

# Internes Kontrollsystem - Erfahrungen des Rechnungshofes

am Beispiel von zwei Prüfungen

Kommunalakademie Niederösterreich

Dr. Helga Kraus

2. Dezember 2013

## **Inhalte:**

- **Mängel im Internen Kontrollsystem - Analyse am Beispiel von zwei Prüfungen des Rechnungshofes:**
  - **Land Salzburg – Finanzielle Lage**
  - **Buchhaltungsagentur des Bundes**

## RH erachtet folgende Prinzipien der internen Kontrolle bei Verwaltungseinheiten als wesentlich:

- **Transparenz-Prinzip:** Festlegung von Soll-Arbeitsprozessen
- **Kontrollautomatik:** systematischen Kontrollen (z.B. IT-gestützt) im Arbeitsablauf und **Vier-Augen-Prinzip** im Genehmigungsverfahren
- **Prinzip der Funktionstrennung:** Genehmigung, Durchführung, Verbuchung und Kontrolle nicht in einer Person
- **Prinzip der Mindestinformation:** nur jene Informationen bzw. Berechtigungen, die für Aufgabenerledigung erforderlich sind (z.B. bei Zugang zu IT-Systemen)

537.488.946 572.537.488 946 572  
9.241.379 2.379 946 572  
98 63.854 537.488 598 527 488 572

# Land Salzburg – Finanzielle Lage

## **Wesentliche Prüfungsthemen**

- **Finanzgeschäfte**
- **Internes Kontrollsystem (IKS) in Bezug auf die Finanzgeschäfte**
- **Geschäftsbeziehungen mit Kreditinstituten und der Republik Österreich**
- **Verbuchung der Finanzgeschäfte**

**Prüfung fand vom Dezember 2012 bis März 2013 statt.**

## Konten außerhalb des Landeshaushalts

- **Mindestens 300 Bankkonten mit Umsätzen von rd. 9,5 Mrd. EUR waren im Rechnungswesen des Landes nicht erfasst,**
- **über diese Konten getätigte Finanzgeschäfte waren in der Buchhaltung und im Rechnungsabschluss nicht enthalten.**

## Fehlende buchhalterische Erfassung von Finanzgeschäften

- unvollständige Erfassung der Vermögenswerte und Schulden des Landes in der Buchhaltung
- unvollständige Verbuchung der Wertpapiere (Darstellung: 1,2 Mio. EUR, tatsächlicher Barwert: 1,354 Mrd. EUR)
- unvollständige Verbuchung der Verbindlichkeiten (Darstellung Finanzschulden: 1,370 Mrd. EUR; Nominalwert: 3,507 Mrd. EUR)

## Grobe Beeinträchtigung der Vollständigkeit und Aussagekraft des Rechnungswesens

Verbuchung von Einnahmen auf Ausgabenkonten und umgekehrt

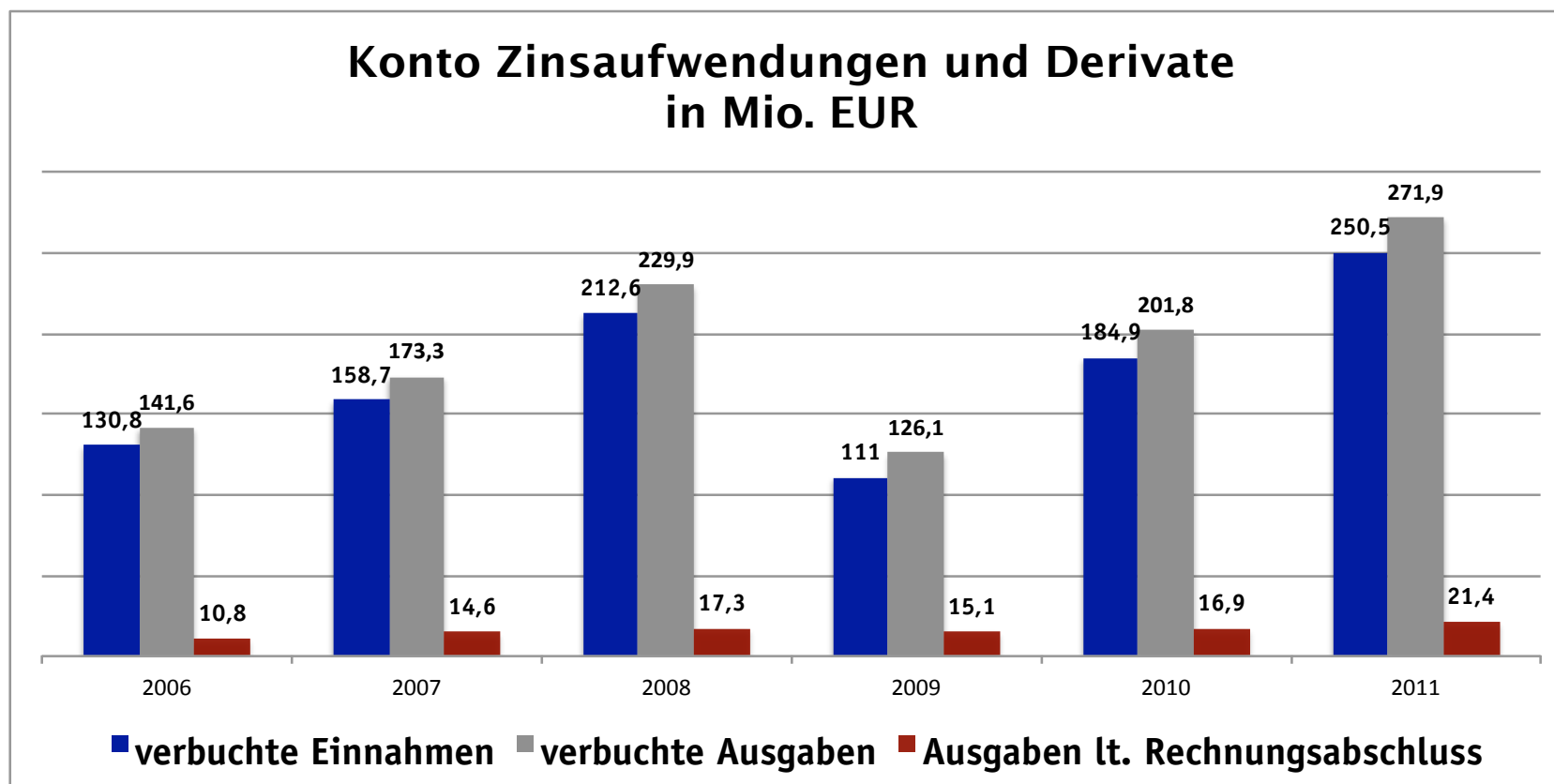
Beispiel:

Ausgabenkonto „Ausgaben für Zinsaufwendungen und Derivate“

- wies 2011 Ausgaben iHv 21,4 Mio. EUR aus
- Betrag ergab sich als Saldo zwischen 271,9 Mio. EUR an verbuchten Ausgaben und 250,5 Mio. EUR an verbuchten Einnahmen



## Verbuchung von Einnahmen auf einem Ausgabenkonto (Verstoß gegen Prinzip der Bruttoverrechnung)



## Vorgehensweise

- führte zu falschem Ausweis der Forderungen und Verbindlichkeiten im Rechnungsabschluss
- vermittelte ein falsches Bild der finanziellen Lage
- ermöglichte Umgehen der Ausgabenobergrenzen des Landesvoranschlages und
- Unterlaufen der Budgethoheit des Landtages.



# Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofes zum Internen Kontrollsystem

## Überblick

- **Finanzmanagement und Buchhaltung des Landes hatten kein wirksames und effizientes IKS, insbesondere wegen**
  - **unsachgemäßer Vollmachten**
  - **fehlender Funktionstrennung**
  - **fehlender Dokumentation**
  - **fehlender Kontrollen und fehlendem Controlling**
  - **Buchhaltung: Buchungen aufgrund von Eigenbelegen und Nichterfassung von Finanzgeschäften im Landeshaushalt**

## **Vollmachten**

- **ermöglichten den Abschluss hochriskanter Finanzgeschäfte**
- **waren zeitlich unbefristet und ohne betragsmäßige Beschränkung ausgestellt**
- **nicht direkt auf ein bestimmtes Kreditinstitut bezogen**
  - **Kreis der Geschäftspartner konnte ohne Kenntnis des Vollmachtgebers beliebig erweitert werden**
  - **Kontoeröffnungen bzw. -schließungen ohne Wissen der Landesbuchhaltung**

## **Empfehlungen**

- **Vollmachten auf Finanzgeschäfte einschränken, die auf Risikovermeidung ausgerichtet sind**
- **Vollmachten pro Geschäftspartner, zeitlich befristet und betragsmäßig beschränkt ausstellen**
- **Ausstellung von Untervollmachten untersagen**
- **Erteilte Vollmachten im Rahmen des IKS erfassen und regelmäßige überprüfen**

**Befugnis zur Eröffnung und Schließung von Bankkonten hat ausschließlich bei der Buchhaltung zu sein !**

## **Funktionstrennung**

- **keine Trennung von Frontoffice (Handel) und Backoffice (Abwicklung und Kontrolle) bei Abschluss von Finanzgeschäften**
- **keine Soll-Prozesse für den Abschluss von Finanzgeschäften festgelegt**

# Internes Kontrollsystem Empfehlungen des RH

## Empfehlungen

- **Organisatorische Trennung von Frontoffice und Backoffice bei Abschluss von Finanzgeschäften**
- **Abläufe (z.B. für Geschäftsabschlüsse) festlegen**
- **unabhängige Kontrollen der Geschäftsabschlüsse und Handelsaktivitäten durch ausreichendes und qualifiziertes Personal.**



## **Dokumentation**

- **Keine beweiskräftige Dokumentation, weil Abschlüsse telefonisch erfolgten und übliche Händlerzettel nicht erstellt wurden**
- **keine Datenbank zur Erfassung der Geschäftsfälle, sondern Verwendung von Excel-Sheets**
  - **kein Überblick über die bestehenden Finanzgeschäfte und kein Werkzeug zur Darstellung und Steuerung des Gesamtportfolios.**

## **Empfehlung**

- **bei Abschluss von Finanzgeschäften Händlerzettel ausstellen, Gegenzeichnung durch eine zweite Person im Frontoffice**
- **Abwicklung und Kontrolle der Geschäfte im Backoffice, Wahrung des Vier-Augen-Prinzips sicherstellen**
- **Aufbau und Einsatz einer Datenbank für die Planung, Analyse und Bewertung des Portfolios.**

## Controlling

- **Monatsberichte, die dem Finanzbeirat als Beratungsgrundlage dienten, waren unvollständig und unrichtig.**
- **Budgetreferat meldete einen Großteil der abgeschlossenen Finanzgeschäfte nicht dem externen Finanzdienstleister, der diese Berichte erstellte.**

## **Empfehlung**

- **Bereiche Handel und Controlling organisatorisch trennen,**
- **Erstellung der Monatsberichte durch das Controlling und**
- **Vollständigkeit dieser Berichte durch einen Datenabgleich mit der Buchhaltung sicherzustellen.**

## **Interne Revision**

**Die Interne Revision (IR) war von der Prüfung der  
Gebahrung und des Rechnungswesens ausgenommen:**

- **IR leitete daraus ihre Unzuständigkeit für die  
Kontrolle des Finanzmanagements ab und**
- **prüfte weder das Finanzmanagement noch die  
Buchhaltung**

## Internes Kontrollsystem Empfehlungen des RH

### Empfehlung

#### Die Interne Revision hat auch zu prüfen

- das Rechnungswesen,
- die internen Kontrollverfahren,
- die Wirksamkeit des Risikomanagements und
- die Bereiche mit hohem finanziellen Risiko.

**Interne Revision soll möglichst führungsnahe angesiedelt werden.**

## Buchhaltung

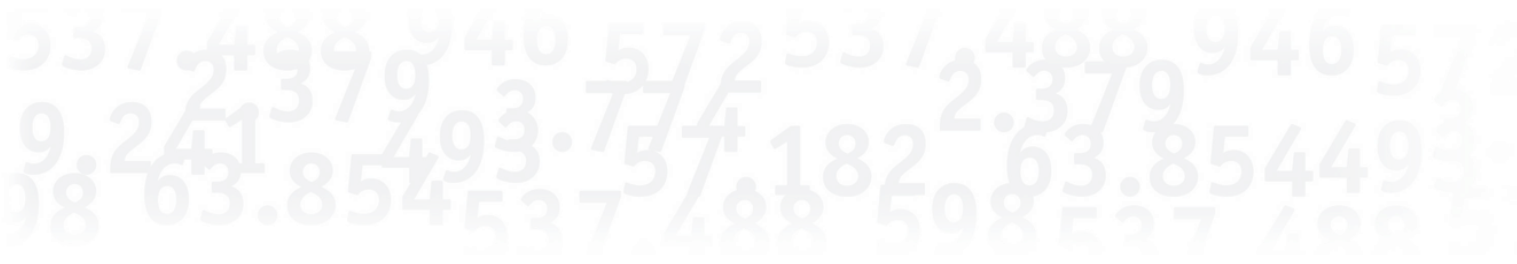
- **Aufgrund einer Vereinbarung verzichtete die Buchhaltung bei den Geschäftsfällen des Finanzmanagements auf die Vorlage von Originalbelegen.**
  - **In einem Bereich mit hohem Risiko wurde dadurch die Prüf- und Kontrollmöglichkeit der Buchhaltung eingeschränkt und**
  - **ein wesentlicher Kontrollfaktor des IKS wesentlich begrenzt.**

# Internes Kontrollsystem Empfehlungen des RH

## Empfehlung

- **Keine Beschränkung der Kontrollverantwortung der Buchhaltung und**
- **sicherstellen, dass die Buchhaltung ihre Aufgaben (Verrechnung und Nachprüfung) in vollem Umfang durchführt.**





# **Buchhaltungsagentur des Bundes**

## **Bericht Reihe Bund 2011/1**

## Prüfungsanlass (1)

Ein leitender Mitarbeiter der Buchhaltungsagentur zahlte

- mittels Telebanking
- von einem Bankkonto der Republik, das für die Überweisung der Arbeitslosengelder vorgesehen war
- insg. 17,5 Mio EUR (innerhalb eines Jahres)
- rechtswidrig
- an nicht berechnigte Dritte.

Gravierende Mängel im IKS unterstützen die Malversationen.

## Prüfungsanlass (2)

- Die rechtswidrigen Zahlungen wurden in der Buchhaltung des Bundes auf einem Evidenzkonto verbucht,
- führte zu einer Umsatzerhöhung auf diesem Konto um das 350-fache

jedoch

- ein internes Überwachungssystem, das außergewöhnliche Kontenbewegungen gemeldet hätte war nicht eingerichtet
- vorgeschriebene Kontenabstimmungen unterblieben

## Sicherheitslücken (1)

- **Überweisungen mittels Telebanking konnten ohne vorhergehende Buchung im Haushaltssystem durchgeführt werden**
- **Auszahlungen waren ohne Anordnung möglich: Durchbrechung des Grundsatzes der Trennung zwischen anordnenden und ausführenden Organen**
- **Nachlässigkeiten im Umgang mit Telebanking (Weitergabe der Berechtigungscodes)**
- **Buchungen ohne Beleg**

## Sicherheitslücken (2)

- **Keine regelmäßigen Kontenabstimmungen**
- **keine wirksamen nachgängigen Prüfungen auf Grund von organisatorischen Mängel**
- **kein Vier-Augen-Prinzip bei Vergabe der IT-Zugriffsberechtigungen**
- **kein Überblick wer welche Zugriffsberechtigungen in welchem Umfang inne hatte.**

## Empfehlungen:

- **IKS mit prozessintegrierten Kontrollen in der Haushaltsverrechnung des Bundes einrichten**
- **Vier-Augen-Prinzip auf technischer Ebene sicherstellen**
- **klare Vorschriften für die Einräumung bzw. Änderungen von Zugriffsberechtigungen**
- **erforderliche Genehmigungen durch Vorgesetzte im IT-System abbilden.**
- **IT-Systeme mit geeigneten Controlling- und Analysetools ausstatten**



**Danke für die Aufmerksamkeit**