

R
H



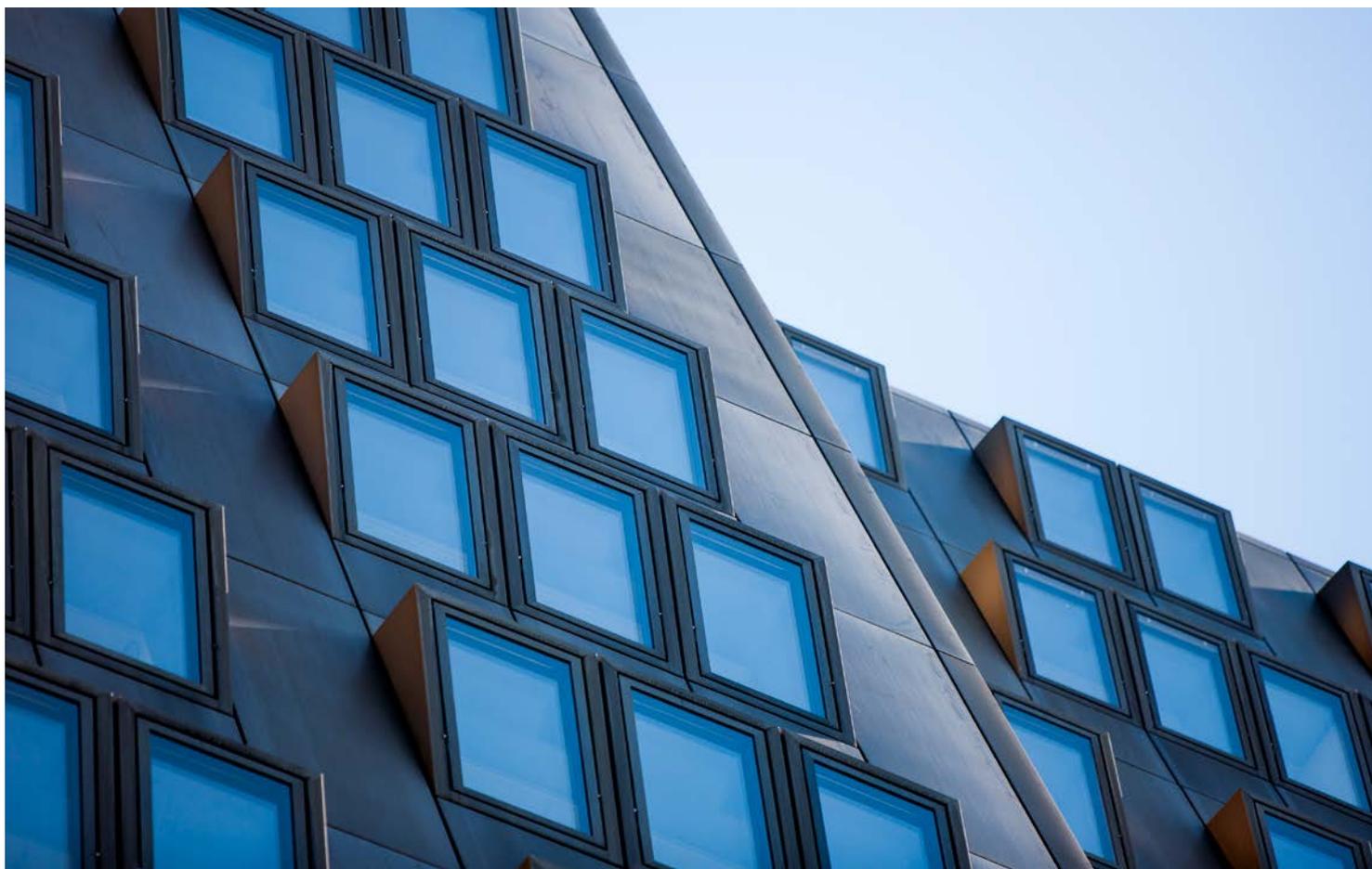
**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement der Stadt Wien

Reihe WIEN 2020/4

Report des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Gemeinderat der Stadt Wien gemäß Art. 127 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 127 Abs. 8 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungüberprüfung 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 Mai 2020

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	12
Zahlen und Fakten zur Prüfung	13
Prüfungsablauf und –gegenstand	14
Einleitung	15
Rechtsgrundlagen und Vorgaben	16
Umfang der Finanzgeschäfte	20
Ziele und Strategien des Schulden- und Veranlagungsmanagements	23
Risikomanagement	25
Grundlagen	25
Prozessbezogene Risiken	25
Finanzmarktspezifische Risiken	27
IKS im Schulden- und Veranlagungsmanagement	30
Vorgaben und Ausgestaltung	30
IKS-Prinzipien und ausgewählte Finanzgeschäfte	32
Prinzip der Funktionstrennung	33
Vier-Augen-Prinzip	46
Kontrollautomatik	54
Prinzip der Mindestinformation	60
Prinzip der minimalen Rechte	65
Prinzip der Transparenz und Nachvollziehbarkeit	69
Fremdwährungsfinanzierungen	73
IKS-relevante Maßnahmen	81
Vollmachten und Berechtigungen	82
Festlegung von Verantwortungen	84

Vertretungsregelungen _____	85
Qualifikationserfordernisse _____	86
Berichtswesen _____	87
Korruptionsprävention: Befangenheit und Vorteilsannahme _____	88
Interne Kontrolle des IKS durch die Interne Revision _____	90
Schlussempfehlungen _____	92
Anhang _____	98
Finanzmarktspezifische Risiken _____	98

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Wesentliche Bestimmungen der Stadt Wien _____	16
Tabelle 2:	Finanzgeschäfte der Stadt Wien _____	20
Tabelle 3:	IKS-relevante Informationen und Unterlagen (Auszug) _____	31
Tabelle 4:	IKS-Prinzipien _____	32
Tabelle 5:	Überprüfte Finanzgeschäfte der Stadt Wien in den Jahren 2013 bis 2018 _____	33
Tabelle 6:	Prinzip der Funktionstrennung – Vorgaben Stadt Wien (Auszug)_	38
Tabelle 7:	Abweichung vom Prinzip der Funktionstrennung bei den überprüften Finanzgeschäften der Jahre 2013 bis 2018__	44
Tabelle 8:	Vier-Augen-Prinzip – Vorgaben Stadt Wien (Auszug)_____	46
Tabelle 9:	Abweichungen vom Vier-Augen-Prinzip bei den überprüften Finanzgeschäften der Jahre 2013 bis 2018_	49
Tabelle 10:	Prinzip der Mindestinformation – Vorgaben Stadt Wien (Auszug)_	61
Tabelle 11:	Abweichungen vom Prinzip der Mindestinformation bei den überprüften Finanzgeschäften der Jahre 2013 bis 2018_	62
Tabelle 12:	Abweichung vom Prinzip der Transparenz und Nachvollziehbarkeit bei den überprüften Finanzgeschäften der Jahre 2013 bis 2018__	69
Tabelle 13:	Bewertung der Finanzschulden in fremder Währung jeweils zum Jahresende_____	77
Tabelle 14:	Berechnung des Kursverlusts über die Gesamtlaufzeiten _____	78
Tabelle 15:	Berechnung des Nettovorteils durch die Stadt Wien _____	79
Tabelle 16:	Internes Kontrollsystem – relevante Maßnahmen _____	81

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Organigramm der MA 5 Finanzwesen _____	34
Abbildung 2:	Organigramm der MA 6 Rechnungs- und Abgabenwesen _	35

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ATS	Österreichische Schilling
BFinG	Bundesfinanzierungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
bzw.	beziehungsweise
CHF	Schweizer Franken
DO 1994	Gesetz über das Dienstrecht der Beamten der Bundeshauptstadt Wien
EUR	Euro
GEM	Geschäftseinteilung des Magistrats der Stadt Wien
GOM	Geschäftsordnung für den Magistrat der Stadt Wien
HO	Haushaltsordnung für den Magistrat der Stadt Wien
HV-System	Haushaltsverrechnungssystem
IDA	Interne Dokumentation der Abläufe und Werkzeuge des Rechnungs- und Abgabewesens
IDA IKS	Interne Dokumentation der Abläufe und Werkzeuge des Rechnungs- und Abgabewesens – Internes Kontrollsystem
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
inkl.	inklusive
insg.	insgesamt
IT	Informationstechnologie
LGBl.	Landesgesetzblatt
MA	Magistratsabteilung
MD-PR	Magistratsdirektion – Geschäftsbereich Personal und Revision
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
OeBFA	Österreichische Bundesfinanzierungsagentur Ges.m.b.H.

rd.	rund
Referat BSB	Referat Beratung – Service – Betreuung
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UID-Nummer	Umsatzsteuer-Identifikations-Nummer
VBO 1995	Gesetz über das Dienstrecht der Vertragsbediensteten der Gemeinde Wien
VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
W-BedG	Wiener Bedienstetengesetz
WVAF	Wiener Verordnung über die Ausrichtung der Finanzgebarung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
ZKS	Zahlungsverkehr und KundInnenservice

WIRKUNGSBEREICH

- Stadt Wien

IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement der Stadt Wien

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Oktober 2018 bis Jänner 2019 das Interne Kontrollsystem (IKS) im Schulden– und Veranlagungsmanagement der Stadt Wien. Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Vorgaben zum IKS und dessen Ausgestaltung, die Beurteilung des Umgangs mit Risiken, der Berücksichtigung der IKS–Prinzipien bei internen Vorgaben und Prozessen sowie der internen Kontrolle des IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement. Der Prüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2013 bis 2018.

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 in einem ausreichenden Ausmaß, 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 der Stadt Wien von rd. 4.635 Mio. EUR (2013) um 38,3 % auf rd. 6.411 Mio. EUR (2017). Die Finanzierungen erfolgten in Form von Anleihen, Darlehen und kurzfristigen Barvorlagen (Ausleihungen). Der Marktwert der jeweils zum Jahresende veranlagten Wertpapiere (Kapitalmarktveranlagungen) stieg von rd. 607 Mio. EUR (2013) auf rd. 609 Mio. EUR (2017). (TZ 4)

Die operative Durchführung des Schulden– und Veranlagungsmanagements der Stadt Wien oblag der Magistratsabteilung **(MA)** 5. Die Funktionen Verbuchung und Zahlungsvollzug fielen in den Zuständigkeitsbereich der MA 6. (TZ 11)

Strategie und Risikomanagement

Die Stadt Wien erarbeitete in den regelmäßigen Finanzmanagementsitzungen kurzfristige strategische Vorgaben für das Schulden– und Veranlagungsmanagement. Eine mittel– bis langfristige Strategie lag jedoch nicht vor. (TZ 5)

Die Stadt Wien hatte Vorgaben für die Risikoidentifikation und –bewertung sowie zur Minimierung der Risiken im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements festgelegt. In der MA 5 identifizierten die jeweiligen Prozessverantwortlichen bei 156 von 281 Prozessen kein Risiko, u.a. bei den Prozessen „Wertpapiervermögen verwalten“ und „Vereinbarungen zum Zahlungsverkehr abschließen“. (TZ 7)

Trotz des hohen Finanzierungsvolumens und der teilweise komplexen Vertragsgestaltung in der Stadt Wien war vor dem Abschluss von Finanzgeschäften keine juristische Vertragsprüfung vorgesehen. (TZ 8)

Ausgestaltung des IKS

In der Stadt Wien lagen eine explizite gesetzliche Verpflichtung für die Einrichtung und Führung eines IKS sowie umfassende Vorgaben für ein IKS vor. Sowohl die MA 5 als auch die MA 6 hatten in Bezug auf ihre Geschäftsbereiche darauf aufbauend ein umfangreiches IKS definiert. (TZ 9)

Der RH beurteilte die für das Schulden– und Veranlagungsmanagement maßgeblichen Vorgaben und ausgewählte Finanzgeschäfte im Hinblick auf die Einhaltung der IKS–Prinzipien Funktionstrennung, Vier–Augen–Prinzip, Kontrollautomatik, Mindestinformation, minimale Rechte sowie Transparenz und Nachvollziehbarkeit. (TZ 10)

Die Stadt Wien verfügte über gesetzliche Vorgaben zur verpflichtenden Funktionstrennung bei der operativen Durchführung ihres Schulden– und Veranlagungsmanagements. Im Sinne des IKS lag eine funktionale und organisatorische Trennung der Zuständigkeiten durch die operative Durchführung von Finanzgeschäften (Front Office) in der MA 5 und deren Verbuchung und Zahlung (Back Office) in der MA 6 vor. Durch die Einrichtung einer eigenen Organisationseinheit für das Controlling innerhalb der MA 5 lag auch eine organisatorische und funktionale Trennung zwischen der MA 5 – Markt (Front Office) und der MA 5 – Marktfolge (operatives Controlling) vor. (TZ 11)

Ein Zustimmungserfordernis der MA 5 – Marktfolge vor dem Abschluss von Finanzgeschäften war lediglich bei Finanzierungen und nicht bei Veranlagungen vorgesehen bzw. waren bestimmte Finanzierungen und Vertragspartner von diesem Zustimmungserfordernis ausgenommen. Dadurch war es der MA 5 – Marktfolge zum Teil erst nach dem Abschluss von Finanzgeschäften möglich, diese zu prüfen. (TZ 12)

Die Vorgaben für das Schulden– und Veranlagungsmanagement der Stadt Wien sahen bei den maßgeblichen Prozessabläufen die Einhaltung des Vier–Augen–Prinzips vor. Es lagen jedoch keine Vorgaben zur ausschließlichen Vergabe von Berechtigungen zur Kollektivzeichnung für die im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements relevanten Bankkonten vor, womit Einzelzeichnungsberechtigungen zulässig waren. (TZ 14)

Bei den überprüften Finanzgeschäften war bei telefonischen Finanzierungsanfragen und –zusagen die Einhaltung und Dokumentation des Vier–Augen–Prinzips nicht vorgesehen. Damit war ein erhöhtes Risiko verbunden. Im Anordnungsprozess innerhalb der MA 5 – Markt war das Vier–Augen–Prinzip nicht ausreichend bzw. zum Teil gar nicht umgesetzt. (TZ 15)

Die Stadt Wien konnte bei den vom RH überprüften Geschäftsfällen nicht mehr belegen, welche Personen zum Zeitpunkt der Durchführung und Freigabe von Zahlungen über Zeichnungsberechtigungen auf den entsprechenden Bankkonten verfügten und welche Personen die einzelnen Zahlungen freigegeben hatten. Damit war es dem RH nicht möglich, die Umsetzung des Vier–Augen–Prinzips bei den Zahlungen und die Übereinstimmung mit den jeweils vergebenen Zeichnungsberechtigungen zu überprüfen. (TZ 15)

Die MA 5 nutzte für die Verwaltung und Dokumentation der Finanzgeschäfte ein elektronisches Aktensystem, wobei sie keine im elektronischen Aktensystem festgelegten Standardprozesse für spezifische Abläufe bei Finanzgeschäften, wie z.B. die Durchführung von Wertpapier–Tauschgeschäften, verwendete. Auch gab es keine Schnittstelle zwischen dem elektronischen Aktensystem und dem Haushaltsverrechnungssystem. (TZ 16)

In der Stadt Wien bestand die Möglichkeit, die zahlungsrelevanten Daten der im Rahmen des elektronischen Zahlungsverkehrs erstellten Dateien manuell zu verändern. Weiters konnten Zahlungsaufträge im Zusammenhang mit den Finanzgeschäften des Schuldenmanagements ohne vorhergehende Erfassung im Haushaltsverrechnungssystem bzw. sogar ohne Einbeziehung der MA 6 durchgeführt werden. (TZ 17)

Die MA 5 – Markt übermittelte bei Darlehen keine Zinsenvorschreibungen an die Buchhaltung. Darüber hinaus war für den RH bei den von ihm überprüften Barvorlagen nicht nachvollziehbar, ob und wie die MA 5 – Markt Geschäftsabschlussbestätigungen zeitgerecht an die MA 6 übermittelte. Geschäftsabschlussbestätigungen und Zinsenvorschreibungen stellten Belege dar, die – neben den Anordnungen – die Basis für die Verbuchung darstellen sollten. (TZ 19)

Durch den Einsatz einer zentralen Datenbank hatte die Stadt Wien die technischen Voraussetzungen für eine adäquate Datenqualität von erfassten Geschäftspartnerstammdaten geschaffen. Potenzielle Unvereinbarkeiten ergaben sich dadurch, dass das zuständige Referat sowohl für die Verwaltung der zentralen Datenbank für Geschäftspartnerstammdaten als auch für die Freigabe von Zahlungen im Rahmen des elektronischen Zahlungsverkehrs zuständig war. (TZ 21)

Sowohl in der MA 5 als auch in der MA 6 waren die Tätigkeiten der involvierten Personen bzw. Organisationseinheiten sowie deren Kontrollen klar und transparent geregelt. Aufgrund fehlender Dokumente z.B. zur Einholung von Alternativangeboten und von Verbuchungs– und Zahlungsanordnungen in den Akten war die Einhaltung der Prozessvorgaben nur eingeschränkt nachvollziehbar. (TZ 22)

Teilweise führten nur einzelne Bedienstete der MA 5 die elektronische Korrespondenz mit den Geschäftspartnern – etwa bei Angebotseinholungen oder auch bei Geschäftsabschlüssen – obwohl dafür auch eine allgemeine, für mehrere Bedienstete zugängliche E–Mail–Adresse zur Verfügung stand. (TZ 22)

Im Rahmen eines umfangreichen Berichtswesens wurden die politischen Entscheidungsträgerinnen und –träger regelmäßig über durchgeführte Finanzierungsmaßnahmen informiert. Die Berichterstattung beinhaltete jedoch keine Informationen zu den bestehenden Risiken im Schulden– und Veranlagungsmanagement, z.B. dem Zinsänderungsrisiko der Stadt Wien. (TZ 32)

Die Stadt Wien verfügte über gesetzliche Regelungen zu den Themenbereichen Befangenheit und Vorteilsannahme, die von einem transparenten Regelwerk zum Thema Korruptionsprävention umfasst waren. (TZ 33)

Die Aufgaben der Revision nahm die Gruppe Interne Revision und Compliance wahr, die direkt der Magistratsdirektion unterstellt war. In dem vom RH überprüften Zeitraum fand eine Überprüfung des IKS im Schulden- und Finanzmanagement durch die Interne Revision statt. Die Aufgaben einer dezentralen Innenrevision in der MA 6, die den Bereich des Rechnungs- und Abgabewesens prüfte, nahm die Stabsstelle Qualität wahr. (TZ 34)

Fremdwährungsfinanzierungen

Die Stadt Wien nahm seit Mitte der 80er Jahre Fremdwährungsfinanzierungen in Schweizer Franken (**CHF**) vor. Während der Laufzeit hatte sie keine Absicherungsmaßnahmen in Bezug auf etwaige Zins- und Währungsrisiken getroffen und fällig werdende potenzielle Wechselkursverluste durch den Einsatz von Anschlussfinanzierungen in die Zukunft verschoben. (TZ 23)

Die Stadt Wien setzte trotz bekannter Risiken aus den Fremdwährungsfinanzierungen sowie angesichts der negativen Kursentwicklung mehrere Jahre keine Maßnahmen zur Risikoreduktion und konkretisierte ihre Fremdwährungsstrategie erst im Jahr 2013 näher. Im Rahmen der Umsetzung der adaptierten Strategie 2.0 für den Abbau der Fremdwährungsfinanzierungen nahm die Stadt Wien zwischen Juli 2016 und April 2018 den Ausstieg aus den CHF-Finanzierungen vor, indem sie ihre bestehenden Fremdwährungsfinanzierungen in der Höhe von 1.992,70 Mio. CHF tilgte und sie durch Finanzierungen in EUR ersetzte. (TZ 23)

Nach Beendigung der CHF-Finanzierungen im Jahr 2018 errechnete die Stadt Wien einen Nettovorteil (inflationbereinigt) über die Gesamtlaufzeiten in der Höhe von rd. 308 Mio. EUR; ohne Inflationbereinigung belief sich dieser auf rd. 102 Mio. EUR. Da die Stadt Wien dem RH die Berechnungen zur Inflationbereinigung nicht darlegte und auch keine Auskünfte über die bisher insgesamt realisierten Kursverluste oder -gewinne aus bereits erfolgten CHF-Tilgungen erteilte, konnte der RH keine Gesamtaussage zur Richtigkeit oder Vollständigkeit der Berechnung des Nettovorteils durch die Stadt Wien treffen. (TZ 24)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an die Stadt Wien 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 der Stadt Wien entsprechend zu erhöhen. (TZ 4)
- Der Anwendungsbereich der Richtlinie für das Finanzmanagement wäre auszuweiten, um Vorgaben zur Umsetzung risikomindernder IKS-Maßnahmen (z.B. Funktionstrennung, Vier-Augen-Prinzip) bei sämtlichen Finanztransaktionen der Stadt Wien sicherzustellen. (TZ 12)
- Für die im Rahmen des Schulden- und Veranlagungsmanagements relevanten Bankkonten wären im Sinne des Vier-Augen-Prinzips Vorgaben zur ausschließlichen Vergabe von Berechtigungen zur Kollektivzeichnung zu schaffen. (TZ 14)
- Im Sinne des Vier-Augen-Prinzips wären ausschließlich Kollektivzeichnungsberechtigungen auf – im Schulden- und Veranlagungsmanagement verwendeten – Wertpapierdepots und –verrechnungskonten zu vergeben. Eine entsprechende Bereinigung von Einzelzeichnungsberechtigungen wäre vorzunehmen. (TZ 15)
- Es wäre unverzüglich sicherzustellen, dass eine Veränderung der aus dem Haushaltsverrechnungssystem für den elektronischen Zahlungsverkehr generierten zahlungsrelevanten Daten technisch unmöglich ist. Die Möglichkeit zur manuellen Erfassung von Zahlungsaufträgen im elektronischen Zahlungsverkehr – ohne vorherige Erfassung im Haushaltsverrechnungssystem – und zur direkten Durchführung von Zahlungsaufträgen durch die MA 5 ohne Einbindung der MA 6 wäre zu verwehren. (TZ 17)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

IKS im Schulden- und Veranlagungsmanagement der Stadt Wien							
Rechtsgrundlagen	Wiener Stadtverfassung, LGBl. 28/1968 i.d.g.F. Gesetz über die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung, LGBl. 36/2013 i.d.g.F. Wiener Verordnung über die Ausrichtung der Finanzgebarung (WVAF), LGBl. 57/2013 i.d.g.F.						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ¹	Veränderung 2013 bis 2018
Stadt Wien²	in Mio. EUR ³						in %
Finanzierungen	4.635,23	4.893,41	5.441,00	6.000,68	6.411,27	6.700,33	44,6
<i>davon in heimischer Währung</i>	3.011,98	3.236,14	3.601,87	4.284,78	6.009,63	6.700,33	122,5
<i>davon in fremder Währung</i>	1.623,25	1.657,27	1.839,13	1.715,90	401,64	0,00	-100,0
Veranlagungen – Wertpapiere	607,26	621,76	612,59	620,44	609,38	581,49	-4,2
Bankguthaben	2.066,04	1.965,97	1.918,21	1.715,09	2.031,02	2.189,94	6,0
derivative Finanzinstrumente	–	–	–	–	–	–	–

Rundungsdifferenzen möglich

¹ nach der Gebarungsüberprüfung aktualisiert

² Kenndaten gemäß der Rechnungsabschlüsse der Stadt Wien (und somit ohne Berücksichtigung der Unternehmungen und Beteiligungen der Stadt Wien)

³ jeweils zum 31. Dezember

Quelle: Stadt Wien

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Oktober 2018 bis Jänner 2019 das Interne Kontrollsystem (**IKS**) im Schulden– und Veranlagungsmanagement der Stadt Wien.

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

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

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2013 bis 2018.

(2) Die Stadt Wien nahm seit Mitte der 1980er Jahre Fremdwährungsfinanzierungen in Schweizer Franken (**CHF**) zur Haushaltsabgangsfinanzierung vor. In den Jahren 2013 und 2016 legte sie Strategien für einen Ausstieg aus den CHF–Fremdwährungsfinanzierungen fest. Der komplette Ausstieg erfolgte in den Jahren 2016 bis 2018. Der RH beurteilte im Rahmen seiner Gebarungsüberprüfung die beiden Strategien und die Herangehensweise der Stadt Wien zur Berechnung eines finanziellen Gesamtvorteils (Nettovorteils) bei der Beendigung der bestehenden CHF–Finanzgeschäfte. Der RH nahm jedoch keine Überprüfung der vertraglichen Grundlagen der einzelnen Finanzgeschäfte und auch keine Nachkalkulation der Berechnung des Gesamtvorteils durch die Stadt Wien vor.

(3) Zu dem im Oktober 2019 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die Stadt Wien im Jänner 2020 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Mai 2020.

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 wiederum umfasst die Anschaffung und Verwaltung von Anlageprodukten unter Berücksichtigung der konkurrierenden Ziele Sicherheit, Liquidität und Rentabilität.¹

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.² Bei den Prozessen im Schulden– und Veranlagungsmanagement (z.B. Entscheidung über und Durchführung von Finanzgeschäften, Anordnung und Verbuchung von Ein– und Auszahlungen) ist auf eine Vermeidung bzw. Verringerung dieser Risiken zu achten. Geschieht dies nicht in einem 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 mithilfe einer Risikoanalyse zu identifizieren, regelmäßig auf ihre Aktualität zu überprüfen und mit einem funktionierenden IKS zu minimieren. Dieses soll sicherstellen, dass das Erreichen der Organisationsziele nicht durch interne 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.

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

² Eine Definition dieser Risiken findet sich im Anhang.

Rechtsgrundlagen und Vorgaben

3.1 (1) Für das Schulden– und Veranlagungsmanagement der Stadt Wien lagen zur Zeit der Gebarungüberprüfung folgende wesentliche Bestimmungen vor:

Tabelle 1: Wesentliche Bestimmungen der Stadt Wien

Vorgabe	Inhalt
Wiener Stadtverfassung	<ul style="list-style-type: none"> • § 9 Abs. 1: Regelung der Unterfertigung der Urkunden über Rechtsgeschäfte (z.B. Darlehensverträge) u.a. durch den jeweils zuständigen leitenden Bediensteten gemäß Geschäftseinteilung der Stadt Wien • § 86 Abs. 1: Die Feststellung der Voranschläge hat durch den Gemeinderat zu erfolgen. • § 88 Abs. 1 bzw. Abs. 4: Festlegung von der Entscheidung des Gemeinderates vorbehaltenen Angelegenheiten (z.B. Darlehensaufnahmen) bzw. Festlegung, dass der Gemeinderat einzelne, ihm vorbehaltene Aufgaben u.a. dem Magistrat übertragen kann (z.B. Darlehensaufnahmen)
Wiener Landesgesetz über die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung	<ul style="list-style-type: none"> • § 1 Abs. 1: Festlegung von Mindeststandards als Grundsätze für alle Maßnahmen der Finanzgebarung (z.B. Aufnahme von Darlehen, Veranlagung öffentlicher Mittel, Risikomanagement) • § 4: Regelungen für Vertragsbeziehungen, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Oktober 2013 eingegangen wurden und im Widerspruch zu den gesetzlichen Grundsätzen stehen (z.B. Festlegung einer Strategie für den Abbau von Fremdwährungsfinanzierungen)
Wiener Verordnung über die Ausrichtung der Finanzgebarung (WVAF)	<ul style="list-style-type: none"> • § 3 Abs. 3: Festlegung der verpflichtenden Erstellung einer Richtlinie für Finanzmanagement, die einen Rahmen für die Finanzgebarung bildet • § 4 bis § 8: Regelung der Mindestanforderungen für die Umsetzung der durch Wiener Landesgesetz festgelegten Grundsätze für alle Maßnahmen der Finanzgebarung, z.B. Definition von vermeidbaren Risikoarten • § 6 Abs. 1: Zur Umsetzung des Grundsatzes der Jahresplanung ist dem Schulden– und Liquiditätsmanagement eine strategische Vorschau zugrunde zu legen und dem Gemeinderatsausschuss für Finanzen mit der Vorlage des Voranschlagsentwurfs zur Kenntnis zu bringen.
Geschäftsordnung des Magistrats der Stadt Wien	<ul style="list-style-type: none"> • Abschnitt III: § 26 Regelung von allgemeinen Vertretungsbefugnissen (z.B. wird die Stadt Wien u.a. von den nach der Geschäftseinteilung zuständigen leitenden Bediensteten innerhalb ihres Aufgabenkreises nach außen vertreten) • § 27 bzw. § 28: Regelungen zur Unterfertigung von Urkunden bzw. Erteilung von Vollmachten
Geschäftseinteilung des Magistrats der Stadt Wien	<ul style="list-style-type: none"> • Regelung der internen Aufteilung der vom Magistrat der Stadt Wien zu besorgenden Angelegenheiten (z.B. Zuordnung des Finanzwesens zur Magistratsabteilung 5 und Beschreibung ihrer Angelegenheiten)
Finanzrahmen und Strategiebericht	<ul style="list-style-type: none"> • Planung und Grundlage für die Erstellung der Voranschläge gemäß gültiger Haushaltsordnung
Voranschlag	<ul style="list-style-type: none"> • Beschluss des Gemeinderates u.a. über den jährlichen Finanzierungsbedarf sowie nähere Ausführungen

Vorgabe	Inhalt
Richtlinie für das Finanzmanagement	<ul style="list-style-type: none"> • Festlegung des Rahmens für die Finanzgebarung, wie z.B. allgemeine Limitregelungen, Vorgaben zum Umgang mit spezifischen Risiken, Festlegung von zulässigen Veranlagungen und Finanzierungsgeschäften sowie Vorgaben zum Berichtswesen
Strategie für den Abbau von Fremdwährungsfinanzierungen	<ul style="list-style-type: none"> • Strategie für den Abbau von bestehenden Fremdwährungsfinanzierungen im Sinne des Wiener Landesgesetzes über die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung
Haushaltsordnung für den Magistrat der Stadt Wien (Erlass des Magistratsdirektors)	<ul style="list-style-type: none"> • Vorgaben zur Entstehung und Vollziehung des Voranschlags, zur Verrechnung sowie zur Erstellung des Rechnungsabschlusses

Quelle: Stadt Wien

Die Verpflichtung der Stadt Wien zu einer risikoaversen Finanzgebarung war für den überwiegenden Teil des überprüften Zeitraums durch gesetzliche und interne Vorgaben geregelt. Das Gesetz über die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung trat am 1. Oktober 2013 in Kraft. Die darin festgelegten Mindeststandards waren die Grundsätze der risikoaversen Finanzgebarung unter Festlegung von Richtlinien für das Risikomanagement, einer strategischen Jahresplanung, der Umsetzung einer Aufbau– und Ablauforganisation und der Transparenz.

Gemäß der Wiener Verordnung über die Ausrichtung der Finanzgebarung (**WVAF**) war eine Richtlinie für das Finanzmanagement festzulegen, welche die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Risikoaversität, Jahresplanung, spezifischen Organisation, Transparenz und Liquidität berücksichtigt und einen Rahmen für die Finanzgebarung bildet. Die Verordnung trat mit 1. Jänner 2014 in Kraft.

Für die operative Durchführung des Schulden– und Veranlagungsmanagements waren vor allem die Haushaltsordnung der Stadt Wien sowie die Richtlinie für das Finanzmanagement von besonderer Bedeutung. Beide Dokumente beinhalteten auch IKS–relevante Regelungen.

Die interne Richtlinie für das Finanzmanagement, die u.a. die zulässigen Finanzgeschäfte und eine Funktionstrennung innerhalb der für das Finanzwesen der Stadt Wien zuständigen Magistratsabteilung (**MA**) 5 festlegte, trat am 19. März 2014 in Kraft.

Zu Beginn des überprüften Zeitraums war die Haushaltsordnung 2010, die u.a. Vorgaben zur Vollziehung des Voranschlags sowie zur Verrechnung und Inventarführung enthielt, anzuwenden. Im 1. Quartal 2016 trat die aktualisierte Haushaltsordnung 2016 in Kraft. Im Jahr 2018 folgte die Inkraftsetzung der Haushaltsordnung 2018. Sie galt erstmals für das Finanzjahr 2020, für die damit im Zusammenhang stehenden Tätigkeiten jedoch bereits auch im Jahr 2019.

(2) Folgende auf EUR lautende Finanzierungen waren gemäß Richtlinie für das Finanzmanagement zulässig:

- Kassenkredite/Barvorlagen (kurzfristige Finanzierungen)
- Anleihen
- Privatplatzierungen (z.B. Emissionen von Anleihen und Platzierungen bei einem begrenzten Kreis von Investoren)
- Darlehen und Schuldscheindarlehen (mittel- bis langfristige Finanzierungen bzw. Darlehen, die aufgrund von Schuldscheinen gewährt werden)
- Kredite und sonstige Zahlungsverpflichtungen, die wirtschaftlich einer Kreditverpflichtung gleichkamen

Hinsichtlich der Laufzeit der Finanzierungen und der Tilgungsstruktur war auf eine ausgewogene Mischung zu achten. Fremdfinanzierungen zum Zwecke einer Veranlagung waren unzulässig. Für bestehende Fremdwährungsfinanzierungen existierte eine eigene Abbaustrategie (siehe TZ 23).

Folgende auf EUR lautende Veranlagungsformen waren gemäß Richtlinie für das Finanzmanagement zulässig:

- Sichteinlagen (Guthaben auf Girokonten mit täglicher Fälligkeit) und Spareinlagen
- Termingelder bzw. –einlagen (befristete Einlagen, die vorübergehend zinsbringend angelegt werden)
- deckungsgebundene Veranlagungen wie z.B. Widmungseinlagen (Gelder, die der Anleger einer Kreditunternehmung mit einer bestimmten Verwendungsaufgabe (z.B. Verwendung zu Kreditzwecken) zur Verwaltung überlässt)
- Obligationen (Anleihen, Schuldverschreibungen)

Abhängig vom Rating des Kreditinstituts war eine maximale Laufzeit für Geldmarktveranlagungen festgelegt, die höchstens zwölf Monate betragen durfte. Unter Kapitalmarktveranlagungen verstand die Stadt Wien Veranlagungen mit einer Laufzeit ab einem Jahr.

Der Abschluss eines derivativen Finanzgeschäfts war ausschließlich als Absicherungsgeschäft zur Begrenzung von Zinsänderungs– und anderen Marktrisiken eines aufgenommenen Grundgeschäfts erlaubt. Die Laufzeit des Derivatgeschäfts durfte dabei jene des Grundgeschäfts nicht übersteigen und hatte spätestens mit dem Ende der Laufzeit des Grundgeschäfts zu enden.

(3) Die Richtlinie für das Finanzmanagement beschränkte den Abschluss von Finanzierungsgeschäften und Veranlagungen auf bestimmte Institutionen und legte betragliche Limits fest (siehe TZ 8).

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

Laut § 86 der Wiener Stadtverfassung hat der Gemeinderat den Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinde festzustellen. Für das Jahr 2019 stellte er fest, dass die Ausrichtung der Finanzgebarung den Grundsätzen des § 2a BFinG und daher auch den Vorgaben des Wiener Landesgesetzes über die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung sowie der Wiener Verordnung über die Ausrichtung der Finanzgebarung entsprach.

3.2 Der RH hielt fest, dass in der Stadt Wien Vorgaben für das Schulden– und Veranlagungsmanagement mit IKS–relevanten Regelungen bestanden und die zulässigen Finanzierungen und Veranlagungen risikoavers auszurichten waren.

Umfang der Finanzgeschäfte

- 4.1 (1) Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der im überprüften Zeitraum jeweils zum 31. Dezember bestehenden Finanzgeschäfte der Stadt Wien:

Tabelle 2: Finanzgeschäfte der Stadt Wien

	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2013 bis 2017
	in Mio. EUR ¹					in %
Finanzierungen	4.635,23	4.893,41	5.441,00	6.000,68	6.411,27	38,3
<i>davon in heimischer Währung</i>	<i>3.011,98</i>	<i>3.236,14</i>	<i>3.601,87</i>	<i>4.284,78</i>	<i>6.009,63</i>	<i>99,5</i>
<i>davon in fremder Währung</i>	<i>1.623,25</i>	<i>1.657,27</i>	<i>1.839,13</i>	<i>1.715,90</i>	<i>401,64</i>	<i>-75,3</i>
Finanzierungsportfolio	in %					
Anteil fixe Verzinsung	62,9	60,1	62,6	59,8	78,1	
Anteil variable Verzinsung	37,1	39,9	37,4	40,2	21,9	
durchschnittliche Verzinsung pro Jahr	1,33	1,52	1,23	1,19	1,03	
	in Jahren					
durchschnittliche Restlaufzeit	7,0	7,1	7,3	6,9	6,7	
	in Mio. EUR ¹					in %
Veranlagungen – Wertpapiere	607,26	621,76	612,59	620,44	609,38	0,35

Rundungsdifferenzen möglich

¹ jeweils zum 31. Dezember

Quelle: Stadt Wien

Im überprüften Zeitraum stiegen die Finanzierungen der Stadt Wien von rd. 4.635 Mio. EUR (2013) um 38,3 % auf rd. 6.411 Mio. EUR (2017). Die Finanzierungen erfolgten in Form von Anleihen, Darlehen und kurzfristigen Barvorlagen. Der Anteil an fix verzinsten Finanzierungen erhöhte sich von 62,9 % (2013) auf 78,1 % (2017) und erreichte damit den höchsten Wert im überprüften Zeitraum. Im gleichen Zeitraum sank die durchschnittliche Verzinsung von 1,33 % pro Jahr (2013) auf 1,03 % pro Jahr (2017) und die durchschnittliche Restlaufzeit von 7,0 Jahren (2013) auf 6,7 Jahre (2017).

In Wien hafteten Ende 2017 OeBFA-Darlehen in Höhe von insgesamt rd. 4.811 Mio. EUR (75 % der Gesamtfinanzierungen) aus. Weiters existierten Finanzierungen bei Kreditinstituten und sonstigen Unternehmen in Höhe von rd. 1.425 Mio. EUR (22 % der Gesamtfinanzierungen). Darüber hinaus bestanden Anleihen der Stadt Wien für den geförderten Wohnbau (Laufzeit 2010 bis 2020) in Höhe von insgesamt 175 Mio. EUR (3 % der Gesamtfinanzierungen). In den

Jahren 2016 bis 2018 tilgte die Stadt Wien die bestehenden Finanzierungen in fremder Währung (CHF) und ersetzte diese jeweils durch Finanzierungen in heimischer Währung (siehe dazu [TZ 23](#) und [TZ 24](#)).

Per 31. Dezember 2017 wies die Stadt Wien eine kurzfristige Geldmarktveranlagung in Höhe von rd. 395 Mio. EUR aus. Der Marktwert der jeweils zum Jahresende veranlagten Wertpapiere (Kapitalmarktveranlagungen) stieg im überprüften Zeitraum von rd. 607 Mio. EUR (2013) auf rd. 609 Mio. EUR (2017). Die Stadt Wien ersetzte einzelne Wertpapiere bei deren Abreifen oder vorzeitiger Tilgung durch Ersatzwertpapierpositionen (Wertpapiertausche), eine Ausweitung des Bestandsvolumens durch Zukäufe erfolgte im überprüften Zeitraum nicht.³

(2) Bei den im Rechnungsabschluss 2017 im Nachweis der Finanzschulden dargestellten Finanzierungspositionen handelte es sich zum Teil um Summenpositionen, die mehrere Einzelfinanzierungen bei unterschiedlichen Kreditinstituten beinhalten. Angaben zur Anzahl der einzelnen Finanzierungen, die in diesen Summen enthalten waren, fehlten. Darüber hinaus waren keine Angaben zur Fristigkeit der einzelnen Finanzierungen angeführt.^{4,5} Der Finanzschuldenbericht 2017, der im Anhang des Rechnungsabschlusses mitveröffentlicht wurde, beinhaltete detailliertere Informationen auf Portfolio-, jedoch nicht auf Einzelfinanzierungsebene. Angaben zur Anzahl und Fristigkeit der einzelnen Finanzierungen waren lediglich in den Berichten zur Richtlinie für das Finanzmanagement der MA 5, die über die reinen Haushaltsfinanzierungen der Stadt Wien berichteten, enthalten. Bei den Finanzierungen zur reinen Haushaltsfinanzierung handelte es sich per 31. Dezember 2017 um insgesamt 33 aushaftende Finanzierungen, und zwar um Darlehen bei der OeBFA in Höhe von insgesamt 4.510,5 Mio. EUR und um Barvorlagen in Höhe von insgesamt 1.365,1 Mio. EUR bei diversen Kreditinstituten.

- 4.2 Der RH hielt fest, dass die Finanzgeschäfte der Stadt Wien in heimischer Währung im überprüften Zeitraum vor allem Darlehen bei der OeBFA, Barvorlagen bei Kreditinstituten und langfristige Kapitalmarktveranlagungen umfassten, deren Risikogehalt und Komplexitätsgrad als niedrig einzustufen waren. Hinsichtlich der bis Mitte 2018 bestehenden Fremdwährungsrisiken verwies der RH auf seine Ausführungen in [TZ 23](#). Der RH hielt fest, dass die Stadt Wien dennoch grundsätzlichen finanziellen Risiken – wie z.B. dem Marktrisiko, dem Kreditrisiko, dem Liquiditätsrisiko, dem operationellen Risiko oder dem Reputationsrisiko – ausgesetzt war (siehe dazu [TZ 8](#)).

³ Im Rechnungsabschluss waren diese Wertpapiertausche nicht ersichtlich, da es sich beim Abschluss dieser Finanzgeschäfte um keine bestandsausweitenden Zukäufe handelte.

⁴ Die VRV 1997, die die Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände regelte, sah in der Anlage 6 vor, dass der Nachweis über Finanzschulden u.a. die Laufzeit der jeweiligen Schuld als Mindestangabe zu enthalten hatte. Für Wien bestand eine diesbezügliche Verpflichtung nicht, als Gemeinde und Land blieb Wien für diese Angaben eine Regelung überlassen. Eine gesonderte Regelung bestand jedoch nicht.

⁵ Dieser Umstand zeigte sich unverändert zu einer Feststellung der Internen Revision der Stadt Wien vom Mai 2016.

Der RH empfahl, bei Erhöhung der Komplexität und des Risikogehalts der Finanzgeschäfte auch die sich aus dem Risikomanagement und aus den IKS-Prinzipien ergebenden Anforderungen an das jeweilige Schulden- und Veranlagungsmanagement zu erhöhen.

Der RH wies darauf hin, dass der veröffentlichte Rechnungsabschluss 2017 bei den Finanzschulden zum Teil nicht näher beschriebene Summenpositionen enthielt, die hinsichtlich der Anzahl der Finanzierungen eine missverständliche Deutung zuließen. Da weiters Angaben zur Fristigkeit der einzelnen Finanzierungen nicht enthalten waren, war die Aussagekraft zusätzlich eingeschränkt. Mit der verpflichtenden Anwendung der Bestimmungen der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (**VRV**) 2015 auf die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse ab dem Finanzjahr 2020 ist von einer entsprechenden Erhöhung der Transparenz – hinsichtlich der neuen Vorgaben zur Darstellung und Gliederung der Vermögensrechnung und des Einzelnachweises über Finanzschulden und Schuldendienst – auszugehen.

- 4.3 Die Stadt Wien sagte in ihrer Stellungnahme zu, bei Erhöhung der Komplexität und des Risikogehaltes der Finanzgeschäfte – wovon sie derzeit jedoch nicht ausgehe – auch die sich aus dem Risikomanagement und aus den IKS-Prinzipien ergebenden Anforderungen an das jeweilige Schulden- und Veranlagungsmanagement zu evaluieren und allenfalls anzupassen.

Zur Kritik des RH, dass Angaben zur Anzahl der einzelnen Finanzierungen, die in den Summenpositionen im Rechnungsabschluss 2017 enthalten waren, fehlten, teilte die Stadt Wien mit, dass der Ausweis in dieser Form in der VRV 1997 geregelt sei. Mit der Erstellung des Rechnungsabschlusses 2020 werde unter Anwendung der neuen VRV 2015 auch eine Darstellung der Finanzierungen auf Einzelebene erfolgen.

Ziele und Strategien des Schulden- und Veranlagungsmanagements

- 5.1 (1) In der Stadt Wien waren Ziele für das Schulden- und Veranlagungsmanagement im Regierungsprogramm der Landesregierung 2015 bis 2020 festgelegt. Demnach sollte der finanzielle Handlungsspielraum für Investitionen gesichert und gleichzeitig die Neuverschuldung entsprechend den Regeln des strukturellen Defizits⁶, unter Beachtung ökonomischer Faktoren, begrenzt werden. Zudem legte die Wiener Landesregierung im Jahr 2016 einen Konsolidierungspfad fest, der die Reduzierung der jährlichen Neuverschuldung sowie die Erreichung eines ausgeglichenen administrativen Ergebnisses ab dem Jahr 2020 vorsah.

Betreffend die Fremdwährungsfinanzierungen verfolgte die Stadt Wien seit dem Jahr 2013 eine Strategie für den Abbau der Finanzierungen in CHF, die sie im Jahr 2016 evaluierte und adaptierte.

(2) Strategische Vorgaben für das Schuldenmanagement der Stadt Wien waren in mehreren Dokumenten festgehalten. Der Gemeinderat hatte gemäß der Wiener Stadtverfassung den zu Beginn eines Finanzjahres in Kraft tretenden Voranschlag der Gemeinde für jedes Finanzjahr festzustellen. Dazu – sowie für die beiden nachfolgenden Jahre – sah die Haushaltsordnung 2016 die Erstellung eines Strategieberichts durch die MA 5 vor. Ebenso war die Erstellung einer mittelfristigen Finanzplanung vorgesehen, die als Grundlage für die Festlegung des Finanzrahmens diente.

Der von der MA 5 erstellte Finanzrahmen sowie der Strategiebericht fanden erstmals in den Voranschlag für das Jahr 2017 Eingang. Darin waren die wirtschafts- und fiskalpolitischen sowie finanzausgleichsrelevanten Rahmenbedingungen und die sich daraus ergebenden finanziellen Möglichkeiten und strategischen Zielsetzungen der Stadt Wien für 2017 und den Zeitraum 2018 bis 2022 (Finanzrahmen) bzw. 2017 bis 2019 (Strategiebericht) dargelegt.

Die jährlich im Rahmen des Voranschlags erstellte strategische Vorschau zum Schulden- und Liquiditätsmanagement enthielt Angaben zum Refinanzierungsbedarf im Folgejahr. Darin waren die Gesamthöhe des Refinanzierungsbedarfs sowie die Höhe der einzelnen auslaufenden Darlehen sowie der jeweilige Geschäftspartner angeführt. Weiters enthielt er Angaben zur Finanzierung eines etwaigen präliminierten Abgangs, die geplante Laufzeit und die Art der Verzinsung.

⁶ Für die Berechnung des strukturellen Defizits wird das Maastricht-Ergebnis um konjunkturelle Effekte und Einmaleffekte bereinigt.

(3) Ihre kurzfristige Strategie für das Schulden– und Veranlagungsmanagement und konkrete Maßnahmen legte die Stadt Wien in Finanzmanagementsitzungen fest und dokumentierte sie in Protokollen. Sie verfügte jedoch über keine mittel– bis langfristige Strategie (z.B. für die nächsten vier Jahre) für das Schulden– und Veranlagungsmanagement (z.B. unter Berücksichtigung bestehender Tilgungspläne, einsetzbarer Finanzinstrumente, Laufzeiten, Verzinsungen und Risiken) sowie Vorgaben zu ihrer Erstellung.

(4) Vorgaben zur operativen Umsetzung des Schulden– und Veranlagungsmanagements waren in der Richtlinie für das Finanzmanagement festgehalten. Demnach hatten sich der Abschluss und die Durchführung von Finanzierungsgeschäften an der im Rahmen der Finanzmanagementsitzungen erarbeiteten und empfohlenen Strategie, welche die Regelungen der Richtlinie zu berücksichtigen hatte, zu orientieren. Die Limitregelungen sowie die gemäß Richtlinie in Frage kommenden Geschäftspartner waren dabei zu berücksichtigen.

- 5.2 Der RH hielt fest, dass die Stadt Wien einen Strategiebericht, einen Finanzrahmen und eine strategische Vorschau zum Schulden– und Liquiditätsmanagement für das Folgejahr erstellte sowie im Rahmen von Finanzmanagementsitzungen weitere kurzfristige strategische Vorgaben für das Schulden– und Veranlagungsmanagement erarbeitete. Er kritisierte jedoch, dass in der Stadt Wien keine mittel– bis langfristige Strategie für das Schulden– und Veranlagungsmanagement vorlag.

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

- 5.3 Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass eine mittel– bis langfristige Strategie für das Schulden– und Veranlagungsmanagement zwar nicht verschriftlicht gewesen sei, jedoch aus der mehrjährigen Finanzplanung (enthalten im Voranschlag der Stadt Wien) sowie dem jeweiligen Finanzschuldenbericht (enthalten im Rechnungsabschluss der Stadt Wien) eine entsprechende Strategie ableitbar gewesen sei.
- 5.4 Der RH erachtete es in Bezug auf Umfang und Fristigkeit des Finanzierungsportfolios der Stadt Wien als erforderlich, die mittel– bis langfristige Strategie für das Schulden– und Veranlagungsmanagement auch in schriftlicher Form festzulegen. Er blieb daher bei seiner Empfehlung.

Risikomanagement

Grundlagen

- 6.1 Die Stadt Wien setzte sich die Implementierung des Risikomanagements in den Dienststellen als Verwaltungsziel für die Jahre 2015 bis 2017. Dazu entwickelte sie einen Leitfaden als Orientierungshilfe für die Konzeption und Umsetzung eines dienststelleninternen Risikomanagementsystems. Im Rahmen des Verwaltungsziels sollten die Dienststellen ausgehend von diesem Leitfaden ein Risikomanagement für ihre Dienststelle konzipieren und implementieren. Dazu erhob die Stadt Wien im Jahr 2015 mithilfe eines Online-Fragebogens dienststellenintern den Konformitätsgrad des Risikomanagementsystems mit dem Leitfaden zum Risikomanagement. Im Jahr 2016 konzipierte sie die Ausgestaltung des dienststelleneigenen Risikomanagementsystems, die sie im Jahr 2017 umsetzte.

Auf der Website der Magistratsdirektion Organisation und Sicherheit war eine Online-Plattform zum Risikomanagement eingerichtet, die neben Informationen auch eine Sammlung von Methoden und Umsetzungsbeispielen zum Risikomanagement bot. Den Dienststellen stand es frei, die exemplarischen Methoden zu übernehmen, zu adaptieren oder ein eigenes Methodenset zu entwickeln.

Zudem stellte die Magistratsdirektion Organisation und Sicherheit den Dienststellen ein Prozessmanagementhandbuch zur Verfügung. Dieses enthielt Standards und Methoden des Prozessmanagements, die von allen Dienststellen zu beachten waren.

- 6.2 Der RH hielt fest, dass in der Stadt Wien Vorgaben zur Einrichtung eines Risikomanagements vorlagen.

Prozessbezogene Risiken

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

(2) In der MA 5 war die vom Referat Vermögensmanagement unabhängige Organisationseinheit MA 5 – Marktfolge für das Risikomanagement zuständig (siehe [TZ 11](#)). Diesbezügliche Regelungen waren im Handbuch für das Qualitätsmanagement festgelegt, welches auch Vorgaben für eine Risikoidentifikation und Bewertung der Tätigkeiten im Rahmen des Schulden- und Veranlagungsmanagements enthielt. Die Grundlage des Risikomanagements bildete demnach der Risikomanagementprozess. Dieser stellte den Ablauf zum Umgang mit Risiken in der Dienststelle dar und bein-

haltete die Prozessschritte Risikoidentifikation und –bewertung sowie die Entscheidung, ob ein Risiko akzeptiert wird oder Maßnahmen zu setzen sind. Einzelne Prozessschritte waren mit einem Risiko zu verknüpfen und hinsichtlich Fehlerhäufigkeit und Auswirkung zu bewerten. Die mit den Prozessteammitgliedern erarbeiteten Risiken und Maßnahmen (Kontrollen) waren durch die Prozessverantwortlichen zu bestätigen und der Prozess inkl. Risiken und Kontrollmaßnahmen vor der Veröffentlichung im Abteilungsintranet von der Dienststellenleitung zu genehmigen.

In der Übersicht der Prozesse und Risiken der MA 5 waren alle identifizierten prozessbezogenen Risiken samt Bewertung sowie die jeweiligen Prozessverantwortlichen aufgelistet. Bei 156 von 281 Prozessen stellten die jeweiligen Prozessverantwortlichen fest, dass kein Risiko vorlag; dies z.B. auch bei den Prozessen „Wertpapiervermögen verwalten“ oder „Vereinbarungen zum Zahlungsverkehr abschließen“.

(3) Die MA 6 – Rechnungs- und Abgabenwesen führte eine Geschäftsprozessanalyse, Risikoidentifikation und –bewertung durch. Die „Interne Dokumentation der Abläufe und Werkzeuge des Rechnungs- und Abgabenwesens“ (IDA) enthielt eine verbale Beschreibung der wesentlichen Prozesse sowie Angaben zu den Prozessverantwortlichen. In einer Risikokontrollmatrix hielt sie die identifizierten prozessbezogenen Risiken, deren Bewertung, das mögliche Schadensausmaß und Kontrollmaßnahmen fest.

- 7.2 Der RH anerkannte, dass in der Stadt Wien Vorgaben für die Risikoidentifikation und –bewertung sowie zur Minimierung der Risiken im Rahmen des Schulden- und Veranlagungsmanagements vorlagen. Er wies allerdings auch darauf hin, dass in der MA 5 die jeweiligen Prozessverantwortlichen bei 156 von 281 Prozessen kein Risiko identifizierten.

Der RH empfahl, die prozessbezogene Risikoidentifikation und –bewertung der MA 5 zu evaluieren und gegebenenfalls eine Risikokontrollmatrix wie in der MA 6 zu erstellen.

- 7.3 Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass eine den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der MA 5 zur zentralen Einsicht zur Verfügung gestellte Arbeitsmappe einen umfassenden Überblick über das Prozessmanagement der MA 5 biete. Diese enthalte detaillierte Übersichten über die Prozesse und Prozessziele sowie eine Risikokontrollmatrix der MA 5. In dieser würden Risiken, Kontrollen, Fehlerhäufigkeit, Auswirkung, Risikoeinschätzung sowie Prozessverantwortlichkeit dargestellt. Die Risikokontrollmatrix der MA 5 entspreche demnach inhaltlich größtenteils jener der MA 6.

Die Gesamtanzahl an definierten Prozessen betreffe sämtliche Tätigkeitsfelder der MA 5 und umfasse neben den Kernprozessen auch Führungs- sowie Unterstüt-

zungsprozesse. Im Rahmen des Schulden- und Veranlagungsmanagements hätten für 73 % der Kernprozesse Risiken identifiziert werden können. Im Zuge der Prozessevaluierung im Rahmen des jährlichen Prozess-Reportings sei eine erneute Durchführung der Prozessidentifikation durch die Prozessverantwortlichen vorgesehen.

Finanzmarktspezifische Risiken

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

(2) Die Richtlinie für das Finanzmanagement der Stadt Wien vom 19. März 2014 stellte für die MA 5 den konkreten Rahmen in Umsetzung der Vorgaben des Landesgesetzes über die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung sowie der zu diesem Gesetz ergangenen WVAf dar. Sie enthielt Vorgaben zu zulässigen Finanzierungsgeschäften und Veranlagungsformen, Limitregelungen, möglichen Vertragspartnern, Risikoidentifizierung, -messung und -überwachung sowie zu Informationspflichten (siehe auch TZ 3).

Demnach durften Finanzierungsgeschäfte und Veranlagungen im Rahmen des Schulden- und Veranlagungsmanagements von der MA 5 nur bei bestimmten Institutionen⁷ durchgeführt werden und ein betragliches Limit nicht überschreiten. Das jeweilige Limit wurde u.a. durch das Rating und die Eigenmittel der einzelnen Institution⁸ bestimmt. Eine regelmäßige Überprüfung dieser Bezugsgrößen konnte zu einer Erhöhung oder Absenkung des Limits führen.

Der Abschluss und die Durchführung von Finanzierungen und Veranlagungen waren an eine im Rahmen der Finanzmanagementsitzungen erarbeitete Strategie anzulehnen. Diese Strategie hatte wiederum den Regelungen der Richtlinie für das Finanzmanagement zu folgen.

(3) Die Richtlinie zum Finanzmanagement enthielt auch Vorgaben zur Risikoidentifizierung, -messung und -überwachung sowie zum Management unvermeidbarer Risiken. Risiken, deren vollständige Eliminierung möglich war, waren nach Maßgabe der Richtlinie nicht einzugehen. Da Fremdwährungsrisiken vermeidbare Risiken darstellten, durften sie nicht mehr eingegangen werden. Eine Ausnahme davon bildeten Fremdwährungsrisiken für Anschlussfinanzierungen in CHF, die unter bestimmten Voraussetzungen weiterhin zulässig waren (siehe dazu TZ 23 und TZ 24).

⁷ ausschließlich von der Finanzmarktaufsicht zum Zeitpunkt des jeweiligen Vertragsabschlusses beaufsichtigte Unternehmen bzw. Institutionen sowie die OeBFA; eine Ausnahme bestand für Finanzierungen in Form von Schuldscheindarlehen und Privatplatzierungen internationaler Kreditinstitute mit einem Mindest-Rating.

⁸ sowie der Einnahmensumme des Abschnittes 92, Öffentliche Abgaben des Wiener Rechnungsabschlusses des zweitvorangegangenen Jahres

(4) Die Richtlinie für das Finanzmanagement enthielt weiters Vorgaben zu Informationspflichten. Finanzierungsgeschäfte, die zu einer Erhöhung der Verschuldung der Stadt Wien führten und nicht mit der OeBFA abgeschlossen wurden oder als Anschlussfinanzierungen mit einem anderen Vertragspartner als dem unmittelbar vorangegangenen Finanzierungsgeschäft abgeschlossen wurden⁹, bedurften vor Abschluss durch die MA 5 – Markt der Zustimmung durch die MA 5 – Marktfolge.

Eine dem Abschluss vorgelagerte juristische Vertragsprüfung der Finanzgeschäfte war nicht vorgesehen.

Die MA 5 – Marktfolge hatte zu prüfen, ob die Höhe des betraglichen Limits bei einem Vertragspartner erreicht bzw. überschritten wurde. Limitüberschreitungen waren dem Finanzdirektor nach Kenntniserlangung von der MA 5 – Markt bzw. der MA 5 – Marktfolge umgehend zu melden. Der Finanzdirektor hatte die Maßnahmen zur Herstellung eines richtlinienkonformen Zustands nach Beratung im Rahmen der darauffolgenden Finanzmanagementsitzung festzulegen.

- 8.2 Der RH anerkannte, dass die Stadt Wien Vorgaben zur Risikoidentifizierung, –messung und –überwachung sowie Regelungen zum Management unvermeidbarer Risiken festlegt hatte und Vorgaben zur Berechnung betraglicher Limits für Finanzierungen und Veranlagungen sowie Kriterien zur Ermittlung möglicher Geschäftspartner definierte. Ebenso waren die Informationspflichten geregelt und in der Richtlinie für das Finanzmanagement festgehalten. Der RH hielt jedoch kritisch fest, dass trotz des hohen Finanzierungsvolumens und einer teilweise komplexen Vertragsgestaltung in der Stadt Wien keine juristische Vertragsprüfung vor dem Abschluss von Finanzgeschäften vorgesehen war.

Der RH empfahl, eine juristische Vertragsprüfung vor dem Abschluss von komplexen Finanzgeschäften in den Vorgaben für das Finanzmanagement vorzusehen.

⁹ wenn dieser neue Vertragspartner nicht die OeBFA war

- 8.3 Die Stadt Wien wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die nach der Geschäftseinteilung für den Magistrat der Stadt Wien für das Finanzwesen zuständige MA 5 eine juristische Dienststelle sei. Inklusive des Leiters dieser Abteilung seien – unter Außerachtlassung der karenzierten Mitarbeiterinnen – acht Bedienstete rechtskundig. Aufgrund der Geschäftsordnung für den Magistrat der Stadt Wien seien alle Angelegenheiten mit finanzieller Auswirkung – unter Bedachtnahme auf den zu erreichenden Verwaltungszweck – nach dem Grundsatz der größtmöglichen Wirtschaftlichkeit zu besorgen und die gesamten Aufwendungen so gering wie möglich zu halten.

Die Prüfung und die Erledigung der Geschäftsfälle in der MA 5 seien in juristischer bzw. rechnerischer Hinsicht umfassend erfolgt und die MA 5 halte die bestehenden Inhalts- und Qualitätskriterien ein. Die Anmerkung des RH bezüglich einer „teilweise komplexen Vertragsgestaltung“ habe seitens der Stadt Wien nicht nachvollzogen werden können, wobei sie auf einen bestehenden Rahmenvertrag mit der OeBFA und auf bestehende Verträge zum telefonischen Abschluss von Geldmarktgeschäften hinwies. Zusammenfassend hielt die Stadt Wien fest, dass aus diesem Grund derzeit keine Veranlassung bestehe, eine externe juristische Vertragsprüfung vorzusehen.

- 8.4 Der RH erachtete die Aufnahme einer juristischen Vertragsprüfung in die bestehenden Vorgaben für das Finanzmanagement der Stadt Wien als notwendig, um das Vertragsrisiko – insbesondere beim Abschluss von komplexen Finanzgeschäften – zu adressieren und zu minimieren. Das Vertragsrisiko kann etwa fehlerhafte Vertragsformulierungen oder das Fehlen wesentlicher Vertragsbestimmungen betreffen, die sich nachteilig auf die Stadt Wien auswirken können. Bei Durchführung der juristischen Vertragsprüfung sollte auch aus Sicht des RH im Sinne der Sparsamkeit auf bestehende Ressourcen der Stadt Wien zurückgegriffen werden. Er stellte klar, dass seine Empfehlung aus diesem Grund auch keine externe Vergabe dieser Tätigkeit vorsah. Der RH verblieb demnach bei seiner Empfehlung, eine juristische Vertragsprüfung vor dem Abschluss von komplexen Finanzgeschäften in den Vorgaben für das Finanzmanagement vorzusehen.

IKS im Schulden– und Veranlagungsmanagement

Vorgaben und Ausgestaltung

9.1 (1) Laut Geschäftseinteilung waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Magistrat der Stadt Wien sieben Geschäftsgruppen eingerichtet. Diese umfassten insgesamt 56 Magistratsabteilungen sowie die Unternehmungen Wiener Krankenanstaltenverbund, Stadt Wien – Wiener Wohnen und Wien Kanal. Für das Schulden– und Veranlagungsmanagement war die MA 5 „Finanzwesen“ zuständig.¹⁰

(2) Mit Erlass vom 30. März 2004 bestimmte der Magistratsdirektor die Abstellung von Fehlern und Missständen. Demnach war es die Aufgabe der Dienststellenleiterin bzw. des Dienststellenleiters, für ein geordnetes Zusammenwirken der einzelnen ihr bzw. ihm unterstehenden Organisationseinheiten zur Sicherstellung einer gesetzmäßigen Vollziehung sowie einer zweckmäßigen, wirtschaftlichen und sparsamen Geschäftsgebarung zu sorgen. Diese Organisationsverantwortung hatte die Einrichtung und den Einsatz risikoorientierter interner Kontrollsysteme mit einzuschließen.

Zudem verfügte der Bürgermeister der Stadt Wien gemäß § 91 Abs. 4 Wiener Stadtverfassung mit Entschließung vom 27. Juni 2007 die Geschäftsordnung für den Magistrat der Stadt Wien (**GOM**). Nach dieser Rechtsvorschrift oblag den Dienststellenleiterinnen und –leitern die Sicherstellung der ordnungsgemäßen Erfüllung der Dienstpflichten durch geeignete Controlling– und Kontrollmaßnahmen.¹¹ Ihnen oblag auch der Einsatz von Qualitätssicherung sowie die Einrichtung interner Kontroll– und Risikomanagementsysteme.¹² Weiters waren alle Bediensteten verpflichtet, die ihnen übertragenen Aufgaben in einer Weise zu besorgen, die Gesetzmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit gewährleistet.¹³

(3) Regelungen betreffend Befangenheit und Nebenbeschäftigungen waren im Gesetz über das Dienstrecht der Beamten der Bundeshauptstadt Wien, im Gesetz über das Dienstrecht der Vertragsbediensteten der Gemeinde Wien sowie im Wiener Bedienstetengesetz enthalten.¹⁴ Darüber hinaus lagen in der Stadt Wien ein Handbuch zur Korruptionsprävention sowie ein Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention vor (siehe TZ 33).

¹⁰ Website der Stadt Wien – abgerufen am 18. Februar 2019

¹¹ gemäß § 12 Abs. 1 Z 4 GOM

¹² gemäß § 12 Abs. 1 Z 8 GOM

¹³ gemäß § 37 GOM

¹⁴ Gesetz über das Dienstrecht der Beamten der Bundeshauptstadt Wien (**DO 1994**), LGBl. 56/1994 i.d.g.F.; Gesetz über das Dienstrecht der Vertragsbediensteten der Gemeinde Wien (**VBO 1995**), LGBl. 50/1995 i.d.g.F.; Wiener Bedienstetengesetz (**W–BedG**), LGBl. 33/2017 i.d.g.F.

(4) In der Stadt Wien waren insbesondere folgende Dokumente für die Ausgestaltung des IKS im Schulden- und Finanzmanagement relevant:

Tabelle 3: IKS-relevante Informationen und Unterlagen (Auszug)

IKS-relevante Informationen und Unterlagen
Vorgaben der Stadt Wien
Finanzrahmen und Strategiebericht
Voranschlag und strategische Vorschau zum Schulden- und Liquiditätsmanagement
Geschäftseinteilung des Magistrats der Stadt Wien
Haushaltsordnung der Stadt Wien
Inventarvorschrift für den Magistrat der Stadt Wien (Erlass)
Erlass vom 30. März 2004, MD-766-1/04, betreffend die Abstellung von Fehlern und Missständen durch die Dienststellenleiterinnen und Dienststellenleiter
magistratsweit einheitlicher IKS-Erhebungsbogen
Risikoleitfaden
Prozessmanagementleitfaden
Leitfaden für Stellenbeschreibungen und Anforderungsprofile
Regelwerke zur Vermeidung von Korruption und Verfolgung von Korruptionshandlungen ¹
Vorgaben der Magistratsabteilung 5
Organigramm der Magistratsabteilung 5
Organisationshandbuch
Qualitätsmanagementhandbuch
Referatseinteilung Magistratsabteilung 5: beinhaltet eine Aufgabenbeschreibung sowie Stellvertreterregelungen
Richtlinie für das Finanzmanagement
Strategien für den Abbau der Fremdwährungsfinanzierungen
Prozessbeschreibungen sowie Prozess- und Risikoübersicht
Prozess-Reporting
Prozessdokumentationen
Vorgaben der Magistratsabteilung 6
Interne Dokumentation der Abläufe und Werkzeuge des Rechnungs- und Abgabewesens (IDA)
Organisationshandbuch
Interne Dokumentation der Abläufe und Werkzeuge des Rechnungs- und Abgabewesens – Internes Kontrollsystem (IDA IKS)
Prozessdokumentationen
Risikokontroll-Matrix

¹ Handbuch zur Korruptionsprävention, Checkliste bei Dienstpflichtverletzungen, Leitfaden für den Kontakt mit Strafverfolgungsbehörden

Quelle: Stadt Wien

- 9.2 Der RH anerkannte, dass in der Stadt Wien eine explizite gesetzliche Verpflichtung für die Einrichtung und Führung eines IKS und umfassende Vorgaben für ein IKS vorlagen. Sowohl die MA 5 als auch die MA 6 hatten in Bezug auf ihre Geschäftsbereiche darauf aufbauend ein umfangreiches IKS definiert.

IKS-Prinzipien und ausgewählte Finanzgeschäfte

- 10 Der RH beurteilte die für das Schulden- und Veranlagungsmanagement maßgeblichen Vorgaben und die von der Stadt Wien durchgeführten Finanzgeschäfte im Hinblick auf die in der folgenden Tabelle dargestellten IKS-Prinzipien:

Tabelle 4: IKS-Prinzipien

überprüfte Themen	Beschreibung	TZ-Verweis
Prinzip der Funktionstrennung	keine Allein-Verantwortung für den gesamten Prozess; konsequente Trennung von entscheidender, ausführender und kontrollierender Funktion	<u>TZ 12</u> , <u>TZ 13</u>
Vier-Augen-Prinzip	Kontrollen im Prozessablauf durch Implementierung des Vier-Augen-Prinzips	<u>TZ 14</u> , <u>TZ 15</u>
Kontrollautomatik	systematischer Einbau von Kontrollen im Arbeitsablauf z.B. IT-gestützt (automatisierte Systemkontrollen)	<u>TZ 16</u> , <u>TZ 17</u>
Prinzip der Mindestinformation	Bereitstellung jener Informationen an Management sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die zur Erfüllung der Aufgaben notwendig sind	<u>TZ 18</u> , <u>TZ 19</u>
Prinzip der minimalen Rechte	Zugangs- und Zugriffsberechtigungen (z.B. zu IT-Systemen) müssen adäquat beschränkt sein; Einräumung nur jener Berechtigungen zu sensiblen Daten, die zur Erfüllung der Aufgaben unbedingt erforderlich sind	<u>TZ 20</u> , <u>TZ 21</u>
Prinzip der Transparenz und Nachvollziehbarkeit	klare, detaillierte und transparente Regelung der Arbeitsabläufe in schriftlicher Form; Unterlagen und Abläufe sind nachvollziehbar zu dokumentieren.	<u>TZ 22</u>

Quelle: RH

Für die Überprüfung, inwieweit die Stadt Wien die IKS-Prinzipien sowie die diesbezüglichen Vorgaben bei ihren Finanzgeschäften berücksichtigte, wählte der RH aus den in den Jahren 2013 bis 2018 von der Stadt Wien durchgeführten Finanzgeschäften – unter Beachtung von Risikoaspekten – fünf Finanzgeschäfte aus. Der RH legte dabei den Fokus auf

- die Aufnahme und Rückzahlung von Fremdmitteln (Darlehen, Barvorlagen) sowie
- die Veranlagung von finanziellen Mitteln (langfristige Veranlagungen am Kapitalmarkt in Form von Wertpapieren).

Die von der Stadt Wien im Schulden– und Veranlagungsmanagement durchgeführten Finanzgeschäfte umfassten in den Jahren 2013 bis 2018 vor allem die Aufnahme und Rückführung von Darlehen bzw. Barvorlagen, langfristige Wiederveranlagungen¹⁵ und Zinsenzahlungen bzw. –vereinnahmungen.

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

Tabelle 5: Überprüfte Finanzgeschäfte der Stadt Wien in den Jahren 2013 bis 2018

	Finanzgeschäfte	Nominale	Vertragspartner	Laufzeit/Zeitraum
1	Aufnahme eines langfristigen Darlehens ¹	244,00 Mio. EUR	OeBFA ²	September 2017 bis September 2022
2	Aufnahme einer Barvorlage	285,00 Mio. EUR	Kreditinstitut 1	Dezember 2017 bis Jänner 2018 ³
3	Prolongation einer Barvorlage	221,00 Mio. EUR	Kreditinstitut 2	April 2018 bis Mai 2018 ³
4	Kapitalmarktveranlagung (Wertpapiertausch)	54,75 Mio. EUR	Kreditinstitut 1	Juli 2014 bis Juli 2027
5	Kapitalmarktveranlagung (Wertpapiertausch)	13,50 Mio. EUR	Kreditinstitut 1	Juli 2016 bis Juli 2028

¹ langfristige Refinanzierung von Barvorlagen in EUR, die aus ehemaligen Fremdwährungsfinanzierungen (Barvorlagen in CHF) resultierten (siehe TZ 23 und TZ 24)

² OeBFA = Österreichische Bundesfinanzierungsagentur Ges.m.b.H.

³ Aufgrund einer jeweils anschließenden Prolongation erfolgte am Laufzeitende vorerst keine Rückzahlung dieser Barvorlagen.

Quelle: Stadt Wien

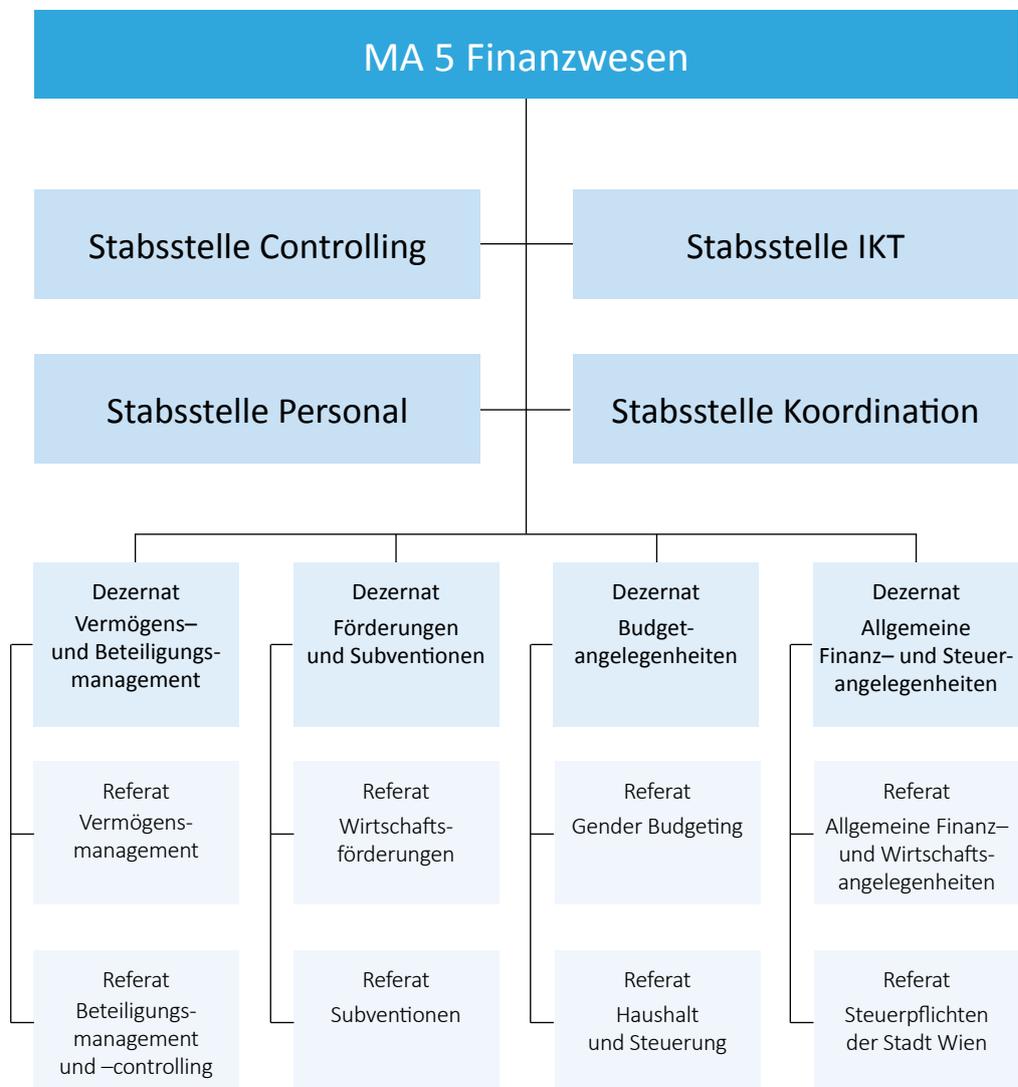
Prinzip der Funktionstrennung

Organisatorische Rahmenbedingungen

- 11.1 (1) Wie in der folgenden Abbildung dargestellt, umfasste die für das Schulden– und Veranlagungsmanagement zuständige MA 5, die der Geschäftsgruppe für Finanzen, Wirtschaft, Digitalisierung und Internationales zugeordnet war, zur Zeit der Gebärungsüberprüfung vier Stabsstellen sowie vier Dezernate. Den Dezernaten waren jeweils zwei Referate untergeordnet.

¹⁵ „Wertpapiertausch“

Abbildung 1: Organigramm der MA 5 Finanzwesen



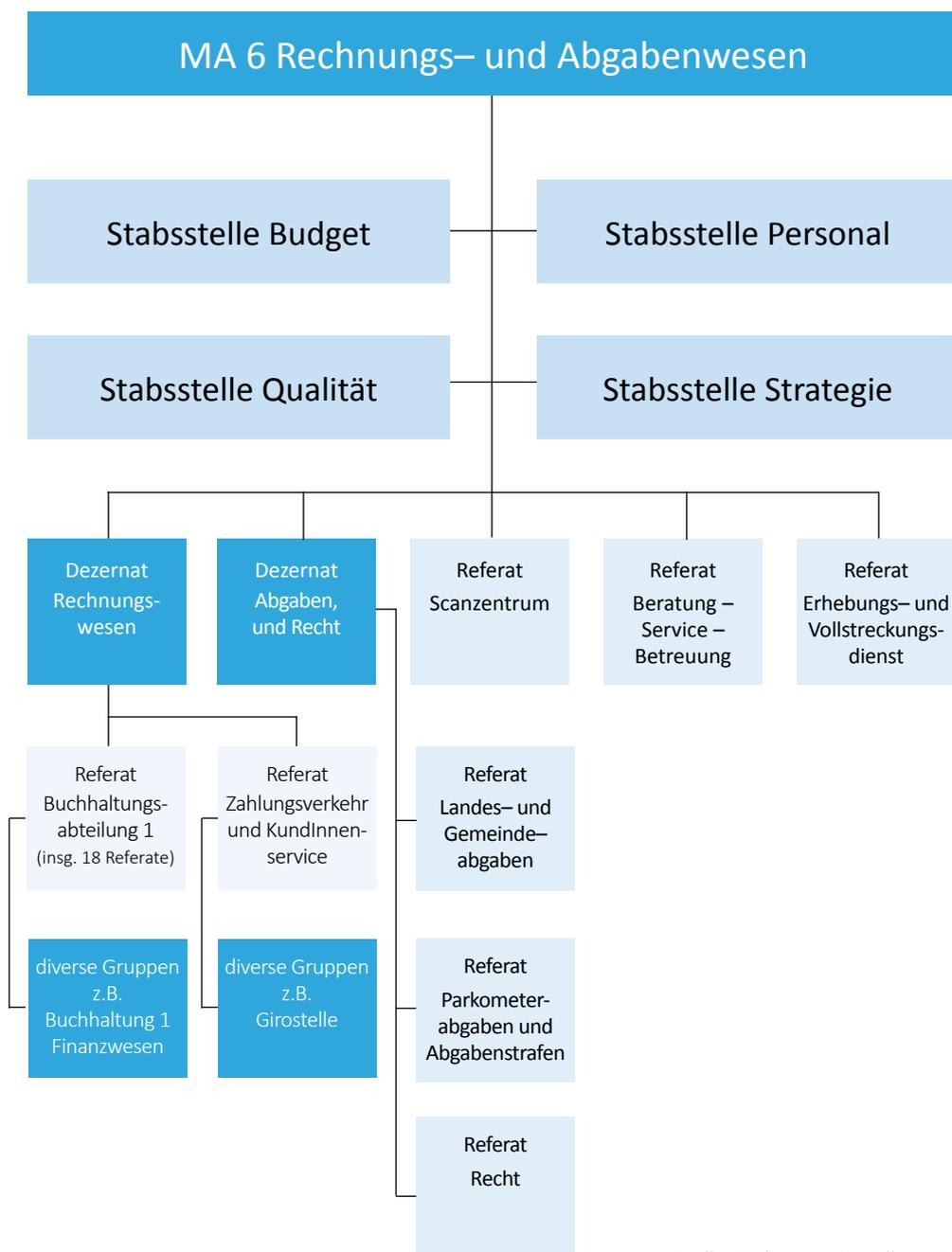
Quelle: Stadt Wien; Darstellung: RH

Der Leiter der MA 5 war – über seine Funktion als Bediensteter mit Sonderaufgaben gemäß § 9 GOM – auch Gruppenleiter der Finanzverwaltung und führte als solcher die Bezeichnung Finanzdirektor. In dieser Funktion war er mit Weisungsrechten, die sich aus der GOM¹⁶ ergaben, gegenüber weiteren Magistratsabteilungen – wie z.B. der MA 6 – ausgestattet.

¹⁶ Laut § 10 Abs. 3 GOM steht den Bediensteten mit Sonderaufgaben im Rahmen ihres Auftrags ein Weisungsrecht gegenüber den Leiterinnen und Leitern der Dienststellen – ausgenommen die Magistratsdirektion und das Kontrollamt – zu.

(2) Die MA 6, die ebenfalls der Geschäftsgruppe Finanzen, Wirtschaft, Digitalisierung und Internationales zugeordnet war, umfasste zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vier Stabsstellen, drei Referate sowie zwei Dezernate mit weiteren Referaten. Dem – für die Verbuchung bzw. Verrechnung und den Zahlungsvollzug im Schulden- und Veranlagungsmanagement zuständigen – Dezernat Rechnungswesen waren insgesamt 18 Buchhaltungsreferate sowie das Referat Zahlungsverkehr und KundInnenservice (**ZKS**) untergeordnet.

Abbildung 2: Organigramm der MA 6 Rechnungs- und Abgabenwesen



Quelle: Stadt Wien; Darstellung: RH

(3) Die operative Durchführung des Schulden- und Veranlagungsmanagements der Stadt Wien oblag der MA 5. Gemäß § 1 des Gesetzes über die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung hatte die Stadt Wien in ihrer Finanzgebarung, insbesondere bei der Aufnahme von Schulden, beim Schuldenportfoliomanagement, bei der Veranlagung öffentlicher Mittel und beim Risikomanagement u.a. den Grundsatz der Umsetzung einer Aufbau- und Ablauforganisation einzuhalten. Dabei war die personelle Trennung von „Treasury/Markt“¹⁷ und „Risikomanagement/Marktfolge“ zu beachten. Laut § 7 der Wiener Verordnung für die risikoaverse Finanzgebarung war eine personelle Trennung der Aufgabenbereiche „Treasury/Markt“ und „Risikomanagement/Marktfolge“ sowohl bei Schuld aufnehmen als auch bei Veranlagungen sicherzustellen. Diese Trennung war auch bei haushaltstechnischen Anordnungen in Bezug auf diese Finanzgeschäfte und ihre effektive Ausführung vorgesehen. Mit dem Inkrafttreten der Richtlinie für das Finanzmanagement erfolgte innerhalb der MA 5 eine organisatorische Trennung in die Funktionen MA 5 – Markt und MA 5 – Marktfolge.

(4) Gemäß der Richtlinie für das Finanzmanagement nahm das Referat Vermögensmanagement die Funktion „Treasury/Markt“ wahr. Darunter waren im Wesentlichen die Geschäftsanbahnung und der Abschluss der Finanzgeschäfte im Sinne eines Front Office¹⁸ zu verstehen. Gemäß dem Organisationshandbuch der MA 5 vom 27. April 2017 nahm hingegen das Dezernat Vermögens- und Beteiligungsmanagement – dem nicht nur das Referat Vermögensmanagement, sondern auch das Referat Beteiligungsmanagement und –controlling untergeordnet war – die Funktion „Treasury/Markt“ wahr.

Darüber hinaus war in der MA 5 eine eigene Organisationseinheit für das operative Controlling der Finanzgeschäfte, die Stabsstelle Controlling, eingerichtet, die die Funktion „Risikomanagement/Marktfolge“ wahrnahm. Zu den Aufgaben der MA 5 – Marktfolge zählten die Berechnung von Limits, die Überwachung von Rahmenbedingungen von Finanzgeschäften (z.B. die Einhaltung von Limitregelungen), die Überprüfung der MA 5 in Bezug auf die Durchführung von Finanzgeschäften, das Berichtswesen und das Risikomanagement.

Per 31. Dezember 2018 waren insgesamt 3,25 Vollzeitäquivalente (**VZÄ**) im Dezernat Vermögens- und Beteiligungsmanagement und im Referat Vermögensmanagement¹⁹ und 2,00 VZÄ in der Stabsstelle Controlling eingesetzt.²⁰

¹⁷ betrifft im weiteren Sinn das Finanz- und Liquiditätsmanagement

¹⁸ RH-Bericht „Land Salzburg – Finanzielle Lage“ (Reihe Salzburg 2013/7, TZ 18)

¹⁹ Der Leiter des Dezernats Vermögens- und Beteiligungsmanagement war auch Mitarbeiter des Gruppenleiters der Finanzverwaltung und als solcher mit entsprechenden Zusatzaufgaben betraut.

²⁰ inkl. Kanzlei 4,875 VZÄ bzw. 2,33 VZÄ

Die Funktionen Verbuchung und Zahlungsvollzug – und somit die Abwicklung von Finanzgeschäften im Sinne eines Back Office²¹ – fielen hingegen in den Zuständigkeitsbereich der MA 6. Für die Verbuchung und den Zahlungsvollzug im Schulden- und Veranlagungsmanagement waren vor allem die – dem Dezernat Rechnungswesen untergeordneten – Referate Buchhaltung 1 (bzw. die diesem zugeordnete Gruppe Buchhaltung 1 Finanzwesen) sowie ZKS zuständig.

Laut Auskunft der MA 6 waren im vom RH überprüften Zeitraum durchschnittlich rd. 10 VZÄ in der MA 6 für Tätigkeiten im Rahmen des Schulden- und Veranlagungsmanagements eingesetzt.

- 11.2 Der RH hielt fest, dass die Stadt Wien im überprüften Zeitraum über gesetzliche Vorgaben zur verpflichtenden Funktionstrennung bei der operativen Durchführung ihres Schulden- und Veranlagungsmanagements verfügte. Darüber hinaus sah die interne Richtlinie für das Finanzmanagement eine organisatorische Trennung in die Funktionen MA 5 – Markt und MA 5 – Marktfolge innerhalb der MA 5 vor.

Der RH wies darauf hin, dass in der Stadt Wien sowohl die – für das Schulden- und Veranlagungsmanagement zuständige – MA 5 als auch die – für die Buchhaltung und den Zahlungsvollzug zuständige – MA 6 in derselben – für Finanzen zuständigen – Geschäftsgruppe angesiedelt waren. Im Sinne des IKS lag eine organisatorische Trennung der Zuständigkeiten für die operative Durchführung von Finanzgeschäften (Front Office) und für deren Verbuchung und Zahlung (Back Office) – durch die organisatorische und funktionale Zuordnung dieser Verantwortungsbereiche zu zwei unterschiedlichen Magistratsabteilungen – vor.

Der RH hielt jedoch kritisch fest, dass die Zuordnung der Funktion Markt (Front Office) zu einer bestimmten Organisationseinheit in der MA 5 in den internen Vorgaben nicht einheitlich geregelt war und demnach in unterschiedlichen Organisationseinheiten abgebildet war.

[Der RH empfahl, das Organisationshandbuch und die Richtlinie für das Finanzmanagement hinsichtlich einer eindeutigen organisatorischen Zuordnung der Funktion MA 5 – Markt gleichlautend aufeinander abzustimmen.](#)

Der RH hielt weiters fest, dass durch die Einrichtung einer eigenen Organisationseinheit für das Controlling innerhalb der – für das Schulden- und Veranlagungsmanagement zuständigen – MA 5 auch die MA 5 – Markt (Front Office) und die MA 5 – Marktfolge (operatives Controlling) organisatorisch und funktional getrennt waren.

²¹ RH-Bericht „Land Salzburg – Finanzielle Lage“ (Reihe Salzburg 2013/7, TZ 18 und TZ 19)

- 11.3 Die Stadt Wien teilte dem RH in ihrer Stellungnahme mit, dass sie – im Zuge der Aktualisierung des Organisationshandbuchs – die Anpassung der organisatorischen Zuordnung der MA 5 – Markt an die Festlegung in der aktualisierten Richtlinie für das Finanzmanagement vom 27. Juni 2019 bereits durchgeführt habe.

Vorgaben zum Prinzip der Funktionstrennung

- 12.1 (1) Der Prozessablauf im Schulden- und Veranlagungsmanagement umfasste im Wesentlichen die Entscheidung über die Durchführung von Finanzgeschäften, die Anordnung 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 der Stadt Wien relevanten Bestimmungen:

Tabelle 6: Prinzip der Funktionstrennung – Vorgaben Stadt Wien (Auszug)

Vorgabe	Inhalt
Gesetz über die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung	<p>§ 1 Abs. 1 Z 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Grundsatz der Umsetzung einer Aufbau- und Ablauforganisation unter Einhaltung der personellen Trennung von Treasury/Markt und Risikomanagement/Marktfolge (Vier-Augen-Prinzip); die handelnden Personen müssen abhängig von ihren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten über die erforderlichen Kenntnisse und Erfahrungen verfügen.
Wiener Verordnung über die Ausrichtung der Finanzgebarung (WVAF)	<p>§ 7:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Der Grundsatz der spezifischen Organisation (Aufbau- und Ablauforganisation unter Einhaltung der personellen Trennung von Markt und Marktfolge) erfordert, dass sowohl bei Schuld aufnehmen als auch bei Veranlagungen eine personelle Trennung der Aufgabenbereiche Treasury/Markt und Risikomanagement/Marktfolge sicherzustellen ist. – Das Zusammenfallen von haushaltstechnischen Anordnungen betreffend diese Transaktionsformen und die effektive Ausführung derselben ist unzulässig.
Geschäftseinteilung des Magistrats der Stadt Wien (GEM)	<p>Die GEM regelt die interne Aufteilung der vom Magistrat der Stadt Wien zu besorgenden Angelegenheiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> – MA 5 Finanzwesen: Finanzangelegenheiten, Finanzmanagement und finanzielles Risikomanagement – MA 6 Rechnungs- und Abgabenwesen: Buchführung und Durchführung des Zahlungsverkehrs

Vorgabe	Inhalt
Richtlinie für das Finanzmanagement	<ul style="list-style-type: none"> – Die Durchführung von Finanztransaktionen (vor allem Schuldaufnahmen und Veranlagungen) hat durch das Referat Vermögensmanagement der MA 5 (MA 5 – Markt) unter Berücksichtigung des Vier-Augen-Prinzips zu erfolgen. – Das Risikomanagement ist von einer vom Referat Vermögensmanagement unabhängigen Organisationseinheit der MA 5 (MA 5 – Marktfolge) durchzuführen. Die Berechnung von Limits für Finanzierungen und Veranlagungen, die Überprüfung der Einhaltung von Limitregelungen und das Berichtswesen obliegen der MA 5 – Marktfolge. – Die Verbuchung von Transaktionen obliegt nach Anordnung durch MA 5 (MA 5 – Markt) der zuständigen Buchhaltungsabteilung der MA 6. Die effektive Ausführung der Transaktionen (Banküberweisungen) obliegt der MA 6 (vor allem der Gruppe Girostelle im Referat ZKS).
Haushaltsordnung für den Magistrat der Stadt Wien 2016 (HO 2016)	<p>§ 43 Abs. 1 und Abs. 2 Führung der Verrechnung:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Führung der Verrechnung obliegt grundsätzlich der MA 6. Zu den Aufgaben der MA 6 gehört u.a. die Prüfung von Zahlungsanordnungen, Rechnungen und Zahlungsverpflichtungen und die Einleitung und Überwachung des Zahlungsvollzugs. <p>§ 44 Abs. 1 Unvereinbarkeit:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Anordnungsbefugte Dienststellen¹ dürfen keine Buchungsgeschäfte, Dienststellen der MA 6 keine Anordnungsgeschäfte besorgen (sachliche Unvereinbarkeit).
Organisationshandbuch der MA 5	<p>Aufbau- und Ablauforganisation:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Dezernat Vermögens- und Beteiligungsmanagement MA 5: Treasury/Markt – Die MA 5 – Markt ist für die Durchführung von Finanztransaktionen (vor allem Schuldaufnahmen und Veranlagungen) unter Berücksichtigung des Vier-Augen-Prinzips zuständig. Für die Verbuchung von Transaktionen bedarf es einer Anordnung durch die MA 5 – Markt an die zuständige Buchhaltungsabteilung der MA 6. – Stabsstelle Controlling MA 5: Risikomanagement/Marktfolge – Die MA 5 – Marktfolge überwacht die Rahmenbedingungen, wie z.B. allgemeine Limitregelungen und Vertragspartner, überprüft die MA 5 – Markt in Bezug auf die Durchführung von Finanzgeschäften und ist für das Berichtswesen des Risikomanagements zuständig.

¹ Nach § 21 Abs. 1 HO 2016 richteten sich die Anordnungsbefugnisse für die Einnahmen und Ausgaben (der voranschlagswirksamen sowie der sachlich zugehörigen vorschlagsunwirksamen Gebarung) nach der Geschäftseinteilung des Magistrats der Stadt Wien. In den veröffentlichten Voranschlägen wurden die anordnungsbefugten Dienststellen ersichtlich gemacht. Laut den Voranschlägen 2013 bis 2018 war die MA 5 (in Entsprechung ihrer Aufgaben laut GEM) u.a. bei Einnahmen und Ausgaben der Ansätze Finanzverwaltung, Geldverkehr, Wertpapiere, Darlehen, Aufgenommene Darlehen und Schuldendienst sowie Aufgenommene Anleihen und Schuldendienst anordnungsbefugt.

Quelle: Stadt Wien

(3) Die Richtlinie für das Finanzmanagement wurde zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nur für einen Teil der Finanzschulden der Stadt Wien angewendet, da bestimmte Transaktionen auf Basis eines besonderen Organbeschlusses explizit von ihrer Anwendung ausgenommen waren.²² Laut Rechnungsabschluss 2017 betrug der Schuldenstand der Stadt Wien 6.411,3 Mio. EUR, die Richtlinie für das Finanzmanagement gelangte jedoch nur bei reinen Haushaltsfinanzierungen (Abgangs-

²² Dies betraf vor allem Förderaktionen. Weiters galt die Richtlinie für das Finanzmanagement nicht für die Unternehmungen laut Wiener Stadtverfassung (z.B. für den Krankenanstaltenverbund).

deckung) in Höhe von 5.875,6 Mio. EUR zur Anwendung; das entsprach 91,6 % des Schuldenstands der Stadt Wien und 99,3 % jener Schulden, deren Schuldendienst überwiegend aus allgemeinen Deckungsmitteln der Stadt Wien getragen wurde.^{23, 24}

(4) Gemäß der Geschäftseinteilung der Stadt Wien war für Finanzierungen und Veranlagungen grundsätzlich die MA 5 zuständig. Eine Ausnahme bildete die von der MA 50 – Wohnbauförderung durchgeführte Wohnbauoffensive, die auf besonderen Organbeschlüssen der Stadt Wien des Jahres 2009 basierte. In diesem Zusammenhang platzierte die Stadt Wien eine Anleihe am Kapitalmarkt und tätigte Veranlagungen bei inländischen Kreditinstituten, jeweils mit einem Nominale von insgesamt 175 Mio. EUR und einer Laufzeit bis ins Jahr 2020 bzw. 2021. Die MA 5 war laut eigener Auskunft sowohl bei der Begebung der Anleihe als auch beim Erwerb der Veranlagungen im Jahr 2010 involviert. Die Verrechnung der laufenden Zinszahlungen²⁵ im Zusammenhang mit dieser Wohnbauoffensive erfolgte auf Basis von Anordnungen der MA 50, die auf den entsprechenden Ansätzen²⁶ anordnungsbefugt war. Die MA 5 war im Zuge dieser laufenden Verwaltungstätigkeiten nicht in den Anordnungsprozess eingebunden. Derartige Finanzgeschäfte auf Basis eines besonderen Organbeschlusses sah die Richtlinie für das Finanzmanagement aus dem Jahr 2014 als Ausnahme von ihrer Anwendung vor, jedoch enthielt sie keine Vorgaben, dass und wie die MA 5 bei solchen Finanzgeschäften einzubinden wäre.

(5) Die Richtlinie für das Finanzmanagement sah vor, dass die MA 5 – Marktfolge vor Abschluss von bestimmten Finanzierungsgeschäften dem Geschäft zustimmte (Ex-ante-Zustimmung).²⁷ Die Ex-ante-Zustimmung der MA 5 – Marktfolge war erforderlich, wenn mit dem Finanzierungsgeschäft eine Erhöhung der Verschuldung der Stadt Wien verbunden war und es sich beim Vertragspartner nicht um die OeBFA handelte. Bei Anschlussfinanzierungen an bestehende Geschäfte war eine Ex-ante-Zustimmung der MA 5 – Marktfolge nur dann erforderlich, wenn es sich um einen neuen Vertragspartner im Vergleich zum vorangehenden handelte und der Vertragspartner nicht die OeBFA war.

²³ Dieser Umstand zeigte sich unverändert zu einer Feststellung der Internen Revision der Stadt Wien vom Mai 2016.

²⁴ Im Veranlagungsbereich war der Erwerb von Aktien bzw. von Gesellschaftsanteilen im Rahmen von Beteiligungen nicht vom Anwendungsbereich der Richtlinie für das Finanzmanagement umfasst.

²⁵ sowohl Ausgaben für die jährlichen Kuponzahlungen an die Zeichnerinnen und Zeichner der Anleihe als auch Vereinnahmung von Kupongutschriften aus den Veranlagungen

²⁶ Wohnbauförderung Neubau und Förderung der Wohnhaussanierung

²⁷ Darüber hinaus bedurften etwaige derivative Finanzgeschäfte, die in der Stadt Wien zur Absicherung von Zinsänderungs- und Marktrisiken eines aufgenommenen Grundgeschäfts zulässig waren, einer Ex-ante-Zustimmung der MA 5 – Marktfolge.

Ein entsprechendes Zustimmungserfordernis der MA 5 – Marktfolge vor dem Abschluss von Veranlagungsgeschäften war in der Richtlinie für das Finanzmanagement nicht vorgesehen. Die MA 5 begründete dies mit der geringen Anzahl an bestehenden Wertpapierveranlagungen bzw. mit dem risikoavers veranlagten Wertpapierbestand. Bei Veranlagungen hatte die MA 5 – Marktfolge im Nachhinein zu prüfen, ob die Höhe des betraglichen Limits bei einem Vertragspartner erreicht bzw. überschritten wurde. Diese Prüfung hatte aufgrund von Kontoauszügen und bis längstens Ende Februar des Folgejahres zu erfolgen. Das Ergebnis dieser Prüfung war im Rahmen einer Finanzmanagementsitzung vorzulegen.

Darüber hinaus bestimmte die Richtlinie für das Finanzmanagement, dass die MA 5 – Marktfolge die wesentlichen Vertragsbestandteile, die von der MA 5 – Marktfolge bei Abschluss eines Finanzgeschäfts in einer Handelsabschlussdokumentation festzuhalten waren, prüfen musste. Die Bestimmungen sahen dabei keine Einschränkungen auf bestimmte Finanzgeschäfte wie Finanzierungen oder Veranlagungen vor.

- 12.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Richtlinie für das Finanzmanagement nur einen eingeschränkten Anwendungsbereich hatte und damit nicht sämtliche Finanztransaktionen der Stadt Wien umfasste. Damit bestand das Risiko, dass nicht sämtliche Finanzgeschäfte der Stadt Wien entsprechenden IKS-Maßnahmen unterlagen.

Er empfahl, den Anwendungsbereich der Richtlinie für das Finanzmanagement auszuweiten, um Vorgaben zur Umsetzung risikomindernder IKS-Maßnahmen (z.B. Funktionstrennung, Vier-Augen-Prinzip) bei sämtlichen Finanztransaktionen der Stadt Wien sicherzustellen.

Der RH wies darauf hin, dass die Stadt Wien im Jahr 2010 Finanzgeschäfte getätigt hatte, bei denen – hinsichtlich eines besonderen Organbeschlusses – eine andere Magistratsabteilung als die MA 5 für die Verwaltung dieser noch bis ins Jahr 2020 bzw. 2021 laufenden Finanzgeschäfte zuständig war. Die Richtlinie für das Finanzmanagement aus 2014 sah zwar Ausnahmen von ihrer Anwendung für Finanzgeschäfte auf Basis eines besonderen Organbeschlusses (z.B. für Förderaktionen) vor, enthielt aber keine Vorgaben über eine verpflichtende Einbindung der MA 5 beim Abschluss und der Verwaltung solcher Finanzgeschäfte. Somit bestand das Risiko, dass die Fachabteilung für das Finanzwesen ihre Fachexpertise nicht einbringen konnte. Auch die Funktionstrennung innerhalb der MA 5 gelangte bei diesen Finanzgeschäften nicht verpflichtend zur Anwendung. Der RH hielt fest, dass Ausnahmen von der Anwendung der Richtlinie für das Finanzmanagement nach Möglichkeit zu vermeiden wären.

Der RH empfahl, zumindest eine verpflichtende Einbindung der MA 5 beim Abschluss und der Verwaltung von Finanzgeschäften, die von der Anwendung der Richtlinie für das Finanzmanagement ausgenommen sind, vorzusehen, um deren Fachexpertise zu nutzen und eine Funktionstrennung zu gewährleisten. Hinsichtlich regelmäßiger Zahlungen (z.B. Zinsen) im Zusammenhang mit diesen Finanzgeschäften könnte eine fachliche und informative Einbindung der MA 5 z.B. durch ein Vier-Augen-Prinzip bei der Erteilung von Anordnungen – mit der MA 5 als zweitem Augenpaar – erfolgen.

Der RH erachtete die Vorgabe zur Überprüfung der MA 5 – Markt durch die MA 5 – Marktfolge bei der Durchführung von Finanzgeschäften als eine geeignete Maßnahme zur Umsetzung der Funktionstrennung im Schulden- und Veranlagungsmanagement. Er hielt in diesem Zusammenhang jedoch kritisch fest, dass ein Zustimmungserfordernis der MA 5 – Marktfolge vor dem Abschluss von Finanzgeschäften im Wesentlichen lediglich bei Finanzierungen – und nicht bei Veranlagungen – vorgesehen war. Darüber hinaus nahmen die Vorgaben bestimmte Finanzierungen bzw. Vertragspartner von diesem Zustimmungserfordernis aus. Dadurch war es der MA 5 – Marktfolge zum Teil erst nach dem Abschluss von Finanzgeschäften (vor allem bei Prolongationen beim selben Vertragspartner, bei Finanzierungen mit der OeBFA und bei Veranlagungen) möglich, diese – vor allem über die Handelsabschlussdokumentation – zu prüfen.

Der RH empfahl daher, die Funktionstrennung – insbesondere das verpflichtende Zustimmungserfordernis der MA 5 – Marktfolge vor Abschluss von Finanzgeschäften – auf die bislang ausgenommenen Finanzierungen sowie auf den Veranlagungsbereich (inkl. Wertpapiertausche) auszuweiten und die Vorgaben entsprechend anzupassen.

- 12.3 Die Stadt Wien teilte dem RH in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Empfehlung, den Anwendungsbereich der Richtlinie für das Finanzmanagement auszuweiten, evaluieren werde.

Ebenso werde sie die Empfehlung, die Funktionstrennung auf die bislang ausgenommenen Finanzierungen sowie auf den Veranlagungsbereich (inkl. Wertpapiertausche) auszuweiten und die Vorgaben entsprechend anzupassen, evaluieren.

Zur Empfehlung des RH, zumindest eine verpflichtende Einbindung der MA 5 beim Abschluss und der Verwaltung von Finanzgeschäften, die von der Anwendung der Richtlinie für das Finanzmanagement ausgenommen sind, vorzusehen, teilte die Stadt Wien mit, dass diese Vorgehensweise in der Geschäftseinteilung für den Magistrat der Stadt Wien, im konkreten Fall der Wohnbauoffensive sowie bei den angeführten Transaktionen, bereits sichergestellt gewesen sei. Die MA 5 sei in diesem Fall die anweisungsbefugte Dienststelle gewesen. Daher sei die MA 5 zwar nicht in den Anordnungsprozess, sehr wohl aber in den Abwicklungsprozess der

jährlichen Zinszahlungen (für die Anleihe wie auch für die Veranlagung) eingebunden gewesen. Es sei sowohl die jährliche Zinszahlung der angeführten Finanzierung als auch die Überwachung des rechtzeitigen Eingangs der Zinserträge aus der Veranlagung mit den Kreditinstituten durch die MA 5 sichergestellt gewesen.

- 12.4 Der RH stellte klar, dass die Richtlinie für das Finanzmanagement aus 2014 keine Vorgaben über eine verpflichtende Einbindung der MA 5 beim Abschluss und der Verwaltung solcher Finanzgeschäfte enthielt. Eine verpflichtende Einbindung der MA 5 beim Abschluss und der Verwaltung von Finanzgeschäften, die von der Anwendung der Richtlinie für das Finanzmanagement ausgenommen sind, ist nach Ansicht des RH notwendig, um die Fachexpertise der MA 5 in Bezug auf Finanzgeschäfte umfassend nutzen und eine entsprechende Funktionstrennung innerhalb der MA 5 gewährleisten zu können. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Umsetzung des Prinzips der Funktionstrennung

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

(2) Die Geschäftsanbahnung lag im Verantwortungsbereich der MA 5 – Markt. Schriftliche Verträge (z.B. Darlehensverträge) unterfertigte der Finanzdirektor, wodurch bei Darlehen der Geschäftsabschluss rechtsgültig erfolgte. Darüber hinaus hatte der Finanzdirektor einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der MA 5 – Markt Abschlussermächtigungen z.B. für telefonische Geschäftsabschlüsse erteilt. Die MA 5 – Markt erstellte Aktenvermerke über den Abschluss von Finanzgeschäften, die vom Dezernatsleiter Vermögens- und Beteiligungsmanagement bzw. vom Finanzdirektor mitgefertigt bzw. genehmigt wurden, und holte Bestätigungsschreiben von den Vertragspartnern ein. Diese Dokumente stellten im Wesentlichen die Handelsabschlussdokumentation der MA 5 – Markt dar.

Die MA 5 – Marktfolge pflegte die Transaktionsdaten des Finanzgeschäfts auf Basis der übermittelten bzw. protokollierten Handelsabschlussdokumentation der MA 5 – Markt – im Zuge der Überprüfung auf Einhaltung der Bestimmungen der Richtlinie für das Finanzmanagement – in eine Datenbank für das Finanzmanagement ein. Bei Finanzierungen erstellte die MA 5 – Marktfolge einen Aktenvermerk über die erfolgte Überprüfung, der dem Finanzdirektor nachweislich zur Kenntnis gebracht wurde. Bei Veranlagungen (im vom RH überprüften Zeitraum ausschließlich Wertpapiertausche) berichtete die MA 5 – Marktfolge mit den Berichten zur Richtlinie für

das Finanzmanagement über erfolgte Veranlagungen und erstellte nach Abschluss des Finanzgeschäfts keinen eigenen Aktenvermerk (siehe auch TZ 12).

Nach Abschluss von Finanzgeschäften waren in der Stadt Wien grundsätzlich folgende Prozessschritte in Bezug auf die konkrete Abwicklung des Geschäfts vorgesehen:

- Erteilung der Anordnungen zur Verrechnung und Zahlung²⁸ durch die MA 5 – Markt an die jeweils zuständigen Organisationseinheiten der MA 6,
- Durchführung der Verbuchung im Haushaltsverrechnungssystem (**HV-System**) der Stadt Wien durch Bedienstete der Buchhaltung in der MA 6 und
- gegebenenfalls Durchführung der Zahlungen durch Bedienstete des Referats ZKS in der MA 6.

(3) Die nachfolgende Tabelle zeigt, inwieweit der RH bei den überprüften Finanzgeschäften der Stadt Wien Abweichungen vom Prinzip der Funktionstrennung feststellte:

Tabelle 7: Abweichung vom Prinzip der Funktionstrennung bei den überprüften Finanzgeschäften der Jahre 2013 bis 2018

Finanzgeschäfte		Abweichung vom Prinzip der Funktionstrennung
1	Aufnahme eines langfristigen Darlehens	nein
2	Aufnahme einer Barvorlage	ja
3	Prolongation einer Barvorlage	nein
4	Kapitalmarktveranlagung (Wertpapiertausch)	nein
5	Kapitalmarktveranlagung (Wertpapiertausch)	nein

Quelle: Stadt Wien; Darstellung: RH

Beim Finanzgeschäft 2 (Aufnahme einer Barvorlage) erfolgte die Entscheidung über den geplanten Abschluss eines kurzfristigen Finanzgeschäfts im Rahmen einer Finanzmanagementsitzung. Bereits rund eine Woche vor dieser Sitzung war die verpflichtende Zustimmung der MA 5 – Marktfolge (urlaubsbedingt) vorsorglich beim Leiter der MA 5 – Marktfolge telefonisch eingeholt worden. An der Finanzmanagementsitzung nahm der Stellvertreter des Leiters der MA 5 – Marktfolge, der organisatorisch und aufgabentechnisch dem Referat Allgemeine Finanz- und Wirtschaftsangelegenheiten in der MA 5 dienstzugeteilt war, teil. Darüber hinaus war

²⁸ Laut § 21 Abs. 4 HO 2016 war die Anordnungsbefugnis in gesicherter elektronischer Form wahrzunehmen. Die neue HO 2018 (erstmalig gültig für das Finanzjahr 2020) sah eine genauere Definition in § 27 Abs. 5 vor. Demgemäß war die Anordnungsbefugnis in gesicherter elektronischer Form (z.B. im elektronischen Akt mit elektronischer Signatur bzw. im Workflow des Haushaltsverrechnungssystems) wahrzunehmen. Anordnungen konnten auch in Form von E-Mails erfolgen. Dabei musste gewährleistet sein, dass die E-Mail direkt von der bzw. dem Anordnungsbefugten versendet wurde.

der Stellvertreter in Bezug auf das Finanzgeschäft nicht mehr eingebunden bzw. tätig. Einen Tag nach der Finanzmanagementsitzung erstellte ein Bediensteter der MA 5 – Markt einen Aktenvermerk, der über den erfolgten Geschäftsabschluss (Handelsabschlussdokumentation) berichtete und der nachrichtlich an den Leiter der MA 5 – Marktfolge gerichtet war. Der Aktenvermerk der MA 5 – Marktfolge, der die Überprüfung der MA 5 – Markt durch die MA 5 – Marktfolge dokumentierte, wurde rund zwei Wochen nach dem Abschluss des Geschäfts durch den Leiter der MA 5 – Marktfolge erstellt.

- 13.2 Der RH hielt fest, dass bei den von ihm überprüften Finanzgeschäften im Schulden– und Veranlagungsmanagement die Anwendung des Prinzips der Funktionstrennung ersichtlich war. Die Funktionen der Entscheidung, Anordnung, Buchung und Zahlung waren sowohl organisatorisch als auch personell voneinander getrennt.

Der RH hielt anhand eines überprüften Finanzgeschäfts weiters fest, dass der Leiter der MA 5 – Marktfolge zwar über einen Stellvertreter verfügte, der die Funktion aber nicht im Sinne einer vollumfänglichen Stellvertretung ausübte. Im Fall von vorhersehbaren Abwesenheiten des Leiters der MA 5 – Marktfolge holte die MA 5 – Markt die Zustimmung der MA 5 – Marktfolge bereits vorab ein, obwohl die Details des Finanzgeschäfts, wie z.B. der Vertragspartner, zu diesem Zeitpunkt noch nicht fixiert waren. Die Funktion des Stellvertreters beschränkte sich im konkreten Geschäftsfall lediglich auf die Teilnahme an der Finanzmanagementsitzung. Die Überprüfung des Finanzgeschäfts durch die MA 5 – Marktfolge (Überprüfung auf Einhaltung der Limits und der Richtlinie für das Finanzmanagement, Erstellung Aktenvermerk über das Prüfungsergebnis der MA 5 – Marktfolge) tätigte der Stellvertreter nicht. Somit musste der Leiter der MA 5 – Marktfolge zeitlich vor– bzw. nachgelagert tätig werden.

Der RH empfahl daher, eine vollumfängliche Ausübung der Stellvertretung des Leiters der MA 5 – Marktfolge sicherzustellen.

- 13.3 Die Stadt Wien teilte dem RH in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Empfehlung bereits umgesetzt habe und eine vollumfängliche Ausübung der Stellvertretung sichergestellt sei.

Vier-Augen-Prinzip

Vorgaben zum Vier-Augen-Prinzip

14.1 (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 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.

(2) Die folgende Übersicht zeigt beispielhaft die Berücksichtigung des Vier-Augen-Prinzips in den für das Schulden- und Veranlagungsmanagement der Stadt Wien relevanten Bestimmungen:

Tabelle 8: Vier-Augen-Prinzip – Vorgaben Stadt Wien (Auszug)

Vorgabe	Inhalt
Richtlinie für das Finanzmanagement	<ul style="list-style-type: none"> – Die Durchführung von Finanztransaktionen (vor allem Schuldaufnahmen bzw. Veranlagungen) hat durch das Referat Vermögensmanagement der MA 5 (MA 5 – Markt) und unter Berücksichtigung des Vier-Augen-Prinzips zu erfolgen. – Zahlungsanordnungen (§ 37 HO 2010 bzw. § 46 HO 2016)¹ unterliegen dem Vier-Augen-Prinzip. In den wesentlichen Funktionen sind Stellvertretungen und eine Sicherung der Handlungsfähigkeit zu gewährleisten.
Organisationshandbuch der MA 5 Finanzwesen	<ul style="list-style-type: none"> – Die MA 5 – Markt ist für die Durchführung von Finanztransaktionen, wie z.B. Schuldaufnahmen oder Veranlagungen, unter Berücksichtigung des Vier-Augen-Prinzips zuständig.
Qualitätsmanagementhandbuch der MA 5	<ul style="list-style-type: none"> – Die Anwendung des Mehr-Augen-Prinzips stellt bei wichtigen Geschäftsprozessen die Fehlerfreiheit von Entscheidungen sicher. Das Mehr-Augen-Prinzip kommt z.B. beim Ausüben der Anordnungsbefugnis flächendeckend zum Einsatz. – In den Arbeitsabläufen sind Prozesskontrollen, wie z.B. das Vier-Augen-Prinzip, festzulegen.
Prozessbeschreibungen MA 6 (IDA IKS) ²	<ul style="list-style-type: none"> – Verrechnung: Per E-Mail (oder in Papierform) erteilte Anordnungen an die Buchhaltung werden durch die zuständige Buchhaltungsabteilung im Vier-Augen-Prinzip (1. Person: Erfassung, 2. Person: Freigabe) gebucht. – Zahlungsverkehr: Freigabe der Zahlungen im Vier-Augen-Prinzip (1. Person: Aufbereitung der Freigabe, 2. Person: Freigabe) durch elektronische Unterschriften im Online-Banking-System

MA = Magistratsabteilung

¹ HO = Haushaltsordnung für den Magistrat der Stadt Wien

² IDA IKS = Interne Dokumentation der Abläufe und Werkzeuge des Rechnungs- und Abgabewesens – Internes Kontrollsystem

Quelle: Stadt Wien

(3) Die Vorgaben für das Schulden- und Veranlagungsmanagement in der Stadt Wien sahen bei den maßgeblichen Prozessabläufen die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips vor.

Verbesserungsbedarf ergab sich jedoch in Bezug auf die Vergabe von Zeichnungsberechtigungen auf Bankkonten der Stadt Wien. Die Prozessbeschreibungen der Stadt Wien sahen für Überweisungen von Bankkonten ein Vier-Augen-Prinzip vor. Im überprüften Zeitraum lagen in der Stadt Wien für die im Rahmen des Schulden- und Veranlagungsmanagements relevanten Bankkonten jedoch keine Vorgaben zur ausschließlichen Vergabe von Berechtigungen zur Kollektivzeichnung vor. Die Stadt Wien begründete dies damit, dass keine ausschließlich dem Schulden- und/oder Veranlagungsmanagement gewidmeten Konten bestanden und die Vergabe von Zeichnungsberechtigungen dem jeweiligen organisatorischen Erfordernis folgte.

(4) Gemäß den von der Stadt Wien vorgelegten Bankbriefen per 31. Dezember 2018 waren auch Berechtigungen zur Einzelzeichnung auf Bankkonten der Stadt Wien vergeben. Diese betrafen jedoch nicht ausschließlich Konten, die im Schulden- und Veranlagungsmanagement der Stadt Wien in Verwendung waren.

14.2 Der RH hielt fest, dass die Vorgaben für das Schulden- und Veranlagungsmanagement in der Stadt Wien bei den maßgeblichen Prozessabläufen die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips vorsahen.

Der RH kritisierte jedoch, dass im überprüften Zeitraum in der Stadt Wien keine Vorgaben zur ausschließlichen Vergabe von Berechtigungen zur Kollektivzeichnung für die im Rahmen des Schulden- und Veranlagungsmanagements relevanten Bankkonten vorlagen und somit Einzelzeichnungsberechtigungen zulässig waren.

Daher empfahl der RH, für die im Rahmen des Schulden- und Veranlagungsmanagements relevanten Bankkonten im Sinne des Vier-Augen-Prinzips Vorgaben zur ausschließlichen Vergabe von Berechtigungen zur Kollektivzeichnung – bei für den Zahlungsverkehr vorgesehenen Konten (vor allem Girokonten) ausschließlich an Bedienstete der MA 6, die den Zahlungsverkehr durchführen – zu schaffen.

Darüber hinaus wies der RH darauf hin, dass im überprüften Zeitraum auch Berechtigungen zur Einzelzeichnung auf Bankkonten (Girokonten und Wertpapierdepots) der Stadt Wien vergeben waren. Diesbezüglich hielt der RH fest, dass er – im Sinne eines Vier-Augen-Prinzips zur Vermeidung von Risiken – Einzelzeichnungsberechtigungen auf Bankkonten grundsätzlich als kritisch erachtete.

Daher empfahl der RH, die Zeichnungsberechtigungen auf den Girokonten und Wertpapierdepots zu evaluieren und Berechtigungen zur Einzelzeichnung zu vermeiden.

- 14.3 Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Freigabe von Zahlungen durch die MA 6 immer im Vier-Augen-Prinzip durch Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter aus zwei Verfügungsgruppen erfolge. Im Online-Banking-System sei eine Einzelzeichnung nicht möglich. Bei Anweisungen außerhalb des Online-Banking-Systems erfolge zudem die Prüfung der Unterschriften durch das Kreditinstitut.

Die Stadt Wien werde der Empfehlung des RH, die Zeichnungsberechtigungen auf den Girokonten und Wertpapierdepots zu evaluieren und Berechtigungen zur Einzelzeichnung zu vermeiden, nachkommen. In verschiedenen Bereichen sei eine bankseitige Einzelzeichnungsberechtigung erforderlich gewesen.

- 14.4 Der RH stellte klar, dass im überprüften Zeitraum in der Stadt Wien keine Vorgaben zur ausschließlichen Vergabe von Berechtigungen zur Kollektivzeichnung für die im Rahmen des Schulden- und Veranlagungsmanagements relevanten Bankkonten vorlagen und somit Einzelzeichnungsberechtigungen zulässig waren. Die Durchführung des Zahlungsverkehrs im Vier-Augen-Prinzip oblag der MA 6. Daher wiederholte der RH seine Empfehlung, für die im Rahmen des Schulden- und Veranlagungsmanagements relevanten Bankkonten im Sinne des Vier-Augen-Prinzips Vorgaben zur ausschließlichen Vergabe von Berechtigungen zur Kollektivzeichnung – bei für den Zahlungsverkehr vorgesehenen Konten (vor allem Girokonten) ausschließlich an Bedienstete der MA 6, die den Zahlungsverkehr durchführen – zu schaffen.

Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips

- 15.1 (1) Die nachfolgende Tabelle zeigt, inwieweit der RH bei der Überprüfung von Finanzgeschäften der Stadt Wien Abweichungen vom Vier-Augen-Prinzip feststellte:

Tabelle 9: Abweichungen vom Vier-Augen-Prinzip bei den überprüften Finanzgeschäften der Jahre 2013 bis 2018

Finanzgeschäfte		Abweichungen vom Vier-Augen-Prinzip
1	Aufnahme eines langfristigen Darlehens	ja
2	Aufnahme und Rückzahlung einer Barvorlage	ja
3	Prolongation einer Barvorlage	ja
4	Kapitalmarktveranlagung (Wertpapiertausch)	ja
5	Kapitalmarktveranlagung (Wertpapiertausch)	ja

Quelle: Stadt Wien; Darstellung: RH

In der Stadt Wien führten jeweils zwei Personen die mit den überprüften Finanzgeschäften verbundenen Buchungen durch, womit das Vier-Augen-Prinzip ersichtlich war. Nur eingeschränkt umgesetzt war das Vier-Augen-Prinzip im Zuge des Geschäftsabschlusses und bei den Anordnungen an die MA 6 zur Durchführung der Buchungen und Zahlungen. Die Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips bei Zahlungen war vom RH anhand der ausgewählten Finanzgeschäfte nicht überprüfbar (siehe dazu die folgenden Ausführungen).

(2) Bei den Finanzgeschäften 2 und 3 (Barvorlagen) erfolgte jeweils ein telefonischer Geschäftsabschluss. Vorgaben zur Wahrung und Dokumentation des Vier-Augen-Prinzips bei telefonischen Geschäftsabschlüssen lagen nicht vor. Ein Bediensteter der MA 5 – Markt berichtete in einem Aktenvermerk (Teil der Handelsabschlussdokumentation) über den von ihm getätigten Geschäftsabschluss sowie über weitere durch ihn erfolgte Kontaktaufnahmen in Form von telefonischen Anfragen bei weiteren Kreditinstituten. Der Vorgesetzte unterfertigte den Aktenvermerk mit dem Vermerk „gesehen“ und genehmigte den elektronischen Akt.

(3) Die Erteilung der Verrechnungs- und Zahlungsanordnungen von der MA 5 – Markt an die MA 6 erfolgte in Form von E-Mails. Vorgaben zur Einhaltung eines Vier-Augen-Prinzips bei der Erteilung dieser Anordnungen durch die MA 5 an die MA 6 existierten, Vorgaben zur Setzung konkreter Kontroll- und Prüfungsschritte zur Umsetzung dieses Vier-Augen-Prinzips existierten hingegen nicht.

Bei den vom RH überprüften Finanzgeschäften 1 bis 3 (Finanzierungen in Form von Darlehen und Barvorlagen) war eine zweite Person der MA 5 – Markt im Anordnungsprozess lediglich als Adressat in den Anordnungs-E-Mails an die MA 6 ersicht-

lich. Dabei erhielt die zweite Person die Anordnungs-E-Mails in Kopie, und zwar zu dem Zeitpunkt, an dem die E-Mails an die MA 6 zur Anordnung ergingen und die MA 6 ihre Aufgaben beim konkreten Finanzgeschäft (Verbuchung und Zahlung) bereits wahrnehmen konnte. Bei den Finanzgeschäften 4 und 5 (Veranlagungen) war bei der Erteilung der Anordnungen zur Verbuchung zum Teil gar keine zweite Person der MA 5 – Markt ersichtlich.

(4) Über die Berechtigungsvergabe im HV-System war ein Vier-Augen-Prinzip bei Verbuchungen durch die Buchhaltung hinterlegt. Eine Person in der Buchhaltung erfasste die Buchung und eine weitere Person in der Buchhaltung, die mit einer entsprechenden Zeichnungsberechtigung für die Einleitung des Zahlungsvollzugs sowie zur Zeichnung von Geschäftsstücken ausgestattet war, gab diese Buchung frei (siehe auch TZ 16).

(5) Bei den Finanzgeschäften 4 und 5 waren auf dem für die Verwahrung der Wertpapiere verwendeten Depot neben Kollektivzeichnungsberechtigungen an Bedienstete der MA 6 auch Einzelzeichnungsberechtigungen an Bedienstete der MA 5 – Markt vergeben. So erfolgte die kontomäßige Fertigung des jeweiligen Wertpapierauftrags an das Kreditinstitut durch einen einzelnen Bediensteten der MA 5 – Markt. Das Wertpapierdepot beinhaltete per 31. Dezember 2018 Wertpapiere mit einem Kurswert von rd. 385 Mio. EUR.

(6) Ob die Freigabe der Zahlungen im Online-Banking-System bei den vom RH überprüften Finanzgeschäften entsprechend den vergebenen Zeichnungsberechtigungen bzw. im Vier-Augen-Prinzip erfolgte, konnte die Stadt Wien dem RH nicht näher belegen. Als Begründung brachte sie vor, dass diese Daten nur für einen Zeitraum von maximal drei Monaten rückwirkend im Systemarchiv gespeichert waren. Darüber hinaus konnte die Stadt Wien nicht belegen, welche Personen zum jeweiligen Zeitpunkt der Zahlungen, die im Rahmen der vom RH überprüften Finanzgeschäfte durchgeführt wurden, über Zeichnungsberechtigungen auf den entsprechenden Girokonten der Stadt Wien verfügten. Laut Auskunft der MA 6 hätte es dazu einer kostenpflichtigen Anfrage bei den jeweiligen Kreditinstituten bedurft.

15.2 Der RH hielt fest, dass bei den von ihm überprüften Finanzgeschäften im Schulden- und Veranlagungsmanagement der Stadt Wien das Vier-Augen-Prinzip grundsätzlich angewendet wurde, wies aber auf Verbesserungsbedarf bei den Vorgaben bzw. bei der konkreten Umsetzung hin.

Der RH merkte gegenüber der Stadt Wien kritisch an, dass bei telefonischen Finanzierungsanfragen und –zusagen die Einhaltung und Dokumentation des Vier-Augen-Prinzips nicht vorgesehen war. Aus Sicht des RH war damit ein erhöhtes Risiko verbunden.

Zum Ausschluss dieses Risikos empfahl der RH daher, bei telefonischen Geschäftsabschlüssen ein Vier-Augen-Prinzip sicherzustellen und Vorgaben zur Dokumentation des Vier-Augen-Prinzip zu schaffen. Die Umsetzung könnte z.B. durch die verpflichtende Mitfertigung des elektronischen Aktes über den erfolgten Abschluss durch die zweite Bedienstete bzw. den zweiten Bediensteten, die bzw. der während des Telefonats anwesend sein musste, oder durch ein von beiden Bediensteten unterfertigtes Telefonprotokoll im Akt erfolgen.²⁹ Generell wäre aus Dokumentationsgründen schriftlichen gegenüber telefonischen Anfragen und Geschäftsabschlüssen der Vorzug zu geben.

Der RH hielt kritisch fest, dass das Vier-Augen-Prinzip im Anordnungsprozess innerhalb der MA 5 – Markt nicht ausreichend bzw. zum Teil gar nicht umgesetzt war. Vorgaben zu konkreten Prüfungshandlungen durch eine zweite Person fehlten. Darüber hinaus war zum Teil eine zweite Person nicht bzw. erst zu einem sehr späten Zeitpunkt nachweislich eingebunden. Aus Sicht des RH hatte diese späte Einbindung eher den Charakter einer reinen Informationsübermittlung als eines Vier-Augen-Prinzips zu Kontrollzwecken, weil die MA 6 zum Zeitpunkt der Einbindung der zweiten Person in der MA 5 – Markt bereits verbuchen und zahlen konnte.

Der RH empfahl daher, konkrete Prüfungshandlungen für die zweite Person im Anordnungsprozess der MA 5 festzulegen. Ein lückenloses und dokumentiertes Vier-Augen-Prinzip im Anordnungsprozess wäre – im Sinne einer Kontrolle auf sachliche und rechnerische Richtigkeit – vorgelagert zur Übermittlung der Anordnung an die Buchhaltung und an den Zahlungsverkehr sicherzustellen.

Der RH hielt fest, dass die Anwendung eines verpflichtenden Vier-Augen-Prinzips bei Verbuchungen durch die Buchhaltung systemisch hinterlegt war und bei allen überprüften Geschäftsfällen eingehalten wurde.

Der RH wies darauf hin, dass auf einem – im Schulden- und Veranlagungsmanagement verwendeten – Wertpapierdepot in Höhe von rd. 385 Mio. EUR auch Einzelzeichnungsberechtigungen an Bedienstete der MA 5 – Markt vergeben waren.

Daher empfahl er, im Sinne des Vier-Augen-Prinzips ausschließlich Kollektivzeichnungsberechtigungen auf – im Schulden- und Veranlagungsmanagement verwendeten – Wertpapierdepots und –verrechnungskonten zu vergeben. Eine entsprechende Bereinigung von Einzelzeichnungsberechtigungen wäre vorzunehmen.

Der RH hielt kritisch fest, dass die Stadt Wien bei den vom RH überprüften Geschäftsfällen nicht mehr belegen konnte, welche Personen zum Zeitpunkt der Durchführung und Freigabe von Zahlungen über Zeichnungsberechtigungen auf den entsprechenden Bankkonten verfügten und welche Personen die einzelnen Zahlungen freige-

²⁹ siehe dazu auch RH-Bericht „IKS im Schulden- und Veranlagungsmanagement der Länder Oberösterreich und Steiermark“ (Reihe Oberösterreich 2018/13 bzw. Reihe Steiermark 2018/7, TZ 19)

geben hatten. Damit war es dem RH nicht möglich, die Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips bei den Zahlungen (Banküberweisungen) und die Übereinstimmung mit den jeweils vergebenen Zeichnungsberechtigungen zu überprüfen (siehe auch TZ 22).

Daher empfahl der RH, im Sinne der Revisionsicherheit künftig eine entsprechende Dokumentation der Zeichnungsberechtigten und der Freigabe von Zahlungen sicherzustellen. Die Umsetzung könnte z.B. durch Aufbewahrung der Kopien der an die Kreditinstitute ausgefolgten Formulare zu den zeichnungsberechtigten Personen je Girokonto und durch eine umgehende Sicherung und elektronische Verwahrung der Belege, die die zeichnenden Bediensteten ausweisen, erfolgen.

- 15.3 (1) Die Stadt Wien merkte in ihrer Stellungnahme an, dass sie nicht nachvollziehen könne, dass die Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips bei Zahlungen anhand der ausgewählten Finanzgeschäfte vom RH nicht überprüfbar war.
- (2) Die Stadt Wien werde die Empfehlung des RH, wonach bei telefonischen Geschäftsabschlüssen ein Vier-Augen-Prinzip sicherzustellen und Vorgaben zur Dokumentation des Vier-Augen-Prinzip zu schaffen wären, evaluieren. Die Empfehlung des RH, schriftlichen gegenüber telefonischen Anfragen und Geschäftsabschlüssen den Vorzug zu geben, sei in der Praxis nicht umsetzbar.
- (3) Zur Empfehlung des RH, ausschließlich Kollektivzeichnungsberechtigungen zu vergeben und Einzelzeichnungsberechtigungen zu bereinigen, teilte die Stadt Wien mit, dass die Freigabe von Zahlungen durch die MA 6 immer im Vier-Augen-Prinzip durch Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter aus zwei Verfügungsgruppen erfolge. Im Online-Banking-System sei eine Einzelzeichnung nicht möglich. Bei Anweisungen außerhalb des Online-Banking-Systems erfolge zudem die Prüfung der Unterschriften durch das Kreditinstitut.
- (4) Die Zeichnungsberechtigungen bei den Kreditinstituten seien im elektronischen Archiv abgelegt. Im Online-Banking-System seien die Freigebenden im Bestandsarchiv nur für drei Monate ersichtlich. Seit September 2016 werde in der MA 6, Dezernat Rechnungswesen-Referat Zahlungsverkehr und KundInnenservice (ZKS) zusätzlich eine Tabelle geführt, in der die Zahllaufsummen und die Freigebenden dokumentiert seien.
- (5) Die Stadt Wien werde die Empfehlung des RH, für die zweite Person im Anordnungsprozess der MA 5 konkrete Prüfungshandlungen festzulegen und ein lückenloses und dokumentiertes Vier-Augen-Prinzip im Anordnungsprozess vorgelagert zur Übermittlung der Anordnung an die Buchhaltung und an den Zahlungsverkehr sicherzustellen, evaluieren.

- 15.4 (1) Der RH stellte zur Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips bei Zahlungen klar, dass die Stadt Wien dem RH nicht näher belegen konnte, ob die Freigabe der Zahlungen im Online-Banking-System bei den vom RH überprüften Finanzgeschäften entsprechend den vergebenen Zeichnungsberechtigungen bzw. im Vier-Augen-Prinzip erfolgte. Nach Angaben der Stadt Wien waren diese Daten nur für einen Zeitraum von maximal drei Monaten rückwirkend im Systemarchiv gespeichert. Darüber hinaus konnte die Stadt Wien dem RH nicht belegen, welche Personen zum jeweiligen Zeitpunkt der Zahlungen, die im Rahmen der vom RH überprüften Finanzgeschäfte durchgeführt wurden, über Zeichnungsberechtigungen auf den entsprechenden Girokonten der Stadt Wien verfügten. Laut Auskunft der MA 6 hätte es dazu einer kostenpflichtigen Anfrage bei den jeweiligen Kreditinstituten bedurft. Da die Stadt Wien dem RH auch keine sonstigen Belege zu diesem Sachverhalt übermittelte, konnte der RH die Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips bei Zahlungen anhand der ausgewählten Finanzgeschäfte nicht überprüfen.
- (2) Der RH stellte klar, dass sich seine Empfehlung generell auf sämtliche Anfragen und Geschäftsabschlüsse von Finanzgeschäften bezog. Wie der RH bereits in seiner Empfehlung festgehalten hatte, wäre schriftlichen gegenüber telefonischen Anfragen und Geschäftsabschlüssen aus Dokumentationsgründen generell der Vorzug zu geben.
- (3) Der RH wies nochmalig darauf hin, dass auf einem im Schulden- und Veranlagungsmanagement verwendeten Wertpapierdepot in Höhe von rd. 385 Mio. EUR auch Einzelzeichnungsberechtigungen an Bedienstete der MA 5 – Markt vergeben waren. Daher verblieb er bei seiner Empfehlung.
- (4) Der RH entgegnete der Stadt Wien, dass diese dem RH – auch nach schriftlicher Aufforderung zur Übermittlung von Nachweisen zu den von ihm überprüften Geschäftsfällen – nicht belegen konnte, welche Personen zum Zeitpunkt der Durchführung und Freigabe von Zahlungen über Zeichnungsberechtigungen auf den entsprechenden Bankkonten verfügten und welche Personen die einzelnen Zahlungen im Online-Banking-System freigegeben hatten. Die von der Stadt Wien in ihrer Stellungnahme erwähnte Tabelle mit der Dokumentation der Zahllaufsummen und der Freigebenden war dem RH von der Stadt Wien nicht vorgelegt worden.

Kontrollautomatik

Ausgestaltung der IT-Systeme

- 16.1 (1) Das Prinzip der Kontrollautomatik fordert, dass die im Schulden- und Veranlagungsmanagement genutzten IT-Systeme automatische Kontrollen der mit den Finanzgeschäften verbundenen Tätigkeiten sicherstellen bzw. so ausgestaltet sind, dass – in Entsprechung des Vier-Augen-Prinzips – mit Risiko verbundene Tätigkeiten zumindest die Mitwirkung mehrerer dazu berechtigter Personen erfordern.
- (2) Die Berücksichtigung des Prinzips der Kontrollautomatik im Schulden- und Veranlagungsmanagement der Stadt Wien überprüfte der RH stichprobenartig anhand der in den zuständigen Abteilungen der MA 5 und der MA 6 bei der Durchführung der Finanzgeschäfte verwendeten IT-Systeme. Dazu zählten vor allem das elektronische Aktensystem, das HV-System, das Online-Banking-System und ein System zur elektronischen Dokumentenverwaltung.
- (3) Die Verwaltung und Dokumentation der abgeschlossenen Finanzgeschäfte erfolgte standardmäßig im elektronischen Aktensystem der MA 5 in der Form, dass eine Person eine Maßnahme beantragte und eine weitere Person diese Maßnahme genehmigte; zum Teil wurden weitere Personen (etwa die Abteilungs- bzw. Dezernatsleitung) in Kenntnis gesetzt. In Ausnahmefällen lag für bestehende Finanzgeschäfte keine Dokumentation im elektronischen Aktensystem vor. Dies betraf Akten bestehender langfristiger Veranlagungen, die nicht in das elektronische Aktensystem überführt wurden.
- (4) Bei wiederkehrenden Prozessen (etwa bei der Durchführung eines Wertpapier-tausches) war erkennbar, dass die zuständige Abteilung ihre jeweiligen Prozess-schritte beibehielt. Die MA 5 nutzte teilweise die Möglichkeit, diesbezügliche Standardprozesse im elektronischen Aktensystem zu hinterlegen. Solche waren für allgemeine Geschäftsprozesse wie etwa für die Genehmigung von Aktenvermerken der MA 5 – Markt und der MA 5 – Marktfolge oder für die Kenntnisnahme von Quar-talsberichten eingerichtet. Für Geschäftsprozesse wie die Durchführung eines Wert-papiertausches waren keine spezifischen Standardprozesse im elektronischen Aktensystem hinterlegt.
- (5) Vor allem im Hinblick auf die zahlungsrelevanten Prozesse bei den Finanzgeschäf-ten waren die IT-Systeme derart ausgestaltet, dass die Vornahme von Buchungen im HV-System und von Zahlungsprozessen im Online-Banking-System die Mitwir-kung von mehreren, mit den entsprechenden IT-Berechtigungen ausgestatteten Personen erforderte.

(6) Eine durchgehende IT-gestützte Verbindung der verwendeten Systeme lag nicht vor, da die jeweils Anordnungsbefugten der MA 5 ihre Anordnungen per E-Mail an die MA 6 übermittelten. Weiters wiesen auch das elektronische Aktensystem und das HV-System keine Schnittstelle – etwa für die direkte Überleitung der im elektronischen Aktensystem verwendeten Belege in das Buchungssystem – auf. Die diesbezüglichen Überlegungen und Pläne setzte die Stadt Wien bis zum Ende der Gebarungüberprüfung durch den RH nicht um.

(7) Die MA 6 hatte gemäß ihren Aufgaben nach der Geschäftseinteilung für den Magistrat der Stadt Wien und der Haushaltsordnung³⁰ die erhaltenen Anordnungen vor dem Vollzug zu prüfen. Diese Prüfung umfasste u.a. die Einhaltung des Haushaltsvoranschlags sowie die formelle, sachliche und rechnerische Richtigkeit der Anordnung. Die Kontrollen erfolgten teilweise automatisch. Durch die systemische Vorerfassung des genehmigten Haushaltsvoranschlags waren die Voranschlagsdaten im System erfasst und es erfolgte bei jeder Verrechnung eine automatische Prüfung im HV-System, ob das Finanzgeschäft durch den genehmigten Haushaltsvoranschlag noch gedeckt war. Die zuständige Buchhaltungsabteilung hatte dabei auch die Aktualität der Voranschlagsdaten im HV-System im Zuge der Verrechnung von Finanzgeschäften zu prüfen, um nicht genehmigte Kreditüberschreitungen zu vermeiden. Die Prüfung der formellen, sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Anordnung – wie z.B. der Richtigkeit der angegebenen Finanzpositionen – und der Abgleich der Daten mit Darlehensverträgen waren mangels entsprechender technischer Schnittstellen bzw. mangels Einrichtung eines Workflows im HV-System manuell durchzuführen. Die Bestätigung über die Durchführung dieser Prüfschritte erfolgte durch die Freigabe der Buchungen, wobei die von den Bediensteten der MA 6 vorgenommene Buchung als Bestätigung der durchgeführten Prüfung galt. Ein gesonderter Prüfvermerk kam dabei nicht zur Anwendung.

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

Die MA 5 nutzte für die Verwaltung und Dokumentation der Finanzgeschäfte ein elektronisches Aktensystem, wobei in einigen Fällen die Akten für bestehende langfristige Veranlagungen nicht in das System überführt wurden. Auch nutzte die MA 5 keine im elektronischen Aktensystem festgelegten Standardprozesse für spezifische Abläufe bei Finanzgeschäften wie z.B. die Durchführung von Wertpapier-Tauschgeschäften. Diese Sachverhalte erschwerten die Sicherstellung einer einheitlichen Vorgangsweise und die Vermeidung von fehler- bzw. manipulationsanfälligen

³⁰ Die Kriterien der Rechnungsprüfung waren in der HO 2016 bzw. in der HO 2018 festgelegt.

Abweichungen bei der Verwaltung und Dokumentation der Finanzgeschäfte. Auch gab es keine Schnittstelle zwischen dem elektronischen Aktensystem und dem HV-System.

Der RH empfahl, im elektronischen Aktensystem sämtliche Akten bestehender Finanzgeschäfte zu erfassen und Standardprozesse für spezifische Abläufe bei Finanzgeschäften, wie z.B. die Durchführung von Wertpapier-Tauschgeschäften, einzurichten.

Weiters empfahl er, die Schaffung einer Schnittstelle zum HV-System zu evaluieren, um die Möglichkeiten für Fehler und Manipulationen zu verringern und den Einsatz automatischer Kontrollen in seinen IT-Systemen zu erleichtern.

Die Prüfungen, die von den Bediensteten der MA 6 vor der Durchführung von Anordnungen vorzunehmen waren, waren nicht vollständig im HV-System hinterlegt.

Daher empfahl der RH, den Einsatz automatisierter Prüfungen im HV-System voranzutreiben.

Der RH wies gegenüber der Stadt Wien kritisch darauf hin, dass die von der MA 6 vor Durchführung der Anordnungen vorgenommenen manuellen Prüfungen nur zum Teil aus ihrem HV-System ersichtlich waren und kein eigener Prüfvermerk als Bestätigung zur Durchführung der Prüfungen von den Bediensteten gesetzt werden musste. Damit war die Stadt Wien einem erhöhten Risiko ausgesetzt, dass die erforderlichen Prüfungen in der MA 6 nur zum Teil erfolgen.

Daher empfahl der RH, die Prüfungen im Rahmen der Durchführung von Anordnungen derart im HV-System zu hinterlegen, dass die Buchung nur mit einer eigenen Bestätigung der durchgeführten Prüfungen – etwa in Form eines entsprechenden Prüfvermerks – umgesetzt werden kann.

- 16.3 (1) Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme bezüglich der Einrichtung von Standardprozessen in ihrem elektronischen Aktensystem, wie z.B. für die Durchführung von Wertpapier-Tauschgeschäften, mit, dass die letzte Wertpapiertransaktion im August 2016 stattgefunden habe und entsprechende Standardprozesse für zukünftige Fälle bereits eingerichtet worden seien.

Weiters erläuterte die Stadt Wien zur Empfehlung des RH bezüglich einer Schnittstelle zum HV-System, dass der Standardprozess einer Auszahlung über ein SAP-Modul an das Online-Banking-System erfolge und die Auszahlung gleichzeitig im HV-System fortgeschrieben werde. Der vom Standardprozess abweichende Ablauf für manuelle Auszahlungen erfolge ausschließlich nach schriftlicher Anordnung durch die MA 5 und werde auf Sach- und Haushaltskonten vom Referat ZKS gebucht. Die zuständige Buch-

haltungsabteilung überweise den vom Referat ZKS ausbezahlten Betrag mittels Standardprozesses an das Referat ZKS. Angeordnete manuelle Einnahmen, die im Referat ZKS einlangten, würden zunächst auf Sach- und Haushaltskonten gebucht und anschließend an die zuständige Buchhaltungsabteilung überwiesen. Die Einnahmenschreibung auf den entsprechenden Sach- und Haushaltskonten in der zuständigen Buchhaltungsabteilung erfolge ebenfalls nach schriftlicher Anordnung durch die MA 5.

(2) Die MA 6 werde die Möglichkeit, Fehler und Manipulationen bei Prozessen außerhalb der automatischen Abläufe zu verringern, prüfen und den Einsatz automatischer Kontrollen in den IT-Systemen vorantreiben.

Bezugnehmend auf die Empfehlung des RH, Prüfungen im Rahmen der Durchführung von Anordnungen derart im HV-System zu hinterlegen, dass die Buchung nur mit einer eigenen Bestätigung der durchgeführten Prüfungen umgesetzt werden könne, führte die Stadt Wien aus, dass Prüfungen bei Durchführung von Anordnungen im HV-System teilweise automatisch erfolgen würden, teilweise würden die zuständigen Bediensteten diese manuell durchführen. Dies werde durch die Bestätigung (Buchen) der zeichnungsberechtigten Person dokumentiert.

16.4 (1) Der RH stellte klar, dass sich sowohl seine Empfehlung bezüglich der Implementierung von Standardprozessen als auch seine Empfehlung zur Schaffung einer Schnittstelle zum HV-System auf das elektronische Aktensystem bezogen.

(2) Der RH beurteilte die Zusage der Stadt Wien, den Einsatz automatischer Kontrollen in den IT-Systemen voranzutreiben, positiv. Er hielt fest, dass eine optimale Umsetzung des Prinzips der Kontrollautomatik in einem Buchungssystem den Einsatz automatisierter Prüfungen erfordert. Sofern dies nicht möglich ist, sind zwingend manuelle Prüfungen durchzuführen. Dabei ist eine nachweisbare Bestätigung der Durchführung aller bei einer Anordnung vorzunehmenden Prüfungen erforderlich. Der RH verblieb deshalb bei seiner Empfehlung.

Elektronischer Zahlungsverkehr

17.1 (1) Die Durchführung des Zahlungsverkehrs war entsprechend der Geschäftseinteilung für den Magistrat der Stadt Wien Aufgabe der MA 6. Innerhalb dieser war das im Dezernat Rechnungswesen angesiedelte Referat ZKS für den Zahlungsverkehr zuständig (siehe TZ 11).

(2) Das Referat ZKS wickelte den Zahlungsverkehr mittels eines Online-Banking-Systems ab. Standardmäßig erfolgte dies auf Basis eines automatischen Zahllaufs. Der Import des dafür notwendigen Datenträgers war in einem nicht abänderbaren Dateiformat vorgesehen; es bestand jedoch technisch die Möglichkeit, den Datenträger in einem Dateiformat zu importieren, das eine manuelle Abänderung der zahlungsrelevanten Daten ermöglichte. Weiters war zur Zeit der Gebarungsprüfung eine manuelle Erfassung von Zahlungsaufträgen ohne vorhergehende Verbuchung im HV-System im Rahmen von Eilüberweisungen möglich. Diese erfolgten in Ausnahmefällen und wurden direkt vom Referat ZKS durchgeführt. Eine buchhalterische Erfassung der durchgeführten Zahlung erfolgte im HV-System über einen voranschlagsunwirksamen Hilfsansatz, der nach Vorlage des Kontoauszugs mit der zuständigen Buchhaltungsabteilung gegengerechnet wurde und erst anschließend voranschlagswirksam verbucht wurde. Die Buchhaltungsabteilung führte demnach in diesen Fällen vorab keine entsprechenden Kontrollen durch (siehe TZ 16). Ergänzend gab es außerdem laut Angaben der MA 6 die Möglichkeit, dass die MA 5 – ohne Einbindung der MA 6 – direkt Abbuchungen und Überweisungen von Hauptkonten der Stadt Wien veranlasste.

(3) Die Kontrollmaßnahmen im Rahmen des automatischen Zahllaufs umfassten im Wesentlichen einen täglichen Abgleich zwischen den Datenträgern und der importierten Summe im Online-Banking-System. Bedienstete des Referats ZKS führten diese Summenkontrolle im Vier-Augen-Prinzip durch und dokumentierten sie in einer Excel-Tabelle. Die Freigabe der importierten Zahlungsdaten erfolgte mit einer durch ein elektronisches Autorisierungsverfahren³¹ erzeugten, einmaligen, elektronischen Unterschrift durch je eine Person aus zwei verschiedenen Verfügergruppen, wobei vor der elektronischen Unterschrift durch die zweite Person nochmals eine Kontrolle der Gesamtsumme des Online-Banking-Systems erfolgte.

17.2 Der RH hielt kritisch fest, dass in der Stadt Wien die Möglichkeit bestand, die zahlungsrelevanten Daten der im Rahmen des elektronischen Zahlungsverkehrs erstellten Dateien manuell zu verändern. Weiters kritisierte er, dass Zahlungsaufträge im Zusammenhang mit den Finanzgeschäften des Schuldenmanagements ohne vorhergehende Erfassung im HV-System bzw. sogar ohne Einbeziehung der MA 6 durchgeführt werden

³¹ card-TAN-Generator

konnten, wodurch in der Haushaltsordnung vorgeschriebene Ex-ante-Prüfungen und auch die Einhaltung des Prinzips der Funktionstrennung unterbleiben konnten.

Der RH empfahl, unverzüglich sicherzustellen, dass eine Veränderung der aus dem HV-System für den elektronischen Zahlungsverkehr generierten zahlungsrelevanten Daten technisch unmöglich ist. Weiters empfahl er, die Möglichkeit zur manuellen Erfassung von Zahlungsaufträgen im elektronischen Zahlungssystem – ohne vorherige Erfassung im HV-System – und zur direkten Durchführung von Zahlungsaufträgen durch die MA 5 ohne Einbindung der MA 6 zu verwehren.

Der RH empfahl, bis zur Behebung dieser Mängel die Kontrollmaßnahmen zu verstärken, insbesondere um das Risiko von Manipulationen in diesem Bereich erheblich zu verringern.

- 17.3 Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die MA 6 prüfen werde, ob die Unveränderbarkeit der für den elektronischen Zahlungsverkehr generierten Daten technisch umsetzbar ist.

Manuelle Erfassungen von Zahlungsaufträgen ohne vorhergehende Verbuchung im HV-System im Rahmen von Eilüberweisungen durch die MA 6 im Online-Banking-System würden ausschließlich auf schriftliche Anordnung der MA 5 zur Sicherstellung einer valutagerechten Überweisung erfolgen. Dies sei aufgrund des zeitlichen Ablaufs unabdingbar. Die Quotierung (Vereinbarung des Zinssatzes und der Laufzeit) erfolge bei einer Verlängerung einer Barvorlage am Tag der Fälligkeit, weshalb bei einer Vorerfassung im HV-System zumindest zwei Tage vor Fälligkeit und somit vor Prolongation der Barvorlage das jeweilige „neue“ Kreditinstitut schon bekannt sein müsste. Zur Bemerkung, dass die MA 5 – ohne Einbindung der MA 6 – direkt Abbuchungen und Überweisungen von Hauptkonten der Stadt Wien veranlasst habe, teilte die Stadt Wien mit, dass hiervon ausschließlich Überträge von einem Bankkonto der Stadt Wien auf ein anderes Bankkonto der Stadt Wien betroffen gewesen seien. Dies erfolge im Zusammenhang mit der Abwicklung von Barvorlagen und werde vom jeweiligen Kreditinstitut nach vorheriger Information an die MA 5 durchgeführt.

Die MA 6 werde erneut evaluieren, ob zusätzliche Maßnahmen zur Verringerung des Manipulationsrisikos getroffen werden können, und werde diese gegebenenfalls umsetzen.

- 17.4 Die Durchführung von manuellen Zahlungsaufträgen ohne vorhergehende Verbuchung im HV-System sowie von Überweisungen ohne Einbindung der MA 6 – auch wenn diese nur Kontenüberträge betrafen – unterlag nach Ansicht des RH dem Risiko, dass die in der Haushaltsordnung vorgeschriebenen Ex-ante-Prüfungen und auch die Einhaltung des Prinzips der Funktionstrennung unterbleiben konnten. Im

Hinblick auf das generell erhöhte Sicherheitsrisiko (z.B. Fehler oder Manipulationen), das mit der manuellen Erfassung von Zahlungsaufträgen ohne vorherige Buchung verbunden ist, betonte der RH die Bedeutung der Umsetzung seiner Empfehlung. Der RH bewertete in diesem Zusammenhang die Zusage der Stadt Wien positiv, dass die MA 6 erneut evaluiert wird, ob zusätzliche Maßnahmen zur Verringerung des Manipulationsrisikos getroffen werden können, und diese gegebenenfalls umsetzen wird.

Prinzip der Mindestinformation

Vorgaben zum Prinzip der Mindestinformation

- 18 Das Prinzip der Mindestinformation fordert, dass die für die Finanzgeschäfte im Schulden– und Veranlagungsmanagement zuständigen Personen jene Informationen erhalten, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind.

Die folgende Übersicht zeigt beispielhaft die Berücksichtigung des Prinzips der Mindestinformation in den für das Schulden– und Veranlagungsmanagement der Stadt Wien relevanten Bestimmungen:

Tabelle 10: Prinzip der Mindestinformation – Vorgaben Stadt Wien (Auszug)

Vorgabe	Inhalt
Richtlinie für das Finanzmanagement	<ul style="list-style-type: none"> – regelmäßiger Informationsaustausch zwischen Finanzdirektor und den für das Finanzportfolio- und das Risikomanagement zuständigen Bediensteten der MA 5 in 14-tägigen Finanzmanagementsitzungen: <ul style="list-style-type: none"> – Limitüberschreitungen sind dem Finanzdirektor nach Kenntniserlangung von der MA 5 – Markt und/oder der MA 5 – Marktfolge zur Beratung über die Herstellung eines richtlinienkonformen Zustands umgehend zu melden. – Für Zwecke des internen Risikomanagements und –controllings ist von der MA 5 – Marktfolge ein vierteljährlicher Bericht zu erstellen und im Rahmen der Finanzmanagementsitzung vorzulegen. – Der Finanzdirektor ist über bedeutende Änderungen oder Ereignisse, die bestehende Geschäfte oder Vertragspartner betreffen, durch die MA 5 – Markt und/oder die MA 5 – Marktfolge umgehend zu informieren.
Haushaltsordnung des Magistrats der Stadt Wien (HO 2016)	<ul style="list-style-type: none"> – § 21 Abs. 4: Die Namen und Unterschriftsproben der für die Anordnung Zeichnungsberechtigten sowie der Umfang ihrer Befugnis (und etwaige Änderungen unter Anführung des Geltungsbeginns) sind von der Dienststellenleitung der zuständigen Buchhaltungsabteilung bekanntzugeben. – § 35 Abs. 5: Alle Einnahmen- und Ausgabenbuchungen müssen durch ordnungsgemäße Belege gedeckt sein. – § 45 Abs. 2: Die Gebührrstellung (Verbuchung) darf grundsätzlich nur aufgrund einer Anordnung der anordnungsbefugten Dienststelle erfolgen, die alle Angaben zu enthalten hat, die für eine sachgerechte Buchung erforderlich sind.¹ – § 46 Abs. 1: Die der zuständigen Buchhaltungsabteilung erteilten Anordnungen zur Leistung einer Zahlung haben auf das Geschäftsstück Bezug zu nehmen, welches die Zahlungsverpflichtung begründet (z.B. Darlehensvertrag oder Geschäftsabschlussbestätigung).
Prozessbeschreibungen MA 5	<ul style="list-style-type: none"> – Aktualisierung von Limits: Information der MA 5 – Marktfolge an die MA 5 – Markt über aktualisierte Limitübersichten für Finanztransaktionen – Aufnahme Fremdfinanzierung: Information der MA 5 – Markt an die MA 5 – Marktfolge (sowie mit der Erteilung der Anordnung auch an die Buchhaltung) über die erfolgte Aufnahme von Fremdfinanzierungen durch die Übermittlung von Finanzierungsvereinbarungen bzw. Aktenvermerken – Einhaltung vertraglicher Verpflichtungen aus Schuldenaufnahmen: Information der MA 5 – Markt an die MA 5 – Marktfolge über die Erteilung der Anordnungen an die MA 6 zur Verrechnung und Zahlung – Verwaltung Geld- und Wertpapiervermögen: Information der MA 5 – Markt an die MA 5 – Marktfolge über eine Zur-Kenntnisnahme des Aktenvermerks über erfolgte Veranlagungen und erfolgte Zuschläge an Geschäftspartner im Zuge von Wertpapiertauschen durch die MA 5 – Marktfolge; darüber hinaus Informationsübermittlungen von der MA 5 – Markt über die Veranlagung von Geldvermögen an das Referat ZKS sowie über Wertpapiertausche an die MA 6

MA = Magistratsabteilung

¹ Gemäß § 46 Abs. 1 HO 2016 waren Angaben für eine sachgerechte Prüfung und Verbuchung u.a. die zur Verrechnung erforderliche Kontierung und das Verwaltungsjahr, der Betrag, die Währung, der Fälligkeitstag und die Zahlungsempfängerin bzw. der Zahlungsempfänger.

Quelle: Stadt Wien

Umsetzung des Prinzips der Mindestinformation

- 19.1 (1) Die nachfolgende Tabelle zeigt, inwieweit der RH bei der Überprüfung von Finanzgeschäften der Stadt Wien Abweichungen vom Prinzip der Mindestinformation feststellte:

Tabelle 11: Abweichungen vom Prinzip der Mindestinformation bei den überprüften Finanzgeschäften der Jahre 2013 bis 2018

Finanzgeschäfte		Abweichungen vom Prinzip der Mindestinformation
1	Aufnahme eines langfristigen Darlehens	ja
2	Aufnahme einer Barvorlage	ja
3	Prolongation einer Barvorlage	ja
4	Kapitalmarktveranlagung (Wertpapiertausch)	ja
5	Kapitalmarktveranlagung (Wertpapiertausch)	nein

Quelle: Stadt Wien; Darstellung: RH

(2) In einer Prozessbeschreibung zur Einhaltung vertraglicher Verpflichtungen aus Schuldenaufnahmen der Stadt Wien war eine Information durch die MA 5 – Markt an die MA 5 – Marktfolge über die Erteilung der Anordnungen an die MA 6 zur Verrechnung und Zahlung vorgesehen. Bei den vom RH überprüften Finanzgeschäften 1 bis 3 (Darlehen und Barvorlagen) wurde diese Vorgabe nicht eingehalten.

(3) Bei der Aufnahme von Fremdfinanzierungen sollte die MA 5 – Markt der MA 5 – Marktfolge Finanzierungsvereinbarungen (Vertrag, Geschäftsabschlussbestätigungen) bzw. Aktenvermerke übermitteln. Laut eigener Auskunft übermittelte die MA 5 Darlehensverträge per E-Mail – wie aus den Unterlagen zum Finanzgeschäft 1 ersichtlich – an die MA 5 – Marktfolge. Aus dem elektronischen Akt zu den vom RH überprüften Barvorlagen (Finanzgeschäfte 2 und 3) war jedoch nicht ersichtlich, dass das jeweilige Bestätigungsschreiben des Vertragspartners über den Geschäftsabschluss auch an die MA 5 – Marktfolge übermittelt wurde. Aktenvermerke der MA 5 über durchgeführte Finanztransaktionen erreichten die MA 5 – Marktfolge über den Arbeitsvorrat (aktuell zu bearbeitende Geschäftsfälle) im elektronischen Aktensystem. Die MA 5 – Marktfolge konnte über ihren Zugriff zum elektronischen Aktensystem in die nicht direkt an sie übermittelten Dokumente der MA 5 – Markt Einsicht nehmen, um anschließend die Überprüfung der MA 5 – Markt durchzuführen. Laut Auskunft der MA 5 unterblieb daher eine direkte Übersendung der Geschäftsabschlussbestätigungen von der MA 5 – Markt an die MA 5 – Marktfolge.

(4) Gemäß der Haushaltsordnung bedurften alle Einnahmen- und Ausgabenbuchungen ordnungsgemäßer Belege. Daher war eine rechtzeitige Übermittlung der Geschäftsabschlussbestätigungen bzw. Zinsenvorschreibungen der Vertragspartner von der MA 5 – Markt an die MA 6 unabdingbar. Die MA 5 übermittelte Darlehensverträge – wie aus den Unterlagen zum Finanzgeschäft 1 ersichtlich – per E-Mail an die MA 6; Zinsenvorschreibungen übermittelte sie laut eigener Auskunft nicht. Bei Barvorlagen übermittelten die Vertragspartner keine gesonderten Zinsenvorschreibungen an die MA 5. Anhand der dem RH vorgelegten Unterlagen zu den von ihm überprüften Barvorlagen (Finanzgeschäfte 2 und 3) war nicht nachvollziehbar, ob und wie die zeitgerechte Übermittlung der Geschäftsabschlussbestätigungen von der MA 5 – Markt an die MA 6 stattfand. Die interne Revision der Stadt Wien stellte in einem Revisionsbericht vom Mai 2016 fest, dass die Buchhaltung Barvorlagen teilweise lediglich auf Basis von Anordnungs-E-Mails verbuchte.

(5) Bei den Finanzgeschäften 1 (Darlehen) und 4 (Wertpapiertausch) musste die Buchhaltung die MA 5 – Markt an die Erteilung von einzelnen Anordnungen zur Verbuchung erinnern. Beim Finanzgeschäft 4 (Wertpapiertausch) lag keine Zahlungsanordnung für den Vertragsabschluss vor. Beim Finanzgeschäft 3 (Barvorlage) erfolgte die Erteilung der Anordnung erst rund drei Wochen nach der Zinsengutschrift.³²

Die Buchhaltung verbuchte den Zahlungseingang beim Finanzgeschäft 1 (Darlehen) erst rund drei Wochen nach der erteilten Anordnung.

19.2 Der RH anerkannte das grundsätzliche Vorhandensein von Vorgaben zur Informationsübermittlung zwischen MA 5 – Markt und MA 5 – Marktfolge im Sinne der Umsetzung des Prinzips der Mindestinformation.

Er hielt in diesem Zusammenhang jedoch kritisch fest, dass die MA 5 – Marktfolge im Zuge der Bedienung von vertraglichen Verpflichtungen aus Schuld aufnehmen über Anordnungen der MA 5 – Markt an die MA 6 informiert werden sollte und dass der RH eine konsequente Umsetzung dieser Vorgabe – auf Basis der von ihm überprüften Finanzgeschäfte – nicht feststellen konnte.

Daher empfahl der RH, den Informationsfluss zwischen MA 5 – Markt und MA 5 – Marktfolge in Bezug auf erteilte Anordnungen zur Verbuchung und Zahlung – z.B. durch Übermittlung einer Kopie der Anordnungs-E-Mails zum Zeitpunkt ihrer Erteilung an die MA 6 – Buchhaltung – künftig sicherzustellen sowie durch Ablage der Anordnungs-E-Mails im elektronischen Akt des jeweiligen Finanzgeschäfts zu dokumentieren.

Der RH anerkannte die Zugriffsmöglichkeit der MA 5 – Marktfolge auf die elektronischen Akten der MA 5 – Markt.

³² Aufgrund von Negativzinsen erfolgte bei dieser Barvorlage eine Zinsengutschrift zugunsten der Stadt Wien.

Der RH hielt anhand der von ihm überprüften Finanzgeschäfte kritisch fest, dass die MA 5 – Markt bei Darlehen keine Zinsenvorschreibungen an die Buchhaltung übermittelte. Darüber hinaus war für den RH bei den von ihm überprüften Barvorlagen nicht nachvollziehbar, ob und wie die MA 5 – Markt Geschäftsabschlussbestätigungen zeitgerecht an die MA 6 übermittelte. Geschäftsabschlussbestätigungen und Zinsenvorschreibungen stellten Belege dar, die – neben den Anordnungen – die Basis für die Verbuchung darstellen sollten.

Der RH empfahl daher, die zeitgerechte Belegübermittlung an die MA 6 im elektronischen Akt des jeweiligen Finanzgeschäfts zu dokumentieren. Dies wäre z.B. durch die Ablage einer Kopie der E-Mail, die die Weiterleitung der Geschäftsabschlussbestätigung bzw. der Zinsenvorschreibung an die MA 6 enthält, möglich. Damit soll sichergestellt werden, dass die Buchhaltung zeitnah alle Informationen erhält, die sie für ihre Aufgabenerfüllung – die Verbuchung – benötigt.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Buchhaltung die MA 5 – Markt an die Erteilung einzelner Anordnungen zur Verbuchung erinnern musste bzw. die Anordnung erst mit deutlicher zeitlicher Verzögerung erfolgte oder eine Anordnung im Einzelfall gar nicht vorlag. Darüber hinaus stellte der RH kritisch fest, dass die Buchhaltung bei einem Finanzgeschäft erst mehrere Wochen nach der Erteilung der Anordnung buchte.

Daher empfahl der RH, Anordnungen lückenlos und umgehend zu erteilen, um zu einer ordnungsgemäßen und fristgerechten Abwicklung und Verrechnung der Finanzgeschäfte beizutragen. Darüber hinaus empfahl der RH, Verbuchungen im Sinne der Grundsätze der ordnungsgemäßen Buchführung möglichst zeitnahe vorzunehmen.

- 19.3 Die Stadt Wien merkte in ihrer Stellungnahme an, nicht nachvollziehen zu können, dass eine Informationsvorgabe bei den vom RH überprüften Finanzgeschäften 1 bis 3 (Darlehen und Barvorlagen) nicht eingehalten worden sei.

Die Empfehlung des RH zum Informationsfluss zwischen MA 5 – Markt und MA 5 – Marktfolge in Bezug auf erteilte Anordnungen zur Verbuchung und Zahlung sei bereits umgesetzt.

Auch die Empfehlung, die zeitgerechte Belegübermittlung an die MA 6 im elektronischen Akt des jeweiligen Finanzgeschäfts zu dokumentieren, sei bereits umgesetzt.

Darüber hinaus werde die Stadt Wien die Empfehlung, Anordnungen lückenlos und umgehend zu erteilen und Verbuchungen möglichst zeitnahe vorzunehmen, evaluieren.

- 19.4 Der RH stellte in Bezug auf die Anmerkung der Stadt Wien zur fehlenden Information bei den vom RH überprüften Finanzgeschäften 1 bis 3 klar, dass eine Information über die Erteilung der Anordnung von der MA 5 – Markt an die MA 5 – Marktfolge weder in den jeweiligen Akten noch in den Anordnungs-E-Mails zu diesen Geschäftsfällen belegt war.

Prinzip der minimalen Rechte

Benutzerberechtigungen für das HV-System

- 20.1 (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 der Stadt Wien überprüfte der RH die Vorgaben und den festgelegten 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 im „Benutzerhandbuch SAP-Berechtigungen“ der MA 6 festgelegt. Zusätzlich enthielt die Interne Dienstanweisung der MA 6 zum IKS Vorgaben und Prozessbeschreibungen für die Vergabe von Benutzerberechtigungen. Die Risiken und Kontrollen im Zusammenhang mit diesen Tätigkeiten wurden weiters regelmäßig in einer Risikokontrollmatrix evaluiert.

(3) Das „Benutzerhandbuch SAP-Berechtigungen“ sah verschiedene Rollen im Rahmen der Vergabe von Benutzerberechtigungen vor. Sensible Rollen waren dabei als solche definiert, die z.B. eine Anordnungsbefugnis gemäß GOM³³ oder eine Gegenzeichnung gemäß Haushaltsordnung im HV-System ermöglichten. Für die Prüfung der Rollenvergabe war u.a. das Vorhandensein einer Zeichnungsberechtigung sowie die Einschränkung auf entsprechende Leserechte (Buchhaltungsabteilungs- bzw. Magistratsabteilungs-Daten) in Abhängigkeit zur Zuordnung einer entsprechenden Organisationseinheit vorgesehen. Zur Vermeidung von Unverträglichkeiten von Rollen war eine Rollenzuordnung nur dann durchzuführen, wenn die Trennung zwischen Anordnung und Vollzug oder die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips nicht verletzt wurde. Weiters war in den internen Vorgaben festgehalten, dass bei der Anforderung von Benutzerberechtigungen auf die Einhaltung des Prinzips der Mindestinformation zu achten war. So sollten nur Berechtigungen vergeben werden, die für die Aufgaben der jeweiligen Benutzerin bzw. des jeweiligen Benutzers notwendig waren.

³³ Die Erteilung von Anordnungen im HV-System war für die MA 5 im überprüften Zeitraum mangels Schnittstelle nicht eingerichtet (siehe [TZ 16](#)).

(4) Für die Anlage und Löschung von Berechtigungen für das HV-System bzw. die Zuordnung und Deaktivierung von Rollen waren Bedienstete des in der MA 6 angesiedelten Referats Beratung – Service – Betreuung (**Referat BSB**) zuständig. Die Stadt Wien verfügte für die Verwaltung von Berechtigungsanforderungen für das HV-System über eine eigene zugekaufte IT-Anwendung. Eine Anforderung zur Veränderung von Benutzerberechtigungen der MA 6 hatte per E-Mail im Referat BSB³⁴ einzulangen. Welche Personen diese Anforderungen übermitteln durften, war innerhalb der jeweiligen Organisationseinheit festzulegen. Es war jedoch immer die bzw. der direkte Vorgesetzte jener Person, für die eine Anforderung bzw. Löschung vorzunehmen war, in die E-Mail miteinzubeziehen. Dies galt als Genehmigung der Anforderung. Nach erfolgter Prüfung und Zuordnung der Rolle im Vier-Augen-Prinzip³⁵ verständigten Bedienstete des Referats BSB die Anforderin bzw. den Anforderer, die betroffene Benutzerin bzw. den betroffenen Benutzer sowie die direkte Vorgesetzte bzw. den direkten Vorgesetzten. Der gesamte Schriftverkehr wurde zur Dokumentation abschließend archiviert.

(5) Meldungen zu Verwendungsänderungen und Austritten von Benutzerinnen und Benutzern waren per E-Mail an das Referat BSB zu richten. Für die zeitgerechte Informationsweitergabe waren die Referats-, Dezernats- oder Stabsstellenleitungen verantwortlich. Eine automatische Sperre einer Benutzerin oder eines Benutzers erfolgte nach 90 Tagen Inaktivität. Einmal jährlich führte das Referat BSB eine umfassende Bereinigung der Benutzerinnen und Benutzer manuell durch.

20.2 Der RH anerkannte, dass die Stadt Wien über Vorgaben und festgelegte Prozessabläufe verfügte sowie Maßnahmen zur regelmäßigen Risikoeinschätzung betreffend die Vergabe und Verwaltung der Berechtigungen für die Benutzung des HV-Systems setzte, welche u.a. auch Unverträglichkeiten bei Rollenvergaben im Sinne der Einhaltung der Funktionstrennung, des Vier-Augen-Prinzips und des Prinzips der Mindestinformation berücksichtigten.

³⁴ Die operative Zuständigkeit lag bei den Bediensteten der Gruppe Informations- und Kommunikationstechnik innerhalb des Referats BSB.

³⁵ Durch eine Bedienstete bzw. einen Bediensteten des Referats BSB wird die Rolle im System angefordert, durch eine zweite Bedienstete bzw. einen zweiten Bediensteten die Anforderung kontrolliert und freigegeben.

Geschäftspartnerstammdaten

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

(2) Die Zuständigkeit für die Neuanlage und Pflege von Geschäftspartnerstammdaten im Zusammenhang mit dem Schulden- und Vermögensmanagement der Stadt Wien lag zentral im Aufgabenbereich der MA 6, wobei innerhalb der MA 6 zwei unterschiedliche Organisationseinheiten in den Prozess eingebunden waren. So waren die Buchhaltungsabteilungen für die Erfassung der Geschäftspartnerstammdaten verantwortlich, die Freigabe der jeweiligen Bankverbindungen (Neuanlage und Änderung) erfolgte durch das Referat ZKS. Die Umsetzung dieser Aufgaben war in mehreren internen Vorgaben sowie Prozessablaufbeschreibungen festgelegt.

(3) Für die Geschäftspartnerverwaltung stand eine eigene zentrale Datenbank, die die Stadt Wien zugekauft hatte, zur Verfügung. Diese ermöglichte eine eindeutige Identifizierung, Konsolidierung und auch Harmonisierung von Geschäftspartnern innerhalb der Stadt Wien. Dies unterstützte die Sicherstellung einer adäquaten Qualität der erfassten Geschäftspartnerstammdaten und verringerte das Risiko unbemerkter Fehlleitung von Zahlungen. Die Verwaltung der Datenbank lag im Aufgabenbereich des Referats ZKS. Für die Erfassung der Geschäftspartnerstammdaten war ein Vier-Augen-Prinzip vorgesehen. Die Bediensteten der Buchhaltungsabteilungen legten Geschäftspartnerstammdaten neu an bzw. änderten diese und archivierten die dazugehörigen Belege im elektronischen Dokumentenmanagementsystem. Die Bediensteten des Referats ZKS überprüften auf Basis der gespeicherten Belege die Kontoverbindung und gaben diese frei („Revision“). Dieser Prozess wurde darüber hinaus durch die zuständige Gruppenleitung im Referat ZKS stichprobenartig kontrolliert.

(4) Die Trennung der Berechtigung für die Freigabe von Geschäftspartnerstammdaten, die Erfassung und Durchführung von Buchungen und die Freigabe des Zahl- laufs ergab sich organisatorisch aus der Funktionstrennung zwischen Erfassung und Durchführung von Buchungen im HV-System durch die Buchhaltungsabteilungen und Freigabe von Zahlläufen im Referat ZKS. Potenzielle Unvereinbarkeiten ergaben sich innerhalb des Referats ZKS dadurch, dass dieses sowohl für die Verwaltung der zentralen Datenbank für Geschäftspartnerstammdaten als auch für die Freigabe von Zahlläufen zuständig war. Gemäß Angaben der MA 6 war das diesbezügliche Risiko als gering einzuschätzen, da die Bediensteten des Referats ZKS keine Berechtigung zur Einzelfreigabe von Anweisungen hatten, sondern den Gesamtbestand an Zahlun-

gen im Rahmen eines Zahllaufs freigaben (siehe TZ 17). Weiters lag es gemäß Angaben der MA 6 in der Verantwortlichkeit der Referatsleitung ZKS, bei der Berechtigungsvergabe für Bedienstete des Referats ZKS auf eine Unvereinbarkeit zwischen Freigabe von Geschäftspartnerstammdaten und Freigabe von Zahlungen zu achten.

- 21.2 Der RH anerkannte, dass die Stadt Wien durch den Einsatz einer zentralen Datenbank die technischen Voraussetzungen für eine adäquate Datenqualität von erfassten Geschäftspartnerstammdaten geschaffen hatte. Er hielt jedoch kritisch fest, dass sich in der Stadt Wien potenzielle Unvereinbarkeiten dadurch ergaben, dass das Referat ZKS sowohl für die Verwaltung der zentralen Datenbank für Geschäftspartnerstammdaten als auch für die Freigabe von Zahlungen im Rahmen des elektronischen Zahlungsverkehrs zuständig war.

Der RH empfahl, geeignete Maßnahmen im Referat ZKS zur Minimierung des Risikos der Unvereinbarkeit in Bezug auf die Benutzerberechtigungen für die Verwaltung der Geschäftspartnerstammdaten-Datenbank und die Freigabe von Zahlungen im Rahmen des elektronischen Zahlungsverkehrs zu setzen.

Der RH empfahl weiters, entsprechende Vorgaben schriftlich festzulegen und die Einhaltung dieser Vorgaben regelmäßig zu überprüfen.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Ausführungen zur manuellen Erfassung von Zahlungsaufträgen im Rahmen von Eilüberweisungen in TZ 17.

- 21.3 Die Stadt Wien hielt in ihrer Stellungnahme ergänzend fest, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Referats ZKS, die bei Kreditinstituten zeichnungsberechtigt sind, keine Berechtigung für Änderungen in der zentralen Datenbank für Geschäftspartnerstammdaten hätten. Ausschließlich die Referatsleitung fordere entsprechende Berechtigungen für die Datenbank an und es erfolge eine regelmäßige Kontrolle der zugewiesenen Berechtigungen durch die Referatsleitung.

Die Stadt Wien sagte die Umsetzung der Empfehlungen des RH zu, indem die Referatsleitung ab sofort quartalsweise Auswertungen über die Berechtigten, die mit der Verwaltung der zentralen Datenbank für Geschäftspartnerstammdaten sowie mit der Freigabe von Zahlungen im elektronischen Zahlungsverkehr betraut sind, prüfen werde und die geprüften Listen im Dokumentenmanagementsystem ablegen werde. Die entsprechende schriftliche Vorgabe dafür werde in der IDA ZKS festgelegt.

Prinzip der Transparenz und Nachvollziehbarkeit

22.1 (1) Die für das Schulden- und Veranlagungsmanagement der Stadt Wien relevanten Bestimmungen enthielten eine Reihe von Vorgaben zu den Prozessabläufen. Beispielsweise legte das auf der Richtlinie des Finanzmanagements basierende Organisationshandbuch der MA 5 den Rahmen für die Durchführung von Finanzgeschäften des Schulden- und Veranlagungsmanagements fest und beschrieb die damit in Zusammenhang stehenden operativen Soll-Prozesse. Ähnlich waren in der MA 6 die abteilungsrelevanten Soll-Prozesse in der IDA IKS definiert. Sowohl die MA 5 als auch die MA 6 hatten darüber hinaus detaillierte grafische Beschreibungen ihrer Kernprozesse erstellt. Im Hinblick auf das Prinzip der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der durchgeführten Finanzgeschäfte waren außerdem die Vorgaben zur Verrechnung sowie zur Erstellung des Rechnungsabschlusses im Rahmen der geltenden Haushaltsordnung relevant.

(2) Die nachfolgende Tabelle zeigt, inwieweit der RH bei der Überprüfung von Finanzgeschäften der Stadt Wien Abweichungen vom Prinzip der Transparenz und Nachvollziehbarkeit feststellte:

Tabelle 12: Abweichung vom Prinzip der Transparenz und Nachvollziehbarkeit bei den überprüften Finanzgeschäften der Jahre 2013 bis 2018

Finanzgeschäfte		Abweichung vom Prinzip der Transparenz und Nachvollziehbarkeit
1	Aufnahme eines langfristigen Darlehens	ja
2	Aufnahme einer Barvorlage	ja
3	Prolongation einer Barvorlage	ja
4	Kapitalmarktveranlagung (Wertpapiertausch)	ja
5	Kapitalmarktveranlagung (Wertpapiertausch)	ja

Quelle: Stadt Wien; Darstellung: RH

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

(4) Bei allen fünf Geschäftsfällen waren für die Nachvollziehbarkeit der durchgeführten Prozessschritte wesentliche Unterlagen nicht im (elektronischen) Akt³⁶ der MA 5 enthalten. Dies betraf

- Bedarfsmeldungen zur Refinanzierung von Barvorlagen an den Geschäftspartner (Finanzgeschäft 1),
- die nachweisliche Übermittlung von Verbuchungs- bzw. Zahlungsanordnungen der MA 5 an die MA 6 (Finanzgeschäfte 1, 2, 3 und 4) sowie
- Nachweise für die Einholung von Alternativangeboten durch Dritte (Finanzgeschäfte 2, 3 und 5).

(5) Die Richtlinien des Finanzmanagements sahen für Veranlagungen und Finanzierungsgeschäfte betragliche Limits bei den Geschäftspartnern der Stadt Wien vor. In Aktenvermerken der MA 5 – Markt zum Finanzgeschäft 3 (Prolongation einer Barvorlage) fehlte eine Anmerkung, inwieweit das aktuelle Limit beim Geschäftsabschluss ex-ante berücksichtigt wurde. Eine nachweisliche Kontrolle der Limiteinhaltung war aus den vorliegenden Unterlagen nicht ersichtlich, obwohl seit erstmaligem Abschluss des Finanzgeschäfts eine Änderung des Limits eintreten hätte können (siehe TZ 12).

(6) Für die Abwicklung des Schulden- und Finanzmanagements war in der MA 5 eine allgemeine E-Mail-Adresse eingerichtet („MA 5 Post“). Bei drei der überprüften Finanzgeschäfte (Finanzgeschäfte 2, 4 und 5) gingen die Antworten bzw. Angebote und Abschlussbestätigungen der Geschäftspartner in Form von E-Mails bei dem Bediensteten der MA 5 ein, der die Anfragen zuvor getätigt hatte. So erfolgte die Korrespondenz mit den Geschäftspartnern teilweise ganz ohne Einbeziehung weiterer Bediensteter der MA 5.

(7) Beim Finanzgeschäft 1 war bei der Aufnahme eines langfristigen Darlehens ein Agio (Darlehensaufgeld) vereinbart. Dieses vereinnahmte die Stadt Wien mit vollem Betrag im Jahr der Darlehensaufnahme als Zinsen. Der vollständige Ausweis zum Zeitpunkt der Vereinnahmung des Agios war nach den zum damaligen Zeitpunkt geltenden Rechnungslegungsvorschriften möglich. Die von der Stadt Wien gewählte Vorgehensweise führte aber zu einer Einschränkung der Transparenz im Rechnungsabschluss, da ein expliziter Ausweis des Agios und dessen periodengerechte Abgrenzung über die gesamte Laufzeit des Darlehens unterblieb.

³⁶ Alle Finanzgeschäfte bis auf Finanzgeschäft 4 waren im elektronischen Aktensystem der MA 5 erfasst.

- 22.2 Der RH anerkannte, dass sowohl in der MA 5 als auch in der MA 6 die Tätigkeiten der involvierten Personen bzw. Organisationseinheiten sowie deren Kontrollen klar und transparent geregelt waren. Er stellte jedoch kritisch fest, dass aufgrund fehlender Dokumente z.B. zur Einholung von Alternativangeboten und von Verbuchungs- und Zahlungsanordnungen in den Akten die Einhaltung der Prozessvorgaben nur eingeschränkt nachvollziehbar war.

Der RH empfahl, die für die Nachvollziehbarkeit der durchgeführten Prozessschritte der MA 5 und der MA 6 wesentlichen Unterlagen vollumfänglich in den Akten zu dokumentieren.

Der RH wies darauf hin, dass eine nachweisliche Berücksichtigung der Limits vor den jeweiligen Geschäftsabschlüssen in den Akten der MA 5 – Markt fehlte, wodurch eine nachweisliche Kontrolle der Limiteinhaltung nur in jenen Fällen ersichtlich war, in denen die MA 5 – Marktfolge aufgrund ihrer Zuständigkeiten in den Prozess miteingebunden war.

Der RH empfahl, zur Sicherstellung transparenter und nachvollziehbarer Geschäftsprozesse der MA 5 eine in den Akten dokumentierte, nachweisliche Berücksichtigung der Limits vor Geschäftsabschlüssen der MA 5 – Markt für all jene Finanzgeschäfte mit festgelegten Limits sicherzustellen, in denen die MA 5 – Marktfolge nicht ex-ante in den Geschäftsabschluss eingebunden ist.

Der RH hielt kritisch fest, dass teilweise nur einzelne Bedienstete der MA 5 die elektronische Korrespondenz mit den Geschäftspartnern – etwa bei Angebotseinholungen oder auch bei Geschäftsabschlüssen – führten, obwohl dafür auch die allgemeine E-Mail-Adresse „MA 5 – Post“ zur Verfügung stand. Der RH erachtete diese Vorgehensweise als nicht ausreichend transparent, wodurch ein erhöhtes Manipulationsrisiko bestand.

Der RH empfahl, zur Erhöhung der Transparenz bei der Anbahnung und Durchführung von Geschäftsabschlüssen der MA 5 ausschließlich die allgemeine E-Mail-Adresse „MA 5 – Post“ zu verwenden.

Der RH hielt fest, dass die Stadt Wien ein Darlehensagio im Jahr der Darlehensaufnahme mit vollem Betrag als Zinsen vereinnahmte, was den zum damaligen Zeitpunkt gültigen Rechnungslegungsvorschriften entsprach. Der RH stellte jedoch kritisch fest, dass diese von der Stadt Wien gewählte Vorgehensweise zu einer Einschränkung der Transparenz im Rechnungsabschluss führte, da ein expliziter Ausweis des Agios und dessen periodengerechte Abgrenzung über die gesamte Laufzeit des Darlehens unterblieb. Mit der verpflichtenden Anwendung der Bestimmungen der VRV 2015 auf die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse ab dem Finanzjahr 2020 war von einer entsprechenden Erhöhung der Transparenz –

hinsichtlich der periodengerechten Abgrenzung von Darlehensagios – auszugehen. Eine solche war in der Haushaltsordnung 2018 auch bereits vorgesehen.

22.3 (1) Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme zur Feststellung des RH, dass für die Nachvollziehbarkeit der durchgeführten Prozessschritte wesentliche Unterlagen nicht im (elektronischen) Akt enthalten waren, mit, dass der elektronische Akt in der MA 5 erst seit 2016 erlassmäßig genehmigt geführt werde bzw. geführt werden dürfe. Die überprüften Finanzgeschäfte hätten auch Finanzgeschäfte vor 2016 beinhaltet, die nur in Papierform vorgelegen seien. Zur Feststellung des RH, dass Nachweise für die Einholung von Alternativangeboten durch Dritte fehlten, teilte die Stadt Wien mit, dass es sich bei den angeführten Finanzgeschäften um telefonische Abschlüsse gehandelt habe. Die entsprechenden Dokumentationen seien in Form von Aktenvermerken vorhanden bzw. vorhanden gewesen.

(2) Hinsichtlich der Empfehlung des RH, die für die Nachvollziehbarkeit der durchgeführten Prozessschritte der MA 5 und der MA 6 wesentlichen Unterlagen vollumfänglich in den Akten zu dokumentieren, würden die MA 5 und die MA 6 künftig verstärkt auf die Umsetzung dieser Empfehlung achten.

(3) Die Empfehlung des RH bezüglich der Sicherstellung transparenter und nachvollziehbarer Geschäftsprozesse der MA 5 sei bereits umgesetzt.

(4) Die Empfehlung des RH zur Erhöhung der Transparenz bei der Anbahnung und Durchführung von Geschäftsabschlüssen der MA 5 sei ebenfalls umgesetzt.

22.4 (1) Der RH entgegnete der Stadt Wien, dass bei allen fünf Geschäftsfällen für die Nachvollziehbarkeit der durchgeführten Prozessschritte wesentliche Unterlagen im Akt (darunter in einem Akt in Papierform zum Geschäftsfall 4 aus dem Jahr 2014) der MA 5 nicht enthalten waren. Die nunmehr in der Stellungnahme angeführten Aktenvermerke wurden dem RH nicht vorgelegt, obwohl ihm die Vollständigkeit der Geschäftsfalldokumentation schriftlich bestätigt wurde.

(2) Der RH anerkannte die Zusage der Stadt Wien, künftig verstärkt auf die Umsetzung der Empfehlung zu achten.

Fremdwährungsfinanzierungen

23.1 (1) Die Stadt Wien nahm seit Mitte der 1980er Jahre Fremdwährungsfinanzierungen in CHF zur Haushaltsabgangsfinanzierung vor. Der Grund für diese Entscheidung lag in Zinsvorteilen gegenüber einer Finanzierung in inländischer Währung, welche die Stadt Wien zur Reduktion ihrer Finanzierungskosten nutzte. Um Schwankungen im Fremdwährungsbereich und somit eine liquiditätsmäßig wirksame Realisierung von Wechselkursverlusten zu vermeiden, führte die Stadt Wien sogenannte Rollierungen (Anschlussfinanzierungen) durch. Dabei ersetzte sie den aushaftenden Betrag einer bestehenden Finanzierung bei Fälligkeit durch eine neue Finanzierung in selber Höhe und selber Währung. Eine liquiditätswirksame Abrechnung von gegebenenfalls auftretenden Wechselkursverlusten war durch die Rollierungen somit vorerst nicht erforderlich.

(2) Im Jahr 2011 entschied die Stadt Wien³⁷, keine neuen Finanzierungen in CHF mehr vorzunehmen. Dies betraf jedoch nicht die Anschlussfinanzierungen aus den Vorperioden, die weiterhin durchgeführt werden konnten. Zum 31. Dezember 2012 betrug die ausschließlich aus CHF bestehende Fremdwährungsschuld der Stadt Wien 1.992,70 Mio. CHF, der Anteil der Fremdwährungsschuld in CHF an den Gesamtschulden betrug somit 37,9 %.

(3) Im Jahr 2013 beschloss der Wiener Landtag das Gesetz über die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung. Dieses beinhaltete u.a. auch den Grundsatz, keine offenen (unabgesicherten) Fremdwährungsrisiken mehr einzugehen. Entgegen diesem Grundsatz war das Eingehen von Fremdwährungsrisiken für Anschlussfinanzierungen (Rollierungen) bestehender Geschäfte³⁸ in CHF weiterhin möglich, wenn die Stadt Wien bis 31. Dezember 2013 dem Österreichischen Koordinationskomitee³⁹ eine geeignete Strategie für einen stufenweisen Abbau der Fremdwährungsfinanzierungen bis Ende 2016 übermittelt hatte.⁴⁰ Die Strategie für einen stufenweisen Abbau der Fremdwährungsfinanzierungen konnte einen späteren Endtermin als den 31. Dezember 2016 vorsehen, wenn dies aufgrund des Volumens oder der Art der betroffenen Vertragsbeziehungen den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit entsprach und das damit verbundene Risiko vertretbar war.

³⁷ Laut Auskunft der Stadt Wien schlossen die beiden Regierungsparteien Sozialdemokratische Partei Österreich und Die Grünen eine diesbezügliche Vereinbarung.

³⁸ bei Vertragsbeziehungen, die vor dem 1. Jänner 2013 eingegangen wurden, mit diesen im direkten Zusammenhang stehende Anschlussfinanzierungen (Rollierungen) und risikoreduzierende Absicherungen bestehender Geschäfte

³⁹ Dem österreichischen Koordinationskomitee obliegt die Beratung von Angelegenheiten der Haushaltskoordination zwischen den Gebietskörperschaften im Sinne des Österreichischen Stabilitätspakts 2012.

⁴⁰ Weiters waren die Vertragsbeziehungen gemäß dieser Strategie in Bezug auf den Grundsatz der risikoaversen Finanzgebarung bis zum Ablauf des 31. Dezember 2016 tatsächlich anzupassen.

(4) Die Stadt Wien stellte die „Strategie für den Abbau der Fremdwährungsfinanzierungen“ dem Österreichischen Koordinationskomitee am 30. Dezember 2013 zu. In dieser Strategie stellte sie die seit dem Jahr 1984 errechneten Gesamtvorteile aus der Zinersparnis dem seinerzeitigen Aufnahmekurs der zum 31. Dezember 2012 bestehenden CHF–Finanzierungen in der Höhe von 1.992,70 Mio. CHF gegenüber. Daraus berechnete sie „Break–Even–Kurse“⁴¹, bei denen ein Ausstieg aus dem CHF ohne Verluste bzw. mit finanziellen Vorteilen möglich war. Die Stadt Wien hielt in ihrer Strategie fest, dass sie zu keinem Zeitpunkt gesetzlich oder vertraglich verpflichtet ist und war, Fremdwährungspositionen – unabhängig vom Vorliegen eines günstigen oder ungünstigen CHF–Wechselkurses – endgültig schließen zu müssen, und dass sie die Praxis der Anschlussfinanzierungen wirtschaftlich sinnvoll und zweckmäßig erachte.

Die Strategie enthielt einen EUR/CHF–Ziel–Wechselkurs von 1,3216, bei dessen Erreichen vor dem 31. Dezember 2016 alle bestehenden CHF–Finanzierungen in EUR–Finanzierungen umzuschulden waren. Dieser Ziel–Wechselkurs stellte jenen Kurs dar, bei dem sich die entstehenden Währungsverluste mit den bisherigen inflationsbereinigten Zinersparnissen ausgleichen würden und somit kein Verlust entstehen würde. Bei Nichterreichen des CHF–Ziel–Wechselkurses bis zum 31. März 2016 war eine Evaluierung der bisherigen Wechselkursentwicklungen durchzuführen, um darauf aufbauend Entscheidungsgrundlagen für einen gegebenenfalls auch stufenweisen Ausstieg aus dem CHF für die Zeit nach dem 31. Dezember 2016 zu erlangen.

Da der angestrebte CHF–Ziel–Wechselkurs von 1,3216 im Zielzeitraum nicht eintrat, stieg die Stadt Wien nicht aus den bestehenden CHF–Finanzierungen aus.

(5) Zwischen dem Jahr 2000 und dem Beginn der Finanzkrise 2008 bewegte sich der Kurs des CHF zum Euro (EUR/CHF) in einer geringen Schwankungsbreite von 1,45 bis 1,65.⁴² Im Zuge der Finanzkrise wertete der CHF gegenüber dem EUR massiv auf⁴³ und steuerte auf eine Parität zu. Um einen Kursverfall zu verhindern, stützte die Schweizerische Nationalbank ab September 2011 einen EUR/CHF–Mindestkurs von 1,20, den sie bis 15. Jänner 2015 aufrecht hielt. Mit der Aufgabe dieser Stützungs politik fiel der CHF zum EUR unter den Kurs von 1,20. Dies bedeutete für die Stadt Wien eine massive Verteuerung ihrer Fremdwährungsposition. So stieg z.B. die Bewertung der zum Jahresende 2014 bestehenden CHF–Schulden in der Höhe von 1.992,70 Mio. CHF durch die Wechselkursänderung von 1.657,27 Mio. EUR auf 1.839,13 Mio. EUR (2015) um 181,86 Mio. EUR an (siehe auch Tabelle 13).

⁴¹ Der Break–Even–Punkt wird in der Betriebswirtschaft mit „Gewinnschwelle“ oder „Kostendeckungspunkt“ übersetzt und bezeichnet jenen Punkt, an dem Erlöse und Kosten gleich hoch sind. Bei Erreichen des Break–Even–Punktes entsteht daher kein Verlust, es wird aber auch kein Gewinn erwirtschaftet.

⁴² Stichtagskurse jeweils zum Jahresende

⁴³ Dies hat ein Sinken des EUR/CHF–Kurses zur Folge.

(6) Anfang 2016 legte die Stadt Wien eine evaluierte und adaptierte „Strategie 2.0 für den Abbau der Fremdwährungsfinanzierungen“ vor. Darin hielt sie fest, dass das anhaltend vorteilhaftere Zinsniveau im CHF seit jeher mit dem Nachteil des systemimmanenten Fremdwährungsrisikos verbunden war, richtete den Fokus verstärkt auf die Minimierung des Fremdwährungsrisikos und legte einen geordneten Ausstieg aus der bestehenden Fremdwährungsschuld fest.

Die Strategie sah vor, beginnend mit dem zweiten Halbjahr 2016 unter Berücksichtigung des bestehenden Tilgungsprofils und der Liquiditätserfordernisse einen Abbau des bestehenden Portfolios von zumindest 150 Mio. CHF pro Halbjahr vorzunehmen. Dabei war ein rascherer Abbau jederzeit möglich.⁴⁴ Bei Erreichen eines EUR/CHF-Kurses von 1,3131 war eine vollständige Umschichtung des CHF-Portfolios in EUR vorzunehmen.⁴⁵

Ab dem zweiten Halbjahr 2016 erfolgte die operative Umsetzung der Strategie 2.0 für den Abbau der Fremdwährungsfinanzierungen. In den regelmäßig stattfindenden Finanzmanagementsitzungen analysierten die für das Finanzportfolio und das Risikomanagement zuständigen Mitarbeiter unter Vorsitz des Finanzdirektors die Entwicklung der Marktsituation im CHF und legten Kursvorgaben und Betragshöhen für die geplanten Konvertierungen fest. Der EUR/CHF-Referenzkurs der Europäischen Zentralbank zum 31. Dezember 2015, der die Ausgangslage für die Strategie 2.0 darstellte, betrug 1,0835. Die aus Sicht der Stadt Wien verbesserte Kursentwicklung in den folgenden Monaten führte dazu, dass sie zwischen Juli 2016 und April 2018 ihre gesamten bestehenden CHF-Fremdwährungsfinanzierungen in der Höhe von 1.992,70 Mio. CHF in EUR konvertierte, sodass ab Mai 2018 keine Fremdwährungsverbindlichkeiten mehr bestanden. Der Abbau der CHF-Finanzierungen erfolgte durch Konvertierungen im Jahr 2016 in der Höhe von 150 Mio. CHF (EUR/CHF-Kurs 1,0902), im Jahr 2017 von 1.372,70 Mio. CHF (EUR/CHF-Kurs 1,1129) und im Jahr 2018 von 470 Mio. CHF (EUR/CHF-Kurs 1,1800) in EUR.

- 23.2 Der RH hielt fest, dass sich bei Finanzierungen in fremder Währung zwar Zinsvorteile im Vergleich zum EUR ergeben können, Zinsänderungsrisiken jedoch vorhanden sind. Diese Finanzierungen sind allerdings mit Währungsrisiken durch Wechselkurschwankungen zum EUR behaftet.

⁴⁴ Die vorgesehene Tilgung konnte auch einmalig ausgesetzt werden, wenn der maßgebliche Referenzkurs EUR/CHF der Europäischen Zentralbank unter den Kurs des 31. Dezember 2015 fiel.

⁴⁵ Bei diesem Kurs handelte es sich in Fortführung der Strategie aus dem Jahr 2013 um jenen Kurs, bei dem sich bei einer Konvertierung der mit 31. Dezember 2012 bestehenden CHF-Finanzierungen in EUR die dadurch entstehenden Währungsverluste mit den bisherigen inflationsbereinigten Zinsersparnissen ausgleichen würden und somit kein Verlust entstehen würde.

Der RH merkte kritisch an, dass die Stadt Wien keine Absicherungsmaßnahmen in Bezug auf etwaige Zins- und Währungsrisiken getroffen hatte und fällig werdende potenzielle Wechselkursverluste durch den Einsatz von Anschlussfinanzierungen in die Zukunft verschob.

Der RH kritisierte, dass die Stadt Wien, obwohl sie Fremdwährungsfinanzierungen bereits seit drei Jahrzehnten einging, ihre Fremdwährungsstrategie erst im Jahr 2013 näher konkretisierte. Der RH würdigte in diesem Zusammenhang das grundsätzliche Vorhandensein einer Ausstiegsstrategie, kritisierte jedoch, dass diese Strategie wesentlich auf der Erreichung eines vorgegebenen Wechselkurses aufbaute. Sie zielte jedoch nicht auf eine aktive Steuerung des Portfolios ab und war damit für den Risikoabbau bzw. eine entsprechende Begrenzung der Risiken nur eingeschränkt geeignet.

Der RH kritisierte weiters, dass die Stadt Wien trotz bekannter Risiken aus den Fremdwährungsfinanzierungen sowie angesichts der negativen Kursentwicklung mehrere Jahre keine Maßnahmen zur Risikoreduktion setzte und diese erst im Jahr 2016 mit der Strategie 2.0, die einen geordneten Ausstieg aus der bestehenden Fremdwährungsschuld festlegte, vornahm.

Der RH hielt fest, dass die Stadt Wien im Rahmen der Umsetzung der Strategie 2.0 für den Abbau der Fremdwährungsfinanzierungen den Ausstieg aus den CHF-Finanzierungen zwischen Juli 2016 und April 2018 vornahm, indem sie ihre bestehenden CHF-Fremdwährungsfinanzierungen in der Höhe von 1.992,70 Mio. CHF tilgte und sie durch Finanzierungen in EUR ersetzte.

Der RH sah die Strategie 2.0 als zum Abbau der Fremdwährungsfinanzierungen geeignet an, da sie klare Vorgaben zu einem geordneten Abbau der Fremdwährungsfinanzierungen und Handlungsspielräume für eine optimierte Umsetzung enthielt.

- 23.3 Die Stadt Wien vermerkte in ihrer Stellungnahme positiv, dass der RH die Strategie 2.0 als zum Abbau der Fremdwährungsfinanzierungen geeignet angesehen habe, da diese klare Vorgaben zu einem geordneten Abbau der Fremdwährungsfinanzierungen und Handlungsspielräume für eine optimierte Umsetzung enthalten habe. Zur Klarstellung merkte die Stadt Wien an, dass sie erstmals 1931 eine CHF-Finanzierung begeben habe. Danach seien erst ab 1977 seitens der Stadt Wien wieder CHF-Finanzierungen in Form von Anleihen durchgeführt worden.

- 24.1 (1) Die Stadt Wien bewertete die Finanzschulden in fremder Währung im Vergleich zum Vorjahr im Nachweis über die Finanzschulden jeweils mit dem offiziellen Umrechnungskurs zum 31. Dezember in EUR. Dadurch waren die (nicht realisierten) Währungsgewinne bzw. –verluste in dieser Beilage zum Rechnungsabschluss ausgewiesen.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Bewertung der Finanzschulden der Stadt Wien jeweils zum Jahresende:

Tabelle 13: Bewertung der Finanzschulden in fremder Währung jeweils zum Jahresende

Jahr	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Finanzschulden in Mio. CHF	1.992,70	1.992,70	1.992,70	1.992,70	1.842,70 ¹	470,00 ²
EUR/CHF– Kurs	1,2072	1,2276	1,2024	1,0835	1,0739	1,1702
	in Mio. EUR					
Finanzschulden	1.650,68	1.623,25	1.657,27	1.839,13	1.715,90 ¹	401,64 ²
Unterschied Bewertung zum Vorjahr	–	-27,43	34,02	181,86	-123,24 ¹	-1.314,25 ²

CHF = Schweizer Franken

¹ enthält Tilgungen (Konvertierungen CHF in EUR) in der Hohede von 137,59 Mio. EUR (150 Mio. CHF)

² enthält Tilgungen (Konvertierungen CHF in EUR) in der Hohede von 1.233,40 Mio. EUR (1.372,70 Mio. CHF)

Quelle: Stadt Wien

Die Tabelle zeigt, dass die Veränderungen der CHF–Finanzschulden in EUR in den Jahren 2013 bis 2015 ausschließlich auf Bewertungsveranderungen des CHF–Kurses zurückzuführen waren. Während die per Jahresende in EUR bewerteten CHF–Finanzschulden der Stadt Wien im Jahr 2013 um 27,43 Mio. EUR sanken, erfolgte im Jahr 2014 kursbedingt ein Anstieg um 34,02 Mio. EUR bzw. 2015 um 181,86 Mio. EUR. Nach 2015 sanken die Bewertungsveranderungen infolge der Tilgungen der CHF–Finanzschulden.

- (2) Im Rahmen der Erstellung der Strategie für den Abbau der Fremdwährungsfinanzierungen nahm die Stadt Wien im Jahr 2013 eine Bewertung des gesamten Fremdwahrungsportfolios von 1984 bis Ende 2012 hinsichtlich der erzielten Zinsergebnisse⁴⁶ vor. Dabei stellte sie eine Berechnung der Gesamtersparnis für diesen Zeitraum dar, indem sie für jedes getätigte Finanzgeschäft in CHF die tatsächlich bezahlten Zinsen jenen einer angenommenen Alternativfinanzierung in Oesterreichischen Schillingen (**ATS**) bzw. EUR gegenüberstellte.⁴⁷ Die Stadt Wien nahm weiters eine Inflations-

⁴⁶ Zinersparnisse oder Zinsverluste

⁴⁷ Als Vergleichsbasis ermittelte die Stadt Wien jeweils laufzeitkonforme Zinssätze für Alternativfinanzierungen in ATS bzw. EUR, die sich an Benchmarks orientierten (z.B. Sekundärmarktrendite Bund, Referenzzinssätze, Swap–Sätze).

bereinigung vor, indem sie die über die Jahre errechneten Zinersparnisse mit dem Verbraucherpreisindex valorisierte.⁴⁸ Bis Ende 2012 errechnete die Stadt Wien Zinsersparungen durch sämtliche bisher vorgenommene CHF-Finanzierungen gegenüber angenommenen Alternativfinanzierungen in ATS bzw. EUR in der Höhe von 600,31 Mio. EUR bzw. inflationsbereinigt von 806,80 Mio. EUR.

Für die Erstellung der Strategie 2.0 adaptierte die Stadt Wien diese Berechnungen für die Jahre 2013 bis 2015; die inflationsbereinigten Einsparungen per Ende 2015 stiegen dadurch auf 816,64 Mio. EUR.

Der RH konnte anhand der von der Stadt Wien zur Verfügung gestellten Unterlagen deren Berechnungen zur Inflationsbereinigung der Zinersparnis zwischen CHF und angenommener Alternativfinanzierung nicht nachvollziehen. Auch auf Nachfrage des RH legte die Stadt Wien die diesbezüglichen Berechnungen nicht vor, sondern verwies auf eine vorgenommene Valorisierung durch den Verbraucherpreisindex. Die Stadt Wien stellte die den Berechnungen zugrunde liegenden Unterlagen und Akten dem RH während der Gebarungsüberprüfung nicht zur Verfügung, da laut ihren Angaben der physische Zugriff auf das Archiv aufgrund von Renovierungsarbeiten nicht möglich war.

(3) Im Rahmen der Berechnungen zum Ausstieg aus den CHF-Finanzierungen nahm die Stadt Wien eine Berechnung des Nettovorteils⁴⁹ aus den bisherigen CHF-Finanzierungen der Jahre 1984 bis 2018 vor. Dabei stellte sie alle bisherigen errechneten Einsparungen aus Zinersparnissen per Ende 2015 (816,64 Mio. EUR inflationsbereinigt) über die Gesamtlaufzeiten den Kursverlusten aus der Konvertierung im Rahmen der Beendigung der CHF-Finanzierungen in den Jahren 2016 bis 2018 gegenüber.⁵⁰

Die nachstehende Tabelle zeigt die Berechnung des Kursverlustes der Stadt Wien aus den CHF-Finanzierungen über die Gesamtlaufzeiten:

Tabelle 14: Berechnung des Kursverlusts über die Gesamtlaufzeiten

Jahr der Tilgung	Tilgung CHF in Mio. EUR	Ursprungskurs EUR/CHF	Durchschnittskurs Tilgung EUR/CHF	Kursverlust Gesamtlaufzeiten in Mio. EUR
2016	150,00	1,5806	1,0902	42,69
2017	1.372,70	1,5806	1,1129	364,90
2018	470,00	1,5806	1,1800	100,94
Summe	1.992,70			508,53

CHF = Schweizer Franken

Quelle: Stadt Wien

⁴⁸ Nach Angaben der Stadt Wien zinst diese alle Nominal- und Zinszahlungen der Vergangenheit über den von der Statistik Austria veröffentlichten Verbraucherpreisindex (VPI 76) auf.

⁴⁹ Die Stadt Wien bezeichnete den Nettovorteil als Gesamtersparnis.

⁵⁰ Für den Zeitraum 2016 bis 2018 nahm die Stadt Wien für ihre Darstellung keine Berechnung von Zinsvorteilen vor.

Aus dem Vergleich der seit dem Jahr 1984 eingegangenen CHF-Finanzierungen in der Höhe von 1.992,70 Mio. CHF zum EUR/CHF-Kurs von 1,5806 mit den Durchschnittskursen bei der Tilgung (und Konvertierung in EUR) in den Jahren 2016 bis 2018 ergab sich für die Stadt Wien ein Kursverlust aus den Gesamtlaufzeiten in der Höhe von 508,53 Mio. EUR.

Die Stadt Wien errechnete über die Gesamtlaufzeiten 1984 bis 2018 aus den von ihr berechneten inflationsbereinigten Zinersparnissen in Höhe von 816,64 Mio. EUR und dem Kursverlust in Höhe von 508,53 Mio. EUR einen Nettovorteil in der Höhe von 308,11 Mio. EUR.

Der RH stellt nachfolgend diese Berechnung der Stadt Wien sowohl inflationsbereinigt als auch ohne Inflationsbereinigung dar:

Tabelle 15: Berechnung des Nettovorteils durch die Stadt Wien

Gesamtlaufzeiten 1984 bis 2018	ohne Inflationsbereinigung	inflationbereinigt
	in Mio. EUR	
Zinersparnis 1984 bis 2015	610,15	816,64
Kursverlust im Rahmen der Beendigung der CHF-Finanzierungen 2016 bis 2018	-508,53	-508,53
Nettovorteil	101,62	308,11

CHF = Schweizer Franken

Quelle: Stadt Wien

Die von der Stadt Wien angestellte Berechnung des Nettovorteils umfasste die Zinersparnisse der Jahre 1984 bis 2015.⁵¹ Der Kursverlust in der Höhe von 508,53 Mio. EUR bezog sich jedoch nur auf die erfolgten Tilgungen (Konvertierungen) in den Jahren 2016 bis 2018. Gemäß Auskunft der Stadt Wien gab es im Zuge von Schuldenstandsreduktionen bis zum Jahr 2007 laufend Tilgungen in CHF. Ob für die Stadt Wien bis zu diesem Zeitpunkt bereits Kursverluste oder –gewinne aus etwaigen Tilgungen (Konvertierungen) bei der Reduktion ihrer CHF-Finanzierungen anfielen, konnte die Stadt Wien dem RH nicht belegen. Ebenso konnte sie dem RH das Ausmaß der in diesem Zeitraum erfolgten CHF-Tilgungen (und somit Konvertierungen von CHF in ATS bzw. EUR) nicht mitteilen und stellte dem RH die den Berechnungen zugrunde liegenden Unterlagen und Akten zur Zeit seiner Gebarungüberprüfung nicht zur Verfügung.

(4) Die Stadt Wien dotierte seit dem Jahr 2012 im Rechnungsabschluss eine Sonderrücklage zur Sicherstellung einer risikoaversen Ausrichtung der Finanzgebarung (inkl. Haftungsvorsorge) und stellte diese Rücklage im Nachweis über die Rücklagengebarung dar. Die Rücklage erreichte Ende des Jahres 2016 einen Stand von

⁵¹ Für den Zeitraum 2013 bis 2015 nahm die Stadt Wien keine Inflationsbereinigung der Zinersparnisse mehr vor.

52,67 Mio. EUR. Im Zuge der Tilgung der CHF-Finanzierungen im Jahr 2017 erfolgte keine Auflösung dieser Rücklage, sodass diese auch Ende 2017 nach wie vor 52,67 Mio. EUR betrug.

24.2 Der RH hielt fest, dass die Stadt Wien ihre Finanzschulden in fremder Währung jährlich bewertete und die (nicht realisierten) Währungsgewinne bzw. -verluste im Nachweis über die Finanzschulden, einer Beilage zum Rechnungsabschluss, auswies.

Der RH hielt weiters fest, dass die Stadt Wien nach Beendigung der CHF-Finanzierungen im Jahr 2018 einen Nettovorteil (inflationbereinigt) über die Gesamtlaufzeiten in der Höhe von rd. 308 Mio. EUR errechnete. Der vom RH dargestellte Nettovorteil ohne Berücksichtigung einer Inflationbereinigung würde nach dieser Berechnungsmethode rd. 102 Mio. EUR ausmachen.

Der RH wies darauf hin, dass er die Berechnungen der Stadt Wien nur zum Teil nachvollziehen konnte: Da die Stadt Wien dem RH die Berechnungen zur Inflationbereinigung nicht darlegte und auch keine Auskünfte erteilte, ob und welche Kursverluste oder -gewinne aus bereits erfolgten CHF-Tilgungen im Zeitraum 1984 bis 2007 realisiert worden waren, konnte der RH keine Gesamtaussage zur Richtigkeit oder Vollständigkeit der Berechnung des Nettovorteils durch die Stadt Wien treffen.

Der RH empfahl, die Berechnung des Nettovorteils aus den CHF-Finanzierungen unter Berücksichtigung der realisierten Verluste oder Gewinne aus bisher erfolgten Tilgungen zu erstellen und eine Inflationbereinigung der Zinersparnisse und Gewinne bzw. Verluste aus erfolgten Tilgungen transparent und nachvollziehbar darzustellen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die von der Stadt Wien nicht dargelegten Berechnungsgrundlagen und die nicht zur Verfügung stehenden Akten dem IKS-Prinzip der Transparenz und Nachvollziehbarkeit widersprachen.

Der RH empfahl, zur Einhaltung des IKS-Prinzips der Transparenz und Nachvollziehbarkeit künftig die Verfügbarkeit von Berechnungsgrundlagen und der zugrunde liegenden Akten sicherzustellen, um die Nachvollziehbarkeit der Gebarung zu gewährleisten.

- 24.3 Die Stadt Wien sagte in ihrer Stellungnahme zu, die Empfehlung des RH, den Nettovorteil aus den CHF-Finanzierungen unter Berücksichtigung der realisierten Verluste oder Gewinne aus bisher erfolgten Tilgungen zu berechnen und die Inflationsbereinigung transparent und nachvollziehbar darzustellen, zu evaluieren.

Die Stadt Wien teilte zur Empfehlung des RH, künftig die Verfügbarkeit von Berechnungsgrundlagen und der zugrunde liegenden Akten sicherzustellen, mit, dass die entsprechenden Akten aufgrund der Übersiedlung – wie auch der RH selbst festgestellt habe – zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht zur Verfügung gestanden seien.

- 24.4 Zu den Ausführungen der Stadt Wien, die Akten seien „aufgrund der Übersiedlung“ zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht zur Verfügung gestanden, stellte der RH klar, dass er damit lediglich die von der Stadt Wien vorgebrachte Begründung wiedergab. Die Stadt Wien hatte dem RH auch nach mehrfacher Nachfrage die den Berechnungen zugrunde liegenden Unterlagen und Akten während seiner Gebarungsüberprüfung nicht zur Verfügung gestellt und dies damit begründet, dass der physische Zugriff auf das Archiv aufgrund von Renovierungsarbeiten nicht möglich sei.

IKS-relevante Maßnahmen

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

Tabelle 16: Internes Kontrollsystem – relevante Maßnahmen

überprüfte Themen	Beschreibung	TZ-Verweis
Vollmachten und Berechtigungen	Handhabung der Vergabe von Vollmachten und Berechtigungen	<u>TZ 26, TZ 27, TZ 28</u>
Festlegung von Verantwortung	klare Definition der Verantwortung (z.B. in Prozessbeschreibungen)	<u>TZ 29</u>
Vertretungsregelungen	Vorliegen von Regelungen im Fall der Abwesenheit von Bediensteten	<u>TZ 30</u>
Qualifikationserfordernisse	Qualifikationserfordernisse zur Aufgabenerfüllung sowie Weiterbildungsmaßnahmen	<u>TZ 31</u>

Quelle: RH

Vollmachten und Berechtigungen

Eröffnung von Bankkonten und Wertpapierdepots

26.1 (1) Gemäß § 9 Wiener Stadtverfassung waren die Urkunden über Rechtsgeschäfte von den nach der Geschäftseinteilung zuständigen Bediensteten zu unterfertigen. Auch der GOM zufolge hatten die nach der Geschäftseinteilung zuständigen leitenden Bediensteten innerhalb ihres Aufgabenbereichs die Stadt Wien als juristische Person nach außen zu vertreten.⁵² Die Dienststellenleiterinnen und –leiter konnten jedoch im Rahmen ihres Wirkungsbereichs in Einzelfällen Vollmachten für die Vertretung der Stadt Wien für genau zu bezeichnende Angelegenheiten an die ihnen zugewiesenen Bediensteten erteilen.⁵³

(2) In der MA 5 hatten der Dienststellenleiter und vor allem der Dezernatsleiter Vermögens- und Beteiligungsmanagement eine Vollmacht für die Eröffnung von Bankkonten.

Der Prozess für die Eröffnung von Bankkonten sah einerseits die Einbindung des Dezernats Vermögens- und Beteiligungsmanagement in der MA 5 (interne Prüfung des Antrags, Übermittlung des Kontoeröffnungsantrags an das Kreditinstitut, firmenmäßige Fertigung des Kontoeröffnungsantrags, Weiterleitung der Kontoeröffnungsunterlagen unter Einbindung der MA 6 an das Kreditinstitut) und andererseits des Dezernats Rechnungswesen in der MA 6 (Ergänzung der Zeichnungsberechtigungen, Genehmigung und Protokollierung der Kontoeröffnung, firmenmäßige Fertigung des Kontoeröffnungsantrags, Aufnahme ins Bankkontenverzeichnis) vor.

Die Eröffnung von Wertpapierdepots und die Übermittlung der diesbezüglichen Zeichnungsberechtigungen erfolgte direkt durch die MA 5 ohne Einbindung der MA 6.

26.2 Der RH hielt fest, dass sowohl die MA 5 als auch die MA 6 in den Prozess für die Eröffnung von Bankkonten eingebunden waren. Er kritisierte jedoch, dass die MA 5 Wertpapierdepots eröffnete und diesbezügliche Zeichnungsberechtigungen übermittelte, ohne die MA 6 einzubinden.

[Der RH empfahl, den Prozess der Eröffnung von Wertpapierdepots anzupassen und dabei eine verpflichtende Einbindung der MA 6 vorzusehen.](#)

26.3 Die Stadt Wien führte in ihrer Stellungnahme aus, dass die vom RH angemerkte Kritik auf ein im Jahr 2010 eröffnetes Depotkonto abziele, bei dem von diesem Grundsatz abgewichen worden sei. Die Empfehlung des RH sei jedoch bereits umgesetzt.

⁵² gemäß § 26 GOM

⁵³ gemäß § 28 Abs. 2 GOM

Zeichnungsberechtigungen für Bankkonten der Stadt Wien

- 27.1 In der MA 5 hatten im überprüften Zeitraum der Dienststellenleiter und bis zu drei Bedienstete Einzelzeichnungsberechtigungen bei einem Kreditinstitut für Konten der Stadt Wien. Der Finanzdirektor veranlasste die Löschung der Zeichnungsrechte auf den Konten im November 2018. In der MA 6 hatten ausschließlich Bedienstete des Referats ZKS Zeichnungsberechtigungen für Bankkonten der Stadt Wien. Dabei handelte es sich um Kollektivzeichnungsberechtigungen.
- 27.2 Der RH kritisierte, dass in der MA 5 im überprüften Zeitraum bis November 2018 für bis zu vier Personen der MA 5 Einzelzeichnungsberechtigungen für Konten der Stadt Wien bestanden. Er verwies auf seine Empfehlung in TZ 14, für die im Rahmen des Schulden- und Veranlagungsmanagements relevanten Bankkonten Vorgaben zur ausschließlichen Vergabe von Berechtigungen zur Kollektivzeichnung zu schaffen, die Zeichnungsberechtigungen auf den Girokonten und Wertpapierdepots zu evaluieren und Berechtigungen zur Einzelzeichnung zu vermeiden.

Berechtigungen gegenüber der OeBFA und den Kreditinstituten

- 28.1 In der MA 5 erteilte der Dienststellenleiter an bis zu drei weitere Bedienstete Ermächtigungen für den Abschluss von Finanzgeschäften bei der OeBFA sowie bei sechs ausgewählten Kreditinstituten. Dabei handelte es sich um Einzelabschlussermächtigungen zum persönlichen und telefonischen Abschluss z.B. von Kassa-, Finanztermin- und Options-, Geldmarkt- oder Derivatgeschäften.

Die MA 5 verwaltete die erteilten Abschlussermächtigungen der Mitarbeiter in einer Excel-Liste, die sie im Anlassfall überprüfte und adaptierte.

- 28.2 Der RH hielt kritisch fest, dass in der MA 5 Einzelabschlussermächtigungen für Finanzgeschäfte vorlagen. Er verwies dazu auf seine Empfehlung in TZ 15, ein Vier-Augen-Prinzip bei telefonischen Anfragen und Geschäftsabschlüssen sicherzustellen und generell schriftlichen gegenüber telefonischen Anfragen und Geschäftsabschlüssen den Vorzug zu geben.

Festlegung von Verantwortungen

29.1 (1) Ein funktionierendes IKS erfordert für jeden Prozess die Festlegung der Verantwortung für die Durchführung des Prozesses.

(2) Gemäß GOM war von der Dienststellenleiterin bzw. vom Dienststellenleiter die Referatseinteilung schriftlich zu erlassen. Diese hatte jedenfalls die Aufteilung der Aufgaben an die Bediensteten, die Vertretungsregelungen sowie ein Organigramm zu enthalten, aus dem die Zuordnung der Bediensteten zu den jeweiligen Zwischen-vorgesetzten bis zum Dienststellenleiter bzw. zur Dienststellenleiterin hervorgeht.

Gemäß § 8 Wiener Bedienstetengesetz waren sämtlichen Dienstposten aktuelle Stellenbeschreibungen zuzuordnen. Dazu stellte die Magistratsdirektion – Geschäftsbereich Personal und Revision (**MD–PR**) einen Leitfaden für die Erstellung von Stellenbeschreibungen sowie einen Leitfaden zur Erstellung von Anforderungsprofilen im Intranet der Stadt Wien zur Verfügung.

(3) Im Organisationshandbuch der MA 5 waren die von der amtsführenden Stadträtin bzw. vom amtsführenden Stadtrat für Finanzen, von der Finanzdirektorin bzw. vom Finanzdirektor, von der MA 5 – Markt, der MA 5 – Marktfolge, vom Referat Haushalt und Steuerung sowie von der MA 6 im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements zu erfüllenden Aufgaben festgehalten.

Aus den Prozessdarstellungen der MA 5 waren die für die Erfüllung der Aufgaben im Rahmen des Schulden– und Veranlagungsmanagements zuständigen Organisationseinheiten der MA 5 sowie die Prozessverantwortlichen ersichtlich. Die Prozessverantwortung war zudem in einer zusammenfassenden Übersichtstabelle dargestellt.

Die Referatseinteilung der MA 5 enthielt Informationen zu den Aufgaben und Funktionen mit konkretisiertem Tätigkeits– und Wirkungsbereich aller Bediensteten der MA 5.

Die MA 5 erstellte jedoch keine Stellenbeschreibungen und Anforderungsprofile gemäß dem von der MD–PR zur Verfügung gestellten Leitfaden. Die aktuell gültigen Stellenbeschreibungen und Anforderungsprofile erstellte die MA 5 vor dem Inkrafttreten der Wiener Dienstrechts– und Besoldungsreform am 1. Jänner 2018 und vor der Veröffentlichung des Leitfadens zur Erstellung der Stellenbeschreibungen vom 8. Februar 2018.

(4) In der MA 6 waren die Prozessverantwortlichen aus dem Dokument IDA IKS ersichtlich. Die Referatseinteilung der MA 6 enthielt weitere Informationen zu den Aufgaben der Abteilung.

Für die mit den Aufgaben des Schulden- und Veranlagungsmanagements betrauten Bediensteten lagen in der MA 6 Stellenbeschreibungen vor. Diese entsprachen den im Leitfaden für die Erstellung von Stellenbeschreibungen vorgegebenen Anforderungen.

- 29.2 Der RH kritisierte, dass in der MA 5 keine Stellenbeschreibungen und Anforderungsprofile gemäß dem von der MD-PR zur Verfügung gestellten Leitfaden vorlagen.

Der RH empfahl, für die MA 5 Stellenbeschreibungen und Anforderungsprofile gemäß dem von der MD-PR zur Verfügung gestellten Leitfaden zu erstellen.

- 29.3 Die Stadt Wien führte in ihrer Stellungnahme aus, dass die geänderten Strukturen von Stellenbeschreibungen und Anforderungsprofilen, bedingt durch die neu geschaffenen Regelungen des Wiener Bedienstetengesetzes, für Personalaufnahmen ab dem 1. Jänner 2018 gelten würden. Für diese würden die Stellenbeschreibung und das Anforderungsprofil die Basis für die Funktionsbewertung und sohin für die Gehaltsfindung bilden. Bei magistratsweiten Ausschreibungen von Dienstposten in der Jobbörse sowie bei der Erstellung von Mitarbeiterbeurteilungen würden Stellenbeschreibungen und Anforderungsprofile nach den aktuellen Leitfäden der MD-PR erstellt. Von der dienststellenweiten Adaptierung der Regelungen werde jedoch (ohne Anlassfall) aus verwaltungsökonomischen Gründen abgesehen.

- 29.4 Der RH erachtete aus Gründen der Transparenz, Vergleichbarkeit und Einheitlichkeit die Erstellung von Stellenbeschreibungen und Anforderungsprofilen gemäß den von der MD-PR zur Verfügung gestellten Leitfäden als erforderlich und verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Vertretungsregelungen

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

(2) Die Referatseinteilung der MA 5 enthielt zu den Funktionen in der MA 5 eine Auflistung der im Rahmen der jeweiligen Funktion zu erfüllenden Aufgaben, die Namen der damit betrauten Bediensteten sowie Stellvertretungsregelungen.

(3) In der MA 6 waren die Vertretungsregelungen in den Stellenbeschreibungen festgehalten.

- 30.2 Der RH anerkannte, dass in der Stadt Wien für Bedienstete der MA 5 und der MA 6 Regelungen betreffend die Stellvertretungen getroffen und dokumentiert waren.

Qualifikationserfordernisse

- 31.1 (1) In der Stadt Wien lagen allgemein gehaltene rechtliche sowie interne Vorgaben zu Qualifikationserfordernissen für die Aufgabenerfüllung im Rahmen des Schulden- und Veranlagungsmanagements vor.

Beispielsweise hatten gemäß § 1 des Gesetzes über die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung die handelnden Personen abhängig von ihren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten über die erforderlichen Kenntnisse und Erfahrungen zu verfügen.

Wenn es die dienstlichen Interessen erfordern,⁵⁴ hatten Bedienstete an Lehrveranstaltungen teilzunehmen, in denen die für die Wahrnehmung ihrer dienstlichen Aufgaben erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt, ergänzt und erweitert werden oder in denen sie für ihre Tätigkeiten notwendige praktische Unterweisung erhalten.

Gemäß § 12 GOM oblag den Dienststellenleiterinnen und -leitern die Ergreifung aller Maßnahmen, die darauf abzielen, das Leistungspotenzial und die Leistungsergebnisse der ihnen zugewiesenen Bediensteten zu verbessern, u.a. die Setzung geeigneter Maßnahmen in der Personalentwicklung.

(2) In der MA 5 enthielt das Qualitätsmanagementhandbuch Regelungen zum Wissensmanagement. Demnach waren Bildungsziele einerseits strategisch aus dem Anforderungsprofil der Dienststelle abzuleiten und andererseits auch individuell mit einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Rahmen von Orientierungsgesprächen zu vereinbaren.

Im überprüften Zeitraum nahmen die Bediensteten der MA 5 sowohl an fachlichen als auch an Schulungen betreffend das IKS im Schulden- und Veranlagungsmanagement teil.

(3) In der MA 6 hatten die Bediensteten verpflichtend vorgesehene interne Schulungen zu absolvieren.

- 31.2 Der RH erachtete die Vorgaben betreffend die Festlegung der Bildungsziele im Bereich des Schulden- und Veranlagungsmanagements als zweckmäßig.

⁵⁴ siehe § 23 DO 1994, LGBl. 56/1994 i.d.g.F.; § 9 VBO 1995, LGBl. 50/1995 i.d.g.F.; § 31 W-BedG, LGBl. 33/2017 i.d.g.F.

Berichtswesen

32.1 (1) Vorgaben zum Berichtswesen fanden sich in der WVAF, in der Haushaltsordnung, im Organisationshandbuch und in der Richtlinie für das Finanzmanagement.

(2) Seit dem Jahr 2017 waren gemäß HO 2016 dem Voranschlagsentwurf der Finanzrahmen sowie der Strategiebericht voranzustellen. Weiters war gemäß WVAF dem Gemeinderatsausschuss für Finanzen gleichzeitig mit der Vorlage des Voranschlagsentwurfs eine strategische Vorschau bezüglich des Schulden- und Liquiditätsmanagements zur Kenntnis zu bringen, die von der MA 5 zu erstellen war. Diese hatte die Finanzierung des präliminierten Abgangs zu berücksichtigen und Aussagen über die angestrebten Laufzeiten von Fremdmittelaufnahmen sowie deren Verzinsungsart zu treffen bzw. die wesentlichen vorhersehbaren Zahlungsströme abzubilden (siehe dazu TZ 5).

Seit dem Jahr 1994 übermittelte die MA 5 im Hinblick auf eine damals getroffene Festlegung jedes Quartal einen Bericht über die Fremdmittelaufnahmen zur Finanzierung des Haushalts an den Gemeinderatsausschuss für Finanzen, Wirtschaft, Digitalisierung und Internationales.⁵⁵ Dieser enthielt Informationen über die getätigten Finanztransaktionen der MA 5 des vorangegangenen Quartals (Art, Umfang, Laufzeit und Verzinsung).

Weiters übermittelte die MA 5 die von ihr nach den Vorgaben der Richtlinie für das Finanzmanagement erstellten Halbjahres- und Jahresberichte an die amtsführende Stadträtin bzw. den amtsführenden Stadtrat. Diese enthielten Informationen über die in der Berichtsperiode abgeschlossenen Finanzgeschäfte.

Gemäß § 8 WVAF war dem Gemeinderatsausschuss für Finanzen zur Sicherstellung des Grundsatzes der Transparenz gleichzeitig mit der Vorlage eines Rechnungsabschlussentwurfs ein Bericht über alle im selben Rechnungsjahr getätigten Fremdmittelaufnahmen zur Kenntnis zu bringen und die gesamten bestehenden Finanzierungen des Haushalts der Gemeinde Wien waren in aggregierter Form darzustellen. Die MA 5 hatte diesen jährlichen Finanzschuldenbericht erstmals für das Jahr 2013 zu erstellen. Der jährliche Finanzschuldenbericht enthielt Informationen zum Stand bzw. zur Entwicklung der Finanzschulden (z.B. Darstellung nach Schuldformen, Fristigkeit, Tilgungsprofil, Verzinsung, Zinsaufwand).

(3) Neben den Halbjahres- und Jahresberichten erstellte die MA 5 – Marktfolge auch interne Quartalsberichte, die im Rahmen der regelmäßig stattfindenden Finanzmanagementsitzungen vorzulegen waren. Neben Informationen über abgeschlossene und bestehende Finanztransaktionen enthielten die Quartalsberichte

⁵⁵ im Wege der Einsicht durch die amtsführende Stadträtin bzw. den amtsführenden Stadtrat für Finanzen, Wirtschaft, Digitalisierung und Internationales

auch Informationen und Kennzahlen zum bestehenden Risiko, wie z.B. Berichte zu den bestehenden Limits und deren Veränderung bzw. zur Überprüfung der Ratings und Eigenmittel der zulässigen Geschäftspartner.

- 32.2 Der RH hielt fest, dass durch die MA 5 im Rahmen eines umfangreichen Berichtswesens regelmäßig Informationen über durchgeführte Finanzierungsmaßnahmen an die politischen Entscheidungsträgerinnen und –träger erfolgten. Er bewertete das Berichtswesen zum Schulden– und Veranlagungsmanagement grundsätzlich als ausreichend, um Informationen über neu abgeschlossene und bestehende Finanzgeschäfte bereitzustellen. Die Berichterstattung beinhaltete jedoch keine Informationen zu den bestehenden Risiken im Schulden– und Veranlagungsmanagement, z.B. dem Zinsänderungsrisiko der Stadt Wien.

Der RH empfahl, die regelmäßig an die amtsführende Stadträtin bzw. den amtsführenden Stadtrat übermittelten Halbjahres– und Jahresberichte um eine Risikoberichterstattung über bestehende Risiken aus den Finanzgeschäften zu erweitern.

- 32.3 In ihrer Stellungnahme teilte die Stadt Wien mit, dass sie die Empfehlung des RH evaluieren werde.

Korruptionsprävention: Befangenheit und Vorteilsannahme

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

Die Stadt Wien hatte aufgrund des hohen monetären Schadenpotenzials über effektive Korruptionspräventionssysteme zu verfügen, um Korruptionsrisiken rechtzeitig erkennen und auf diese reagieren zu können. Für den Fall der Aufdeckung von korrupten Handlungen sollten Maßnahmen gesetzt werden, die eine effektive Verfolgung solcher Handlungen gewährleisten.⁵⁶

⁵⁶ siehe RH–Leitfaden für die Prüfung von Korruptionspräventionssystemen (Reihe Positionen 2016/3, S. 49)

Bedienstete der Stadt Wien unterlagen sowohl im Rahmen ihres hoheitlichen Handelns als auch im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung den strafrechtlichen Korruptionstatbeständen.

(2) Regelungen zu Befangenheit und Vorteilsannahme fanden sich im Dienstrecht der Stadt Wien.^{57, 58} Demnach war es Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadt Wien grundsätzlich verboten, sich, ihren Angehörigen oder sonstigen Dritten Geschenke oder sonstige Vorteile, die mit der dienstlichen Tätigkeit im Zusammenhang stehen, zuwenden oder zusichern zu lassen.

Lagen wichtige Gründe vor, die geeignet waren, die volle Unbefangenheit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Zweifel zu ziehen, so waren diese verpflichtet, sich von der Ausübung ihres Amtes zu enthalten und ihre Vertretung zu veranlassen. Bei Gefahr im Verzug hatte, wenn die Vertretung durch ein anderes Organ nicht sogleich bewirkt werden konnte, auch die befangene Mitarbeiterin bzw. der befangene Mitarbeiter die unaufschiebbaren Amtshandlungen selbst vorzunehmen.

(3) Die Dienststellenleitung war gemäß GOM zur Implementierung von internen Kontroll- und Risikomanagementsystemen verpflichtet, um die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Dienststelle sicherzustellen.

Die Abteilung Interne Revision und Compliance⁵⁹ veröffentlichte Regelwerke zur Vermeidung von Korruption und zur Verfolgung von Korruptionshandlungen. Diese Regelwerke waren für alle Bediensteten der Dienststellen MA 5 und MA 6 verbindlich.

Das Handbuch zur Korruptionsprävention diente als Arbeitsbehelf für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Wien und Vorgesetzte zu Fragen der Korruptionsprävention. Es enthielt u.a. Erläuterungen der dienstrechtlichen und strafrechtlichen Tatbestände, Verhaltensempfehlungen, Handlungsanleitungen, Fallbeispiele (z.B. zur Befangenheit und zur Vorteilsannahme) und einen Risiko-Selbsttest für Bedienstete und Dienststellen.

Die Checkliste bei Verdacht auf Dienstpflichtverletzungen enthielt Hinweise auf relevante Bestimmungen aus dem Dienstrecht, der GOM sowie der geltenden Erlasslage und sollte im Anlassfall eine systematische Vorgangsweise erleichtern.

⁵⁷ Befangenheit: § 22 DO 1994, LGBl. 56/1994 i.d.g.F.; § 8 VBO 1995, LGBl. 50/1995 i.d.g.F.; § 30 W-BedG, LGBl. 33/2017 i.d.g.F.

⁵⁸ Verbot der Geschenkkannahme: § 18 Abs. 3 DO 1994, LGBl. 56/1994 i.d.g.F.; § 4 Abs. 5 VBO 1995, LGBl. 50/1995 i.d.g.F.; § 19 Abs. 3 W-BedG, LGBl. 33/2017 i.d.g.F.

⁵⁹ Teil des Geschäftsbereichs MD-PR

Ein Leitfaden für den Kontakt mit Strafverfolgungsbehörden sollte eine kooperative und konstruktive Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden zur raschen und lückenlosen Aufklärung von Straftaten ermöglichen und die Dienststellen bei auftretenden Rechtsfragen unterstützen.

Die MA 5 verfügte seit 9. Juni 2017 über ein Handbuch für das Qualitätsmanagement, das auch Vorgaben zur Korruptionsprävention enthielt.

Die MA 6 veröffentlichte im Jahr 2017 weiters eine Dienstanweisung bezüglich des Verbots der Geschenkkannahme.

- 33.2 Der RH hielt fest, dass die Stadt Wien über gesetzliche Regelungen zu den Themenbereichen Befangenheit und Vorteilsannahme verfügte, die durch ein transparentes Regelwerk zum Thema Korruptionsprävention ergänzt wurden.

Interne Kontrolle des IKS durch die Interne Revision

- 34.1 (1) Die Aufgaben der Revision nahm die Gruppe Interne Revision und Compliance wahr, die in den Geschäftsbereich MD-PR eingegliedert und direkt der Magistratsdirektion unterstellt war. Die Aufgaben einer dezentralen Innenrevision in der MA 6 übernahm die Stabsstelle Qualität.

(2) Die Gruppe Interne Revision und Compliance prüfte gemäß Revisionsordnung die dienststelleninternen Kontrollsysteme und Risikomanagementsysteme einschließlich der Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption und beriet die Dienststellen, darunter auch dezentrale Innenrevisionen, auf den genannten Gebieten. Die Gruppe Interne Revision und Compliance prüfte insbesondere die Ordnungsmäßigkeit, Organisation und Wirtschaftlichkeit z.B. der Einnahmenverwaltung, der Buchführung, der Kassenverwaltung, der Materialwirtschaft, der Inventargebarung, des Einkaufs (Vergaben) und der Subventionsgebarung sowie des Finanzmanagements. In dem vom RH überprüften Zeitraum fand eine Prüfung der Internen Revision und Compliance in der MA 5 zum Thema „Internes Kontrollsystem Finanzmanagement“ statt.

(3) Die Stabsstelle Qualität hatte gemäß Aufgabenbereich für qualitätsvolle und qualitätsgesicherte Prozesse in der MA 6 zu sorgen. Die Stabsstelle Qualität führte ihre Prüfungen basierend auf der entsprechenden Dienstanweisung (IDA) durch. Dieses Dokument enthielt keine genauen Angaben zur Prüfungsplanung der Stabsstelle Qualität, zum Ablauf der Prüfungen, zum Berichtswesen sowie zu Follow-up-Prüfungen.

(4) Die Stabsstelle Qualität gab jährlich die Prüfthemen der Gruppe Interne Revision und Compliance bekannt. Gemäß Revisionsordnung stimmte die Gruppe Interne Revision und Compliance die jährlichen Prüfpläne mit den dezentralen Innenrevisionen ab, um Doppelprüfungen zu vermeiden.

- 34.2 Der RH hielt fest, dass die Interne Revision die dienststelleninternen Kontrollsysteme und Risikomanagementsysteme und die Stabsstelle Qualität den Bereich des Rechnungs- und Abgabewesens prüfte. Eine Überprüfung des IKS im Schulden- und Finanzmanagement durch die Interne Revision fand in dem vom RH überprüften Zeitraum statt.

Der RH empfahl, aufgrund des Gebarungsumfangs weiterhin regelmäßig Überprüfungen des IKS im Bereich des Schulden- und Veranlagungsmanagements durch die Interne Revision bzw. durch die Stabsstelle Qualität durchzuführen.

Der RH empfahl, in der MA 6 für die Stabsstelle Qualität die Erstellung einer Revisionsordnung mit den Mindestinhalten Prüfungsplanung und -ablauf, Berichtswesen sowie Follow-up-Prüfungen zu veranlassen.

- 34.3 Die Stadt Wien sagte in ihrer Stellungnahme die Umsetzung der Empfehlung des RH zu, regelmäßige Überprüfungen des IKS im Bereich des Schulden- und Veranlagungsmanagements durch die Interne Revision bzw. durch die Stabsstelle Qualität durchzuführen.

Zur Empfehlung des RH, in der MA 6 für die Stabsstelle Qualität die Erstellung einer Revisionsordnung zu veranlassen, teilte die Stadt Wien mit, dass in der als Dienst-anweisung vorgegebenen internen Dokumentation der Abläufe und Werkzeuge des Rechnungs- und Abgabewesens (IDA) „Qualität“ im Wesentlichen die Planung, der Ablauf und die weiteren Arbeitsschritte dargestellt würden. Das Dokument werde regelmäßig evaluiert und die Planung, die Planungsabläufe, das Berichtswesen und die Follow-up-Prüfungen würden laufend verbessert.

Schlussempfehlungen

- 35 Zusammenfassend empfahl der RH der Stadt Wien:
- (1) 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 jeweilige Schulden– und Veranlagungsmanagement der Stadt Wien zu erhöhen. (TZ 4)
 - (2) Vorgaben für die Erstellung einer mittel– bis langfristigen Strategie (z.B. vier Jahre, jährlich rollierend) für das Schulden– und Veranlagungsmanagement wären zu definieren. Darauf basierend wäre ein gesamthaftes Strategiepapier zu erstellen. Dieses sollte u.a. strategische Überlegungen zu Art und Umfang der einsetzbaren Finanzinstrumente, Laufzeiten, Verzinsungen, finanzierenden Institutionen sowie zum Risikomanagement enthalten. (TZ 5)
 - (3) Die prozessbezogene Risikoidentifikation und –bewertung der Magistratsabteilung 5 wäre zu evaluieren und gegebenenfalls eine Risikokontrollmatrix wie in der Magistratsabteilung 6 zu erstellen. (TZ 7)
 - (4) In den Vorgaben für das Finanzmanagement wäre vor dem Abschluss von komplexen Finanzgeschäften eine juristische Vertragsprüfung vorzusehen. (TZ 8)
 - (5) Das Organisationshandbuch und die Richtlinie für das Finanzmanagement wären hinsichtlich einer eindeutigen organisatorischen Zuordnung der Funktion der Magistratsabteilung 5 – Markt aufeinander gleichlautend abzustimmen. (TZ 11)
 - (6) Der Anwendungsbereich der Richtlinie für das Finanzmanagement wäre auszuweiten, um Vorgaben zur Umsetzung risikomindernder IKS–Maßnahmen (z.B. Funktionstrennung, Vier–Augen–Prinzip) bei sämtlichen Finanztransaktionen der Stadt Wien sicherzustellen. (TZ 12)
 - (7) Beim Abschluss und der Verwaltung von Finanzgeschäften, die von der Anwendung der Richtlinie für das Finanzmanagement ausgenommen sind, wäre zumindest eine verpflichtende Einbindung der Magistratsabteilung 5 vorzusehen, um deren Fachexpertise zu nutzen und eine Funktionstrennung zu gewährleisten. (TZ 12)
 - (8) Die Funktionstrennung zwischen der Magistratsabteilung 5 – Markt und der Magistratsabteilung 5 – Marktfolge sollte auf die bislang ausgenommenen Finanzierungen sowie auf den Veranlagungsbereich (inklusive Wertpapiertausche) ausgeweitet und die Vorgaben sollten entsprechend angepasst werden. (TZ 12)

- (9) Eine vollumfängliche Ausübung der Stellvertretung des Leiters der Magistratsabteilung 5 – Marktfolge wäre sicherzustellen. (TZ 13)
- (10) Für die im Rahmen des Schulden- und Veranlagungsmanagements relevanten Bankkonten wären im Sinne des Vier-Augen-Prinzips Vorgaben zur ausschließlichen Vergabe von Berechtigungen zur Kollektivzeichnung zu schaffen – bei für den Zahlungsverkehr vorgesehenen Konten (vor allem Girokonten) ausschließlich an Bedienstete der Magistratsabteilung 6, die den Zahlungsverkehr durchführen. (TZ 14)
- (11) Die Zeichnungsberechtigungen auf den Girokonten und Wertpapierdepots wären zu evaluieren und Berechtigungen zur Einzelzeichnung zu vermeiden. (TZ 14)
- (12) Bei telefonischen Geschäftsabschlüssen wäre ein Vier-Augen-Prinzip sicherzustellen und Vorgaben zur Dokumentation des Vier-Augen-Prinzips wären zu schaffen. Generell wäre aus Dokumentationsgründen schriftlichen gegenüber telefonischen Anfragen und Geschäftsabschlüssen der Vorzug zu geben. (TZ 15)
- (13) Für die zweite Person im Anordnungsprozess der Magistratsabteilung 5 wären konkrete Prüfungshandlungen festzulegen. Ein lückenloses und dokumentiertes Vier-Augen-Prinzip im Anordnungsprozess wäre – im Sinne einer Kontrolle auf sachliche und rechnerische Richtigkeit – vorgelagert zur Übermittlung der Anordnung an die Buchhaltung und an den Zahlungsverkehr sicherzustellen. (TZ 15)
- (14) Im Sinne des Vier-Augen-Prinzips wären ausschließlich Kollektivzeichnungsberechtigungen auf –im Schulden- und Veranlagungsmanagement verwendeten– Wertpapierdepots und –verrechnungskonten zu vergeben. Eine entsprechende Bereinigung von Einzelzeichnungsberechtigungen wäre vorzunehmen. (TZ 15)
- (15) Im Sinne der Revisionssicherheit wäre künftig eine entsprechende Dokumentation der Zeichnungsberechtigten und der Freigabe von Zahlungen sicherzustellen. Die Umsetzung könnte z.B. durch Aufbewahrung der Kopien der an die Kreditinstitute ausgefolgten Formulare zu den zeichnungsberechtigten Personen je Girokonto und durch eine umgehende Sicherung und elektronische Verwahrung der Belege, die die zeichnenden Bediensteten ausweisen, erfolgen. (TZ 15)
- (16) Die Stadt Wien sollte in ihrem elektronischen Aktensystem sämtliche Akten bestehender Finanzgeschäfte erfassen und Standardprozesse für spezifische Abläufe bei Finanzgeschäften, wie beispielsweise die Durchführung von Wertpapier-Tauschgeschäften, einrichten. (TZ 16)

- (17) Die Schaffung einer Schnittstelle zum Haushaltsverrechnungssystem wäre zu evaluieren, um die Möglichkeiten für Fehler und Manipulationen zu verringern und den Einsatz automatischer Kontrollen in den IT-Systemen zu erleichtern. (TZ 16)
- (18) Der Einsatz automatisierter Prüfungen im Haushaltsverrechnungssystem wäre voranzutreiben. (TZ 16)
- (19) Die Prüfungen im Rahmen der Durchführung von Anordnungen wären derart im Haushaltsverrechnungssystem zu hinterlegen, dass die Buchung nur mit einer eigenen Bestätigung der durchgeführten Prüfungen – etwa in Form eines entsprechenden Prüfvermerks – umgesetzt werden kann. (TZ 16)
- (20) Es wäre unverzüglich sicherzustellen, dass eine Veränderung der aus dem Haushaltsverrechnungssystem für den elektronischen Zahlungsverkehr generierten zahlungsrelevanten Daten technisch unmöglich ist. Die Möglichkeit zur manuellen Erfassung von Zahlungsaufträgen im elektronischen Zahlungssystem – ohne vorherige Erfassung im Haushaltsverrechnungssystem – und zur direkten Durchführung von Zahlungsaufträgen durch die Magistratsabteilung 5 ohne Einbindung der Magistratsabteilung 6 wäre zu verwehren. (TZ 17)
- (21) Bis zur Behebung der Mängel in Bezug auf den elektronischen Zahlungsverkehr wären die Kontrollmaßnahmen zu verstärken, insbesondere um das Risiko von Manipulationen in diesem Bereich erheblich zu verringern. (TZ 17)
- (22) Der Informationsfluss zwischen Magistratsabteilung 5 – Markt und Magistratsabteilung 5 – Marktfolge in Bezug auf erteilte Anordnungen zur Verbuchung und Zahlung wäre künftig sicherzustellen sowie durch Ablage der Anordnungs-E-Mails im elektronischen Akt des jeweiligen Finanzgeschäfts zu dokumentieren. (TZ 19)
- (23) Die zeitgerechte Belegübermittlung an die Magistratsabteilung 6 wäre im elektronischen Akt des jeweiligen Finanzgeschäfts zu dokumentieren. (TZ 19)
- (24) Anordnungen wären lückenlos und umgehend zu erteilen, um zu einer ordnungsgemäßen und fristgerechten Abwicklung und Verrechnung der Finanzgeschäfte beizutragen. Darüber hinaus wären Verbuchungen im Sinne der Grundsätze der ordnungsgemäßen Buchführung möglichst zeitnahe vorzunehmen. (TZ 19)
- (25) Im Referat Zahlungsverkehr und KundInnenservice wären geeignete Maßnahmen zur Minimierung des Risikos der Unvereinbarkeit in Bezug auf die Benutzerberechtigungen für die Verwaltung der Geschäftspartnerstammdaten-Datenbank und die Freigabe von Zahlungen im Rahmen des elektronischen Zahlungsverkehrs zu setzen. (TZ 21)

- (26) Zur Minimierung des Risikos der Unvereinbarkeit in Bezug auf die Benutzerberechtigungen für die Verwaltung der Geschäftspartnerstammdaten-Datenbank und die Freigabe von Zahlungen im Rahmen des elektronischen Zahlungsverkehrs wären im Referat Zahlungsverkehr und KundInnenservice entsprechende Vorgaben schriftlich festzulegen; die Einhaltung dieser Vorgaben wäre regelmäßig zu überprüfen. (TZ 21)
- (27) Die für die Nachvollziehbarkeit der durchgeführten Prozessschritte der Magistratsabteilung 5 und der Magistratsabteilung 6 wesentlichen Unterlagen wären vollumfänglich in den Akten zu dokumentieren. (TZ 22)
- (28) Zur Sicherstellung transparenter und nachvollziehbarer Geschäftsprozesse der Magistratsabteilung 5 wäre eine in den Akten dokumentierte, nachweisliche Berücksichtigung der Limits vor Geschäftsabschlüssen der Magistratsabteilung 5 – Markt für all jene Fälle sicherzustellen, in denen die Magistratsabteilung 5 – Marktfolge nicht ex-ante in den Geschäftsabschluss eingebunden ist. (TZ 22)
- (29) Zur Erhöhung der Transparenz bei der Anbahnung und Durchführung von Geschäftsabschlüssen der Magistratsabteilung 5 wäre ausschließlich die allgemeine E-Mail-Adresse „MA 5 – Post“ zu verwenden. (TZ 22)
- (30) Die Berechnung des Nettovorteils aus den Finanzierungen in Schweizer Franken wäre unter Berücksichtigung der realisierten Verluste oder Gewinne aus bisher erfolgten Tilgungen zu erstellen und eine etwaige Inflationsbereinigung der Zinersparnisse und Gewinne beziehungsweise Verluste aus erfolgten Tilgungen transparent und nachvollziehbar darzustellen. (TZ 24)
- (31) Zur Einhaltung des IKS-Prinzips der Transparenz und Nachvollziehbarkeit wäre künftig die Verfügbarkeit von Berechnungsgrundlagen und der zugrunde liegenden Akten sicherzustellen, um die Nachvollziehbarkeit der Gebarung zu gewährleisten. (TZ 24)
- (32) Der Prozess der Eröffnung von Wertpapierdepots wäre anzupassen und dabei eine verpflichtende Einbindung der Magistratsabteilung 6 vorzusehen. (TZ 26)
- (33) Für die Magistratsabteilung 5 wären Stellenbeschreibungen und Anforderungsprofile gemäß dem von der Magistratsdirektion – Geschäftsbereich Personal und Revision zur Verfügung gestellten Leitfadens zu erstellen. (TZ 29)
- (34) Die regelmäßig an die amtsführende Stadträtin bzw. den amtsführenden Stadtrat übermittelten Halbjahres- und Jahresberichte wären um eine Risikoberichterstattung über bestehende Risiken aus den Finanzgeschäften zu erweitern. (TZ 32)

- (35) Die Interne Revision bzw. die Stabsstelle Qualität sollte aufgrund des Gebahrungsumfangs weiterhin regelmäßig Überprüfungen des Internen Kontrollsystems im Bereich des Schulden- und Veranlagungsmanagements durchführen. (TZ 34)
- (36) Die Stadt Wien sollte in der Magistratsabteilung 6 für die Stabsstelle Qualität die Erstellung einer Revisionsordnung mit den Mindestinhalten Prüfungsplanung und -ablauf, Berichtswesen sowie Follow-up-Prüfungen veranlassen. (TZ 34)



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Mai 2020

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 künftiger Marktentwicklung vom Marktzins abweicht und zu einer Verringerung der erwarteten Zinsergebnisgröße führt.

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

Kreditrisiko

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

Liquiditätsrisiko

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

Operationelles Risiko

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

Reputationsrisiko

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

R
—
H

