

R
H



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

IKS im Schulden– und Veranlagungs- management des Landes Tirol

Reihe TIROL 2019/5

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Tiroler Landtag gemäß Art. 127 Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

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

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

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Rechnungshof Österreich
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im November 2019

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946
E-Mail info@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____	5
Prüfungsziel _____	7
Kurzfassung _____	7
Zentrale Empfehlungen _____	11
Zahlen und Fakten zur Prüfung _____	13
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	15
Einleitung _____	16
Rechtsgrundlagen und Vorgaben _____	17
Vorgaben für das Schulden– und Veranlagungsmanagement _____	17
Vorgaben für die risikoaverse Finanzgebarung _____	19
Umfang der Finanzgeschäfte _____	21
Ziele und Strategien des Schulden– und Veranlagungsmanagements _____	22
Risikomanagement _____	25
Grundlagen des Risikomanagements _____	25
Risikoanalysen im Schulden– und Veranlagungsmanagement _____	27
IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement _____	30
Vorgaben _____	30
Ausgestaltung _____	31
IKS–Prinzipien und ausgewählte Finanzgeschäfte _____	33
Allgemeines _____	33
Prinzip der Funktionstrennung _____	35
Vier–Augen–Prinzip _____	41
Kontrollautomatik _____	45
Prinzip der Mindestinformation _____	52
Prinzip der minimalen Rechte _____	56
Prinzip der Transparenz und Nachvollziehbarkeit _____	60

IKS–relevante Maßnahmen _____	64
Übersicht _____	64
Vollmachten und Berechtigungen _____	65
Festlegung von Verantwortungen _____	66
Vertretungsregelungen _____	67
Qualifikationserfordernisse _____	68
Berichtswesen _____	69
Befangenheit und Vorteilsannahme _____	71
Interne Überwachung des IKS _____	73
Schlussempfehlungen _____	76
Anhang _____	82
Finanzmarktspezifische Risiken _____	82

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Wesentliche Bestimmungen für das Schulden- und Veranlagungsmanagement _____	17
Tabelle 2:	Finanzgeschäfte des Landes Tirol, 2013 bis 2018 _____	21
Tabelle 3:	Grundsätze des Risikomanagements _____	26
Tabelle 4:	IKS-relevante Informationen und Unterlagen (Auszug) _____	32
Tabelle 5:	IKS-Prinzipien _____	33
Tabelle 6:	Überprüfte Finanzgeschäfte des Landes Tirol _____	34
Tabelle 7:	Prinzip der Funktionstrennung – Vorgaben des Landes Tirol (Auszug) _____	37
Tabelle 8:	Prinzip der Funktionstrennung – überprüfte Finanzgeschäfte des Landes Tirol _____	38
Tabelle 9:	Vier-Augen-Prinzip – Vorgaben des Landes Tirol (Auszug) _____	41
Tabelle 10:	Vier-Augen-Prinzip – überprüfte Finanzgeschäfte des Landes Tirol _____	43
Tabelle 11:	Prinzip der Mindestinformation – überprüfte Finanzgeschäfte des Landes Tirol _____	53
Tabelle 12:	Erstellung und Verbuchung von Anordnungen (Auszug) _____	54
Tabelle 13:	Prinzip der Nachvollziehbarkeit und Transparenz – überprüfte Finanzgeschäfte des Landes Tirol _____	60
Tabelle 14:	IKS-relevante Maßnahmen _____	64

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Organigramm der Abteilung Finanzen _____ 35

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BFinG	Bundesfinanzierungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG 2013	Bundeshaushaltsgesetz 2013
BHV 2013	Bundeshaushaltsverordnung 2013
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
ELAK	Elektronischer Akt
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HV-System	Haushaltsverrechnungssystem
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IKS	Interne(s) Kontrollsystem(e)
IT	Informationstechnologie
LGBl.	Landesgesetzblatt
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
OeBFA	Österreichische Bundesfinanzierungsagentur Ges.m.b.H.
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
ZEVA	Zahlungs-, Empfangs- und Verrechnungsanwendung

WIRKUNGSBEREICH

- Land Tirol

IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement des Landes Tirol

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Juli bis Oktober 2018 das Interne Kontrollsystem (**IKS**) im Schulden– und Veranlagungsmanagement des Landes Tirol. Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Vorgaben zum IKS und dessen Ausgestaltung, des Umgangs mit Risiken, der Berücksichtigung der IKS–Prinzipien bei internen Vorgaben und Prozessen sowie der amtsinternen Kontrolle des IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement. Nicht von der Gebarungsüberprüfung umfasst waren eine vollständige Erhebung und Prüfung aller Prozessschritte und Kontrollen des IKS und des Risikomanagements sowie die Beurteilung der einzelnen Finanzgeschäfte. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2013 bis 2017.

Kurzfassung

Allgemeines

Mit der Durchführung von Finanzgeschäften sind Risiken verbunden, wie Markt–, Liquiditäts– und operationelle Risiken. Bei den Prozessen im Schulden– und Veranlagungsmanagement ist auf eine Vermeidung bzw. Verringerung dieser Risiken zu achten. Geschieht dies nicht, besteht die Gefahr von Liquiditätsengpässen, Vermögensverlusten, Manipulationen oder Fehltransaktionen. Die Risiken sind mit einer Risikoanalyse zu identifizieren, regelmäßig auf ihre Aktualität zu überprüfen und mit einem funktionierenden IKS zu minimieren. Das IKS ist ein in die Arbeits– und Betriebsabläufe einer Organisation eingebetteter Prozess zur Erfassung und Steuerung bestehender Risiken und zur Sicherstellung, dass die Organisation ihre Ziele erreicht. Das IKS muss auf eine Minimierung der Risiken im laufenden Geschäftsprozess durch angemessene organisatorische und technische Maßnahmen ausgerichtet sein. (TZ 2)

Im überprüften Zeitraum stiegen die Finanzierungen des Landes Tirol von rd. 180,83 Mio. EUR (2013) auf rd. 197,03 Mio. EUR (2018). Die Finanzierungen erfolgten in Form von fix verzinsten Darlehen in heimischer Währung. Die Veranlagungen in Wertpapieren stiegen von rd. 4,33 Mio. EUR (2013) auf rd. 5,74 Mio. EUR (2018). Zusätzlich gab es unterjährige Veranlagungen von Liquiditätsüberschüssen. In den Jahren 2015 und 2016 umfassten diese u.a. Festgeldeinlagen von 75 Mio. EUR bzw. 100 Mio. EUR. (TZ 5)

Strategie und Risikomanagement

Das Land Tirol verfügte über keine ausgearbeitete Strategie für das Schulden– und Veranlagungsmanagement, erstellte diese aber während der Gebarungsüberprüfung. Diese Strategie war grundsätzlich geeignet, zur Bewältigung der mit den Finanzgeschäften verbundenen Risiken beizutragen. Sie war jedoch noch weiter zu konkretisieren und mit einer strategischen, auf mehrere Jahre ausgerichteten Planung für das Management der abgeschlossenen Finanzgeschäfte zu ergänzen bzw. zu verbinden. (TZ 6)

Die vom Land Tirol im überprüften Zeitraum nur vereinzelt durchgeführten Risikoanalysen seiner Finanzgeschäfte ergaben einen geringen Risikogehalt dieser Finanzgeschäfte. Regelmäßige Geschäftsprozessanalysen, die für das Management der operationellen Risiken von besonderer Bedeutung sind, führte das Land Tirol nicht durch. (TZ 8)

Ausgestaltung des IKS

Vorgaben für die verpflichtende Einrichtung eines gesamthaften IKS im Amt der Tiroler Landesregierung bestanden nicht. Für das Schulden– und Veranlagungsmanagement bestanden Teilbereiche eines IKS, aber kein umfassendes und strukturiertes IKS. Die während der Gebarungsüberprüfung vom Land Tirol definierten Prozessabläufe und Verfügungsmuster sowie die erstellte Strategie waren eine sinnvolle Ergänzung dieser bestehenden IKS–Teilbereiche. (TZ 9, TZ 10)

Der RH beurteilte die für das Schulden– und Veranlagungsmanagement maßgeblichen Vorgaben und Finanzgeschäfte im Hinblick auf die Einhaltung der IKS–Prinzipien Funktionstrennung, Vier–Augen–Prinzip, Kontrollautomatik, Prinzip der Mindestinformation, Prinzip der minimalen Rechte sowie Prinzip der Nachvollziehbarkeit und Transparenz. (TZ 11)

Während der RH bei den überprüften Veranlagungen keine Abweichungen vom Prinzip der Funktionstrennung feststellte, kam es bei den überprüften Darlehen zu Abweichungen, weil das Land den festgelegten Genehmigungsprozess für den Abschluss von Finanzgeschäften nicht einhielt. Nicht der im Genehmigungsprozess

vorgesehene Landesfinanzreferent, sondern Führungskräfte des Schulden- und Veranlagungsmanagements entschieden über den Abschluss von zwei Darlehen. Die spätere Unterzeichnung der Darlehensverträge nahm der Landesfinanzreferent vor. (TZ 14)

Bei der Entscheidung über die Durchführung der Finanzgeschäfte und bei den Zahlungsprozessen des Landes Tirol war die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips ersichtlich. Anordnungen an die oder in der Landesbuchhaltung sowie Buchungen im Haushaltsverrechnungssystem erfolgten jedoch zum Teil nur durch eine Person und damit ohne Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips. (TZ 16)

Die Nutzung der im Schulden- und Veranlagungsmanagement verwendeten IT-Systeme spiegelte das Prinzip der Kontrollautomatik teilweise wider. Allerdings gab es zwischen dem elektronischen Aktensystem des Schulden- und Veranlagungsmanagements und dem Buchungssystem der Landesbuchhaltung keine Schnittstelle. Die Schaffung einer derartigen Schnittstelle war Teil eines IT-Projekts, das seit Jänner 2017 aber unterbrochen war. (TZ 17, TZ 18)

Neben dem standardmäßig verwendeten und im Haushaltsverrechnungssystem verankerten Zahlungsprozess bestand für die Landesbuchhaltung die Möglichkeit, Zahlungsaufträge – ohne vorhergehende Buchung – manuell im elektronischen Zahlungssystem der Hausbank zu erfassen. Daraus ergab sich ein Sicherheitsrisiko, das auch die vorgesehene Freigabe durch zwei Zeichnungsberechtigte nicht vollständig beseitigen konnte. (TZ 19)

Bei den überprüften Finanzgeschäften erfolgten die Anordnungen zu Gutschriften und Belastungen und die darauf basierende Verbuchung zum Teil mit deutlicher Verspätung. Bei einem Finanzgeschäft lagen zwischen der Gutschrift auf dem Bankkonto und der Ausstellung der Anordnung zur Verbuchung dieser Gutschrift rund vier Monate. (TZ 20)

In der Landesbuchhaltung waren mehrere Personen gleichzeitig zur Anlage bzw. Änderung von Kreditorenstammdaten und zur Freigabe von elektronischen Zahlungen bzw. zur Bearbeitung von Zahlungsvorschlägen berechtigt. Diesbezügliche Regelungen zur Trennung dieser Berechtigungen lagen nicht vor. Damit war trotz des vorgesehenen Vier-Augen-Prinzips bei der Kreditorenstammdatenpflege und der Freigabe von elektronischen Zahlungen ein Sicherheitsrisiko gegeben. (TZ 22)

Schriftliche oder grafische Prozessabläufe für das Schulden- und Veranlagungsmanagement lagen nur vereinzelt vor. Während der Gebarungüberprüfung definierte das Land Tirol grafische Prozessabläufe und Verfügungsmuster für Teilbereiche, etwa für Festgeldveranlagungen. Prozessbeschreibungen für andere Teilbereiche, etwa für den Verkauf von Wertpapieren, waren noch ausständig. (TZ 23)

Bei den überprüften Finanzgeschäften erfolgte die Dokumentation wesentlicher Prozessschritte und die Ablage der diesbezüglichen Unterlagen im elektronischen Aktensystem zum Teil unvollständig und nicht ausreichend transparent und nachvollziehbar. [\(TZ 23\)](#)

Berichte, Korruptionsprävention und interne Überwachung des IKS

Im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements gab es keine regelmäßigen Berichte an den Landesfinanzreferenten oder die Landesregierung über die Entwicklung der Finanzgeschäfte und der mit den Finanzgeschäften verbundenen Risiken. Die während der Gebarungsüberprüfung vom Land Tirol erstellte Strategie sah eine periodische – bei auftretenden Risikoereignissen auch eine sofortige – Berichterstattung an den Landesfinanzreferenten vor. [\(TZ 30\)](#)

Das Land Tirol verfügte über klare und transparente Regelungen zu den Themenbereichen der Befangenheit und der Vorteilsannahme. Es setzte Maßnahmen zur Korruptionsprävention und nutzte das Know–how des Bundesamtes zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung. [\(TZ 31\)](#)

Die Innenrevision überprüfte das IKS im Amt der Tiroler Landesregierung im Rahmen ihrer Prüfungen in den einzelnen Organisationseinheiten und ihrer amtsweiten Erhebungen, die sie mit Fragebögen und Checklisten durchführte. Im überprüften Zeitraum nahm sie keine über diese Erhebungen hinausgehende Prüfung des IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement vor. [\(TZ 32\)](#)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an das Land Tirol hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Bei Erhöhung der Komplexität und des Risikogehalts der Finanzgeschäfte wären auch die sich aus dem Risikomanagement und aus den IKS-Prinzipien ergebenden Anforderungen an das Schulden- und Veranlagungsmanagement entsprechend zu erhöhen. (TZ 5)
- Die in der „Strategie des Landes Tirol 2019–2023“ vorgesehenen jährlichen Risikoanalysen (u.a. bezüglich Zinsrisiken, Liquiditätsrisiken und operationeller Risiken) sowie die diesbezüglichen Risikoberichte an den Landesfinanzreferenten wären ehestmöglich vorzunehmen. (TZ 8)
- Ausgehend von den bereits vorhandenen IKS-Teilbereichen (u.a. Anleitungen, Vertretungs- und Zeichnungsbefugnissen sowie Prozessbeschreibungen) wäre im Sinne der Transparenz und Risikominimierung ein umfassendes und strukturiertes IKS für das Schulden- und Veranlagungsmanagement aufzubauen und regelmäßige Evaluierungen wären durchzuführen. (TZ 10)
- Die Möglichkeit der manuellen Erfassung von Zahlungsaufträgen im elektronischen Zahlungssystem der Hausbank – ohne vorherige Buchung im Haushaltsverrechnungssystem – wäre zu unterbinden. (TZ 19)
- Regeln zur Trennung der Berechtigungen zur Anlage bzw. Änderung von Kreditorenstammdaten einerseits und zur Freigabe von elektronischen Zahlungen bzw. zur Bearbeitung von Zahlungsvorschlägen andererseits wären zu erlassen. (TZ 22)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Internes Kontrollsystem im Schulden– und Veranlagungsmanagement des Landes Tirol							
Rechtsgrundlagen	Landesverfassungsgesetz vom 21. September 1988 über die Verfassung des Landes Tirol (Tiroler Landesordnung 1989), LGBl. 61/1988 i.d.g.F.						
	Gesetz vom 6. November 2013 über die risikoaverse Finanzgebarung des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstiger öffentlicher Rechtsträger in Tirol, LGBl. 157/2013 i.d.g.F.						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ¹	Veränderung 2013 bis 2018
	in Mio. EUR ²						in %
Finanzierungen	180,83	140,66	110,49	81,51	156,34	197,03	9
<i>davon in heimischer Währung</i>	<i>180,83</i>	<i>140,66</i>	<i>110,49</i>	<i>81,51</i>	<i>156,34</i>	<i>197,03</i>	9
Veranlagungen ³	4,33	4,37	4,36	4,38	6,10	5,74	33

Rundungsdifferenzen möglich

¹ vorläufige Zahlen vor Fertigstellung des Rechnungsabschlusses des Landes Tirol für das Jahr 2018

² jeweils zum 31. Dezember

³ Die ausgewiesenen Veranlagungen umfassen die in den Rechnungsabschlüssen des Landes Tirol angeführten Wertpapiere. Unterjährig abgeschlossene und rückgeführte Veranlagungen (z.B. von Liquiditätsüberschüssen) sind in den Zahlen per 31. Dezember des jeweiligen Jahres nicht enthalten (siehe Tabelle 6).

Quelle: Land Tirol

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Juli bis Oktober 2018 das Interne Kontrollsystem (**IKS**) im Schulden– und Veranlagungsmanagement des Landes Tirol.

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

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

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2013 bis 2017, wobei auch wesentliche Entwicklungen des Jahres 2018 berücksichtigt wurden.

(2) Die Gebarungsüberprüfung des RH ging auf eine im Jahr 2017 vom RH durchgeführte Fragebogenerhebung zum IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement der Länder zurück. Aufgrund der dabei festgestellten Unterschiede in der Ausgestaltung des IKS der Länder sowie in der Art und im Umfang ihrer Finanzgeschäfte beschloss der RH, das IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement der einzelnen Länder zu überprüfen.

Vor der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung überprüfte der RH das IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement der Länder Oberösterreich und Steiermark.¹

(3) Zu dem im Mai 2019 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das Land Tirol im August 2019 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im November 2019.

¹ siehe RH–Bericht „IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement der Länder Oberösterreich und Steiermark“ (Reihe Oberösterreich 2018/13 bzw. Reihe Steiermark 2018/7)

Einleitung

- 2 (1) Das primäre Ziel des öffentlichen Schuldenmanagements ist es, die erforderlichen Finanzierungsmittel und deren Rückzahlungsverpflichtungen zu möglichst geringen mittel– bis langfristigen Finanzierungskosten ohne hohes Risiko zu gewährleisten. Das Veranlagungsmanagement umfasst die Anschaffung und Verwaltung von Anlageprodukten unter Berücksichtigung der konkurrierenden Ziele Sicherheit, Liquidität und Rentabilität.²

Mit den im Schulden– und Veranlagungsmanagement durchgeführten Finanzgeschäften sind verschiedene Risiken verbunden. Dazu zählen das Marktrisiko, das Kreditrisiko, das Liquiditätsrisiko, das operationelle Risiko und das Reputationsrisiko.³ Bei den Prozessen im Schulden– und Veranlagungsmanagement (z.B. Entscheidung über die Durchführung von Finanzgeschäften sowie Anordnung und Verbuchung von Ein– und Auszahlungen) ist auf eine Vermeidung bzw. Verringerung dieser Risiken zu achten. Geschieht dies in einem nicht ausreichenden Ausmaß, besteht die Gefahr von Liquiditätsengpässen, Vermögensverlusten, Manipulationen und Fehltransaktionen, unvollständigen Daten über die aktuelle Vermögens– bzw. Finanzlage oder auch unrichtigen Darstellungen in den Abschlussrechnungen.

Die im Schulden– und Veranlagungsmanagement auftretenden Risiken sind daher mit Hilfe einer Risikoanalyse zu identifizieren, regelmäßig auf ihre Aktualität zu überprüfen und mit einem funktionierenden IKS zu minimieren. Dieses soll sicherstellen, dass das Erreichen der Organisationsziele nicht durch interne oder externe Risiken gefährdet wird. Das Risikomanagement ist in dieser Hinsicht Grundvoraussetzung und Basis eines IKS.

(2) Das IKS ist ein in die Arbeits– und Betriebsabläufe einer Organisation eingebetteter Prozess zur Erfassung und Steuerung bestehender Risiken und zur Sicherstellung, dass die Organisation ihre Ziele erreicht. Das IKS muss auf eine Minimierung der Risiken im laufenden Geschäftsprozess durch angemessene organisatorische und technische Maßnahmen ausgerichtet sein.

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

² siehe auch Klug, Stabile Finanzwirtschaft in Gemeinden (2013), S. 143

³ Eine Definition dieser Risiken findet sich im Anhang.

Rechtsgrundlagen und Vorgaben

Vorgaben für das Schulden– und Veranlagungsmanagement

3.1 Für das Schulden– und Veranlagungsmanagement des Landes Tirol lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung folgende wesentliche Bestimmungen vor:

Tabelle 1: Wesentliche Bestimmungen für das Schulden– und Veranlagungsmanagement

Vorgabe	Inhalt
Tiroler Landesordnung 1989	Landesverfassungsgesetz zur Gesetzgebung und Verwaltung des Landes Tirol; u.a. zur Genehmigung von Anleihen und Darlehen durch den Landtag
Geschäftsordnung der Tiroler Landesregierung	Verordnung der Tiroler Landesregierung mit Regelungen zur Landes– und zur mittelbaren Bundesverwaltung; u.a. zum Erfordernis eines Kollegialbeschlusses für die Aufnahme von Darlehen
Geschäftsverteilung der Tiroler Landesregierung	Anhang der Geschäftsordnung der Tiroler Landesregierung mit Festlegung der Zuständigkeiten der einzelnen Mitglieder der Tiroler Landesregierung
Geschäftseinteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung	Verordnung des Landeshauptmannes zur Festlegung der Organisationseinheiten des Amtes der Tiroler Landesregierung und ihrer Aufgaben; u.a. der Zuständigkeit des Sachgebiets Budgetwesen für das Finanz–, Schulden– und Risikomanagement
Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung	Landesgesetz über die risikoaverse Finanzgebarung des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstiger öffentlicher Rechtsträger in Tirol; u.a. mit Regelungen zum Vier–Augen–Prinzip und zum Verbot von Spekulationsgeschäften
BHG 2013 und BHV 2013	Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes und Verordnung zur Durchführung dieses Gesetzes; anwendbar durch Erlass Nr. 51 des Landesamtsdirektors
Landesvoranschläge	Beschlüsse des Tiroler Landtages über die geplanten Einnahmen und Ausgaben für die kommenden Haushaltsjahre; u.a. über die Höhe der aufnehmbaren Darlehen
Bewirtschaftungserlässe	Erlässe des Tiroler Landeshauptmannes zum Vollzug der Landesvoranschläge; u.a. Vorgaben für Zahlungsanordnungen und Belegprüfungen
Erlass Nr. 51	Erlass des Landesamtsdirektors zum Rechnungswesen, zum Prüfdienst und zur Anordnungsbefugnis des Vorstandes der Landesbuchhaltung
Erlass über den Zahlungsvollzug	Erlass der früheren Abteilung VII (heutige Abteilung Finanzen) über die Anweisung von Zahlungen und die Ausstellung von Schecks
Vorschrift über die Prüfung der Belege	Vorschrift des Landesfinanzreferenten über die vor Zahlungsaufträgen durchzuführende Belegprüfung (Kontierung, sachliche und rechnerische Prüfung)
Vorschrift über die Führung von Kassen	Vorschrift der Tiroler Landesregierung über die Einrichtung, Führung, Übergabe, Auflassung und Sicherheit von Kassen (einschließlich Regelungen bezüglich des Umgangs mit Bargeld, Bankkonten und Telebanking)
Vorschrift über die Umsetzung des Vier–Augen–Prinzips	Vorschrift der Leitung der Abteilung Finanzen über die Umsetzung des im Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung festgelegten Vier–Augen–Prinzips
Leitlinien für das Finanzierungs– und Risikomanagement	Leitlinien der Abteilung Finanzen und des Sachgebiets Budgetwesen mit Grundsätzen des Risikomanagements und IKS sowie Kriterien für Finanzgeschäfte
Allgemeine Kontierhilfe für Dienststellen im Landesbereich	Anleitung des Prüfdienstes der Landesbuchhaltung für die Kontierung von Geschäftsfällen

BHG 2013 = Bundeshaushaltsgesetz 2013

BHV 2013 = Bundeshaushaltsverordnung 2013

Quellen: Land Tirol; RH

Die für das Schulden- und Veranlagungsmanagement des Landes Tirol relevanten Vorgaben umfassten vor allem Bestimmungen in Landesgesetzen, Verordnungen der Tiroler Landesregierung bzw. des Tiroler Landeshauptmannes sowie in internen Erlässen und Vorschriften des Amtes der Tiroler Landesregierung.

Gemäß dem Erlass Nr. 51 des Landesamtsdirektors waren auch Bundesbestimmungen anzuwenden, „soweit nicht ausdrücklich anders lautende Regelungen“ bestanden. Bei den vom RH überprüften Finanzgeschäften traf das bspw. auf die aus dem Bundeshaushaltsgesetz 2013 (**BHG 2013**) bzw. der Bundeshaushaltsverordnung 2013 (**BHV 2013**) abgeleitete Befugnis der Landesbuchhaltung zur Vornahme von Anordnungen im Gebarungsvollzug und auf die Verpflichtung zur „unverzöglichen“ Erlassung von Anordnungen zu (siehe TZ 20).

Von den in Tabelle 1 angeführten Vorgaben waren vor allem das Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstiger öffentlicher Rechtsträger in Tirol sowie die von der Leitung der Abteilung Finanzen und des Sachgebiets Budgetwesen erstellten Leitlinien für das Finanzierungs- und Risikomanagement des Landes Tirol für die operative Durchführung des Schulden- und Veranlagungsmanagements von besonderer Bedeutung. Diese Vorgaben enthielten grundsätzliche Regelungen zum Risikomanagement, zum IKS und zu den zulässigen Finanzgeschäften des Landes Tirol.

Ein zusammenfassendes Regelwerk aller für das Schulden- und Veranlagungsmanagement des Landes Tirol maßgeblichen Bestimmungen und der zu ihrer Umsetzung erforderlichen Prozesse und Maßnahmen lag nicht vor.

- 3.2 Der RH stellte fest, dass im Land Tirol Vorgaben für das Schulden- und Veranlagungsmanagement bestanden. Er wies allerdings kritisch darauf hin, dass ein zusammenfassendes Regelwerk aller für das Schulden- und Veranlagungsmanagement maßgeblichen Bestimmungen fehlte.

Der RH empfahl dem Land Tirol, zur Sicherstellung einer einheitlichen Vorgangsweise bei der Durchführung von Finanzgeschäften alle für das Schulden- und Veranlagungsmanagement gültigen Bestimmungen sowie die sich daraus ergebenden Anforderungen an die Prozesse und Arbeitsschritte im Schulden- und Veranlagungsmanagement in einem Regelwerk transparent zusammenzufassen.

- 3.3 Das Land Tirol sagte dies in seiner Stellungnahme zu. Aufbauend auf bereits bestehenden Konzepten und diversen sonstigen Unterlagen würden für die Bereiche Veranlagungen, Darlehen/Schuldenmanagement und laufende Liquidität nach dem Risikomanagementstandard COSO II insbesondere Rechtsgrundlagen, wesentliche Risiken des Finanzmanagements, relevante Geschäftsprozesse (Prozessschritte, schrittsspezifische Risiken, organisatorische/technische Maßnahmen zur Risiko-

minimierung, Art der Überwachung und Wirksamkeit der Maßnahmen, Verantwortlichkeiten) und das Risikoberichtswesen berücksichtigt werden.

Vorgaben für die risikoaverse Finanzgebarung

4.1 (1) Die Verpflichtung des Landes Tirol zu einer risikoaversen Finanzgebarung war durch gesetzliche und durch interne Vorgaben des Amtes der Tiroler Landesregierung geregelt.

(2) Zu Beginn des vom RH überprüften Zeitraums waren bereits Leitlinien für das Finanzierungs- und Risikomanagement des Landes Tirol in Kraft. Bezüglich der Risikobereitschaft bei Finanzgeschäften hielten die Leitlinien fest, dass bei „intransparenter Risikolage oder methodischen Zweifelsfällen ... der Vorsicht der Vorzug“ zu geben ist und für eingegangene Geschäfte „eine entsprechende Beurteilung der Risiken“ erforderlich ist.

(3) Am 1. Jänner 2014 trat das Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstiger öffentlicher Rechtsträger in Tirol in Kraft.⁴ Laut diesem Landesgesetz war die Finanzgebarung risikoavers auszurichten und „Risiken, insbesondere das Marktrisiko und das Kreditrisiko, auf ein Mindestmaß zu beschränken“. Zur Vermeidung von spekulativen Veranlagungen war dabei die Minimierung der Risiken stärker zu gewichten als die Steigerung der Erträge oder die Optimierung der Kosten.

Zulässige Finanzgeschäfte mussten in Euro abgeschlossen werden und umfassten

- Fremdfinanzierungen in Form von Darlehen, Krediten und Anleihen sowie
- Veranlagungen mit Rückzahlung zum Nominale am Ende der Laufzeit in Form von Anleihen inländischer Gebietskörperschaften, Anleihen von Banken aus dem Europäischen Wirtschaftsraum mit einem Mindestrating „investment grade“ und Pfandbriefen.

Bei den Veranlagungen konnte die Tiroler Landesregierung durch Verordnung weitere nicht spekulative Veranlagungsformen für zulässig erklären. Bis zum Ende der Gebarungüberprüfung erließ die Tiroler Landesregierung keine derartige Verordnung.

Das Landesgesetz untersagte die Aufnahme von Darlehen bzw. die Begebung von Anleihen zur Finanzierung von Veranlagungen. Derivative Finanzgeschäfte durften nur als Absicherungsgeschäft und in Euro abgeschlossen werden, um Zinsänderungs- und andere Marktrisiken eines zur Fremdfinanzierung aufgenommenen

⁴ LGBl. 157/2013; zu den sonstigen öffentlichen Rechtsträgern zählten die Landwirtschaftskammer Tirol, die Landarbeiterkammer Tirol sowie Stiftungen, Fonds und Anstalten, die von Organen des Landes, der Gemeinden oder der Gemeindeverbände verwaltet wurden.

Grundgeschäfts zu begrenzen. Weiters sah das Landesgesetz ein Vier-Augen-Prinzip für den Abschluss von Finanzgeschäften und einen jährlichen Bericht des Landes Tirol an den Tiroler Landesrechnungshof über alle neu getätigten Transaktionen zur Finanzierung des Haushalts und über den jeweiligen Schuldenstand vor.

(4) Im Hinblick auf die Umsetzung des im Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung vorgesehenen Vier-Augen-Prinzips informierte die Vorständin der Abteilung Finanzen am 22. Jänner 2014 die Bediensteten der Abteilung Finanzen und des Sachgebiets Budgetwesen über die für die Prüfung und Auswahl von Finanzgeschäften qualifizierten Personen sowie über den nunmehr einzuhaltenden Auswahl-, Prüfungs- und Genehmigungsprozess beim Abschluss von Finanzgeschäften.

(5) Am 1. August 2018 trat § 2 Abs. 4a Bundesfinanzierungsgesetz (**BFinG**) in Kraft. Damit war eine risikoaverse Finanzgebarung insbesondere für jene Länder, die sich über die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur Ges.m.b.H. (**OeBFA**) finanzierten, von besonderer Bedeutung. Diese Länder mussten ab 1. August 2018 jährlich einen Nachweis über die Einhaltung der im § 2a BFinG festgelegten Grundsätze der risikoaversen Finanzgebarung erbringen. Die Bestätigung der Einhaltung des § 2a BFinG war durch einen Landtagsbeschluss oder eine Bestätigung des jeweiligen Landesrechnungshofes im Rechnungsabschluss zu erbringen.

Die Bestimmungen der §§ 2 und 2a BFinG zur risikoaversen Finanzgebarung kamen für das Schulden- und Veranlagungsmanagement des Landes Tirol bis zum Ende der Gebarungüberprüfung nicht zur Anwendung, weil das Land Tirol keine Finanzierungen über die OeBFA aufgenommen hatte.

- 4.2 Der RH hielt fest, dass bereits zu Beginn des überprüften Zeitraums Leitlinien für das Finanzierungs- und Risikomanagement des Landes Tirol auf eine Minimierung der Risiken aus Finanzgeschäften gerichtet waren.

Der RH hielt weiters fest, dass das am 1. Jänner 2014 in Kraft getretene Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstiger öffentlicher Rechtsträger in Tirol ein Verbot von spekulativen oder in fremder Währung abgeschlossenen Finanzgeschäften, einen auf die Absicherung von Grundgeschäften beschränkten Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten sowie die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips beim Abschluss von Finanzgeschäften vorsah.

Der RH anerkannte, dass die Tiroler Landesregierung, das ihr vom Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung eingeräumte Recht, durch Verordnung in diesem Gesetz nicht genannte Veranlagungsformen als zulässig zu erklären, bis zum Ende der Gebarungüberprüfung nicht ausübte.

Umfang der Finanzgeschäfte

- 5.1 Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der im überprüften Zeitraum jeweils zum 31. Dezember bestehenden Finanzgeschäfte des Landes Tirol:

Tabelle 2: Finanzgeschäfte des Landes Tirol, 2013 bis 2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ¹	Veränderung 2013 bis 2018
	in Mio. EUR ²						in %
Finanzierungen	180,83	140,66	110,49	81,51	156,34	197,03	9
<i>davon in heimischer Währung</i>	180,83	140,66	110,49	81,51	156,34	197,03	9
<i>davon fix verzinst</i>	148,02	125,85	103,68	81,51	156,34	197,03	33
<i>davon variabel verzinst</i>	32,81	14,81	6,81	0,00	0,00	0,00	-100
Veranlagungen ³	4,33	4,37	4,36	4,38	6,10	5,74	33

Rundungsdifferenzen möglich

¹ vorläufige Zahlen vor Fertigstellung des Rechnungsabschlusses des Landes Tirol für das Jahr 2018

² jeweils zum 31. Dezember

³ Die ausgewiesenen Veranlagungen umfassen die in den Rechnungsabschlüssen des Landes Tirol angeführten Wertpapiere. Unterjährig abgeschlossene und rückgeführte Veranlagungen (z.B. von Liquiditätsüberschüssen) sind in den Zahlen per 31. Dezember des jeweiligen Jahres nicht enthalten (siehe Tabelle 6).

Quelle: Land Tirol

Im überprüften Zeitraum stiegen die Finanzierungen von rd. 180,83 Mio. EUR (2013) um rd. 9 % auf rd. 197,03 Mio. EUR (2018), wobei der niedrigste Stand Ende 2016 bei rd. 81,51 Mio. EUR lag. Die Finanzierungen erfolgten in Form von fix verzinsten Darlehen in heimischer Währung. Ende 2018 hafteten sieben derartige Darlehen aus.

Die Veranlagungen des Landes Tirol in Wertpapieren stiegen im überprüften Zeitraum um rd. 33 % von rd. 4,33 Mio. EUR (2013) auf rd. 5,74 Mio. EUR (2018). Darüber hinaus gab es unterjährig Veranlagungen von Liquiditätsüberschüssen. So veranlagte das Land Tirol u.a. im Jahr 2015 75 Mio. EUR und im Jahr 2016 100 Mio. EUR in Festgeldeinlagen (siehe [TZ 11](#)), deren Laufzeit nicht über das jeweilige Haushaltsjahr hinausging und die daher in den Rechnungsabschlüssen des Landes nicht als Veranlagungen ausgewiesen waren.

- 5.2 Der RH stellte fest, dass die Finanzgeschäfte des Landes Tirol im überprüften Zeitraum ausschließlich Finanzierungen und Veranlagungen umfassten, deren Risikogehalt und Komplexitätsgrad als niedrig einzustufen waren. Dessen ungeachtet war das Land Tirol finanziellen Risiken – wie z.B. dem Marktrisiko, dem Kreditrisiko, dem operationellen Risiko oder dem Reputationsrisiko – ausgesetzt.

Der RH empfahl dem Land Tirol, bei Erhöhung der Komplexität und des Risikogehalts seiner Finanzgeschäfte auch die sich aus dem Risikomanagement und aus den IKS–Prinzipien ergebenden Anforderungen an sein Schulden– und Veranlagungsmanagement entsprechend zu erhöhen.

- 5.3 Laut Stellungnahme des Landes Tirol werde insbesondere das Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstiger öffentlicher Rechtsträger in Tirol auch weiterhin einen niedrigen Risikogehalt und Komplexitätsgrad der Finanzgeschäfte des Landes Tirol gewährleisten. Dieses Gesetz habe sich in der Praxis bewährt und es gebe seitens des Landes Tirol keine Bestrebungen, daran etwas zu verändern.

Die Empfehlung des RH, bei Erhöhung der Komplexität und des Risikogehalts der Finanzgeschäfte auch die Anforderungen an das Schulden– und Veranlagungsmanagement des Landes Tirol zu erhöhen, werde vorgemerkt.

Ziele und Strategien des Schulden– und Veranlagungsmanagements

- 6.1 (1) Die Ziele des Schulden– und Veranlagungsmanagements des Landes Tirol waren vor allem aus dem Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung, den Bewirtschaftungserlässen des Landeshauptmannes und den Leitlinien für das Finanzierungs– und Risikomanagement ableitbar.

Gemäß diesen Vorgaben bestand das vorrangige Ziel des Liquiditäts–, Schulden– und Veranlagungsmanagements des Landes Tirol in der Einhaltung des Landesbudgets und in einem geordneten Budgetvollzug. Das Liquiditätsmanagement war auf die Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit des Landes Tirol gerichtet und bildete die Grundlage für die im Schulden– und Veranlagungsmanagement getätigten Finanzgeschäfte. Die Veranlagung überschüssiger Liquidität diente der Generierung zusätzlicher Erträge. Die Finanzierungen zielten – unter Minimierung der Kosten – auf die Vermeidung von Liquiditätsengpässen ab. Bei den Finanzgeschäften war risikoavers vorzugehen.

(2) Zu Beginn der Gebarungsüberprüfung legte das Land Tirol dem RH keine Strategie für das Schulden– und Veranlagungsmanagement vor, sagte aber deren Erstellung zu.

Der Abschluss der Finanzgeschäfte beruhte im Zeitraum 2013 bis 2017 nicht auf einer eigenen Strategie für das Schulden– und Veranlagungsmanagement, sondern

war durch das Liquiditätsmanagement bestimmt. Längerfristige Liquiditätsüberschüsse nutzte das Land Tirol für Veranlagungen. Bei Liquiditätsengpässen nahm es Fremdmittel auf. Die Auswahl der Finanzgeschäfte erfolgte unter Berücksichtigung des Gesetzes über die risikoaverse Finanzgebarung und der Leitlinien für das Finanzierungs- und Risikomanagement des Landes Tirol. Eine strategische, auf mehrere Jahre ausgerichtete Planung der mit den abgeschlossenen Finanzgeschäften verbundenen Zinszahlungen, Tilgungen und Ersatzfinanzierungen bzw. –veranlagungen lag nicht vor.

(3) Im Jänner 2019 übermittelte die Abteilung Finanzen die während der Gebarungsüberprüfung für das Finanzmanagement erstellte und vom Landesfinanzreferenten genehmigte „Strategie des Landes Tirol 2019–2023“. In dieser legten die Abteilung Finanzen und das Sachgebiet Budgetwesen ihre Ziele und Maßnahmen für die Jahre 2019 bis 2023 dar.

Im Schulden- und Veranlagungsmanagement waren die Finanzierungen auf die fristgerechte Erfüllung aller Zahlungsverpflichtungen und Budgeterfordernisse, die Minimierung der Risiken sowie geringstmögliche Kosten und die Veranlagungen auf die Liquiditätsoptimierung, die Minimierung der Risiken sowie bestmögliche Erträge zu richten. Zu den in der Strategie für die Erreichung dieser Ziele vorgesehenen Maßnahmen zählten neben der Einhaltung des Gesetzes über die risikoaverse Finanzgebarung (vor allem Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips sowie Verbot von Spekulations- und Fremdwährungsgeschäften) u.a. auch die Anwendung des Bestbieterprinzips bei der Einholung von Angeboten, eine Streuung der Geschäftspartner und die schriftliche Genehmigung von Abschlüssen durch den Landesfinanzreferenten.

Weiters sah das Strategiepapier eine externe Begutachtung der Finanzgeschäfte in vier- bis fünfjährigen Abständen sowie eine „interne Überwachung“ der Finanzgeschäfte vor. Diese „interne Überwachung“ sollte für jedes Finanzgeschäft und als Gesamtübersicht über alle Finanzgeschäfte erfolgen. Als „mögliche Inhalte“ waren die Laufzeiten, die Verzinsung, die Tilgungen, der Marktwert bei Veranlagungen und die Restschuld bei Finanzierungen angeführt.

Die Gesamtübersichten sollte der Landesfinanzreferent jährlich erhalten. Die vorgesehenen Berichtspflichten gegenüber dem Landesfinanzreferenten umfassten darüber hinaus monatliche Berichte über den jeweils aktuellen Liquiditätsstand, die Prognosewerte für das laufende Haushaltsjahr und notwendige Finanzierungen.

Krisenszenarien (z.B. Finanzmarktkrisen, ungünstige Zinsentwicklungen, Bonitätsverschlechterungen des Landes Tirol oder geringere Landeseinnahmen) und Maßnahmen zu ihrer Bewältigung behandelte die Strategie nicht.

- 6.2 Der RH kritisierte, dass das Land Tirol zu Beginn der Gebarungsüberprüfung über keine ausgearbeitete Strategie für das Schulden- und Veranlagungsmanagement verfügte.

Er anerkannte jedoch, dass das Land Tirol während der Gebarungsüberprüfung seine strategischen Überlegungen zum Liquiditäts-, Schulden- und Veranlagungsmanagement in der „Strategie des Landes Tirol 2019–2023“ zusammenführte.

Der RH erachtete die in dieser Strategie vorgesehenen Maßnahmen als grundsätzlich geeignet, um zur Bewältigung der mit den Finanzgeschäften des Landes Tirol verbundenen Risiken beizutragen; er wies allerdings auf das Fehlen von Krisenszenarien und der Maßnahmen zur Bewältigung hin.

Der RH empfahl dem Land Tirol, die in der „Strategie des Landes Tirol 2019–2023“ festgehaltenen Überlegungen weiter zu konkretisieren (etwa die Ausgestaltung der „internen Überwachung“ der Finanzgeschäfte) sowie die Strategie mit Krisenszenarien (z.B. Finanzmarktkrisen, ungünstige Zinsentwicklungen oder geringere Landeseinnahmen) und Maßnahmen zur Bewältigung derartiger Krisen zu ergänzen.

Weiters empfahl der RH dem Land Tirol, die Strategie regelmäßig (zumindest jährlich) auf ihre Aktualität zu überprüfen und – sofern erforderlich – an neue Gegebenheiten anzupassen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass eine strategische, auf mehrere Jahre ausgerichtete Planung der mit den abgeschlossenen Finanzgeschäften verbundenen Zinszahlungen, Tilgungen und Ersatzfinanzierungen bzw. –veranlagungen nicht vorlag.

Der RH empfahl dem Land Tirol, für das Management der Finanzgeschäfte eine strategische, auf mehrere Jahre ausgerichtete Planung der mit den Finanzgeschäften verbundenen Zinszahlungen, Tilgungen und Ersatzfinanzierungen bzw. –veranlagungen zu erstellen.

- 6.3 Laut Stellungnahme des Landes Tirol werde es die „Strategie des Landes Tirol 2019–2023“ im Sinne der Empfehlung des RH weiter konkretisieren, jährlich auf ihre Aktualität prüfen und – sofern erforderlich – an neue Gegebenheiten anpassen.

Zur vom RH empfohlenen mehrjährigen strategischen Planung der mit den Finanzgeschäften verbundenen Zinszahlungen, Tilgungen und Ersatzfinanzierungen bzw. –veranlagungen führte das Land Tirol aus, dass diese vor dem Hintergrund des Portfolios des Landes zu sehen sei, das wenige Fixzinsdarlehen mit fixen Tilgungsraten und vier befristete Veranlagungen enthalte. Eine eigene zusätzliche strategische

Planung sei bisher nicht erforderlich erschienen. Das Land werde die Empfehlung des RH umsetzen.

Risikomanagement

Grundlagen des Risikomanagements

- 7.1 (1) Die im Schulden– und Veranlagungsmanagement auftretenden Risiken (z.B. Marktrisiko, Liquiditätsrisiko und operationelles Risiko) sind mit Risikoanalysen zu identifizieren, regelmäßig auf ihre Aktualität zu überprüfen und mit einem funktionierenden IKS zu minimieren.

Der Umgang des Landes Tirol mit den im Schulden– und Veranlagungsmanagement auftretenden Risiken beruhte vor allem auf den Bestimmungen des Gesetzes über die risikoaverse Finanzgebarung (siehe TZ 4), den Leitlinien für das Finanzierungs– und Risikomanagement und dem von einer Beratungsgesellschaft erstellten Basis-konzept für das Finanzrisikomanagement des Landes Tirol.

(2) Die Abteilung Finanzen und das Sachgebiet Budgetwesen erstellten im April 2010 die Leitlinien für das Finanzierungs– und Risikomanagement des Landes Tirol und aktualisierten sie im Jahr 2012. Diese Leitlinien regelten die Zuständigkeit der beiden Organisationseinheiten für das Schulden– und Veranlagungsmanagement. Weiters enthielten sie die Grundsätze des Risikomanagements, des IKS, des Zinsmanagements sowie Kriterien für die Liquiditätssteuerung und die Aufnahme von Darlehen. Kriterien für die vom Land Tirol ebenfalls vorgenommenen Veranlagungen waren nicht enthalten, obwohl die unterjährigen Veranlagungen eine Höhe von bis zu 100 Mio. EUR erreichten.

Die nachfolgende Tabelle weist die in den Leitlinien festgehaltenen Grundsätze des Risikomanagements des Landes Tirol und die sich daraus ergebenden Vorgaben aus:

Tabelle 3: Grundsätze des Risikomanagements

Grundsätze	Vorgaben
aktives Risikomanagement	laufende Identifikation, Bewertung, Steuerung und Überwachung von Risiken
Angemessenheit	personell und technisch–organisatorisch angemessenes Risikomanagement
Aktualität	Risikomanagement als stetiger, laufend anzupassender Prozess
Transparenz	Umsetzung eines offenen und nachvollziehbaren Risikomanagements
Rentabilität	Beschränkung auf einfache, klare und optimale Finanzgeschäfte
Risikobereitschaft	Unterlassen von Finanzgeschäften bei intransparenter Risikolage

Quelle: Land Tirol

Für die Leitlinien lag zu Beginn der Gebarungsüberprüfung keine nachweisliche Genehmigung des Landesfinanzreferenten⁵ vor. Während der Gebarungsüberprüfung passten die Abteilung Finanzen und das Sachgebiet Budgetwesen die Leitlinien an. Diese Anpassung umfasste u.a. die Aufnahme von Kriterien für Veranlagungen sowie die Bezugnahme auf das seit 1. Jänner 2014 geltende Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung und die ebenfalls neu erstellten Prozesse für die Finanzgeschäfte (siehe [TZ 23](#)). Im November 2018 genehmigte der Landesfinanzreferent die angepassten Leitlinien.

(3) Im März 2014 erstellte eine Beratungsgesellschaft ein Basiskonzept für das Finanzrisikomanagement des Landes Tirol. Darin erläuterte sie mögliche Instrumente für die Identifikation, Beurteilung und Bewältigung der im Schulden– und Veranlagungsmanagement des Landes Tirol auftretenden Risiken.

Die Beratungsgesellschaft identifizierte das Zinsänderungsrisiko, das Ausfallsrisiko und das Risiko einer fehlenden Liquidierbarkeit als Risiken der Veranlagungen. Bei den Finanzierungen identifizierte sie vor allem das Zinsänderungsrisiko und das Liquiditätsrisiko. Als Instrument für die Risikobeurteilung diente eine Risikomatrix, welche die Relevanz der einzelnen Risiken anhand ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und ihres Schadenspotenzials ermittelte. In ihrem Basiskonzept zeigte die Beratungsgesellschaft grundsätzliche Risikostrategien (z.B. Risiken vermeiden, versichern, reduzieren oder bewusst in Kauf nehmen) für den Umgang mit den Risiken von Finanzgeschäften auf.

Auf Grundlage dieses Basiskonzepts führten die Abteilung Finanzen und das Sachgebiet Budgetwesen eine Risikoanalyse für die Finanzgeschäfte des Landes Tirol durch.

⁵ Landesfinanzreferent bis 9. März 2012: Landesrat Christian Switak; Landesfinanzreferent ab 10. März 2012: Landeshauptmann Günther Platter

- 7.2 Der RH kritisierte, dass die im April 2010 erstellten Leitlinien für das Finanzierungs– und Risikomanagement des Landes Tirol bis zu ihrer Anpassung im September 2018 nur Kriterien für die Liquiditätssteuerung und die Aufnahme von Darlehen beinhalteten, aber nicht für die vom Land Tirol ebenfalls durchgeführten Veranlagungen, obwohl bspw. die unterjährigen Veranlagungen eine Höhe von bis zu 100 Mio. EUR erreichten.

Der RH empfahl dem Land Tirol, in den Vorgaben für die Durchführung von Finanzgeschäften alle vom Land Tirol vorgenommenen Finanzierungs– und Veranlagungsformen zu berücksichtigen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass in den bereits seit April 2010 bestehenden Leitlinien erst während der Gebarungsüberprüfung im Jahr 2018 auf das am 1. Jänner 2014 in Kraft getretene Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung Bezug genommen wurde.

Der RH empfahl dem Land Tirol, die Vorgaben zum Schulden– und Veranlagungsmanagement jeweils zeitgerecht an neue bzw. geänderte gesetzliche Bestimmungen anzupassen, um jederzeit über ein abgestimmtes Regelwerk für die Durchführung von Finanzgeschäften zu verfügen.

- 7.3 Das Land Tirol hielt in seiner Stellungnahme fest, dass es bereits während der Überprüfung durch den RH die Leitlinien im Sinne der Empfehlung des RH aktualisiert habe. Künftig werde es zeitgerechte Anpassungen an allenfalls geänderte gesetzliche Bestimmungen verstärkt beachten.

Risikoanalysen im Schulden– und Veranlagungsmanagement

- 8.1 (1) Die Abteilung Finanzen und das Sachgebiet Budgetwesen führten in den Jahren 2013 bis 2018 unterschiedlich ausgerichtete Risikoanalysen im Schulden– und Veranlagungsmanagement durch.

(2) Basierend auf dem von einer Beratungsgesellschaft im März 2014 erstellten Basiskonzept für das Finanzrisikomanagement nahmen sie im Mai 2014 eine Risikoanalyse der Finanzgeschäfte des Landes Tirol vor. Dabei identifizierten sie jeweils das Zinsrisiko als wesentliches Risiko. Die Risikoanalyse ergab bei den einzelnen Finanzgeschäften eine geringe bis mittlere Risikorelevanz, aus der die beiden Organisationseinheiten bei einem Darlehen mit variabler Verzinsung einen Zins–Cap⁶ und bei zwei Anleihen die Beobachtung der Lage und des Ratings der betroffenen Banken als

⁶ Bei Vereinbarung eines Zins–Caps werden die bei Überschreitung einer vertraglich fixierten Zinsobergrenze („Strike“) anfallenden, zusätzlichen Zinskosten ersetzt.

Risikostrategie wählten. Bei den anderen Finanzgeschäften leiteten sie keinen unmittelbaren Handlungsbedarf ab. Als grundsätzliche Risikosteuerungsmaßnahme legten sie die Beobachtung der Referenz– und Terminzinssätze fest.

(3) Bis Juli 2018 führten die beiden Organisationseinheiten keine derartige Risikoanalyse für Finanzgeschäfte mehr durch. Im Juli 2018 stellten sie bei Veranlagungen eine geringe bis mittlere Relevanz des Zinsrisikos fest, aus der sie keinen unmittelbaren Handlungsbedarf ableiteten. Als Maßnahme für die grundsätzliche Risikosteuerung legten sie die Beobachtung der Lage und des Ratings der Kreditinstitute fest, bei denen das Land Tirol die Veranlagungen vorgenommen hatte.

(4) Im September 2017 führten die Abteilung Finanzen und das Sachgebiet Budgetwesen mit Unterstützung der Innenrevision eine Risikoanalyse durch, die auf dem vom RH veröffentlichten „Leitfaden zur Überprüfung von Internen Kontrollsystemen“ beruhte.⁷ Gegenstand dieser Analyse waren anhand des Leitfadens identifizierte Risiken. Zu den im Schulden– und Veranlagungsmanagement identifizierten Risiken zählten u.a. die Bevorteilung eines Anbieters bzw. einer Anbieterin, ein intransparenter Informationsfluss und das Zinsrisiko. Die festgelegten Gegenmaßnahmen waren die Genehmigung der Finanzgeschäfte durch den Landesfinanzreferenten, eine umfassende Dokumentation sowie der Abschluss von Fixzinsdarlehen und die Beschränkung von Zinsschwankungen bei Veranlagungen.

(5) Im Jahr 2018 nahm die Innenrevision eine als „Kurzeinschau“ bezeichnete Erhebung bei den Organisationseinheiten des Amtes der Tiroler Landesregierung vor, deren Gegenstand eine Risikoanalyse der „allgemeinen Risiken“ war, die für alle Organisationseinheiten relevant waren (z.B. Datenmissbrauch oder unzureichende Weiterbildung). Die Organisationseinheiten erhielten eine Vorlage, mit der sie die jeweils bestehenden Risiken identifizieren und analysieren konnten. Risiken, die aus den spezifischen Aufgabenstellungen der Organisationseinheiten resultierten – z.B. die mit den Finanzgeschäften verbundenen Risiken im Schulden– und Veranlagungsmanagement – umfasste diese Risikoanalyse nicht.

(6) Eine für das Management von operationellen Risiken erforderliche, systematische Risikoanalyse der Prozesse im Schulden– und Veranlagungsmanagement führten die Abteilung Finanzen und das Sachgebiet Budgetwesen im überprüften Zeitraum nicht durch.

⁷ siehe RH–Positionen „Leitfaden zur Überprüfung von Internen Kontrollsystemen“ (Reihe 2016/3)

(7) Im Jänner 2019 übermittelte die Abteilung Finanzen die während der Gebarungsüberprüfung für das Finanzmanagement erstellte „Strategie des Landes Tirol 2019–2023“. Diese sah jährliche Analysen verschiedener Risiken (u.a. Zinsrisiken, Liquiditätsrisiken und operationelle Risiken) und die Berichterstattung über diese Risiken an den Landesfinanzreferenten vor.

- 8.2 Der RH kritisierte, dass das Land Tirol seit der im Mai 2014 durchgeführten Risikoanalyse der damaligen Finanzgeschäfte bis Juli 2018 keine derartige Risikoanalyse mehr vornahm.

Die in der im Jänner 2019 übermittelten „Strategie des Landes Tirol 2019–2023“ vorgesehenen jährlichen Risikoanalysen (u.a. bezüglich Zinsrisiken, Liquiditätsrisiken und operationeller Risiken) und Risikoberichte an den Landesfinanzreferenten erachtete der RH im Hinblick auf ein ordnungsgemäß funktionierendes Risikomanagement als unumgänglich.

Der RH empfahl dem Land Tirol, die in der „Strategie des Landes Tirol 2019–2023“ vorgesehenen jährlichen Risikoanalysen sowie die diesbezüglichen Risikoberichte an den Landesfinanzreferenten ehestmöglich vorzunehmen.

Im Hinblick auf das Management der operationellen Risiken hob der RH die Bedeutung einer regelmäßigen Geschäftsprozessanalyse und der Identifikation der mit den Geschäftsprozessen verbundenen Risiken hervor und bemängelte, dass das Land Tirol im überprüften Zeitraum keine derartige Risikoanalyse im Schulden- und Veranlagungsmanagement vorgenommen hatte.

Der RH empfahl dem Land Tirol, die Risiken der Geschäftsprozesse im Rahmen einer Risikoanalyse zu identifizieren, deren mögliches Schadensausmaß zu bewerten und angemessene Maßnahmen zur Minimierung dieser Risiken im Rahmen des IKS festzulegen. Die Risikoanalyse wäre in regelmäßigen Abständen durchzuführen, um auf etwaige Veränderungen rechtzeitig reagieren zu können.

- 8.3 Das Land Tirol führte in seiner Stellungnahme aus, dass die jährlichen Risikoberichte an den Landesfinanzreferenten bereits implementiert und in den Jahren 2018 und 2019 erfolgt seien. Die Empfehlung des RH sei daher bereits umgesetzt.

Die Identifizierung von Risiken der Geschäftsprozesse werde im „IKS-Handbuch“ entsprechend berücksichtigt werden.

IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement

Vorgaben

9.1 (1) Das Amt der Tiroler Landesregierung war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gemäß seiner Geschäftseinteilung in acht Gruppen gegliedert, die jeweils zwischen drei und sieben Abteilungen umfassten. In zehn Abteilungen waren einzelne Themenbereiche in Sachgebiete ausgelagert.^{8 9}

(2) Gesetzliche oder amtsinterne Vorgaben für eine verpflichtende Einrichtung und Führung eines gesamthaften IKS im Amt der Tiroler Landesregierung lagen nicht vor.

Für das Schulden– und Veranlagungsmanagement sahen die von der Abteilung Finanzen und vom Sachgebiet Budgetwesen erstellten Leitlinien für das Finanzierungs– und Risikomanagement die Einrichtung und Aufrechterhaltung eines angemessenen IKS vor. Gemäß den Leitlinien umfasste das IKS „alle Tätigkeiten, die dazu dienen, Haushaltsrisiken zu identifizieren, zu analysieren, zu bewerten und danach Maßnahmen zu ergreifen, die verhindern, dass der Landeshaushalt durch Risiken beeinträchtigt wird“. Die Leitlinien wiesen die Aufnahme von Darlehen und Veranlagungen als die wichtigsten Transaktionen des Landes Tirol aus und definierten sie als IKS–relevante Prozesse.

(3) In den Jahren 2009 und 2014 führte die Innenrevision in den Organisationseinheiten des Amtes der Tiroler Landesregierung Erhebungen („Kurzeinschauen“) zum Thema „IKS“ sowie im Jahr 2018 zum Thema „Risikoanalyse“ durch. Diese erfolgten mit Fragebögen und dienten zur Feststellung des Entwicklungsstandes des IKS und zur Identifizierung möglicher Risiken.¹⁰ Die Innenrevision fasste die Ergebnisse jeweils in einem Bericht zusammen und versandte Rückmeldungen mit Empfehlungen an die betroffenen Organisationseinheiten.

(4) Die Innenrevision stellte im Intranet des Amtes der Tiroler Landesregierung Informationen und Unterlagen zu den Themen „IKS“ und „Risikoanalyse“ zur Verfügung. Dazu zählten u.a. eine Vorlage für Risikoanalysen, ein Selbsttest für IKS–Themen, Erläuterungen zu IKS–Prinzipien, eine Checkliste zum IKS sowie der vom RH erstellte Leitfaden zur Überprüfung von Internen Kontrollsystemen.

⁸ Verordnung des Landeshauptmannes vom 15. Oktober 2013 über die Geschäftseinteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung, LGBl. 124/2013 i.d.g.F.

⁹ Die Geschäftseinteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung sah zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 17 Sachgebiete vor.

¹⁰ Das Sachgebiet Innenrevision war eines von drei Sachgebieten der Abteilung Organisation und Personal, welche der Gruppe Präsidium zugehörig war.

- 9.2 Der RH stellte fest, dass im Amt der Tiroler Landesregierung zwar keine gesetzliche oder amtsinterne Verpflichtung für die Einrichtung und Führung eines gesamthaften IKS vorlag, aber von der Abteilung Finanzen und dem Sachgebiet Budgetwesen erstellte Leitlinien ein angemessenes IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement vorsahen.

Der RH anerkannte die von der Innenrevision zu den Themen „IKS“ und „Risikoanalyse“ durchgeführten Aktivitäten, die sowohl auf Fragebögen basierende Erhebungen bei allen Organisationseinheiten des Amtes der Tiroler Landesregierung als auch die Bereitstellung von umfangreichen Informationen umfassten.

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

- 9.3 Laut Stellungnahme des Landes Tirol hätten sich die Abteilung Finanzen und das Sachgebiet Budgetwesen mit ihrem Schreiben vom 26. Juni 2019 gegenüber dem Landesamtsdirektor verpflichtet, für den gesamten Bereich des Schulden– und Veranlagungsmanagements die Einrichtung eines IKS vorzusehen.

Ausgestaltung

- 10.1 Die Abteilung Finanzen und das Sachgebiet Budgetwesen, die für das Schulden– und Veranlagungsmanagement des Landes Tirol verantwortlich waren, verfügten über Teilbereiche eines IKS. Ihren Bediensteten waren u.a. folgende IKS–relevante Informationen und Unterlagen zugänglich:

Tabelle 4: IKS-relevante Informationen und Unterlagen (Auszug)

Ablage	Inhalt
Intranet	Broschüre zum Prozessmanagement, Standardvorlage für grafische Prozessabläufe
	Bestimmungen, Checkliste und Selbsttest zur Korruptionsprävention
	Informationsbroschüre, Checkliste und Risikomatrix zum Wissensmanagement
	Darstellung der Organisation des Rechnungswesens sowie der Ansprechpersonen
	haushaltsrechtliche Bestimmungen
	Anleitungen zum Haushaltsverrechnungssystem (z.B. zu den Grundlagen, zur Stammdatenanlage und -pflege, zum Zahllauf und zur Zahllaufkontrolle)
elektronisches Aktensystem	interne Geschäftseinteilung der Abteilung Finanzen und des Sachgebiets Budgetwesen: Aufzeichnungen zur Aufgabenverteilung, zur Vertretungs-, Fertigungs- und Beglaubigungsbefugnis
	Organigramme der Abteilung Finanzen
	Basiskonzept für das Finanzrisikomanagement
	Leitlinien für das Finanzierungs- und Risikomanagement
	Prozessbeschreibungen (z.B. Auswahl-, Prüfungs- und Genehmigungsprozess zur Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips beim Abschluss von Finanzgeschäften)

IKS = Internes Kontrollsystem

Quelle: Land Tirol

Während der Gebarungsüberprüfung schufen die Abteilung Finanzen und das Sachgebiet Budgetwesen weitere IKS-Teilbereiche für das Schulden- und Veranlagungsmanagement. Sie definierten zusätzliche Prozessabläufe für die Durchführung von Finanzierungen und Veranlagungen sowie Verfügungsmuster für standardisierte Prozesse im elektronischen Aktensystem. Weiters führten sie in der „Strategie des Landes Tirol 2019–2023“ die maßgeblichen Rechtsgrundlagen und Grundsätze des Risikomanagements und des IKS sowie die Ziele und Maßnahmen für das Liquiditäts-, Schulden- und Veranlagungsmanagement zusammen.

Andere wesentliche Teilbereiche eines strukturierten IKS – wie eine systematische Risikoanalyse der Geschäftsprozesse, Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung der IKS-Prinzipien oder eine transparente und nachvollziehbare Dokumentation im elektronischen Aktensystem – setzten die beiden Organisationseinheiten im Schulden- und Veranlagungsmanagement des Landes Tirol nicht bzw. nicht umfassend um.

10.2 Der RH stellte fest, dass für das Schulden- und Veranlagungsmanagement des Landes Tirol Teilbereiche eines IKS, aber kein umfassendes und strukturiertes IKS vorlagen.

Die während der Gebarungsüberprüfung von der Abteilung Finanzen und vom Sachgebiet Budgetwesen im Hinblick auf die Finanzgeschäfte definierten Prozessabläufe und Verfügungsmuster sowie die „Strategie des Landes Tirol 2019–2023“ sah der RH als sinnvolle Ergänzung dieser bereits bestehenden IKS-Teilbereiche.

Der RH empfahl dem Land Tirol, ausgehend von den bereits vorhandenen IKS-Teilbereichen (u.a. Anleitungen, Vertretungs- und Zeichnungsbefugnissen sowie Prozessbeschreibungen), im Sinne der Transparenz und Risikominimierung ein umfassendes und strukturiertes IKS für das Schulden- und Veranlagungsmanagement aufzubauen und regelmäßige Evaluierungen durchzuführen.

- 10.3 Das Land Tirol sagte in seiner Stellungnahme zu, die Empfehlung des RH mit der Erstellung eines IKS-Handbuchs umzusetzen und regelmäßige Evaluierungen vorzunehmen.

IKS-Prinzipien und ausgewählte Finanzgeschäfte

Allgemeines

- 11 (1) Der RH beurteilte die für das Schulden- und Veranlagungsmanagement maßgeblichen Vorgaben und die vom Land Tirol durchgeführten Finanzgeschäfte im Hinblick auf die in der folgenden Tabelle dargestellten IKS-Prinzipien:

Tabelle 5: IKS-Prinzipien

überprüfte Themen	Beschreibung	TZ-Verweis
Prinzip der Funktionstrennung	keine Allein-Verantwortung für den gesamten Prozess; konsequente Trennung von entscheidender, anordnender, buchender und zahlender Funktion	<u>TZ 12</u> , <u>TZ 13</u> , <u>TZ 14</u>
Vier-Augen-Prinzip	Kontrollen im Prozessablauf durch Implementierung des Vier-Augen-Prinzips	<u>TZ 15</u> , <u>TZ 16</u>
Kontrollautomatik	systematischer Einbau von Kontrollen im Arbeitsablauf; z.B. IT-unterstützt mit automatisierten Systemkontrollen	<u>TZ 17</u> , <u>TZ 18</u> , <u>TZ 19</u>
Prinzip der Mindestinformation	Bereitstellung jener Informationen an Management und Personal, die zur Erfüllung der Aufgaben notwendig sind	<u>TZ 20</u>
Prinzip der minimalen Rechte	adäquate Beschränkung von Zugangs- und Zugriffsberechtigungen (z.B. zu IT-Systemen); Einräumung nur jener Berechtigungen zu sensiblen Daten, die zur Erfüllung der Aufgaben unbedingt erforderlich sind	<u>TZ 21</u> , <u>TZ 22</u>
Prinzip der Transparenz und Nachvollziehbarkeit	klare, detaillierte und transparente Regelung der Arbeitsabläufe in schriftlicher Form; nachvollziehbare Dokumentation der Unterlagen und Abläufe	<u>TZ 23</u>

IT = Informationstechnologie
IKS = Internes Kontrollsystem

Quelle: RH

(2) Für die Überprüfung, inwieweit das Land Tirol die IKS–Prinzipien sowie die diesbezüglichen Vorgaben bei seinen Finanzgeschäften berücksichtigte, wählte der RH aus den in den Jahren 2015 bis 2017 vom Land Tirol abgeschlossenen Finanzgeschäften – unter Beachtung von Risikoaspekten – fünf Finanzgeschäfte aus. Der RH legte dabei den Fokus auf

- die Aufnahme von Fremdmitteln (Finanzierungen) sowie
- die Veranlagung von finanziellen Mitteln.

Die vom Land Tirol im Schulden– und Veranlagungsmanagement abgeschlossenen Finanzgeschäfte umfassten die Aufnahme, Bedienung und schrittweise Rückführung von Darlehen sowie die Durchführung von kurz– und langfristigen Veranlagungen.

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

Tabelle 6: Überprüfte Finanzgeschäfte des Landes Tirol

	Finanzgeschäfte	Nominale	Vertragspartner	Laufzeit/Zeitraum
1	kurzfristige Veranlagung (Festgeld-einlage)	75 Mio. EUR	Kreditinstitut 1	Februar 2015 bis Dezember 2015
2	langfristige Veranlagung (Anleihe)	2 Mio. EUR	Kreditinstitut 2	April 2015 bis Juni 2022
3	kurzfristige Veranlagung (Festgeld-einlage)	100 Mio. EUR	Kreditinstitut 2	Jänner 2016 bis Dezember 2016
4	langfristiges Darlehen	77 Mio. EUR	Kreditinstitut 2	Dezember 2017 bis Dezember 2024
5	langfristiges Darlehen	20 Mio. EUR	Kreditinstitut 3	Dezember 2017 bis Jänner 2025

Quellen: Land Tirol; RH

Die kurzfristigen Veranlagungen erfolgten unterjährig und dienten der Veranlagung von Liquiditätsüberschüssen. Das Land Tirol vergab oder erhielt keine Barvorlagen oder Betriebsmittelkredite und schloss auch keine Finanzgeschäfte in fremder Währung ab.

Prinzip der Funktionstrennung

Organisatorische Rahmenbedingungen

- 12.1 Die zur Gruppe Wirtschaft, Gemeinden und Finanzen gehörende Abteilung Finanzen sowie das bei ihr eingerichtete Sachgebiet Budgetwesen führten das Schulden- und Veranlagungsmanagement des Landes Tirol durch.¹¹

In der Abteilung Finanzen waren neben dem Sachgebiet Budgetwesen auch die Aufgabenbereiche „Wirtschaftlicher Dienst“ sowie „Juristischer Dienst, Gebühren und Abgaben“ eingerichtet:

Abbildung 1: Organigramm der Abteilung Finanzen



Quelle: Land Tirol

Gemäß Geschäftseinteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung oblagen das Finanz-, Schulden- und Risikomanagement sowie die Liquiditätssteuerung und somit die operative Durchführung des Schulden- und Veranlagungsmanagements dem Sachgebiet Budgetwesen. In den Jahren 2015 bis 2017 erreichten die dafür eingesetzten Ressourcen maximal rd. 0,1 Vollzeitäquivalente.

Die buchungs- und zahlungsmäßige Abwicklung der im Schulden- und Veranlagungsmanagement abgeschlossenen Finanzgeschäfte oblag der Landesbuchhaltung, welche gemäß Geschäftseinteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung eine von sieben Abteilungen der Gruppe Präsidium war.¹²

- 12.2 Der RH stellte fest, dass die für das Schulden- und Veranlagungsmanagement zuständigen Organisationseinheiten (die Abteilung Finanzen und das Sachgebiet Budgetwesen) und die für die buchungs- und zahlungsmäßige Abwicklung der Finanzgeschäfte zuständige Landesbuchhaltung unterschiedlichen Gruppen des

¹¹ Die Gruppe Wirtschaft, Gemeinden und Finanzen umfasste fünf weitere Abteilungen: Abteilung Gemeinden, Abteilung Wirtschaft, Abteilung Gesellschaft und Arbeit, Abteilung Tourismus und Abteilung Wohnbauförderung.

¹² Die Gruppe Präsidium umfasste weiters die Abteilungen Verfassungsdienst, Organisation und Personal (einschließlich des Sachgebiets Innenrevision), Repräsentationswesen, Justizariat, Öffentlichkeitsarbeit sowie die Abteilung Südtirol, Europaregion und Außenbeziehungen.

Amtes der Tiroler Landesregierung zugeordnet waren. Damit lag eine organisatorische Trennung der Zuständigkeiten für die Auswahl und den Abschluss von Finanzgeschäften und für deren buchungs- und zahlungsmäßige Abwicklung vor.

Vorgaben zum Prinzip der Funktionstrennung

- 13 (1) Der Prozessablauf im Schulden- und Veranlagungsmanagement umfasste im Wesentlichen die Entscheidung über die Durchführung der Finanzgeschäfte, die Anordnung an die Landesbuchhaltung zur Vornahme der damit verbundenen Buchungen und Zahlungsprozesse sowie die tatsächliche Verbuchung und Zahlungsabwicklung der Finanzgeschäfte.
- (2) Die folgende Übersicht zeigt beispielhaft die Berücksichtigung des Prinzips der Funktionstrennung in den für das Schulden- und Veranlagungsmanagement des Landes Tirol relevanten Bestimmungen:

Tabelle 7: Prinzip der Funktionstrennung – Vorgaben des Landes Tirol (Auszug)

Vorgabe	Inhalt
Geschäftsverteilung der Landesregierung	Zuständigkeit des Landeshauptmannes für die Landesfinanzverwaltung und Verträge mit besonderen finanziellen Auswirkungen
Geschäftseinteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung	Zuständigkeit der Landesbuchhaltung für den Landes- und Bundesrechnungsdienst und Zuständigkeit des zur Abteilung Finanzen gehörenden Sachgebiets Budgetwesen für das Finanz-, Schulden- und Risikomanagement
Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung	§ 9 Abs. 1 Die Finanzgebarung ist so zu organisieren, dass vor dem ... Abschluss von Finanzgeschäften ... eine Prüfung und Auswahl durch zumindest zwei qualifizierte Personen unabhängig voneinander erfolgt. Die Empfehlung an das für die endgültige Entscheidung ... zuständige Organ ist von diesen Personen einvernehmlich zu treffen, zu begründen und zu dokumentieren.
Vorschrift über die Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips	Punkt B schriftliche Festlegung der in der Abteilung Finanzen und im Sachgebiet Budgetwesen zur Umsetzung des Gesetzes über die risikoaverse Finanzgebarung qualifizierten Personen Punkt C Darstellung des Prozesses und der Zuständigkeiten: Einholung von mindestens drei Angeboten, Prüfung der Angebote durch zwei qualifizierte Bedienstete, gemeinsame Empfehlung dieser Bediensteten, Genehmigung der Empfehlung durch die Vorständin der Abteilung Finanzen, Vorlage an den Landesfinanzreferenten zur Genehmigung
Leitlinien für das Finanzierungs- und Risikomanagement des Landes Tirol	I. Allgemeines Die Vorständin der Abteilung Finanzen und der Leiter des Sachgebiets Budgetwesen sind laut Geschäftseinteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung für das Finanzierungsmanagement des Landes Tirol zuständig. In diesen Funktionen werden die Grundsatzentscheidungen für den Landesfinanzreferenten vorbereitet. II.1. Aktives Risikomanagement ... dient ein regelmäßiger Kontrollprozess auch durch externe Berater der Qualitätssicherung.
Bewirtschaftungserlass zum Voranschlag des Landes Tirol für das Jahr 2018	8. Allgemeine Erfordernisse der Zahlungsaufträge und Belege g) Prüfung im Gebarungsvollzug Die von den bewirtschaftenden Stellen erlassenen Zahlungs- und Verrechnungsanordnungen sind von der Landesbuchhaltung bzw. Rechenstelle vor der Durchführung auf die Übereinstimmung mit den zu beachtenden Vorschriften, welche das Haushalts- und Rechnungswesen betreffen, zu überprüfen. Führt diese Überprüfung zu einer Beanstandung, so sind die Anordnungen nicht zu vollziehen, sondern der bewirtschaftenden Stelle zur Korrektur bzw. Ergänzung zurück zu übermitteln.

Quellen: Land Tirol; RH

Die Auswahl und Prüfung von in Frage kommenden Finanzgeschäften war Aufgabe der Abteilung Finanzen und des Sachgebiets Budgetwesen und war unter Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips vorzunehmen. Die Entscheidung über den Abschluss der Finanzgeschäfte oblag dem Landesfinanzreferenten. Die Abteilung Finanzen und das Sachgebiet Budgetwesen hatten der Landesbuchhaltung die buchungs- und zahlungsmäßige Abwicklung der Finanzgeschäfte anzuordnen bzw. ihr die dafür nötigen Informationen zur Verfügung zu stellen. Die Landesbuchhaltung hatte die im Zusammenhang mit den Finanzgeschäften anfallenden Buchungen und Zahlungen vorzunehmen.

Umsetzung des Prinzips der Funktionstrennung

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

Die nachfolgende Tabelle zeigt, inwieweit der RH bei den überprüften Finanzgeschäften des Landes Tirol Abweichungen vom Prinzip der Funktionstrennung feststellte:

Tabelle 8: Prinzip der Funktionstrennung – überprüfte Finanzgeschäfte des Landes Tirol

Finanzgeschäfte		Abweichungen vom Prinzip der Funktionstrennung
1	kurzfristige Veranlagung (Festgeldeinlage)	nein
2	langfristige Veranlagung (Anleihe)	nein
3	kurzfristige Veranlagung (Festgeldeinlage)	nein
4	langfristiges Darlehen	ja
5	langfristiges Darlehen	ja

Quellen: Land Tirol; RH

(2) Bei den überprüften Veranlagungen (Finanzgeschäfte 1 bis 3) holte der Leiter des Sachgebiets Budgetwesen vor Abschluss der Finanzgeschäfte Angebote von jeweils drei Kreditinstituten ein. Entsprechend den Bestimmungen des Gesetzes über die risikoaverse Finanzgebarung und des abteilungsintern festgelegten Genehmigungsprozesses für Finanzgeschäfte prüften er und ein Bediensteter der Abteilung Finanzen die Angebote und bereiteten eine gemeinsame Empfehlung an den Landesfinanzreferenten vor. Nach Genehmigung der Empfehlung durch die Vorständin der Abteilung Finanzen erhielt der Landesfinanzreferent die Empfehlung zur Genehmigung. Der Landesfinanzreferent genehmigte die empfohlenen Veranlagungen.

Die Anordnungen für die Durchführung der mit den Veranlagungen verbundenen Buchungen und Zahlungsprozesse (z.B. die Überweisung oder Abbuchung der zu veranlagenden Mittel, der Eingang von Veranlagungserträgen und die Rückführung von veranlagten Mitteln) erteilten Bedienstete der Abteilung Finanzen bzw. des Sachgebiets Budgetwesen oder der Landesbuchhaltung (siehe TZ 20).

Die tatsächliche Durchführung der Buchungen und Zahlungsprozesse erfolgte durch Bedienstete der Landesbuchhaltung, die nicht an den diesbezüglichen Anordnungen

beteiligt waren. Bei keiner der überprüften Veranlagungen nahm eine Bedienstete oder ein Bediensteter sowohl am Buchungs- als auch am Zahlungsprozess teil.

(3) Bei der Aufnahme von Darlehen waren jeweils die vom Tiroler Landtag beim Beschluss der Landesvoranschläge genehmigten Höchstbeträge für Darlehen zu berücksichtigen. Vor Abschluss der beiden im Jahr 2017 aufgenommenen Darlehen (Finanzgeschäfte 4 und 5 über 77 Mio. EUR bzw. 20 Mio. EUR) holte der Leiter des Sachgebiets Budgetwesen wie bei den Veranlagungen Angebote von jeweils drei Kreditinstituten ein.

Entgegen dem abteilungsintern festgelegten Genehmigungsprozess für Finanzgeschäfte gaben die Vorständin der Abteilung Finanzen und der Leiter des Sachgebiets Budgetwesen keine Empfehlung an den Landesfinanzreferenten ab, sondern trafen die Entscheidung selbst und dokumentierten diese in einem Aktenvermerk. Damit lag vor Abschluss der Finanzgeschäfte 4 und 5 weder eine von der Vorständin der Abteilung Finanzen genehmigte Empfehlung zweier Bediensteter der beiden Organisationseinheiten noch eine schriftliche Genehmigung des Landesfinanzreferenten vor. Die spätere Unterzeichnung der Darlehensverträge nahm der Landesfinanzreferent vor.

Bei den Anordnungen an die Landesbuchhaltung bezüglich der Zuzählung der beiden Darlehen bestätigte der Leiter des Sachgebiets Budgetwesen die sachliche Richtigkeit sowie die rechnerische Anerkennung¹³ und ein Bediensteter des Sachgebiets Budgetwesen unterfertigte die Anordnung. Auch die während der Laufzeit anfallenden Anordnungen für die buchungsmäßige Erfassung der von den Banken abgebuchten Tilgungsraten und Zinszahlungen erteilten der Leiter und ein Bediensteter des Sachgebiets Budgetwesen.

Die Buchungen und Zahlungsprozesse führten – wie bei den Veranlagungen – ausschließlich Bedienstete der Landesbuchhaltung, die nicht an den diesbezüglichen Anordnungen beteiligt waren, durch. Bei keiner der überprüften Finanzierungen war eine Bedienstete oder ein Bediensteter sowohl am Buchungs- als auch am Zahlungsprozess beteiligt.

14.2 Der RH stellte bei den überprüften Veranlagungen (Finanzgeschäfte 1 bis 3) keine Abweichungen vom Prinzip der Funktionstrennung fest. Dieses war bei allen Veranlagungen zumindest auf der personellen Ebene umgesetzt.

Der RH kritisierte, dass bei den überprüften Darlehen (Finanzgeschäfte 4 und 5) eine Abweichung vom Prinzip der Funktionstrennung vorlag, weil der Leiter des Sachgebiets Budgetwesen sowohl an der Entscheidung über den Abschluss der Darlehen

¹³ Mit dem Prüfvermerk „sachlich richtig/rechnerisch anerkannt“ bestätigt die bzw. der Bedienstete, dass die zur Verbuchung bzw. zur Zahlung übermittelten Belege inhaltlich und rechnerisch richtig sind.

als auch an der Anordnung bezüglich ihrer Zuzählung beteiligt war. Diese Abweichung resultierte aus der Nichteinhaltung des auf dem Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung beruhenden Genehmigungsprozesses für den Abschluss von Finanzgeschäften, bei dem die Entscheidung durch den Landesfinanzreferenten vorgesehen war.

Der RH empfahl dem Land Tirol, im Sinne des Prinzips der Funktionstrennung sicherzustellen, dass der auf dem Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung beruhende Genehmigungsprozess für den Abschluss von Finanzgeschäften eingehalten wird und dementsprechend die Entscheidung über den Abschluss von Finanzgeschäften durch den Landesfinanzreferenten erfolgt.

- 14.3 Zur Kritik des RH, wonach der Leiter des Sachgebiets Budgetwesen sowohl an der Entscheidung über den Abschluss der Darlehen als auch an der Anordnung der Zuzählung beteiligt gewesen sei, hielt das Land Tirol in seiner Stellungnahme fest, dass der Begriff „Entscheidung“ im Aktenvermerk unglücklich verwendet worden sei. Tatsächlich habe es sich lediglich um eine interne Vorabstimmung gehandelt, um die weiteren Verfahrensschritte zu setzen und insbesondere die Abstimmung mit dem Landesfinanzreferenten vorzubereiten. Weiters sei der Abschluss der beiden Finanzgeschäfte formaljuristisch erst mit der Unterfertigung des Vertrags durch den Landesfinanzreferenten zustande gekommen.

Nunmehr seien jedoch für alle Finanzgeschäfte entsprechende Prozessabläufe festgelegt worden, womit ein einheitlicher Ablauf gewährleistet und der Empfehlung des RH entsprochen werde.

- 14.4 Der RH entgegnete dem Land Tirol, dass der Leiter des Sachgebiets Budgetwesen die Zusagen an die beiden beauftragten Kreditinstitute sowie die Absage an das nicht berücksichtigte Kreditinstitut noch vor der Erstellung des in der Stellungnahme erwähnten Aktenvermerks schriftlich vorgenommen hatte. Damit war erkennbar, dass der Aktenvermerk nicht nur eine interne Vorabstimmung, sondern die Entscheidung der Vorständin der Abteilung Finanzen und des Leiters des Sachgebiets Budgetwesen über den Abschluss der Darlehen dokumentierte.

Die vom Land Tirol mitgeteilte Festlegung von Prozessabläufen für alle Finanzgeschäfte und die angekündigte Gewährleistung eines einheitlichen Ablaufs wertete der RH positiv.

Vier-Augen-Prinzip

Vorgaben zum Vier-Augen-Prinzip

- 15.1 Die folgende Übersicht zeigt beispielhaft die Berücksichtigung des Vier-Augen-Prinzips in den für das Schulden- und Veranlagungsmanagement des Landes Tirol relevanten Bestimmungen:

Tabelle 9: Vier-Augen-Prinzip – Vorgaben des Landes Tirol (Auszug)

Vorgabe	Inhalt
Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung	<p>§ 9 Abs. 1</p> <p>Die Finanzgebarung ist so zu organisieren, dass vor dem ... Abschluss von Finanzgeschäften ... eine Prüfung und Auswahl durch zumindest zwei qualifizierte Personen unabhängig voneinander erfolgt. Die Empfehlung an das für die endgültige Entscheidung ... zuständige Organ ist von diesen Personen einvernehmlich zu treffen, zu begründen und zu dokumentieren.</p>
Vorschrift über die Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips	<p>Punkt B</p> <p>schriftliche Festlegung der in der Abteilung Finanzen und im Sachgebiet Budgetwesen zur Umsetzung des Gesetzes über die risikoaverse Finanzgebarung qualifizierten Personen</p> <p>Punkt C</p> <p>Darstellung des Prozesses und der Zuständigkeiten: Einholung von mindestens drei Angeboten, Prüfung der Angebote durch zwei qualifizierte Bedienstete, gemeinsame Empfehlung dieser Bediensteten, Genehmigung der Empfehlung durch die Vorständin der Abteilung Finanzen, Vorlage an den Landesfinanzreferenten zur Genehmigung</p>
Vorschrift über die Führung von Kassen	<p>V. Kassensicherheit</p> <p>4. Verfügung über Bankkonten</p> <p>Über das Bankkonto kann grundsätzlich nur der Dienststellenleiter (Stellvertreter) gemeinsam mit einem Kassenbediensteten verfügen (Kollektivzeichnung).</p> <p>5. Telebanking</p> <p>b) (...) Im Sinne der Kollektivzeichnung ist auch jede Zeichnungsbefugnis durch zwei Personen gemeinsam auszuüben.</p>
Anleitung Kreditorenstammdatenpflege	<p>4.5 Änderungen in Kreditorenstammsätzen kontenübergreifend anzeigen</p> <p>Verwendung eines Reports für Kontrollzwecke, z.B. für die Überprüfung aller Kreditorenänderungen eines Tages durch einen anderen Sachbearbeiter (Vier-Augen-Prinzip)</p>
Benutzerbegriffungskonzept zum Haushaltsverrechnungssystem	<p>4.6 Kritische Berechtigungen</p> <p>Stammdatenänderungen: Kreditorenänderungen werden nach dem Vier-Augen-Prinzip im System geprüft und dokumentiert.</p>
Übersicht Systemprüfungen im Gebarungsvollzug	<p>1. Prüfungen bei Anlage von Stammdaten – Kreditoren, Sachkonten, Voranschlagskonten</p> <p>1.1 Kreditoranlage – Vier-Augen-Prinzip</p> <p>Bei Anlage von Kreditoren muss die Anlage von einer zweiten Person freigegeben werden.</p> <p>2. Prüfungen bei Pflege von Stammdaten – Kreditoren, Sachkonten, Voranschlagskonten</p> <p>2.1 Kreditoränderungen – Vier-Augen-Prinzip</p> <p>Bei Änderung von sensiblen Kreditorendaten (Name, Bankverbindung) muss die Änderung von einer zweiten Person freigegeben werden.</p>

Quellen: Land Tirol; RH

Im Jänner 2014 definierte die Vorständin der Abteilung Finanzen den auf dem Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung beruhenden Genehmigungsprozess für den Abschluss von Finanzgeschäften durch die Abteilung Finanzen und das Sachgebiet Budgetwesen.

Ausgehend von der Einholung von mindestens drei Angeboten hatten zwei qualifizierte Bedienstete diese Angebote getrennt voneinander zu prüfen und im Anschluss an diese Prüfung eine gemeinsame Empfehlung über den Abschluss der Finanzgeschäfte abzugeben. Nach Genehmigung dieser Empfehlung durch die Vorständin der Abteilung Finanzen hatte das Sachgebiet Budgetwesen die Empfehlung dem Landesfinanzreferenten zur Genehmigung vorzulegen. Die Vorständin der Abteilung Finanzen hielt auch die Personen namentlich fest, die für die Prüfung und Auswahl der in Frage kommenden Finanzgeschäfte qualifiziert waren.

Gemäß der Vorschrift über die Führung von Kassen konnten Verfügungen über Bankkonten nur durch zwei Personen erfolgen. Für die im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements relevanten Bankkonten und Wertpapierdepots des Landes Tirol bestanden ausschließlich Kollektivzeichnungsberechtigungen für Bedienstete der Landesbuchhaltung.

- 15.2 Der RH hob positiv hervor, dass die Bestimmungen des Landes Tirol für den Abschluss von Finanzgeschäften die Einhaltung des Vier–Augen–Prinzips vorsahen, indem die Abgabe einer Empfehlung an den Landesfinanzreferenten die Einbindung von drei qualifizierten Bediensteten der Abteilung Finanzen bzw. des Sachgebiets Budgetwesen erforderte.

Weiters hielt er fest, dass im überprüften Zeitraum für die im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements relevanten Bankkonten und Wertpapierdepots ausschließlich Berechtigungen zur Kollektivzeichnung für Bedienstete der Landesbuchhaltung vorlagen.

Umsetzung des Vier–Augen–Prinzips

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

Die nachfolgende Tabelle zeigt, inwieweit der RH bei der Überprüfung von Finanzgeschäften des Landes Tirol Abweichungen vom Vier–Augen–Prinzip feststellte:

Tabelle 10: Vier-Augen-Prinzip – überprüfte Finanzgeschäfte des Landes Tirol

Finanzgeschäfte		Abweichungen vom Vier-Augen-Prinzip
1	kurzfristige Veranlagung (Festgeldeinlage)	ja
2	langfristige Veranlagung (Anleihe)	ja
3	kurzfristige Veranlagung (Festgeldeinlage)	ja
4	langfristiges Darlehen	ja
5	langfristiges Darlehen	ja

Quellen: Land Tirol; RH

(2) An den Entscheidungen über den Abschluss der überprüften Finanzgeschäfte waren jeweils zumindest zwei Personen beteiligt. Dies war auch bei den Finanzgeschäften 4 und 5 der Fall, bei denen es zu Abweichungen vom intern festgelegten Genehmigungsprozess und vom Prinzip der Funktionstrennung gekommen war (siehe TZ 14).

(3) Bei den Anordnungen für die Durchführung von Buchungen bzw. von Zahlungsvorgängen kam es in der Abteilung Finanzen bzw. im Sachgebiet Budgetwesen und in der Landesbuchhaltung zu einer unterschiedlichen Berücksichtigung des Vier-Augen-Prinzips.

An den Anordnungen der Abteilung Finanzen bzw. des Sachgebiets Budgetwesen waren grundsätzlich zwei Personen beteiligt. Eine Person bestätigte die sachliche Richtigkeit und die rechnerische Anerkennung und die andere Person unterfertigte die Anordnung an die Landesbuchhaltung.

Bei zwei Finanzgeschäften stellte der RH Abweichungen von dieser Vorgangsweise fest. Für die Überweisung der Festgeldeinlage in Höhe von 75 Mio. EUR beim Finanzgeschäft 1 erfolgte die Anordnung des Leiters des Sachgebiets Budgetwesen in Form einer E-Mail und ohne eine Bestätigung der sachlichen Richtigkeit und der rechnerischen Anerkennung durch eine weitere Person. Bezüglich der im Dezember 2017 verrechneten Zinsen zum Finanzgeschäft 5 (Darlehen über 20 Mio. EUR) erteilte der Leiter des Sachgebiets Budgetwesen die Anordnung an die Landesbuchhaltung ebenfalls ohne Bestätigung der sachlichen Richtigkeit und der rechnerischen Anerkennung durch eine zweite Person. Die Bestätigung nahm erst der Leiter des Fachbereichs Finanzbuchhaltung der Landesbuchhaltung nach Erhalt der Anordnung vor. Dieser war an der angeordneten Verbuchung der verrechneten Zinsen nicht beteiligt.

Anordnungen der Landesbuchhaltung waren für Gut- und Lastschriften auf den Bankkonten zulässig, die aufgrund von Abbuchungs- oder Einziehungsaufträgen erfolgten (siehe TZ 20). An diesen Anordnungen war bei den überprüften Finanzgeschäften nur eine Person beteiligt.

(4) Auch die Verbuchung der Finanzgeschäfte erfolgte zum Teil nur durch eine Person. Im Haushaltsverrechnungssystem (**HV-System**) war eine Vorerfassung¹⁴ der Buchungen möglich. Erfolgte die Vorerfassung und die Erfassung der Buchungen durch unterschiedliche Personen, war die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips bei den Buchungen nachweislich sichergestellt. Dies war bei der Verbuchung der Kursveränderungen der Anleihe (Finanzgeschäft 2) am Ende der Jahre 2015 und 2016 der Fall. Gemäß den vorliegenden Auswertungen aus dem HV-System erfolgten die Vorerfassung und Erfassung der anderen Buchungen beim Finanzgeschäft 2 und bei den anderen überprüften Finanzgeschäften entweder durch die gleiche Person oder die Vorerfassung unterblieb zur Gänze.

(5) Sofern das Land Tirol bei den überprüften Finanzgeschäften Zahlungen leistete und diese nicht durch Abbuchungen, sondern durch Überweisungen zu erfolgen hatten, waren jeweils zwei dazu berechnigte Bedienstete der Landesbuchhaltung an der Überweisung beteiligt.

- 16.2 Der RH kritisierte, dass es bei den von ihm überprüften Finanzgeschäften im Schulden- und Veranlagungsmanagement des Landes Tirol zu Abweichungen vom Vier-Augen-Prinzip gekommen war. Während bei der Entscheidung über die Durchführung der Finanzgeschäfte und bei den Zahlungsprozessen des Landes Tirol die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips ersichtlich war, erfolgten Anordnungen an die bzw. in der Landesbuchhaltung sowie Buchungen im HV-System zum Teil nur durch eine Person und damit ohne Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips.

Der RH empfahl dem Land Tirol, bei allen Anordnungen zur Durchführung der Buchungen und Zahlungsprozesse die nachweisliche Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips verpflichtend vorzusehen, indem bspw. eine Person die sachliche Richtigkeit und rechnerische Anerkennung bestätigt und eine zweite Person die Anordnung an die Landesbuchhaltung unterfertigt.

Der RH empfahl dem Land Tirol, im Sinne einer Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips das HV-System derart auszugestalten, dass an den Buchungen im HV-System mehrere Personen beteiligt sein müssen; etwa in Form einer verpflichtenden Vorerfassung durch eine Person und der abschließenden Erfassung der Buchungen durch eine andere Person.

¹⁴ Bei der Vorerfassung wurden die Daten im HV-System erfasst, aber nicht endgültig gespeichert. Dies erfolgte bei der Erfassung.

- 16.3 Zur Empfehlung des RH, das Vier-Augen-Prinzip im HV-System sicherzustellen, teilte das Land Tirol in seiner Stellungnahme mit, dass in der Landesbuchhaltung außerhalb des Projekts „Zahlungs-, Empfangs- und Verrechnungsanwendung“ (ZEVA) zwei Personen für die Datenerfassung im HV-System verantwortlich seien. Diese Personen würden sowohl die Berechtigung für die Daten-Vorerfassung (z.B. Auszahlungen) als auch für das Sofort-Buchen (z.B. Abrechnungen, Umbuchungen) benötigen. Um dennoch der Empfehlung des RH zu entsprechen, werde mit einer „Arbeitsanweisung“ veranlasst, dass die Transaktionen „Vorerfassen“ und „Buchen“ für ein- und denselben Geschäftsfall nicht von der gleichen Person ausgeführt werden dürfen.

Weiters sei mit einer internen Arbeitsanweisung an die mit Finanzgeschäften befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips ausdrücklich in Erinnerung gerufen worden.

- 16.4 Der RH anerkannte die Bemühungen des Landes Tirol zur verstärkten Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips.

Im Zusammenhang mit seiner Empfehlung, das HV-System derart auszugestalten, dass an den Buchungen im HV-System mehrere Personen beteiligt sein müssen, hielt der RH eine technische Lösung innerhalb des HV-Systems für zweckmäßiger als die vom Land Tirol angeführte Arbeitsanweisung. Für den Fall, dass eine derartige technische Lösung für das Land Tirol nicht möglich ist, betonte der RH die Notwendigkeit, die Einhaltung der Arbeitsanweisung regelmäßig zu kontrollieren.

Kontrollautomatik

Ausgestaltung der IT-Systeme

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

(2) Die Berücksichtigung des Prinzips der Kontrollautomatik im Schulden- und Veranlagungsmanagement des Landes Tirol überprüfte der RH stichprobenartig anhand der in der Abteilung Finanzen, im Sachgebiet Budgetwesen und in der Landesbuchhaltung bei der Durchführung der Finanzgeschäfte verwendeten IT-Systeme. Dazu zählten vor allem das elektronische Aktensystem, das für Buchungen verwendete HV-System und das Online-Banking-System.

(3) Die Verwaltung und Dokumentation der Finanzgeschäfte im elektronischen Aktensystem erfolgte in der Abteilung Finanzen bzw. im Sachgebiet Budgetwesen. Eine Schnittstelle zwischen dem elektronischen Aktensystem dieser Organisationseinheiten und dem Buchungssystem der Landesbuchhaltung – etwa für die direkte Überleitung der im elektronischen Aktensystem verwendeten Belege – gab es nicht.

Bei wiederkehrenden Prozessen (z.B. bei der Prüfung und Auswahl von Veranlagungen) war bei den vom RH überprüften Finanzgeschäften erkennbar, dass die Bediensteten ihre Abläufe im elektronischen Aktensystem beibehielten. Verfügungsmuster¹⁵, wie sie die Kanzleiordnung des Amtes der Tiroler Landesregierung für standardisierte Abläufe nach Möglichkeit vorsah, kamen dabei nicht zur Anwendung.

Zu Beginn der Gebarungsüberprüfung empfahl der RH der Abteilung Finanzen und dem Sachgebiet Budgetwesen die Nutzung von Verfügungsmustern für wiederkehrende und standardisierte Abläufe. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung entwarfen die beiden Organisationseinheiten Verfügungsmuster für die mit der Durchführung von Finanzgeschäften verbundenen Prozesse im elektronischen Aktensystem. Die während der Gebarungsüberprüfung angepassten Leitlinien für das Finanzierungs- und Risikomanagement sahen die Nutzung von Verfügungsmustern vor.

(4) Das Online-Banking-System des Landes Tirol war so ausgestaltet, dass Überweisungen die Mitwirkung mehrerer, mit entsprechenden IT-Berechtigungen ausgestatteter Personen erforderten. Buchungen im HV-System konnte hingegen eine einzelne Person vornehmen. So erfolgte etwa beim Finanzgeschäft 1 die Verbuchung der Festgeldeinlage im HV-System durch eine Person, während die Überweisung der Festgeldeinlage die Freigabe durch zwei berechtigte Personen erforderte.

(5) Die Landesbuchhaltung hatte vor der Umsetzung von Anordnungen Prüfungen vorzunehmen. Diese Prüfungen waren zum Teil in den IT-Systemen hinterlegt, sodass sie automatisch erfolgten (z.B. Deckung des jeweiligen Voranschlagskontos und Vergleich von Beleg- und Buchungsdatum).

Die nicht in den IT-Systemen hinterlegten Prüfungen hatten die Bediensteten in der Landesbuchhaltung bei den jeweiligen Finanzgeschäften manuell durchzuführen. Sie hatten u.a. die Existenz und Vollständigkeit von Belegen, die richtige Kontierung sowie die Bestätigung der sachlichen Richtigkeit und rechnerischen Anerkennung zu prüfen. Die Vornahme dieser Prüfungen bestätigten die Bediensteten der Landesbuchhaltung auf der Anordnung mit ihrer Unterschrift. Ein eigener Prüfvermerk im HV-System als Bestätigung über die Durchführung von Prüfungen kam nicht zur Anwendung.

¹⁵ Verfügungsmuster sind im elektronischen Aktensystem hinterlegbare Standardprozesse für wiederkehrende, gleichartige Arbeitsabläufe (z.B. die Durchführung von Veranlagungen). Sie erleichtern eine einheitliche Vorgangsweise und die Vermeidung von fehler- bzw. manipulationsanfälligen Abweichungen.

- 17.2 Der RH hielt fest, dass die Nutzung der im Schulden- und Veranlagungsmanagement verwendeten IT-Systeme das Prinzip der Kontrollautomatik teilweise widerspiegelte. Er bemängelte jedoch, dass es zwischen dem elektronischen Aktensystem der Abteilung Finanzen bzw. des Sachgebiets Budgetwesen und dem Buchungssystem der Landesbuchhaltung keine Schnittstelle – etwa für die direkte Überleitung der im elektronischen Aktensystem verwendeten Belege – gab.

Der RH empfahl dem Land Tirol, die Schaffung einer Schnittstelle zwischen dem elektronischen Aktensystem des Schulden- und Veranlagungsmanagements und dem Buchungssystem der Landesbuchhaltung – etwa im Rahmen des Projekts ZEVA (siehe [TZ 18](#)) – voranzutreiben, um so die Möglichkeiten für Fehler und Manipulationen zu verringern.

Der RH stellte kritisch fest, dass bei den überprüften Finanzgeschäften keine Verfügungsmuster im elektronischen Aktensystem zur Anwendung kamen, obwohl die Kanzleiordnung des Amtes der Tiroler Landesregierung diese nach Möglichkeit vorsah. Dies erschwerte eine einheitliche Vorgangsweise und die Vermeidung von Abweichungen bei der Verwaltung der Finanzgeschäfte.

Der RH anerkannte jedoch, dass das Land Tirol nach seiner diesbezüglichen Empfehlung während der Gebarungsüberprüfung Verfügungsmuster für die Verwaltung und Dokumentation von Finanzgeschäften im elektronischen Aktensystem entwarf und in den aktualisierten Leitlinien für das Risiko- und Finanzmanagement die zukünftige Nutzung von Verfügungsmustern vorsah.

Der RH empfahl dem Land Tirol, im elektronischen Aktensystem des Schulden- und Veranlagungsmanagements – sofern technisch möglich – Verfügungsmuster für standardisierte Prozesse anzuwenden, um so eine einheitliche Vorgangsweise, die Vermeidung von fehler- und manipulationsanfälligen Abweichungen und den Einsatz automatischer Kontrollen in den IT-Systemen zu erleichtern.

Der RH empfahl dem Land Tirol weiters, die im elektronischen Aktensystem zu hinterlegenden Verfügungsmuster regelmäßig auf ihre Übereinstimmung mit den Geschäftsprozessen im Schulden- und Veranlagungsmanagement zu überprüfen und bei Bedarf entsprechend anzupassen.

Das Online-Banking-System erforderte bei Auszahlungen bzw. Überweisungen die Mitwirkung von zumindest zwei Personen. Der RH kritisierte, dass dies bei Buchungen im HV-System nicht der Fall war. Die Verbuchung von Finanzgeschäften konnte von einer einzelnen Person vorgenommen werden. Der RH verwies diesbezüglich auf seine Empfehlung in [TZ 16](#).

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die manuellen Prüfungen, welche die Landesbuchhaltung vor Ausführung der Anordnungen für die buchungs- und zahlungsmäßige Abwicklung der Finanzgeschäfte durchzuführen hatte, nur zum Teil aus den Buchungs- und Zahlungssystemen ersichtlich waren und kein Prüfvermerk als Bestätigung ihrer Durchführung zu setzen war. Damit bestand das Risiko, dass diese Prüfungen nur zum Teil erfolgen.

Der RH empfahl dem Land Tirol, die manuellen Prüfungen, welche die Landesbuchhaltung vor Ausführung der Anordnungen für die buchungs- und zahlungsmäßige Abwicklung der Finanzgeschäfte durchzuführen hat, derart in den Buchungs- und Zahlungssystemen zu hinterlegen, dass die Anordnungen ohne eine Bestätigung der durchgeführten Prüfungen – etwa in Form eines Prüfvermerks – nicht umgesetzt werden können.

- 17.3 Das Land Tirol ergänzte in seiner Stellungnahme, dass eine Schnittstelle vom elektronischen Aktensystem zum ZEVA-Buchungssystem bereits bestehe, die Abteilung Finanzen allerdings noch nicht an die ZEVA-Anwendung angebinden werden können. Grundsätzlich würden alle Geschäftsfälle direkt im HV-System mittels ZEVA-Formulars abgewickelt und vor dem Zahlungsvollzug von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Landesbuchhaltung nach denselben Prüfregeleln wie bei einem Papier-Anordnungsformular kontrolliert werden (ZEVA-Rolle „Vorprüfer“).

Zur Empfehlung des RH, im elektronischen Aktensystem des Schulden- und Veranlagungsmanagements Verfügungsmuster für standardisierte Prozesse anzuwenden, merkte das Land Tirol an, dass bereits entsprechende Verfügungsmuster für die Veranlagungen und Finanzierungen erstellt worden seien. In der Praxis hätten sich diese Verfügungsmuster im elektronischen Aktensystem jedoch als suboptimal erwiesen, da bei Abweichungen das standardisierte Verfügungsmuster zu deaktivieren, der Zwischenschritt händisch zu verfügen und dann das Verfügungsmuster wieder zu aktivieren sei. Die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Abwicklung eines Finanzgeschäfts sei durch den sogenannten Historienverlauf im elektronischen Aktensystem ohnedies jederzeit nachprüfbar.

Die Verfügungsmuster würden vorerst weiter erprobt, um weitere Erfahrungen zu sammeln und diese dann zu evaluieren.

- 17.4 Zu den vom Land Tirol beschriebenen Problemen beim Einsatz der bisher im Schulden- und Veranlagungsmanagement erstellten Verfügungsmuster betonte der RH, dass ein Abweichen von den im elektronischen Aktensystem hinterlegten Verfügungsmustern nur in Ausnahmefällen erforderlich sein sollte. Ansonsten wäre zu überprüfen, inwieweit die Verfügungsmuster mit den abzubildenden Geschäftsprozessen tatsächlich übereinstimmen bzw. ob diese Geschäftsprozesse standardisiert sind.

Den vom Land Tirol angeführten Historienverlauf im elektronischen Aktensystem erachtete der RH als nützlich für die Dokumentation der Abläufe eines Finanzgeschäfts, nicht aber als gleichwertigen Ersatz für Verfügungsmuster.

Daher bewertete der RH die vom Land Tirol angekündigte weitere Erprobung und Evaluierung von Verfügungsmustern im elektronischen Aktensystem positiv und wies auch auf die in der Kanzleiordnung des Amtes der Tiroler Landesregierung vorgesehene Nutzung von Verfügungsmustern für standardisierte Abläufe hin.

Projekt „Zahlungs-, Empfangs- und Verrechnungsanwendung“ (ZEVA)

- 18.1 Im Oktober 2011 genehmigte der IT-Beirat¹⁶ des Landes Tirol die Umsetzung des Projekts ZEVA. Das Ziel war es, die Strukturen für die Erfassung, Genehmigung und Prüfung von Anordnungen (Zahlungs-, Verrechnungs- und Empfangsaufträge) sowie für die Haushaltsüberwachung in einer IT-Anwendung zu implementieren.

Ein wesentlicher Grund für das Projekt ZEVA war der seit der Einführung des elektronischen Aktensystems bestehende Medienbruch bei der Zusammenarbeit zwischen den anordnenden Stellen (z.B. Abteilung Finanzen und Sachgebiet Budgetwesen) und der Landesbuchhaltung, der gemäß den Unterlagen des Landes Tirol einen „auf beiden Seiten erheblichen Mehraufwand in der Form von mehrfachen Druck- und Scan-Vorgängen sowie Doppelerfassungen im ELAK“ verursachte.

So schickten etwa die Abteilung Finanzen und das Sachgebiet Budgetwesen Anordnungen in Papierform mit einer Durchschrift und weiteren Belegen an die Landesbuchhaltung und speicherten sie in ihrem elektronischen Aktensystem. Nach Abschluss des Buchungs- bzw. Zahlungsprozesses retournierte die Landesbuchhaltung die Durchschriften an die beiden Organisationseinheiten, welche diese im elektronischen Aktensystem erfassten. Die Landesbuchhaltung legte das Original der Anordnung und die begleitenden Unterlagen in ihrem Archiv ab und hob diese bei Bedarf aus.

Die erstmalige elektronische Datenerfassung im HV-System erfolgte bei der Verbuchung durch Bedienstete der Landesbuchhaltung. Eine elektronische Erfassung der Verrechnungsdaten bzw. eine Vorerfassung der Verbuchung im HV-System durch die anweisende Stelle fand nicht statt. Das Projekt ZEVA sah hingegen eine Schnittstelle zur Übertragung der Belege vom elektronischen Aktensystem der anordnenden Stellen in das HV-System sowie die Vorerfassung der Buchungen im HV-System durch die anordnenden Stellen vor.

¹⁶ Der IT-Beirat war ein beratendes Gremium für den Landesamtsdirektor und bestand aus Vertreterinnen und Vertretern der Abteilung Organisation und Personal, der Bezirkshauptmannschaften, des Sachgebiets Verwaltungsentwicklung, der Datenverarbeitung Tirol GmbH sowie dem Landesamtsdirektor selbst.

Im Dezember 2013 begann die ZEVA-Ausrollung in den Dienststellen des Landes Tirol. Bis Jänner 2017 setzte das Land Tirol das Projekt ZEVA in neun Abteilungen und vier Sachgebieten des Amtes der Tiroler Landesregierung um; nicht aber in der Abteilung Finanzen und im Sachgebiet Budgetwesen. Im Jänner 2017 kam es durch die Priorisierung des Projekts „Haushaltsreform“¹⁷ zu einer auch am Ende der Gebärungsüberprüfung noch andauernden Unterbrechung der ZEVA-Ausrollung.

- 18.2 Der RH wies darauf hin, dass die von ihm in TZ 17 empfohlene Einrichtung einer Schnittstelle zwischen dem elektronischen Aktensystem der Abteilung Finanzen bzw. des Sachgebiets Budgetwesen und den Buchungs- und Zahlungssystemen der Landesbuchhaltung sowie die von ihm in TZ 16 empfohlene verpflichtende Vorerfassung von Buchungen durch einen erfolgreichen Abschluss des Projekts ZEVA umgesetzt werden könnten.

Der RH empfahl dem Land Tirol, den bisherigen Einsatz des Projekts „Zahlungs-, Empfangs- und Verrechnungsanwendung“ (ZEVA) einer technischen und wirtschaftlichen Analyse zu unterziehen und bei einem positiven Analyseergebnis die Umsetzung des Projekts ZEVA in der Abteilung Finanzen und im Sachgebiet Budgetwesen voranzutreiben.

- 18.3 In seiner Stellungnahme teilte das Land Tirol ergänzend mit, dass bei einer Besprechung zum Thema „Haushaltsreform Tirol 2019; Priorisierung der EDV-technischen Umsetzung“ am 24. Jänner 2017 beim Landesamtsdirektor entschieden worden sei, bis zur erfolgreichen Einführung der Haushaltsreform sämtliche IT-Projekte im Landesrechnungswesen zurückzureihen. Diese Entscheidung hätte im Besonderen das ZEVA-Projekt betroffen. Für ZEVA sei ein kompletter Rolloutstopp bis vorläufig 2019 beschlossen worden. In der zweiten Jahreshälfte 2019 werde nun die ZEVA-Ausrollung wieder aufgenommen. Dabei werde die ZEVA-Einführung in der Abteilung Finanzen vordringlich behandelt und damit der Empfehlung des RH entsprochen.
- 18.4 Der RH befürwortete grundsätzlich die vom Land Tirol angekündigte Wiederaufnahme des Projekts ZEVA. Er wies jedoch erneut darauf hin, dass zuvor eine technische und wirtschaftliche Analyse des Projekts ZEVA durchzuführen wäre und erst bei einem positiven Analyseergebnis die Umsetzung des Projekts ZEVA in der Abteilung Finanzen und im Sachgebiet Budgetwesen voranzutreiben wäre.

¹⁷ Die Haushaltsreform des Landes Tirol zielte auf die Schaffung eines integrierten Rechensystems nach dem Grundsatz der doppelten Buchführung, das aus einem Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögenshaushalt besteht.

Elektronischer Zahlungsverkehr

- 19.1 (1) Gemäß der Geschäftseinteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung und den Bewirtschaftungserlässen des Landeshauptmannes fiel die Durchführung des Zahlungsprozesses in den Aufgabenbereich der Landesbuchhaltung.

Zur Vorbereitung elektronischer Überweisungen generierte das HV-System automatisch Zahlungsvorschlagslisten sowie eine Liste der – nach Durchlaufen systembedingter Prüfschritte – identifizierten Abweichungen (Ausnahmenliste). Diese beinhaltete bspw. Positionen mit Änderungen der Stammdaten zwischen der Rechnungserfassung und der Erstellung der Zahlungsvorschlagsliste.

Nach Überprüfung und eventueller Bearbeitung der Ausnahmenliste durch die Landesbuchhaltung in Zusammenarbeit mit den betroffenen Dienststellen folgten die automatische Verbuchung im HV-System, der Ausdruck von Begleitlisten sowie die Übertragung der Zahlungsdaten an ein vom Land Tirol beauftragtes Rechenzentrum. Für die Landesbuchhaltung bestand danach zwar eine Kontrollmöglichkeit bezüglich der ordnungsgemäßen Übertragung an das Rechenzentrum, jedoch kein Zugriff auf den übertragenen Datenbestand.

In weiterer Folge rief die Hausbank des Landes Tirol den Datenbestand vom Rechenzentrum ab und führte – nach Vorliegen einer von zwei Zeichnungsberechtigten unterfertigten Liste mit den freizugebenden Daten – die Überweisungen durch.

(2) Neben den aus dem HV-System generierten Überweisungen bestand für die Landesbuchhaltung die Möglichkeit, Zahlungsaufträge – ohne vorhergehende Verbuchung – manuell im elektronischen Zahlungssystem der Hausbank zu erfassen.

Nach Erfassung der Daten im elektronischen Zahlungssystem folgte nach einem Abgleich mit den vom Anordnungsbefugten unterfertigten und überprüften Zahlungsgrundlagen die Freigabe der Zahlungen durch zwei Zeichnungsberechtigte. Die personelle Trennung zwischen der Eingabe und der Freigabe im elektronischen Zahlungssystem sowie die Kollektivzeichnung erforderten die Einbindung von mindestens drei Bediensteten der Landesbuchhaltung.

- 19.2 Der RH hielt fest, dass die Landesbuchhaltung nach der Übertragung des für die elektronische Zahlungsabwicklung aus dem HV-System erstellten Datenbestands an ein Rechenzentrum keinen Zugriff mehr auf die Zahlungsdaten hatte.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass für die Landesbuchhaltung die Möglichkeit bestand, Zahlungsaufträge – ohne vorhergehende Buchung im HV-System – manuell im elektronischen Zahlungssystem der Hausbank zu erfassen. Der RH sah darin ein

Sicherheitsrisiko, das durch die vorgesehenen Kontrollen nicht vollständig beseitigt werden konnte.

Der RH empfahl dem Land Tirol, die Möglichkeit der manuellen Erfassung von Zahlungsaufträgen im elektronischen Zahlungssystem der Hausbank – ohne vorherige Buchung im HV–System – zu unterbinden.

- 19.3 Das Land Tirol teilte in seiner Stellungnahme mit, dass eine technische Absicherung nicht möglich sei, da das elektronische Zahlungssystem der Hausbank und das HV–System des Landes Tirol nicht miteinander verbunden seien.

Die Empfehlung des RH werde in Form einer „Arbeitsanweisung“ an die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter umgesetzt.

- 19.4 Der RH wertete die Zusage des Landes Tirol, die Empfehlung in Form einer Arbeitsanweisung umzusetzen, positiv. Der Inhalt der vom Land Tirol in Aussicht gestellten Arbeitsanweisung wurde dem RH allerdings nicht zur Kenntnis gebracht und war daher nicht beurteilbar.

Im Hinblick auf das erhöhte Sicherheitsrisiko (z.B. Fehler oder Manipulationen), das mit der manuellen Erfassung von Zahlungsaufträgen ohne vorherige Buchung verbunden ist, wies der RH neuerlich auf die Bedeutung der Umsetzung seiner Empfehlung hin.

Prinzip der Mindestinformation

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

Die nachfolgende Tabelle zeigt, inwieweit der RH bei der Überprüfung von Finanzgeschäften des Landes Tirol Abweichungen vom Prinzip der Mindestinformation feststellte:

Tabelle 11: Prinzip der Mindestinformation – überprüfte Finanzgeschäfte des Landes Tirol

Finanzgeschäfte		Abweichungen vom Prinzip der Mindestinformation
1	kurzfristige Veranlagung (Festgeldeinlage)	ja
2	langfristige Veranlagung (Anleihe)	ja
3	kurzfristige Veranlagung (Festgeldeinlage)	ja
4	langfristiges Darlehen	ja
5	langfristiges Darlehen	ja

Quellen: Land Tirol; RH

(2) In der Landesbuchhaltung stellten die von den anordnenden Stellen erteilten Anordnungen – neben Kontoauszügen und anderen Belegen – die Basis für die Verbuchung der Finanzgeschäfte dar.

Bei Finanzgeschäften waren in erster Linie die Abteilung Finanzen und das Sachgebiet Budgetwesen befugt, Anordnungen zu erteilen. Ausnahmen stellten die im § 88 Bundeshaushaltsgesetz 2013 (**BHG 2013**) und im § 34 Bundeshaushaltsverordnung 2013 (**BHV 2013**) genannten Fälle dar, bei denen die Landesbuchhaltung auch als ausführendes Organ die Anordnung im Gebarungsvollzug vornehmen konnte (Ersatzanordnung).¹⁸ Dies betraf bspw. die Anordnungen bei Gut– und Lastschriften auf Bankkonten, wenn diese auf Abbuchungs– und Einziehungsaufträgen basierten, und Anordnungen für Umbuchungen von Evidenzkonten auf Bankkonten.

Die Landesbuchhaltung erstellte bei den vom RH überprüften Veranlagungen (Finanzgeschäfte 1 bis 3) die Anordnungen für die Verbuchung der laufenden Zinsengutschriften auf Basis der Kontoauszüge. Informationen zu den von der Abteilung Finanzen bzw. dem Sachgebiet Budgetwesen bei Geschäftsabschluss getroffenen Vereinbarungen lagen ihr dabei nicht durchgängig vor.

Im elektronischen Aktensystem der Abteilung Finanzen und des Sachgebiets Budgetwesen waren die Unterlagen zu den Geschäftsabschlüssen, nicht aber zu den laufenden Zinsengutschriften abgelegt. Eine Dokumentation über die Kontrolle der Zinsengutschriften lag nicht vor.

Eine Kontrolle der Zinsengutschriften, bspw. in Bezug auf die Höhe und den Zeitpunkt der Gutschriften, war somit weder der Abteilung Finanzen bzw. dem Sachgebiet Budgetwesen noch der Landesbuchhaltung anhand der jeweils vorliegenden Unterlagen möglich.

¹⁸ Gemäß Erlass Nr. 51 des Landesamtsdirektors vom 3. Oktober 1996 kamen im Rechnungswesen des Landes Tirol die für den Bundesbereich geltenden Vorschriften dann sinngemäß zur Anwendung, wenn keine ausdrücklich anders lautenden Regelungen bestanden.

Der im Laufe der Gebarungsüberprüfung von der Abteilung Finanzen und dem Sachgebiet Budgetwesen erstellte Prozessablauf für „sonstige Veranlagungen“ (Veranlagungen, die keine Festgeldveranlagungen sind) sah u.a. eine laufende Kontrolle der Kontoauszüge sowie die Erstellung von Anordnungen für Zinsengutschriften durch das Sachgebiet Budgetwesen vor. Der Prozessablauf für „Festgeldveranlagungen“ beinhaltete keine derartige Regelung.

(3) Gemäß § 25 BHV 2013 waren „Anordnungen im Gebarungsvollzug ... von den zuständigen Organen unverzüglich, sobald der dem Gebarungsfall zu Grunde liegende Sachverhalt feststeht“ zu erlassen und an das ausführende Organ weiterzuleiten. Auch die Leitlinien für das Finanzierungs- und Risikomanagement des Landes Tirol sahen eine zeitnahe buchmäßige Erfassung sämtlicher für den Rechnungslegungsprozess relevanter Daten vor.

Die folgende Tabelle zeigt für die vom RH ausgewählten Finanzgeschäfte auszugsweise den Zeitpunkt der Erstellung und der Verbuchung von Anordnungen:

Tabelle 12: Erstellung und Verbuchung von Anordnungen (Auszug)

Finanzgeschäft	Sachverhalt	Betrag	Datum der Verrechnung auf dem Bankkonto	Erstellerin bzw. Ersteller der Anordnung	Datum der Anordnung	Buchungsdatum
3	Gutschrift der Veranlagung auf Bankkonto	100 Mio. EUR	27. Jänner 2016	Landesbuchhaltung	4. März 2016	4. März 2016 (Erfassung)
3	Zinsengutschrift auf Bankkonto	140.240 EUR	30. Juni 2016	Landesbuchhaltung	27. Oktober 2016	27. Oktober 2016 (Erfassung)
3	Zinsengutschrift auf Bankkonto	141.780 EUR	30. September 2016	Landesbuchhaltung	27. Oktober 2016	27. Oktober 2016 (Erfassung)
4	Belastung des Darlehens auf Bankkonto	77 Mio. EUR	29. Dezember 2017	Abteilung Finanzen und Sachgebiet Budgetwesen	17. Jänner 2018	19. Jänner 2018 (Vorerfassung) 22. Jänner 2018 (Erfassung)
5	Belastung des Darlehens auf Bankkonto	20 Mio. EUR	28. Dezember 2017	Abteilung Finanzen und Sachgebiet Budgetwesen	17. Jänner 2018	19. Jänner 2018 (Vorerfassung) 22. Jänner 2018 (Erfassung)
5	Zinsenbelastung des Bankkontos	618 EUR	31. Dezember 2017	Abteilung Finanzen und Sachgebiet Budgetwesen	7. Februar 2018	7. Februar 2018 (Erfassung)

Quellen: Land Tirol; RH

Beim Finanzgeschäft 3 erstellte die Landesbuchhaltung die Anordnung über 100 Mio. EUR erst über einen Monat nach der Gutschrift der Veranlagung auf dem Bankkonto. Weiters lagen beim Finanzgeschäft 3 fast vier Monate zwischen der Zinsengutschrift auf dem Bankkonto (Juni 2016) und der Erstellung der diesbezüglichen Anordnungen durch die Landesbuchhaltung (Oktober 2016).

Die Abteilung Finanzen und das Sachgebiet Budgetwesen erstellten die Anordnungen zu den Finanzgeschäften 4 und 5 (Darlehen über 77 Mio. EUR bzw. 20 Mio. EUR) rund drei Wochen nach der Darlehensverrechnung am Bankkonto. Die Anordnungen zu der Ende Dezember 2017 erfolgten Zinsenbelastung beim Finanzgeschäft 5 lagen erst rund fünf Wochen nach der erfolgten Abbuchung am Bankkonto vor. Nach der Erstellung der Anordnungen führte die Landesbuchhaltung die Verbuchung im HV-System zeitnah durch.

- 20.2 Der RH kritisierte, dass für die vom RH überprüften Veranlagungen (Finanzgeschäfte 1 bis 3) keine Dokumentation bezüglich der Kontrolle der Zinsengutschriften vorlag. Aus Sicht des RH war die Kontrolle der Zinsengutschriften weder der Abteilung Finanzen bzw. dem Sachgebiet Budgetwesen noch der Landesbuchhaltung möglich, weil keine dieser Organisationseinheiten über alle dafür erforderlichen Unterlagen verfügte.

Der RH empfahl dem Land Tirol, die Informationsprozesse derart anzupassen, dass das Sachgebiet Budgetwesen zeitgerecht über alle Informationen verfügt, die es für die Kontrolle der Zinsengutschriften und für die Ausstellung von Anordnungen zu den Zinsengutschriften benötigt.

Weiters empfahl der RH dem Land Tirol, die Kontrolle der Zinsenverrechnung und die dafür erforderlichen Unterlagen im elektronischen Aktensystem des Schulden- und Veranlagungsmanagements zu dokumentieren.

Der RH hielt kritisch fest, dass der im Laufe der Gebarungsüberprüfung von der Abteilung Finanzen und dem Sachgebiet Budgetwesen erstellte Prozessablauf für „sonstige Veranlagungen“ bei Zinsengutschriften die Ausstellung von Anordnungen durch das Sachgebiet Budgetwesen vorsah, während der Prozessablauf für „Festgeldveranlagungen“ keine derartige Regelung enthielt.

Der RH empfahl dem Land Tirol, auch im Prozessablauf für „Festgeldveranlagungen“ das Sachgebiet Budgetwesen für die Erstellung der Anordnungen vorzusehen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass bei den überprüften Finanzgeschäften die Anordnungen zu Gutschriften und Belastungen und die darauf basierende Verbuchung zum Teil erst bis zu vier Monate nach der Verrechnung dieser Gutschriften und Belastungen auf dem Bankkonto erfolgten.

Der RH empfahl dem Land Tirol sicherzustellen, dass die Anordnungen für die bei den Finanzgeschäften anfallenden Gutschriften und Belastungen – in Umsetzung des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 und der Bundeshaushaltsverordnung 2013 sowie der Leitlinien für das Finanzierungs- und Risikomanagement des Landes Tirol – unverzüglich nach dem Feststehen des zugrunde liegenden Sachverhalts erfolgen, um so zu einer ordnungsgemäßen Abwicklung und Verrechnung der Finanzgeschäfte beizutragen.

- 20.3 In seiner Stellungnahme teilte das Land Tirol mit, dass der Prozess über die Kontrolle der Zinsverrechnungen zwischenzeitlich von der Abteilung Finanzen bzw. dem Sachgebiet Budgetwesen mit der Landesbuchhaltung abgestimmt worden sei. Ein grafischer Prozessablauf mit entsprechenden Vorgaben auch für die zeitlichen Informationen werde erstellt. Die Unterlagen für die Zinsverrechnungen seien im elektronischen Aktensystem dokumentiert worden. Der Prozessablauf „Festgeldveranlagungen“ und der Prozessablauf „Sonstige Veranlagungen“ seien vereinheitlicht worden.

Prinzip der minimalen Rechte

Benutzerberechtigungen für das Haushaltsverrechnungssystem

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

Im Zuge der Beurteilung der Einhaltung des Prinzips der minimalen Rechte in Tirol überprüfte der RH die Vorgaben und den Prozessablauf betreffend die Vergabe und Verwaltung der Berechtigungen für die Benutzung des HV-Systems.

(2) Die Vergabe und die Verwaltung von Benutzerberechtigungen für das HV-System waren in einem von der Stabsstelle Systemservice und Organisation¹⁹ erstellten und mit dem Vorstand der Landesbuchhaltung abgestimmten Berechtigungskonzept aus dem Jahr 2013 geregelt.

Das Berechtigungskonzept sah nur die Vergabe der zur Erfüllung der Tätigkeit am jeweiligen Arbeitsplatz erforderlichen Berechtigungen vor. Die Freischaltung der Berechtigungen erfolgte auf schriftlichen Antrag der jeweiligen Dienststellenleitung durch die Stabsstelle Systemservice und Organisation. Verwendungsänderungen und Austritte waren von der Benutzerin bzw. vom Benutzer und von der Dienststellenleitung an die Stabsstelle zu melden. Zusätzlich waren bei Änderungen des

¹⁹ Die Stabsstelle Systemservice und Organisation war in der Landesbuchhaltung eingerichtet.

Personalstands automatisierte Meldungen aus dem Personalverwaltungssystem vorgesehen. Bei einer Inaktivität von sechs Monaten sperrte die Stabsstelle die Benutzerin bzw. den Benutzer.

(3) Im Rahmen der Benutzeradministration sah das Berechtigungskonzept – zur Vermeidung von nicht autorisierten Änderungen und betrügerischen Handlungen – vor, dass eine Person grundsätzlich nicht gleichzeitig zur Benutzerverwaltung, zur Pflege der Berechtigungen und zum Generieren der Berechtigungsprofile befugt sein sollte.

Nach Angaben des Landes Tirol waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung der Vorstand der Landesbuchhaltung und mehrere Bedienstete der Stabsstelle Systemservice und Organisation zur Durchführung der gesamten Benutzeradministration berechtigt. Eine personelle Trennung bei der Vergabe der Berechtigungen zur Durchführung der drei gemäß Berechtigungskonzept unvereinbaren Tätigkeiten im Rahmen der Benutzeradministration lag nicht vor. Um sicherzustellen, dass die angeführten Tätigkeiten nicht von der gleichen Person durchgeführt werden, führte die Landesbuchhaltung im elektronischen Aktensystem – und damit außerhalb des HV-Systems – einen zusätzlichen Prozess der Berechtigungsvergabe durch, bei dem die Vergabe und Kontrolle von Berechtigungen im Vier-Augen-Prinzip erfolgte.

- 21.2 Der RH stellte kritisch fest, dass mehrere Personen sowohl zur Benutzerverwaltung als auch zur Pflege der Berechtigungen und zum Generieren der Berechtigungsprofile im HV-System befugt waren, obwohl gemäß dem Berechtigungskonzept die Berechtigungen für diese drei Tätigkeiten – zur Vermeidung von nicht autorisierten Änderungen und betrügerischen Handlungen – grundsätzlich nicht bei einer Person vereint sein sollten.

Weiters stellte der RH fest, dass der vom Land Tirol aus diesem Grund zusätzlich im elektronischen Aktensystem vorgesehene Prozess der Berechtigungsvergabe durch das dabei anzuwendende Vier-Augen-Prinzip zwar geeignet war, die im Berechtigungskonzept angeführten Risiken zu senken, dass er aber die Berechtigungen der betroffenen Personen im HV-System nicht einschränkte.

[Der RH empfahl dem Land Tirol, innerhalb des HV-Systems in Umsetzung des Berechtigungskonzepts eine personelle Trennung für die Tätigkeiten der Benutzerverwaltung, der Pflege der Berechtigungen und der Generierung von Berechtigungsprofilen sicherzustellen.](#)

- 21.3 Das Land Tirol führte in seiner Stellungnahme aus, dass aufgrund der Personalsituation in der Stabsstelle Systemservice und Organisation (sechs Personen bzw. 5,375 Vollzeitäquivalente) unter Berücksichtigung von Krankenständen, Urlauben, Dienstreisen, Dienstgängen, Teilnahmen an Besprechungen usw. eine Aufgabenteilung bei den drei Aktivitäten der Benutzerpflege, Berechtigungsvergabe und Pflege von

Berechtigungsprofilen auf jeweils nur eine Tätigkeit pro Person in der Praxis nicht möglich sei. Die Landesbuchhaltung sei sich der Verantwortung und Risiken bei der Berechtigungs- und Benutzerpflege bewusst und habe daher ab 1. August 2019 eine tägliche Überprüfung der durchgeführten Aktivitäten im Vier-Augen-Prinzip anhand von Standardauswertungen aus dem HV-System eingeführt. Das Berechtigungskonzept werde dementsprechend angepasst.

- 21.4 Der RH erachtete die vom Land Tirol mitgeteilte tägliche Überprüfung der Tätigkeiten der Benutzerverwaltung, der Pflege der Berechtigungen und der Generierung von Berechtigungsprofilen als eine Verbesserung der von ihm kritisierten Situation.

Allerdings wies er darauf hin, dass eine auf Standardauswertungen beruhende Überprüfung nicht die gleiche Wirkung hat wie eine direkt im HV-System vorgenommene Trennung der Berechtigungen für die genannten Tätigkeiten. Der RH wies diesbezüglich nochmals auf die im Berechtigungskonzept angeführte Gefahr von nicht autorisierten Änderungen und betrügerischen Handlungen hin, wenn die Berechtigungen zur Benutzerverwaltung, zur Pflege der Berechtigungen und zur Generierung von Berechtigungsprofilen bei einer Person vereint sind. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Kreditorenstammdaten

- 22.1 Zur Beurteilung der Einhaltung des Prinzips der minimalen Rechte überprüfte der RH die Vorgaben und den Prozessablauf für die Anlage und Verwaltung der Kreditorenstammdaten im HV-System, da dieser Prozess das Risiko von Fehlleitungen von Zahlungen (z.B. bei fehlerhaften Bankdaten) barg.

Für jeden Kreditor war im HV-System ein Stammdatensatz mit Informationen wie bspw. der Adresse und der Bankverbindung anzulegen. Im Berechtigungskonzept für das HV-System war die Pflege personenbezogener Daten als kritische Berechtigung eingestuft und erforderte systembedingt die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips, indem Änderungen von Kreditorenstammdaten die Freigabe durch eine zweite dazu berechtigte Person erforderten.

Der Vorstand der Landesbuchhaltung und der Leiter des Fachbereichs Finanzbuchhaltung waren sowohl zur Anlage von Kreditorenstammdaten als auch zur Bearbeitung der vom HV-System automatisch generierten Zahlungsvorschläge und zur Freigabe von manuell erfassten elektronischen Zahlungen (siehe TZ 19) berechtigt. Der Vorstand der Landesbuchhaltung hatte zusätzlich die Berechtigungen zur Änderung der Kreditorenstammdaten und zur Vornahme von Buchungen.

Zwei Bedienstete des Fachbereichs Finanzbuchhaltung waren zur Bearbeitung der vom HV-System automatisch generierten Zahlungsvorschläge und zur Vorbereitung

von manuell zu erfassenden elektronischen Zahlungen (siehe [TZ 19](#)) sowie zur Vornahme von Buchungen und zur Anlage und Änderung von Kreditorenstammdaten berechtigt.

- 22.2 Der RH bemängelte, dass in der Landesbuchhaltung mehrere Personen sowohl zur Anlage bzw. Änderung von Kreditorenstammdaten als auch zur Freigabe von elektronischen Zahlungen bzw. zur Bearbeitung von Zahlungsvorschlägen berechtigt waren und diesbezüglich keine Regelungen zur Trennung dieser Berechtigungen vorlagen. Aus Sicht des RH war damit trotz des vorgesehenen Vier–Augen–Prinzips bei der Kreditorenstammdatenpflege und der Freigabe von elektronischen Zahlungen ein Sicherheitsrisiko gegeben.

[Der RH empfahl dem Land Tirol, Regeln zur Trennung der Berechtigungen zur Anlage bzw. Änderung von Kreditorenstammdaten einerseits und zur Freigabe von elektronischen Zahlungen bzw. zur Bearbeitung von Zahlungsvorschlägen andererseits zu erlassen.](#)

- 22.3 Laut Stellungnahme des Landes Tirol verfüge der Vorstand der Landesbuchhaltung zwar im Produktivbetrieb des HV–Systems über Update–Berechtigungen (z.B. Buchen, Kreditorenpflege), habe aber nie davon Gebrauch gemacht. Da der Vorstand der Landesbuchhaltung die Stabsstelle Systemservice und Organisation leite, müsse er in dieser Funktion im HV–Testsystem über die gleichen Berechtigungen wie seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügen.

Der Empfehlung des RH zur Trennung der Berechtigungen werde dahingehend entsprochen, dass Personen mit der Berechtigung für die Kreditorenpflege in Zukunft keine Berechtigung mehr für die Zahlungsvorschlagsbearbeitung haben.

- 22.4 Der RH wertete die Zusage des Landes Tirol, an Personen mit der Berechtigung zur Kreditorenpflege in Zukunft keine Berechtigung mehr zur Bearbeitung von Zahlungsvorschlägen zu erteilen, positiv. Allerdings sollten derartige Regelungen auch die Berechtigungen zur Anlage von Kreditorenstammdaten und zur Freigabe von elektronischen Zahlungen umfassen.

Bezüglich der Personenidentität des Vorstands der Landesbuchhaltung und des Leiters der Stabsstelle Systemservice und Organisation wies der RH darauf hin, dass eine aus IKS–Sicht erforderliche Trennung von Berechtigungen ungeachtet der Ausübung mehrerer Funktionen durch eine Person durchzuführen ist.

Prinzip der Transparenz und Nachvollziehbarkeit

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

Die nachfolgende Tabelle zeigt, inwieweit der RH bei der Überprüfung von Finanzgeschäften des Landes Tirol Abweichungen vom Prinzip der Transparenz und Nachvollziehbarkeit feststellte:

Tabelle 13: Prinzip der Nachvollziehbarkeit und Transparenz – überprüfte Finanzgeschäfte des Landes Tirol

Finanzgeschäfte		Abweichungen vom Prinzip der Nachvollziehbarkeit und Transparenz
1	kurzfristige Veranlagung (Festgeldeinlage)	ja
2	langfristige Veranlagung (Anleihe)	ja
3	kurzfristige Veranlagung (Festgeldeinlage)	ja
4	langfristiges Darlehen	ja
5	langfristiges Darlehen	ja

Quellen: Land Tirol; RH

- (2) Die Erstellung und Nutzung von grafischen Prozessabläufen, aus denen die Aufgaben und Verantwortungen von Personen bzw. Organisationseinheiten klar und nachvollziehbar ersichtlich sind, erleichtert die Einhaltung des Prinzips der Transparenz und Nachvollziehbarkeit.

Das Amt der Tiroler Landesregierung veranstaltete wiederholt Seminare, um Wissen über das Prozessmanagement zu vermitteln. Im Intranet des Amtes waren eine Informationsbroschüre zur möglichen Ausgestaltung des Prozessmanagements und eine Standardvorlage für grafische Prozessabläufe abrufbar, deren Anwendung nicht verpflichtend war.

Die Ausgestaltung der Prozesse des Schulden- und Veranlagungsmanagements oblag – im Rahmen der sachgemäßen Aufgabenbesorgung – der Leitung der Abteilung Finanzen bzw. des Sachgebiets Budgetwesen. Zu Beginn der Gebarungsprüfung lagen schriftliche bzw. grafische Prozessabläufe nur vereinzelt vor; etwa für den Genehmigungsprozess für Finanzgeschäfte.

Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung erstellten die Abteilung Finanzen und das Sachgebiet Budgetwesen in Abstimmung mit anderen Abteilungen (z.B. Landesbuchhaltung) grafische Prozessabläufe für Teilbereiche des Schulden- und Veranlagungsmanagements (z.B. für Festgeld- und sonstige Veranlagungen). Prozessabläufe für alle Teilbereiche, bspw. auch für den Verkauf von Wertpapieren, lagen nicht vor. Im Hinblick auf die einheitliche elektronische Abwicklung und Verwaltung von Finanzgeschäften entwarfen die beiden Organisationseinheiten auch Verfügungsmuster für standardisierte Abläufe im elektronischen Aktensystem.

(3) Bei den vom RH überprüften Finanzgeschäften holte der Leiter des Sachgebiets Budgetwesen vor Abschluss der Finanzgeschäfte Angebote von mehreren Kreditinstituten ein. Die an ihn adressierten Antworten bzw. Angebote der Kreditinstitute langten zum Teil mit E-Mails ein, die er an eine E-Mail-Adresse weiterleitete, die für andere Bedienstete der Abteilung Finanzen bzw. des Sachgebiets Budgetwesen und die Vorständin der Abteilung Finanzen zugänglich war.

(4) Beim Finanzgeschäft 3 veranlagte das Land Tirol im Jahr 2016 liquide Mittel in Höhe von 100 Mio. EUR in Form einer unterjährigen Festgeldeinlage, die 31 Tage vor der Rückführung zu kündigen war und danach bis zur Rückführung auf einem anderen Konto beim gleichen Kreditinstitut bleiben sollte. Nach der im November 2016 vorgenommenen Kündigung der Festgeldeinlage verblieb die Festgeldeinlage während der Kündigungsfrist vereinbarungsgemäß beim Kreditinstitut. Dem Land Tirol lag allerdings bis zu der Ende Dezember 2016 erfolgten Gutschrift auf seinem Girokonto keine als Buchungsbeleg geeignete Dokumentation über die zwischenzeitliche Verwahrung bzw. Veranlagung seines Guthabens in Höhe von 100 Mio. EUR vor. Da bei Abzug der Festgeldeinlage vom Veranlagungskonto kein Gegenkonto für die vorzunehmende Buchung bekannt war, erfolgte die Verbuchung dieser Transaktion erst nach der Gutschrift auf dem Girokonto des Landes Tirol Ende Dezember 2016.

Die Abteilung Finanzen und das Sachgebiet Budgetwesen übermittelten dem RH eine während der Gebarungsüberprüfung vom Kreditinstitut zur Verfügung gestellte Umsatzliste, die den Verbleib des veranlagten Guthabens des Landes Tirol von 100 Mio. EUR auch zwischen dem Abzug vom Veranlagungskonto und der Gutschrift am Girokonto dokumentierte.

(5) Die Bediensteten der Abteilung Finanzen und des Sachgebiets Budgetwesen legten Unterlagen zu Finanzgeschäften im elektronischen Aktensystem ab. Die Ablage bei den vom RH überprüften Finanzgeschäften erfolgte uneinheitlich.

Bei den Darlehen (Finanzgeschäfte 4 und 5) waren die Unterlagen jeweils unter einer eigenen, dem jeweiligen Darlehen zugeordneten Geschäftszahl abgelegt. Bei den Veranlagungen (Finanzgeschäfte 1 bis 3) gab es keine getrennte Ablage. Die Unterlagen waren zum überwiegenden Teil unter einer gemeinsamen Geschäftszahl

abgelegt, die auch Unterlagen von anderen Finanzgeschäften umfasste. Die Unterlagen zur Einholung der Angebote für die Finanzgeschäfte 1 und 2 sowie der Schriftverkehr bei der Kündigung des Finanzgeschäftes 3 waren hingegen unter anderen Geschäftszahlen abgelegt.

(6) Bei den vom RH überprüften Finanzgeschäften war die Dokumentation wesentlicher Prozessschritte und die Ablage von Unterlagen im elektronischen Aktensystem unvollständig. Dies betraf u.a. fehlende Datierungen der Genehmigungen der Finanzgeschäfte 1 bis 3 sowie fehlende Unterlagen bei den Finanzgeschäften 3 und 4. Während der Gebarungsüberprüfung ergänzten die Abteilung Finanzen und das Sachgebiet Budgetwesen fehlende bzw. mangelhafte Unterlagen im elektronischen Aktensystem.

- 23.2 Der RH wies darauf hin, dass schriftliche bzw. grafische Prozessabläufe für das Schulden- und Veranlagungsmanagement zu Beginn der Gebarungsüberprüfung nur vereinzelt vorlagen. Er anerkannte, dass das Land Tirol bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung grafische Prozessabläufe und Verfügungsmuster für Teilbereiche des Schulden- und Veranlagungsmanagements (z.B. für Festgeldveranlagungen) definierte. Prozessbeschreibungen für andere Teilbereiche, bspw. für den Verkauf von Wertpapieren, lagen noch nicht vor.

Der RH empfahl dem Land Tirol, schriftliche bzw. grafische Prozessabläufe für alle Teilbereiche des Schulden- und Veranlagungsmanagements zu erstellen, diese regelmäßig auf Vollständigkeit und Aktualität zu überprüfen und bei Bedarf Anpassungen vorzunehmen.

Der RH bemängelte, dass bei den überprüften Finanzgeschäften die Angebote der kontaktierten Kreditinstitute lediglich beim Leiter des Sachgebiets Budgetwesen eingingen, der die Angebote eingeholt hatte. Der RH erachtete diese Vorgangsweise als nicht ausreichend transparent.

Zur Erhöhung der Transparenz bei der Auswahl der Finanzgeschäfte empfahl der RH dem Land Tirol, für die Abgabe der eingeholten Angebote eine für mehrere konkret genannte Bedienstete der Abteilung Finanzen bzw. des Sachgebiets Budgetwesen zugängliche E-Mail-Adresse vorzusehen.

Der RH wies auch darauf hin, dass das Land Tirol nach der Kündigung einer Festgeldeinlage in Höhe von 100 Mio. EUR (Finanzgeschäft 3) während der Kündigungsdauer zwar über den vereinbarungsgemäßen Verbleib der Festgeldeinlage bei dem mit der Veranlagung betrauten Kreditinstitut informiert war, aber keine als Buchungsbeleg geeignete Dokumentation über diesen Verbleib vom Kreditinstitut einforderte, sodass die Landesbuchhaltung die vorzunehmende Buchung erst verspätet durchführte.

Der RH empfahl dem Land Tirol, bei seinen Veranlagungen sicherzustellen, dass im Sinne der Transparenz und einer zeitnahen Verbuchung die mit der Veranlagung betrauten Kreditinstitute eine durchgehende, als Buchungsbeleg geeignete Dokumentation der veranlagten Mittel zur Verfügung stellen.

Der RH hielt kritisch fest, dass die elektronische Dokumentation der Finanzgeschäfte nicht ausreichend transparent und nachvollziehbar war, weil im elektronischen Aktensystem die Ablage der Unterlagen zu den Finanzgeschäften weder einheitlich noch systematisch unter einer eigenen Geschäftszahl pro Finanzgeschäft erfolgte.

Der RH empfahl dem Land Tirol, für jedes Finanzgeschäft eine Geschäftszahl im elektronischen Aktensystem anzulegen und die zum Finanzgeschäft gehörenden Unterlagen systematisch unter dieser abzulegen.

Der RH hielt weiters kritisch fest, dass bei den überprüften Finanzgeschäften die Dokumentation wesentlicher Prozessschritte und die Ablage der diesbezüglichen Unterlagen im elektronischen Aktensystem unvollständig war.

Der RH empfahl dem Land Tirol, bei Finanzgeschäften wichtige Prozessschritte (z.B. die Genehmigung von Finanzgeschäften) sorgfältig zu dokumentieren und bei der Ablage im elektronischen Aktensystem auf die Vollständigkeit der Unterlagen zu achten, um so die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Finanzgeschäfte zu gewährleisten.

- 23.3 In seiner Stellungnahme teilte das Land Tirol mit, dass zwischenzeitlich ein schriftlicher bzw. grafischer Prozessablauf für den Verkauf von Wertpapieren erstellt worden sei. Die Prozessabläufe würden im Sinne der diesbezüglichen Empfehlung künftig auf Vollständigkeit und Aktualität überprüft und bei Bedarf angepasst werden.

Zur Empfehlung des RH, für die Abgabe der eingeholten Angebote hinsichtlich Finanzgeschäften eine für mehrere konkret genannte Bedienstete zugängliche E-Mail-Adresse vorzusehen, teilte das Land Tirol mit, dass die beim Leiter des Sachgebiets Budgetwesen eingegangenen Angebote grundsätzlich im elektronischen Aktensystem dokumentiert und von der Vorständin der Abteilung Finanzen zur Bearbeitung zugeteilt worden seien. Künftig werde bei der Einholung von Angeboten jedoch ausdrücklich auf das allgemeine Postfach der Abteilung Finanzen bzw. des Sachgebiets Budgetwesen hingewiesen.

Das Land Tirol führte weiters aus, dass es künftig ausdrücklich eine durchgehende als Buchungsbeleg geeignete Dokumentation der veranlagten Mittel von den mit Veranlagungen betrauten Kreditinstituten verlangen werde.

Zu den Empfehlungen des RH betreffend die Anlage und Dokumentation von Finanzgeschäften im elektronischen Akt gab das Land Tirol an, dass die Anlage von Einzelakten für jedes laufende Finanzgeschäft im elektronischen Aktensystem bereits erfolge und die Vollständigkeit der Dokumentation der Prozessschritte verstärkt beachtet werde.

IKS-relevante Maßnahmen

Übersicht

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

Tabelle 14: IKS-relevante Maßnahmen

überprüfte Themen	Beschreibung	TZ-Verweis
Vollmachten und Berechtigungen	Handhabung der Vergabe von Vollmachten und Berechtigungen	<u>TZ 25, TZ 26</u>
Festlegung von Verantwortung	klare Definition der Verantwortung (z.B. in Prozessbeschreibungen)	<u>TZ 27</u>
Vertretungsregelungen	Vorliegen von Regelungen bei Abwesenheit von Bediensteten	<u>TZ 28</u>
Qualifikationserfordernisse	Qualifikationserfordernisse zur Aufgabenerfüllung sowie Weiterbildungsmaßnahmen	<u>TZ 29</u>

IKS = Internes Kontrollsystem

Quelle: RH

Vollmachten und Berechtigungen

Eröffnung von Bankkonten

25 (1) Die Eröffnung und Schließung von Bankkonten des Landes Tirol fiel in den Aufgabenbereich des Landesfinanzreferenten, der im überprüften Zeitraum keine diesbezüglichen Vollmachten erteilt hatte.

(2) Der Prozess für die Eröffnung eines Bankkontos sah die Einbindung der Abteilung Finanzen, des Sachgebiets Budgetwesen, der Landesbuchhaltung und des Landesfinanzreferenten vor.

Bei Eingang eines entsprechenden Antrags bei der Abteilung Finanzen oblag dem Sachgebiet Budgetwesen – in Abstimmung mit der Landesbuchhaltung – die Prüfung des Antrags. Das Eröffnungsformular und das Unterschriftenprobenblatt waren dem Landesfinanzreferenten zur Unterfertigung vorzulegen. Das Sachgebiet Budgetwesen hatte nach der Unterfertigung das Eröffnungsformular und das Unterschriftenprobenblatt an die antragstellende Organisationseinheit und Kopien der beiden Dokumente an die Landesbuchhaltung zu übermitteln.

(3) Bei den für das Schulden- und Veranlagungsmanagement relevanten Bankkonten und den Wertpapierdepots des Landes Tirol lagen ausschließlich Berechtigungen zur Kollektivzeichnung für Bedienstete der Landesbuchhaltung vor.

Berechtigungen gegenüber den Kreditinstituten

26.1 (1) Die Entscheidung über die Durchführung von Finanzgeschäften und die Unterzeichnung der damit verbundenen Verträge des Landes Tirol nahm der Landesfinanzreferent vor.

(2) Gemäß der Geschäftseinteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung oblag die operative Abwicklung des Schulden- und Veranlagungsmanagements mit den Kreditinstituten dem Sachgebiet Budgetwesen. Die Berechtigungen der Bediensteten des Sachgebiets Budgetwesen für die Durchführung der dabei anfallenden Tätigkeiten (z.B. zur Kommunikation mit den Kreditinstituten oder zur Abwicklung der Geldmarktgeschäfte) waren den Kreditinstituten gegenüber nicht dokumentiert.

26.2 Der RH stellte fest, dass im überprüften Zeitraum die Entscheidung über die Durchführung von Finanzgeschäften und die Unterfertigung der damit verbundenen Verträge dem Landesfinanzreferenten oblag.

Der RH stellte kritisch fest, dass die Berechtigungen der Bediensteten des Sachgebiets Budgetwesen zur Durchführung der im Schulden– und Veranlagungsmanagement anfallenden Tätigkeiten gegenüber den Kreditinstituten nicht dokumentiert waren.

Der RH empfahl dem Land Tirol, alle für die Durchführung von Tätigkeiten im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements berechtigten Personen den Kreditinstituten schriftlich bekannt zu geben, um die Zuständigkeiten und Verantwortungen der einzelnen Bediensteten transparent darzulegen.

- 26.3 Laut Stellungnahme des Landes Tirol werde künftig in den Schreiben an Kreditinstitute zusätzlich ein ausdrücklicher Hinweis auf die berechnigte Person aufgenommen.
- 26.4 Der RH entgegnete dem Land Tirol, dass die Umsetzung seiner Empfehlung nicht durch einen Hinweis auf die jeweils berechnigte Person in den Schreiben an die Kreditinstitute erreicht wird, sondern eine schriftliche Information an die Kreditinstitute über die für sie relevanten Zuständigkeiten und Verantwortungen der Bediensteten im Schulden– und Veranlagungsmanagement erfordert.

Festlegung von Verantwortungen

- 27.1 (1) Ein funktionierendes IKS erfordert für jeden Prozess die Festlegung der Verantwortung für die Durchführung des Prozesses.
- (2) In Ergänzung zur Geschäftseinteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung waren die Aufgaben der Bediensteten der Abteilung Finanzen und des Sachgebiets Budgetwesen in der jeweiligen internen Geschäftseinteilung festgehalten.²⁰ Darauf aufbauende Arbeitsplatzbeschreibungen konkretisierten den Tätigkeits– und Wirkungsbereich sowie die jeweilige Entscheidungs–, Fach– und Führungskompetenz der Bediensteten. Eine zusammenfassende Übersicht über die Aufgaben– und Verantwortungsbereiche der einzelnen Bediensteten dieser Organisationseinheiten lag nicht vor.
- (3) Der Fachbereich Finanzbuchhaltung, der in der Landesbuchhaltung für die buchungs– und zahlungsmäßige Abwicklung der Finanzgeschäfte zuständig war, hielt die Aufgabenbereiche der einzelnen Bediensteten in einer Übersicht fest. Diese Übersicht beinhaltete auch die Vertretungsregelungen für die Bediensteten sowie ihre Zuordnung zu standardisierten Modellstellen. Die Landesbuchhaltung nutzte

²⁰ Titel der internen Geschäftseinteilung der Abteilung Finanzen: Aufgabenverteilung und Vertretungs– und Fertigungsbefugnis sowie Beglaubigungsbefugnis innerhalb der Abteilung Finanzen

Titel der internen Geschäftseinteilung des Sachgebiets Budgetwesen: Aufgabenverteilung und Vertretungs– und Fertigungsbefugnis sowie Beglaubigungsbefugnis innerhalb des Sachgebiets Budgetwesen

diese Modellstellen, um Aufgabenbereiche und die damit verbundenen Anforderungen systematisch zu definieren.

- 27.2 Der RH hielt fest, dass die individuellen Aufgaben- und Verantwortungsbereiche der im Schulden- und Veranlagungsmanagement tätigen Bediensteten aus den internen Geschäftseinteilungen der Abteilung Finanzen und des Sachgebiets Budgetwesen sowie aus Arbeitsplatzbeschreibungen ersichtlich waren. Eine Übersicht über die Aufgaben- und Verantwortungsbereiche, wie sie in der Landesbuchhaltung für den Fachbereich Finanzbuchhaltung in systematischer Form vorlag, fehlte jedoch für die Abteilung Finanzen und das Sachgebiet Budgetwesen.

Der RH empfahl dem Land Tirol, im Sinne einer erhöhten Transparenz die Aufgaben- und Verantwortungsbereiche der Bediensteten der Abteilung Finanzen und des Sachgebiets Budgetwesen – nach dem Vorbild des Fachbereichs Finanzbuchhaltung – in einer systematischen Übersicht darzustellen.

- 27.3 Laut Stellungnahme des Landes Tirol würden die Geschäftseinteilungen der Abteilung Finanzen und des Sachgebiets Budgetwesen die Aufgaben und den Verantwortungsbereich für jede Mitarbeiterin und jeden Mitarbeiter samt Vertretungsregelungen festlegen und bei jeglicher Änderung jeweils zeitnah aktualisiert. Im Lichte der bei Finanzgeschäften erhöhten Sensibilität bei Transparenz und Verantwortung werde die Empfehlung des RH zur Kenntnis genommen und zusätzlich eine systematische Übersicht nach dem Vorbild der Landesbuchhaltung erstellt.

Vertretungsregelungen

- 28.1 (1) Vertretungsregelungen sind im Rahmen eines IKS zur Sicherstellung eines reibungslosen Ablaufs bei geplanten oder ungeplanten Abwesenheiten unerlässlich.
- (2) Die Geschäftsordnung des Amtes der Tiroler Landesregierung regelte die Vertretung von leitenden Funktionen (z.B. Leiterinnen bzw. Leiter der Gruppen, Abteilungen und Sachgebiete).
- (3) Die interne Geschäftseinteilung der Abteilung Finanzen enthielt Vertretungsregelungen für einige Bedienstete. Die interne Geschäftseinteilung des Sachgebiets Budgetwesen enthielt keine Vertretungsregelungen. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung erstellte die Abteilung Finanzen einen Anhang zu ihrer internen Geschäftseinteilung, der die mit der Durchführung von Finanzierungen und Veranlagungen befassten Bediensteten anführte und Vertretungsregelungen für ihre Aufgaben im Rahmen der risikoaversen Finanzgebarung beinhaltete.

Die Arbeitsplatzbeschreibungen der Bediensteten der Abteilung Finanzen und des Sachgebiets Budgetwesen enthielten keine Vertretungsregelungen. Für die Bediensteten dieser beiden Organisationsbereiche lag auch keine Übersicht über die jeweiligen Vertretungsregelungen vor.

(4) In der Landesbuchhaltung hielt der Fachbereich Finanzbuchhaltung die Aufgabenbereiche und die prozessbezogenen Vertretungsregelungen der Bediensteten in einer systematischen Übersicht fest.²¹

- 28.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die interne Geschäftseinteilung des Sachgebiets Budgetwesen keine und die interne Geschäftseinteilung der Abteilung Finanzen nur für einen Teil ihrer Bediensteten Vertretungsregelungen enthielten. Weiters lag für die Bediensteten dieser Organisationseinheiten – im Gegensatz zum Fachbereich Finanzbuchhaltung – keine Übersicht über die jeweiligen Vertretungsregelungen vor.

Der RH empfahl dem Land Tirol, im Sinne einer erhöhten Transparenz neben den Aufgaben- und Verantwortungsbereichen auch die Vertretungsregelungen für die Bediensteten der Abteilung Finanzen und des Sachgebiets Budgetwesen – nach dem Vorbild des Fachbereichs Finanzbuchhaltung – in einer systematischen Übersicht darzustellen.

- 28.3 Das Land Tirol teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Vertretungsregelungen analog zur Übersicht der Landesbuchhaltung und zusätzlich zur Geschäftseinteilung der Abteilung Finanzen dargestellt worden seien.

Qualifikationserfordernisse

- 29 (1) Gemäß § 8 Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung durften mit Aufgaben im Bereich der Finanzgebarung nur Personen betraut werden, die aufgrund ihrer Qualifikation und Erfahrung dazu in der Lage waren. Weiters durften einer mit Aufgaben im Bereich der Finanzgebarung betrauten Person nur jene Aufgaben und Kompetenzen sowie jenes Ausmaß an Verantwortung übertragen werden, die ihren Kenntnissen und Erfahrungen entsprachen.

(2) Das Amt der Tiroler Landesregierung führte im überprüften Zeitraum Weiterbildungsveranstaltungen zur risikoaversen Finanzgebarung und zu Bankgeschäften durch, an denen auch Bedienstete der Abteilung Finanzen und des Sachgebiets Budgetwesen teilnahmen. Unterlagen zu den Weiterbildungsveranstaltungen waren für alle Bediensteten im Intranet des Amtes der Tiroler Landesregierung abrufbar.

²¹ Dokument „Aufgabenverteilung Fachbereich Finanzbuchhaltung“

Die individuelle Vereinbarung von Aus– und Weiterbildungsmaßnahmen war gemäß dem Erlass des Landesamtsdirektors vom Juni 2007 Teil der jährlich zu führenden Mitarbeitergespräche.

(3) Die während der Gebarungsüberprüfung von der Abteilung Finanzen und vom Sachgebiet Budgetwesen erstellte „Strategie des Landes Tirol 2019–2023“ sah – je nach Risikogehalt und Komplexität der Finanzgeschäfte – den Besuch geeigneter Fortbildungsveranstaltungen vor.

Berichtswesen

- 30.1 (1) Die für das Schulden– und Veranlagungsmanagement des Landes Tirol zuständigen Organisationseinheiten, die Abteilung Finanzen und das Sachgebiet Budgetwesen, erstellten im überprüften Zeitraum keine regelmäßigen Berichte an den Landesfinanzreferenten oder die Landesregierung über die Entwicklung der Finanzgeschäfte und der damit verbundenen Risiken.

Die Information des Landesfinanzreferenten über die getätigten Finanzgeschäfte erfolgte vor allem anlässlich der von ihm vorgenommenen Genehmigung der Finanzgeschäfte bzw. Unterzeichnung der mit den Finanzgeschäften verbundenen Verträge.

(2) Gemäß § 11 Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung hatten das Land Tirol und andere der Kontrolle durch den Landesrechnungshof unterliegenden öffentlichen Rechtsträger (Stiftungen, Anstalten und Fonds) jährliche Berichte über „alle neu getätigten Transaktionen zur Finanzierung des jeweiligen Haushalts“ und „zum jeweiligen Schuldenstand“ zu erstellen.²² Diese Berichte waren bis zum 31. Mai des Folgejahres an den Tiroler Landesrechnungshof zu übermitteln.

Der Tiroler Landesrechnungshof hatte auf der Grundlage dieser Berichte die Einhaltung des Gesetzes über die risikoaverse Finanzgebarung zu überprüfen und über das Ergebnis der Prüfung einen Bericht zu erstellen. Sofern der Tiroler Landesrechnungshof Verstöße gegen das Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung feststellte, empfahl er Maßnahmen zur Behebung bzw. zur zukünftigen Vermeidung dieser Verstöße. Nach der Behandlung seiner Prüfberichte im Finanzkontrollausschuss des Landtags veröffentlichte der Tiroler Landesrechnungshof die Prüfberichte auf seiner Internetseite.

²² Zu diesen öffentlichen Rechtsträgern gehörten Anstalten, Stiftungen und Fonds, die von Organen des Landes oder von Personen bzw. Personengemeinschaften verwaltet wurden, die hierzu von Organen des Landes bestellt werden.

(3) Darstellungen der Finanzschulden und Veranlagungen des Landes Tirol waren in den Rechnungsabschlüssen des Landes Tirol enthalten. Zu den von der Tiroler Landesregierung dem Tiroler Landtag vorgelegten Rechnungsabschlüssen des Landes Tirol erstattete der Tiroler Landesrechnungshof jeweils einen Prüfbericht, in dem er auch auf die Finanzgeschäfte einging. Da der Tiroler Landesrechnungshof jährlich einen Prüfbericht über die risikoaverse Finanzgebarung des Landes sowie sonstiger Rechtsträger in Tirol erstellte, enthielten seine Prüfberichte über die Rechnungsabschlüsse des Landes Tirol keine Feststellungen zu den Veranlagungen des Landes Tirol.

(4) Die während der Gebarungsüberprüfung von der Abteilung Finanzen und vom Sachgebiet Budgetwesen erstellte „Strategie des Landes Tirol 2019–2023“ sah eine regelmäßige Berichterstattung an den Landesfinanzreferenten vor. Diese sollte

- einen monatlichen Bericht über den aktuellen Liquiditätsstand, die Prognosewerte für das laufende Haushaltsjahr und über die allenfalls notwendigen Finanzierungen sowie
- einen regelmäßigen, zumindest jährlichen Bericht über die Entwicklung der Darlehen und Veranlagungen sowie der mit ihnen verbundenen Risiken

umfassen. Gemäß der Strategie waren „allenfalls eintretende Risikoereignisse“ sofort zu berichten.

30.2 Der RH kritisierte, dass im Schulden- und Veranlagungsmanagement des Landes Tirol keine regelmäßigen Berichte an den Landesfinanzreferenten oder die Landesregierung über die Entwicklung der Finanzgeschäfte und der mit den Finanzgeschäften verbundenen Risiken erfolgten.

Er anerkannte jedoch, dass die während der Gebarungsüberprüfung für das Finanzmanagement erstellte „Strategie des Landes Tirol 2019–2023“ eine periodische – und bei auftretenden Risikoereignissen auch eine sofortige – Berichterstattung an den Landesfinanzreferenten über die Entwicklung der Liquidität und der Finanzgeschäfte sowie der damit verbundenen Risiken vorsah.

Der RH empfahl dem Land Tirol, die in der „Strategie des Landes Tirol 2019–2023“ vorgesehene periodische – und bei auftretenden Risikoereignissen sofortige – Berichterstattung des Schulden- und Veranlagungsmanagements an den Landesfinanzreferenten über die Entwicklung der Liquidität und der Finanzgeschäfte sowie der damit verbundenen Risiken zügig umzusetzen.

Weiters empfahl der RH dem Land Tirol eine regelmäßige Überprüfung, inwieweit die gewählten Inhalte und Intervalle der Berichte des Schulden- und Veranlagungsmanagements an den Landesfinanzreferenten ausreichen, um eine den Risiken angemessene Berichterstattung sicherzustellen.

- 30.3 Laut Stellungnahme des Landes Tirol habe es die Empfehlung des RH zur Berichterstattung des Schulden- und Veranlagungsmanagements an den Landesfinanzreferenten bereits umgesetzt. Monatlich erfolge eine Berichterstattung über die Entwicklung der Liquidität an den Landesfinanzreferenten. Dieser sei bereits bisher und werde auch weiterhin im Rahmen regelmäßig stattfindender Besprechungen über wesentliche Entwicklungen der Finanzgebarung informiert. Diese Informationen würden naturgemäß auch die Finanzierungen und Veranlagungen umfassen. Im Zuge der Evaluierung des in der Strategie des Landes Tirol vorgesehenen Reportings werde auch darauf Bedacht genommen.

Befangenheit und Vorteilsannahme

- 31.1 (1) Während das IKS darauf abzielt, das Erreichen der Organisationsziele durch Minimierung der Risiken der Organisation zu gewährleisten, liegt der Fokus des Compliance-Managements auf der Vermeidung von Risiken für die Organisation und Verantwortungsträgerinnen bzw. -träger infolge einer Nicht-Einhaltung von Normen. Die Einhaltung von Regelungen zur Vermeidung von Korruption stellt einen Teilaspekt von Compliance dar. Der RH überprüfte in diesem Zusammenhang, welche Vorgaben zu den Themen Befangenheit und Vorteilsannahme im Schulden- und Veranlagungsmanagement bestanden.

(2) Im Landesbedienstetengesetz waren im § 12 das Verbot der Geschenkkannahme und im § 15 die Befangenheit geregelt. Demnach durften Landesbedienstete nur orts- oder landesübliche Aufmerksamkeiten von geringem Wert annehmen. Ehrengeschenke waren zulässig, sofern der Dienstgeber dies nicht innerhalb eines Monats untersagte.

Bei Zweifel an der vollen Unbefangenheit hatten sich Landesbedienstete ihrer „dienstlichen Tätigkeit zu enthalten“ und sich vertreten zu lassen. Bei „Gefahr in Verzug“ und „unaufschiebbaren Tätigkeiten“ konnten auch befangene Landesbedienstete diese Tätigkeiten selber vornehmen.

Der Erlass 8a des Landesamtsdirektors vom 29. Oktober 1996 beinhaltete Regelungen zur Geschenkkannahme und wies auf die dienst- und strafrechtlichen Folgen eines Verstoßes gegen das Verbot der Geschenkkannahme hin.

In seinem an alle Dienststellen der Landesverwaltung gerichteten Schreiben vom 12. Dezember 2017 wies der Landesamtsdirektor auf das Meldeformular für Nebenbeschäftigungen sowie Erläuterungen zur Zulässigkeit und zur Melde- und Genehmigungspflicht von Nebenbeschäftigungen hin.

(3) Im Amt der Tiroler Landesregierung oblag es der als Sachgebiet eingerichteten Innenrevision, den Landesamtsdirektor bei der Aufklärung und Bewusstseinsbildung der Landesbediensteten im Hinblick auf die Gefahren der Korruption zu unterstützen. Im Mittelpunkt der Korruptionsprävention standen dabei Themen wie das Verbot der Geschenkannahme und das Verhalten bei Befangenheit.

Die Innenrevision erstellte im Jahr 2009 eine „Anti-Korruptions-Strategie“ für die Tiroler Landesverwaltung, die sie in den Jahren 2015 und 2018 aktualisierte. Diese Strategie war auf eine Bewusstseinsbildung bezüglich des Themas Korruption, eine starke gemeinsame Wertebasis, korruptionsresistente Strukturen und Prozesse sowie wirksame Kontrollsysteme gerichtet. Zur Erreichung dieser Ziele ergriff das Amt der Tiroler Landesregierung vor allem folgende Maßnahmen:

- Der Landesamtsdirektor und die Innenrevision informierten die Landesbediensteten mit Aussendungen über Entwicklungen und Maßnahmen im Zusammenhang mit der öffentlichen Korruptionsprävention (z.B. Publikationen und Änderungen bei gesetzlichen Bestimmungen).
- Die Innenrevision stellte im amtsinternen Intranet neben verschiedenen Publikationen (z.B. Leitfäden des RH zur Korruptionsprävention) u.a. einen e-Learning-Selbsttest, Lehrfilme und eine Checkliste zum Korruptionsrisiko sowie Musterschreiben zur Ablehnung von Einladungen und Geschenken zur Verfügung.
- Im Rahmen ihrer Prüfungen in einzelnen Organisationseinheiten des Amtes der Tiroler Landesregierung und den mittels Fragebögen und Checklisten durchgeführten „Kurzeinschauen“ berücksichtigte die Innenrevision auch das Korruptionsrisiko (siehe [TZ 32](#)).

(4) Im November 2017 beauftragte das Amt der Tiroler Landesregierung das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung mit einer Compliance-Beratung, bei der die Innenrevision dessen Ansprechpartnerin war. Im Zuge dieser im April 2018 abgeschlossenen Compliance-Beratung gab das Bundesamt Empfehlungen für Weiterentwicklungen ab, kam aber zum Schluss, dass die „bereits vorhandenen Maßnahmen der Korruptionsprävention des Amtes der Tiroler Landesregierung ein hohes Problembewusstsein und einen guten Entwicklungsstand“ zeigten.

31.2 Der RH stellte fest, dass das Land Tirol über klare und transparente Regelungen zu den Themenbereichen der Befangenheit und der Vorteilsannahme verfügte.

Der RH anerkannte die umfangreichen Maßnahmen des Landes Tirol zur Korruptionsprävention sowie die Nutzung des Know-hows des Bundesamtes zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung, um weitere Verbesserungen bei der Korruptionsprävention zu erreichen.

Der RH empfahl dem Land Tirol, seine Maßnahmen im Bereich der Korruptionsprävention fortzusetzen und ihre Wirksamkeit in regelmäßigen Abständen zu evaluieren.

- 31.3 Das Land Tirol führte in seiner Stellungnahme aus, dass die im Jahr 2009 für die Tiroler Landesverwaltung erstellte „Anti-Korruptions-Strategie“ bereits in der Vergangenheit – wie vom RH festgestellt – mehrmals aktualisiert worden sei. Das Land Tirol werde die „Anti-Korruptions-Strategie“ auch zukünftig in regelmäßigen Abständen weiterentwickeln.

Der Empfehlung des RH, die Maßnahmen im Bereich der Korruptionsprävention fortzusetzen und ihre Wirksamkeit in regelmäßigen Abständen zu evaluieren, werde bereits nachgekommen. Es sei bereits geplant, in Zukunft diesen Weg im Sinne der Empfehlung fortzusetzen.

Interne Überwachung des IKS

- 32.1 (1) Die Aufgaben der Revision nahmen im Amt der Tiroler Landesregierung die Innenrevision und der Prüfdienst der Landesbuchhaltung wahr.

(2) Die Innenrevision war als ein Sachgebiet der Gruppe Präsidium in die Abteilung Organisation und Personal eingegliedert. Gemäß der Geschäftseinteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung umfasste ihr Aufgabengebiet die Innenrevision, die Personalentwicklung, das Qualitätsmanagement und die Korruptionsprävention.

Im Amt der Tiroler Landesregierung war die Innenrevision auf Anweisung des Landesamtsdirektors tätig und unterstützte ihn bei der Überprüfung der Einhaltung der Grundsätze der Gesetzmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in den Organisationseinheiten des Amtes. Die Innenrevision zielte darauf ab, „wirtschaftliches Handeln sicherzustellen, die Ordnungsmäßigkeit und Zielorientierung zu gewährleisten und die Zweckmäßigkeit zu optimieren“. Interne Kontrollsysteme waren „dabei auf ihre Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit hin“ zu prüfen und „gegebenenfalls identifizierte Schwachstellen“ aufzuzeigen.

Die Überprüfung des IKS im Amt der Tiroler Landesregierung nahm die Innenrevision als Teil ihrer Prüfungen in den Organisationseinheiten des Amtes, aber auch bei IKS-

spezifischen Prüfungen (z.B. Prüfung des IKS bei zahlungsrelevanten IT-Anwendungen in den Jahren 2013 und 2014) und in Form von sogenannten „Kurzeinschauen“ vor.

Diese „Kurzeinschauen“ führte die Innenrevision zu den Themen „Interne Kontrollsysteme“ (2009 und 2014) und „Risikoanalyse“ (2018) durch. Dabei übermittelte sie den Führungskräften aller Organisationseinheiten des Amtes der Tiroler Landesregierung Fragebögen bzw. Checklisten, die den Führungskräften und der Innenrevision eine Analyse des Entwicklungsstands des IKS und des Risikomanagements in den einzelnen Organisationseinheiten ermöglichten. Sofern die Innenrevision nach der Analyse der Ergebnisse einen Verbesserungsbedarf in einzelnen Organisationseinheiten feststellte, führte sie Beratungen in diesen Organisationseinheiten durch.

Eine über die „Kurzeinschauen“ hinausgehende Überprüfung des IKS im Schulden- und Veranlagungsmanagement nahm die Innenrevision im überprüften Zeitraum nicht vor.

Die Maßnahmen der Innenrevision zur Korruptionsprävention sind in TZ 31 beschrieben.

(3) Der Prüfdienst der Landesbuchhaltung war als ein Fachgebiet der Gruppe Präsidium in die Abteilung Landesbuchhaltung eingegliedert. Gemäß dem Erlass Nr. 51 des Landesamtsdirektors aus dem Jahr 1996 war es die Aufgabe des Prüfdienstes, „die Gebarung der Landesverwaltung, der mittelbaren Bundesverwaltung und der Auftragsverwaltung des Bundes auf die Übereinstimmung mit den Gebarungsvorschriften zu prüfen“.

Darüber hinaus wirkte der Prüfdienst bei Kassen- und Amtsübergaben sowie der Schulung und Betreuung der kassenführenden und buchführenden Bediensteten der Landesverwaltung mit.

Im Rahmen seiner u.a. bei den Tiroler Bezirkshauptmannschaften, Bezirksämtern und Berufsschulen durchgeführten Prüfungen setzte der Prüfdienst Checklisten ein. Wesentliche Bereiche seiner Prüfungen waren das Kassenwesen (Hauptkassen, Nebenkassen und Konten), das Belegwesen, Forderungen, Inventarisierungen und das elektronische Dienstreisemanagement.

- 32.2 Der RH stellte fest, dass die Innenrevision das IKS im Amt der Tiroler Landesregierung als Teil ihrer Prüfungen in den einzelnen Organisationseinheiten, aber auch bei IKS-spezifischen Prüfungen und bei „Kurzeinschauen“ überprüfte, dass sie aber im überprüften Zeitraum keine über die „Kurzeinschauen“ hinausgehende Überprüfung des IKS im Schulden- und Veranlagungsmanagement vornahm.

Der RH empfahl dem Land Tirol, auf regelmäßige Überprüfungen des IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement durch die Innenrevision hinzuwirken.

32.3 Das Land Tirol sagte dies in seiner Stellungnahme zu.

Schlussempfehlungen

- 33 Zusammenfassend empfahl der RH dem Land Tirol:
- (1) Zur Sicherstellung einer einheitlichen Vorgangsweise bei der Durchführung von Finanzgeschäften wären alle für das Schulden- und Veranlagungsmanagement gültigen Bestimmungen sowie die sich daraus ergebenden Anforderungen an die Prozesse und Arbeitsschritte im Schulden- und Veranlagungsmanagement in einem Regelwerk transparent zusammenzufassen. (TZ 3)
 - (2) Bei Erhöhung der Komplexität und des Risikogehalts der Finanzgeschäfte wären auch die sich aus dem Risikomanagement und aus den IKS-Prinzipien ergebenden Anforderungen an das Schulden- und Veranlagungsmanagement entsprechend zu erhöhen. (TZ 5)
 - (3) In der für das Finanzmanagement erstellten „Strategie des Landes Tirol 2019–2023“ wären die festgehaltenen Überlegungen weiter zu konkretisieren (etwa die Ausgestaltung der „internen Überwachung“ der Finanzgeschäfte) sowie Krisenszenarien (z.B. Finanzmarktkrisen, ungünstige Zinsentwicklungen oder geringere Landeseinnahmen) und Maßnahmen zur Bewältigung derartiger Krisen zu ergänzen. (TZ 6)
 - (4) Die für das Finanzmanagement erstellte Strategie wäre regelmäßig (zumindest jährlich) auf ihre Aktualität zu überprüfen und – sofern erforderlich – an neue Gegebenheiten anzupassen. (TZ 6)
 - (5) Für das Management der Finanzgeschäfte wäre eine strategische, auf mehrere Jahre ausgerichtete Planung der mit den Finanzgeschäften verbundenen Zinszahlungen, Tilgungen und Ersatzfinanzierungen bzw. –veranlagungen zu erstellen. (TZ 6)
 - (6) In den Vorgaben für die Durchführung von Finanzgeschäften wären alle vom Land Tirol vorgenommenen Finanzierungs- und Veranlagungsformen zu berücksichtigen. (TZ 7)
 - (7) Die Vorgaben zum Schulden- und Veranlagungsmanagement wären jeweils zeitgerecht an neue bzw. geänderte gesetzliche Bestimmungen anzupassen, um jederzeit über ein abgestimmtes Regelwerk für die Durchführung von Finanzgeschäften zu verfügen. (TZ 7)

- (8) Die in der „Strategie des Landes Tirol 2019–2023“ vorgesehenen jährlichen Risikoanalysen (u.a. bezüglich Zinsrisiken, Liquiditätsrisiken und operationeller Risiken) sowie die diesbezüglichen Risikoberichte an den Landesfinanzreferenten wären ehestmöglich vorzunehmen. (TZ 8)
- (9) Die Risiken der Geschäftsprozesse wären im Rahmen einer Risikoanalyse zu identifizieren, das mögliche Schadensausmaß wäre zu bewerten und angemessene Maßnahmen zur Minimierung dieser Risiken wären im Rahmen des IKS festzulegen. Die Risikoanalyse wäre in regelmäßigen Abständen durchzuführen, um auf etwaige Veränderungen rechtzeitig reagieren zu können. (TZ 8)
- (10) Die Einrichtung eines IKS wäre für den gesamten Bereich des Schulden- und Veranlagungsmanagements verpflichtend vorzusehen. (TZ 9)
- (11) Ausgehend von den bereits vorhandenen IKS-Teilbereichen (u.a. Anleitungen, Vertretungs- und Zeichnungsbefugnissen sowie Prozessbeschreibungen) wäre im Sinne der Transparenz und Risikominimierung ein umfassendes und strukturiertes IKS für das Schulden- und Veranlagungsmanagement aufzubauen und regelmäßige Evaluierungen wären durchzuführen. (TZ 10)
- (12) Im Sinne des Prinzips der Funktionstrennung wäre sicherzustellen, dass der auf dem Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung beruhende Genehmigungsprozess für den Abschluss von Finanzgeschäften eingehalten wird und dementsprechend die Entscheidung über den Abschluss von Finanzgeschäften durch den Landesfinanzreferenten erfolgt. (TZ 14)
- (13) Bei allen Anordnungen zur Durchführung der Buchungen und Zahlungsprozesse wäre die nachweisliche Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips verpflichtend vorzusehen, indem bspw. eine Person die sachliche Richtigkeit und rechnerische Anerkennung bestätigt und eine zweite Person die Anordnung an die Landesbuchhaltung unterfertigt. (TZ 16)
- (14) Im Sinne einer Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips wäre das Haushaltsverrechnungssystem derart auszugestalten, dass an den Buchungen mehrere Personen beteiligt sein müssen; etwa in Form einer verpflichtenden Vorerfassung durch eine Person und der abschließenden Erfassung der Buchungen durch eine andere Person. (TZ 16)

- (15) Die Schaffung einer Schnittstelle zwischen dem elektronischen Aktensystem des Schulden- und Veranlagungsmanagements und dem Buchungssystem der Landesbuchhaltung wäre – etwa im Rahmen des Projekts „Zahlungs-, Empfangs- und Verrechnungsanwendung“ – voranzutreiben, um so die Möglichkeiten für Fehler und Manipulationen zu verringern. (TZ 17)
- (16) Im elektronischen Aktensystem des Schulden- und Veranlagungsmanagements wären – sofern technisch möglich – Verfügungsmuster für standardisierte Prozesse anzuwenden, um so eine einheitliche Vorgangsweise, die Vermeidung von fehler- und manipulationsanfälligen Abweichungen und den Einsatz automatischer Kontrollen in den IT-Systemen zu erleichtern. (TZ 17)
- (17) Die im elektronischen Aktensystem zu hinterlegenden Verfügungsmuster wären regelmäßig auf ihre Übereinstimmung mit den Geschäftsprozessen im Schulden- und Veranlagungsmanagement zu überprüfen und bei Bedarf entsprechend anzupassen. (TZ 17)
- (18) Die manuellen Prüfungen, welche die Landesbuchhaltung vor Ausführung der Anordnungen für die buchungs- und zahlungsmäßige Abwicklung der Finanzgeschäfte durchzuführen hat, wären derart in den Buchungs- und Zahlungssystemen zu hinterlegen, dass die Anordnungen ohne eine Bestätigung der durchgeführten Prüfungen – etwa in Form eines Prüfvermerks – nicht umgesetzt werden können. (TZ 17)
- (19) Der bisherige Einsatz des Projekts „Zahlungs-, Empfangs- und Verrechnungsanwendung“ wäre einer technischen und wirtschaftlichen Analyse zu unterziehen und bei einem positiven Analyseergebnis wäre die Umsetzung dieses Projekts in der Abteilung Finanzen und im Sachgebiet Budgetwesen voranzutreiben. (TZ 18)
- (20) Die Möglichkeit der manuellen Erfassung von Zahlungsaufträgen im elektronischen Zahlungssystem der Hausbank – ohne vorherige Buchung im Haushaltsverrechnungssystem – wäre zu unterbinden. (TZ 19)
- (21) Die Informationsprozesse wären derart anzupassen, dass das Sachgebiet Budgetwesen zeitgerecht über alle Informationen verfügt, die es für die Kontrolle der Zinsengutschriften und für die Ausstellung von Anordnungen zu den Zinsengutschriften benötigt. (TZ 20)
- (22) Die Kontrolle der Zinsenverrechnung und die dafür erforderlichen Unterlagen wären im elektronischen Aktensystem des Schulden- und Veranlagungsmanagements zu dokumentieren. (TZ 20)

- (23) Wie im Prozessablauf für „sonstige Veranlagungen“ wäre auch im Prozessablauf für „Festgeldveranlagungen“ das Sachgebiet Budgetwesen für die Erstellung der Anordnungen vorzusehen. (TZ 20)
- (24) Es wäre sicherzustellen, dass die Anordnungen für die bei den Finanzgeschäften anfallenden Gutschriften und Belastungen – in Umsetzung des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 und der Bundeshaushaltsverordnung 2013 sowie der Leitlinien für das Finanzierungs- und Risikomanagement des Landes Tirol – unverzüglich nach dem Feststehen des zugrunde liegenden Sachverhalts erfolgen, um so zu einer ordnungsgemäßen Abwicklung und Verrechnung der Finanzgeschäfte beizutragen. (TZ 20)
- (25) Innerhalb des Haushaltsverrechnungssystems wäre in Umsetzung des Berechtigungskonzepts eine personelle Trennung für die Tätigkeiten der Benutzerverwaltung, der Pflege der Berechtigungen und der Generierung von Berechtigungsprofilen sicherzustellen. (TZ 21)
- (26) Regeln zur Trennung der Berechtigungen zur Anlage bzw. Änderung von Kreditorenstammdaten einerseits und zur Freigabe von elektronischen Zahlungen bzw. zur Bearbeitung von Zahlungsvorschlägen andererseits wären zu erlassen. (TZ 22)
- (27) Schriftliche bzw. grafische Prozessabläufe für alle Teilbereiche des Schulden- und Veranlagungsmanagements wären zu erstellen, regelmäßig auf Vollständigkeit und Aktualität zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen. (TZ 23)
- (28) Zur Erhöhung der Transparenz bei der Auswahl der Finanzgeschäfte wäre für die Abgabe der eingeholten Angebote eine für mehrere konkret genannte Bedienstete der Abteilung Finanzen bzw. des Sachgebiets Budgetwesen zugängliche E-Mail-Adresse vorzusehen. (TZ 23)
- (29) Bei den Veranlagungen wäre sicherzustellen, dass im Sinne der Transparenz und einer zeitnahen Verbuchung die mit der Veranlagung betrauten Kreditinstitute dem Land Tirol eine durchgehende, als Buchungsbeleg geeignete Dokumentation der veranlagten Mittel zur Verfügung stellen. (TZ 23)
- (30) Für jedes Finanzgeschäft wäre eine Geschäftszahl im elektronischen Aktensystem anzulegen und die zum Finanzgeschäft gehörenden Unterlagen wären systematisch unter dieser abzulegen. (TZ 23)

- (31) Zur Gewährleistung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Finanzgeschäfte wären wichtige Prozessschritte (z.B. die Genehmigung von Finanzgeschäften) sorgfältig zu dokumentieren und bei der Ablage im elektronischen Aktensystem wäre auf die Vollständigkeit der Unterlagen zu achten. (TZ 23)
- (32) Alle für die Durchführung von Tätigkeiten im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements berechtigten Personen wären den beauftragten Kreditinstituten schriftlich bekannt zu geben, um die Zuständigkeiten und Verantwortungen der einzelnen Bediensteten transparent darzulegen. (TZ 26)
- (33) Im Sinne einer erhöhten Transparenz wären die Aufgaben– und Verantwortungsbereiche der Bediensteten der Abteilung Finanzen und des Sachgebiets Budgetwesen – nach dem Vorbild des Fachbereichs Finanzbuchhaltung – in einer systematischen Übersicht darzustellen. (TZ 27)
- (34) Im Sinne einer erhöhten Transparenz wären neben den Aufgaben– und Verantwortungsbereichen auch die Vertretungsregelungen für die Bediensteten der Abteilung Finanzen und des Sachgebiets Budgetwesen – nach dem Vorbild des Fachbereichs Finanzbuchhaltung – in einer systematischen Übersicht darzustellen. (TZ 28)
- (35) Die in der „Strategie des Landes Tirol 2019–2023“ vorgesehene periodische – und bei auftretenden Risikoereignissen sofortige – Berichterstattung des Schulden– und Veranlagungsmanagements an den Landesfinanzreferenten über die Entwicklung der Liquidität und der Finanzgeschäfte sowie der damit verbundenen Risiken wäre zügig umzusetzen. (TZ 30)
- (36) Es wäre regelmäßig zu überprüfen, inwieweit die gewählten Inhalte und Intervalle der Berichte des Schulden– und Veranlagungsmanagements an den Landesfinanzreferenten ausreichen, um eine den Risiken angemessene Berichterstattung sicherzustellen. (TZ 30)
- (37) Die Maßnahmen im Bereich der Korruptionsprävention wären fortzusetzen und ihre Wirksamkeit wäre in regelmäßigen Abständen zu evaluieren. (TZ 31)
- (38) Auf regelmäßige Überprüfungen des IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement durch die Innenrevision wäre hinzuwirken. (TZ 32)



Wien, im November 2019

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Anhang

Finanzmarktspezifische Risiken

Marktrisiko

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

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

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

Kreditrisiko

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

Liquiditätsrisiko

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

Operationelles Risiko

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

Reputationsrisiko

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

R
—
H

