

Bericht des Rechnungshofes

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

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	383
Abkürzungsverzeichnis _____	384

BMWFW

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Wissenschaft, Forschung und WirtschaftInternes Kontrollsystem im Bereich der Finanzverwaltung an der
Technischen Universität Graz und an der Universität Salzburg

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

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

Tabellenverzeichnis

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

Abkürzungsverzeichnis

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

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

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

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

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

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

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

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

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

Ausgangslage

Allgemeines

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

Rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Risikoanalyse

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

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

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

Überprüfte Geschäftsprozesse

Verbuchung von Verbindlichkeiten

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

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

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

Kurzfassung

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

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

IKS-Stärken-Schwächen-Analyse anhand von Beispielfällen beim Geschäftsprozess Verbuchung von Verbindlichkeiten; Jahre 2010 bis 2014		
Prozessschritte	TU Graz	Universität Salzburg
Rechnungseingang	~	~
Überprüfung der sachlichen Richtigkeit und Anweisungsbefugnis	✓	~
Vorerfassung	✓	✓
Buchung	✓	~
Zahllauf	✓	✓

- x Mängel in mindestens 5 Fällen (mehr als 5 %)
- ~ Mängel in 1 bis 4 Fällen
- ✓ keine Mängel

Quelle: RH

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

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

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

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

An der TU Graz waren die Bestätigung der sachlichen Richtigkeit sowie die Erteilung der Zahlungsanweisung durch die Organisationseinheiten nach erbrachter Lieferung bzw. Leistung durch den Lieferanten – ausgenommen Literatur – in den elektronischen Rechnungsworkflow integriert. Bei Literaturbeschaffungen erfolgten die Bestätigung der sachlichen Richtigkeit sowie die Erteilung der Zahlungsanweisung in herkömmlicher Weise durch zwei Unterschriften auf den Eingangsrechnungen. An der Universität Salzburg erfolgten die Bestätigung der sachlichen Richtigkeit sowie die Erteilung der Zahlungsanweisung durchgängig mittels zweier Unterschriften auf den Eingangsrechnungen. Bei der Überprüfung der Unterschriften der Anweisungsberechtigten waren jedoch an der Universität Salzburg die entsprechenden – in elektronischer Form abgespeicherten – Unterschriften-Probeblätter teilweise nicht auffindbar bzw. nicht eindeutig zuzuordnen. (TZ 15)

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

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

Abwicklung von Barzahlungsgeschäften

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

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

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

Veranlagungen

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

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

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

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

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

Berichtswesen

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

Überprüfung des IKS auf Aktualität

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

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

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

Kosten und Nutzen des IKS

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

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

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

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

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Jahresvollzeitäquivalente

² einschließlich Mitarbeiter aus Personalgestaltung

Quellen: TU Graz; Universität Salzburg

Prüfungsablauf und –gegenstand

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

Ziele der Querschnittsprüfung waren die Beurteilung des IKS hinsichtlich

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

Prüfungsablauf und –gegenstand

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

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

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

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

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

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

Ausgangslage

Allgemeines

- 2 (1) Ein IKS umfasst alle in der Organisation planvoll gesetzten Methoden und Maßnahmen, die
 - das Vermögen der Organisation vor Verlust, Missbrauch und Schaden sichern,
 - die betriebliche Effizienz und die Wirtschaftlichkeit steigern,
 - die Zuverlässigkeit des Rechnungs– und Berichtswesens gewährleisten und

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

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

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

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

Ausgangslage

(4) Die Systematik des Berichts zielt auf die Überprüfung der Zweckmäßigkeit (Konzeption) des IKS, insbesondere der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen (TZ 3 bis 8) sowie der Risikofeststellung bzw. -beurteilung (TZ 9, 10), der Funktionsfähigkeit bzw. Wirksamkeit des IKS hinsichtlich der gesetzten Kontrollmaßnahmen anhand ausgewählter Geschäftsprozesse (TZ 11 bis 21), des Berichtswesens (TZ 22) und der Aktualität des IKS (TZ 23) ab.

Rechtliche und
organisatorische
Rahmenbedingungen

Allgemeines

3 (1) Die Universitäten sind gemäß Universitätsgesetz 2002 (UG)¹ unter der Verantwortung und Leitung des Rektorats zur Einrichtung eines den Aufgaben der Universität entsprechenden Rechnungswesens einschließlich einer Kosten- und Leistungsrechnung sowie eines Berichtswesens verpflichtet; damit ist auch die Einführung eines IKS verbunden. Ausdrücklich wird auf die sinngemäße Anwendung des Handelsgesetzbuchs² – nunmehr Unternehmensgesetzbuch – verwiesen.

(2) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war an beiden überprüften Universitäten ein umfassendes IKS – auch für den Bereich der Finanzverwaltung – erst im Aufbau: An der TU Graz erfolgte im Jahr 2014 die Freigabe zum Aufbau eines Risikomanagements – vorerst – im Bereich der universitären Beteiligungen; ein Ausbau auf alle Universitätsbereiche war geplant; an der Universität Salzburg erfolgten mit dem Projekt „PLUS-S“ der Aufbau und die Implementierung eines IKS (TZ 10).

Richtlinien und sonstige Regelungen

4.1 (1) Neben den gesetzlichen Vorgaben verfügte die Finanzverwaltung der beiden überprüften Universitäten über eine Reihe von Richtlinien und Regelungen:

¹ § 16 Abs. 1 UG

² erster Abschnitt des dritten Buches

Tabelle 1: Richtlinien der Finanzverwaltung der beiden überprüften Universitäten

	TU Graz	Universität Salzburg
Richtlinien der Finanzverwaltung	<ul style="list-style-type: none"> - Richtlinie zur Gebarung - Richtlinie zum Rechnungswesen - Richtlinie zur Fakturierung von Leistungen - Richtlinie zur Führung von Kassen - Richtlinie zum Inventar - Richtlinie zum Controlling - Richtlinie zu Veranlagungen - Richtlinie zur Abrechnung von Kreditkarten - Regelung der Kalkulation von drittmittelfinanzierten Vorhaben und des Kostenersatzes in Form eines Infrastruktur- und Dienstleistungsbeitrags - Richtlinie für Global- und Drittmittelzahlungen - Richtlinie für die Dokumentation des Einsatzes von Großgeräten - Richtlinie zum Kostenersatz für die Nutzung globaler (Groß-)Geräte - Richtlinie für die wirtschaftliche Verwertung von Ergebnissen aus Forschung und Entwicklung - Richtlinie über die Verwertung von Geistigem Eigentum aus Wirtschaftskooperationen - Richtlinie zu Reiseabrechnungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Handbuch Buchhaltung - Reiserichtlinie - Banken- und Veranlagungsrichtlinie - Richtlinie über Bewirtungs- und Repräsentationsausgaben - Budgetierungshandbuch

Quellen: TU Graz; Universität Salzburg

(2) Die TU Graz aktualisierte im Dezember 2014 zum Teil die in der Tabelle 1 dargestellten Richtlinien, wie z.B. die Richtlinie zur Gebarung, zum Rechnungswesen und zum Controlling. Die Richtlinien umfassten Bestimmungen hinsichtlich Geltungsbereich und Prozessverantwortlichkeit sowie Querbezüge zu anderen Regelungen und Richtlinien; die Freigabe der Richtlinien erfolgte durch Rektoratsbeschluss. Weiters waren sie über das Intranet für alle Mitarbeiter zugänglich und wurden teilweise im Mitteilungsblatt veröffentlicht; die Richtlinien waren zum Teil Inhalt von Schulungen und Mitarbeiterveranstaltungen.

(3) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erfolgten an der Universität Salzburg mit dem Projekt „PLUS-S“ (siehe TZ 10) der Aufbau und die Implementierung eines IKS; dieses Projekt umfasste u.a. eine Überarbeitung der Handbücher und der Richtlinien der Finanzverwaltung sowie die Erstellung von Richtlinien zu den Bereichen Beschaffung, Personal, Forschungsförderung, Universitätslehrgänge, Beteiligungen/Kooperationen, IT-Service und Revision.

Die Richtlinien und Handbücher der Finanzverwaltung lagen in den Abteilungen Controlling bzw. Rechnungswesen auf und wurden zum Teil bei Schulungen und Mitarbeiterveranstaltungen vorgetragen.

4.2 (1) Der RH anerkannte das zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vorliegende Richtlinien-System der Finanzverwaltung der TU Graz. Als positiv erachtete er zudem, dass die Richtlinien und Regelungen der TU Graz die Verantwortlichkeiten und Geltungsbereiche klar regelten und jedem Mitarbeiter der TU Graz zugänglich waren.

(2) Betreffend die Universität Salzburg wies der RH darauf hin, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Richtlinien erst erstellt bzw. die Handbücher der Finanzverwaltung überarbeitet wurden. Er kritisierte, dass die Handbücher und Richtlinien der Finanzverwaltung nicht allen Mitarbeitern der Universität Salzburg zur Verfügung standen.

Der RH empfahl daher der Universität Salzburg, im Sinne der Transparenz diese Handbücher und Richtlinien künftig allen Mitarbeitern zur Verfügung zu stellen.

Organisatorische Rahmenbedingungen gemäß UG

5.1 (1) Die obersten Leitungsorgane der Universität waren gemäß UG³ der Universitätsrat, das Rektorat, der Rektor und der Senat. Zudem unterlagen die Universitäten gemäß UG⁴ der Rechtsaufsicht des Bundes.

(2) Als strategisches Organ der Universität war der Universitätsrat eingerichtet. Das UG⁵ übertrug dem Universitätsrat im wirtschaftlichen Bereich u.a. wesentliche Aufgaben wie

- die Genehmigung des Entwicklungsplans, des Organisationsplans, des Entwurfs der Leistungsvereinbarung der Universität, der Geschäftsordnung des Rektorats, der Richtlinien für die Gebarung, des Rechnungsabschlusses und der Wissensbilanz,
- die Bestellung der Abschlussprüfer zur Prüfung des Rechnungsabschlusses,
- die Zustimmung für die Begründung von Verbindlichkeiten, die über die laufende Geschäftstätigkeit der Universität hinausgehen sowie

³ § 20 Abs. 1 UG

⁴ § 9 UG

⁵ § 21 UG

- die Zustimmung zum Budgetvoranschlag innerhalb von vier Wochen ab Vorlage durch das Rektorat.

(3) Das Rektorat war gemäß UG⁶ mit der Leitung und Vertretung der Universität nach außen betraut. In wirtschaftlichen Angelegenheiten waren seine Aufgaben u.a.

- die Einrichtung eines Rechnungs- und Berichtswesens,
- die Erstellung des Budgetvoranschlags zur Vorlage an den Universitätsrat und die Budgetzuteilung,
- die Erstellung des Rechnungsabschlusses und der Wissensbilanz,
- die Errichtung eines Planungs- und Berichterstattungssystems, das die Erfüllung der Berichterstattungspflichten durch die Universitäten nach den gesetzlichen Vorschriften und den Vorgaben des Bundesministers für Finanzen hinsichtlich der Einrichtung eines Beteiligungs- und Finanzcontrollings gewährleistet.

(4) Der Rektor⁷ war u.a. Vorsitzender bzw. Sprecher des Rektorats und Leiter des Amtes der Universität; er schloss Arbeits- und Werkverträge ab und erteilte Vollmachten.⁸ Seine Aufgaben umfassten die Verhandlung und den Abschluss der Leistungsvereinbarungen mit dem Bundesminister und die diesbezügliche Information über das Ergebnis an den Universitätsrat.

Weitere Regelungen hinsichtlich Aufgaben und Zuständigkeiten des Rektorats waren an beiden Universitäten in den Geschäftsordnungen der Rektorate festgelegt. Die Veröffentlichung der Geschäftsordnung erfolgte im Mitteilungsblatt der Universität.⁹

(5) Der Senat hatte u.a. die Satzung zu erlassen und stellte die Mitwirkung aller Universitätsangehörigen, insbesondere in Studienangelegenheiten, sicher.

⁶ § 22 UG

⁷ § 23 UG

⁸ Vollmachten gemäß § 28 Abs. 1 UG: Der Rektor kann unter Beachtung der vom Rektorat erlassenen Richtlinien festlegen, welche Arbeitnehmer der Universität Rechtsgeschäfte im Namen der Universität abschließen dürfen. Diese Bevollmächtigungen sind im Mitteilungsblatt der Universität zu verlautbaren.

⁹ nach Genehmigung durch den Universitätsrat

(6) Gemäß UG erstellte das Rektorat nach Stellungnahme des Senats einen Organisationsplan, der vom Universitätsrat genehmigt und im Mitteilungsblatt verlautbart wurde; der Organisationsplan stellt die innere Organisation der Universität dar.

(7) Die TU Graz regelte die Aufgaben, die Kompetenzen und die Verantwortung der Dekane und Studiendekane sowie die Rechte und Pflichten der Leiter der wissenschaftlichen Organisationseinheiten¹⁰ und der Leiter von Serviceeinrichtungen im „Vollmachten und Richtlinien Handbuch“, das im Mitteilungsblatt der Universität verlautbart war.

(8) Der Organisationsplan der Universität Salzburg beinhaltete die Rechte und Aufgaben der Dekane und der Leiter der wissenschaftlichen Organisationseinheiten¹¹; hinsichtlich der Rechte und Aufgaben der Leiter der administrativen Organisationseinheiten lagen an der Universität Salzburg keine Regelungen vor.

- 5.2** Nach Ansicht des RH gaben die gesetzlichen Vorgaben geeignete Rahmenbedingungen hinsichtlich der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Leitungsorgane der Universität vor.

Der RH anerkannte die an der TU Graz gegebene Transparenz hinsichtlich der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der weiteren Hierarchieebenen, insbesondere durch das veröffentlichte „Vollmachten und Richtlinien Handbuch“.

Der RH kritisierte, dass an der Universität Salzburg zwar die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten des Rektorats und der wissenschaftlichen Organisationseinheiten geregelt waren, jedoch die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Leiter von administrativen Organisationseinheiten nicht transparent dargelegt waren.

Der RH empfahl der Universität Salzburg, die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Leiter von administrativen Organisationseinheiten in eine Richtlinie aufzunehmen.

Organisatorische Eingliederung der Finanzverwaltung

- 6.1** (1) An der TU Graz war die Finanzverwaltung unmittelbar der Vize-Rektorin für Finanzen und Infrastruktur zugeordnet. Die Finanzverwaltung setzte sich aus den Abteilungen Finanzmanagement, Control-

¹⁰ Institute

¹¹ Fachbereiche, Interfakultäre Fachbereiche

ling sowie Finanzen und Rechnungswesen zusammen. Der Abteilung Finanzmanagement, deren Aufgabe u.a. in der Steuerung¹² der Abteilungen Controlling sowie Finanzen und Rechnungswesen in Abstimmung mit dem Rektorat bestand, waren die Abteilungen Controlling sowie Finanzen und Rechnungswesen untergeordnet.

Die nachfolgende Tabelle stellt die Personalressourcen der Finanzverwaltung der TU Graz für den Zeitraum 2010 bis 2014 dar:

Tabelle 2: Personalressourcen Finanzverwaltung TU Graz							
Abteilungen	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014	
	in VZÄ ¹						in %
Finanzmanagement	1,25	2,00	1,87	2,07	2,88	1,63	130,4
Controlling	5,00	5,85	6,00	6,15	5,90	0,90	18,0
Finanz- und Rechnungswesen ²	16,16	16,95	17,38	17,63	18,53	2,37	14,7
Summe	22,41	24,80	25,25	25,85	27,31	4,90	21,9

¹ Jahresvollzeitäquivalente

² einschließlich Mitarbeiter aus Personalgestellung

Quelle: TU Graz

Der Mitarbeiterstand stieg im überprüften Zeitraum 2010 bis 2014 in der Abteilung Finanzmanagement um rd. 1,6 VZÄ, in der Abteilung Controlling um rd. 0,9 VZÄ sowie in der Abteilung Finanzen und Rechnungswesen um rd. 2,4 VZÄ. Insgesamt stiegen die Personalressourcen der Finanzverwaltung der TU Graz im Zeitraum 2010 bis 2014 um rd. 4,9 VZÄ bzw. rd. 21,9 %.

Die Aufgaben, Ziele, Tätigkeiten, die Über- und Unterordnung sowie die Stellvertretung der Mitarbeiter der Finanzverwaltung der TU Graz waren in Arbeitsplatzbeschreibungen dokumentiert.

(2) An der Universität Salzburg war die Finanzverwaltung – bestehend aus den Abteilungen Controlling und Rechnungswesen¹³ – dem Rektor zugeordnet.

¹² Dazu zählten z.B. die Koordination und Steuerung der Budgetierung, der Budgetplanung, des Rechnungsabschlusses, der Auf- und Ausbau der Kostenrechnung sowie des Projektcontrollings, diverse Analysen und die Betreuung der Audits und Zertifizierungen.

¹³ Seit 2015 bezeichnete die Universität Salzburg alle administrativen Organisationseinheiten als „Dienstleistungseinrichtung“.

Ausgangslage

Die Personalressourcen der Abteilungen Controlling und Rechnungswesen entwickelten sich im Zeitraum 2010 bis 2014 wie folgt:

Tabelle 3: Personalressourcen Finanzverwaltung Universität Salzburg								
Abteilungen	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014		
	in VZÄ ¹						in %	
Controlling	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	-	-	
Rechnungswesen	10,50	11,25	11,04	10,48	10,53	0,03	0,3	
Summe	14,50	15,25	15,04	14,48	14,53	0,03	0,2	

¹ Jahresvollzeitäquivalente

Quelle: Universität Salzburg

Die Abteilung Controlling verzeichnete im Zeitraum 2010 bis 2014 einen gleichbleibenden Mitarbeiterstand; in der Abteilung Rechnungswesen variierte der Mitarbeiterstand geringfügig.

An der Universität Salzburg lagen zwar größtenteils Arbeitsplatzbeschreibungen vor, jedoch waren diese nicht in allen Fällen vollständig bzw. aktuell.

6.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Finanzverwaltung der TU Graz und der Universität Salzburg der obersten Führungsebene unmittelbar unterstellt war. Nach Ansicht des RH ermöglichten die Personalressourcen der Finanzverwaltung der beiden Universitäten eine Trennung von entscheidenden, ausführenden und kontrollierenden Funktionen.

(2) An der Universität Salzburg bemängelte der RH die fehlenden bzw. nicht aktuellen Arbeitsplatzbeschreibungen. Er empfahl der Universität Salzburg, die Arbeitsplatzbeschreibungen zu aktualisieren und auf aktuellem Stand zu halten.

Nebenbeschäftigungen und Unvereinbarkeitsregelungen

7.1 (1) An beiden überprüften Universitäten bestanden aufgrund gesetzlicher Bestimmungen¹⁴ bzw. von Arbeitsverträgen der Mitarbeiter Regelungen hinsichtlich Nebenbeschäftigungen. Diese durften nicht mit den Interessen der Universitäten im Widerspruch stehen. Beabsichtigte Nebenbeschäftigungen und das Ausmaß der zeitlichen Inanspruchnahme waren vom Rektorat bzw. vom Rektor zu genehmigen.

¹⁴ § 56 BDG

Die Nebenbeschäftigungsmeldungen lagen an beiden Universitäten¹⁵ in der Personalabteilung sowie in den jeweiligen Abteilungen auf.

(2) Hinsichtlich Befangenheiten bzw. Unvereinbarkeiten sah das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 (BDG)¹⁶ Verwendungsbeschränkungen insbesondere in Bezug auf nahe Verwandtschaftsbeziehungen vor. An der TU Graz lag zudem ein Verhaltenskodex (Compliance-Richtlinie) vor, der allgemeine Verhaltensgrundsätze aufzeigte und Themen, wie Vertraulichkeit, Datenschutz, Interessenkonflikte (z.B. Geschenkannahme, Befangenheit aufgrund persönlicher Umstände), sowie die Nutzung der Ressourcen der TU Graz regelte. An der Universität Salzburg war kein solcher Verhaltenskodex vorhanden.

7.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Nebenbeschäftigungen für jeden Mitarbeiter der überprüften Universitäten durch gesetzliche Bestimmungen bzw. Arbeitsverträge transparent geregelt waren.

(2) Der RH würdigte den Verhaltenskodex (Compliance-Richtlinie) der TU Graz, weil dieser Bereiche, die für ein wirkungsvolles IKS von wesentlicher Bedeutung sind, in transparenter Weise regelte.

In diesem Zusammenhang wies der RH kritisch darauf hin, dass an der Universität Salzburg kein Verhaltenskodex bzw. keine Compliance-Richtlinie vorlag. Er empfahl daher der Universität Salzburg, Regelungen zu Themen, wie Geschenkkannahme, Vertraulichkeit, Datenschutz oder Befangenheiten, ins Richtlinienensystem aufzunehmen.

Stellung der Internen Revision

8.1 (1) An der TU Graz war die Interne Revision als Stabstelle unmittelbar dem Rektor unterstellt und mit einer Mitarbeiterin (1 VZÄ) besetzt.

Die Geschäftsordnung der Internen Revision regelte die organisatorische Eingliederung sowie die Aufgaben und Kompetenzen der Internen Revision. Derzufolge war die Interne Revision funktionell und organisatorisch von den zu prüfenden Stellen – sämtliche Einrichtungen, Geschäftsbereiche und Beteiligungen der TU Graz – unabhängig. Entsprechend der Geschäftsordnung der Internen Revision konnten – in Abstimmung mit dem Rektorat – Revisionsaufträge zudem an externe Berater vergeben werden; dies erfolgte im überprüften Zeitraum einmal. Weiters waren die Grundsätze der Revisionsarbeit, wie

¹⁵ An beiden Universitäten lagen in der Finanzverwaltung jeweils drei Nebenbeschäftigungsmeldungen vor.

¹⁶ siehe § 42 BDG – gültig analog für Vertragsbedienstete und Angestellte

z.B. die Erstellung eines Prüfprogramms und der Ablauf einer Überprüfung, im Revisionshandbuch festgeschrieben.

Im Zeitraum von 2010 bis 2014 führte die Interne Revision 183 Überprüfungen durch, die rd. 500 Maßnahmen zur Folge hatten. Der Universitätsrat und das Rektorat erhielten jährlich einen Tätigkeitsbericht sowie das Prüfprogramm¹⁷ der Internen Revision; zudem befassten sich sowohl der Universitätsrat als auch das Rektorat in ihren Sitzungen mit den Prüfberichten der Internen Revision.

(2) Die Universität Salzburg verfügte über keine Interne Revision; die Revisionstätigkeit erfolgte seit 2011 durch externe Unternehmen. An der Universität Salzburg war der Leiter der Abteilung Controlling mit der Koordination der Prüfungen bzw. mit der Unterstützung der externen Revision betraut.

Die Aufgaben, Befugnisse, Pflichten und die Verantwortung der externen Revision waren in der Revisionsordnung¹⁸ festgelegt, derzufolge die Zuständigkeit der Revision die gesamte Universität mit allen ihren Organisationseinheiten sowie die jeweiligen Beteiligungen der Universität umfasste. Entsprechend der Revisionsordnung war vom Rektorat jährlich ein Revisionsplan¹⁹ zu erstellen, wobei mindestens eine Überprüfung pro Kalenderjahr vorzusehen war. Weiters war das Rektorat über die Umsetzung allfälliger Maßnahmen und deren Ergebnisse schriftlich von den überprüften Organisationseinheiten zu informieren. Das Rektorat hatte jährlich an den Universitätsrat einen Bericht über die Tätigkeiten der Revision einschließlich der jeweiligen Stellungnahmen des Rektorats und die getroffenen Maßnahmen vorzulegen.

Im Jahr 2011 sowie im Jahr 2014 führte die externe Revision jeweils eine Überprüfung durch; zudem fand im Jahr 2014 eine Sonderprüfung im Drittmittelbereich statt. In den Jahren 2012 sowie 2013 erfolgten keine Überprüfungen. Berichte der überprüften Organisationseinheiten über die Umsetzung der rd. 60 aus den Überprüfungen resultierenden Empfehlungen sowie jährliche Tätigkeitsberichte des Rektorats an den Universitätsrat lagen nicht vor; die Tätigkeiten der externen Revision waren jedoch ein Tagesordnungspunkt bei den Sitzungen des Universitätsrats und des Rektorats.

¹⁷ Das Rektorat genehmigte zudem das Prüfungsprogramm der Internen Revision.

¹⁸ 8. Richtlinie des Rektorats betreffend die Revision an der Universität Salzburg; verlautbart im Mitteilungsblatt – Sondernummer 3. Stück, vom 17. Oktober 2011

¹⁹ Gemäß § 3 Abs. 2 der Revisionsordnung der Universität Salzburg bedarf der Revisionsplan der Zustimmung des Universitätsrats. Der Jahresrevisionsplan wird im Mitteilungsblatt verlautbart.

8.2 (1) Der RH erachtete die Interne Revision der TU Graz für ordnungsgemäß und zweckmäßig.

(2) Betreffend die Universität Salzburg wies der RH kritisch darauf hin, dass bis 2010 keine Revision bestand, wodurch ein wesentliches Element des IKS nicht eingerichtet war. In diesem Zusammenhang wies der RH auf seinen Bericht „Interne Revisionen in ausgliederten Rechtsträgern des Bundes“ (Reihe Bund 2010/1) hin, in dem er die Errichtung einer Revision als notwendig erachtete, weil die Revision durch Schaffung von Transparenz über Prozesse und Vorgänge einen wichtigen Beitrag zum wirtschaftlichen, zweckmäßigen sowie verantwortungsvollen Umgang mit öffentlichen Mitteln leistete.

Weiters beanstandete er die Tätigkeiten des Leiters der Abteilung Controlling in Bezug auf die externe Revision. Es waren dadurch Unvereinbarkeiten mit dessen operativem Aufgabenbereich bei Überprüfungen nicht ausgeschlossen.

Der RH kritisierte zudem, dass an der Universität Salzburg in den Jahren 2012 und 2013 keine Überprüfungen der externen Revision stattfanden. Es lagen ferner keine Jahresrevisionspläne, keine Berichte über die Umsetzung von Maßnahmen und keine Tätigkeitsberichte an den Universitätsrat entsprechend der Revisionsordnung der Universität Salzburg vor, weswegen wesentliche operative Elemente der Revision – und damit indirekt des IKS – nicht zum Tragen kamen.

Der RH empfahl daher der Universität Salzburg, die Pflichten und Verantwortungen der Revision entsprechend der Revisionsordnung wahrzunehmen.

Risikoanalyse

Allgemeines

9 (1) Grundlegendes und wichtiges Element zur Gestaltung und zum Aufbau eines wirksamen IKS-Systems ist eine umfassende Risikoanalyse. Diese Analyse ist erforderlich, um die statistischen Wahrscheinlichkeiten und die Schadensmöglichkeiten zu antizipieren, die durch Verletzungen der Sicherheit, der Wirtschaftlichkeit und der Ordnungsmäßigkeit hervorgerufen werden können. Als Instrumente für diese Einschätzung können eine Risikoliste, ein Risikokatalog oder eine Risikomatrix dienen.

(2) Im Zuge der Beurteilung der Risikoanalyse ging der RH der Frage nach, inwieweit die TU Graz und die Universität Salzburg im Rahmen ihrer IKS-Tätigkeiten eine Risikofeststellung und Risikobeurteilung (Beschreibung ihrer möglichen Risiken, eine Abschätzung des Schadensausmaßes und der Eintrittswahrscheinlichkeiten von schädigenden Ereignissen) vorgenommen hatten.

Risikofeststellung und Risikobeurteilung

10.1 (1) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lag im Bereich der Finanzverwaltung der TU Graz noch keine umfassende Risikoanalyse vor. Die nachfolgende Tabelle stellt die Aktivitäten der TU Graz hinsichtlich des Risikomanagements dar:

Tabelle 4: „Fahrplan“ Risikomanagement TU Graz	
Oktober 2006	Konzept zur Risikobeurteilung und Berechnung der Rücklage des Drittmittelbereichs
Dezember 2010	Umfrage „Risikofaktoren im Drittmittelbereich“ zur Identifizierung der wichtigsten Risiken bei Projekten
Oktober 2013	Freigabe des Dokuments „Beteiligungsstrategie 2012 plus“; Durchführung von SWOT-Analysen ¹ zur Analyse möglicher strategischer Gefahren
Jänner 2014	Bachelorarbeit „Konzeption einer Risikoanalyse mit Reporting für die TU Graz zur Erreichung der strategischen Ziele“
Dezember 2014	Konzeptfreigabe im Rektorat betreffend das „Risikomanagement der TU Graz bezüglich ihrer Unternehmensbeteiligungen, Konzept und erste Umsetzungen“
Februar 2015	Bachelorarbeit „Risikomanagement am Beispiel der TU Graz: Analyse, Bewertung und Steuerung von ausgewählten Risiken im universitären Bereich“

¹ SWOT: **S**trengths (Stärken), **W**eaknesses (Schwächen), **O**pportunities (Chancen) und **T**hreats (Gefahren)

Quelle: TU Graz

Wie aus der Tabelle ersichtlich, erstellte die TU Graz bereits 2006 ein Konzept zur Risikobeurteilung im Drittmittelbereich. Im Jahr 2014 erfolgte die Konzeptfreigabe betreffend das „Risikomanagement der TU Graz bezüglich ihrer Unternehmensbeteiligungen, Konzept und erste Umsetzungen“.

Für das Jahr 2015 war der Aufbau des Risikomanagements im Bereich der universitären Beteiligungen samt Durchführung von Workshops gemeinsam mit Mitgliedern des Rektorats, mit Dekanen, Mandataren und mit Vertretern von Service- und Stabstellen geplant. Als Basis für das im Aufbau befindliche Risikomanagement der TU Graz diente zusätzlich eine wissenschaftliche Facharbeit des Jahres 2015. Eine Abstimmung erfuhr das bisher vorliegende Risikomanagement-Konzept für Unternehmensbeteiligungen mit der Beteiligungsstrategie 2012+.

Eine erste Evaluierung des Risikomanagement-Konzepts war für Ende 2015 geplant. Darüber hinaus war vorgesehen, die Risikoanalyse künftig auf alle Unternehmensbereiche auszudehnen.

(2) An der Universität Salzburg lag – wie an der TU Graz – keine Risikoanalyse im Bereich der Finanzverwaltung vor. Die externe Revision erstellte Berichte zur IKS-Optimierung im Bereich der „SAP Funktions- und Berechtigungsprüfung“ (2011) sowie im Personalbereich (2014). Dabei wurden unternehmensspezifische Risiken identifiziert und die Prozesse sowie Kontrollen unter Berücksichtigung der zugrunde liegenden Risiken erfasst. Im Personalbereich stellte die externe Revision einen Reifegrad²⁰ von 3,71²¹ fest.

Im Herbst 2014 startete die Universität Salzburg unter Begleitung eines externen Beraters das Projekt „PLUS-S“ zum Aufbau und zur Implementierung eines IKS, wobei ein IKS nach COSO²² in den Bereichen Budgetierung, Beschaffung, Rechnungswesen, Drittmittel, Liquiditätsmanagement, Veranlagungen und Beteiligungen entwickelt werden sollte. Das Projektende war mit April 2016 geplant. Das Projekt war zunächst mit 50.000 EUR budgetiert; das Projektbudget wurde im April 2015 um 24.000 EUR (rd. 48 %) erhöht. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lag das Projekt im zeitlichen Soll-Rahmen.

Das Projekt formulierte zunächst Prozesse und Richtlinien, die in einem zweiten Schritt einer Kontext- und Risikoanalyse unterzogen werden sollten. Die Einschätzung der Risiken an der Universität Salzburg erfolgte durch das Rektorat und die einzelnen Abteilungen.

- 10.2** (1) Der RH kritisierte die fehlende Risikoanalyse im Bereich der Finanzverwaltung an der TU Graz, er anerkannte jedoch die Aktivitäten der TU Graz im Bereich des Aufbaus des Risikomanagements. Er wertete die Absicht, eine Evaluierung des Konzepts Ende 2015 durchzuführen, grundsätzlich positiv.

²⁰ Der Reifegrad wurde dabei selbst vom Berater mittels einer fünfteiligen Skala definiert; laut Beraterangabe trifft der Reifegrad jedoch keine Aussage über die Wirksamkeit und Effizienz der Kontrollen.

²¹ Der Reifegrad von 3 entspricht dabei den Mindestvoraussetzungen an ein gut dokumentiertes IKS. Skala: 1 = unzuverlässig, 3 = Standard, 5 = optimiertes IKS.

²² COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission). Der COSO-Würfel geht von drei für interne Kontrollsysteme zu berücksichtigenden Dimensionen aus: den Zielkategorien Geschäftstätigkeit, Berichterstattung und Regeleinhaltung. Diesen Kategorien (Operations, Reporting und Compliance) sind sowohl IKS-Komponenten (Control Environment, Risk Assessment, Control Activities, Information & Communication und Monitoring Activities) als auch die unterschiedlichen Unternehmensebenen/-bereiche zugeordnet.

Er empfahl der TU Graz, das Risikomanagement im Bereich der Unternehmensbeteiligungen aufzubauen und auf weitere Universitätsbereiche auszudehnen.

(2) Betreffend die Universität Salzburg kritisierte der RH die fehlende Risikoanalyse im Bereich der Finanzverwaltung. Er hielt jedoch fest, dass die Universität Salzburg das Projekt „PLUS-S“ zur Implementierung eines IKS startete, wobei sie im Bereich „Risikoanalyse“ noch am Anfang ihrer Bemühungen stand. In diesem Zusammenhang kritisierte der RH, dass bei dem Projekt „PLUS-S“ keine Risikoanalyse vor der Formulierung von Prozessen und Richtlinien erfolgte. Er wies zudem kritisch auf die wesentliche Steigerung des Projektbudgets (um rd. 48 %) hin.

Der RH empfahl der Universität Salzburg, die Aktivitäten zur Implementierung eines IKS fortzusetzen und auf alle Universitätsbereiche auszubauen. In diesem Zusammenhang empfahl der RH der Universität Salzburg, künftig Prozesse und Richtlinien erst auf Basis einer vorgängigen Risikoanalyse aufzusetzen.

10.3 *Laut Stellungnahme der TU Graz habe sie eine umfassende Risikoanalyse im Bereich der Unternehmensbeteiligungen durchgeführt. Im Zuge zweier Workshops (Juni und September 2015) seien die erarbeiteten Daten den Verantwortlichen (Rektorat, Mandatare, Dekane, Vertreter von Service- und Stabstellen) präsentiert, gemeinsam diskutiert und entsprechend angepasst worden. Die Validierung des Konzepts sei somit abgeschlossen, die Überarbeitung der schriftlichen Dokumentation befinde sich kurz vor der Fertigstellung. Analog zur Vorgehensweise beim Risikomanagement der Unternehmensbeteiligungen werde im Jahr 2016 mit der Ausweitung des Risikomanagements auf die TU Graz begonnen.*

Geschäftsprozesse der Finanzverwaltung

11 (1) Die nachfolgende Tabelle stellt die wesentlichen Geschäftsprozesse der Finanzverwaltung der beiden Universitäten dar:

Tabelle 5: Geschäftsprozesse der Finanzverwaltung TU Graz und Universität Salzburg

Geschäftsprozesse	TU Graz	Universität Salzburg
Verbuchung von Verbindlichkeiten	Abteilung Finanz und Rechnungswesen	Abteilung Rechnungswesen
Fakturierung von Leistungen	Abteilung Finanz und Rechnungswesen	Abteilung Rechnungswesen
Abwicklung Zahlungsverkehr	Abteilung Finanz und Rechnungswesen	Abteilung Rechnungswesen
Abwicklung von Barzahlungsgeschäften	Abteilung Finanz und Rechnungswesen	Abteilung Rechnungswesen
Bilanzierung	Abteilung Finanz und Rechnungswesen	Abteilung Rechnungswesen
Veranlagungen	Abteilung Finanz und Rechnungswesen	Abteilung Controlling und Abteilung Rechnungswesen
Kostenrechnung	Abteilung Controlling	Abteilung Controlling
Planung und Budgetierung	Abteilung Controlling	Abteilung Controlling
Berichtswesen einschließlich Budgetberichte	Abteilung Controlling	Abteilung Controlling
Projektcontrolling (Drittmittel ¹)	Abteilung Controlling	Abteilung Controlling
Abwicklung Sonderprojekte	Abteilung Controlling	Abteilung Controlling

¹ Projekte gemäß § 26 und § 27 UG

Quellen: TU Graz; Universität Salzburg

(2) Der RH wählte bei der TU Graz und der Universität Salzburg die Geschäftsprozesse

- Verbuchung von Verbindlichkeiten (TZ 12 bis 16),
- Abwicklung von Barzahlungsgeschäften (TZ 17 und 18) und
- Veranlagungen (TZ 19 bis 21)

aus, anhand derer er insbesondere die IKS–Aspekte Transparenz, Archivierung und Nachvollziehbarkeit, Kontrollautomatik und Vier-Augen–Prinzip, Funktionstrennung, aufgaben– und verantwortungs–adäquate Informationsbereitstellung sowie Zugangs– und Zugriffsberechtigungen (siehe TZ 2) überprüfte. Dabei stellte er die ausgewählten Geschäftsprozesse jeweils im Abstrakten (Soll–Prozess; TZ 14.1, 15.1, 16.1, 18.1 und 20.1; jeweils (1) für TU Graz und (3) für Universität Salzburg) und im Konkreten (Ist–Prozess; TZ 14.1, 15.1, 16.1, 18.1 und 20.1; jeweils (2) für TU Graz und (4) für Universität Salzburg) dar.

Überprüfte Geschäftsprozesse

Verbuchung von Verbindlichkeiten

12.1 (1) An beiden Universitäten bestand der Geschäftsprozess „Verbuchung von Verbindlichkeiten“ im Wesentlichen aus folgenden Prozessschritten²³:

- Rechnungseingang,
- Prüfung der sachlichen Richtigkeit und Freigabe der Anweisung,
- Vorerfassung,
- Buchung und
- Durchführung des Zahlens.

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

(2) Die jeweilige Leitung des Rechnungswesens vergab an die einzelnen Mitarbeiter die den Prozessschritten entsprechenden notwendigen Berechtigungen (Rollen) im SAP. Im Gegensatz zur TU Graz erfolgte an der Universität Salzburg jedoch keine regelmäßige Plausibilisierung dieser Berechtigungen.

(3) Zudem existierten an beiden Universitäten keine technischen Sperren im SAP, die bei der Verbuchung einer Verbindlichkeit verhindern, dass – bei entsprechenden Berechtigungen – sowohl die Vorerfassung als auch die Buchung von ein und derselben Person durchgeführt werden konnte.

12.2 Der RH wies kritisch auf das Risikopotenzial hin, dass wegen fehlender IT-technischer Sperren sowohl die Vorerfassung als auch die Buchung – bei entsprechenden Berechtigungen – von ein und derselben Person durchgeführt werden könnten. Er hielt jedoch fest, dass beide Universitäten bei der Verbuchung von Verbindlichkeiten organisatorische Maßnahmen zur Trennung der Funktionen im Prozessab-

²³ Weitere – diesen Geschäftsprozess ergänzende – Prozessschritte waren das Verwalten der Kreditoren-Stammdaten, die Überprüfung der Rechnungsmerkmale sowie das Einscannen und die Ablage der Belege.

lauf vorgenommen hatten und damit systematische Kontrollen (Vier-Augen-Prinzip) ermöglicht wurden.

Hinsichtlich der Überprüfung von IT-Berechtigungen verwies der RH auf das IKS-Prinzip der minimalen Rechte, wonach den Mitarbeitern nur jene Berechtigungen eingeräumt werden, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben unbedingt erforderlich sind. In diesem Zusammenhang kritisierte er das Fehlen einer regelmäßigen Plausibilisierung der Berechtigungen im SAP an der Universität Salzburg.

Der RH empfahl daher der Universität Salzburg, zumindest jährlich eine Plausibilisierung der IT-Berechtigungen hinsichtlich Notwendigkeit und Angemessenheit vorzunehmen.

Verbuchung von
Verbindlichkeiten –
Soll-Ist-Vergleich

Überblick

13.1 (1) An der TU Graz regelte und beschrieb die „Richtlinie zum Rechnungswesen“ den Geschäftsprozess Verbuchung von Verbindlichkeiten. Ergänzend dazu dokumentierten und erläuterten Online-Hilfebücher den Geschäftsprozess sowie die einzelnen Prozessschritte. Die Abwicklung elektronisch übermittelter Eingangsrechnungen (E-Rechnung) fehlte in den Dokumentationen. Die Richtlinien und Dokumentationen standen allen Mitarbeitern der Universität im Intranet der Universität zur Verfügung (siehe TZ 4).

(2) An der Universität Salzburg war der Geschäftsprozess der Verbuchung von Verbindlichkeiten im „Handbuch Buchhaltung“ dokumentiert. Weitere Erläuterungen fanden sich im „Leitfaden Rechnungswesen“, einer Schulungsunterlage, mit der die Abteilung Rechnungswesen entsprechende Schulungen für Mitarbeiter der Universität durchführte. Insgesamt befand sich das gesamte Richtliniensystem aufgrund des Projekts „PLUS-S“ in Überarbeitung (siehe TZ 4).

(3) Der RH untersuchte anhand von Beispielsfällen, inwieweit die TU Graz und die Universität Salzburg die IKS-relevanten Vorgaben bei der Verbuchung von Verbindlichkeiten tatsächlich einhielten.

Dazu zog der RH aus der Gesamtmenge der Eingangsrechnungen jeder Universität je Jahr nach dem Zufallsprinzip eine Stichprobe von 18 Stück an Buchungspositionen – für den überprüften Zeitraum 2010 bis 2014 daher insgesamt 90 Beispielsfälle je überprüfter Universität aus den Bereichen

Überprüfte Geschäftsprozesse

- Globalbudget (55,6 %),
- Drittmittel gemäß § 27 UG (27,8 %),
- Literatur (5,5 %) sowie
- Anlagen (11,1 %).

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die bei den überprüften Beispielfällen festgestellten Stärken und Schwächen des Geschäftsprozesses Verbuchung von Verbindlichkeiten:

Tabelle 6: IKS–Stärken–Schwächen–Analyse anhand von Beispielfällen beim Geschäftsprozess Verbuchung von Verbindlichkeiten; Jahre 2010 bis 2014		
Prozessschritte	TU Graz	Universität Salzburg
Rechnungseingang	~	~
Überprüfung der sachlichen Richtigkeit und Anweisungsbefugnis	✓	~
Vorerfassung	✓	✓
Buchung	✓	~
Zahllauf	✓	✓

- x Mängel in mindestens 5 Fällen (mehr als 5 %)
- ~ Mängel in 1 bis 4 Fällen
- ✓ keine Mängel

Quelle: RH

13.2 (1) Der RH hielt die Richtlinien bzw. Dokumentationen zum Geschäftsprozess Verbuchung von Verbindlichkeiten an der TU Graz für geeignet, den Mitarbeitern die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Informationen in ausreichendem Umfang bereitzustellen und damit dem IKS–Prinzip der Transparenz zu entsprechen. Er wies jedoch kritisch auf die fehlende Dokumentation der Abwicklung von E–Rechnungen hin.

Der RH empfahl der TU Graz, die Richtlinien und Dokumentationen hinsichtlich der Abwicklung von E–Rechnungen zu aktualisieren.

(2) Hinsichtlich der Dokumentationen zur Verbuchung von Verbindlichkeiten an der Universität Salzburg verwies der RH auf seine Empfehlung, im Sinne des IKS–Aspektes Transparenz die Richtlinien bzw. Dokumentationen allen Mitarbeitern der Universität, z.B. online, zur Verfügung zu stellen (siehe TZ 4).

(3) Betreffend die IKS-Stärken-Schwächen-Analyse des Geschäftsprozesses Verbuchung von Verbindlichkeiten anhand von Beispielfällen lagen an beiden Universitäten Schwachstellen beim Rechnungseingang (siehe TZ 14) vor. An der Universität Salzburg bestanden zudem Schwächen bei der Überprüfung der sachlichen Richtigkeit und Anweisungsbefugnis (siehe TZ 15) sowie bei der Buchung (siehe TZ 16).

Der RH stellte an beiden Universitäten bei den überprüften Fällen – abgesehen vom in TZ 12 dargestellten Risikopotenzial – keine IKS-relevanten Mängel im Bereich der Vorerfassung und beim Zahllauf fest.

- 13.3** *Laut Stellungnahme der TU Graz habe sie ihre Richtlinie zum Rechnungswesen sowie die bezughabenden Dokumentationen im Dezember 2015 (Rektoratsbeschluss vom 9. Dezember 2015 bzw. Universitätsratsbeschluss vom 17. Dezember 2015) hinsichtlich der Abwicklung von E-Rechnungen aktualisiert.*

Rechnungseingang

- 14.1** (1) An der TU Graz war ein zentraler Rechnungseingang in der Abteilung Finanzen und Rechnungswesen vorgesehen, wo alle einlangenden Rechnungen lückenlos in einem elektronischen Rechnungseingangsbuch zu erfassen und sodann im Wege eines elektronischen Rechnungsworkflows weiterzuverarbeiten waren.

(2) Dieser elektronische Rechnungsworkflow wurde im Zuge der Optimierung der Service- und Verwaltungsprozesse 2010 und 2011 unter Mithilfe eines externen Unternehmens größtenteils TU Graz-intern entwickelt, getestet und mit Beginn 2012 in Echtbetrieb genommen. Im Jahr 2013 wurde der Rechnungsworkflow um die Übernahme elektronischer Eingangsrechnungen erweitert. Die Kosten für die externe Unterstützung beliefen sich dabei im Zeitraum 2011 bis 2013 auf rd. 54.500 EUR. Die Eigenleistungen der Finanzverwaltung konnten mangels verpflichtender projektbezogener Zeitaufzeichnungen nicht beziffert werden.

Tabelle 7: Skontoerträge TU Graz					
Jahr	2010	2011	2012	2013	2014
	in EUR				
Skontoerträge	58.408	67.697	123.891	119.792	80.386

Quelle: TU Graz

Wie aus Tabelle 7 ersichtlich, nahmen die Skontoerträge durch die Einführung des elektronischen Rechnungsworkflows im Jahr 2014 gegenüber 2010 um rd. 22.000 EUR zu. Die zwischenzeitlich markanten Zunahmen in den Jahren 2012 und 2013 waren auf eine verstärkte Instandhaltungstätigkeit (z.B. Sanierung des Gebäudes „Neue Technik“) – verbunden mit entsprechenden Skontoerträgen – zurückzuführen.

Wie bei den überprüften Beispielfällen²⁴ festgestellt, führten teilweise weiterhin dezentral einlangende Rechnungen dazu, dass Zahlungsfristen überschritten wurden bzw. Mahnspesen anfielen und Skontoerträge entgingen²⁵.

(3) Die Universität Salzburg beschrieb im Handbuch Buchhaltung sowohl die Vorgangsweise für einen dezentralen sowie einen zentralen Rechnungseingang; für die nähere Zukunft wurde ein zentraler Rechnungseingang angestrebt.

(4) An der Universität Salzburg langten – im Unterschied zur TU Graz – im überprüften Zeitraum die Rechnungen mehrheitlich dezentral bei den bestellenden Organisationseinheiten ein (rd. 72 % der überprüften Beispielfälle).

14.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Einführung des zentralen Rechnungseingangs verbunden mit einem elektronischen Rechnungsworkflow zu einer Verbesserung des Zahlungsverhaltens der TU Graz und damit zu zusätzlichen Skontoerträgen führte; der monetäre Nutzen deckte bereits 2014 einen Teil des externen Aufwands für die Einführung des elektronischen Rechnungsworkflows ab.

(2) Der RH wies gegenüber der Universität Salzburg auf die Vorteile des an der TU Graz bestehenden zentralen Rechnungseingangs – verbunden mit einem elektronischen Rechnungsworkflow – hin und empfahl

²⁴ im Zeitraum 2012 bis 2014: 54 Beispielfälle

²⁵ dezentraler Rechnungseingang bei neun (rd. 17 %) der 54 Beispielfälle, davon zwei (rd. 22 %) Beispielfälle, bei denen Zahlungsfristen überschritten wurden bzw. Mahnspesen anfielen und Skontoerträge entgingen

daher der Universität Salzburg, unter Beachtung von Kosten–Nutzen–Abwägungen auf einen zentralen Rechnungseingang samt Rechnungsworkflow hinzuwirken.

Überprüfung der sachlichen Richtigkeit und Anweisungsbefugnis

15.1 (1) An der TU Graz waren die Bestätigung der sachlichen Richtigkeit sowie die Erteilung der Zahlungsanweisung durch die Organisationseinheiten nach erbrachter Lieferung bzw. Leistung durch den Lieferanten – ausgenommen Literatur – in den elektronischen Rechnungsworkflow integriert. Bei diesem Prozessschritt war ab einem Bestell- bzw. Rechnungswert von 400 EUR das Vier–Augen–Prinzip – von zwei verschiedenen Personen der bestellenden Organisationseinheit – einzuhalten. Zudem musste allen Beschaffungen eine Bestellung im SAP zugrunde liegen.

(2) Die Bestätigung der sachlichen Richtigkeit sowie die Erteilung der Zahlungsanweisung erfolgte an der TU Graz durchgängig im elektronischen Rechnungsworkflow.

Die Literaturbeschaffung führte die TU Graz über das dem Buchhaltungsprogramm vorgelagerte, für alle Universitäten in Österreich implementierte Bibliotheksverwaltungsprogramm ALEPH²⁶ durch. Dabei wurden die Eingangsrechnungen bereits an den Bibliotheken vorgefasst und in der Folge täglich automationsunterstützt in das SAP übernommen. Die Bestätigung der sachlichen Richtigkeit sowie die Erteilung der Zahlungsanweisung erfolgten – die ALEPH–Rechnungen waren nicht in den elektronischen Workflow eingebunden – in herkömmlicher Weise durch zwei Unterschriften auf den Eingangsrechnungen.

(3) An der Universität Salzburg waren sowohl Bestellungen außerhalb von SAP als auch mit diesem Programm vorgesehen; der IT–Zugang für Bestellungen im SAP stand den Dienstleistungseinrichtungen Zentrale Wirtschaftsdienste, IT–Services und der naturwissenschaftlichen Fachwerkstätte zur Verfügung. An der Universität Salzburg hatten bei Rechnungen ab einem Wert von 1.000 EUR die Bestätigung der sachlichen Richtigkeit und die Freigabe zur Anweisung von zwei verschiedenen Personen der bestellenden Organisationseinheit (Vier–Augen–Prinzip) zu erfolgen.

²⁶ Das Bibliotheksverwaltungsprogramm ALEPH wird seit Anfang 1999 vom Österreichischen Bibliothekenverbund, dem größten nationalen Verbund universitärer, wissenschaftlicher und administrativer Bibliotheken (über 80 Bibliotheken), eingesetzt.

(4) Die Bestellungen für die Beschaffung von Lieferungen und Leistungen an der Universität Salzburg erfolgten an den Organisationseinheiten mehrheitlich außerhalb von SAP. Die Literaturbeschaffung führte die Universität Salzburg – wie die TU Graz – mit dem Bibliotheksverwaltungsprogramm ALEPH durch. An der Universität Salzburg erfolgten die Bestätigung der sachlichen Richtigkeit sowie die Erteilung der Zahlungsanweisung durchgängig durch zwei Unterschriften auf den Eingangrechnungen.

Bei der Überprüfung der Unterschriften der Anweisungsberechtigten waren jedoch die entsprechenden – in elektronischer Form abgespeicherten – Unterschriften-Probeblätter teilweise nicht auffindbar bzw. nicht eindeutig zuzuordnen. So war – bei einem Wechsel in der Leitung einer Organisationseinheit – die Gültigkeit der Anweisungsbefugnis in der zeitlichen Abfolge nicht eindeutig nachvollziehbar oder aus Vorjahren nicht elektronisch archiviert.

- 15.2** Der RH hielt fest, dass an beiden überprüften Universitäten im Prozessschritt Überprüfung der sachlichen Richtigkeit und Anweisungsbefugnis systematische Kontrollen durch Implementierung eines Vier-Augen-Prinzips gegeben waren. Er kritisierte jedoch, dass die Universität Salzburg erst ab einer Wertgrenze von 1.000 EUR das Vier-Augen-Prinzip zur Freigabe von Rechnungen vorsah.

Er empfahl daher der Universität Salzburg, die Wertgrenze, ab der das Vier-Augen-Prinzip zur Freigabe von Rechnungen vorgesehen war, auf den Wert von 400 EUR (Grenzwert für Kleinbetragsrechnungen) abzusenken.

Der RH kritisierte die Universität Salzburg betreffend die Verwaltung der im Rechnungswesen in elektronischer Form abgespeicherten Unterschriftenprobenblätter der Anweisungsberechtigten, weil weder deren Vollständigkeit noch deren zeitgeordnete Archivierung durchgängig gegeben war.

Er empfahl der Universität Salzburg, die Verwaltung der Unterschriftenprobenblätter der Anweisungsberechtigten z.B. durch eine geeignete IT-Anwendung zu unterstützen, um die Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit – insbesondere in zeitlicher Hinsicht – sicherzustellen.

Buchung

16.1 (1) Der Prozessschritt Buchung war an der TU Graz in der Richtlinie zum Rechnungswesen dokumentiert und in den elektronischen Rechnungsworkflow integriert.

(2) Der Prozessschritt Buchung erfolgte an der TU Graz entsprechend den Vorgaben. Zusätzlich führte die Leiterin der Abteilung Finanzen und Rechnungswesen nach eigenen Aussagen stichprobenartig Kontrollen der Buchungen anhand des Rechnungseingangsbuchs durch; diese Kontrollhandlungen waren jedoch nicht dokumentiert.

(3) An der Universität Salzburg war gemäß dem Handbuch Buchhaltung jede vorerfasste Rechnung von einer zweiten Person²⁷ (Vier-Augen-Prinzip) zu prüfen und zu buchen. Zudem sah der „Leitfaden Rechnungswesen“ vor, Anzahlungen zu vermeiden; im unumgänglichen Falle war – im EU-Raum – bei einer Betragshöhe zwischen 1.000 EUR und 3.000 EUR eine Kontaktaufnahme mit der Rechtsabteilung vorgesehen. Bei Anzahlungen über 3.000 EUR war eine Bankgarantie notwendig.

(4) Bei einem Beispielsfall erfolgten an der Universität Salzburg die Vorerfassung sowie die Buchung einer Vorauszahlung – aus Gründen der Dringlichkeit – von ein und derselben Person. Die Universität Salzburg bestätigte gegenüber dem RH, dass es im Buchhaltungsprogramm keine IT-technischen Sperren hinsichtlich des Geschäftsprozesses Verbuchung von Verbindlichkeiten gibt; so konnte ein und dieselbe Person – bei entsprechenden Berechtigungen – sowohl die Prozessschritte Vorerfassung als auch die Buchung durchführen. Zudem war die – bei Anzahlungen bzw. Vorauszahlungen im EU-Raum mit einer Betragshöhe zwischen 1.000 EUR und 3.000 EUR – erforderliche Kontaktaufnahme mit der Rechtsabteilung nicht nachvollziehbar dokumentiert.

16.2 (1) Der RH hielt fest, dass die TU Graz den Prozessschritt Buchung richtlinienkonform abwickelte. Er kritisierte jedoch, dass die stichprobenartig vorgenommenen Kontrollen der Buchungen nicht dokumentiert wurden und empfahl der TU Graz, diese im Sinne der Nachvollziehbarkeit zu dokumentieren.

(2) Zur Universität Salzburg hielt der RH kritisch fest, dass eine Buchung und Vorerfassung von ein und derselben Person durchgeführt werden konnte und dass – mangels IT-technischer Sperre – dadurch das Vier-Augen-Prinzip als Kontrollmechanismus nicht wirken konnte. Zudem

²⁷ unterschiedlich zur vorerfassenden Person

Überprüfte Geschäftsprozesse

kritisierte er, dass die bei einer Vorauszahlung vorgeschriebene Einbindung der Rechtsabteilung nicht nachvollziehbar dokumentiert war.

Der RH empfahl der Universität Salzburg, stichprobenartig Nachkontrollen hinsichtlich der Buchung von Geschäftsfällen vorzunehmen und zu dokumentieren. Zudem empfahl er der Universität Salzburg, die Einhaltung der Vorgaben für Anzahlungen bzw. Vorauszahlungen nachvollziehbar zu dokumentieren.

- 16.3** *Laut Stellungnahme der TU Graz würden die quartalsmäßigen sowie die zum Jahresabschluss getätigten Stichprobenkontrollen, die über das Rechnungseingangsbuch erfolgten, künftig dokumentiert werden.*

Abwicklung von
Barzahlungsgeschäften

Überblick

- 17.1** (1) An der TU Graz existierten zum 31. Dezember 2014 insgesamt zwei Hauptkassen²⁸ und 163 Neben- bzw. Institutskassen, somit insgesamt 165 Kassen für die Gebarung mit Mitteln aus dem Globalbudget und mit Drittmitteln. Die Interne Revision überprüfte an der TU Graz die Handkassen stichprobenartig. So wurden im Zeitraum zwischen 2010 und 2014 insgesamt 51 Kassenprüfungen von der Internen Revision durchgeführt, wobei die Anzahl der Kassenprüfungen von 20 im Jahr 2011 auf vier im Jahr 2014 deutlich zurückgegangen war (siehe TZ 23).

(2) An der Universität Salzburg existierten zum 31. Dezember 2014 drei Hauptkassen²⁹ und 47 Sub- bzw. Institutskassen, somit insgesamt 50 Handkassen für die Gebarung mit Mitteln aus dem Globalbudget und mit Drittmitteln. Regelungen hinsichtlich einer Überprüfung der Institutskassen durch Dritte (z.B. Revision, Leitung der Abteilung Rechnungswesen) bestanden nicht; im überprüften Zeitraum erfolgte keine Überprüfung der Institutskassen durch Dritte.

- 17.2** (1) Die absolute Anzahl der Haupt- und Institutskassen an der TU Graz von insgesamt 165 beurteilte der RH unter risikospezifischen und administrativen Gesichtspunkten als zu hoch. Die Überprüfung der Haupt- und Institutskassen durch die Interne Revision der TU Graz beurteilte der RH als positiv, wenngleich er die sinkende Anzahl der durchgeführten Kassenprüfungen – auch vor dem Hintergrund der von ihm selbst festgestellten Mängel bei einer exemplarischen Kassenprüfung (TZ 18) – kritisch sah.

²⁸ Hauptkassen: Globalbudget und Drittmittel

²⁹ Hauptkassen: Globalbudget, Drittmittel und Universitätsbibliothek

Der RH empfahl daher der TU Graz, die Kassenprüfungen durch die Interne Revision fortzusetzen und die Anzahl der Prüfungen entsprechend der Anzahl der vorhandenen Haupt- und Institutskassen anzupassen. Er wies in diesem Zusammenhang auf die Präventivwirkung von Überprüfungen hin.

Weiters empfahl er der TU Graz, die Anzahl der Institutskassen unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung sowie der Risikominimierung zu reduzieren. Als Kriterien hierfür könnten z.B. die (geringen) absoluten Kassenumsätze bzw. die (geringe) Häufigkeit ihrer Inanspruchnahme dienen.

(2) An der Universität Salzburg wies der RH kritisch auf die insgesamt 47 zum 31. Dezember 2014 bestehenden Institutskassen hin. Er empfahl der Universität Salzburg, deren Notwendigkeit zu evaluieren. Als Kriterien zur Beurteilung einer allfälligen Reduktion könnten z.B. die (geringen) absoluten Kassenumsätze bzw. die (geringe) Häufigkeit ihrer Inanspruchnahme dienen.

Zudem kritisierte der RH, dass an der Universität Salzburg keine stichprobenartigen Überprüfungen der Handkassen erfolgten. Er empfahl daher der Universität Salzburg, regelmäßig stichprobenartige Kassenprüfungen – entsprechend der Anzahl der vorhandenen Haupt- und Institutskassen – durchzuführen.

17.3 *Laut Stellungnahme der TU Graz sei die Durchführung von Kassenprüfungen seit Jahren fixer Bestandteil des jährlichen Prüfprogramms der Internen Revision und würden auch weiterhin als Routineprüfungen durchgeführt werden. Hinsichtlich der Anzahl der Prüfung werde eine Anpassung erfolgen.*

Basierend auf einer Analyse der Organisationseinheit (OE) Finanzen und Rechnungswesen seien mit Jahresende 2015 alle Handkassen, die durchschnittlich nicht mehr als fünf Belege pro Monat erreichten, zu schließen. Nach dem derzeitigen Stand würden ab dem Jahr 2016 83 Handkassen an der TU Graz verbleiben.

17.4 Der RH würdigte die Reduktion der Handkassen positiv, bewertete jedoch die Anzahl der verbleibenden Handkassen als immer noch beträchtlich. Er erachtete es daher für zweckmäßig, die Fortführungsnotwendigkeit der verbleibenden Handkassen unter den Gesichtspunkten weiterer Verwaltungsvereinfachung und Risikominimierung periodisch zu evaluieren.

Soll-Ist-Vergleich

18.1 (1) Eine Kassenrichtlinie sowie eine interne Verfahrensanweisung regelten an der TU Graz die Verbuchung und die Prüfung der Kassen sowie die Kassenführung, deren Übergabe, verschiedene Prüfungsmodalitäten, Sicherheitsvorkehrungen und den Umgang mit Ausgaben und Einnahmen. Die Tätigkeit als Kassenverantwortlicher war gemäß der Kassenrichtlinie in der Arbeitsplatzbeschreibung des betreffenden Mitarbeiters festzuhalten. Zusätzlich war die Funktion des Kassenführungsverantwortlichen im Portal „TUGRAZonline“ einzutragen.

(2) Der RH überprüfte an der TU Graz exemplarisch und unangekündigt die Hauptkassa im Global- und Drittmittelbereich, die Kassa der Universitätsbibliothek sowie eine zufällig ausgewählte Institutskassa. Dabei entsprachen die Ist-Kassenstände sowohl der Hauptkassa des Globalbudgets und der Drittmittel als auch der Kassa der Universitätsbibliothek den Soll-Kassenständen; die Kassenführung erfolgte richtlinienkonform.

Bei der überprüften Institutskassa stellte der RH jedoch Mängel hinsichtlich der Kassenführung sowie der organisatorischen Regelung der Kassenführungstätigkeit fest. So fehlten Vertretungsregelungen, es bestanden unklare Kassenverantwortlichkeiten und Eintragungen auf den Auszahlungsbelegen fehlten. Weiters stellte der RH eine Differenz zwischen Soll- und Ist-Kassenstand fest. Diese Differenz (ein Kassenüberschuss)³⁰ konnte gegenüber dem RH weder erklärt noch mit Belegen dargelegt werden.

(3) Das Handbuch Buchhaltung der Universität Salzburg regelte u.a. die Kassenführung einschließlich der Kassenführungsverantwortlichkeiten sowie die Handhabung von Handkassen.

(4) Der RH überprüfte an der Universität Salzburg exemplarisch und unangekündigt die drei Hauptkassen sowie eine zufällig ausgewählte Institutskassa. Bei den drei Hauptkassen entsprachen die Ist- den Soll-Kassenständen. Eine Übersicht über sämtliche Kassenführungsverantwortlichen bzw. deren Vertreter bestand; die Kassenführung erfolgte richtlinienkonform.

Bei der überprüften Institutskasse wich der Ist-³¹ vom Soll-Kassenstand geringfügig ab, wobei die Kassenführungsverantwortliche eine Begründung abgeben, nicht jedoch Belege für den Fehlbestand vorlegen konnte.

³⁰ Der Ist-Kassenstand war um 461,47 EUR höher als der Soll-Kassenstand.

³¹ um 43,96 EUR

18.2 Nach Ansicht des RH erfolgte die Führung der Hauptkassen an beiden überprüften Universitäten sowie der Handkassa der Universitätsbibliothek der TU Graz in einer zweckmäßigen und ordnungsgemäßen Form. Der RH verwies jedoch kritisch auf die mangelhafte Kassenführung der überprüften Institutskassen.

Der RH empfahl daher der TU Graz und der Universität Salzburg, spezifische Schulungen mit den Kassenverantwortlichen durchzuführen, um das Risikobewusstsein im Sinne des IKS zu stärken.

18.3 *Laut Stellungnahme der TU Graz werde jährlich im Frühling und im Herbst ein sechsstündiger Workshop (Einführungskurs Rechnungswesen und Finanzen mit SAP Workflow Bestellwesen) durchgeführt. Beim Workshop im November 2015 sei von Mitarbeiterinnen der OE Finanzen und Rechnungswesen auch explizit das Thema der Handkassen geschult worden. Weiters würden zweimal jährlich Informationsveranstaltungen der Vizerektorin für Finanzen und Personal für alle Dekanats- und Institutssekretariate erfolgen, wo u.a. auch das Thema der Handkassen behandelt werde.*

Veranlagungen

Überblick

19.1 (1) Die Höhe der Veranlagungen der TU Graz im Zeitraum 2010 bis 2014 ist in der nachstehenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 8: Veranlagungen TU Graz					
	2010	2011	2012	2013	2014
	in Mio. EUR				
Handkassen, Bankguthaben, Termineinlagen	22,91	12,73	32,72	40,12	48,33
Anleihen	19,24	13,28	7,39	13,54	9,04
Kreditforderungserwerb	10,50	12,35	3,95	0,00	1,00
Aktien	0,06	0,05	0,06	0,06	0,07
Summe	52,71	38,41	44,12	53,72	58,43
	in %				
Veranlagungserfolg	1,1	1,7	1,8	1,2	1,3

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: TU Graz

Überprüfte Geschäftsprozesse

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

(2) Die Höhe der Veranlagungen der Universität Salzburg im Zeitraum 2010 bis 2014 ist in der nachstehenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 9: Veranlagungen Universität Salzburg					
	2010	2011	2012	2013	2014
	in Mio. EUR				
Handkassen, Bankguthaben, Termineinlagen	32,10	16,73	21,93	26,50	30,81
Wertpapiere	5,39	2,76	2,25	1,65	1,68
Summe	37,49	19,49	24,19	28,15	32,49
	in %				
Veranlagungserfolg	0,4	1,8	0,7	0,5	0,5

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Universität Salzburg

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

- 19.2** Der RH anerkannte den im überprüften Zeitraum durchwegs deutlich positiven Veranlagungserfolg der TU Graz sowie der Universität Salzburg.

Soll-Ist-Vergleich

- 20.1** (1) Bis November 2014 lag an der TU Graz keine schriftliche Veranlagungsrichtlinie vor; seit Dezember 2014 regelte eine schriftliche Veranlagungsrichtlinie die Verantwortlichkeiten, Besonderheiten der Genehmigung (z.B. in Abhängigkeit von bestimmten Betragshöhen), Bonitätskriterien für Veranlagungsprodukte, zulässige und unzulässige Veranlagungsformen³² sowie die Vorgangsweise, wie im Falle

³² zulässige Anlageformen: Termingelder, Sparbücher, Wohnbauanleihen, Bankanleihen, Anleihefonds und Geldmarktfloater; unzulässige Anlageformen: Aktien, Aktienfonds, Hedgefonds, Optionsgeschäfte, Rohstoffe, Edelmetalle

von Wertpapierverkäufen bei Kursveränderungen von mehr als 10 % (unter dem Anschaffungswert) vorzugehen ist. Die Veranlagungsrichtlinie war risikoavers gehalten.

In der Veranlagungsrichtlinie fehlte eine Bestimmung über das Klumpenrisiko.³³ Weiters fehlten Bestimmungen, wie mit Veranlagungen („Altbestände“) zu verfahren war, die nicht der geltenden Veranlagungsrichtlinie entsprachen.

(2) Die Veranlagungen der TU Graz führte die Abteilung Finanzen und Rechnungswesen nach Freigabe durch das Rektorat durch. Bis November 2014 erstellte die Abteilung für Finanzen und Rechnungswesen auf Basis von Angeboten der Kreditinstitute einen Veranlagungsvorschlag, der an die Leiterin des Finanzmanagements, an die Vizerektorin für Finanzen und Infrastruktur und an den Rektor übermittelt bzw. von diesem bestätigt wurde. An der TU Graz wurde auf konservative Veranlagungen in Termingelder, Sparbüchern und Anleihen sowie auf eine Kapitalgarantie geachtet.

Gemäß der Veranlagungsrichtlinie waren Veranlagungen über 1 Mio. EUR einstimmig vom Rektorat zu genehmigen. Sämtliche diesbezügliche Veranlagungen entsprachen dieser geforderten Vorgangsweise und wurden richtlinienkonform durchgeführt.

(3) An der Universität Salzburg existierte bis Mai 2014 keine schriftliche Banken- und Veranlagungsrichtlinie. Die seit Juni 2014 bestehende schriftliche Banken- und Veranlagungsrichtlinie war grundsätzlich risikoavers ausgerichtet, indem sie auf laufende Zahlungsfähigkeit, Mindestbonitäten, Kapitalgarantie und auf das Verbot von Finanzprodukten abstellte, die durch Derivate unterlegt waren. Weiters beschrieb sie die Risiken, die vermieden werden sollten, wie z.B. das Liquiditätsrisiko, das Zinsänderungsrisiko, das Fremdwährungsrisiko und das Kontrahentenrisiko.

Die Banken- und Veranlagungsrichtlinie definierte zudem Banken- und Kontrahentenlimits zur Vermeidung des sogenannten Klumpenrisikos und Anlageinstrumente, die erlaubt waren. Gemäß der Richtlinie waren die Abteilungen Controlling und Rechnungswesen mit der Verwaltung der liquiden Mittel und der Bankensteuerung betraut; eine klare, operative Zuteilung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten an die Abteilungen Controlling und Rechnungswesen lag nicht vor.

³³ Ausfallrisiko durch fehlende Risikostreuung, indem z.B. zu hohe Summen bei zu wenigen Instituten oder Emittenten veranlagt werden

(4) Die Veranlagungen an der Universität Salzburg nahmen die Abteilungen Controlling sowie Rechnungswesen – nach Freigabe durch das Rektorat bzw. den Universitätsrat – vor. Bis Mai 2014 erfolgten die Veranlagungen nicht auf Basis schriftlicher Grundlagen, sondern auf Basis von Gesprächen des Leiters der Abteilung Controlling mit dem Universitätsrat. Es erfolgte dabei jedoch keine Dokumentation der jeweiligen Gespräche. Die Veranlagung von Termingeldern erfolgte durch die Abteilung Rechnungswesen.

- 20.2** (1) Der RH kritisierte, dass die Veranlagungen an der TU Graz bis zum November 2014 ohne schriftliche Veranlagungsrichtlinie erfolgten. Darüber hinaus merkte er kritisch an, dass in der Richtlinie wichtige Bestimmungen, z.B. hinsichtlich des Klumpenrisikos oder betreffend die Vorgangsweise für nicht richtlinienkonforme Anlageformen im Altbestand, fehlten. Der RH anerkannte jedoch, dass bei den Veranlagungen der TU Graz das Vier-Augen-Prinzip eingehalten wurde.

Er empfahl der TU Graz, in die Veranlagungsrichtlinie Bestimmungen über das sogenannte Klumpenrisiko sowie Regelungen aufzunehmen, wie mit nicht der Veranlagungsrichtlinie entsprechenden Wertpapieren im Altbestand zu verfahren ist.

(2) Der RH kritisierte, dass die Veranlagungen an der Universität Salzburg bis Mai 2014 ohne schriftliche Veranlagungsrichtlinie erfolgten. Weiters bemängelte er die organisatorische Intransparenz im Veranlagungsbereich: so waren sowohl die Abteilung Controlling als auch die Abteilung Rechnungswesen für Veranlagungen zuständig; eine klare Zuteilung der jeweiligen operativen Aufgaben- und Verantwortlichkeiten lag nicht vor. Der RH anerkannte jedoch, dass an der Universität Salzburg bei Veranlagungen das Vier-Augen-Prinzip eingehalten wurde; zudem stellte die Banken- und Veranlagungsrichtlinie der Universität Salzburg eine geeignete Basis zur Minimierung von Anlage-, Ausfall- und Kursrisiken dar.

Der RH empfahl der Universität Salzburg, bei den operativen Aufgaben im Veranlagungsbereich eindeutige Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zu schaffen.

- 20.3** (1) *Laut Stellungnahme der TU Graz seien in der Richtlinie zu Veranlagungen die Punkte „Streuung bei Veranlagung“ und „Altbestand an Wertpapieren“ aufgenommen worden.*

(2) *Laut Stellungnahme der Universität Salzburg sei der Universitätsrat vom Leiter der Dienstleistungseinrichtung Controlling über die geplanten Veranlagungen in Kenntnis gesetzt worden. Im Übrigen sagte*

die Universität Salzburg die Umsetzung der Empfehlung des RH betreffend die Schaffung eindeutiger Kompetenzen und Verantwortlichkeiten im Veranlagungsbereich zu (siehe auch TZ 1).

Liquiditätsplanung

21.1 (1) An der TU Graz erstellte die Abteilung Finanzen und Rechnungswesen regelmäßige Liquiditätsvorschauen bzw. Liquiditätsvorschauen vor geplanten Veranlagungen für das Rektorat sowie für den Universitätsrat. Die Vorschaudaten wurden – getrennt nach Global- und Drittmitteln – einerseits aus verschiedenen Datenbanken³⁴ generiert und andererseits durch Erfahrungswerte und etwaiger Liquidität auslaufender Veranlagungen ergänzt. Das verdichtete Datenmaterial wurde schließlich unter Verwendung einer Standardbürosoftware³⁵ als Planungs-, Informations- und Dokumentationsmaterial verwendet.

(2) An der Universität Salzburg plante die Abteilung Rechnungswesen den Liquiditätsbedarf für den laufenden Universitätsbetrieb zum größten Teil auf Basis von Erfahrungswerten. Schriftliche Unterlagen dazu lagen nicht vor.

Zudem plante die Abteilung Controlling den Liquiditätsbedarf aus strategischer Sicht und berichtete darüber regelmäßig dem Universitätsrat. Die Planungsannahmen berücksichtigten u.a. etwaige Liquidität auslaufender Veranlagungen bzw. einen außerordentlichen Liquiditätsbedarf z.B. für Bauvorhaben.

Weiters war eine Mindestliquidität in Höhe von 16 Mio. EUR vorzuhalten („Mindestliquiditätsreserve“).

21.2 (1) Die Methodik und das Instrumentarium, welche die TU Graz zur Liquiditätsplanung einsetzten, waren geeignet, den Liquiditätsbedarf der TU Graz zu steuern und zu planen.

(2) Hinsichtlich der Liquiditätsplanung an der Universität Salzburg merkte der RH kritisch an, dass ein Vorhalten einer Mindestliquidität in Höhe von rund der Hälfte der gesamten Veranlagungen des Jahres 2014 (rd. 32,49 Mio. EUR) wenig zweckmäßig und unwirtschaftlich war. Zudem wies er kritisch darauf hin, dass an der Universität Salzburg zwei Abteilungen für die Liquiditätsplanung zuständig waren und die Dokumentation der Liquiditätsplanung teilweise fehlte.

³⁴ SAP bzw. BusinessNet

³⁵ Microsoft Excel

Überprüfte Geschäftsprozesse

Der RH empfahl daher der Universität Salzburg, den Liquiditätsbedarf sowohl auf strategischer als auch operativer Ebene einheitlich zu planen und die diesbezüglichen Planungen schriftlich zu dokumentieren. Weiters empfahl er der Universität Salzburg, die freie Liquidität – unter Einsatz einer entsprechenden Liquiditätsplanung – entsprechend der Banken- und Veranlagungsrichtlinie zu veranlagern.

21.3 *Laut Stellungnahme der Universität Salzburg habe das Rektorat im Rahmen seiner Liquiditätsplanung beschlossen, dass die durchschnittlichen Auszahlungen von zwei Monaten (d.h. 16 Mio. EUR) vorzuhalten wären. Der Universitätsrat sei darüber umfassend informiert worden und habe die Festlegung der Mindestliquiditätsreserve zur Kenntnis genommen. Im Übrigen sagte die Universität Salzburg zu, die Empfehlung des RH betreffend die Liquiditätsplanung umzusetzen (siehe auch TZ 1)*

Berichtswesen

22.1 (1) An beiden überprüften Universitäten lieferten die Abteilungen der Finanzverwaltung regelmäßig – monatlich bzw. quartalsmäßig – Berichte über die aktuelle Vermögens- bzw. Finanzlage der Universität an das Rektorat bzw. den Universitätsrat; zudem wurden anlassbezogen Berichte, wie z.B. zu Bauprojekten oder zum Drittmittelbereich, erstellt.

Weitere – aufgrund von gesetzlichen Vorschriften – von der Finanzverwaltung verfasste wesentliche Berichte waren der jährliche Rechnungsabschluss³⁶, dessen Daten die Basis für einen Großteil der Berichte der Finanzverwaltung bildeten, sowie quartalsweise der Bericht zum Beteiligungs- und Finanzcontrolling³⁷.

(2) Über die im Rahmen der Rechnungsabschlussprüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen informierte jeweils der Wirtschaftsprüfer das Rektorat sowie den Universitätsrat bzw. hielt dieser in einem Managementletter fest. An der TU Graz lag für das Jahr 2010 ein Managementletter vor, an der Universität Salzburg für die Jahre 2010 und 2014.

Die TU Graz erstellte zusätzlich zum Rechnungsabschluss einen Lagebericht, der die wirtschaftliche Entwicklung des abgelaufenen Jahres sowie einen Risiko- und Prognosebericht enthielt.

³⁶ § 16 Abs. 4 UG

³⁷ § 15 Abs. 7 UG

Weiters erhielt das BMWWF den Rechnungsabschluss einschließlich Prüfbericht. Bei einem negativen Jahresergebnis und einer Eigenmittelquote³⁸ von unter 8 % oder einem Mobilitätsgrad³⁹ von unter 100 % war zusätzlich ein Frühwarnbericht an das BMWWF zu übermitteln, der insbesondere die Ursachen des Jahresfehlbetrags sowie die Einsparungs- und Sanierungsmaßnahmen umfasste. Die TU Graz sowie die Universität Salzburg erstellten für das Jahr 2012 – aufgrund eines Jahresfehlbetrags und eines Mobilitätsgrads von unter 100 % – einen Frühwarnbericht.

(3) Weiters erhielt das BMWWF von den beiden überprüften Universitäten quartalsweise den Bericht zum Beteiligungs- und Finanzcontrolling. Dieser Bericht umfasste

- einen Unternehmensbericht mit Unternehmenskennzahlen auf Basis von Soll-Ist-Vergleichen,
- das Risikocontrolling mit der Darstellung der allgemeinen und branchenspezifischen Risikosituation einschließlich deren Bewertung sowie
- einen Finanzbericht, der die Zahlungsströme zwischen Bund und jeweiliger Universität abbildete.

In Bezug auf das Risikocontrolling erfolgte von Seiten der beiden überprüften Universitäten zwar eine verbale Erläuterung der Risiken, eine monetäre Bewertung der Risiken lag jedoch nicht vor.

22.2 Der RH wies darauf hin, dass das Rektorat und der Universitätsrat der beiden Universitäten sowie das BMWWF regelmäßig bzw. auch anlassbezogen Berichte sowie Informationen über die wirtschaftliche Entwicklung sowie zu möglichen Risikopotenzialen der Universitäten erhielten.

Der RH anerkannte die Erstellung eines Lageberichts an der TU Graz, weil dadurch zusätzlich Transparenz bezüglich der wirtschaftlichen Situation, der Risikoeinschätzung sowie zur zukünftigen Entwicklung geschaffen wurde.

³⁸ Eigenmittelquote ist der Prozentsatz, der sich aus dem Verhältnis zwischen dem Eigenkapital, den un versteuerten Rücklagen und den Investitionszuschüssen einerseits sowie der Bilanzsumme, vermindert um die nach § 225 UGB von den Vorräten absetzbaren Anzahlungen, andererseits ergibt.

³⁹ Mobilitätsgrad ist der Prozentsatz, der sich aus dem Verhältnis zwischen dem kurzfristigen Vermögen (Umlaufvermögen, aktive Rechnungsabgrenzung und kurzfristig veräußerbares Finanzanlagevermögen) einerseits sowie dem kurzfristigen Fremdkapital (Rückstellungen, Verbindlichkeiten und passive Rechnungsabgrenzung) andererseits ergibt.

Hinsichtlich des Berichts zum Beteiligungs- und Finanzcontrolling stellte der RH Mängel im Risikocontrolling fest. Zwar waren die möglichen Risiken der Universität verbal erläutert, jedoch fehlte eine Bewertung dieser Risiken. Nach Ansicht der RH wäre jedoch eine Bewertung der Risiken notwendig, um das Schadensausmaß und die Eintrittswahrscheinlichkeit hinsichtlich der Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung der Universität beurteilen zu können.

Der RH empfahl der TU Graz sowie der Universität Salzburg, das Beteiligungs- und Finanzcontrolling in Bezug auf das Risikocontrolling, insbesondere hinsichtlich der Bewertung der Risiken, weiterzuentwickeln, um die Aussagekraft des Berichts zu steigern.

22.3 *Laut Stellungnahme der TU Graz habe bereits eine umfassende Risikobewertung im Bereich der Unternehmensbeteiligungen stattgefunden. Die Bewertung beruhe auf den Kriterien „Schadensausmaß“ und „Eintrittswahrscheinlichkeiten“. Das Risikomanagement (inkl. bewerteten Risiken und Steuerungsmaßnahmen) im Bereich der Unternehmensbeteiligungen sei somit aufgebaut. In weiterer Folge sei der Aufbau des Risikomanagements im Bereich der Finanzverwaltung (wie z.B. im Drittmittelbereich) angedacht.*

22.4 Der RH stellte gegenüber der TU Graz klar, dass das Risikocontrolling im Bericht des Beteiligungs- und Finanzcontrollings hinsichtlich der Bewertung der Risiken weiterzuentwickeln wäre. In diesem Bericht stellte die TU Graz zwar Risiken dar, jedoch fehlte darin die Bewertung der Risiken u.a. nach Risikopotenzial und Eintrittswahrscheinlichkeit. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung, das Beteiligungs- und Finanzcontrolling in Bezug auf das Risikocontrolling weiterzuentwickeln.

Überprüfung des IKS auf Aktualität

23.1 (1) Da zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an der TU Graz ein umfassendes IKS – vorerst im Bereich der universitären Beteiligungen – erst im Aufbau war, lag noch keine Überprüfung des IKS auf Aktualität vor. Die TU Graz überprüfte jedoch die bestehenden Abläufe und Prozesse regelmäßig durch die Interne Revision. Die nachfolgende Tabelle stellt die Überprüfungen der Internen Revision im Zeitraum 2010 bis 2014 dar:

Tabelle 10: Prüfungen Interne Revision TU Graz

	2010	2011	2012	2013	2014	Summe	
	Anzahl						in %
Schwerpunktprüfungen ¹	3	1	6	3	4	17	9,3
Routineprüfungen	20	24	15	5	12	76	41,5
<i>davon</i>							
<i>Kassaprüfungen</i>	18	20	8	1	4	51	–
<i>Anlagen</i>	2	2	5	2	4	15	–
<i>Sonstiges</i> ²	–	2	2	2	4	10	–
Follow-up-Prüfungen ³	12	16	21	11	4	64	35,0
Sonderprüfungen ⁴	6	10	5	4	1	26	14,2
Summe	41	51	47	23	21	183	100,0

¹ Überprüfungen von Instituten und Organisationseinheiten, allgemeine Prüfthemen

² Überprüfungen betreffend Abrechnungen und Beschaffungen

³ Überprüfung, ob die geplanten Maßnahmen umgesetzt wurden

⁴ Überprüfungen aufgrund von aktuellen Anlassfällen

Quelle: Interne Revision der TU Graz

Von den 183 im Zeitraum 2010 bis 2014 stattgefundenen Überprüfungen waren rd. 14 % Sonderprüfungen, die überwiegend aufgrund von Meldungen der Organisationseinheiten zur Abklärung von Sachverhalten oder zur Überprüfung der Einhaltung von Richtlinien erfolgten. Zudem fanden im überprüften Zeitraum 64 Follow-up-Überprüfungen statt; die ausgesprochenen Maßnahmen wurden zu über 90 % umgesetzt.

Im Herbst 2014 überarbeitete die TU Graz zudem einen Großteil der Richtlinien im Bereich der Finanzverwaltung.

(2) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erfolgten an der Universität Salzburg mit dem Projekt „PLUS-S“ erst der Aufbau und die Implementierung eines IKS; somit lag noch keine Überprüfung des IKS auf seine Aktualität vor.

Hinsichtlich der bestehenden Abläufe und Prozesse der Universität Salzburg führte die externe Revision von 2011 bis 2014 insgesamt drei Überprüfungen durch. Unterlagen, inwieweit die rd. 60 ausgesprochenen Empfehlungen der Revision umgesetzt wurden, lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor.

Im Rahmen des Projekts „PLUS-S“ erfolgte die Aktualisierung bestehender Handbücher bzw. die Erstellung von Richtlinien.

Überprüfung des IKS auf Aktualität

23.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Überprüfungen der Internen Revision der TU Graz sowie die Umsetzung der daraus resultierenden Maßnahmen zur regelmäßigen Überprüfung und Weiterentwicklung eines wirkungsvollen und funktionsfähigen IKS beitrugen. Zudem wies er auf die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung festgestellte Aktualität der Richtlinien hin, wodurch eine ordnungsgemäße Abwicklung der Abläufe und Prozesse möglich war.

Im Bezug auf das sich im Aufbau befindliche Risikomanagement empfahl der RH der TU Graz, dieses – nach Implementierung – regelmäßig hinsichtlich seiner Aktualität zu überprüfen.

(2) Der RH kritisierte, dass an der Universität Salzburg im überprüften Zeitraum nur drei Überprüfungen durch die externe Revision stattfanden. Nach Ansicht des RH war dadurch keine regelmäßige Überprüfung des IKS auf dessen Wirksamkeit und Funktionsfähigkeit gegeben. Zudem lagen keine Unterlagen hinsichtlich der Umsetzung von Empfehlungen bzw. der daraus resultierenden Anpassungs- bzw. Korrekturmaßnahmen an Prozessen und Abläufen vor.

Der Universität Salzburg empfahl der RH, die Ressourcen für eine wirkungsvolle Revision – entweder durch den Aufbau einer Internen Revision oder den Ausbau der externen Revision – bereitzustellen. Zudem empfahl er der Universität Salzburg, die Umsetzung von Empfehlungen nachzuverfolgen bzw. Follow-up-Überprüfungen durchzuführen.

Hinsichtlich des laufenden Projekts „PLUS-S“ empfahl der RH der Universität Salzburg, das im Aufbau befindliche IKS – nach Implementierung – regelmäßig auf seine Aktualität zu überprüfen.

23.3 *Laut Stellungnahme der TU Graz habe sie für die Risiken im Bereich der Unternehmensbeteiligungen festgelegt, dass zumindest eine jährliche Überarbeitung bzw. eine kritische Hinterfragung des bestehenden Risikokataloges stattfindet. Weiters sei vorgesehen, dass der Risikomanagementprozess regelmäßig auf seine Aktualität überprüft werde.*

Kosten und Nutzen des IKS

24.1 (1) An der TU Graz lagen im überprüften Zeitraum in der Finanzverwaltung folgende Personalaufwendungen sowie Aufwendungen der internen und externen Kontrolle vor:

Tabelle 11: Personalaufwendungen und Aufwendungen der internen und externen Kontrolle der Finanzverwaltung TU Graz

	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 zu 2014
	in EUR					in %
Personalaufwendungen Finanzverwaltung						
Abteilung Finanzmanagement	123.053,94	164.344,43	148.559,34	168.346,80	208.505,39	69,4
Abteilung Controlling	255.680,41	299.804,38	323.210,66	343.552,53	353.557,80	38,3
Abteilung Finanzen und Rechnungswesen ¹	677.547,05	750.562,72	789.466,23	820.994,33	895.181,27	32,1
Personalaufwendung Finanzverwaltung gesamt	1.056.281,40	1.214.711,53	1.261.236,23	1.332.893,66	1.457.244,46	38,0
Aufwendungen interne und externe Kontrolle						
Jahresabschlussprüfung	28.062,00	17.400,00	17.400,00	17.400,00	20.179,20	- 28,1
Interne Revision	85.317,58	88.964,77	91.571,99	95.526,01	95.355,52	11,8
externe Revision	-	-	-	-	9.600,00	-
Aufwendungen interne und externe Kontrolle gesamt	113.379,58	106.364,77	108.971,99	112.926,01	125.134,72	10,4

¹ einschließlich Aufwendungen aus Personalgestellung

Quelle: TU Graz

Da die TU Graz über keine (Zeit-)Aufzeichnungen ihrer Mitarbeiter der Finanzverwaltung betreffend IKS-relevanter Tätigkeiten verfügte, wie z.B. für regelmäßige Kontrolltätigkeiten oder für die Aktualisierung von Richtlinien, war keine Aussage darüber möglich, welche Abteilungen bzw. Mitarbeiter in welcher Intensität mit IKS-relevanten Tätigkeiten belastet waren.

Aufgrund eines Wechsels des Wirtschaftsprüfers sanken die Aufwendungen für Jahresabschlussprüfungen ab 2011; die Aufwendungen des Jahres 2014 spiegelten einen neuerlichen Wechsel des Wirtschaftsprüfers wider.

(2) An der Universität Salzburg setzten sich in der Finanzverwaltung die Personalaufwendungen sowie die Aufwendungen für das Projekt „PLUS-S“ und für externe Kontrolle im Zeitraum 2010 bis 2014 wie folgt zusammen:

Tabelle 12: Personalaufwendungen und Aufwendungen für das Projekt „PLUS-S“ sowie für externe Kontrolle der Finanzverwaltung Universität Salzburg						
	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 zu 2014
	in EUR					in %
Personalaufwendungen Finanzverwaltung						
Abteilung Controlling	227.739,54	235.119,34	248.728,60	250.463,85	257.464,60	13,1
Abteilung Finanzen und Rechnungswesen	455.923,15	464.438,73	504.144,31	481.494,96	486.228,24	6,6
Personalaufwendungen Finanzverwaltung gesamt	683.662,69	699.558,07	752.872,91	731.958,81	743.692,84	8,8
Aufwendungen Projekt und externe Kontrolle						
Jahresabschlussprüfung	18.000,00	18.000,00	18.000,00	18.000,00	18.000,00	-
Projekt „PLUS-S“ ¹	-	-	-	-	35.421,19	-
externe Revision ²	-	30.242,92	-	-	33.863,95	-
Aufwendungen Projekt und externe Kontrolle gesamt	18.000,00	48.242,92	18.000,00	18.000,00	87.285,14	384,9

¹ Aufwendungen betreffen das Jahr 2014

² Zuordnung der Aufwendungen entsprechend dem Zeitraum der erbrachten Leistungen

Quelle: Universität Salzburg

Wie an der TU Graz, lagen an der Universität Salzburg keine Aufzeichnungen zu IKS-relevanten Tätigkeiten der Finanzverwaltung vor.

Die Aufwendungen der externen Revision spiegeln die Überprüfungen in den Jahren 2011 und 2014 wider (siehe TZ 8). Im überprüften Zeitraum gab es im Bereich der Jahresabschlussprüfung keinen Wechsel des Wirtschaftsprüfers.

(3) Wie unter TZ 10 dargestellt, war zur Zeit der Gebarungüberprüfung sowohl an der TU Graz als auch an der Universität Salzburg die Erstellung einer Risikoanalyse einschließlich einer Bewertung der Risiken erst in Arbeit; dadurch fehlte an beiden überprüften Universitäten die Quantifizierung der zu vermeidenden Risiken, womit Aussagen über den Nutzen der eingesetzten Finanzmittel im Bereich des IKS nicht möglich waren.

24.2 Der RH kritisierte, dass die beiden überprüften Universitäten keine Kenntnis über den mengen- und wertmäßigen Personaleinsatz in Bezug auf IKS-relevante Tätigkeiten hatten. Den beiden überprüften Universitäten fehlte zudem eine Quantifizierung der zu vermeidenden Risiken, womit Aussagen über den Nutzen der eingesetzten Finanzmittel im Bereich des IKS nicht möglich waren.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung an die TU Graz und an die Universität Salzburg, die Aktivitäten zum Aufbau einer alle Universitätsbereiche umfassenden Risikoanalyse – einschließlich einer Bewertung der Risiken – voranzutreiben, um künftig Aussagen über den Nutzen der in den Geschäftsprozessen eingesetzten IKS-Maßnahmen treffen zu können.

Weiters empfahl der RH der TU Graz und der Universität Salzburg, für eine Kosten-Nutzen-Betrachtung die Kosten und Zeitaufwendungen für IKS-relevante Tätigkeiten zu erfassen.

24.3 *Laut Stellungnahme der TU Graz werde die Empfehlung des RH zur Kenntnis genommen. Da IKS-Tätigkeiten ohnehin laufend erfolgten bzw. erfolgen müssten, könne der Nutzen einer genauen Zeitaufzeichnung der IKS-Tätigkeiten jedoch nicht nachvollzogen werden.*

24.4 Der RH erwiderte der TU Graz, dass für eine Kosten-Nutzen-Betrachtung einerseits die Kosten bzw. der Ressourceneinsatz und andererseits das zu vermeidende Risiko (Schadensausmaß und Eintrittswahrscheinlichkeit) bzw. der Nutzen der IKS-Maßnahme bekannt sein sollten, damit eine Aussage über die Angemessenheit der eingesetzten Ressourcen zum zu vermeidenden Risiko getroffen werden könnte. Er bekräftigte daher seine Empfehlung, für eine Kosten-Nutzen-Betrachtung die Kosten und Zeitaufwendungen für IKS-relevante Tätigkeiten zu erfassen.

Schlussempfehlungen

25 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Technische Universität Graz und Universität Salzburg

(1) Es wären spezifische Schulungen mit den Kassenverantwortlichen durchzuführen. (TZ 18)

(2) Das Beteiligungs- und Finanzcontrolling wäre in Bezug auf das Risikocontrolling, insbesondere hinsichtlich der Bewertung der Risiken, weiterzuentwickeln. (TZ 22)

(3) Das sich im Aufbau befindliche Risikomanagement bzw. IKS wäre regelmäßig hinsichtlich seiner Aktualität zu überprüfen. (TZ 23)

(4) Für eine Kosten-Nutzen-Betrachtung wären Kosten und Zeitaufwendungen zu IKS-relevanten Tätigkeiten zu erfassen. (TZ 24)

Schlussempfehlungen

Technische Universität Graz

(5) Das Risikomanagement im Bereich der Unternehmensbeteiligungen wäre aufzubauen und auf weitere Universitätsbereiche auszuweiten. (TZ 10, 24)

(6) Hinsichtlich der Abwicklung von elektronischen Eingangsrechnungen wären die Richtlinien und Dokumentationen zu aktualisieren. (TZ 13)

(7) Die stichprobenartig vorgenommenen Kontrollen der Buchungen wären zu dokumentieren. (TZ 16)

(8) Die Kassenprüfungen durch die Interne Revision wären fortzusetzen und die Anzahl der Prüfungen wäre entsprechend der Anzahl der vorhandenen Haupt- und Institutskassen anzupassen. (TZ 17)

(9) Die Institutshandkassen wären unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung sowie der Risikominimierung zu reduzieren. (TZ 17)

(10) In die Veranlagungsrichtlinie wären Bestimmungen über das sogenannte Klumpenrisiko sowie Regelungen aufzunehmen, wie mit nicht der Veranlagungsrichtlinie entsprechenden Wertpapieren im Altbestand zu verfahren ist. (TZ 20)

Universität Salzburg

(11) Die Handbücher und Richtlinien der Finanzverwaltung wären künftig allen Mitarbeitern zur Verfügung zu stellen. (TZ 4, 13)

(12) Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Leiter von administrativen Organisationseinheiten wären in eine Richtlinie aufzunehmen. (TZ 5)

(13) Die Arbeitsplatzbeschreibungen wären zu aktualisieren und auf aktuellem Stand zu halten. (TZ 6)

(14) Regelungen zu Themen, wie Geschenkkannahme, Vertraulichkeit, Datenschutz oder Befangenheiten, wären ins Richtlinienensystem aufzunehmen. (TZ 7)

(15) Die Pflichten und Verantwortungen der Revision wären entsprechend der Revisionsordnung wahrzunehmen. (TZ 8)

(16) Es wären die Aktivitäten zur Implementierung eines IKS fortzusetzen und auf alle Universitätsbereiche auszubauen. (TZ 10, 24)

- (17) Künftige Prozesse und Richtlinien wären erst auf Basis einer vorgängigen Risikoanalyse aufzusetzen. (TZ 10)
- (18) Zumindest jährlich wäre eine Plausibilisierung der IT-Berechtigungen hinsichtlich Notwendigkeit und Angemessenheit vorzusehen. (TZ 12)
- (19) Es wäre unter Beachtung von Kosten–Nutzen–Abwägungen auf einen zentralen Rechnungseingang samt Rechnungsworkflow hinzuwirken. (TZ 14)
- (20) Die Wertgrenze, ab der das Vier–Augen–Prinzip zur Freigabe von Rechnungen vorgesehen ist, wäre auf den Wert von 400 EUR (Grenzwert für Kleinbetragsrechnungen) abzusenken. (TZ 15)
- (21) Die Verwaltung der Unterschriftenprobenblätter der Anweisungsberechtigten wäre z.B. durch eine geeignete IT–Anwendung zu unterstützen, um die Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit – insbesondere in zeitlicher Hinsicht – sicherzustellen. (TZ 15)
- (22) Hinsichtlich der Buchung von Geschäftsfällen wären stichprobenartig Nachkontrollen vorzunehmen und zu dokumentieren. (TZ 16)
- (23) Die Einhaltung der Vorgaben für Anzahlungen bzw. Vorauszahlungen wäre nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 16)
- (24) Die bestehenden Institutskassen wären auf deren Notwendigkeit zu evaluieren. (TZ 17)
- (25) Es wären regelmäßig stichprobenartige Kassenprüfungen – entsprechend der Anzahl der vorhandenen Haupt– und Institutskassen – durchzuführen. (TZ 17)
- (26) Bei den operativen Aufgaben im Veranlagungsbereich wären eindeutige Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zu schaffen. (TZ 20)
- (27) Der Liquiditätsbedarf wäre sowohl auf strategischer als auch operativer Ebene einheitlich zu planen und die diesbezüglichen Planungen wären schriftlich zu dokumentieren. (TZ 21)
- (28) Die durch eine entsprechende Liquiditätsplanung sich ergebende freie Liquidität wäre der Banken– und Veranlagungsrichtlinie entsprechend zu veranlagen. (TZ 21)

Schlussempfehlungen

(29) Die Ressourcen für eine wirkungsvolle Revision wären – entweder durch den Aufbau einer Internen Revision oder den Ausbau der externen Revision – bereitzustellen. (TZ 23)

(30) Die Umsetzung von Empfehlungen der Revision wäre nachzuvollziehen, bzw. es wären Follow-up-Überprüfungen durchzuführen. (TZ 23)