



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Bericht des Rechnungshofes

IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement der
Länder Oberösterreich und Steiermark

Reihe OBERÖSTERREICH 2018/13

Reihe STEIERMARK 2018/7



Bericht des Rechnungshofes

Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet den Landtagen der Länder Oberösterreich und Steiermark gemäß Art. 127 Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenüberstellung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im November 2018

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8876
Fax (+43 1) 712 94 25
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSpreeher

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
Kurzfassung	9
Kenndaten	14
Prüfungsablauf und –gegenstand	14
Einleitung	15
Rechtsgrundlagen und andere wesentliche Vorgaben	16
Allgemeines	16
Vergleich Bundesländer	16
Vergleich Oberösterreich und Steiermark	19
Umfang der Finanzgeschäfte	25
Ziele und Strategien des Schulden– und Veranlagungsmanagements	27
Risikomanagement im Schulden– und Veranlagungsmanagement	32
Prozessbezogene Risiken	32
Finanzmarktspezifische Risiken	34
IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement	38
Vorgaben	38
Ausgestaltung	40
IKS–Prinzipien und ausgewählte Finanzgeschäfte	45
Prinzip der Funktionstrennung	47
Vier–Augen–Prinzip	53

Kontrollautomatik _____	62
Prinzip der Mindestinformation _____	67
Prinzip der minimalen Rechte _____	70
Prinzip der Transparenz und Nachvollziehbarkeit _____	74
Fremdwährungsfinanzierungen _____	79
IKS–relevante Maßnahmen _____	84
Vollmachten und Berechtigungen _____	84
Festlegung von Verantwortungen _____	88
Vertretungsregelungen _____	88
Qualifikationserfordernisse _____	90
Berichtswesen _____	92
Befangenheit und Vorteilsannahme _____	95
Interne Kontrolle des IKS durch die Interne Revision _____	97
Schlussempfehlungen _____	100
Anhang _____	107
Finanzmarktspezifische Risiken _____	107

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Stand der gesetzlichen Regelungen für die risikoaverse Finanzgebarung in den Bundesländern _____	18
Tabelle 2:	Wesentliche Bestimmungen – Oberösterreich _____	19
Tabelle 3:	Wesentliche Bestimmungen – Steiermark _____	21
Tabelle 4:	Finanzgeschäfte Oberösterreich _____	25
Tabelle 5:	Finanzgeschäfte Steiermark _____	26
Tabelle 6:	IKS der Direktion Finanzen des Landes Oberösterreich _____	41
Tabelle 7:	Organisationshandbuch der Abteilung 4 Finanzen des Landes Steiermark _____	42
Tabelle 8:	IKS–Prinzipien _____	45
Tabelle 9:	Überprüfte Finanzgeschäfte der Länder Oberösterreich und Steiermark in den Jahren 2016 und 2017 _____	46
Tabelle 10:	Prinzip der Funktionstrennung – Vorgaben Oberösterreich (Auszug) _____	49
Tabelle 11:	Prinzip der Funktionstrennung – Vorgaben Steiermark (Auszug) _____	50
Tabelle 12:	Abweichung vom Prinzip der Funktionstrennung bei den überprüften Finanzgeschäften der Jahre 2016 und 2017 _____	51
Tabelle 13:	Vier–Augen–Prinzip – Vorgaben Oberösterreich (Auszug) _____	54
Tabelle 14:	Vier–Augen–Prinzip – Vorgaben Steiermark (Auszug) _____	55
Tabelle 15:	Abweichungen vom Vier–Augen–Prinzip bei den überprüften Finanzgeschäften der Jahre 2016 und 2017 _____	57
Tabelle 16:	Abweichungen vom Prinzip der Mindestinformation bei den überprüften Finanzgeschäften der Jahre 2016 und 2017 _____	68

Tabelle 17: Abweichungen vom Prinzip der Transparenz und Nachvollziehbarkeit bei den überprüften Finanzgeschäften der Jahre 2016 und 2017 _____	75
Tabelle 18: Berechnungen Nettovorteil Fremdwährungsfinanzierungen Steiermark _____	82
Tabelle 19: IKS–relevante Maßnahmen _____	84

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Organigramm der Direktion Finanzen – Oberösterreich ____	47
Abbildung 2:	Organigramm der Abteilung 4 Finanzen – Steiermark ____	48

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz; BGBl. Nr. 51/1991 i.d.g.F.
BFinG	Bundesfinanzierungsgesetz; BGBl. Nr. 763/1992 i.d.g.F.
BGBl.	Bundesgesetzblatt
bzw.	beziehungsweise
CHF	Schweizer Franken
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EUR	Euro
GeOA	Geschäftsordnung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung
HV–System	Haushaltsverrechnungssystem
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IFKS	Internes Finanz–Kontroll–System
IKS	Internes Kontrollsystem
inkl.	inklusive
ISA	International Standards on Auditing
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
IT	Informationstechnologie
LGBL.	Landesgesetzblatt
L–VG	Steiermärkisches Landes–Verfassungsgesetz; LGBL. Nr. 77/2010 i.d.g.F.
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
OeBFA	Österreichische Bundesfinanzierungsagentur Ges.m.b.H.
Oö.	Oberösterreichisch(–e, –en, –er, –es)
Oö. FGSVG	Oberösterreichisches Finanzgebarungs– und Spekulationsverbotsgesetz; LGBL. Nr. 52/2014 i.d.g.F.
Oö. L–VG	Oberösterreichisches Landes–Verfassungsgesetz; LGBL. Nr. 122/1991 i.d.g.F.

rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
StLHG	Steiermärkisches Landeshaushaltsgesetz 2014; LGBl. Nr. 176/2013 i.d.g.F.
Stmk. L–DBR	Dienst– und Besoldungsrecht der Bediensteten des Landes Steiermark; LGBl. Nr. 29/2003 i.d.g.F.
StOAH–VO	Steiermärkische Organisation und Aufgaben der Haushaltsführung–Verordnung; LGBl. Nr. 176/2013 i.d.g.F.
StVO–RFG	Steiermärkische Verordnung zur risikoaversen Finanzgebarung; LGBl. Nr. 22/2018 i.d.g.F.
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UID–Nummer	Umsatzsteuer–Identifikations–Nummer
usw.	und so weiter
v.a.	vor allem
VRV 1997	Voranschlags– und Rechnungsabschlussverordnung 1997; BGBl. Nr. 787/1996 i.d.g.F.
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
WOV	langfristiges Management– und Unternehmenskonzept für eine wirkungsorien- tierte Verwaltung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Bericht des Rechnungshofes

IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement der
Länder Oberösterreich und Steiermark



Wirkungsbereich

Land Oberösterreich

Land Steiermark

IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement der Länder Oberösterreich und Steiermark

Kurzfassung

Prüfungsziel

Der RH überprüfte von Juli bis August 2017 das Interne Kontrollsystem (**IKS**) im Schulden– und Veranlagungsmanagement der Länder Oberösterreich und Steiermark. Der Prüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2012 bis 2016. (**TZ 1**)

Ziel der Überprüfung war die vergleichende Beurteilung der Vorgaben zum IKS und dessen Ausgestaltung, des Umgangs mit Risiken, der Berücksichtigung der IKS–Prinzipien bei internen Vorgaben und Prozessen sowie der internen und externen Kontrolle des IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement. Nicht von der Gebarungsüberprüfung umfasst waren eine vollständige Erhebung und Überprüfung aller Prozessschritte und Kontrollen des IKS und des Risikomanagements im Schulden– und Veranlagungsmanagement sowie eine Beurteilung der einzelnen Finanzgeschäfte. (**TZ 1**)

Allgemeines

Die mit dem Schulden– und Veranlagungsmanagement verbundenen laufenden Geschäftsprozesse umfassen Finanztransaktionen wie z.B. die Aufnahme von Darlehen und Krediten, die Rückzahlung bestehender Verbindlichkeiten und die Veranlagung von finanziellen Mitteln. Diese Prozesse sind mit Risiken verbunden, wie z.B. Liquiditätsengpässen, Vermögensverlusten, Manipulationen und Fehltransaktionen, unvollständigen Daten über die aktuelle Vermögens– bzw. Finanzlage oder auch unrichtigen Darstellungen in den Abschlussrechnungen. Daher ist Risikomanagement Grundvoraussetzung und Basis eines IKS. (**TZ 2**)

Das IKS ist ein in die Arbeits– und Betriebsabläufe einer Organisation eingebetteter Prozess, der von den Führungskräften sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durchgeführt wird, um bestehende Risiken zu erfassen, zu steuern und mit ausreichender Gewähr sicherstellen zu können, dass die betreffende Organisation im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgabenstellung ihre Ziele erreicht. (TZ 2)

Strategie und Risikomanagement

Weder in Oberösterreich noch in der Steiermark lag eine mittel– bis langfristige Strategie für das Schulden– und Veranlagungsmanagement vor. Beide Länder hielten die kurzfristige Strategie und diesbezügliche Änderungen nur in Aktenvermerken bzw. Regierungsbeschlüssen fest und erstellten kein gesamthaftes Strategiepapier. (TZ 9)

Die Direktion Finanzen in Oberösterreich legte bereits im Jahr 2006 Vorgaben zum prozessbezogenen Risikomanagement fest und bewertete daraufhin die Risiken für Tätigkeiten im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements. Für die zuständige Abteilung des Landes Steiermark bestand keine Verpflichtung zur Risikoidentifikation und –bewertung dieser Prozesse und sie nahm auch keine umfassende Risikoanalyse und –bewertung vor. (TZ 10)

IKS

In Oberösterreich lag keine explizite gesetzliche Verpflichtung für die Einrichtung und Führung eines IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement vor, die Steiermark hingegen hatte im Steiermärkischen Landeshaushaltsgesetz eine gesetzliche Grundlage für ein IKS bezogen auf die Aufgaben der Landesbuchhaltung geschaffen. (TZ 12)

Die Direktion Finanzen des Landes Oberösterreich implementierte bereits im Jahr 2007 ein IKS, einzelne IKS–Dokumentationen blieben seither jedoch unverändert. In der Steiermark lagen zur Zeit der Gebärungsüberprüfung durch den RH nur Teilbereiche eines IKS vor. (TZ 13)

Der RH beurteilte die für das Schulden– und Veranlagungsmanagement maßgeblichen Vorgaben und die von den beiden Ländern durchgeführten Finanzgeschäfte im Hinblick auf die folgenden IKS–Prinzipien:

Funktionstrennung

In Oberösterreich und in der Steiermark lag im Sinne des IKS eine organisatorische Trennung der Zuständigkeiten für die operative Durchführung von Finanzgeschäften und für deren Verbuchung und Zahlung vor. Bei einem Teil der überprüften

Finanzgeschäfte in Oberösterreich waren für Zahlungsprozesse zuständige Bedienstete auch an Anordnungs– und Buchungsprozessen dieser Finanzgeschäfte beteiligt, während in der Steiermark die Funktionen der Entscheidung, Anordnung, Buchung und Zahlung sowohl organisatorisch als auch personell voneinander getrennt waren. (TZ 17)

Vier–Augen–Prinzip

Bei den vom RH überprüften Finanzgeschäften war die Anwendung des Vier–Augen–Prinzips grundsätzlich ersichtlich. In Oberösterreich hatte jedoch bei zwei der vier überprüften Finanzgeschäfte eine einzelne Person die wesentlichen Schritte bei der Anordnung der Zahlungsvorgänge ohne eine dokumentierte Beteiligung anderer Bediensteter durchgeführt. (TZ 19)

Kontrollautomatik

Die Nutzung der von den Ländern Oberösterreich und Steiermark im Schulden– und Veranlagungsmanagement verwendeten IT–Systeme spiegelte das Prinzip der Kontrollautomatik teilweise wider. Vor allem im Hinblick auf die zahlungsrelevanten Prozesse waren die IT–Systeme derart ausgestaltet, dass die einzelnen Prozessschritte die Mitwirkung von zumindest zwei Personen erforderten. Im Gegensatz zum Land Oberösterreich nutzte das Land Steiermark in seinem elektronischen Aktensystem keine Standardprozesse für wiederkehrende Abläufe bei den Finanzgeschäften des Schulden– und Veranlagungsmanagements. Weiters war beim Land Steiermark auch keine Schnittstelle zwischen dem elektronischen Aktensystem und dem Buchungssystem eingerichtet. Weder in Oberösterreich noch in der Steiermark waren die Prüfungen, die in der jeweiligen Landesbuchhaltung vor der Umsetzung von Anordnungen vorzunehmen waren, vollständig in den Buchungs– und Zahlungssystemen hinterlegt. (TZ 20)

In beiden Bundesländern bestand die Möglichkeit, die zahlungsrelevanten Daten der im Rahmen des elektronischen Zahlungsverkehrs erstellten Dateien manuell zu verändern sowie Zahlungsaufträge ohne vorhergehende Verbuchung manuell zu erfassen. Daraus ergab sich ein Sicherheitsrisiko, das aufgrund der Datenmengen durch stichprobenartige Kontrollen nicht vollständig beseitigt werden konnte. (TZ 21)

Prinzip der minimalen Rechte

In der Steiermark lag ein Konzept für die Vergabe und Verwaltung der Benutzerberechtigungen für das Haushaltsverrechnungssystem vor und es erfolgte eine automatisierte bzw. in den Arbeitsablauf integrierte Kontrolle der Benutzerberechtigun-

gen. In Oberösterreich waren diesbezügliche Vorgaben nicht in einem Konzept festgehalten und es gab keine festgelegte zentrale Kontrolle der vergebenen Benutzerberechtigungen. (TZ 23)

In der Steiermark hatten vier Bedienstete sowohl eine Berechtigung für die Pflege der Geschäftspartnerstammdaten als auch eine Zeichnungsberechtigung für Überweisungen. Überdies lagen in der Steiermark – im Gegensatz zu Oberösterreich – diesbezüglich keine Regelungen zur Unvereinbarkeit im Rahmen des IKS vor. (TZ 24)

Prinzip der Transparenz und Nachvollziehbarkeit

Sowohl in Oberösterreich als auch in der Steiermark lagen zwar Abläufe des Schulden– und Veranlagungsmanagements in grafischer Form vor, diese umfassten aber nicht alle Prozesse. (TZ 25)

Berichtswesen

Sowohl Oberösterreich als auch die Steiermark informierten die politischen Entscheidungsträger regelmäßig über durchgeführte Finanzierungsmaßnahmen. Die Steiermark nahm – im Gegensatz zu Oberösterreich – eine regelmäßige Analyse und Bewertung der Risiken im Schulden– und Veranlagungsmanagement vor und verfasste dazu quartalsweise einen Risikobericht. (TZ 33)

Kontrolle des IKS

Während die Interne Revision in Oberösterreich keine formale Prüfung des IKS durchführte, prüfte die Interne Revision in der Steiermark das IKS gesamthaft oder themenbezogen. Im Bereich der Haushaltsverrechnung waren in beiden Bundesländern Überprüfungen des IKS durch die Landesbuchhaltung vorgesehen. Eine Überprüfung des IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement erfolgte jedoch in beiden Bundesländern in dem vom RH überprüften Zeitraum nicht. (TZ 35)

Fremdwährungsfinanzierungen

Die Steiermark nahm seit rund vier Jahrzehnten Fremdwährungsfinanzierungen in Schweizer Franken (CHF) vor. Sie tilgte im September 2016 die offenen Fremdwährungsfinanzierungen in der Höhe von insgesamt 265 Mio. CHF. Während der Laufzeit hatte sie keine Absicherungsmaßnahmen in Bezug auf etwaige Zins– und Währungsrisiken getroffen und fällig werdende Wechselkursverluste durch den Einsatz von Anschlussfinanzierungen (Rollierungen) in die Zukunft verschoben. Die Steiermark setzte trotz bekannter Risiken aus den Fremdwährungsfinanzierungen sowie angesichts der negativen Kursentwicklung mehrere Jahre keine Maßnahmen

zur Risikoreduktion. Nach Beendigung der CHF–Finanzierungen realisierte die Steiermark einen Kursverlust in der Höhe von rd. 60,1 Mio. EUR. Die Steiermark errechnete über eine Laufzeit ab 1987 einen Nettovorteil (Differenz von Zinsvorteilen und Wechselkursverlusten) in der Höhe von rd. 29,9 Mio. EUR. Die Zinsvorteile wirkten sich jedoch monetär verteilt auf die jeweilige Liquidität im Zeitraum 1987 bis 2015 aus, während die Steiermark den Kursverlust allein im Jahr 2016 realisierte. (TZ 26)

Empfehlungen

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- Das Land Steiermark sollte für den gesamten Bereich des Schulden– und Veranlagungsmanagements verpflichtend ein IKS einrichten.
- Die Länder Oberösterreich und Steiermark sollten für die finanzmarktspezifischen Risiken verpflichtend ein Risikomanagement im Schulden– und Veranlagungsmanagement einführen.
- Die Länder Oberösterreich und Steiermark sollten die Kernprozesse des Schulden– und Veranlagungsmanagements definieren, die festgelegten Kernprozesse verbindlich vorgeben und die auf den prozessbezogenen Risikoanalysen basierenden Kontrollschritte in grafischen Prozessbeschreibungen darstellen.
- Die Länder Oberösterreich und Steiermark sollten unverzüglich sicherstellen, dass eine Veränderung der aus den Verrechnungssystemen für den elektronischen Zahlungsverkehr generierten zahlungsrelevanten Daten sowie eine manuelle Erfassung von Zahlungsaufträgen technisch unmöglich ist, und bis zur Behebung dieses Mangels die Kontrollmaßnahmen verstärken, um so das Risiko von Manipulationen in diesem Bereich erheblich zu verringern.
- In Oberösterreich sollte ein regelmäßiger Risikobericht über die bestehenden Risiken aus Finanzgeschäften erstellt und dem zuständigen Mitglied der Landesregierung zur Kenntnis gebracht werden. (TZ 36)

Kenndaten

IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement der Länder Oberösterreich und Steiermark							
Rechtsgrundlagen							
Landesrecht Oberösterreich	Oö. Landes–Verfassungsgesetz, LGBl. Nr. 122/1991 i.d.g.F. Oö. Finanzgebarungs– und Spekulationsverbotsgesetz, LGBl. Nr. 52/2014 i.d.g.F.						
Landesrecht Steiermark	Landes–Verfassungsgesetz 2010, LGBl. Nr. 77/2010 i.d.g.F. Steiermärkisches Landeshaushaltsgesetz 2014, LGBl. Nr. 176/2013 i.d.g.F.						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2012 bis 2017
	in Mio. EUR ¹						in %
Oberösterreich							
Finanzierungen	321,00	425,00	410,00	397,00	382,00	368,00	15
davon							
in heimischer Währung	321,00	425,00	410,00	397,00	382,00	368,00	15
Veranlagungen – Wertpapiere	202,00	201,50	152,50	136,00	83,00	80,00	-60
davon							
Rücklage für Pensionen der Gemeindebediensteten	22,00	21,50	22,50	21,00	18,00	15,00	-32
Steiermark							
Finanzierungen	1.560,68	1.904,07	2.869,35	3.074,38	3.454,33	4.143,15	165
davon							
in heimischer Währung	1.378,34	1.721,72	2.687,00	2.892,03	3.454,33	4.143,15	201
in fremder Währung	182,34	182,34	182,34	182,34	0,00	0,00	-100
Veranlagungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	–

Rundungsdifferenzen möglich

¹ jeweils zum 31. Dezember

Quellen: Land Oberösterreich; Land Steiermark; RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

- Der RH überprüfte von Juli bis August 2017 das Interne Kontrollsystem (**IKS**) im Schulden– und Veranlagungsmanagement der Länder Oberösterreich und Steiermark.

Ziel der Überprüfung war die vergleichende Beurteilung der Vorgaben zum IKS und dessen Ausgestaltung, des Umgangs mit Risiken, der Berücksichtigung der IKS–Prinzipien bei internen Vorgaben und Prozessen sowie der internen und externen Kontrolle des IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement.

Nicht von der Gebarungsüberprüfung umfasst waren eine vollständige Erhebung und Überprüfung aller Prozessschritte und Kontrollen des IKS und des Risikomanagements im Schulden– und Veranlagungsmanagement sowie eine Beurteilung der einzelnen Finanzgeschäfte.

Der Prüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2012 bis 2016.

Zu dem im April 2018 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Land Steiermark und das Land Oberösterreich im Juni 2018 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im November 2018.

Einleitung

2

(a) Das primäre Ziel des öffentlichen Schuldenmanagements ist, die erforderlichen Finanzierungsmittel und deren Rückzahlungsverpflichtungen zu möglichst geringen mittel– bis langfristigen Finanzierungskosten ohne hohes Risiko zu gewährleisten. Das Veranlagungsmanagement wiederum umfasst die Anschaffung und Verwaltung von Anlageprodukten unter Berücksichtigung der untereinander konkurrierenden Ziele Sicherheit, Liquidität und Rentabilität.¹ Zu den damit verbundenen finanzmarktspezifischen Risiken zählen das Marktrisiko, das Kreditrisiko, das Liquiditätsrisiko, das operationelle Risiko und das Reputationsrisiko.² Die mit dem Schulden– und Veranlagungsmanagement verbundenen laufenden Geschäftsprozesse umfassen u.a. die Entscheidung über und die Durchführung von Finanztransaktionen, wie z.B. die Aufnahme von Darlehen und Krediten, die Rückzahlung bestehender Verbindlichkeiten und die Veranlagung von finanziellen Mitteln.

(b) Die Prozesse des Schulden– und Veranlagungsmanagements sind mit Risiken verbunden, wie z.B. Liquiditätsengpässen, Vermögensverlusten, Manipulationen und Fehltransaktionen, unvollständigen Daten über die aktuelle Vermögens– bzw. Finanzlage oder auch unrichtigen Darstellungen in den Abschlussrechnungen. Diese sind mithilfe einer Risikoanalyse zu identifizieren, regelmäßig auf ihre Aktualität zu überprüfen und mit einem funktionierenden IKS zu minimieren. Dieses soll sicherstellen, dass das Erreichen der Organisationsziele nicht durch interne und externe Risiken gefährdet wird.

Das Risikomanagement ist in dieser Hinsicht Grundvoraussetzung und Basis eines IKS (siehe [TZ 10](#), [TZ 11](#)).

¹ siehe auch Klug, Stabile Finanzwirtschaft in Gemeinden (2013), S. 143

² Eine Definition dieser Risiken findet sich im Anhang.

(c) Das IKS ist ein in die Arbeits– und Betriebsabläufe einer Organisation eingebetteter Prozess, der von den Führungskräften sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durchgeführt wird, um bestehende Risiken zu erfassen, zu steuern und mit ausreichender Gewähr sicherstellen zu können, dass die betreffende Organisation im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgabenstellung ihre Ziele erreicht. Es muss auf eine Minimierung dieser Risiken im laufenden Geschäftsprozess mittels angemessener organisatorischer und technischer Maßnahmen ausgerichtet sein.

Ein funktionierendes IKS im Bereich des Schulden– und Veranlagungsmanagements ist die Grundlage für die Zuverlässigkeit von entscheidungsrelevanten Finanzdaten, wie z.B. des aktuellen Schuldenstands eines Bundeslandes, und bildet somit die Basis für eine effektive finanzielle Steuerung.

Rechtsgrundlagen und andere wesentliche Vorgaben

Allgemeines

- 3** Mittels eines Fragebogens erhob der RH in allen neun Ländern die im Zeitraum 2012 – 2016 relevanten Rechtsgrundlagen für die Einrichtung eines IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement. Die Auswertung zeigte, dass relevante Regelungen aus unterschiedlichen Rechtsquellen der Länder abzuleiten waren. Diese betrafen zumeist allgemeine Rechtsgrundlagen zum Schulden– und Veranlagungsmanagement sowie spezifische Rechtsgrundlagen, wie etwa solche für eine risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung eines Landes.

Vergleich Bundesländer

Rechtsgrundlagen für das Schulden– und Veranlagungsmanagement

- 4** Die Verfassungen der Länder enthielten teilweise allgemeine Regelungen zum Finanzmanagement, die auch als Grundlage für die Einrichtung eines IKS für das Schulden– und Veranlagungsmanagement relevant waren. Diese Regelungen reichten von grundsätzlichen Zustimmungserfordernissen und Ermächtigungen des Landtags bzw. Gemeinderats (Wien) für bestimmte Finanzgeschäfte wie Kreditoperationen und Haftungsübernahmen bis zur expliziten Regelung, „organisatorische Kontrollmaßnahmen“ in der Finanzgebarung des Landes zu treffen.³

Allgemeine IKS–Regelungen, wie die Einhaltung eines Vier–Augen–Prinzips oder einer Funktionstrennung, fanden sich in Landesgesetzen und Verordnungen,

³ siehe Art. 10a Landes–Verfassungsgesetz 1999 des Landes Salzburg

welche beispielsweise die Haushaltsführung, die Buchführung oder den Zahlungsverkehr regelten.

Rechtsgrundlagen für die risikoaverse Finanzgebarung

5.1

Am Ende des Jahres 2012 wurde bekannt, dass das Land Salzburg in großem Umfang Zins– und Währungsgeschäfte zu Spekulationszwecken abgeschlossen hatte. Das damit einhergehende hohe finanzielle Risiko für das Land war u.a. auf Malversationen und schwerwiegende Mängel des IKS im Veranlagungs– und Schuldenmanagement zurückzuführen. In der Folge unterzeichneten Vertreterinnen und Vertreter des Bundes, der Länder und der Gemeinden im Februar 2013 einen Entwurf für eine Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine risikoaverse Finanzgebarung.⁴ Dieser Entwurf umfasste wichtige Elemente einer risikoaversen Finanzgebarung und eines funktionierenden IKS für die Finanzgebarung in Bund, Ländern und Gemeinden:

1. Grundsatz einer risikoaversen Finanzgebarung unter Festlegung von Richtlinien für das Risikomanagement für alle relevanten Risikoarten, insbesondere für das Kreditrisiko, das Marktrisiko, das Liquiditätsrisiko, das Reputationsrisiko, das Rechtsrisiko und das operationelle Risiko;
2. Grundsatz einer strategischen Jahresplanung bezüglich Schulden– und Liquiditätsmanagement;
3. Grundsatz der Umsetzung einer Aufbau– und Ablauforganisation unter Einhaltung des Vier–Augen–Prinzips und
4. Grundsatz der Transparenz über getätigte Transaktionen.

Eine Umsetzung erfolgte nicht. Auch das Finanz–Verfassungsgesetz 1948 enthielt keine einheitlichen Regelungen für eine risikoaverse Finanzgebarung. Unabhängig davon bekannte sich die Mehrzahl der Länder in ihren Landesverfassungen, in einem Landeshaushaltsgesetz, in einem eigenen Landesgesetz oder einer Verordnung zu einer risikoaversen Finanzgebarung. Folgende Tabelle stellt den Stand der rechtlichen Grundlagen in den Ländern dar:

⁴ Entwurf einer Vereinbarung gemäß § 15a Abs. 1 Bundes–Verfassungsgesetz

Tabelle 1: Stand der gesetzlichen Regelungen für die risikoaverse Finanzgebarung in den Bundesländern

risikoaverse Finanzgebarung geregelt in:	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
Landesverfassung oder Landeshaushaltsgesetz	ja	nein	nein	nein	ja	ja	nein	nein	nein
eigenes Landesgesetz und/oder Verordnung	ja	Regierungsvorlage	ja	ja	ja	Entwurf	ja	ja	ja

Quellen: Bundesländer; RH

Per 30. November 2017 waren in zwei Ländern, nämlich Burgenland und Salzburg, verfassungsrechtliche Anordnungen getroffen, wonach die Finanzgebarung des Landes risikoavers auszurichten war. Das Landeshaushaltsgesetz der Steiermark gab als Ziel eine risikoaverse Finanzgebarung vor. In sieben Ländern waren gesetzliche Grundlagen für die risikoaverse Finanzgebarung in eigenen Landesgesetzen bzw. Verordnungen geregelt. In der Steiermark befand sich zur Zeit der Erstellung des Prüfungsergebnisses des RH ein Verordnungsentwurf in Begutachtung. In Kärnten lag eine Regierungsvorlage für ein eigenes Landesgesetz vor.⁵

Mit dem Inkrafttreten des § 2 Abs. 4a Bundesfinanzierungsgesetz (**BFinG**) per 1. August 2018 ist eine risikoaverse Finanzgebarung insbesondere für jene Länder, die sich über die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur Ges.m.b.H. (**OeBFA**) finanzieren, von besonderer Bedeutung. So müssen ab 1. August 2018 alle Länder, die sich über die OeBFA finanzieren,⁶ einmal jährlich einen Nachweis erbringen, dass die in § 2a BFinG festgelegten Grundsätze der risikoaversen Finanzgebarung eingehalten werden. Die vier im § 2a BFinG genannten Grundsätze entsprechen im Wesentlichen jenen vier Grundsätzen, die im Entwurf für eine Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine risikoaverse Finanzgebarung vom Februar 2013 enthalten waren. Die Bestätigung der Einhaltung des § 2a BFinG ist durch einen Landtagsbeschluss oder eine Bestätigung durch den jeweiligen Landesrechnungshof im Rechnungsabschluss zu erbringen.

5.2

Der RH hob das Fehlen einer einheitlichen Ausgestaltung der risikoaversen Finanzgebarung bei den Gebietskörperschaften kritisch hervor.

Er stellte weiters kritisch fest, dass mangels Umsetzung der bisher nur als Entwurf vorliegenden Vereinbarung zwischen Bund, Bundesländern und Gemeinden über

⁵ Eine risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung des Landes war Inhalt der „Zustimmungen und Ermächtigungen“, die der Kärntner Landtag der Landesregierung im Rahmen des jährlichen Landesvoranschlags erteilte.

⁶ zum 30. November 2017: Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Wien

eine risikoaverse Finanzgebarung und mangels einer entsprechenden Bestimmung im Finanz–Verfassungsgesetz 1948 keine einheitlichen Regelungen zur Ausgestaltung eines IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement für die Gebietskörperschaften vorlagen. IKS–relevante Regelungen waren vielmehr aus unterschiedlichen Rechtsquellen abzuleiten.

Vergleich Oberösterreich und Steiermark

Rechtsgrundlagen und Vorgaben für das Schulden– und Veranlagungsmanagement

6.1 (1) (a) Für das Schulden– und Veranlagungsmanagement lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in **Oberösterreich** folgende wesentlichen Bestimmungen vor:

Tabelle 2: Wesentliche Bestimmungen – Oberösterreich

Vorgabe	Inhalt
Oö. Landes–Verfassungsgesetz (Oö. L–VG)	Regelungen zur Gesetzgebung und zur Vollziehung beispielsweise für die Aufnahme von Darlehen
Geschäftsverteilung der Oberösterreichischen Landesregierung	Festlegung der Zuständigkeiten der einzelnen Mitglieder der Oberösterreichischen Landesregierung
Geschäftseinteilung des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung	Festlegung der organisatorischen Gliederung des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung sowie der Aufgaben
Oö. Finanzgebarungs– und Spekulationsverbotsgesetz (Oö. FGSVG)	Landesgesetz über die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung einschließlich eines Spekulationsverbots für das Land, die Gemeinden und sonstige öffentliche Rechtsträger
Dienstbetriebsordnung	Eckpunkte des Dienstbetriebs im Amt der Landesregierung und in den Bezirkshauptmannschaften
Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich	Vorgaben zu Voranschlag, Verrechnung, Zahlungsvollzug, Rechnungslegung und Vermögensverwaltung; Festlegung einer risikoaversen Finanzgebarung
Ausführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich	nähere Ausführungen zu den Bestimmungen der Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich; insbesondere Veranlagungsrichtlinie und Vorgaben für Geldausleihungen
Dienstanweisung für die Landesbuchhaltung und die Personalverrechnung	nähere Definition der Aufgaben der Landesbuchhaltung und der Personalverrechnung
Buchhaltungsorganisationsvorschrift	Vorgaben für die Landesbuchhaltung (Organisation, Zahlungsvollzug usw.)
jeweiliges Landesbudget inkl. Ausführungserlass	Beschluss des Landtags u.a. über den jährlichen Finanzierungsbedarf sowie nähere Ausführungen durch den Finanzlandesrat
Aktenvermerke	Schriftstücke der Direktion Finanzen, die z.B. bei Finanzierungsvorhaben dem Finanzreferenten zur „zustimmenden Kenntnisnahme“ vorgelegt wurden

Quellen: Land Oberösterreich; RH

Für die operative Durchführung des Schulden– und Veranlagungsmanagements waren die Veranlagungsrichtlinie und die Regelungen zur Vorgangsweise bei

Geldausleihungen gemäß Ausführungsbestimmungen zu § 52 Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich von besonderer Bedeutung.⁷

(b) Für Veranlagungen war in Oberösterreich grundsätzlich die Direktion Finanzen zuständig. Eine Ausnahme bildete die von der Direktion Personal vorzunehmende Veranlagung der Rücklage für die Pensionen der Gemeindebediensteten.⁸ Der RH hatte in seinem Bericht „Finanzierungsinstrumente der Gebietskörperschaften mit Schwerpunkt Land Oberösterreich“⁹ dem Land Oberösterreich empfohlen, die inhaltliche Verantwortung für sämtliche Veranlagungen der Direktion Finanzen zu übertragen, um die Nutzung der Fachexpertise und des Know-hows des Landes zu optimieren. Lediglich die verwaltungstechnischen Vorgaben, wie z.B. für die Laufzeit der Veranlagung, sollten bei der Direktion Personal verbleiben.

Ab Jänner 2013 oblag der Direktion Finanzen nicht nur die Beratung der Direktion Personal, sondern auch die Mitzeichnung bei den Veranlagungen der Rücklagen für die Pensionen der Gemeindebediensteten. In den Folgejahren holte die Direktion Personal vor Durchführung einer Veranlagung die Zustimmung der Direktion Finanzen ein. Die Veranlagungsrichtlinie galt jedoch nur für die Direktion Finanzen. Dies führte dazu, dass für die durch die Direktion Personal durchgeführten Veranlagungen mit einer Laufzeit von über zwei Jahren keine Beschlüsse der Oberösterreichischen Landesregierung vorlagen, obwohl die Veranlagungsrichtlinie bei Veranlagungen durch die Direktion Finanzen dies vorsah.

(2) In der **Steiermark** waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung für das Schulden– und Veranlagungsmanagement im Wesentlichen folgende Bestimmungen maßgeblich:

⁷ Ausführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung: Erlass des Landesfinanzreferenten vom 10. Jänner 2008 i.d.g.F. gemäß § 56 Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich

⁸ Nominale per 31. Dezember: 21 Mio. EUR (2015), 18 Mio. EUR (2016)

⁹ Reihe Oberösterreich 2010/10; TZ 12

Tabelle 3: Wesentliche Bestimmungen – Steiermark

Vorgabe	Inhalt
Landes–Verfassungsgesetz 2010 (L–VG)	Regelungen zur Gesetzgebung und zur Vollziehung beispielsweise für die Aufnahme von Darlehen
Geschäftseinteilung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung	Festlegung der Aufgaben der einzelnen Organisationseinheiten unter Angabe der zuständigen Mitglieder der Steiermärkischen Landesregierung
Geschäftsordnung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung (GeOA)	Vorgaben zur Organisation des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung
Steiermärkisches Landeshaushaltsgesetz 2014 (StLHG)	Vorgaben zur Organisation der Haushaltsführung, zur Haushaltsplanung und zur Vollziehung, insbesondere zur risikoaversen Ausrichtung der Finanzgebarung
Steiermärkische Organisation und Aufgaben der Haushaltsführung – Verordnung (StOAH–VO)	Vorgaben für den Vollzug der Haushaltsführung
Beschluss der Steiermärkischen Landesregierung vom 29. Oktober 2007	Richtlinien für die Aufnahme von Darlehen, insbesondere Verbot von Swaps und sonstiger Derivativkonstruktionen
jeweiliges Landesbudget	Beschluss des Landtags u.a. über den jährlichen Finanzierungsbedarf
Beschlüsse der Steiermärkischen Landesregierung	z.B. Festlegung von Kontokorrentrahmen, Beschlüsse zu Finanzierungsvorhaben und strategischen Vorgaben
Handbuch des Liquiditätsmanagements des Landes Steiermark	Vorgaben zur kurzfristigen Finanzdisposition: Finanzierungsstrategie, Vorgaben zum Vier–Augen–Prinzip, zur Dokumentation und zum Berichtswesen usw.

Quellen: Land Steiermark; RH

Ein zusammenfassendes Regelwerk aller für das Schuldenmanagement maßgeblichen Bestimmungen, beispielsweise in Form einer Finanzierungsrichtlinie, lag nicht vor.

Wie der RH bereits in seinem Bericht „Finanzierungsinstrumente der Gebietskörperschaften mit Schwerpunkt Land Steiermark“¹⁰ festgestellt hatte, fehlten in der Steiermark Vorgaben für die Durchführung von Veranlagungen beispielsweise in Form einer Veranlagungsrichtlinie.

6.2

Der RH stellte fest, dass in beiden Ländern Vorgaben für das Schulden– und Veranlagungsmanagement mit IKS–relevanten Regelungen bestanden.

Während die Ausführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich die Vorgaben für den Abschluss von Finanzierungs– und Veranlagungsgeschäften zusammenfassend darstellten, fehlte in der Steiermark ein zusammenfassendes Regelwerk aller für das Schulden– und Veranlagungsmanagement maßgeblichen Bestimmungen.

¹⁰ Reihe Steiermark 2010/9; TZ 18

Der RH empfahl dem Land Steiermark, zur Sicherstellung einer einheitlichen Vorgangsweise bei der Durchführung von Finanzgeschäften alle für das Schuldenmanagement gültigen Bestimmungen sowie Regelungen zum Prozessablauf in einem Regelwerk transparent zusammenzufassen.

Weiters empfahl der RH dem Land Steiermark, für etwaige Neuveranlagungen eine Veranlagungsrichtlinie sowie Regelungen für den diesbezüglichen Prozessablauf auszuarbeiten.

Der RH anerkannte, dass ab Jänner 2013 die Direktion Finanzen des Landes Oberösterreich in die Entscheidung über Veranlagungen der Rücklagen für die Pensionen der Gemeindebediensteten nicht mehr rein beratend, sondern mitverantwortlich eingebunden war. Allerdings wurde damit die Empfehlung des RH nur teilweise umgesetzt.

Der RH stellte weiters kritisch fest, dass bei den von der Direktion Personal des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung durchgeführten Veranlagungen die für die Direktion Finanzen geltenden Veranlagungsrichtlinien nicht zur Anwendung kamen.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung an das Land Oberösterreich, die Verantwortung für die Veranlagung der Rücklagen für die Pensionen der Gemeindebediensteten zur Gänze an die Direktion Finanzen zu übertragen, um deren fachspezifisches Know-how umfassend nutzen zu können.

6.3

(1) Das Land **Oberösterreich** teilte dem RH in seiner Stellungnahme mit, dass die Verantwortung für diese Mittel kompetenzmäßig bei der Abteilung Personal liege und dass die Direktion Finanzen seit jeher maßgeblich in die jeweiligen Veranlagungsvorgänge miteingebunden sei, sodass der Empfehlung des RH faktisch entsprochen werde. Zudem sei auf mittlere Sicht von keinen neuen Veranlagungen bzw. von einem Abbau dieser Rücklage auszugehen.

(2) Laut Stellungnahme des Landes **Steiermark** werde der Empfehlung des RH hinsichtlich eines Regelwerks entsprochen. Ein zentrales Dokument in Form eines Handbuchs zum Risiko-, Schulden- und Liquiditätsmanagement des Landes werde derzeit erstellt.

Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme weiters mit, dass die Finanzierungsstrategie des Landes Steiermark im Laufe des Jahres 2017 umfangreich überarbeitet worden sei. Ziel sei es gewesen, das Schuldenmanagement des Landes weiter zu professionalisieren und die Voraussetzungen für die Einhaltung der Anforderungen gemäß § 2a BFinG zu schaffen. Die Bestätigung der Einhaltung sei

eine Voraussetzung für die künftige Inanspruchnahme von Finanzierungen des Bundes im Wege der OeBFA. Mit 1. Jänner 2018 sei die Steiermärkische Verordnung zur risikoaversen Finanzgebarung (**StVO–RFG**) in Kraft getreten. Am 25. Jänner 2018 habe die Landesregierung die Schuldenmanagementstrategie des Landes für die Jahre 2018 bis 2021 beschlossen. Eine Anpassung für die Jahre 2019 bis 2022 sowie eine Erweiterung um die Themen Liquiditäts– und Veranlagungsmanagement werde gerade vorgenommen. Die Strategie bezüglich Veranlagungen bestehe darin, keine Veranlagungen zu tätigen. Diese werde im Rahmen der strategischen Planung nachvollziehbar begründet.

6.4

Nach Ansicht des RH wäre im Land Oberösterreich die Verantwortung für die Veranlagung der Rücklagen für die Pensionen der Gemeindebediensteten auch organisatorisch zur Gänze an die Direktion Finanzen zu übertragen, um die lückenlose Anwendung der für die Direktion Finanzen geltenden Veranlagungsrichtlinien und deren fachspezifisches Know–how für sämtliche Veranlagungen des Landes Oberösterreich sicherzustellen. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Rechtsgrundlagen für die risikoaverse Finanzgebarung

7.1

(1) Durch eine Regelung in der Haushaltsordnung war **Oberösterreich** ab Oktober 2013 verpflichtet, die Finanzgebarung risikoavers auszurichten.¹¹ Nach der Haushaltsordnung¹² war bei Geldveranlagungen dem Aspekt der Sicherheit und der Liquidität weiterhin oberste Priorität einzuräumen. Unter Wahrung dieser Prämissen war ein möglichst hoher Ertrag anzustreben. Für Geldausleihungen bestand ein Verbot, Fremdwährungsrisiken einzugehen bzw. intransparente Finanzgeschäfte abzuschließen. Weiters waren Einschränkungen für den Abschluss von Derivaten vorgegeben.

Mit 1. August 2014 trat das Oö. Finanzgebarungs– und Spekulationsverbotsgesetz (**Oö. FGSVG**) in Kraft. Dieses Landesgesetz regelte die risikoaverse Finanzgebarung sowohl für das Land Oberösterreich als auch für die Städte, Gemeinden und sonstigen Rechtsträger. Die darin enthaltenen Grundsätze und Regelungen waren Mindeststandards.¹³

Die mit der Finanzgebarung notwendigerweise verbundenen Risiken, insbesondere das Kreditrisiko, das Marktrisiko, das Liquiditätsrisiko, das Reputationsrisiko, das Rechtsrisiko und das operationelle Risiko, waren demnach auf ein Mindestmaß zu

¹¹ Beschluss der Oberösterreichischen Landesregierung vom 14. Oktober 2013

¹² § 52 Haushaltsordnung

¹³ Soweit in anderen landesrechtlichen Regelungen weitergehende Bestimmungen enthalten waren, galten diese.

beschränken.¹⁴ Die Minimierung der Risiken war stärker zu gewichten als die Optimierung der Erträge oder Kosten. Im Rahmen der Fremdfinanzierung waren die Aufnahme von Darlehen und Krediten sowie der Abschluss von Leasinggeschäften in Euro gestattet.¹⁵ Derivative Finanzgeschäfte durften nur als Absicherungsgeschäfte im Rahmen der Fremdfinanzierung abgeschlossen werden, um Zinsänderungs– und andere Marktrisiken eines Grundgeschäfts zu begrenzen. Veranlagungen, wie z.B. Spareinlagen und Anleihen in Euro, waren erlaubt.

(2) Mit Beschluss vom 29. Oktober 2007 legte die **Steiermärkische** Landesregierung fest, dass bei Fremdmittelaufnahmen zur Finanzierung des Landeshaushalts keine Swaps oder sonstigen Derivativkonstruktionen mit Kreditinstituten abgeschlossen werden durften. Mit Inkrafttreten des Steiermärkischen Landeshaushaltsgesetzes (**StLHG**) vom 1. Jänner 2014 war die Finanzgebarung der Steiermark risikoavers auszurichten (§ 2 Abs. 2 StLHG). Detaillierte Vorgaben dazu enthielt das StLHG nicht. Zu Finanzierungen in Fremdwährungen enthielten das StLHG wie auch die Steiermärkische Organisation und Aufgaben der Haushaltsführung–Verordnung (**StOAH–VO**) keine Vorschriften, jedoch war aufgrund des Regierungsbeschlusses vom 12. Juni 2014 der Abschluss neuer Fremdwährungsfinanzierungen (mit Ausnahme etwaiger Anschlussfinanzierungen an bestehende) nicht mehr vorgesehen.

7.2

Der RH hob hervor, dass Oberösterreich schon vor Inkrafttreten des Oö. FGSVG durch die Haushaltsordnung zu einer risikoaversen Finanzgebarung verpflichtet war.

Der RH hielt fest, dass in Oberösterreich seit Oktober 2013 Aufnahmen von Fremdmitteln ausschließlich in Euro gestattet waren; ebenso war in der Steiermark seit dem Regierungsbeschluss vom 12. Juni 2014 der Abschluss von neuen Fremdwährungsfinanzierungen nicht mehr vorgesehen.

Der RH hielt fest, dass im Oö. FGSVG eine Absicherung durch Derivate für Zinsänderungs– und andere Marktrisiken vorgesehen und geregelt war. In der Steiermark hingegen war seit 2007 durch einen Beschluss der Landesregierung bei Fremdmittelaufnahmen der Abschluss von Swaps oder sonstigen Derivativkonstruktionen mit Kreditinstituten ausgeschlossen.

¹⁴ § 3 Oö. FGSVG

¹⁵ § 4 Oö. FGSVG

Umfang der Finanzgeschäfte

8.1 (1) Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der im überprüften Zeitraum jeweils zum 31. Dezember bestehenden Finanzgeschäfte des Landes **Oberösterreich**:

Tabelle 4: Finanzgeschäfte Oberösterreich

	2012	2013	2014	2015	2016	Veränderung 2012 bis 2016
	in Mio. EUR ¹					in %
Finanzierungen	321,00	425,00	410,00	397,00	382,00	19
<i>davon</i>						
<i>in heimischer Währung</i>	321,00	425,00	410,00	397,00	382,00	19
<i>davon</i>						
<i>fix verzinst</i>	250,00	321,00	321,00	211,00	211,00	-16
<i>variabel verzinst</i>	71,00	104,00	89,00	186,00	171,00	141
Veranlagungen – Wertpapiere	202,00	201,50	152,50	136,00	83,00	-59

Rundungsdifferenzen möglich

¹ jeweils zum 31. Dezember

Quellen: Land Oberösterreich; RH

Im überprüften Zeitraum stiegen die Finanzierungen in Oberösterreich von 321 Mio. EUR (2012) um rd. 19 % auf 382 Mio. EUR (2016), wobei sie im Jahr 2013 mit 425 Mio. EUR den Höchststand erreichten. Die Finanzierungen erfolgten in Form von Darlehen und kurzfristigen Barvorlagen.

Ende 2016 hafteten in Oberösterreich drei Darlehen in Höhe von insgesamt 211 Mio. EUR sowie eine kurzfristige Barvorlage in Höhe von 171 Mio. EUR aus. Alle vier Finanzierungen erfolgten durch die OeBFA. Die Zinsberechnung der drei Darlehen basierte auf einem fixen Zinssatz, während die kurzfristige Barvorlage variabel verzinst war. Im überprüften Zeitraum lagen in Oberösterreich ausschließlich Finanzierungen in heimischer Währung vor.

Das Nominale der jeweils zum Jahresende veranlagten Wertpapiere sank im überprüften Zeitraum um fast 60 % von 202 Mio. EUR (2012) auf 83 Mio. EUR (2016). Darüber hinaus erfolgten unterjährig kurzfristige Veranlagungen von Liquiditätsüberhängen.

(2) In der **Steiermark** bestanden im überprüften Zeitraum jeweils zum 31. Dezember die in der folgenden Tabelle dargestellten Finanzgeschäfte:

Tabelle 5: Finanzgeschäfte Steiermark

	2012	2013	2014	2015	2016	Veränderung 2012 bis 2016
	in Mio. EUR ¹					in %
Finanzierungen	1.560,68	1.904,07	2.869,35	3.074,38	3.454,33	121
<i>davon</i>						
<i>in heimischer Währung</i>	1.378,34	1.721,72	2.687,00	2.892,03	3.454,33	151
<i>davon</i>						
<i>fix verzinst</i>	1.100,00	1.416,49	2.276,56	2.702,92	3.352,45	205
<i>variabel verzinst</i>	278,34	305,23	410,44	189,11	101,88	-63
<i>davon</i>						
<i>in fremder Währung</i>	182,34	182,34	182,34	182,34	0,00	-100
<i>davon</i>						
<i>variabel verzinst</i>	182,34	182,34	182,34	182,34	0,00	-100
Veranlagungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	–

Rundungsdifferenzen möglich

¹ jeweils zum 31. Dezember

Quellen: Land Steiermark; RH

Die Finanzierungen in der Steiermark in Form von Darlehen und kurzfristigen Barvorlagen stiegen im überprüften Zeitraum kontinuierlich von rd. 1,561 Mrd. EUR (2012) auf rd. 3,454 Mrd. EUR (2016).

Ende 2016 hafteten 37 Darlehen aus, wovon 22 mit der OeBFA (rd. 2,447 Mrd. EUR), neun mit Kreditinstituten (655 Mio. EUR) sowie fünf mit der Europäischen Investitionsbank (rd. 321,88 Mio. EUR) abgeschlossen waren. Ein Darlehen in Höhe von 30 Mio. EUR gewährte der Gesundheitsfonds Steiermark. Die Ende 2016 aushaftenden Darlehen wiesen zum überwiegenden Teil eine fixe Verzinsung auf und waren ausschließlich in heimischer Währung, da das Land Steiermark im Jahr 2016 alle bestehenden Darlehen in fremder Währung tilgte (siehe dazu [TZ 26](#)).

In der Steiermark lagen im überprüften Zeitraum keine Veranlagungen vor.

8.2

Der RH stellte fest, dass die Finanzgeschäfte der Länder Oberösterreich und Steiermark im überprüften Zeitraum vor allem Darlehen, Barvorlagen und kurzfristige Veranlagungen¹⁶ umfassten, deren Risikogehalt – abgesehen von den Fremdwährungsfinanzierungen in der Steiermark – und Komplexitätsgrad als niedrig einzustufen waren. Der RH hielt fest, dass die beiden Länder dessen ungeachtet finanziellen Risiken – wie z.B. dem Marktrisiko, dem Kreditrisiko, dem Liquiditätsrisiko,

¹⁶ mit Ausnahme der Veranlagung der Rücklage für die Pensionen der Gemeindebediensteten in Oberösterreich; siehe auch [TZ 6](#)

dem Fremdwährungsrisiko (nur Steiermark), dem operationellen Risiko oder dem Reputationsrisiko – ausgesetzt waren (siehe dazu [TZ 11](#)).

Der RH empfahl den Ländern Oberösterreich und Steiermark, bei Erhöhung der Komplexität und des Risikogehalts ihrer Finanzgeschäfte entsprechend auch die sich aus dem Risikomanagement und aus den IKS–Prinzipien ergebenden Anforderungen an ihr jeweiliges Schulden– und Veranlagungsmanagement zu erhöhen.

8.3

(1) Das Land **Oberösterreich** teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die angesprochenen Risiken durch die seit jeher äußerst risikoaverse Grundausrichtung bzw. die internen Vorgaben des Landes Oberösterreich weitestgehend ausgeschlossen seien (längerfristige Finanzierungen würden beispielsweise im Wesentlichen über die Republik Österreich und Veranlagungen auf Basis des Held–to–Maturity Prinzips erfolgen). Ein Zinsänderungs– bzw. Fixzinsrisiko im Finanzierungsbereich ließe sich nie gänzlich ausschließen; daher strebe das Land Oberösterreich unter Berücksichtigung des Zinsumfeldes und erwarteter Zinsentwicklungen ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen fixer und variabler Verzinsung an. Sollte sich die Komplexität und der Umfang der Finanzgeschäfte in den nächsten Jahren wider Erwarten deutlich erhöhen, werde das Risikomanagement in einem verwaltungsökonomisch vertretbaren Ausmaß systematisch, allenfalls unter Beiziehung externer Beratung, entsprechend angepasst werden.

(2) Laut Stellungnahme des Landes **Steiermark** werde der Empfehlung des RH entsprochen. Gemäß § 13 Abs. 1 StVO–RFG sei die strategische Planung mithilfe von möglichst einfachen, nachvollziehbaren Finanzprodukten umzusetzen.

8.4

Der RH anerkannte die Zusage des Landes Oberösterreich, das Risikomanagement bei einer Erhöhung der Komplexität und des Umfangs seiner Finanzgeschäfte entsprechend anzupassen. Er wies jedoch darauf hin, dass dabei – entsprechend seiner Empfehlung – auch der Risikogehalt der Finanzgeschäfte und die sich daraus ergebenden Anforderungen an das Interne Kontrollsystem zu berücksichtigen wären.

Ziele und Strategien des Schulden– und Veranlagungsmanagements

9.1

(1) Im Zuge der Beurteilung der internen Vorgaben in den Ländern Oberösterreich und Steiermark ging der RH der Frage nach, welche strategischen Überlegungen bzw. Richtlinien bezüglich der Risiken im Schulden– und Veranlagungsmanagement vorlagen. Zudem überprüfte er die im Rahmen diesbezüglicher Tätigkeiten vorgenommene Risikofeststellung und Risikobeurteilung (Beschreibung der möglichen Risiken, Abschätzung des Schadensausmaßes und der Eintrittswahrscheinlichkeiten von schädigenden Ereignissen).

(2) (a) In **Oberösterreich** umfassten die Teilkonzepte Finanzen des langfristigen Management– und Unternehmenskonzepts für eine wirkungsorientierte Verwaltung (**WOV 2021** und **WOV 2027**) die Kern– und Richtungsansagen zu den Finanzen sowie Zielsetzungen für einen Geltungszeitraum von jeweils zehn bis zwölf Jahren. Das im Oktober 2015 erstellte **WOV 2027** sah die Begrenzung des Ausgabenwachstums mit dem Einnahmenwachstum vor und definierte die Basisziele sowie die Leitsätze der Finanzpolitik. Zu den Zielen zählten die Wirksamkeit, Zweckmäßigkeit und Finanzierbarkeit, Qualität, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Als Leitsätze der Finanzpolitik waren die intergenerative Gerechtigkeit, die Beibehaltung des **AA+ Ratings**¹⁷, die Einhaltung der im Österreichischen Stabilitätspakt ausgewiesenen Ziele, das Aufrechterhalten einer möglichst hohen Investitionsquote sowie die Wahrung einer risikoaversen Finanzgebarung angeführt. Im Sinne dieser Leitsätze waren im **WOV 2027** u.a. die effiziente und nachhaltige Verwaltung des Vermögens des Landes Oberösterreich unter strikter Beachtung des **Oö. FGSVG** sowie die Wahrnehmung der budgetären Steuerungsmöglichkeiten als wesentlich festgehalten.

(b) Regelungen zur kurzfristigen Strategie bzw. die Vorgaben zur operativen Umsetzung des Schuldenmanagements waren in mehreren Dokumenten festgehalten. Von Bedeutung waren insbesondere das **Oö. FGSVG**, Aktenvermerke, die dem Finanzreferenten zur „zustimmenden Kenntnisnahme“ vorgelegt wurden, die Haushaltsordnung sowie die Ausführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung.

Im Hinblick auf die kurzfristige Strategie war in § 9 **Oö. FGSVG** geregelt, dass das Land Oberösterreich seinem Schuldenmanagement eine strategische Jahresplanung zugrunde zu legen hatte. Die Direktion Finanzen hatte diese jährlich mit dem Landesfinanzreferenten abzustimmen. Die strategische Jahresplanung für das Schuldenmanagement enthielt konkret umzusetzende Maßnahmen und umfasste zum einen die Aufnahme unterjährig erforderlicher Mittel für die Sicherung des Gebarungsablaufs und zum anderen Angaben über die geplante Aufnahme und Rückführung langfristiger Darlehen – auch zur Refinanzierung auslaufender Darlehen. Weiters enthielt sie Angaben zu den präferierten Geschäftspartnern und zu geplanten Ausschreibungen.

Eine mittel– bis langfristige Strategie für das Schuldenmanagement (beispielsweise unter Berücksichtigung bestehender Tilgungspläne, einsetzbarer Finanzinstrumente, Laufzeiten, Verzinsungen und Risiken) sowie Vorgaben zu ihrer Erstellung lagen in der Direktion Finanzen nicht vor.

(c) Neben den Vorgaben zum Schuldenmanagement enthielten die Ausführungsbestimmungen zu § 52 Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich auch Vorgaben

¹⁷ Standard & Poors

zum operativen Veranlagungsmanagement, die zuvor seit dem Jahr 2010 in einer Richtlinie geregelt waren. Eine konkrete Veranlagungsstrategie war nach Angaben der Direktion Finanzen aufgrund mangelnder längerfristiger Veranlagungsmöglichkeiten und nur weniger kurzfristiger Veranlagungsmöglichkeiten im überprüften Zeitraum nicht erforderlich und lag demnach nicht vor.

(3) (a) In der **Steiermark** waren die Ziele des Schulden– und Veranlagungsmanagements in Regierungsübereinkommen festgehalten. So sah die Landesregierung für die Jahre 2010 bis 2015 einen konkreten Haushaltskonsolidierungsplan zum Ausgleich des Landesbudgets und für die Jahre 2015 bis 2020 die Erhaltung einer stabilen Finanzlage vor.

(b) Für die kurzfristige strategische Ausrichtung des Schuldenmanagements waren im überprüften Zeitraum mehrere Dokumente relevant. Im Jahr 2009 legte die Abteilung 4 Finanzen in einer Finanzierungsstrategie im Rahmen des Liquiditätsmanagements fest, dass die Abdeckung von Dispositionen über tägliche Barvorlagen zu erfolgen hatte. Diese Strategie adaptierte sie im Jahr 2012 und nahm sie im Jahr 2013 in das seitdem nicht mehr aktualisierte Handbuch des Liquiditätsmanagements auf (siehe auch [TZ 13](#)). Die konkret umzusetzenden Maßnahmen sowie die Vorgaben für das operative Schuldenmanagement waren in Regierungsbeschlüssen festgehalten. Weiters beschloss die Steiermärkische Landesregierung in den Jahren 2009 und 2014 eine Strategie für Fremdwährungsfinanzierungen (siehe dazu [TZ 26](#)).

Eine mittel– bis langfristige Strategie für das Schuldenmanagement (beispielsweise unter Berücksichtigung bestehender Tilgungspläne, einsetzbarer Finanzinstrumente, Laufzeiten, Verzinsungen und Risiken) sowie Vorgaben zu ihrer Erstellung lagen in der Abteilung 4 Finanzen nicht vor.

(c) In der Steiermark war im überprüften Zeitraum die Erstellung einer Veranlagungsstrategie nicht verpflichtend vorgesehen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH lagen keine Veranlagungen vor.

9.2

Der RH kritisierte, dass weder in Oberösterreich noch in der Steiermark eine mittel– bis langfristige Strategie für das Schulden– und Veranlagungsmanagement vorlag. Er hielt kritisch fest, dass beide Länder die kurzfristige Strategie des Schuldenmanagements und diesbezügliche Änderungen nur in Aktenvermerken bzw. Regierungsbeschlüssen festhielten und kein gesamthafte Strategiepapier erstellten. Der RH hielt kritisch fest, dass die Abteilung 4 Finanzen in der Steiermark die im Handbuch des Liquiditätsmanagements enthaltene Strategie seit dem Jahr 2013 nicht aktualisierte.

Der RH stellte fest, dass weder in Oberösterreich noch in der Steiermark die Erstellung einer Veranlagungsstrategie verpflichtend vorgesehen war.

Der RH empfahl den Ländern Oberösterreich und Steiermark, Vorgaben für die Erstellung einer sowohl kurzfristigen als auch mittel– bis langfristigen Strategie (z.B. vier Jahre, jährlich rollierend) für das Schulden– und Veranlagungsmanagement zu definieren. Darauf basierend wäre ein gesamthafte Strategiepapier zu erstellen. Dieses sollte u.a. strategische Überlegungen zu Art und Umfang der einsetzbaren Finanzinstrumente, Laufzeiten, Verzinsungen, finanzierenden Institutionen sowie zum Risikomanagement enthalten.

9.3

(1) Zum Thema Ziele und Strategien im Schulden– und Veranlagungsmanagement führte das Land **Oberösterreich** in seiner Stellungnahme aus, dass ausgehend von der derzeitigen und auf absehbare Zeit zu erwartenden Struktur des Schulden– und Veranlagungsbereichs entsprechende sowohl kurz– als auch langfristige strategische Vorgaben bestehen. Diese ergäben sich insbesondere aus dem Oö. FGSVG und der Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich. Im Finanzgebarungsbereich bestehe – auch den Empfehlungen des RH folgend – die Kernstrategie darin, die günstigen Finanzierungsbedingungen der Republik im Wege der Finanzierung über die **OeBFA** zu nutzen. Diese Strategie sei bei gleichbleibender Situation am Kapitalmarkt jedenfalls langfristig angelegt, sodass der Empfehlung im Finanzierungsbereich entsprochen werde. Bei einer derzeit nicht absehbaren relevanten Änderung am Kapitalmarkt würde die Vorgangsweise angepasst und insbesondere wieder verstärkt der Banken– bzw. Versicherungsbereich breit gestreut in die Finanzierungserfordernisse eingebunden (dies entspreche der Vorgangsweise bis zur Entschuldung des Landes Oberösterreich im Jahr 2002, die im Jahr 2001 vom RH als effektiv und im Ergebnis überzeugend bewertet worden sei).

Die auf absehbare Zeit weiter geltende Strategie im kurzfristigen Finanzierungsbereich bestehe darin, unter marktkonformen Konditionen tageweise auf Basis der sich aus dem Zahlungsverkehr bzw. der gesamten Schuldensituation ergebenden Finanzierungserfordernisse finanzielle Mittel über den Bankenbereich bzw. die OeBFA hereinzunehmen (keine Mittelaufnahme zu Veranlagungszwecken).

Im kurzfristigen Veranlagungsbereich bestehe die Strategie in der an den Bund angepassten Vorgangsweise, aus Risikoüberlegungen insbesondere im Taggeldbereich bei renommierten Banken zu veranlagern.

Im langfristigen Veranlagungsbereich seien auf Sicht keine neuen Veranlagungsthemen zu sehen. Über die allgemeinen Vorgaben hinaus (siehe beispielsweise § 6 Oö. Finanzgebarungs– und Spekulationsverbotsgesetz) sei es beispielsweise im Hinblick auf sich ändernde Marktverhältnisse bzw. budgetäre Vorgaben als nicht

zweckmäßig anzusehen, einzelne konkrete Veranlagungsprodukte bzw. Laufzeiten oder gar eine Verzinsung quasi auf Vorrat festzulegen. Die Festlegung könne sinnvollerweise nur vor dem jeweiligen Markthintergrund und den aktuellen budgetären Möglichkeiten zeitnahe zu allfälligen Veranlagungsmöglichkeiten erfolgen.

(2) Das Land **Steiermark** teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH bereits mit der Beschlussfassung der Schuldenmanagementstrategie umgesetzt worden sei. Diese beinhalte eine Bestandsanalyse des aktuellen Schuldenportfolios sowie ausgewählte Indikatoren wie den Zinsfixierungszeitraum und den Zinsaufwand, weiters eine Übersicht der zulässigen Finanzinstrumente, Erläuterungen zu den getroffenen Basisannahmen wie der Zinsmeinung des Landes sowie eine Evaluierung verschiedener Finanzierungsstrategien (Laufzeiten, Art der Verzinsung fix oder variabel).

Am Ende der Schuldenmanagementstrategie stehe die Festlegung der zu verfolgenden Strategie sowie für das erste Jahr des Planungszeitraums die konkret umzusetzenden Maßnahmen. Die Festlegung der Schuldenmanagementstrategie erfolge jährlich rollierend für einen Zeitraum von vier Jahren im Voraus, wobei jeweils das erste Jahr der Strategie zur operativen Umsetzung und die Folgejahre zur entsprechenden Vorbereitung beauftragt werden. Im Mittelpunkt stehe die Bereitstellung der erforderlichen Finanzierungsmittel des Landes auf Basis von festgelegten Maßnahmen zu möglichst geringen mittel– bis langfristigen Kosten. Die Minimierung der Risiken werde dabei stärker gewichtet als die Optimierung der Erträge oder Kosten. Eine Kurzfassung dieser strategischen Planung werde in den Strategiebericht zum Finanzrahmen aufgenommen.

Sowohl Verordnung als auch Schuldenmanagementstrategie würden wesentlich zur Sicherstellung einer risikoaversen Finanzgebarung des Landes, die den Anforderungen des § 2a BFinG genügt, beitragen. Die Schuldenmanagementstrategie sei auch durch die Finanzabteilung im Rahmen eines Projekts mit der OeBFA gearbeitet und von einem externen Experten begleitet worden, der zu der Strategie 2018 bis 2021 auch ein Kurzgutachten erstellt habe, das die Qualität der Strategie im Hinblick auf die risikoaverse Finanzgebarung sowie die wirtschaftliche Effizienz und die finanzwirtschaftliche Zweckmäßigkeit der Strategie bestätigt habe. Zuletzt habe eine Gebarungsüberprüfung des Landesrechnungshofes stattgefunden, in Folge derer noch eine Reihe von Verbesserungen erfolgt sei.

9.4

Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass er die im Oö. FGSVG und in der Haushaltsordnung enthaltenen Regelungen weder als kurz– noch als langfristige strategische Vorgaben, sondern als Vorgaben zur Umsetzung des operativen Schulden– und Veranlagungsmanagements sah, weil sie keine konkreten Überlegungen zu Art und Umfang der einsetzbaren Finanzinstrumente, Laufzeiten, Verzinsungen,

finanzierenden Institutionen sowie zum Risikomanagement enthielten. Aus Sicht des RH wären diese Überlegungen in einem gesamthaften Strategiepapier für einen längeren Zeitraum jährlich rollierend festzuhalten.

Zu den Ausführungen des Landes Oberösterreich bezüglich der Strategie im langfristigen Veranlagungsbereich wies der RH darauf hin, dass er nicht – wie in der Stellungnahme des Landes Oberösterreich angeführt – die Festlegung konkreter Veranlagungsprodukte bzw. Laufzeiten oder einer „Verzinsung quasi auf Vorrat“ empfahl, sondern die fehlende Verpflichtung zur Erstellung einer Veranlagungsstrategie kritisierte. Daher blieb der RH bei seiner Empfehlung, zunächst Vorgaben für die Erstellung sowohl einer kurzfristigen als auch mittel– bis langfristigen Strategie für das Schulden– und Veranlagungsmanagement zu definieren und in weiterer Folge darauf basierend ein gesamthaftes Strategiepapier zu erstellen.

Risikomanagement im Schulden– und Veranlagungsmanagement

Prozessbezogene Risiken

10.1 (1) Für das Management operationeller Risiken im Schulden– und Veranlagungsmanagement sind eine regelmäßige Geschäftsprozessanalyse sowie die Identifikation der mit den Geschäftsprozessen verbundenen Risiken erforderlich. Die Kenntnis der Risiken der geprüften Organisation war zur Implementierung und Umsetzung eines IKS unabdingbar.

(2) In **Oberösterreich** legte die Direktion Finanzen im Rahmen des IKS im Jahr 2006 Vorgaben für eine Risikoidentifikation und –bewertung der Tätigkeiten im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements fest. So waren die Risiken für jede Kerntätigkeit zu identifizieren und in einem dafür vorgesehenen Formular zu beschreiben und zu bewerten. Anhand von möglichen Schadensfolgen, der Schadenshöhe und der Eintrittswahrscheinlichkeit unter Berücksichtigung interner Kontrollmechanismen war das Risiko einzuschätzen. Für Tätigkeiten im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements, wie z.B. Liquiditätsplanung und –sicherung oder Darlehensgebarung, erstellte die Direktion Finanzen im Jahr 2007 Risikobewertungen und definierte Steuerungs– und Kontrollmaßnahmen. Eine Aktualisierung des prozessbezogenen Risikomanagements fand im Zuge der im November 2016 gestarteten Evaluierung des IKS statt.

(3) In der **Steiermark** stellte die Stabsstelle Präsidialangelegenheiten und Interne Revision im März 2016 den Dienststellenleitungen einen nicht verpflichtend anzuwendenden Leitfaden für den Aufbau eines „zweckmäßigen IKS unter Berück–

sichtigung von Ansätzen des Risikomanagements“ zur Verfügung.¹⁸ Mithilfe eines beigefügten Risiko–Selbsttests sowie einer Übersicht möglicher Risikokategorien konnten die Abteilungen ihre systembezogenen und aufgabenspezifischen Risiken identifizieren und bewerten. Die Abteilung 4 Finanzen erstellte keine auf die Aufgaben und Prozesse des Schulden– bzw. Veranlagungsmanagements bezogene Risikoanalyse.

Das Handbuch des Liquiditätsmanagements aus dem Jahr 2013 enthielt zwar eine Auflistung der konkreten Aufgaben¹⁹ zur Sicherung der Liquidität des Landes, aber keine Bewertung der Risiken.

10.2

Der RH anerkannte, dass in Oberösterreich die Direktion Finanzen bereits im Jahr 2006 Vorgaben zum prozessbezogenen Risikomanagement festlegte und für Tätigkeiten im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements im Jahr 2007 die Risiken bewertete. Er hielt jedoch kritisch fest, dass eine diesbezügliche Evaluierung erst im November 2016 begann.

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, die prozessbezogenen Risiken sowie die Steuerungs– und Kontrollmaßnahmen in regelmäßigen Abständen zu evaluieren.

Der RH kritisierte, dass für die Abteilung 4 Finanzen des Landes Steiermark keine explizite Verpflichtung zur Risikoidentifikation und –bewertung der Aufgaben und Prozesse im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements vorlag und sie diese im überprüften Zeitraum auch nicht durchführte.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, für das Schulden– und Veranlagungsmanagement – unter Berücksichtigung des vorliegenden Leitfadens – Vorgaben zur Risikoidentifikation und –bewertung auszuarbeiten. Dabei wären die Risiken der Geschäftsprozesse im Rahmen einer Risikoanalyse zu identifizieren, deren mögliches Schadensausmaß zu bewerten und angemessene Maßnahmen zur Minimierung dieser Risiken im Rahmen des IKS festzulegen. Die Risikoanalyse wäre in regelmäßigen Abständen durchzuführen, um auf etwaige Veränderungen rechtzeitig mit entsprechenden Maßnahmen reagieren zu können.

10.3

Das Land **Steiermark** teilte in seiner Stellungnahme mit, dass eine Identifikation und Bewertung von Risiken im Rahmen der neu beschlossenen Schuldenmanage-

¹⁸ „Internes Kontrollsystem / Risikomanagement – Praxishilfe“ vom 22. März 2016

¹⁹ Erstellung eines Liquiditätsplans für den gesamten Haushalt, Liquiditätssteuerung des Landes, Aufnahme von Anleihen, Darlehen und Krediten auf dem nationalen und internationalen Geld– oder Kapitalmarkt zur Finanzierung des Landeshaushalts sowie Durchführung sonstiger Finanzoperationen, Wahrnehmung und Valutierung der Geldflüsse, Ausarbeiten der Nachweise und Berichte über den Schuldendienst und Schuldenstand

mentstrategie des Landes erfolge. Bei den Geschäftsprozessen würden die Vorgaben gemäß § 2 a BFinG jedenfalls eingehalten.

Finanzmarktspezifische Risiken

11.1

(1) Im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements sind die Bundesländer vor allem dem Marktrisiko, dem Kreditrisiko, dem Liquiditätsrisiko, dem operationellen Risiko und dem Reputationsrisiko ausgesetzt. Die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung sah eine Begrenzung dieser Risiken durch die Festlegung von Limits oder Reserven und deren gezielte Überwachung vor.

(2) (a) In **Oberösterreich** enthielt Artikel I des Berichts zum Voranschlag Angaben zu den festgelegten Obergrenzen für Fremdmittelaufnahmen, die im Jahr 2017 für langfristige Finanzierungen der geplanten Neuverschuldung entsprachen.²⁰ Weiters bestand eine Begrenzung für die Aufnahme kurzfristiger Darlehen zum Ausgleich von Liquiditätsschwankungen und für die unterjährige Sicherstellung des fristgerechten Zahlungsvollzugs.

Obergrenzen für langfristige Finanzierungen durch die OeBFA und eine maximale Liquiditätsreserve gab das Bundesministerium für Finanzen vor.

(b) Die Ausführungsbestimmungen zu § 52 Haushaltsordnung enthielten Vorgaben zu Veranlagungsobergrenzen sowie zu den bewilligten Geschäftspartnern. Die Direktion Finanzen war demnach befugt, Termin– oder Spareinlagen bei der OeBFA und acht Kreditinstituten mit entsprechender Bonitätseinstufung mit einer Laufzeit von maximal zwei Jahren abzuschließen. In Summe war die Direktion Finanzen befugt, höchstens 500 Mio. EUR bei den in den Ausführungsbestimmungen zu § 52 Haushaltsordnung angeführten Kreditinstituten zu veranlagern. Für darüber hinausgehende Veranlagungen war eine Genehmigung der Landesregierung erforderlich. In solchen Fällen hatte die Direktion Finanzen als Basis für die Entscheidungsfindung der Landesregierung eine Risikobeurteilung zur Verfügung zu stellen. Eine Obergrenze für Veranlagungen bei der OeBFA war in den Vorgaben nicht enthalten.

Der Abschluss von Veranlagungs– und sonstigen Finanzgeschäften, deren Struktur nicht völlig transparent war und deren Risiken nicht ausreichend abschätzbar waren, war gänzlich untersagt.

(c) In den Ausführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung war festgehalten, dass die zuständige Arbeitsgruppe Vermögensverwaltung beim Abschluss von Finanzie-

²⁰ Umschuldungen von Fremdmitteln (Rückzahlung von Fremdmitteln durch valutagleiche Neuaufnahme von Fremdmitteln) konnten voranschlagsunwirksam vorgenommen werden.

rungen mit Laufzeiten von über sechs Monaten die Leitung der Direktion Finanzen und die Landesfinanzreferentin bzw. den Landesfinanzreferenten einzubinden hatte. Eine Risikobeurteilung der vorgeschlagenen Darlehen als Entscheidungsgrundlage war nicht vorgesehen.

(d) Gemäß § 10 Oö. FGSVG konnte die Landesregierung mit Verordnung nähere Vorschriften über das Risikomanagement – insbesondere über das Management von Kreditrisiko, Marktrisiko, Liquiditätsrisiko, Reputationsrisiko, Rechtsrisiko und operationellem Risiko, soweit dies zur Vermeidung von Spekulation erforderlich oder zweckmäßig war – erlassen. Sie sah jedoch von der Erlassung derartiger Vorschriften ab. Somit lagen keine Vorgaben zur Risikoidentifikation, der Festlegung von Risikolimits und deren Überwachung sowie zu diesbezüglichen Informationspflichten im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements vor.

(3) (a) In der **Steiermark** ergab sich die Obergrenze für langfristige Darlehensaufnahmen aus dem vom Landtag Steiermark genehmigten Schuldenstand. Die Höhe für kurzfristige Darlehen bei der OeBFA war seit einem Beschluss der Landesregierung im Jahr 2012 begrenzt. Auch das Limit für Kontokorrentkredite legte die Landesregierung jährlich neu fest.

Obergrenzen für langfristige Finanzierungen durch die OeBFA und eine maximale Liquiditätsreserve gab das Bundesministerium für Finanzen vor.

(b) Für Veranlagungen waren in der Steiermark weder Obergrenzen noch Kriterien für mögliche Geschäftspartner vorgegeben.

(c) Eine Risikobeurteilung der geplanten Finanzierungen als Entscheidungsgrundlage war nicht vorgesehen.

(d) Ein externer Berater verfasste seit dem Jahr 2010 quartalsweise einen Risikomanagementbericht auf Grundlage der von der Abteilung 4 Finanzen übermittelten, das Schuldenmanagement betreffenden Daten. Darin war eine Übersicht der zum jeweiligen Stichtag bestehenden Darlehen, Barvorlagen und Kontokorrentkredite mit Angabe von Beginn, Laufzeit, aushaftendem Stand und Zinssatz dargestellt. Darauf basierend erstellte der externe Berater unter Einbeziehung von Risikolimits Szenarioanalysen für das Liquiditätsrisiko, das Marktrisiko und das Kreditrisiko und leitete daraus Handlungsempfehlungen für das Schuldenmanagement ab. Verpflichtend einzuhaltende Risikolimits legte das Land Steiermark nicht fest.

Vorgaben zur Risikoidentifikation, zur Festlegung von Risikolimits und deren Überwachung sowie zu diesbezüglichen Informationspflichten im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements lagen in der Steiermark nicht vor.

Verpflichtend einzuhaltende Limits für eine Risikobegrenzung waren für das Schulden– und Veranlagungsmanagement nicht festgelegt. Zudem lagen keine Vorgaben zur Risikoidentifizierung, –messung und –überwachung vor.

11.2

Der RH anerkannte, dass Oberösterreich Veranlagungsobergrenzen sowie mögliche Geschäftspartner festlegte, während in der Steiermark diesbezügliche Regelungen fehlten.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, beispielsweise in der Veranlagungsrichtlinie Veranlagungsobergrenzen festzulegen sowie Regelungen zur Auswahl möglicher Geschäftspartner zu treffen.

Der RH hielt kritisch fest, dass die Vorlage einer Risikobeurteilung als Entscheidungsgrundlage für geplante langfristige Finanzierungen weder in Oberösterreich noch in der Steiermark vorgesehen war.

Der RH empfahl den Ländern Oberösterreich und Steiermark, für langfristige Geldausleihungen eine Risikobeurteilung als Grundlage für die Entscheidungsträger vorzusehen.

Der RH kritisierte, dass weder in Oberösterreich noch in der Steiermark für das Schulden– und Veranlagungsmanagement Vorgaben zum Risikomanagement und zu diesbezüglichen Informationspflichten vorlagen. Weiters stellte er kritisch fest, dass in beiden Ländern Risikolimits für das Schuldenmanagement fehlten.

Der RH empfahl den Ländern Oberösterreich und Steiermark, für die finanzmarktspezifischen Risiken verpflichtend ein Risikomanagement im Schulden– und Veranlagungsmanagement einzuführen. Dieses sollte die Risikoidentifikation, die Festlegung von Risikolimits und deren Überwachung sowie diesbezügliche Informationspflichten im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements umfassen. Die Vorgaben sollten insbesondere das Management von Kreditrisiken, Marktrisiken und Liquiditätsrisiken, von operationellen Risiken sowie des Reputationsrisikos vorsehen.

Weiters empfahl er den Ländern Oberösterreich und Steiermark – in Abhängigkeit von der jeweiligen Risikosituation – aussagekräftige Risikokennzahlen zu erarbeiten.

11.3

(1) Das Land **Oberösterreich** führte in seiner Stellungnahme aus, dass die langfristigen Finanzierungen entsprechend der strategischen Ausrichtung des Schuldenmanagements im Wesentlichen über die OeBFA geführt würden. Eine explizite Risikobeurteilung im Hinblick auf die genannten Risiken (beispielsweise Kreditrisiko, Reputationsrisiko...) sei in diesem Fall weitestgehend nicht erforder-

lich. Die Wahl der Verzinsungsform erfolge auf Basis von Einschätzungen unter Berücksichtigung des jeweiligen Markthintergrunds bzw. der Prognosen der Fachwelt und budgetärer Überlegungen, wobei – wie auch der RH bei früheren Prüfungen oder beispielsweise der Fiskalrat festgehalten habe – vorweg die wirtschaftlich günstigste Vorgangsweise nie feststellbar sein werde. Bei variablen Verzinsungen werde bei der Aufbereitung der Entscheidungsgrundlagen neben der Einschätzung der Marktsituation auch auf Risiken aus der Zinsentwicklung, insbesondere auch im Vergleich zu alternativen Fixkonditionen, eingegangen (bei längerfristigen Finanzierungsformen je nach Zinssituation bzw. Zinskurve in Form von Break–Even–Analysen auf Basis von Zinsszenarien).

Die Vorgangsweise im Schuldenmanagement impliziere somit die vom RH empfohlene Risikobeurteilung für die Entscheidungsebene.

Die Vorgaben (insbesondere die Haushaltsordnung und das Oö. FGSVG) würden ein verpflichtendes Risikomanagement im Sinne der Empfehlung des RH darstellen. Dadurch werde weitestgehend ausgeschlossen, dass das Land Oberösterreich im Schulden– und Veranlagungsmanagement den angesprochenen Risiken ausgesetzt werde.

Auf Basis der derzeitigen Finanzierungs– und Veranlagungsstruktur sei die laufende Berechnung von Risikokennzahlen (beispielsweise Value at Risk, Cash Flow at Risk oder Barwert–Szenarien) dem Grunde nach nicht zwingend erforderlich bzw. gar nicht möglich. Langfristige Schulden seien bei der OeBFA aufgenommen und im Wesentlichen auf extrem niedrigem Niveau fix verzinst; die langfristige Veranlagung im Kernhaushalt basiere auf einem Regierungsbeschluss und werde aufgrund der sehr günstigen Verzinsung bis zum anzunehmenden Laufzeitende im Jahr 2020 weitergeführt. Daher würden diesbezüglich keine der genannten Risiken bestehen. Sollte sich die Komplexität und Höhe der Finanzierungen bzw. Veranlagungen wesentlich erhöhen, würden selbstverständlich sinnvolle Kennzahlen in das Berichtswesen eingearbeitet (unbeschadet der vorgegebenen Grundausrichtung des Landes Oberösterreich, wonach Risiken insbesondere durch die entsprechende Wahl der Instrumente schon im Vorfeld möglichst auszuschließen seien und sich dadurch das Erfordernis laufender Risikoanalysen ohnedies entsprechend relativiere).

(2) Das Land **Steiermark** hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Empfehlungen des RH in Bezug auf das Risikomanagement bereits umgesetzt worden seien. Die Verordnung zur risikoaversen Finanzgebarung enthalte beispielsweise eine Definition der relevanten Risikoarten, die Auswahl möglicher Geschäftspartner etc. Mit Beschlussfassung der Schuldenmanagementstrategie würden u.a. Risikokenn-

zahlen definiert und Maßnahmen zur operativen Umsetzung des Schuldenmanagements festgelegt.

11.4

Zu den Ausführungen des Landes Oberösterreich, wonach eine explizite Risikobeurteilung für langfristige Finanzierungen über die OeBFA weitestgehend nicht erforderlich sei, hielt der RH fest, dass Geschäfte und Tätigkeiten im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements immer Risiken ausgesetzt sein können und daher jedenfalls ein vorausschauender Umgang damit im Rahmen eines standardisierten Risikomanagements erforderlich ist. Auch für langfristige Geldausleihungen über die OeBFA wäre eine Risikobeurteilung als Grundlage für die Entscheidungsträger vorzusehen, da nicht nur das Kreditrisiko und das Reputationsrisiko, sondern auch das Liquiditäts–, das Markt– und das operationelle Risiko eintreten können.

Weiters entgegnete der RH dem Land Oberösterreich, dass weder die Haushaltsordnung noch das Oö. FGSVG ein Risikomanagement im Sinne der Empfehlung des RH darstellen. Vielmehr wäre ein standardisiertes Risikomanagement einzuführen, welches anhand von definierten Prozessen die Risikoidentifikation, die Festlegung von Risikolimits und deren Überwachung sowie die Ausarbeitung aussagekräftiger Risikokennzahlen vorsieht.

IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement

Vorgaben

12.1

(1) (a) Gemäß Geschäftseinteilung umfasste das Amt der **Oberösterreichischen** Landesregierung zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH elf Direktionen. Das Schulden– und Veranlagungsmanagement des Landes Oberösterreich fiel in den Zuständigkeitsbereich der Direktion Finanzen.

(b) Im Finanzkonzept des WOV 2015 hielt das Land Oberösterreich im Jahr 2003 fest, zur Sicherstellung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Abläufe im Rechnungswesen im Rahmen des IKS ein neues Internes Finanz–Kontroll–System (**IFKS**) zu entwickeln.

Im Teilkonzept Finanzen des WOV 2021 vom Oktober 2010 berichtete das Land Oberösterreich über die erfolgte Umsetzung dieses Vorhabens mit den Zielen, die betriebliche Leistungsfähigkeit zu steigern und die Richtigkeit und Vollständigkeit der Aufzeichnungen zu gewährleisten.

Im folgenden Management– und Unternehmenskonzept vom Oktober 2015 (WOV 2027) legte die Direktion Finanzen die Implementierung eines IKS schriftlich fest, um das Risikobewusstsein und die betriebliche Leistungsfähigkeit zu stärken. Darüber hinaus sah die mittelfristige Planung vor, die für das Rechnungswesen relevanten Teile des IKS schrittweise auf den Budgetvollzug aller Mittelbewirtschafter auszudehnen, um die Richtigkeit und Vollständigkeit der Aufzeichnungen weiter zu optimieren. Dies auch im Hinblick auf eine einheitliche Ausgestaltung des IKS, das die Leitung einer Organisationseinheit gemäß § 17 Buchhaltungsorganisationsvorschrift für den Bereich der Zahlungsvollzugsstellen zu gewährleisten hatte.²¹

In Oberösterreich lag keine explizite gesetzliche Vorgabe für die Einrichtung und Führung eines IKS vor.

(2) (a) Entsprechend der Geschäftseinteilung bestand das Amt der **Steiermärkischen** Landesregierung zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aus der Landesamtsdirektion und 17 Abteilungen. Für das Schulden– und Veranlagungsmanagement war die Abteilung 4 Finanzen zuständig.

(b) Im April 2013 informierte der Landesamtsdirektor der Steiermark die Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung über die Notwendigkeit der Einrichtung Interner Kontrollsysteme. Die Abteilung Präsidialangelegenheiten und Interne Revision hielt in einer im Intranet des Landes Steiermark zur Verfügung gestellten Praxishilfe zum IKS und Risikomanagement vom März 2016 fest, dass das Land Steiermark den Aufbau und die Dokumentation eines über das Rechnungswesen hinausgehenden, zweckmäßigen IKS unter Berücksichtigung von Ansätzen des Risikomanagements beabsichtigte.

Verpflichtende Vorgaben in zeitlicher Hinsicht sowie zu einer einheitlich strukturierten Ausgestaltung des IKS lagen nicht vor.

In der Steiermark hatte gemäß § 6 Geschäftsordnung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung (**GeOA**) die Leitung jeder Abteilung ein Organisationshandbuch zu erstellen, in dem insbesondere organisatorische Regelungen der jeweiligen Abteilung darzustellen waren. Der Landesamtsdirektor legte mit einem Erlass vom Dezember 2013 die ausschließliche elektronische Verfügbarkeit des Organisationshandbuchs ab Jänner 2014 sowie einen Leitfaden zur Erstellung des Organisationshandbuchs fest.

(c) Gemäß § 8 StLHG war seit 1. Jänner 2014 die Überwachung der ordnungsgemäßen Durchführung der im Rahmen der Haushaltsführung des Landes über-

²¹ Die Buchhaltungsorganisationsvorschrift wird vom Vorstand der Landesbuchhaltung mit Genehmigung der Leiterin bzw. des Leiters der Direktion Finanzen und der Zustimmung der Landesamtsdirektorin bzw. des Landesamtsdirektors erlassen.

tragenen Aufgaben mittels eines IKS als Aufgabe der Landesbuchhaltung vorgesehen. Weiters hatte die Leitung einer haushaltsführenden Stelle, sofern diese Aufgaben der Landesbuchhaltung wahrnahm, ein IKS für die Überwachung der ordnungsgemäßen Durchführung der im Rahmen der Haushaltsführung des Landes übertragenen Aufgaben einzurichten und zu führen. Vorgaben zur konkreten Ausgestaltung eines diesbezüglichen IKS lagen nicht vor.²²

(d) Ein weiterer Erlass des Landesamtsdirektors vom Februar 2015 enthielt Regelungen zum Prozessmanagement sowie ein diesbezügliches Handbuch.

12.2

Der RH hielt fest, dass in Oberösterreich keine explizite gesetzliche Verpflichtung für die Einrichtung und Führung eines IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement vorlag. Die Steiermark hingegen hatte im Steiermärkischen Landeshaushaltsgesetz eine gesetzliche Grundlage für ein IKS bezogen auf die Aufgaben der Landesbuchhaltung geschaffen.

Der RH wies positiv darauf hin, dass sich die Direktion Finanzen des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung im Oktober 2015 zur Einführung eines über das Rechnungswesen hinausgehenden IKS verpflichtete. Hingegen gab es keine schriftliche Festlegung der Abteilung 4 Finanzen des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung zur Einführung eines vollständigen und strukturierten IKS. Die Abteilung 4 Finanzen hatte lediglich für Teilbereiche wie beispielsweise Organisation und Haushaltsführung verpflichtend Dokumentationen zu erstellen.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, für den gesamten Bereich des Schulden– und Veranlagungsmanagements die Einrichtung eines IKS verpflichtend vorzusehen.

12.3

Das Land **Steiermark** teilte in seiner Stellungnahme mit, dass seit der Änderung der Geschäftsordnung im März 2018 (LGBl. Nr. 20/2018) gemäß § 8 Abs. 1 GeOA der Abteilungsleiterin bzw. dem Abteilungsleiter u.a. die Einrichtung von internen Kontroll– und Risikomanagementsystemen obliege. Für das Finanzmanagement sei ein eigenes Risikomanagementsystem eingeführt worden. Das gesamte Finanzmanagement werde jährlich durch den Landesrechnungshof im Zuge der Stellungnahme zum Rechnungsabschluss geprüft. Eine außerordentliche erste Prüfung habe bereits im ersten Halbjahr 2018 stattgefunden.

Ausgestaltung

13.1

(1) Über die Ziele des WOV 2015 hinausgehend entwickelte die Direktion Finanzen des Landes **Oberösterreich** im Jahr 2007 im Rahmen einer Projektgruppe ein IKS,

²² Auch die vor Inkrafttreten des StLHG (1. Jänner 2014) geltende Verordnung des Landeshauptmannes über die Landesverrechnung enthielt Kontroll– und Prüfungspflichten für die Dienststellen.

das nicht nur das Rechnungswesen, sondern die gesamte Direktion Finanzen umfasste. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH wies das IKS in Oberösterreich folgende Struktur auf:

Tabelle 6: IKS der Direktion Finanzen des Landes Oberösterreich

Abschnitt	Inhalt (Auszug)
0. Allgemeiner Teil	definierte Ziele Zugriffsberechtigungen
1. Internes Umfeld	Organigramm des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung WOV 2027 Korruptionsprävention Konzept Interne Revision Kompetenzenkatalog Haushaltsbestimmungen Produktkatalog Direktion Finanzen Aufgabenzuordnung nach Produktkatalog usw. Organigramme der Organisationseinheiten der Direktion Finanzen Stellenbeschreibungen Aufgabenübersicht inkl. Zuständigkeiten fachspezifische Normen, Richtlinien
2. Risikoanalyse	Vorgaben zur Risikoanalyse Risikoanalysen für einzelne Prozesse
3. Steuerungs– und Kontrollmaßnahmen	Übersicht Befugnisse und Kompetenzen grafische Darstellung einzelner Prozessabläufe EDV–Berechtigungen Kontrollinstrumente
4. Information und Kommunikation	Ablauf Information und Kommunikation
5. Laufende Evaluierung – Monitoring	Modellbeschreibung Dokumentations– und Wartungsverantwortliche Fragenkatalog Formular für Mitarbeitergespräch Qualitätszirkel
6. Anhang	Sitzungsprotokolle des Projekts zur IKS–Einführung
7. Evaluierung 2016	Unterlagen zur Evaluierung 2016

Quellen: Land Oberösterreich; RH

Die IKS–Dokumentationen in Oberösterreich lagen jeweils strukturiert für die in der Direktion Finanzen angesiedelten Arbeitsgruppen 1 bis 3 zusammengefasst unter der Bezeichnung Finanzen sowie für die Fachgruppe Landesbuchhaltung und die Fachgruppe Personalverrechnung vor.

Das IKS der Direktion Finanzen beinhaltete u.a. die für das Schulden– und Veranlagungsmanagement relevanten Rahmenbedingungen, Organigramme, Aufgabenübersichten sowie prozessbezogene Risikobewertungen, Aufzeichnungen über die Befugnisse, Kompetenzen, Verantwortungen und Berechtigungen.

Trotz eines vorgesehenen laufenden Monitorings blieben Dokumentationen des IKS wie beispielsweise einzelne Risikobewertungen seit deren Erstellung im Jahr 2007 unverändert.

Im November 2016 gab die Leiterin der Direktion Finanzen ein Projekt in Auftrag, das mit Unterstützung eines externen Beraters die Evaluierung des in der Direktion Finanzen bestehenden IKS sowie darauf aufbauend die Ausrollung der für das Rechnungswesen relevanten Teile auf die anderen bewirtschaftenden Stellen zum Ziel hatte.²³

(2) (a) In der Abteilung 4 Finanzen der **Steiermark** lagen Teilbereiche eines IKS wie beispielsweise ein Organisationshandbuch und prozessbezogene Aufzeichnungen vor.

Entsprechend dem Leitfaden zur Erstellung eines Organisationshandbuchs enthielt das Organisationshandbuch der Abteilung 4 Finanzen Folgendes:

Tabelle 7: Organisationshandbuch der Abteilung 4 Finanzen des Landes Steiermark

Themen Leitfaden	Inhalt Organisationshandbuch
Ziele und Strategien	Wirkungsziele, Leistungserstellungsziele
Aufgaben und Leistungen	Verlinkungen zur Geschäftseinteilung und zum elektronischen Leistungskatalog des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung
organisatorische Gliederung	Verlinkung zum Organigramm im Intranet
Stellenbeschreibungen	schriftliche Festlegung der Aufgaben, Tätigkeiten, Befugnisse, Verantwortlichkeiten, der hierarchischen Einordnung und der wesentlichen Anforderungen
organisationsinterne Regelungen	– Dienstanweisungen: Regelungen der Dienststellenleitung für den Inneren Dienst – Information und Kooperation: Kommunikationsplan der Abteilung 4 Finanzen – Vertretungsbefugnisse: Übersicht über Vertretungen für die Dienststellenleitung – Weisungsbefugnisse: Verweis auf § 8 Geschäftsordnung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung (GeOA) – Zeichnungsbefugnisse: Übersicht Zeichnungsberechtigungen (Darstellung der Anordnungsbefugnisse und Zuständigkeiten im Prozessablauf); Übersicht über Vergabebefugnisse – personenbezogene Funktionen

Quellen: Land Steiermark; RH

²³ Dies hatte auch der Oberösterreichische Landesrechnungshof im Zuge der Prüfungen der Rechnungsabschlüsse 2008 und 2014 empfohlen.

Das Organisationshandbuch umfasste u.a. Darstellungen zur Aufbauorganisation sowie zu den Zuständigkeiten und Befugnissen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH entsprachen einige der darin enthaltenen Dokumentationen wie beispielsweise die Stellenbeschreibungen und die Übersicht der Zeichnungsberechtigungen der bis Ende Jänner 2017 bestehenden und somit nicht der aktuell gültigen Organisationsstruktur. Die Dokumentationen entsprechend der ab Februar 2017 gültigen Organisationsstruktur lagen zwar als Entwurf vor, waren jedoch nicht im Organisationshandbuch der Abteilung 4 Finanzen publiziert.

(b) Das Organisationshandbuch sowie die Festlegung und Änderung der Aufbauorganisation einer Dienststelle bedurften gemäß Erlass des Landesamtsdirektors dessen Genehmigung. Neben der laufenden Wartung der Inhalte war ab 2014 jährlich durch die jeweilige Abteilung ein Antrag auf Genehmigung des Organisationshandbuchs an die Abteilung 1 Organisation und Informationstechnik zu stellen. Die Abteilung 4 Finanzen stellte im Dezember 2014 einen Antrag, den die Abteilung 1 Organisation und Informationstechnik im Jänner 2015 genehmigte. In den Jahren 2015 und 2016 lagen keine Anträge auf Genehmigung des Organisationshandbuchs der Abteilung 4 Finanzen vor.

(c) Im Jahr 2013 erstellte die Abteilung 4 Finanzen das Handbuch des Liquiditätsmanagements des Landes Steiermark. Darin waren eine Finanzierungsstrategie sowie IKS–relevante Regelungen für die kurzfristige Finanzdisposition beispielsweise zum Vier–Augen–Prinzip, zur Dokumentation und zum Berichtswesen enthalten. Die Inhalte des Handbuchs waren jedoch zum Teil nicht aktuell. So stammte beispielsweise die Finanzierungsstrategie aus dem Jahr 2013 und die Regelungen zum Vier–Augen–Prinzip entsprachen im Hinblick auf die genannten Personen nicht dem aktuellen Stand.

13.2

Der RH hob hervor, dass die Direktion Finanzen des Landes Oberösterreich – über die Ziele des WOV 2015 hinausgehend – bereits im Jahr 2007 ein IKS implementierte. Er stellte jedoch kritisch fest, dass in Oberösterreich einzelne IKS–Dokumentationen seit 2007 unverändert blieben und die Direktion Finanzen im November 2016 – also nach fast zehn Jahren – erstmals eine Evaluierung des IKS einleitete. In der Steiermark lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nur Teilbereiche eines IKS vor.

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, das im November 2016 gestartete Evaluierungsprojekt zügig voranzutreiben, um im Schulden– und Veranlagungsmanagement ein einheitlich ausgestaltetes IKS sicherstellen zu können.

Weiters empfahl der RH dem Land Oberösterreich, zur Sicherstellung der Aktualität die Inhalte des IKS laufend zu warten sowie die Evaluierungsintervalle kürzer zu gestalten.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, im Sinne der Transparenz und Risikominimierung ein umfassendes IKS für das Schulden– und Veranlagungsmanagement aufzubauen, die bestehenden Dokumentationen darin einfließen zu lassen und regelmäßige Evaluierungen vorzusehen.

Der RH kritisierte, dass die Abteilung 4 Finanzen in der Steiermark nicht bereits vor der Organisationsänderung im Februar 2017 alle Maßnahmen für eine zeitnahe Anpassung ihres Organisationshandbuchs traf, weshalb einzelne Dokumentationen nach über sechs Monaten noch nicht der neuen Organisationsstruktur entsprachen.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, bei künftigen Organisationsänderungen die notwendigen Abstimmungen und Maßnahmen zeitgerecht zu treffen, um damit entsprechend den Vorgaben eine laufende Wartung des Organisationshandbuchs und dessen Aktualität zu gewährleisten. Zudem sollte das Organisationshandbuch der Abteilung 4 Finanzen rasch an die seit Februar 2017 gültige Organisationsstruktur angepasst werden, um den Vorgaben des Leitfadens zum Organisationshandbuch zu entsprechen und die Aktualität des Organisationshandbuchs gewährleisten zu können.

Der RH stellte kritisch fest, dass die Abteilung 4 Finanzen in den Jahren 2015 und 2016 keine Anträge auf Genehmigung des Organisationshandbuchs an die Abteilung 1 Organisation und Informationstechnik stellte.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, das Organisationshandbuch der Abteilung 4 Finanzen entsprechend den Vorgaben des Leitfadens zum Organisationshandbuch der dafür zuständigen Abteilung 1 Organisation und Informationstechnik jährlich zur Genehmigung vorzulegen.

Der RH hielt kritisch fest, dass das Handbuch des Liquiditätsmanagements des Landes Steiermark teilweise – etwa hinsichtlich der Strategie sowie der zur Disposition liquider Mittel berechtigten Personen – nicht aktuell war.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, die Vorgaben im Handbuch des Liquiditätsmanagements zu aktualisieren.

13.3

(1) Das Land **Oberösterreich** teilte in seiner Stellungnahme mit, dass das Evaluierungsprojekt mittlerweile abgeschlossen sei und mittels Mitarbeiterbrief an alle Bediensteten der Direktion Finanzen mit 21. Dezember 2017 in Kraft gesetzt sei.

Zur Sicherstellung der Aktualität der Inhalte habe sich die Direktion Finanzen regelmäßige Qualitätskontrollen im Rahmen des IKS–Monitorings zum Ziel gesetzt. Das entwickelte IKS solle auf alle Bereiche des Amtes umgelegt werden. 2018 wären dazu Sensibilisierungsmaßnahmen auf Führungsebene sowie Erstinformationen im Intranet erfolgt.

(2) Laut Stellungnahme des Landes **Steiermark** werde den Empfehlungen des RH entsprochen bzw. wären diese bereits zum Teil umgesetzt worden. So sei das Organisationshandbuch der Abteilung 4 Finanzen angepasst und mit Schreiben vom 26. Februar 2018 vom Landesamtsdirektor genehmigt worden. Das Handbuch des Liquiditätsmanagements werde derzeit neu als zentrales Dokument zum Risiko–, Schulden– und Liquiditätsmanagement erstellt.

IKS–Prinzipien und ausgewählte Finanzgeschäfte

14

(1) Der RH beurteilte die für das Schulden– und Veranlagungsmanagement maßgeblichen Vorgaben und von den beiden Ländern durchgeführte Finanzgeschäfte im Hinblick auf die in der folgenden Tabelle dargestellten IKS–Prinzipien:

Tabelle 8: IKS–Prinzipien

überprüfte Themen	Beschreibung	TZ–Verweis
Prinzip der Funktionstrennung	keine Allein–Verantwortung für den gesamten Prozess; konsequente Trennung von entscheidender, ausführender und kontrollierender Funktion	TZ 15, TZ 16, TZ 17
Vier–Augen–Prinzip	Kontrollen im Prozessablauf durch Implementierung des Vier–Augen–Prinzips	TZ 18, TZ 19
Kontrollautomatik	systematischer Einbau von Kontrollen im Arbeitsablauf z.B. IT–gestützt (automatisierte Systemkontrollen)	TZ 20, TZ 21
Prinzip der Mindestinformation	Bereitstellung jener Informationen an Management und Mitarbeiter, die zur Erfüllung der Aufgaben notwendig sind	TZ 22
Prinzip der minimalen Rechte	Zugangs– und Zugriffsberechtigungen (z.B. zu IT–Systemen) müssen adäquat beschränkt sein; Einräumung nur jener Berechtigungen zu sensiblen Daten, die zur Erfüllung der Aufgaben unbedingt erforderlich sind	TZ 23, TZ 24
Prinzip der Transparenz und Nachvollziehbarkeit	klare, detaillierte und transparente Regelung der Arbeitsabläufe in schriftlicher Form; Unterlagen und Abläufe sind nachvollziehbar zu dokumentieren.	TZ 25

Quelle: RH

(2) Für die Überprüfung, inwieweit die Länder Oberösterreich und Steiermark die IKS–Prinzipien sowie die diesbezüglichen Vorgaben bei ihren Finanzgeschäften berücksichtigten, wählte der RH aus den in den Jahren 2016 und 2017 von den

beiden Ländern durchgeführten Finanzgeschäften – unter Beachtung von Risikoaspekten – jeweils vier Finanzgeschäfte pro Land aus. Der RH legte dabei den Fokus auf

- die Aufnahme und Rückzahlung von Fremdmitteln (Darlehen und Barvorlagen) sowie
- die Veranlagung von finanziellen Mitteln (kurzfristige Veranlagungen von Liquiditätsüberschüssen).

Die von Oberösterreich im Schulden– und Veranlagungsmanagement durchgeführten Finanzgeschäfte umfassten in den Jahren 2016 und 2017 die Aufnahme und Rückführung von Darlehen und Barvorlagen sowie kurzfristige Veranlagungen. Die von der Steiermark durchgeführten Finanzgeschäfte umfassten vor allem die Aufnahme und Rückführung von Darlehen und Barvorlagen. Veranlagungen führte die Steiermark in diesem Zeitraum nicht durch.

Die nachfolgende Tabelle weist die Kenndaten der für die Überprüfung durch den RH ausgewählten Finanzgeschäfte aus:

Tabelle 9: Überprüfte Finanzgeschäfte der Länder Oberösterreich und Steiermark in den Jahren 2016 und 2017

Finanzgeschäfte		Nominale	Vertragspartner	Laufzeit/Zeitraum
Oberösterreich				
1	Aufnahme von langfristigen Darlehen ¹	129,50 Mio. EUR	OeBFA	März 2017 – Mai 2034
2	Tilgung eines langfristigen Darlehens	71 Mio. EUR	OeBFA	Februar 2013 – Februar 2017
3	Aufnahme und Rückzahlung einer Barvorlage	171 Mio. EUR	OeBFA	Dezember 2016 – Jänner 2017
4	kurzfristige Veranlagung (Termineinlage)	100 Mio. EUR	Kreditinstitut 1	November – Dezember 2016
Steiermark				
5	Aufnahme eines langfristigen Darlehens	228,48 Mio. EUR	OeBFA	September 2016 – Oktober 2026
6	Tilgung von langfristigen Fremdwährungskrediten ²	265 Mio. CHF	Kreditinstitut 2 Kreditinstitut 3	Oktober 2011 – Oktober 2016 ³
7	Aufnahme und Tilgung eines kurzfristigen Darlehens	75 Mio. EUR	Kreditinstitut 4	Dezember 2016 – März 2017
8	Aufnahme und Rückzahlung einer Barvorlage	143,65 Mio. EUR	OeBFA	April 2017

¹ gleichzeitige Aufnahme von drei Darlehen (unterschiedliche Laufzeiten) mit einem Nominale von 46 Mio. EUR, 20 Mio. EUR und 63,5 Mio. EUR

² gleichzeitige Tilgung von einem Fremdwährungskredit mit einem Nominale von 50 Mio. CHF bei Kreditinstitut 2 und drei Fremdwährungskrediten mit einem Gesamtnominale von 215 Mio. CHF bei Kreditinstitut 3 (siehe [TZ 26](#))

³ vorzeitige Tilgung im September 2016

Quellen: Land Oberösterreich; Land Steiermark; RH

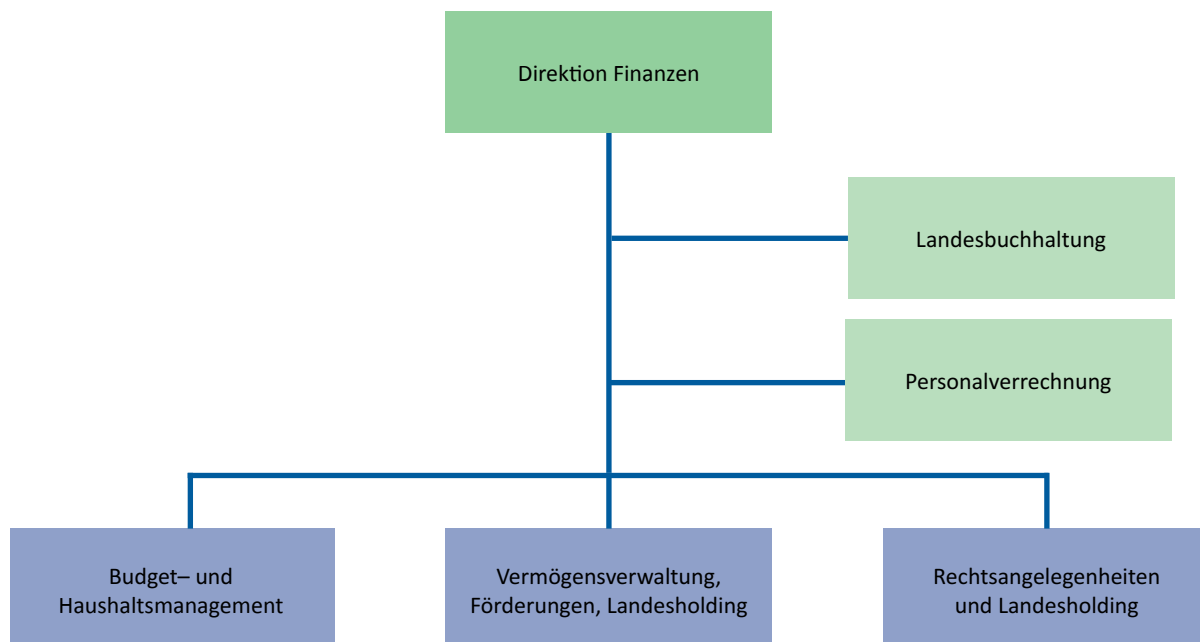
Prinzip der Funktionstrennung

Organisatorische Rahmenbedingungen

15.1

(1) Wie in der folgenden Abbildung dargestellt, umfasste die in **Oberösterreich** für das Schulden– und Veranlagungsmanagement zuständige Direktion Finanzen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung drei Arbeitsgruppen²⁴ sowie die Fachgruppen Landesbuchhaltung und Personalverrechnung:

Abbildung 1: Organigramm der Direktion Finanzen – Oberösterreich



Quellen: Land Oberösterreich; RH

Die operative Durchführung des Schulden– und Veranlagungsmanagements des Landes Oberösterreich oblag – neben anderen Tätigkeiten – der Arbeitsgruppe 2 Vermögensverwaltung, Förderungen, Landesholding (Arbeitsgruppe Vermögensverwaltung). In den Jahren 2012 bis 2016 waren jeweils rund zwei VZÄ für die operative Durchführung des Schulden– und Veranlagungsmanagements eingesetzt.

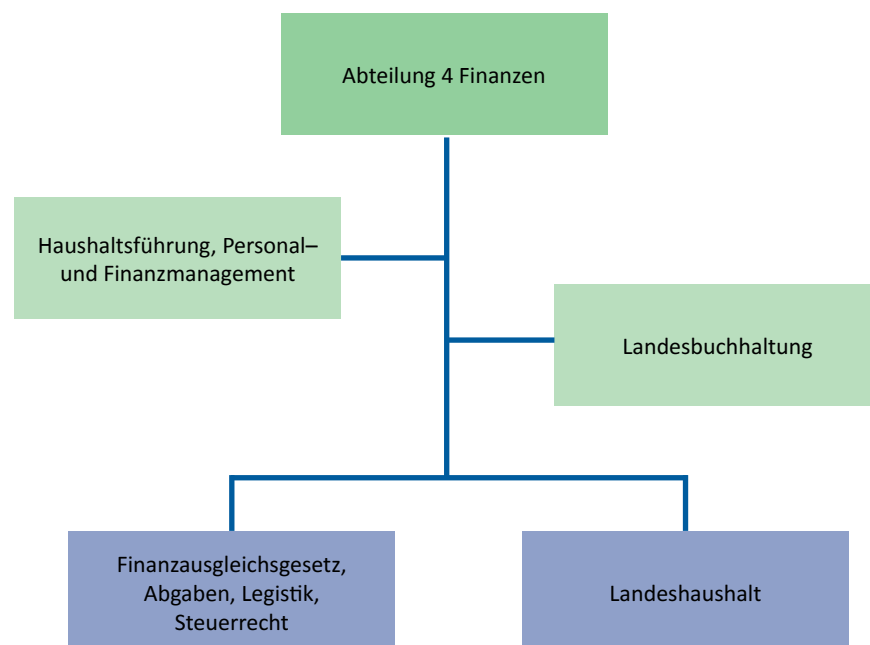
Die Verbuchung und der Zahlungsvollzug im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements fielen in den Zuständigkeitsbereich der Fachgruppe Landesbuchhaltung.

²⁴ Arbeitsgruppe 1: Budget und Haushaltsmanagement; Arbeitsgruppe 2: Vermögensverwaltung, Förderungen, Landesholding; Arbeitsgruppe 3: Rechtsangelegenheiten und Landesholding

(2) Die Abteilung 4 Finanzen des Landes **Steiermark** umfasste bis Ende Jänner 2017 drei Referate²⁵ sowie die Fachabteilung Landesbuchhaltung. Die operative Durchführung des Schulden– und Veranlagungsmanagements lag bis dahin im Aufgabenbereich des Referats Landeshaushalt.

Im Zuge einer Organisationsänderung im Februar 2017 erfolgte gleichzeitig mit der Auflösung eines Referats²⁶ die Implementierung der Stabsstelle Haushaltsführung, Personal– und Finanzmanagement, wodurch sich die Abteilung 4 Finanzen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wie folgt darstellte:

Abbildung 2: Organigramm der Abteilung 4 Finanzen – Steiermark



Quellen: Land Steiermark; RH

In den Aufgabenbereich der seit Februar 2017 bestehenden Stabsstelle fiel, neben der Haushaltsführung und dem Personalmanagement der Abteilung 4 Finanzen, die operative Durchführung des Schulden– und Veranlagungsmanagements des Landes Steiermark. In den Jahren 2012 bis 2016 waren jeweils drei VZÄ mit der operativen Durchführung des Schulden– und Veranlagungsmanagements beschäftigt.

Die Verbuchung und der Zahlungsvollzug im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements oblagen der Fachabteilung Landesbuchhaltung.

²⁵ Referat Systemleistungen, Betriebswirtschaft, Beteiligungen; Referat Finanzausgleichsgesetz, Abgaben, Legistik, Steuerrecht; Referat Landeshaushalt

²⁶ Referat Systemleistungen, Betriebswirtschaft, Beteiligungen

15.2

Der RH hielt fest, dass in Oberösterreich und in der Steiermark sowohl das Schulden– und Veranlagungsmanagement als auch die Landesbuchhaltung in der für Finanzen zuständigen Direktion bzw. Abteilung und damit unter einer gemeinsamen Leitung angesiedelt waren. In beiden Bundesländern lag jedoch im Sinne des IKS eine organisatorische Trennung der Zuständigkeiten für die operative Durchführung von Finanzgeschäften und für deren Verbuchung und Zahlung vor.

Vorgaben zum Prinzip der Funktionstrennung

16

(1) Der Prozessablauf im Schulden– und Veranlagungsmanagement umfasste im Wesentlichen die Entscheidung über die Durchführung von Finanzgeschäften, die Anordnung an die Landesbuchhaltung zur Vornahme der damit verbundenen Buchungen und Zahlungsprozesse sowie die tatsächliche Verbuchung und Zahlungsabwicklung der Finanzgeschäfte.

(2) Die folgende Übersicht zeigt beispielhaft die Berücksichtigung des Prinzips der Funktionstrennung in den für das Schulden– und Veranlagungsmanagement des Landes **Oberösterreich** relevanten Bestimmungen:

Tabelle 10: Prinzip der Funktionstrennung – Vorgaben Oberösterreich (Auszug)

Vorgabe	Inhalt
Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich	§ 29 Abs. 2 Haushaltsordnung Die Anordnung der voranschlagswirksamen Gebarung und deren Verrechnung dürfen nicht bei ein und derselben Stelle vereinigt sein. § 30 Abs. 1 Haushaltsordnung Die Verrechnung der Gebarung des Landes besorgt die Landesbuchhaltung, die personenbezogene Verrechnung der Leistungen für Personal besorgt die Personalverrechnung. § 41 Abs. 1 Haushaltsordnung Den Zahlungsvollzug für die Gebarung des Landes besorgt die Landesbuchhaltung. Sie hat die Kassengeschäfte und die ihr sonst übertragenen Geschäfte als Landeskasse im Rahmen des Buchhaltungsdienstes zu erledigen.
Buchhaltungsorganisationsvorschrift	§ 4 Abs. 2 Buchhaltungsorganisationsvorschrift Gliederung der Landesbuchhaltung in Buch 1 bis Buch 4 und Buch Revision; Buch 1: zuständig u.a. für Zahlungsvollzug und Kassendienst; Buch 2 bis 4: zuständig u.a. für die Verrechnung und Prüfungen im Gebarungsvollzug § 11 Abs. 2 Buchhaltungsorganisationsvorschrift Die Anordnung und deren Verrechnung bzw. Vollzug dürfen nicht bei ein und derselben Stelle vereinigt sein. (...)
Oö. FGSVG	§ 8 Abs. 4 Oö. FGSVG Soweit dies organisatorisch möglich ist, sollten Transaktionen im Rahmen der Abwicklung von Finanzgeschäften im Sinne der §§ 3 bis 6 Oö. FGSVG nicht von denselben Personen durchgeführt werden, die den Abschluss dieser Finanzgeschäfte vorbereitet haben.

Quellen: Land Oberösterreich; RH

(3) In der **Steiermark** sahen die Vorgaben für das Schulden– und Veranlagungsmanagement das Prinzip der Funktionstrennung u.a. folgendermaßen vor:

Tabelle 11: Prinzip der Funktionstrennung – Vorgaben Steiermark (Auszug)

Vorgabe	Inhalt
StOAH–VO	§ 2 Abs. 1 StOAH–VO Organe der Haushaltsführung sind nach § 4 Abs. 1 StLHG und entsprechend dem Grundsatz der funktionellen Trennung zwischen Anordnung und Ausführung im Gebarungsvollzug entweder anordnende oder ausführende Organe (jeweils Vier–Augen–Prinzip). § 3 Abs. 2 Z 1 StOAH–VO Der Landesbuchhaltung obliegt insbesondere 1. Haushaltsverrechnung (eigentlicher Buchhaltungsdienst): a) Gesamte Buchführung über die Ergebnis–, Finanzierungs– und Vermögensrechnung (...) e) Abwicklung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs (...) § 8 Abs. 1 StOAH–VO Die Prüfung und Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit einerseits und die Erteilung der Anordnung andererseits durch dieselbe Bedienstete/denselben Bediensteten ist unvereinbar, sofern derselbe Gebarungsfall betroffen ist. (...) § 48 Abs. 1 Z 2 StOAH–VO Mit der Prüfung und Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit nach § 49 sind Bedienstete zu betrauen, die nicht bereits über eine Anordnungsbefugnis verfügen oder die im jeweiligen Gebarungsfall ihre Anordnungsbefugnis nicht wahrnehmen.
Handbuch des Liquiditätsmanagements	Abschnitt B) Liquiditätsmanagement – Dokumentation Funktionstrennung strikte Trennung zwischen Auftragserfüllung und Auftragskontrolle

Quellen: Land Steiermark; RH

Umsetzung des Prinzips der Funktionstrennung

17.1

(1) Das Prinzip der Funktionstrennung erfordert bei den Finanzgeschäften eine konsequente Trennung von entscheidender, anordnender, verbuchender und zahlender Funktion, wobei bei Ausübung dieser Funktionen sicherzustellen ist, dass risikoadäquate Kontrollen durchgeführt werden. Die Funktionstrennung sollte auf organisatorischer Ebene (z.B. zwischen Abteilungen oder zwischen Referaten einer Abteilung) oder – bei einem geringen Komplexitätsgrad und Risikogehalt der Finanzgeschäfte – zumindest auf personeller Ebene gewährleistet sein.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, inwieweit der RH bei den überprüften Finanzgeschäften der Länder Oberösterreich und Steiermark Abweichungen vom Prinzip der Funktionstrennung feststellte:

Tabelle 12: Abweichung vom Prinzip der Funktionstrennung bei den überprüften Finanzgeschäften der Jahre 2016 und 2017

Finanzgeschäfte		Abweichung vom Prinzip der Funktionstrennung
Oberösterreich		
1	Aufnahme von langfristigen Darlehen	nein
2	Tilgung eines langfristigen Darlehens	nein
3	Aufnahme und Rückzahlung einer Barvorlage	ja
4	kurzfristige Veranlagung (Termineinlage)	ja
Steiermark		
5	Aufnahme eines langfristigen Darlehens	nein
6	Tilgung von langfristigen Fremdwährungskrediten	nein
7	Aufnahme und Tilgung eines kurzfristigen Darlehens	nein
8	Aufnahme und Rückzahlung einer Barvorlage	nein

Quellen: Land Oberösterreich; Land Steiermark; Darstellung: RH

(2) (a) In **Oberösterreich** gab es beim Finanzgeschäft 3 (kurzfristige Barvorlage bei der OeBFA) hinsichtlich des Eingangs der Barvorlage keine Anordnung an die Landesbuchhaltung, sodass diese den Eingang auf Basis des entsprechenden Kontoauszugs buchte. Für die Rückzahlung der Barvorlage erfolgten die Erstellung des Zahlungsauftrags, die Erteilung der Anordnung sowie die Vorerfassung im Buchungssystem nicht wie bei den Finanzgeschäften 1 und 2 durch Bedienstete der zur Direktion Finanzen gehörenden Arbeitsgruppe Vermögensverwaltung, sondern durch einen Bediensteten, der – unter Mitwirkung anderer Bediensteter der Landesbuchhaltung – auch an der Buchung und Durchführung der Rückzahlung beteiligt war.

Beim Finanzgeschäft 4 (kurzfristige Termineinlage) gab es weder für die Veranlagung noch für die Rückzahlung an das Land Oberösterreich Anordnungen. Sowohl das verwendete Girokonto als auch das Termineinlagekonto befanden sich bei dem gleichen Kreditinstitut. Dieses nahm bei der Veranlagung und Rückzahlung die Umbuchungen zwischen den beiden Konten vor. Die Landesbuchhaltung verbuchte die Veranlagung und die Rückzahlung auf Grundlage der jeweiligen Kontoauszüge.

(b) Die Durchführung der Zahlungsprozesse oblag gemäß § 41 Haushaltsordnung ebenfalls den Bediensteten der Landesbuchhaltung. Bei den vom RH überprüften Finanzgeschäften waren diese Bediensteten zum Teil auch an Anordnungen und Buchungen der Finanzgeschäfte beteiligt. So führte anlässlich der Rückzahlung der vom Finanzgeschäft 3 umfassten Barvorlage ein Bediensteter der Landesbuchhaltung, der zusammen mit einem zweiten Bediensteten die Überweisung vornahm, zuvor auch die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit sowie die Freigabe des Zahlungsauftrags durch. Damit war er sowohl am Anordnungs– als auch am Buchungs– und Zahlungsprozess – unter Mitwirkung anderer Bediensteter – be-

teilt. Auch beim Finanzgeschäft 4 (kurzfristige Termineinlage) war hinsichtlich der Umbuchung zwischen Girokonten des Landes Oberösterreich bei unterschiedlichen Kreditinstituten ein Bediensteter der Landesbuchhaltung sowohl am Anordnungs– als auch am Buchungs– und Zahlungsprozess beteiligt.

(3) Bei den vom RH in der **Steiermark** überprüften Finanzgeschäften erfolgte die Ausübung von entscheidender, anordnender, verbuchender und zahlender Funktion sowohl organisatorisch (Landesregierung sowie unterschiedliche organisatorische Einheiten der Abteilung 4 Finanzen) als auch personell (Mitglieder der Landesregierung, Leiter und mehrere Bedienstete der Abteilung 4 Finanzen) voneinander getrennt.

17.2

Der RH wies das Land Oberösterreich darauf hin, dass bei Aufnahme der überprüften Barvorlage keine Anordnung an die Landesbuchhaltung erging, sodass diese den Eingang auf Basis des entsprechenden Kontoauszugs buchte.

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, bei Barvorlagen – entsprechend der Vorgangsweise bei anderen Finanzierungen (z.B. Darlehen) – die Erlassung von Anordnungen vorzusehen.

Weiters wies der RH gegenüber dem Land Oberösterreich kritisch darauf hin, dass bei einem Teil der überprüften Finanzgeschäfte die für die Zahlungsprozesse zuständigen Bediensteten – unter Mitwirkung von anderen Bediensteten – auch an Anordnungs– und Buchungsprozessen dieser Finanzgeschäfte beteiligt waren.

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, eine konsequente Trennung von entscheidender, anordnender, verbuchender und zahlender Funktion auf organisatorischer Ebene (z.B. zwischen Abteilungen oder zwischen Organisationseinheiten innerhalb einer Abteilung) oder – bei einem geringen Komplexitätsgrad und Risikogehalt der Finanzgeschäfte – zumindest auf personeller Ebene sicherzustellen.

Gegenüber dem Land Steiermark stellte der RH fest, dass bei den von ihm überprüften Finanzgeschäften im Schulden– und Veranlagungsmanagement die Anwendung des Prinzips der Funktionstrennung ersichtlich war. Die Funktionen der Entscheidung, Anordnung, Buchung und Zahlung waren sowohl organisatorisch (Landesregierung sowie unterschiedliche organisatorische Einheiten der Abteilung 4 Finanzen) als auch personell (Mitglieder der Landesregierung, Leiter und mehrere Bedienstete der Abteilung 4 Finanzen) voneinander getrennt.

17.3

Das Land **Oberösterreich** führte in seiner Stellungnahme aus, dass Barvorlagen und Termineinlagen als kurzfristige Finanzgeschäfte mit den Hausbanken als Geldverkehrsgebarung im Rahmen der durchlaufenden Verrechnung, mit Ausnahme

der Verrechnung von Zinsen und der KEST, im Haushalt keinen Niederschlag finden würden. Daher würden diese Finanzgeschäfte im Geldbestand buchhalterisch bei der Verbuchung der Kontoauszüge lediglich als Kassenbewegung zwischen dem Haupt– und dem Subkonto beim selben Geldinstitut abgebildet.

Für gleichartige, kurzfristige Geschäfte mit der Republik Österreich, bei denen Überweisungen an die OeBFA erforderlich sind, weil das Land Oberösterreich keine Konten bei der OeBFA führte, werde das Land Oberösterreich die Zahlungsanordnungen künftig auf die korrespondierenden Vereinnahmungen erweitern.

Das Land Oberösterreich teilte dem RH weiters mit, dass im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements den Haushaltsvorschriften im Zusammenhang mit der Trennung von Anordnung und Vollzug entsprochen werde. Durch die Arbeitsgruppe Vermögensverwaltung erfolge eine rechtzeitige Übermittlung von Unterlagen (wie etwa über den Abschluss des Geschäfts sowie den Zahlungszeitpunkt) an die Buchhaltung und damit die Begründung für eine Verbuchung im Rahmen der durchlaufenden Gebarung. Das Land Oberösterreich werde im Rahmen der Abwicklung dieser Geschäfte innerhalb der Landesbuchhaltung entsprechend der Empfehlung des RH künftig eine noch klarere personelle Trennung zwischen Buchungsprozess und Vollzug der Überweisungen vorsehen.

17.4

Der RH anerkannte die Zusage des Landes Oberösterreich, die Erlassung von Anordnungen bei Barvorlagen mit der OeBFA künftig vorzusehen.

Darüber hinaus anerkannte der RH die Zusage des Landes Oberösterreich, künftig eine klarere personelle Trennung zwischen Buchungsprozess und Vollzug der Überweisungen im Rahmen der Abwicklung der Finanzgeschäfte in der Landesbuchhaltung sicherzustellen. Er betonte jedoch, dass die personelle Funktionstrennung nicht nur bei der Verbuchung und der Zahlung, sondern auch bei der Entscheidung und der Anordnung, sofern auch damit Bedienstete der Landesbuchhaltung betraut sind, sicherzustellen ist.

Vier–Augen–Prinzip

Vorgaben zum Vier–Augen–Prinzip

18.1

(1) Die folgende Übersicht zeigt beispielhaft die Berücksichtigung des Vier–Augen–Prinzips in den für das Schulden– und Veranlagungsmanagement des Landes **Oberösterreich** relevanten Bestimmungen:

Tabelle 13: Vier–Augen–Prinzip – Vorgaben Oberösterreich (Auszug)

Vorgabe	Inhalt
Ausführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich	zu § 43 Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich Unter Hinweis auf § 21 Buchhaltungsorganisationsvorschrift wird weiters festgehalten, dass Überweisungen vom Bankkonto nur kollektiv durch zwei zeichnungsberechtigte Personen (Vier–Augen–Prinzip) erfolgen dürfen (gilt auch für E–Banking–Überweisungen). Damit sind Bankkonten grundsätzlich mit Kollektivzeichnungsberechtigungen einzurichten, worauf bei deren Eröffnung entsprechend zu achten ist.
	zu § 52 Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich Veranlagungen – Veranlagungen sind im Rahmen der Direktion Finanzen von der Arbeitsgruppe Vermögensverwaltung auf Basis des Vier–Augen–Prinzips immer einvernehmlich von einer bzw. einem Bediensteten gemeinsam mit der Leitung der Arbeitsgruppe Vermögensverwaltung bzw. deren Stellvertretung vorzunehmen. – Der Vollzug der Veranlagungen (Kontodispositionen) erfolgt durch die Landesbuchhaltung gemäß § 21 Buchhaltungsorganisationsvorschrift auf Basis des Vier–Augen–Prinzips. – Abstimmung von Betragsvolumen und Fristen vor Angebotseinholung mit der Gruppenleitung bzw. deren Stellvertretung auf Basis der aus der Liquiditätsplanung abzuleitenden Daten bzw. der aktuellen Daten der Landesbuchhaltung – Bei kurzfristigen Bankveranlagungen (Termin– und Spareinlagen) ist nach Vorliegen der Angebote gemeinsam mit der Gruppenleitung bzw. deren Stellvertretung die Reihung der Angebote vorzunehmen. – Die Vergabe des Zuschlags erfolgt gemeinsam mit der Gruppenleitung bzw. deren Stellvertretung nach dem Vier–Augen–Prinzip an den Bestbieter. – Sämtliche Zinsverrechnungen sind der Gruppenleitung bzw. deren Stellvertretung zur Unterfertigung vorzulegen. Finanzierungen – Bei den einzelnen Finanzierungen sowohl im kurz– als auch im langfristigen Bereich ist das Vier–Augen–Prinzip einzuhalten. – Schriftliche Erledigungen von grundlegender Bedeutung sind von der Arbeitsgruppe Vermögensverwaltung vor Hinausgabe der Abteilungsleitung zur Kenntnis zu bringen. – Vor Abschluss der einzelnen Finanzierungen mit Laufzeiten bis zu sechs Monaten ist von der Bearbeiterin bzw. dem Bearbeiter das Einvernehmen mit der Leitung der Arbeitsgruppe Vermögensverwaltung bzw. deren Stellvertretung herzustellen. Die Finanzierungen sind vorzugsweise per E–Mail abzuwickeln, wobei in das jeweilige Bestätigungsmail die Leitung der Arbeitsgruppe Vermögensverwaltung bzw. deren Stellvertretung und die Landesbuchhaltung in Kopie (cc) einzubinden sind. Allfällige telefonische Finanzierungszusagen dürfen zur Wahrung des Vier–Augen–Prinzips nur bei Anwesenheit einer bzw. eines zweiten Bediensteten abgegeben werden; dies ist mit einem von der Leitung der Arbeitsgruppe Vermögensverwaltung bzw. deren Stellvertretung abzuzeichnenden Aktenvermerk zu dokumentieren. – Bei Finanzierungen mit Laufzeiten über sechs Monate sind vor Abschluss die Abteilungsleitung und die Landesfinanzreferentin bzw. der Landesfinanzreferent einzubinden.
Oberösterreichisches Finanzgebarungs– und Spekulationsverbotsgesetz (Oö. FGSVG)	§ 8 Abs. 1 Oö. FGSVG Die Finanzgebarung ist so zu organisieren, dass vor dem beabsichtigten Abschluss von Finanzgeschäften im Sinne der §§ 3 bis 6 zwei geeignete Personen in die Prüfung und Auswahl der Finanzgeschäfte eingebunden sind.

Quellen: Land Oberösterreich; RH

Die Ausführungsbestimmungen zu § 43 Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich sahen für Überweisungen von Bankkonten ein Vier–Augen–Prinzip vor. In Oberösterreich lagen bei den für das Schulden– und Veranlagungsmanagement relevanten Bankkonten ausschließlich Kollektivzeichnungsberechtigungen für Bedienstete der Landesbuchhaltung vor. Die Erteilung der Zeichnungsberechtigungen erfolgte durch die Leitung der Direktion Finanzen bzw. durch eine der dazu bevollmächtigten Personen dieser Organisationseinheit.

(2) Die folgende Übersicht zeigt beispielhaft die Berücksichtigung des Vier–Augen–Prinzips in den für das Schulden– und Veranlagungsmanagement des Landes **Steiermark** relevanten Bestimmungen:

Tabelle 14: Vier–Augen–Prinzip – Vorgaben Steiermark (Auszug)

Vorgabe	Inhalt
Steiermärkische Organisation und Aufgaben der Haushaltsführung – Verordnung (StOAH–VO)	§ 2 Abs. 1 StOAH–VO Organe der Haushaltsführung sind nach § 4 Abs. 1 StLHG und entsprechend dem Grundsatz der funktionalen Trennung zwischen Anordnung und Ausführung im Gebarungsvollzug entweder anordnende oder ausführende Organe (jeweils Vier–Augen–Prinzip). § 36 Abs. 1 StOAH–VO Auf den bei den Kreditinstituten für den Zahlungsverkehr eingerichteten Bankkonten dürfen Verfügungen grundsätzlich nur von zwei Bediensteten gemeinsam vorgenommen werden (Grundsatz der Kollektivzeichnung).
Handbuch des Liquiditätsmanagements	Abschnitt B) Liquiditätsmanagement – Dokumentation Vier–Augen–Prinzip Keine einzelne Person darf alleine für einen Prozess verantwortlich sein. Es müssen fachlich ausreichend geeignete Personen den Vorgang bearbeiten, um Abweichungen und Kontrollschwächen zu erkennen und auszuschalten. Ermächtigung namentlich genannter Personen für folgende Dispositionen: a) Aufnahmen und Rückzahlungen von Barvorlagen bei den finanzierenden Finanzdienstleistern bis zu 350 Mio. EUR nach dem „Vier–Augen–Prinzip“; Einhaltung des Vier–Augen–Prinzips aus Sicht des IKS vor Disposition der liquiden Mittel b) Kontenüberträge im Zusammenhang mit valutagleichen Abberufungen von Anweisungen des Bundes an das Land nach dem „Vier–Augen–Prinzip“
Organisationshandbuch	Übersicht der Zeichnungsberechtigungen Die Übersicht zeigte, dass für die Prüfung und Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit, für die Vorerfassung im Verrechnungssystem und für die Erteilung der Anordnung an die Landesbuchhaltung durchgängig drei unterschiedliche Personen der Abteilung 4 Finanzen zuständig waren.

Quellen: Land Steiermark; RH

Das Handbuch des Liquiditätsmanagements sah die Einhaltung des Vier–Augen–Prinzips bereits vor Disposition über liquide Mittel vor. Vorgaben betreffend eine verpflichtende Anwendung des Vier–Augen–Prinzips bei der Entscheidung über den Abschluss von langfristigen Finanzgeschäften lagen in der Steiermark nicht vor. Für die im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements relevanten Bankkonten erteilte die Leitung der Abteilung 4 Finanzen entsprechend § 36 Abs. 1 StOAH–VO ausschließlich Berechtigungen zur Kollektivzeichnung an Bedienstete der Landesbuchhaltung.

18.2

Der RH stellte fest, dass die Vorgaben für das Schulden– und Veranlagungsmanagement in Oberösterreich bei den maßgeblichen Prozessabläufen die Einhaltung des Vier–Augen–Prinzips vorsahen. Der RH hielt kritisch fest, dass in der Steiermark diesbezüglich lediglich Regelungen für die kurzfristige Finanzdisposition vorlagen, während Vorgaben bezüglich der Einhaltung des Vier–Augen–Prinzips bei der Entscheidung über den Abschluss von langfristigen Finanzgeschäften fehlten.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, in den Vorgaben für das Schulden– und Veranlagungsmanagement bei der Entscheidung über den Abschluss von langfristigen Finanzgeschäften die verpflichtende Anwendung des Vier–Augen–Prinzips vorzusehen.

Der RH anerkannte, dass im überprüften Zeitraum in beiden Bundesländern für die im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements relevanten Bankkonten ausschließlich Berechtigungen zur Kollektivzeichnung für Bedienstete der Landesbuchhaltung vorlagen.

18.3

Das Land **Steiermark** teilte in seiner Stellungnahme mit, dass gemäß § 17 StVO–RFG die Umsetzung der Aufbau– und Ablauforganisation unter Einhaltung der personellen Funktionstrennung von (der für den Abschluss von Finanzgeschäften zuständigen) Organisationseinheit und Backoffice bzw. Controlling (der für die Beobachtung der Einhaltung dieser Verordnung zuständigen Organisationseinheit) zu erfolgen habe. Innerhalb dieser Bereiche sei das Vier–Augen–Prinzip sicherzustellen. Weiters werde anhand der festgelegten Prozessabläufe für Darlehensaufnahmen sichergestellt, dass das Vier–Augen–Prinzip vor Abschluss von Finanzgeschäften eingehalten werde.

Umsetzung des Vier–Augen–Prinzips

19.1

(1) Gemäß dem Vier–Augen–Prinzip müssen bei den Finanzgeschäften im Schulden– und Veranlagungsmanagement an den wesentlichen und mit einem erhöhten Risiko verbundenen Prozessen – vor allem beim Abschluss von Finanzgeschäften sowie bei der Verbuchung und Durchführung der damit verbundenen Zahlungsvorgänge – mindestens zwei Personen beteiligt sein; dies in der Form, dass Maßnahmen einer Person der Zustimmung oder zumindest der Gegenkontrolle einer zweiten Person unterliegen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, inwieweit der RH bei der Überprüfung von Finanzgeschäften der Länder Oberösterreich und Steiermark Abweichungen vom Vier–Augen–Prinzip feststellte:

Tabelle 15: Abweichungen vom Vier–Augen–Prinzip bei den überprüften Finanzgeschäften der Jahre 2016 und 2017

Finanzgeschäfte		Abweichungen vom Vier–Augen–Prinzip
Oberösterreich		
1	Aufnahme von langfristigen Darlehen	ja
2	Tilgung eines langfristigen Darlehens	ja
3	Aufnahme und Rückzahlung einer Barvorlage	ja
4	kurzfristige Veranlagung (Termineinlage)	nein
Steiermark		
5	Aufnahme eines langfristigen Darlehens	nein
6	Tilgung von langfristigen Fremdwährungskrediten	nein
7	Aufnahme und Tilgung eines kurzfristigen Darlehens	nein
8	Aufnahme und Rückzahlung einer Barvorlage	nein

Quellen: Land Oberösterreich; Land Steiermark; RH

(2) (a) In **Oberösterreich** führten jeweils zwei Personen die mit den überprüften Finanzgeschäften verbundenen Buchungen und Zahlungsprozesse durch, womit das Vier–Augen–Prinzip ersichtlich war. Nur eingeschränkt umgesetzt war das Vier–Augen–Prinzip bei der Entscheidung über den Geschäftsabschluss und bei der Anordnung an die Landesbuchhaltung zur Durchführung der Buchungen und Zahlungen.

(b) In Oberösterreich erfolgte der Geschäftsabschluss beim Finanzgeschäft 3 telefonisch. Gemäß den Ausführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich durften „allfällige telefonische Finanzierungszusagen“ zur Wahrung des Vier–Augen–Prinzips nur bei Anwesenheit von zwei Bediensteten abgegeben werden. Dies war in einem von der Leitung bzw. von der stellvertretenden Leitung der Arbeitsgruppe Vermögensverwaltung abzuzeichnenden Aktenvermerk zu dokumentieren. Der Leiter der Arbeitsgruppe Vermögensverwaltung erstellte und genehmigte einen Aktenvermerk als Bericht über den erfolgten telefonischen Abschluss, den er sowohl Bediensteten der Arbeitsgruppe Vermögensverwaltung als auch der Leiterin der Direktion Finanzen zur Kenntnis brachte. Dieser Aktenvermerk gab jedoch nicht wieder, ob beim telefonischen Abschluss zwei Bedienstete anwesend waren.

(c) Der Prozess der Anordnung umfasste in Oberösterreich grundsätzlich die nachfolgenden Schritte:

- Prüfung und Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit;²⁷
- Vorerfassung des jeweiligen Zahlungsvorgangs im Buchungssystem und
- Erteilung der Annahme– bzw. Auszahlungsanordnung in Form eines Zahlungs–, Verrechnungs– oder Empfangsauftrags an die Landesbuchhaltung.

Gemäß § 24 Abs. 3 Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich hatte die bewirtschaftende Stelle²⁸ die sachliche und rechnerische Richtigkeit der – eine Anordnung begründenden – Unterlagen zu gewährleisten. Mit der Erteilung der Anordnung war gleichzeitig die sachliche und rechnerische Richtigkeit durch die anordnende Person zu bestätigen. Bei den Finanzgeschäften 1 und 2 erfolgte die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit – in Übereinstimmung mit den Vorgaben – durch dieselbe Person der Arbeitsgruppe Vermögensverwaltung, welche auch die Vorerfassung der Zahlungsvorgänge im Buchungssystem, die Erteilung der Anordnung an die Landesbuchhaltung sowie die Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit vornahm. Sie führte bei den Finanzgeschäften 1 und 2 somit alle drei Schritte durch. An den im Zusammenhang mit den Finanzgeschäften 3 und 4 vorgenommenen Anordnungen waren jeweils mehrere Bedienstete der Landesbuchhaltung bzw. der Arbeitsgruppe Vermögensverwaltung beteiligt.

(3) (a) In der **Steiermark** waren bei den vom RH überprüften Finanzgeschäften jeweils mehrere Personen an der Entscheidung über den Abschluss der Finanzgeschäfte sowie an der Anordnung und Durchführung der damit verbundenen Buchungen und Zahlungen beteiligt.

(b) Dies war insbesondere beim Prozess der Anordnung ersichtlich. Dieser umfasste in der Steiermark – wie in Oberösterreich – grundsätzlich die Prüfung und Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit, die Vorerfassung des jeweiligen Zahlungsvorgangs im Buchungssystem sowie die Erteilung der Annahme– bzw. Auszahlungsanordnung in Form eines Zahlungs–, Verrechnungs– oder Empfangsauftrags an die Landesbuchhaltung.

²⁷ Gemäß Anlage zur Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich (§ 57) ist unter sachlicher Richtigkeit z.B. die Gewährleistung der vereinbarungsgemäßen Lieferung und Leistung sowie der Umstand, dass die Rechnungsleger alle ihnen obliegenden Pflichten erfüllt haben, zu verstehen. Unter rechnerische Richtigkeit fällt z.B. die Gewährleistung für das Vorliegen der Rechnung im Original sowie der Umstand, dass die Rechnung rechnerisch richtig ist und die den Berechnungen zugrunde liegenden Zahlen den maßgebenden Verträgen entsprechen.

²⁸ Gemäß § 23 Abs. 2 Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich waren die gemäß der Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung zur Besorgung der Geschäfte zuständigen Abteilungen für die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Voranschlagsstellen anordnungsbefugt. In Ausübung der Anordnungsbezugnis trugen diese Abteilungen die Bezeichnung „bewirtschaftende Stellen“. In Bezug auf das Schulden– und Veranlagungsmanagement des Landes Oberösterreich war vor allem die Arbeitsgruppe Vermögensverwaltung darunter zu verstehen.

In der Steiermark nahmen unterschiedliche Bedienstete diese Schritte vor. Mit der Prüfung und Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit²⁹ waren gemäß § 48 StOAH–VO Bedienstete zu betrauen, die „nicht bereits über eine Anordnungsbefugnis verfügen oder die im jeweiligen Gebarungsfall ihre Anordnungsbefugnis nicht wahrnehmen“. Der Bedienstete, dem bei den vom RH überprüften Finanzgeschäften jeweils die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit oblag, bestätigte diese einer bzw. einem Anordnungsbefugten im Rahmen seines Ersuchens um die Erlassung einer Annahme– bzw. Auszahlungsanordnung für die Landesbuchhaltung. Die Vorbereitung der damit verbundenen Unterlagen und die Dokumentation des Ersuchens im elektronischen Aktensystem erfolgte durch eine weitere Person. Die Anordnungsbefugten erteilten die Anordnung an die Landesbuchhaltung und informierten diese über die erfolgte Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit. Eine weitere Bedienstete, die für die Vorbereitung der Unterlagen und die Dokumentation im elektronischen Aktensystem zuständig war, nahm auch die Vorerfassung des jeweiligen Zahlungsvorgangs im Buchungssystem vor.

19.2

Der RH hielt fest, dass bei den von ihm überprüften Finanzgeschäften im Schulden– und Veranlagungsmanagement der Länder Oberösterreich und Steiermark die Anwendung des Vier–Augen–Prinzips grundsätzlich ersichtlich war.

Er wies gegenüber dem Land Oberösterreich kritisch darauf hin, dass bei zwei der vier überprüften Finanzgeschäfte eine einzelne Person die wesentlichen Schritte bei der Anordnung der Zahlungsvorgänge (die Prüfung und Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit, die Vorerfassung des jeweiligen Zahlungsvorgangs im Buchungssystem sowie die Erteilung der Annahme– bzw. Auszahlungsanordnung an die Landesbuchhaltung) ohne eine dokumentierte Beteiligung anderer Bediensteter durchgeführt hatte. Dies erfolgte in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Landes Oberösterreich.

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit und die Vorerfassung im Buchungssystem von der Erteilung der Anordnung personell zu trennen, sodass zumindest zwei Bedienstete am Anordnungsprozess beteiligt sind.

Weiters merkte der RH gegenüber dem Land Oberösterreich kritisch an, dass bei einem der überprüften Finanzgeschäfte, bei dem der Geschäftsabschluss telefonisch erfolgte, die vom Land Oberösterreich vorgegebene dokumentierte Einhaltung des Vier–Augen–Prinzips bei telefonischen Finanzierungszusagen nicht ersichtlich war.

²⁹ Gemäß § 47 Abs. 5 StOAH–VO war im Rahmen der sachlichen Prüfung festzustellen, ob der Zahlungsanspruch oder die Zahlungsverpflichtung dem Grunde nach besteht. Gemäß § 47 Abs. 6 StOAH–VO war im Rahmen der rechnerischen Prüfung festzustellen, ob der Zahlungsanspruch oder die Zahlungsverpflichtung der Höhe nach besteht.

Der RH empfahl daher dem Land Oberösterreich, die dokumentierte Einhaltung der internen Vorgabe zum Vier–Augen–Prinzip bei telefonischen Finanzierungszusagen – etwa durch die verpflichtende Mitgenehmigung des elektronischen Aktes über den erfolgten Abschluss durch die zweite Bedienstete bzw. den zweiten Bediensteten oder durch ein von beiden Bediensteten unterfertigtes Telefonprotokoll im Akt – sicherzustellen.

19.3

Das Land **Oberösterreich** teilte in seiner Stellungnahme mit, folgende Feststellung im Rahmen eines Aufgabenreform–Projekts in einem Aktenvermerk aus März 2001 dokumentiert zu haben:

„Hinsichtlich der Verantwortlichkeit bei der Anordnung wurde dahingehend übereingekommen, dass bei der Anordnung die Verantwortlichkeit allein beim Bewirtschafter liegen muss. Zum Vier–Augen–Prinzip wurde festgehalten, dass die entsprechenden Vorschriften des Landes Oberösterreich dahingehend abzuändern sind, dass eine demonstrative Trennung von sachlicher/rechnerischer Richtigkeit bzw. Anordnung beim Bewirtschafter nicht in dieser Form erforderlich ist, da das Vier–Augen–Prinzip alleine mit der Trennung von Anordnung und Vollzug bereits gewährleistet ist. Darüber hinaus wird es auch im Rahmen des bereits angesprochenen Berechtigungskonzeptes in der Verantwortlichkeit der bewirtschaftenden Abteilung liegen müssen, die entsprechenden Rahmenbedingungen zu treffen. Es wurde daher vereinbart, dass die Formulierung insofern zu treffen wäre, dass der Bewirtschafter mit der Anordnung auch die sachliche, rechnerische und fachliche Richtigkeit bestätigt und verantwortet. Die organisatorischen Regelungen sind in den Organisationseinheiten zu treffen.“

Das Land Oberösterreich führte in seiner Stellungnahme dazu näher aus, dass dieses Übereinkommen in den Haushaltsvorschriften verankert und mit nachstehenden Ausführungen zum jeweiligen Voranschlag entsprechend erläutert worden sei:

„Die Befassung von zumindest 2 Personen, einerseits mit der sachlichen und/oder rechnerischen Prüfung und andererseits mit der Erteilung der Anordnung, ist nicht unbedingt erforderlich. Allerdings hält es der Oö. Landesrechnungshof in seinem Prüfbericht „Buchhaltungsaufgaben des Landes OÖ“ (Berichtspunkt 5.2.) beispielsweise für sinnvoll, beim Bewirtschafter die sachliche Prüfung und die Vorerfassung von der Anordnung zu trennen. Daher haben die Organisationseinheiten interne Regelungen in Bezug auf den Kreis der Anordnungsbefugten, auf allfällige (betragsliche) Beschränkungen hinsichtlich der Anordnungsbefugnis sowie auf die Zuständigkeit zur Wahrnehmung der einer Anordnungserteilung vorausgehenden (Prüfungs–)Tätigkeiten, die jedoch von der/dem Anordnenden selbst erledigt werden können, zu treffen. Mit den Berechtigungen verbunden ist die Verantwortlichkeit zur Einhaltung aller haushalts– und datenschutzrechtlichen Bestimmungen.“

Sie unterliegen im Besonderen dem internen Kontrollsystem (IKS) der jeweiligen Organisationseinheit.“

Das Land Oberösterreich teilte dem RH darüber hinaus mit, dass bei dem angesprochenen Finanzgeschäft (Aufnahme einer Barvorlage bei der OeBFA) keine telefonische Finanzierungszusage erfolgt sei, da die OeBFA nur schriftliche Geschäftsabschlüsse akzeptiere. Telefonisch sei das Finanzgeschäft nur avisiert und konditionell abgestimmt worden, der Geschäftsabschluss sei jedoch per E-Mail unter Wahrung des Vier-Augen-Prinzips und der Funktionstrennung erfolgt. Missverständlich sei eventuell die Formulierung im E-Mail, mit dem das Geschäft abgeschlossen wurde (...“vereinbarte Barvorlage“...). Künftig werde das Land Oberösterreich diese Formulierung auf „besprochene Barvorlage“ abändern.

Das Land Oberösterreich führte dazu weiters aus, dass die angesprochene Vorgabe in der Haushaltsordnung, die den telefonischen Abschluss von Geschäften betrifft, primär so zu verstehen sei, dass bei einer rein telefonischen Abwicklung (in Fällen, in denen keine Abwicklung per E-Mail möglich ist) ein Zeuge für den Abschluss erforderlich ist. Anschließend würden beide Personen sowie der/die Vorgesetzte den – das Finanzgeschäft betreffenden – Aktenvermerk fertigen.

19.4

Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass bei den Finanzgeschäften 1 und 2 die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit durch dieselbe Person der Arbeitsgruppe Vermögensverwaltung erfolgte, welche auch die Vorerfassung der Zahlungsvorgänge im Buchungssystem, die Erteilung der Anordnung an die Landesbuchhaltung sowie die Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit vornahm. Obwohl diese Vorgehensweise mit den Vorgaben des Landes Oberösterreich vereinbar war, war das Vier-Augen-Prinzip nicht ausreichend umgesetzt, da ein und dieselbe Person alle drei Schritte alleine durchführte.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung an das Land Oberösterreich, die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit und die Vorerfassung im Buchungssystem von der Erteilung der Anordnung personell zu trennen, sodass zumindest zwei Bedienstete am Anordnungsprozess beteiligt sind.

Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass eine vom Land Oberösterreich verbindlich und schriftlich erfolgte Anfrage bzw. Zusage an die OeBFA aus der dem RH übermittelten Dokumentation zum konkreten Geschäftsfall nicht ersichtlich war. Der RH betonte, dass sämtliche verbindliche Anfragen und Zusagen des Landes Oberösterreich, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Abschluss eines Finanzgeschäfts stehen, im elektronischen Akt dieses Finanzgeschäfts zu dokumentieren sind.

Kontrollautomatik

Ausgestaltung der IT–Systeme

20.1

(1) Das Prinzip der Kontrollautomatik erfordert, dass die im Schulden– und Veranlagungsmanagement genutzten IT–Systeme automatische Kontrollen der mit den Finanzgeschäften verbundenen Tätigkeiten sicherstellen bzw. so ausgestaltet sind, dass – in Entsprechung des Vier–Augen–Prinzips – mit Risiko verbundene Tätigkeiten zumindest die Mitwirkung mehrerer dazu berechtigter Personen erfordern.

(2) Die Berücksichtigung des Prinzips der Kontrollautomatik im Schulden– und Veranlagungsmanagement der Länder Oberösterreich und Steiermark überprüfte der RH stichprobenartig anhand der in den zuständigen Abteilungen (Direktion Finanzen in Oberösterreich und Abteilung 4 Finanzen in der Steiermark) bei der Durchführung der Finanzgeschäfte verwendeten IT–Systeme. Dazu zählten vor allem das elektronische Aktensystem, das Buchungssystem und das Online–Banking–System.

(3) Die Verwaltung und Dokumentation der Finanzgeschäfte im elektronischen Aktensystem erfolgte in beiden Ländern vorwiegend in der Form, dass eine Person eine Maßnahme beantragte und eine weitere Person diese Maßnahme genehmigte; zum Teil wurden weitere Personen (etwa die Abteilungs– bzw. Direktionsleitung) in Kenntnis gesetzt. Bei wiederkehrenden Prozessen (etwa bei Termineinlagen in Oberösterreich oder bei der Zahlung von Zinsen für Darlehen in der Steiermark) war erkennbar, dass in beiden Ländern die zuständigen Abteilungen ihre jeweiligen Prozessschritte beibehielten. Im System hinterlegte Standardprozesse nutzte dabei nur die für Finanzen zuständige Abteilung in Oberösterreich.

(4) Vor allem im Hinblick auf die zahlungsrelevanten Prozesse bei den Finanzgeschäften waren die IT–Systeme derart ausgestaltet, dass die Vornahme von Buchungen im Buchungssystem und von Zahlungsprozessen im Online–Banking–System die Mitwirkung mehrerer, mit den entsprechenden IT–Berechtigungen ausgestatteter Personen erforderte.

(5) Eine durchgehende IT–gestützte Verbindung der verwendeten Systeme lag in Oberösterreich zum Teil vor. In der Steiermark lag sie nicht vor. Anders als in Oberösterreich wiesen in der Steiermark das elektronische Aktensystem und das Buchungssystem keine Schnittstelle – etwa für die direkte Überleitung der im elektronischen Aktensystem verwendeten Belege in das Buchungssystem – auf. Die diesbezüglichen Überlegungen und Pläne setzte das Land Steiermark bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung durch den RH nicht um.

(6) Sowohl in Oberösterreich als auch in der Steiermark hatte die jeweilige Landesbuchhaltung gemäß ihren Vorgaben³⁰ vor der Umsetzung der erhaltenen Anordnungen Prüfungen (z.B. die Richtigkeit der Angaben zum Zahlungsempfänger und die Einhaltung des Budgets) vorzunehmen. Diese Prüfungen waren zum Teil in den IT-Systemen hinterlegt, sodass sie automatisch erfolgten.

Die nicht in den IT-Systemen hinterlegten Prüfungen hatten die Bediensteten in der Landesbuchhaltung bei den jeweiligen Finanzgeschäften manuell durchzuführen. In Oberösterreich hatte die Bestätigung über die Durchführung dieser Prüfungen durch die Freigabe der Buchungen zu erfolgen. Bei der elektronischen Freigabe der Buchung galt die von den Bediensteten der Landesbuchhaltung vorgenommene Buchung als Bestätigung dieser Prüfungen. Ein Prüfvermerk kam nicht zur Anwendung. In der Steiermark hatte die Bestätigung über die Durchführung dieser Prüfungen gemäß § 53 StOAH-VO „anlässlich der Buchung der Anordnung durch die Bediensteten der Landesbuchhaltung“ zu erfolgen. Als Bestätigung dieser Prüfungen diente die von den Bediensteten der Landesbuchhaltung vorgenommene Buchung. Ein Prüfvermerk kam auch in der Steiermark nicht zur Anwendung.

20.2

Der RH hielt fest, dass die Nutzung der von den Ländern Oberösterreich und Steiermark im Schulden– und Veranlagungsmanagement verwendeten IT-Systeme das Prinzip der Kontrollautomatik teilweise widerspiegelte. Vor allem im Hinblick auf die zahlungsrelevanten Prozesse waren die IT-Systeme derart ausgestaltet, dass die einzelnen Prozessschritte die Mitwirkung von zumindest zwei Personen erforderten.

Im Gegensatz zum Land Oberösterreich nutzte das Land Steiermark in seinem elektronischen Aktensystem keine Standardprozesse für wiederkehrende Abläufe bei den Finanzgeschäften des Schulden– und Veranlagungsmanagements. Dies erschwerte die Sicherstellung einer einheitlichen Vorgangsweise und die Vermeidung von fehler– bzw. manipulationsanfälligen Abweichungen bei der Verwaltung und Dokumentation der Finanzgeschäfte. Auch gab es beim Land Steiermark keine Schnittstelle zwischen dem elektronischen Aktensystem und dem Buchungssystem.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, in seinem elektronischen Aktensystem Standardprozesse für wiederkehrende Abläufe bei Finanzgeschäften anzuwenden und die Schaffung einer Schnittstelle zum Buchungssystem zu überprüfen, um die Möglichkeiten für Fehler und Manipulationen zu verringern und den Einsatz automatischer Kontrollen in seinen IT-Systemen zu erleichtern.

³⁰ Oberösterreich: §§ 30 und 31 Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich, § 7 Dienstanweisung für die Landesbuchhaltung sowie § 12 Buchhaltungsorganisationsvorschrift; Steiermark: §§ 51 bis 54 StOAH-VO

Weder in Oberösterreich noch in der Steiermark waren die Prüfungen, die von den Bediensteten der jeweiligen Landesbuchhaltung vor der Umsetzung von Anordnungen vorzunehmen waren, vollständig in den Buchungs– und Zahlungssystemen hinterlegt.

Daher empfahl der RH beiden Ländern, den Einsatz automatisierter Prüfungen in den Buchungs– und Zahlungssystemen der jeweiligen Landesbuchhaltung voranzutreiben.

Der RH wies gegenüber den Ländern Oberösterreich und Steiermark kritisch darauf hin, dass die Vornahme der von ihrer jeweiligen Landesbuchhaltung vor Ausführung der Anordnungen durchzuführenden manuellen Prüfungen nur zum Teil aus ihren Buchungs– und Zahlungssystemen ersichtlich war und kein eigener Prüfvermerk als Bestätigung zur Durchführung der Prüfungen von den Bediensteten gesetzt werden musste. Damit waren beide Länder einem erhöhten Risiko ausgesetzt, dass die erforderlichen Prüfungen in der Landesbuchhaltung nur zum Teil erfolgen.

Daher empfahl der RH sowohl dem Land Oberösterreich als auch dem Land Steiermark, diese Prüfungen derart in ihren Buchungs– und Zahlungssystemen zu hinterlegen, dass die Anordnungen nur mit einer eigenen Bestätigung der durchgeführten Prüfungen – etwa in Form eines entsprechenden Prüfvermerks – umgesetzt werden können.

20.3

(1) Das Land **Oberösterreich** teilte dem RH in Bezug auf die Empfehlung, den Einsatz automatisierter Prüfungen in den Buchungs– und Zahlungssystemen der jeweiligen Landesbuchhaltung voranzutreiben, mit, dass sich die von der Landesbuchhaltung durchzuführenden Prüfungen im Gebarungsvollzug auf ein breites Spektrum (Kontrolle der inhaltlichen Übereinstimmung der Anordnung mit den Originalbelegen, der Angaben betreffend Zahlungsempfängerin bzw. Zahlungsempfänger, Einhaltung steuerrechtlicher und sonstiger Gebarungs– und Verrechnungsvorschriften bis hin zu Prüfungen hinsichtlich der Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit) erstrecken würden. Die Prüfungen hinsichtlich der Zuständigkeit der bewirtschaftenden Stelle für die Anordnung, der Zeichnungsberechtigung von Anordnungen sowie der Bedeckung im Rahmen des Voranschlags würden bereits automatisch innerhalb des Buchungssystems erfolgen. Eine allfällige, auch technische Umsetzbarkeit weiterer sinnvoller Automatisierungen sei noch im Detail zu prüfen.

(2) Das Land **Steiermark** teilte dem RH in seiner Stellungnahme mit, dass das Vier-Augen-Prinzip vor Übermittlung von Anordnungen an die Fachabteilung Landesbuchhaltung bereits verpflichtend im Prozessablauf festgelegt und auch im elektronischen Aktensystem dokumentiert sei. Es erfolge eine strikte Trennung zwischen jener Organisationseinheit, welche für den Abschluss von Finanzgeschäften

zuständig ist (Frontoffice), und jener Organisationseinheit, welche für das Risikomanagement verantwortlich ist (Backoffice Risikomanagement).

Die Empfehlung des RH, Standardprozesse im elektronischen Aktensystem anzuwenden, sei bereits umgesetzt worden.

20.4

Der RH stimmte dem Land Steiermark zu, dass das Vier–Augen–Prinzip bei den von ihm überprüften Finanzgeschäften im Schulden– und Veranlagungsmanagement des Landes Steiermark ersichtlich war, und verwies auf seine Ausführungen in der [TZ 19](#).

Der RH betonte jedoch, dass eine verbesserte Umsetzung des Prinzips der Kontrollautomatik in den Buchungs– und Zahlungssystemen des Landes Steiermark den verstärkten Einsatz automatisierter Prüfungen und – sofern diese nicht möglich sind – die zwingende Bestätigung entsprechender manueller Prüfungen erfordert. Der RH verblieb daher bei seinen diesbezüglichen Empfehlungen.

Der RH nahm zur Kenntnis, dass das Land Oberösterreich die Prüfung der Umsetzbarkeit weiterer Automatisierungen zu prüfen beabsichtigte.

Elektronischer Zahlungsverkehr

21.1

(1) In **Oberösterreich** erfolgte der elektronische Zahlungsverkehr entsprechend § 4 Buchhaltungsorganisationsvorschrift durch das Team Buch 1 der Landesbuchhaltung.³¹

Der Import von Datenträgern für den elektronischen Zahlungsverkehr aus den Verrechnungsprogrammen war in einem nicht abänderbaren Format vorgesehen, jedoch bestand die Möglichkeit, in einem Format zu importieren, das eine manuelle Abänderung der zahlungsrelevanten Daten ermöglichte. Darüber hinaus konnten Zahlungsaufträge manuell erfasst oder wie beispielsweise bei Eilüberweisungen als „Einzelbeleg“ importiert werden, womit eine Abänderung der für den Zahlungsverkehr erfassten Daten ebenfalls möglich war.

Die Freigabe von Überweisungen im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements erfolgte aufgrund der vorliegenden Kollektivzeichnungsberechtigungen durch zwei Bedienstete der Landesbuchhaltung (Verfüger). Die Vorgaben für den Zahlungsprozess sahen bei den aus Verrechnungsprogrammen generierten Dateien u.a. eine Kontrolle durch den zweiten Verfüger hinsichtlich etwaiger Änderungen anhand mindestens einer Stichprobe vor. Bei manuell erfassten Zahlungsaufträgen und bei den als „Einzelbeleg“ importierten Daten war eine

³¹ Ausführungsbestimmungen zu § 43 Abs. 1 Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich: Die Durchführung von Überweisungen mittels E–Banking ist zulässig.

durchgängige Kontrolle des Zahlungsempfängers, der Bankverbindung und des Betrags durch einen Vergleich mit den entsprechenden Unterlagen vorgesehen. Der Verfüger bestätigte mit seiner Unterschrift die Durchführung der vorgesehenen Kontrollschritte.

(2) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung führte in der **Steiermark** entsprechend § 8 StLHG die Landesbuchhaltung (Fachteam Zahlungsverkehr) den elektronischen Zahlungsverkehr im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements durch.³²

Die aus den Verrechnungsprogrammen generierten Dateien lagen in einem Format vor, das eine manuelle Änderung der zahlungsrelevanten Daten ermöglichte. Weiters war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eine manuelle Erfassung von Zahlungsaufträgen ohne vorhergehende Verbuchung möglich, deren Anwendung jedoch nicht vorgesehen.

Auf Betreiben der Leiterin der Landesbuchhaltung startete im Juni 2017 ein Projekt, das u.a. zum Ziel hatte, die Möglichkeit zur Änderung der für den elektronischen Zahlungsverkehr erstellten Dateien zu unterbinden.

21.2

Der RH stellte kritisch fest, dass in beiden Bundesländern die Möglichkeit bestand, die zahlungsrelevanten Daten der im Rahmen des elektronischen Zahlungsverkehrs erstellten Dateien manuell zu verändern sowie Zahlungsaufträge ohne vorhergehende Verbuchung manuell zu erfassen. Der RH anerkannte die in Oberösterreich vor Durchführung von elektronischen Überweisungen vorgesehenen Kontrollschritte, sah aber dennoch ein Sicherheitsrisiko, das aufgrund der Datenmengen durch stichprobenartige Kontrollen nicht vollständig beseitigt werden konnte.

Der RH empfahl den Ländern Oberösterreich und Steiermark, unverzüglich sicherzustellen, dass eine Veränderung der aus den Verrechnungssystemen für den elektronischen Zahlungsverkehr generierten zahlungsrelevanten Daten sowie eine manuelle Erfassung von Zahlungsaufträgen technisch unmöglich ist.

Weiters empfahl der RH den Ländern Oberösterreich und Steiermark, bis zur Behebung dieser Mängel die Kontrollmaßnahmen zu verstärken, um so das Risiko von Manipulationen in diesem Bereich erheblich zu verringern.

21.3

(1) Das Land **Oberösterreich** teilte in seiner Stellungnahme mit, dass das vom RH aufgezeigte allfällige Sicherheitsrisiko hinsichtlich Datendownload aus den Verrechnungsprogrammen (derzeit nur stichprobenweise Kontrollen vorgesehen) bereinigt

³² § 37 Abs. 1 StOAH–VO: Überweisungsaufträge an Kreditinstitute sind, sofern dies mit dem Kreditinstitut vereinbart ist, im Wege des elektronischen Bankverkehrs, ansonsten schriftlich zu erteilen.

werde. Zu den weiteren Bemängelungen des RH im elektronischen Zahlungsverkehr sei festzuhalten, dass die Überweisungen nur kollektiv durchgeführt werden können und allfällige individuelle Manipulationen somit ausgeschlossen seien. Die allfällige weitere (auch technische) Umsetzbarkeit des Vorschlags des RH sei noch im Detail zu klären.

(2) Laut Stellungnahme des Landes **Steiermark** sei ein neues IT-System, welches eine Genehmigung und Zeichnung der Zahlungsanweisungen durch die berechtigten Personen direkt aus dem Haushaltsverrechnungssystem ermöglicht und eine unzulässige Änderung der an die Bank übermittelten Daten ausschließt, seit Dezember 2017 erfolgreich in der Fachabteilung Landesbuchhaltung im Einsatz und solle schrittweise auf alle Dienststellen, die Überweisungen tätigen, ausgerollt werden.

21.4

Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass eine kollektive Durchführung der Überweisungen allfällige Fehler, z.B. im Vorfeld Manipulationen bei der Erfassung von Einzelaufträgen, nicht gänzlich ausschließen kann. Er verblieb daher bei seinen Empfehlungen an das Land Oberösterreich, sicherzustellen, dass eine manuelle Erfassung von Zahlungsaufträgen unmöglich ist, sowie bis zur Behebung der Mängel im elektronischen Zahlungsverkehr die Kontrollmaßnahmen zu verstärken, um so das Risiko von Manipulationen in diesem Bereich erheblich zu verringern.

Prinzip der Mindestinformation

22.1

(1) Das Prinzip der Mindestinformation erfordert, dass die für die Finanzgeschäfte im Schulden– und Veranlagungsmanagement zuständigen Personen jene Informationen erhalten, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind.

(2) Die nachfolgende Tabelle zeigt, inwieweit der RH bei der Überprüfung von Finanzgeschäften der Länder Oberösterreich und Steiermark Abweichungen vom Prinzip der Mindestinformation feststellte:

Tabelle 16: Abweichungen vom Prinzip der Mindestinformation bei den überprüften Finanzgeschäften der Jahre 2016 und 2017

Finanzgeschäfte		Abweichungen vom Prinzip der Mindestinformation
Oberösterreich		
1	Aufnahme von langfristigen Darlehen	ja
2	Tilgung eines langfristigen Darlehens	nein
3	Aufnahme und Rückzahlung einer Barvorlage	nein
4	kurzfristige Veranlagung (Termineinlage)	nein
Steiermark		
5	Aufnahme eines langfristigen Darlehens	nein
6	Tilgung von langfristigen Fremdwährungskrediten	ja
7	Aufnahme und Tilgung eines kurzfristigen Darlehens	ja
8	Aufnahme und Rückzahlung einer Barvorlage	nein

Quellen: Land Oberösterreich; Land Steiermark; RH

(3) Gemäß den Ausführungsbestimmungen zu § 28 Abs. 1 Haushaltsordnung des Landes **Oberösterreich** waren sämtliche Anordnungen der zuständigen Buchhaltung so rechtzeitig zu übermitteln, dass zum Fälligkeitstermin die Einnahmeneingänge ordnungsgemäß überwacht werden konnten. Gemäß Ausführungserlass zum Voranschlag 2017 war die Überwachung des termingerechten Zahlungseingangs erst mit der Verbuchung der offenen Forderung gewährleistet. Bei der Aufnahme von drei Darlehen bei der OeBFA (Finanzgeschäft 1) lag zwischen dem Eingang der Darlehensbeträge am Konto und der Anordnung der einzelnen Empfangsaufträge an die Landesbuchhaltung ein Zeitraum von jeweils über einem Monat. Das Land Oberösterreich begründete dies vor allem mit der Anzahl und Komplexität der Verrechnungsvorgänge, welche die Arbeitsgruppe Vermögensverwaltung erst mit der Landesbuchhaltung abzustimmen hatte.

(4) Gemäß § 6 StOAH–VO hatten die haushaltsführenden Stellen in der **Steiermark** „die Zahlungs– und Verrechnungsdaten, die für die ordnungsgemäße Verrechnung, die Durchführung der Prüfung und die Abwicklung des Zahlungsverkehrs benötigt werden, umgehend an das ausführende Organ weiterzugeben“ und „dafür zu sorgen, dass den ausführenden Organen die zur ordnungsgemäßen und fristgerechten Ausführung erforderlichen Gebarungsunterlagen zur Verfügung gestellt werden“. Gemäß § 9 StOAH–VO waren Anordnungen unverzüglich zu erteilen, sobald der dem Finanzgeschäft zugrunde liegende Sachverhalt feststand. Bei der vom RH überprüften Aufnahme eines Darlehens beim Kreditinstitut 4 (Finanzgeschäft 7) lagen zwischen dem Darlehenseingang auf dem Konto des Landes Steiermark und dem Ausstellen einer Annahmeanordnung rund zwei Wochen. Bei den vom Finanzgeschäft 6 umfassten Fremdwährungskrediten beauftragte das Land Steiermark bei anstehenden Zinszahlungen das Kreditinstitut 4 mit der Überweisung der in Schweizer Franken zu leistenden Zinszahlungen an die kredit-

gewährenden Institute. Bei Überweisung belastete das Kreditinstitut 4 das Konto des Landes Steiermark mit dem Gegenwert der Zinszahlungen in Euro. Die Anordnungen für die Verbuchung dieser Belastungen erfolgten zum Teil mehr als drei Wochen nach der Belastung des Kontos des Landes Steiermark.

22.2

Der RH hielt dem Land Oberösterreich gegenüber kritisch fest, dass bei der Aufnahme von langfristigen Darlehen (Finanzgeschäft 1) die Erteilung von Empfangsanordnungen für die Verbuchung des Eingangs von Darlehensbeträgen im Schulden– und Veranlagungsmanagement nicht zeitnäher erfolgte.

Daher empfahl der RH dem Land Oberösterreich, Anordnungen – in Umsetzung der Ausführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich – möglichst zeitnah an die Landesbuchhaltung zu erteilen, um die Überwachung der termingerechten Zahlungseingänge sicherzustellen.

Der RH wies gegenüber dem Land Steiermark kritisch darauf hin, dass bei den überprüften Finanzgeschäften die Erteilung von Anordnungen an die Landesbuchhaltung zum Teil nicht umgehend bzw. unverzüglich nach dem Feststehen des zugrunde liegenden Sachverhalts erfolgte.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, die Anordnungen entsprechend der StOAH–VO umgehend bzw. unverzüglich nach dem Feststehen des zugrunde liegenden Sachverhalts zu erteilen, um so zu einer ordnungsgemäßen und fristgerechten Abwicklung und Verrechnung der Finanzgeschäfte beizutragen.

22.3

(1) Das Land **Oberösterreich** teilte in seiner Stellungnahme mit, dass sich § 28 der Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich auf die Einziehung von Einnahmen, für die grundsätzlich ein Empfangsauftrag vor Fälligkeit (wichtig beispielsweise für das Mahnwesen) vorliegen sollte, beziehe. Für die Ausstellung eines Empfangsauftrags sei die betragliche und postengerechte Zuordnung notwendig, die im Vorfeld nicht immer eindeutig sei oder rechtzeitig feststehe, sodass ein Empfangsauftrag nicht in allen Fällen vor Eingang des Betrags in der Buchhaltung vorliegen könne. Im konkreten Fall sei die Buchhaltung von der Aufnahme und vom aufzunehmenden Betrag per E-Mail bzw. telefonisch vor Zuzählung informiert gewesen, sodass jedenfalls eine für die cashmäßige Abwicklung erforderliche rechtzeitige Anordnung bzw. Information gegeben gewesen sei.

Bei Aufnahmen über die OeBFA werde der für die Darlehensaufnahme maßgebliche Kurs durch einen Verkauf von Anleihen der OeBFA ermittelt. Die Zuzählung der Darlehen erfolge dann innerhalb kürzester Zeit (maximal zwei Arbeitstage). Der maßgebliche Betrag für den zur haushaltsmäßigen Verrechnung zu erstellenden Empfangsauftrag sei somit erst kurzfristig vor der Zuzählung verfügbar. Die für

dieses Finanzgeschäft (Darlehensaufnahmen bei der OeBFA) zweckmäßigerweise gemeinsam erfolgte Gesamtabrechnung einschließlich der Vorlage der formellen Empfangs– und Verrechnungsaufträge an die Buchhaltung habe einige Zeit beansprucht. Dies deshalb, weil bei den aufgenommenen Darlehen neben der Verbuchung der Darlehensbeträge eine Reihe weiterer Buchungen (insbesondere die Verbuchung des Agios und der Stückzinsen) und damit zusammenhängend buchungstechnische Abklärungen (bzw. eine relativ umfangreiche Dokumentation der Geschäftsfälle) notwendig gewesen seien.

Das Land Oberösterreich sagte zu, der Empfehlung des RH zu folgen. Künftig werde die Arbeitsgruppe Vermögensverwaltung einen formellen Empfangsauftrag bzw. soweit möglich allfällige Verrechnungsaufträge bereits vor Zuzählung des Darlehensbetrags – zusätzlich zu den sonstigen erforderlichen Informationen – an die Landesbuchhaltung übermitteln. Eine entsprechende aktenmäßige Darstellung der Gesamttransaktion werde nachgängig erfolgen.

(2) Das Land **Steiermark** teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der Empfehlung des RH entsprochen werde.

Prinzip der minimalen Rechte

Benutzerberechtigungen für das Haushaltsverrechnungssystem

23.1

(1) Das Prinzip der minimalen Rechte erfordert, dass die für das Schulden– und Veranlagungsmanagement zuständigen Personen (nur) jene Zugangs– bzw. Zugriffsberechtigungen erhalten, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben unbedingt erforderlich sind.

Im Zuge der Beurteilung der Einhaltung des Prinzips der minimalen Rechte in Oberösterreich und in der Steiermark überprüfte der RH die Vorgaben und den Prozessablauf betreffend die Vergabe und Verwaltung der Berechtigungen für die Benutzung des Haushaltsverrechnungssystems (**HV–System**).

(2) In **Oberösterreich** erfolgten die Vergabe und die Verwaltung der Benutzerberechtigungen für das HV–System durch die Abteilung Informationstechnologie (**IT**) nach schriftlicher Antragstellung durch die jeweilige Dienststellenleitung. Die Abteilung IT war gemäß § 15 Buchhaltungsorganisationsvorschrift unter Einbindung der Landesbuchhaltung für die Wartung und Einrichtung der Rollen im HV–System verantwortlich. Das im HV–System hinterlegte Rollenkonzept umfasste organisatorische Abgrenzungen bei Berechtigungen.

Die Berechtigungsvergaben und –erweiterungen innerhalb der Landesbuchhaltung waren nach erfolgter Genehmigung durch den Buchhaltungsvorstand entsprechend zu dokumentieren. Der Zugriff auf die Verrechnungsdaten in der Landesbuchhaltung durfte gemäß § 15 Buchhaltungsorganisationsvorschrift nur in dem für das Aufgabengebiet notwendigen Umfang erfolgen.

Eine automatisierte bzw. in den Arbeitsablauf integrierte Kontrolle der vergebenen Benutzerberechtigungen sowie eine automatisierte Meldung des geänderten Personalstands (Abteilungswechsel, Austritt, Pensionierung) an die Abteilung IT waren nicht eingerichtet. Es gab auch keine vorgeschriebene zentrale Kontrolle der vergebenen Benutzerberechtigungen. Die Bereinigung inaktiver Benutzerberechtigungen erfolgte manuell einmal jährlich durch die Abteilung IT. Eine automatische Sperre der Benutzerberechtigungen bei Inaktivität war nicht eingerichtet.

In Oberösterreich lag kein Konzept für die Vergabe und Verwaltung der Benutzerberechtigungen für das HV–System vor. Nach Angaben der Direktion Finanzen befand sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH ein Konzept in Ausarbeitung.

(3) In der **Steiermark** war die Vergabe und Verwaltung der Benutzerberechtigungen für das HV–System in einem Berechtigungskonzept³³ aus dem Jahr 2013 geregelt. Demnach konnten die Berechtigungen für die Programmmodule³⁴, die Kontierungsobjekte sowie die Lese– und Schreibrechte für die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter individuell und den Prozessen entsprechend gestaltet werden. Die Beantragung der Vergabe bzw. die Stornierung der Benutzerberechtigungen erfolgte durch die haushaltsführende Stelle durch Übermittlung des entsprechenden Formulars an die Landesbuchhaltung. Diese leitete den Antrag nach einer Prüfung und bei positiver Entscheidung weiter an das zuständige Team der Abteilung 1 Organisation und Informationstechnik, welches für die technische Umsetzung zuständig war. Im Leitfaden zum Benutzeranmeldeformular war eine Auflistung sowie Beschreibung möglicher Rollen sowie eine grafische Darstellung des Prozesses für die Vergabe und Stornierung der Benutzerberechtigungen enthalten. Die Landesbuchhaltung führte eine zentrale Übersicht über die aktiven Benutzerberechtigungen für das HV–System.

In der Steiermark sah das Benutzerberechtigungskonzept eine regelmäßige Kontrolle der Benutzerberechtigungen vor. Die Abteilung 1 Organisation und Informationstechnik erhielt automatisch alle Veränderungen des Personalstands³⁵ und führte entsprechende Änderungen, Deaktivierungen oder Neuanlagen der

³³ Landesrechnungswesen Berechtigungskonzept – Benutzerverwaltung (Stand April 2013)

³⁴ z.B. Haushaltsmanagement, Geschäftsbuchhaltung oder Anlagenbuchhaltung

³⁵ z.B. bei Pensionierungen, Versetzungen oder Namensänderungen

Benutzerberechtigungen durch. Weiters erfolgte eine automatische Sperre aller Benutzerberechtigungen nach drei Monaten Inaktivität.

Zusätzlich zu den automatisierten Kontrollen verständigte die Abteilung 1 Organisation und Informationstechnik die Dienststellen alle zwei Jahre über die erteilten Berechtigungen und forderte sie auf, ihre Berechtigungen zu überprüfen. Diese hatten die Korrekturen und geplante Veränderungen zu melden, damit sie in die Lizenz– und Budgetplanung einfließen konnten.

23.2

Der RH anerkannte, dass in der Steiermark ein Konzept für die Vergabe und Verwaltung der Benutzerberechtigungen für das HV–System vorlag und eine automatisierte bzw. in den Arbeitsablauf integrierte Kontrolle der Benutzerberechtigungen erfolgte. Der RH kritisierte, dass in Oberösterreich diesbezügliche Vorgaben nicht in einem Konzept festgehalten waren und es keine festgelegte zentrale Kontrolle der vergebenen Benutzerberechtigungen gab.

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich die ehestmögliche Erstellung und Umsetzung eines Konzepts für die Vergabe und Verwaltung der Benutzerberechtigungen für das HV–System, das dem Prinzip der minimalen Rechte entspricht. Dieses sollte automatisierte bzw. in den Arbeitsablauf integrierte Kontrollen der vergebenen Benutzerberechtigungen und eine automatische Sperre bei Inaktivität vorsehen sowie die diesbezüglichen Zuständigkeiten regeln.

23.3

Das Land **Oberösterreich** teilte in seiner Stellungnahme mit, dass an einem neuen Rollenkonzept einschließlich Benutzerverwaltung gearbeitet werde. Die Empfehlungen des RH würden an die zuständige Fachabteilung kommuniziert, um diese mitzubearbeiten.

Geschäftspartnerstammdaten

24.1

(1) Für jeden Geschäftspartner war im HV–System ein eindeutig zuordenbares Personenkonto anzulegen, das u.a. Informationen über Adresse, Bankverbindung, UID–Nummer oder Sozialversicherungsnummer umfasste. Der RH überprüfte die Vorgaben und den Prozessablauf betreffend die Anlage und Verwaltung der Geschäftspartnerstammdaten im HV–System, da dieser Prozess das Risiko unbeachteter Fehlleitung von Zahlungen z.B. aufgrund fehlerhafter Bankdaten birgt.

(2) (a) In **Oberösterreich** erfolgte die Neuanlage und Pflege der Geschäftspartnerdaten dezentral durch die bewirtschaftenden Stellen. Dabei war die von der zentralen Personenkontostelle der Landesbuchhaltung im Jahr 2004 in einem Handbuch festgehaltene und zuletzt im Jahr 2015 durch weitere Richtlinien ergänzte Vorgehensweise zu befolgen. Gemäß § 13 Buchhaltungsorganisations-

vorschrift hatte die zentrale Personenkontostelle die Neueröffnungen stichprobenweise auf ihre Richtigkeit und die Änderungen in allen Fällen auf Notwendigkeit und Richtigkeit zu überprüfen. Die Überprüfung erfolgte anhand von Originalbelegen, die der Vorfasser einer Buchung im HV–System elektronisch hinterlegte.

(b) Betreffend die Unvereinbarkeit der Pflege der Geschäftspartnerstammdaten mit anderen Aufgaben war im Ausführungserlass zum Voranschlag 2017 festgehalten, dass für die bewirtschaftende Stelle eine Trennung zwischen der Wartung der Geschäftspartnerstammdaten und der Geschäftspartnerfallbearbeitung obligat war. Hinsichtlich der Einräumung entsprechender IT–Berechtigungen wurde darin an die Führungsverantwortung gemäß § 13 Dienstbetriebsordnung erinnert. Für den Fall, dass aus personellen oder organisatorischen Gründen eine Trennung nicht möglich war, waren im Rahmen des IKS der jeweiligen Organisationseinheit entsprechende Maßnahmen zu setzen (z.B. stichprobenartige Kontrollen).

(c) Die Landesbuchhaltung betreffende Regelungen zur Unvereinbarkeit der Pflege der Geschäftspartnerdaten mit anderen Aufgaben waren in § 11 Buchhaltungsorganisationsvorschrift festgelegt. Demnach war bei der Vergabe von Berechtigungen die Pflege der Geschäftspartnerdaten mit der Berechtigung der Rechnungsvorfassung bzw. Buchungsfreigabe und der Berechtigung für den Zahllauf entsprechend den personellen Möglichkeiten auszuschließen. Sofern dies nicht möglich war, waren entsprechende Sicherungsmaßnahmen im Rahmen des IKS vorzusehen. In der Direktion Finanzen hatten sieben Bedienstete eine Benutzerberechtigung für die Geschäftspartnerpflege im HV–System. Diese Bediensteten hatten keine Berechtigungen für die Buchungsfreigabe und den Zahllauf.

Weiters erstellte die Landesbuchhaltung im Jahr 2007 eine Risikobewertung der Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Wartung der Geschäftspartnerstammdaten, in der sie u.a. auf das hohe Risiko von Fehlüberweisungen durch falsche Bankdaten einging.

(3) (a) In der **Steiermark** erfolgte die Pflege der Geschäftspartnerstammdaten gemäß § 3 Abs. 2 StOAH zentral durch die Landesbuchhaltung. Die dafür erforderlichen neun Benutzerberechtigungen waren auf fünf Bedienstete des Fachteams Zahlungsverkehr sowie vier Bedienstete der Haushaltsverrechnung aufgeteilt. Vier von diesen neun Bediensteten hatten gleichzeitig auch eine Zeichnungsberechtigung für Überweisungen.

(b) Vorgaben zur Wahrung der Unvereinbarkeit der Benutzerberechtigung für die Pflege der Geschäftspartnerstammdaten und der Zeichnungsberechtigung für Überweisungen lagen nicht vor.

(c) Für die Kontrolle der im HV–System erfassten Geschäftspartnerstammdaten war gemäß § 51 Abs. 8 StOAH die Landesbuchhaltung im Rahmen der Prüfung im Gebarungsvollzug zuständig. Sie hatte diese laufend mit den aktuellen Kreditoren– und Debitorenangaben aus den einlangenden Anordnungen und den zugrunde liegenden Gebarungsunterlagen zu vergleichen und gegebenenfalls zu berichtigen.

24.2

Der RH kritisierte, dass in der Steiermark vier Bedienstete sowohl eine Berechtigung für die Pflege der Geschäftspartnerstammdaten als auch eine Zeichnungsberechtigung für Überweisungen hatten und überdies keine diesbezüglichen Regelungen zur Unvereinbarkeit bzw. zu Kontrollen im Rahmen des IKS vorlagen.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, Vorgaben betreffend die Unvereinbarkeit der Benutzerberechtigung für die Pflege der Geschäftspartnerstammdaten und der Zeichnungsberechtigung für Überweisungen festzulegen und ehestmöglich umzusetzen.

24.3

Laut Stellungnahme des Landes **Steiermark** sei die Empfehlung des RH bereits durch eine Trennung der Zuständigkeit für die Pflege der Kreditoren– und Debitorenstammdaten und der Zeichnungsberechtigung für Überweisungen umgesetzt worden. Der für die Stammdatenpflege zuständige Mitarbeiter, der nie zeichnungsberechtigt für Überweisungen gewesen sei, sei nun im Referat Darlehensverrechnung angesiedelt. Vertreten werde er durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die keine Zeichnungsberechtigung für Zahlungen hätten.

Prinzip der Transparenz und Nachvollziehbarkeit

25.1

(1) Die nachfolgende Tabelle zeigt, inwieweit der RH bei der Überprüfung von Finanzgeschäften der Länder Oberösterreich und Steiermark Abweichungen vom Prinzip der Transparenz und Nachvollziehbarkeit feststellte:

Tabelle 17: Abweichungen vom Prinzip der Transparenz und Nachvollziehbarkeit bei den überprüften Finanzgeschäften der Jahre 2016 und 2017

Finanzgeschäfte		Abweichungen vom Prinzip der Transparenz und Nachvollziehbarkeit
Oberösterreich		
1	Aufnahme von langfristigen Darlehen	nein
2	Tilgung eines langfristigen Darlehens	nein
3	Aufnahme und Rückzahlung einer Barvorlage	nein
4	kurzfristige Veranlagung (Termineinlage)	ja
Steiermark		
5	Aufnahme eines langfristigen Darlehens	ja
6	Tilgung von langfristigen Fremdwährungskrediten	ja
7	Aufnahme und Tilgung eines kurzfristigen Darlehens	ja
8	Aufnahme und Rückzahlung einer Barvorlage	nein

Quellen: Land Oberösterreich; Land Steiermark; RH

(2) Gemäß dem Prinzip der Transparenz und Nachvollziehbarkeit sind bei den Finanzgeschäften im Schulden– und Veranlagungsmanagement die Tätigkeiten der involvierten Personen bzw. Organisationseinheiten sowie deren Kontrolle klar und transparent zu regeln und zusammen mit den bei den Finanzgeschäften anfallenden Unterlagen für Dritte nachvollziehbar zu dokumentieren.

(3) (a) Die in **TZ 6** angeführten, für das Schulden– und Veranlagungsmanagement des Landes **Oberösterreich** relevanten Bestimmungen enthielten eine Reihe von Vorgaben zu den Prozessabläufen. Beispielsweise regelten die Ausführungsbestimmungen zu § 52 Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich den Prozess der administrativen Durchführung von Veranlagungen durch die Direktion Finanzen und beinhalteten Regelungen für Geldausleihungen.

Das IKS der Direktion Finanzen enthielt für einzelne Sollprozesse grafische und verbale Darstellungen. Für das Schulden– und Veranlagungsmanagement lagen diese jedoch nicht durchgängig für alle Prozesse vor.

Die im November 2016 eingeleitete Evaluierung des IKS der Direktion Finanzen sah u.a. eine Überarbeitung der Prozessdarstellungen unter Anwendung eines im Intranet zur Verfügung gestellten Prozesshandbuchs vor. Vorliegende Entwürfe der grafischen Prozessdarstellungen v.a. für die Sollprozesse der Landesbuchhaltung zeigten in den Ablauf integrierte Kontrollmaßnahmen zur Verminderung von prozessabhängigen Risiken.

(b) Die in den Ausführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich enthaltene Veranlagungsrichtlinie beinhaltete u.a. die Bestimmung, dass ab Erreichen einer Obergrenze für Veranlagungen von insgesamt 500 Mio. EUR (bzw. 150 Mio. EUR je Geldinstitut mit Ausnahme der OÖ Landesbank AG) eine gesonderte Genehmigung durch die Landesregierung erforderlich war.

Aus dem elektronischen Akt über die Entscheidung zur Durchführung des Finanzgeschäfts 4 war die Überprüfung der zum Zeitpunkt des Geschäftsabschlusses aktuellen Ausnützung der in der Veranlagungsrichtlinie festgehaltenen Veranlagungsobergrenzen nicht ersichtlich.

Die Antworten bzw. Angebote der kontaktierten Geldinstitute gingen in Form von E-Mails bei dem Bediensteten der Arbeitsgruppe Vermögensverwaltung ein, der die Anfragen zuvor getätigt hatte. Dieser Bedienstete teilte dem ausgewählten Geldinstitut die Anbotannahme per Mail verbindlich mit, wobei er seine E-Mail u.a. auch an zwei weitere Bedienstete und den Leiter der Arbeitsgruppe Vermögensverwaltung sowie an die Landesbuchhaltung übermittelte.

(4) (a) Die in **TZ 6** angeführten, für das Schulden– und Veranlagungsmanagement des Landes **Steiermark** relevanten Bestimmungen enthielten eine Reihe von Vorgaben zu den Prozessabläufen.

Ein Erlass des Steiermärkischen Landesamtsdirektors vom Februar 2015 enthielt Regelungen zum Prozessmanagement sowie ein diesbezügliches Handbuch. Ein Zeitplan für eine verpflichtende Umsetzung war nicht festgelegt. Weiters sahen die internen Vorgaben keine erläuternden Ausführungen zu den grafischen Prozessbeschreibungen vor.

In der Abteilung 4 Finanzen lagen für einzelne Prozesse des Schulden– und Veranlagungsmanagements, etwa für das Liquiditätsmanagement und die Aufnahme von Barvorlagen, grafische Prozessdarstellungen vor. Weiters enthielt das Handbuch des Liquiditätsmanagements eine erläuternde Ablaufbeschreibung für das Liquiditätsmanagement. Die Dokumentationen lagen jedoch nicht durchgängig für alle Sollprozesse vor.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung führte die Abteilung 1 Organisation und Informationstechnik ein Projekt zur Überarbeitung des Prozessmanagements im Amt der Steiermärkischen Landesregierung durch. Dieses sah für die Abteilung 4 Finanzen die Erarbeitung einer Prozesslandkarte sowie – nach Festlegung von Management–, Kern– und Supportprozessen – die Überarbeitung bzw. Erstellung grafischer Prozessdarstellungen vor. Die Abteilung 1 Organisation und Informa-

tionstechnik sollte dabei die Qualitätssicherung vor der Freigabe der von der Abteilung 4 Finanzen zu erstellenden Prozessbeschreibungen übernehmen.

(b) Die Dokumentation der vom RH überprüften Finanzgeschäfte erfolgte vor allem im elektronischen Aktensystem und im Buchungssystem der Abteilung 4 Finanzen. Die Bediensteten dieser Abteilung legten für wesentliche Prozessschritte (z.B. die Entscheidung über ein Finanzgeschäft oder die Erlassung einer Auszahlungsanordnung) elektronische Akten an, aus denen damit verbundene Tätigkeiten und Unterlagen sowie beteiligte Bedienstete ersichtlich waren.

Bei den überprüften Finanzgeschäften 5, 6 und 7 waren Bedienstete im elektronischen Aktensystem im Verlauf des Jahres 2016 wiederholt unkorrekt zu einer Organisationseinheit zugeordnet, die erst im Februar 2017 eingerichtet wurde (siehe [TZ 15](#)).

25.2

Der RH stellte kritisch fest, dass sowohl in Oberösterreich als auch in der Steiermark zwar einige Abläufe des Schulden– und Veranlagungsmanagements in grafischer Form vorlagen, diese aber nicht alle Prozesse des Schulden– und Veranlagungsmanagements umfassten. Der RH hielt fest, dass in beiden Bundesländern Evaluierungen zum Prozessmanagement stattfanden, diese aber zur Zeit der Gebärungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen waren.

Der RH empfahl den Ländern Oberösterreich und Steiermark, die Evaluierung des Prozessmanagements im Schulden– und Veranlagungsmanagement zügig voranzutreiben. Das Ziel sollten abgestimmte und transparente Sollprozesse und eine einheitliche Prozessabwicklung sein.

Der RH empfahl den Ländern Oberösterreich und Steiermark, die Kernprozesse des Schulden– und Veranlagungsmanagements zu definieren, die festgelegten Kernprozesse verbindlich vorzugeben und die auf den prozessbezogenen Risikoanalysen basierenden Kontrollschritte in grafischen Prozessbeschreibungen darzustellen.

Zudem empfahl der RH beiden Ländern, die Prozessbeschreibungen im Sinne der Transparenz auf der jeweiligen internen Informationsplattform zu publizieren und diese laufend aktuell zu halten.

Der RH stellte bei einer kurzfristigen Veranlagung des Landes Oberösterreich kritisch fest, dass die Überprüfung der aktuellen Ausnützung der Veranlagungsobergrenzen gemäß den Ausführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich im Akt nicht dokumentiert und damit für Dritte nicht nachvollziehbar war. Dies war jedoch vor dem Hintergrund einer möglichen Überschreitung der Obergrenze und der damit verbundenen verpflichtenden Befassung der Landesregierung von Bedeutung.

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, bei Veranlagungen die Überprüfung der aktuellen Ausnützung von Veranlagungsobergrenzen – so wie die Entscheidung selbst – im elektronischen Akt zu dokumentieren, um auch die Ermittlung des richtigen Entscheidungsträgers zu gewährleisten.

Darüber hinaus stellte der RH kritisch fest, dass bei der vom RH überprüften kurzfristigen Veranlagung des Landes Oberösterreich die Antworten und Angebote der kontaktierten Geldinstitute lediglich bei dem Bediensteten der Arbeitsgruppe Vermögensverwaltung eingingen, der die Anfrage zuvor getätigt hatte. Der RH erachtete diese Vorgehensweise als nicht ausreichend transparent.

Zur Erhöhung der Transparenz bei der Auswahl der Vertragspartner empfahl der RH dem Land Oberösterreich, für Angebote von Geldinstituten eine E-Mailadresse in der Direktion Finanzen bzw. der Arbeitsgruppe Vermögensverwaltung einzurichten, auf die alle zuständigen Bediensteten Zugriff haben.

Der RH wies das Land Steiermark kritisch darauf hin, dass Bedienstete im elektronischen Aktensystem bei den überprüften Finanzgeschäften im Jahr 2016 wiederholt unkorrekt zu einer organisatorischen Einheit der Abteilung 4 Finanzen zugeordnet waren, die erst im Februar 2017 eingerichtet wurde.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, zu überprüfen, inwieweit Bedienstete im elektronischen Aktensystem auch bei anderen Finanzgeschäften falsch zu Organisationseinheiten zugeordnet waren, und die Ursachen zu beheben.

25.3

(1) Laut Stellungnahme des Landes **Oberösterreich** bestünden für das Schulden– und Veranlagungsmanagement schon seit langem im Rahmen der Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich konkrete Vorgaben für den Abwicklungsprozess, die in das im Jahr 2007 von der Direktion Finanzen eingeführte IKS eingebettet und auch entsprechend auf der internen Informationsplattform publiziert seien. Mit der Evaluierung des IKS sei bereits vor Beginn der Prüfung begonnen worden und diese sei weitestgehend abgeschlossen. Die Empfehlungen seien damit im Wesentlichen im Rahmen der landesinternen Vorgaben umgesetzt.

Das Land Oberösterreich teilte weiters mit, dass die Veranlagungshöchstbeträge den betroffenen Bediensteten bzw. der Landesbuchhaltung natürlich bekannt seien und dass diese bei Veranlagungen entsprechende Berücksichtigung fänden. Der Empfehlung des RH entsprechend werde künftig eine ergänzende und entsprechende Dokumentation – neben der Entscheidung selbst – im elektronischen Akt erfolgen.

Auch der Empfehlung des RH, eine E–Mailadresse in der Direktion Finanzen bzw. der Arbeitsgruppe Vermögensverwaltung einzurichten, auf die alle zuständigen Bediensteten Zugriff haben, werde künftig entsprochen.

(2) Laut Stellungnahme des Landes **Steiermark** seien die Kernprozesse für das Finanzmanagement definiert, die Kontrollschritte verbindlich vorgegeben, in grafischer Form erstellt sowie zentral abgespeichert worden. Die falschen organisatorischen Zuordnungen im elektronischen Aktensystem seien systembedingt gewesen. Im Rahmen der Einrichtung der Stabsstelle sei keine neue Organisationseinheit eingegeben, sondern die bestehende ersetzt worden, weshalb die Änderungen auch auf die Zeit davor durchgeschlagen hätten.

Fremdwährungsfinanzierungen

26.1

(1) Laut den Rechnungsabschlüssen des Landes **Oberösterreich** bestanden in dem vom RH überprüften Zeitraum keine Fremdwährungsfinanzierungen.

(2) (a) Die **Steiermark** nahm seit rund vier Jahrzehnten Fremdwährungsfinanzierungen in Schweizer Franken (**CHF**) vor. Der Grund für diese Entscheidung lag in den Zinsvorteilen gegenüber einer Finanzierung in inländischer Währung, wodurch die finanzielle Belastung für den Landeshaushalt reduziert werden sollte. Um Schwankungen im Fremdwährungsbereich (und somit Kosten aus Wechselkursverlusten) langfristig möglichst budgetschonend ausgleichen zu können, führte die Steiermark sogenannte Rollierungen (Anschlussfinanzierungen) durch. Dabei ersetzte das Land Steiermark den aushaftenden Betrag einer bestehenden Finanzierung bei Fälligkeit durch eine neue Finanzierung in selber Höhe und selber Währung. Eine Abrechnung von gegebenenfalls auftretenden Wechselkursverlusten war durch die Rollierungen somit vorerst nicht erforderlich.

(b) Im Jahr 2007 legte die Landesregierung in einer Richtlinie fest, dass die Steiermark bei Fremdmittelaufnahmen zur Finanzierung des Landeshaushalts keine Swaps oder sonstigen Derivatkonstruktionen mit Banken abschließen durfte. Mit Beschluss vom 12. Juni 2014 schloss die Steiermärkische Landesregierung den Abschluss zukünftiger, neuer Fremdwährungsfinanzierungen (mit Ausnahme etwaiger Anschlussfinanzierungen an die bestehenden) aus. Gemäß § 2 Abs. 2 StLHG 2014 war die Finanzgebarung der Steiermark risikoavers auszurichten. Weiters enthielt die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH in Begutachtung befindliche Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung zum Risiko–, Schulden– und Liquiditätsmanagement des Landes Steiermark eine Bestimmung, wonach Fremdmittelaufnahmen auf Euro lauten müssen.

(c) Zwischen dem Jahr 2000 und dem Beginn der Finanzkrise 2008 bewegte sich der Kurs des Schweizer Franken zum Euro (EUR/CHF) in einer geringen Schwankungsbreite von 1,45 bis 1,65.³⁶ Im Zuge der Finanzkrise wertete der Schweizer Franken gegenüber dem Euro massiv auf und steuerte auf eine Parität zu. Um einen Kursverfall zu verhindern, stützte die Schweizerische Nationalbank ab September 2011 einen EUR/CHF–Mindestkurs von 1,20, den sie bis 15. Jänner 2015 aufrecht hielt. Mit der Aufgabe dieser Stützungs politik fiel der Schweizer Franken zum Euro unter den Kurs von 1,20.

Der Kursverfall des Schweizer Franken zum Euro bedeutete für die Steiermark eine massive Verteuerung ihrer Fremdwährungsposition, die bei einer Beendigung der CHF–Finanzierungen eintreten würde.

(d) Die Finanzierungsstrategie der Steiermark aus 2009 enthielt u.a. eine Fremdwährungsstrategie. Gemäß dieser war durch den Einsatz der Rollierungen kein Währungsrisiko beim Kapital gegeben.

Eine weitere – am 12. Juni 2014 mittels Regierungsbeschluss festgelegte – Strategie für Fremdwährungsfinanzierungen beinhaltete ein Ausstiegsszenario aus den CHF–Finanzierungen bei einem EUR/CHF–Kurs von unter 1,20 sowie einem gleichzeitig „nachhaltig negativen Ausblick“ des mit der Risikoberichterstattung beauftragten externen Beraters zur Wirtschaftssituation in der Euro–Zone bzw. der Schweiz.

Die vierteljährlichen Risikomanagementberichte des externen Beraters im Jahr 2015 gingen nicht unmittelbar auf die veränderte Marktlage ein, bezogen aber Prognosen mit ein, welche von einem leicht steigenden EUR/CHF–Kurs ausgingen. Aufgrund des somit nicht vorliegenden nachhaltig negativen Ausblicks stieg die Steiermark nicht vorzeitig aus den CHF–Finanzierungen aus.

(e) Den Beschluss zum vollständigen Ausstieg aus den Fremdwährungsfinanzierungen fasste die Steiermärkische Landesregierung im August 2016. Mit der Umsetzung beauftragte die Landesregierung die Abteilung 4 Finanzen.

Im September 2016 erfolgte die endgültige Tilgung der offenen Finanzierungen in Höhe von 265 Mio. CHF (das entsprach zu diesem Zeitpunkt rd. 244 Mio. EUR).

Die Steiermark verfügte zum Zeitpunkt der Konvertierung über keine Einnahmen in Schweizer Franken, die sie für die gänzliche oder teilweise Tilgung der bestehenden Fremdwährungsfinanzierungen verwenden konnte. Informationen darüber, ob zu einem früheren Zeitpunkt währungskongruente Einnahmen bestanden, lagen der Steiermark nach eigenen Angaben nicht vor.

³⁶ Dieser Vergleich bezieht sich auf die Stichtage jeweils zum Jahresende.

(3) (a) Am 7. September 2016 – und damit rund einen Monat vor der regulären Fälligkeit – tilgte die Steiermark die im Finanzierungsportfolio enthaltenen endfälligen CHF–Finanzierungen mit variabler Verzinsung in Höhe von insgesamt 265 Mio. CHF und refinanzierte sie durch die Aufnahme einer neuen endfälligen und fix verzinsten EUR–Finanzierung.³⁷

Die Konvertierung der Währung erfolgte zu einem EUR/CHF–Kurs von 1,09292. Die Steiermark errechnete einen Kursverlust in der Höhe von 60,1 Mio. EUR, wobei sie sich auf den Wechselkurs von 1,4533 der Anschlussfinanzierungen des Jahres 2002 bezog. Die Abteilung 4 Finanzen berichtete der Steiermärkischen Landesregierung am 10. November 2016 über die Konvertierung und über den realisierten Kursverlust in der Höhe von 60,1 Mio. EUR.

(b) Die Steiermark wies im Rahmen des Rechnungsabschlusses 2015 vorsorglich eine Rückstellung für Wechselkursveränderungen aus CHF–Finanzierungen in Höhe von 62,3 Mio. EUR aus.³⁸

(c) Im Bericht über die durchgeführte Konvertierung führte die Abteilung 4 Finanzen über die Gesamtlaufzeiten (Bewertungszeitraum 1. Jänner 1987 bis 7. September 2016) einen Nettovorteil der CHF–Finanzierung für die Steiermark von insgesamt 29,9 Mio. EUR an. Diesen Nettovorteil errechnete sie aus der Differenz von Zinsgewinnen und Wechselkursverlusten über die Laufzeit ab 1987.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Berechnung des Nettovorteils der Steiermark über die Gesamtlaufzeiten der CHF–Finanzierungen:

³⁷ Siehe dazu auch Tabelle 9, Überprüfte Finanzgeschäfte der Länder Oberösterreich und Steiermark in den Jahren 2016 und 2017, Finanzgeschäft 6

³⁸ Die in den Vorjahren für eine etwaige Konvertierung gebildete Rücklage betrug mit Stichtag 31. Dezember 2014 34,0 Mio. EUR. Mit dem Rechnungsabschluss 2015 wurde eine Rückstellung von 28,3 Mio. EUR gebildet und mit der bestehenden Rücklage zusammengeführt.

Tabelle 18: Berechnungen Nettovorteil Fremdwährungsfinanzierungen Steiermark

	Berechnungen Steiermark
Zeitraum 1. Jänner 1987 bis 12. September 2011¹:	in Mio. EUR
Zinsgewinn	112,3
Kursverlust	-61,4
Teilnettoergebnis I	50,9
Zeitraum 12. September 2011 bis 7. September 2016²:	
Zinsgewinn ³	1,6
Kursverlust unter Berücksichtigung des tatsächlichen Konvertierungskurses EUR/CHF	-22,6
Teilnettoergebnis II	-21,0
Nettovorteil (Summe Teilnettoergebnisse) 1. Jänner 1987 bis 7. September 2016:	29,9
Summe Kursverluste	-84,0

Rundungsdifferenzen möglich

¹ entspricht dem Zeitpunkt der letzten Rollierung: der EUR/CHF-Konvertierungskurs betrug 1,2050

² entspricht dem Zeitpunkt der Tilgung: der EUR/CHF-Konvertierungskurs betrug 1,0929

³ keine Zinsgewinne ab 2015; mögliche, allfällige Zinsverluste ab 2015 wurden nicht berücksichtigt

Quellen: Land Steiermark; RH

Die Gegenüberstellung von Zinsgewinnen und Wechselkursverlusten für den Zeitraum 1. Jänner 1987 bis 12. September 2011 stammte aus einer von der Steiermark im Jahr 2011 beim externen Berater beauftragten Analyse.³⁹ Laut dieser betrugen die Wechselkursverluste im Zeitraum 1. Jänner 1987 bis 12. September 2011 61,4 Mio. EUR. Unter Berücksichtigung der Wechselkursverluste, die die Steiermark für den Zeitraum 12. September 2011 bis zur tatsächlichen Konvertierung am 7. September 2016 durch die negative Kursveränderung in Höhe von rd. 22,6 Mio. EUR errechnete, ergab sich ein kumulierter Kursverlust seit 1. Jänner 1987 von insgesamt 84 Mio. EUR.

Da die Steiermark in einer weiteren Berechnung den Einstiegskurs der Anschlussfinanzierungen aus 2002 in Höhe von 1,4533 zugrunde legte, wies sie realisierte Kursverluste von rd. 60,1 Mio. EUR aus. Über die Realisierung von Kursverlusten im Jahr 2002 lagen der Steiermark laut ihren eigenen Angaben keine Informationen vor.⁴⁰

26.2

Bei Finanzierungen in fremder Währung können sich Zinsvorteile im Vergleich zum Euro ergeben, Zinsänderungsrisiken sind jedoch vorhanden. Diese Finanzierungen

³⁹ Die von der Steiermark an den externen Berater übermittelten Aufzeichnungen über historische, von der Steiermark getätigte CHF-Finanzierungen (in Form von Anleihen bzw. Darlehen) gehen bis zu einer CHF-Anleihe, die die Steiermark im Jahr 1979 zeichnete, zurück. In der Analyse blieben alle Finanzierungen in CHF unberücksichtigt, die die Steiermark vor 1987 tilgte.

⁴⁰ Eine Realisierung von Kursverlusten im Jahr 2002 hätte aus Sicht des RH eine mögliche Grundlage für die Heranziehung des Kurses aus 2002 dargestellt.

sind allerdings mit Währungsrisiken durch Wechselkursschwankungen zum Euro behaftet.

Der RH bewertete kritisch, dass die Steiermark keine Absicherungsmaßnahmen in Bezug auf etwaige Zins– und Währungsrisiken getroffen hatte und fällig werdende Wechselkursverluste durch den Einsatz der Rollierungen in die Zukunft verschob.

Der RH kritisierte, dass die Steiermark, obwohl die Fremdwährungsfinanzierungen bereits seit einigen Jahrzehnten existent waren, ihre Fremdwährungsstrategie erst im Jahr 2014 näher konkretisierte. Der RH würdigte in diesem Zusammenhang das grundsätzliche Vorhandensein einer Ausstiegsstrategie, kritisierte jedoch, dass diese Strategie wesentlich auf einer Erholung des Wechselkurses aufbaute. Sie zielte jedoch nicht auf eine aktive Steuerung des Portfolios ab und war damit für einen Risikoabbau bzw. eine entsprechende Begrenzung der Risiken nur eingeschränkt geeignet.

Der RH kritisierte weiters, dass die Steiermark trotz bekannter Risiken aus den Fremdwährungsfinanzierungen sowie angesichts der negativen Kursentwicklung mehrere Jahre keine Maßnahmen zur Risikoreduktion setzte und diese erst im September 2016 – in Form des kompletten Ausstiegs – vornahm.

Durch die anschließende Finanzierung mittels eines EUR–Fixzinskredits entfielen das künftige Wechselkursrisiko und das Zinsänderungsrisiko auf Dauer der neuen Finanzierung.

Der RH stellte fest, dass die Steiermark nach Beendigung der CHF–Finanzierungen einen Kursverlust in der Höhe von rd. 60,1 Mio. EUR errechnete. Er stellte kritisch fest, dass die Steiermark bei der Berechnung des entstandenen Kursverlustes den Einstiegskurs von Anschlussfinanzierungen aus dem Jahr 2002 zugrunde legte, obwohl sie Fremdwährungsfinanzierungen in Schweizer Franken bereits seit rund vier Jahrzehnten vornahm. Bei der Ermittlung des Nettovorteils über die Gesamtlaufzeiten ergab sich ein Kursverlust in Höhe von rd. 84 Mio. EUR.

Bezüglich des vom Land Steiermark errechneten Nettovorteils über die Gesamtlaufzeiten in der Höhe von rd. 29,9 Mio. EUR hielt der RH fest, dass sich die Zinsvorteile monetär verteilt auf die jeweilige Liquidität der vergangenen Jahre auswirkten (Zeitraum 1987 bis 2015), während die Steiermark den Kursverlust in der Höhe von rd. 60,1 Mio. EUR allein im Jahr 2016 realisierte.

Der RH wies darauf hin, dass mit Inkrafttreten des Steiermärkischen Landeshaushaltsgesetzes vom 1. Jänner 2014 die Finanzgebarung der Steiermark risikoavers auszurichten war und mit Beschluss der Steiermärkischen Landesregierung vom

12. Juni 2014 der Abschluss zukünftiger, neuer Fremdwährungsfinanzierungen ausgeschlossen war. Weiters enthielt die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH in Begutachtung befindliche Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung zum Risiko–, Schulden– und Liquiditätsmanagement des Landes Steiermark eine Bestimmung, wonach Fremdmittelaufnahmen auf Euro lauten müssen.

Der RH empfahl daher dem Land Steiermark, unter Einhaltung der Vorgaben zur risikoaversen Finanzgebarung das Eingehen von nicht abgesicherten Fremdwährungspositionen in Zukunft auszuschließen.

26.3 Das Land **Steiermark** teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH bereits umgesetzt sei. Gemäß § 2 Abs. 2 StVO–RFG sei das Eingehen vermeidbarer Risiken (Fremdwährungs–, Aktienpositions– und Optionsrisiken) hintanzuhalten. Zur inhaltlichen Klarstellung sei eine Anpassung der StVO–RFG geplant, indem statt einer „Hintanhaltung“ ein grundsätzliches Verbot in die StVO–RFG aufgenommen werde. Seit dem Inkrafttreten der Verordnung zur risikoaversen Finanzgebarung müssten Fremdmittelfinanzierungen gemäß § 2 Abs. 6 StVO–RFG auf Euro lauten.

IKS–relevante Maßnahmen

27 Der RH überprüfte die Vorgaben für das Schulden– und Veranlagungsmanagement in Bezug auf die in der folgenden Tabelle dargestellten IKS–relevanten Maßnahmen:

Tabelle 19: IKS–relevante Maßnahmen

überprüfte Themen	Beschreibung	TZ–Verweis
Vollmachten und Berechtigungen	Handhabung der Vergabe von Vollmachten und Berechtigungen	TZ 28, TZ 29
Festlegung von Verantwortung	klare Definition der Verantwortung (z.B. in Prozessbeschreibungen)	TZ 30
Vertretungsregelungen	Vorliegen von Regelungen im Fall der Abwesenheit von Bediensteten	TZ 31
Qualifikationserfordernisse	Qualifikationserfordernisse zur Aufgabenerfüllung sowie Weiterbildungsmaßnahmen	TZ 32

Quelle: RH

Vollmachten und Berechtigungen

Eröffnung von Bankkonten

28.1 (1) Gemäß Ausführungsbestimmungen zu § 43 Abs. 1 Haushaltsordnung des Landes **Oberösterreich** erforderte die Eröffnung und Schließung von Bankkonten eine vorherige Einbindung der Direktion Finanzen. Zur Unterfertigung der Bankformulare für den Kontoinhaber waren die Landesfinanzreferentin bzw. der Landesfinanz-

referent oder dazu gesondert bevollmächtigte Personen berechtigt. Im März 2008 erteilte der damalige Landeshauptmann⁴¹ diesbezüglich eine Vollmacht für drei Bedienstete der Direktion Finanzen. Gemäß einer internen Anordnung vom April 2013 war die Leitung der Direktion Finanzen vor einer Kontoeröffnung schriftlich einzubinden.

Aufgrund der gemäß § 41 Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich bestehenden Zuständigkeit der Landesbuchhaltung für den Zahlungsvollzug waren ausschließlich Bedienstete der Landesbuchhaltung bei den für das Schulden– und Veranlagungsmanagement relevanten Bankkonten zeichnungsberechtigt, was die Einbindung der Landesbuchhaltung bei der Eröffnung von Bankkonten sicherstellte.

Die Eröffnung von Sparbüchern und Festgeldkonten und der Ankauf von Wertpapieren waren gemäß Ausführungsbestimmungen zu § 43 Abs. 1 Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich ausnahmslos mit Zustimmung der Direktion Finanzen möglich.

(2) In der **Steiermark** oblag gemäß § 35 Abs. 1 StOAH–VO die Eröffnung und Schließung von Bankkonten für den Zahlungsverkehr der Abteilung 4 Finanzen, welche die Landesbuchhaltung darüber unverzüglich zu benachrichtigen hatte. Weiters war die Abteilung 4 Finanzen für das Treffen von Vereinbarungen mit Kreditinstituten betreffend die Durchführung des Zahlungsverkehrs zuständig. Bei den im Rahmen des Schuldenmanagements relevanten Bankkonten stellte die gemäß § 36 Abs. 2 StOAH–VO vorgesehene Zeichnungsberechtigung der Landesbuchhaltung deren Einbindung bei der Bankkonteneröffnung sicher.⁴²

Eine Regelung betreffend die Zuständigkeit für die Eröffnung von Sparbüchern, Wertpapierkonten und Festgeldkonten lag in der Steiermark nicht vor.

28.2

Der RH stellte fest, dass in beiden Bundesländern die Eröffnung der für das Schulden– und Veranlagungsmanagement relevanten Bankkonten unter Einbindung sowohl der für Finanzen zuständigen Abteilung als auch der Landesbuchhaltung erfolgte.

Der RH hielt fest, dass gemäß den Ausführungsbestimmungen zu § 43 Abs. 1 Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich die Eröffnung von Sparbüchern und Festgeldkonten und der Ankauf von Wertpapieren die Zustimmung der Direktion Finanzen erforderte.

⁴¹ Landeshauptmann von Oberösterreich: Dr. Josef Pühringer (2. März 1995 bis 5. April 2017); Mag. Thomas Stelzer (ab 6. April 2017)

⁴² Im Dezember 2014 delegierte der Leiter der Abteilung 4 Finanzen diese Zuständigkeit mit Ausnahme des Hauptkontos und der von der Landesbuchhaltung zentral verwalteten Konten, an die Leitung der Landesbuchhaltung, wodurch jedoch die Zuständigkeit der für das Schulden– und Veranlagungsmanagement relevanten Bankkonten bei der Abteilung 4 Finanzen verblieb.

Er vermerkte jedoch kritisch, dass in der Steiermark diesbezüglich keine Regelung für die Eröffnung von Sparbüchern und Festgeldkonten und den Ankauf von Wertpapieren vorlag.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, die Zuständigkeit für die Eröffnung von Sparbüchern, Konten im Rahmen von Veranlagungen und Wertpapierdepots im IKS verbindlich zu verankern und dies auch den beteiligten Kreditinstituten gegenüber zu kommunizieren.

28.3

Das Land **Steiermark** teilte in seiner Stellungnahme mit, dass aus Sicht der Abteilung 4 Finanzen das Sparbuch unter dem Begriff „Konto“ zu subsumieren sei, wobei bei einem Sparkonto nur Guthaben geführt werden könnten. Das Sparbuch sei nur eine Urkunde, in welcher alle Ein– und Auszahlungen sowie Zinserträge eingetragen werden würden. Im Land Steiermark würden Sparbücher nur für Mündelgelder verwendet, die dem Landesvermögen nicht zugerechnet und von den Bezirkshauptmannschaften verwaltet werden würden.

Berechtigungen gegenüber der OeBFA und den Kreditinstituten

29.1

(1) (a) Basierend auf Art. 50 Abs. 1 L–VG sahen die Ausführungsbestimmungen zu § 52 Haushaltsordnung des Landes **Oberösterreich** vor, dass die Unterfertigung von privatrechtlichen Urkunden im Zusammenhang mit Finanzierungen (z.B. Darlehensurkunden) ausschließlich dem Landeshauptmann oblag.⁴³ Der Landeshauptmann erteilte im überprüften Zeitraum diesbezüglich keine Vollmachten.

(b) Für die Durchführung von Finanzgeschäften im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements mit der OeBFA teilte das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung der OeBFA in einem Schreiben die für die Durchführung unterschiedlicher Handlungen im Geschäftsprozess berechtigten Personen mit.

Weiters lagen Dokumentationen für ein Kreditinstitut betreffend Berechtigungen zum Abschluss von Geldmarktgeschäften sowie für weitere Kreditinstitute betreffend Kontaktpersonen vor. Darüber hinausgehende, schriftlich gegenüber Kreditinstituten dokumentierte Berechtigungen für Handlungen im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements lagen in Oberösterreich nicht vor.

(2) (a) Gemäß Geschäftseinteilung des Amtes der **Steiermärkischen** Landesregierung oblag die Aufnahme von Darlehen dem jeweils für den Geschäftsbereich

⁴³ Art. 50 Abs. 1 L–VG: Der Landeshauptmann vertritt das Land; er führt den Vorsitz in der Landesregierung.

der Abteilung 4 Finanzen zuständigen Mitglied der Steiermärkischen Landesregierung.⁴⁴ Im überprüften Zeitraum lagen diesbezüglich keine Vollmachten vor.

(b) Für die Durchführung unterschiedlicher Tätigkeiten des Schulden– und Veranlagungsmanagements mit der OeBFA lagen in der Steiermark Unterschriftsprobenblätter vor. Damit waren der OeBFA die dafür berechtigten Personen namentlich bekannt.

Im Oktober 2017 legte die Abteilung 4 Finanzen in einer Vereinbarung mit einem Kreditinstitut Kommunikationsberechtigungen für drei Personen der Stabsstelle Haushaltsführung, Personal– und Finanzmanagement fest. Weitere schriftlich gegenüber Kreditinstituten dokumentierte Berechtigungen für Bedienstete der Abteilung 4 Finanzen im Rahmen der Durchführung von Tätigkeiten des Schulden– und Veranlagungsmanagements lagen nicht vor.

29.2

Der RH stellte fest, dass in Oberösterreich die Unterfertigung von Darlehensverträgen dem Landeshauptmann und in der Steiermark dem für den Bereich Finanzen zuständigen Mitglied der Landesregierung oblag.

Der RH stellte kritisch fest, dass in Oberösterreich und in der Steiermark die zur Durchführung von Tätigkeiten im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements berechtigten Personen nicht vollständig schriftlich gegenüber den Kreditinstituten dokumentiert waren.

Der RH empfahl den Ländern Oberösterreich und Steiermark, alle für die Durchführung von Tätigkeiten im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements berechtigten Personen schriftlich den Kreditinstituten bekannt zu geben (vergleichbar mit der Vorgangsweise bei der OeBFA), um die Zuständigkeiten und Verantwortungen der einzelnen Bediensteten transparent darzulegen.

29.3

(1) Das Land **Oberösterreich** teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Zuständigkeiten den betroffenen Banken grundsätzlich bekannt seien und es diesbezüglich bisher von deren Seite keine Anfragen gegeben hätte. Die in Frage kommenden Banken würden aber im Sinne der Empfehlung des RH nochmals informiert werden.

(2) Laut Stellungnahme des Landes **Steiermark** seien im Zuge der Einrichtung kurzfristig ausnutzbarer Kontokorrentkredite im Jahr 2018 die jeweils berechtigten Personen – in ähnlicher Form wie bei der OeBFA – schriftlich den Kreditinstituten bekannt gegeben worden.

⁴⁴ Landesrätin Dr. Bettina Vollath (21. Oktober 2010 bis 19. Juni 2015); Landeshauptmann–Stellvertreter Mag. Michael Schickhofer (19. Juni 2015 bis 6. Juli 2017); Landesrat Anton Lang (ab 6. Juli 2017)

Festlegung von Verantwortungen

30.1 (1) Ein funktionierendes IKS erfordert für jeden Prozess die Festlegung der Verantwortung.

Das IKS der Direktion Finanzen in **Oberösterreich** beinhaltete Übersichten mit einer personenbezogenen Zuordnung der gemäß Produktkatalog durchzuführenden Aufgaben, aus der auch die Prozessverantwortung hervorging.⁴⁵

(2) In der **Steiermark** waren die Verantwortungsbereiche bei der Erfüllung der Leistungen gemäß Leistungskatalog in den Stellenbeschreibungen angeführt.⁴⁶ Eine zusammenfassende Übersicht zur Prozessverantwortung der einzelnen Bediensteten der Abteilung 4 Finanzen lag nicht vor.

30.2 Der RH stellte fest, dass im IKS der Direktion Finanzen der Oberösterreichischen Landesregierung die Prozessverantwortung in Übersichten dargestellt war, während in der Steiermark die Verantwortungsbereiche der Bediensteten im Rahmen der Leistungserfüllung zwar in den Stellenbeschreibungen ersichtlich waren, aber eine Übersicht fehlte.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, im Sinne der Transparenz die Verantwortungsbereiche der Bediensteten der Abteilung 4 Finanzen in Abstimmung mit dem Leistungskatalog in einer Übersicht darzustellen.

30.3 Laut Stellungnahme des Landes **Steiermark** werde der Empfehlung des RH entsprochen, indem eine Übersicht der Verantwortungsbereiche im Rahmen des zentralen Handbuchs zum Risiko–, Schulden– und Liquiditätsmanagement des Landes erstellt wird.

Vertretungsregelungen

31.1 (1) Vertretungsregelungen waren im Rahmen eines IKS zur Sicherstellung eines reibungslosen Ablaufs bei geplanten oder ungeplanten Abwesenheiten unerlässlich.

(2) In **Oberösterreich** sah § 8 Dienstbetriebsordnung Regelungen zur Vertretung von leitenden Funktionen (z.B. Landesamtsdirektor, Leiterinnen und Leiter von Abteilungen und nachgeordneten Dienststellen, Bezirkshauptleute) vor. Das IKS der Direktion Finanzen beinhaltete Übersichten mit einer personenbezogenen Zuordnung der gemäß Produktkatalog durchzuführenden Aufgaben, aus der auch die Vertretungszuständigkeiten hervorgingen.

⁴⁵ Bearbeitung, Vertretung, Teamarbeit, Mitarbeit

⁴⁶ Leiten, Durchführen, Mitarbeiten

Die Stellenbeschreibungen der mit dem Schulden– und Veranlagungsmanagement befassten Personen sowie der Bediensteten der Landesbuchhaltung beinhalteten keine Angaben zu Vertretungsregelungen.

(3) In der **Steiermark** enthielt § 7 Abs. 3 GeOA Regelungen zur Stellvertretung von Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleitern. Gemäß Leitfaden zum Organisationshandbuch waren in der Steiermark Angaben zur Vertretung im Abwesenheitsfall in den Stellenbeschreibungen festzuhalten sowie Vertretungsbefugnisse auf Ebene der Dienststellenleitung in einem Word–Dokument im digitalen Organisationshandbuch darzustellen.

Die im Organisationshandbuch der Abteilung 4 Finanzen abgelegten Stellenbeschreibungen enthielten Angaben zu den Vertretungen im Abwesenheitsfall. Weiters beinhaltete das Organisationshandbuch der Abteilung 4 Finanzen – entsprechend den Vorgaben des Leitfadens – eine Auflistung der Vertretungsbefugnisse der Führungskräfte der Abteilung 4 Finanzen. Eine zusammenfassende Darstellung der Vertretungszuständigkeiten der übrigen Bediensteten der Abteilung 4 Finanzen lag nicht vor.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wies die Auflistung der Vertretungsbefugnisse im Organisationshandbuch der Abteilung 4 für den Leiter der Stabsstelle Haushaltsführung, Personal– und Finanzmanagement keine Vertretung aus, während die Stellenbeschreibung dieses Bediensteten Angaben zur Vertretung enthielt.

31.2

Der RH stellte kritisch fest, dass in den Stellenbeschreibungen in Oberösterreich im Gegensatz zu den Stellenbeschreibungen in der Steiermark Angaben zur Vertretung im Abwesenheitsfall fehlten.

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, zur Sicherstellung eines reibungslosen Ablaufs bei Abwesenheit von Bediensteten Angaben für den Vertretungsfall in den Stellenbeschreibungen zu erwägen. Dabei wäre festzulegen, wer für die Vertretung des Stelleninhabers bei dessen Abwesenheit zuständig ist und welche Bediensteten der Stelleninhaber bei Abwesenheit zu vertreten hat.

Der RH kritisierte, dass in der Steiermark zwar die Vertretungsregelungen für die Führungskräfte der Abteilung 4 Finanzen im Organisationshandbuch festgehalten waren, aber keine zusammenfassende Darstellung der Vertretungszuständigkeiten der übrigen Bediensteten der Abteilung 4 Finanzen vorlag.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, im Rahmen des IKS neben den Verantwortungen auch die Vertretungszuständigkeiten der Bediensteten für die einzelnen Prozesse in einer Übersicht darzustellen.

Der RH kritisierte, dass die im Organisationshandbuch der Abteilung 4 Finanzen enthaltene Übersicht der Vertretungsbefugnisse der Führungskräfte beim Leiter der Stabsstelle Haushaltsführung, Personal– und Finanzmanagement von den diesbezüglichen Angaben in der Stellenbeschreibung abwich.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, die Aufzeichnungen im Organisationshandbuch der Abteilung 4 Finanzen betreffend Vertretungsbefugnisse im Hinblick auf die Übereinstimmung mit den Stellenbeschreibungen zu überarbeiten, um damit die Aktualität der Unterlagen gewährleisten zu können.

31.3

(1) Das Land **Oberösterreich** teilte in seiner Stellungnahme mit, dass das interne Vertretungsprozedere den amtsinternen Vorgaben entspreche und für die bisherige Abwicklung ausreichend gewesen sei. Die Empfehlung werde mit der Abteilung Personal abgeklärt, welche die Stellenbeschreibungen inneramtlich in standardisierter Form vorgebe. Weiters merkte das Land Oberösterreich an, dass gemäß § 13 Abs. 5 Dienstbetriebsordnung die Stellvertretungen der jeweiligen Bediensteten in einer schriftlichen Aufgabenverteilung ersichtlich sein müssten und diese allen Bediensteten kommuniziert werden müssten. Die Stellvertreterregelung in den Stellenbeschreibungen sei laut Dienstbetriebsordnung nicht zwingend erforderlich.

(2) Laut Stellungnahme des Landes **Steiermark** werde der Empfehlung des RH entsprochen, indem neben den Verantwortungsbereichen auch eine Übersicht der Vertretungszuständigkeiten im Rahmen des bereits angesprochenen zentralen Handbuchs zum Risiko–, Schulden– und Liquiditätsmanagement des Landes erstellt wird.

Qualifikationserfordernisse

32.1

(1) In **Oberösterreich** lagen allgemein gehaltene rechtliche (Oö. FGSVG) sowie interne Vorgaben (Dienstbetriebsordnung, Stellenbeschreibungen) zu Qualifikationserfordernissen für die Aufgabenerfüllung im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements vor.

Gemäß § 7 Oö. FGSVG durften mit den Aufgaben im Bereich der Finanzgebarung nur Personen betraut werden, die – abhängig von ihrer Verantwortung – aufgrund ihrer Kenntnisse und Erfahrung dazu in der Lage waren. Zudem konnte die Landesregierung, falls zur Vermeidung von Spekulation erforderlich und zweckmäßig, gemäß § 10 Oö. FGSVG nähere Vorschriften über die Qualifikation der Personen erlassen. Davon sah sie jedoch ab.

Die internen Vorgaben in der Dienstbetriebsordnung sahen vor, dass die Vorgesetzten dafür zu sorgen hatten, dass die Bediensteten die für die Aufgaben der Organisationseinheit notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten erlangten.⁴⁷ Zudem waren die Bediensteten verpflichtet, die eigene Weiterentwicklung aktiv zu betreiben und das Angebot an Aus– und Fortbildung aktiv wahrzunehmen.⁴⁸

Im überprüften Zeitraum nahmen die Bediensteten der Direktion Finanzen jedoch an keinen fachlichen Schulungen zum Schulden– und Veranlagungsmanagement teil. Vorgaben betreffend die verpflichtende Weiterbildung der mit den Aufgaben des Schulden– und Veranlagungsmanagements betrauten Bediensteten lagen nicht vor. Auch eine personenbezogene Festlegung eines Weiterbildungserfordernisses war nicht vorgesehen.

(2) In der **Steiermark** lagen – abgesehen von den Anstellungserfordernissen in den Stellenbeschreibungen – keine Vorgaben zu Qualifikationserfordernissen für die Aufgabenerfüllung im Schulden– und Veranlagungsmanagement vor. Die Bediensteten der Abteilung 4 Finanzen nahmen im überprüften Zeitraum an keinen das Schulden– und Veranlagungsmanagement betreffenden Schulungen teil. Verpflichtende Weiterbildungsmaßnahmen in diesem Bereich sowie die individuelle Feststellung eines Weiterbildungserfordernisses waren nicht vorgesehen.

32.2

Der RH hob die Bedeutung von Weiterbildungsmaßnahmen hervor und kritisierte, dass es weder in Oberösterreich noch in der Steiermark Vorgaben für eine verpflichtende Weiterbildung im Bereich des Schulden– und Veranlagungsmanagements gab. Auch die individuelle Feststellung eines Weiterbildungserfordernisses war nicht vorgesehen.

Der RH empfahl den Ländern Oberösterreich und Steiermark, Vorgaben für eine verpflichtende Weiterbildung im Bereich des Schulden– und Veranlagungsmanagements – unter Berücksichtigung des Risikogehalts und der Komplexität der von den Bediensteten jeweils zu bearbeitenden Finanzgeschäfte – zu definieren.

Zudem empfahl er beiden Ländern, regelmäßig den individuellen Weiterbildungsbedarf für die jährliche Weiterbildung festzuhalten.

32.3

(1) In seiner Stellungnahme teilte das Land **Oberösterreich** mit, dass die betroffenen Bediensteten seit vielen Jahren bzw. Jahrzehnten im Bereich des Schulden– und Veranlagungsmanagements maßgeblich tätig und entsprechend der Dienstbetriebsordnung für die Aufgabenstellung ausgebildet seien. Zudem verwies es auf

⁴⁷ gemäß § 13 Dienstbetriebsordnung

⁴⁸ gemäß § 14 Dienstbetriebsordnung

den Bericht des RH zur „Finanzierung der Länder– und Gemeindehaushalte“ (Reihe Oberösterreich 2002/4), in dem dieser festgehalten habe, dass das Schuldenmanagement des Landes Oberösterreich im Ergebnis überzeugend sei. Weiters führte es aus, dass das Land keine Verluste in den letzten Jahrzehnten erlitten habe und im Vergleich hervorragende Ergebnisse im Schulden– und Veranlagungsbereich erziele. Im angesprochenen Zeitraum hätten sich, über laufende Schulungsmaßnahmen (beispielsweise im Bereich des neuen Aktensystems) hinaus, keine expliziten Weiterbildungserfordernisse ergeben. Eine laufende Information über die Entwicklung an den Kapital– und Geldmärkten im Wege der Banken/OeBFA und Fachmedien bzw. Fachveranstaltungen sei selbstverständlich. Sollte sich die Komplexität essentiell erhöhen, sei davon auszugehen, dass die personellen Ressourcen im erforderlichen und verwaltungsökonomisch vertretbaren Ausmaß angepasst und fachspezifische Schulungen vorgenommen würden sowie allenfalls auch auf externe Beratung zurückgegriffen werde. Für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter würden selbstverständlich entsprechend den Vorgaben Schulungsmaßnahmen gesetzt.

(2) Das Land **Steiermark** teilte in seiner Stellungnahme mit, dass gemäß § 18 StVO–RFG die handelnden Personen abhängig von ihren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten über die erforderlichen Kenntnisse verfügen müssten. Derzeit fanden Gespräche zur Planung von Seminaren zum Thema Risikomanagement statt.

32.4

Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass Vorgaben für eine verpflichtende Weiterbildung im Bereich des Schulden– und Veranlagungsmanagements jedenfalls zu erstellen und individuelle Weiterbildungserfordernisse regelmäßig festzustellen wären, unabhängig von der aktuellen Stellenbesetzung, der Dauer der Dienstzugehörigkeit und der in der Vergangenheit erzielten Ergebnisse. Der RH verblieb daher bei seinen Empfehlungen.

Berichtswesen

33.1

(1) (a) In **Oberösterreich** berichtete die Direktion Finanzen dem Landesfinanzreferenten regelmäßig über die durchgeführten Finanzierungsmaßnahmen (Ausschreibungen, Darlehensaufnahmen). Die Darstellung der Finanzschulden erfolgte gemäß VRV 1997 jeweils als Beilage zum Rechnungsabschluss des Landes Oberösterreich.

(b) Die Landesbuchhaltung erstellte zwei Mal pro Monat einen Geldbestands– und Fremdmittelnachweis, der den Stand der Geldbestände auf den Giro– und Termingeldeinlagekonten und der Finanzschulden zum jeweiligen Stichtag beinhaltete und mit weiterführenden Anmerkungen versehen war. Auch dieser Bericht wurde im Wege der Direktion Finanzen dem Landesfinanzreferenten zur Kenntnis

gebracht. Weiters führte die Arbeitsgruppe Vermögensverwaltung Aufzeichnungen für interne Zwecke (beispielsweise zu Veranlagungen, Wertpapierbeständen, Zwischenfinanzierungen).

(c) Eine Analyse und Darstellung der Risiken im Schulden– und Finanzmanagement war in Oberösterreich nicht vorgesehen.

(2) (a) In der **Steiermark** berichtete die Abteilung 4 der Steiermärkischen Landesregierung regelmäßig über die durchgeführten Finanzierungsmaßnahmen (Ausreibungen, Darlehensaufnahmen, Einrichtung von Kontokorrentrahmen), wobei sie für jede geplante Finanzierungsmaßnahme einen Beschluss der Steiermärkischen Landesregierung einholte. Die Darstellung der Finanzschulden erfolgte gemäß VRV 1997 jeweils als Anlage zum Rechnungsabschluss des Landes Steiermark.

(b) Die Abteilung 4 erstellte weiters regelmäßig Liquiditätsvorschauen (täglich rollierend, monatlich, halbjährlich) und monatlich eine Übersicht der täglichen Kassenstände sowie bis Ende Juni 2016 einen Bericht über den Schuldenstand inklusive Ermittlung der Durchschnittsverzinsung und einen Bericht über die Veranlagung von Kassenmitteln.⁴⁹ Diese Berichte dienten als abteilungsinterne Informations– und Steuerungsgrundlagen.

(c) Seit dem Jahr 2010 beauftragte die Steiermark einen externen Berater mit der Erstellung eines die Risiken des Schulden– und Veranlagungsmanagements umfassenden Quartalsberichts zum Risikomanagement des Landes (siehe auch [TZ 11](#)).

Die Übermittlung der zur Erstellung des Risikoberichts notwendigen Daten an den externen Berater erfolgte quartalsweise im Wege der Stabsstelle der Abteilung 4 Finanzen. Dabei war der Stabsstellenleiter sowohl für die Übersendung der Daten (z.B. Betrag und Konditionen neu aufgenommener Darlehen) an den externen Berater als auch für die Kontrolle der Daten des vom externen Berater erstellten Risikoberichts zuständig. Eine Kontrolle der Berichtsdaten durch eine zweite Person innerhalb der Abteilung war nicht vorgesehen. Die Übersendung der Daten erfolgte per E-Mail, wobei der Stabsstellenleiter die Daten in das E-Mail kopierte oder händisch einfügte.

Der Stabsstellenleiter brachte den Risikobericht dem Leiter der Abteilung 4 zur Kenntnis, eine Übermittlung an das zuständige Mitglied der Landesregierung erfolgte seit 2015 nur unregelmäßig.

⁴⁹ Den Bericht über den Schuldenstand und den Bericht über die Veranlagung von Kassenmitteln stellte die Abteilung 4 mit 1. Juli 2016 ein, weil die wesentlichen Informationen auch im Risikobericht enthalten waren bzw. auch automatisiert ausgewertet werden konnten.

33.2

Der RH stellte fest, dass sowohl in Oberösterreich als auch in der Steiermark regelmäßig Informationen über durchgeführte Finanzierungsmaßnahmen an die politischen Entscheidungsträger erfolgten. Er bewertete das Berichtswesen zum Schulden– und Veranlagungsmanagement beider Länder als ausreichend, um Informationen über bestehende Finanzgeschäfte und Kassenstände sowie zur Liquiditätsplanung bereitzustellen. Der RH hob positiv hervor, dass die Steiermark – im Gegensatz zu Oberösterreich – eine regelmäßige Analyse und Bewertung der Risiken im Schulden– und Veranlagungsmanagement vornahm und dazu quartalsweise einen Risikobericht verfasste. Dabei erfolgte eine organisatorische Trennung zwischen dem Abschluss langfristiger Finanzgeschäfte und der Erstellung des Risikoberichts.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, den Risikobericht laufend weiterzuentwickeln und an die jeweils bestehenden Risiken anzupassen.

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, einen regelmäßigen Risikobericht über die bestehenden Risiken aus Finanzgeschäften zu erstellen und dem zuständigen Mitglied der Landesregierung zur Kenntnis zu bringen. Dabei wäre im Sinne des Prinzips der Funktionstrennung eine organisatorische Trennung zwischen dem Abschluss der Finanzgeschäfte und der Berichterstellung vorzusehen.

Der RH bemängelte, dass der Stabsstellenleiter der Abteilung 4 Finanzen in der Steiermark sowohl für die Übersendung der Daten an den externen Berater als auch für die Kontrolle des mit diesen Daten erstellten Risikoberichts zuständig war. Weiters sah er in der händischen Erfassung bestehender Finanzdaten der Steiermark zur Übermittlung an den externen Experten eine mögliche Fehlerquelle.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, vor der Übermittlung an den externen Berater eine Kontrolle der Berichtsdaten durch eine zweite Person vornehmen zu lassen und dies zu dokumentieren. Allenfalls wäre die Einrichtung einer Datenschnittstelle zur elektronischen Übermittlung der Daten zu überlegen.

Der RH empfahl dem Land Steiermark weiters, den Quartalsbericht zum Risikomanagement des Landes Steiermark dem zuständigen Mitglied der Landesregierung nachweislich zur Kenntnis zu bringen.

33.3

(1) In seiner Stellungnahme verwies das Land **Oberösterreich** zum Erfordernis zusätzlicher Risikoberichte auf seine Stellungnahmen in **TZ 8**, **TZ 9** und **TZ 11**. Jedenfalls würde das Land Oberösterreich bei entsprechender Erhöhung der Komplexität und des Umfangs der Finanzierungen und Veranlagungen die Berichterstattung im verwaltungsökonomisch vertretbaren Ausmaß verdichten. Unabhängig von der regelmäßigen Prüfung des Oberösterreichischen Landesrechnungs-

hofes wäre in diesem Fall die Möglichkeit der vom RH angesprochenen organisatorischen Trennung zwischen Finanzmanagement und berichtender Stelle auf Basis der zur Verfügung stehenden Ressourcen zu klären. Gegebenenfalls sei jedenfalls von einem zusätzlichen Verwaltungs– und Personalaufwand und damit entsprechenden Zusatzkosten auszugehen.

(2) Das Land **Steiermark** teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der Empfehlung des RH entsprochen werde. Der zukünftig extern erstellte Quartalsbericht entspreche eher einem Marktbericht. Dazu werde im Sinne des § 15 StVO–RFG erstmals zeitgleich mit dem Landesrechnungsabschluss 2018 ein Risikobericht erstellt, welcher u.a. die wichtigsten Risikokennzahlen sowie alle entscheidungsrelevanten Informationen über die Risikostruktur enthalten solle.

33.4

Der RH stellte gegenüber dem Land Oberösterreich klar, dass sich seine Empfehlung auf eine regelmäßige Risikoberichterstattung über die bestehenden Risiken aus Finanzgeschäften bezog. Diese wäre dem zuständigen Mitglied der Landesregierung zur Kenntnis zu bringen. Der RH wies darauf hin, dass er sich in seiner Empfehlung auf eine organisatorische Trennung zwischen dem Abschluss der Finanzgeschäfte und der Berichterstellung bezog, die seiner Ansicht nach vor allem innerhalb der bestehenden Strukturen durch Verlagerung der Verantwortlichkeiten umgesetzt werden kann.

Befangenheit und Vorteilsannahme

34.1

(1) Während das IKS darauf abzielt, das Erreichen der Organisationsziele durch Minimierung der Risiken der Organisation zu gewährleisten, liegt der Fokus des Compliance–Managements auf der Vermeidung von Risiken für Organisation und Verantwortungsträger infolge Nicht–Einhaltung von Normen. Die Einhaltung von Regelungen zur Vermeidung von Korruption stellt einen Teilaspekt von Compliance dar. Der RH überprüfte in diesem Zusammenhang, welche Vorgaben zu den Themen Befangenheit und Vorteilsannahme in den Ländern Oberösterreich und Steiermark bestanden.

(2) (a) In der Dienstbetriebsordnung des Landes **Oberösterreich** war in § 37 die Befangenheit geregelt. Demnach hatten Bedienstete bei Befangenheit oder dem Bestehen begründeter Zweifel an der Unbefangenheit der bzw. dem Vorgesetzten zu berichten. Diese bzw. dieser hatte die erforderlichen Veranlassungen hinsichtlich der (weiteren) Bearbeitung zu treffen. § 37 Dienstbetriebsordnung enthielt einen Verweis auf § 7 AVG über die Befangenheit von Verwaltungsorganen mit dem Hinweis, dass dieser sinngemäß auch bei der Wahrnehmung nichtbehördlicher Aufgaben galt.

Weiters enthielt § 11 Buchhaltungsorganisationsvorschrift eine Bestimmung, wonach bei der Verteilung der Buchhaltungs– und Kassengeschäfte darauf zu achten war, dass die Gebarungssicherheit in jeder Hinsicht gewährleistet war. Dabei wäre u.a. insbesondere auf die Unbefangenheit der mit der Ausführung betrauten Bediensteten zu achten.

(b) In § 38 Dienstbetriebsordnung war die Vorteilsannahme geregelt. Den Bediensteten war darin u.a. ausdrücklich untersagt, für sich oder einen Dritten ein Geschenk, einen Vermögensvorteil oder einen sonstigen Vorteil zu fordern, anzunehmen oder sich versprechen zu lassen. Ausgenommen davon waren nur orts– oder landesübliche Vorteile von geringem Wert (z.B. Notizblöcke oder Kalender), wenn dadurch keine Beeinträchtigung der Unbefangenheit der Bediensteten bei der Arbeit erfolgte und wenn keine sonstigen dienstlichen Gründe entgegenstanden.

Im April 2009 informierte der Landesamtsdirektor die Abteilungen des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung über das mit 2008 in Kraft getretene Strafrechtsänderungsgesetz, welches u.a. die Straftatbestände zur Geschenkkannahme im öffentlichen Bereich betraf, nahm begriffliche Klarstellungen vor und stellte fiktive Beispiele zur Veranschaulichung zur Verfügung.

(3) (a) In der **Steiermark** war die Unbefangenheit bei Bediensteten von anordnenden Organen in § 7 StOAH–VO geregelt. Demnach durften Bedienstete mit der Wahrnehmung von Aufgaben der Haushaltsführung nur dann betraut werden, wenn die volle Unbefangenheit und Verlässlichkeit sowie die Gebarungssicherheit gewährleistet waren. Als Gründe für eine mögliche Befangenheit waren familiäre oder wirtschaftliche Naheverhältnisse, persönliches oder wirtschaftliches Interesse bzw. Zweifel an der eigenen Unbefangenheit angeführt. Bedienstete hatten ihre Vorgesetzten auf Befangenheit hinzuweisen, worauf diese einen anderen Bediensteten mit der Aufgabe zu betrauen hatten. Schon bei sich ergebenden Anhaltspunkten einer Gefährdung der Unbefangenheit waren Bedienstete umgehend von der Wahrnehmung von Aufgaben der Haushaltsführung abgerufen.

(b) In der Steiermark war die Geschenkkannahme in § 58 des Gesetzes über das Dienst– und Besoldungsrecht der Bediensteten des Landes Steiermark (Stmk. L–DBR) geregelt. Demnach war es Bediensteten untersagt, im Hinblick auf ihre amtliche Stellung für sich oder Dritte ein Geschenk, einen anderen Vermögensvorteil oder einen sonstigen Vorteil zu fordern, anzunehmen oder sich versprechen zu lassen. Ausgenommen waren orts– und landesübliche Aufmerksamkeiten von geringem Wert.

In einem Erlass zum Verbot der Geschenkkannahme nahm der Landesamtsdirektor in der Steiermark in den Jahren 2015 und 2017 begriffliche Klarstellungen zum

Verbot der Geschenkkannahme vor, gab Hilfestellungen im Umgang mit dieser und informierte über die geltenden Straftatbestände betreffend Bestechungsdelikte.

34.2

Der RH stellte fest, dass in Oberösterreich und der Steiermark klare und transparente Regelungen zu den Themenbereichen Befangenheit und Vorteilsannahme bestanden.

Interne Kontrolle des IKS durch die Interne Revision

35.1

(1) (a) Die Aufgaben der Revision nahmen im Amt der **Oberösterreichischen** Landesregierung die Interne Revision und die Gruppe Buchhaltung Revision wahr.

(b) Die Interne Revision war als ein Aufgabenbereich der Gruppe Verwaltungsentwicklung – Organisation und Controlling in die Abteilung Präsidium eingegliedert.

Das Aufgabengebiet der Internen Revision umfasste die Aufsicht hinsichtlich der Einhaltung innerdienstlicher Vorschriften (Interne Revision), soweit dies nicht in den Aufgabenbereich anderer Aufgabengruppen fiel, sowie die Kontrolle der Aufbau- und Ablauforganisation im Hinblick auf Zweckmäßigkeit, Einfachheit, Raschheit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung (Systemrevision). In dem vom RH überprüften Zeitraum erfolgte keine formale Prüfung des IKS durch die Interne Revision.

(c) Als zweiter Bereich der Revision war die Gruppe Buchhaltung Revision innerhalb der Landesbuchhaltung in die Direktion Finanzen eingegliedert.

Für die Gruppe Buchhaltung Revision lag eine Prüfungsordnung aus dem Jahr 2002 vor, nach deren Vorgaben sie Gebarungsprüfungen mit dem primären Ziel der Wahrnehmung der Qualitätskontrolle u.a. durch ein funktionierendes IKS vorzunehmen hatte.

(d) Die Interne Revision und die Gruppe Buchhaltung Revision konnten gemeinsame Prüfungen durchführen. In dem vom RH überprüften Zeitraum fand mit Ausnahme von 2015 jährlich zumindest eine gemeinsame Prüfung statt.

(2) (a) Die Aufgaben der Revision nahmen in der **Steiermark** die beim Landesamtsdirektor eingegliederte Stabsstelle Präsidialangelegenheiten und Interne Revision sowie die Landesbuchhaltung wahr.

(b) Gemäß § 1 Abs. 1 der Revisionsordnung aus dem Jahr 2012 war die Interne Revision ein Instrument des Landesamtsdirektors im Rahmen des Inneren Dienstes. Die Zuständigkeit und das Aufgabengebiet der Internen Revision erstreckten sich

auf das Amt der Landesregierung (§ 3 Abs. 3 Revisionsordnung). Die Interne Revision prüfte die Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit, Sicherheit und Wirksamkeit aller dem Inneren Dienst unterliegenden Verwaltungsabläufe (§ 3 Abs. 1 Revisionsordnung).

Die Interne Revision prüfte seit 2013 bei allen gemäß Prüfplan durchgeführten Prüfungen das IKS gesamthaft oder themenbezogen, insbesondere dessen Wirksamkeit. In dem vom RH überprüften Zeitraum fand eine Prüfung der Internen Revision in der Abteilung 4 Finanzen statt, eine Überprüfung des IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement war davon jedoch nicht umfasst.

(c) In der Landesbuchhaltung war das für die Revision des Rechnungswesens zuständige Referat Prüfstelle eingerichtet. Dessen Aufgaben umfassten die Revision aller Geschäftsprozesse und Geschäftsfälle im Zusammenhang mit der Haushaltsverrechnung, welche im Rahmen der Haushaltsführung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung (ausgenommen der Wirtschaftsbetriebe) abgewickelt wurden. Im Zuge von hierarchischen Prüfungen (z.B. Abteilungsprüfungen) überprüfte das Referat Prüfstelle die Wirksamkeit des IKS im Bereich des Rechnungswesens und unterbreitete diesbezügliche Empfehlungen. Das Referat Prüfstelle hatte hierzu eigene Checklisten erstellt, welche bei den Prüfungen zur Anwendung kamen. Die Landesbuchhaltung führte pro Quartal Stichprobenprüfungen bei Abteilungen durch, die mit Tätigkeiten der Haushaltsverrechnung befasst waren.

(d) Die Interne Revision und das Referat Prüfstelle führten seit dem Jahr 2017 gemeinsam Prüfungen durch.

35.2

Der RH stellte fest, dass sowohl in Oberösterreich als auch in der Steiermark die Interne Revision im Bereich aller dem Inneren Dienst unterliegenden Verwaltungsabläufe prüfte und die Landesbuchhaltung im Bereich der Haushaltsverrechnung prüfte. Während in Oberösterreich keine formale Prüfung des IKS durch die Interne Revision erfolgte, prüfte die Interne Revision in der Steiermark das IKS gesamthaft oder themenbezogen. Im Bereich der Haushaltsverrechnung waren in beiden Bundesländern Überprüfungen des IKS durch die Landesbuchhaltung vorgesehen. Eine Überprüfung des IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement war jedoch in beiden Bundesländern in dem vom RH überprüften Zeitraum nicht erfolgt.

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, darauf hinzuwirken, dass die Interne Revision die Überprüfung der Wirksamkeit des IKS in ihre Prüftätigkeit einbezieht.

Er empfahl dem Land Oberösterreich und dem Land Steiermark, regelmäßig Überprüfungen des IKS im Bereich des Schulden– und Veranlagungsmanagements durch die Interne Revision bzw. durch die Landesbuchhaltung durchzuführen.

Der RH begrüßte, dass in beiden Bundesländern die Interne Revision und die im Bereich der Landesbuchhaltung zuständige Stelle gemeinsame Prüfungen durchführten.

35.3

(1) Das Land **Oberösterreich** teilte in der Stellungnahme mit, dass grundsätzlich die Landesbuchhaltung im Rahmen des IKS zu kontrollieren habe, dass die Vorgangsweise im Schulden– und Veranlagungsmanagement den Vorschriften entspreche.

Weiters teilte das Land Oberösterreich mit, dass die Interne Revision bisher bereits wesentliche Inhalte des IKS abgefragt habe, wie z.B. Stellenbeschreibungen, Aufgabenverteilung, Stellvertretungen, Unterschriftenregelungen, Vier–Augen–Prinzip) und mit Beginn 2018 den Fragebogen nochmals hinsichtlich IKS ergänzt habe (insbesondere Fragen zu risikoreichen Arbeitsschritten und Kernprozessen). Nach Implementierung des IKS im Amt und bei den Bezirkshauptmannschaften solle die IKS–Kontrolle der Internen Revision nicht nur bei Prüfungen vor Ort, sondern auch in kürzeren Abständen erfolgen. Zu Beginn 2018 hätten die Innenrevisoren auch den Auftrag erhalten, das IKS regelmäßig zu überprüfen. Dabei würden 2018 auch noch die Empfehlungen des RH auf erfolgte Umsetzung geprüft werden. Das neu gestaltete IKS–Monitoring sehe eine jährliche prozessunabhängige Evaluierung durch externe Mitbeteiligung der Amtsinspektion in Form eines permanenten Einsichtsrechts und verbindlicher stichprobenartiger Prüfung der dokumentierten Kernprozesse anhand eines Fünf–Jahresplans vor.

(2) Das Land **Steiermark** teilte in der Stellungnahme mit, dass laut Erlass „Prüfung und Revision Rechnungswesen“ vorgesehen sei, dass die Revision bei jeder haushaltsführenden Stelle grundsätzlich alle zwei Jahre, jedenfalls aber einmal innerhalb von fünf Jahren stattzufinden habe. In Abstimmung mit der Landesamtsdirektion habe die Fachabteilung Landesbuchhaltung von einer Revision des Rechnungswesens in der Abteilung 4 Finanzen Abstand genommen, da im Jahr 2017 der RH und die Interne Revision der Landesamtsdirektion die Abteilung 4 Finanzen prüften. Weiters habe der Landesrechnungshof im Jahr 2018 die Abteilung 4 Finanzen geprüft.

35.4

Der RH wies darauf hin, dass im Land Steiermark die Prüfung der Internen Revision im Jahr 2017 in der Abteilung 4 Finanzen die Überprüfung des IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement nicht umfasste. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung, regelmäßig Überprüfungen des IKS im Bereich des Schulden– und Veranlagungsmanagements durchzuführen.

Schlussempfehlungen

36

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Land Oberösterreich; Land Steiermark

- (1) Bei Erhöhung der Komplexität und des Risikogehalts der Finanzgeschäfte wären entsprechend auch die sich aus dem Risikomanagement und aus den IKS–Prinzipien ergebenden Anforderungen an das Schulden– und Veranlagungsmanagement zu erhöhen. (TZ 8)
- (2) Vorgaben für die Erstellung einer sowohl kurzfristigen als auch mittel– bis langfristigen Strategie (z.B. vier Jahre, jährlich rollierend) für das Schulden– und Veranlagungsmanagement wären zu definieren. Darauf basierend wäre ein gesamthaftes Strategiepapier zu erstellen. Dieses sollte u.a. strategische Überlegungen zu Art und Umfang der einsetzbaren Finanzinstrumente, Laufzeiten, Verzinsungen, finanzierenden Institutionen sowie zum Risikomanagement enthalten. (TZ 9)
- (3) Für langfristige Geldausleihungen wäre eine Risikobeurteilung als Grundlage für die Entscheidungsträger vorzusehen. (TZ 11)
- (4) Für die finanzmarktspezifischen Risiken sollte verpflichtend ein Risikomanagement im Schulden– und Veranlagungsmanagement eingeführt werden. Dieses sollte die Risikoidentifikation, die Festlegung von Risikolimits und deren Überwachung sowie diesbezügliche Informationspflichten im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements umfassen. Die Vorgaben sollten insbesondere das Management von Kreditrisiken, Marktrisiken und Liquiditätsrisiken, von operationellen Risiken sowie des Reputationsrisikos vorsehen. (TZ 11)
- (5) In Abhängigkeit von der jeweiligen Risikosituation wären aussagekräftige Risikokennzahlen zu erarbeiten. (TZ 11)
- (6) Der Einsatz automatisierter Prüfungen in den Buchungs– und Zahlungssystemen der Landesbuchhaltung vor der Ausführung von Anordnungen wäre voranzutreiben. (TZ 20)

- (7) Die manuellen Prüfungen vor der Ausführung von Anordnungen wären derart in den Buchungs– und Zahlungssystemen zu hinterlegen, dass die Anordnungen nur mit einer eigenen Bestätigung der durchgeführten Prüfungen – etwa in Form eines entsprechenden Prüfvermerks – umgesetzt werden können. (TZ 20)
- (8) Es wäre unverzüglich sicherzustellen, dass eine Veränderung der aus den Verrechnungssystemen für den elektronischen Zahlungsverkehr generierten zahlungsrelevanten Daten sowie eine manuelle Erfassung von Zahlungsaufträgen technisch unmöglich ist. (TZ 21)
- (9) Bis zur Behebung der Mängel in Bezug auf den elektronischen Zahlungsverkehr wären die Kontrollmaßnahmen zu verstärken, um so das Risiko von Manipulationen in diesem Bereich erheblich zu verringern. (TZ 21)
- (10) Die Evaluierung des Prozessmanagements im Schulden– und Veranlagungsmanagement wäre zügig voranzutreiben. Das Ziel sollten abgestimmte und transparente Sollprozesse und eine einheitliche Prozessabwicklung sein. (TZ 25)
- (11) Die Kernprozesse des Schulden– und Veranlagungsmanagements wären zu definieren, die festgelegten Kernprozesse verbindlich vorzugeben und die auf den prozessbezogenen Risikoanalysen basierenden Kontrollschritte in grafischen Prozessbeschreibungen darzustellen. (TZ 25)
- (12) Die Prozessbeschreibungen sollten im Sinne der Transparenz auf der jeweiligen internen Informationsplattform publiziert und laufend aktuell gehalten werden. (TZ 25)
- (13) Alle für die Durchführung von Tätigkeiten im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements berechtigten Personen sollten schriftlich den Kreditinstituten bekannt gegeben werden (vergleichbar mit der Vorgangsweise bei der OeBFA), um die Zuständigkeiten und Verantwortungen der einzelnen Bediensteten transparent darzulegen. (TZ 29)
- (14) Vorgaben für eine verpflichtende Weiterbildung im Bereich des Schulden– und Veranlagungsmanagements wären – unter Berücksichtigung des Risikogehalts und der Komplexität der von den Bediensteten jeweils zu bearbeitenden Finanzgeschäfte – zu definieren. (TZ 32)

- (15) Der individuelle Weiterbildungsbedarf der Bediensteten im Schulden– und Veranlagungsmanagement sollte regelmäßig für die jährliche Weiterbildung festgehalten werden. (TZ 32)
- (16) Die Interne Revision bzw. die Landesbuchhaltung sollte regelmäßig Überprüfungen des IKS im Bereich des Schulden– und Veranlagungsmanagements durchführen. (TZ 35)

Land Oberösterreich

- (17) Die gesamtheitliche Verantwortung für die Veranlagung der Rücklagen für die Pensionen der Gemeindebediensteten wäre zur Gänze an die Direktion Finanzen zu übertragen, um deren fachspezifisches Know-how umfassend nutzen zu können. (TZ 6)
- (18) Die prozessbezogenen Risiken sowie die Steuerungs– und Kontrollmaßnahmen sollten in regelmäßigen Abständen evaluiert werden. (TZ 10)
- (19) Das im November 2016 gestartete Evaluierungsprojekt zum IKS wäre zügig voranzutreiben, um im Schulden– und Veranlagungsmanagement ein einheitlich ausgestaltetes IKS sicherstellen zu können. (TZ 13)
- (20) Zur Sicherstellung der Aktualität sollten die Inhalte des IKS laufend gewartet sowie die Evaluierungsintervalle kürzer gestaltet werden. (TZ 13)
- (21) Bei Barvorlagen wäre – entsprechend der Vorgangsweise bei anderen Finanzierungen (z.B. Darlehen) – die Erlassung von Anordnungen vorzusehen. (TZ 17)
- (22) Eine konsequente Trennung von entscheidender, anordnender, verbuchender und zahlender Funktion wäre auf organisatorischer Ebene (z.B. zwischen Abteilungen oder zwischen Organisationseinheiten innerhalb einer Abteilung) oder – bei einem geringen Komplexitätsgrad und Risikogehalt der Finanzgeschäfte – zumindest auf personeller Ebene sicherzustellen. (TZ 17)
- (23) Die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit und die Vorfassung im Buchungssystem wären von der Erteilung der Anordnung personell zu trennen, sodass zumindest zwei Bedienstete am Anordnungsprozess beteiligt sind. (TZ 19)

- (24) Die dokumentierte Einhaltung der internen Vorgabe zum Vier–Augen–Prinzip wäre bei telefonischen Finanzierungszusagen – etwa durch die verpflichtende Mitgenehmigung des elektronischen Aktes über den erfolgten Abschluss durch die zweite Bedienstete bzw. den zweiten Bediensteten oder durch ein von beiden Bediensteten unterfertigtes Telefonprotokoll im Akt – sicherzustellen. (TZ 19)
- (25) In Umsetzung der Ausführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich sollten Anordnungen möglichst zeitnah an die Landesbuchhaltung erteilt werden, um die Überwachung der termingerechten Zahlungseingänge sicherzustellen. (TZ 22)
- (26) Ein Konzept für die Vergabe und Verwaltung der Benutzerberechtigungen für das Haushaltsverrechnungssystem, das dem Prinzip der minimalen Rechte entspricht, wäre ehestmöglich zu erstellen und umzusetzen. Dieses sollte automatisierte bzw. in den Arbeitsablauf integrierte Kontrollen der vergebenen Benutzerberechtigungen und eine automatische Sperre bei Inaktivität vorsehen sowie die diesbezüglichen Zuständigkeiten regeln. (TZ 23)
- (27) Bei Veranlagungen wäre die Überprüfung der aktuellen Ausnützung von Veranlagungsobergrenzen – so wie die Entscheidung selbst – im elektronischen Akt zu dokumentieren, um auch die Ermittlung des richtigen Entscheidungsträgers zu gewährleisten. (TZ 25)
- (28) Zur Erhöhung der Transparenz bei der Auswahl der Vertragspartner sollte für Angebote von Geldinstituten eine E–Mailadresse in der Direktion Finanzen bzw. der Arbeitsgruppe Vermögensverwaltung eingerichtet werden, auf die alle zuständigen Bediensteten Zugriff haben. (TZ 25)
- (29) Zur Sicherstellung eines reibungslosen Ablaufs bei Abwesenheit von Bediensteten wären Angaben für den Vertretungsfall in den Stellenbeschreibungen zu erwägen. Dabei wäre festzulegen, wer für die Vertretung des Stelleninhabers bei dessen Abwesenheit zuständig ist und welche Bediensteten der Stelleninhaber bei Abwesenheit zu vertreten hat. (TZ 31)
- (30) Ein regelmäßiger Risikobericht über die bestehenden Risiken aus Finanzgeschäften sollte erstellt und dem zuständigen Mitglied der Landesregierung zur Kenntnis gebracht werden. Dabei wäre im Sinne des Prinzips der Funktionstrennung eine organisatorische Trennung zwischen dem Abschluss der Finanzgeschäfte und der Berichterstellung vorzusehen. (TZ 33)

- (31) Es wäre darauf hinzuwirken, dass die Interne Revision die Überprüfung der Wirksamkeit des IKS in ihre Prüftätigkeit einbezieht. (TZ 35)

Land Steiermark

- (32) Zur Sicherstellung einer einheitlichen Vorgangsweise bei der Durchführung von Finanzgeschäften sollten alle für das Schuldenmanagement gültigen Bestimmungen sowie Regelungen zum Prozessablauf in einem Regelwerk transparent zusammengefasst werden. (TZ 6)
- (33) Für etwaige Neuveranlagungen sollten eine Veranlagungsrichtlinie sowie Regelungen für den diesbezüglichen Prozessablauf ausgearbeitet werden. (TZ 6)
- (34) Unter Berücksichtigung des vorliegenden Leitfadens für den Aufbau eines „zweckmäßigen IKS unter Berücksichtigung von Ansätzen des Risikomanagements“ sollten für das Schulden– und Veranlagungsmanagement Vorgaben zur Risikoidentifikation und –bewertung ausgearbeitet werden. Dabei wären die Risiken der Geschäftsprozesse im Rahmen einer Risikoanalyse zu identifizieren, deren mögliches Schadensausmaß zu bewerten und angemessene Maßnahmen zur Minimierung dieser Risiken im Rahmen des IKS festzulegen. Die Risikoanalyse wäre in regelmäßigen Abständen durchzuführen, um auf etwaige Veränderungen rechtzeitig mit entsprechenden Maßnahmen reagieren zu können. (TZ 10)
- (35) Veranlagungsobergrenzen sowie Regelungen zur Auswahl möglicher Geschäftspartner sollten beispielsweise in der Veranlagungsrichtlinie festgelegt werden. (TZ 11)
- (36) Für den gesamten Bereich des Schulden– und Veranlagungsmanagements sollte die Einrichtung eines IKS verpflichtend vorgesehen werden. (TZ 12)
- (37) Im Sinne der Transparenz und Risikominimierung wären ein umfassendes IKS für das Schulden– und Veranlagungsmanagement aufzubauen, die bestehenden Dokumentationen darin einfließen zu lassen und regelmäßige Evaluierungen vorzusehen. (TZ 13)

- (38) Bei künftigen Organisationsänderungen sollten die notwendigen Abstimmungen und Maßnahmen zeitgerecht getroffen werden, um damit entsprechend den Vorgaben eine laufende Wartung des Organisationshandbuchs und dessen Aktualität zu gewährleisten. Zudem sollte das Organisationshandbuch der Abteilung 4 Finanzen rasch an die seit Februar 2017 gültige Organisationsstruktur angepasst werden, um den Vorgaben des Leitfadens zum Organisationshandbuch zu entsprechen und die Aktualität des Organisationshandbuchs gewährleisten zu können. (TZ 13)
- (39) Das Organisationshandbuch der Abteilung 4 Finanzen wäre entsprechend den Vorgaben des Leitfadens zum Organisationshandbuch der dafür zuständigen Abteilung 1 Organisation und Informationstechnik jährlich zur Genehmigung vorzulegen. (TZ 13)
- (40) Die Vorgaben im Handbuch des Liquiditätsmanagements sollten aktualisiert werden. (TZ 13)
- (41) In den Vorgaben für das Schulden– und Veranlagungsmanagement wäre bei der Entscheidung über den Abschluss von langfristigen Finanzgeschäften die verpflichtende Anwendung des Vier–Augen–Prinzips vorzusehen. (TZ 18)
- (42) Im elektronischen Aktensystem wären Standardprozesse für wiederkehrende Abläufe bei Finanzgeschäften anzuwenden und die Schaffung einer Schnittstelle zum Buchungssystem zu überprüfen, um die Möglichkeiten für Fehler und Manipulationen zu verringern und den Einsatz automatischer Kontrollen in den IT–Systemen zu erleichtern. (TZ 20)
- (43) Die Anordnungen sollten entsprechend der Verordnung über Organisation und Aufgaben der Haushaltsführung (StOAH–VO) umgehend bzw. unverzüglich nach dem Feststehen des zugrunde liegenden Sachverhalts erteilt werden, um so zu einer ordnungsgemäßen und fristgerechten Abwicklung und Verrechnung der Finanzgeschäfte beizutragen. (TZ 22)
- (44) Vorgaben betreffend die Unvereinbarkeit der Benutzerberechtigung für die Pflege der Geschäftspartnerstammdaten und der Zeichnungsberechtigung für Überweisungen wären festzulegen und ehestmöglich umzusetzen. (TZ 24)
- (45) Es wäre zu überprüfen, inwieweit Bedienstete im elektronischen Aktensystem auch bei anderen Finanzgeschäften falsch zu Organisationseinheiten zugeordnet waren und die Ursachen wären zu beheben. (TZ 25)

- (46) Unter Einhaltung der Vorgaben zur risikoaversen Finanzgebarung sollte das Eingehen von nicht abgesicherten Fremdwährungspositionen in Zukunft ausgeschlossen werden. (TZ 26)
- (47) Die Zuständigkeit für die Eröffnung von Sparbüchern, Konten im Rahmen von Veranlagungen und Wertpapierdepots sollte im IKS verbindlich verankert und auch den beteiligten Kreditinstituten gegenüber kommuniziert werden. (TZ 28)
- (48) Im Sinne der Transparenz sollten die Verantwortungsbereiche der Bediensteten der Abteilung 4 Finanzen in Abstimmung mit dem Leistungskatalog in einer Übersicht dargestellt werden. (TZ 30)
- (49) Im Rahmen des IKS wären neben den Verantwortungen auch die Vertretungszuständigkeiten der Bediensteten für die einzelnen Prozesse in einer Übersicht darzustellen. (TZ 31)
- (50) Die Aufzeichnungen im Organisationshandbuch der Abteilung 4 Finanzen betreffend Vertretungsbefugnisse sollten im Hinblick auf die Übereinstimmung mit den Stellenbeschreibungen überarbeitet werden, um damit die Aktualität der Unterlagen gewährleisten zu können. (TZ 31)
- (51) Der Risikobericht wäre laufend weiterzuentwickeln und an die jeweils bestehenden Risiken anzupassen. (TZ 33)
- (52) Vor der Übermittlung der Berichtsdaten an den externen Berater wäre eine Kontrolle durch eine zweite Person vornehmen zu lassen und dies zu dokumentieren. Allenfalls wäre die Einrichtung einer Datenschnittstelle zur elektronischen Übermittlung der Daten zu überlegen. (TZ 33)
- (53) Der Quartalsbericht zum Risikomanagement des Landes Steiermark wäre dem zuständigen Mitglied der Landesregierung nachweislich zur Kenntnis zu bringen. (TZ 33)

Anhang

Finanzmarktspezifische Risiken

Marktrisiko

Das Marktrisiko birgt die Gefahr der Verringerung des Marktwerts abgeschlossener Finanzgeschäfte als Folge einer negativen Marktentwicklung. Zum Marktrisiko gehören die auf dem Finanzmarkt auftretenden Risiken wie z.B. das Zinsänderungsrisiko oder das Fremdwährungsrisiko.

Unter dem Zinsänderungsrisiko versteht man die Gefahr, dass der mit einem Finanzgeschäft verbundene Zinssatz aufgrund künftiger Marktentwicklung vom Marktzins abweicht und zu einer Verringerung der erwarteten Zinsergebnisgröße führt.

Dem Fremdwährungsrisiko unterliegen alle Transaktionen, deren Vereinbarungen eine offene und ungesicherte Wechselkurskomponente beinhalten.

Kreditrisiko

Unter dem Kreditrisiko versteht man die Gefahr, dass der Kreditnehmer die ihm vertraglich gewährten Kredite nicht oder nicht vollständig zurückzahlen kann oder will. Auch bei Veranlagungen verbleibt stets ein unvermeidbares Risiko, dass der veranlagte Betrag nicht vollständig zurückgezahlt werden kann.

Liquiditätsrisiko

Unter dem Liquiditätsrisiko eines Bundeslandes versteht man die Gefahr, dass dieses seinen Zahlungsverpflichtungen nicht jederzeit nachkommen kann und die erforderlichen Mittel nicht sofort oder nur zu schlechten Konditionen am Markt beschafft werden können.

Operationelles Risiko

Unter dem operationellen Risiko versteht man die Gefahr eines Verlustes aufgrund von Unangemessenheit oder eines Versagens interner Prozesse, Systeme oder Menschen sowie von unvorhersehbaren externen Ereignissen. Das operationelle Risiko beinhaltet das Rechtsrisiko, welches Gefahren aus fehlerhafter oder ungenauer Vertragsgestaltung oder etwa der Nichtdurchsetzbarkeit von Ansprüchen birgt.

Reputationsrisiko

Unter dem Reputationsrisiko versteht man die Gefahr, dass durch die öffentliche Berichterstattung über Transaktionen und Geschäftspartner oder über bestimmte Geschäftspraktiken die Reputation des Bundeslandes negativ beeinflusst wird.



Wien, im November 2018

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

