracht zu ziehen. **(TZ 17)**

(6) Die „Lessons learned“ wären um die in Evidenz stehenden Problemfälle unmittelbar nach deren Abschluss zu erweitern; zur Verbesserung der Antragsbearbeitung wären weiterhin auftretende Problemfälle und erfolgreiche Lösungsansätze in die Sammlung der Vorgaben zur Antragsbearbeitung aufzunehmen. **(TZ 21)**

(7) In regelmäßigen Abständen sollte die tatsächliche Wertschöpfung aus der Exportförderung umfassender geprüft werden, um einen möglichen Missbrauch des Systems der Exportförderung zu verhindern. **(TZ 31)**

(8) Im Rahmen einer allfälligen Weiterentwicklung des Systems der Exportförderung wären die internationalen Entwicklungen mit zu berücksichtigen. **(TZ 31)**

BMF

(9) Die gemäß Bevollmächtigungsvertrag vorgesehenen Kostenaufstellungen wären jährlich zeitnah von der OeKB einzufordern sowie unmittelbar auf Plausibilität zu prüfen und dies zu dokumentieren. **(TZ 3)**

(10) Die Präsentationen zu den eingetretenen Schadensfällen in den Sitzungen des Beirats wären durch detaillierte Informationen und Analysen über die Entwicklung der Schadensfälle und über relevante Einzelfälle inhaltlich zu verbessern, so dass die daraus gewonnenen Erkenntnisse in Ergänzung zu den Exportservice-Jahresberichten in den Begutachtungsprozess des Beirats einfließen können. **(TZ 5)**

(11) Im Zuge der nächsten Novelle des Ende 2017 auslaufenden Ausfuhrförderungsgesetzes (AusfFG) wäre auf eine Senkung der Obergrenze des Kontos gemäß § 7 AusfFG – bspw. durch Orientierung am Wertberichtigungsbedarf oder durch Heranziehen einer Grenze von 1 % des tatsächlich beanspruchten Haftungsbetrags – hinzuwirken. Dabei wären die Fristigkeiten des Rückstellungsbedarfs zu berücksichtigen, um die Liquidität im Bedarfsfall zu gewährleisten.



Schlussempfehlungen

Haftungen des Bundes für Exportförderungen; Follow-up-Überprüfung

Ein darüber hinausgehendes Guthaben wäre an die Bundeskasse abzuführen. (TZ 23)

(12) Im Zusammenwirken mit der OeKB wären Strategien zu entwickeln, die – basierend auf Szenarien der Wechselkursentwicklung – wirksame Maßnahmen zur Risikosteuerung, –begrenzung und –reduktion des Bundes umfassen. (TZ 27)

(13) Auf einen transparenten Ausweis sämtlicher übernommener Wechselkursgarantien und Erörterung der damit verbundenen gegenwärtigen und zukünftigen Risiken wäre hinzuwirken. (TZ 27)

(14) Bei der Berechnung der Rückstellung ab 2015 wären auch die sich aus der Rückführung des CHF-Portfolios ergebenden Wechselkursdifferenzen zu berücksichtigen. (TZ 28)

(15) Die Einsichtsrechte gemäß Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz (AFFG) wären verstärkt wahrzunehmen. (TZ 29)

(16) In Abstimmung mit der OeKB und unter Berücksichtigung der bankspezifischen Anforderungen der OeKB wäre ein maximal vom Bund zu tragendes Risiko für gemäß Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz (AFFG) übernommene Haftungen schriftlich festzulegen und dessen Einhaltung laufend zu überwachen. Bei Erreichen oder Überschreiten des Limits sollten verbindliche Instrumentarien zur Risikominimierung vorgesehen werden. (TZ 30)

BMF und OeKB

(17) Das installierte Länderlimitsystem wäre zu evaluieren und die aufgrund eines bestehenden Haftungsobligos temporär angehobenen Länderlimite wären laufend nach Abbau der jeweiligen Haftungsobligos bis zur Erreichung der nach der Kategoriesystematik ermittelten Länderlimite zu reduzieren. (TZ 8)

(18) Zur weiteren Begrenzung des Ausfallsrisikos für das Portfolio des Ausfuhrförderungsverfahrens wären Limite festzulegen und die Auswertungen der OeKB zu Steuerungszwecken heranzuziehen. (TZ 19)

(19) Es wäre eine Strategie für das Vorgehen bei Erreichung der Limite für das Portfolio des Ausfuhrförderungsverfahrens auszuarbeiten. (TZ 19)





BMF

ANHANG
Entscheidungsträger

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in Blaudruck



Oesterreichische Kontrollbank Akiengesellschaft

Aufsichtsrat

Vorsitzender Dkfm. Gerhard RANDA
(13. Dezember 2006 bis 1. Jänner 2010)

Dr. Erich HAMPL
(seit 1. Jänner 2010)

Stellvertreter des Dr. Walter ROTHENSTEINER
Vorsitzenden (seit 2. August 1995)

Vorstand Dr. Johannes ATTEMS
(1. Juni 1988 bis 31. Dezember 2013)

Dr. Rudolf SCHOLTEN
(seit 1. Mai 1997)

Mag. Angelika SOMMER-HEMETSBERGER
(seit 1. Jänner 2014)



Bericht des Rechnungshofes

**Internes Kontrollsyste im Bereich der
Finanzverwaltung an der Technischen Universität Graz
und an der Universität Salzburg**





Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	383
Abkürzungsverzeichnis	384

BMWF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Internes Kontrollsyste im Bereich der Finanzverwaltung an der
Technischen Universität Graz und an der Universität Salzburg

KURZFASSUNG	386
Prüfungsablauf und -gegenstand	395
Ausgangslage	396
Allgemeines	396
Rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen	398
Risikoanalyse	407
Allgemeines	407
Risikofeststellung und Risikobeurteilung	408
Geschäftsprozesse der Finanzverwaltung	410
Überprüfte Geschäftsprozesse	412
Verbuchung von Verbindlichkeiten	412
Verbuchung von Verbindlichkeiten – Soll-Ist-Vergleich	413



Abwicklung von Barzahlungsgeschäften	420
Veranlagungen	423
Berichtswesen	428
Überprüfung des IKS auf Aktualität	430
Kosten und Nutzen des IKS	432
Schlussempfehlungen	435

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Richtlinien der Finanzverwaltung der beiden überprüften Universitäten	399
Tabelle 2:	Personalressourcen Finanzverwaltung TU Graz	403
Tabelle 3:	Personalressourcen Finanzverwaltung Universität Salzburg	404
Tabelle 4:	„Fahrplan“ Risikomanagement TU Graz	408
Tabelle 5:	Geschäftsprozesse der Finanzverwaltung TU Graz und Universität Salzburg	411
Tabelle 6:	IKS-Stärken-Schwächen-Analyse anhand von Beispielsfällen beim Geschäftsprozess Verbuchung von Verbindlichkeiten; Jahre 2010 bis 2014	414
Tabelle 7:	Skontoerträge TU Graz	416
Tabelle 8:	Veranlagungen TU Graz	423
Tabelle 9:	Veranlagungen Universität Salzburg	424
Tabelle 10:	Prüfungen Interne Revision TU Graz	431
Tabelle 11:	Personalaufwendungen und Aufwendungen der internen und externen Kontrolle der Finanzverwaltung TU Graz	433
Tabelle 12:	Personalaufwendungen und Aufwendungen für das Projekt „PLUS-S“ sowie für externe Kontrolle der Finanzverwaltung Universität Salzburg	434



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BDG	Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IKS	Internes Kontrollsyste
inkl.	inklusive
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
OE	Organisationseinheit
RH	Rechnungshof
rd.	rund
TU Graz	Technische Universität Graz
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	Universitätsgesetz 2002
UGB	Unternehmensgesetzbuch
vgl.	vergleiche
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Internes Kontrollsyste im Bereich der Finanzverwal- tung an der Technischen Universität Graz und an der Universität Salzburg

An beiden überprüften Universitäten war ein umfassendes Internes Kontrollsyste – auch für den Bereich der Finanzverwaltung – erst im Aufbau: An der TU Graz erfolgte im Jahr 2014 die Freigabe zum Aufbau eines Risikomanagements – vorerst – im Bereich der universitären Beteiligungen; ein Ausbau auf alle Universitätsbereiche war geplant. Die Universität Salzburg startete im Jahr 2014 ein Projekt zur Implementierung eines Internen Kontrollsyste; dabei erfolgte die Aktualisierung von bestehenden Handbüchern bzw. der Aufbau eines Richtliniensystems. Die TU Graz verfügte bereits über eine Reihe von internen Vorschriften und Regelungen.

An beiden überprüften Universitäten bestand das Risikopotenzial, dass wegen fehlender IT-technischer Sperren bei der Verbuchung von Verbindlichkeiten sowohl die Vorerfassung als auch die Buchung – bei entsprechenden Berechtigungen – von ein und derselben Person durchgeführt werden könnten.

Die Ressourcenausstattung der Finanzverwaltung ermöglichte es jedoch an beiden überprüften Universitäten, die entscheidenden, die ausführenden und die kontrollierenden Funktionen voneinander zu trennen.

Eine Überprüfung von ausgewählten Geschäftsprozessen der Finanzverwaltung (Verbuchung von Verbindlichkeiten, Abwicklung von Barzahlungsgeschäften und Veranlagungen) zeigte an beiden Universitäten Mängel im Bereich des Internen Kontrollsyste auf.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Ziele der Querschnittsprüfung waren die Beurteilung des Internen Kontrollsystems (IKS) im Bereich der Finanzverwaltung an der Technischen Universität Graz (TU Graz) und an der Universität Salzburg hinsichtlich der organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen, der Risiken (Risikoanalyse), der IKS-Aspekte in ausgewählten Geschäftsprozessen im Bereich der Finanzverwaltung und des Berichtswesens sowie die Überprüfung des IKS auf Funktionalität, Wirksamkeit und Aktualität. [\(TZ 1\)](#)

Ausgangslage

Allgemeines

Ein IKS umfasst alle in der Organisation planvoll gesetzten Methoden und Maßnahmen, die das Vermögen der Organisation vor Verlust, Missbrauch und Schaden sichern, die betriebliche Effizienz und die Wirtschaftlichkeit steigern, die Zuverlässigkeit des Rechnungs- und Berichtswesens gewährleisten und die Einhaltung der vorgeschriebenen Geschäftsrichtlinien und gesetzlichen Vorschriften sicherstellen sollen. [\(TZ 2\)](#)

Rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen

Gemäß Universitätsgesetz 2002 sind die Universitäten unter der Verantwortung und Leitung des Rektorats zur Einrichtung eines den Aufgaben der Universität entsprechenden Rechnungswesens einschließlich einer Kosten- und Leistungsrechnung sowie eines Berichtswesens verpflichtet; damit ist auch die Einführung eines IKS verbunden. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war an beiden überprüften Universitäten ein umfassendes IKS – auch für den Bereich der Finanzverwaltung – erst im Aufbau. [\(TZ 3\)](#)

Neben den gesetzlichen Vorgaben verfügte die Finanzverwaltung der beiden überprüften Universitäten über eine Reihe von Richtlinien und Regelungen. Die TU Graz aktualisierte im Dezember 2014 zum Teil ihre Richtlinien. Die Richtlinien und Regelungen der TU Graz verfügten über Querbezüge zu anderen Regelungen und Richtlinien sowie regelten klar die Verantwortlichkeiten und Geltungsbereiche und waren jedem Mitarbeiter der TU Graz zugänglich. [\(TZ 4\)](#)



Kurzfassung

IKS in der Finanzverwaltung von
TU Graz und Universität Salzburg

Zur Zeit der Geburungsüberprüfung überarbeitete die Universität Salzburg mit dem Projekt „PLUS-S“ die bestehenden Handbücher und Richtlinien zum IKS sowie erstellte Richtlinien zu den Bereichen Beschaffung, Personal, Forschungsförderung, Universitätslehrgänge, Beteiligungen/Kooperationen, IT-Service und Revision. Die Richtlinien und Handbücher der Finanzverwaltung standen nicht allen Mitarbeitern der Universität Salzburg zur Verfügung, sondern lagen in den Abteilungen Controlling und Rechnungswesen auf. (TZ 4)

Die obersten Leitungsorgane der Universität waren gemäß Universitätsgesetz 2002 (UG) der Universitätsrat, das Rektorat, der Rektor und der Senat. Zudem unterlagen die Universitäten gemäß UG der Rechtsaufsicht des Bundes. Die Aufgaben der Leitungsorgane waren grundsätzlich im UG geregelt; weitere Regelungen hinsichtlich Aufgaben und Zuständigkeiten des Rektorats waren an beiden Universitäten in den Geschäftsordnungen der Rektorate festgelegt. (TZ 5)

Der Organisationsplan stellt die innere Organisation der Universität dar. Die TU Graz regelte darüber hinaus die Zuständigkeiten der Dekane sowie die Rechte und Pflichten der Institutsleiter und der Leiter von Serviceeinrichtungen im „Vollmachten und Richtlinien Handbuch“, das im Mitteilungsblatt der Universität verlautbart war. An der Universität Salzburg regelte der Organisationsplan die Rechte und Aufgaben der Dekane und der Leiter der wissenschaftlichen Organisationseinheiten; hinsichtlich der Rechte und Aufgaben der Leiter der administrativen Organisationseinheiten lagen an der Universität Salzburg keine Regelungen vor. (TZ 5)

Die Finanzverwaltung der beiden überprüften Universitäten war unmittelbar der obersten Führungsebene zugeordnet. Zudem ermöglichte die Ressourcenausstattung der Finanzverwaltung der beiden überprüften Universitäten eine Trennung von entscheidenden, ausführenden und kontrollierenden Funktionen. Die Aufgaben, Ziele, Tätigkeiten, die Über- und Unterordnung sowie die Stellvertretung der Mitarbeiter der Finanzverwaltung waren in Arbeitsplatzbeschreibungen dokumentiert. An der Universität Salzburg waren die Arbeitsplatzbeschreibungen jedoch nicht in allen Fällen vollständig bzw. aktuell. (TZ 6)

Die Nebenbeschäftigung waren für jeden Mitarbeiter der überprüften Universitäten durch gesetzliche Bestimmungen bzw. Arbeitsverträge transparent geregelt. Hinsichtlich Befangenheiten bzw. Unvereinbarkeiten sah das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 Verwendungsbeschränkungen insbesondere in Bezug auf nahe Verwandtschaftsbeziehungen vor. An der TU Graz lag zudem ein Verhaltensko-

Kurzfassung

dex (Compliance-Richtlinie) vor, der allgemeine Verhaltensgrundsätze aufzeigte und Themen, wie Vertraulichkeit, Datenschutz, Interessenkonflikte (z.B. Geschenkannahmen, Befangenheit aufgrund von persönlichen Umständen), sowie die Nutzung der Ressourcen der TU Graz regelte. An der Universität Salzburg war kein solcher Verhaltenskodex vorhanden. [\(TZ 7\)](#)

An der TU Graz war die Interne Revision als Stabstelle unmittelbar dem Rektor unterstellt und mit einer Mitarbeiterin besetzt. Die organisatorische Eingliederung sowie die Aufgaben und Kompetenzen der Internen Revision waren in der Geschäftsordnung der Internen Revision geregelt. Weiters waren die Grundsätze der Revisionsarbeit im Revisionshandbuch festgeschrieben. Im Zeitraum von 2010 bis 2014 wurden 183 Überprüfungen, die rd. 500 Maßnahmen zur Folge hatten, von der Internen Revision durchgeführt. Der Universitätsrat und das Rektorat erhielten jährlich einen Tätigkeitsbericht sowie das Prüfprogramm der Internen Revision; zudem befassten sich sowohl der Universitätsrat als auch das Rektorat in ihren Sitzungen mit den Prüfberichten der Internen Revision. An der TU Graz lag somit eine ordnungsgemäße und zweckmäßige Interne Revision vor. [\(TZ 8\)](#)

Die Universität Salzburg verfügte über keine Interne Revision; die Revisionstätigkeit erfolgte seit 2011 von externen Unternehmen. Der Leiter der Abteilung Controlling war mit der Koordination der Prüfungen bzw. mit der Unterstützung der externen Revision betraut. Die Aufgaben, Befugnisse, Pflichten und Verantwortung der externen Revision waren in einer Revisionsordnung festgelegt. Im Jahr 2011 sowie im Jahr 2014 führte die externe Revision jeweils eine Überprüfung durch; zudem fand im Jahr 2014 eine Sonderprüfung im Drittmittelbereich statt. In den Jahren 2012 sowie 2013 erfolgten keine Überprüfungen. Berichte über die Umsetzung der rd. 60 aus den Überprüfungen resultierenden Empfehlungen sowie jährliche Tätigkeitsberichte an den Universitätsrat lagen nicht vor. [\(TZ 8\)](#)

Risikoanalyse

Zur Zeit der Geburgsüberprüfung lag im Bereich der Finanzverwaltung der TU Graz noch keine umfassende Risikoanalyse vor. Die TU Graz erstellte bereits 2006 ein Konzept zur Beurteilung der Risiken im Drittmittelbereich. Im Jahr 2014 erfolgte die Konzeptfreigabe betreffend das „Risikomanagement der TU Graz bezüglich ihrer Unternehmensbeteiligungen, Konzept und erste Umsetzungen“. Für das Jahr 2015 war der Aufbau des Risikomanagements hinsichtlich ihrer universitären Beteiligungen vorgesehen. Die TU Graz plante, die auf wissenschaftlichen Arbeiten beruhenden Risikokon-



Kurzfassung

IKS in der Finanzverwaltung von
TU Graz und Universität Salzburg

zepten Ende 2015 erstmals zu evaluieren und künftig auf alle Unternehmensbereiche auszudehnen. (TZ 10)

An der Universität Salzburg lag – wie an der TU Graz – keine Risikoanalyse im Bereich der Finanzverwaltung vor. Die Universität Salzburg optimierte seit 2011 mittels der externen Revision ihr IKS-Instrumentarium im Bereich der „SAP Funktions- und Berechtigungsprüfung“ und seit 2014 im Personalbereich. Im Herbst 2014 startete die Universität Salzburg unter Begleitung eines externen Beraters das Projekt „PLUS-S“ zum Aufbau und zur Implementierung eines IKS. Die Projektkosten waren zunächst mit 50.000 EUR festgesetzt und wurden im April 2015 um 24.000 EUR (rd. 48 %) erhöht. Das Projekt formulierte zunächst Prozesse und Richtlinien, die in einem zweiten Schritt einer Kontext- und Risikoanalyse unterzogen werden sollten; somit bestand keine Risikoanalyse vor der Formulierung der Prozesse und Richtlinien. (TZ 10)

Überprüfte Geschäftsprozesse

Verbuchung von Verbindlichkeiten

Die Verbuchung von Verbindlichkeiten erfolgte an beiden Universitäten durch das Buchhaltungsprogramm SAP. Beim Geschäftsprozess Verbuchung von Verbindlichkeiten führten unterschiedliche Mitarbeiter der Finanzverwaltung die Prozessschritte, wie z.B. Vorerfassung, Buchung und Zahlungslauf, durch; die Prüfung der sachlichen Richtigkeit und die Freigabe der Anweisung oblagen hingegen der bestellenden Organisationseinheit. (TZ 12)

Die jeweilige Leitung des Rechnungswesens vergab an die einzelnen Mitarbeiter die den Prozessschritten entsprechenden notwendigen Berechtigungen (Rollen) im SAP. Im Gegensatz zur TU Graz erfolgte an der Universität Salzburg jedoch keine regelmäßige Plausibilisierung dieser Berechtigungen. Zudem bestand an beiden Universitäten wegen fehlender technischer Sperren im SAP bei der Verbuchung von Verbindlichkeiten – bei entsprechenden Berechtigungen – das Risikopotenzial, dass die Vorerfassung und die Buchung von ein und derselben Person durchgeführt werden könnten. (TZ 12)

An der TU Graz regelte und beschrieb die Richtlinie zum Rechnungswesen den Geschäftsprozess Verbuchung von Verbindlichkeiten. Ergänzend dazu dokumentierten und erläuterten Online-Hilfebücher den Geschäftsprozess sowie die einzelnen Prozessschritte. Die Abwicklung elektronisch übermittelter Eingangsrechnungen fehlte in den Dokumentationen. An der Universität Salzburg war der Geschäftsprozess der Verbuchung von Verbindlichkeiten im Hand-

Kurzfassung

buch Buchhaltung dokumentiert und lag im Rechnungswesen auf. Insgesamt befand sich das gesamte Richtliniensystem aufgrund des Projekts „PLUS-S“ in Überarbeitung. (TZ 13)

Der RH untersuchte anhand von Beispielsfällen, inwieweit die TU Graz und die Universität Salzburg die IKS-relevanten Vorgaben bei der Verbuchung von Verbindlichkeiten tatsächlich einhielten. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die bei den überprüften Beispielsfällen festgestellten Stärken und Schwächen des Geschäftsprozesses Verbuchung von Verbindlichkeiten: (TZ 13)

IKS-Stärken-Schwächen-Analyse anhand von Beispielsfällen beim Geschäftsprozess Verbuchung von Verbindlichkeiten; Jahre 2010 bis 2014

Prozessschritte	TU Graz	Universität Salzburg
Rechnungseingang	~	~
Überprüfung der sachlichen Richtigkeit und Anweisungsbefugnis	✓	~
Vorerfassung	✓	✓
Buchung	✓	~
Zahllauf	✓	✓

✗ Mängel in mindestens 5 Fällen (mehr als 5 %)

~ Mängel in 1 bis 4 Fällen

✓ keine Mängel

Quelle: RH

An der TU Graz war ein zentraler Rechnungseingang in der Abteilung Finanzen und Rechnungswesen vorgesehen, wo alle einlängenden Rechnungen lückenlos in einem elektronischen Rechnungseingangsbuch erfasst und sodann im Wege eines elektronischen Rechnungsworflows weiterverarbeitet wurden. Durch die Einführung des elektronischen Rechnungsworflows nahmen die Skontoerträge im Jahr 2014 gegenüber 2010 um rd. 22.000 EUR zu. (TZ 14)

An der Universität Salzburg langten hingegen die Rechnungen mehrheitlich dezentral bei den bestellenden Organisationseinheiten ein; ein zentraler Rechnungseingang wurde angestrebt. (TZ 14)

An beiden überprüften Universitäten waren im Prozessschritt Überprüfung der sachlichen Richtigkeit und Anweisungsbefugnis systematische Kontrollen durch Implementierung eines Vier-Augen-Prinzips gegeben. Ab einem Bestell- bzw. Rechnungswert von 400 EUR war an der TU Graz das Vier-Augen-Prinzip einzuhalten; an der Universität Salzburg hatte erst bei Rechnungen ab einem Wert von 1.000 EUR die Bestätigung der sachlichen Richtigkeit und die Frei-



Kurzfassung

IKS in der Finanzverwaltung von
TU Graz und Universität Salzburg

gabe zur Anweisung von zwei verschiedenen Personen zu erfolgen. (TZ 15)

An der TU Graz waren die Bestätigung der sachlichen Richtigkeit sowie die Erteilung der Zahlungsanweisung durch die Organisations-einheiten nach erbrachter Lieferung bzw. Leistung durch den Liefe-ranten – ausgenommen Literatur – in den elektronischen Rech-nungsworflow integriert. Bei Literaturbeschaffungen erfolgten die Bestätigung der sachlichen Richtigkeit sowie die Erteilung der Zah-lungsanweisung in herkömmlicher Weise durch zwei Unterschriften auf den Eingangsrechnungen. An der Universität Salzburg erfolgten die Bestätigung der sachlichen Richtigkeit sowie die Erteilung der Zah-lungsanweisung durchgängig mittels zweier Unterschriften auf den Eingangsrechnungen. Bei der Überprüfung der Unterschriften der Anweisungsberechtigten waren jedoch an der Universität Salz-burg die entsprechenden – in elektronischer Form abgespeicher-ten – Unterschriften-Probeblätter teilweise nicht auffindbar bzw. nicht eindeutig zuzuordnen. (TZ 15)

Der Prozessschritt Buchung war an der TU Graz in der Richtlinie zum Rechnungswesen dokumentiert und in den elektronischen Work-flow integriert. Zusätzlich erfolgten stichprobenartig Kontrollen der Buchungen anhand des Rechnungseingangsbuchs, eine Dokumen-tation dieser Kontrollhandlungen fand jedoch nicht statt. (TZ 16)

An der Universität Salzburg erfolgten bei einem Beispielsfall die Vorerfassung sowie die Buchung einer Vorauszahlung – aus Grün-den der Dringlichkeit – von ein und derselben Person, wodurch das Vier-Augen-Prinzip als Kontrollmechanismus nicht wirken konnte. Zudem war die – bei Anzahlungen bzw. Vorauszahlungen im EU-Raum mit einer Betragshöhe zwischen 1.000 EUR und 3.000 EUR – erforderliche Kontaktaufnahme mit der Rechtsabteilung nicht nach-vollziehbar dokumentiert. (TZ 16)

Abwicklung von Barzahlungsgeschäften

An der TU Graz existierten zum 31. Dezember 2014 zwei Hauptkas-sen und 163 Neben- bzw. Institutskassen, somit insgesamt 165 Kas-sen für die Gebarung mit Mitteln aus dem Globalbudget und mit Drittmitteln. Die Interne Revision überprüfte an der TU Graz die Handkassen stichprobenartig; die Anzahl der Kassenprüfungen ging von 20 (2011) auf vier (2014) deutlich zurück. An der Universität Salzburg bestanden für die Gebarung mit Mitteln aus dem Global-budget und mit Drittmitteln zum 31. Dezember 2014 drei Hauptkas-

Kurzfassung

sen und 47 Sub- bzw. Institutskassen, somit insgesamt 50 Handkassen. Regelungen hinsichtlich einer Überprüfung der Institutskassen durch Dritte (z.B. Revision, Leitung der Abteilung Rechnungswesen) bestanden nicht; im überprüften Zeitraum erfolgte keine Überprüfung der Institutskassen durch Dritte. (TZ 17)

An der TU Graz regelten eine Kassenrichtlinie sowie eine interne Verfahrensanweisung die Verbuchung und die Prüfung der Kassen sowie die Kassenführung, deren Übergabe, verschiedene Prüfungsmodalitäten, Sicherheitsvorkehrungen und den Umgang mit Ausgaben und Einnahmen. Das Handbuch Buchhaltung der Universität Salzburg regelte u.a. die Kassenführung einschließlich der Kassenführungsverantwortlichkeiten sowie die Handhabung von Handkassen. Die Führung der Hauptkassen an beiden überprüften Universitäten sowie der Handkassa der Universitätsbibliothek an der TU Graz erfolgte in einer zweckmäßigen und ordnungsgemäßen Form. Eine Überprüfung von zufällig ausgewählten Institutskassen ergab jedoch mehrere Mängel im Zusammenhang mit der Kassenführung. (TZ 18)

Veranlagungen

Im überprüften Zeitraum lag das Volumen der veranlagten Mittel an der TU Graz zwischen rd. 38,4 Mio. EUR (2011) und dem bisherigen Höchststand von rd. 58,4 Mio. EUR (2014); dabei erzielte die TU Graz einen durchschnittlichen Veranlagungserfolg von rd. 1,1 % (2010) bis zu rd. 1,8 % (2012). (TZ 19)

Die Universität Salzburg veranlagte im überprüften Zeitraum Mittel in Höhe von rd. 19,5 Mio. EUR (2011) bis zu rd. 37,5 Mio. EUR (2010). Zuletzt betrugen die Veranlagungen der Universität Salzburg rd. 32,5 Mio. EUR (2014). Dabei erzielte die Universität Salzburg einen durchschnittlichen Veranlagungserfolg von rd. 0,4 % (2010) bis zu rd. 1,8 % (2011). (TZ 19)

Bis November 2014 lag an der TU Graz keine schriftliche Veranlagungsrichtlinie vor. Die Veranlagungen der TU Graz führte die Abteilung Finanzen und Rechnungswesen nach Freigabe durch das Rektorat durch. An der TU Graz bestand erst seit Ende 2014 eine schriftliche Veranlagungsrichtlinie. In der risikoaversen Veranlagungsrichtlinie fehlten jedoch Bestimmungen über das Klumpenrisiko und über Veranlagungen, die nicht unter diese Richtlinie fielen („Altbestände“). (TZ 20)



Kurzfassung

IKS in der Finanzverwaltung von
TU Graz und Universität Salzburg

An der Universität Salzburg bestand bis Mai 2014 keine schriftliche Banken- und Veranlagungsrichtlinie. Die Veranlagungen erfolgten durch die Abteilungen Controlling und Rechnungswesen nach Freigabe durch das Rektorat bzw. den Universitätsrat. Erst seit Juni 2014 war eine schriftliche, risikoaverse Banken- und Veranlagungsrichtlinie vorhanden. Gemäß dieser waren sowohl die Abteilung Controlling als auch die Abteilung Rechnungswesen für Veranlagungen zuständig; eine klare Zuteilung der jeweiligen operativen Aufgaben und Verantwortlichkeiten lag nicht vor. [\(TZ 20\)](#)

Die an der TU Graz eingesetzte Methodik und das Instrumentarium waren geeignet, den Liquiditätsbedarf der TU Graz zu steuern und zu planen. An der Universität Salzburg plante das Rechnungswesen den Liquiditätsbedarf für den laufenden Universitätsbetrieb zum größten Teil auf Basis von Erfahrungswerten. Schriftliche Unterlagen lagen dazu nicht vor. Zusätzlich plante das Controlling den Liquiditätsbedarf aus strategischer Sicht. Eine Mindestliquidität von 16 Mio. EUR wurde vorgehalten, was größtenteils etwa der Hälfte der gesamten Veranlagungen des Jahres 2014 entsprach. [\(TZ 21\)](#)

Berichtswesen

An beiden Universitäten war eine ausführliche Berichterstattung an das Rektorat, den Universitätsrat sowie an das BMWFW gegeben: Diese erhielten regelmäßig bzw. auch anlassbezogen Berichte sowie Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung sowie zu möglichen Risikopotenzialen der Universitäten. Weiters erstellte die TU Graz einen Lagebericht, der die wirtschaftliche Entwicklung des abgelaufenen Jahres sowie einen Risiko- und Prognosebericht enthielt. Hinsichtlich des Beteiligungs- und Finanzcontrollings an das BMWFW bestanden an beiden Universitäten noch Mängel im Bereich des Risikocontrollings; zwar waren die möglichen Risiken der Universitäten verbal erläutert, jedoch fehlte eine Bewertung dieser Risiken. [\(TZ 22\)](#)

Überprüfung des IKS auf Aktualität

Da zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an der TU Graz ein umfassendes IKS erst im Aufbau war, lag noch keine Überprüfung des IKS auf Aktualität vor. Die TU Graz überprüfte jedoch die bestehenden Abläufe und Prozesse regelmäßig durch die Interne Revision. Von den 183 im Zeitraum 2010 bis 2014 stattgefundenen Überprüfungen entfielen rd. 14 % auf Sonderprüfungen, die überwiegend aufgrund von Meldungen der Organisationseinheiten zur Abklärung von Sachverhalten oder zur Überprüfung der Einhaltung von Richtlinien erfolgten. Zudem fanden im überprüften Zeitraum 64 Follow-up-Überprüfungen statt; die ausgesprochenen Maßnahmen wurden zu über 90 % umgesetzt. Im Herbst 2014 überarbei-

Kurzfassung

tete die TU Graz zudem einen Großteil der Richtlinien im Bereich der Finanzverwaltung. [\(TZ 23\)](#)

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erfolgten an der Universität Salzburg mit dem Projekt „PLUS-S“ erst der Aufbau und die Implementierung eines IKS. Hinsichtlich der Überprüfung von bestehenden Abläufen und Prozessen fanden insgesamt nur drei Überprüfungen der externen Revision im überprüften Zeitraum statt. Unterlagen, inwieweit die rd. 60 ausgesprochenen Empfehlungen der Revision umgesetzt wurden, lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor. Im Rahmen des Projekts „PLUS-S“ erfolgte an der Universität Salzburg die Aktualisierung bestehender Handbücher bzw. die Erstellung von Richtlinien. [\(TZ 23\)](#)

Kosten und Nutzen des IKS

Die Personalaufwendungen der Finanzverwaltung der TU Graz stiegen im überprüften Zeitraum von rd. 1,06 Mio. EUR (2010) auf rd. 1,46 Mio. EUR (2014) und somit um rd. 38,0 %. Da die TU Graz über keine (Zeit-)Aufzeichnungen ihrer Mitarbeiter der Finanzverwaltung hinsichtlich IKS-relevanter Tätigkeiten verfügte, wie z.B. für regelmäßige Kontrolltätigkeiten oder für die Aktualisierung von Richtlinien, war keine Aussage darüber möglich, welche Abteilungen bzw. Mitarbeiter in welcher Intensität mit IKS-relevanten Tätigkeiten belastet waren. [\(TZ 24\)](#)

Die Personalaufwendungen der Finanzverwaltung der Universität Salzburg stiegen im überprüften Zeitraum um 8,8 % von rd. 680.000 EUR (2010) auf rd. 740.000 EUR (2014). Wie an der TU Graz lagen an der Universität Salzburg keine Aufzeichnungen zu IKS-relevanten Tätigkeiten der Finanzverwaltung vor. [\(TZ 24\)](#)

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war sowohl an der TU Graz als auch an der Universität Salzburg die Erstellung einer Risikoanalyse einschließlich einer Bewertung der Risiken erst in Arbeit; dadurch fehlte an beiden überprüften Universitäten die Quantifizierung der zu vermeidenden Risiken, womit Aussagen über den Nutzen der eingesetzten Finanzmittel im Bereich des IKS nicht möglich waren. [\(TZ 24\)](#)



**IKS in der Finanzverwaltung von
TU Graz und Universität Salzburg**

**Kenndaten zum Internen Kontrollsyste im Bereich der Finanzverwaltung der
Technischen Universität Graz und der Universität Salzburg**

Rechtsgrundlage	Universitätsgesetz 2002, BGBL. I Nr. 120/2002 i.d.g.F.					
TU Graz						
Finanzverwaltung	2010	2011	2012	2013	2014	
in VZÄ¹					Veränderung 2010 bis 2014	
Personalressourcen					in %	
Abteilung Finanzmanagement	1,25	2,00	1,87	2,07	2,88	130,4
Abteilung Controlling	5,00	5,85	6,00	6,15	5,90	18,0
Abteilung Finanz- und Rechnungswesen ²	16,16	16,95	17,38	17,63	18,53	14,7
Summe	22,41	24,80	25,25	25,85	27,31	21,9
in Mio. EUR						
Personalaufwendungen gesamt	1,06	1,21	1,26	1,33	1,46	38,0
Universität Salzburg						
Finanzverwaltung	2010	2011	2012	2013	2014	
in VZÄ¹					Veränderung 2010 bis 2014	
Personalressourcen					in %	
Abteilung Controlling	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	-
Abteilung Rechnungswesen	10,50	11,25	11,04	10,48	10,53	0,3
Summe	14,50	15,25	15,04	14,48	14,53	0,2
in Mio. EUR						
Personalaufwendungen gesamt	0,68	0,70	0,75	0,73	0,74	8,8

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Jahresvollzeitäquivalente

² einschließlich Mitarbeiter aus Personalgestellung

Quellen: TU Graz; Universität Salzburg

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1. (1) Der RH überprüfte von April bis Juni 2015 das Interne Kontrollsyste im Bereich der Finanzverwaltung an der Technischen Universität Graz (TU Graz) und an der Universität Salzburg. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2010 bis 2014.

Ziele der Querschnittsprüfung waren die Beurteilung des IKS hinsichtlich

- der organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen,
- der Risiken (Risikoanalyse),

Prüfungsablauf und –gegenstand

- der IKS-Aspekte in ausgewählten Geschäftsprozessen im Bereich der Finanzverwaltung,
- des Berichtswesens

und die Überprüfung des IKS auf Funktionalität, Wirksamkeit und Aktualität.

Der RH überprüfte im Bereich der Finanzverwaltung der TU Graz und der Universität Salzburg an ausgewählten Geschäftsprozessen, inwie weit das IKS geeignet ist, wesentlichen Risiken zu begegnen.

(2) Zu dem im Dezember 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die TU Graz im Dezember 2015, die Universität Salzburg im Jänner 2016 und das BMWFW im Februar 2016 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung an die TU Graz im März 2016. Zu den Stellungnahmen des BMWFW und der Universität Salzburg waren keine Gegenäußerungen erforderlich.

(3) Die Universität Salzburg hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass die Schlussempfehlungen (1), (3), (11), (13), (14), (16), (17), (20), (22), (23) sowie (25) bis (28) in den Anfang 2016 kundzumachenden IKS-Richtlinien („PLUS-S“) ihren Niederschlag finden würden bzw. die erforderlichen Maßnahmen gesetzt worden seien. Die Schlussempfehlungen (2), (4), (12), (15), (18), (19), (21), (24) sowie (29) und (30) seien zu Jahresbeginn 2016 noch in Diskussion gestanden.

(4) Laut Stellungnahme des BMWFW würden die Schlussempfehlungen des RH im ersten Begleitgespräch zur Leistungsvereinbarung 2016-2018 mit der TU Graz am 31. Mai 2016 und mit der Universität Salzburg am 12. Mai 2016 als Themenschwerpunkte angesprochen werden.

Ausgangslage

Allgemeines

2 (1) Ein IKS umfasst alle in der Organisation planvoll gesetzten Methoden und Maßnahmen, die

- das Vermögen der Organisation vor Verlust, Missbrauch und Schäden sichern,
- die betriebliche Effizienz und die Wirtschaftlichkeit steigern,
- die Zuverlässigkeit des Rechnungs- und Berichtswesens gewährleisten und



Ausgangslage

IKS in der Finanzverwaltung von
TU Graz und Universität Salzburg

- die Einhaltung der vorgeschriebenen Geschäftsrichtlinien und gesetzlichen Vorschriften sicherstellen sollen.

(2) Die interne Kontrolle ist ein in die Arbeits- und Betriebsabläufe einer Organisation eingebetteter Prozess, der von den Führungskräften und den Mitarbeitern durchgeführt wird, um bestehende Risiken zu erfassen, zu steuern und zu gewährleisten, dass die Organisation im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgabenstellung ihre Ziele erreicht. Ein wirkungsvolles IKS benötigt daher ein entsprechendes rechtliches und organisatorisches Umfeld, in dem u.a. Verantwortungen, Zuständigkeiten, Kompetenzen sowie Abläufe klar geregelt werden. Die Interne Revision dient in diesem Zusammenhang zur Überprüfung des IKS auf dessen Effektivität und Effizienz.

(3) Im Fokus der Überprüfung durch den RH standen folgende IKS-Aspekte:

- a) Transparenz-Prinzip: klare, detaillierte und transparente Regelung der Arbeitsabläufe (siehe TZ 4 bis 7, 13, 14, 18, 21, 22);
- b) Grundsatz der Archivierung und Nachvollziehbarkeit: nachvollziehbare Dokumentation der Unterlagen und Abläufe (siehe TZ 4, 13 bis 16, 18, 21);
- c) Kontrollautomatik und Vier-Augen-Prinzip: systematischer Einbau von Kontrollen im Arbeitsablauf (siehe TZ 6, 12, 15, 16, 20);
- d) Prinzip der Funktionstrennung: Trennung von entscheidender, ausführender und kontrollierender Funktion (siehe TZ 5, 6, 8, 12, 20);
- e) aufgaben- und verantwortungsdäquate Informationsbereitstellung – Prinzip der Mindestinformation: Bereitstellung der zur Erfüllung der Aufgaben notwendigen Informationen (siehe TZ 4, 13, 15);
- f) aufgaben- und verantwortungsdäquate Zugangs- und Zugriffsberechtigungen – Prinzip der minimalen Rechte: nur jene Berechtigungen, die zur Erfüllung der Aufgaben unbedingt notwendig sind (siehe TZ 12, 16);
- g) IKS als rollierender Prozess: Überprüfung des IKS auf seine Funktionsfähigkeit, Wirksamkeit und Aktualität (siehe TZ 8, 10, 17, 23);
- h) Grundsatz der Kosten-Nutzen-Abwägung: angemessenes Verhältnis von mit Kontrollen verbundenem Aufwand/Ressourcen und dem zu vermeidenden Risiko (siehe TZ 10, 24).