

Prüfbericht

Internes Kontrollsystem im
Finanzmanagement des Landes

	Allgemeine Informationen	4
	Zusammenfassung	5
1	Grundlagen	11
1.1	Internes Kontrollsystem — 11	
1.2	Finanzmanagement — 16	
1.3	Finanzabteilung — 20	
2	IKS-Regelungen	25
2.1	Kernprozesse — 25	
2.2	Begleitprozesse — 29	
3	Ausgewählte Prozesse	37
3.1	Liquiditätsprognose und -steuerung — 37	
3.2	Finanzierung — 41	
3.3	Veranlagung — 47	
	Abkürzungsverzeichnis — 51	
	Glossar — 52	

Allgemeine Informationen

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung

Der Landes-Rechnungshof hat gemäß Art. 70 der Landesverfassung dem Landtag und der Landesregierung über seine Tätigkeit und die Ergebnisse seiner Prüfungen zu berichten und seine Berichte nach Vorlage an den Landtag zu veröffentlichen.

Geprüfte Stelle

Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) mit Amtsstelle für Rechnungswesen

Prüfzeitraum

Jänner 2016 bis Mai 2017

Fallweise wurde auch auf aktuelle Entwicklungen Bezug genommen.

Prüfungsgegenstand

Der Landes-Rechnungshof prüfte von Mai bis November 2017 das Interne Kontrollsystem (IKS) im Finanzmanagement der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa). Schwerpunkte der Prüfung bildeten die Konzeption des IKS sowie die Kernprozesse Finanzierung und Veranlagung auf Basis der Liquiditätsprognose und -steuerung. Er verglich anhand von Stichproben Ist-Abläufe mit definierten Vorgaben. Begleitprozesse wurden nicht vertiefend geprüft. Kassengebarung, Leasing sowie über Wertpapiere des Anlagevermögens hinausgehende Veranlagungen – wie strategische Beteiligungen des Landes – waren nicht Prüfungsgegenstand.

Prüfungsergebnis

Die Prüfungsergebnisse wurden der Vorständin der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) und der Leiterin der Amtsstelle für Rechnungswesen am 14. November 2017 zur Kenntnis gebracht. Das Amt der Vorarlberger Landesregierung gab am 29. November 2017 eine Stellungnahme ab, die vom Landes-Rechnungshof in den Prüfbericht eingearbeitet wurde.

Formale Aspekte

Im Bericht verwendete geschlechtsspezifische Bezeichnungen gelten grundsätzlich für Frauen und Männer. Gegebenenfalls wurden kaufmännische Auf- und Abrundungen vorgenommen.

Zusammenfassung

Interne Kontrollsysteme gewinnen im öffentlichen Bereich an Bedeutung

Unter einem Internen Kontrollsystem wird ein Prozess verstanden, um Risiken systematisch zu erfassen und durch geeignete Maßnahmen zu steuern. Damit sollen beispielsweise effiziente und effektive Abläufe oder die Einhaltung von Gesetzen und Vorschriften sichergestellt werden. Aufgetretene Malversationen und vermehrte Prüfungen durch Kontrolleinrichtungen in diesem Bereich zeigen die Bedeutung des Themas auf. In der Landesverwaltung wurden bereits wesentliche Schritte zur Verbesserung und zum Ausbau von internen Kontrollen gesetzt. Eine weitere Stärkung des Bewusstseins für die Systematik und den Nutzen eines Internen Kontrollsystems sowie die Festlegung spezifischer Verantwortlichkeiten werden als sinnvoll erachtet. Standardisierte Hilfsmittel können dafür zielführend sein.

Konservative Finanzierungs- und Veranlagungsinstrumente eingesetzt

Das Finanzmanagement umfasst die Vorbereitung, Entscheidung und Abwicklung von Finanzgeschäften, um die Liquidität einer Organisation sicherzustellen. Damit ist die Disposition über hohe Geldbeträge verbunden. Im Land liegen die entsprechenden Zuständigkeiten im Wesentlichen bei der Landesregierung bzw. beim zuständigen Finanzreferenten und bei der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa). Bei dieser ist auch die Amtsstelle für Rechnungswesen eingerichtet. In den Kernprozessen Veranlagung und Finanzierung wurden im Prüfzeitraum insbesondere konservative Anleihen erworben sowie langfristige Euro-Kredite und kurzfristige Geldmarktmittel aufgenommen. Für Letztere ist transparent festzulegen, bis zu welchem Limit eine Aufnahme erfolgen darf. Aus den Instrumenten zur Liquiditätsprognose lassen sich kurz- und mittelfristig erhöhte Finanzierungserfordernisse für das Land ableiten.

Wichtige Regelungen zur Risikominimierung geschaffen

Auf Grundlage des im Jahr 2014 in Kraft getretenen Spekulationsverbotsgesetzes erarbeiteten die aktuellen Führungskräfte der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) und der Amtsstelle für Rechnungswesen weitere Regelungen. Damit wurden – im Rahmen der allgemeinen Vorgabe einer risikoaversen Finanzgebarung – vor allem der Kreis zulässiger Finanzgeschäfte eingeschränkt sowie grundlegende Abläufe, Kontrollen und Zuständigkeiten festgelegt. Den darin auch vorgesehenen Qualifikationsanforderungen sollte zukünftig durch regelmäßige spezifische Weiterbildungen der eingebundenen Mitarbeitenden nachgekommen werden.

Etablierte Basis zu systematischem Internen Kontrollsystem weiterentwickeln

Die für Kernprozesse geschaffenen Regelungen und getroffenen Maßnahmen stellen eine solide Basis für ein Internes Kontrollsystem dar, welches jedoch weiterzuentwickeln ist. Um Abläufe nachvollziehbar und verbindlich zu gestalten, sind vollständige Prozessbeschreibungen zu erarbeiten. Sie bilden auch eine wesentliche Grundlage für eine systematische Erhebung prozessbezogener Risiken. Ebenfalls ist zukünftig der Einsatz spezifischer Instrumente wie einer Risiko-Kontroll-Matrix zweckmäßig. Insgesamt wird dadurch die Aufdeckung möglicher Kontrolllücken unterstützt. Ein bislang nicht gesteuertes operationelles Risiko erkannte der Landes-Rechnungshof bei der Aufnahme von Barvorlagen. Dieser durch seine hohen Volumina gekennzeichnete Prozess könnte derzeit durch eine Person durchgeführt werden. Liquiditätsrisiken wirkt insbesondere der hohe Überziehungsrahmen des Landes entgegen. Eine schriftliche Bestätigung ist für diesen regelmäßig einzuholen. Zudem bedarf die kurzfristige Liquiditätsplanung, die teilweise Prognosemängel aufwies, einer Weiterentwicklung. Das Berichtswesen sollte vor allem durch eine regelmäßige Information sowohl über eingesetzte Finanzierungs- als auch Veranlagungsinstrumente an den Finanzausschuss des Landtags verbessert werden. Die vermehrte Verwendung des elektronischen Akts mit vordefinierten Workflows verringert weiters prozessuale Risiken.

Kontrolllücken auch bei Begleitprozessen identifiziert

Die Kernprozesse im Finanzmanagement sind mit Begleitprozessen wie der Abwicklung des Zahlungsverkehrs oder der Kontenführung unmittelbar verknüpft. Obwohl für diese Bereiche wichtige Regelungen und zahlreiche Kontrollen implementiert sind, ortete der Landes-Rechnungshof Verbesserungsbedarf. Kontrolldefizite bei der Berechtigungsvergabe bergen insbesondere im Zusammenhang mit weitreichenden Berechtigungen, wie jene zur Systemadministration oder Massenfreigabe, ein erhöhtes Risiko. Zu ihrer Minimierung sollten daher Vergabevoraussetzungen festgelegt und weitere geeignete Kontrollaktivitäten vorgesehen werden. Darüber hinaus trägt eine vollständige Ablaufbeschreibung und eine regelmäßige Überprüfung zur Prozesssicherheit im elektronischen Zahlungsverkehr bei. Hierzu sind auch Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Online-Banking System zweckmäßig. Für die Führung von Bankkonten sollten die Berechtigung zu deren Eröffnung, Änderung und Schließung bei der geprüften Stelle zentralisiert und die Vorgehensweise dazu geregelt werden. Dies ermöglicht u.a. die generelle Durchsetzung wichtiger Grundsätze, wie jener der Kollektivzeichnung. Zudem wird dadurch eine aktuelle Übersicht aller Bankkonten gewährleistet.

Empfehlungen

Grundlagen

1. In Landesverwaltung Bewusstsein für Internes Kontrollsystem stärken und Verantwortlichkeiten konkreter festlegen (Punkt 1.1, Internes Kontrollsystem, Seite 11).
2. Durch ausdrückliche Festlegung Limitierung der Landesregierung zur Aufnahme von kurzfristigen Geldmarktmitteln klarstellen (Punkt 1.2, Finanzmanagement, Seite 16).
3. In Präambel verankerter Mitteilungspflicht an Landtag über kurzfristige Geldmarktmittel nachkommen und auch über Veranlagungen berichten (Punkt 1.2, Finanzmanagement, Seite 16).
4. Anlage zur Geschäftsordnung der Landesregierung betreffend Kreditbegriff und Veranlagungsgeschäfte anpassen (Punkt 1.2, Finanzmanagement, Seite 16).

IKS-Regelungen

5. Vollständige Prozessbeschreibungen einschließlich Kontrollen für Kernprozesse ausarbeiten und regelmäßig überprüfen (Punkt 2.1, Kernprozesse, Seite 25).
6. Originalakten vollständig führen und Verwendung des elektronischen Akts weiter forcieren (Punkt 2.1, Kernprozesse, Seite 25).
7. Instrumente zur systematischen Identifizierung und Bewertung von Risiken einsetzen (Punkt 2.1, Kernprozesse, Seite 25).
8. Mitarbeitende im Finanzmanagement regelmäßig spezifisch weiterbilden (Punkt 2.1, Kernprozesse, Seite 25).
9. Berechtigungen zur Eröffnung, Änderung und Schließung von Bankkonten zentralisieren, diesbezügliche Vorgehensweise regeln und Kontenübersicht aktuell halten (Punkt 2.2, Begleitprozesse, Seite 29).
10. Grundsätze der Kontoführung überarbeiten und an Banken kommunizieren sowie Einzelzeichnungsberechtigungen möglichst vermeiden (Punkt 2.2, Begleitprozesse, Seite 29).
11. Vorgaben und Prozessbeschreibung für Zahlungsverkehr einschließlich Kontrollen aktualisieren, vervollständigen und regelmäßig überprüfen (Punkt 2.2, Begleitprozesse, Seite 29).
12. Sicherheit im Zusammenhang mit Online-Banking System erhöhen (Punkt 2.2, Begleitprozesse, Seite 29).

13. Bei Freischaltung von Berechtigungen für VBK.net geeignete Kontrolle sowie für weitreichende Rechte Vergabevoraussetzungen vorsehen (Punkt 2.2, Begleitprozesse, Seite 29).
14. Verpflichtende Systemschulungen für neue VBK.net-Nutzer einführen (Punkt 2.2, Begleitprozesse, Seite 29).

Ausgewählte Prozesse

15. Für wöchentliche Liquiditätsplanung Maßnahmen zur Erhöhung der Prognosequalität setzen (Punkt 3.1, Liquiditätsprognose und -steuerung, Seite 37).
16. Berichtsempfängern Informationen zu Liquiditätssituation und -entwicklung zeitnah digital bereitstellen (Punkt 3.1, Liquiditätsprognose und -steuerung, Seite 37).
17. Mittelfristig Einführung weiterentwickelter Instrumente der unterjährigen Liquiditätsplanung anstreben (Punkt 3.1, Liquiditätsprognose und -steuerung, Seite 37).
18. Weitere Sicherungsmechanismen im Prozess Barvorlagen vorsehen (Punkt 3.2, Finanzierung, Seite 41).
19. Regelmäßig schriftliche Bestätigung für jeweils aktuellen Überziehungsrahmen einholen (Punkt 3.2, Finanzierung, Seite 41).
20. Für Veranlagungsgeschäfte Vergleichsangebote einholen (Punkt 3.3, Veranlagung, Seite 47).
21. Strukturierte Vorlage für Prüfung und Auswahl von Veranlagungen erarbeiten (Punkt 3.3, Veranlagung, Seite 47).
22. Zur Überwachung von Veranlagungen Performance- und Risikoindikatoren unterjährig erheben (Punkt 3.3, Veranlagung, Seite 47).

Kenndaten

Finanzmanagement

der Jahre 2015 bis 2017
in Mio. €

	2015	2016	2017 bis inkl. 30.9.
--	------	------	-------------------------

Liquidität der Cash-Pools

Ø Stand zum wöchentl. Stichtag	31	19	-36
--------------------------------	----	----	-----

Finanzierung

Barvorlagen

Ø aufgenommenener Betrag	18,76	19,80	30,17
Ø Laufzeit in Tagen	6	8	20
Anzahl der Abschlüsse	21	20	18

Überziehungsrahmen

Tage mit negativem Kontostand in Prozent	23	31	60
Ø Höhe	-12,30	-16,99	-21,86

Langfristige Kredite

Kreditstand* zum 31. Dezember	101,51	100,06	k. A.
Anteil fixer Verzinsung in Prozent	44	57	k. A.
Anzahl der Abschlüsse	1	1	1

Veranlagung**

Veranlagungshöhe Buchwert zum 31. Dezember	53,55	54,06	k. A.
Anzahl der Abschlüsse	2	4	1

* ohne noch nicht aufgenommene Haushaltskredite

** Wertpapiere des Anlagevermögens, u.a. ohne Beteiligungen und Ausleihungen

Quelle: Rechnungsabschlüsse, Informationen Abteilung IIIa, Darstellung Landes-Rechnungshof; Rundungsdifferenzen

1 Grundlagen

1.1 Internes Kontrollsystem

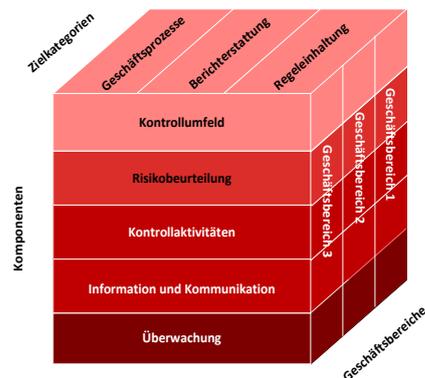
Aufgabe eines Internen Kontrollsystems ist die Erfassung und Steuerung von Risiken. Es wird zunehmend im öffentlichen Bereich eingerichtet und überprüft. In der Landesverwaltung sollten das Bewusstsein für dessen Systematik und Nutzen noch weiter gestärkt sowie die spezifischen Verantwortlichkeiten konkreter festgelegt werden. Dazu ist der Einsatz von standardisierten Hilfsmitteln zielführend.

Situation Ein Internes Kontrollsystem (IKS) ist ein in die Arbeits- und Betriebsabläufe einer Organisation eingebetteter Prozess. Er wird von Führungskräften und Mitarbeitenden durchgeführt, um Risiken systematisch zu erfassen und zu steuern. Dies soll mit ausreichender Gewähr sicherstellen, dass die im Rahmen der Aufgabenstellung gesetzten Ziele erreicht werden.

Standardmodell

COSO I Die Anforderungen an ein IKS sind insbesondere im „Internal Control – Integrated Framework“ (COSO I) des Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission^{Glossar} beschrieben und als Würfelmodell dargestellt.

Aufbau eines Internen Kontrollsystems nach COSO I



Quelle: Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

Das Rahmenwerk erleichtert die Gestaltung, Dokumentation und Analyse eines IKS und besteht aus den drei Dimensionen Zielkategorien, Komponenten sowie Geschäftsbereiche. Es wurde im Jahr 1992 publiziert und im Jahr 2013 aktualisiert.

Zielkategorien	Die Zielkategorien leiten sich aus der Erfüllung der spezifischen Aufgaben einer Organisation ab. Sie umfassen im Wesentlichen die Sicherstellung der Effizienz und Effektivität der Geschäftsprozesse, die Verlässlichkeit der finanziellen Berichterstattung sowie die Einhaltung der geltenden Gesetze und Vorschriften.
Komponenten	Das Kontrollumfeld mit Faktoren wie Integrität, Verantwortung und Strukturen ist die erste von fünf sich wechselseitig beeinflussenden Komponenten. Darauf folgt die Risikobeurteilung, die sich mit der Identifikation und Analyse relevanter Risiken beschäftigt. Sie liefert die Basis für die Festlegung der Kontrollaktivitäten, welche manuell oder automatisch bzw. vorbeugend oder aufdeckend und auch systembasiert stattfinden können. Die Maßnahmen beinhalten z.B. eine Funktionstrennung oder ein Vier-Augen-Prinzip. Die vierte Komponente dient dazu, wesentliche Informationen zu erkennen, zu erfassen und zeitnah zu kommunizieren. Die Funktionsfähigkeit sowie die Qualität des IKS sicherzustellen, ist schließlich Aufgabe der Überwachung. Als dynamischer Prozess erfordert sie laufende Anpassungen an Zielsetzung, Risiken, Umfeld und Ressourcen. Nach dem COSO I-Standard müssen alle fünf Komponenten vorhanden bzw. erfasst sein, damit ein IKS wirksam ist.
Geschäftsbereiche	Da sich ein IKS nicht nur auf die Gesamtorganisation bezieht, stellt die dritte Dimension die jeweiligen Geschäftsbereiche dar, in welchen die internen Kontrollen durchzuführen sind. Alle drei Ebenen des COSO I-Würfels stehen im direkten Verhältnis zueinander und beeinflussen sich gegenseitig im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung.
INTOSAI	Mit der Implementierung eines IKS im öffentlichen Sektor setzt sich die Internationale Organisation of Supreme Audit Institutions ^{Glossar} (INTOSAI) auseinander. Ihrer Richtlinie GOV 9100 liegt das COSO I-Modell zugrunde. Auch der Rechnungshof Österreich sowie andere Landesrechnungshöfe befassten sich mit der IKS-Thematik bereits in verschiedenen Berichten. Ersterer publizierte im Jahr 2016 überdies einen „Leitfaden zur Überprüfung von Internen Kontrollsystemen“.
IKS-Prinzipien	Dieser Leitfaden beschreibt für Prüfungen mehrere zu beachtende IKS-Prinzipien. Dabei gilt der Grundsatz, dass bei Setzung entsprechender Maßnahmen

der mit den Kontrollen verbundene Aufwand bzw. Ressourceneinsatz in einem angemessenen Verhältnis zum Risiko zu stehen hat.

- **Transparenz**
Berechtigte Außenstehende sollen die Arbeitsabläufe anhand von Sollprozessen und Dokumentationen beurteilen können.
- **Kontrollautomatik**
Kontrollen sollen systematisch in Arbeitsabläufe eingebaut sein, beispielsweise IT-gestützt oder durch Implementierung eines Vier-Augen-Prinzips.
- **Funktionstrennung**
Für einen Prozess soll keine Alleinverantwortung bestehen. Dafür bedarf es einer Trennung von entscheidender, ausführender und kontrollierender Funktion. Dies soll aber nicht zu einer unzweckmäßigen Aufteilung von Verantwortungen führen.
- **Mindestinformation**
Den Mitarbeitenden und Führungskräften sollen jene Informationen bereitgestellt werden, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind.
- **Minimale Rechte**
Zugangs- und Zugriffsberechtigungen sollen adäquat beschränkt sein. Dies bezieht sich in erster Linie auf sensible bzw. vertrauliche Daten, findet aber auch in sonstigen Bereichen Anwendung.
- **Rollierendes IKS**
Das IKS soll regelmäßig und systematisch auf seine Funktionsfähigkeit, Wirksamkeit sowie Aktualität überprüft und entsprechend angepasst werden.

Abgrenzung Grundvoraussetzung und Basis eines IKS ist das Risikomanagement. Es identifiziert, analysiert und bewertet Risiken unter Berücksichtigung des potenziellen Schadensausmaßes sowie der Eintrittswahrscheinlichkeit. Beide Systeme fügen sich wiederum in weitergehende Ansätze einer Corporate Governance^{Glossar} und Compliance^{Glossar} ein.

Rechtlicher Rahmen
Verpflichtung Die österreichische Rechtsordnung verpflichtet primär Gesellschaften des Privatrechts zur Einrichtung eines IKS. Derartige Bestimmungen wurden aber zum Teil auch ausdrücklich im öffentlichen Bereich rechtlich verankert. Beispiele finden sich in der Haushaltsführung des Bundes sowie der Steiermark

oder im Finanzmanagement in Niederösterreich. Nach der Geschäftsordnung für den Magistrat der Stadt Wien werden darüber hinaus alle Dienststellenleitende verpflichtet, interne Kontroll- und Risikomanagementsysteme einzurichten.

Im Vorarlberger Landesrecht gibt es keine entsprechende konkrete Festlegung. Die Notwendigkeit zur Auseinandersetzung mit Risiken und zur Implementierung von Kontrollmechanismen kann im Allgemeinen jedoch aus dem Auftrag zu gesetzmäßigem, sparsamem, wirtschaftlichem und zweckmäßigem Handeln abgeleitet werden.

Elemente Initiativen zur Verbesserung des IKS in der Landesverwaltung wurden – aufgrund eines Anlassfalls im Jahr 1999 – insbesondere in den allgemeinen Unterstützungs- und Hilfsprozessen gesetzt. Zentrale Elemente gibt es im Zahlungsverkehr oder Förderwesen, aber auch im Dienst- bzw. Organisationsrecht. Die Regelungen dazu finden sich beispielsweise in der Erlassammlung oder in dem im Intranet abrufbaren Pflichtenbündel für Führungskräfte. Darin wird allerdings nicht explizit auf eine IKS-Relevanz oder konkrete IKS-Verantwortlichkeiten hingewiesen.

Zur besseren systematischen Erfassung des IKS kommen in anderen Bundesländern – u.a. in Tirol, Steiermark oder Wien – verschiedene Instrumente wie Fragebögen zum Einsatz. Damit werden Standardprüfthemen für die Bereiche Organisation und Prozesse, Finanz- und Rechnungswesen, Personal oder Informations- und Kommunikationstechnologie für Führungskräfte speziell aufbereitet. Derartige Hilfsmittel sind in Vorarlberg aktuell im Rahmen einer Risikoanalyse im Zusammenhang mit der Korruptionsprävention in Verwendung. Diese befindet sich in Ausrollung.

Sensibilisierung Die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) als Interne Revision befasste sich in den Jahren 2016 und 2017 ausführlich mit dem IKS in Bezirkshauptmannschaften. Konkreter Anlass war eine Malversation in der Kassengebarung einer dieser Dienststellen. Im Rahmen ihrer Prüfung zeigte die Interne Revision die Notwendigkeit auf, das Bewusstsein der Führungskräfte für die eigenverantwortliche Wahrnehmung der IKS-Funktion zu stärken und deren spezifische Kompetenzen aufzubauen.

Bewertung Entwicklungen zur Einrichtung von IKS in öffentlichen Verwaltungen und aufgetretene Anlassfälle zeigen die Relevanz und Aktualität des Themas auf. Gleichzeitig verdeutlichen etablierte Standardmodelle und Prüfungen durch Kontrolleinrichtungen, dass sich ein IKS nicht nur auf Teilbereiche, wie ein

Vier-Augen-Prinzip oder eine Risikoanalyse im Rahmen der Korruptionsprävention, konzentrieren darf.

In der Landesverwaltung wurden bereits relevante Schritte in Bezug auf die Verbesserung und den Ausbau des IKS gesetzt. Der Landes-Rechnungshof unterstreicht jedoch den grundsätzlichen Bedarf, das Verständnis der Führungskräfte für Systematik und Nutzen des IKS noch weiter zu stärken sowie die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten konkreter festzulegen.

Dabei können Hilfsmittel wie Fragebögen oder Schulungen zur Methodik sowie konkret definierte Zuständigkeiten – beispielsweise im Pflichtenbündel – unterstützend und zielführend sein. Zudem wird angeregt, die IKS-Thematik mittelfristig auch mit der im Rahmen der Korruptionsprävention durchgeführten Risikoanalyse zu verknüpfen.

Empfehlung Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, in der Landesverwaltung das Bewusstsein für das Interne Kontrollsystem zu stärken und Verantwortlichkeiten konkreter festzulegen.

Stellungnahme *Die Vorarlberger Landesverwaltung versteht das Thema IKS als ganzheitliches, lernendes System, welches sich in einem ständigen Entwicklungsprozess befindet. Neben Weiterentwicklungsimpulsen durch beispielsweise Empfehlungen der Rechnungshöfe oder auch der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) werden auch seitens der Abteilungen und Dienststellen kontinuierlich Schritte gesetzt, das IKS zu verbessern (bspw. durch Aktualisierung von Stellenbeschreibungen, Erstellen von Organisationshandbüchern, Dokumentation und Digitalisierung von Prozessabläufen). Diese kontinuierliche Weiterentwicklung soll auch weiterhin forciert verfolgt und unterstützt werden. Entsprechend sind bspw. Sensibilisierungsveranstaltungen für die Führungskräfte und Maßnahmen zur Unterstützung der Selbstevaluierung angedacht.*

1.2 Finanzmanagement

Die Abwicklung von Finanzgeschäften ist mit der Entscheidung und Disposition über hohe Geldbeträge verbunden. Zur Risikominimierung enthalten die rechtlichen Grundlagen bestimmte Vorgaben. Einer Klarstellung bedarf die Limitierung der Landesregierung zur Aufnahme kurzfristiger Geldmarktmittel. Über Letztere wurde der Landtag nicht informiert. Weiters sind Anpassungen in der Geschäftsordnung der Landesregierung vorzunehmen.

Situation Unter Finanzmanagement wird die Planung und Steuerung von Einnahmen und Ausgaben verstanden, um die Finanzierung des Geschäftsablaufs sicherzustellen. Es umfasst die Vorbereitung, Entscheidung und Abwicklung von Finanzgeschäften. Beispiele sind die Aufnahme und Rückzahlung von Fremdmitteln oder Veranlagungen. Ein IKS im Finanzmanagement soll u.a. Liquiditäts-, Markt-, Reputations- oder operationelle Risiken minimieren.

Umfang **Umfang und Vorgaben**
Das Land verfügte zum 31. Dezember 2016 bei einem Gebarungsvolumen von rund € 1,73 Mrd. über 13 langfristige Euro-Kredite in Höhe von insgesamt € 100,06 Mio. Die Tilgungen beliefen sich in diesem Jahr auf € 10,89 Mio. Ein im Voranschlag 2016 für den Haushaltsausgleich vorgesehener weiterer Kredit in Höhe von € 10,85 Mio. wurde im Juni 2017 aufgenommen. Leasinggeschäfte bestanden in geringem Umfang und hauptsächlich im IT-Bereich. Der kurzfristigen Finanzierung im Jahr 2016 dienten 20 Barvorlagen^{Glossar} in durchschnittlicher Höhe von je € 19,80 Mio. Zusätzlich wurde das maßgebliche Konto an rund einem Drittel dieses Jahres in durchschnittlicher Höhe von € -16,99 Mio. überzogen.

Aktivseitig verfügte das Land zum 31. Dezember 2016 – neben weiteren Finanzanlagen, die insbesondere in Form von Beteiligungen und Ausleihungen bestanden – über Wertpapiere im Ausmaß von € 54,06 Mio. Diese setzten sich aus Anleihen und Anleihenfonds zusammen. Ferner wies es Bankguthaben in Höhe von € 40,25 Mio. auf rund 50 verschiedenen Konten aus. Derivative Finanzgeschäfte^{Glossar} oder eine Begebung von Anleihen gab es nicht.

Vorgaben Für Finanzgeschäfte gilt in Vorarlberg seit Juli 2014 ein Spekulationsverbotsgesetz (SVG). In diesem Landesgesetz wurde festgelegt, dass das Land – und bestimmte andere Rechtsträger wie Gemeinden – ihre Finanzgebarung risikoavers auszurichten haben. Das bedeutet, dass Risiken auf ein Mindestmaß zu

beschränken sind und deren Minimierung stärker zu gewichten ist als die Optimierung der Erträge oder Kosten. Es enthält weiters organisatorische Vorkehrungen zur Absicherung dieses Grundsatzes, beispielsweise ein Vier-Augen-Prinzip bei der Prüfung und Auswahl von Finanzgeschäften. Da eine bundesweit einheitliche Regelung zum Spekulationsverbot scheiterte, verankerten die meisten Bundesländer diese Vorgaben in unterschiedlicher Weise auf landesrechtlicher Ebene.

Im ersten Halbjahr 2016 erließ das Land zudem eine verwaltungsinterne Richtlinie für das Finanzmanagement (FM-RL) sowie Dienstanweisungen. Diese gestalten die gesetzlichen Bestimmungen im Hinblick auf die konkrete Durchführung näher aus. Überdies gibt es Regelungen für Begleitprozesse wie den Zahlungsverkehr.

Wesentliche Eckpfeiler für das Finanzmanagement leiten sich darüber hinaus aus dem Arbeitsprogramm der Landesregierung 2014 bis 2019 ab. Unter dem Titel „Nachhaltige Finanzen“ enthält es Vorgaben wie keine Netto-Neuverschuldung, Einhaltung des Stabilitätspakts und der Maastricht-Ziele, keine Spekulation mit Steuergeldern oder ein transparenter Haushalt.

Zuständigkeiten und Beschlussfassungen

Zuständigkeiten

Die Zuständigkeiten im Finanzmanagement liegen im Wesentlichen bei der Landesregierung bzw. beim zuständigen Landesfinanzreferenten und bei der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) im Amt der Landesregierung. In Ziffer 9 der Präambel des Voranschlags wird die Landesregierung ermächtigt, ohne Beschlussfassung durch den Landtag u.a.

- a. die im Landesvoranschlag vorgesehene Darlehensaufnahme durchzuführen,
- b. anstelle der vorgesehenen Darlehensaufnahme auch kurzfristige Geldmarktmittel in Anspruch zu nehmen,
- c. bereits aufgenommene langfristige Darlehen – auch ohne budgetäre Vorsorge – durch die Aufnahme kurzfristiger Geldmarktmittel abzudecken und umgekehrt,
- d. kurzfristige Geldmarktmittel – auch ohne budgetäre Vorsorge – ganz oder teilweise zurückzuzahlen und im Bedarfsfall ganz oder teilweise wieder in Anspruch zu nehmen, soweit dies liquiditätsmäßig vertretbar und für das Land kostengünstiger ist.

Im August 2011 bestanden Überlegungen, die Ermächtigung der Landesregierung zur Aufnahme von kurzfristigen Geldmarktmitteln – wie Barvorlagen oder Kontoüberziehungen – zu ändern und ein konkretes Limit in Bezug auf ihre Höhe vorzusehen. Eine Anpassung der Präambel wurde schließlich nicht initiiert. Als Grenze, bis zu welcher die Landesregierung auf Basis der Präambel kurzfristige Geldmarktmittel in Anspruch nehmen kann, wurden seitens der geprüften Abteilung beispielsweise im Jahr 2008 rund € 73 Mio. gesehen. Nach Auskunft der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) anlässlich der Prüfung des Landes-Rechnungshofs liegt diese derzeit bei grundsätzlich € 146 Mio. und bemisst sich nach der maximalen Höhe des durch die Hausbank gewährten Überziehungsrahmens. Eine konkrete schriftliche Festlegung dazu liegt nicht vor.

Die Präambel sieht in Ziffer 11 zur nachgehenden Information des Landtags eine Mitteilungspflicht dieser Kreditgeschäfte an seinen Finanzausschuss vor. Davon ist ausdrücklich auch die Aufnahme von kurzfristigen Geldmarktmitteln umfasst. Die geprüfte Stelle kam dem bei Barvorlagen und der Überziehung von Konten bislang nicht nach. Eine unterjährige Berichterstattung zu Veranlagungen ist derzeit nicht vorgesehen.

Beschlussfassungen

Die Geschäfte der Landesregierung werden in der Regel durch das zuständige Regierungsmitglied über die jeweilige Abteilung im Amt der Landesregierung besorgt. Bestimmte Angelegenheiten sind der kollegialen Beschlussfassung der Landesregierung vorbehalten. Diese ergeben sich aus der Anlage zu ihrer Geschäftsordnung. Im Bereich des Finanzmanagements zählen hierzu nach Ziffer 50 die „Aufnahme und Gewährung von Darlehen (Krediten), soweit im Einzelfalle der Betrag von € 25.000 überschritten wird“.

Auf Basis dieser Bestimmung werden die langfristigen Kredite zum jeweiligen Haushaltsausgleich, nicht aber Barvorlagen beschlossen. Letztere subsumiert die geprüfte Abteilung nicht darunter. In einem Aktenvermerk aus dem Jahr 2011 führte der ehemalige Abteilungsvorstand aus, dass „richtigerweise laut Ziffer 50 für jede Aufnahme von Barvorlagen ein Regierungsbeschluss erforderlich wäre, was bisher aufgrund des großen Zeitdrucks nicht gemacht wird“. Die Vorgehensweise wurde jedoch beibehalten. Im Februar 2016 beschloss die Landesregierung die FM-RL, in welcher u.a. die Zuständigkeit für die Genehmigung von Barvorlagen bei der Leitung der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) festgelegt wurde. Weiters stimmte sie der darin vorgesehenen kollegialen Beschlussfassung zur Genehmigung des Abschlusses von Veranlagungsgeschäften ab € 1,50 Mio. zu. Eine entsprechende Ergänzung der Anlage zu ihrer Geschäftsordnung erfolgte noch nicht.

Bewertung

Die Höhe der Finanzgeschäfte und die damit im Zusammenhang stehenden grundsätzlichen Risiken – wie Vermögens- oder Imageschäden – verdeutlichen das Erfordernis, ein adäquates IKS im Finanzmanagement zu führen. Wichtige Basis sind das SVG und die FM-RL, welche den Grundsatz der risikoaversen Ausrichtung sowie bestimmte organisatorische Vorkehrungen verbindlich festlegen. Der Landes-Rechnungshof anerkennt, dass mit dieser Verankerung wesentliche risikominimierende Vorgaben geschaffen wurden, obwohl es zu keiner bundesweit einheitlichen Regelung kam.

Im Hinblick auf die in der Präambel eingeräumte Zuständigkeit der Landesregierung zur Aufnahme von kurzfristigen Geldmarktmitteln hält der Landes-Rechnungshof jedoch eine Klarstellung für erforderlich. Er erachtet einerseits eine ausreichende Transparenz über die Limitierung der Landesregierung und andererseits die Erfüllung der in der Präambel verankerten Mitteilungspflicht über aufgenommene kurzfristige Geldmarktmittel für notwendig. Dies gewährleistet, dass der Landtag über Liquiditätsentwicklungen informiert ist. Auch eine regelmäßige Berichterstattung über Veranlagungen an seinen Finanzausschuss sieht er für einen Gesamtüberblick als zweckmäßig an.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist weiters nicht zwingend ableitbar, dass Barvorlagen nicht unter den Kreditbegriff der Ziffer 50 der Anlage zur Geschäftsordnung der Landesregierung fallen. So weisen beispielsweise die Erläuternden Bemerkungen zum SVG darauf hin, dass unter einem Kredit im Sinne dieses Gesetzes auch Barvorlagen zu verstehen sind. Selbst wenn die Zuständigkeit zur Aufnahme von Barvorlagen nunmehr in der FM-RL ausdrücklich bei der Leitung der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) angesiedelt wurde, hält der Landes-Rechnungshof zur eindeutigen Regelung eine entsprechende Klarstellung bzw. Ausnahme in der Anlage zur Geschäftsordnung für erforderlich. Der Vollständigkeit halber ist zudem die in der FM-RL verankerte neue kollegiale Beschlussfassung von Veranlagungsgeschäften in diese aufzunehmen.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, durch eine ausdrückliche Festlegung die Limitierung der Landesregierung zur Aufnahme von kurzfristigen Geldmarktmitteln klarzustellen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, der in der Präambel verankerten Mitteilungspflicht an den Landtag über kurzfristige Geldmarktmittel nachzukommen und auch über Veranlagungen zu berichten.

Ferner empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Anlage zur Geschäftsordnung der Landesregierung betreffend Kreditbegriff und Veranlagungsgeschäfte anzupassen.

Stellungnahme *Die Empfehlung, der Mitteilungspflicht an den Landtag über kurzfristige Geldmarktmittel nachzukommen und auch über Veranlagungen zu berichten, wurde bereits umgesetzt und dem Finanzausschuss des Landtages in seiner Sitzung am 29.11.2017 berichtet. Auch die weiteren Empfehlungen werden umgesetzt.*

1.3 Finanzabteilung

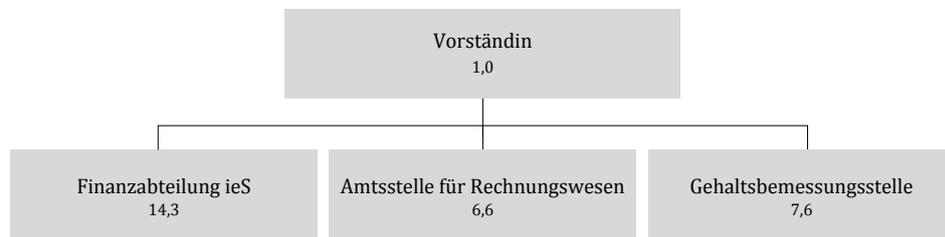
Die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) ist in zahlreichen Arbeitsfeldern tätig. Seit Übernahme durch die aktuellen Führungskräfte konnten im Bereich des Finanzmanagements wesentliche neue Arbeitsgrundlagen, wie eine spezifische Richtlinie und Dienstanweisungen, eingeführt und etabliert werden.

Situation Die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) besteht aus der Finanzabteilung im engeren Sinn (Finanzabteilung ieS), der Amtsstelle für Rechnungswesen (AfR) sowie der Gehaltsbemessungsstelle (GbSt). Zum Stichtag 1. Jänner 2017 wies sie insgesamt 32 Mitarbeitende im Ausmaß von 29,5 Vollzeitbeschäftigten (VZB) auf.

Struktur Seit Mai 2015 wird die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) von der nunmehrigen Vorständin geleitet. Die Hälfte der Bediensteten ist ihr direkt unterstellt und bildet die Finanzabteilung ieS. Diese ist in keine weiteren Bereiche mit Führungsfunktionen untergliedert. Jeweils eigene Leitungen stehen der GbSt und der AfR vor. Letztere wurde ebenso mit Mai 2015 neu besetzt.

Organigramm der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa)

Stand 1. Jänner 2017*



* inkl. einem Lehrling, einer Schulabgängerin und zwei Sozialstellen

Quelle: Stellenbesetzungsplan; Darstellung Landes-Rechnungshof

Leistungen	<p>Finanzabteilung im engeren Sinn</p> <p>Zum Aufgabenbereich der Finanzabteilung ieS gehören u.a. die jährliche Erstellung des Landesvoranschlags sowie die Mitwirkung am Budgetvollzug durch Beratung und Unterstützung anderer Dienststellen bzw. der Politik. Ihr obliegt auch die mittelfristige Finanzprognose, die Betreuung und Weiterentwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung sowie die Vertretung in Angelegenheiten des Finanzausgleichs. Zudem ist sie für Bedarfs- und Finanzzuweisungen, Förderungen und die Verteilung der Ertragsanteile an Gemeinden verantwortlich. Darüber hinaus führt die Finanzabteilung ieS fachspezifische Schulungen in der Landesverwaltung durch, erfüllt verschiedene Aufsichtsfunktionen und fungiert als Landesabgabenbehörde.</p> <p>Im Finanzmanagement befasst sie sich federführend mit dem Schulden- sowie Veranlagungsmanagement. Ebenso wirkt die Finanzabteilung ieS in Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips an der Vorbereitung der Entscheidung für die Aufnahme von Barvorlagen durch die AfR mit. Bestimmte Finanzgeschäfte werden von der Abteilungsvorständin genehmigt.</p>
Ressourcen	<p>Zum Stichtag 1. Jänner 2017 umfasste die Finanzabteilung ieS – ohne Abteilungsvorständin – insgesamt 14,3 VZB. Das vom Landes-Rechnungshof angeforderte Zeitkonto der Mitarbeitenden zeigt über mehrere Jahre eine hohe Auslastung einzelner Personen. Für das Finanzmanagement erfassten die Mitarbeitenden ohne Abteilungsleitung im Jahr 2016 insgesamt 103 Stunden.</p>
Führung & Steuerung	<p>Zur Führung und Steuerung der Finanzabteilung ieS schließt die Abteilungsvorständin mit dem Landesfinanzreferenten jährlich eine Leistungsvereinbarung ab und tauscht wichtige Angelegenheiten laufend – allerdings nicht in einem regelmäßigen Jour Fixe – mit ihm aus. Zudem erstellte die Vorständin eine Richtlinie und eine Dienstanweisung im Bereich des Finanzmanagements, aus welcher sich neben anderen Inhalten die Zuständigkeiten ergeben. Sie führt weiters Dienstbesprechungen und Mitarbeitergespräche durch. Nebenbeschäftigungen lagen nach Rückfrage des Landes-Rechnungshofs bei den federführend im Finanzmanagement eingesetzten Bediensteten nicht vor.</p>
Leistungen	<p>Amtsstelle für Rechnungswesen</p> <p>In den Aufgabenbereich der AfR fallen u.a. die Ausführung der dezentral von den Dienststellen angeordneten Zahlungen sowie die Systembetreuung und Schulung im Bereich der spezifisch für das Land entwickelten Rechnungswesensoftware „Voranschlag-Buchhaltung-Kostenrechnung“ (VBK.net). Sie übernimmt überdies die federführende Erstellung des Rechnungsabschlusses des Landes sowie bestimmter Landesfonds und wickelt die Buchhaltung bzw. den Zahlungsverkehr einzelner Landesgesellschaften ab. Ihr obliegt auch die Um-</p>

setzung der neuen Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung unter Mitwirkung der jeweiligen Dienststellen.

Im Bereich des Finanzmanagements ist sie für die kurzfristige Liquiditätsprognose und -steuerung des Landes zuständig. Damit ist die Vorbereitung der Entscheidung und Abwicklung von Barvorlagen oder die Ausnutzung des Überziehungsrahmens verbunden. Ebenso wirkt die AfR in Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips an der Prüfung und Auswahl von beabsichtigten Finanzgeschäften der Finanzabteilung ieS mit.

Ressourcen Zum Stichtag 1. Jänner 2017 arbeiteten in der AfR insgesamt 6,6 VZB. In der Buchhaltung erfolgte während des laufenden Jahres eine Aufstockung um einen VZB als Maßnahme zur Erhöhung der Gebarungssicherheit. Dadurch soll sie verstärkt der Koordination, Schulung und Unterstützung nachkommen können. Der Zeitaufwand der Mitarbeitenden in der AfR für Finanzmanagement wird nicht gesondert erfasst. Nach einer von der Amtsstellenleitung anlässlich der Prüfung durch den Landes-Rechnungshof durchgeführten Schätzung betrug er im Jahr 2016 rund 400 Stunden.

Führung & Steuerung Die Leiterin der AfR schließt jährlich eine Leistungsvereinbarung mit dem Landesfinanzreferenten sowie mit der Vorständin der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) als unmittelbare Vorgesetzte ab. Sie erstellte ebenfalls für ihren Bereich eine Dienstanweisung für das Finanzmanagement, aus welcher sich die Zuständigkeiten ergeben. Weiters führt sie Dienstbesprechungen sowie Mitarbeitergespräche durch. Nebenbeschäftigungen lagen nach Rückfrage des Landes-Rechnungshofs bei den federführend im Finanzmanagement eingesetzten Bediensteten nicht vor.

Leistungen **Gehaltsbemessungsstelle**
Die Gbst ist für die monatliche Abrechnung der Bezüge, Gehälter und Entgelte u.a. der Landesbediensteten oder Pflichtschullehrer zuständig. Für bestimmte Gesellschaften des Landes übernimmt sie zudem die Lohnverrechnung. Der Gbst kommen neben anderen Aufgaben auch die Prüfung und Erstattung von Reisekosten zu. Für diese Aufgaben standen ihr 7,6 VZB zum Stichtag 1. Jänner 2017 zur Verfügung. Im Finanzmanagement hat die Gbst keine Zuständigkeiten. Der Landes-Rechnungshof bezog sie daher nicht in die nähere Prüfbetrachtung ein.

Bewertung Die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) ist in zahlreichen Arbeitsfeldern tätig. Durch Bearbeitung einer typischen Querschnittsmaterie ist sie in viele Geschäftsbereiche involviert. Die Aufgaben des Finanzmanagements nehmen im Verhältnis dazu einen deutlich geringeren Umfang ein. Dies ist insbesondere

vor dem Hintergrund der Art und Häufigkeit der tatsächlich abgeschlossenen Finanzgeschäfte zu sehen. Positiv hebt der Landes-Rechnungshof hervor, dass seit Übernahme durch die aktuellen Führungskräfte bereits wesentliche neue Arbeitsgrundlagen im Finanzmanagement, wie eine spezifische Richtlinie und Dienstanweisungen, etabliert wurden. Auch der hohe Arbeitseinsatz der Mitarbeitenden wird anerkannt.

2 IKS-Regelungen

2.1 Kernprozesse

Zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit eines Internen Kontrollsystems sind Beschreibungen der Kernprozesse erforderlich. Diese waren aber nicht vollständig vorhanden. Der Einsatz von Instrumenten zur systematischen Risikoerkennung unterstützt zusätzlich die Aufdeckung von Kontrolllücken. Die Verwendung des elektronischen Aktenverwaltungssystems sollte weiter forciert werden.

Situation Kernprozesse im Finanzmanagement sind die Finanzierung und Veranlagung, wobei die Liquiditätsprognose und -steuerung jeweils die Basis hierfür bildet. Die Regelungen des IKS in diesen Prozessen ergeben sich insbesondere aus gesetzlichen Grundlagen oder internen Dokumenten. Diese bauen aufeinander auf.

Rechtliche Grundlagen

Allgemeine Grundsätze Wesentliche rechtliche Grundlagen bilden das SVG, die FM-RL sowie Dienstweisungen. Sie legen fest, dass die Finanzgebarung risikoavers auszurichten ist und die politischen Zielvorgaben einzuhalten sind. Es dürfen nur solche Finanzgeschäfte abgeschlossen werden, deren Komplexität transparent ist und deren Risiken bekannt sind. Weiters sind zur Sicherstellung der Liquidität Veranlagungen und Schuldpositionen nach Fristigkeiten, Konditionen und Tilgungsstruktur aufeinander abzustimmen. Zusätzlich ist dem Schuldenmanagement eine eigene strategische Jahresplanung zugrunde zu legen. Aufgrund einer Selbstbindung für die Auswahl von Veranlagungen und Fremdfinanzierungen müssen, soweit möglich, ein eingeschränkter Wettbewerb durchgeführt und dabei mehrere Angebote eingeholt werden.

Zulässige Finanzgeschäfte Für Fremdfinanzierungen ist festgelegt, dass die Aufnahme von langfristigen Krediten sowie von kurzfristigen Geldmarktmitteln nur in Euro zulässig ist. Dies gilt auch für Leasinggeschäfte und die Begebung von Anleihen. Weiters dürfen sie nicht zum Zwecke der Veranlagung aufgenommen werden. Derivative Finanzgeschäfte sind nur zur Absicherung von Fremdfinanzierungen zulässig, um Zinsänderungs- sowie andere Marktrisiken eines Grundgeschäfts zu begrenzen. Sie müssen mit diesem verbunden sein und dürfen dasselbe weder

im Hinblick auf die Laufzeit noch auf den Nominalbetrag übersteigen. Nach der FM-RL ist auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen variabler und fixer Verzinsung zu achten. Ebenso dürfen Barvorlagen für eine Dauer von höchstens neun Monaten abgeschlossen werden.

Im Bereich der Veranlagung sind laut den rechtlichen Grundlagen Spar-, Sicht- und Termineinlagen, Anleihen und Pfandbriefe, Beteiligungen an Geldmarkt- und Rentenfonds sowie Beteiligungen an gemischten Fonds zulässig, sofern sie auf Euro lauten und bestimmte weitere Voraussetzungen erfüllen. Beispielsweise müssen Anleihen und Pfandbriefe von einem Emittenten^{Glossar} mit mindestens einem guten Rating, d.h. A-, A1 bzw. A3 oder besser stammen. Nicht erlaubt sind Geschäfte, die allgemein anerkannten ethischen Grundsätzen widersprechen, wie Spekulationen auf Nahrungsmittel.

Organisatorische Vorkehrungen

IKS-Prinzipien

Als Kontrollautomatik findet sich im SVG die Regelung, dass vor dem beabsichtigten Abschluss von Finanzgeschäften eine Prüfung und Auswahl durch zwei geeignete Personen im Vier-Augen-Prinzip zu erfolgen hat. Die FM-RL sieht dafür jeweils einen Mitarbeitenden der Finanzabteilung ieS und der AfR vor. Die Prüfung und Auswahl ist unabhängig voneinander durchzuführen. Die Empfehlung an das für die endgültige Entscheidung zuständige Organ ist von diesen Personen möglichst einvernehmlich zu treffen, ansonsten getrennt. Weiters ist sie zu begründen und zu dokumentieren. Für die Genehmigung des Abschlusses von Veranlagungen und Krediten sind Zuständigkeiten nach Wertgrenzen festgelegt. Damit ist eine personelle Trennung zwischen der Prüfung und Auswahl sowie der Entscheidung vorgesehen.

Weitere explizite Regelungen betreffend eine funktionale Trennung zwischen Entscheidung, Ausführung und Kontrolle bei Finanzgeschäften bestehen nicht. Seit Änderung des Bundesfinanzierungsgesetzes im Jahr 2017 ist eine Inanspruchnahme von Leistungen der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur GmbH (ÖBFA) an bestimmte Vorgaben gebunden. Diese erfordern die Einhaltung der personellen Funktionstrennung von Front- und Backoffice bzw. Controlling oder das Vorliegen von Risikomanagement-Richtlinien für alle relevanten Risikoarten.

Die rechtlichen Regelungen legen zwar einzelne Prozessschritte fest, jedoch bestehen keine vollständigen Prozessbeschreibungen. Weiters gibt es keine ausdrückliche Verpflichtung zu deren regelmäßigen Überprüfung. Bei Auffälligkeiten werden die FM-RL sowie die Dienstanweisungen nach Auskunft der geprüften Stelle bei Bedarf angepasst. Für November 2017 ist gemeinsam mit

der Abteilung Informatik (PrsI) der Start eines Projekts zur Erfassung von Prozessen geplant.

Zuständigkeiten und
Qualifikation

Im April und Mai 2016 wurden in der Finanzabteilung ieS und der AfR Dienst- anweisungen für Finanzierungs- und Veranlagungsgeschäfte erlassen. Sie legen personelle Zuständigkeiten für bestimmte Prozessschritte fest. Ebenso sind darin Stellvertretungsregelungen vorgesehen. Nach den rechtlichen Vorgaben dürfen mit der Finanzgebarung nur Personen betraut werden, die abhängig von ihrer Verantwortung aufgrund ihrer Kenntnis und Erfahrung dazu in der Lage sind. Die federführend mit dem Finanzmanagement betrauten Mitarbeitenden wiesen einschlägige Ausbildungen auf Hochschulniveau oder Abschlüsse von höheren berufsbildenden Schulen sowie langjährige Erfahrungen auf. Fachspezifische Weiterbildungsveranstaltungen wurden im Prüfzeitraum nicht besucht.

Dokumentation

Vorgaben zur Dokumentation von Geschäftsfällen finden sich in der Kanzlei- ordnung des Amtes der Landesregierung. Danach ist anzustreben, dass Akten elektronisch geführt werden. Die Entscheidung, wann für welche Sachgebiete von der physischen auf die elektronische Originalität zu wechseln ist, obliegt der Dienststellenleitung. Laut Aussage der Abteilungsvorständin ist ein Verän- derungsprozess mit dem Ziel der durchgehenden elektronischen Aktenführung bereits im Gange.

Der Landes-Rechnungshof stellte fest, dass teilweise als Originalakt bezeichnete Akten nicht vollständig waren. Weder die parallel geführten physischen noch die elektronischen Akten enthielten alle vorhandenen Dokumente. Die elektro- nische Aktenführung erfolgt im System Vorarlberger Dokumentenmanagement (V-DOK). Dabei werden grundsätzlich alle Bearbeitungsschritte mitgeloggt. Es ermöglicht auch, die einzelnen Geschäftsfälle mit Workflows und Verantwor- tlichkeiten zu hinterlegen. Derzeit wird dies nur bei einzelnen Prozessschritten verwendet. Geschäftsstücke sind teils in Sammelakten, teils nach Geschäftsfäl- len abgelegt.

Risikomanagement

Die rechtlichen Grundlagen schreiben einzelne Aspekte eines Risikomanage- mentsystems, wie ein Risikomonitoring bei Veranlagungen oder eine Risiko- analyse der Finanzgeschäfte, vor. Nach dem SVG kann die Landesregierung durch Verordnung nähere Regelungen über das Risikomanagement insbeson- dere im Hinblick auf Kredit-, Markt-, Liquiditäts-, Reputations-, Rechts- und operationelle Risiken festlegen. Von dieser Ermächtigung wurde bisher kein Gebrauch gemacht. Weitergehende Vorgaben zur systematischen Identifizie- rung, Bewertung und Bewältigung von Risiken sind nicht definiert. In der geprüften Stelle wird beispielsweise weder eine Risiko-Kontroll-Matrix geführt, noch sind Bemessungsinstrumente zur Abschätzung des Schadensausmaßes

und der Eintrittswahrscheinlichkeit in Verwendung. Laut Aussage der Abteilungsvorständin ist beabsichtigt, dieses Thema aufzugreifen.

Bewertung

Die rechtlichen Grundlagen verankern einen konservativen Ansatz im Finanzmanagement. Wesentliche Risiken aus Finanzgeschäften, wie solche aus Fremdwährungen, werden dadurch bereits ausgeschlossen bzw. eingeschränkt. Auch wichtige organisatorische Vorkehrungen zur Risikominimierung wurden implementiert.

Im Bereich des Front-Office, das ist z.B. die Vorbereitung zum Abschluss eines Finanzgeschäfts, sehen die rechtlichen Grundlagen eine personelle Trennung zwischen der Prüfung und Auswahl sowie der Entscheidung vor. Tätigkeiten des Back-Office, das ist z.B. die Kontrolle der abgeschlossenen Finanzgeschäfte, können gemäß den internen Vorgaben jedoch auch von Personen, die im Front-Office tätig sind, durchgeführt werden. Der Landes-Rechnungshof weist darauf hin, dass im Falle der Inanspruchnahme von Leistungen der ÖBFA Anpassungen im Sinne einer Funktionstrennung zwischen Front- und Back-Office gefordert sein könnten.

Der Landes-Rechnungshof begrüßt das Projekt zur Erfassung und Beschreibung von Prozessen, da diese eine wesentliche Grundlage für ein IKS bilden. Dabei sind auch Kontrollen – einschließlich IT-technisch hinterlegter – zu dokumentieren. Eine regelmäßige, systematische und nachweisliche Überprüfung der Prozesse auf Funktionsfähigkeit, Wirksamkeit und Aktualität wird als erforderlich erachtet. Ebenso sollte die Verpflichtung hierzu festgeschrieben werden.

Für die Beurteilung und Steuerung der Risiken ist weiters deren ausreichende Kenntnis und Überwachung unabdingbar. Im Finanzmanagement sind bereits wichtige IKS-relevante Elemente der Risikominimierung verankert. Der Einsatz von Instrumenten zur systematischen Identifizierung und Bewertung von Risiken würde nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs die Aufdeckung von Kontrolllücken unterstützen.

Originalakte sind jedenfalls vollständig zu führen. Die Verwendung des elektronischen Akts und die Hinterlegung mit vordefinierten Workflows sollte weiter forciert werden. Damit werden interne Arbeitsabläufe nachvollziehbarer abgebildet und prozessuale Risiken minimiert. Aufgrund der geforderten Qualifikation der mit dem Finanzmanagement befassten Personen und der Schnelligkeit des Markts erachtet es der Landes-Rechnungshof als wichtig, dass sich die dafür zuständigen Mitarbeitenden regelmäßig spezifisch weiterbilden.

Empfehlung Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, für Kernprozesse vollständige Prozessbeschreibungen einschließlich Kontrollen auszuarbeiten und diese regelmäßig zu überprüfen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, Originalakten vollständig zu führen und die Verwendung des elektronischen Akts weiter zu forcieren.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, Instrumente zur systematischen Identifizierung und Bewertung von Risiken einzusetzen.

Ferner empfiehlt der Landes-Rechnungshof, Mitarbeitende im Finanzmanagement regelmäßig spezifisch weiterzubilden.

Stellungnahme *Mit der Umsetzung der Empfehlung, für Kernprozesse vollständige Prozessbeschreibungen einschließlich Kontrollen auszuarbeiten, wurde bereits begonnen. Die Empfehlung, Mitarbeitende im Finanzmanagement weiterzubilden, wird nach Maßgabe des entsprechenden Ausbildungsangebotes umgesetzt. Auch die weiteren Empfehlungen werden umgesetzt.*

2.2 Begleitprozesse

Bei der Führung von Bankkonten und der Abwicklung des Zahlungsverkehrs wurden zahlreiche Kontrollen implementiert. Dennoch identifizierte operationelle Risiken, wie Kontrolllücken bei der Vergabe von Berechtigungen, sind zu reduzieren und Einzelzeichnungen für Bankkonten zu vermeiden. Auch eine vollständige Beschreibung des Zahlungsprozesses trägt zur Sicherheit bei.

Situation Die Kernprozesse im Finanzmanagement sind mit weiteren Abläufen unmittelbar verknüpft. Als Begleitprozesse zog der Landes-Rechnungshof die Führung von Bankkonten und die Abwicklung des Zahlungsverkehrs unter IKS-Gesichtspunkten in die Prüfung mit ein.

Rechtliche Grundlagen Eine zentrale rechtliche Grundlage für diese Begleitprozesse bildet die Allgemeine Regelung über den Zahlungsverkehr (ARZV), welche letztmalig im Frühjahr 2017 von der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) überarbeitet wurde. Für die Finanzabteilung ieS besteht darüber hinaus eine dienststellen-spezifische Besondere Regelung über den Zahlungsverkehr (BRZV) sowie eine Dienstanweisung über die Erstellung und Freigabe von Zahlungs- und Empfangsaufträgen. Im Bereich der AfR ist eine BRZV aus dem Jahr 1999 in Geltung, die nicht auf inzwischen weiterentwickelte Systeme abstellt. Bestimmungen zur

Kontoführung finden sich auch in einem durch den Landesfinanzreferenten gezeichneten und letztmalig im Jahr 2016 aktualisierten Aktenvermerk. Er wurde einzelnen Finanzdienstleistern übermittelt und weist in bestimmten Punkten, wie der Kollektivzeichnung, Interpretationsmöglichkeiten auf.

Führung von Bankkonten

Allgemeines Zur Verfügung über Bankkonten ist im Allgemeinen der Kontoinhaber berechtigt. Ist dieser eine juristische Person, kommt die Verfügungsberechtigung^{Glossar} den vertretungsbefugten Organen oder von diesen bevollmächtigten Personen zu. Sie können weiteren Personen Zeichnungsberechtigungen^{Glossar} erteilen.

IKS-Prinzipien Die Abteilungsvorständin und ihr Stellvertreter sind nach dem Aktenvermerk bevollmächtigt, jeweils einzeln als Verfügungsberechtigte zu unterfertigen. Ihre Rechte sind aber insofern beschränkt, als sie nicht zeichnen und damit nicht über Kontowerte disponieren dürfen. Dieser Grundsatz war bei wesentlichen Bankkonten jeweils hinterlegt, wird aber bei Schließung von Konten durchbrochen. In diesem Fall erfolgt die Übertragung eines verbleibenden Guthabens grundsätzlich durch Angabe der Bankverbindung auf dem Formular des Kreditinstituts, das durch die Abteilungsvorständin unterschrieben wird.

Die Eröffnung, Änderung und Schließung von Bankkonten wird in der Praxis von der AfR vorbereitet und durchgeführt, wobei dies die Abteilungsleitung jeweils genehmigt. Die Entscheidung über diese Vorgänge ist damit von der Ausführung funktional getrennt. Die ARZV bestimmt, dass Bankkonten auch durch weitere Dienststellenleitende – nach Anhörung der Buchhaltung oder Amtskasse und mit schriftlicher Genehmigung der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) – eröffnet werden dürfen.

Über Mittel auf Bankkonten ist nach dem Aktenvermerk mittels Vier-Augen-Prinzip zu disponieren. Die ARZV enthält diesbezüglich keine ausdrückliche Bestimmung. Aus den vom Landes-Rechnungshof zum Stichtag 31. Dezember 2016 eingeforderten Bankbestätigungen ging hervor, dass bei mehreren Konten, vor allem im Bereich der Landesberufsschulen, Einzelzeichnung vorgesehen war. Ein Konto mit einem Guthaben von € 71.100 wurde im Zuge der Prüfung des Landes-Rechnungshofs auf Kollektivzeichnung umgestellt.

Dokumentation von Bankkonten Eine gesamthafte Aufstellung der bestehenden Bankkonten führte die AfR bis zum Jahr 2012. Im Zuge der Prüfung des Landes-Rechnungshofs aktualisierte sie diese. Bei Durchsicht der Bankbestätigungen fiel auf, dass einzelne Konten, über welche Landesmittel disponiert wurden, bislang nicht in der Buchhaltung des Landes erfasst waren. Für die Erstellung des Rechnungsabschlusses fordert

die AfR jährlich von den kontenführenden Dienststellen Bankauszüge zum Stichtag an.

Abwicklung des elektronischen Zahlungsverkehrs

Allgemeines	Der elektronische Zahlungsverkehr des Landes ist dezentral organisiert. Ein- und ausgehende Zahlungen werden grundsätzlich durch jene Dienststelle, welcher der Geschäftsfall zuzuordnen ist, angeordnet und verbucht. Die Ausführung erfolgt durch die AfR über das System VBK.net und das Online-Banking Programm der Hausbank. Die Dienststellen verwenden für die Erstellung der Empfangs- und Zahlungsaufträge zum Teil Vorkonten. Diese waren nicht Gegenstand der Prüfung durch den Landes-Rechnungshof. Neue Mitarbeitende werden grundsätzlich in ihren Dienststellen in die Nutzung von VBK.net eingewiesen. Verpflichtende Schulungen sind nur bei Systemänderungen vorgesehen.
IKS-Prinzipien	Die ARZV gilt für alle Organe der Landesverwaltung unabhängig davon, welches EDV-System konkret zum Einsatz kommt. Darin ist eine Funktionstrennung zwischen anordnender und ausführender Stelle vorgesehen. In der Praxis wird dies durch die dezentrale Erstellung in den Dienststellen und zentrale Ausführung in der AfR umgesetzt. Diese funktionale Trennung ist in der geprüften Stelle u.a. bei Barvorlagen nicht gegeben, wobei für diese derzeit eine Umstellung erfolgt. Weiters sieht die ARZV ein Vier-Augen-Prinzip sowohl bei Stammdaten als auch bei Zahlungs- und Empfangsaufträgen vor. Die freigebende Person darf der erstellenden nicht untergeordnet sein.
Dokumentation	Die Dienststellen legen die Belege, welche die Basis für die Ein- und Auszahlungen bilden, in physischer Form ab. Die geprüfte Stelle ist bestrebt, in der Landesverwaltung das zusätzliche Einscannen derselben in VBK.net voranzutreiben. Derzeit wird rund die Hälfte der Belege digital erfasst. Eine spezielle Regelung in der ARZV ist bislang nicht vorhanden.
Auszahlungsprozess	Da die geprüfte Stelle ihre Zahlungsaufträge direkt in VBK.net erstellt, wurde der Auszahlungsprozess innerhalb dieses Systems analysiert. Für diesen sind einzelne Prozessschritte sowie Kontrollen grundlegend festgeschrieben und werden nach Auskunft der geprüften Stelle derzeit weiter detailliert.

Auszahlungsprozess in VBK.net

Grobdarstellung Soll-Ablauf



Quelle: ARZV, Prozessdiagramm und Gespräche; Darstellung Landes-Rechnungshof

In den Dienststellen wird nach Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit des Belegs durch den zuständigen Mitarbeitenden ein Zahlungsauftrag erstellt. Mit der Speicherung erfolgt die Verbuchung der Zahlung, welche dann im System als offener Posten aufscheint. Der Beleg wird durch den Mitarbeitenden abgelegt. Die Zahlungsaufträge werden in der Regel einzeln, Änderungen und Eintragungen in der Stammdatenbank jedenfalls gesondert freigegeben. Eine Erstellung und Freigabe durch dieselbe Person ist systemtechnisch ausgeschlossen. Mit speziellen Berechtigungen sind auch Massenfreigaben möglich. Das System sieht eine automatisierte Zufallsprüfung für zwei Prozent aller gebuchten Zahlungsaufträge vor.

In der AfR werden die Zahlungen ausgeführt. Sie werden auf Auffälligkeiten geprüft und im Vier-Augen-Prinzip freigegeben. Im Anschluss wird ein nicht verschlüsselter Datenträger generiert, der auf einem internen Laufwerk zwischengespeichert und in der Folge in das Online-Banking Programm der Hausbank eingespielt wird. Nach einer Summenprüfung und Freigabe im Vier-Augen-Prinzip führt die Bank die Zahlungen durch. Der Retourdatenträger wird nach

einer weiteren Zwischenspeicherung auf dem internen Laufwerk der AfR, auf welches nur ein eingeschränkter Personenkreis Zugriff hat, wieder in VBK.net eingespielt.

Berechtigungen

In VBK.net stehen je nach Aufgabengebiet unterschiedliche Berechtigungsrollen – vom lesenden Zugriff bis hin zur Systemadministration – zur Verfügung. Sie werden von der Abteilung Informatik (PrsI) in Zusammenarbeit mit der AfR konfiguriert. In der AfR haben derzeit vier, in der Abteilung Informatik (PrsI) zwei Mitarbeitende Rechte als Systemadministrator. Diese werden in der AfR nach Auskunft der geprüften Stelle insbesondere für die Wartung von Parameterdaten wie die Anlage neuer Bewirtschafter benötigt.

Die Benutzerberechtigungen in VBK.net werden von der dezentralen Dienststellenleitung mittels physischen Formulars bei der AfR beantragt. Für Massenfregaben ist zudem eine Begründung erforderlich. Voraussetzungen dafür sind nicht definiert. Mit dieser Berechtigung wird die Möglichkeit eingeräumt, Zahlungsaufträge – auch solche, die in Vorsystemen erstellt wurden – freizugeben, ohne jeden einzelnen zu sichten. Solche Rechte bestanden zum Zeitpunkt der Prüfung außerhalb der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) für 21 Mitarbeitende, die teils auch Massenförderungen abwickelten. Dem Landes-Rechnungshof konnten seitens der geprüften Stelle nur teilweise Informationen über die Ausgestaltung der Schnittstelle mit den Vorsystemen oder zusätzliche Kontrollschritte vorgelegt werden.

Die Berechtigungen werden von einer Mitarbeiterin der AfR freigeschalten. Ein Vier-Augen-Prinzip ist dabei nicht vorgesehen. Die Aktualität bestehender Rechte wird jährlich stichtagsbezogen von der Abteilung Regierungsdienste (PrsR) in Zusammenarbeit mit der Abteilung Informatik (PrsI) abgefragt. Dieser Prozess wurde vom Landes-Rechnungshof nicht geprüft. Im Jahr 2016 startete ein Projekt, das u.a. die Entwicklung einer technischen Anwendung für die Berechtigungsvergabe zum Ziel hat.

Im Online-Banking System der Hausbank besitzen fünf Personen der AfR eine kollektive Zeichnungsbefugnis. Weisungen über eine regelmäßige Änderung der Passwörter für den Zugang zu diesem System und die Aufbewahrung von Authentifizierungstools wie der Bürgerkarte sind nicht vorhanden.

Bewertung

In den Begleitprozessen sind zahlreiche Kontrollen implementiert. Dennoch wird – zur weiteren Erhöhung der Sicherheit – Verbesserungspotenzial erkannt. Bei der Führung von Bankkonten ist der Grundsatz, dass Verfügungsrechte nicht zeichnen dürfen, positiv zu bewerten. Der Landes-Rechnungshof weist jedoch darauf hin, dass diese bei der Schließung von Konten gegebenen-

falls über Vermögenswerte disponieren. Die Schaffung einer Bestimmung, die eine vorherige Übertragung eines allfälligen Guthabens im Wege des elektronischen Zahlungsverkehrs vorsieht, wird daher als sinnvoll angesehen. Zudem ist eine Zentralisierung der Verfügungsberechtigung bei der geprüften Stelle erforderlich. Die derzeit damit nicht in Einklang stehende Bestimmung der ARZV sollte angepasst sowie die in der Praxis gelebte funktionale Trennung zwischen Entscheidung und Ausführung ausdrücklich festgehalten werden.

Die vorgesehene Zeichnung für Bankkonten nach dem Vier-Augen-Prinzip wirkt risikoreduzierend. Diese Regel war teilweise durchbrochen. Der Landes-Rechnungshof hält eine kritische Prüfung und nachfolgende Anpassung der Einzelzeichnungsberechtigungen sowie der bislang nicht in der Buchhaltung enthaltenen Konten für notwendig. Eine zukünftig wiederkehrende Einholung von Bankbestätigungen erachtet er ebenfalls als zweckmäßig. Aus Gründen der Übersicht über vorhandene Bankkonten ist eine vollständige und aktuelle Aufstellung mit zusätzlichen Angaben wie der bestehenden Verfügungs- und Zeichnungsberechtigungen sinnvoll.

Die Kommunikation wesentlicher Grundsätze der Kontoführung, wie dies mittels Aktenvermerk z.B. an die Hausbank erfolgte, wirkt nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs risikomindernd. Er regt daher an, entsprechende Informationen auch weiteren mit dem Land in Geschäftsbeziehung stehenden Banken zu übermitteln. Der Aktenvermerk sollte entsprechend dem Transparenzprinzip klar formuliert und um einzelne Punkte wie die Vorgehensweise bei der Schließung von Bankkonten ergänzt werden.

Für den Zahlungsverkehr sind eindeutige Vorgaben und eine Prozessbeschreibung mit definierten Kontrollen von besonderer Bedeutung. Da diese nicht vollständig vorlagen, sind sie zu ergänzen und regelmäßig zu überprüfen. Erforderliche Anpassungen der Regelungen sind vorzunehmen. Insbesondere bedarf die nicht mehr aktuelle BRZV der AfR einer Überarbeitung. Handlungsbedarf sieht der Landes-Rechnungshof bei der Zwischenspeicherung des nicht verschlüsselten Datenträgers. Wenn technisch keine zweckmäßige Lösung gefunden werden kann, sollten hier zumindest weitere Kontrollen vorgesehen werden. Im Übrigen sind aus Sicherheitsgründen Weisungen zur Aufbewahrung des Authentifizierungstools oder zur regelmäßigen Änderung der Passwörter auch im Online-Banking System wichtig.

Besonders kritisch erachtet der Landes-Rechnungshof die Vergabe von Berechtigungen für VBK.net. Eine Kontrollautomatik ist nicht ausreichend sichergestellt, da beispielsweise bei deren Freischaltung ein Vier-Augen-Prinzip oder nachgängige Auswertungen fehlen. Insbesondere bei weitreichenden Berechtigungen

gungen wie zur Systemadministration oder Massenfreigabe sollten aufgrund eines höheren potenziellen Schadensausmaßes Vergabevoraussetzungen festgelegt und deren Überprüfung nachvollziehbar dokumentiert werden.

Zudem erkennt der Landes-Rechnungshof bei Massenfreigaben ein Risiko im Zusammenhang mit Vorkontrollsystemen, sofern deren Sicherheit nicht ausreichend gewährleistet ist. Dies ist beispielsweise bei Nichteinhaltung der Vorgaben der ARZV oder nicht automatisierten Schnittstellen der Fall. Die für Massenfreigaben nicht erhöhte automatisierte Zufallsprüfung sieht er problematisch. Eine Risikoreduktion durch eine nach Wertgrenzen abgestufte Kontrolldichte ist zu prüfen. Ab einer bestimmten Höhe sollte jedenfalls eine Einzelfreigabe gefordert sein.

Die Schulung neuer Mitarbeitender im Hinblick auf eine sachgerechte Nutzung von VBK.net und unter Berücksichtigung von IKS-Aspekten unterstützt die Reduktion operationeller Prozessrisiken. Auch sollte die digitale Erfassung von Belegen weiter vorangetrieben werden, um nachgehende Kontrollen außerhalb der anordnenden Dienststellen – z.B. in der AfR – zu ermöglichen.

Empfehlung Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Berechtigungen zur Eröffnung, Änderung und Schließung von Bankkonten zu zentralisieren, die diesbezügliche Vorgehensweise zu regeln und die Kontenübersicht aktuell zu halten.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, Grundsätze der Kontoführung zu überarbeiten und an Banken zu kommunizieren sowie Einzelzeichnungsberechtigungen möglichst zu vermeiden.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, Vorgaben und die Prozessbeschreibung für den Zahlungsverkehr einschließlich Kontrollen zu aktualisieren, zu vervollständigen und regelmäßig zu überprüfen.

Ferner empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Sicherheit im Zusammenhang mit dem Online-Banking System zu erhöhen.

Zusätzlich empfiehlt der Landes-Rechnungshof, für die Freischaltung von Berechtigungen für VBK.net eine geeignete Kontrolle sowie für weitreichende Rechte Vergabevoraussetzungen vorzusehen.

Darüber hinaus empfiehlt der Landes-Rechnungshof, verpflichtende Systemschulungen für neue VBK.net-Nutzer einzuführen.

Stellungnahme *Hinsichtlich der Empfehlung, die Sicherheit im Zusammenhang mit dem Online-Banking System zu erhöhen, wird das bisherige Online-Banking System derzeit vom Bankinstitut auf ein neues System umgestellt. Die systeminter-*

nen Sicherheitsmechanismen zwischen VBK und Online-Banking werden geprüft, gegebenenfalls müssen anderweitige technische Umsetzungsmöglichkeiten gefunden werden. Betreffend der Empfehlung, für die Freischaltung von Berechtigungen eine geeignete Kontrolle sowie für weitreichende Rechte Vergabevoraussetzungen vorzusehen, werden letztere verschriftlicht und weitere Umsetzungsschritte untersucht. Ab dem Jahr 2018 werden zur Empfehlung, Systemschulungen einzuführen, jährlich drei Schulungstermine angeboten. Die Empfehlungen zur Kontoführung befinden sich bereits in Umsetzung, jene zur Prozessbeschreibung wird umgesetzt.

3 Ausgewählte Prozesse

3.1 Liquiditätsprognose und -steuerung

Das Liquiditätsmanagement des Landes basiert auf mehreren Instrumenten. Aus ihnen lassen sich kurz- und mittelfristig erhöhte Finanzierungserfordernisse ableiten. Die wöchentliche Liquiditätsplanung ist hinsichtlich ihrer Prognosequalität zu verbessern und zukünftig digital bereitzustellen. Mittelfristig wird die Einführung weiterentwickelter unterjähriger Planungsinstrumente angeregt.

Situation Um die Liquiditätssituation und -entwicklung zu erheben sowie Finanzierungskosten zu optimieren, sind mehrere Instrumente implementiert. Der Bündelung von liquiden Mitteln dienen zwei Cash-Pools^{Glossar}, die bei der Hausbank eingerichtet sind und als Zinsverbände bezeichnet werden. Ihre Steuerung obliegt der AfR.

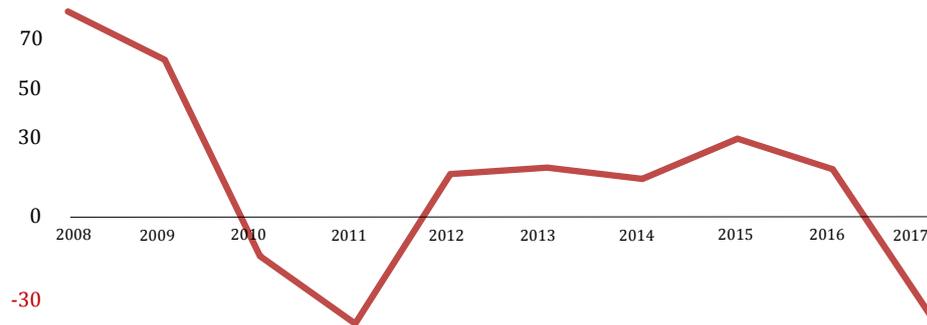
System **Cash-Pooling**
Im Zinsverbund 1 – einem fiktiven Cash-Pool – sind derzeit 27 Konten kapitalertragssteuerbefreiter Rechtsträger und Betriebe des Landes zusammengefasst. Dies sind beispielsweise bestimmte Beteiligungsunternehmen, wie die Vorarlberger Krankenhaus-Betriebsgesellschaft.m.b.h., oder der Sozialfonds. In den Zinsverbund 2 – einem effektiven Cash-Pool – sind 32 steuerabzugspflichtige Konten, im Wesentlichen jene des Landes im hoheitlichen Bereich, eingebunden. Im Gegensatz zum effektiven werden beim fiktiven Cash-Pooling die Salden der jeweiligen Konten nicht tatsächlich zusammengeführt, sondern es wird ein kalkulatorischer Gesamtsaldo ermittelt.

Aufgrund schlechterer Konditionen im Zinsverbund 1 ist das Land bestrebt, in diesem einen negativen Saldo zu vermeiden. Die Steuerung erfolgt dabei über Transaktionen zwischen dem Land und dem Sozialfonds. Zum 31. Dezember 2016 lagen 98 Prozent der Bankbestände des Landes auf Konten der Zinsverbände, wobei die AfR eine weitere Zentralisierung anstrebt.

Liquiditätsentwicklung

Im mehrjährigen Vergleich zeigt die Liquiditätsentwicklung der Cash-Pools einen schwankenden Verlauf.

Liquiditätsentwicklung der Cash-Pools der Jahre 2008 bis 2017* in Mio. €



* bis inkl. 30.09. im Jahr 2017; um Barvorlagen bereinigt; durchschnittlicher Stand zum wöchentlichen Stichtag

Quelle: Wöchentliche Liquiditätsplanung, Darstellung Landes-Rechnungshof; Rundungsdifferenzen

Im Jahr 2010 kam es infolge von Wirtschaftskrise und Steuerreform zu einem Einbruch der Ertragsanteile und zu Ausgabensteigerungen. Ende 2011 wurden bis dahin nur buchmäßig bestehende, aber im Schuldennachweis ausgewiesene „Innere Anleihen“ tatsächlich bei Banken aufgenommen. Dies führte zu einem Liquiditätszufluss von knapp € 67 Mio. Ab dem Jahr 2017 bedingte der neuverhandelte Finanzausgleich eine wesentliche Verkürzung der Frist zur Weiterleitung der Ertragsanteile an die Gemeinden. Die Liquiditätssituation verschlechterte sich vor allem dadurch wiederum. Während der auf Basis der wöchentlichen Planung ermittelte stichtagsbezogene Liquiditätsstand im Jahr 2016 durchschnittlich € 19 Mio. betrug, belief sich dieser Wert bis zum dritten Quartal 2017 auf € -36 Mio. Gleichzeitig erhöhte sich die Anzahl der Tage, an denen negative Liquiditätsstände vorlagen, von 40 auf 90 Prozent.

Prognose- und Steuerungsinstrumente

Täglicher Liquiditätsstatus

Die tägliche Erhebung des Liquiditätsstatus durch die AfR bildet die Basis zur Liquiditätsüberwachung und -steuerung der Zinsverbünde sowie für kurzfristige Finanzierungsentscheidungen. Letztere sollen nach der FM-RL auf Grundlage der wöchentlichen Liquiditätsplanung erfolgen. Für die Erhebung des Liquiditätsstatus erstellt die Leitung der AfR bzw. eine Stellvertretung täglich in einer manuell befüllten Excel-Datei eine Auswertung über die Salden der in den Zinsverbänden zusammengefassten Konten. Taggleich erfolgende Auszahlun-

gen, die über VBK.net geführt werden, fließen in die Bestimmung des voraussichtlichen Liquiditätsstands mit ein. Die Interpretation der Ergebnisse erfolgt durch die erstellende Person. Sie entscheidet, ob allfällige Finanzierungserfordernisse durch die Ausnützung des Überziehungsrahmens oder die Aufnahme von Barvorlagen gedeckt werden sollen.

Wöchentliche Liquiditätsplanung

Die wöchentlich erstellte Liquiditätsplanung dient in der Praxis im Wesentlichen zur Information der Mitglieder der Landesregierung, des Landesamtsdirektors sowie der Vorstände der Abteilungen Finanzangelegenheiten (IIIa) und Wohnbauförderung (IIIId). Die daraus gewonnenen Erkenntnisse fließen auch in die Entscheidung zur Aufnahme von Barvorlagen ein. Die Planung wird jeweils am Montagvormittag von der zuständigen Mitarbeiterin der AfR bzw. einer Stellvertretung mit einem Prognosehorizont von einer Woche erstellt. Nach Freigabe durch die Stellenleitung, welche eine Plausibilitätsprüfung durchführt, wird das Dokument im Postlauf weitergeleitet. Der Rundlauf dauert nach Auskunft der AfR ein bis zwei Wochen.

Der Landes-Rechnungshof stellte für den Prüfzeitraum den prognostizierten Liquiditätsständen die tatsächlich eingetretenen gegenüber. Diese Analyse ergab teilweise hohe Differenzen bei den Prognosewerten. Bislang flossen erwartete Ein- bzw. Auszahlungen nur für einzelne Rechtsträger des Zinsverbands 1, deren Zahlungsverkehr nicht über VBK.net abgewickelt wird, in die wöchentliche Planung ein. Zudem erfassen nach Auskunft der AfR die Dienststellen Auszahlungen teilweise mit sehr kurzen Zahlungsfristen, sodass diese in der Planung nicht berücksichtigt werden können.

Die AfR überarbeitete im Zuge der Prüfung des Landes-Rechnungshofs die wöchentliche Planung und verfasste eine Ablaufbeschreibung für ihre Erstellung. Seither werden ihr z.B. erwartete Zahlungseingänge des Landesgesundheitsfonds gemeldet.

Mittelfristige Finanzprognose

In der mittelfristigen Finanzprognose werden – einschließlich des Voranschlags des laufenden Jahres – die prognostizierten Einnahmen und Ausgaben für fünf Jahre dargestellt. Aus ihr lassen sich damit grundsätzlich mögliche jährliche Mittelüberschüsse oder Finanzierungserfordernisse des Landes für einen mittelfristigen Zeitraum ableiten. Da darin keine Steuerungsmaßnahmen vorweggenommen werden, folgt sie im Wesentlichen einem Worst-Case-Ansatz. Über die Deckung des ausgewiesenen Finanzierungsbedarfs trifft sie keine Aussagen. Sie wird jährlich von der Finanzabteilung ieS erstellt.

Die Ergebnisse der mittelfristigen Finanzprognose fließen auch in die Meldungen im Rahmen des Österreichischen Stabilitätspakts 2012 ein. Diese Daten

weisen für die nächsten Jahre steigende Fehlbeträge aus. Eine internationale Rating-Agentur stellt der Liquiditäts- und Schuldenposition des Landes – trotz geringfügig schlechterer Budgetperformance – in den nächsten Jahren nach wie vor einen sehr guten Status aus.

Bewertung

Hauptziel einer Liquiditätsplanung ist – unter Optimierung der Kosten – jederzeit die Zahlungsfähigkeit sicherzustellen. Aus den bestehenden Instrumenten zur Abschätzung der Liquiditätsentwicklung lassen sich für das Land kurz- und mittelfristig erhöhte Finanzierungserfordernisse ableiten.

Zinsverbünde sind ein geeignetes System, um einen Ausgleich von Zahlungsmittelbeständen kostenoptimal herbeizuführen. Die zentrale Liquiditätsplanung und -steuerung durch die AfR erfordert aber eine ausreichende Kenntnis der Zahlungsströme aller wesentlichen eingebundenen Rechtsträger. Diese sollte zukünftig durch eine vermehrte Einforderung von Meldungen über erwartete Ein- und Auszahlungen der am Zinsverbund 1 teilnehmenden Rechtsträger verbessert werden. Die wiederkehrende Durchführung von Abweichungsanalysen stellt nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs eine weitere Möglichkeit dar, die Prognosequalität der wöchentlichen Planung zu erhöhen. Mit der Ausnützung möglicher Zahlungsziele können kurze Zahlungsfristen vermieden und damit die Planbarkeit gesteigert werden. Die bereits während der Prüfung begonnenen Maßnahmen zur Verbesserung der wöchentlichen Liquiditätsplanung sind zielführend. Damit kann diese verstärkt – wie in der FM-RL vorgesehen – als fundierte Grundlage für den Abschluss von Finanzgeschäften dienen.

In weiterer Folge regt der Landes-Rechnungshof an, mittelfristig unter Kosten-Nutzen-Aspekten die Einführung weiterentwickelter Instrumente zur unterjährigen Liquiditätsplanung voranzutreiben. Damit sollten z.B. längere Prognosehorizonte und eine detailliertere Planung ermöglicht sowie potenzielle Fehlerquellen, wie manuelle Schnittstellen, vermieden werden. Dies gewinnt insbesondere in Phasen erhöhter Finanzierungskosten und -erfordernissen an Bedeutung.

Die wöchentliche Information des breiten Adressatenkreises über die Liquiditätssituation und -entwicklung sieht der Landes-Rechnungshof grundsätzlich positiv. Damit wird verwaltungsmäßig intern Transparenz über den Liquiditätsstatus des Landes und die Inanspruchnahme von Finanzierungsinstrumenten geschaffen. Um eine zeitnahe Befassung zu ermöglichen, wird eine zukünftig digitale Bereitstellung als zweckmäßig erachtet.

Empfehlung Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, für die wöchentliche Liquiditätsplanung Maßnahmen zur Erhöhung der Prognosequalität zu setzen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, Informationen zu Liquiditätssituation und -entwicklung den Berichtsempfängern zeitnah digital bereitzustellen.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, mittelfristig die Einführung weiterentwickelter Instrumente der unterjährigen Liquiditätsplanung anzustreben.

Stellungnahme *Die Einführung weiterentwickelter Instrumente der unterjährigen Liquiditätsplanung wird mittelfristig angestrebt. Die Empfehlung zur Erhöhung der Prognosequalität befindet sich bereits in Umsetzung, jene zur zeitnahen digitalen Informationsbereitstellung wird umgesetzt.*

3.2 Finanzierung

Aufgaben in den Prozessen Kreditaufnahme und Barvorlagen sind vornehmlich jeweils einem Mitarbeitenden zugeordnet. Aufgrund hoher Volumina und schneller Abläufe sind für Barvorlagen weitere Sicherungsmechanismen notwendig. Eine nachweisliche Bestätigung über Höhe und zugesagten Zeitraum des Überziehungsrahmens wirkt Liquiditätsrisiken entgegen.

Situation Im Prüfzeitraum finanzierte sich das Land kurzfristig mittels eines eingeräumten Überziehungsrahmens und Barvorlagen. Weiters nahm es langfristige Kredite für den Haushaltsausgleich auf. Der Landes-Rechnungshof erhob die Soll-Prozesse aus den verschiedenen Rechtsgrundlagen und stellte diesen die aus Gesprächen sowie aus gezogenen Stichproben abgeleiteten Ist-Abläufe gegenüber.

Allgemein **Überziehungsrahmen**
Der Überziehungsrahmen, welcher von der Hausbank für das maßgebliche Konto eingeräumt wurde, beläuft sich derzeit auf € 146 Mio. Davon sind aufgrund der Ausnutzung durch andere Konten € 143 Mio. verfügbar. Hierzu liegt aktuell keine ausdrückliche schriftliche Vereinbarung mit dem Kreditinstitut vor. Nach Auskunft der Bank gilt die Zusage für jeweils ein Jahr. Der Verlängerungsprozess wird von dieser sechs bis acht Wochen vor Laufzeitende initiiert. Die Höhe des ausgenutzten Überziehungsrahmens ist aus der wöchentlichen Liquiditätsplanung ersichtlich. Der Anteil der Tage mit negativem Kontostand stieg vom Jahr 2016 bis zum Ende des dritten Quartals 2017 von 31 auf 60

Prozent. In diesen Zeiträumen wurde das Konto mit maximal € 48,43 Mio. bzw. € 83,04 Mio. überzogen.

Barvorlagen

Stichprobe

Im Jahr 2016 wurden 20 Barvorlagen in Höhe von insgesamt € 396 Mio. bei zwei Banken aufgenommen. Ihre Laufzeit betrug zwischen vier und zwölf Tagen bei einem Zinssatz von maximal 0,08 Prozent. Im Folgejahr wurden bis Ende des dritten Quartals 18 Barvorlagen bei drei Banken mit einem Volumen von insgesamt von € 543 Mio. aufgenommen. Die Laufzeit schwankte zwischen 6 und 88 Tagen bei einem Zinssatz von maximal 0,01 Prozent.

Aus dem Jahr 2016 wurde durch den Landes-Rechnungshof die Aufnahme von sechs und aus dem Jahr 2017 von zwei Barvorlagen in einer Stichprobe nachvollzogen. Dabei zeigte sich, dass grundsätzlich die Abteilungsleitung die interne Genehmigung per E-Mail und die Genehmigung der Angebotsannahme mittels Amtssignatur erteilte.

Prozess

In den Dienstanweisungen sind einzelne Prozessschritte nicht in dem in der Abbildung dargestellten Detaillierungsgrad enthalten. Beispielsweise fehlen Anstoß und Angebotseinholung. Ebenso bestehen für bestimmte Schritte wie die Angebotsannahme keine bzw. wenige Vorgaben. Der Prozess wird primär durch die Leitung der AfR durchgeführt. Die Aufnahme einer Barvorlage dauerte von der Angebotseinholung bis zur Überweisung des Betrags in der Regel nur wenige Stunden.

Barvorlagenprozess

Vergleich Soll- und Ist-Ablauf

Anstoß	<ul style="list-style-type: none"> Aufnahme von Barvorlagen basiert auf wöchentlicher Liquiditätsplanung 	SOLL
	<ul style="list-style-type: none"> Grundlage bildete die tägliche Erhebung des Liquiditätsstatus, wobei weitere Aspekte wie Ergebnisse der wöchentlichen Liquiditätsplanung miteinfließen Überstieg der tägliche Zinsvorteil gegenüber der Ausnutzung des Überziehungsrahmens € 200, wurde der Prozess durch die Leitung der AfR angestoßen 	IST
Angebots-einholung	<ul style="list-style-type: none"> Angeboteinholung von mindestens 3 Banken, per E-Mail ausreichend 	
	<ul style="list-style-type: none"> Nach telefonischer Anfrage der Leitung der AfR übermittelten ihr Banken Angebote per E-Mail Anfragen an Banken konnten aufgrund mangelnder Dokumentation nicht nachvollzogen werden 	
Prüfung und Auswahl	<ul style="list-style-type: none"> Prüfung und Auswahl hat durch 2 Personen unabhängig voneinander zu erfolgen. Die Empfehlung ist möglichst einvernehmlich zu treffen, zu begründen und zu dokumentieren Zu beurteilende Kriterien ergeben sich aus den rechtlichen Grundlagen 	
	<ul style="list-style-type: none"> Leitung der AfR prüfte Angebote und sendete per E-Mail die Angebote, den Liquiditätsstatus und den Vergabevorschlag an einen Mitarbeiter der Finanzabteilung ieS zur Zweitprüfung Nach erfolgter Prüfung leitete dieser das E-Mail inkl. Beurteilung an die Abteilungsleitung weiter und ersuchte um Zustimmung 	
Entscheidung	<ul style="list-style-type: none"> Genehmigung laut FM-RL durch die Abteilungsleitung* 	
	<ul style="list-style-type: none"> Abteilungsleitung erteilte der Leitung der AfR die Genehmigung per E-Mail Entscheidungsgrundlage bildeten die Empfehlungen der Prüfer einschließlich der Angebote und des täglichen Liquiditätsstatus 	
Angebots-annahme	<ul style="list-style-type: none"> Für die Angebotsannahme sind keine Prozessvorgaben vorhanden 	
	<ul style="list-style-type: none"> Leitung der AfR erstellte ein Annahmeschreiben, das u.a. die Bankverbindung beinhaltete Grundsätzlich gab die Abteilungsleitung die Schreiben mittels Amtssignatur frei Bei 2 von 6 geprüften Barvorlagen erfolgte die Freigabe mittels Amtssignatur durch die Leitung der AfR, wobei die Genehmigung der Abteilungsleitung per E-Mail vorlag 	
Ausführung	<ul style="list-style-type: none"> Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit sowie Erstellung und Freigabe des Empfangs- und Zahlungsauftrags 	
	<ul style="list-style-type: none"> Leitung der AfR erhielt die Geldmarktbestätigung der Bank Mitarbeiter der Finanzabteilung ieS prüfte die sachliche und rechnerische Richtigkeit Erstellung und Freigabe des Zahlungsauftrags zur Rückzahlung von Barvorlagen erfolgte in der AfR, soll aber zukünftig nach einer Systemumstellung in der Finanzabteilung ieS geschehen 	
Berichtswesen	<ul style="list-style-type: none"> Berichterstattung an den Finanzausschuss des Landtags gemäß Präambel (Ziffer 11) 	
	<ul style="list-style-type: none"> Berichterstattung an den Finanzausschuss des Landtags erfolgte nicht Barvorlagen waren aus wöchentlicher Liquiditätsplanung für Mitglieder der Landesregierung, den Landesamtsdirektor sowie die Vorstände der Abteilungen Finanzangelegenheiten (IIIa) und Wohnbauförderung (IIIId) ersichtlich 	

* Klarstellung in Anlage zur Geschäftsordnung der Landesregierung (Ziffer 50) erforderlich (Kapitel 1.2)

Quelle: Rechtliche Grundlagen, Gespräche und Stichproben; Darstellung Landes-Rechnungshof

Verlängerung Vorgaben für eine Verlängerung von Barvorlagen sind nicht definiert. Die Stichprobe aus dem Jahr 2017 zeigte, dass die Leitung der AfR bei der entsprechenden Bank ein Angebot zur Verlängerung einholte und dieses per E-Mail einschließlich ihrer Prüffeststellung für die ursprüngliche Barvorlagenaufnahme zur Genehmigung an die Abteilungsleitung weiterleitete. Das Schreiben an die Bank wurde, wie bei der Aufnahme einer Barvorlage, in V-DOK erstellt und durch die Abteilungsleitung elektronisch unterzeichnet. Laut Auskunft der geprüften Stelle werden keine weiteren Angebote eingeholt, wenn die verlängerte Barvorlage einen Zinssatz von 0,00 Prozent aufweist. Dies war bei der gezogenen Stichprobe der Fall.

Langfristige Kredite

Stichprobe In den Jahren 2016 und 2017 nahm das Land jeweils einen Kredit zum Haushaltsausgleich von € 9,44 Mio. bzw. € 10,85 Mio. auf. Es handelte sich dabei um Tilgungsdarlehen mit einer Laufzeit von 15 bzw. 10 Jahren und einer jährlichen Fixverzinsung von jeweils 1,09 Prozent auf 10 Jahre. Der Landes-Rechnungshof vollzog den Ablauf anhand dieser beiden Kredite nach. Die Stichprobe zeigte, dass die Schriftstücke in V-DOK erstellt, von der Abteilungsleitung zunächst elektronisch freigegeben und dann händisch unterzeichnet wurden.

Prozess In den Dienstanweisungen sind einzelne Prozessschritte nicht in dem in der Abbildung dargestellten Detaillierungsgrad enthalten. Beispielsweise fehlen Anstoß und Angebotseinholung. Ebenso bestehen für bestimmte Schritte wie die Ausführung keine bzw. wenige Vorgaben. Der Prozess wird primär durch einen Mitarbeiter der Finanzabteilung ieS durchgeführt. Die Kreditaufnahme für den jährlichen Haushaltsausgleich erfolgte in der Regel im Folgejahr und dauerte von der Angebotseinholung bis zur Überweisung des Kreditbetrags rund sieben Wochen.

Kreditprozess

Vergleich Soll- und Ist-Ablauf

Anstoß	<ul style="list-style-type: none"> Rechtliche und politische Zielvorgaben, z.B. keine Netto-Neuverschuldung 	SOLL
	<ul style="list-style-type: none"> Provisorischer Rechnungsabschluss des jeweiligen Jahres bildete die Basis für Höhe und Laufzeit 	IST
Angebots-einholung	<ul style="list-style-type: none"> 3 Angebote sind einzuholen und von einer Kommission zu öffnen, verlesen und dokumentieren 	
	<ul style="list-style-type: none"> Einholung von zumindest 3 Angeboten wurde durch den zuständigen Mitarbeiter der Finanzabteilung ieS vorbereitet und durch die Abteilungsleitung genehmigt Kommission protokollierte die Eckdaten der Angebote 	
Prüfung und Auswahl	<ul style="list-style-type: none"> Prüfung und Auswahl hat durch 2 Personen unabhängig voneinander zu erfolgen. Die Empfehlung ist möglichst einvernehmlich zu treffen, zu begründen und zu dokumentieren Zu beurteilende Kriterien ergeben sich aus den rechtlichen Grundlagen 	
	<ul style="list-style-type: none"> Zuständiger Mitarbeiter überprüfte die Angebote und diskutierte diese mit der Abteilungsleitung, dem Budgetsachbearbeiter und der Leitung der AfR hinsichtlich Wahl der Zinsbindung Zuständiger Mitarbeiter erstellte einen Entwurf des Regierungsantrags, welcher von der Leitung der AfR verifiziert und von der Abteilungsleitung gezeichnet wurde 	
Entscheidung	<ul style="list-style-type: none"> Genehmigung laut FM-RL durch die Landesregierung als Kollegialorgan 	
	<ul style="list-style-type: none"> Regierungsantrag wurde durch den Landesfinanzreferenten unterzeichnet und in die Sitzung der Landesregierung mit Ersuchen um Zustimmung eingebracht Landesregierung genehmigte die Kreditaufnahme 	
Vorbereitung Vertragsabschluss	<ul style="list-style-type: none"> Für Vorbereitung zum Vertragsabschluss sind keine Prozessvorgaben vorhanden 	
	<ul style="list-style-type: none"> Zuständiger Mitarbeiter erstellte das Annahmeschreiben an die Bank, welches durch die Abteilungsleitung unterschrieben wurde Zuständiger Mitarbeiter überprüfte den Vertragsentwurf der Bank und kommunizierte allenfalls erforderliche Anpassungen an diese 	
Ausführung	<ul style="list-style-type: none"> Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit sowie Erstellung und Freigabe des Empfangs- und Zahlungsauftrags durch den zuständigen Mitarbeiter 	
	<ul style="list-style-type: none"> Vertragsunterlagen wurden an den Landesfinanzreferenten zur Unterzeichnung weitergeleitet Zuständiger Mitarbeiter erstellte ein Begleitschreiben mit Zeitpunkt der Zahlung und der Bankverbindung, welches von der Abteilungsleitung unterschrieben wurde Dokumente mit der durch die AfR unterzeichneten Einzugsermächtigung wurden durch den zuständigen Mitarbeiter persönlich der Bank übergeben Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Kreditzuzahlung 	
Überwachung	<ul style="list-style-type: none"> Zinsentwicklung ist laufend zu überwachen und verrechnete Zinsen sind auf Richtigkeit zu überprüfen 	
	<ul style="list-style-type: none"> Zuständiger Mitarbeiter führte eine Auflistung der laufenden Kredite mit relevanten Informationen zu Tilgung und Verzinsung Überprüfung und Erstellung der halbjährlichen Zahlungsaufträge für Tilgung und Zinsdienst durch denselben Mitarbeiter 	
Berichtswesen	<ul style="list-style-type: none"> Berichterstattung aufgrund verschiedener Vorgaben, wie Präambel (Ziffer 11) oder VRV 1997 	
	<ul style="list-style-type: none"> Aufnahme von Krediten wurde im Finanzausschuss des Landtags berichtet Kredite wurden im Rechnungsabschluss und im Rechenschaftsbericht dargestellt Kredite waren aus wöchentlicher Liquiditätsplanung ersichtlich 	

Quelle: Rechtliche Grundlagen, Gespräche und Stichproben; Darstellung Landes-Rechnungshof

Bewertung Aus dem Abgleich der Soll- und Ist-Abläufe erkennt der Landes-Rechnungshof – nicht zuletzt aufgrund der aufzunehmenden Volumina und schnellen Abläufe – Verbesserungsbedarf bei der Beschreibung von Prozessen. Er bemängelt, dass einzelne Schritte nicht oder nicht ausreichend geregelt sind.

Ebenso ist derzeit keine schriftliche Vereinbarung für den von der Hausbank eingeräumten Überziehungsrahmen vorhanden. Eine nachweisliche Information über die Höhe und den zugesagten Zeitraum wirkt Liquiditätsrisiken entgegen.

Beim Prozess Barvorlagen zeigte die Stichprobe, dass dieser – trotz vorgesehener Kontrollmechanismen – durch eine Person alleine durchgeführt werden könnte. Aufgrund des daraus resultierenden Risikos hält der Landes-Rechnungshof weitere Sicherungsmechanismen für erforderlich. Beispielsweise erscheint die Übermittlung der Geldmarktbestätigung an eine andere Person oder die vorherige Bekanntgabe von Eckdaten der Geschäftsbeziehung, wie die Bankverbindung, als zweckmäßig. Anzumerken ist, dass auch für den Kreditprozess keine durchgängige Funktionstrennung vorgesehen ist. Der für die Vorbereitung der Geschäftsabschlüsse zuständige Mitarbeiter der Finanzabteilung ieS nimmt auch nachgehende Kontrollen, z.B. die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit und das Monitoring, wahr.

Empfehlung Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, weitere Sicherungsmechanismen im Prozess Barvorlagen vorzusehen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, regelmäßig eine schriftliche Bestätigung für den jeweils aktuellen Überziehungsrahmen einzuholen.

Stellungnahme *Die Empfehlungen werden umgesetzt.*

3.3 Veranlagung

Die im Prüfzeitraum gehaltenen Wertpapiere waren grundsätzlich als konservativ anzusehen und im Wesentlichen auf die Hausbank konzentriert. Im Veranlagungsprozess werden mehrere Kontrollen durchgeführt, die in den Sollabläufen aber teilweise nicht festgelegt sind. Zukünftig wird die Einholung von Vergleichsangeboten für notwendig erachtet.

Situation	Das Land wies zum 31. Dezember 2016 Wertpapiere des Anlagevermögens in Höhe von € 54,06 Mio. aus. Dieses Portfolio setzte sich zu 88 Prozent aus Anleihen zusammen, wovon rund vier Fünftel Ergänzungskapital ^{Glossar} darstellten. Der Rest war in einem Anleihenfonds veranlagt. Gegliedert nach Emittenten waren über 80 Prozent der Hausbank und einer ihrer Beteiligungsgesellschaften zuzuordnen.
Stichprobe	Insgesamt wurden in den Jahren 2016 bis einschließlich des dritten Quartals 2017 fünf Veranlagungsgeschäfte abgeschlossen, welche alle den Nachsorge- und Deponiefinanzierungsfonds betrafen. Ihre Höhe lag zwischen € 0,40 Mio. und € 0,90 Mio. Seit Inkrafttreten sämtlicher für Finanzgeschäfte relevanten Regelungen wurde bislang ein Wertpapier im Februar 2017 erworben. Für dieses Finanzgeschäft sowie die vorhergehende Transaktion vom April 2016 erfolgte eine vertiefende Prüfung.
Prozess	Der Landes-Rechnungshof erhob aus den verschiedenen Rechtsgrundlagen den Soll-Prozess und stellte diesem den Ist-Ablauf, der aus Gesprächen sowie Stichproben abgeleitet wurde, gegenüber. In den Dienstanweisungen sind bestimmte Prozessschritte wie der Anstoß oder die Angebotseinholung nicht gesondert angeführt. Ebenso bestehen für einzelne Schritte wie die Ausführung nur wenige Vorgaben. Die Aufgaben im Veranlagungsmanagement sind seit Ende April 2016 primär einem Mitarbeiter der Finanzabteilung ieS zugeordnet. Der Prozessdurchlauf dauerte vom Erstkontakt mit der Bank bis zur Abrechnung des Wertpapierkaufs für die im Prüfzeitraum abgeschlossenen Veranlagungen zwischen einem und sechs Geschäftstagen.

Veranlagungsprozess

Vergleich Soll- und Ist-Ablauf

Anstoß	<ul style="list-style-type: none"> AfR hat der Finanzabteilung ieS die mögliche Veranlagungshöhe bekannt zu geben 	SOLL
	<ul style="list-style-type: none"> Hausbank übermittelte zeitnah zum Auslaufen von Anleihen nach telefonischer Kontaktaufnahme Angebote Zuständiger Mitarbeiter der Finanzabteilung ieS stimmte u.a. mit AfR ab, in welcher Höhe eine Veranlagung aufgrund der Liquiditätssituation erfolgen soll 	IST
Angebots-einholung	<ul style="list-style-type: none"> Eingeschränkter Wettbewerb ist – soweit möglich – durchzuführen 	
	<ul style="list-style-type: none"> Vergleichsangebote wurden nicht eingeholt und die Gründe hierfür nicht dokumentiert 	
Prüfung und Auswahl	<ul style="list-style-type: none"> Prüfung und Auswahl hat durch 2 Personen unabhängig voneinander zu erfolgen. Die Empfehlung ist möglichst einvernehmlich zu treffen, zu begründen und zu dokumentieren Zu beurteilende Kriterien ergeben sich aus den rechtlichen Grundlagen, sind aber nicht standardisiert vorgegeben 	
	<ul style="list-style-type: none"> Zuständiger Mitarbeiter stellte die SVG-Konformität fest, besprach sich mit Abteilungsleitung und sendete der Leitung der AfR per E-Mail seine Prüffeststellung und das Konditionenblatt zu Sie fügte dem E-Mail ihre Prüffeststellung bei und übermittelte dieses der Abteilungsleitung 	
Ent-scheidung	<ul style="list-style-type: none"> Genehmigung bis inkl. € 0,50 Mio. durch die Abteilungsleitung, bis inkl. € 1,50 Mio. durch den Landesfinanzreferenten und für übersteigende Beträge durch die Landesregierung 	
	<ul style="list-style-type: none"> Von 5 Veranlagungen wurden entsprechend der Vorgabe 3 durch die Abteilungsleitung und 2 durch den Landesfinanzreferenten genehmigt Als Entscheidungsgrundlage stand zuständigen Personen in den Stichproben jeweils der vorhergehende E-Mail-Verkehr sowie das Konditionenblatt zur Verfügung 	
Ausführung	<ul style="list-style-type: none"> Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit durch den zuständigen Mitarbeiter 	
	<ul style="list-style-type: none"> Zuständiger Mitarbeiter kommunizierte die Entscheidung an die Bank, diese übermittelte den Kaufvertrag, welcher von der Abteilungsleitung unterzeichnet und der Bank zugeleitet wurde Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit erfolgte entsprechend der Vorgabe. Anschließend Verbuchung der Transaktionen durch die AfR 	
Über-wachung	<ul style="list-style-type: none"> Überwachung von Veranlagungen hinsichtlich Risiko, regelmäßige Durchführung von Performanceberechnungen und Überprüfung von Zinsen auf Richtigkeit durch zuständigen Mitarbeiter 	
	<ul style="list-style-type: none"> Risikoüberwachung laut geprüfter Stelle auf Basis einer Wertpapieraufstellung, die keine Risikoindikatoren enthielt. Anleihen-Kurse aus Nachweis zum Rechnungsabschluss ersichtlich Performance von Veranlagungen wird laut geprüfter Stelle bei der Zinsabstimmung deutlich Überprüfung der Veranlagungserträge entsprechend der Vorgabe 	
Berichts-wesen	<ul style="list-style-type: none"> Jährliche Berichterstattung aufgrund verschiedener Vorgaben, wie VRV 1997 oder FM-RL Nach VRV 1997 sind Einnahmen und Ausgaben, die endgültig der Gebietskörperschaft zuzurechnen sind, zu veranschlagen und im Haushalt zu verrechnen 	
	<ul style="list-style-type: none"> Jährliche Darlegung im Rechenschaftsbericht und Nachweis zum Rechnungsabschluss, u.a. über Zu- und Abgänge von Wertpapieren Deren Kauf und Verkauf wird nicht im Voranschlag und in der Haushaltsrechnung dargestellt 	

Quelle: Rechtliche Grundlagen, Gespräche und Stichproben; Darstellung Landes-Rechnungshof

Bewertung

Die im Prüfzeitraum durch das Land gehaltenen Veranlagungen waren grundsätzlich als konservativ anzusehen. Der Landes-Rechnungshof weist aber auf die Konzentration bei der Hausbank, vor allem in Form von Ergänzungskapitalanleihen, hin. Seiner Ansicht nach ist dies auch durch die Eigentümerrolle des Landes begründet.

Eine durchgängige Funktionstrennung besteht für den Veranlagungsprozess nicht. Beispielsweise nimmt der für die Vorbereitung von Geschäftsabschlüssen zuständige Mitarbeiter auch kontrollierende Funktionen, z.B. durch die Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Transaktion, wahr. Gleichzeitig sind im Prozess mehrere risikoreduzierende Mechanismen implementiert. Diese sind aber teilweise nicht in den bestehenden Regelungen, welche den Soll-Prozess darlegen, festgehalten.

Der Landes-Rechnungshof anerkennt, dass der Kreis möglicher Veranlagungen durch die einschränkenden Bestimmungen des SVG begrenzt ist. Dennoch sieht er die Einholung von Vergleichsangeboten auch zu Zwecken der Marktsondierung und ein aktiveres Veranlagungsmanagement für erforderlich an. Der selbst gewählten Vorgabe, Performanceberechnungen durchzuführen und Veranlagungen hinsichtlich ihres Risikos zu überwachen, kommt die geprüfte Stelle nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs derzeit nur eingeschränkt nach. Er erachtet es daher für sinnvoll, zukünftig vermehrt grundlegende Performance- und Risikoindikatoren wie aktuelle Anleihen-Kurse zu erheben und deren Entwicklung zu überwachen. Die Häufigkeit und der Umfang sollten angepasst an die Komplexität und das Risiko der gehaltenen Veranlagungen erfolgen. Mit Blick auf das bestehende Portfolio wird zumindest eine halbjährliche Erhebung für zweckmäßig angesehen.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs würde ferner eine Vorlage mit standardisierten Prüfkriterien und weiteren zu berichtenden Aspekten eine strukturierte Prüfung und Dokumentation von Finanzgeschäften unterstützen. Dabei sollte auch über Eckdaten von Vergleichsangeboten berichtet werden.

Der Kauf und Verkauf von Wertpapieren wird grundsätzlich nicht im Vorschlag und in der Haushaltsrechnung dargestellt. Die jeweiligen Zu- und Abgänge finden sich jedoch im entsprechenden Nachweis zum Rechnungsabschluss. Nach den derzeit geltenden rechtlichen Bestimmungen hätte eine voranschlagswirksame Verrechnung zu erfolgen.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, für Veranlagungsgeschäfte Vergleichsangebote einzuholen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, für die Prüfung und Auswahl von Veranlagungen eine strukturierte Vorlage zu erarbeiten.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, zur Überwachung von Veranlagungen Performance- und Risikoindikatoren unterjährig zu erheben.

Stellungnahme *Die Einholung von Vergleichsangeboten ist keine gesetzliche Vorgabe, sie basiert auf einer selbst auferlegten Vorgabe in der Richtlinie für das Finanzmanagement des Landes, wonach bei allen Veranlagungen und soweit möglich (gutes Rating, Vermeidung von Klumpenrisiken) ein zumindest eingeschränkter Wettbewerb durchzuführen ist.*

Die Marktbeobachtung zeigt, dass Veranlagungsmöglichkeiten, die den strengen Regelungen des Spekulationsverbotsgesetzes entsprechen und dennoch eine gewisse (geringe) Rendite erzielen, aufgrund der Zinslage derzeit äußerst rar bis gar nicht vorhanden sind. Wenn ein entsprechendes Angebot auf den Markt kommt, ist es zumeist in kürzester Zeit vergriffen. Es ist deshalb oftmals zeitlich nicht mehr möglich oder wirtschaftlich, Vergleichsangebote einzuholen (insbes. auch unter Berücksichtigung der vorgängig erforderlichen internen Prüf- und Genehmigungsprozesse). Wann immer möglich werden Vergleichsangebote eingeholt werden.

Die technische Umsetzungsmöglichkeit für die Empfehlung, eine strukturierte Vorlage zu erarbeiten, wird geprüft. Die Empfehlung, Performance- und Risikoindikatoren unterjährig zu erheben, wird umgesetzt. Dies wird künftig zumindest halbjährlich durchgeführt.

Kommentar Der Landes-Rechnungshof begrüßt die beabsichtigte Einholung von Vergleichsangeboten. Er betont die Bedeutung eines aktiveren Veranlagungsmanagements, welches auch das Anfordern von Angeboten umfasst. Da Eckdaten von Neuemissionen grundsätzlich bereits im Vorfeld bekannt sind, kann dadurch der beschriebene Zeitdruck vermindert werden. Klarstellend führt der Landes-Rechnungshof an, dass hinsichtlich der Erarbeitung einer Vorlage nicht deren technische Umsetzung, sondern die Definition von Prüfkriterien sowie zu berichtenden Aspekten im Vordergrund steht.

Bregenz, im Dezember 2017

Die Direktorin

Dr. Brigitte Eggler-Bargehr

Abkürzungsverzeichnis

AfR	Amtsstelle für Rechnungswesen
ARZV	Allgemeine Regelung über den Zahlungsverkehr
BRZV	Besondere Regelung über den Zahlungsverkehr
COSO I	Internal Control – Integrated Framework des Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
FM-RL	Richtlinie für das Finanzmanagement des Landes
Gbst	Gehaltsbemessungsstelle
GOV 9100	Richtlinie für die internen Kontrollnormen im öffentlichen Sektor
IKS	Internes Kontrollsystem
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
k. A.	Keine Angabe
ÖBFA	Österreichische Bundesfinanzierungsagentur GmbH
SVG	Spekulationsverbotsgesetz, LGBl.Nr. 33/2014 in der geltenden Fassung
VBK.net	Rechnungswesensoftware Voranschlag-Buchhaltung-Kostenrechnung
V-DOK	Vorarlberger Dokumentenmanagement
VRV 1997	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung, BGBl. Nr. 787/1996 in der geltenden Fassung
VZB	Vollzeitbeschäftigte

Glossar

Barvorlagen

Unter Barvorlagen sind kurzfristige Geldmittel zu verstehen, die von Kreditinstituten mit einer fixen Laufzeit, einem bestimmten Betrag und einem vereinbarten Zinssatz gewährt werden.

Cash-Pool

Ein Cash-Pool umfasst eine Mehrzahl an Zahlungsverkehrskonten, deren Stände täglich auf ein Hauptkonto übertragen (effektives Cash-Pooling) oder auf einem Spiegelkonto rechnerisch saldiert werden (fiktives Cash-Pooling). Zweck ist insbesondere die Zinsoptimierung und die Liquiditätsbündelung.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

Das Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission ist eine amerikanische Plattform, welche unter dem Titel „Internal Control – Integrated Framework“ ein international verwendetes Modell (COSO I) entwickelte, das der Gestaltung, Dokumentation und Analyse von Internen Kontrollsystemen dient.

Compliance

Compliance ist die Umschreibung für die Einhaltung von Gesetzen und Richtlinien, aber auch von internen Leitlinien. Die Gesamtheit der in Organisationen eingesetzten Maßnahmen und Prozesse zur Einhaltung dieser Regelungen und damit zur Vermeidung von Regelverstößen wird als Compliance Management System bezeichnet.

Corporate Governance

Corporate Governance bezeichnet den rechtlichen und faktischen Ordnungsrahmen für die Leitung und Überwachung einer Organisation. Das System besteht aus einer Gesamtheit relevanter Gesetze, Richtlinien, Absichtserklärungen, aber auch aus Gewohnheiten der Führungsebene, welcher die konkrete Ausgestaltung obliegt. Aufgaben sind u.a. die Arbeit innerhalb anerkannter Standards oder die Einschränkung von Spielräumen.

Derivative Finanzgeschäfte

Derivative Finanzgeschäfte sind Instrumente, deren eigener Wert vom Marktpreis eines oder mehrerer anderer Finanztitel abgeleitet wird. Hierunter fallen insbesondere Swaps, Optionen und Futures. Sie können als Absicherungsgeschäfte zur Risikobegrenzung dienen.

Emittenten

Ein Emittent ist eine juristische Person, die zum Zwecke der Kapitalbeschaffung Wertpapiere oder ähnliche Urkunden auf den Geld- oder Kapitalmärkten ausgibt oder ausgeben lässt.

Ergänzungskapital (gemäß § 23 Abs. 7 BWG)

Ergänzungskapital sind nachrangige Mittel, welche einer Emittentin für mindestens acht Jahre zur Verfügung gestellt werden. Eine Kündigung vor Ablauf dieser Frist ist seitens des Gläubigers nicht möglich. Zinsen dürfen nur ausbezahlt werden, soweit sie in den ausschüttungsfähigen Gewinnen Deckung finden.

INTOSAI

Die Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) ist die Dachorganisation der externen öffentlichen Finanzkontrolle. Sie bildet einen institutionalisierten Rahmen für Wissenstransfer und entwickelt u.a. Richtlinien für interne Kontrollnormen im öffentlichen Sektor.

Verfügungsberechtigung

Die Verfügungsberechtigung umfasst grundsätzlich sämtliche Rechte des Kontoinhabers, wie jenes zur Erteilung und zum Widerruf von Zeichnungsberechtigungen, zur Vornahme von Dispositionen oder zur Kontoschließung.

Zeichnungsberechtigung

Die Zeichnungsberechtigung vermittelt die Befugnisse, Dispositionen über Kontowerte vorzunehmen und Auskünfte über den jeweils aktuellen Kontostand einzuholen. Sie kann als Einzel- oder Kollektivzeichnungsberechtigung ausgestaltet sein.