



LANDESRECHNUNGSHOF
STEIERMARK

PRÜFBERICHT

Risikoaverse Finanzgebarung des Landes Steiermark

VORBEMERKUNGEN

Der Landesrechnungshof übermittelt gemäß Art. 52 Abs. 2 Landes-Verfassungsgesetz 2010 (L-VG) idgF dem Landtag und der Landesregierung den nachstehenden Prüfbericht unter Einarbeitung der eingelangten Stellungnahmen einschließlich einer allfälligen Gegenäußerung.

Dieser Prüfbericht ist nach der Übermittlung über die Webseite <http://www.lrh.steiermark.at> verfügbar.

Der Landesrechnungshof ist dabei zur Wahrung berechtigter Geheimhaltungsinteressen, insbesondere im Hinblick auf den Datenschutz und auf Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, verpflichtet.

Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.

In Tabellen und Anlagen des Prüfberichtes können bei den Summen von Beträgen und Prozentangaben durch die EDV-gestützte Verarbeitung der Daten rundungsbedingte Rechendifferenzen auftreten.

Zitierte Textstellen und die eingelangten Stellungnahmen werden im Prüfbericht in kursiver Schriftart dargestellt.



LANDTAG STEIERMARK - LANDESRECHNUNGSHOF
Trauttmansdorffgasse 2 | A-8010 Graz

lrh@lrh-stmk.gv.at

T +43 (0) 316 877 2250
F +43 (0) 316 877 2164

<http://www.lrh.steiermark.at>



Berichtszahl: LRH-24365/2018-16

INHALTSVERZEICHNIS

KURZFASSUNG	4
1. ÜBERSICHT	6
2. GRUNDLAGEN	7
3. SCHWERPUNKTE UND METHODIK	8
4. VERORDNUNG ZUR RISIKOAVERSEN FINANZGEBARUNG	9
4.1 Risiko-, Schulden- und Liquiditätsmanagement	10
4.2 Grundsatz der Risikoaversität	10
4.3 Grundsatz der strategischen Planung und der Transparenz	12
4.4 Umsetzung einer Aufbau- und Ablauforganisation	13
4.5 Zusammenfassung	13
5. STRATEGISCHE PLANUNG	15
5.1 Schuldenmanagementstrategie 2018 bis 2021	17
5.1.1 Ziele und Aufgaben des Schuldenmanagements	17
5.1.2 Bestandsanalyse des aktuellen Schuldenportfolios	18
5.1.3 Finanzinstrumente	20
5.1.4 Basisannahmen über relevante Einflussgrößen	21
5.1.5 Festlegung der Finanzierungsstrategie 2018 bis 2021.....	23
5.1.6 Zusammenfassung zur Schuldenmanagementstrategie	24
5.2 Kurzgutachten zur Schuldenmanagementstrategie des Landes Steiermark..	25
5.2.1 Kernaussagen des Gutachtens	25
5.2.2 Zusammenfassung des Gutachtens	27
6. RISIKOVERSE FINANZGEBARUNG	28
6.1 Prüfung der Risikoaversität.....	28
6.2 Zusammenfassung	37
7. AUFBAU- UND ABLAUFORGANISATION	38
7.1 Rechtliche Vorgaben.....	39
7.1.1 Organisatorische und funktionale Trennung.....	40
7.1.2 Zeichnungsberechtigungen.....	42
7.1.3 Prozessdefinitionen.....	44
7.1.4 Anforderungsprofil.....	47
7.1.5 Zusammenfassung	48
7.2 Funktionsprüfung	49
7.2.1 Barvorlage – Kassatag 11. Jänner 2018	49
7.2.2 Barvorlage – Kassatag 12. Jänner 2018	53
7.2.3 Rückzahlung der Barvorlagen vom 11. Jänner 2018 und 12. Jänner 2018.....	57
7.2.4 Barvorlage – Kassatag 18. Jänner 2018	58
7.2.5 ÖBFA-Darlehen	58
7.2.6 Prüfung der Abwicklung in der Landesbuchhaltung	61
7.2.7 Zusammenfassung	62
8. GRUNDSATZ DER TRANSPARENZ	64
9. EMPFEHLUNG DES LRH AN DEN LANDTAG STEIERMARK	65
10. FESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	67

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

A1	Abteilung 1 Organisation und Informationstechnik
A4	Abteilung 4 Finanzen
AL	Abteilungsleitung
BFinG	Bundesfinanzierungsgesetz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
CHF	Schweizer Franken
ELAK	Elektronischer Akt
FA	Fachabteilung
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FLR	Finanzlandesrat
IKS	Internes Kontrollsystem
KAGES	Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft m.b.H.
KIG	Krankenanstalten Immobiliengesellschaft mbH
KKK	Kontokorrentkredite
LIG	Landesimmobilien-Gesellschaft mbH
LRH	Landesrechnungshof Steiermark
L-VG	Landes-Verfassungsgesetz 2010
ÖBFA	Österreichische Bundesfinanzierungsagentur
OHB	Organisationshandbuch
RM	Risikomanagement
StLHG	Steiermärkisches Landeshaushaltsgesetz 2014
StOAH-VO	Steiermärkischen Organisation und Aufgaben der Haushaltsführung - Verordnung
StVO-RFG	Steiermärkische Verordnung zur risikoaversen Finanzgebarung
WIFO	Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung
ZVA	Zahlungs- und Verrechnungsauftrag

KURZFASSUNG

Der Landesrechnungshof (LRH) überprüfte die Risikoaversität des Landes Steiermark im Sinne der Grundsätze des novellierten Bundesfinanzierungsgesetzes (BFinG). Die Prüfung ergab, dass die Kriterien des BFinG in hohem Maße erfüllt, die formellen Handlungen rund um die Finanzgebarung somit weitgehend ausreichend geregelt sind, um die Finanzgebarung des Landes Steiermark als risikoavers im Sinne des BFinG bezeichnen zu können.

Die von der Landesregierung beschlossene Schuldenmanagementstrategie ist nachvollziehbar und enthält Informationen, die zur Erfüllung des für die Risikoaversität geforderten Grundsatzes der Transparenz beitragen. Das Strategiepapier sollte jedoch im Bedarfsfall unterjährig mittels Regierungssitzungsbeschluss an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden. Die Übersichtstabelle der zulässigen Finanzinstrumente sollte nachvollziehbarer gestaltet und mit aktuell gültigen Wertgrenzen versehen werden. Künftig sollten in die Bestandsanalyse der Schuldenmanagementstrategie auch Ziele eingefügt werden, insbesondere für den Zinsfixierungszeitraum.

In die Steirische Verordnung zur risikoaversen Finanzgebarung (StVO-RFG) sollten Regelungen für eine Liquiditätsmanagementstrategie aufgenommen werden. Zudem empfiehlt der LRH, eine eigene Strategie für die Veranlagung von Vermögen zu erstellen.

Dem Land stehen die notwendigen Finanzinstrumente für ein wirtschaftliches und zweckmäßiges Schuldenmanagement zur Verfügung. Es wurden keine Zinsswap- sowie sonstige Derivatengeschäfte durchgeführt, auch befanden sich keine Derivative im Portfolio bzw. im Vermögen des Landes.

Die Liquiditätsplanung war nachvollziehbar, zweckmäßig und entsprach den Anforderungen des BFinG. Der Berechnungsmodus für den Liquiditätsdeckungsgrad war nachvollziehbar. Die Erstellung einer Liquiditätsmanagementstrategie ist laut Auskunft der Abteilung 4 Finanzen (A4) geplant.

Der Risikobericht sollte gemeinsam mit dem Entwurf für den Landesrechnungsabschluss an den LRH übermittelt werden.

Aufbauend auf den Vorgaben zur Aufbau- und Ablauforganisation im Bereich des Finanzmanagements führte der LRH eine Funktionsprüfung über die Durchführung von Finanzgeschäften mit der ÖBFA seit 1. Jänner 2018 durch. Der LRH stellt hierbei fest, dass die Kriterien eines funktionierenden IKS vorhanden waren. Der LRH empfiehlt Adaptierungen bei einzelnen Abläufen, wie z. B. die Definition eines Musterprozesses im Elektronischen Akt (ELAK) oder die Dokumentation einer Risikobewertung durch das Backoffice. Das Risikomanagement/Backoffice sollte die Einhaltung der Pouvoirgrenze jeweils prüfen und dies auch schriftlich dokumentieren.

Die Zeichnungsberechtigungen der A4 inklusive den dazugehörigen Stellvertreterregelungen in Bezug auf die prüfungsgegenständlichen Geschäftstätigkeiten „Finanzmanagement – Allgemeines, Darlehensaufnahme und tägliche Kassendisposition“ sowie „Finanzmanagement – laufende Darlehensabwicklung (Zins- und Tilgungszahlen)“ sahen eine klare Funktionstrennung zwischen Front- und Backoffice vor und entsprachen somit den Vorgaben der StVO-RFG.

Die betrauten Mitarbeiter besaßen entsprechende Ausbildungen und langjährige Erfahrungen auf dem Gebiet des Finanzmanagements – ein Fort- bzw. Weiterbildungsplan sollte dennoch erstellt werden.

Die Implementierung eines internen Kontrollsystems (IKS) im Bereich des Finanzmanagements erfolgte in der A4 auf der Grundlage von verschiedenen haushalts- und finanzrechtlichen Bestimmungen sowie internen verwaltungsorganisationsrechtlichen Vorgaben – der LRH empfiehlt, ein einheitliches Dokument (Handbuch) hierfür zu erstellen.

Basierend auf der stattgefundenen Prüfung und den dargelegten Prüfergebnissen stellt der LRH fest, dass hinsichtlich einer Beschlussfassung durch den Landtag im Sinne des § 4a BFinG keine Bedenken vorliegen.

1. ÜBERSICHT

Prüfungsgegenstand	Der Landesrechnungshof (LRH) überprüfte die risikoaverse Finanzgebarung des Landes Steiermark.
Politische Zuständigkeit	Gemäß der zum Zeitpunkt der Berichtsveröffentlichung geltenden Geschäftsverteilung der Mitglieder der Steiermärkischen Landesregierung liegt die politische Zuständigkeit bei Landesrat Anton Lang.
Rechtliche Grundlage	<p>Die Prüfungszuständigkeit des LRH ist gemäß Art. 50 Abs. 1 Z. 1 Landes-Verfassungsgesetz 2010 (L-VG) gegeben.</p> <p>Als Prüfungsmaßstäbe hat der LRH die ziffernmäßige Richtigkeit, die Übereinstimmung mit den bestehenden Rechtsvorschriften, die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit heranzuziehen (Art. 49 Abs. 1 L-VG).</p> <p>Der LRH hat aus Anlass seiner Prüfungen Vorschläge für eine Beseitigung von Mängeln zu erstatten sowie Hinweise auf die Möglichkeit der Verminderung oder Vermeidung von Ausgaben und der Erhöhung oder Schaffung von Einnahmen zu geben (Art. 49 Abs. 3 L-VG).</p>
Vorgangsweise	Grundlage der Prüfung waren die Auskünfte und vorgelegten Unterlagen der Abteilung Finanzen, der Fachabteilung Landesbuchhaltung sowie eigene Recherchen und Wahrnehmungen des LRH.
Prüfzeitraum	Die Prüfung umfasste überwiegend den Zeitraum vom 1. Jänner 2018 bis 30. April 2018.
Stellungnahme zum Prüfbericht	Die Stellungnahme von Landesrat Anton Lang ist in kursiver Schrift direkt in den jeweiligen Berichtsabschnitten eingearbeitet. Allfällige Repliken des LRH erfolgen nach der jeweils korrespondierenden Textstelle.

2. GRUNDLAGEN

Durch eine Novelle des Bundesfinanzierungsgesetzes (BFinG) wird es Bundesländern und anderen Rechtsträgern, die sich durch Gelder von der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA) finanzieren wollen, ab 2018 auferlegt, einen Nachweis über eine risikoaverse Finanzgebarung zu erbringen.

§ 4a BFinG:

„Voraussetzung für eine Aufforderung gemäß Abs. 4 Z 1 bis 4 ist ein jährlicher Nachweis der Rechtsträger oder der Länder über die Einhaltung der Grundsätze des § 2a. Dieser Nachweis gilt als erbracht, wenn ein entsprechender Beschluss des Landtages oder eine Bestätigung durch den Landesrechnungshof im jeweiligen Landesrechnungsabschluss vorgelegt wird. Für Rechtsträger ist ein entsprechender Vermerk im jeweils aktuellen Jahresabschluss oder ein veröffentlichter Beschluss des Leitungsorgans mit Zustimmung des Aufsichtsorgans erforderlich. Weiters hat der Voranschlag eines Landes einen Vermerk zu enthalten, dass die Grundsätze des § 2a eingehalten werden. Ebenso sind für bereits bestehende Finanzierungen jährliche Nachweise in der zuvor angeführten Form zu erbringen.“

Das Land Steiermark finanziert sich anhand von Darlehen der ÖBFA, da diese günstiger sind als Darlehen bzw. Kredite durch andere Bankinstitute. Zur Legitimation der risikoaversen Verwendung von ÖBFA-Geldern bzw. zur Einhaltung des Spekulationsverbotes gegenüber der ÖBFA benötigt die Landesverwaltung daher einen Nachweis in Form eines Landtagsbeschlusses oder einer Bestätigung des LRH im jeweiligen Landesrechnungsabschluss. Vorliegende Gebarungsprüfung hatte daher zum Ziel, (im Stichprobenverfahren) zu eruieren, ob das Land Steiermark die Kriterien des § 2a BFinG erfüllt – somit soll dem Landtag eine Entscheidungsgrundlage für die Beschlussfassung gemäß § 4a BFinG zugeführt werden.

Begleitend zum BFinG hat die Steiermärkische Landesregierung das Steiermärkische Landeshaushaltsgesetz 2014 novelliert sowie eine eigene Verordnung zum Risiko-, Schulden- und Liquiditätsmanagement des Landes Steiermark erlassen.

Die Abteilung 4 Finanzen (A4) musste in Folge organisatorische Maßnahmen setzen, um den Kriterien des Bundesfinanzierungsgesetzes zur Sicherstellung einer risikoaversen Finanzgebarung zu entsprechen. Die Umsetzung dieser Maßnahmen erfolgte im Jänner und Februar 2018. Mit der Prüfung konnte daher aufgrund der oben beschriebenen Umorganisation in der A4 frühestens am 1. März 2018 begonnen werden. Um eine Beschlussfassung des Berichts im Landtag noch vor dem Sommer 2018 zu ermöglichen und dadurch der zuständigen Abteilung, Gelder von der ÖBFA zu entleihen, hat der LRH seine Prüfung prioritär behandelt, somit bis Mitte Mai 2018 abgeschlossen und veröffentlicht.

3. SCHWERPUNKTE UND METHODIK

Ziel der Prüfung war es, die Einhaltung jener nachfolgend angeführten Grundsätze, die nach § 2a BFinG eine risikoaverse Finanzgebarung kennzeichnen, zu untersuchen.

1. Grundsatz der risikoaversen Finanzgebarung.

Die mit der Finanzgebarung verbundenen Risiken sind auf ein Mindestmaß zu beschränken. Die Minimierung der Risiken ist stärker zu gewichten als die Optimierung der Erträge oder Kosten. Kreditaufnahmen zum Zweck mittel- und langfristiger Veranlagungen sowie der Erwerb von derivativen Finanzinstrumenten ohne entsprechendes Grundgeschäft sind unzulässig.

Kreditaufnahmen in fremder Währung bei gleichzeitiger Absicherung des Wechselkursrisikos, die Veranlagung von Kassenmitteln bei Kontrahenten mit hoher Bonität und das Eingehen von Zinskostenrisiken des Schuldenportfolios innerhalb zuvor definierter Risikoschranken sind zulässig. Weiters bedeutet dies, dass Richtlinien für das Risikomanagement für alle relevanten Risikoarten vorliegen müssen, insbesondere für die Risikoarten Kredit-, Markt-, Liquiditäts-, Reputations-, Rechts- und operationelles Risiko.

2. Grundsatz einer strategischen Planung bezüglich Schulden- und Liquiditätsmanagement entsprechend den Vorgaben durch die hierfür zuständigen Organe.

3. Grundsatz der Umsetzung einer Aufbau- und Ablauforganisation unter Einhaltung der personellen Funktionstrennung von Front- und Backoffice bzw. Controlling (Vier-Augen-Prinzip). Die handelnden Personen müssen abhängig von ihren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten über die erforderlichen Kenntnisse und Erfahrungen verfügen.

4. Grundsatz der Transparenz über getätigte Transaktionen gegenüber den hierfür zuständigen Organen.

Hierunter fallen jene Organe, die für die Kontrolle des Rechnungsabschlusses zuständig sind, somit der Landtag Steiermark, insbesondere der Kontrollausschuss sowie der Landesrechnungshof.

4. VERORDNUNG ZUR RISIKOAVERSEN FINANZGEBARUNG

Im Jahr 2014 wurde in § 2 (2) STLHG verankert, dass die Finanzgebarung des Landes nach dem Grundsatz der Risikoaversität und dem Grundsatz einer strategischen Planung bezüglich Schulden- und Liquiditätsmanagement auszurichten ist. Weiters wurde festgelegt, dass die Landesregierung nähere Regelungen über das Risiko-, Schulden- und Liquiditätsmanagement mit Verordnung zu erlassen hat.

Am 8. Februar 2018 wurde die Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung zum Risiko-, Schulden- und Liquiditätsmanagement des Landes Steiermark (Steiermärkische Verordnung zur risikoaversen Finanzgebarung – StVO-RFG) beschlossen.

Dem zum Beschluss der Verordnung beigefügten Aktenvermerk zufolge wurden mit der StVO-RFG

„Grundsätze festgelegt, welche das Land Steiermark bei Ausübung der Aufgaben in seiner Finanzgebarung, insbesondere bei der Aufnahme von Schulden, beim Schuldenportfoliomanagement, bei der Veranlagung öffentlicher Mittel und bei Risikomanagement anzuwenden hat. Dazu zählen der Grundsatz der risikoaversen Finanzgebarung, der Grundsatz einer strategischen Planung bezüglich Schulden- und Liquiditätsmanagement, der Grundsatz der Umsetzung einer Aufbau- und Ablauforganisation sowie der Grundsatz der Transparenz über getätigte Transaktionen.

Mit der Umsetzung der Verordnung sollen folgende wesentliche Ziele erreicht werden:

- 1. Sicherstellung höchster Standards für das Risiko-, Schulden- und Liquiditätsmanagement des Landes Steiermark [...]*
- 2. Sicherstellung einer risikoaversen Finanzgebarung des Landes Steiermark, die den Anforderungen des § 2a Bundesfinanzierungsgesetz genügt [...]*
- 3. Sicherstellung des Zuganges zu Darlehen bei der Republik Österreich im Wege der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA) [...]*

Ziel der StVO-RFG war es somit unter anderem, für die Umsetzung der Bestimmungen des § 2a BFinG eine landesrechtliche Grundlage zu schaffen und eine entsprechende risikoaverse Finanzgebarung sicherzustellen.

Dem beigefügten Aktenvermerk zum Beschluss ist weiters zu entnehmen, dass mit der Umsetzung der Verordnung die zur Sicherstellung einer risikoaversen Finanzgebarung zulässigen Finanzinstrumente, Veranlagungsformen, Liquiditätsquellen sowie der Liquiditätsbedarf zu definieren seien.

Die StVO-RFG hat den umzusetzenden vier Grundsätzen des § 2a BFinG – siehe dazu Kapitel 3 – die folgenden Abschnitte zugewiesen:

4.1 Risiko-, Schulden- und Liquiditätsmanagement

Der 1. Abschnitt umfasst § 1 der Verordnung. In diesem wird festgehalten, dass das Land Steiermark bei Ausübung seiner Finanzgebarung – insbesondere bei der Aufnahme von Schulden, beim Schuldenportfoliomanagement, bei der Veranlagung öffentlicher Mittel und beim Risikomanagement – jedenfalls die vier Grundsätze des § 2a BFinG anzuwenden hat.

Diese Regelung zur Einhaltung der Grundsätze für eine risikoaverse Finanzgebarung legt aus Sicht des LRH einen Mindeststandard im Sinne des BFinG fest.

4.2 Grundsatz der Risikoaversität

Der 2. Abschnitt umfasst § 2 bis § 15 StVO-RFG und behandelt die gemäß § 2a BFinG anzuwendenden Grundsätze einer risikoaversen Finanzgebarung.

§2 (2) StVO-RFG beschreibt den Grundgedanken der Risikoaversität wie folgt:

„Das Eingehen vermeidbarer Risiken [...] ist hintanzuhalten. Für vermeidbare Risiken sind über die strategische Planung [...] Rahmenbedingungen zu definieren und konkrete Maßnahmen zu formulieren.“

Gemäß den Erläuterungen zur StVO-RFG bedeutet dieser Grundsatz, dass nach Abwägung von Risikominimierungs-, Ertragsmaximierungs- bzw. Kostenminimierungszielen das Eingehen gewisser unvermeidbarer finanzmarktspezifischer Risiken bestmöglich zu reduzieren ist. Als vermeidbar gelten Risiken nur dann, wenn ihre Vermeidung auch finanziell vertretbar ist.

Ein vollkommenes Eliminieren von Risiken zu jedem Preis ist nach dem Grundsatz der Risikoaversität somit nicht geboten.

Die § 2 bis § 15 StVO-RFG beinhalten insbesondere folgende mit § 2a BFinG identen Regelungen zur Risikoaversität:

- die grundsätzliche Beschränkung der mit der Finanzgebarung verbundenen Risiken auf ein Mindestmaß
- das stärkere Gewicht der Minimierung der Risiken im Gegensatz zur Optimierung von Erträgen oder Kosten
- das Verbot der Aufnahme von Krediten zum (ausschließlichen) Zweck der Veranlagung
- das Verbot des Erwerbes von derivativen Finanzinstrumenten ohne entsprechendes Grundgeschäft

- die Zulässigkeit der Veranlagung von Kassenmitteln bei Kontrahenten mit hoher Bonität
- das Eingehen von Zinskostenrisiken des Schuldenportfolios innerhalb zuvor definierter Risikoschranken

Weiters erfolgen in diesem Abschnitt der StVO-RFG konkrete Definitionen von allgemeinen Bestimmungen des § 2a BFinG. Dies betrifft die folgenden Positionen:

- die Definition der im Sinne des BFinG relevanten Risikoarten Kredit-, Markt-, Liquiditäts-, Reputations-, Rechts- und operationelles Risiko
- die Festlegung von Richtlinien bzw. Eckpunkten eines Risikomanagements mit den Kernfunktionen Identifizierung, Messung, Begrenzung (Limitvergabe), Überwachung (Limitkontrolle) von Risiken sowie Risikoberichtswesen und Validierung
- eine Operationalisierung des Grundsatzes der Risikoaversität durch die Definition von Kennzahlen
- die Festlegung der erforderlichen Bonität für eine Veranlagung bei Kreditinstituten – diese dürfen demnach kein schlechteres Rating als „investment grade“ (Rating für Schuldner mittlerer bis höchster Qualität, nicht spekulativ) aufweisen

In der StVO-RFG treffen vor allem folgende Bestimmungen abweichende Regelungen zur risikoaversen Finanzgebarung gemäß § 2a BFinG:

- Fremdmittelaufnahmen müssen laut § 2 StVO-RFG auf Euro lauten. Nach § 2a BFinG sind Kreditaufnahmen dagegen in fremder Währung bei gleichzeitiger Absicherung des Wechselkursrisikos zulässig.
- § 2 StVO-RFG schränkt den Abschluss von derivativen Finanzgeschäften auf Absicherungsgeschäfte in Form von Zinsswaps für den Tausch von festen oder variablen Zinsverpflichtungen ein. Ebenso darf die Laufzeit eines derivativen Finanzgeschäftes gemäß StVO-RFG jene des Grundgeschäftes nicht übersteigen.
Diese beiden Einschränkungen zur Durchführung von Derivatивgeschäften befinden sich dagegen in § 2a BFinG nicht.

Soweit entsprechen die Bestimmungen der StVO-RFG jenen des BFinG bzw. gehen sogar darüber hinaus. Allerdings beinhaltet die StVO-RFG auch folgende Bestimmungen, welche zusätzlich zu jenen des BFinG getroffen worden sind:

- Vermeidbare Risiken sind gemäß StVO-RFG „*hintanzuhalten*“, dies betrifft Fremdwährungs-, Aktienpositions- und Optionsrisiken.
- Für unvermeidbare Risiken sind über die strategische Planung Rahmenbedingungen zu definieren und konkrete Maßnahmen zu formulieren.

- Fremdmittelaufnahmen dürfen laut StVO-RFG nur durchgeführt werden, wenn diese auf Basis der Liquiditätsplanung notwendig sind.

Fremdwährungs-, Aktien- sowie Optionsgeschäfte stellen aus Sicht des LRH für das Land Steiermark aufgrund seiner Aufgaben- und Geschäftsstruktur keine notwendigen Transaktionen dar.

Der LRH empfiehlt daher, für die Abwicklung derartiger Geschäfte anstelle des derzeitigen Gebotes einer „*Hintanhaltung*“ ein grundsätzliches Verbot in die StVO-RFG aufzunehmen. Strategische Beteiligungen des Landes – wie z. B. jene an der Energie Steiermark – sind von dieser Empfehlung ausgenommen.

Stellungnahme Landesrat Anton Lang:

Die Formulierung in der StVO-RFG war inhaltlich so gemeint, wie es die Empfehlung des Landesrechnungshofes vorsieht. Zur Klarstellung erfolgt eine Anpassung der StVO-RFG.

4.3 Grundsatz der strategischen Planung und der Transparenz

§ 16 StVO-RFG behandelt im 3. Abschnitt den Grundsatz der strategischen Planung und der Transparenz. § 2a BFinG gibt diesbezüglich zur strategischen Planung die Anwendung eines Schulden- und Liquiditätsmanagements entsprechend den Vorgaben der hierfür zuständigen Organe vor.

§ 16 StVO-RFG legt eine jährlich rollierende strategische Planung für einen Zeitraum von vier Jahren im Voraus fest, somit lehnt sich diese an den Planungshorizont des Landesfinanzrahmens von ebenfalls vier Jahren an.

In der strategischen Planung sind die Rahmenbedingungen für eine Schuldenmanagementstrategie des Landes festzulegen. Daraus sind konkrete Maßnahmen im operativen Schuldenmanagement abzuleiten.

Zu diesen Rahmenbedingungen zählt § 16 (3) StVO-RFG u. a. eine Bestandsanalyse des Schuldenportfolios, die Festlegung zulässiger Finanzinstrumente sowie die Evaluierung verschiedener Finanzierungsstrategien. Das erste Jahr der festgelegten und zu verfolgenden Finanzierungsstrategie hat die konkret umzusetzenden Maßnahmen zu beinhalten.

Der LRH stellt fest, dass die StVO-RFG Bestimmungen zur Implementierung einer Schuldenmanagementstrategie im Sinne des BFinG beinhaltet.

In § 5ff. StVO-RFG befinden sich zwar Regelungen zu den Bereichen Liquiditätsrisiko, Liquiditätsquellen und -reserven sowie Liquiditätsbedarf, der von § 2a BFinG ebenfalls vorgegebene Aufbau einer Liquiditätsmanagementstrategie ist allerdings nicht Teil der StVO-RFG.

Der LRH empfiehlt, Regelungen für eine Liquiditätsmanagementstrategie in die StVO-RFG aufzunehmen.

Stellungnahme Landesrat Anton Lang:

Es wird eine Anpassung des § 16 StVO-RFG, wonach die Liquiditätsmanagementstrategie in der strategischen Planung explizit anzuführen ist, vorgeschlagen.

§ 2a BFinG gibt bezüglich des Grundsatzes der Transparenz vor, dass über die getätigten Transaktionen an die hierfür zuständigen Organe zu berichten ist.

§ 16 StVO-RFG legt diesbezüglich fest, dass die strategische Planung in gekürzter Form im Rahmen des Strategieberichtes des Landes zu berichten ist.

4.4 Umsetzung einer Aufbau- und Ablauforganisation

Die Bestimmungen des 4. Abschnittes der StVO-RFG (§ 17 bis § 18) zum Grundsatz der Umsetzung einer Aufbau- und Ablauforganisation entsprechen jenen des § 2a BFinG (siehe dazu Kapitel 3).

Wesentliches Element in beiden Rechtsdokumenten ist die Vorgabe zur funktionellen Trennung der für den Abschluss zuständigen Organisationseinheit (Frontoffice) von jener Organisationseinheit, welche für die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften der StVO-RFG zuständig ist (Backoffice).

4.5 Zusammenfassung

Die StVO-RFG erfüllt die Vorgaben des BFinG zu einer risikoaversen Finanzgebarung. Die Grundsätze des BFinG werden in der StVO-RFG mittels näherer Bestimmungen sowie durch die Definition von Kennzahlen konkretisiert und operationalisiert.

Die Bestimmungen der StVO-RFG wurden im Sinne des Grundsatzes der Risikoaversität an die Aufgaben- und Geschäftsstruktur des Landes Steiermark angepasst. Zum Teil beinhaltet die StVO-RFG daher restriktivere Regelungen im Vergleich zum BFinG. So schränkt die StVO-RFG die Möglichkeit von Derivatgeschäften auf den

Abschluss von Zinsswaps ein, eine Aufnahme von Darlehen in fremder Währung ist für das Land Steiermark gänzlich untersagt.

Die Bestimmungen der StVO-RFG zur Implementierung einer Schuldenmanagementstrategie sowie zur Umsetzung einer Aufbau- und Ablauforganisation – dies betrifft insbesondere die Trennung in Front- und Backoffice – entsprechen den Vorgaben des BFinG.

Anpassungsbedarf besteht in der StVO-RFG aus Sicht des LRH hinsichtlich noch zu schaffender Regelungen für eine Liquiditätsmanagementstrategie.

5. STRATEGISCHE PLANUNG

Gemäß § 16 (1) SVO-RFG ist die strategische Planung jährlich rollierend für einen Zeitraum von vier Jahren im Voraus festzulegen, wobei jeweils das erste Jahr der Strategie zur operativen Umsetzung und die Folgejahre zur entsprechenden Vorbereitung beauftragt werden.

Auf Basis der strategischen Planung sind nach § 16 (2) StVO-RFG Rahmenbedingungen zu definieren und daraus konkrete Maßnahmen wie die Aufnahme von Darlehen zu bestimmten Konditionen und Laufzeiten abzuleiten.

Die strategische Planung hat nach § 16 (3) StVO-RFG jedenfalls folgende konkreten Bereiche abzudecken:

- Bestandsanalyse des jeweils aktuellen Schuldenportfolios
- Übersicht der zulässigen Finanzinstrumente
- Erläuterungen zu den getroffenen Basisannahmen
- Evaluierung verschiedener Finanzierungsstrategien
- Festlegung der zu verfolgenden Strategie
- Festlegung der für das erste Jahr der Strategie konkret umzusetzenden Maßnahmen

Wie in Kapitel 4.3 bereits festgehalten, erfüllt die StVO mit diesen Bestimmungen die Vorgaben des BFinG zur Implementierung einer Schuldenmanagementstrategie.

Nach § 2a (2) BFinG hat die strategische Planung sowohl ein Schulden- als auch ein Liquiditätsmanagement zu beinhalten. Dieser Grundsatz wurde zwar in § 1 StVO-RFG übernommen, nähere Bestimmungen zum Aufbau einer Liquiditätsmanagementstrategie sind aber nicht Bestandteil der StVO-RFG (siehe dazu Kapitel 4.3).

Eine Liquiditätsmanagementstrategie analog zur Schuldenmanagementstrategie 2018 bis 2021 liegt nicht vor. Ebenso ist eine solche nicht Bestandteil der Schuldenmanagementstrategie, es wird in dieser aber wie folgt festgehalten, dass der Aufbau einer Liquiditätsmanagementstrategie geplant ist.

*„Zur Verbesserung des kurzfristigen Liquiditätsbedarfes soll das Liquiditätsmanagement im Land, insbesondere die Einbeziehung der Unternehmen des Landes, welche Landesmittel erhalten, verbessert werden. **Eine Liquiditätsmanagementstrategie ist auszuarbeiten** und der Landesregierung, spätestens mit der Überarbeitung der Strategie im Zuge der Mittelfristplanung 2019-2022, vorzulegen.“*

(RSB vom 25. Januar 2018, „Schuldenmanagementstrategie 2018 bis 2021“)

Der LRH begrüßt die geplante Erstellung einer Liquiditätsmanagementstrategie im Zuge der Mittelfristplanung 2019 bis 2022 und die daraus folgende Optimierung des Liquiditätsmanagements. Wesentlich ist auch die Einbeziehung von Unternehmen des Landes, welche Landesmittel erhalten.

Mit dem Aufbau einer Liquiditätsmanagementstrategie wird den Bestimmungen des § 2a Z. 2 BFinG zum Grundsatz einer strategischen Planung entsprochen.

Aus der Sicht des LRH sollten in der geplanten Liquiditätsmanagementstrategie jedenfalls die Bestimmungen der StVO-RFG aus § 5 (Liquiditätsrisiko), § 6 (Liquiditätsquellen und -reserven), § 7 (Mittel- bis langfristiger Liquiditätsbedarf) sowie § 8 (Kurzfristiger Liquiditätsbedarf) operationalisiert werden. Die Strategie sollte eine klare und nachvollziehbare Anleitung zur Steuerung der Liquidität vorgeben.

Die StVO-RFG beinhaltet mehrere Restriktionen für eine Veranlagung von Finanzmitteln. Dies betrifft z. B. das Verbot der Aufnahme von Krediten zum ausschließlichen Zweck der Veranlagung, das Gebot der Fremdmittelaufnahme in Euro oder das „Hintanhalten“ vermeidbarer Risiken aus Fremdwährungs-, Aktienpositions- und Optionsrisiken.

Eine Veranlagungsmanagementstrategie liegt derzeit nicht vor. Dies wird von der A4 damit begründet, dass seitens des Landes keine Veranlagungen vorgenommen werden.

Der LRH empfiehlt dennoch im Sinne des IKS-Prinzips der Transparenz die Erstellung einer Strategie für die Veranlagung von Vermögen.

Die Veranlagungsstrategie sollte auch Bankeinlagen sowie deren Laufzeit miteinbeziehen. Ebenso sollte ein Verbot des Eingehens von Risiken aus Fremdwährungs-, Aktienpositions- und Optionsgeschäften Bestandteil sein.

Stellungnahme Landesrat Anton Lang:

Der Empfehlung des Landesrechnungshofes wird teilweise entsprochen. Fremdwährungs-, Aktienpositions- und Optionsgeschäfte sollen jedenfalls klar verboten werden. Derzeit lautet die Formulierung in der Verordnung, dass diese Risiken hintanzuhalten sind. Wie unter 4.2. war gemeint, dass solche Risiken nicht eingegangen werden. Dazu wird ein Vorschlag für eine Anpassung eingebracht werden.

Die Strategie bezüglich Veranlagungen besteht darin, keine Veranlagungen zu tätigen. Diese Linie wird in die strategische Planung aufgenommen und nachvollziehbar begründet.

5.1 Schuldenmanagementstrategie 2018 bis 2021

Die Schuldenmanagementstrategie 2018 bis 2021 wurde in der Regierungssitzung am 25. Jänner 2018 beschlossen. Im Aktenvermerk zum RSB wurde darauf hingewiesen, dass es mit diesem Dokument nun erstmals eine mehrjährige, jährlich der Landesregierung vorzulegende Strategie gibt.

Im Gegensatz dazu gab es bisher mit dem Konzept der „Teilfinanzierung“ nur „strategische Eckpfeiler“, dazu zählte insbesondere die Finanzierung des nur unbedingt erforderlichen Liquiditätsbedarfs im Zuge des täglichen Cash-Bedarfs. Liquiditätsüberhänge wurden sofort zurückbezahlt. Als kurzfristige Finanzinstrumente standen bereits Barvorlagen bei der ÖBFA und Kontokorrentkredite (KKK) bei Kreditinstituten zur Verfügung. Längerfristige Finanzierungen erfolgten mittels Darlehensaufnahmen beim Bund (ÖBFA) oder bei Kreditinstituten.

Die vorliegende Schuldenmanagementstrategie beinhaltet eine Detailstrategie für das Schuldenmanagement der Jahre 2018 und 2019. Darüber hinaus sind die strategischen Eckpunkte für die Jahre 2018 bis 2021 und somit eine grobe strategische Ausrichtung bis 2021 Teil des Dokuments.

Der Regierungssitzungsbeschluss sieht vor, der Landesregierung im Frühjahr 2019 einen ausführlichen Bericht über die Umsetzung der Schuldenmanagementstrategie vorzulegen.

Die in der Schuldenmanagementstrategie behandelten Kapitel entsprechen den gemäß den Vorgaben von § 16 (3) StVO-RFG abzudeckenden Bereichen.

Im Folgenden werden die Inhalte der Kapitel kurz wiedergegeben.

5.1.1 Ziele und Aufgaben des Schuldenmanagements

Entsprechend den Vorgaben der StVO-RFG wird als Ziel des Schuldenmanagements genannt:

„Bereitstellung der erforderlichen Finanzierungsmittel des Landes unter Einhaltung einer festgelegten Risikotoleranz zu möglichst geringen mittel- bis langfristigen Kosten. Die Minimierung der Risiken ist dabei stärker zu gewichten als die Optimierung der Erträge oder Kosten.“

Als wesentliche Aufgaben des Schuldenmanagements werden aufgezählt:

- das kurzfristige Cash-Management im Rahmen der täglichen Kassendisposition,
- die Aufnahme von Fremdmitteln,
- die Liquiditätsplanung,
- das Risikomanagement sowie
- die strategische Planung.

Der LRH stellt fest, dass die zentralen Aufgaben eines Schuldenmanagements abgedeckt werden.

Die Voraussetzungen für die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Schuldenmanagements sind durch den Fokus auf das Risikomanagement, einer strategischen Ausrichtung, einer fristenübergreifenden Liquiditätsplanung, der täglichen Ermittlung des Liquiditätsstatus sowie durch eine kostenoptimierte Fremdmittelaufnahme bei vorgegebener Risikotoleranz gegeben.

5.1.2 Bestandsanalyse des aktuellen Schuldenportfolios

Gemäß den Erläuterungen zur StVO-RFG zählen zu den zu verwendenden Risikokennzahlen jedenfalls der Zinsfixierungszeitraum, der Schuldenstand, die Finanzierungserfordernisse, der effektive Zinsaufwand, die Durchschnittsverzinsung der aufgenommenen Fremdmittel sowie der Anteil an fixen/variablen Verbindlichkeiten am Schuldenportfolio des Landes.

Folgende Risikokennzahlen werden in der Bestandsanalyse des aktuellen Schuldenportfolios ausgewiesen:

Kennzahlen	Stichtag 31.12.2011	Stichtag 31.12.2013	Stichtag 31.12.2015	Stichtag 31.12.2017
Anteil fixe Verzinsung	49,08 %	70,73 %	83,86 %	93,67 %
Anteil variable Verzinsung	50,91 %	29,26 %	16,14%	6,33 %
Anteil Fremdwährung (CHF)	9,10 %	7,70 %	5,17%	0,00 %
Anteil Bund im Wege ÖBFA	14,30 %	19,00 %	55,26%	67,47 %
Anteil Kreditinstitute / Dritte	85,70 %	81,00 %	44,74%	32,53 %
Schuldenstand Land (Kernhaushalt)	1.595.863.632	1.904.067.032	3.074.377.532	4.143.154.000
Schuldenstand LIG	408.052.789	464.003.116	454.789.308	427.814.835
Zinsaufwand (Land & LIG) effektiv p.a.	40.915.810	48.574.493	61.724.162	65.578.909
Durchschnittsverzinsung in %	2,04 %	2,05 %	1,75%	1,44 %
Zinsfixierungszeitraum in Jahren	3,16	4,77	6,24	8,65
Verhältnis Schuldenstand (Kernhaushalt & LIG) zu Einnahmen	97 %	107 %	150%	183 %

Quelle: A4, Schuldenmanagementstrategie 2018 bis 2021; aufbereitet durch den LRH

Der LRH stellt fest, dass die Bestandsanalyse die von der StVO-RFG vorgegebenen Risikokennzahlen enthält.

Die Bestandsanalyse stellt zwar die Risikokennzahlen im Zeitablauf von 2011 bis 2017 dar, die Aufstellung beinhaltet allerdings keine Zielwerte. Für das abgeschlossene Finanzjahr sollten Ziele in die Tabelle aufgenommen werden, wobei insbesondere das Risikomaß „Zinsfixierungszeitraum“ mit einem Zielwert versehen werden sollte.

Der LRH empfiehlt, Zielwerte für die Kennzahlen des abgeschlossenen Finanzjahres in die Bestandsanalyse des aktuellen Schuldenportfolios aufzunehmen.

Stellungnahme Landesrat Anton Lang:

Ein Verweis auf die mit der Strategie verbundenen Werte der Kennzahlen wird in das entsprechende Kapitel aufgenommen.

Weiters werden die Schuldenstände des Landes für die Jahre 2011 bis 2021 dargestellt. Die Jahre 2011 bis 2015 betreffen den Rechnungsabschluss, das Jahr 2017 beinhaltet Budgetdaten, und die Jahre 2019 und 2021 beziehen sich auf die Mittelfristplanung.

Schuldenstände Land	2011 RA	2013 RA	2015 RA	2017 Budget	2019 MFP	2021 MFP
Aufgenommene Darlehen per 31.12. (Kernhaushalt)	1.595.863.632	1.904.067.032	3.074.377.532	4.377.430.632	4.917.463.200	5.161.627.800
davon weitergegebene Darlehen	-	-	-	-	26.300.000	26.300.000
Außerbudgetäre Einheiten	418.000.000	469.566.386	465.670.232	465.670.232	465.670.232	465.670.232
Investitionsprojekte	-	-	-	66.724.300	52.804.900	38.885.600
KAGes/KIG	1.200.000.000	1.200.000.000	500.000.000	-	-	-
Gesamt	3.213.863.632	3.573.633.418	4.040.047.764	4.909.825.164	5.409.638.332	5.639.883.632

Quelle: A4, Schuldenmanagementstrategie 2018 bis 2021; aufbereitet durch den LRH

Bei den weitergegebenen Darlehen in Höhe von € 26,3 Mio. handelt es sich um vom Land aufgenommene und an die Landesimmobilien-Gesellschaft mbH (LIG) weitergereichte Darlehen.

Folgende wesentliche Aussagen zu Risiken werden in der Bestandsanalyse getroffen:

- Für das bestehende Schuldenportfolio des Landes (inkl. LIG) liegt ein relativ geringes **Zinsänderungsrisiko** vor, da der Fixzinsanteil per Stichtag 31. Dezember 2017 bei 93,67 % liegt.
- Die Anhebung der Fixzinsvereinbarungen des Landes führen zu einer Erhöhung der Planungssicherheit und einer Reduktion des **Zinsänderungsrisikos** aufgrund unerwarteter Marktschwankungen. Dem stehen die zu Laufzeitbeginn höhere Finanzierungskosten gegenüber.
- Für das Jahr 2024 besteht ein erhöhtes Refinanzierungserfordernis. Dieses ist auf die Tilgung eines Einzeldarlehens beim Bund in Höhe von € 700 Mio. zurückzuführen. Dieses Darlehen wurde vom Land seinerzeit zur Refinanzierung der Anleihe der Steiermärkischen Krankenanstaltengesellschaft m.b.H./Krankenanstalten Immobiliengesellschaft mbH (KAGes/KIG) aufgenommen.
- Die A4 plant, dieses **Liquiditätsrisiko** im Jahr 2024 durch die Vornahme von Umschuldungen im Ausmaß von € 300 Mio. zu reduzieren.

Der LRH begrüßt die geplanten Maßnahmen zur Steuerung des Liquiditätsrisikos und die sich daraus ergebende Glättung des Tilgungsprofils.

5.1.3 Finanzinstrumente

Als für die Finanzierung des Landes grundsätzlich anwendbare sowie zulässige Finanzierungsinstrumente werden Barvorlagen, KKK, Darlehen im Wege der ÖBFA, sonstige Darlehen, Schuldverschreibungen sowie Zinsswaps aufgelistet.

Für den Abschluss von Zinsswaps sind gemäß § 12 StVO-RFG vorab die Festlegung von Exposure (offenes Risiko) – Limiten für Kreditrisiken aus Zinsswaps und die Implementierung von Regelungen zur Berechnung des Exposure aus Zinsswaps notwendig. Derartige Regelungen zu den Exposure – Limiten aus Zinsswaps bestehen derzeit noch nicht, nach Auskunft der A4 ist die Schaffung derartiger Regelungen für die nahe Zukunft auch nicht angedacht.

Zinsswaps sind somit derzeit nicht zur Steuerung des Schuldenportfolios in Verwendung.

Zu den Zinsswaps wird in der Schuldenmanagementstrategie angeführt, dass grundsätzlich nur einfache Zinsswaps – das heißt keinesfalls Swaps mit eingebetteten Optionsrechten – zulässig sind. Weiters geht sowohl aus den Bestimmungen der StVO-RFG als auch aus jener des BFinG hervor, dass Geschäfte mit Zinsswaps ausschließlich abgeschlossen werden dürfen, um damit Zinsänderungsrisiken eines Grundgeschäftes zu begrenzen.

Grundsätzlich betrachtet der LRH derartige Zinsswap-Geschäfte zur Reduzierung des Zinsänderungsrisikos als sinnvoll und für eine professionelle Steuerung des Schuldenportfolios erforderlich. Auf diesen Umstand wird auch in den Erläuterungen zur Novellierung von § 2a BFinG hingewiesen.

Wie in der Bestandsanalyse festgestellt, besteht derzeit aufgrund des hohen Anteils an Fixzinsvereinbarungen ein nur sehr geringes Zinsänderungsrisiko für das aktuelle Schuldenportfolio des Landes. Ein unmittelbarer Bedarf für den Abschluss von Zinsswap-Geschäften besteht aus Sicht des LRH somit nicht. Dies auch deshalb, da in Zukunft mit steigenden Zinsen zu rechnen ist.

Aus der Sicht des LRH stehen der A4 die notwendigen Finanzinstrumente für ein wirtschaftliches und zweckmäßiges Schuldenmanagement zur Verfügung. Bei Bedarf sollte die Verwendung von Zinsswaps zur Reduzierung des Zinsänderungsrisikos ermöglicht werden. Diese Erweiterung des Finanzinstrumentariums könnte künftig nach einer Hochzinsphase und einem darauffolgenden Szenario fallender Zinssätze sinnvoll sein.

5.1.4 Basisannahmen über relevante Einflussgrößen

In diesem Kapitel werden Basisszenarien für Fiskalpolitik und Zinsentwicklung festgelegt. Diese dienen in weiterer Folge als Grundlage zur Entwicklung von (Risiko-) Szenarien und zur Evaluierung verschiedener Strategien im Rahmen der Kosten-Risiko-Analyse.

Der LRH betrachtet die gewählte Vorgehensweise der Entwicklung von Szenarien, der Evaluierung verschiedener Strategien auf Basis von Kosten-Risiko-Analysen und der daraus abgeleiteten mittelfristigen Finanzierungsstrategie als grundsätzlich zweckmäßig.

Für die Entwicklung der Schuldenstände, Tilgungen und Nettofinanzierungssalden bis 2021 werden die folgenden Annahmen getroffen:

	2017 Budget	2018 Budget	2019	2020	2021
Schuldenstand „Kernhaushalt“ per 31.12.	4.377.430.632	4.705.360.100	4.917.463.200	5.062.045.500	5.161.627.800
Tilgungen	-25.000.000	-126.234.600	-214.938.300	-274.938.300	-256.813.300
Nettofinanzierungssaldo	913.742.700	337.288.400	231.243.300	144.582.300	99.582.300
Zinsaufwand	67.165.022	68.767.085	74.137.194	73.554.615	74.051.723
Einzahlungen aus der Finanzierungstätigkeit	938.742.700	463.523.000	446.181.300	419.520.600	356.395.600

Quelle: A4, Schuldenmanagementstrategie 2018 bis 2021; aufbereitet durch den LRH

Für die Darlehensaufnahme beim Bund im Wege der ÖBFA wird mit folgenden vom Bundesministerium für Finanzen (BMF) zu genehmigenden Finanzierungslimits gerechnet.

Finanzierungen	2017	2018	2019	2020	2021
Darlehensaufnahmen	202.499.100	820.990.094	340.937.800	379.542.500	341.689.800

Quelle: A4, Schuldenmanagementstrategie 2018 bis 2021; aufbereitet durch den LRH

Die Zinsmeinung des Landes wird in der zu erwartenden Zinsentwicklung bis 2027 widergespiegelt und stellt eine wesentliche Basisannahme dar.

Aus der Sicht des LRH ist die Zinsmeinung eine maßgebliche Größe für die Ausrichtung der Finanzierungsstrategie des Landes.

Hinsichtlich der zu erwartenden Zinsentwicklung gehen Wirtschaftsforscher von einem moderaten Anstieg der Zinsen aus.

Das Land Steiermark hat für die erwartete Zinsentwicklung für die Jahre 2017 bis 2022 die Prognose des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) herangezogen, für die Jahre von 2023 bis 2027 wurden aufgrund fehlender Prognosen von Wirtschaftsforschungsinstitutionen seitens des Landes eigene Annahmen getroffen.

Das Land Steiermark geht davon aus, dass im langfristigen Bereich (zehnjährige österreichische Bundesanleihe) im Jahr 2027 etwa das Zinsniveau des Jahres 2007 erreicht sein wird (ca. 4,3 %). Die Markteinschätzung geht dagegen derzeit von einem wesentlich moderateren Zinsanstieg aus.

Die Einschätzung eines über der derzeitigen Marktmeinung liegenden Zehn-Jahres-Zinsniveaus für 2027 zeigt, dass das Land Steiermark langfristig das Risiko eines Zinsanstiegs hoch gewichtet hat.

Im kurzfristigen Bereich (Drei-Monats-Euribor) wird auf Basis der Prognosen des WIFO bereits für 2022 davon ausgegangen, dass die Zinsen bis 2022 das Niveau von 2006 und damit von der Zeit vor der Finanzkrise erreicht haben werden.

Der LRH begrüßt die Festlegung einer Zinsmeinung sowohl für den kurzfristigen als auch den langfristigen Zinsbereich im Rahmen der strategischen Planung.

Im Kapitel Basisannahmen werden in weiterer Folge folgende Risikoszenarien entworfen:

- von der Zinsmeinung des Landes abweichende Entwicklung der Zinsen
- keine längerfristige Finanzierungsmöglichkeit über den Bund
- keine kurzfristige Liquidität über den Bund in Form von Barvorlagen
- vom Land zu zahlende Kreditaufschläge erhöhen sich
- Finanzmarktkrise / Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen

Für jede dieser Szenarien werden mögliche Gründe definiert, die Auswirkungen beschrieben sowie Maßnahmen festgelegt. Maßnahmen aller fünf behandelten Risikoszenarien fließen in weiterer Folge in die Finanzierungsstrategie 2018 bis 2021 des Landes ein.

Der LRH hält die gewählte Vorgehensweise zur Erstellung der Finanzierungsstrategie aufgrund der Einbeziehung mehrerer unterschiedlicher Risikoszenarien für zweckmäßig. Im Sinne eines umfassenden Risikomanagements können dadurch Maßnahmen für unterschiedliche Marktentwicklungen und daraus folgende Risiken umgesetzt und die Sicherheit der Landesfinanzen erhöht werden.

5.1.5 Festlegung der Finanzierungsstrategie 2018 bis 2021

Strategische Eckpunkte für die Jahre von 2018 bis 2021 sind:

- deutliche Verlängerung des Zinsfixierungszeitraumes in den nächsten Jahren und dadurch langfristige Fixierung des derzeit niedrigen Zinsniveaus
- Umwandlung variabler Darlehen in langfristig fixverzinsten Darlehen, sofern ein Ausstieg trotz Abschlagszahlungen wirtschaftlich vorteilhaft ist
- Augenmerk auf ein ausgeglichenes Tilgungsprofil bei neuen Fremdmittelaufnahmen
- aufgrund des Finanzierungsvorteils Inanspruchnahme von Finanzierungen über den Bund im Wege der ÖBFA in maximal möglicher Höhe
- Verbreiterung des Finanzinstrumentariums durch Forcierung von alternativen Finanzierungsmöglichkeiten (z. B. Schuldscheindarlehen)
- Einbeziehung der Unternehmen des Landes in das Liquiditätsmanagement
- Ausarbeitung einer Liquiditätsmanagementstrategie

Den strategischen Eckpunkten für die Jahre 2018 bis 2021 ist eine Detailumsetzung für die Jahre 2018 und 2019 beigefügt. Diese beinhaltet insbesondere die geplante Umschuldung variabler in fixverzinsten Darlehen, die Glättung des Tilgungsprofils für das Jahr 2024, die Optimierung und Diversifikation des kurzfristigen Liquiditätsmanagements

durch Erweiterung der Kontokorrent- und Barvorlagenrahmen mit weiteren Kreditinstituten sowie die Ergänzung der Schuldenmanagementstrategie um eine Liquiditäts- und eine Veranlagungsmanagementstrategie.

Die Umsetzung dieser Vorhaben wurde vom LRH im Kapitel 6 geprüft.

5.1.6 Zusammenfassung zur Schuldenmanagementstrategie

Die in der Schuldenmanagementstrategie behandelten Kapitel entsprechen den gemäß § 16 (3) StVO-RFG abzudeckenden Bereichen.

Die Strategie ist jedenfalls um eine Liquiditätsmanagementstrategie zu ergänzen. Zusätzlich sollte aus Sicht des LRH eine Veranlagungsmanagementstrategie miteinbezogen werden. Gemäß vorliegender Strategie 2018 bis 2021 sollen diese Ergänzungen in der Strategie 2019 bis 2022 bereits enthalten sein.

Die Strategie deckt die zentralen Aufgaben eines Schuldenmanagements ab und schafft die Voraussetzungen für dessen Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit.

Die Bestandsanalyse beinhaltet ein umfassendes Kennzahlensystem. Es sollten Zielwerte für die Kennzahlen des abgeschlossenen Finanzjahres in die Analyse aufgenommen werden.

Der A4 stehen die notwendigen Finanzinstrumente für ein wirtschaftliches und zweckmäßiges Schuldenmanagement zur Verfügung. Bei Bedarf sollte die Verwendung von Zinsswaps ermöglicht werden. Die StVO-RFG lässt dies unter strengen Auflagen zu.

Die gewählte Vorgehensweise zur Erstellung der Finanzierungsstrategie ist zweckmäßig. Dies bezieht sich insbesondere auf die Festlegung einer Zinsmeinung und die Erstellung, Analyse und Einbeziehung unterschiedlicher Risikoszenarien.

5.2 Kurzgutachten zur Schuldenmanagementstrategie des Landes Steiermark

Im Dezember 2017 wurde ein an der Wirtschaftsuniversität Wien Bank- und Finanzwesen lehrender Universitätsprofessor von der A4 beauftragt, ein Kurzgutachten zu einem Entwurf der Schuldenmanagementstrategie zu verfassen.

Inhalt des Gutachtens war insbesondere die Qualität der Schuldenmanagementstrategie in Hinblick auf die risikoaverse Finanzgebarung gemäß § 2a BFinG sowie die wirtschaftliche Effizienz und die finanzwirtschaftliche Zweckmäßigkeit des in der Strategie abgebildeten Schuldenmanagements.

5.2.1 Kernaussagen des Gutachtens

Das Gutachten beinhaltet die folgenden Kernaussagen.

Zu den Zielen und Aufgaben des Schuldenmanagements:

- *„Die Verordnung StVO-RFG stellt formal sicher, dass die Grundsätze des § 2a BFinG auch für die Schuldenmanagementstrategie Geltung haben, **wodurch die allgemeine formale Konsistenz der Schuldenmanagementstrategie mit dem BFinG gegeben ist.**“*

Zur Bestandsanalyse des aktuellen Schuldenportfolios:

- *„**Die Zusammensetzung des aktuellen Portfolios lässt keine negativen Auffälligkeiten erkennen** (kein Fremdwährungsanteil, sehr geringer Anteil variabel verzinsten Instrumente)“*
- *„**Der Einsatz von Zinsszenarien zur Ermittlung von Kosten- und Risikopotenzialen** scheint die zentrale Idee dieses Konzeptes zu sein. Ich halte diese Vorgangsweise [...] für **sehr gut geeignet** [...] weil man alle potenziellen Risikokomponenten simultan berücksichtigen kann“*
- *„Das Thema **Liquiditätsrisiko** wird [...] **in der Schuldenmanagementstrategie nicht vertieft behandelt**. Aus meiner Sicht besteht zwar **kein unbedingter Bedarf**, diese Aspekte auch in diesem Dokument abzudecken. Die Ankündigung, das Thema Liquiditätsrisiko ab der nächsten Vorlage der Schuldenmanagementstrategie **mit aufzunehmen, ist dennoch begrüßenswert.**“*

Zu den Finanzierungsinstrumenten:

- *„In der Schuldenmanagementstrategie werden die für das Schuldenmanagement zulässigen Finanzinstrumente [...] aufgelistet [...]. Aus inhaltlicher Sicht sind die in dieser Liste **aufgezählten Instrumente absolut geeignet**, ein wirtschaftlich **effizientes** und finanzwirtschaftlich **zweckmäßiges Schuldenmanagement** zu betreiben.“*

Die in der Schuldenmanagementstrategie aufgezählten und für die Finanzierung des Landes anwendbaren sowie zulässigen Instrumente betreffen:

- Barvorlagen
- KKK
- Bundes-Darlehen im Wege der ÖBFA
- sonstige Darlehen
- Schuldverschreibungen (z. B. Schuldscheine, Anleihen)
- Zinsswaps

Zu den Basisannahmen über relevante Einflussgrößen:

Im 4. Abschnitt der Schuldenmanagementstrategie werden verschiedene Basis-szenarien für die zukünftige Zinsentwicklung definiert. Diese Basisannahmen dienen als Grundlage für die Entwicklung von (Risiko-)Szenarien und die Evaluierung verschiedener Strategien im Rahmen einer Kosten-Risiko-Analyse.

Im Gutachten werden die getroffenen Annahmen wie folgt beurteilt:

- „[...] Hier wird bewusst ein höherer als aus den Markterwartungen abzuleitender Zinsanstieg angenommen. **Zentrale Annahme dahinter ist, dass die Zinsen bis 2022 wieder das Niveau vor der Finanzkrise erreicht haben werden.** Diese **Modellierung** kann in diesem Kontext auf jeden Fall als **finanzwirtschaftlich zweckmäßig** bezeichnet werden. [...]“
- „[...] An dieser Stelle muss auch angemerkt werden, dass eine rein quantitativ-statistische Prognose, die allein auf Vergangenheitsdaten basiert, in diesem Zusammenhang nicht ausreichend wäre. **Man ist in der aktuellen Marktsituation gezwungen, eine explizite Annahme über die Zinspolitik der EZB zu treffen, die allein auf Expertenwissen und damit qualitativen Einschätzungen beruhen kann. Hier liegt die vorgenommene Einschätzung sehr gut im Rahmen der veröffentlichten Zinserwartungen anderer öffentlicher und privater Finanzmarktakteure.**“

Zur Festlegung der Finanzierungsstrategie 2018 bis 2021:

- „Die Grundidee der Vorgangsweise liegt in der a priori Fixierung von **drei unterschiedlichen Finanzierungsstrategien**. [...] Strategie immer langfristige Fixverzinsung [...] zweite Strategie immer kurzfristige bzw. variable Verzinsung [...] dritte Strategie immer langfristige Fixverzinsung solange diese nicht höher als 3 % ist [...]“
- „Diese Strategien werden dann evaluiert [...]. **Die letztlich am Ende dieses Abschnitts abgeleitete Detailumsetzung ist eine gut nachvollziehbare und logische Umsetzung [...].**“

5.2.2 Zusammenfassung des Gutachtens

Zusammenfassend hält das Gutachten fest, dass die Schuldenmanagementstrategie in Einklang mit § 2a BFinG steht sowie wirtschaftlich effizient und finanzwirtschaftlich zweckmäßig ist. Nach eingehender Analyse der Strategie würden sich darüber hinaus keine wesentlichen Anmerkungen ergeben.

Die Praxistauglichkeit der Strategie wird wie folgt hervorgehoben:

*„Besonders positiv hervorzuheben ist der Umstand, dass hier eine genau auf die Bedürfnisse des gegebenen Anwendungsfalles maßgeschneiderte Vorgangsweise gewählt wurde, die auch in allen Ebenen der Strategie konsistent durchgezogen wird. Dadurch können die vorliegenden Daten (Schuldenstände, Nettofinanzierungssalden, Tilgungen) effizient in die Schuldenmanagementstrategie einfließen und **eindeutige Handlungsempfehlungen abgeleitet werden.**“*

Die in der Schuldenmanagementstrategie gewählte Technik der Szenarioanalyse mit Festlegung einer Zinsmeinung wird im Gutachten ebenso zusammenfassend positiv beurteilt:

- *„Die Entscheidungsfindung über konkrete Finanzierungen per se beruht auf einer **finanzwirtschaftlich sinnvollen Szenarioanalyse**, die die **aktuelle Zinsmeinung einschließlich bestimmter Stressszenarien logisch konsistent und transparent nachvollziehbar umsetzt**. Der Form halber betone ich hier aber auch den Umstand, dass für die Festlegung der nächsten Schuldenmanagementstrategie eine Aktualisierung der Zinsmeinung notwendig sein wird, [...]“*

6. RISIKOAVERSE FINANZGEBARUNG

Die risikoaverse Finanzgebarung wurde vom LRH in Kapitel 4 näher beschrieben. Der Fokus dieses Grundsatzes zielt auf die Risikominimierung in der Finanzgebarung sowie auf eine Erhöhung der Transparenz der getätigten Transaktionen. Das Eingehen unvermeidbarer finanzmarktspezifischer Risiken ist bestmöglich zu reduzieren. Ein Vermeiden von Risiken muss finanziell vertretbar sein, ein vollkommenes Eliminieren um jeden Preis ist nicht geboten.

Dem Wesen des Grundsatzes entsprechend hat der LRH bei der Prüfung der Umsetzung der risikoaversen Finanzgebarung das Hauptaugenmerk auf Risikominimierung und Transparenz gelegt.

6.1 Prüfung der Risikoaversität

Die Regelungen zur Risikoaversität befinden sich in § 2 bis § 15 StVO-RFG. Der LRH hat sich daher an diesen Paragraphen orientiert und zu Risiko- und Transparenzbestimmungen Prüfungshandlungen vorgenommen.

§ 2 StVO-RFG – Risikoaversität und § 12 StVO-RFG – Kreditrisiko:

§ 2 (2): „Das Eingehen vermeidbarer Risiken (Fremdwährungs-, Aktienpositions- und Optionsrisiken) ist hintanzuhalten.“

Abgesehen von den strategischen Beteiligungen an der Landes-Hypothekenbank Steiermark AG und an der Energie Steiermark AG enthält das Vermögen des Landes keine weiteren Aktienpositionen.

Es bestehen weder Ausleihungen noch Veranlagungen in Fremdwährung, ebenso befinden sich keine Optionen im Portfolio des Landes.

Dem Grundsatz der Risikoaversität entsprechend bestehen für das Land keine Fremdwährungs-, Aktien- und Optionsrisiken.

Bis zum Jahr 2016 verfügte das Land Steiermark über vier Darlehen in Schweizer Franken (CHF) mit einem aushaftenden Stand von insgesamt CHF 265.000.000,--. Mit Umlaufbeschluss vom 31. August 2016 wurde die A4 von der Steiermärkischen Landesregierung beauftragt, die notwendigen Schritte für einen vollständigen Ausstieg aus den CHF-Darlehen umzusetzen. Die Konvertierung bzw. der Kauf von CHF 265 Mio. zur Tilgung sämtlicher CHF-Verbindlichkeiten erfolgte mit Valuta vom 7. September 2016.

§ 2 (2): *„Für vermeidbare Risiken sind über die strategische Planung gemäß 3. Abschnitt Rahmenbedingungen zu definieren und konkrete Maßnahmen zu formulieren.“*

Wie in Kapitel 5 beschrieben, wurden im Rahmen der strategischen Planung Risiko-szenarien entworfen. Für jedes Szenario wurden Rahmenbedingungen (Gründe, Auswirkungen) definiert sowie konkrete Maßnahmen formuliert. Als Maßnahmen können beispielhaft genannt werden: Einrichten von kurzfristigen Liquiditätslinien bei Kreditinstituten, Einbeziehung von Beteiligungen in das Cash-Pooling des Landes, Darlehensaufnahmen mit längeren Laufzeiten, Glättung des Tilgungsprofils für Jahre mit hohem Tilgungsanteil, Umwandlung von variablen in langfristig fixverzinsten Darlehen.

Der LRH hat im Rahmen einer Stichprobenprüfung die konkreten Maßnahmen des Jahres 2018 zur Umwandlung von variablen in fix verzinsten Darlehen sowie zur Glättung des Tilgungsprofils geprüft.

Im Jahr 2018 wurde eine Prüfung der bestehenden Bankdarlehen des Landes mit dem Ziel abgeschlossen, Einsparungspotenziale durch vorzeitige Ausstiegsmöglichkeiten bzw. Umschichtungen bei variablen oder fixen Zinsvereinbarungen zu erheben.

Vom Ausstieg aus fix verzinsten Darlehen bei Kreditinstituten zum Zwecke der Umschichtung in über die ÖBFA finanzierte fix verzinsten Darlehen wird derzeit aufgrund anfallender Abschlagszahlungen abgesehen.

Es ist Intention des Landes, bestehende variable in fix verzinsten und im Wege der ÖBFA finanzierte Darlehen zu wandeln. Weiters ist zur Glättung des Tilgungsprofils und zur Senkung des Liquiditätsrisikos laut Schuldenmanagementstrategie die Umschichtung eines bestehenden Darlehens bei der ÖBFA mit Laufzeit bis 2024 geplant.

Ein entsprechendes Ersuchen für diese Vorhaben des Landes an das BMF erfolgte mit Schreiben vom 22. Februar 2018. Aufgrund der noch fehlenden Zustimmung des BMF für die Abwicklung im Wege der ÖBFA konnten noch keine diesbezüglichen Maßnahmen seitens des Landes vorgenommen werden.

Die Vorgaben von § 2 (2) StVO-RFG zur Definition von Rahmenbedingungen vermeidbarer Risiken und zur Setzung konkreter Maßnahmen werden umgesetzt. Im Sinne des Grundsatzes der Risikoaversität werden die Kosten der Vermeidung von Risiken in das Kalkül miteinbezogen. Vom Ausstieg aus bestehenden fix verzinsten Darlehen wird bei den derzeit gegebenen Rahmenbedingungen daher Abstand genommen.

§ 2 (5): *„[...] Ein derivatives Finanzgeschäft darf nur als Absicherungsgeschäft in Form eines Zinsswaps für den Tausch von festen oder variablen Zinsverpflichtungen*

abgeschlossen werden, um damit die Zinsänderungsrisiken eines Grundgeschäfts zu begrenzen [...].“

sowie § 12: „[...] Zinsswaps können erst nach Erweiterung von § 2 Abs. 5 um Exposure-Limite für Kreditrisiken aus Zinsswaps und Regelungen, wie das Exposure von Zinsswaps zu berechnen ist, abgeschlossen werden. [...]“

Auf die Einschränkungen von § 2 (5) StVO-RFG, von § 12 StVO-RFG sowie jene in der Schuldenmanagementstrategie ist der LRH ausführlich in Kapitel 5.1.3 zur strategischen Planung – Finanzinstrumente – eingegangen.

Es wurden von der A4 noch keine Exposure Limits für Kreditrisiken aus Zinsswaps sowie Regeln zur Berechnung dieser Limits festgelegt. Ein Abschluss von Zinsswaps ist daher noch nicht zulässig.

Von der A4 werden keine Zinsswap- sowie sonstige Derivatgeschäfte durchgeführt, auch befinden sich keine Derivative im Portfolio bzw. im Vermögen des Landes. Die Bestimmungen der StVO-RFG sowie jener der Schuldenmanagementstrategie zur Vornahme von Derivatgeschäften werden eingehalten, dem Grundsatz der Risikoaversität wird somit entsprochen.

§ 2 (6): „Fremdmittelaufnahmen dürfen nur durchgeführt werden, wenn sie auf Basis der Liquiditätsplanung notwendig sind. Sie müssen auf Euro lauten.“

Nach dem Ausstieg aus den vier CHF-Darlehen im Jahr 2016 wurden sämtliche Darlehen in Euro aufgenommen.

§ 5 StVO-RFG Liquiditätsrisiko und § 6 StVO-RFG Liquiditätsquellen und -reserven:

§ 5: „[...] Zur Sicherstellung der jederzeitigen Zahlungsbereitschaft ist der mittel- bis langfristig maximal zu erwartende Liquiditätsbedarf den rasch zur Verfügung stehenden Liquiditätsquellen gegenüber zu stellen. Falls die Liquiditätsquellen relativ zum Liquiditätsbedarf zu gering sind, ist eine Liquiditätsreserve aufzubauen.“

§ 6: „(1) Zu den rasch zur Verfügung stehenden Liquiditätsquellen zählen Barvorlagen und Kontokorrentkredite. Dabei ist zu unterscheiden, ob

- die Gegenpartei zugesagt hat, die liquiden Mittel bis zu einer vereinbarten Höhe jederzeit zur Verfügung zu stellen oder*
- eine formelle vertragliche Verpflichtung besteht oder*
- ob im Bedarfsfall jeweils erst das Einvernehmen mit der Gegenpartei darüber hergestellt werden muss, ob und in welcher Höhe liquide Mittel aus der betreffenden Liquiditätsquelle bezogen werden können.*

(2) Es sind jedenfalls vorsichtige (risikoaverse) Einschätzungen über die Höhe der betreffenden Liquiditätsquellen zu treffen. Bei einem Liquiditätsdeckungsgrad unter 100 % ist eine Liquiditätsreserve bis zu jener Höhe aufzubauen, bei der der

Liquiditätsdeckungsgrad mindestens 100% beträgt. Die maximal ausnutzbare Höhe von Barvorlagen und Kontokorrentkrediten ist in der strategischen Planung festzulegen.“

Die Liquiditätsplanung wird von der A4 grundsätzlich zweimal jährlich für jeweils ein halbes Jahr im Voraus erstellt und danach täglich von der für die Kassendisposition zuständigen Person unter Berücksichtigung der tatsächlichen Auszahlungen angepasst. Hierbei wird der Soll-Stand laut Planung mit den Ist-Daten verglichen. Die Ist-Daten ergeben sich aus der täglichen Meldung der Landes-Hypothekenbank Steiermark mittels Saldenauszug der im Cash Pooling enthaltenen Girokonten, aus der täglichen Meldung der Fachabteilung (FA) Landesbuchhaltung über die Auszahlungen des Tages sowie aus dem Vorliegen etwaiger Einzahlungen.

Der LRH nahm in die Liquiditätsplanung Einsicht. Diese ist nachvollziehbar, zweckmäßig und entspricht den Anforderungen gemäß § 5f. StVO-RFG.

Die Sicherstellung des Liquiditätsdeckungsgrades gemäß § 6 (2) StVO-RFG erfolgt auf Basis der Liquiditätsplanung. Für die Berechnung des Liquiditätsdeckungsgrades werden die rasch zur Verfügung stehenden Liquiditätsquellen – dies sind Barvorlagen und Kontokorrentkredite – dem mittel- bis langfristigen Liquiditätsbedarf gegenübergestellt. Derzeit wird an der Erstellung einer mit der Liquiditätsplanung verknüpften Berechnungsvorlage des Liquiditätsdeckungsgrades gearbeitet.

Der LRH begrüßt die geplante informationstechnische Verknüpfung der Liquiditätsplanung mit der Berechnung des Liquiditätsdeckungsgrades.

Nach den Bestimmungen des § 6 (2) StVO-RFG ist in der Schuldenmanagementstrategie des Landes die maximal ausnutzbare Höhe von Barvorlagen und Kontokorrentkrediten festzulegen.

Der LRH stellt zum Ausweis der maximal zur Verfügung stehenden Liquidität aus Barvorlagen und Kontokorrentkrediten in der Strategie eine Abweichung fest.

Im Kapitel „Übersicht – Finanzinstrumente“ wird die maximale Höhe aus Barvorlagen und Kontokorrentkrediten in einer Übersichtstabelle in Summe ausgewiesen.

Im Kapitel „Detailstrategie 2018-2019“ wird die maximale Höhe je Kreditinstitut sowie für die ÖBFA dargestellt. Die Höhe der Barvorlagen und Kontokorrentkredite in der Detailstrategie übersteigt den Wert der Übersichtstabelle um insgesamt € 170 Mio. Dieser höhere Wert wird von der A4 auch zu Berechnung des Liquiditätsdeckungsgrades herangezogen.

Laut Auskunft der A4 handelt es sich in der Übersichtstabelle um ein für 2018 aktuell gültiges Instrumentarium, die in der Tabelle ausgewiesene Maximalgrenze für Kontokorrentkredite beziehe sich allerdings auf 2017. Der Wert in der Detailstrategie bzw. in der Berechnung des Liquiditätsdeckungsgrades sei der korrekte Wert.

Der LRH empfiehlt, die Übersichtstabelle der zulässigen Finanzinstrumente in der Schuldenmanagementstrategie nachvollziehbarer zu gestalten und mit aktuell gültigen Wertgrenzen zu versehen.

Stellungnahme Landesrat Anton Lang:

Der Empfehlung des Landesrechnungshofes wird mit der Überarbeitung für 2019-2022 entsprochen.

Weiters kann nicht ausgeschlossen werden, dass künftig aufgrund von Veränderungen von Rahmenvereinbarungen mit Kreditinstituten sowie mit der ÖBFA unterjährige Anpassungen der Liquiditätsmanagementstrategie hinsichtlich Barvorlagen und Kontokorrentkrediten erforderlich sind.

Der LRH empfiehlt, die Schuldenmanagementstrategie im Bedarfsfall unterjährig mittels Regierungssitzungsbeschluss an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen.

Stellungnahme Landesrat Anton Lang:

Die Möglichkeit einer unterjährigen Anpassung im Falle veränderter Rahmenbedingungen ist bereits vorgesehen. Mit Regierungsbeschluss vom 26.04.2018 (GZ: ABT04-37046/2018-1) ist bereits eine Anpassung der Schuldenmanagementstrategie erfolgt.

Der LRH nahm in die Berechnung des Liquiditätsdeckungsgrades Einsicht. Der Berechnungsmodus ist für den LRH nachvollziehbar.

Das kurzfristige Liquiditätsmanagement wurde nach Auskunft der A4 optimiert, indem neben der ÖBFA mit vier weiteren Kreditinstituten Kontokorrent- bzw. Barvorlagenrahmen eingerichtet wurden.

In der Schuldenmanagementstrategie wird auf die unterschiedliche Qualität und rechtliche Verbindlichkeit dieser beiden Finanzierungsarten hingewiesen, auf Barvorlagen besteht kein vertraglich gesicherter Anspruch. Das Land Steiermark diversifiziert das kurzfristige Liquiditätsrisiko daher durch die Einrichtung von

Kontokorrent- und Barvorlagenrahmen mit einer größeren Anzahl an Banken und nimmt derart eine Absicherung der kurzfristigen Liquidität vor.

Der LRH stellt einen den Bestimmungen der StVO-RFG folgenden Aufbau der Liquiditätsplanung und -steuerung fest. Der Wert für die maximal zur Verfügung stehende Liquidität aus Barvorlagen und Kontokorrentkrediten in der Übersichtstabelle der Schuldenmanagementstrategie ist anzupassen.

Die Sicherstellung der jederzeitigen Zahlungsbereitschaft ist ein wesentliches Kriterium für die Reputation des Landes und dessen Stellung am Finanzmarkt. **Der LRH empfiehlt, Liquiditätsrisiken im Risikobericht gemäß § 15 StVO-RFG darzustellen.**

Stellungnahme Landesrat Anton Lang:

Eine Darstellung von Liquiditätsrisiken im Risikobericht ist vorgesehen.

§ 14 StVO-RFG – Risikomanagement:

„(1) Das Risikomanagement umfasst die Kernfunktionen Risikoidentifizierung, Risikomessung, Risikobegrenzung (Limitvergabe), Risikoüberwachung (Limitkontrolle), Risikoberichtswesen und Validierung. [...]

(4) Im Rahmen der Risikobegrenzung (Limitvergabe) sind risikorelevante Geschäfte, die nicht innerhalb der festgelegten Limite liegen [...], auszuschließen.

(5) Bei der Risikoüberwachung (Limitkontrolle) ist

- 1. zu prüfen, ob der beabsichtigte Geschäftsabschluss innerhalb der vorgegebenen Limite liegt bzw. in Übereinstimmung mit den in der strategischen Planung gemäß*
- 3. Abschnitt festgelegten Maßnahmen erfolgt und*
- 2. die Überwachung, ob in der Zusammenschau aller bestehenden Positionen alle Limite eingehalten werden, auf täglicher Basis durchzuführen.“*

Der LRH hat im Bereich Risikomanagement schwerpunktmäßig die Themen Risikobegrenzung (Limitvergabe) und Risikoüberwachung (Limitkontrolle) im Bereich Finanzierung überprüft.

Vom Backoffice (Limitkontrolle) zu prüfende Limits/Vorgaben bestehen für die tägliche Kassadisposition, Darlehensaufnahme bei der ÖBFA, Darlehensaufnahme bei Banken sowie für die laufende Abwicklung von Darlehen.

Beispielhaft sind vom Backoffice bei der Aufnahme von Bankdarlehen unter anderem die folgenden Limits und Vorgaben zu prüfen:

- Einhaltung des vom Landtag genehmigten Schuldenstandes (Limitvergabe)
- Ausschluss, dass Fremdmittel Veranlagungszwecken dienen
- Liquiditätsplanung erfordert Fremdmittelaufnahme
- Fremdmittelaufnahme lautet auf Euro

- Fremdmittelaufnahme entspricht der von der Regierung beschlossenen Schuldenmanagementstrategie (Limitvergabe mit Volumen, Laufzeit, Grund der Laufzeit, Tranchen)
- Korrektheit der Ausschreibungsunterlagen
- Tilgungsprofil entspricht den Vorgaben der Schuldenmanagementstrategie
- Nachvollziehbarkeit und Korrektheit der vorliegenden Entscheidungsgrundlagen (z. B. Einhaltung der festgelegten Zinsparameter laut Schuldenmanagementstrategie)
- Vorlage der Zustimmung seitens des politischen Büros
- Vorlage und Korrektheit der eingelangten Angebote
- Korrektheit des übermittelten Darlehensvertrages

Die oben dargestellten Limits/Vorgaben beziehen sich auf Bankdarlehen, die Aufnahme von Darlehen bei der ÖBFA weicht zum Teil davon ab. So liegen bei ÖBFA-Darlehen naturgemäß keine Ausschreibungsunterlagen vor, dafür ist auf das vom BMF genehmigte Finanzierungslimit zu achten.

Der LRH stellt die ordnungsgemäße Vergabe von verbindlichen Limits und Vorgaben für die Finanzierungsgeschäfte des Landeshaushalts fest. Dies betrifft die Aufnahme von Darlehen bei der ÖBFA sowie bei Banken, die tägliche Kassadisposition und die laufende Abwicklung von Darlehen.

Hinsichtlich der Kontrolle der Limits wird auf Kapitel 7.2 und die darin getroffene Empfehlung zur schriftlichen Dokumentation der Risikobewertung im ELAK durch das Backoffice verwiesen. **Im ELAK liegt derzeit keine schriftliche Dokumentation der Risikobewertung (Limit, Daten) durch das Backoffice vor.**

Das IKS-Prinzip der Transparenz gibt vor, dass für jede bedeutsame Aktivität ein Soll-Arbeitsablauf festgelegt wird, der es einem Außenstehenden ermöglicht zu beurteilen, ob diesem Soll-Konzept durch die Beteiligten entsprochen wird. **Ein IKS erfordert somit sowohl die Festlegung von Prozessen als auch die Dokumentation, dass diesen Prozessen entsprochen worden ist.**

Zum Zeitpunkt des Abschlusses der gegenwärtigen Prüfung arbeitet die A4 an der Finalisierung von entsprechenden Checklisten als Hilfestellung für die Überprüfung der Finanzierungsgeschäfte durch das Backoffice. Für folgende Unterlagen liegen dem LRH finale Entwürfe vor:

- Checkliste „Tägliche Kassa“
- Checkliste „Aufnahme Darlehen ÖBFA“
- Checkliste „Aufnahme Darlehen Bank“
- Checkliste „Laufende Abwicklung Darlehen“

Laut Auskunft der A4 vom 25. April 2018 sollen die Checklisten in den nächsten Tagen finalisiert werden.

In Folge soll nach Aussage der A4 die Verwendung der Checklisten jeweils im ELAK veraktet werden.

Der LRH begrüßt die Erstellung von Checklisten für die Kontrolle der Finanzgeschäfte durch das Backoffice. Diese Maßnahme unterstützt die Qualitätssicherung der Kontrolle.

Ebenso ist die geplante Veraktung im ELAK begrüßenswert, da dadurch eine entsprechende Dokumentation der Kontrollhandlungen sichergestellt wird.

Stellungnahme Landesrat Anton Lang:

Die Checklisten für die Kontrolle der Finanzgeschäfte wurden fertiggestellt. Eine Veraktung der Kontrollhandlungen anhand der Checklisten wird bereits umgesetzt. Es wird aber ausdrücklich festgehalten, dass diese Maßnahmen nicht direkt aus dem § 2a Bundesfinanzierungsgesetz ableitbar sind.

Jedem zu prüfenden Sachverhalt der Checklisten sind alternative Ja- und Nein-Felder zugewiesen. Diese Felder sind von der kontrollierenden Stelle zu bearbeiten.

Der LRH empfiehlt, die Kontrollfelder der Checklisten jedenfalls als Muss-Felder zu definieren. Muss-Felder erzwingen im Gegensatz zu Kann-Feldern eine Bearbeitung und sichern somit auch eine entsprechende Dokumentation.

§ 15 StVO-RFG – Risikobericht:

„Der Risikobericht ist jährlich zeitgleich mit dem Landesrechnungsabschluss zu erstellen und hat die wichtigsten Risikokennzahlen, die bestehenden Limits und ihre Ausnutzung sowie alle entscheidungsrelevanten Informationen über die Risikostruktur zu enthalten.“

Den Bestimmungen des § 15 StVO-RFG zum Risikobericht sind Zeitpunkt der Erstellung und Inhalte zu entnehmen, die Adressaten des Berichtes sind allerdings nicht bestimmt. Aus der Sicht des LRH ist es wesentlich, dass der Bericht an eine unabhängige Stelle übermittelt wird.

Der LRH empfiehlt der Landesregierung, den Risikobericht entsprechend Art. 41 (8) L-VG gemeinsam mit dem Entwurf für den Landesrechnungsabschluss an den LRH zu übermitteln. In der Folge hat die Landesregierung den Risikobericht dem Landtag vorzulegen.

§ 15 StVO-RFG und Art. 41 L-VG wären entsprechend anzupassen und die Adressaten des Risikoberichts in die rechtlichen Bestimmungen aufzunehmen.

Stellungnahme Landesrat Anton Lang:

Da erstmals mit dem Rechnungsabschluss 2018 die Bestätigung der Einhaltung des § 2a Bundesfinanzierungsgesetzes im Zuge des Rechnungsabschlusses erfolgen wird, muss dieser auch die entsprechenden Details enthalten, damit der Landtag in die Lage versetzt wird, diese Bestätigung zu beschließen. Aus diesem Titel sowie aus den einschlägigen Informationen im Zuge des Landesrechnungsabschlusses folgt, dass in diesem auch über die Risiken zu berichten sein wird. Ob dazu weitere rechtliche Regelungen notwendig sein werden, ist noch zu prüfen.

Replik des Landesrechnungshofes:

Die Adressaten des Risikoberichts sind den Bestimmungen von § 15 StVO-RFG nicht zu entnehmen. Ebenso ist unklar, ob der jährlich zeitgleich mit dem Landesrechnungsabschluss zu erstellende Risikobericht als Beilage dem Rechnungsabschluss beizulegen ist oder ob in diesem gesondert über Risiken berichtet wird.

Der LRH hält an der Empfehlung, den Risikobericht entsprechend Art. 41 (8) L-VG gemeinsam mit dem Entwurf des Landesrechnungsabschlusses an den LRH zu übermitteln, fest. In der Folge hat die Landesregierung den Risikobericht dem Landtag vorzulegen. § 15 StVO-RFG und Art. 41 L-VG wären entsprechend anzupassen und die Adressaten des Risikoberichts in die rechtlichen Bestimmungen aufzunehmen.

Der Risikobericht wird erstmals mit dem Landesrechnungsabschluss 2018 erstellt. Ein detailliertes Konzept für den Bericht liegt noch nicht vor, nach Auskunft der A4 wird sich der Bericht voraussichtlich an der Struktur der Schuldenmanagementstrategie orientieren.

Wesentlich ist aus Sicht des LRH eine Aufnahme der getätigten Finanztransaktionen auf Geschäftsebene im Bericht. Diese Darstellung kann Teil des Anhangs sein. Tagesgeschäft wie die tägliche Cash-Disposition kann zusammengefasst dargestellt werden, wobei diese aggregierte Darstellung der Cash-Disposition aber um Kennzahlen wie den Durchschnittssaldo und die Anzahl der Dispositionen je Kontrahenten ergänzt werden sollte.

Für alle auf Geschäftsebene dargestellten Finanztransaktionen sollten jedenfalls Informationen wie Art des Geschäftes, Währung, Volumen, Abschlussstag, Laufzeit sowie Risikokennzahlen in die Liste aufgenommen werden.

Der LRH sowie der Landtag brauchen Informationen darüber, welche Finanzgeschäfte im Berichtsjahr getätigt worden sind und vor allem welche Risiken für das Land aufgrund dieser Geschäfte bestehen. Der LRH empfiehlt eine entsprechende Darstellung der getätigten Finanztransaktionen im Risikobericht.

Stellungnahme Landesrat Anton Lang:

Eine entsprechende Darstellung der getätigten Finanztransaktionen im Risikobericht ist vorgesehen.

6.2 Zusammenfassung

Für das Land bestehen keine Fremdwährungs-, Aktien- und Optionsrisiken. Derivatengeschäfte werden nicht durchgeführt.

Die Liquiditätsplanung ist nachvollziehbar und zweckmäßig. In der Schuldenmanagementstrategie ist in der Übersichtstabelle eine Anpassung der maximal zur Verfügung stehenden Liquidität aus Barvorlagen und Kontokorrentkrediten vorzunehmen.

Der Aufbau der Liquiditätsplanung und -steuerung entspricht den Bestimmungen der StVO-RFG.

Liquiditätsrisiken sollten im Risikobericht gemäß § 15 StVO-RFG dargestellt werden.

Die Festlegung von Limits im Risikomanagement erfolgt ordnungsgemäß. Bei der Kontrolle der Einhaltung dieser Limits durch das Backoffice erfolgt derzeit allerdings keine Dokumentation im ELAK. Die A4 plant die Einführung von verbindlichen Checklisten zur Unterstützung der Kontrolle sowie die Veraktung dieser Checklisten im ELAK. Dadurch wäre künftig eine entsprechende Dokumentation und Transparenz sichergestellt. Die Kontrollfelder in den Checklisten sollten als Muss-Felder definiert werden.

Für den zeitgleich mit dem Landesrechnungsabschluss zu erstellenden Risikobericht wurden keine Adressaten festgelegt. Der LRH empfiehlt eine Übermittlung gemäß Art. 41 (8) L-VG gemeinsam mit dem Entwurf des Landesrechnungsabschlusses an den LRH, in weiterer Folge sollte die Landesregierung den Bericht an den Kontrollausschuss übermitteln. Der LRH empfiehlt eine Darstellung der getätigten Finanztransaktionen im Risikobericht auf Geschäftsebene.

7. AUFBAU- UND ABLAUFORGANISATION

Für die Umsetzung entsprechender organisatorischer Maßnahmen im Finanzmanagement zur Sicherstellung einer risikoaversen Finanzgebarung im Land sind die Kriterien des § 2a Z. 3 BFinG heranzuziehen. Nach dieser Norm ist folgender Grundsatz einzuhalten:

„[...] Umsetzung einer Aufbau- und Ablauforganisation unter Einhaltung der personellen Funktionstrennung von Front- und Backoffice bzw. Controlling (Vier-Augen-Prinzip). Die handelnden Personen müssen abhängig von ihren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten über die erforderlichen Kenntnisse und Erfahrungen verfügen.“

Im Ergebnis verlangt § 2a Z. 3 BFinG für das Finanzmanagement einen organisationsrechtlichen Aufbau und Ablauf inklusive zentraler Elemente eines IKS, die eine Trennung von Anbahnung und Controlling/Überwachung sowie Abwicklung bei Finanzgeschäften sicherstellen. Dadurch sollen wesentliche und auch bestandsgefährdende Risiken wie beispielsweise Vermögensverluste, Manipulation oder Fehltransaktionen vermieden werden. Die handelnden Akteure müssen dabei über die erforderlichen Kenntnisse und Erfahrungen verfügen.

Auf der Grundlage der Kriterien des § 2a Z. 3 BFinG prüfte der LRH nachfolgend die Organisation des Finanzmanagements in der A4 und den Finanzierungsprozess inklusive potenzieller Risiken im operativen Bereich. Konkret wurde geprüft, ob

- grundlegende verwaltungsorganisationsrechtliche Vorgaben betreffend Aufbau- und Ablauforganisation sowie Kontrolle derselben vorliegen,
- unvereinbare Funktionsbereiche (z. B. Geschäftsanbahnung und -abschluss, Überwachung, Abwicklung, Verwaltung) tatsächlich voneinander getrennt sind,
- Prozesse zur risikoorientierten Gestaltung der Ablauforganisation vorliegen bzw. implementiert wurden und
- die verantwortlichen Akteure über entsprechendes Know-how verfügen.

Methodisch wird die Prüfung wie folgt durchgeführt: In einem ersten Schritt werden die einschlägigen verwaltungsorganisationsrechtlichen Vorgaben für die Aufbau- und Ablauforganisation sowie das IKS analysiert und auf ihre Konformität mit den Kriterien des § 2a Z. 3 BFinG geprüft. Im Anschluss daran erfolgt eine Funktionsprüfung durch den LRH über die Abwicklung von Finanzgeschäften mit der ÖBFA seit 1. Jänner 2018.

7.1 Rechtliche Vorgaben

Den Vorgaben des § 2a Z. 3 BFinG wird in verschiedenen Landesvorschriften Rechnung getragen. So werden die Funktionstrennung sowie das Vier-Augen-Prinzip insbesondere in Bestimmungen des Steiermärkischen Landeshaushaltsgesetzes (StLHG) (z. B. § 51a Gebarungsvollzug) und in der auf der Grundlage des StLHG erlassenen Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung über Organisation und Aufgaben der Haushaltsführung (StOAH-VO) ausdrücklich normiert. So heißt es beispielsweise in § 2 StOAH-VO, dass *„die Anordnung und Ausführung im Gebarungsvollzug [...] nach dem Grundsatz der funktionellen Trennung und dem Vier-Augen-Prinzip zu erfolgen [hat].“* § 7 leg.cit. legt weiters Regelungen zur Unvereinbarkeit fest und fordert eine personelle Trennung für die Prüfung sowie Bestätigung der sachlichen und/oder rechnerischen Richtigkeit einerseits und Erteilung der Anordnung andererseits für ein und denselben Gebarungsfall. Auch Vorgaben für die Auszahlungsbefugnis (§ 10 leg.cit.), der Grundsatz der Kollektivzeichnung bei Verfügungen (§ 36 leg.cit.) oder Auftragszeichnungen (§ 37 leg.cit.) werden in der gegenständlichen Verordnung für alle haushalts- bzw. finanzrechtlich tätigen Mitarbeiter festgelegt.

Eine weitere Verordnung ist die StVO-RFG, die aufgrund des im StLHG verankerten Grundsatzes der risikoaversen Finanzgebarung erlassen wurde. Die StVO-RFG legt in ihrem 4. Abschnitt die Grundsätze einer Aufbau- und Ablauforganisation fest, die eine organisatorische sowie funktionale Trennung bei der Abwicklung von Finanzgeschäften sicherstellen sollen. Die verantwortlichen Akteure müssen dabei in Abhängigkeit ihrer Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten über die erforderlichen Kenntnisse verfügen.

Die Vorgaben der StVO-RFG beziehen sich auf eine personelle Funktionstrennung von Front- und Backoffice bzw. Controlling. In diesem Sinne muss die für den Abschluss von Finanzgeschäften zuständige Organisationseinheit von jener Organisationseinheit, die für die Einhaltung der Vorgaben aus der Verordnung zuständig ist, funktionell und organisatorisch getrennt sein. Dies bedeutet, dass eine organisatorische Trennung zwischen vorbereitenden Maßnahmen von Geschäftsabschlüssen und deren Abwicklung sicherzustellen ist. Innerhalb der beiden Bereiche ist das Vier-Augen-Prinzip anzuwenden – kein Vorgang soll ohne Gegenkontrolle durchgeführt werden.

Der LRH stellt zusammenfassend fest, dass die funktionale Trennung, das Vier-Augen-Prinzip, Regelungen zur Auszahlungsbefugnis, die Unvereinbarkeit und der Grundsatz der Kollektivzeichnung in landeshaushalts- und finanzrechtlichen Bestimmungen normiert werden. Im Ergebnis werden somit durch verschiedene Gesetze und Verordnungen verwaltungsorganisationsrechtlich zentrale Elemente eines IKS in der gesamten Haushaltsführung und Finanzgebarung des Landes implementiert. Den Kriterien des § 2a Z. 3 BFinG bezüglich

einer entsprechenden Aufbau- und Ablauforganisation werden damit entsprochen.

Um auf der Grundlage des § 2a Z. 3 BFinG die Umsetzung der organisatorischen und funktionalen Trennung sowie die Sicherstellung der Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips zu gewährleisten, wurden in der A4 schriftlich folgende Maßnahmen festgelegt:

- Verteilung einzelner Zuständigkeiten auf verschiedene Organisationseinheiten der A4 (organisatorische Trennung)
- Anpassungen in den betreffenden Stellenbeschreibungen zur Definition der Tätigkeiten eines Front- bzw. Backoffice (funktionale Trennung)
- Adaptierung der Zeichnungsberechtigungen der A4 nach Zuständigkeiten iSd Vorgaben der StVO-RFG
- Formulierung entsprechender Prozessbeschreibungen, die das Vier-Augen-Prinzip gewährleisten und die geforderten Funktionstrennungen bei der Durchführung von Finanzgeschäften sicherstellen sollen

Der LRH hat die von der A4 vorgelegten Dokumente in Bezug auf die o. a. Maßnahmen analysiert und geprüft, ob den Vorgaben des § 2a Z. 3 BFinG entsprochen wird.

7.1.1 Organisatorische und funktionale Trennung

Aus dem dem LRH vorliegenden Organigramm sowie einer von der A4 übermittelten Aufgaben- und Leistungsbeschreibung lässt sich feststellen, dass Finanzgeschäfte in Entsprechung der StVO-RFG von zwei getrennten Organisationseinheiten der A4 – der Stabsstelle Haushaltsführung, Personal- und Finanzmanagement als Frontoffice und dem Referat Finanzausgleichsgesetz (FAG), Abgaben, Legistik, Steuerrecht als Backoffice – abgewickelt werden müssen.

Für die Mitarbeiter dieser zwei Organisationseinheiten wurden entsprechende Stellenbeschreibungen verfasst, die auf Sharepoint abrufbar sind und klare Zuständigkeitsverteilungen im Sinne der Anforderungen zur Funktionstrennung in der StVO-RFG beinhalten. Diese Stellenbeschreibungen zeigen für die beiden Organisationseinheiten der A4 folgende Aufteilung von Tätigkeiten und Funktionen (inkl. Stellvertreterregelungen) in Zusammenhang mit Finanzgeschäften des Landes mit der ÖBFA, wobei hinter den in nachfolgender Tabelle angeführten Bearbeitern jeweils konkrete Dienstnehmer stehen, die im Zuge der Berichterstellung anonymisiert wurden:

Bearbeiter	Organisationseinheit der A4	Tätigkeit	Funktion	Stellvertreter
Bearbeiter 1	FAG, Abgaben, Legistik, Steuerrecht	Risikomanagement	Backoffice/ Referatsleitung	Bearbeiter 2 und 3
Bearbeiter 2	FAG, Abgaben, Legistik, Steuerrecht	Risikomanagement	Backoffice	Bearbeiter 1 und 4
Bearbeiter 3	FAG, Abgaben, Legistik, Steuerrecht	Risikomanagement	Backoffice	Bearbeiter 1 und 4
Bearbeiter 4	FAG, Abgaben, Legistik, Steuerrecht	Risikomanagement	Backoffice	Bearbeiter 2 und 3
Bearbeiter 5	Stabsstelle Haushaltsführung, Personal- und Finanzmanagement	Finanzmanagement	Frontoffice/ Stabstellenleitung	Abteilungsleiter
Bearbeiter 6	Stabsstelle Haushaltsführung, Personal- und Finanzmanagement	Finanzmanagement	Frontoffice	Sachbearbeiter Referat Landeshaushalt

Quelle: A4, aufbereitet durch den LRH

Der LRH stellt fest, dass in der A4 durch interne Verwaltungsorganisationsvorschriften (Organigramm, Aufgaben- und Leistungsbeschreibung, Stellenbeschreibungen inkl. Vertretungsregeln) eine organisatorische Trennung der Zuständigkeiten für Finanzmanagement/Frontoffice einerseits und Risikomanagement/Backoffice andererseits vorliegt.

Inhaltlich legen die Stellenbeschreibungen für die Mitarbeiter im **Frontoffice** zur Durchführung der Tätigkeiten in Bezug auf das Finanzmanagement Folgendes fest:

„Im Rahmen des kurzfristigen Cash Managements erfolgt die tägliche Kassendisposition des Landes. Dabei wird sichergestellt, dass ausreichend liquide Mittel zu möglichst geringen Finanzierungskosten zur Verfügung stehen. Dafür ist der Abschluss von Geldmarktgeschäften notwendig. Zur längerfristigen Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit des Landes ist die Aufnahme von Darlehen oder die Begebung von Schuldverschreibungen auf dem Kapitalmarkt erforderlich. Dafür sind die bestmöglichen Konditionen zu verhandeln. Für die effiziente und kostengünstige Aufnahme von Fremdmitteln ist eine Liquiditätsplanung für den gesamten Landeshaushalt zu erstellen. Schuldendienst und Schuldenstand sind mittelfristig zu planen. Im Zuge einer risikoaversen Finanzgebarung ist auch eine strategische Planung bezüglich Schulden- und Liquiditätsmanagement zu erstellen.“

Der LRH stellt fest, dass die geltenden Stellenbeschreibungen für das Frontoffice insbesondere die Planung und Vorbereitung von Finanzgeschäften umfassen.

Die Mitarbeiter des **Backoffice** haben unter Heranziehung der Vorgaben des § 14 StVO-RFG die Kernfunktionen

- Risikoidentifizierung,
- Risikomessung,
- Risikobegrenzung,
- Risikoüberwachung,
- Risikoberichtswesen und
- Validierung

auszuführen (siehe dazu Kapitel 6.1).

In diesem Sinne legen die Stellenbeschreibungen für Mitarbeiter des **Backoffice** Folgendes hinsichtlich der Durchführung von Tätigkeiten in Bezug auf das Risikomanagement fest:

„Bestehende Risiken im Budget, aber auch im Rahmen des Finanzmanagements sind zu identifizieren, dort wo möglich zu vermeiden und dort, wo dies nicht möglich ist, optimal zu managen. Dies umfasst die Sicherstellung der beschlossenen Vorgaben und Limits, die Prüfung von Finanzierungsvorschlägen sowie die quantitative Darstellung von Risiken im Finanzmanagement und Budget.“

Der LRH stellt fest, dass die geltenden Stellenbeschreibungen für Mitarbeiter im Backoffice den Vorgaben des § 14 StVO-RFG bzw. § 2a Z. 3 BFinG für die Durchführung des Risikomanagements im Rahmen des Finanzmanagements entsprechen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Stellenbeschreibungen für das Finanzmanagement/Frontoffice sowie für das Risikomanagement/Backoffice allen Betroffenen zugänglich sind und die jeweiligen Zuständigkeiten inkl. Stellvertretungen definieren. Im Ergebnis wird somit auf schriftlicher Basis eine personelle Funktionstrennung von Front- und Backoffice bzw. Controlling verwaltungsorganisationsrechtlich implementiert und damit den Kriterien des § 2a Z. 3 BFinG entsprochen.

Die geltenden Stellenbeschreibungen werden im Zuge der jährlichen Vorlage des Organisationshandbuchs (OHB) an die Abteilung 1 Organisation und Informationstechnik (A1) sowie anlassbezogen auf ihre Aktualität hin überprüft.

7.1.2 Zeichnungsberechtigungen

Die dem LRH vorliegende Unterlage zu den Zeichnungsberechtigungen in der A4 bezieht sich auf alle Geschäftstätigkeiten der Abteilung und gliedert die Verantwortlichkeiten für einzelne Themen nach Organisationseinheiten der A4 (Vorstand, Stabsstelle Haushaltsführung, Referat FAG, Abgaben, Legistik, Steuerrecht und Referat Landeshaushalt).

Innerhalb einer Geschäftstätigkeit wird zwischen

- fachlicher Verantwortung und Freigabe (sachliche und rechnerische Richtigkeit),
- Erstellung des Zahlungs- und Verrechnungsauftrages (ZVA) und
- Erteilung der Anordnung an die Landesbuchhaltung

unterschieden.

Für jeden dieser drei Prozessschritte einer Geschäftstätigkeit wird eine Person sowie ein Stellvertreter als verantwortlicher Akteur genannt – so auch für die zur Prüfung stehenden Geschäftstätigkeiten „Finanzmanagement – Allgemeines, Darlehensaufnahme und tägliche Kassendisposition“ sowie „Finanzmanagement – laufende Darlehensabwicklung (Zins- und Tilgungszahlen)“.

Für das „Finanzmanagement – Allgemeines, Darlehensaufnahme und tägliche Kassendisposition“ wird dem Stabsstellenleiter der Stabsstelle Haushaltsführung, Personal- und Finanzmanagement (Frontoffice) der Abschluss des Finanzgeschäfts und die fachliche Freigabe übertragen. Die Erstellung des ZVA soll ebenfalls durch einen Mitarbeiter des Frontoffice erfolgen. Das Risikomanagement und die Erteilung der Anordnung an die Landesbuchhaltung wird einem Mitarbeiter des Referates FAG, Abgaben, Legistik, Steuerrecht (Backoffice) zugewiesen.

Bei der Geschäftstätigkeit „Finanzmanagement - laufende Darlehensabwicklung (Zins- und Tilgungszahlen)“ muss das Anstoßen der Zahlung und die fachliche Freigabe durch das Backoffice erfolgen. Die Erstellung des ZVA ist von einem Mitarbeiter des Frontoffice durchzuführen. Die Erteilung der Anordnung an die Buchhaltung erfolgt durch den Abteilungsleiter, den Stabsstellenleiter bzw. einen Vertreter des Frontoffice. Hier wurde eine Pouvoirgrenze iHv. € 3 Mio. eingeführt; die Anordnung von Auszahlungen über diesen Betrag hinaus kann ausschließlich vom Abteilungsleiter verfügt werden. Derzeit gibt es kein automatisiertes Warnsystem hinsichtlich einer möglichen Überschreitung der Pouvoirgrenzen.

Der LRH empfiehlt dem Risikomanagement/Backoffice, mittels Checkliste zur Risikobewertung die Einhaltung der Pouvoirgrenze jedenfalls zu prüfen und dies schriftlich zu dokumentieren.

Stellungnahme Landesrat Anton Lang:

Siehe Antwort zu Pkt. 6.1. betr. Checklisten und ELAK-Veraktung.

Für die o. a. Geschäftstätigkeiten bestehen in der Unterlage zu den Zeichnungsberechtigungen entsprechende Stellvertreterregelungen, die mit jenen in den Stellenbeschreibungen ident sind. Dadurch kann sichergestellt werden, dass es bei

Vertretungen zu keinen Zuständigkeitsüberschneidungen zwischen Front- und Back-office kommt.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Zeichnungsberechtigungen der A4 inklusive den dazugehörigen Stellvertreterregelungen in Bezug auf die prüfungsgegenständlichen Geschäftstätigkeiten „Finanzmanagement – Allgemeines, Darlehensaufnahme und tägliche Kassendisposition“ sowie „Finanzmanagement – laufende Darlehensabwicklung (Zins- und Tilgungszahlen)“ eine klare Funktionstrennung zwischen Front- und Backoffice vorsehen und somit den Vorgaben der StVO-RFG entsprechen.

7.1.3 Prozessdefinitionen

Neben einer organisatorischen und funktionalen Trennung der handelnden Personen sowie der Zurechnung von Verantwortlichkeiten durch detaillierte Stellenbeschreibungen, Zeichnungsberechtigungen und Stellvertreterregelungen bedarf es für die Sicherstellung einer wirksamen und funktionsfähigen Ablauforganisation der vollständigen Beschreibung von Kernprozessen. Dadurch kann ein Handlungsrahmen vorgegeben werden, der Einheitlichkeit, Transparenz und Effizienz bei der Durchführung der Geschäftstätigkeit gewährleistet. Der Verwendung Informationstechnik-(IT-) gestützter Systeme wie des ELAK kann dabei eine hohe Bedeutung zukommen. Indem die beschriebenen Prozesse im ELAK vordefiniert werden, kann das Risiko von Abweichungen reduziert werden.

In der Schuldenmanagementstrategie 2018 bis 2021 des Landes finden sich (Kern-)Geschäftsprozessbeschreibungen für Geschäftstätigkeiten im Finanzmanagement. Konkret wird darin für die drei Geschäftstätigkeiten

- Aufnahme eines ÖBFA-Darlehens und laufende Abwicklung,
- Bankenausschreibung und
- tägliche Kassendisposition

die funktionale Trennung zwischen vorbereitenden Maßnahmen von Geschäftsabschlüssen, Controlling sowie deren Abwicklung erläutert.

Die Prozessbeschreibungen in der Schuldenmanagementstrategie 2018 bis 2021 beziehen sich auf die Kernprozesse der o. a. Geschäftstätigkeiten. Zusätzlich wurden mittels einer Geschäftsprozessmodellierungssoftware (ARIS) Prozessbeschreibungen erstellt, die auf Basis von Prozessketten detailliert Auskunft über jeden einzelnen Prozessschritt innerhalb einer der o. a. Geschäftstätigkeiten geben.

Für die Aufnahme eines ÖBFA-Darlehens und die laufende Abwicklung wurden folgende (Kern-)Prozessschritte und Verantwortlichkeiten definiert:

Aufnahme eines ÖBFA-Darlehens und laufende Abwicklung
<u>Prozessschritt 1:</u> Anforderungsschreiben an die ÖBFA erstellen (Nominale, Valuta und Laufzeit) <u>Verantwortlichkeit:</u> FO ¹ (fachlich, mitzeichnen) → BO/RM ² (Controlling, mitzeichnen) → AL ³ (genehmigen)
<u>Prozessschritt 2:</u> Übermittlung des Darlehensvertrages <u>Verantwortlichkeit:</u> FO erhält Vertrag (für Abschluss verantwortlich) → BO/RM (zur Prüfung) → FLR ⁴ (zur Unterfertigung)
<u>Prozessschritt 3:</u> Abschluss des Finanzgeschäftes durch Unterschrift FLR
<u>Prozessschritt 4:</u> Zahlungseingang
<u>Prozessschritt 5:</u> Auftrag zur Verbuchung und Durchführung <u>Verantwortlichkeit:</u> FO (fachlich, genehmigen) → BO/RM (Controlling, anordnen) → BO/VE ⁵ (verrechnen)
<u>Prozessschritt 6:</u> laufende Abwicklung – Zinsen und Tilgungen (Vorschreibung) <u>Verantwortlichkeit:</u> FO erhält Vorschreibung (1. Ansprechpartner gegenüber der ÖBFA) → BO/RM (zur Bearbeitung)
<u>Prozessschritt 7:</u> laufende Abwicklung – Auftrag zur Auszahlungsanordnung <u>Verantwortlichkeit:</u> BO/RM (Controlling, fachlich, genehmigen) → FO (anordnen) → BO/VE (verrechnen)

Quelle: Schuldenmanagementstrategie 2018 bis 2021, aufbereitet durch den LRH

¹FO - Frontoffice (Stabstelle Haushaltsführung, Personal- und Finanzmanagement)

²BO/RM - Backoffice Risikomanagement (Referat Finanzausgleich, Abgaben, Legistik, Steuerrecht)

³AL - Abteilungsleitung

⁴FLR - Finanzlandesrat

⁵BO/VE - Backoffice Verrechnung (Fachabteilung Landesbuchhaltung)

Für die Aufnahme eines ÖBFA-Darlehens sieht das Geschäftsprozessmodell sieben Prozessschritte vor. Bei den einzelnen Prozessschritten werden die verantwortlichen Akteure (Front- oder Backoffice, Verrechnung) und ihre jeweilige konkrete Tätigkeit festgelegt. **Festzustellen ist, dass bei jedem Prozessschritt eine Trennung von Front- und Backoffice – somit eine Trennung von Anbahnung, Controlling/Überwachung sowie Abwicklung – vorgesehen ist.**

Für eine Bankenausschreibung werden folgende Prozessschritte und Verantwortlichkeiten definiert:

Bankenausschreibung
<u>Prozessschritt 1:</u> Einladung zur Anbotlegung an Kreditinstitute (Konditionen, Valuta und Laufzeit) übermitteln <u>Verantwortlichkeit:</u> FO (fachlich, mitzeichnen) → BO/RM (Controlling, mitzeichnen) → AL (genehmigen)
<u>Prozessschritt 2:</u> Auswertung der Angebote und Entscheidung (Zuschlag/Absage) <u>Verantwortlichkeit:</u> FO erhält Angebote und bereitet Entscheidungsgrundlage vor → BO/RM (Controlling, mitzeichnen) → AL (genehmigen)
<u>Prozessschritt 3:</u> Übermittlung des Darlehensvertrages <u>Verantwortlichkeit:</u> FO erhält Vertrag → BO/RM (zur Mitzeichnung) → VD ¹ (rechtliche Prüfung) → FLR (zur Unterfertigung)
<u>Prozessschritt 4:</u> Abschluss des Finanzgeschäftes durch Unterschrift FLR

Prozessschritt 5: Zahlungseingang

Weitere Prozessschritte: siehe Prozessschritte 5 – 7 bei Aufnahme eines ÖBFA-Darlehens und laufende Abwicklung

Quelle: Schuldenmanagementstrategie 2018 bis 2021, aufbereitet durch den LRH

¹VD - Verfassungsdienst

Für eine Bankenausschreibung werden fünf eigene Prozessschritte definiert. Ab dem Prozessschritt „Zahlungseingang“ wird auf die Prozessschritte fünf bis sieben für die Aufnahme eines ÖBFA-Darlehens verwiesen. **Eine Trennung von Front- und Backoffice ist für jeden Prozessschritt vorgesehen.**

Für die tägliche Kassendisposition werden folgende Prozessschritte und Verantwortlichkeiten definiert:

tägliche Kassendisposition
<p><u>Prozessschritt 1:</u> interne Berechnung Tagessaldo (Auszahlung, Einzahlung, Liquiditätsbedarf) <u>Verantwortlichkeit:</u> FO (fachlich, genehmigen) → BO/RM (Controlling, zur Kenntnis) → AL (zur Kenntnis)</p>
<p><u>Prozessschritt 2:</u> Zahlungsauftrag (Übertrag Einnahmen von BAWAG-Konto auf Hypo-Konto) <u>Verantwortlichkeit:</u> FO (fachlich, genehmigen) → BO/RM (Controlling, anordnen) → BO/VE (verrechnen)</p>
<p><u>Prozessschritt 3:</u> Zahlungsauftrag (Rückzahlung alte Barvorlage von BAWAG-Konto und/oder Hypo-Konto zu ÖBFA) <u>Verantwortlichkeit:</u> FO (fachlich, genehmigen) → BO/RM (Controlling, anordnen) → BO/VE (verrechnen)</p>
<p><u>Prozessschritt 4:</u> Anforderungsschreiben an ÖBFA übermitteln (Details über Rückzahlung der alten Barvorlage und Überweisung der neuen Barvorlage auf BAWAG-Konto) <u>Verantwortlichkeit:</u> FO (fachlich, mitzeichnen) → BO/RM (Controlling, genehmigen)</p>
<p><u>Prozessschritt 5:</u> Zahlungsauftrag (Übertrag der neuen Barvorlage von BAWAG-Konto auf Hypo-Konto) <u>Verantwortlichkeit:</u> FO (fachlich, genehmigen) → BO/RM (Controlling, anordnen) → BO/VE (verrechnen)</p>
<p><u>Prozessschritt 6:</u> Bestätigung Geldmarktgeschäft von ÖBFA <u>Verantwortlichkeit:</u> FO erhält Bestätigung → BO/RM (zur Kenntnis)</p>
<p><u>Prozessschritt 7:</u> Abschluss des Finanzgeschäfts</p>
<p><u>Prozessschritt 8:</u> Zahlungsauftrag (Zinsen neue Barvorlage) <u>Verantwortlichkeit:</u> FO (fachlich, genehmigen) → BO/RM (Controlling, anordnen) → BO/VE (verrechnen)</p>
<p><u>Prozessschritt 9:</u> Zahllauf BO/VE</p>
<p><u>Prozessschritt 10:</u> Geldfluss</p>

Quelle: Schuldenmanagementstrategie 2018 bis 2021, aufbereitet durch den LRH

Insgesamt wurden für die Durchführung der täglichen Kassendisposition zehn Kernprozessschritte festgelegt. Die fachliche Vorbereitung erfolgt durch das Frontoffice, die Bereiche Controlling, Anordnung und Verrechnung fallen in die Zuständigkeit des Backoffice – **eine organisatorische/funktionale Trennung von Vorbereitung, Vollziehung und Verbuchung ist daher vorgesehen.**

Zusammenfassend stellt der LRH fest, dass mit den in der Schuldenmanagementstrategie 2018 bis 2021 verschriftlichten Kernprozessen sowie den darauf basierenden Geschäftsprozessmodellierungen mittels ARIS eine nachvollziehbare und transparente Abwicklung von Finanzgeschäften angestrebt wird. Der vom BFinG und der StVO-RFG geforderten Funktionstrennung zwischen Front- und Backoffice wird darin Rechnung getragen.

7.1.4 Anforderungsprofil

Die StVO-RFG legt in § 18 fest, dass die handelnden Personen abhängig von ihren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten über die erforderlichen Kenntnisse und Erfahrungen verfügen müssen. **In diesem Sinne entspricht § 18 StVO-RFG dem § 2a Z. 3 S. 2 BFinG.**

Die für die Abwicklung von Finanzgeschäften verantwortlichen Akteure müssen sohin eine entsprechende Ausbildung und Kenntnis der einschlägigen Rechtsvorschriften, der internen Vorgaben (Zeichnungsberechtigungen) sowie der Organisation und des Ablaufs (Prozesse) von Finanzgeschäften in der A4 besitzen. Ebenso muss sichergestellt werden, dass die zuständigen Mitarbeiter in regelmäßigen Abständen eine fachspezifische Fort- und Weiterbildung besuchen.

Aus den dem LRH vorliegenden Unterlagen geht hervor, dass die mit dem Finanzmanagement betrauten Mitarbeiter Hochschulabschlüsse in Rechts- bzw. Sozial- und Wirtschaftswissenschaften besitzen bzw. langjährige Erfahrungen im gegenständlichen Bereich vorweisen. Die Leitung des Frontoffice unterliegt einem wirtschaftswissenschaftlich ausgebildeten Mitarbeiter. Der zweite Mitarbeiter im Frontoffice verfügt über eine entsprechende Berufsausbildung und langjährige Erfahrung. Im Backoffice verfügen drei Mitarbeiter über ein rechtswissenschaftliches Studium und ein Mitarbeiter über ein wirtschaftswissenschaftliches Studium.

Im Zuge der Vorort-Prüfung konnte der LRH hinsichtlich der geforderten Kenntnis relevanter Rechtsvorschriften sowie interner Vorgaben zu Aufbau- und Ablauforganisation (Zeichnungsberechtigung, organisatorische und funktionale Trennung, Prozesse) feststellen, dass die Mitarbeiter über das auf Sharepoint liegende OHB die entsprechenden Informationen einsehen können. Ebenfalls waren die einschlägigen Prozesse den Mitarbeitern bekannt.

Der Besuch fachspezifischer Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen innerhalb der letzten drei Jahre konnte nicht nachgewiesen werden.

Zusammenfassend ist daher festzustellen, dass die Mitarbeiter entsprechende Ausbildungen und langjährige Erfahrungen auf dem Gebiet des Finanzmanagements vorweisen sowie Kenntnis der facheinschlägigen Normen und

internen Vorgaben besitzen. Eine fachspezifische Fort- und Weiterbildung in regelmäßigen Abständen erfolgte bisher nicht.

Der LRH empfiehlt daher, dass für die mit dem Finanzmanagement betrauten Mitarbeiter ein Fort- und Weiterbildungsplan auf Basis der konkreten Anforderungen sowie Tätigkeitsbereiche erstellt wird und auf Grundlage dessen fachspezifische Weiterbildungsveranstaltungen in regelmäßigen Abständen besucht werden.

Stellungnahme Landesrat Anton Lang:

Derzeit finden hinsichtlich der Planung von Seminaren zum Thema Risikomanagement Gespräche mit der Landes-Hypothekenbank Steiermark statt. Passende weiterführende Fortbildungsmaßnahmen werden noch gesucht.

7.1.5 Zusammenfassung

Die Implementierung einer den Kriterien des § 2a Z. 3 BFinG entsprechenden Aufbau- und Ablauforganisation inklusive eines IKS im Bereich des Finanzmanagements erfolgt in der A4 auf der Grundlage von verschiedenen haushalts- und finanzrechtlichen Bestimmungen sowie internen verwaltungsorganisationsrechtlichen Vorgaben.

Haushalts- und finanzrechtliche Normen (z. B. StLHG, StOAH-VO, StVO-RFG) beinhalten Vorgaben für zentrale Elemente eines IKS (z. B. Funktionstrennung, Vier-Augen-Prinzip, Grundsatz der Kollektivzeichnung, Unvereinbarkeit). Dadurch soll auf gesetzlicher Ebene eine gegenseitige Kontrolle innerhalb des Finanzmanagements vorgeschrieben werden. Verwaltungintern bestehen entsprechende Vorgaben für ein IKS im Finanzmanagement. Diese Vorgaben beziehen sich auf die Themen Organisation und Leistungsbeschreibung, Anforderungsprofil und Zeichnungsberechtigung sowie Geschäftstätigkeiten inklusive dazugehöriger Prozessbeschreibungen. Dadurch soll verwaltungsorganisatorisch ein entsprechender Aufbau bzw. Ablauf sowie ein funktionierendes IKS sichergestellt werden.

Im Ergebnis zeigt sich, dass die Vorgaben für eine den Kriterien des § 2a Z. 3 BFinG entsprechende Aufbau- und Ablauforganisation inklusive eines IKS zwar vorhanden sind, jedoch nicht in einem einzelnen Dokument gesamt verschriftlicht vorliegen.

Der LRH empfiehlt daher der A4, ein Dokument zu erstellen, das im Sinne des § 2a Z. 3 BFinG alle zentralen Elemente einer risikoaversen Aufbau- und Ablauforganisation inklusive IKS im Bereich des Finanzmanagements gesamthaft darstellt. Dieses Dokument kann für die verantwortlichen Mitarbeiter als Arbeitsgrundlage dienen, die verwaltungsökonomische Effizienz steigern sowie dem Grundsatz der Transparenz Rechnung tragen.

Stellungnahme Landesrat Anton Lang:

Der Empfehlung des Landesrechnungshofes wird entsprochen. Ein zentrales Dokument in Form eines Handbuches zum Risiko-, Schulden- und Liquiditätsmanagement des Landes wird derzeit bereits erstellt.

7.2 Funktionsprüfung

Aufbauend auf den Vorgaben zur Aufbau- und Ablauforganisation inklusive eines IKS im Bereich des Finanzmanagements erfolgte nachfolgend eine Funktionsprüfung über die Durchführung von Finanzgeschäften mit der ÖBFA seit 1. Jänner 2018. Dabei wurde die Einhaltung

- der Funktionstrennung,
- des Vier-Augen-Prinzips,
- der Zeichnungsberechtigungen,
- der Risikomanagementfunktionen iSd § 14 StVO-RFG sowie
- der in der Schuldenmanagementstrategie 2018 bis 2021 beschriebenen Prozesse für die Durchführung von Finanzgeschäften

anhand konkreter Fälle geprüft.

Im Jahr 2018 fanden bis zum Prüfzeitpunkt drei Barvorlagen durch die ÖBFA (per 11. Jänner, 12. Jänner und 18. Jänner) statt. Zusätzlich kam es zu zwei Darlehensaufnahmen bei der ÖBFA per 24. Jänner 2018. Der LRH überprüfte sämtliche dieser Transaktionen (es erfolgte daher eine Vollprüfung).

7.2.1 Barvorlage – Kassatag 11. Jänner 2018

Die dem LRH vorliegende Dokumentation des Kassatages vom 11. Jänner 2018 zeigte den chronologischen Ablauf zur Aufnahme einer Barvorlage bei der ÖBFA. Dieser stellte sich wie folgt dar:

Tagessaldo

- Um 7:37 Uhr erfolgte von der Hypo Steiermark per Mail eine Mitteilung über die Salden für die Kontogruppen 520 (inklusive Hauptkonto des Landes) und 521 (Wohnbau) an das Frontoffice. Diese Mitteilung wurde als Eingangsstück im ELAK veraktet.
- Um 8:18 wurde von der Landesbuchhaltung (Fachteam Zahlungsverkehr und SAP-Landesrechnungswesen) eine Information an das Frontoffice bezüglich Auszahlungen des Tages iHv. rund € 6,6 Mio. übermittelt.
- Um 9:38 Uhr wurde ein Prozess gestartet, der die Berechnung des Tagessaldos beinhaltet. Die Berechnung des Tagessaldos wurde durch den zuständigen

Sachbearbeiter im Frontoffice durchgeführt. Anschließend wurde das Dokument an den Leiter des Frontoffice per ELAK zur Genehmigung übermittelt. Im Anschluss daran wurde einem – gemäß der Zeichnungsberechtigung zuständigen – Mitarbeiter des Backoffice das Dokument per ELAK zur Kenntnis gebracht. Der Abteilungsleiter erhielt das Dokument ebenfalls zur Kenntnis.

Der LRH stellt fest, dass das Frontoffice sowie das Backoffice ab diesem Zeitpunkt entsprechende Informationen über den tagesaktuellen Stand der finanziellen Mittel hatten.

Weiters wird festgestellt, dass das Dokument zum Tagessaldo dem Backoffice lediglich zur Kenntnis gebracht wurde. Dies entspricht auch den Prozessvorgaben aus der Schuldenmanagementstrategie 2018 bis 2021. **Der LRH empfiehlt, dass der Bearbeiter im Backoffice vor der Genehmigung durch das Frontoffice die Tagessaldberechnung mitzeichnet, um eine Risikobewertung vor Genehmigung des Tagessaldos zu gewährleisten. Diesbezüglich sollten auch die Prozessvorgaben angepasst werden.**

Stellungnahme Landesrat Anton Lang:

Der Empfehlung des Landesrechnungshofes wird entsprochen. Die Anpassung und Umsetzung im Prozessablauf ist bereits erfolgt.

Festzuhalten ist, dass es hinsichtlich der Berechnung des Tagessaldos keine dokumentierte Risikobewertung (Plausibilisierung und Prüfung der Nachvollziehbarkeit der Berechnung des Tagesaldos, Limit) durch das Backoffice gibt. **Der LHR empfiehlt daher, mittels einer vordefinierten Checkliste die Durchführung einer Risikobewertung durch das Backoffice zu dokumentieren und im ELAK zu verakten.**

Stellungnahme Landesrat Anton Lang:

Siehe Antwort zu Pkt. 6.1. betr. Checklisten und ELAK-Veraktung.

Für den gegenständlichen Prozess „Tagessaldo“ wurde kein Musterprozess im ELAK hinterlegt. **Um einen möglichst effizienten Verwaltungsablauf zu gewährleisten, empfiehlt der LRH, einen entsprechenden Musterprozess im ELAK zu erstellen und diesen regelmäßig auf seine Aktualität zu überprüfen.**

Stellungnahme Landesrat Anton Lang:

Der Empfehlung des Landesrechnungshofes wird entsprochen. Die Erstellung und Umsetzung eines ELAK-Musterprozesses ist bereits erfolgt.

Bedarf und Kontaktaufnahme mit der ÖBFA

- Der Sachbearbeiter des Frontoffice nahm um 9:50 Uhr telefonisch Kontakt mit der ÖBFA auf, um den Bedarf bekannt zu geben und den Zinssatz zu erfragen.
- Im Anschluss daran wurde die Landesbuchhaltung per Mail über die bevorstehenden Transaktionen (Barvorlage ÖBFA iHv. rund € 4,9 Mio., Kontenübertrag, Zinszahlung für die Barvorlage) informiert.
- Es folgte die Erstellung eines Anforderungsschreibens an die ÖBFA durch den Sachbearbeiter im Frontoffice.
- Das Anforderungsschreiben wurde ausgedruckt, von dem Sachbearbeiter des Frontoffice gezeichnet und an das Backoffice weitergeleitet. Dort erfolgte eine Gegenzeichnung. Vom Mitarbeiter des Frontoffice wurde das Anforderungsschreiben per Mail an die ÖBFA übermittelt.

Der LRH stellt fest, dass bei der Beauftragung die vorgegebenen Prozessschritte, die Funktionstrennung und das Vier-Augen-Prinzip eingehalten wurden. Weiters wird festgestellt, dass im ELAK keine schriftliche Dokumentation der Risikobewertung (Limit, Daten) durch das Backoffice vorlag.

Der LRH empfiehlt, die Risikobewertung durch das Backoffice im ELAK schriftlich zu dokumentieren.

Stellungnahme Landesrat Anton Lang:

Siehe Antwort zu Pkt. 6.1. betr. Checklisten und ELAK-Veraktung.

- Von der ÖBFA erfolgte eine Bestätigung der Barvorlage und der Zinsen an das Frontoffice. Das Geld wurde auf das BAWAG-Konto des Landes überwiesen.

Laut den Vorgaben aus den Prozessbeschreibungen sollte diese Bestätigung per ELAK an das Backoffice zur Kontrolle übermittelt werden. Dies konnte vom LRH aufgrund fehlender Dokumentation nicht festgestellt werden.

Der LRH empfiehlt, den Prozessschritt „Kontrolle durch das Backoffice“ einzuhalten und zu dokumentieren.

Stellungnahme Landesrat Anton Lang:

Die Übermittlung der Bestätigung an das Backoffice erfolgte bisher im Zuge der Beauftragung der Zinszahlung per ELAK. Zukünftig erfolgt die Übermittlung per ELAK gemäß den Vorgaben aus den Prozessbeschreibungen und der Empfehlung des Landesrechnungshofes wird somit entsprochen.

Kontenübertrag

- Der Sachbearbeiter des Frontoffice erstellte den Antrag auf Erlassung einer Auszahlungsanordnung, damit die auf dem BAWAG-Konto des Landes liegende Barvorlage auf das Hauptkonto des Landes bei der Hypo Steiermark transferiert wird (Kontenübertrag). Per ELAK wurde der Antrag an den Leiter des Frontoffice zur Genehmigung (sachliche und rechnerische Richtigkeit) übermittelt. Für diesen Prozess wurde im ELAK ein Musterprozess hinterlegt.
- Im Anschluss daran wurde der ZVA durch einen Mitarbeiter des Frontoffice im SAP vorerfasst. Eine umfassende Schnittstelle zwischen ELAK und SAP liegt laut Auskunft der A4 derzeit nicht vor.
- Per ELAK wurde der ZVA an das Backoffice übermittelt. Dieses genehmigte den Antrag, bestätigte schriftlich die Einhaltung der Vorgaben der StOAH-VO (§ 10 Auszahlungsbefugnis: Richtigkeit der angeordneten Verrechnungsdaten und das vorschriftsmäßige Zustandekommen der Anordnung) und ordnete die Auszahlung (Kontenübertrag) an. Für diesen Prozess wurde im ELAK ein Musterprozess hinterlegt.
- Ein Sachbearbeiter des Frontoffice übermittelte den ZVA an die Landesbuchhaltung.
- Die Führung der internen Evidenz sowie die Anpassung der Liquiditätsplanung (inklusive rollierende Vorscheurechnung) erfolgten nach Anordnung des ZVA durch den zuständigen Mitarbeiter des Frontoffice.

Der LRH stellt fest, dass im Prozess „Kontenübertrag“ die vorgegebenen Prozessschritte eingehalten wurden, eine Funktionstrennung stattfand, das Backoffice eine Kontrolle durchführte und diese schriftlich bestätigte, das Vier-Augen-Prinzip eingehalten wurde und die Prozessschritte standardisiert im ELAK hinterlegt wurden.

Der LRH stellt weiters fest, dass die derzeitige Schnittstelle zwischen SAP und ELAK zu einem Medienbruch bei der Erfassung des ZVA durch das Frontoffice im SAP führt. Diese Feststellung gilt auch für die Erfassung eines ZVA in den nachfolgend beschriebenen Prozessen zur Aufnahme von Barvorlagen sowie Darlehen bei der ÖBFA.

Der LRH empfiehlt der A4, in Zusammenarbeit mit dem ELAK-Team der A1 die Einrichtung einer entsprechenden Schnittstelle zwischen ELAK und SAP zu evaluieren, um einen Medienbruch bei der Vorerfassung der ZVA zu vermeiden.

Stellungnahme Landesrat Anton Lang:

Derzeit ist in Zusammenarbeit ABT01, ABT04 und FALB ein Projekt zur Optimierung der Eingangsrechnungsverarbeitung in Vorbereitung, welches sowohl die strukturierte Eingangsrechnung wie auch einen SAP-basierten Workflow zur

Rechnungsfreigabe und -prüfung umfasst. Im zukünftigen Prozess sollen Medienbrüche soweit wie möglich ausgeschlossen werden.

Zinszahlung

- Der Sachbearbeiter des Frontoffice erstellte den Antrag auf Erlassung einer Auszahlungsanordnung betreffend Zinszahlung für die Barvorlage der ÖBFA. Per ELAK wurde der Antrag an den Leiter des Frontoffice zur Genehmigung (sachliche und rechnerische Richtigkeit) übermittelt. Für diesen Prozess wurde im ELAK ein Musterprozess hinterlegt.
- Der ZVA wurde anschließend von einem Mitarbeiter des Frontoffice im SAP vorerfasst.
- Das Backoffice erhielt den ZVA per ELAK zur Genehmigung und bestätigte gleichzeitig schriftlich die Einhaltung der Vorgaben der StOAH-VO. Für diesen Prozess wurde im ELAK ein Musterprozess hinterlegt.
- Der ZVA wurde anschließend von einem Mitarbeiter des Frontoffice an die Landesbuchhaltung per ELAK übermittelt.
- Die Führung der internen Evidenz sowie die Anpassung der Liquiditätsplanung (inklusive rollierende Vorscheurechnung) erfolgten nach Anordnung des ZVA durch den zuständigen Mitarbeiter des Frontoffice.

Der LRH stellt fest, dass im Prozess „Zinszahlung“ eine Funktionstrennung stattfand, das Backoffice dabei eine Kontrolle durchführte und diese schriftlich bestätigte, das Vier-Augen-Prinzip eingehalten wurde und die Prozessschritte standardisiert im ELAK hinterlegt wurden.

Die Rückzahlung der gegenständlichen Barvorlage erfolgte am 12. Jänner 2018 (siehe Kapitel 7.2.3).

7.2.2 Barvorlage – Kassatag 12. Jänner 2018

Die dem LRH vorliegende Dokumentation des Kassatages vom 12. Jänner 2018 zeigt den chronologischen Ablauf zur Aufnahme einer Barvorlage iHv. € 68,3 Mio. bei der ÖBFA. Da es am selben Tag zu einer Überweisung von rund € 8,3 Mio. von Seiten des Bundes an das Land kam, wird die Verbuchung dieses Betrages vom LRH im Anschluss an die Prüfung der Abwicklung der ÖBFA-Barvorlage analysiert.

Tagessaldo

- Um 7:26 Uhr erfolgte von der Hypo Steiermark per Mail eine Mitteilung über die Salden für die Kontogruppen 520 (inklusive Hauptkonto des Landes) und 521 (Wohnbau) an das Frontoffice. Diese Mitteilung wurde als Eingangsstück im ELAK veraktet.

- Um 8:50 wurde von der Landesbuchhaltung (Fachteam Zahlungsverkehr und SAP-Landesrechnungswesen) eine Information an das Frontoffice bezüglich Auszahlungen des Tages iHv. rund € 73,7 Mio. übermittelt.
- Um 9:02 Uhr startete der Prozess zur Berechnung und Genehmigung des Tagessaldos. Diese erfolgte durch den zuständigen Sachbearbeiter im Frontoffice. Der berechnete Tagessaldo wurde anschließend dem Leiter des Frontoffice per ELAK zur Genehmigung übermittelt. Im Anschluss daran wurde einem – gemäß der Zeichnungsberechtigung zuständigen – Mitarbeiter des Backoffice das Dokument per ELAK zur Kenntnis gebracht. Der Abteilungsleiter erhielt das Dokument ebenfalls zur Kenntnis.

Der LRH stellt fest, dass das Frontoffice sowie das Backoffice ab diesem Zeitpunkt entsprechende Informationen über den tagesaktuellen Stand der finanziellen Mittel hatten.

Da für die o. a. Prozessschritte dieselben Feststellungen zu treffen waren wie für den Kassatag am 11. Jänner 2018, verweist der LRH auf seine dortigen Empfehlungen.

Bedarf und Kontaktaufnahme mit ÖBFA

- Der zuständige Sachbearbeiter des Frontoffice nahm um 9:46 Uhr telefonisch Kontakt mit der ÖBFA auf, um den Bedarf bekannt zu geben und den Zinssatz zu erfragen.
- Vom Frontoffice wurde die Landesbuchhaltung per Mail um 9:52 Uhr über die bevorstehenden Transaktionen (Einnahmen vom Bund iHv. rund € 8,3 Mio., Barvorlage der ÖBFA iHv. von rund € 68,3 Mio., Kontenüberträge, Rückzahlung der Barvorlage vom 11. Jänner 2018 iHv. rund € 4,9 Mio., Zinszahlungen) informiert.
- Durch den Sachbearbeiter im Frontoffice erfolgte die Erstellung eines Anforderungsschreibens über eine Barvorlage iHv. rund € 68,3 Mio. bzw. die Information betreffend Rückzahlung der Barvorlage vom 11. Jänner 2018 iHv. rund € 4,9 Mio. an die ÖBFA.
- Das Anforderungsschreiben wurde ausgedruckt, von dem Sachbearbeiter des Frontoffice gezeichnet und an das Backoffice weitergeleitet. Dort erfolgte eine Gegenzeichnung. Vom Mitarbeiter des Frontoffice wurde das Anforderungsschreiben per Mail an die ÖBFA übermittelt.

Der LRH stellt fest, dass bei der Beauftragung die Funktionstrennung und das Vier-Augen-Prinzip eingehalten wurden. Weiters wird festgestellt, dass im ELAK keine schriftliche Dokumentation der Risikobewertung (Limit, Daten) durch das Backoffice vorlag.

Der LRH wiederholt seine Empfehlung, die Risikobewertung durch das Backoffice im ELAK schriftlich zu dokumentieren.

- Die ÖBFA übermittelte eine Bestätigung der Barvorlage und der Zinsen an das Frontoffice. Das Geld wurde auf das BAWAG-Konto des Landes überwiesen.

Wiederum wurde diese Bestätigung nicht nachweislich per ELAK an das Backoffice übermittelt. **Der LRH wiederholt daher seine Empfehlung, die Einhaltung dieses Prozessschrittes und somit eine Kontrolle durch das Backoffice zu gewährleisten.**

Kontenübertrag

- Vom zuständigen Sachbearbeiter des Frontoffice wurde der Antrag auf Erlassung einer Auszahlungsanordnung erstellt, damit die auf dem BAWAG-Konto des Landes liegende Barvorlage auf das Hauptkonto des Landes bei der Hypo Steiermark transferiert wird (Kontenübertrag). Dabei wurden lediglich rund € 63,4 Mio. auf das Hypo-Konto überwiesen. Die Differenz von rund € 4,9 Mio. diente zur Abdeckung des BAWAG-Kontos, da die Rückzahlung der Barvorlage vom 11. Jänner 2018 von diesem Konto stattfand (siehe Kapitel 7.2.3).
- Per ELAK wurde der Antrag auf Erlassung einer Auszahlungsanordnung über rund € 63,4 Mio. an den Leiter des Frontoffice zur Genehmigung (sachliche und rechnerische Richtigkeit) übermittelt. Für diesen Prozess wurde im ELAK ein Musterprozess hinterlegt.
- Im Anschluss daran wurde der ZVA durch einen Mitarbeiter des Frontoffice im SAP vorgefasst.
- Der ZVA iHv. rund € 63,4 Mio. wurde per ELAK an das Backoffice übermittelt. Dort bestätigte der zuständige Mitarbeiter die Einhaltung der Vorgaben der StOAH-VO und ordnete die Auszahlung (den Kontenübertrag) an. Anschließend wurde die genehmigte Anordnung per ELAK an einen Sachbearbeiter des Frontoffice zur Abfertigung an die Landesbuchhaltung übermittelt. Für diese Prozessschritte wurde im ELAK ein Musterprozess hinterlegt.
- Die Führung der internen Evidenz sowie die Anpassung der Liquiditätsplanung (inklusive rollierende Vorscheurechnung) erfolgten nach Anordnung der ZVA durch den zuständigen Mitarbeiter des Frontoffice.

Festzustellen ist, dass im Prozess „Kontenübertrag“ die Funktionstrennung stattfand, das Backoffice dabei eine Kontrolle durchführte und diese schriftlich bestätigte, das Vier-Augen-Prinzip eingehalten wurde und die Prozessschritte standardisiert im ELAK hinterlegt wurden.

Zinszahlung

- Der Antrag auf Erlassung einer Auszahlungsanordnung betreffend die Zinszahlung für die gegenständliche Barvorlage der ÖBFA wurde von dem zuständigen Sachbearbeiter des Frontoffice im ELAK erstellt und anschließend an den Leiter des Frontoffice zur Genehmigung (sachliche und rechnerische Richtigkeit) übermittelt. Für diesen Prozess wurde im ELAK ein Musterprozess hinterlegt.
- Der ZVA wurde anschließend von einem Mitarbeiter des Frontoffice im SAP vorerfasst.
- Vom Frontoffice wurde dem Backoffice der ZVA per ELAK zur Genehmigung vorgelegt. Das Backoffice bestätigte schriftlich die Einhaltung der Vorgaben der StOAH-VO und ordnete die Zahlung an. Ein Sachbearbeiter des Frontoffice übermittelte die Anordnung an die Landesbuchhaltung. Für diesen Prozess wurde im ELAK ein Musterprozess hinterlegt.
- Die Führung der internen Evidenz sowie die Anpassung der Liquiditätsplanung (inklusive rollierende Vorscheurechnung) erfolgten nach Anordnung der ZVA durch den zuständigen Mitarbeiter des Frontoffice.

Der LRH stellt fest, dass im gegenständlichen Prozess „Zinszahlung“ die Funktionstrennung stattfand, das Backoffice dabei eine Kontrolle durchführte und dies schriftlich bestätigte, das Vier-Augen-Prinzip eingehalten wurde und die Prozessschritte standardisiert im ELAK hinterlegt wurden.

Exkurs: Einnahmen vom Bund am 12. Jänner 2018 – Kontenübertrag

Die Einnahmen seitens des Bundes am 12. Jänner 2018 betragen rund € 8,3 Mio. und wurden wie folgt abgewickelt:

- Im ELAK wurde am 12. Jänner 2018 ein Auszug aus dem Online-Banking der BAWAG als internes Stück veraktet. Daraus ergab sich eine am 12. Jänner erfolgte Gutschrift iHv. rund € 8,3 Mio. durch den Bund.
- Der zuständige Sachbearbeiter des Frontoffice erstellte einen Antrag auf Erlassung einer Auszahlungsanordnung, die den Kontenübertrag vom BAWAG-Konto auf das Konto der Hypo Steiermark betraf. Dieser Antrag wurde per ELAK dem Leiter des Frontoffice zur Genehmigung (inklusive der Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit) vorgeschrieben.
- Der ZVA wurde anschließend von einem Mitarbeiter des Frontoffice im SAP vorerfasst.
- Im Anschluss daran wurde dem zuständigen Mitarbeiter im Backoffice das Stück per ELAK zur Genehmigung übermittelt. Dieser bestätigte die Einhaltung der Vorgaben der StOAH-VO und ordnet die Auszahlung an.
- Von einem Mitarbeiter des Frontoffice wurde die Anordnung an die Landesbuchhaltung übermittelt.

Der LRH stellt fest, dass der gegenständliche Kontenübertrag in Übereinstimmung mit den Prozessbeschreibungen, auf der Grundlage einer Funktionstrennung und unter Einhaltung der IKS-Vorgaben stattfand. Ebenfalls wurde im ELAK ein entsprechender Musterprozess hinterlegt.

7.2.3 Rückzahlung der Barvorlagen vom 11. Jänner 2018 und 12. Jänner 2018

Rückzahlung der Barvorlage vom 11. Jänner 2018

- Am 12. Jänner 2018 wurde für die Rückzahlung der Barvorlage vom 11. Jänner 2018 iHv. rund € 4,9 Mio. vom Frontoffice ein Antrag auf Erlassung einer Auszahlungsanordnung erstellt und vom Leiter per ELAK genehmigt.
- Der ZVA wurde anschließend von einem Mitarbeiter des Frontoffice im SAP vorerfasst.
- Die Prüfung der Einhaltung der Vorgabe der StOAH-VO erfolgte durch den zuständigen Mitarbeiter im Backoffice, der die Anordnung per ELAK zur Genehmigung vorgeschrieben bekam.
- Ein Sachbearbeiter des Frontoffice übermittelte die Anordnung an die Landesbuchhaltung.

Rückzahlung der Barvorlage vom 12. Jänner 2018

- Am 15. Jänner 2018 fand die Rückzahlung der Barvorlage vom 12. Jänner 2018 iHv. rund € 68,3 Mio. vom Hypo-Konto statt. Vom Frontoffice wurde ein Antrag auf Erlassung einer Auszahlungsanordnung erstellt und vom Leiter des Frontoffice per ELAK genehmigt.
- Der ZVA wurde anschließend von einem Mitarbeiter des Frontoffice im SAP vorerfasst.
- Die Prüfung der Einhaltung der Vorgabe der StOAH-VO erfolgte durch den zuständigen Mitarbeiter im Backoffice, der die Anordnung per ELAK zur Genehmigung vorgeschrieben bekam.
- Ein Sachbearbeiter des Frontoffice übermittelte die Anordnung an die Landesbuchhaltung.

Der LRH stellt fest, dass bei den Rückzahlungen am 12. Jänner 2018 sowie am 15. Jänner 2018 die vorgegebenen Prozessschritte eingehalten wurden, für diese Prozessschritte im ELAK ein Musterprozess hinterlegt wurde, eine Funktionstrennung vorlag und die Elemente eines IKS umgesetzt bzw. eingehalten wurden.

7.2.4 Barvorlage – Kassatag 18. Jänner 2018

Die dem LRH vorliegende Dokumentation des Kassatages vom 18. Jänner 2018 zeigte den chronologischen Ablauf zur Aufnahme einer Barvorlage iHv. rund € 50,1 Mio. bei der ÖBFA.

Nach Sichtung der Unterlagen stellte der LRH fest, dass die Aufnahme und Abwicklung der Barvorlage sowie der dazugehörigen Zinszahlungen am 18. Jänner 2018 in derselben Art und Weise durchgeführt wurden wie jene am 11. und 12. Jänner 2018.

Der LRH verweist daher auf seine Feststellungen und Empfehlungen unter den Kapiteln 7.2.1 und 7.2.2.

Auch hinsichtlich der Rückzahlung der gegenständlichen Barvorlage am 19. Jänner 2018 verweist der LRH auf die unter Kapitel 7.2.3 getroffenen Feststellungen.

7.2.5 ÖBFA-Darlehen

Am 24. Jänner 2018 fanden zwei Darlehensaufnahmen bei der ÖBFA statt. Diese Darlehensaufnahmen wurden vom Landtag Steiermark im Landesbudget 2018 zur Refinanzierung eines per 31. Jänner 2018 endfälligen Darlehens bei der UniCredit Bank Austria AG iHv. € 100 Mio. genehmigt. Die dem LRH vorliegende Dokumentation zeigte den chronologischen Ablauf der Darlehensaufnahmen und stellte sich wie folgt dar:

Finanzierungsvorschlag erstellen und Kontaktaufnahme ÖBFA

- Mit Regierungssitzungsbeschluss vom 11. Jänner 2018 wurde die A4 zur Aufnahme von zwei Darlehen mit einem Zuzahlbetrag von rund € 70 Mio. bzw. rund € 30 Mio. ermächtigt.
- Ein entsprechendes Anforderungsschreiben an die ÖBFA wurde vom zuständigen Mitarbeiter im Frontoffice erstellt und dem Leiter des Frontoffice zur Mitzeichnung per ELAK vorgeschrieben.
- Ein Mitarbeiter des Backoffice erhielt das Anforderungsschreiben zur Mitzeichnung per ELAK. Die dort vorgesehene Prüfung der Einhaltung der Risikolimite fand durch das Backoffice statt, wurde jedoch nicht im ELAK dokumentiert.
- Das Anforderungsschreiben an die ÖBFA wurde dem Abteilungsleiter zur Genehmigung vorgeschrieben. Im Anschluss daran erfolgte durch einen Mitarbeiter des Frontoffice die Übermittlung der Unterlage an die ÖBFA.

Der LRH stellt fest, dass eine Funktionstrennung zwischen Front- und Backoffice eingehalten sowie für die Prozesse „Finanzierungsvorschlag erstellen“ und „Kontaktaufnahme mit der ÖBFA“ ein entsprechender Musterprozess im ELAK hinterlegt wurden.

Der Prozessschritt „Einhaltung der Risikolimiten prüfen“ fand statt, wurde jedoch vom Backoffice nicht schriftlich im ELAK dokumentiert. Es wird daher empfohlen, **die Durchführung einer Risikobewertung durch das Backoffice im ELAK zu dokumentieren.**

Stellungnahme Landesrat Anton Lang:

Siehe Antwort zu Pkt. 6.1. betr. Checklisten und ELAK-Veraktung.

Darlehensverträge

- Die ÖBFA übermittelte am 23. Jänner 2018 beide Darlehensverträge an das Frontoffice.
- Der Leiter des Frontoffice sendete die Dokumente per Mail an den zuständigen Landesrat zur Unterzeichnung weiter.
- Am 24. Jänner 2018 wurden die vom zuständigen Landesrat unterfertigten Darlehensverträge vom Frontoffice an die ÖBFA per Mail übermittelt. Darüber hinaus erfolgte eine postalische Zusendung inklusive Begleitbrief. Gleichzeitig schickte das Frontoffice die unterfertigten Darlehensverträge samt Aufstellung aller bestehenden Darlehen bei der ÖBFA zur Kenntnisnahme an die Landesbuchhaltung (Haushaltsverrechnung).
- Die postalische Übermittlung der unterfertigten Darlehensverträge erfolgte ohne Mitzeichnung durch das Backoffice.

Der LRH empfiehlt eine Mitzeichnung im Rahmen der postalischen Übermittlung der unterfertigten Darlehensverträge durch das Backoffice. Dadurch soll eine Miteinbeziehung des Risikomanagements im gegenständlichen Prozessschritt sichergestellt werden.

Stellungnahme Landesrat Anton Lang:

Der Empfehlung des Landesrechnungshofes wird entsprochen.

Vereinnahmung der Nominale

- Am 24. Jänner sowie am 25. Jänner 2018 erfolgte mittels Annahmeanordnung die Vereinnahmung der Nominale beider Darlehen.
- Die Erstellung der internen Anträge auf Erlassung einer Annahmeanordnung wurde von einem Sachbearbeiter im Frontoffice durchgeführt und in weiterer Folge vom Leiter des Frontoffice genehmigt (sachliche und rechnerische Richtigkeit).
- Im Anschluss daran wurde der ZVA durch einen Mitarbeiter des Frontoffice im SAP voverfasst.

- Der ZVA wurde per ELAK dem Bearbeiter im Backoffice zur Genehmigung übermittelt. Die Einhaltung der Vorgaben der StOAH-VO wurde schriftlich bestätigt. Ein Sachbearbeiter des Frontoffice übermittelte die genehmigte Anordnung an die Landesbuchhaltung.
- Die Führung der internen Evidenz sowie die Anpassung der Liquiditätsplanung (inklusive rollierende Vorscheurechnung) erfolgten durch den zuständigen Mitarbeiter des Frontoffice.

Der LRH stellt fest, dass hinsichtlich der Vereinnahmung der Nominale eine Funktionstrennung gewährleistet wurde und ein entsprechender Musterprozess im ELAK hinterlegt wurde.

Agio/Disagio

- Für das Darlehen mit dem Zuzahlbetrag iHv. € 70 Mio. wurde ein Agio vereinnahmt. Der entsprechende Antrag auf Erlassung einer Annahmeanordnung wurde von dem zuständigen Mitarbeiter im Frontoffice erstellt und dem Leiter des Frontoffice zur Genehmigung (sachliche und rechnerische Richtigkeit) per ELAK übermittelt.
- Der ZVA wurde durch einen Mitarbeiter des Frontoffice im SAP vorerfasst und im Anschluss per ELAK an den Bearbeiter im Backoffice zur Genehmigung übermittelt. Dort wurde die Einhaltung der Vorgaben der StOAH-VO schriftlich bestätigt. Ein Sachbearbeiter des Frontoffice übermittelte die genehmigte Anordnung an die Landesbuchhaltung.
- Für das Darlehen mit dem Zuzahlbetrag iHv. € 30 Mio. wurde ein Disagio verrechnet. Der entsprechende Antrag auf Erlassung einer Auszahlungsanordnung wurde vom Frontoffice erstellt und von dessen Leiter per ELAK genehmigt (sachliche und rechnerische Richtigkeit).
- Der ZVA wurde im SAP vorerfasst und per ELAK dem zuständigen Bearbeiter im Backoffice zur Genehmigung vorgeschrieben. Dabei wurde die Einhaltung der Vorgaben der StOAH-VO schriftlich bestätigt. Ein Sachbearbeiter des Frontoffice übermittelte die Anordnung an die Landesbuchhaltung.

Der LRH stellt fest, dass die Funktionstrennung und das Vier-Augen-Prinzip bei der Durchführung der Prozesse zur Vereinnahmung des Agios bzw. Verrechnung des Disagios eingehalten wurden. Für die einzelnen Prozessschritte wurden Musterprozesse im ELAK hinterlegt.

Stückzinsen

- Für beide Darlehen vom 24. Jänner 2018 wurden Stückzinsen zugeschrieben. Für die Zuschreibung wurden vom zuständigen Sachbearbeiter des Frontoffice Anträge auf Erlassung einer Annahmeanordnung erstellt und diese dem Leiter des Frontoffice zur Genehmigung (sachliche und rechnerische Richtigkeit) per ELAK vorgeschrieben.
- Der ZVA wurde im SAP erfasst und mittels ELAK an den zuständigen Bearbeiter im Backoffice übermittelt. Dort erfolgte die Genehmigung. Die Einhaltung der Vorgaben der StOAH-VO wurden schriftlich bestätigt. Ein Sachbearbeiter des Frontoffice übermittelte die Anordnung an die Landesbuchhaltung.

Der LRH stellt fest, dass im Prozess „Stückzinsen“ die Funktionstrennung und das Vier-Augen-Prinzip eingehalten wurden und entsprechende Musterprozesse im ELAK hinterlegt wurden.

7.2.6 Prüfung der Abwicklung in der Landesbuchhaltung

Der LRH führte in der Landesbuchhaltung eine Vorort-Prüfung durch. Dabei wurde die Verbuchung und Verrechnung der o. a. Barvorlagen der ÖBFA sowie der ÖBFA-Darlehen geprüft.

Im Ergebnis ließ sich feststellen, dass in der Landesbuchhaltung eine organisatorische Trennung zwischen Verbuchung und Verrechnung vorliegt.

Im Zuge der Verbuchung erfolgte in der Landesbuchhaltung eine Belegprüfung hinsichtlich der Übereinstimmung der Daten (Konten, Zahlungsempfänger, Beträge) in den vom Frontoffice der A4 genehmigten Anträgen auf Auszahlung bzw. Annahme einerseits und in den vom Backoffice der A4 genehmigten und angeordneten ZVA andererseits. Im Anschluss an diese Prüfung kann eine Manipulation der Daten im SAP nicht mehr erfolgen.

Hinsichtlich der konkreten Prüfung der Verbuchung und Verrechnung der Seitens der ÖBFA gewährten Barvorlagen und Darlehen seit 1. Jänner 2018 im SAP-System der Landesbuchhaltung **stellt der LRH fest, dass sich die o. a. Kontenbewegungen nachvollziehen ließen. Das SAP-System ermöglicht dabei eine IT-gestützte Kontrolle.**

7.2.7 Zusammenfassung

Die Ergebnisse der Funktionsprüfung hinsichtlich der ÖBFA gewährten drei Barvorlagen und zwei Darlehen zeigen, dass die A4 im Zuge der Implementierung einer risikoaversen Finanzgebarung den Vorgaben des § 2a Z. 3 BFinG weitestgehend nachkommt.

Die Aufnahme und Abwicklung von Barvorlagen der ÖBFA erfolgten grundsätzlich auf Basis der in der Schuldenmanagementstrategie 2018 bis 2021 dargelegten Kernprozesse bzw. entsprechend den Vorgaben aus den detaillierten Prozessbeschreibungen in ARIS. Im Ergebnis ließ sich feststellen, dass bei nahezu allen Prozessschritten eine Funktionstrennung und ein Vier-Augen-Prinzip umgesetzt und die Vorgaben zu den Zeichnungsberechtigungen eingehalten wurden.

Lediglich in einem Fall wurden die Prozessvorgaben aus der Schuldenmanagementstrategie 2018 bis 2021 nicht vollständig eingehalten: Die Bestätigung über das Geldmarktgeschäft wurde nicht nachweislich per ELAK an das Backoffice weitergeleitet.

Der LRH empfiehlt, den vorgesehenen Prozessschritt einzuhalten – dementsprechend hat die A4 bereits im Zuge der Prüfung entsprechende Schritte gesetzt, den bisher nicht durchgeführten Prozessschritt in den Ablauf zur Aufnahme und Abwicklung von Barvorlagen der ÖBFA aufzunehmen.

Weiters wurde festgestellt, dass die Durchführung des Risikomanagements durch das Backoffice iSd § 14 StVO-RFG bei der Berechnung des Tagessaldos sowie bei der Erstellung des Anforderungsschreibens an die ÖBFA nicht nachvollziehbar im ELAK dokumentiert wurde.

Der LRH empfiehlt, die Durchführung einer Risikobewertung durch das Backoffice mittels einer vordefinierten Checkliste im ELAK zu dokumentieren – dementsprechend hat die A4 bereits im Zuge der Prüfung entsprechende Checklisten für das Risikomanagement erstellt. Diese werden in die gegenständlichen Prozesse aufgenommen.

Die Aufnahme von Darlehen bei der ÖBFA erfolgte ebenfalls auf der Grundlage der vorgegebenen Prozesse. **Im Ergebnis stellt der LRH fest, dass die Funktionstrennung und das Vier-Augen-Prinzip eingehalten wurden. Den Zeichnungsberechtigungen wurde ebenfalls entsprochen.**

Die Durchführung des Risikomanagements iSd § 14 StVO-RFG fand im Sinne des Prozessschritts „Einhaltung der Risikolimiten prüfen“ statt, wurde jedoch nicht im ELAK schriftlich dokumentiert.

Wiederum empfiehlt der LRH, die Durchführung einer Risikobewertung durch das Backoffice im ELAK zu dokumentieren – auch hier wurden bereits im Zuge der Prüfung entsprechende Checklisten für das Risikomanagement erstellt und in den Prozess aufgenommen.

Sowohl bei den Barvorlagen als auch bei den Darlehen stellt der LRH fest, dass die derzeitige Schnittstelle zwischen SAP und ELAK zu einem Medienbruch bei der Erfassung des ZVA durch das Frontoffice im SAP führte.

Der LRH empfiehlt der A4, in Zusammenarbeit mit dem ELAK-Team der A1 die Einrichtung einer entsprechenden Schnittstelle zwischen ELAK und SAP zu evaluieren, um einen Medienbruch im gegenständlichen Prozessschritt zu vermeiden.

Abschließend stellt der LRH fest, dass nicht für alle standardisierten Verfahrensschritte entsprechende Musterprozesse im ELAK hinterlegt wurden.

Der LRH empfiehlt, entsprechende Musterprozesse im ELAK zu hinterlegen – hier wurden bereits im Zuge der Prüfung entsprechende Maßnahmen in der A4 umgesetzt.

Hinsichtlich der Verbuchung und Verrechnung in der Landesbuchhaltung stellt der LRH fest, dass eine organisatorische Trennung zwischen Verbuchung und Verrechnung stattfindet, eine nochmalige Prüfung der Anordnungen und des ZVA erfolgt und das SAP-System eine IT-gestützte Kontrolle ermöglicht.

Zusammenfassend stellt der LRH fest, dass im Bereich des Finanzmanagements des Landes durch organisatorische, haushalts- und finanzrechtliche sowie IT-gestützte Maßnahmen entsprechende Schritte zur Implementierung einer Aufbau- und Ablauforganisation sowie eines funktionsfähigen IKS iSd Vorgaben des § 2a Z. 3 BFinG gesetzt wurden. Manipulationen im Bereich des Finanzmanagements des Landes können dadurch zu einem hohen Maße verhindert werden.

8. GRUNDSATZ DER TRANSPARENZ

Für die Durchführung von Finanzgeschäften mit der ÖBFA verlangt § 2a Z. 4 BFinG die Einhaltung des Grundsatzes der Transparenz wie folgt:

„§ 2a Bei der Ausübung von Aufgaben [...] sind jedenfalls folgende Grundsätze anzuwenden:

[...] Z. 4 Grundsatz der Transparenz über getätigte Transaktionen gegenüber den hierfür zuständigen Organen.“

Der Grundsatz der Transparenz stellt ein allgemeines Prinzip für das Verwaltungshandeln dar. Im Bereich des Finanzmanagements fordert dieser Grundsatz, dass

- haushaltsrechtliche bzw. finanzrechtliche Arbeitsabläufe anhand von Soll-Prozessen und Dokumentationen von außen beurteilt werden können,
- dieses Verwaltungshandeln nachvollziehbar und übersichtlich erfolgt,
- die finanzielle Lage verständlich und möglichst getreu dargestellt wird und
- die Berichterstattung an die zuständigen Organe zeitnah und regelmäßig stattfindet.

Der LRH stellt mit Verweis auf die unter Kapitel 6.1 und 7.2 durchgeführte Prüfung der risikoaversen Finanzgebarung und des Finanzmanagements der A4 fest, dass dem in § 2a Z. 4 BFinG geforderten Grundsatz der Transparenz wie folgt Rechnung getragen wird:

- Stellenbeschreibungen und Zeichnungsberechtigungen auf Basis einer funktionalen Trennung von Front- und Backoffice
- Kernprozessbeschreibungen in der Schuldenmanagementstrategie 2018 bis 2021
- detaillierte Prozessbeschreibungen mittels ARIS, wodurch anhand von Prozessketten jeder einzelne Prozessschritt und der jeweils verantwortliche Akteur unter Zugrundelegung der funktionalen Trennung von Front- und Backoffice definiert und das Vier-Augen-Prinzip vorgegeben wird
- Erstellung von Musterprozessen, die im ELAK hinterlegt werden, um die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns zu gewährleisten
- Informationsbereitstellung über die finanzielle Lage des Landes durch
 - den Finanzrahmen
 - das Landesbudget
 - den Landesrechnungsabschluss
 - die Schuldenmanagementstrategie 2018 bis 2021

Zusammenfassend und unter Heranziehung der o. a. Punkte stellt der LRH fest, dass das Land Steiermark im Bereich des Finanzmanagements den Vorgaben des § 2a Z. 4 BFinG mittels verschiedener Maßnahmen nachkommt.

9. EMPFEHLUNG DES LRH AN DEN LANDTAG STEIERMARK

Die Prüfung der risikoaversen Finanzgebarung des Landes Steiermark ergab, dass die Voraussetzungen gemäß § 2a BFinG im Wesentlichen erfüllt sind. Der LRH verweist auf seine Feststellungen und Empfehlungen, deren Umsetzung zeitnah erfolgen sollten.

Basierend auf der stattgefundenen Prüfung und den dargelegten Prüfergebnissen stellt der LRH fest, dass hinsichtlich einer Beschlussfassung durch den Landtag im Sinne des § 4a BFinG keine Bedenken vorliegen.

Stellungnahme Landesrat Anton Lang:

Aus Sicht des für Landesfinanzen zuständigen Mitglieds der Landesregierung werden die Bestimmungen des § 2a Bundesfinanzierungsgesetz im Amt der Steiermärkischen Landesregierung eingehalten. Wertvolle Hinweise des Landesrechnungshofs werden größtenteils bzw. sind zum Teil bereits umgesetzt worden. Diese beziehen sich jedoch auf Anforderungen, die über das Bundesfinanzierungsgesetz und die Erläuterungen dazu hinausgehen, aber nichtsdestotrotz umgesetzt werden sollten um höchste Standards im Finanzmanagement des Landes Steiermark zu gewährleisten.

Replik des Landesrechnungshofes:

In Kapitel 4.3 des Berichts wurde vom LRH angemerkt, dass § 2a BFinG bezüglich des Grundsatzes der strategischen Planung die Anwendung eines Schulden- und Liquiditätsmanagements vorgibt. Der LRH hat empfohlen, Regelungen für eine Liquiditätsmanagementstrategie in die StVO-RFG aufzunehmen.

In Kapitel 5 wurde vom LRH angeführt, dass eine Liquiditätsmanagementstrategie analog zur Schuldenmanagementstrategie 2018 bis 2021 nicht vorliegt. Die geplante Erstellung einer Liquiditätsmanagementstrategie im Zuge der Mittelfristplanung 2019 bis 2022 wird vom LRH begrüßt. Mit der Umsetzung des geplanten Aufbaus einer Liquiditätsmanagementstrategie wird den Bestimmungen des § 2a Z. 2 BFinG zum Grundsatz einer strategischen Planung entsprochen werden.

Der LRH legte das Ergebnis seiner Überprüfung in der am 2. Mai 2018 abgehaltenen Schlussbesprechung ausführlich dar.

Teilgenommen haben:

vom Büro des

Landesrates Anton Lang:

Mag. Harald Gaube

von der Abteilung 4 Finanzen

Stabstelle HHF, Personal- und
Finanzmanagement:

MMag. Christof Bartosch

Referat Landeshaushalt:

Mag. Michael Spreitzhofer

Fachabteilung Landesbuchhaltung:

Mag. Patricia Theißl

Claudia Birkner

vom Landesrechnungshof:

LRH-Dir. Mag. Heinz Drobosch

Dr. Nicole Hafner

Mag. Robert Herler

Dr. Philipp Trappl

10. FESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Der LRH überprüfte die Risikoaversität der Finanzgebarung des Landes Steiermark. Die Prüfung bezog sich auf den Zeitraum 1. Jänner 2018 bis 30. April 2018.

Nach Durchführung des Anhörungsverfahrens ergeben sich folgende Feststellungen und Empfehlungen:

Kapitel 4: VERORDNUNG ZUR RISIKOAVERSEN FINANZGEBARUNG

- Ziel der StVO-RFG war es unter anderem, für die Umsetzung der Bestimmungen des § 2a BFinG eine landesrechtliche Grundlage zu schaffen und eine entsprechende risikoaverse Finanzgebarung sicherzustellen.

4.1 Risiko-, Schulden- und Liquiditätsmanagement

- Die Regelung der StVO-RFG zur Einhaltung der Grundsätze für eine risikoaverse Finanzgebarung legt aus Sicht des LRH einen Mindeststandard im Sinne des BFinG fest.

4.2 Grundsatz der Risikoaversität

- Ein vollkommenes Eliminieren von Risiken zu jedem Preis ist nach dem Grundsatz der Risikoaversität nicht geboten.
- Fremdwährungs-, Aktien- sowie Optionsgeschäfte stellen nach Meinung des LRH für das Land Steiermark aufgrund seiner Aufgaben- und Geschäftsstruktur keine notwendigen Transaktionen dar.
 - **Der LRH empfiehlt daher, für die Abwicklung derartiger Geschäfte anstelle des derzeitigen Gebotes einer „Hintanhaltung“ ein grundsätzliches Verbot in die StVO-RFG aufzunehmen. Strategische Beteiligungen des Landes – wie z. B. jene an der Energie Steiermark – sind von dieser Empfehlung ausgenommen.**

4.3 Grundsatz der strategischen Planung und der Transparenz

- Die StVO-RFG beinhaltet Bestimmungen zur Implementierung einer Schuldenmanagementstrategie im Sinne des BFinG.
- Der von § 2a BFinG ebenfalls vorgegebene Aufbau einer Liquiditätsmanagementstrategie ist allerdings nicht Teil der StVO-RFG.
 - **Der LRH empfiehlt, Regelungen für eine Liquiditätsmanagementstrategie in die StVO-RFG aufzunehmen.**

4.4 Umsetzung einer Aufbau- und Ablauforganisation

- Die Bestimmungen von § 17f. StVO-RFG zum Grundsatz der Umsetzung einer Aufbau- und Ablauforganisation entsprechen jenen des § 2a BFinG.
- Wesentliches Element in beiden Rechtsdokumenten ist die Vorgabe zur funktionellen Trennung der für den Abschluss zuständigen Organisationseinheit (Frontoffice) von jener Organisationseinheit, welche für die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften der StVO-RFG zuständig ist (Backoffice).

4.5 Zusammenfassung

- Die StVO-RFG erfüllt die Vorgaben des BFinG zu einer risikoaversen Finanzgebarung. Die Grundsätze des BFinG werden in der StVO-RFG mittels näherer Bestimmungen sowie durch die Definition von Kennzahlen konkretisiert und operationalisiert.
- Die Bestimmungen der StVO-RFG wurden im Sinne des Grundsatzes der Risikoaversität an die Aufgaben- und Geschäftsstruktur des Landes Steiermark angepasst. Zum Teil beinhaltet die StVO-RFG daher restriktivere Regelungen im Vergleich zum BFinG. So schränkt die StVO-RFG die Möglichkeit von Derivatgeschäften auf den Abschluss von Zinsswaps ein, eine Aufnahme von Darlehen in fremder Währung ist für das Land Steiermark gänzlich untersagt.

Kapitel 5: STRATEGISCHE PLANUNG

- Mit dem geplanten Aufbau einer Liquiditätsmanagementstrategie im Zuge der Mittelfristplanung 2019 bis 2022 wird den Bestimmungen des § 2a Z. 2 BFinG zum Grundsatz einer strategischen Planung entsprochen. Wesentlich ist auch die Einbeziehung von Unternehmen des Landes, welche Landesmittel erhalten.
- Eine Veranlagungsmanagementstrategie liegt derzeit nicht vor. Dies wird von der A4 damit begründet, dass seitens des Landes keine Veranlagungen vorgenommen werden.
 - **Der LRH empfiehlt dennoch im Sinne des IKS-Prinzips der Transparenz die Erstellung einer Strategie für die Veranlagung von Vermögen.**
 - **Die Veranlagungsstrategie sollte auch Bankeinlagen sowie deren Laufzeit miteinbeziehen. Ebenso sollte ein Verbot des Eingehens von Risiken aus Fremdwährungs-, Aktienpositions- und Optionsgeschäften Bestandteil davon sein.**

5.1 Schuldenmanagementstrategie 2018 bis 2021

- Die in der Schuldenmanagementstrategie behandelten Kapitel entsprechen den gemäß den Vorgaben von § 16 (3) StVO-RFG abzudeckenden Bereichen.
- Die Voraussetzungen für die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Schuldenmanagements sind durch den Fokus auf das Risikomanagement, einer strategischen Ausrichtung, einer fristenübergreifenden Liquiditätsplanung, der täglichen Ermittlung des Liquiditätsstatus sowie durch eine kostenoptimierte Fremdmittelaufnahme bei vorgegebener Risikotoleranz gegeben. Die zentralen Aufgaben eines Schuldenmanagements werden in der Strategie somit abgedeckt.
- Die Bestandsanalyse des aktuellen Schuldenportfolios stellt zwar die von der StVO-RFG vorgegebenen Risikokennzahlen im Zeitablauf von 2011 bis 2017 dar, die Aufstellung beinhaltet allerdings keine Zielwerte.
 - **Der LRH empfiehlt, Zielwerte für die Kennzahlen des abgeschlossenen Finanzjahres in die Bestandsanalyse aufzunehmen. Insbesondere das Risikomaß „Zinsfixierungszeitraum“ sollte mit einem Zielwert versehen werden.**
- Der LRH begrüßt die geplanten Maßnahmen zur Steuerung des Liquiditätsrisikos und die sich daraus ergebende Glättung des Tilgungsprofils.
- Aus der Sicht des LRH stehen der A4 die notwendigen Finanzinstrumente für ein wirtschaftliches und zweckmäßiges Schuldenmanagement zur Verfügung. Bei Bedarf sollte die Verwendung von Zinsswaps zur Reduzierung des Zinsänderungsrisikos ermöglicht werden. Diese Erweiterung des Finanzinstrumentariums könnte künftig nach einer Hochzinsphase und einem darauffolgenden Szenario fallender Zinssätze sinnvoll sein.
- Der LRH hält die gewählte Vorgehensweise zur Erstellung der Finanzierungsstrategie für zweckmäßig. Dies bezieht sich insbesondere auf die Einbeziehung mehrerer unterschiedlicher Risikoszenarien, auf die Evaluierung verschiedener Strategien auf Basis von Kosten-Risiko-Analysen sowie auf die Festlegung einer Zinsmeinung sowohl für den kurzfristigen als auch den langfristigen Zinsbereich. Im Sinne eines umfassenden Risikomanagements können so Maßnahmen für unterschiedliche Marktentwicklungen und daraus folgende Risiken umgesetzt und die Sicherheit der Landesfinanzen erhöht werden.

5.2 Kurzgutachten zur Schuldenmanagementstrategie des Landes Steiermark

- Ein im Dezember 2017 von der A4 in Auftrag gegebenes Kurzgutachten hält fest, dass die Schuldenmanagementstrategie in Einklang mit § 2a BFinG steht sowie wirtschaftlich effizient und finanzwirtschaftlich zweckmäßig ist.
- Die Praxistauglichkeit der Strategie ist nach Aussage des Gutachtens gegeben, es könnten eindeutige Handlungsempfehlungen abgeleitet werden. Die in der Schuldenmanagementstrategie gewählte Technik der Szenarioanalyse sei finanzwirtschaftlich sinnvoll. Die aktuelle Zinsmeinung einschließlich bestimmter Stressszenarien würde logisch konsistent und transparent nachvollziehbar umgesetzt werden.

Kapitel 6: RISIKOVERSE FINANZGEBARUNG

6.1 Prüfung der Risikoaversität

- Dem Grundsatz der Risikoaversität entsprechend bestehen für das Land keine Fremdwährungs-, Aktien- und Optionsrisiken.
- Die Vorgaben von § 2 (2) StVO-RFG zur Definition von Rahmenbedingungen vermeidbarer Risiken und zur Setzung konkreter Maßnahmen werden umgesetzt. Im Sinne des Grundsatzes der Risikoaversität werden die Kosten der Vermeidung von Risiken in das Kalkül miteinbezogen. Vom Ausstieg aus bestehenden fix verzinsten Darlehen wird bei den derzeit gegebenen Rahmenbedingungen daher Abstand genommen.
- Von der A4 werden keine Zinsswap- sowie sonstige Derivatengeschäfte durchgeführt, auch befinden sich keine Derivative im Portfolio bzw. im Vermögen des Landes. Die Bestimmungen der StVO-RFG sowie jener der Schuldenmanagementstrategie zur Vornahme von Derivatengeschäften werden eingehalten, dem Grundsatz der Risikoaversität wird diesbezüglich entsprochen.
- Nach dem Ausstieg aus vier CHF-Darlehen im Jahr 2016 wurden sämtliche Darlehen des Landes in Euro aufgenommen. Der Vorgabe des § 2 (6) StVO-RFG zur ausschließlichen Aufnahme von Fremdmitteln in Euro wird entsprochen.
- Der LRH hat in die Liquiditätsplanung Einsicht genommen. Diese ist nachvollziehbar, zweckmäßig und entspricht den Anforderungen gemäß § 5f. StVO-RFG.
- Der LRH begrüßt die geplante informationstechnische Verknüpfung der Liquiditätsplanung mit der Berechnung des Liquiditätsdeckungsgrades.

- Die Übersichtstabelle der zulässigen Finanzinstrumente in der Schuldenmanagementstrategie beinhaltet für Kontokorrentkredite die Maximalgrenze aus dem Jahr 2017 und nicht den aktuell gültigen Wert des Jahres 2018.
 - **Der LRH empfiehlt, die Übersichtstabelle der zulässigen Finanzinstrumente nachvollziehbarer zu gestalten und mit aktuell gültigen Wertgrenzen zu versehen.**
 - **Die Schuldenmanagementstrategie soll im Bedarfsfall unterjährig mittels Regierungssitzungsbeschluss an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden.**

- Der LRH hat in die Berechnung des Liquiditätsdeckungsgrades Einsicht genommen. Der Berechnungsmodus ist für den LRH nachvollziehbar.

- Der LRH stellt einen den Bestimmungen der StVO-RFG folgenden Aufbau der Liquiditätsplanung und -steuerung fest. Der Wert für die maximal zur Verfügung stehende Liquidität aus Barvorlagen und Kontokorrentkrediten in der Übersichtstabelle der Schuldenmanagementstrategie ist anzupassen.

- Die Vergabe von verbindlichen Limits und Vorgaben für die Finanzierungsgeschäfte des Landeshaushalts erfolgt ordnungsgemäß. Dies betrifft die Aufnahme von Darlehen bei der ÖBFA sowie bei Banken, die tägliche Kassadisposition und die laufende Abwicklung von Darlehen.

- Der LRH begrüßt die Erstellung von Checklisten für die Kontrolle der Finanzgeschäfte durch das Backoffice. Diese Maßnahme unterstützt die Qualitätssicherung der Kontrolle.

- Ebenso ist die geplante Veraktung im ELAK begrüßenswert, da dadurch eine entsprechende Dokumentation der Kontrollhandlungen sichergestellt wird.
 - **Der LRH empfiehlt, die Kontrollfelder der Checklisten jedenfalls als Muss-Felder zu definieren. Muss-Felder erzwingen im Gegensatz zu Kann-Feldern eine Bearbeitung und sichern somit auch eine entsprechende Dokumentation.**

- In § 15 StVO-RFG werden die Adressaten des Risikoberichts nicht bestimmt. Aus der Sicht des LRH ist es wesentlich, dass der Bericht an eine unabhängige Stelle übermittelt wird.
 - **Der LRH empfiehlt der Landesregierung, den Risikobericht entsprechend Art. 41 (8) L-VG gemeinsam mit dem Entwurf für den Landesrechnungsabschluss an den LRH zu übermitteln. In der Folge hat die Landesregierung den Risikobericht dem Landtag vorzulegen.**

- **§ 15 StVO-RFG und Art. 41 L-VG wären entsprechend anzupassen und die Adressaten des Risikoberichts in die rechtlichen Bestimmungen aufzunehmen.**
- Der LRH sowie der Landtag brauchen Informationen darüber, welche Finanzgeschäfte im Berichtsjahr getätigt worden sind und vor allem welche Risiken für das Land aufgrund dieser Geschäfte bestehen.
- **Der LRH empfiehlt eine entsprechende Darstellung der getätigten Finanztransaktionen im Risikobericht. Für alle auf Geschäftsebene dargestellten Finanztransaktionen sollten Informationen wie Art des Geschäftes, Währung, Volumen, Abschlussstag, Laufzeit sowie Risikokennzahlen aufgelistet werden. Tagesgeschäfte wie die tägliche Cash-Disposition könnten zusammengefasst dargestellt werden.**

Kapitel 7: AUFBAU- UND ABLAUFORGANISATION

7.1 Rechtliche Vorgaben

- Der LRH stellt fest, dass den Vorgaben des § 2a Z. 3 BFinG bezüglich einer entsprechenden Aufbau- und Ablauforganisation in verschiedenen Landesvorschriften Rechnung getragen wird. Wesentliche Elemente eines IKS wie beispielsweise die funktionale Trennung, das Vier-Augen-Prinzip, Regelungen zur Auszahlungsbefugnis, die Unvereinbarkeit und der Grundsatz der Kollektivzeichnung werden in der gesamten Haushaltsführung und Finanzgebarung des Landes implementiert.
- Die von § 2a Z. 3 BFinG geforderte organisatorische und funktionale Trennung in Front- und Backoffice wird durch interne Verwaltungsorganisationsvorschriften (Organigramm, Aufgaben- und Leistungsbeschreibung, Stellenbeschreibungen inkl. Vertretungsregeln) sichergestellt.
- Die Zeichnungsberechtigungen in der A4 unterscheiden die Prozesse „fachliche Verantwortung und Freigabe“, „Erstellung eines Zahlungs- und Verrechnungsauftrages“ und „Erteilung der Anordnung an die Landesbuchhaltung“. Für jeden dieser Prozesse wird eine Person sowie ein Stellvertreter als verantwortlicher Akteur genannt. Durch die entsprechenden Stellvertreterregelungen wird sichergestellt, dass es bei Vertretungen zu keinen Zuständigkeitsüberschneidungen zwischen Front- und Backoffice kommt.
- Bei der Geschäftstätigkeit „Finanzmanagement – laufende Darlehensabwicklung (Zins- und Tilgungszahlen)“ wurde eine Pouvoirgrenze iHv. € 3 Mio. eingeführt; die Anordnung von Auszahlungen über diesen Betrag hinaus kann ausschließlich vom

Abteilungsleiter verfügt werden. Derzeit gibt es kein automatisiertes Warnsystem hinsichtlich einer möglichen Überschreitung dieser Pouvoirgrenze.

- **Der LRH empfiehlt dem Risikomanagement/Backoffice, mittels Checkliste zur Risikobewertung die Einhaltung der Pouvoirgrenze jedenfalls zu prüfen und dies schriftlich zu dokumentieren.**
- Für die Sicherstellung einer wirksamen und funktionsfähigen Ablauforganisation bedarf es der vollständigen Beschreibung von Kernprozessen. Die A4 hat in der Schuldenmanagementstrategie 2018 bis 2021 für die drei Geschäftstätigkeiten „Aufnahme eines ÖBFA-Darlehens und laufende Abwicklung“, „Bankenausschreibung“ und „tägliche Kassendisposition“ entsprechende Kernprozesse erstellt. Zusätzlich wurden Prozessketten definiert, die detailliert Auskunft über jeden einzelnen Prozessschritt geben.
- Insgesamt ist festzustellen, dass die verschriftlichten Prozesse eine nachvollziehbare und transparente Abwicklung von Finanzgeschäften ermöglichen und dadurch der vom BFinG geforderten Funktionstrennung zwischen Front- und Backoffice Rechnung getragen wird.
- Gemäß § 2a Z. 3 S. 2 BFinG müssen die verantwortlichen Akteure im Bereich des Finanzmanagements eine entsprechende Ausbildung (Studium, langjährige Berufserfahrung) sowie Kenntnis relevanter Rechtsvorschriften und interner Vorgaben zur Aufbau- und Ablauforganisation vorweisen.
- Der LRH stellt fest, dass die Mitarbeiter im Front- bzw. Backoffice über einen Studienabschluss in Rechts- oder Wirtschaftswissenschaften verfügen bzw. langjährige Berufserfahrung auf dem Gebiet des Finanz- und Haushaltswesens vorweisen. Eine fachspezifische Fort- und Weiterbildung in regelmäßigen Abständen erfolgte bisher nicht.
 - **Der LRH empfiehlt, für die mit dem Finanzmanagement betrauten Mitarbeiter ein Fort- und Weiterbildungsplan auf Basis der konkreten Anforderungen sowie Tätigkeitsbereiche zu erstellen. Auf dieser Grundlage sollen fachspezifische Weiterbildungsveranstaltungen in regelmäßigen Abständen besucht werden.**
- Zusammenfassend stellt der LRH fest, dass die Implementierung einer den Kriterien des § 2a Z. 3 BFinG entsprechenden Aufbau- und Ablauforganisation inklusive eines IKS im Bereich des Finanzmanagements in der A4 auf der Grundlage von verschiedenen haushalts- und finanzrechtlichen Bestimmungen sowie internen verwaltungsorganisationsrechtlichen Vorgaben erfolgte. Ein zentrales Dokument, das die Elemente einer risikoaversen Aufbau- und Ablauforganisation inklusive IKS

im Bereich des Finanzmanagements gesamthaft darstellt, lag zum Zeitpunkt der Prüfungsdurchführung nicht vor.

- **Der LRH empfiehlt daher, ein entsprechendes Dokument zu erstellen, das alle Vorgaben für eine risikoaverse Aufbau- und Ablauforganisation inklusive IKS im Bereich des Finanzmanagements zentral beinhaltet.**

7.2 Funktionsprüfung

- Aufbauend auf den Vorgaben zur Aufbau- und Ablauforganisation inklusive eines IKS im Bereich des Finanzmanagements erfolgte eine Funktionsprüfung über die Durchführung von Finanzgeschäften mit der ÖBFA seit 1. Jänner 2018.
- Grundsätzlich wurde festgestellt, dass die schriftlichen Vorgaben zur Aufbau- und Ablauforganisation inklusive eines IKS im Bereich des Finanzmanagements weitestgehend eingehalten wurden. Nachfolgend werden jene Feststellungen angeführt, die zu konkreten Empfehlungen des LRH führten.
- Bei der Aufnahme einer Barvorlage bei der ÖBFA wurde das Dokument zur Berechnung des Tagessaldos – in Entsprechung der Prozessvorgaben – dem Backoffice lediglich zur Kenntnis gebracht.
 - **Um eine Risikobewertung vor Genehmigung des Tagessaldos zu gewährleisten, empfiehlt der LRH, dass der Bearbeiter im Backoffice vor der Genehmigung durch das Frontoffice die Tagessaldoberechnung mitzeichnet. Diesbezüglich sollten auch die Prozessvorgaben angepasst werden.**
- Hinsichtlich der Berechnung des Tagessaldos gab es keine dokumentierte Risikobewertung (Plausibilisierung und Prüfung der Nachvollziehbarkeit der Berechnung des Tagessaldos, Limit) durch das Backoffice.
 - **Der LRH empfiehlt, mittels einer vordefinierten Checkliste die Durchführung einer Risikobewertung durch das Backoffice zu dokumentieren und im ELAK zu verakten.**
- Für den Prozess „Tagessaldo“ wurde kein Musterprozess im ELAK hinterlegt.
 - **Der LRH empfiehlt, einen entsprechenden Musterprozess im ELAK zu erstellen und diesen regelmäßig auf seine Aktualität zu überprüfen.**
- Bei der Erstellung des Anforderungsschreibens an die ÖBFA lag keine schriftliche Dokumentation der Risikobewertung (Limit, Daten) durch das Backoffice vor.
 - **Der LRH empfiehlt, die Risikobewertung durch das Backoffice im ELAK schriftlich zu dokumentieren.**

- Laut den Vorgaben aus den Prozessbeschreibungen sollte die Bestätigung der Barvorlage und der Zinsen per ELAK an das Backoffice zur Kontrolle übermittelt werden. Dies konnte vom LRH aufgrund fehlender Dokumentation nicht festgestellt werden.
 - **Der LRH empfiehlt, den Prozessschritt „Kontrolle durch das Backoffice“ einzuhalten und zu dokumentieren.**

- Bei der Erfassung von Zahlungs- und Verrechnungsaufträgen kam es zu einem Medienbruch bei der Nutzung von ELAK und SAP.
 - **Der LRH empfiehlt der A4, in Zusammenarbeit mit dem ELAK-Team der A1 die Einrichtung einer entsprechenden Schnittstelle zwischen ELAK und SAP zu evaluieren, um einen Medienbruch bei der Vorerfassung der Zahlungs- und Verrechnungsaufträge zu vermeiden.**

- Zusammenfassend war festzustellen, dass die A4 bei der Aufnahme von Barvorlagen bei der ÖBFA die Grundsätze einer entsprechenden Aufbau- und Ablauforganisation inklusive IKS iSd Vorgaben des § 2a Z. 3 BFinG befolgte.

- Für die Darlehensaufnahme bei der ÖBFA führte das Backoffice den Prozessschritt „Einhaltung der Risikolimiten prüfen“ durch, diese Prüfung wurde jedoch nicht schriftlich im ELAK dokumentiert.
 - **Es wird daher empfohlen, die Durchführung einer Risikobewertung durch das Backoffice im ELAK zu dokumentieren.**

- Die Darlehensverträge wurden vom zuständigen Landesrat unterzeichnet und vom Frontoffice per Mail an die ÖBFA übermittelt. Darüber hinaus erfolgte vom Frontoffice eine postalische Zusendung der unterzeichneten Darlehensverträge inklusive Begleitbrief, jedoch ohne Mitzeichnung des Backoffice.
 - **Der LRH empfiehlt eine Mitzeichnung im Rahmen der postalischen Übermittlung der unterfertigten Darlehensverträge durch das Backoffice. Dadurch soll eine Miteinbeziehung des Risikomanagements im gegenständlichen Prozessschritt sichergestellt werden.**

- Zusammenfassend war festzustellen, dass die A4 bei der Aufnahme von Darlehen bei der ÖBFA die Grundsätze einer entsprechenden Aufbau- und Ablauforganisation inklusive IKS iSd Vorgaben des § 2a Z. 3 BFinG befolgte.

- In der Landesbuchhaltung wurde hinsichtlich der Verbuchung und Verrechnung der Barvorlagen sowie der Darlehen eine organisatorische Trennung implementiert. Im Zuge der Verbuchung erfolgte in der Landesbuchhaltung eine Belegprüfung hinsichtlich der Übereinstimmung der Daten (Konten, Zahlungsempfänger, Beträge)

in den vom Frontoffice der A4 genehmigten Anträgen auf Auszahlung bzw. Annahme einerseits und in den vom Backoffice der A4 genehmigten und angeordneten Zahlungs- und Verrechnungsaufträgen andererseits. Die geprüften Kontenbewegungen ließen sich nachvollziehen.

- Abschließend war festzustellen, dass im Bereich des Finanzmanagements des Landes durch organisatorische, haushalts- und finanzrechtliche sowie IT-gestützte Maßnahmen entsprechende Schritte zur Implementierung einer Aufbau- und Ablauforganisation sowie eines funktionsfähigen IKS iSd Vorgaben des § 2a Z. 3 BFinG gesetzt wurden. Manipulationen im Bereich des Finanzmanagements des Landes können dadurch zu einem hohen Maße verhindert werden.

Kapitel 8: GRUNDSATZ DER TRANSPARENZ

- Der LRH stellt mit Verweis auf die Prüfung der strategischen Planung (Kapitel 5), der risikoaversen Finanzgebarung (Kapitel 6) sowie der Aufbau- und Ablauforganisation (Kapitel 7) fest, dass dem in § 2a Z. 4 BFinG geforderten Grundsatz der Transparenz durch unterschiedliche Maßnahmen (z. B. Verordnung zur risikoaversen Finanzgebarung, Schuldenmanagementstrategie, Prozessbeschreibungen, Stellenbeschreibungen) Rechnung getragen wird.

Kapitel 9: EMPFEHLUNG DES LRH AN DEN LANDTAG STEIERMARK

- Basierend auf der stattgefundenen Prüfung und den dargelegten Prüfergebnissen stellte der LRH fest, dass hinsichtlich einer Beschlussfassung durch den Landtag im Sinne des § 4a BFinG keine Bedenken vorliegen.

Graz, am 18. Mai 2018

Der Landesrechnungshofdirektor:

Mag. Heinz Drobesh