



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2013/9

**Land Salzburg –
Finanzielle Lage**

Bericht des Rechnungshofes

Rechnungshof
GZ 860.147/002-1B1/13

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at**Impressum**

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im Oktober 2013

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktwweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

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

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.





Bericht des Rechnungshofes

Land Salzburg – Finanzielle Lage

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis	12

BMF

**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Finanzen****Land Salzburg – Finanzielle Lage**

KURZFASSUNG	17
Prüfungsablauf und –gegenstand	51
Ausgangssituation der Gebarungüberprüfung	54
Rolle und Verantwortlichkeiten im Kontrollsystem	74
Internes Kontrollsystem im Finanzmanagement des Landes Salzburg	79
Geschäftsfälle des Finanzmanagements im Rechnungswesen	128
Vorzeitige Beendigung von Finanzgeschäften – Oktober bis Dezember 2012	156
Offene Finanzgeschäfte per 31. Dezember 2012	172
Vorzeitige Beendigung von Zinsswaps im Februar 2013	185
Offene Finanzgeschäfte per 22. März 2013	188
Risikobetrachtung einzelner Geschäftskategorien	193
Rechnungswesen	196
Kassengebarung	200

Inhalt



Haftungen	212
Beteiligungen des Landes Salzburg	221
Öffentlich-rechtliche Fonds	242
Mittelfristige Finanzplanung	254
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	269

Tabellen Abbildungen

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Veränderungen in Protokollen	64
Tabelle 1:	Beispiele für Veränderungen in Protokollen	65
Tabelle 2:	Chronologie der Follow-up-Überprüfung des RH 2011	67
Abbildung 2:	Organisation des Finanzmanagements	80
Tabelle 3:	Buchungen zur Zinsenabrechnung 2009 zwischen Land Salzburg und dem Salzburger Landes- wohnbaufonds	114
Tabelle 4:	Von der Landesbuchhaltung nicht zuordenbare Fremdwährungskonten	118
Tabelle 5:	Umsätze 2010 bis 2012 auf für das Finanz- management eingerichteten Evidenzkonten	123
Tabelle 6:	Entwicklung des Kontos „1/950008 6500 Ausgaben für Zinsaufwendungen und Derivate“ (Landeshaushalt Salzburg)	130
Tabelle 7:	Konto „1/950008 6500 Ausgaben für Zinsauf- wendungen und Derivate“ (nur Landeshaushalt Salzburg) – Vergleich verbuchte Ausgaben mit Voranschlag	131
Tabelle 8:	Konten des Finanzmanagements inkl. Geldbewegungen lt. Rechnungsabschluss 2011	134
Tabelle 9:	Entwicklung des Kontos „3670 003 Liquiditäts- management“	135
Tabelle 10:	Entwicklung des Kontos „2702 Liquiditäts- management“	136
Tabelle 11:	Entwicklung des Kontos „2706 003 Devisentermin- geschäfte“	137
Tabelle 12:	Verbindlichkeiten Land Salzburg und Landeswohn- baufonds zum 31. Dezember 2012	141

Tabellen Abbildungen

**R
H**

Tabelle 13:	Aufgliederung der Darlehen mit der Republik Österreich nach Zuzählungsjahr _____	144
Tabelle 14:	Erfassung der Darlehen mit der Republik Österreich _____	146
Abbildung 3:	Buchungsvorgang Darlehen mit der Republik Österreich 2008 _____	148
Tabelle 15:	Ausweis der Darlehen mit der Republik Österreich laut Buchhaltung sowie durchlaufender Gebarung __	151
Tabelle 16:	Abweichende Darlehen mit der Republik Österreich betreffend Landeswohnbaufonds _____	153
Tabelle 17:	Abweichende Darstellung der Darlehen mit der Republik Österreich in den Rechnungsabschlüssen des Landes Salzburg _____	154
Tabelle 18:	Zusammenfassende Tabelle betreffend Landeswohnbaufonds 2011 _____	154
Tabelle 19:	Saldo der Ein- und Auszahlungen aus Beendigungen von Finanzgeschäften Oktober bis Dezember 2012 _____	156
Tabelle 20:	Saldo der Ein- und Auszahlungen aus Beendigungen von Finanzgeschäften Juli bis Dezember 2012 _____	157
Tabelle 21:	Vorzeitige Beendigung von Derivaten – Oktober bis Dezember 2012 _____	162
Tabelle 22:	Schließung von Finanzgeschäften mit der Deutsche Bank AG – Oktober bis Dezember 2012 __	166
Tabelle 23:	Vorzeitige Beendigung von Währungsswaps mit der Republik Österreich im November 2012 _____	168
Tabelle 24:	Portfolioanalyse – offene Finanzgeschäfte per 31. Dezember 2012 _____	172
Tabelle 25:	Portfolioanalyse – Teilportfolio Wertpapiere per 31. Dezember 2012 _____	174

Tabelle 26:	Portfolioanalyse – Teilportfolio Derivate (Swaps) per 31. Dezember 2012 _____	175
Tabelle 27:	Portfolioanalyse – Teilportfolio Refinanzierungen per 31. Dezember 2012 _____	177
Tabelle 28:	Portfolioanalyse – außerordentliche Schulden per 31. Dezember 2012 _____	181
Tabelle 29:	Portfolioanalyse – Swaps seitens des Bundes per 31. Dezember 2012 _____	184
Tabelle 30:	Portfolioanalyse – Darlehen seitens des Bundes per 31. Dezember 2012 _____	184
Tabelle 31:	Vorzeitige Schließung Zinsswaps mit der Republik Österreich – Februar 2013 _____	186
Tabelle 32:	Offene Finanzgeschäfte per 22. März 2013 _____	189
Tabelle 33:	Teilportfolio Wertpapiere per 22. März 2013 _____	189
Tabelle 34:	Teilportfolio Derivate per 22. März 2013 _____	190
Tabelle 35:	Außerordentliche Schulden per 22. März 2013 _____	191
Tabelle 36:	Aufbau des Kassenabschlusses laut VRV _____	200
Tabelle 37:	Zusammensetzung des Kassenendbestandes laut Rechnungsabschlüssen in EUR _____	201
Tabelle 38:	Bankguthaben aus Rücklagen per 31. Dezember 2011 _____	202
Abbildung 4:	Volumina der Kassenabschlüsse in Mio. EUR _____	203
Abbildung 5:	Anzahl der Buchungen am Konto „1/950008–6500 Ausgaben für Zinsaufwendungen und Derivate“ _____	204
Tabelle 39:	Stand an Vorschüssen und Verwahrgeldern zum 31. Dezember _____	207
Tabelle 40:	Zusammensetzung der Vorschüsse in der voranschlagsunwirksamen Gebarung im Jahr 2011 _____	208

Tabellen Abbildungen

**R
H**

Tabelle 41:	Zusammensetzung der Verwahrgelder in der voranschlagsunwirksamen Gebarung im Jahr 2011	210
Tabelle 42:	Haftungen des Landes Salzburg	212
Tabelle 43:	Entwicklung der Haftungen für die Salzburger Landes-Hypothekenbank bis 2017, jeweils per Jahresende	215
Tabelle 44:	Risikoklasseneinteilung im Land Salzburg (2012)	218
Abbildung 6:	Struktur der Beteiligungen des Landes Salzburg per 31. Dezember 2011 laut Erhebung RH	225
Tabelle 45:	Mehrheitsbeteiligungen des Landes Salzburg per 31. Dezember 2011	226
Tabelle 46:	Beteiligungen der Land Salzburg Beteiligungen GmbH per 31. Dezember 2011	228
Tabelle 47:	Zahlungsflüsse zwischen dem Landeshaushalt und den Beteiligungen	230
Abbildung 7:	Entwicklung der Finanzströme zwischen dem Landeshaushalt und den Beteiligungen	231
Tabelle 48:	Finanzielle Verflechtungen zwischen Landeshaushalt und Beteiligungen	232
Tabelle 49:	Beteiligungen mit den fünf höchsten Zahlungen des Landes	233
Tabelle 50:	Beteiligungen mit den fünf höchsten Zahlungen an das Land	234
Tabelle 51:	Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen per 31. Dezember 2011	239
Tabelle 52:	Haftungen des Landes für Beteiligungsunternehmen	240
Tabelle 53:	Entwicklung des Beteiligungsvermögens 2006 bis 2011	241
Tabelle 54:	Landesfonds mit eigener Rechtspersönlichkeit	244

Tabellen Abbildungen

Tabelle 55:	Verwaltungsfonds Land Salzburg _____	246
Tabelle 56:	Zahlungsflüsse aus dem Landeshaushalt an Landesfonds _____	248
Tabelle 57:	Vermögensübersicht zum 31. Dezember 2011 in EUR _____	250
Tabelle 58:	Finanzschulden laut Vermögensübersicht Landeswohnbaufonds _____	252
Tabelle 59:	Mittelfristige Finanzplanung Salzburg 2012 bis 2016 _____	259
Abbildung 8:	Entwicklung des Schuldenstandes und der Schuldenquote in Salzburg 2006 bis 2016 _____	260
Abbildung 9:	Entwicklung der Einnahmen, Ausgaben und Netto-neuverschuldung in Salzburg 2006 bis 2016 _____	261
Abbildung 10:	Betrag an Neuverschuldung, der vom Ziel einer Konsolidierung in Salzburg abweicht _____	262
Tabelle 60:	Mittelfristige Finanzplanung und Schuldenstand der Refinanzierungen und des Landeswohnbaufonds nach Angaben des Landes Salzburg, 2012 bis 2016 (Nominalwerte) _____	264
Abbildung 11:	Mittelfristige Finanzplanung und Schuldenstand der Refinanzierungen und des Landeswohnbaufonds, Salzburg 2012 bis 2016 (Nominalwerte) _____	265
Abbildung 12:	Erwarteter Abbau der Verbindlichkeiten durch Finanzgeschäfte (Refinanzierungen) _____	267

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
ABl.	Amtsblatt (der Europäischen Union)
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
AUD	Australischer Dollar
BBSW	Bank Bill Swap Reference Rate
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BHV	Bundeshaushaltsverordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKBM	Bank Bill Benchmark
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BRL	Brasilianischer Real
BRP	Bruttoregionalprodukt
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BWG	Bankwesengesetz
bzw.	beziehungsweise
CAD	Kanadischer Dollar
CHF	Schweizer Franken
d.h.	das heißt
DKZ	Dienststellenkennzahl
ESVG 1995	Europäisches System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 1995
etc.	et cetera
EUR	Euro
EURIBOR	European Interbank Offered Rate
f./ff.	folgende
GBP	Britisches Pfund
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO-LR	Geschäftsordnung der Salzburger Landesregierung

Abkürzungen

i.d.F.	in der Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
IKS	Internes Kontrollsystem
ISK	Isländische Krone
JIBAR	Johannesburg Interbank Agreed Rate
JPY	Japanischer Yen
k.A.	keine Angabe
leg. cit.	legis citatae (der zitierten Vorschrift)
LGBl.	Landesgesetzblatt
LIBOR	London Interbank Offered Rate
lit.	litera
LRH	Landesrechnungshof
L-VG	Landes-Verfassungsgesetz
LWBF	Landeswohnbaufonds
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MXN	Mexikanischer Peso
n.v.	nicht vorhanden
NOK	Nor wegische Krone
Nr.	Nummer
NZD	Neuseeländischer Dollar
OeBFA	Österreichische Bundesfinanzierungsagentur
ÖStP	Österreichischer Stabilitätspakt
PLN	Polnischer Zloty
RA	Rechnungsabschluss
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RON	Rumänischer Leu
RUB	Russischer Rubel
Rz	Randziffer
S.	Seite
TRY	Türkische Lira
TZ	Textzahl(en)

Abkürzungen



u.Ä.	und Ähnliches
u.a.	unter anderem
UGB	Unternehmensgesetzbuch
USD	US-Dollar
usw.	und so weiter
VA	Voranschlag
VaR	Value at Risk
VfSlg.	Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofs
vgl.	vergleiche
VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
ZAR	Südafrikanischer Rand

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Land Salzburg – Finanzielle Lage

Das Management des Landes Salzburg nahm seine Kontroll- und Aufsichtsverantwortung nicht ausreichend wahr. Im Finanzmanagement und in der Buchhaltung des Landes Salzburg war kein wirksames, effizientes und umfassendes Internes Kontrollsystem eingerichtet. Die gängigen Prinzipien des Internen Kontrollsystems – Transparenz, Kontrollautomatik, Vier-Augen-Prinzip, Funktionstrennung sowie Mindestinformation – waren nicht sichergestellt. Die festgestellten Schwachstellen und Kontrolllücken – insbesondere im Bereich des Internen Kontrollsystems – begünstigten letztendlich jene Vorfälle, die Gegenstand der parlamentarischen und gerichtlichen Untersuchungen sind.

Entgegen den sonst üblichen Regelungen in der öffentlichen Verwaltung war die Interne Revision des Landes Salzburg per Erlass des Landesamtsdirektors ausdrücklich von der Prüfung der Gebahrung und des Rechnungswesens ausgenommen.

Vermögenswerte (insbesondere Wertpapiere und Forderungen) und Schulden des Landes Salzburg waren nicht vollständig und transparent in der Buchhaltung erfasst. Infolge der nicht sachgerechten Vollmachterteilung durch die jeweiligen Finanzreferenten an die Mitarbeiter der Finanzabteilung zur Eröffnung und Schließung von Konten entstand eine Kontrolllücke, die es ermöglichte, Konten ohne Wissen und Zugriff der Landesbuchhaltung zu eröffnen. Dies führte dazu, dass mindestens 300 Bankkonten und zusätzlich davon 120 Fremdwährungskonten mit Umsätzen im Jahr 2012 von 9,5 Mrd. EUR im Rechnungswesen des Landes Salzburg nicht erfasst waren. Die über diese Konten getätigten Finanzgeschäfte waren in der Landesbuchhaltung und somit in den Rechnungsabschlüssen nicht enthalten.

Die vom Land Salzburg in den vergangenen Jahren abgeschlossenen Finanzgeschäfte waren zum Teil mit sehr hohen Risiken und Unsicherheiten verbunden und zeigten zum Teil deutlich den spekulativen Hintergrund beim Abschluss dieser Finanzgeschäfte. Sie

waren mit der Aufgabenerfüllung einer Gebietskörperschaft und mit einem auf den Ausschluss vermeidbarer Risiken ausgerichteten Finanzmanagement nicht vereinbar. Das Finanzmanagement des Landes Salzburg verfügte weder über ausreichende personelle Ressourcen noch über die nötigen Bewertungs- und Kontrollsysteme, um ein derartiges Portfolio angemessen zu steuern. Mit 22. März 2013 waren noch Wertpapiere und Derivate mit einem Barwert von 1,290 Mrd. EUR und zum Zwecke der Veranlagung aufgenommene Verbindlichkeiten mit einem Barwert von 1,606 Mrd. EUR offen. Die beabsichtigte Rückführung dieser Finanzgeschäfte und die Auswirkungen auf den Landeshaushalt waren von der schwer vorauszusehenden Marktentwicklung abhängig.

Die auf der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) basierenden Rechenwerke boten keine vollständigen, hinreichenden Informationen über die tatsächliche finanzielle Lage. Unter Umgehung der Vorgaben der VRV wurden Forderungen und Verbindlichkeiten in Milliardenhöhe so verbucht, dass sie der Beschlussfassung des Landtages entzogen waren. Durch die schwerwiegenden Mängel in der Buchhaltung waren Vollständigkeit und Aussagekraft des Rechnungswesens grob beeinträchtigt.

Im Buchhaltungssystem des Landes waren zum 31. Dezember 2012 Finanzschulden in Höhe von 1,370 Mrd. EUR, davon 765 Mio. EUR für das Land Salzburg und 605 Mio. EUR für den Landeswohnbaufonds, erfasst. Demgegenüber wiesen zum 31. Dezember 2012 die Gesamtschulden ein Nominale von 3,507 Mrd. EUR bzw. einen Barwert von 4,019 Mrd. EUR auf.

Die Konsolidierungsbemühungen des Landes Salzburg beschränkten sich bisher auf die Festlegung von Ausgabenobergrenzen, die den jährlichen Schuldenzuwachs im ordentlichen Haushalt nach und nach verringern sollten. Der Anstieg der Finanzschulden in den letzten Jahren war auf eine kaum erfolgte Anpassung der Ausgaben an den Einnahmerückgang in diesem Zeitraum zurückzuführen. Eine umfassende Konsolidierungsstrategie, die Einsparungspotenziale aufgrund von Ausgabenanalysen identifiziert bzw. eine Ausgabenpriorisierung nach einer alle Verwaltungsebenen miteinbeziehenden Aufgabenkritik vornimmt, fehlte. Die mittelfristige Finanzplanung mit Stand 16. November 2012 wies – auch ohne Berücksichtigung der Verbindlichkeiten, Zahlungsflüsse und Folgekosten der Finanzgeschäfte des Landes Salzburg – für die kommenden Jahre eine jährliche Nettoneuverschuldung aus.

In der Mittelfristplanung 2012 bis 2016 blieben u.a. die Verbindlichkeiten zur Finanzierung der Finanzgeschäfte mit einem Nominalwert von 1.707 Mio. EUR (2012) bislang unberücksichtigt. Diese Intransparenz verdeckte das damit verbundene Risiko für den Landeshaushalt.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Finanzgeschäfte und der damit verbundenen Auswirkungen auf die finanzielle Lage des Landes Salzburg, des Internen Kontrollsystems (IKS) in Bezug auf den Abschluss von Finanzgeschäften, der Geschäftsbeziehungen mit Kreditinstituten und der Republik Österreich insbesondere im Hinblick auf Derivatengeschäfte, der Verbuchung der Finanzgeschäfte, der Risiken aus übernommenen Haftungen und finanziellen Verflechtungen mit Beteiligungen, der Abbildung der Risiken in der Mittelfristplanung sowie des Rechnungswesens des Landes insbesondere im Hinblick auf Bilanzwahrheit, Bilanzklarheit und Bilanzvollständigkeit. (TZ 1)

Ausgangssituation der Gebarungsüberprüfung

Vorangegangene Prüfungen des RH

Der RH hatte Ende 2007 bzw. Anfang 2008 das Finanzierungsmanagement von acht ausgewählten Gebietskörperschaften, darunter das Land Salzburg, überprüft. Aufgrund der im Rahmen der Gebarungsüberprüfung aufgezeigten zahlreichen materiellen Schwachstellen in der Durchführung (u.a. mangelnde Risikoinformation und -beobachtung, spekulative Derivatengeschäfte, hohes Zinsänderungsrisiko) bestand im Land Salzburg Ende 2007 ein ausgewiesenes Risikopotenzial (Value at Risk) in Höhe von 178,20 Mio. EUR. Dieses Risikopotenzial betrug 41 % der Finanzschulden bzw. entsprach knapp 10 % der Einnahmen des Landesvoranschlags des Landes Salzburg. Das Land Salzburg wies damit den höchsten Risikowert aller überprüften Stellen aus (u.a. achtmal höher als der vergleichbare Risikowert des Bundes). Es war dringender Handlungsbedarf zur Umsetzung der Empfehlungen des RH (u.a. laufende Portfolio- und Risikobewertungen, Verringerung der hohen Risiken aus Derivatengeschäften, risikotechnische Zusammensetzung des Portfolios) gegeben. Diese Empfehlungen umfassten überdies wesentliche Elemente, die im Jahr 2013 Gegenstand von Regelungen bei der Umsetzung des bundesweiten Spekulationsverbots waren. (TZ 2, 3)

Kurzfassung

Die Feststellungen des RH führten auf Bundesebene zu Leitlinien für die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur (OeBFA), und auch der Gemeindebund griff auf Inhalte der RH-Berichte bei der Erstellung seiner „Richtlinien betreffend das Finanzierungs- und Veranlagungsmanagement durch Gemeinden“ zurück. Eine Ausweitung dieser Richtlinien auf sämtliche Gebietskörperschaften wurde jedoch verabsäumt. Der RH veröffentlichte die wesentlichen Empfehlungen aus diesen Prüfungen auch im Tätigkeitsbericht 2009 („Gebietskörperschaften regeln ihr Finanzmanagement neu“) (u.a. Reihe Bund 2009/14 und Salzburg 2009/7) und in seinem Positionspapier „Verwaltungsreform 2011“ (Reihe Positionen 2011/1). (TZ 2)

Bereits zuvor hatte sich der RH mehrfach mit Fragen des Finanzmanagements beschäftigt und dabei immer wieder auf die Notwendigkeit der Bindung von Derivatgeschäften an Grundgeschäfte sowie der Messung, Limitierung und gezielten Überwachung der Risiken hingewiesen (Reihe Bund 2003/4, Salzburg 2004/6, Burgenland 2006/3). (TZ 2)

Aufgrund des besonders hohen Risiko- und Verlustpotenzials, das die erste Prüfung des RH (2007 und 2008) gezeigt hatte, wählte der RH aus den überprüften Stellen insbesondere das Land Salzburg für die Durchführung der Follow-up-Überprüfung im November und Dezember 2011 aus. Die dem RH bei dieser Prüfung übergebenen Protokolle des Finanzbeirats von Jänner 2008 bis Juli 2011 waren durch Löschen und Hinzufügen verändert worden: Es wurden 56 Absätze und 32 Sätze gelöscht, zwei Absätze und 49 Sätze von ihrem Sinngehalt her verändert, jeweils zwölf Absätze und Sätze neu hinzugefügt. Die – insgesamt 163 – Veränderungen der Protokolle, insbesondere betreffend Aussagen zu Risiko, Limiten, Fremdwährungen und Verlusten sowie Empfehlungen des Finanzbeirats und eine Weisung des Leiters der Finanzabteilung, haben den RH über wahre Tatsachen getäuscht und vertiefte Prüfungshandlungen des RH hintangehalten. Die Protokolle vermittelten somit ein falsches Bild über die Entwicklung der Finanzgeschäfte des Landes Salzburg und stellten so eine unrichtige Grundlage für die Beurteilung der Umsetzungsmaßnahmen des Landes dar. Die dem RH in Beantwortung des Fragebogens mitgeteilten Kennzahlen deckten sich mit dem Reporting des externen Finanzdienstleisters und den Ergebnisprotokollen des Finanzbeirats. Auch ergaben sich aus den Vermögensaufstellungen, der Veränderungsrechnung des Versorgungs- und Unterstützungsfonds und den geprüften Rechnungsabschlüssen keine Widersprüche. (TZ 4 bis 6)

Auf Grundlage dieser den wahren Entwicklungsstand verfälschenden Unterlagen kam der RH in seiner Follow-up-Überprüfung zu folgender Beurteilung: „Das Land Salzburg setzte fast alle Empfehlungen des RH um. Es schloss jedoch weiterhin komplexe – mit Risiko behaftete – Derivatgeschäfte ab, um dadurch zusätzliche Erträge zu erwirtschaften. Allerdings wurden durch den Abschluss zusätzlicher Sicherungsgeschäfte die Risikopositionen stark reduziert.“ (TZ 7)

Im Stellungnahmeverfahren zum Prüfungsergebnis der Follow-up-Überprüfung und im Zeitraum bis zur Veröffentlichung des RH-Berichts am 6. Dezember 2012 informierte das Land Salzburg den RH nicht über die dem Land zur Kenntnis gekommenen Ungeheimheiten im Finanzmanagement, die im Juli 2012 zur Beurlaubung sowie im November 2012 zur fristlosen Entlassung der Leiterin des Referats 8/02 Budgetangelegenheiten (Budgetreferat) der Abteilung 8: Finanz- und Vermögensverwaltung (Finanzabteilung) geführt hatten. Besonders kritisch sah der RH die nicht erfolgte Information des RH über die seit Oktober 2012 bis zur Berichtsvorlage im Dezember 2012 getroffenen Dispositionen (Schließung von rd. 300 Finanzgeschäften). Dieses Verhalten vermittelte dem RH den Eindruck, dass Informationen zurückgehalten wurden und kein Aufklärungsinteresse des Landes Salzburg bestand, weil das Land Salzburg zu diesem Zeitpunkt nicht mehr davon ausgehen konnte, dass die aus dem Verantwortungsbereich des Landes heraus dem RH übermittelten Daten richtig, vollständig und authentisch waren. Diese Daten gaben die wahre finanzielle Lage und die tatsächlichen Risiken der abgeschlossenen Finanzierungs- und Veranlagungsgeschäfte nicht wieder, weshalb der RH über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit sowie die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der beurteilten Sachverhalte getäuscht wurde. (TZ 7)

Abgrenzung zu anderen Institutionen und Unternehmen

PwC Salzburg Wirtschaftsprüfung und Steuerberatung GmbH, Ithuba Capital AG und die OeBFA nahmen Untersuchungshandlungen, Analysen und Begutachtungen der Salzburger Finanzgeschäfte vor, die Untersuchung strafrechtlich relevanter Sachverhalte oblag der Zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption und dem Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung. In der Sitzung der Koordinierungsgruppe des Finanzüberwachungsausschusses des Salzburger Landtags vom 20. Dezember 2012

Kurzfassung

kamen die Beteiligten darin überein, dass für die Aufarbeitung der Finanzgeschäfte des Landes Salzburg sämtliche beauftragten und eingebundenen Institutionen und Unternehmen im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes ihre Prüfungs- und Erhebungsaktivitäten koordinieren und bei ihrer Aufgabenwahrnehmung kooperieren. Dementsprechend nahm der RH im Zuge der gegenständlichen Gebarungsprüfung auf die jeweils vorliegenden Ergebnisse der einbezogenen Institutionen Bezug. (TZ 8)

Krisenmanagement

Das Krisenmanagement des Landes Salzburg nach Bekanntwerden der Vorfälle Ende 2012 war mangelhaft. Aufgrund der personellen Situation im Budgetreferat (Suspendierungen, längere Krankstände) stand zeitweilig nur mehr ein Mitarbeiter für die Abwicklung der Finanzgeschäfte zur Verfügung. Aufgrund der fehlenden Zeichnungsberechtigung des Mitarbeiters für einen Teil der Bankkonten konnte auf die dort befindlichen Mittel nicht zugegriffen werden. Es mussten stattdessen Barvorlagen aufgenommen werden, was zu unnötigen Kosten führte. Eine rechtliche Vertretung war zu diesem Zeitpunkt im Budgetreferat allein durch den Mitarbeiter nicht möglich. Der Mitarbeiter war mit einer Vielzahl von Aufgaben betraut, so dass ein Teil der Aufgaben nicht erledigt werden konnte. Eine vollständige, nachvollziehbare und transparente Erfassung aller Finanzgeschäfte war dadurch nicht gewährleistet. Aufgrund der fehlenden Möglichkeit, das Vier-Augen-Prinzip einzuhalten, war eine interne Kontrolle nicht gegeben. (TZ 9)

Verantwortung der politischen Entscheidungsträger

Bis zum Ende der gegenständlichen Gebarungsprüfung blieb ein zweites Ersuchen des RH um Versendung sogenannter Bankbriefe – anhand einer weiteren Adressaten-Liste von Kreditinstituten bzw. Versicherungsunternehmen – unerledigt. Mit diesen Bankbriefen sollten die Adressaten um Mitteilung der Finanzgeschäfte zum 31. Dezember 2011 und 2012 ersucht werden sowie um Mitteilung der seitens der Kreditinstitute bzw. Versicherungsunternehmen mit Vertretern des Landes Salzburg in den Jahren 2008 bis 2012 geführten Gespräche und der darin vermittelten Informationen über die abgeschlossenen Finanzgeschäfte und allfällige damit verbundene Risiken. Der RH konnte daher auch keine Aussagen zur allfälligen Verantwortung der Entscheidungsträger aufgrund von Gesprächen mit den Kreditinstituten treffen. (TZ 10)

Rolle und Verantwortlichkeiten im Kontrollsystem

Das Kontroll- und Aufsichtsgefüge der öffentlichen Verwaltung setzt sich aus mehreren Elementen zusammen: Die verwaltungsinterne Kontrolle wird durch die Führungskräfte im Rahmen ihrer Managementtätigkeiten, durch ein IKS und die Interne Revision ausgeübt. Die externe Kontrolle erfolgt durch den Landesrechnungshof (LRH) und den RH. (TZ 11)

Die Mitglieder der Landesregierung verfügen über ein Leitungs- und Weisungsrecht in der hierarchischen Organisation der Landesregierung. Mit diesem Leitungs- und Weisungsrecht eines Mitglieds der Landesregierung für die Besorgung seines Geschäftsbereichs korrespondiert die Verantwortlichkeit für nachgeordnete Organe. Als oberstes Organ trägt das zuständige Mitglied der Landesregierung die Letztverantwortung für die in seinem Geschäftsbereich zu erfüllende Verwaltungstätigkeit und ist darüber dem Landtag gemäß Art. 142 B-VG verantwortlich. Von der Befugnis zur Leitung ist auch ein Aufsichtsrecht umfasst, wonach das zuständige Mitglied der Landesregierung dafür Sorge zu tragen hat, dass die in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Geschäfte in gesetzmäßiger, zweckmäßiger, wirtschaftlicher und sparsamer Art und Weise besorgt werden. (TZ 11)

Der Geschäftsordnung für das Amt der Salzburger Landesregierung entsprechend hat der Abteilungsleiter den Dienstbetrieb der Abteilung zu leiten und für die vorschriftsmäßige und zielgerichtete sowie möglichst einfache, sparsame und rasche Erledigung der übertragenen Aufgaben zu sorgen. Er hat das zuständige Mitglied der Landesregierung laufend über die wesentlichen Vorgänge in der Abteilung sowie über Entwicklungen und deren zu erwartende Auswirkungen zu informieren. (TZ 11)

Die Interne Revision ist Teil der dem Management zur Verfügung stehenden verwaltungsinternen Kontrollen und trägt zur Überwachung der Wirksamkeit der internen Kontrollen bei. (TZ 11)

Der LRH und der RH sind u.a. zur Überprüfung der Gebarung des Landes Salzburg berufen. Das Salzburger Landesrechnungshofgesetz 1993 regelt eine ausdrückliche Prüfungszuständigkeit des LRH für den Rechnungsabschluss des Landes Salzburg. Die Überprüfung des RH hat sich auf die ziffernmäßige Richtigkeit, die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, ferner auf die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Gebarung zu erstrecken. Im Interesse einer effizienten Finanzkontrolle und eines optimalen Ressourceneinsatzes schlossen der RH und die LRH eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit der Kontrollein-

Kurzfassung

Internes Kontrollsystem im Finanzmanagement des Landes Salzburg

richtungen. Darin wurde u.a. vereinbart, dass der RH bei seiner Prüfungsplanung die übermittelten Prüfungsvorhaben der LRH so berücksichtigt, dass es zu keinen Doppelgleisigkeiten kommt. (TZ 11)

Organisation des Finanzmanagements

Das Finanzmanagement des Landes Salzburg oblag dem Budgetreferat in der Finanzabteilung, das bis Juli 2012 aus der Referatsleiterin, einem Mitarbeiter und einer Sekretariatskraft bestand. Die Finanzabteilung umfasste noch drei weitere Referate, darunter die Landesbuchhaltung, die im Jahr 2006 in die Finanzabteilung eingegliedert wurde. Die fehlende organisatorische Trennung von Finanzabteilung und Landesbuchhaltung lief einer uneingeschränkten Ausübung der Aufgaben der Buchhaltung zuwider. (TZ 12, 31)

Grundlagen IKS

Detaillierte Analysen und Beschreibungen der wichtigsten Prozesse sind generell essentielle Ausgangspunkte für die effiziente Gestaltung der Prozesse, für die Risikoidentifikation bzw. das Risikomanagement und die Entwicklung eines effizienten IKS. Die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips oder die Funktionstrennung zwischen Handel und Abwicklung von Finanzgeschäften waren in den Richtlinien für das Finanzmanagement des Landes Salzburg enthalten, wurden jedoch in der Praxis nicht durchgehend umgesetzt. Soll-Arbeitsprozesse waren nicht definiert, ein systematisches IKS war nicht eingerichtet. Auch für die Landesbuchhaltung lag betreffend die Verbuchung von Finanzgeschäften keine systematisierte schriftliche Dokumentation vor, die die Einhaltung von definierten Soll-Prozessen und Kontrollschritten regelte. Im Finanzmanagement und in der Buchhaltung des Landes Salzburg war daher kein wirksames, effizientes und umfassendes IKS eingerichtet. Die gängigen IKS-Prinzipien Transparenz, Kontrollautomatik, Vier-Augen-Prinzip, Funktionstrennung sowie Mindestinformation waren nicht sichergestellt. (TZ 13)

Vollmachten und Richtlinien für das Finanzmanagement

Die von den jeweiligen Finanzreferenten an die Mitarbeiter des Finanzmanagements (Leiter der Finanzabteilung, Leiterin und ein Mitarbeiter des Budgetreferats) – zeitlich unbefristet und betragsmäßig unbegrenzt – erteilten Vollmachten zum Abschluss von Finanzgeschäften ermöglichten den Bevollmächtigten den Abschluss hochriskanter Finanzgeschäfte. Derart umfangreiche Vollmachten, die wesentliche Entscheidungsfragen auf die Verwaltungsebene verlagerten, ohne zumindest eine Information der politisch Verantwortlichen sicherzustellen, waren nicht nachvollziehbar. Der RH hatte in seinem Bericht im Jahr 2009 (Reihe Salzburg 2009/3) kritisiert, dass das Land Salzburg jahrelang Derivatgeschäfte mit hohem Volumen ohne direkte Bezugnahme auf Grundgeschäfte, teils ohne Absicherungszwecke und damit mit spekulativem Hintergrund durchführte. Auch diese kritischen Feststellungen nahmen die Verantwortlichen nicht zum Anlass, die Vollmachten zu beschränken. (TZ 15)

Die Vollmachten beinhalteten ab dem Jahr 2003 die Möglichkeit von Kontoeröffnungen bzw. -schließungen. Sie ermächtigten somit die Bevollmächtigten, Konten ohne Wissen und Zugriff der Landesbuchhaltung zu eröffnen und darüber zu verfügen. Dies stellte einen entscheidenden Schwachpunkt im IKS des Landes Salzburg dar und führte dazu, dass über 300 Konten – und damit sämtliche Bankgeschäfte, die auf diesen Bankkonten getätigt wurden – in der Buchhaltung und damit auch im Rechnungsabschluss nicht erfasst wurden. Damit war der Rechnungsabschluss nicht vollständig und die Transparenz wesentlich beeinträchtigt. (TZ 15, 34)

Die Vollmachten waren seit 2003 zudem nicht direkt auf ein bestimmtes Kreditinstitut bezogen, sondern für einen unbestimmten Kreis von Empfängern ausgestellt. Dadurch konnten die Bevollmächtigten den Kreis der Geschäftspartner beliebig erweitern, ohne dass der Vollmachtgeber davon Kenntnis erlangte. (TZ 15)

Die gemeinsam vertretungsbefugten Bevollmächtigten des Budgetreferats eröffneten Depots mit Einzelzeichnungsberechtigungen. Das verstieß klar gegen das Vier-Augen-Prinzip, das die Richtlinien für das Finanzmanagement grundsätzlich vorsahen. (TZ 16)

Kurzfassung

Die Richtlinien definierten ausdrücklich auch die Erzielung von zusätzlichen Erträgen aus Derivaten als Ziel der Finanzgeschäfte; dies war mit der Aufgabenerfüllung einer Gebietskörperschaft nicht vereinbar. Außerdem hielten die Mitarbeiter des Budgetreferats bzw. der Leiter der Finanzabteilung die Richtlinien für das Finanzmanagement in vielen Fällen nicht ein. (TZ 17)

Abschluss und Dokumentation von Finanzgeschäften

Im Finanzmanagement ist die Trennung von Frontoffice (Handel) und Backoffice (Abwicklung und Kontrolle) ein wesentliches IKS-Prinzip, das zur Qualitätssicherung beiträgt, dolose Handlungen erschwert und die Einhaltung der Vorschriften sowie die Nachvollziehbarkeit der Geschäfte gewährleistet. Im Budgetreferat Salzburg erledigten in der überwiegenden Anzahl der Fälle jedoch regelmäßig dieselben beiden Personen Tätigkeiten sowohl des Frontoffice als auch des Backoffice; die üblicherweise vorgesehene, klare funktionale Trennung fehlte. Gemessen am umfangreichen Aufgabengebiet war auch die Personalausstattung des Budgetreferats nicht ausreichend, um die grundlegenden IKS-Prinzipien Vier-Augen-Prinzip und Funktionstrennung einzuhalten. (TZ 18)

In der Finanzabteilung waren bezüglich des Abschlusses von Finanzgeschäften keine Soll-Prozesse eingerichtet, die eine wirksame Umsetzung des – in den Richtlinien für das Finanzmanagement vorgesehenen – Vier-Augen-Prinzips sichergestellt hätten. Auch eine beweiskräftige Dokumentation der Finanzgeschäfte fehlte, weil Abschlüsse telefonisch erfolgten, oder die im Bankenumfeld absolut üblichen Händlerzettel nicht erstellt wurden. (TZ 19)

Im Finanzmanagement des Landes Salzburg war keine Datenbank zur Erfassung der umfangreichen Geschäftsfälle eingesetzt. Aus den im Budgetreferat zur Erfassung verwendeten Excel-Sheets konnte ohne hohen manipulativen Aufwand keine vollständige und transparente Übersicht über die bestehenden Finanzgeschäfte gewonnen werden. Das Land hatte damit keinen Überblick über seine Finanzgeschäfte. Durch das Fehlen einer Datenbank verfügte die Finanzabteilung auch über kein Werkzeug zur Darstellung und Steuerung des Gesamtportfolios. Dadurch war die Evaluierung der Auswirkungen geplanter Neugeschäfte auf das Gesamtrisiko-
profil oder die kurzfristige Analyse von Sensitivitäten bei möglichen Marktänderungen (z.B. Zins- oder Währungsänderungen) nicht möglich. (TZ 20)

Das Budgetreferat verwendete das bestehende elektronische Aktensystem des Landes als reine Dokumentenablage. Der Genehmigungsweg war in diesem Aktensystem nicht abgebildet. (TZ 20)

Ein hohes operationelles Risiko resultierte auch aus der großen Anzahl an Finanzgeschäften, zu deren Abschluss nur drei Personen bevollmächtigt waren. Zudem wurden mehrfach Finanzgeschäfte ohne vorherige Rücksprache oder zeitnahe Information einer weiteren Person abgeschlossen. Eine an einer ordnungsgemäßen Funktionstrennung zwischen Handel und Abwicklung orientierte Vertretungsregelung gab es nicht. (TZ 21)

Der Genehmigungsweg von Finanzgeschäften zeigte Lücken: Der Leiter der Finanzabteilung war in den Abschluss von Finanzgeschäften – trotz hohen Volumens und hohen stückzahlenmäßigen Umfangs der Finanzgeschäfte – weder systematisiert einbezogen noch lag seine Bewilligung für Derivatengeschäfte ab einem Nominalbetrag von 20 Mio. EUR – wie in den Richtlinien für das Finanzmanagement des Landes Salzburg vorgesehen – durchgängig vor. Darüber hinaus lagen dem RH keine Unterlagen zur Dokumentation in Bezug auf eine – auch stichprobenweise – durchgeführte Überprüfung der erfolgten Geschäftsabschlüsse durch den Abteilungsleiter vor. Der Abteilungsleiter sollte eine Gesamtübersicht über alle bestehenden und neu abgeschlossenen Geschäfte haben und auch aus Eigenem seine Verantwortung beim Abschluss von Derivatengeschäften wahrnehmen. (TZ 22)

Controlling

Ein regelmäßig tagender, beratender Finanzbeirat mit externen Experten – wie er für das Finanzmanagement in Salzburg ab dem Jahr 2007 eingerichtet war – war grundsätzlich geeignet, um das strategische Risikomanagement des Landes zu begleiten. Allerdings waren auch die dem Finanzbeirat als Beratungsgrundlage dienenden Monatsberichte, die über Information der Budgetabteilung von einem externen Finanzdienstleister erstellt wurden, unvollständig und unrichtig, weil ein großer Teil der vom Budgetreferat abgeschlossenen Finanzgeschäfte von diesem nicht an den mit der Erstellung der Monatsberichte betrauten externen Finanzdienstleister gemeldet wurde; es gab auch keine Kontrollmechanismen, die die Übermittlung unvollständiger und unrichtiger Berichte an den Finanzbeirat verhindern konnten. Der organisatorische Aufbau des Budgetreferats mit Personalidentität und fehlender Trennung von Handel und Controlling erleichterte die Vorlage unrich-

Kurzfassung

tiger Berichte. Aufgrund der auf unvollständigen Datengrundlagen basierenden Berichte hatten die im Finanzbeirat anwesenden stimmberechtigten Mitglieder keinen Überblick über die abgeschlossenen Finanzgeschäfte. (TZ 23, 24)

Für das operative Controlling war keine eigene Organisationseinheit eingerichtet. Diese Agenden erledigte das Budgetreferat im Rahmen der laufenden Tätigkeiten mit. Durch die fehlende organisatorische und funktionale Trennung zwischen Handel und operativem Controlling war ein effektives Controlling, das insbesondere im Hinblick auf das hohe Volumen und die große Anzahl von abgeschlossenen Finanzgeschäften relevante Risiken identifizierte, bewertete und kommunizierte und damit den Entscheidungsbefugten eine geeignete und sichere Grundlage zum Steuern und Umgang mit den Risiken geliefert hätte, nicht gegeben. (TZ 23, 25)

Das regelmäßige Berichtswesen beschränkte sich auf einen Portfoliobericht (Monatsbericht), der – ab dem Jahr 2007 – von einem externen Finanzdienstleister erstellt wurde. Das Budgetreferat selbst erstellte keine regelmäßigen Berichte oder Auswertungen als Entscheidungsgrundlage oder Managementinformation. Ein standardisiertes Berichtswesen an den Finanzreferenten bestand nicht. Ebenfalls nicht dokumentiert war, inwieweit die Protokolle des Finanzbeirats dem verantwortlichen Finanzreferenten übermittelt wurden bzw. ob diese von ihm angefordert wurden. (TZ 23, 28)

Der Monatsbericht des externen Finanzdienstleisters diente als wesentliche Informationsgrundlage über das bestehende Finanzportfolio des Landes. Allerdings gab es keine näheren Spezifikationen bezüglich detaillierter Inhalte oder anzuwendender Berechnungsformeln im Monatsbericht, was der Transparenz abträglich war. Auch fehlte eine verbindliche Regelung zur Beauftragung des Finanzdienstleisters. Mehr als fünf Jahre nach Erstellung des ersten Monatsberichts war der Testbetrieb noch immer nicht abgeschlossen und war seitens des Landes eine endgültige Abnahme des Reportings bzw. eine Überführung in den Echtbetrieb noch nicht erfolgt. (TZ 26)

Die Übermittlung von Daten an den Finanzdienstleister zur Erstellung des Monatsberichts erfolgte – unter Umgehung des Vier-Augen-Prinzips – ausnahmslos durch die Leiterin des Budgetreferats elektronisch per E-Mail. Allerdings meldete sie nur einen Teil der abgeschlossenen Finanzgeschäfte. Dies wurde insbesondere dadurch begünstigt, dass Handel und Controlling organisatorisch nicht getrennt waren. Es waren auch keine Prozessschritte vordefi-

niert, die eine laufende Kontrolle der gemeldeten Daten gewährleisten, und es war keine Kontrollschleife vorgesehen, die allfällige Unvollständigkeiten oder Unrichtigkeiten der übermittelten Daten hätte aufzeigen können. Dadurch war die Vollständigkeit und Richtigkeit des Reportings nicht sichergestellt. Der Leiter der Finanzabteilung führte keine Kontrollen der Meldungen an den Finanzdienstleister durch; dies, obwohl er im Namen des Landes Salzburg gegenüber dem Finanzdienstleister eine Verpflichtung zur Vollständigkeit übernommen hatte. (TZ 27)

Die Monatsberichte waren mangels Vollständigkeit nicht geeignet, einen richtigen Überblick über sämtliche Finanzgeschäfte im Land Salzburg zu geben. Auf dieser Grundlage konnte auch die Einhaltung der in den Richtlinien für das Finanzmanagement festgelegten Risikolimits nicht kontrolliert werden bzw. waren die Auswertungen in Bezug auf das Risikocontrolling des Finanzierungsportfolios des Landes Salzburg unvollständig und daher ohne Aussagekraft. (TZ 27)

Am 3. August 2012 erhielten die Mitglieder des Finanzbeirats und der Leiter der Finanzabteilung vom Mitarbeiter des Budgetreferats zwei Aufstellungen, in denen sich sowohl die Anzahl der Kontrahenten (13 gegenüber 26) als auch die Anzahl der Derivatgeschäfte (63 gegenüber 246) deutlich unterschieden. Eine unverzügliche Reaktion des Finanzbeirats und des Leiters der Finanzabteilung zu diesen offensichtlichen Unstimmigkeiten erfolgte nicht. (TZ 27)

Interne Revision

Entgegen den sonst üblichen Regelungen in der öffentlichen Verwaltung war die Interne Revision des Landes Salzburg per Erlass des Landesamtsdirektors ausdrücklich von der Prüfung der Gebahrung und des Rechnungswesens ausgenommen. Die Interne Revision leitete daraus auch die Unzuständigkeit für die Kontrolle des Finanzmanagements ab. Dies führte zu Kontrolllücken in finanziell relevanten Bereichen, die dazu geeignet waren, fehlerhaftes, unwirtschaftliches Handeln bzw. in letzter Konsequenz strafrechtlich relevante Sachverhalte nicht zu entdecken. (TZ 29)

Kurzfassung**Prüfung des Rechnungsabschlusses durch den Landesrechnungshof**

Der Landesrechnungshof (LRH) führte die Überprüfung der Rechnungsabschlüsse des Landes Salzburg nicht nach nationalen und internationalen Prüfungsstandards und Richtlinien durch. Die Prüfung beschränkte sich auf eine Analyse wesentlicher Positionen des Rechnungsabschlusses. Der LRH holte keine externen Bestätigungen von Kreditinstituten, Debitoren oder Kreditoren ein. Dies trug dazu bei, dass der LRH schwerwiegende Mängel in den Rechnungsabschlüssen sowie die Nichteinhaltung einschlägiger gesetzlicher Vorschriften nicht feststellte. (TZ 30)

Buchhaltung

Seit dem Beginn der Durchführung von Derivatgeschäften durch das Land Salzburg im Jahr 2001 gab es immer wieder Abstimmungsbedarf bezüglich der Aufgabenzuordnung zwischen dem Budgetreferat und der Landesbuchhaltung. Dem daraufhin ab 2004 implementierten Prozedere zufolge trug die Landesbuchhaltung für unmittelbar vom Finanzmanagement veranlasste Aufträge keine Verantwortung. Die Landesbuchhaltung nahm diese Vereinbarung zum Anlass, bei der Revidierung der Buchungen betreffend sämtliche Geschäftsfälle aus dem Finanzmanagement auf die Vorlage von Originalbelegen zu verzichten. Die weite Auslegung der Vereinbarung widersprach den Grundsätzen einer ordnungsmäßigen Buchführung und stellte eine wesentliche Schwachstelle im IKS des Landes dar. Damit wurde in einem Bereich mit äußerst hohem Risiko die Prüf- bzw. Kontrollmöglichkeit der Buchhaltung eingeschränkt und so ein wesentlicher Kontrollfaktor im IKS wesentlich begrenzt. (TZ 31)

Für Geschäftsfälle des Finanzmanagements legte das Budgetreferat der Landesbuchhaltung – abweichend von der in einer internen Prozessbeschreibung festgelegten Vorgehensweise – keine Originalbelege, sondern Eigenbelege vor, die das Budgetreferat teilweise um von ihm erstellte Berechnungen über die Höhe der Zahlungen ergänzte. Die Informationen aus den Eigenbelegen waren nicht ausreichend, um die Richtigkeit der Kontierung der Zahlungen und damit die Einhaltung haushaltsrechtlicher Vorschriften sicherzustellen, weil sie keine vollständigen Informationen über die zu buchenden Geschäftsfälle gaben. Für Devisentermingeschäfte übermittelte das Budgetreferat teilweise E-Mail-Bestätigungen der Banken über den Vertragsabschluss. Bei Einnahmencbuchungen führte die Landesbuchhaltung teilweise Revidierungen

ohne Belege durch. Diese Vorgangsweisen stellten einen entscheidenden Schwachpunkt im IKS des Landes Salzburg dar. Sie wirkten sich stark risikoerhöhend aus, trugen zur völligen Intransparenz des Buchhaltungssystems bei und sind ein Grund für die nunmehr nicht mögliche Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Auflösung der Finanzgeschäfte. Sie widersprachen – indem der Zusammenhang zwischen den Geschäftsfällen und deren buchmäßiger Erfassung nicht hergestellt werden konnte – zudem einem wesentlichen Grundsatz ordnungsmäßiger Buchführung, dem Prinzip der Nachvollziehbarkeit. Die in dieser Form vorgenommene Revidierung durch die Landesbuchhaltung diente lediglich technischen Zwecken (der Freigabe von Zahlungen). (TZ 32)

Im Rahmen der Arbeiten zum Rechnungsabschluss führte die Leiterin des Budgetreferats Umbuchungen durch. Für solche Umbuchungen in Millionenhöhe, z.B. die Verbuchung einer Darlehenstilgung in Höhe von 4,69 Mio. EUR, lagen in der Landesbuchhaltung nicht lückenlos Belege vor; die Revidierung der Buchung in der Landesbuchhaltung erfolgte somit ohne jegliche Unterlagen. Das verstieß gegen das Belegprinzip, einen weiteren wesentlichen Grundsatz ordnungsmäßiger Buchführung. (TZ 33, 46)

Infolge der nicht sachgerechten Vollmachtserteilung an die Mitarbeiter der Budgetabteilung zur Eröffnung und Schließung von Konten entstand eine Kontrollücke, die es ermöglichte, Konten ohne Wissen und Zugriff der Landesbuchhaltung zu eröffnen und auf diesen zu gestionieren. Dies führte dazu, dass mindestens 300 bestehende Bankkonten im Rechnungswesen des Landes Salzburg nicht erfasst bzw. abgebildet waren. Als Folge davon waren sämtliche Finanzgeschäfte, die auf diesen Bankkonten getätigt wurden, in der Landesbuchhaltung und somit im Landeshaushalt und in den Rechnungsabschlüssen nicht unmittelbar erfasst. (TZ 34)

Die Landesbuchhaltung erfasste auch Fremdwährungskonten nicht, weil sie nur eine Verrechnung von Euro-Konten vornahm und eine Umrechnung der Fremdwährungen in Euro nicht in Erwägung zog. Fremdwährungskonten wurden erst bei Konvertierung auf ein in der Buchhaltung geführtes Euro-Konto im Rechnungswesen des Landes erfasst. Da es sich bei diesen Beträgen meist um Salden mehrerer vorgenommener Finanzgeschäfte handelte, konnten diese in der Landesbuchhaltung einzelnen Finanzgeschäften nicht mehr zugeordnet werden. Dies führte zu einer intransparenten, nicht nachvollziehbaren Verbuchung und war ein weiterer Grund für die nunmehr nicht mehr mögliche Beurteilung

Kurzfassung

der Wirtschaftlichkeit der Auflösung der Finanzgeschäfte. Auf den vom RH identifizierten rd. 120 Fremdwährungskonten gab es im Jahr 2012 rd. 9,5 Mrd. EUR Soll- bzw. Habenumsätze. Mangels Erfassung in der Landesbuchhaltung wurden diese auch bei der Erstellung der Kassenabschlüsse nicht berücksichtigt. Damit wurden die Grundsätze einer ordnungsmäßigen Buchhaltung verletzt. (TZ 34)

Die Kontoauszüge von Bankkonten, die das Budgetreferat eröffnet hatte, wurden teilweise ausschließlich an das Budgetreferat, nicht auch an die Landesbuchhaltung, übersendet. Dadurch wurde die Existenz dieser Konten und der darauf vorgenommenen Zahlungsflüsse dem Wissen und Zugriff der Landesbuchhaltung entzogen. (TZ 34)

Die Landesbuchhaltung revidierte die Neuanlage von Personenkonten bei Geschäftsfällen im Rahmen des Finanzmanagements lediglich anhand von Eigen- statt Originalbelegen. Dies stellte keinen zuverlässigen Kontrollschritt im Gebarungsvollzug dar, weil der Abgleich von Informationen der Personenkonten mit zuverlässigen externen Belegen einen wichtigen Schritt zur Verringerung des Risikos von Malversationen darstellen würde. Trotz der zentralen Einrichtung einer Personenkonten-Prüfstelle in der Landesbuchhaltung kam es zu Mehrfacherfassungen (bis zu fünf Personenkonten mit gleicher Kontenbezeichnung). (TZ 35)

Im Bereich des Finanzmanagements bestanden in hohem Ausmaß Zahlungseingänge und Zahlungsausgänge auf Bankkonten des Landes Salzburg, die nicht vorab mittels Zahlungs- oder Empfangsaufträgen im Buchhaltungssystem eingepflegt, sondern von der Landesbuchhaltung auf (temporäre) Evidenzkonten verbucht wurden. Die Evidenzkonten wiesen im Jahr 2012 Auszahlungen von rd. 2,6 Mrd. EUR und Einzahlungen von rd. 3 Mrd. EUR aus. Das Budgetreferat, das für die weitere Zuweisung dieser Zahlungsflüsse verantwortlich war, veranlasste in weiterer Folge teilweise Umbuchungen, die nicht belegbar und betraglich nicht einem einzelnen Geschäftsfall zuordenbar waren. Dies verstieß gegen das Prinzip der Einzelerfassung von Geschäftsfällen und beeinträchtigte die Nachvollziehbarkeit wesentlich. Teilweise erfolgte die Zuordnung zu einem Geschäftsfall mit erheblicher zeitlicher Verzögerung von bis zu fünf Monaten. Dies verstieß gegen das Prinzip der Zeitgerechtigkeit der buchhalterischen Erfassung von Geschäftsfällen und lief der Transparenz der Buchführung zuwider. Auch diese Vorgangsweisen beeinträchtigten die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Auflösung der Finanzgeschäfte. (TZ 36)

Weder die zuständige Abteilungsleitung noch die Landesbuchhaltung – als unmittelbar mit dem Landeshaushalt befasste Stellen – unterzogen das hohe Umsatzvolumen auf zwei im Jahr 2010 eingerichteten Evidenzkonten für nicht zuordenbare Zahlungsflüsse des Budgetreferats einer Kontrolle bzw. Nachprüfung. (TZ 36)

Die angeführten Feststellungen belegen, dass es in Salzburg wesentliche Mängel in der Wahrnehmung der Kontroll- und Aufsichtsverantwortung gab. Die festgestellten Schwachstellen und Kontrolllücken – insbesondere im Bereich des IKS – begünstigten letztendlich jene Vorfälle, die Gegenstand der – beginnend mit Dezember 2012 – parlamentarischen und gerichtlichen Untersuchungen waren. (TZ 37)

Geschäftsfälle des
Finanzmanagements
im Rechnungswesen

Voranschlagswirksame/voranschlagsunwirksame Verbuchung

Sowohl die Landeshaushaltsverordnung als auch die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) unterscheiden zwischen voranschlagswirksamer und voranschlagsunwirksamer Gebarung: Einnahmen und Ausgaben, die endgültig der Gebietskörperschaft zuzurechnen waren und voraussichtlich im Laufe eines Rechnungsjahres fällig wurden, waren zu veranschlagen und wurden im Rahmen des Gebarungsvollzugs im Haushalt des Landes verrechnet (voranschlagswirksame Gebarung). Einnahmen, die nicht endgültig für die Gebietskörperschaft angenommen wurden, sondern an Dritte weiterzuleiten waren, und Ausgaben, die nicht in Erfüllung von Aufgaben der Gebietskörperschaft, sondern für Rechnung eines Dritten vollzogen wurden, waren gemäß § 36 der Landeshaushaltsverordnung bzw. § 2 Abs. 5 VRV nicht zu veranschlagen (voranschlagsunwirksame oder durchlaufende Gebarung). (TZ 38)

Sowohl die Veranschlagung als auch die Verrechnung sämtlicher Einnahmen und Ausgaben hatte gemäß Landeshaushaltsverordnung und VRV dem Bruttoprinzip zu folgen. Dies bedeutete, dass Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich in voller Höhe ungekürzt darzustellen waren. Auf Ausgabenkonten des Finanzmanagements wurden jedoch in wesentlichem Ausmaß auch Einnahmen verbucht. Durch die Gegenverrechnung (Saldierung) von Einnahmen und Ausgaben war das tatsächliche Volumen der Zahlungsflüsse aus Finanzgeschäften intransparent und war im Rechnungsabschluss nur ein Bruchteil der tatsächlich angefallenen Ausgaben dargestellt. Dadurch war dem Landtag keine volle Transparenz und Entscheidungsmöglichkeit über die tatsächliche Höhe der Einnah-

Kurzfassung

men und Ausgaben des Landeshaushalts eingeräumt. Diese Vorgangsweise erreichte in ihrer Gesamtheit ein nicht mehr tolerierbares Ausmaß und führte dazu, dass der Rechnungsabschluss die wahre wirtschaftliche Lage des Landes nicht wiedergab. (TZ 38, 39)

Seit dem Jahr 2002 überschritten die verbuchten Ausgaben die veranschlagten deutlich (im Jahr 2012 um das rd. 13-Fache). Damit hatte das Land Salzburg – bei einer strengen Einhaltung der Bruttoverrechnung – seit 2002 gegen die Ausgabenobergrenzen des Landesvoranschlags verstoßen und den Landtag über die wahren finanziellen Auswirkungen der vom Budgetreferat durchgeführten Maßnahmen des Finanzmanagements im Unklaren gelassen. (TZ 39)

Das Land Salzburg bildete das Finanzmanagement des Landes auf 16 Konten der voranschlagsunwirksamen Gebarung ab: auf neun Vorschusskonten die im Rahmen des Finanzmanagements entstandenen Forderungen, auf sieben Verwahrgeldkonten die im Rahmen des Finanzmanagements eingegangenen Verbindlichkeiten. Die Salden wurden am Jahresende nicht ausgeglichen, sondern auf die Folgejahre übertragen. Dadurch übertrug das Land offene Verbindlichkeiten und Forderungen in Folgejahre, ohne diese in den Nachweisen zum Rechnungsabschluss gesondert auszuweisen. (TZ 40)

Umsätze in Höhe mehrerer Milliarden EUR stellte das Land Salzburg in den Jahren 2001 bis 2012 in der durchlaufenden Gebarung voranschlagsunwirksam dar, obwohl die Zahlungsflüsse voranschlagswirksam hätten verbucht werden müssen. Dies führte zu einer unrichtigen Darstellung der Einnahmen und Ausgaben im Landeshaushalt und ermöglichte in der Folge eine Umgehung der Ausgabenobergrenzen des Landesvoranschlags. Dies führte weiters zu einer unrichtigen Darstellung der Forderungen und Verbindlichkeiten in den Nachweisen zum Rechnungsabschluss und gab damit ein falsches Bild über die finanzielle Lage des Landes wieder. Durch die voranschlagsunwirksame Darstellung eigentlich voranschlagswirksamer Gebarungsvorgänge wurde die Budgethoheit des Landtags unterlaufen und der Landtag über die wahren finanziellen Entwicklungen insbesondere im Zusammenhang mit den vom Budgetreferat durchgeführten Finanzgeschäften im Unklaren gelassen. (TZ 40)

Fehlende buchhalterische Erfassung von Finanzgeschäften

Vermögenswerte und Schulden des Landes Salzburg waren nicht vollständig und transparent in der Buchhaltung erfasst. Dies betraf insbesondere: (TZ 41)

- die unvollständige Verbuchung der Wertpapiere (Darstellung von 1,2 Mio. EUR bei tatsächlichem Barwert von 1,354 Mrd. EUR),
- die fehlende Erfassung von Bankkonten (300 Bankkonten und zusätzlich davon 120 Fremdwährungskonten mit Umsätzen im Jahr 2012 von 9,5 Mrd. EUR wurden im Buchhaltungssystem nicht erfasst),
- die unvollständige Darstellung der Forderungen (Ausweis weitergegebener Darlehen in der durchlaufenden Gebarung),
- die unvollständige Verbuchung der Verbindlichkeiten (Darstellung von Finanzschulden in Höhe von 1,370 Mrd. EUR bei einem Nominalwert von 3,507 Mrd. EUR).

Durch diese schwerwiegenden Mängel in der Buchhaltung stellten die Zahlen vergangener Rechnungsabschlüsse des Landes kein zuverlässiges Bild der tatsächlichen Vermögenslage des Landes dar. Aufgrund der mangelhaften Verbuchung der Finanzgeschäfte war eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Finanzmanagements der letzten Jahre aus der Landesbuchhaltung nicht möglich. (TZ 41)

Verbuchung von Darlehen zwischen der Republik Österreich und dem Land Salzburg

Zum 31. Dezember 2012 hafteten 51 Darlehen mit der Republik Österreich aus, mit einem Gesamtnominale in Höhe von 1,83 Mrd. EUR und einem kumulierten Auszahlungsbetrag in Höhe von 1,91 Mrd. EUR. Die Verbuchung der Darlehen mit der Republik Österreich erfolgte uneinheitlich, teilweise willkürlich und fehlerhaft (z.B. mit Auszahlungsbetrag statt mit Nominale; mit 40 Mio. EUR statt mit 20 Mio. EUR) sowie weder belegsmäßig noch von der Abfolge her nachvollziehbar. In den Rechnungsabschlüssen dargestellte vorzeitige Tilgungen von Darlehen mit der Republik Österreich waren tatsächlich gar nicht erfolgt. Die Erfassung der Darlehen mit der Republik Österreich war auch unvollständig: So waren im Rechnungsabschluss 2011 die Darlehen um 810,73 Mio. EUR zu niedrig ausgewiesen. In der Buchhaltung war

Kurzfassung

entgegen jeder üblichen Buchhaltungspraxis nicht für jedes aufgenommene Darlehen mit der Republik Österreich ein eigenes Konto angelegt. Im Hinblick auf die Budgethoheit insbesondere auch gegenüber dem Landtag bedeutete das ein Unterbleiben wesentlicher Informationen. (TZ 42 bis 44)

Über die mit der OeBFA aufgenommenen Darlehen mit der Republik Österreich musste jährlich für die Statistik Austria berichtet werden. Durch die nicht korrekte Aufteilung der Schulden zwischen dem Land Salzburg und dem Landeswohnbaufonds war diese Meldung des Landes Salzburg im Jahr 2011 falsch. (TZ 45, 103)

Ab dem Jahr 2008 stimmte die Darstellung der Darlehen mit der Republik Österreich im Landeswohnbaufonds nicht mit jener im Rechnungsabschluss des Landes Salzburg überein. Im Jahr 2011 waren in der Buchhaltung des Landes Salzburg, in der Buchhaltung des Landeswohnbaufonds und in der Meldung für die Statistik Austria vier unterschiedliche Werte der dem Landeswohnbaufonds zugeordneten Darlehen ausgewiesen, von 326,87 Mio. EUR bis 1.050,00 Mio. EUR. Für Abweichungen in Millionenhöhe fehlten Belege und Informationen. Für Umbuchungen waren keine entsprechenden Belege vorhanden, obwohl gemäß den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung sämtliche Umbuchungen anhand von Belegen nachvollziehbar sein müssen. (TZ 46)

Vorzeitige Beendigung von Finanzgeschäften - Oktober bis Dezember 2012

Der zuständige Finanzreferent Mag. David Brenner und der Leiter der Finanzabteilung vereinbarten am 15. Oktober 2012 die Auflösung der meisten Fremdwährungsgeschäfte und eines großen Teils der übrigen Geschäfte ohne Nachteil für den Rechnungsabschluss. Protokolle über diese Vereinbarung sowie über Gespräche mit dem Finanzbeirat konnten nicht vorgelegt werden. Der Vereinbarung lag keine schriftliche Strategie zugrunde. Von Oktober bis Dezember 2012 beendete das Land rd. 300 Finanzgeschäfte (davon 245 Derivate) vor Ablauf ihrer Fälligkeit. Die Abwicklung und Entscheidung über die Auflösung der Einzelgeschäfte lag im Ermessen eines einzelnen Mitarbeiters. (TZ 48)

Bei vorzeitiger Beendigung von Finanzgeschäften war zu beachten, dass die Auflösungsbeträge lediglich Zahlungsflüsse darstellten und keine Auskunft über die Wirtschaftlichkeit der Einzelgeschäfte lieferten. Trotz positiven Auflösungsbetrags kann eine wirtschaftliche Betrachtung einen Verlust ergeben. So war die vorzeitige Beendigung eines im August 2010 zwischen dem Land Salzburg und einem Kreditinstitut abgeschlossenen Finanz-

geschäfts im Oktober 2012 mit einem positiven Auflösungsbeitrag von rd. 3,12 Mio. EUR dargestellt. Tatsächlich ergab eine Gegenüberstellung der im August 2010 getätigten Einzahlung (8,00 Mio. EUR) mit dem Auflösungsbeitrag vom Oktober 2012 (3,12 Mio. EUR) – ohne Berücksichtigung einer Verzinsung – einen Verlust in Höhe von 4,88 Mio. EUR. Dieses Beispiel belegt, dass trotz eines positiven Auflösungsbeitrags bei einer wirtschaftlichen Betrachtung ein Verlust vorliegen kann. (TZ 49)

Das Finanzmanagement des Landes Salzburg führte u.a. aufgrund der fehlenden Transparenz und Vollständigkeit der vorhandenen Aufzeichnungen keine laufzeitbezogenen wirtschaftlichen Bewertungen der Finanzgeschäfte durch und verfügte somit über keine Informationen betreffend die Wirtschaftlichkeit der Finanzgeschäfte. Eine Aussage über die Wirtschaftlichkeit der Auflösungen war infolge der mangelhaften Verbuchung der Finanzgeschäfte nicht möglich. Aufgrund dieser schlechten Datenlage war daher auch dem RH eine solide Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Finanzgeschäfte nicht möglich. (TZ 47, 49)

Von Oktober bis Dezember 2012 löste die Finanzabteilung 245 Derivate bei 27 Geschäftspartnern vorzeitig auf. Die dafür bezahlten Auflösungsbeiträge durch bzw. an das Land Salzburg ergaben einen negativen Saldo der Ein- und Auszahlungen für das Land Salzburg in Höhe von rd. 49 Mio. EUR. Darunter fallen neben positiven Auflösungen u.a. auch eine Zahlungsverpflichtung von rd. 56 Mio. EUR aus der vorzeitigen Beendigung von Finanzgeschäften zwischen dem Land Salzburg und der Deutsche Bank AG. Im Zuge der vorzeitigen Beendigung von weiteren zehn Währungsswaps mit der Republik Österreich im November 2012 zahlte das Land Salzburg weiters rd. 93 Mio. EUR. Die Höhe dieser Zahlungen war v.a. auf die für das Land Salzburg ungünstige Wechselkursentwicklung zurückzuführen. Diese Swapgeschäfte dienten aufgrund ihrer Struktur nicht zur Absicherung von Risiken aus direkt zuordenbaren Grundgeschäften. Es handelte sich bei diesen Währungsswaps, bei denen die Nominalbeträge für die Zinsberechnung sowie die Zahlungsbeträge am Laufzeitende für beide Geschäftspartner jeweils auf zwei unterschiedlichen Fremdwährungen basierten, um reine Spekulationsgeschäfte. Die OeBFA überprüfte beim nachträglichen Abschluss von Währungstauschverträgen für das Land Salzburg nicht das Vorliegen der gesetzlich erforderlichen Kreditoperationen des Landes Salzburg. Ebenso wenig überprüfte die OeBFA bei der Darlehensgewährung die vereinbarte Mittelverwendung durch das Land. (TZ 50 bis 52)

Kurzfassung

Insgesamt zahlte das Land Salzburg für die Auflösung von 307 Finanzgeschäften von Oktober bis Dezember 2012 rd. 77 Mio. EUR. Diesen Zahlungen stellte das Land Salzburg die von Juli bis September 2012 vereinnahmten Beträge aus Beendigungen von Finanzgeschäften (rd. 84 Mio. EUR) gegenüber. In Summe waren damit von Juli bis Dezember 2012 die Einzahlungen im Zuge der Auflösung von Finanzgeschäften um rd. 7 Mio. EUR höher als die Auszahlungen. (TZ 47)

Offene Finanz-
geschäfte per
31. Dezember 2012

Die von der Ithuba Capital AG erstellte Portfolioanalyse (14. Jänner 2013) führte 459 offene Finanzgeschäfte an. Das Land Salzburg ging mit diesen Finanzgeschäften im Rahmen des Finanzmanagements hohe Risiken ein, die mit der Aufgabenerfüllung einer Gebietskörperschaft nicht zu rechtfertigen waren. Erschwerend kam hinzu, dass das Land Salzburg zum Zwecke der Veranlagung – Erwerb von Wertpapieren und Derivaten – auch Schulden aufgenommen hatte. (TZ 53)

Das Gesamtportfolio setzte sich aus drei Teilportfolios zusammen: (TZ 53)

- Die im Teilportfolio Wertpapiere zusammengefassten Wertpapiere (Barwert zum 31. Dezember 2012: 1.353,78 Mio. EUR) setzten sich aus einfachen (Barwert zum 31. Dezember 2012: 714,50 Mio. EUR) und strukturierten Wertpapieren (Barwert zum 31. Dezember 2012: 639,28 Mio. EUR) zusammen. Die strukturierten Wertpapiere waren bezüglich Tilgung und/oder Erträgen von der zukünftigen Entwicklung von Zinssätzen, Fremdwährungskursen, der Inflation oder anderen Indizes abhängig und zum Teil mehrfach kündbar. Bei den einfachen Wertpapieren entfiel ein unverhältnismäßig hoher Anteil (75 %) des per 31. Dezember 2012 ermittelten Barwerts auf Wertpapiere in fremden Währungen. (TZ 54)
- Das Teilportfolio Derivate umfasste das rein der Ertragsoptimierung dienende „Optimierungsportfolio“ (Barwert zum 31. Dezember 2012: 228,92 Mio. EUR) und das Zinssicherungsportfolio (Barwert zum 31. Dezember 2012: 222,20 Mio. EUR). Das Zinssicherungsportfolio beinhaltete 35 über die OeBFA abgeschlossene einfache Zinsswaps (Tausch feste gegen variable Verzinsung), das „Optimierungsportfolio“ bestand aus 54 Zinsswaps, die von einem etwaigen Grundgeschäft losgelöst waren, nicht Absicherungszwecken, sondern rein der Ertragsoptimierung dienten, einen spekulativen Hintergrund hatten und zum

Teil sehr komplexe Strukturen – etwa eine von der Entwicklung von Wechselkursen abhängige Zinshöhe – aufwiesen. Diese Derivatgeschäfte ohne direkte Bezugnahme auf Grundgeschäfte und ohne Absicherungszwecke und damit mit spekulativem Hintergrund hatte der RH in Salzburg bereits 2009 kritisiert. (TZ 55)

- Das Teilportfolio Refinanzierungen war unterteilt in Kredite, die für den Landeswohnbaufonds aufgenommen wurden (Barwert zum 31. Dezember 2012: – 686,64 Mio. EUR), in die sich aus dem Landesvoranschlag 2012 ergebende, als ordentliche Verschuldung bezeichnete Haushaltsverschuldung des Landes Salzburg (Barwert zum 31. Dezember 2012: – 1.127,24 Mio. EUR) sowie in die darüber hinausgehenden – außerordentlichen – Schulden, wie etwa Bundesdarlehen, Barvorlagen oder sonstige Darlehen (Barwert zum 31. Dezember 2012: – 1.827,57 Mio. EUR). Die Untergliederung in die drei Kategorien war vom Land Salzburg frei gewählt und der Ithuba Capital AG vorgegeben worden. Die Zuordnung der einzelnen Schulden zu den Kategorien des Teilportfolios Refinanzierungen war aus dem Rechnungswesen nicht ableitbar. (TZ 56)

Per 31. Dezember 2012 hatte das Land Salzburg rd. – 1.827,57 Mio. EUR und damit rd. 55 % seiner gesamten Refinanzierungen insbesondere für die Finanzierung von spekulativen Finanzgeschäften verwendet. (TZ 56)

Im Zwischenbericht zur Finanzlage des Landes Salzburg per 31. Dezember 2012 führte die Finanzabteilung Gesamtschulden aus den Refinanzierungen in Höhe von rd. – 3.307,58 Mio. EUR an. Der Unterschied von rd. 333,87 Mio. EUR zum Gesamtbarwert von – 3.641,45 Mio. EUR war darauf zurückzuführen, dass die Finanzabteilung die Landeswohnbaufonds-Kredite und die ordentliche Verschuldung des Landes nicht mit dem Barwert, sondern mit dem Nominale auswies. Bei einer durchgehenden barwertigen Betrachtung aller ausgewiesenen Schulden hätten die Gesamtschulden des Landes Salzburg aus Refinanzierungen nicht – 3.307,58 Mio. EUR, sondern – 3.641,45 Mio. EUR betragen. (TZ 56)

Außerdem waren bei den sonstigen Darlehen (als Teil der ausgewiesenen außerordentlichen Schulden) nicht nur Schulden inkludiert, sondern auch 13 Veranlagungen mit einem Gesamtnominale in Höhe von 320,00 Mio. EUR. Durch die gemeinsame, wertmäßig sich aufhebende – und damit nicht transparente – Darstellung von Darlehen und Veranlagungen wurden die Refinanzierungen

Kurzfassung

nicht in voller Höhe ausgewiesen. Bei Nichtberücksichtigung dieser 13 Veranlagungen bei den sonstigen Darlehen lag der Barwert des Teilportfolios Refinanzierungen um weitere rd. 377,26 Mio. EUR schlechter. Der Barwert der Gesamtschulden des Landes Salzburg lag bei rd. – 4.018,71 Mio. EUR und damit um rd. 711,13 Mio. EUR höher als im Zwischenbericht zur Finanzlage des Landes Salzburg. (TZ 56, 57)

Diesen 13 bei der Salzburger Landes-Hypothekenbank AG getätigten Veranlagungen standen jeweils Darlehen bei der Salzburger Landes-Hypothekenbank AG in gleicher Höhe und mit gleicher Laufzeit gegenüber. In den Darlehensverträgen verpflichtete sich das Land Salzburg, die Darlehensmittel über den Landeswohnbaufonds zur Förderung des Wohnbaus zu verwenden. Ob die Darlehensmittel vertragskonform oder für die Finanzierung der höher verzinsten Veranlagungen verwendet wurden, war aufgrund der generell nicht nachvollziehbaren Weiterleitung und Verbuchung der Darlehensmittel nicht ersichtlich. (TZ 57)

Per 31. Dezember 2012 entfielen fast 50 % des Barwerts des Teilportfolios Derivate auf 35 Swaps bzw. rd. 61 % des Barwerts der Refinanzierungen auf 51 Darlehen, die über die OeBFA mit der Republik Österreich abgeschlossen wurden. Rund 71 % des Nominales der Darlehen mit der Republik Österreich waren mit Zinsswaps versehen. Das Land Salzburg wies nicht nur bei den Landeswohnbaufonds-Krediten und der ordentlichen Verschuldung Darlehen mit der Republik Österreich aus, sondern – mit einem Nominale von rd. – 480,00 Mio. EUR und einem Barwert von rd. – 559,65 Mio. EUR – auch bei den außerordentlichen Schulden, die der Finanzierung von zum Teil spekulativen Wertpapieren und Derivaten dienten – was den Vorgaben der Republik Österreich entgegenstand. (TZ 58)

Vorzeitige Beendigung von Zinsswaps im Februar 2013

Im Zuge der vom Land Salzburg eingeleiteten Portfolioreduktion wurden bis Ende Februar 2013 32 der 35 über die OeBFA abgeschlossenen Swaps mit einem Gesamtnominale von 1.220,00 Mio. EUR aufgelöst. Zwar erreichte das Land Salzburg durch die vorzeitige Auflösung eine einmalige Zahlung in Höhe von rd. 174 Mio. EUR, es muss aber künftig – unter der Annahme eines gleichbleibenden Zinsniveaus – mit höheren Zinszahlungen von bis zu rd. 35 Mio. EUR jährlich bzw. rd. 370 Mio. EUR bis zur Fälligkeit aller Darlehen rechnen. Zudem erzielte das Land durch die Auflösung erst im Februar ein im Vergleich zum Barwert Ende Dezember 2012 um rd. 33 Mio. EUR ungünstigeres Ergebnis. (TZ 59)

Offene Finanz-
geschäfte per
22. März 2013

Die per 22. März 2013 offenen Finanzgeschäfte des Landes Salzburg beliefen sich – auf Basis der von der Ithuba Capital AG im März 2013 dem RH zur Verfügung gestellten Zahlen – in der Kategorie Wertpapiere auf einen Barwert von 1.063,88 Mio. EUR, in der Kategorie Derivate auf einen Barwert von 226,61 Mio. EUR und in der Kategorie außerordentliche Schulden¹ auf einen Barwert von – 1.606,65 Mio. EUR. Durch die Verkaufsaktivitäten des Landes sank zwischen 31. Dezember 2012 und 22. März 2013 die Anzahl der Wertpapiere von 244 auf 194 und reduzierte sich der Gesamtbarwert dieser Wertpapiere von 1.353,78 Mio. EUR um 21,4 % auf 1.063,88 Mio. EUR. Der Gesamtbarwert der Derivate sank auf rd. 50 % des per 31. Dezember 2012 ausgewiesenen Gesamtbarwerts. Diese Reduktion beschränkte sich auf das Zinssicherungsportfolio, während das „Optimierungsportfolio“, das nicht Absicherungszwecken, sondern rein der Ertragsoptimierung diente und als spekulativ und risikoreich einzustufen war, im Vergleichszeitraum keine deutlichen Veränderungen aufwies. Der Barwert der Barvorlagen – als Teil des Teilportfolios außerordentliche Schulden – verringerte sich um rd. 95 %; der Rest dieses Teilportfolios (Bundesdarlehen, strukturierte Schuldscheindarlehen, sonstige Darlehen) blieb nahezu unverändert. (TZ 60)

Die vorgenommenen Auflösungen erhöhten bisher v.a. den Cash-Bestand von 97,34 Mio. EUR (per 31. Dezember 2012) auf 381,07 Mio. EUR (per 21. März 2013) und wurden nicht zur Tilgung von hoch verzinsten Darlehen eingesetzt. (TZ 60)

Risikobetrachtung
einzelner Geschäfts-
kategorien

Die vom Land Salzburg abgeschlossenen Finanzgeschäfte beinhalteten Wertpapiere, Derivate und Refinanzierungen in den verschiedensten Ausprägungen, die zum Teil mit hohen Risiken bzw. Unsicherheiten für das Land Salzburg verbunden waren: (TZ 61)

- Knock-In/Knock-Out-Swaps, bei denen sowohl der tatsächliche Anfall als auch die Höhe von Zahlungen von der Entwicklung des Wechselkurses von jeweils zwei Fremdwährungen abhängig waren; Zahlungen wurden ausgelöst bzw. beendet, wenn dieser Wechselkurs innerhalb von festgelegten Beobachtungszeiträumen bestimmte, in den Abschlussvereinbarungen definierte Werte erreichte. Laut den Abschlussvereinbarungen bein-

¹ Im Gegensatz zu den vollständig abgebildeten Teilportfolien Wertpapiere und Derivate wurde für das Teilportfolio Refinanzierungen nur die Kategorie der außerordentlichen Schulden dargestellt, weil die beiden anderen Kategorien Landeswohnhauaufonds-Kredite und Ordentliche Verschuldung des Landes Salzburg gemäß der Ithuba Capital AG von ihrem Beratungsmandat nicht mehr umfasst waren.

Kurzfassung

- halteten diese „die Möglichkeit, dass die Verbindlichkeiten des Landes Salzburg ... einen unbegrenzten Betrag erreichen können“.
- Währungsswaps (Cross Currency Swaps), bei denen sowohl der zu leistende als auch der zu erhaltende Zahlungsbetrag von der Wertentwicklung der Vertragswährungen beeinflusst waren und die Einschätzung der zu erwartenden Zahlungsflüsse bei mehrjährigen Laufzeiten mit sehr hohen Unsicherheiten verbunden war.
 - Strukturierte Schuldscheindarlehen, bei denen sich das Land Salzburg durch die Konzentration auf zwei Swap-Vertragspartner verstärkt dem Risiko aussetzte, dass durch den Ausfall eines Swap-Vertragspartners trotz der an diesen bereits geleisteten Zahlungen die Rückzahlung der mit dem Swap „abgedeckten“ Darlehensbeträge an den Darlehensgeber vom Land Salzburg – unter Verlust der bereits an den Swap-Vertragspartner geleisteten Zahlungen – allein finanziert werden müsste.
 - Range Accruals, bei denen die Höhe der Zinszahlungen davon abhängig war, ob bzw. wie oft sich ein gewählter Referenzzinssatz in einem festgelegten Bereich – der sogenannten „Range“ – bewegte. Eine Vorhersage bzw. verlässliche Planung der anfallenden Zinszahlungen – bei zum Teil 20-jährigen Laufzeiten – war somit nicht möglich. Ein Mitglied des Finanzbeirats beurteilte im Juli 2012 Range Accruals als nicht mehr zur Finanzstrategie des Landes passend. Per 31. Dezember 2012 beinhaltete das Teilportfolio dennoch noch 13 Range Accruals mit einem Gesamtbarwert von rd. 156,93 Mio. EUR.

Die vom Land Salzburg in den vergangenen Jahren abgeschlossenen Finanzgeschäfte waren zum Teil mit sehr hohen Risiken und Unsicherheiten verbunden und zeigten zum Teil deutlich den spekulativen Hintergrund beim Abschluss dieser Finanzgeschäfte. Sie waren mit der Aufgabenerfüllung einer Gebietskörperschaft und mit einem auf den Ausschluss vermeidbarer Risiken ausgerichteten Finanzmanagement nicht vereinbar. Das Finanzmanagement des Landes Salzburg verfügte weder über ausreichende personelle Ressourcen noch über die nötigen Bewertungs- und Kontrollsysteme, um ein derartiges Portfolio angemessen zu steuern. (TZ 61)

Rechnungswesen

Die auf der VRV basierenden Rechenwerke boten keine vollständigen, hinreichenden Informationen über die tatsächliche finanzielle Lage. Dadurch waren Transparenz und Vergleichbarkeit nicht gegeben und dadurch fehlten den Verantwortlichen entscheidungswesentliche und valide Daten zur Haushaltssteuerung. Vor allem aber auch im Hinblick auf unionsrechtliche und verfassungsrechtliche Verpflichtungen und die Erfordernisse im Zusammenhang mit dem Österreichischen Stabilitätspakt 2012 sah der RH dringenden Handlungsbedarf und hielt eine Reform des Rechnungswesens von Ländern und Gemeinden für dringend notwendig. Konkrete, im Rahmen der gegenständlichen Gebarungüberprüfung festgestellte Unzulänglichkeiten bestätigten den Reformbedarf. (TZ 62)

Aber auch die geltenden Bestimmungen der VRV wurden in Salzburg verletzt: so etwa durch die Verbuchung von Einnahmen auf Ausgabenkonten, die voranschlagswirksame Verbuchung in der voranschlagsunwirksamen Gebarung, die unvollständige Darstellung von Darlehen in den Rechnungsabschlüssen, den nicht korrekten Ausweis von Forderungen des Landes gegenüber dem Landeswohnbaufonds im Rechnungsabschluss und den nicht vollständigen Ausweis von Haftungen. (TZ 62)

Kassengebarung

Kassenabschluss

Der in den Rechnungsabschlüssen des Landes Salzburg der Jahre 2003 bis 2011 ausgewiesene Kassenabschluss war unvollständig: Es fehlten die Geldbewegungen sowie die Geldbestände von zahlreichen Bankkonten inklusive Fremdwährungskonten des Finanzmanagements. Der Landesbuchhaltung waren – infolge der nicht sachgerechten Vollmachterteilung an die Mitarbeiter der Budgetabteilung zur Eröffnung und Schließung von Konten – zahlreiche Bankkonten des Landes Salzburg nicht bekannt. Eine Gesamtübersicht über sämtliche Konten im Verfügungsbereich einer öffentlichen Gebietskörperschaft galt bisher als selbstverständlich. Die festgestellten Unzulänglichkeiten in Salzburg waren auf zahlreiche Faktoren wie bspw. schwere Mängel im IKS, weitgefaste Vollmachten sowie eine fehlende Funktionstrennung zurückzuführen. (TZ 63, 64)

Kurzfassung

Der in den Rechnungsabschlüssen des Landes Salzburg der Jahre 2003 bis 2011 ausgewiesene Kassenabschluss war auch deshalb unvollständig, weil er die Geldbestände der Rücklagenkonten (Ende 2011 in Höhe von 158,39 Mio. EUR) nicht enthielt. (TZ 64)

Voranschlagsunwirksame Gebarung

Die kassenwirksamen Einnahmen und Ausgaben des Landes Salzburg wiesen im Zeitraum 2006 bis 2011 sowohl in der voranschlagswirksamen als auch in der voranschlagsunwirksamen Gebarung deutliche Steigerungen auf. Während die Ein- und Auszahlungen der voranschlagswirksamen Gebarung von 1.813 Mio. EUR (2006) um 30,4 % auf 2.364 Mio. EUR (2011) anstiegen, erhöhten sich jene der voranschlagsunwirksamen Gebarung im selben Zeitraum von 11.799 Mio. EUR um 121,5 % auf 26.140 Mio. EUR und stiegen damit um mehr als das Doppelte. Die hohen Steigerungen in der voranschlagsunwirksamen Gebarung waren u.a. auf erhöhte Transaktionsaktivitäten des Budgetreferats zurückzuführen. Am Beispiel des Kontos „Ausgaben für Zinsaufwendungen und Derivate“ verdeutlichte der RH die Entwicklung der Buchungszahlen. (TZ 65)

Die Jahresendbestände an Vorschüssen (Forderungen) und Verwahrgeldern (Verbindlichkeiten) stiegen im Zeitraum 2006 bis 2011 jeweils auf mehr als das Doppelte an und erreichten ab dem Jahr 2008 immer Summen von über 1 Mrd. EUR; so bestanden Ende 2011 Vorschüsse in Höhe von 1.205,2 Mio. EUR und Verwahrgelder in Höhe von 1.251,2 Mio. EUR. (TZ 66, 67)

Entgegen den Vorschriften der VRV enthielt der Rechnungsabschluss des Landes Salzburg über diese Gebarung keinen Nachweis. Auch ein Verzeichnis über die größeren offenen Posten in den vom Land Salzburg geführten Sammelkonten der voranschlagsunwirksamen Gebarung fehlte. Dadurch war die Transparenz der Rechnungsabschlüsse wesentlich beeinträchtigt. (TZ 66, 67)

Das Land Salzburg verwendete die voranschlagsunwirksame Gebarung auch zur Verwaltung der Zahlungsflüsse des Finanzmanagements (Finanzgeschäfte, Liquiditäts- und Schuldenmanagement des Landeshaushalts, von Beteiligungen und Landesfonds). Während die „echte“ Vorschuss-Gebarung im Jahr 2011 Einzahlungen von 61,6 Mio. EUR und Auszahlungen von 62,0 Mio. EUR verzeichnete, beliefen sich in den Finanzmanagement-Konten der voranschlagsunwirksamen Gebarung die Einzahlungen auf 3.516,6 Mio. EUR

und die Auszahlungen auf 3.247,0 Mio. EUR. Damit überstiegen die Auszahlungen in der Kontengruppe Finanzmanagement die Gesamtausgaben des Landeshaushalts (2.249,6 Mio. EUR) um 997,4 Mio. EUR. Die Einzahlungen überstiegen die Gesamteinnahmen der voranschlagswirksamen Gebarung (2.082,5 Mio. EUR)² um 1.434,1 Mio. EUR. (TZ 67, 68)

Ähnliches zeigte die Zusammensetzung der Verwahrgelder: Während die „echte“ Verwahrgelder-Gebarung im Jahr 2011 Einzahlungen von 1.034,6 Mio. EUR sowie Auszahlungen von 1.029,9 Mio. EUR verzeichnete, beliefen sich in den Finanzmanagement-Konten der voranschlagsunwirksamen Gebarung die Einzahlungen auf 2.049,7 Mio. EUR und die Auszahlungen auf 2.322,2 Mio. EUR. Der schließliche Stand dieser Konten machte 95,9 % aller Verbindlichkeiten der voranschlagsunwirksamen Gebarung aus. In diesen Konten waren Verbindlichkeiten von rd. 1,2 Mrd. EUR ausgewiesen, die zumindest teilweise als Finanzschulden des Landes zu bewerten waren und damit als Finanzschulden des Landes voranschlagswirksam zu verbuchen und im Rechnungsabschluss (Nachweis über Finanzschulden) auszuweisen gewesen wären. Aufgrund der vorgefundenen, verordnungs- und grundsatzwidrigen Verbuchungspraxis beliefen sich die im Rechnungsabschluss ausgewiesenen Finanzschulden hingegen auf „nur“ 776,4 Mio. EUR. (TZ 69)

Die Verwendung der voranschlagsunwirksamen Gebarung für die Zahlungsflüsse des Finanzmanagements stellte einen Missbrauch der voranschlagsunwirksamen Gebarung dar. Es wurden dadurch – unter Umgehung der Vorgaben der VRV – auch Einnahmen und Ausgaben, die endgültig solche des Landes waren, nicht in voller Höhe in der Haushaltsrechnung abgebildet. Dies beeinträchtigte die Aussagekraft der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse wesentlich. Die dadurch fehlende Abbildung im Voranschlag entzog dem Landtag die vollständige Entscheidung über alle Einnahmen und Ausgaben des Landes; dem Landtag lag eine unvollständige Gebarung zur Genehmigung vor. (TZ 67 bis 69)

² Einnahmen ohne Fremdfinanzierung (ohne neu aufgenommene Finanzschulden)

Kurzfassung

Haftungen

Der Rechnungsabschluss 2011 des Landes Salzburg wies Haftungen von insgesamt 1,495 Mrd. EUR aus; dies entsprach 63 % des gesamten Landeshaushalts. Mehr als 70 % der Haftungen betrafen den Landeswohnbaufonds. Diese Haftungen stiegen von rd. 1,8 Mio. EUR im Jahr 2006 auf rd. 1,062 Mrd. EUR im Jahr 2011. (TZ 70)

Neben diesen in den Rechnungsabschlüssen der Jahre 2006 bis 2011 ausgewiesenen Haftungen bestanden eine Haftung des Landes (in Form einer Ausfallbürgschaft) für Verbindlichkeiten der Salzburger Landes-Hypothekenbank in Höhe von 86,1 Mio. EUR (2011), Haftungen für Verbindlichkeiten der Pfandbriefstelle und für den Hypo-Verband (Einlagensicherung) sowie Haftungen der 100 %-Landestochter Land Salzburg Beteiligungen GmbH in Höhe von 1,6 Mrd. EUR. Letztere war im Verhältnis zur Haftung unterkapitalisiert, ein Schlagendwerden auch nur eines Teils ihrer Haftungen hätte eine Zahlungsunfähigkeit der Land Salzburg Beteiligungen GmbH zur Folge. Zu beanstanden war daher die infolge der unterbliebenen Darstellung dieser Haftungen im Rechnungsabschluss (Haftungsnachweis) fehlende Transparenz über die Eventualverbindlichkeiten des Landes Salzburg. (TZ 71 bis 75)

Der Österreichische Stabilitätspakt 2011 verpflichtete die Länder erstmals zur Festlegung von Haftungsobergrenzen auf Landes- und Gemeindeebene. Laut Salzburger Finanzrahmengesetz 2013 bis 2016 durften die Haftungen des Landes 50 % der Einnahmen des Landes an öffentlichen Abgaben des jeweiligen Haushaltsjahres nicht übersteigen. Laut Rechnungsabschluss 2011 betrug die Haftungsobergrenze des Landes 456,5 Mio. EUR. Die Gesamtheit der nach Risikoklassen gewichteten Haftungen lag mit 233,1 Mio. EUR deutlich unter der Obergrenze. In diesen Zahlen waren allerdings u.a. die Haftungen zugunsten der Salzburger Landes-Hypothekenbank nicht enthalten. Zudem widersprach die Zusammenfassung gleichartiger Haftungen zu Risikoklassen bei Anrechnung auf die Haftungsobergrenze dem Österreichischen Stabilitätspakt. Dieser sah die Risikoklassenbildung nur für die Risikovorsorge vor, nicht für die Risikobewertung. (TZ 76)

Beteiligungen

Das Land Salzburg wies im Beteiligungsnachweis 2011 von seinen 104 Beteiligungen nur jene 23 aus, an denen es per 31. Dezember 2011 direkte Anteile hielt, sowie drei indirekte Beteiligungen (Tochtergesellschaften der Land Salzburg Beteiligungen GmbH). Ein vollständiger Überblick über die Beteiligungen des Landes lag nicht vor. Anzuerkennen war, dass das Land Salzburg jährlich

einen Beteiligungsbericht erstellte. Auch dieser war jedoch unvollständig und darin geführte Beteiligungsanteile stimmten zum Teil nicht mit dem Firmenbuch bzw. der jeweiligen Bilanz des Unternehmens überein. (TZ 77 bis 81)

Die Zahlungsflüsse zwischen dem Landeshaushalt und den Beteiligungen waren aus dem Rechnungswesen des Landes nicht vollständig ableitbar. Die Kenntnis darüber war jedoch wesentlich, weil ein hoher Anteil der Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben des Salzburger Landeshaushalts (im Jahr 2011 bereits knapp ein Fünftel) auf Beteiligungen entfiel. Die Einnahmen des Landes Salzburg aus seinen Beteiligungen setzten sich aus der Ausschüttung von Dividenden und Rückersätzen von Personalkosten, die Ausgaben v.a. aus Zuschüssen für Investitionen und zur Abgangsdeckung für den laufenden Betrieb zusammen. (TZ 82)

Im Jahr 2011 überwies das Land Salzburg 411,9 Mio. EUR an seine Beteiligungen. Dies stellte eine Erhöhung gegenüber dem Jahr 2006 um mehr als ein Drittel dar (+ 38,5 %). Die Einnahmen des Landes aus den Beteiligungen stiegen von 214,2 Mio. EUR im Jahr 2006 kontinuierlich auf 274,6 Mio. EUR im Jahr 2011 (+ 28 %). Wurden im Jahr 2006 noch 16 % des Haushaltsvolumens an Beteiligungen überwiesen, waren es im Jahr 2011 bereits 18 %; der Anteil der Einnahmen erhöhte sich von 12 % auf 13 %. (TZ 83 bis 85)

In den Rechnungsabschlüssen des Landes war der Nachweis über gegebene Darlehen unvollständig: Er enthielt nicht alle Darlehen des Landes an Beteiligungen. Zum Beispiel fehlte ein Darlehen an die SWS Stadion Salzburg–Wals–Siezenheim Planungs- und Errichtungsgesellschaft mbH in der Höhe von 3,8 Mio. EUR oder ein Darlehen an die Messezentrum Salzburg GmbH in Höhe von 4,2 Mio. EUR. Daher fehlten in den Rechenwerken auch die aus solchen Darlehen resultierenden Forderungen des Landes auf Tilgung. Zudem waren die den künftigen Zuschüssen des Landes an acht seiner Beteiligungsunternehmen zugrunde liegenden (gesetzlichen oder vertraglichen) Finanzierungsverpflichtungen nicht im Nachweis über noch nicht fällige Verwaltungsschulden ausgewiesen. (TZ 86, 87)

Die Mehrheitsbeteiligungen des Landes wiesen per 31. Dezember 2011 Verbindlichkeiten in der Höhe von 140,43 Mio. EUR aus. Demgegenüber betrug Anlage- und Umlaufvermögen 1,12 Mrd. EUR. Das Land Salzburg wies das Beteiligungsvermögen im Beteiligungsbericht im Rechnungsabschluss aus und bewertete

Kurzfassung

tete es mit dem Anteil des Landes am Stammkapital zu Nominalwerten. Da der Gesamtwert eines Unternehmens in der Regel deutlich höher ist als die Summe des Nominalkapitals, war diese Darstellung nicht aussagekräftig und wies niedrigere Werte aus, als der tatsächliche wirtschaftliche Wert des Beteiligungsvermögens ausmachte. Die VRV enthielt keine Vorgaben zur Bewertung der Beteiligungen. (TZ 88, 90)

Aus Haftungen des Landes für Verbindlichkeiten von Beteiligungsunternehmen können unmittelbare Zahlungsverpflichtungen des Landes entstehen. Die per 31. Dezember 2011 bestehenden Haftungen des Landes für Beteiligungsunternehmen beliefen sich auf 428,1 Mio. EUR. (TZ 89)

**Öffentlich-rechtliche
Fonds**

Das Land Salzburg konnte dem RH keine vollständige Auflistung der Landesfonds vorlegen. Nach den Erhebungen des RH bestanden zehn selbständige Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit und neun Verwaltungsfonds ohne eigene Rechtspersönlichkeit. (TZ 92, 93)

Die Gebarung von drei Verwaltungsfonds war nicht in den Landeshaushalt eingegliedert, obwohl deren Gebarung, weil sie unselbständige Fonds waren, als Teil der Gebarung des Landeshaushalts zu führen und deren Jahresabschlüsse daher im Rechnungsabschluss des Landes auszuweisen waren. (TZ 93)

Die Zahlungsflüsse des Landes an die selbständigen und jene Verwaltungsfonds, die nicht in den Landeshaushalt eingegliedert waren, erhöhten sich von 2006 bis 2011 von 77,5 Mio. EUR auf 89,8 Mio. EUR. Die Fonds wiesen keine Finanzschulden auf. (TZ 94)

Auf Grundlage der verfügbaren Unterlagen waren die tatsächlichen Vermögensverhältnisse des Landeswohnbaufonds in der im Rechnungsabschluss des Landes enthaltenen Vermögensübersicht nicht vollständig und korrekt wiedergegeben. So waren die Bilanzpositionen Forderungen aus Darlehen, Rückstellungen für eingegangene Verpflichtungen, fällige Verwaltungsschulden und Finanzschulden nicht korrekt ausgewiesen. Durch die unzureichende Trennung der Vermögensgebarung des Landeswohnbaufonds von der des Landes Salzburg stellten diese Zahlen kein zuverlässiges Bild der tatsächlichen Vermögenslage des Landeswohnbaufonds dar. Die Abteilung Wohnbauwesen war zwar mit der Geschäftsführung des Landeswohnbaufonds betraut, war aber in die Finanzgebarung des Fonds nicht eingebunden. So war etwa die Finanzierung (d.h. die Herkunft) der liquiden Mittel, die die Finanzabteilung dem Landeswohnbau-

fonds auf seinem Bankkonto zur Verfügung stellte, für die Abteilung Wohnbauwesen nicht nachvollziehbar. (TZ 95)

Mittelfristige Finanzplanung

Der RH überprüfte die Konsolidierung des Landes Salzburg auf Basis der Mittelfristplanungen bzw. Stabilitätsberichte. Als Mindestkriterium für eine erfolgreiche Konsolidierung setzte der RH eine Reduktion der Schuldenquote voraus. Für eine nachhaltige Konsolidierung sollte sich diese Reduktion über mehrere Jahre erstrecken und nicht überwiegend durch reine Einmalmaßnahmen (z.B. Veräußerungen von Vermögen) bestimmt sein. (TZ 96)

Die Konsolidierungsbemühungen des Landes Salzburg beschränkten sich auf die Festlegung von Ausgabenobergrenzen, die den jährlichen Schuldenzuwachs im ordentlichen Haushalt nach und nach verringern sollten. Insgesamt schränkten die Ausgabenobergrenzen die Ausgabenzunahme zwischen 2014 und 2016 auf 3,7 % ein. Im Vergleich dazu erwartete das Land Salzburg in seiner mittelfristigen Finanzvorschau im selben Zeitraum einen Einnahmewachstum von 4,3 %. Eine umfassende Konsolidierungsstrategie, die Einsparungspotenziale aufgrund von Ausgabenanalysen identifiziert bzw. eine Ausgabenpriorisierung nach einer alle Verwaltungsebenen miteinbeziehenden Aufgabenkritik vornimmt, fehlte. (TZ 97)

Die mittelfristige Finanzvorschau berücksichtigte nur einen Teil der Finanzgebarung des Landes Salzburg. Die Verbindlichkeiten zur Finanzierung der Finanzgeschäfte des Landes Salzburg blieben ebenso unberücksichtigt wie mögliche Auswirkungen von realisierten Verlusten aus Derivativ- bzw. sonstigen Finanzgeschäften sowie die Folgekosten der geplanten Auflösung der Finanzgeschäfte (Zinsaufwand usw.). Dies wog vor dem Hintergrund ihres finanziellen Umfangs besonders schwer. Der mittelfristigen Finanzplanung lag ausschließlich der ausgewiesene Finanzschuldenstand des Landes in Höhe von rd. 874 Mio. EUR (Ende 2012) zugrunde. Die mittelfristige Finanzplanung und die damit verbundenen Investitionspläne und geplanten Ausgabenspielräume waren daher auf einer unvollständigen Grundlage aufgebaut. (TZ 98, 101)

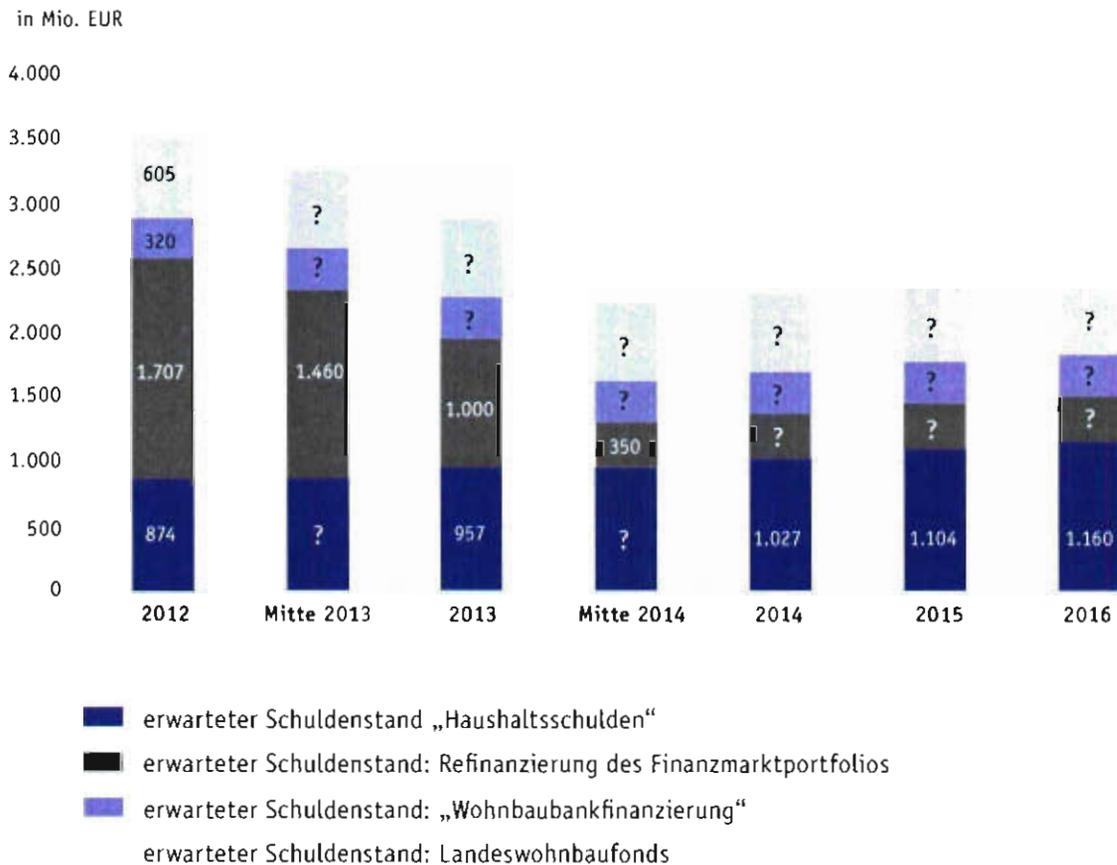
Ein Rückgang der Schuldenquote wurde in den Jahren 2007 und 2008 erreicht, war für die Zukunft jedoch nicht geplant. Der sprunghafte Anstieg der Finanzschulden von rd. 431 Mio. EUR im Jahr 2008 auf rd. 956 Mio. EUR im Jahr 2013 war durch eine kaum erfolgte Anpassung der Ausgaben an den Einnahmerückgang in diesem Zeitraum begründet. Ein ausgabenseitiger Konsolidierungspfad für die nächsten fünf Jahre war nicht erkennbar. Die mittel-

Kurzfassung

fristige Finanzplanung mit Stand 16. November 2012 wies – auch ohne Berücksichtigung der Verbindlichkeiten, Zahlungsflüsse und Folgekosten der Finanzgeschäfte des Landes Salzburg – für die kommenden Jahre eine jährliche Nettoneuverschuldung aus. Die geplanten Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung (Ausgabenobergrenze 2015 und 2016) reichten nicht aus, um den Schuldenstand zu verringern, wenngleich ein Rückgang des Schuldenzuwachses angestrebt wurde. Erschwerend kam hinzu, dass ein weiterer Anstieg der Verschuldung auch die damit verbundenen Kosten (Zinsaufwand) erhöht und verstärkt Mittel zur Schuldentilgung bindet. Der Planungszeitraum bis zum Jahr 2016 war außerdem mit großen Unsicherheiten behaftet, weil die finanziellen Auswirkungen der Finanzgeschäfte des Landes nicht miteingeplant wurden. Diese Intransparenz verdeckte das damit verbundene Risiko für den Landeshaushalt. (TZ 99 bis 101)

Die Abweichungen vom Konsolidierungsziel waren im Zeitraum 2009 bis 2016 unterschiedlich hoch. Der Betrag, um den die Vermeidung eines weiteren Anstiegs der Schuldenquote und somit eine Konsolidierung verfehlt wurde, lag im Jahr 2011 bei 89,6 Mio. EUR und im Jahr 2012 bei 78,6 Mio. EUR. Nach den Zielgrößen des Stabilitätsberichts sollte im Jahr 2016 nur mehr ein Neuverschuldungsüberhang von 15,3 Mio. EUR vorliegen. (TZ 100)

In der Mittelfristplanung blieben die vom Land Salzburg als „außerordentliche Finanzschulden“ bezeichneten Verbindlichkeiten zur Finanzierung der Finanzgeschäfte mit einem Nominalwert von 1.707 Mio. EUR (2012), die Verbindlichkeiten aus der „Wohnbaubankfinanzierung“ mit einem Nominalwert von 320 Mio. EUR (2012) sowie die Verbindlichkeiten des Landeswohnbaufonds mit einem Nominalwert von 605 Mio. EUR (2012) – in Summe 2.632 Mio. EUR – bislang unberücksichtigt. Das Land Salzburg gab auf Anfrage des RH eine Schätzung über den geplanten Abbau der Refinanzierungsdarlehen des Finanzmarktportfolios bis 2014, jedoch keine Schätzung über die künftige Entwicklung der Verbindlichkeiten des Landeswohnbaufonds ab. Unter Berücksichtigung dieser Werte ergibt sich folgende mittelfristige Prognose der künftigen Schuldenentwicklung, bei der jedoch wesentliche Größen für eine vollständige mittelfristige Prognose fehlten: (TZ 101)



Quellen: Stabilitätsbericht 2012–2018, Land Salzburg; Zwischenbericht vom 16. Jänner 2013; Schätzungen des Landes Salzburg; Berechnungen RH

Zur Reduktion der Finanzschulden sowie zur Reduktion des Risikos für den Landeshaushalt plante das Land Salzburg die Auflösung von Wertpapier- und Derivatvermögen unter gleichzeitigem Abbau von Darlehensverbindlichkeiten. Der beabsichtigten Rückführung der Verbindlichkeiten stand die Unsicherheit durch schwer vorauszusehende Marktentwicklungen (Zins- und Wechselkursveränderungen, Angebot an Käufern usw.) gegenüber. Je nach Entwicklung wäre der Landeshaushalt unterschiedlich stark betroffen. (TZ 102)

Das Land Salzburg kam seiner Verpflichtung laut Gebarungstatistik-Verordnung, richtige und vollständige Daten zur Gebarung des Landes Salzburg an die Statistik Austria zu übermitteln, nicht nach. Die Information des Landes Salzburg – auf deren Grundlage bspw. der Landesanteil Salzburgs am nicht zu unterschreitenden Maastricht-Saldo der Länder beschlossen wurde – war mangels umfassender Darstellung der Zahlungsflüsse der Finanzgeschäfte und der damit verbundenen Verschuldung unvollständig. (TZ 103)

Kenndaten zur finanziellen Lage des Landes Salzburg

- Rechtsgrundlagen**
- Landes-Verfassungsgesetz 1999 – L-VG, LGBL. Nr. 25/1999 (WV) i.d.g.F.
 - Landesrechnungsgesetz vom Jahre 1930, LGBL. Nr. 74/1931
 - 10. Gesetz vom 23. Jänner 2013 über den Landeshaushalt für das Jahr 2013 (Landeshaushaltsgesetz 2013), LGBL. Nr. 10/2013
 - 11. Gesetz vom 23. Jänner 2013 zur Festlegung von Ausgabenobergrenzen für das Land Salzburg sowie zur Festlegung von allgemeinen Regelungen und Haftungsobergrenzen für das Land und die Gemeinden des Landes Salzburg (Salzburger Finanzrahmengesetz 2013 bis 2016), LGBL. Nr. 11/2013

Finanzgeschäfte (Stand 31.12.2012)	Anzahl	Nominale in Mio. EUR	Barwert
Wertpapiere	244	1.423,72	1.353,78
Derivate	89	3.846,32	451,12
Refinanzierungen	126	- 3.186,55	- 3.641,45
<i>davon</i>			
„echte“ Refinanzierungen	113	- 3.506,55	- 4.018,71
Veranlagungen	13	320,00	377,26

Haftungen des Landes Salzburg laut Rechnungs- abschlüssen	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Haftungen (Stand 31. Dezember) in Mio. EUR ¹	391,3	767,0	1.141,8	1.236,7	1.375,6	1.495,0
Haftungen in EUR pro Einwohner	744,9	1.456,7	2.161,4	2.336,4	2.592,5	2.806,4
Haftungen in % der Gesamtausgaben	21,3	40,4	56,8	55,5	59,0	63,3

mittelfristige Finanzplanung des Landes Salzburg	2012	Mitte 2013	2013	Mitte 2014	2014	2015	2016
				in Mio. EUR ²			
erwarteter Schuldenstand: „Haushaltsschulden“	874		957		1.027	1.104	1.160
erwarteter Schuldenstand: Refinanzierung des Finanz- marktportfolios ¹	1.707	1.460	1.000	350	k.A.	k.A.	k.A.
erwarteter Schuldenstand: Landeswohnbaufonds	605		k.A.		k.A.	k.A.	k.A.
erwarteter Schuldenstand: „Wohnbaubankfinanzierung“	320		k.A.		k.A.	k.A.	k.A.
erwarteter Schuldenstand: gesamt	3.507						

Beteiligungen des Landes Salzburg	Anzahl
Mehrheits- und Minderheits- beteiligungen	104
<i>davon</i>	
<i>Mehrheitsbeteiligungen</i>	17
<i>Minderheitsbeteiligungen</i>	87
direkte und indirekte Beteiligungen	104
<i>davon</i>	
<i>direkte Beteiligungen</i>	23
<i>indirekte Beteiligungen</i>	81

¹ Der Schuldenstand ist analog zu den Finanzschulden im Nominale und nicht als Barwert (Marktwert) angegeben. Nach Barwerten (Marktwerten) betrug der Schuldenstand gesamt zum 31. Dezember 2012 rd. 4.019 Mio. EUR.

² Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Amt der Salzburger Landesregierung; Ithuba Capital AG; RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Dezember 2012 bis März 2013 die Gebarung des Landes Salzburg hinsichtlich der finanziellen Lage. Die Prüfung fand im Amt der Salzburger Landesregierung statt. Darüber hinaus fanden auch Erhebungen bei der Oesterreichischen Bundesfinanzierungsagentur (OeBFA) hinsichtlich der für das Land Salzburg durchgeführten Kapitalmarkttransaktionen statt.

Das Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Finanzgeschäfte und der damit verbundenen Auswirkungen auf die finanzielle Lage des Landes, des Internen Kontrollsystems in Bezug auf den Abschluss von Finanzgeschäften, der Geschäftsbeziehungen mit Kreditinstituten und der Republik Österreich insbesondere im Hinblick auf Derivatgeschäfte, der Verbuchung der Finanzgeschäfte, der Risiken aus übernommenen Haftungen und finanziellen Verflechtungen mit Beteiligungen, der Abbildung der Risiken in der Mittelfristplanung sowie des Rechnungswesens des Landes insbesondere im Hinblick auf Bilanzwahrheit, Bilanzklarheit und Bilanzvollständigkeit.

(2) Die Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption und das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung beschlagnahmten im laufenden Ermittlungsverfahren die maßgeblichen Akten der Abteilung 8: Finanz- und Vermögensverwaltung (Finanzabteilung). Im Zuge der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle wurden dem RH zwar sukzessive nach Fortschritt der Aktenerfassung Teile dieser Akten in gescannter Form zur Verfügung gestellt, die gesamten Unterlagen waren dem RH jedoch während der gesamten Einschau nicht physisch zugänglich. Auch konnte vom RH die Vollständigkeit der Unterlagen nicht überprüft werden.

Darüber hinaus standen dem RH aufgrund der angespannten personellen Situation im Referat 8/02: Budgetangelegenheiten (Budgetreferat) der Finanzabteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung nur in sehr eingeschränktem Ausmaß informierte Personen für fachliche Auskünfte zur Verfügung.

(3) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH prüften weitere Institutionen und Unternehmen die Finanzgeschäfte des Landes, z.T. im Auftrag des Landes (siehe TZ 8). Der RH und die anderen Beteiligten vereinbarten eine kooperative und koordinierte Aufgabenwahrnehmung, weswegen der RH zur Erstellung des gegenständlichen Prüfungsergebnisses auch die vorliegenden Ergebnisse der anderen Institutionen einbezog.

Prüfungsablauf und –gegenstand

(4) Zu dem im April 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die OeBFA im Mai 2013, das BMF im Juni 2013 und das Land Salzburg im Juli 2013 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im September 2013.

(5) Das Land Salzburg stellte in seiner Stellungnahme vor Eingehen auf die Details des Prüfungsergebnisses des RH in einer Einleitung grundsätzliche Bemerkungen voran:

(a) Der RH weise im Bericht darauf hin, dass er bei der Querschnittsüberprüfung zu den Finanzierungsinstrumenten der Gebietskörperschaften, der 2009 veröffentlicht und im Zuge derer auch das Finanzmanagement des Landes Salzburg geprüft worden sei, auf die Risiken aus den damals bekannten Geschäften hingewiesen habe. Der RH habe betont, dass riskante Geschäfte mit spekulativem Hintergrund durchgeführt worden seien und habe empfohlen, die Finanzierungsstrategie zu überdenken und die bestehenden Risiken aus Derivatивgeschäften deutlich zu verringern. Insbesondere habe der RH empfohlen, Derivatивgeschäfte an bestehende Grundgeschäfte anzubinden und nur zur Absicherung von Währungs- und Zinsänderungsrisiken abzuschließen. Ebenso sei einzuräumen, dass die anlässlich der Follow-up-Überprüfung 2011 übermittelten Daten nicht richtig, vollständig und authentisch gewesen seien.

Das Land Salzburg merkte weiters an, dass der RH die Finanzcausa nicht aufgedeckt habe, sondern dies letztlich in der Finanzabteilung geschehen sei. Der RH habe im Zuge der Prüfung in den Vorjahren auf einige wesentliche Punkte, die er im Zuge des vorliegenden Berichts kritisiere, nicht hingewiesen.

(b) In Zusammenhang mit dem Risikomanagement, das bereits Gegenstand der Querschnittsüberprüfung gewesen sei, seien operationelle Risiken auch von Seiten des RH unberücksichtigt geblieben, die aufgrund der extrem dünnen Personaldecke im Budgetreferat bestanden hätten und die letztlich schlagend geworden seien. Vielmehr sei noch im Rahmen der Follow-up-Überprüfung festgehalten worden: „Das Land Salzburg beobachtete weiterhin laufend den Kapitalmarkt. Es verfügte neben den personellen auch über die organisatorischen Voraussetzungen (z.B. Zugang zu Online-Diensten), um zeitnah über die aktuellen Entwicklungen informiert zu sein und rasch auf Marktveränderungen reagieren zu können.“ Der RH habe in seinen früheren Prüfungen des Finanzmanagements auch keine Kritik am Internen Kontrollsystem geübt und auch bei der Landesbuchhaltung nicht rückgefragt.

(c) Auch die im vorliegenden Bericht kritisierte Anwendung der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) (Bruttoprinzip, durchlaufende Gebarung etc.) habe der RH nicht aufgegriffen, obwohl ihm die Landesvoranschläge zugänglich gewesen und ihm die Rechnungsabschlüsse sogar laufend übermittelt worden seien. Zuallererst müsse selbstverständlich in einem landesinternen Qualitätsmanagementprozess analysiert werden, warum auffällige Positionen in den Rechnungsabschlüssen weder für Politik noch Verwaltung Anlass für kritische Rückfragen oder auch die Einleitung einer internen Prüfung gewesen seien. Aber die Frage, ob nicht bereits im Zuge seiner Querschnittsüberprüfung Hinweise erkannt hätten werden müssen, die auf Unstimmigkeiten hingedeutet hätten, müsse auch an den RH gestellt werden.

(6) Zu diesen einleitenden Bemerkungen des Landes Salzburg entgegenete der RH Folgendes:

(a) Der RH betonte, dass er niemals behauptet hatte, die Finanzcausa aufgedeckt zu haben. Dies wäre – wie das Land Salzburg selbst bestätigte – aufgrund der nicht richtigen, nicht vollständigen und nicht authentischen Unterlagen auch nicht möglich gewesen.

Die gegenständliche Gebarungsüberprüfung umfasste insbesondere System- und Funktionsprüfungen des Internen Kontrollsystems, des Risikomanagements und Einzelfallprüfungen bis hin zur Überprüfung der Abbildung von Transaktionen im Rechnungsabschluss. Demgegenüber hatte der in Reihe Salzburg 2009/3 veröffentlichte Bericht über die Querschnittsüberprüfung eine Beurteilung der Finanzierungsinstrumente und keine Organisations- und Ablaufprüfung sowie keine Prüfung des Internen Kontrollsystems zum Prüfungsgegenstand.

(b) Darauf aufbauend führte der RH die Follow-up-Überprüfung mit dem Ziel durch, die Wirksamkeit dieser Gebarungsüberprüfung zu verstärken. Eine Follow-up-Überprüfung konzentriert sich auf die Überprüfung des Umsetzungsgrades von Empfehlungen aus der Vorprüfung und hat zum Ziel, zu erheben, welche Maßnahmen die überprüfte Stelle zum Zwecke der Umsetzung gesetzt hat.

In diesem Zusammenhang stellte der RH die Verbesserung der Quartalsberichte an den Finanzheirat fest und kam deshalb zu einer positiven Beurteilung der Umsetzung dieser Empfehlung. Aufgrund der Verbesserungen, die durch eine durchgängig dokumentierte Gesamtrisikobeobachtung, eine nachvollziehbare Beobachtung des Kapitalmarktes und die Beschlussfassung neuer Richtlinien erzielt wur-

Prüfungsablauf und –gegenstand

den, beurteilte der RH die organisatorischen Voraussetzungen für ein verbessertes Risikomanagement als gegeben. Gleichzeitig kritisierte der RH aber weiterhin den Abschluss von Derivatengeschäften ohne Bindung an Grundgeschäfte, dies mit dem Ziel, mit komplexen und risikoreichen Geschäften zusätzliche Erträge zu erwirtschaften.

(c) Der RH wies die Kritik, er habe die Schwachstellen in der VRV nicht aufgezeigt, unter Hinweis auf sein Positionspapier 2007 zurück. Bereits in diesem hatte er auf die Notwendigkeit hingewiesen, alle Gebietskörperschaften in die Haushaltsrechtsreform des Bundes einzubeziehen. Aus diesem Grund sei die VRV entsprechend neu zu gestalten und zu modernisieren. Darüber hinaus hatte der RH in dem am selben Tag wie die Querschnittsüberprüfung über Finanzierungsinstrumente auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene dem Land Salzburg vorgelegten Bericht über die Überprüfung der Haushaltsstruktur der Länder (beide Berichte in Reihe Salzburg 2009/3) kritisiert, dass die international zu beobachtende Weiterentwicklung des Rechnungswesens in Richtung einer integrierten Vermögens-, Finanz- und Erfolgsrechnung in den Rechnungsabschlüssen – auch in Salzburg – keinen Niederschlag fand. Diese würden weiterhin hauptsächlich zahlungsorientiert erstellt und würden über die tatsächliche finanzielle Lage der Länder und die Nachhaltigkeit ihrer Haushaltsführung nur eine eingeschränkte Aussagekraft bieten.

Die Prüfung des Rechnungsabschlusses des Landes Salzburg fällt in die Zuständigkeit des LRH und war nicht Gegenstand der Querschnittsüberprüfung zum Thema Finanzierungsinstrumente auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene sowie der Follow-up-Überprüfung Salzburg 2011.

Ausgangssituation der Gebarungüberprüfung

Querschnittsüberprüfung des RH 2007 bis 2009

2.1 (1) Der RH führte Ende 2007 bzw. Anfang 2008 eine Querschnittsüberprüfung zum Thema Finanzierungsinstrumente auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene durch. Ziele dieser Querschnittsüberprüfung waren die Beurteilung und der Vergleich der Finanzierungs- und Veranlagungsinstrumente sowie der Finanzierungsstrategien und –risiken der überprüften Gebietskörperschaften. Anlass dieser umfassenden Überprüfung war das sehr hohe Volumen der kurzfristig aufgenommenen und gleichzeitig veranlagten Finanzmittel bei der OeBFA. Aus diesem Grund entschied der RH, Fragen des Finanzierungs- und Veranlagungsmanagements auf der Ebene aller Gebietskörperschaften zu überprüfen. Der RH veröffentlichte das Ergebnis des ersten Teils dieser Gebarungüberprüfung (Bund, Burgenland,



Ausgangssituation der
Gebarungsüberprüfung

Land Salzburg – Finanzielle Lage

Kärnten, Salzburg, Tirol, Dornbirn, Villach, Wels) am 15. Juli 2009³ und des zweiten Teils (Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark, Vorarlberg, Graz, Wien) am 9. Dezember 2010⁴.

Nicht Gegenstand dieser Querschnittsüberprüfung waren die Beurteilungen von einzelnen Geschäftsfällen, deren Verbuchung sowie die Internen Kontrollsysteme (IKS) der Gebietskörperschaften sowie die Ablauf- und Aufbauorganisation.

(2) Die Themenbereiche der Querschnittsüberprüfung 2007 bis 2009 umfassten

- Durchführung des Schuldenmanagements,
- Finanzschuldentwicklung laut Rechnungsabschluss (Fremdwährung/Euro, Zinsstruktur (variabel – fix) und die Durchschnittsverzinsung),
- Derivatgeschäfte (zu welchem Zweck – Strukturierung des Schuldenportfolios oder zu Ertragszwecken),
- Risikomanagement (Information über bestehende Risiken, Risikobewertung, Risikokennzahlen, Instrumente zur Steuerung der Risiken),
- Veranlagung (Kassamittel – kurz-/langfristig) sowie
- externe Leistungen.

(3) Der RH stellte gebietskörperschaftenübergreifend Risiken und Verbesserungsbedarf fest. Er kritisierte insbesondere, dass

- die Länder Burgenland, Kärnten und Salzburg Derivatgeschäfte durchführten, ohne über das **bestehende Gesamtrisiko ihrer Finanzierungen** ausreichend informiert gewesen zu sein;
- in den Ländern Burgenland, Kärnten und Salzburg laufende Risikoanalysen und umfassende Bewertungen des gesamten Portfolios auf der Grundlage aussagekräftiger Risikokennzahlen erst verspätet eingeführt wurden;

³ Reihe Bund 2009/8, Burgenland 2009/4, Kärnten 2009/5, Salzburg 2009/3, Tirol 2009/3, Vorarlberg 2009/3, Oberösterreich 2009/5

⁴ Reihe Niederösterreich 2010/8, Oberösterreich 2010/10, Steiermark 2010/9, Vorarlberg 2010/4, Wien 2010/5

Ausgangssituation der Gebarungsüberprüfung

- die nicht nur zu Absicherungszwecken, sondern auch zur Ertragsoptimierung durchgeführten Derivatengeschäfte als spekulativ und risikoreich einzustufen waren.

Insbesondere auffällig war, dass der Value at Risk im Zusammenhang mit Derivatengeschäften unterschiedlich hoch war und das Land Salzburg mit 41 % der Finanzschulden den höchsten Wert, Kärnten mit 16,6 % den zweithöchsten hatte.

Aufgrund dieser kritischen Feststellungen beim Vergleich der Finanzierungs- und Veranlagungsinstrumente sowie der Finanzierungsstrategien und -risiken hatte der RH im Jahr 2009 generell empfohlen:

- Finanzgeschäfte sollten nur in Verbindung mit einem operativen Grundgeschäft abgeschlossen werden und kein schwer bewertbares Risiko beinhalten.
- Derivatengeschäfte (Swappeschäfte) wären grundsätzlich nur zur Absicherung von Währungs- und Zinsänderungsrisiken abzuschließen.
- Komplexe und intransparente Finanzierungsstrukturen sollten vermieden werden. Die öffentliche Hand hat Spekulationsgeschäfte zu unterlassen und soll bei Veranlagungen keine vermeidbaren Risiken zur Erzielung zusätzlicher Erträge eingehen.

(4) Auf der Grundlage dieser Berichte erstellte der RH auch ein Grundsatzpapier „Grundsätze für Finanzierung und Veranlagung der Gebietskörperschaften“ für den Spekulationsgipfel der Bundesregierung (am 31. Juli 2009), das den Rahmen und die Basis für die vom Bundesminister für Finanzen mit der Erarbeitung von Empfehlungen für eine Optimierung des Finanzmanagements des Bundes beauftragte Arbeitsgruppe bildete. Die Arbeitsgruppe erstellte für die OeBFA „Leitlinien insbesondere für die Veranlagung von Finanzmitteln unter Beachtung von adäquaten Risikoricthlinien“.

Die Erfahrungen und Empfehlungen dieser Prüfung brachte der RH auch in die Erstellung von „Richtlinien betreffend das Finanzierungs- und Veranlagungsmanagement durch Gemeinden“ des Österreichischen Gemeindebundes ein.

Die wesentlichen Aussagen aus seinen Prüfungen veröffentlichte der RH im – dem Nationalrat und allen Landtagen vorgelegten – Tätigkeitsbericht 2009 („Gebietskörperschaften regeln ihr Finanz-



Ausgangssituation der
Gebarungüberprüfung

Land Salzburg – Finanzielle Lage

management neu“) (u.a. Reihe Bund 2009/14 und Salzburg 2009/7). Die Kernempfehlungen flossen auch in sein Positionspapier „Verwaltungsreform 2011“ (Reihe Positionen 2011/1) ein und sind auf der Homepage des RH unter „Generelle Empfehlungen“ abrufbar:

- Die Auswahl der Finanzierungsinstrumente erfordert besondere Sorgfalt und einen risikoaversen Umgang mit öffentlichen Geldern.
- Gebietskörperschaften sollten Veranlagungsbestimmungen beschließen, die die Stabilität der Anlage, die Werterhaltung des Vermögens und die Risikominimierung vorschreiben; für langfristige Veranlagungen sollten strategische Überlegungen festgelegt werden.
- Bei den Gebietskörperschaften wären im Sinne eines effizienten Schuldenmanagements verstärkt geeignete Maßnahmen und Instrumente zur Bewertung, Begrenzung und Steuerung von Finanzierungsrisiken zu ergreifen bzw. zu installieren.
- Das Risikomanagement sollte auf Methoden aufbauen, die im Bankensektor Anwendung finden.
- Die Entwicklung auf dem Kapitalmarkt sollte laufend beobachtet werden.
- Ein Berichtswesen und ein Limitsystem über sämtliche Finanzgeschäfte sollten eingeführt werden.

(5) Der RH hatte sich schon zuvor mehrfach mit Fragen des Finanzmanagements beschäftigt und dabei immer wieder auf die Notwendigkeit der Bindung von Derivatgeschäften an Grundgeschäfte sowie die Messung, Limitierung und gezielte Überwachung der Risiken hingewiesen:

Im Bericht Reihe Bund 2003/4 anerkannte der RH die Bemühungen der OeBFA, günstige Swapvereinbarungen zu treffen und dadurch die Schuldengebarung des Bundes zu optimieren. Er sah jedoch die Einhaltung der zwingenden Bindung eines Swapgeschäfts an ein zuvor eingegangenes Grundgeschäft als zweckmäßig und verwies auch darauf, dass bei Swaptransaktionen stets ein unkalkulierbares Restrisiko bestand.

Der RH hatte in diesem Bericht empfohlen, den Anteil der Fremdwährungsgeschäfte sowie der abgeschlossenen Swapverträge unter Berücksichtigung der künftigen Marktentwicklung nicht weiter aus-

Ausgangssituation der Gebarungsüberprüfung

zudehnen bzw. zumindest eine verbindliche Obergrenze (z.B. eine prozentmäßige Beschränkung der Swaptransaktionen an der Bundesfinanzschuld) festzulegen. Weiters hatte er angeregt, die bestehenden Risiken durch die Vereinbarung von für den Bund vorteilhaften Zins- bzw. Wechselkurskonditionen weiter zu reduzieren.

Im Bericht Reihe Bund 2004/2 anerkannte der RH, dass das neu entwickelte Risikomanagement der OeBFA dazu beitrug, die Risiken des Geschäftsbetriebs gezielter zu analysieren und auszuwerten. Diese qualitative Steigerung ermöglichte es der OeBFA, die Entwicklung von für die Gestionierung wesentlichen Kennzahlen zu beobachten und – darauf aufbauend – die operativen Geschäfte abzuwickeln. Der RH hatte empfohlen, der laufenden Risikoüberwachung weiterhin besondere Aufmerksamkeit zu schenken, für das Zinsänderungsrisiko verbindliche Limits festzulegen und eine umfassende Limitarchitektur zu erarbeiten.

Im Bericht Reihe Salzburg 2004/6 anerkannte der RH das professionelle Schuldenmanagement der Landeshauptstadt Salzburg sowie die erzielte Durchschnittsverzinsung. Hinsichtlich der Darlehensgebarung regte der RH – bezogen auf ein Volumen von rd. 15 Mio. EUR und ein damals bestehendes Zinsdifferential von rd. 150 Basispunkten zwischen einer Finanzierung in Schweizer Franken und in Euro – an, „bei Einhaltung der gebotenen Vorsicht die Möglichkeiten einer Verschuldung in fremder Währung bzw. einer Zinsanbindung an fremde Währungen bis zu einer festgelegten Obergrenze gezielt zu nutzen“. So ergäbe sich bei einer Zinersparnis von 1,5 % auf ein Darlehensvolumen von 15 Mio. EUR ein jährlicher Vorteil von 225.000 EUR. Im Stellungnahmeverfahren teilte die Landeshauptstadt Salzburg mit, dass sie durch ein Pilotprojekt eine Zinersparnis von 338.000 EUR erzielt habe. Die Empfehlung des RH bezog sich auf die Grundgeschäfte der Finanzierung (Darlehensgebarung) und nicht auf Veranlagungen in Form von Derivatengeschäften (wie im Fall der Finanzgeschäfte des Landes Salzburg).

Im Zusammenhang mit der Stadtkassa der Landeshauptstadt Salzburg und dem Liquiditätsmanagement hatte der RH festgehalten, dass Liquiditäten von über 100 Mio. EUR kurzfristig veranlagt und nur unzureichend zur Tilgung höher verzinsten Darlehen oder zur Finanzierung laufender Ausgaben herangezogen worden waren.

Im Bericht Reihe Burgenland 2006/3 kritisierte der RH, dass die HYPO-BANK BURGENLAND Aktiengesellschaft (Bank Burgenland) ein im November 1999 grundsätzlich beschlossenes Absicherungsgeschäft verspätet und ohne aktuelle Wirtschaftlichkeitsberechnung im



Wesentlichen erst zwischen Juli 2000 und Juli 2001 durchführte. Insbesondere unterblieb ein Vergleich der Kosten des verspäteten Absicherungsgeschäfts mit den Kosten möglicher Alternativen. Mit dem Erwerb langlaufender Fixzinszahlerswaps in Höhe von 410 Mio. EUR wählte sie die um 20 Mio. EUR bis 70 Mio. EUR ungünstigere Variante. Weiters bemängelte der RH, dass die Bank im Zuge von zwei Emissionen ebenfalls Absicherungsgeschäfte ohne wirtschaftliche Bewertung durchführte. Zusammenfassend hatte er der Bank Burgenland empfohlen, Absicherungsgeschäfte nur in unmittelbarem und zeitlichem Zusammenhang mit dem Grundgeschäft bzw. nach Erstellung einer aktuellen Wirtschaftlichkeitsberechnung abzuschließen.

- 2.2 Der RH hielt fest, dass die Prüfungen des RH – insbesondere die Querschnittsüberprüfung zum Themenbereich Finanzierungs- und Veranlagungsinstrumente sowie der Finanzierungsstrategien und –risiken in den Jahren 2007 bis 2009 – zahlreiche materielle Schwachstellen in der Durchführung (u.a. fehlende Risikoinformation und –beobachtung, Ertragsoptimierung (Spekulation) mittels Derivatengeschäften) der überprüften Stellen aufgezeigt hatten. Die in den Berichten enthaltenen Empfehlungen umfassten wesentliche Elemente, die im Jahr 2013 Gegenstand von Regelungen bei der Umsetzung des bundesweiten Spekulationsverbots waren.

Der RH hielt weiters fest, dass auf Bundesebene die Feststellungen des RH zu Leitlinien für die OeBFA geführt hatten und auch der Österreichische Gemeindebund auf Inhalte der RH-Berichte bei der Erstellung der Richtlinien zurückgegriffen hatte. Eine Ausweitung dieser Richtlinien auf sämtliche Gebietskörperschaften wurde jedoch verabsäumt.

Außerdem wies der RH darauf hin, dass er – entsprechend seiner Spruchpraxis – bei Überprüfung von Teilgebieten der Gebarung der Landeshauptstadt Salzburg im Jahr 2003 die Nutzung von Zinsvorteilen fremder Währungen nur unter der Auflage der Einhaltung der gebotenen Vorsicht und bis zu festgesetzten Obergrenzen als zweckmäßig erachtet hatte. Weiters hatte er bei der Landeshauptstadt Salzburg kritisiert, dass hohe Liquiditäten veranlagt und nicht zur Schuldenreduzierung bzw. laufenden Ausgabenfinanzierung herangezogen worden waren.

Ausgangssituation der Gebarungsüberprüfung

3.1 (1) Der im Juli 2009 veröffentlichte Bericht über das Bundesland Salzburg (Reihe Salzburg 2009/3) hatte folgende Kritikpunkte enthalten:

- jahrelange Durchführung von Derivatивgeschäften mit hohem Volumen,
- keine direkte Bindung der Derivatивgeschäfte an Grundgeschäfte, somit ohne Absicherungszweck und damit mit spekulativem Hintergrund,
- auffällig hoher Anteil an variabel verzinsten Finanzschulden und sich daraus ergebendes hohes Zinsänderungsrisiko sowie
- mangelnde Information des Landes Salzburg über das bestehende Risiko seiner Finanzierungen.

Bereits zu diesem Zeitpunkt hatte der RH auf ein – in der Finanzberichterstattung der Finanzabteilung – ausgewiesenes Risikopotenzial (Value at Risk) in Höhe von 178,20 Mio. EUR (Ende 2007) hingewiesen. Dieses Risikopotenzial betrug 41 % der Finanzschuld bzw. entsprach knapp 10 % der Einnahmen des Landesvoranschlags des Landes Salzburg. Das Land Salzburg wies damit den höchsten Risikowert aller überprüften Stellen aus (u.a. achtmal höher als der vergleichbare Risikowert des Bundes).

(2) Der RH hatte daher bereits damals dem Land Salzburg

- die laufende Durchführung der Portfolio- und Risikobewertungen,
- eine deutliche Verringerung der hohen Risiken aus Derivatивgeschäften und den Abschluss von Derivatивgeschäften nur zur Absicherung von Währungs- und Zinsänderungsrisiken,
- die laufende Beobachtung der Entwicklungen auf dem Finanzmarkt sowie
- eine risikotechnische Zusammensetzung des Portfolios mit fixen und variabel verzinsten Finanzierungen

empfohlen.

3.2 Der RH hielt fest, dass in Salzburg aufgrund der im Rahmen der Gebarungsüberprüfung aufgezeigten Mängel und Risiken (u.a. mangelnde Risikoinformation, spekulative Derivatивgeschäfte, hohes Zinsände-



Ausgangssituation der
Gebarungsüberprüfung

Land Salzburg – Finanzielle Lage

rungsrisiko) Ende 2007 die Gefahr der Erhöhung der Finanzschulden des Landes um bis zu 41 % bestand und dringender Handlungsbedarf zur Umsetzung der Empfehlungen des RH gegeben war.

Follow-up-Überprüfung
Salzburg 2011

Ziel der Follow-up-Überprüfung

- 4 Aufgrund des besonders hohen Risiko- und Verlustpotenzials, das die erste Prüfung des RH (Reihe Salzburg 2009/3) gezeigt hatte, wählte der RH aus den überprüften Stellen insbesondere das Land Salzburg für die Durchführung der Follow-up-Überprüfung im November und Dezember 2011 aus. Der RH führt Follow-up-Überprüfungen mit dem Ziel durch, die Wirksamkeit von Gebarungsüberprüfungen zu verstärken. Eine Follow-up-Überprüfung konzentriert sich auf die Überprüfung des Umsetzungsgrades von Empfehlungen aus der Vorprüfung und hat zum Ziel, zu erheben, welche Maßnahmen die überprüfte Stelle zum Zwecke der Umsetzung gesetzt hat. Bereits im Jahr 2010 hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlung deren Umsetzungsstand beim Land Salzburg schriftlich nachgefragt. Das Ergebnis war im Bericht Reihe Salzburg 2010/9 veröffentlicht worden.

Entsprechend diesen strategischen Vorgaben war es Ziel der Follow-up-Überprüfung in Salzburg, die Umsetzungsmaßnahmen des Landes Salzburg bei vier Empfehlungen zu überprüfen:

- die laufende Durchführung von Portfolio- und Risikobewertungen,
- die laufende Beobachtung der Entwicklungen auf dem Kapitalmarkt und die risikotechnische Zusammensetzung des Portfolios (variabel – fix verzinst),
- das angemessene Verhältnis Risiko – Ertrag und
- das Überdenken der Finanzierungsstrategie und die Verringerung der Risiken sowie die Anbindung an ein Grundgeschäft.

Ausgangssituation der Gebarungsüberprüfung

Grundlagen der Prüfungsfeststellungen

5.1 Der Ende 2011 durchgeführten Follow-up-Überprüfung lagen folgende Dokumente des Landes Salzburg zugrunde:

- Gesetzliche Grundlagen:
 - Landshaushaltsgesetz,
 - Salzburger Wohnbauförderungsgesetz (Landeswohnbaufonds),
 - Richtlinien für das Finanzmanagement des Landes Salzburg vom 4. Juni 2007,
- Rechnungsabschlüsse 2008 bis 2010,
- Berichte des Landesrechnungshofs über die Rechnungsabschlüsse 2008 bis 2010 mit den darin enthaltenen Prüfungsurteilen, die keine Hinweise auf Mängel in der Landesbuchhaltung enthielten,
- Reporting des externen Finanzdienstleisters (gemäß Richtlinien):
 - 2008 bis 2010 Reporting zum Stand per Jahresende,
 - kompletter Monatsbericht Oktober 2011,
- Ergebnisprotokolle der Sitzungen des Finanzbeirats (2008 bis Juli 2011),
- Vermögensaufstellung des Versorgungs- und Unterstützungsfonds des Landes 2003 bis 2010,
- Veränderungsrechnung des Versorgungs- und Unterstützungsfonds des Landes 2008 bis 2011,
- Aufstellung des Landes zum Risikoausgleichsswap (Stand 30. November 2011).

Der RH hatte zur Vorbereitung der Prüfung einen Fragebogen an das Land Salzburg zur Bekanntgabe der Budgetkennzahlen (Finanzschuld, Durchschnittsverzinsung, Derivatgeschäfte) übermittelt, den die Leiterin des Budgetreferats am 24. November 2011 dem RH übergab. Diese von der Finanzabteilung angegebenen Kennzahlen über-



Land Salzburg – Finanzielle Lage

prüfte der RH anhand der oben angeführten Dokumente im Hinblick auf ihre Richtigkeit und Übereinstimmung.

Laut Schreiben des Leiters der Finanzabteilung vom 2. Mai 2007 an den externen Finanzdienstleister lag die „Verantwortung für die Vollständigkeit der dem Berichtswesen zugrunde liegenden Daten und Geschäftsinformationen beim Amt der Salzburger Landesregierung“. Da dieses Schreiben sowohl vom Leiter der Finanzabteilung als auch von seiner Stellvertreterin unterzeichnet war, war aus der Sicht des RH im Bereich des Berichtswesens das Vier-Augen-Prinzip gegeben (siehe TZ 27).

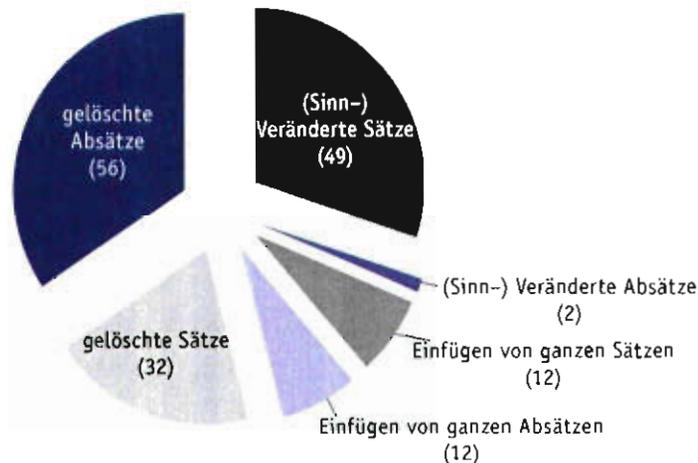
- 5.2 Aufgrund der festgestellten Datenübereinstimmung hatte der RH keinen Grund, an der Vollständigkeit und Authentizität der in seinen Bericht übernommenen Zahlen und Fakten zu zweifeln. Die mitgeteilten Kennzahlen des Fragebogens deckten sich mit dem Reporting des externen Finanzdienstleisters und den Ergebnisprotokollen des Finanzbeirats. Auch ergaben sich aus den Vermögensaufstellungen, der Veränderungsrechnung des Versorgungs- und Unterstützungsfonds und den geprüften Rechnungsabschlüssen keine Widersprüche.

Abänderungen von Protokollen

- 6.1 Im Rahmen der gegenständlichen Gebarungüberprüfung des Landes Salzburg übergab der Leiter der Finanzabteilung im Dezember 2012 Protokolle der Sitzungen des Finanzbeirats von Jänner 2008 bis Juli 2011 an den RH. Eine Auswertung der Protokolle auf Übereinstimmung mit jenen Dokumenten, die die Leiterin des Budgetreferats dem RH im November 2011 – im Zuge der Follow-up-Überprüfung – übergeben hatte, ist aus nachstehender Abbildung ersichtlich:

Ausgangssituation der Gebarungsüberprüfung

Abbildung 1: Veränderungen in Protokollen



Quelle: RH

Die 22 Protokolle der Sitzungen des Finanzbeirats im Zeitraum Jänner 2008 bis Juli 2011 wiesen insgesamt 163 Veränderungen auf. Dabei wurden 56 Absätze und 32 Sätze gelöscht, 49 Sätze und zwei Absätze von ihrem Sinngehalt her verändert. Jeweils zwölf Absätze und Sätze wurden neu hinzugefügt.

Die Veränderungen der Protokolle des Finanzbeirats betrafen materiell Informationen zu

- Risikogehalt der Finanzgeschäfte,
- realisierten Verlusten und Bewertungsverlusten,
- aufgelösten Reserven,
- Limitüberschreitungen und
- Transaktionen in volatilen Fremdwährungen sowie Devisentermingeschäften.

Zusätzlich zum veränderten Informationsgehalt der Protokolle des Finanzbeirats dienten die Veränderungen zum Vorteil des Landes hinsichtlich der Darstellung von Bewertungen, Ergebnissen und Risiken (Value at Risk).



Gänzlich aus den Protokollen entfernt wurden mehrere Empfehlungen des Finanzbeirats (z.B. hinsichtlich der Einhaltung von Limiten, der Risikoreduktion von Fremdwährungsgeschäften u.a. auch hinsichtlich des Schreibens von Optionen) sowie eine Weisung des Leiters der Finanzabteilung betreffend die erforderliche Einhaltung von Limiten.

Die folgende Tabelle zeigt zwei Beispiele über Fälschungen von Protokollen des Finanzbeirats:

Tabelle 1: Beispiele für Veränderungen in Protokollen

Original	Veränderung
Protokoll vom 22. Jänner 2008:	
Da sich im Monat Jänner 2008 die Märkte sehr negativ und nervös präsentiert haben, ist allerdings gegenüber der Bewertung vom 31. Dezember 2007 mit einer Abänderung auch der VaR-Werte zu Lasten des Landes zu rechnen, so dass nicht sichergestellt ist, dass die ergriffenen Maßnahmen tatsächlich auch ausreichen, um die Toleranzschwelle für das Währungs-VaR zu erreichen. Von den Mitgliedern des Finanzbeirats wird einhellig festgehalten, dass sämtliche Limits einzuhalten und Maßnahmen zu ergreifen sind, die die Einhaltung der Limits sicherstellen!	Der Finanzbeirat begrüßt die seitens des Landes vorgenommenen Risikoreduzierungen und empfiehlt die beiden Überlegungen in eine gemeinsame Strategie zu transformieren, um im Anlassfall ein schnelles Handeln sicherzustellen.
Protokoll vom 18. Februar 2009:	
Im gesamten Jahr 2008 belief sich der wirtschaftliche Erfolg (= Performance) der „Optimierungsportfolios“ auf – 316 Mio. EUR, wovon – 88 Mio. EUR an Verlusten realisiert wurden und – 228 Mio. EUR an (unrealisierten) Bewertungsverlusten eintraten.	Die Bewertung des „Optimierungsportfolios“ hat per Jahresende 2008 + 57,4 Mio. EUR betragen.

Quelle: RH

Aus dem elektronischen Archiv der Leiterin des Budgetreferats war nachvollziehbar, dass die Änderungen der Protokolle während der Follow-up-Überprüfung nach Anforderung dieser Unterlagen durch das RH-Prüfteam im November 2011 durchgeführt wurden.

- 6.2 Der RH hielt fest, dass die Veränderungen der Originalprotokolle, insbesondere in jenen Passagen betreffend Aussagen zu Risiko, Limiten, Fremdwährungen und Verlusten, den RH über wahre Tatsachen täuschten und vertiefte Prüfungshandlungen des RH hintanhielten. Sie vermittelten ein falsches Bild über die Entwicklung der Finanzgeschäfte des Landes Salzburg und stellten so eine unrichtige Grundlage für die Beurteilung der Umsetzungsmaßnahmen des Landes dar.

Ausgangssituation der Gebarungsüberprüfung

Unterlassene Informationen durch das Land Salzburg

7.1 (1) Auf Grundlage dieser den wahren Entwicklungsstand verfälschenden Unterlagen hatte der RH daher die ersten drei Empfehlungen als umgesetzt eingestuft, weil das Land – wie vorgelegte Unterlagen (siehe TZ 5 und 6) zeigten –

- zwischenzeitig über eine durchgängig dokumentierte Gesamtrisikobewertung verfügte, Risikokennzahlen ermittelte und diese mit klar definierten Risikolimits überwachte,
- den Kapitalmarkt nachweislich beobachtete und
- im September 2010 „besondere Regelungen für die Veranlagung“ als Ergänzung zu den bestehenden Richtlinien beschlossen hatte. Diese Richtlinien sahen Einschränkungen auf bestimmte Veranlagungsformen bzw. –fristen vor.

(2) Die vierte Empfehlung hatte der RH als teilweise umgesetzt beurteilt, weil das Land – wie die vorgelegten Unterlagen und die übermittelten Daten zeigten – zwar die bestehenden Risiken (Value at Risk) von 41 % auf 13 % der Finanzschuld verringerte, jedoch auch weiterhin Derivatengeschäfte ohne Bindung an Grundgeschäfte und damit mit spekulativem Hintergrund abschloss. Darüber hinaus schloss das Land Salzburg weiterhin komplexe und risikoreiche Geschäfte ab, um dadurch zusätzliche Erträge zu erwirtschaften.

(3) Der RH hatte die vom Land Salzburg eingeleiteten Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen anerkannt und war zu folgender Beurteilung gekommen (siehe Reihe Salzburg 2012/9, S. 159):

„Das Land Salzburg setzte fast alle Empfehlungen des RH um. Es schloss jedoch weiterhin komplexe – mit Risiko behaftete – Derivatengeschäfte ab, um dadurch zusätzliche Erträge zu erwirtschaften. Allerdings wurden durch den Abschluss zusätzlicher Sicherungsgeschäfte die Risikopositionen stark reduziert.“

Der RH hatte daher dem Land Salzburg empfohlen,

- im Hinblick auf den noch immer bestehenden Risikogehalt der Derivatengeschäfte das vorhandene Risiko weiter zu verringern,
- Derivatengeschäfte nur zur Absicherung von Währungs- und Zinsrisiken abzuschließen und



- sachliche Kriterien für die Zuführung von Erträgen aus Derivatgeschäften in den Richtlinien für das Finanzmanagement festzuschreiben.

(4) Der RH hatte das Prüfungsergebnis Ende Mai 2012 der Salzburger Landesregierung übermittelt. Die Stellungnahme der Salzburger Landesregierung vom 23. August 2012 langte im RH am 29. August 2012 ein. Zu diesem Zeitpunkt war das Amt der Salzburger Landesregierung, insbesondere auch der für Finanzangelegenheiten zuständige Landesrat der Salzburger Landesregierung (Finanzreferent), bereits darüber informiert, dass die Leiterin des Budgetreferats Geschäfte abgeschlossen hatte, die nicht den Richtlinien für das Finanzmanagement des Landes Salzburg entsprachen. Das Land Salzburg hatte daher dieser Mitarbeiterin bereits die Handlungsvollmacht entzogen.

Der zeitliche Ablauf stellte sich unter Zugrundelegung der Aussendung der Landeskorespondenz vom 6. Dezember 2012 wie folgt dar:

Tabelle 2: Chronologie der Follow-up-Überprüfung des RH 2011	
7. November bis 1. Dezember 2011	Überprüfung des RH an Ort und Stelle
Mai 2012	erste Ungereimtheiten: nicht mehr bewilligtes Geschäft abgeschlossen – Leiterin des Budgetreferats ermahnt, Personalabteilung informiert
29. Mai 2012	Prüfungsergebnis des RH übermittelt an Salzburger Landesregierung
17. Juli 2012	Information an Finanzreferenten Mag. Brenner: über richtlinienwidrigen Abschluss – Aufnahme von Ermittlungen – Entzug der Handlungsvollmacht – Anforderungen Bericht über Finanzmanagement – Beurlaubung der Mitarbeiterin bis 17. September 2012
3. August 2012	E-Mail eines Mitarbeiters des Budgetreferats an Leiter der Finanzabteilung und externe Mitglieder des Finanzbeirats mit umfassenden, voneinander abweichenden Aufstellungen über Kreditinstitute (13 gegenüber 26) und Derivatgeschäfte (63 gegenüber 246)
23. August 2012	Stellungnahme Salzburger Landesregierung zu RH-Bericht
Oktober 2012	Bestellung Experten – neuerliche Ungereimtheiten festgestellt
15. Oktober 2012	Information Mag. Brenner über Ergebnis der Untersuchungen, dass richtlinienwidrige Geschäfte abgeschlossen wurden – Weisung seinerseits zur Auflösung der Geschäfte
23. Oktober 2012	Bericht des Leiters der Finanzabteilung an externe Mitglieder des Finanzbeirats über Existenz von Finanzgeschäften, die nicht Bestandteil des Portfolioberichts waren
26. November 2012	Leiterin des Budgetreferats gesteht, Buchverlust von 340 Mio. EUR versteckt zu haben – fristlose Entlassung
5. Dezember 2012	Vorlage eines Berichts betreffend Fehlverhalten der Leiterin des Budgetreferats
6. Dezember 2012	Vorlage RH-Bericht, Pressegespräch Mag. Brenner betreffend Buchverlust 340 Mio. EUR

Quellen: Landeskorespondenz Salzburg; RH

Ausgangssituation der Gebarungüberprüfung

Einem internen Aktenvermerk des Leiters der Finanzabteilung zufolge vereinbarten am 15. Oktober 2012 der Finanzreferent Mag. David Brenner und der Leiter der Finanzabteilung die Auflösung von Fremdwährungsgeschäften sowie weiterer Geschäfte mit dem Ziel, bis Ende November 2012 ein Portfolio zu schaffen, das den geltenden Richtlinien für das Finanzmanagement entsprach. Das Land Salzburg beendete im Zeitraum Oktober bis Dezember 2012 rd. 300 Finanzgeschäfte (siehe TZ 47 ff.).

Bis zur Vorlage des RH-Berichts am 6. Dezember 2012 informierte die Salzburger Landesregierung den RH nicht über die zwischenzeitlichen Entwicklungen. Sie ersuchte den RH – trotz der noch laufenden Gebarungüberprüfung – nicht um Unterstützung bei der raschen Aufklärung der richtlinienwidrigen Geschäfte.

- 7.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das Land Salzburg bis zur Vorlage des Berichts am 6. Dezember 2012 den RH nicht über die Verdachtsmomente informiert hatte. Besonders kritisch wies der RH auf die nicht erfolgte Information des RH über die seit Oktober 2012 bis zur Berichtsvorlage im Dezember getroffenen Dispositionen (Schließung von rd. 300 Finanzgeschäften) hin. Dieses Verhalten vermittelte dem RH den Eindruck, dass Informationen zurückgehalten wurden und kein umfassendes Aufklärungsinteresse des Landes Salzburg bestand.

Das Land Salzburg konnte nicht mehr davon ausgehen, dass die aus dem Verantwortungsbereich des Landes dem RH übermittelten Daten richtig, vollständig und authentisch waren. Sie gaben die wahre finanzielle Lage und die tatsächlichen Risiken der abgeschlossenen Finanzierungs- und Veranlagungsgeschäfte nicht wieder, weshalb der RH über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit sowie die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der beurteilten Sachverhalte getäuscht wurde.

- 7.3 *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg seien die im Juli 2012 bekannt gewordenen Tatsachen außerhalb des Prüfungszeitraums des RH gelegen und hätten per se noch keine Rückschlüsse auf die erst später bekannt gewordenen Dimensionen der Finanzgeschäfte zugelassen.*

Der Umstand, dass der RH-Bericht zur Follow-up-Überprüfung taggleich mit der Pressekonferenz zur Finanzcausa zur Publikation bestimmt gewesen sei, sei im Amt der Landesregierung nicht bekannt gewesen und habe eine unglückliche Koinzidenz dargestellt. Vor der Pressekonferenz sei der Fokus voll auf die Suche nach Informationen gerichtet gewesen.



7.4 Der RH wies darauf hin, dass nach Übermittlung des Prüfungsergebnisses zur Stellungnahme am 29. Mai 2012 Maßnahmen seitens des Landes Salzburg gesetzt wurden, die in der Stellungnahme des Landes vom 23. August 2013 nicht erwähnt wurden. Insbesondere waren dies der Entzug der Handlungsvollmacht und die Beurlaubung der Mitarbeiterin bis 17. September 2012 sowie ein E-Mail eines Mitarbeiters des Budgetreferats an den Leiter der Finanzabteilung und externe Mitglieder des Finanzbeirats (siehe Tabelle 2). Diese außerhalb des Prüfungszeitraums gesetzten Maßnahmen hätten Auswirkungen auf die Beurteilung der Sachverhalte durch den RH gehabt. Eine rechtzeitige Informationsweiterleitung hätte weiterführende Prüfungshandlungen des RH ermöglicht und so auch im Interesse des Landes zu einer allenfalls schadensmindernden Aufklärung beitragen können.

Abgrenzung der Gebarungsüberprüfung des RH zu Untersuchungshandlungen anderer Institutionen und Unternehmen

8 (1) Im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Kompetenzen (Art. 127 B-VG) überprüfte der RH von Dezember 2012 bis März 2013 die Gebarung des Landes Salzburg. Die Überprüfung erfolgte unter Anwendung der dem RH zur Verfügung stehenden Methoden (u.a. Akteneinsicht, Befragung der Mitarbeiter, Einholung externer Bestätigungen).

(2) Strafrechtlich relevante Sachverhalte werden durch die Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption und durch das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung erhoben. Darunter fallen Ermittlungen gegen mehrere Mitarbeiter des Amtes der Salzburger Landesregierung wegen des Verdachts strafbarer Handlungen (bspw. Missbrauch der Amtsgewalt, Urkundenfälschung, Fälschung von Unterschriften sowie Geschenkkannahme).

(3) Das Land Salzburg beauftragte PwC Salzburg Wirtschaftsprüfung und Steuerberatung GmbH (PwC) mit der Aufklärung der Frage, wie die bei der OeBFA sowie bei Dritten aufgenommenen Mittel verwendet wurden und wie die Wertpapier- und Derivatportfolien refinanziert wurden.

(4) Die Geschäftsführung des Salzburger Landeswohnbaufonds beauftragte PwC mit Untersuchungshandlungen zum Salzburger Landeswohnbaufonds. Die Untersuchungshandlungen umfassten den Zeitraum 1. Jänner 2006 bis 31. Dezember 2011.

(5) Das Land Salzburg beauftragte Ithuba Capital AG zur Vornahme von Analysen zur Bewertung und Risikoeinschätzung jener vom Land Salzburg erworbenen oder begebenen Veranlagungs- und Finanzie-

Ausgangssituation der Gebarungsüberprüfung

rungsinstrumente bzw. kontrahierten Derivate, hinsichtlich derer das Land Salzburg Informationen an Ithuba Capital AG übermittelte. Folgende Themenbereiche behandelte Ithuba Capital AG in ihrer Stellungnahme:

- Abbildung offengelegter Finanzinstrumente des Landes Salzburg im Ithuba-System,
- Bewertung zu Marktwerten,
- Erstellung einer Risikoanalyse:
 - Sensitivitäten und Szenarien,
 - Darstellung der Wertaufholungs- und Optimierungspotenziale,
- Einschätzung der Möglichkeiten eines Risikoabbaus sowie generellen Portfolio-Abbaus,
- Erörterung der Ergebnisse mit Vertretern des Landes.

Weiters beauftragte das Land Salzburg Ithuba Capital AG mit der Beratung und Unterstützung beim Abbau des Portfolios und der damit verbundenen Veranlagungsrisiken.

(6) Das Land Salzburg beauftragte die OeBFA gemäß § 2 Abs. 2 Bundesfinanzierungsgesetz mit der Erstellung von Befund und Gutachten zu nachstehenden Themen:

- Abbildung des Finanzierungsportfolios des Landes inklusive der ausgegliederten Einheiten im Sektor 13 im Treasury-System der OeBFA auf Basis der vom Land bzw. der Ithuba Capital AG übermittelten Daten;
- Entwicklung einer Strategie für das Funding des Landes inklusive einer Fundinghypothese für das Wertpapier- und Derivateportfolio in der Abbauphase in Abstimmung mit den Analyseergebnissen von Ithuba Capital AG;
- Erarbeitung eines Verständnisses davon, wie das Zahlenwerk, das den Empfehlungen der Ithuba Capital AG zugrunde liegt, zustande kommt (Nachvollziehen des Treasury-Systems und der Bewertungssystematik von Ithuba Capital AG);



Ausgangssituation der
Gebarungsüberprüfung

Land Salzburg – Finanzielle Lage

- Stellungnahme zu den Ergebnissen und Strategie-Empfehlungen von Ithuba Capital AG hinsichtlich des Derivate-, Wertpapier- und Finanzierungsportfolios und Plausibilitätskontrolle;
- Mitarbeit bei der Entwicklung von Risikomanagement-Richtlinien und einer Governance-Struktur des Landes.

(7) In der Sitzung der Koordinierungsgruppe des Finanzüberwachungsausschusses des Salzburger Landtags vom 20. Dezember 2012 kamen die Beteiligten darin überein, dass für die Aufarbeitung der Finanzgeschäfte des Landes Salzburg sämtliche beauftragten und eingebundenen Institutionen und Unternehmen im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes ihre Prüfungs- und Erhebungsaktivitäten koordinieren und bei ihrer Aufgabenwahrnehmung kooperieren.

Dementsprechend nahm der RH im Zuge der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung auf die jeweils vorliegenden Ergebnisse der einbezogenen Institutionen Bezug.

Krisenmanagement

9.1 Im Zuge der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle stellte der RH fest, dass aufgrund der personellen Situation im Budgetreferat (Suspendierungen, längere Krankenstände) zeitweilig nur mehr ein Mitarbeiter für die Abwicklung der Finanzgeschäfte zur Verfügung stand. Daher wies er den Vorsitzenden der Koordinierungsgruppe des Finanzüberwachungsausschusses in einem E-Mail vom 15. Jänner 2013 auf daraus resultierende Risiken hin:

- Aufgrund der fehlenden Zeichnungsberechtigung des Mitarbeiters für einen Teil der Bankkonten konnte auf die dort befindlichen Mittel nicht zugegriffen werden. Es mussten stattdessen Barvorlagen aufgenommen werden, was zu unnötigen Kosten führte.
- Bei der bestehenden Vollmacht handelte es sich um eine Generalvollmacht, die Unterschriften von mindestens zwei Bevollmächtigten erforderte. Eine rechtliche Vertretung war zu diesem Zeitpunkt im Budgetreferat allein durch den Mitarbeiter nicht möglich.
- Der Mitarbeiter war mit einer Vielzahl von Aufgaben betraut, so dass ein Teil der Aufgaben nicht erledigt werden konnte. Dies betraf insbesondere die Bereiche der Dokumentation, der Ablage und der Verbuchung. Eine vollständige, nachvollziehbare und transparente Erfassung aller Finanzgeschäfte war dadurch nicht gewährleistet.

Ausgangssituation der Gebarungsüberprüfung

- Aufgrund der fehlenden Möglichkeit, das Vier-Augen-Prinzip einzuhalten, war eine interne Kontrolle nicht gegeben. Dadurch konnten mögliche Fehler nicht entdeckt werden.

Das Land Salzburg verfügte für den Abbau von rd. 300 Finanzgeschäften (davon 245 Derivate) von Oktober bis Dezember 2012 weder über eine schriftliche Strategie noch konnte es Protokolle über die Gespräche der Finanzabteilung mit dem Finanzreferenten Mag. David Brenner sowie dem Finanzbeirat vorlegen. Die Abwicklung und somit die Entscheidung über die Auflösung der Einzelgeschäfte lag im Ermessen eines einzelnen Mitarbeiters (siehe TZ 48).

- 9.2 Der RH wies kritisch auf das mangelnde Krisenmanagement des Landes Salzburg nach Bekanntwerden der Vorfälle Ende 2012 hin.
- 9.3 *Das Land Salzburg verwies in seiner Stellungnahme auf die Extremsituation, in der sich die Finanzabteilung befunden habe. Praktisch seien alle Schlüsselkräfte, die bisher mit dem Finanzmanagement beschäftigt waren, ausgefallen. Zu einer Neuaufnahme von Barvorlagen sei es nicht gekommen; einzuräumen sei aber, dass fällige Barvorlagen nicht zurückgeführt werden hätten können und deshalb gerollt worden seien.*

Seitens des Landes Salzburg seien unverzüglich nach Bekanntwerden der Vorfälle externe Experten ausgewählt, engagiert und mit Arbeiten beauftragt worden. Jedes raschere Vorgehen hätte die Qualität und Transparenz des Auswahlprozesses erheblich beeinträchtigt. Bereits im Dezember nach Entlassung der Leiterin des Budgetreferats seien unverzüglich externe Dienstleister beauftragt worden, um fehlendes abteilungsinternes Know-how und unzureichende Personalressourcen bestmöglich zu kompensieren. Alle vier im Landtag vertretenen Fraktionen seien in den Auswahlprozess eingebunden gewesen. Bereits Mitte Jänner 2013 habe im Wege einer Sofortmaßnahme ein Budgetexperte den Dienst im Land angetreten.

- 9.4 Der RH entgegnete, dass die Beauftragung von externen Experten inhaltlich mit der Aufklärung von Sachverhalten der Vergangenheit im Zusammenhang stand und nicht die Aufrechterhaltung der laufenden Agenden des Budgetreferats zum Ziel hatte. Der RH verblieb bei seiner Ansicht, dass das Krisenmanagement unzureichend organisiert war.



Verantwortung der
Entscheidungsträger

10.1 Der RH holte im Zuge seiner Erhebungen im Dezember 2012 von zu diesem Zeitpunkt bekannten Kreditinstituten, die mit dem Land Salzburg in Geschäftsbeziehung standen, Bestätigungen über den Umfang der mit dem Land Salzburg abgeschlossenen Finanzgeschäfte ein (sogenannte Bankbriefe). Aufgrund der während der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle zusätzlich identifizierten Kreditinstitute übergab der RH am 25. Jänner 2013 eine weitere Liste mit Kreditinstituten bzw. Versicherungsunternehmen an die Finanzabteilung zur Versendung von Bankbriefen. Darin ersuchte der RH die Kreditinstitute bzw. Versicherungsunternehmen um Mitteilung der Finanzgeschäfte zum 31. Dezember 2011 und 2012 und auch um Bekanntgabe bezüglich der mit Vertretern des Landes Salzburg in den Jahren 2008 bis 2012 durchgeführten Gespräche und Informationen über die abgeschlossenen Finanzgeschäfte und allfällige damit verbundene Risiken.

Laut Auskunft des Leiters des Budgetreferats wurde die zweite Tranche der Bankbriefe – trotz mehrfacher Urgezen des RH – bis zum 26. März 2013 nicht verschickt. Aufgrund der bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht erfolgten Versendung konnte der RH keine Ergebnisse dieser zweiten Versendung in seine Beurteilung einbeziehen und auch keine Aussage über die Vollständigkeit der Finanzgeschäfte sowie zur allfälligen Verantwortung der Entscheidungsträger aufgrund von Gesprächen mit den Kreditinstituten treffen.

Der Leiter des Budgetreferats teilte dem RH am 26. März 2013 telefonisch mit, dass das Land Salzburg umfangreichere Informationen von den Kreditinstituten bzw. Versicherungsunternehmen benötige und einen umfangreichen Bankbrief Mitte April versenden werde.

10.2 Der RH empfahl dem Land Salzburg, die Versendung der Bankbriefe durchzuführen und die rücklangenden Antworten im Zusammenwirken mit allenfalls noch erweiterten Erhebungen zur Aufarbeitung der vergangenen Aktivitäten des Finanzmanagements und zur Klärung der Verantwortung der Entscheidungsträger heranzuziehen.

10.3 *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg seien im Zeitraum zwischen Oktober und Dezember 2012 in mehreren Anläufen Banken um die Übermittlung von Informationen ersucht worden. Um den Jahreswechsel 2012/2013 sei ein Brief des RH an jene Banken, bei denen eine bestehende Geschäftsbeziehung bekannt gewesen sei, ergangen.*

Ausgangssituation der Gebarungsüberprüfung

Die zweite Tranche der Bankbriefe an jene Banken, die laut Auswertung des Buchhaltungsprogramms des Landes in einer nicht näher definierten Geschäftsverbindung zum Land Salzburg gestanden seien, sei am 23. April 2013 versandt worden. Durch eine entsprechende Vorbereitung dieser Bankbriefe sei vermieden worden, dass die Banken abermals mehrmals hintereinander angeschrieben werden mussten. So sei schließlich der gesamte in Frage stehende Zeitraum vom 1. Jänner 2001 bis 31. Dezember 2012 abgefragt worden. Die Auswertung sei derzeit in Bearbeitung; die Antworten würden in die Aufarbeitung der vergangenen Aktivitäten des Finanzmanagements einfließen.

- 10.4 Der RH wies darauf hin, dass die Versendung der zweiten Tranche der Bankbriefe verspätet erfolgte und daher eine Beurteilung der Vollständigkeit der Finanzgeschäfte durch den RH nicht möglich war. Darüber hinaus hielt der RH fest, dass dadurch in einer kritischen Phase des Aufarbeitungsprozesses keine Klarheit über das Ausmaß der Finanzgeschäfte und somit der finanziellen Lage des Landes Salzburg bestand.

Rolle und Verantwortlichkeiten im Kontrollsystem

- 11 (1) Das Kontroll- und Aufsichtsgefüge der öffentlichen Verwaltung setzt sich aus mehreren Elementen zusammen: Die verwaltungsinterne Kontrolle wird durch die Führungskräfte im Rahmen ihrer Managementtätigkeiten, durch ein Internes Kontrollsystem (IKS) und die Interne Revision ausgeübt. Die externe Kontrolle erfolgt durch den Landesrechnungshof (LRH) und den RH.

Gemeinsames Ziel ist die Sicherstellung einer gesetzmäßigen, zweckmäßigen, wirtschaftlichen und sparsamen Besorgung der öffentlichen Aufgaben sowie Transparenz und Rechenschaftspflicht beim Einsatz öffentlicher Mittel.

Um das Funktionieren der Kontrolle sicherzustellen, sollte jede Einrichtung ihre Verantwortlichkeiten und ihre Rolle wahrnehmen, sich entsprechend den rechtlichen Rahmenbedingungen koordinieren und abstimmen.



(2) Finanzreferent

Als oberstes Organ übt die Landesregierung gemäß § 1 Abs. 1 Geschäftsordnung der Salzburger Landesregierung (GO-LR)⁵ in den Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereichs des Landes die Landesverwaltung aus. Die Angelegenheiten der Landesverwaltung werden entweder von der Landesregierung in ihrer Gesamtheit oder von ihren einzelnen Mitgliedern besorgt. Der Geschäftsbereich der Finanz- und Vermögensverwaltung war der Geschäftsverteilung der Salzburger Landesregierung entsprechend einem Mitglied der Salzburger Landesregierung zur selbständigen Besorgung zugewiesen (Finanzreferent).

Art. 20 Abs. 1 B-VG konstituiert die Landesverwaltung als hierarchische Organisation von vorgesetzten und nachgeordneten Organen und räumt den obersten Organen ein Leitungs- und Weisungsrecht ein. Von der Befugnis zur Leitung ist auch ein Aufsichtsrecht umfasst, wonach das zuständige Mitglied der Landesregierung dafür Sorge zu tragen hat, dass die in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Geschäfte in gesetzmäßiger, zweckmäßiger, wirtschaftlicher und sparsamer Art und Weise besorgt werden.

Mit dem Leitungs- und Weisungsrecht eines Mitglieds der Landesregierung für die Besorgung seines Geschäftsbereichs korrespondiert die Verantwortlichkeit für ihm nachgeordnete Organe. Als oberstes Organ trägt das zuständige Mitglied der Landesregierung die Letztverantwortung für die in seinem Geschäftsbereich zu erfüllende Verwaltungstätigkeit und ist darüber dem Landtag gemäß Art. 142 B-VG verantwortlich.

Zur Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Pflichten räumt § 10 Abs. 2 GO-LR jedem Mitglied der Landesregierung das unbeschränkte Recht zur Einsichtnahme in sämtliche, in seinen Geschäftsbereich fallende Geschäftsstücke ein, deren Vorlage es auch jederzeit verlangen kann. Des Weiteren kann die Landeshauptfrau bzw. der Landeshauptmann in jeder Angelegenheit der Landesverwaltung verfügen, dass ihr bzw. ihm der Stand und die beabsichtigte Erledigung eines Geschäftsstücks zur Kenntnis gebracht wird. Die diesbezüglichen Informationen über die beabsichtigte Erledigung sind von dem nach der Geschäftsverteilung zuständigen Mitglied der Landesregierung einzuholen.

⁵ Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 28. April 2004

Rolle und Verantwortlichkeiten im Kontrollsystem

Im Allgemeinen zählt die Kontrolle neben der Planung, Organisation und Führung zu den wichtigsten Managementaufgaben. Ein Bestandteil des Managementprozesses und damit ein Führungsinstrument zur Planung, Durchführung und laufenden Überwachung von Arbeits- und Betriebsabläufen ist die interne Kontrolle. Durch ein IKS soll das Management dabei unterstützt werden, Risiken zu erfassen, die die Erfüllung der Aufgabenstellung bedrohen. Aufgabe des Managements ist es sicherzustellen, dass diese Risiken identifiziert werden, darauf entsprechend zu reagieren und ein umfassendes und wirksames IKS sicherzustellen (siehe TZ 13).

(3) Finanzabteilung und Budgetreferat

Die Bearbeitung der dem Amt der Salzburger Landesregierung obliegenden Geschäfte erfolgt in seinen Abteilungen, denen Abteilungsleiter vorstehen. Für Angelegenheiten des Finanz- und Haushaltsrechts war im Amt der Salzburger Landesregierung die Finanzabteilung eingerichtet; dieser Abteilung war u.a. das Budgetreferat nachgeordnet.

Der Geschäftsordnung für das Amt der Salzburger Landesregierung entsprechend hat der Abteilungsleiter den Dienstbetrieb der Abteilung zu leiten und für die vorschriftsmäßige und zielgerichtete sowie möglichst einfache, sparsame und rasche Erledigung der übertragenen Aufgaben zu sorgen. Nach § 8 Abs. 3 GO-LR hat der Abteilungsleiter unter seiner Verantwortung bei der Besorgung der der Abteilung obliegenden Aufgaben das zuständige Mitglied der Landesregierung laufend über die wesentlichen Vorgänge in der Abteilung sowie über Entwicklungen und deren zu erwartende Auswirkungen zu informieren.

Dem Abteilungsleiter kommt die Oberleitung von Fachabteilung bzw. Referaten zu; diese besteht u.a. in der Einbeziehung bei Zielsetzung, Vollziehung und Kontrolle in den fachlichen Belangen. Dem Referatsleiter obliegt neben der Aufgabe als Sachbearbeiter die Fach- und Dienstaufsicht der Bediensteten des Referats.

(4) Interne Revision

Die Interne Revision ist Teil der dem Management zur Verfügung stehenden verwaltungsinternen Kontrollen und trägt zur Überwachung der Wirksamkeit der internen Kontrollen bei. Es ist Aufgabe des Managements, eine wirksame, unabhängige und führungsnahe Interne Revision einzurichten, und das Management hat sicherzustellen, dass die Interne Revision umfassend tätig werden kann. Im Auftrag des Managements befasst sich die Interne Revision inner-



halb einer Organisation u.a. mit Kontrollen und der Bewertung der Systeme und Verfahren der Organisation, damit etwaiges betrügerisches Handeln verhindert und fehlerhaftes oder unwirtschaftliches Handeln weitestmöglich verringert wird.

Die Interne Revision hat für eine Organisation Prüfungs- und Beratungsdienstleistungen zu erbringen, die u.a. darauf ausgerichtet sind, Geschäftsprozesse zu verbessern. Sie berichtet über ihre Ergebnisse direkt an die höchste Verantwortungsebene in einer Organisation (der Landesregierung bzw. einem Mitglied der Landesregierung). Den internationalen Standards entsprechend muss die Unabhängigkeit und Objektivität der Internen Revision gesichert sein.

Die Interne Revision muss das Wissen, die Fähigkeit und sonstige Qualifikationen besitzen oder sich beschaffen, die erforderlich sind, um der ihr übertragenen Verantwortung gerecht zu werden.

Mit einem systematischen und zielgerichteten Ansatz prüft und bewertet die Interne Revision die Effektivität des Risikomanagements, der Kontrollen und der Führungs- und Überwachungsprozesse sowie von Supportprozessen. Auf den Ergebnissen der Prüfungen aufbauend hat das Management die entsprechenden Entscheidungen zu treffen, um die Systeme und Prozesse der Organisation zu verbessern.

(5) Landesrechnungshof

Der Salzburger Landesrechnungshof (LRH) ist gemäß Art. 54 Landes-Verfassungsgesetz 1999 (L-VG) für die Gebarungskontrolle des Landes, der Gemeinden und anderer Rechtsträger, auf die das Land oder die Gemeinden Einfluss haben, zuständig. Die Organisation und die Aufgaben wurden durch das Salzburger Landesrechnungshofgesetz 1993 näher geregelt. Der Salzburger LRH hat gemäß § 7 Salzburger Landesrechnungshofgesetz 1993 die Überprüfung der Gebarung dahingehend auszuüben, dass die Gebarung den bestehenden Vorschriften entspricht sowie ziffernmäßig richtig, sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig ist. In Ausübung dieser Kontrolle sind die Möglichkeiten sowohl der Herabminderung oder Vermeidung von Ausgaben wie auch der Erhöhung oder Schaffung von Einnahmen wahrzunehmen.

§ 1 Abs. 2 Salzburger Landesrechnungshofgesetz 1993 (Verfassungsbestimmung) legt fest, dass der Salzburger LRH bei der Besorgung seiner Kontrollaufgaben an keinerlei Weisungen der Landesregierung oder des Landeshauptmanns gebunden ist.

Rolle und Verantwortlichkeiten im Kontrollsystem

Die Landesregierung hat gemäß Art. 45 L-VG 1999 i.V.m. Art. 18 Landesrechnungsgesetz über das abgelaufene Haushaltsjahr den Rechnungsabschluss zu verfassen. Die Landesregierung hat diesen vor ihrer Vorlage an den Landtag dem LRH zur Überprüfung vorzulegen.

Der LRH prüft gemäß § 6 Abs. 1 lit. a Salzburger Landesrechnungshofgesetz 1993 den Rechnungsabschluss des Landes Salzburg. Er erstattete zuletzt im Juni 2012 darüber Bericht. Dieser war gemäß § 10 Abs. 1a Landesrechnungshofgesetz 1993 dem Landtag vorzulegen.

(6) Rechnungshof

Der RH ist gemäß Art. 121 Abs. 1 B-VG zur Überprüfung der Gebarung des Bundes, der Länder, der Gemeindeverbände, der Gemeinden und anderer durch Gesetz bestimmter Rechtsträger berufen. Die in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder fallende Gebarung hat der RH gemäß Art. 127 Abs. 1 B-VG zu überprüfen. Die Überprüfung des RH hat sich auf die ziffernmäßige Richtigkeit, die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, ferner auf die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Gebarung zu erstrecken. Die Landesregierung hat alljährlich dem RH die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse zu übermitteln.

Im Interesse einer effizienten Finanzkontrolle und eines optimalen Ressourceneinsatzes schlossen der RH, die Landesrechnungshöfe und das Kontrollamt der Stadt Wien im Jahr 2005 eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit der Kontrolleinrichtungen. Unter voller Anerkennung der Unabhängigkeit der externen Kontrolle bei der Aufstellung ihrer Prüfungspläne bekannten sie sich u.a. zu folgender einvernehmlicher Vorgangsweise:

- Die Landeskontrolleinrichtungen zeichnet ihre örtliche Nähe und Vertrautheit mit landesspezifischen Problemstellungen sowie der Umstand, dass sie aufgrund kurzer gesetzlicher Stellungnahmefristen unmittelbarer auf Missstände reagieren können, aus. Diese Tatsache soll im Rahmen der Erstellung der Prüfungsplanung der Kontrolleinrichtungen verstärkt Berücksichtigung finden.
- Um dies sicherstellen zu können, übermitteln die LRH möglichst frühzeitig – spätestens bis Ende Oktober des jeweiligen Vorjahres – ihre Prüfungspläne unter Angabe der Prüfungsthemen, Fragestellungen bzw. Zielsetzungen an den RH.



- Der RH wird bei seiner Prüfungsplanung die übermittelten Prüfungsvorhaben der LRH so berücksichtigen, dass es zu keinen **Doppelgleisigkeiten kommt**.

Dieser Vereinbarung folgend stimmen sich der RH, die LRH und das Kontrollamt der Stadt Wien in ihrer Kontrolltätigkeit ab, vermeiden parallel laufende Überprüfungen und sichern dadurch einen **effizienten Ressourceneinsatz**.

Im Gegensatz zur internen Kontrolle als Instrument des **Managements führt** die externe Finanzkontrolle, die die Rechnungshöfe aufgrund des jeweiligen **verfassungsrechtlichen** Auftrags wahrzunehmen haben, prozessunabhängig ihre Gebarungsüberprüfungen in Form der Nachkontrolle durch. Eine begleitende Kontrolle, wie sie die Internen Revisionen (bspw. bei Auftragsvergaben) durchführen, kann die externe öffentliche Finanzkontrolle nicht wahrnehmen.

Der RH baut bei seinen Gebarungsüberprüfungen im Anlassfall auf den Ergebnissen der Internen Revision auf. Eine wirksame Interne Revision kann aufgrund ihres unmittelbaren Einblicks in das Ressort bzw. die Landesverwaltung durch gezielte Unterstützung zum effizienten Ablauf einer externen Prüfung, wie bspw. einer Gebarungsüberprüfung durch den RH, wesentlich beitragen. **Ebenso stellen die Prüfungen des LRH eine wesentliche Grundlage für die Tätigkeit** des RH dar (siehe TZ 30).

Internes Kontrollsystem im Finanzmanagement des Landes Salzburg

Organisation des
Finanzmanagements

- 12** Das Finanzmanagement des Landes Salzburg oblag dem Budgetreferat in der Finanzabteilung, das bis Juli 2012 aus der Referatsleiterin, einem Mitarbeiter und einer Sekretariatskraft bestand. Die Finanzabteilung umfasste noch drei weitere Referate, darunter die Landesbuchhaltung⁶.

⁶ Mit der Änderung der Geschäftseinteilung vom 25. September 2006 erfolgte die Eingliederung der Landesbuchhaltung (vorher in der Abteilung 14) als Referat in die Finanzabteilung. Die Dienstaufsicht über die Landesbuchhaltung wurde dem Leiter der Finanzabteilung per 1. Juni 2005 vom Landesamtsdirektor mittels Amtsverfügung übertragen.

Internes Kontrollsystem im Finanzmanagement des Landes Salzburg

Abbildung 2: Organisation des Finanzmanagements



Quelle: RH

Zu den Aufgaben des Budgetreferats zählten gemäß Geschäftseinteilung⁷ des Amtes der Salzburger Landesregierung folgende: Landesvoranschlag und Mitwirkung am Rechnungsabschluss; mittel- und langfristige Finanzplanung; Investitionsvorschau; finanzielle Verwaltung des Landesvermögens; Veranlagung der Finanzmittel des Landes; Fremdmittelbeschaffung; Finanzmanagement; Rücklagegebarung, Kreditüberschreitungen; Finanzstatistik; Mitwirkung bei bestimmten Förderungsmaßnahmen; Evidenthaltung sämtlicher Förderungsfälle.

In den Zuständigkeitsbereich der Finanzabteilung fielen weiters die der Abteilungsleitung direkt unterstellten Salzburger Landesliegenschaften, die Salzburger Burgen- und Schlösserbetriebsführung sowie die Beteiligungsverwaltung des Landes Salzburg einschließlich der Krankenhäuser Tamsweg und Mittersill.

Grundlagen des Internen Kontrollsystems

- 13.1 (1) Die Feststellungen des RH zum Internen Kontrollsystem (IKS) im Finanzmanagement des Landes Salzburg beziehen sich im Wesentlichen auf den Zeitraum der Jahre 2002 (Erhöhung der Komplexität der Finanzgeschäfte) bis Mitte Juli 2012 (Entzug der Handlungsvollmacht der Leiterin des Budgetreferats). Der RH untersuchte in diesem Zusammenhang die Ausgestaltung und Funktionsweise des IKS und deckte Schwachstellen und Kontrolllücken auf, die letztendlich jene Vorfälle begünstigt hatten, die Gegenstand der – beginnend

⁷ Verordnung des Landeshauptmanns von Salzburg vom 29. März 1993, mit der für das Amt der Salzburger Landesregierung eine Geschäftseinteilung erlassen wird (LGBl. Nr. 86/1993 i.d.G.F.)



mit Dezember 2012 – parlamentarischen und gerichtlichen Untersuchungen waren.

(2) Gemäß den INTOSAI-Richtlinien für die internen Kontrollnormen im Öffentlichen Sektor war die interne Kontrolle ein in die Arbeits- und Betriebsabläufe einer Organisation eingebetteter Prozess, der von den Führungskräften und den Mitarbeitern durchgeführt wurde, um bestehende Risiken zu erfassen und zu steuern und um mit ausreichender Gewähr sicherstellen zu können, dass die betreffende Organisation im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgabenstellung die folgenden allgemeinen Ziele erreichte:

- Sicherstellung ordnungsgemäßer, ethischer, wirtschaftlicher, effizienter und wirksamer Abläufe,
- Erfüllung der Rechenschaftspflicht,
- Einhaltung der Gesetze und Vorschriften,
- Sicherstellung der Vermögenswerte vor Verlust, Missbrauch und Schaden.

(3) Die interne Kontrolle erfolgt selbsttätig oder mittels Überwachung durch Vorgesetzte und dazu Beauftragte. Die Summe aller in der Verwaltungsorganisation eingebetteten internen Kontrollen bezeichnet man als IKS.

Die selbsttätige Kontrolle umfasst einerseits die entsprechende Organisation von Verwaltungseinheiten und andererseits die Verwendung von besonderen Organisationsmitteln.⁸ Wesentliche Säulen der internen Kontrolle bei der Organisation von Verwaltungseinheiten bzw. in deren Arbeitsabläufen sind:⁹

- **Transparenz-Prinzip:** Für alle wesentlichen Aktivitäten sind Soll-Arbeitsprozesse festzulegen.
- **Kontrollautomatik und Vier-Augen-Prinzip:** Im Arbeitsablauf sind systematisch Kontrollen eingebaut, wodurch jedem wesentlichen Vorgang eine Gegenkontrolle folgt. Die Kontrollen können IT-gestützt (z.B. durch Prüfprogramme und Prüfroutinen, automatische Protokollierung von Transaktionen) oder manuell durch

⁸ Klinger, Michael A., Klinger, Oskar: ABC der Gestaltung und Prüfung des Internen Kontrollsystems (IKS) im Unternehmen, 2. Auflage, Linde Verlag, Wien, 2008

⁹ Schauer, Reinbert: Öffentliche Betriebswirtschaftslehre – Public Management, 2. Auflage, Linde Verlag, Wien, 2010

Internes Kontrollsystem im Finanzmanagement des Landes Salzburg

Implementierung des Vier-Augen-Prinzips in Genehmigungs- und Bestätigungsverfahren erfolgen.

- Prinzip der Funktionstrennung: Die Funktionen Genehmigung, Durchführung, Verbuchung und Kontrolle sollen nicht von derselben Person wahrgenommen werden.
- Prinzip der Mindestinformation: Alle Mitarbeiter sollen nur zu jenen Informationen Zugang haben, die sie für ihre Aufgabenerfüllung benötigen. Das Prinzip umfasst das Prinzip der minimalen Rechte, wonach die Zugangsberechtigungen zu IT-Systemen weitestgehend beschränkt sein sollen. Mitarbeiter sollen nur die zur Erfüllung der Aufgaben unbedingt erforderlichen Berechtigungen erhalten.

(4) Einige Elemente eines IKS, wie z.B. die Einhaltung eines Vier-Augen-Prinzips oder eine Funktionstrennung zwischen Handel (Frontoffice) und Abwicklung (Backoffice) von Finanzgeschäften, waren in den Richtlinien für das Finanzmanagement des Landes Salzburg enthalten, wurden jedoch in der Praxis nicht durchgehend umgesetzt. Soll-Arbeitsprozesse waren nicht definiert (siehe TZ 19), ein systematisches IKS war nicht eingerichtet.

Auch für die Landesbuchhaltung lag betreffend die Verbuchung von Finanzgeschäften in Bezug auf ein IKS keine systematisierte schriftliche Dokumentation vor, die die Einhaltung von definierten Soll-Prozessen und Kontrollschritten regelte.

Anweisungen zu Verwaltungsabläufen erfolgten durch den Leiter der Finanzabteilung im Wege von internen Dienstanweisungen.

- 13.2 (1) Der RH kritisierte, dass im Finanzmanagement und in der Landesbuchhaltung des Landes Salzburg kein wirksames, effizientes und umfassendes IKS eingerichtet war. Die gängigen IKS-Prinzipien Transparenz, Kontrollautomatik, Vier-Augen-Prinzip, Funktionstrennung sowie Mindestinformation waren nicht sichergestellt. Der RH sah detaillierte Analysen und Beschreibungen der wichtigsten Prozesse als essentiellen Ausgangspunkt für die effiziente Gestaltung der Prozesse, für die Risikoidentifikation bzw. das Risikomanagement und die Entwicklung eines effizienten IKS.

Der RH empfahl dem Land Salzburg, im Finanzmanagement und in der Landesbuchhaltung umgehend ein IKS aufzubauen. Neben Prozessbeschreibungen für alle wesentlichen Abläufe sollte dieses ein abgestimmtes Kontrollverfahren für alle Ebenen sowie alle



Arbeits- und Betriebsabläufe der Finanzabteilung beinhalten, wobei die Durchführung der vorgesehenen Kontrollschritte entsprechend zu dokumentieren wäre. Auch das Prinzip der Transparenz, das Vier-Augen-Prinzip sowie die Prinzipien der Funktionstrennung und der Mindestinformation wären durchgehend zu berücksichtigen.

Weiters empfahl der RH, die Wirksamkeit und Effizienz des IKS durch die Interne Revision des Landes bzw. externe unabhängige Experten in regelmäßigen Abständen überprüfen zu lassen.

(2) Der RH verwies hinsichtlich der Einrichtung eines IKS in der Landesbuchhaltung auf § 3 Abs. 4 und § 20 Bundeshaushaltsverordnung 2013 (BHV), die ein IKS in der Haushaltsführung des Bundes bzw. bei der Buchhaltungsagentur des Bundes vorsehen, und empfahl dem Land Salzburg, analoge Regelungen zu erlassen.

- 13.3 *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg seien Kontrolleinrichtungen im Rahmen des Finanzmanagements zwar eingerichtet gewesen, hätten aber nicht ausgereicht, um festzustellen, dass nicht alle Geschäfte an den externen Finanzdienstleister gemeldet worden seien.*

Per Landtagsbeschluss vom 23. Jänner 2013 sei die Landesregierung im Zusammenhang mit der Aufarbeitung der Finanzaffäre beauftragt worden, einen Vorschlag über die Neustrukturierung des Finanzbereichs vorzulegen, wobei eine umfassende Systematik an IKS, Controlling und Aufbau einer Internen Revision zugrunde zu legen sei. Aufgrund dieses Landtagsbeschlusses seien zwei Arbeitsgruppen zu den Themen „Neustrukturierung des Finanzbereichs“ und „Doppik“ eingerichtet worden, welche sich u.a. mit einem IKS in der Salzburger Landesverwaltung auseinandergesetzt hätten. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen würden in den nächsten Wochen vorliegen und sollten konkrete Aussagen über die Gestaltung eines Internen Kontrollsystems sowie die diesbezügliche Umsetzung der Prinzipien Transparenz, Kontrollautomatik, Funktionstrennung und Mindestinformation enthalten. Damit stehe die Empfehlung des RH bereits in Arbeit.

Der Salzburger Landtag habe weiters in seiner Sitzung vom 24. April 2013 einstimmig den Beschluss gefasst, „die Landesregierung aufzufordern, ein transparentes internes Kontrollsystem (IKS) mit Gültigkeit für die gesamte Landesverwaltung einschließlich der vom Land verwalteten Fonds und dergleichen zu installieren. Mitumfasst ist der Ausbau der Internen Revision.“ Die Einführung dieses IKS werde ein Kernvorhaben im Verwaltungsreformprogramm der neuen Landesregierung.

Internes Kontrollsystem im Finanzmanagement des Landes Salzburg

Rahmenbedingungen für die Durchführung von Finanzgeschäften

Rechtliche Rahmenbedingungen

- 14 (1) Gemäß Art. IV Landeshaushaltsgesetz 2011 des Landes Salzburg war die Landesregierung ermächtigt, zur Deckung des laufenden Geldbedarfs zweckbestimmte Rücklagen in Anspruch zu nehmen, Kassenkredite aufzunehmen, Umschuldungen vorzunehmen sowie zur Erzielung von Zusatzerträgen abgeleitete Finanzgeschäfte durchzuführen, wenn diese Maßnahmen einen wirtschaftlichen Vorteil für das Land erwarten ließen. Einmal Erlöse waren derart einzusetzen, dass im Landeshaushalt nicht vorgesehene Belastungen vermieden wurden. Art. VII Landeshaushaltsgesetz 2011 legte fest, dass zur Bedeckung der im Art. I leg. cit. festgesetzten außerordentlichen Ausgaben auch die im außerordentlichen Haushalt vorgesehenen Einnahmen aus der Aufnahme von Finanzschulden heranzuziehen waren.
- (2) Gemäß § 3 der Geschäftsordnung der Salzburger Landesregierung (Geschäftsverteilung) war – wie bereits erwähnt – die Zuständigkeit für den Geschäftsbereich der Finanzabteilung einem Mitglied der Landesregierung zugewiesen (Finanzreferent).¹⁰

Die Aufgaben der Finanzabteilung waren u.a. die finanzielle Verwaltung des Landesvermögens, die Veranlagung der Finanzmittel des Landes, die Fremdmittelbeschaffung und das Finanzmanagement. Sie waren in der Geschäftseinteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung geregelt.

Vollmachten

15.1 (1) Vollmacht für die Hausbank

Der Finanzreferent Wolfgang Eisl stellte mit 28. Februar 2002 eine „Vollmacht für Handelsgeschäfte mit Firmen und Institutionen“ für die Hausbank des Landes Salzburg, die Salzburger Landes-Hypothekenbank AG, aus. Jeweils einzelvertretungsbefugt waren der Leiter der Finanzabteilung, die Leiterin des Budgetreferats und ab 5. Juli 2002 auch ein Mitarbeiter des Budgetreferats. Folgende Geschäfte waren von der Vollmacht umfasst:

¹⁰ Wolfgang Eisl: Februar 2000 bis April 2004; Dr. Othmar Raus: April 2004 bis Dezember 2007; Mag. David Brenner: Dezember 2007 bis Jänner 2013; Dr. Georg Maltschnig: Jänner 2013 bis Juni 2013



- Wertpapierkassageschäfte,
- börsliche und außerbörsliche Optionsgeschäfte auf Wertpapiere und Financial Futures – Kauf von Optionen und Verkauf bestehender Optionsrechte einschließlich entsprechender Geschäfte in Zins- und Future-Optionsscheinen,
- börsliche und außerbörsliche Optionsgeschäfte auf Wertpapiere und Financial Futures – Verkauf von Optionen (Eingehen von Stillhalterpositionen),
- Finanzterminkontrakte (Financial Futures),
- Devisenkassageschäfte,
- Devisentermingeschäfte,
- börsliche und außerbörsliche Devisenoptionsgeschäfte – Kauf von Optionen und Verkauf bestehender Optionsrechte einschließlich entsprechender Geschäfte in Währungs-Optionsscheinen,
- börsliche und außerbörsliche Devisenoptionsgeschäfte – Verkauf von Optionen (Eingehen von Stillhalterpositionen),
- Finanz-Swaps, Forward Rate Agreements,
- Zinsbegrenzungsgeschäfte (Interest Rate Cap, Floor u.Ä.), Swap-Optionen – Verkauf von Optionen und Verkauf bestehender Optionsrechte,
- Zinsbegrenzungsgeschäfte (Interest Rate Cap, Floor u.Ä.), Swap-Optionen – Verkauf von Optionen (Eingehen von Stillhalterpositionen),
- sonstige Handelsgeschäfte in der Form von Geldanlagen und -aufnahmen,
- flexible Devisentermingeschäfte (wie z.B. „Bonus-Malus“-Termingeschäfte, „Bonus“-Eventual-Termingeschäfte, Termingeschäfte Plus-Plus).

Die Bevollmächtigten waren zur Erteilung von Untervollmachten nicht berechtigt.

Internes Kontrollsystem im Finanzmanagement des Landes Salzburg

Mit 6. Februar 2003 erweiterte der Finanzreferent diese Vollmacht im Wesentlichen um die Geschäftsarten „sonstige strukturierte Derivate“ und „Optionsgeschäfte auf Börsenindizes“. Dabei war auch die Berechtigung zur Erteilung von Untervollmachten umfasst.

Am 28. September 2004 nahm der Finanzreferent Dr. Othmar Raus eine Ergänzung und Erläuterung der erwähnten Vollmacht für die Salzburger Landes-Hypothekenbank AG vor. Diese enthielt u.a. die Klarstellung, dass

- die Vollmacht über keine betragliche Beschränkung verfügte,
- das Land Salzburg im Sinne des Wertpapieraufsichtsgesetzes als professioneller Marktteilnehmer einzustufen war und
- die Vollmacht die Eröffnung neuer Konten und Depots umfasste.

Die Berechtigung zur Erteilung von Untervollmachten wurde wieder entzogen.

(2) Vollmacht für die sonstigen Kreditinstitute und andere Institutionen

Mit 6. Februar 2003 erteilte der Finanzreferent Wolfgang Eisl eine weitere Vollmacht, die – im Gegensatz zur gegenüber der Salzburger Landes-Hypothekenbank AG geltenden Vollmacht – an einen unbestimmten Kreis von Kreditinstituten und anderen Institutionen gerichtet war. Diese Vollmacht war inhaltlich an die Vollmacht aus dem Jahr 2002 angelehnt und enthielt auch die Berechtigung zur Erteilung von Untervollmachten. Ebenso waren Konto- und Depotöffnungen bzw. -schließungen durch die drei Bevollmächtigten (Leiter der Finanzabteilung, Leiterin des Budgetreferats, Mitarbeiter des Budgetreferats) möglich, wobei jeweils zwei Bevollmächtigte gemeinsam vertretungsbefugt waren. In weiterer Folge wurde diese Vollmacht Kreditinstituten und Institutionen, mit denen das Land Salzburg Finanzgeschäfte vornahm, vorgelegt.

(3) Die Finanzreferenten Dr. Othmar Raus und Mag. David Brenner hielten die Vollmacht vom 6. Februar 2003 vollinhaltlich aufrecht. Am 17. Juli 2012 erstellte der Finanzreferent Mag. David Brenner im Zusammenhang mit dem Entzug der Vollmacht der Leiterin des Budgetreferats eine aktualisierte Vollmacht, die wiederum an einen unbestimmten Kreis von Kreditinstituten und anderen Institutionen



gerichtet war¹¹. Diese Vollmacht entsprach vom Umfang her jener aus 2003; die Erteilung von Untervollmachten war auf den Leiter der Finanzabteilung beschränkt.

(4) Im Zuge einer Neustrukturierung im Finanzmanagement des Landes Salzburg stellte der seit 23. Jänner 2013 zuständige Finanzreferent Dr. Georg Maltschnig ab Februar 2013 neue Vollmachten für Handelsgeschäfte aus, die sich jeweils auf einzelne Kreditinstitute oder Finanzinstitute bezogen, zeitlich befristet waren und den Handlungsspielraum der Bevollmächtigten einschränkten, z.B. auf Vornahme bestimmter Geschäfte bzw. Transaktionen.

- 15.2** (1) Der RH kritisierte, dass die jeweiligen Finanzreferenten bis zum Jahr 2013 durch die Erteilung umfangreicher Vollmachten den Bevollmächtigten der Finanzabteilung die Möglichkeit eröffneten, hochrisikante Finanzgeschäfte abzuschließen. Für den RH waren diese derart umfangreichen Vollmachten, die wesentliche Entscheidungsfragen auf die Verwaltungsebene verlagerten, ohne zumindest eine Information der politisch Verantwortlichen sicherzustellen, nicht nachvollziehbar.

Der RH hatte in seinem Bericht im Jahr 2009 (Reihe Salzburg 2009/3) kritisiert, dass das Land Salzburg jahrelang Derivatgeschäfte mit hohem Volumen ohne direkte Bezugnahme auf Grundgeschäfte, teils ohne Absicherungszwecke und damit mit spekulativem Hintergrund, durchführte. Auch diese kritischen Feststellungen nahmen die Verantwortlichen nicht zum Anlass, die Vollmachten zu beschränken.

Der RH empfahl dem Land Salzburg – auch unter Hinweis auf seine Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung einer risikoaversen Finanzgebarung im Land Salzburg –, den Umfang der Vollmachten auf Finanzgeschäfte einzuschränken, die auf Risikovermeidung ausgerichtet sind, und somit Derivatgeschäfte zwingend an bestehende Grundgeschäfte zu binden und nur zur Absicherung von Währungs- und Zinsänderungsrisiken zuzulassen. Spekulative Elemente im Portfoliomanagement sollten von Vollmachten im Bereich der öffentlichen Hand nicht umfasst sein.

(2) Der RH kritisierte, dass sich die Vollmachten seit 2003 nicht direkt auf ein bestimmtes Kreditinstitut bezogen, sondern zeitlich unbefristet von den jeweiligen Finanzreferenten als Vollmachtgeber für einen unbestimmten Kreis von Empfängern ausgestellt waren. Dadurch bestand für die Bevollmächtigten die Möglichkeit, den Kreis

¹¹ Diese Vollmacht wurde am 3. Oktober 2012 vom Finanzreferenten um einen neu eingetretenen Mitarbeiter erweitert.

Internes Kontrollsystem im Finanzmanagement des Landes Salzburg

der Geschäftspartner beliebig zu erweitern, ohne dass der Vollmachtgeber davon Kenntnis erlangte.

Der RH empfahl dem Land Salzburg, künftig ausschließlich zeitlich befristete und betragsmäßig beschränkte Vollmachten pro Geschäftspartner auszustellen. Dabei wäre die Ausstellung von Untervollmachten zu untersagen. Auch empfahl der RH, im Rahmen des IKS die erteilten Vollmachten zu erfassen und eine regelmäßige Überprüfung durch unabhängige Dritte vorzunehmen.

(3) Weiters kritisierte der RH, dass die Vollmacht ab dem Jahr 2003 die Möglichkeit von Kontoeröffnungen bzw. -schließungen durch Mitarbeiter des Budgetreferats beinhaltete und somit zum Abschluss von Finanzgeschäften Bevollmächtigte Konten ohne Wissen und Zugriff der Buchhaltung eröffnen und darüber verfügen konnten. Dies stellte einen entscheidenden Schwachpunkt im IKS des Landes Salzburg dar und führte letztendlich dazu, dass mindestens 300 Konten in der Buchhaltung nicht erfasst wurden. Damit war der Rechnungsabschluss nicht vollständig und die Transparenz wesentlich beeinträchtigt (siehe TZ 41).

Der RH empfahl dem Land Salzburg, die ausschließliche Befugnis zur Eröffnung bzw. Schließung von Bankkonten an die Landesbuchhaltung zu übertragen (siehe TZ 34).

- 15.3 *Laut Mitteilung des Landes Salzburg habe der Finanzüberwachungsausschuss in seiner Sitzung vom 23. Jänner 2013 einstimmig beschlossen, „die aktuellen Handlungsvollmachten der Finanzabteilung auf das für die Alltagsarbeit notwendige Ausmaß zu reduzieren“. Für den Abbau des Finanzportfolios seien die Vollmachten so restriktiv wie möglich formuliert worden. Für die Zeit nach dem Abbau des Finanzportfolios gelte das mit einstimmigem Beschluss vom 24. April 2013 in der Verfassung beschlossene Prinzip der risikoaversen Finanzgebarung. Im Land Salzburg seien nur mehr risikoaverse Finanzgeschäfte zulässig, die sich darüber hinaus auf einer Positivliste befinden müssten, die per Verordnung nach Zustimmung des Landtages in Kraft gesetzt werde. Finanzgeschäfte, die ausschließlich der Erzielung von zusätzlichen Erträgen dienen würden, wie z.B. Derivatgeschäfte ohne zugrunde liegende Grundgeschäfte, seien dabei in Hinkunft a priori ausgeschlossen.*

Die Befugnis zur Eröffnung von Konten und Depots bzw. zur Schließung von Konten und Depots werde hinkünftig der Landesbuchhaltung vorbehalten. Die Eröffnung von Konten und Depots solle durch den Leiter der Buchhaltung gemeinsam mit einem weiteren Mitarbei-



ter der Buchhaltung erfolgen. Der Leiter der Landesbuchhaltung solle allein das Recht haben, Zeichnungsberechtigungen auf den Konten und Depots des Landes zu vergeben. Er selbst solle jedoch auf diesen nicht zeichnen können. Der diesbezügliche Umsetzungsprozess sei bereits in Angriff genommen worden.

- 16.1** Dem RH lagen Unterlagen der Eröffnung von Wertpapierdepots bei Kreditinstituten vor, die zwei Bevollmächtigte des Landes Salzburg (die Leiterin des Budgetreferats und ihr Mitarbeiter) im Rahmen ihrer Gesamtvertretung vollmachtskonform gemeinsam vornahmen. Dabei räumten sie sich jedoch mittels einer Einzelzeichnungsbefugnis die Einzelvertretung bei Verfügungen über die Wertpapierdepots ein.
- 16.2** Der RH kritisierte, dass die gemeinsam vertretungsbefugten Bevollmächtigten Depots mit Einzelzeichnungsberechtigungen eröffneten. Er sah darin einen klaren Verstoß gegen das Vier-Augen-Prinzip, das grundsätzlich in den Richtlinien des Finanzmanagements vorgesehen war.

Er empfahl dem Land Salzburg, künftig die Vollmachten so auszugestalten, dass eine Verfügung über Konten und Depots nur durch eine gemeinsame Zeichnungsberechtigung bzw. Vertretungsbefugnis erfolgen kann.

Richtlinien für das Finanzmanagement

- 17.1** (1) Den internen Rahmen für die Durchführung des Finanzmanagements legten die Richtlinien für das Finanzmanagement des Landes Salzburg fest. Sie waren auf Initiative des Finanzreferenten Dr. Othmar Raus im Jahr 2006 unter Beiziehung eines externen Beraters erstellt worden und waren ab 4. Juni 2007 gültig. Die Richtlinien enthielten Grundsätze und Ziele für das Finanzmanagement des Landes Salzburg und legten Aufgaben und Zuständigkeiten bzw. einen Handlungsrahmen für den Umgang mit Risiken fest. Dabei war als Ziel neben Einsparungen bei den Zinsausgaben ausdrücklich auch die Lukrierung von zusätzlichen Erträgen aus Derivaten definiert. Ab 9. September 2010 wurden die Richtlinien durch den Finanzreferenten Mag. David Brenner in Umsetzung von RH-Vorgaben sowie aufgrund einer Empfehlung des Finanzbeirats um besondere Regelungen für Veranlagungen ergänzt.

Internes Kontrollsystem im Finanzmanagement des Landes Salzburg

(2) Die Mitarbeiter des Budgetreferats bzw. der Leiter der Finanzabteilung hielten die Richtlinien für das Finanzmanagement in vielen Fällen nicht ein (siehe TZ 19, 21, 22).

17.2 (1) Der RH wies – wie bereits 2009 – kritisch darauf hin, dass die Richtlinien für das Finanzmanagement des Landes Salzburg ausdrücklich auch die Erzielung von zusätzlichen Erträgen aus Derivaten als Ziel der Finanzgeschäfte definierten, und betonte das damit verbundene Risiko. Er verwies darauf, dass die zur Ertragsoptimierung abgeschlossenen Derivate mit der Aufgabenerfüllung einer Gebietskörperschaft nicht vereinbar waren.

(2) Der RH kritisierte, dass die Richtlinien für das Finanzmanagement des Landes Salzburg in vielen Fällen nicht eingehalten wurden. Der RH empfahl dem Land Salzburg, im Sinne einer geplanten Neuausrichtung des Finanzmanagements auch die Richtlinien für das Finanzmanagement insbesondere dahingehend zu überarbeiten, dass der Abschluss von Finanzgeschäften, die ausschließlich der Erzielung von zusätzlichen Erträgen dienen sollen, der Abschluss von Derivatengeschäften ohne Absicherung von Währungs- und Zinsrisiken sowie der Abschluss offener Fremdwährungspositionen untersagt werden. Das IKS wäre nach den neuen Richtlinien auszurichten, so dass deren Einhaltung und laufende Überprüfung gewährleistet sind.

17.3 *Das Land Salzburg verwies auf seine Stellungnahmen zu TZ 13 (Einführung des IKS) und zu TZ 15 (Spekulationsverbot).*

Abschluss und Dokumentation von Finanzgeschäften

Funktionale Trennung

18.1 Der Leiter der Finanzabteilung, die Leiterin des Budgetreferats und ein Mitarbeiter des Budgetreferats waren zum Abschluss von Finanzgeschäften bevollmächtigt¹².

Die Anbahnung von Finanzgeschäften erfolgte in der Regel über Kontakte mit Kreditinstituten. Zum Teil traten Kreditinstitute mit Angeboten an das Budgetreferat heran, in anderen Fällen erfolgten Anfragen zu konkreten Geschäften durch das Budgetreferat. Die Abschlüsse von Finanzgeschäften erfolgten fast ausschließlich telefonisch durch die Leiterin des Budgetreferats und wurden nicht nachvollziehbar dokumentiert. Die Kontrolle und Ablage der abgeschlossenen Finanzgeschäfte nahm ein Mitarbeiter des Budgetreferats vor. Die Einholung von Vergleichsangeboten erfolgte nach Angaben der Leiterin

¹² siehe dazu TZ 15 (Vollmachtserteilung)



des Budgetreferats regelmäßig; aus Zeitgründen wurden diese oft telefonisch eingeholt und nicht immer dokumentiert.

- 18.2** (1) Der RH kritisierte das Fehlen einer üblicherweise vorgesehenen, klaren funktionalen Trennung zwischen dem Handel (Frontoffice) und der Abwicklung bzw. der Kontrolle von Finanzgeschäften (Backoffice) im Bereich des Salzburger Budgetreferats, wo in der überwiegenden Anzahl der Fälle regelmäßig dieselben beiden Personen Tätigkeiten sowohl des Frontoffice (Geschäftsabwicklung, Abschluss der Geschäfte) als auch des Backoffice (Aufzeichnung der Daten bzw. Kontrolle der Aufzeichnung) erledigten. Eine Trennung von Front- und Backoffice stellt nach Ansicht des RH ein wesentliches IKS-Prinzip (Funktionstrennung) dar und trägt auch zur Qualitätssicherung bei, erschwert dolose Handlungen und gewährleistet die Einhaltung der bestehenden Vorschriften bzw. die Nachvollziehbarkeit der getätigten Geschäfte.

(2) Die Personalausstattung des Budgetreferats sah der RH – gemessen am umfangreichen Aufgabengebiet – als nicht ausreichend an, um die Mindestanforderungen an ein funktionierendes IKS zu erfüllen: Die beiden grundlegenden IKS-Prinzipien Vier-Augen-Prinzip und Funktionstrennung konnten damit nicht eingehalten werden.

Der RH empfahl dem Land Salzburg eine organisatorische Trennung der Funktionen Frontoffice und Backoffice, um eine unabhängige Kontrolle der Geschäftsabschlüsse und Handelsaktivitäten durch ausreichendes und qualifiziertes Personal sicherzustellen.

- 18.3** *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg sei für die Abwicklung der Geschäfte ein detaillierter Prozess definiert worden. Dieser baue auf dem Prinzip der Funktionstrennung von Frontoffice und Backoffice auf. Die Funktionen des Frontoffice würden von einem externen Experten im Zusammenwirken mit Mitarbeitern des Amtes der Salzburger Landesregierung wahrgenommen. Die Funktionen des Backoffice würden hinsichtlich des Risikocontrollings und Monitorings vom Finanzbeirat sowie hinsichtlich der operativen Abwicklung der Finanzgeschäfte von Mitarbeitern des Budgetreferats wahrgenommen.*

Der Abbau des Finanzportfolios erfolge auf Basis von Bewertungen aller Positionen zum „fair value“ sowie einer vom externen Experten vorgeschlagenen und vom Finanzbeirat dem Land Salzburg bestätigten Strategie. Vor Abschluss von Geschäften erfolge eine präzise Bewertung der Auswirkungen auf das verbleibende Gesamtportfolio. Risikoreduktion, Marktkonformität und Revisionssicherheit seien die

Internes Kontrollsystem im Finanzmanagement des Landes Salzburg

leitenden Prinzipien. Der Abbau erfolge in einzelnen Teilen, so dass jeder Wertpapierverkauf als einzelner Vorgang transparent nachvollziehbar sei. Die Durchführung der Kontrolle der einzelnen Schritte eines Verkaufsvorgangs werde mittels einer Checkliste dokumentiert und von einer extern vergebenen Revision lückenlos geprüft. Bloße Stichproben seien nicht ausreichend. Finanzberichte zum Stand des Abbaus des Portfolios würden monatlich vom Budgetreferat auf Basis der Daten des externen Experten erstellt und an den Finanzüberwachungsausschuss übermittelt sowie in Pressekonferenzen transparent gemacht.

Die Personalausstattung des Budgetreferats sei in den letzten Monaten um zusätzliche vier Mitarbeiter aufgestockt worden.

- 18.4 Der RH hätte es für erforderlich erachtet, dass sich neben der extern vergebenen Revision auch die Interne Revision mit der Prüfung des Internen Kontrollsystems im Rahmen der Verkaufsvorgänge (z.B. Funktionstrennung, Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips) befassen hätte sollen.

Dokumentation der Geschäftsabschlüsse

- 19.1 (1) Die Richtlinien für das Finanzmanagement des Landes Salzburg sahen beim Abschluss von Verträgen und bei der Anweisung von Zahlungen das Vier-Augen-Prinzip vor. Verträge bezüglich derivativer Instrumente waren demnach von zwei durch entsprechende Vollmachten autorisierte Vertreter der Finanzabteilung zu unterschreiben.

(2) Die Abschlüsse von Finanzgeschäften mit Kreditinstituten erfolgten fast ausschließlich telefonisch durch die Leiterin des Budgetreferats. Einen durch die Bevollmächtigten erstellten Händlerzettel mit allen relevanten Informationen zur Dokumentation des Abschlusses, wie im Bankenumfeld üblich, gab es nicht. Somit konnte der Mitarbeiter des Budgetreferats auf diese Weise auch keine Bestätigung des Geschäftsabschlusses dokumentieren. Der Mitarbeiter war entweder mündlich über einen bevorstehenden Abschluss informiert oder erlangte die diesbezügliche Information aus einer Erstbestätigung des Kreditinstituts, die meistens per E-Mail an die Leiterin des Budgetreferats und ihren Mitarbeiter übersendet wurde.



Die von den Vertragspartnern üblicherweise am Postweg bzw. per Fax versendeten Abschlussbestätigungen dieser Geschäfte wurden von zwei der drei Bevollmächtigten (zum überwiegenden Teil von der Leiterin des Budgetreferats und ihrem Mitarbeiter) unterzeichnet und zurückgesendet. Da die bestehenden Vollmachten für Handelsgeschäfte eine gemeinsame Zeichnung von zwei Bevollmächtigten vorschrieben, war das Vier-Augen-Prinzip aus Sicht der Finanzabteilung beim Vertragsabschluss erfüllt¹³.

- 19.2 Der RH kritisierte, dass in der Finanzabteilung bezüglich des Abschlusses von Finanzgeschäften keine Soll-Prozesse eingerichtet waren, die eine wirksame Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips sichergestellt hätten. Da die Abschlüsse telefonisch erfolgten, konnte die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips nicht sichergestellt werden. Ohne zeitnahe schriftliche Bestätigung des Geschäftspartners und ohne Erstellung zumindest eines im Bankenumfeld absolut üblichen Händlerzettels fehlte eine beweiskräftige Dokumentation.

Der RH empfahl dem Land Salzburg, Prozesse (z.B. Zustimmung zum Abschluss oder Rückbestätigung der Geschäftsabschlüsse) in den Richtlinien für das Finanzmanagement festzulegen.

Der RH empfahl weiters, bei jedem Abschluss einen Händlerzettel auszustellen, der alle relevanten Daten des Finanzgeschäfts enthält¹⁴ und zeitnah von einer zweiten Person im Frontoffice gegengezeichnet wird. Dadurch wird neben einer ersten Kontrolle der Abschlussdaten die Einhaltung der Gesamtvertretung und somit das Vier-Augen-Prinzip sichergestellt.

Zudem empfahl der RH, auch bei der Abwicklung und Kontrolle der Geschäfte im Backoffice die Wahrung des Vier-Augen-Prinzips durch Beiziehung einer unabhängigen Person zu gewährleisten.

¹³ Am 7. Dezember 2012 erweiterte der Leiter der Finanzabteilung mit einer schriftlichen Weisung das Vier-Augen-Prinzip auf ein Sechs-Augen-Prinzip.

¹⁴ fortlaufende interne Belegnummer, Datum und Uhrzeit des Abschlusses, Wertstellung, Laufzeit, Volumen und zugrunde liegender Nominalbetrag, Beschreibung des Kontrakts und der vereinbarten Konditionen, Kontrahent, Kontoverbindung, etwaige Nebenabreden

Erfassung der Finanzgeschäfte

- 20.1 Die Ablage der abgeschlossenen Finanzgeschäfte nahm der Mitarbeiter des Budgetreferats vor, indem er die Papierdokumente chronologisch pro Vertragspartner ablegte. Ab dem 1. April 2010 erfolgte auch eine elektronische Dokumentenablage im elektronischen Aktensystem des Landes (ELISA). Der Genehmigungsweg war im ELISA jedoch nicht abgebildet.

Der Mitarbeiter des Budgetreferats trug die abgeschlossenen Finanzgeschäfte in ein elektronisches Tabellenkalkulationsblatt (Excel-Sheet) ein, sobald die schriftlichen Geschäftsbestätigungen der Vertragspartner einlangten. Dabei nahm er auch eine Überprüfung der Vollständigkeit und Korrektheit der Abschlussdaten vor. Pro Vertragspartner war je ein eigenes Excel-Sheet angelegt, in dem die neu abgeschlossenen Finanzgeschäfte jeweils chronologisch eingetragen wurden. Bereits ausgelaufene oder geschlossene Finanzgeschäfte waren nur grafisch als solche gekennzeichnet. Eine gesamthafte Darstellung des bestehenden Finanz- und Derivativportfolios zu einem bestimmten Stichtag wäre aus diesen Datengrundlagen nur mit großem Aufwand abzuleiten gewesen.

- 20.2 (1) Der RH kritisierte, dass im Finanzmanagement des Landes Salzburg keine Datenbank zur Erfassung der umfangreichen Geschäftsfälle eingesetzt wurde. Aus den bisher verwendeten Excel-Sheets konnte ohne hohen manipulativen Aufwand keine vollständige und transparente Übersicht über die bestehenden Finanzgeschäfte gewonnen werden. Das Land batte damit keinen vollständigen Überblick über seine Finanzgeschäfte.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass die Finanzabteilung durch das Fehlen einer Datenbank über kein Werkzeug zur Darstellung und Steuerung des Gesamtportfolios verfügte. Dadurch war auch die Evaluierung der Auswirkungen geplanter Neugeschäfte auf das Gesamtrisikoprofil oder die kurzfristige Analyse von Sensitivitäten bei möglichen Marktänderungen (z.B. Zins- oder Währungsänderungen) nicht möglich und konnten somit nicht als Entscheidungsgrundlage beim Finanzmanagement herangezogen werden.

Der RH empfahl dem Land Salzburg den Aufbau und Einsatz einer Datenbank, in der alle Geschäftsfälle vom Frontoffice erfasst und vom Backoffice anhand der eingetroffenen Geschäftsbestätigungen der Kreditinstitute kontrolliert werden. Dies könnte neben dem Überblick über alle Finanzgeschäfte auch die vollständige Erfassung aller Geschäfte garantieren. Diese sollte auch die künftigen bekannten

Zahlungsflüsse abbilden und zur Planung, Analyse und Bewertung des Portfolios bzw. zur Umsetzung der jeweiligen strategischen Vorgaben im Finanzierungs- und Risikomanagement des Landes Salzburg dienen. In dieser Datenbank wären auch die eingeholten Vergleichsangebote nachvollziehbar zu dokumentieren.

(3) Der RH kritisierte, dass das bestehende elektronische Aktensystem vom Budgetreferat bisher als reine Dokumentenablage benutzt worden war, und empfahl dem Land Salzburg, dieses um den Genehmigungsweg vor Abschluss von Finanzgeschäften zu erweitern, um die Verwaltungsabläufe auf elektronischem Weg effizienter bzw. transparent und nachvollziehbar zu gestalten.

Vertretungsregelung

21.1 (1) In den Richtlinien für das Finanzmanagement war festgelegt, dass in allen wichtigen Funktionen eine Stellvertretung vorzusehen war. Aufgrund der großen Anzahl von abgeschlossenen Finanzgeschäften und der auf drei Personen beschränkten Vollmacht kam es in der Finanzabteilung bspw. aufgrund von Urlauben oder Abwesenheiten mehrfach zu telefonischen Abschlüssen von Finanzgeschäften ohne vorherige Rücksprache oder zeitnahe Information einer weiteren Person bzw. auch zu Verzögerungen bei der Unterzeichnung der Geschäftsbestätigungen. Laut Angaben der Leiterin des Budgetreferats führte dies in einigen Fällen dazu, dass diese z.B. in Urlaubszeiten die Unterschrift ihres Kollegen auf Geschäftsbestätigungen kopierte und per Fax an das Kreditinstitut sendete. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren diese kopierten Unterschriften auf Geschäftsverträgen Gegenstand von Erhebungen der Staatsanwaltschaft und wurden vom RH nicht ergänzend untersucht.

(2) Gemäß der für das Finanzmanagement geltenden Vollmacht für Handelsgeschäfte waren Geschäftsbestätigungen und Verträge über den Abschluss von Handelsgeschäften jeweils von zwei Bevollmächtigten gemeinsam zu unterzeichnen.

21.2 Der RH wies kritisch auf das hohe operationelle Risiko hin, welches sich aus der großen Anzahl an Finanzgeschäften und nur drei zum Abschluss bevollmächtigten Personen ergab.

Er empfahl dem Land Salzburg, eine Vertretungsregelung festzulegen, die auf Grundlage einer ordnungsgemäßen Funktionstrennung zwischen Handel und Abwicklung einen reibungslosen und den Mindeststandards entsprechenden Geschäftsablauf sicherstellt. Sämtliche

Internes Kontrollsystem im Finanzmanagement des Landes Salzburg

organisatorische und den Ablauf betreffende Festlegungen wären in den Arbeitsanweisungen und Richtlinien zum IKS zu dokumentieren und dabei Kompetenzen und Verantwortungsbereiche eindeutig festzulegen.

Verantwortung des Abteilungsleiters im Genehmigungsweg

- 22.1 Laut den Richtlinien für das Finanzmanagement des Landes Salzburg mussten Geschäfte mit derivativen Instrumenten ab einem Nominalbetrag von 20 Mio. EUR auf Einzelgeschäftsbasis durch den Leiter der Finanzabteilung bewilligt werden.

Die Erteilung dieser Bewilligung lag nicht durchgängig vor. Darüber hinaus lagen dem RH keine Unterlagen zur Dokumentation in Bezug auf eine – auch stichprobenweise – durchgeführte Überprüfung der erfolgten Geschäftsabschlüsse durch den Abteilungsleiter vor.

- 22.2 (1) Der RH kritisierte, dass die in den Richtlinien für das Finanzmanagement festgelegte Bewilligung für den Abschluss von derivativen Instrumenten durch den Leiter der Finanzabteilung ab einem Nominalbetrag von 20 Mio. EUR nicht durchgehend erfolgte.

Er empfahl dem Land Salzburg, die Einhaltung dieser Regelung durch geeignete Maßnahmen künftig sicherzustellen (z.B. Prüfung durch die Interne Revision, Ausgestaltung der Vollmachten).

(2) Der RH kritisierte weiters, dass die regelmäßige Einbeziehung des Leiters der Finanzabteilung in den Abschluss von Finanzgeschäften – trotz hohen Volumens und hohen stückzahlenmäßigen Umfangs der vorgenommenen Finanzgeschäfte - nicht systematisiert vorgesehen war, und empfahl dem Land Salzburg, zwingende Kontrollschritte künftig in das IKS einzubauen. Der Abteilungsleiter sollte eine Gesamtübersicht über alle bestehenden und neu abgeschlossenen Geschäfte haben und auch aus Eigenem seine Verantwortung beim Abschluss von Derivatengeschäften wahrnehmen.

Darüber hinaus betonte der RH, dass regelmäßig – auch stichprobenweise – durchgeführte Überprüfungen durch den Vorgesetzten ein wesentlicher Bestandteil eines funktionierenden IKS waren. Solche waren beim Land Salzburg nicht dokumentiert.



Controlling

Zuständigkeiten

23 (1) Aufgaben des strategischen Controllings waren in einen ab dem Jahr 2007 eingerichteten Finanzbeirat ausgelagert¹⁵. Über Sitzungen des Finanzbeirats wurden Protokolle erstellt.

(2) Für das operative Controlling des Finanzmanagements im Land Salzburg war keine eigene Organisationseinheit eingerichtet. Diese Agenden wurden durch das Budgetreferat im Rahmen der laufenden Tätigkeiten miterledigt.

(3) Das regelmäßige Berichtswesen beschränkte sich auf einen Portfoliobericht (Monatsbericht), der – ebenfalls ab dem Jahr 2007 – von einem externen Finanzdienstleister erstellt wurde und dem Finanzbeirat als Grundlage für seine Beratungen diente.

Strategisches Controlling

24.1 (1) Der in den Richtlinien für das Finanzmanagement vorgesehene Finanzbeirat übernahm Aufgaben des strategischen Controllings. Zu diesen zählten die jährliche Begutachtung der Finanz- und Risikostrategie des Landes Salzburg, insbesondere die Beurteilung der Angemessenheit der Risikolimits relativ zur Risikokapazität und die Zweckmäßigkeit der Einführung weiterer Limits. Darüber hinaus sollte der Finanzbeirat in regelmäßig stattfindenden Sitzungen (mindestens alle zwei Monate) den Erfolg und das Risiko aus dem Finanzportfolio des Landes Salzburg und die erfolgten und beabsichtigten taktischen Maßnahmen begutachten. Der Finanzbeirat war ab dem Jahr 2007 bei der Finanzabteilung unter Vorsitz von deren Leiter eingerichtet. Weitere Mitglieder waren zwei externe Experten¹⁶ sowie die beiden Mitarbeiter des Budgetreferats, wobei Letztere über kein Stimmrecht verfügten.

(2) Grundlage für die Beratungen des Finanzbeirats waren Informationen, die das Budgetreferat auf der Basis des Monatsberichts des externen Finanzdienstleisters aufbereitete, sowie teilweise vom Budgetreferat selbst erstellte Auswertungen. Da ein großer Teil der vom Budgetreferat abgeschlossenen Finanzgeschäfte von diesem nicht an den mit der Erstellung der Monatsberichte betrauten externen

¹⁵ Die konstituierende Sitzung des Finanzbeirats fand am 3. Juli 2007 statt.

¹⁶ Zwischen Juli 2007 und Februar 2009 umfasste der Finanzbeirat als Gast den Vertreter des externen Finanzdienstleisters, der für die Erstellung des monatlichen Reportings zuständig war. Dieser verließ jedoch aufgrund von möglichen Unvereinbarkeiten den Finanzbeirat und wurde nicht nachbesetzt.

Internes Kontrollsystem im Finanzmanagement des Landes Salzburg

Finanzdienstleister gemeldet wurde, waren diese Berichte unvollständig (siehe auch TZ 26).

(3) Der Finanzbeirat war als Beratungsgremium ohne Entscheidungskompetenz konzipiert. Der Leiter der Finanzabteilung ordnete jedoch im Anlassfall die Umsetzung der Empfehlungen des Beirats durch das Budgetreferat direkt an. Dies wurde auch in den Protokollen des Finanzbeirats vermerkt.

(4) Mit dem Rücktritt der beiden externen Experten Anfang Jänner 2013 löste sich der bis dahin tätige Finanzbeirat auf. Mit konstituierender Sitzung vom 15. März 2013 nahm ein neu eingerichteter Beirat, dem zwei Finanzexperten angehörten¹⁷, seine Arbeit auf.

- 24.2 Der RH sah die Einrichtung eines regelmäßig tagenden, beratenden Finanzbeirats mit externen Experten grundsätzlich als geeignetes Gremium, um das strategische Risikomanagement des Landes Salzburg zu begleiten. Er kritisierte jedoch, dass es innerhalb des Finanzmanagements keine Kontrollmechanismen gab, die die Übermittlung von unvollständigen und unrichtigen Berichten an den Finanzbeirat bzw. an den mit der Erstellung der Monatsberichte betrauten externen Finanzdienstleister verhindern konnten. Der organisatorische Aufbau, der keine Trennung von Handel und Controlling vorsah und in diesen Bereichen Personalidentität aufwies, erleichterte die Vorlage unrichtiger Berichte.

Der RH kritisierte insbesondere, dass aufgrund der auf unvollständigen Datengrundlagen basierenden Berichte die im Finanzbeirat anwesenden stimmberechtigten Mitglieder keinen Überblick über sämtliche abgeschlossene Finanzgeschäfte hatten.

Der RH empfahl dem Land Salzburg, im Sinne eines IKS die Bereiche Handel und Controlling organisatorisch zu trennen und die Erstellung der Monatsberichte an das Controlling zu übertragen. Dadurch kann das Risiko, das aufgrund der gegebenen Personalidentität und der Fokussierung auf einzelne Personen bestand, minimiert werden (siehe auch TZ 18). Als besonders wichtig erachtete der RH die Einführung einer Qualitätssicherung der Berichte durch eine Stelle, die Einblick in die abgeschlossenen Finanzgeschäfte und in die Buchhaltung hat, um den Abgleich der Daten vorzunehmen und somit die Vollständigkeit sicherzustellen.

¹⁷ Univ.-Prof. Dr. Josef Zechner und Univ.-Prof. Dr. Stefan Pichler