

**Burgenländischer
Landes-Rechnungshof**



§ 8 Prüfungsbericht

**Internes Kontrollsystem in der
Abteilung 3 – Finanzen und
Buchhaltung im
Amt der Bgld. LReg**

Eisenstadt, im September 2015



Auskünfte

Burgenländischer Landes-Rechnungshof
7000 Eisenstadt, Europaplatz 1
Telefon: 02682/63066
Fax: 02682/1807
E-Mail: post.lrh@bgld.gv.at
Internet: www.blrh.at
DVR: 2110059

Impressum

Herausgeber: Burgenländischer Landes-Rechnungshof
7000 Eisenstadt, Europaplatz 1
Berichtszahl: LRH-320-2/25-2015
Redaktion und Grafik: Burgenländischer Landes-Rechnungshof
Herausgegeben: Eisenstadt, im September 2015

Inhalt

INHALT	3
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	5
TABELLENVERZEICHNIS	7
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	7
GLOSSAR	8
I. TEIL	9
1. VORLAGE AN DIE GEPRÜFTE STELLE	9
2. DARSTELLUNG DER PRÜFUNGSERGEBNISSE	9
II. TEIL	10
1. ZUSAMMENFASSUNG	10
2. FESTSTELLUNGEN DES BLRH	11
3. GRUNDLAGEN	15
3.1 Prüfungsgegenstand	15
3.2 Rechtliche Grundlagen	15
3.3 Prüfungsanlass	15
3.4 Geprüfte Stelle(n)	15
3.5 Prüfungsziele	15
3.6 Überprüfter Zeitraum	15
3.7 Prüfungshandlungen	15
3.8 Prüfungsablauf	15
3.9 Vollständigkeitserklärung	16
3.10 Prüfungsbehinderungen	16
3.11 Sonstiges	16
III. TEIL	17
1. GRUNDLAGEN EINES INTERNEN KONTROLLSYSTEMS	17
1.1 Grundlagen IKS - Definition Prozess	17
1.2 Elemente eines IKS	18
1.3 Kontrollumfeld – Zielsetzung – Risikobeurteilung – Überwachung	18
1.4 Organisatorische Maßnahmen	19
1.5 Abgrenzung IKS zu IR	20
1.6 Nutzen eines IKS	20
2. IKS IN DER ABTEILUNG 3	21
2.1 Rechtliche Grundlagen	21
2.2 Organisation - Kontrollumfeld	22
2.3 Organisationshandbuch	24
2.4 Aufbauorganisation (Organigramm)	24
2.5 Stellenbeschreibung	25
2.6 Vollmachts- und Befugniserteilungen	26
2.7 Prozessbeschreibungen - Arbeitsabläufe	27
3. DIE INTERNE REVISION IM AMT DER BGLD. LREG	28
3.1 Organisation und Aufgaben	28
3.2 Geplante und durchgeführte Prüfungen des IKS	30

4. DIE FUNKTION DER EDV (IT) IM IKS	30
4.1 Vorgaben des Landes an die IT-Unterstützung	30
4.2 IT-Infrastruktur für die Buchhaltung des Landes	32
4.3 IT-Unterstützung durch interne und externe IT- Dienstleister	33
4.4 Customizing und laufende Änderungen der Standardsoftware SAP der Buchhaltung .	34
4.5 Schulung der Software für die Buchhaltung	35
4.6 Funktionstrennung	36
5. IKS ELEMENTE IM GEBARUNGSVOLLZUG.....	38
5.1 Grundsätze der Haushaltsführung	38
5.2 Funktionelle Trennung im Gebarungsvollzug	39
6. AUFGABEN DER ABTEILUNG 3 IM GEBARUNGSVOLLZUG	43
6.1 Die Abt. 3 im Gebarungsvollzug.....	43
6.2 Analyse ausgewählter Prozesse der Abt. 3.....	45
7. SCHLUSSBEMERKUNGEN	50
IV. TEIL ANLAGEN	53
Anlage 1 – Prinzipien des Internen Kontrollsystems (IKS)	53
Anlage 2 - Organisation und Geschäftseinteilung der Abt. 3	54
Anlage 3 – Übersicht von Berechtigungen der SAP-Benutzer	61
Anlage 4 – Teilprozess „Kreditbestätigung und Bestellbuchung“	62
Anlage 5 – Teilprozess „Buchung“	65
Anlage 6 – Teilprozess „Zahlung“	68
Anlage 7 – Teilprozess „Cash Management“	70
Anlage 8 – Äußerung der Bgld. LReg zum vorläufigen Prüfungsergebnis.....	74

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AV	Aktenvermerk
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bgld.	Burgenland; Burgenländische(r)
Bgld. LRHG	Burgenländisches Landes-Rechnungshof-Gesetz
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BHV	Bundshaushaltsverordnung
Blg	Beilagen
BLRH	Burgenländischer Landes-Rechnungshof
B-VG	Bundesverfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
d.s.	das sind
Dir.	Direktor
Dr.	Doktor
etc.	et cetera
EUR	Euro
ev.	eventuelle
exkl.	exklusiv
f.	und die folgende
Fa.	Firma
ff.	und die folgenden
F-VG	Finanzverfassungsgesetz
gem.	gemäß
GeOA	Geschäftsordnung des Amtes der Bgld. Landesregierung
GeOL	Geschäftsordnung der Bgld. Landesregierung
HR	Hauptreferat
i.e.	id est
ibid.	ibidem, ebendort
idF.	in der Fassung
idgF.	in der geltenden Fassung
iHv.	in Höhe von
inkl.	inklusiv
INTOSAI	Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden
IPSAS	Internationale Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor
iSd	im Sinne der
ISSAI	Internationalen Normen und Richtlinien für die staatliche Finanzkontrolle
iVm.	in Verbindung mit
Kap.	Kapitel
LAD	Landesamtsdirektion
LADir	Landesamtsdirektor
leg. cit.	legis citatae
LGBl.	Landesgesetzblatt
LH	Landeshauptmann
lit.	Litera
LReg	Landesregierung

LRH	Landes-Rechnungshof/höfe
LRHG	Landes-Rechnungshof-Gesetz
lt.	laut
max.	maximal
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarde
Nov.	November
Nr.	Nummer
o.a.	oben angeführten
Pkt.	Punkt
Priv.	Private
PS	Prozessschritte
RA	Rechnungsabschluss
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TP	Teilprozess
tw.	teilweise
u.	und
u.a.	unter anderem
u.ä.	und Ähnliches
usw.	und so weiter
v.a.	vor allem
Ver.	Version
vgl.	vergleiche
vlfg.	vorläufig/en
VO	Verordnung
VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung
WHR	wirklicher Hofrat
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
zzgl.	zuzüglich

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Organe der Haushaltsführung.....	39
Tab. 2: Prozessschritte – Teilprozess „Kreditbestätigung und Bestellbuchung“	46
Tab. 3: Prozessschritte – Teilprozess „Buchung“	47
Tab. 4: Prozessschritte – Teilprozess „Zahlung“	47
Tab. 5: Prozessschritte – Teilprozess „Cash Management“	48

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Elemente des IKS.....	18
Abb. 2: Überwachungssysteme	20
Abb. 3: Organisationsstruktur der Abt. 3; Stand: 21.10.2011	23
Abb. 4: SAP-Module im Land Burgenland	32
Abb. 5: Budgetkreislauf.....	39
Abb. 6: Funktionelle Trennung von Anordnung und Ausführung.....	40
Abb. 7: Abwicklung eines Geschäftsfalles – schematisch	45
Abb. 8: Prinzipien des Internen Kontrollsystems	53
Abb. 9: Anlage 3 – Übersicht von Berechtigungen der SAP-Benutzer.....	61
Abb. 10: Anlage 4 – Teilprozess „Kreditbindung und Bestellbuchung“.....	64
Abb. 11: Anlage 5 – Teilprozess „Buchung“	67
Abb. 12: Anlage 6 – Teilprozess „Zahlung“	69
Abb. 13: Anlage 7 – Teilprozess „Cash Management“.....	72

Glossar

- Gebarung** In Österreich bezeichnet man die Haushalts- und Wirtschaftsführung auch als finanzielle Gebarung. Man könnte dafür auch den Begriff Budget verwenden. Konkret ist die Gebarung jene Seite der Verwaltung, die der Beschaffung, Bereitstellung und Verwendung von Vermögen zugewendet ist. Sie behandelt jede Verwaltungstätigkeit, die Einnahmen (Einzahlungen) oder Ausgaben (Auszahlungen) zur Folge hat.
- Gebarungsfall** Ein Geschäftsfall in der öffentlichen Verwaltung, der mit Zahlungen verbunden ist und dementsprechend eine Verrechnung (Gebarung) auslöst. Der Begriff Gebarung ist nur in Österreich gebräuchlich.
- INTOSAI** Die INTOSAI – „International Organization of Supreme Audit Institutions“ (Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden) - ist die Dachorganisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) von Staaten, die Mitglied der Vereinten Nationen oder einer ihrer Sonderorganisationen sind. Sie hat ihren Sitz in Wien und wurde im Jahre 1953 gegründet. Generalsekretär der INTOSAI ist der jeweilige Präsident des österreichischen Rechnungshofes. Im Jahr 2012 gehören der Organisation 190 Vollmitglieder und vier Assoziierte Mitglieder an.
Sie erstellt Richtlinien für die externe öffentliche Finanzkontrolle und organisiert Fortbildungsveranstaltungen, um damit die Fachkompetenz der ORKB zu steigern.
- IFAC** Die IFAC – „International Federation of Accountants“ - erarbeitet und veröffentlicht internationale Regelungen für Abschlussprüfungen (ISA). Österreich ist durch die Kammer der Wirtschaftstreuhänder und das Institut Österreichischer Wirtschaftsprüfer in der IFAC vertreten.
- ISA** Die ISA – „Int. Standards on Auditing“ - bilden ein System von Regelungen für die Prüfung von Jahresabschlüssen. Sie werden von der IFAC herausgegeben und enthalten konkrete Bestimmungen für den Ablauf und die Durchführung von Abschlussprüfungen zu Themen wie Prüfungsplanung, Dokumentation oder zur Berichterstattung
- ISSAI** Die ISSAI – „International Standards for Supreme Audit“ (Internationale Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden) - umfassen die grundlegenden Voraussetzungen für das ordentliche Funktionieren und professionelle Verhalten von Obersten Rechnungskontrollbehörden und die grundlegenden Prinzipien für die Prüfung von öffentlichen Einrichtungen. Sie basieren auf den ISA und werden von der INTOSAI herausgegeben.

I. Teil

1. Vorlage an die geprüfte Stelle

Der Burgenländische Landes-Rechnungshof (BLRH) hat gemäß § 8 Bgld. LRHG¹ unverzüglich nach Abschluss einer Prüfung das Ergebnis dem Landtag, der antragstellenden und der geprüften Stelle(n) sowie der Landesregierung in einem schriftlichen Bericht zur Kenntnis zu bringen.

Der vorliegende Prüfungsbericht behandelt alle aus Sicht des BLRH wesentlichen Sachverhalte. Der BLRH berät die geprüfte(n) Stelle(n) durch seine Empfehlungen. Als prüfendes und beratendes Organ des Bgld. Landtages ist es dem BLRH ein zentrales Anliegen, über seine Prüfungsberichte auf die Nutzung vorhandener sowie die Schaffung neuer Verbesserungspotenziale hinzuwirken.

Prüfungsberichte des BLRH erwecken vordergründig den Anschein, eher Defizite denn Stärken der geprüften Stelle(n) aufzuzeigen. Daraus soll und kann nicht grundsätzlich auf eine mangelhafte Arbeit der geprüften Stelle(n) geschlossen werden. Dies auch dann nicht, wenn nach Auffassung der geprüften Stelle(n) die Darstellung ihrer Stärken in den Hintergrund getreten erscheint. Die Tätigkeit des BLRH soll über die gegebenen Empfehlungen dazu beitragen, das vielfach bereits anerkannt hohe Niveau der Leistungsfähigkeit nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit noch weiter verbessern zu helfen.

2. Darstellung der Prüfungsergebnisse

Der Bericht ist vertikal in drei Ebenen gegliedert.

- I. Teil
1. Kapitel
- 1.1. Abschnitt

Jeder Abschnitt ist in Unterabschnitte gegliedert. Diese beinhalten die jeweils überprüfenden Faktenkreise. Den Endziffern der Unterabschnitte ist dabei folgende Bedeutung zugeordnet:

1. Sachverhaltsdarstellung
2. Beurteilung durch den BLRH
3. *Stellungnahme der geprüften Stelle (kursiv)*
4. Stellungnahme des BLRH (optional)

In Tabellen und Anlagen des vorliegenden Prüfungsergebnisses können bei der Summierung von gerundeten Beträgen und Prozentangaben durch die EDV-gestützte Verarbeitung der Daten rundungsbedingte Rechendifferenzen auftreten.

Im Bericht verwendete geschlechterspezifische Bezeichnungen gelten grundsätzlich für Frauen und Männer.

¹ Burgenländisches Landes-Rechnungshof-Gesetz, LGBl. Nr. 23/2002, idgF.

II. Teil

1. Zusammenfassung

Die Prüfung des Internen Kontrollsystems (IKS) in der Abt. 3 – Finanzen und Buchhaltung zeigte unter Berücksichtigung anerkannter Standards Handlungsbedarf in den einzelnen Teilelementen des IKS auf.

Neben unzureichenden rechtlichen Grundlagen enthielten auch die Landeshaushaltsordnung und die Geschäftsordnung des Amtes der Bgld. LReg keine umfassenden Regelungen über ein IKS.

Kerninstrumente eines IKS, wie Stellenbeschreibungen, Soll-Prozesse, Organisationshandbücher, etc., waren nicht, unvollständig oder in unzureichender Form vorhanden.

Das Grundprinzip der Funktionstrennung sowie das Vier-Augen-Prinzip waren z.B. bei Darlehens- oder Haftungsgeschäften für das Land in der Abteilungsleitung nicht gegeben. Dies deshalb, da die Abt. 3 bei Finanzgeschäften sowohl eine anweisende als auch buchende und damit prüfende Funktion hatte.

Angesichts der Feststellungen im vorliegenden Bericht erachtete der BLRH die strukturierte Einführung eines IKS im Amt der Bgld. LReg für notwendig. Dies sollte auf Basis entsprechender rechtlicher Rahmenbedingungen, einer noch zu erstellenden Strategie sowie der vorhandenen Elemente eines IKS erfolgen.

2. Feststellungen des BLRH

- | | |
|--|---|
| 2.1 Rechtliche Grundlagen | Die Bgld. Rechtsordnung enthielt keine explizite Verpflichtung zur Einrichtung eines Internen Kontrollsystems (IKS). <i>(siehe III. Teil - 2.1.2)</i> |
| 2.2 Organisation – Kontrollumfeld | Die Geschäftsordnung und die Geschäftseinteilung des Amtes der Bgld. LReg enthielten keine konkreten Elemente eines IKS. <i>(siehe III. Teil - 2.2.2)</i> |
| 2.3 Organisationshandbuch | Die Abt. 3 verfügte über kein Organisationshandbuch. <i>(siehe III. Teil - 2.3.2)</i> |
| 2.4 Aufbauorganisation (Organigramm) | Das Organigramm der Abt. 3 bildete dessen Organisationsstruktur entsprechend der Organisationsverfügung der LAD vom 21.10.2011 bis zur Referats-Ebene ab. <i>(siehe III. Teil - 2.4.2)</i> |
| 2.5 Stellenbeschreibung | Die Abt. 3 übermittelte keine Stellenbeschreibungen aller Mitarbeiter, sondern „Aufgabenzuteilungen“. Diesen fehlten mangels Standardisierung zum Teil wesentliche Elemente einer Stellenbeschreibung, wie z.B. Vertretungsregelung, Einstufung, etc. <i>(siehe III. Teil - 2.5.2)</i> |
| 2.6 Vollmachts- und Befugniserteilungen | Die Abt. 3 übermittelte eine Unterschriftsermächtigung. Diese betraf die Genehmigung von Geschäftsstücken im Bereich Personal und Dienstorganisation sowie im Bereich der den Mitarbeitern übertragenen Aufgaben.

Die Unterschriftsermächtigung war eine wesentliche und für den laufenden Betrieb zweckmäßige Regelung. <i>(siehe III. Teil - 2.6.2)</i> |
| 2.7 Prozessbeschreibungen - Arbeitsabläufe | Die Abt. 3 hatte keine Soll-Prozesse für ihre Arbeitsabläufe definiert. Die Prozessanalyse und -optimierung durch ein externes Beratungsunternehmen war jedoch ein erster Schritt für die Definition der Soll-Prozesse. <i>(siehe III. Teil - 2.7.2)</i> |
| 2.8 Organisation und Aufgaben der Internen Revision | Die Kontrolle der Gebarung, des Rechnungswesens und des Verwaltungscontrollings zählte von 2011 bis 2013 nicht zu den Aufgaben der Internen Revision (IR). Dies führte zu Kontrolllücken, da über zumindest 36 Monate keine kaufmännischen Revisionen erfolgen konnten. Die entsprechende Änderung mit Organisationsverfügung vom 15.01.2014 war daher zielführend. |

- Die *„Beratung, Begutachtung und Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen zur Verbesserung der Ablauf und Aufbauorganisation“* zählte laut Organisationsverfügung des LADir. vom 14.09.2011 nicht mehr zum Aufgabenbereich der IR. (siehe III. Teil - 3.1.2)
- 2.9 Geplante und durchgeführte Prüfungen des IKS durch die IR** Die Revisionspläne der IR sahen Prüfungen des IKS vor. Die geplanten IKS-Prüfungen konnten jedoch auf Grund der Vielzahl an anlassbezogenen Sonderprüfungen nicht umgesetzt werden. (siehe III. Teil - 3.2.2)
- 2.10 Vorgaben des Landes an die IT-Unterstützung** Die Abt. 3 dokumentierte sowohl die funktionellen Anforderungen als auch die technischen Vorgaben unvollständig. Es fehlten überprüfbare funktionelle Anforderungen sowie technische Vorgaben für die Anpassung der Buchhaltungssoftware. Daher war es der geprüften Stelle selbst nicht möglich Kontrollen vorzunehmen. (siehe III. Teil - 4.1.2)
- 2.11 IT-Unterstützung durch interne und externe IT-Dienstleister** Die geprüfte Stelle konnte keine vollständige und endgültige Dokumentation der Weiterentwicklung und Anpassungen vorlegen. Damit konnte der BLRH die Vorgaben und deren Umsetzung im Bereich der IT-Unterstützungen nicht nachvollziehen. Notwendige Informationen bezüglich SAP waren auf Grund der Personalsituation der Abt. 3 als auch der LAD-EDV als IT-Dienstleister für die SAP-Betreuung unzureichend dokumentiert und dadurch nicht nachvollziehbar. (siehe III. Teil - 4.3.2)
- 2.12 Anpassung der Buchhaltungssoftware SAP** Die Abt. 3 konnte keine nachvollziehbare Dokumentation über die Anpassungen von SAP vorgelegen. Ebenso hatte die LAD-EDV, die für die Überprüfung der technischen Umsetzung zuständig war, keine Dokumentationen. Es fehlten die Dokumentationen der diesbezüglichen Umsetzungen, Tests und Abnahmen. (siehe III. Teil - 4.4.2)
- 2.13 Schulung der Software für die Buchhaltung** Die Änderungen waren in der Onlinehilfe der Buchhaltungssoftware SAP nicht berücksichtigt. Das Fehlen dieser Informationen führte dazu, dass deren Verfügbarkeit im Bedarfsfall für Mitarbeiter nicht gegeben war. Die Anwendungsdokumentation lag nur unvollständig und lediglich als Entwurf vor. Aus den vorgelegten Dokumentationen war nicht ersichtlich, inwieweit Änderungen zwischen der Einführung von SAP (2004/2005) und dem Prüfungszeitraum (2011-2013) erfolgten. Die LAD-EDV erstellte einen Teil der Dokumentation, den Leitfaden „Vergabe, Änderung und Löschung von

Zugriffsberechtigungen“ erst im Zuge der laufenden Prüfungshandlungen. (siehe III. Teil - 4.5.2)

2.14 Funktions-trennung

Die Umsetzung der Berechtigungsvergabe in SAP erfolgte auf Grundlage eines unvollständigen Erstentwurfes eines Berechtigungskonzeptes. Das Abnahmedokument für SAP vom 28.11.2005 stellte keine abgeschlossene und vollständige Abnahme dar.

Eine Übersicht über die tatsächlichen² Berechtigungen konnte nicht vorgelegt werden. Weiters fehlte eine Dokumentation über Neuanlage, Änderung und Löschung mit Anforderung und Zeitpunkt der Umsetzung sowie deren Kontrolle.

Die Erhebung der Berechtigungen zeigte auf, dass die geprüfte Stelle über keine informationstechnologische Sicherstellung einer Funktionstrennung verfügte.

Aufgrund des Fehlens eines Berechtigungsmanagements³ war es nicht möglich, Risiken in zeitlichem und inhaltlichem Bezug festzustellen und diese zu vermeiden. (siehe III. Teil - 4.6.2)

2.15 Funktionelle Trennung im Gebarungsvollzug

Die bestehenden Haushaltsvorschriften sahen im Gebarungsvollzug eine Trennung der Verfügung über Landesmittel, der Zahlungsanweisung und der Zahlungsausführung vor. Dadurch war der Grundsatz der Funktionstrennung bzw. das Vier-Augen-Prinzip normiert.

In jenen Fällen, wo die Abt. 3 als Bewirtschafter tätig war, erfolgte sowohl die Anweisung als auch die Ausführung einer Zahlung in der Abt. 3. Das Prinzip der Funktionstrennung und das Vier-Augen-Prinzip waren auf Ebene der Abteilungsleitung nicht gegeben. Der BLRH erkannte in dieser Einschränkung ein Risiko in der Wirksamkeit des IKS.

Die LHO regelte lediglich Minimalerfordernisse (Betrag, Empfänger und VAST.) für die Prüfung im Gebarungsvollzug. Darüber hinausgehende Vorgaben über die Art und den Umfang der Prüfung sowie der Durchführung der Buchung und Auszahlung waren in der LHO nicht enthalten.

Die haushaltsrechtlichen Vorschriften sahen keine Nachprüfung der gesamten Gebarung des Amtes der Bgld. LReg durch die Landesbuchhaltung vor.

Der BLRH sah dies insbesondere unter dem Gesichtspunkt kritisch, dass die Nachprüfung zur Erhöhung der Gebarungssicherheit beiträgt und die Einhaltung der Haushaltsvorschriften gewährleistet. (siehe III. Teil - 5.2.2)

² sich aus den Rollen und ihrer Kombination ergebend

³ Ein Berechtigungsmanagement umfasst die ordnungsgemäße und revisions sichere Vergabe / Änderung / Löschung von Berechtigungen sowie die Verteilung der Rechtedefinitionen an IT-Anwendungen. Es ist damit das Monitoring der Richtigkeit und Aktualität von Berechtigungen.

**2.16 Analyse
ausgewählter
Prozesse der
Abt. 3**

Die Abt. 3 definierte für ihre Arbeitsabläufe keine Soll-Prozesse.

In den vier Teilprozessen waren organisatorische Sicherungsmaßnahmen im Sinne des IKS (Prinzip der Funktionstrennung, Vier-Augen-Prinzip und Kontrollen) vorhanden. Eine Aussage über die Wirksamkeit dieser Maßnahmen konnte der BLRH nicht treffen, da wesentliche Elemente eines IKS, wie z.B. dokumentierte Soll-Prozesse, Beurteilung möglicher Prozessrisiken, nicht vorlagen. (siehe III. Teil - 6.2.2)

3. Grundlagen

3.1 Prüfungsgegenstand	Der BLRH überprüfte das Interne Kontrollsystem (IKS) in der Abteilung 3 - Finanzen und Buchhaltung des Amtes der Bgld. LReg an Hand von ausgewählten Prozessen (Abläufen).
3.2 Rechtliche Grundlagen	Der Gebarungsüberprüfung lagen die §§ 2, 4 und 5 des Bgld. LRHG zugrunde.
3.3 Prüfungsanlass	Es lag eine Initiativprüfung gemäß § 5 Abs. 2 Bgld. LRHG vor.
3.4 Geprüfte Stelle(n)	Abteilung 3 - Finanzen und Buchhaltung (Abt. 3).
3.5 Prüfungsziele	Prüfung von Teilbereichen des IKS in der Abt. 3. Insbesondere die Sollkonzeption in Bezug auf die Aufbau- und Ablauforganisation sowie die Umsetzung von vorgesehenen Kontrollen und qualitätssichernden Maßnahmen.
3.6 Überprüfter Zeitraum	Der Überprüfungszeitraum umfasste die Jahre 2011 bis 2013. Die für spezifische Einzelbetrachtungen erforderlichen Dokumente und Vorgänge außerhalb dieses Überprüfungszeitraums bezog der BLRH nach Erfordernis in die Prüfungshandlungen ein. Die Sachverhaltserhebung endete im Juni 2015.
3.7 Prüfungshandlungen	Die Prüfung umfasste folgende Prüfungshandlungen: <ul style="list-style-type: none"> - Einsichtnahme in Unterlagen, - Befragungen, - Vor Ort-Einschau, - Nachberechnungen, - Nachvollziehen sowie - analytische Prüfungshandlungen.
3.8 Prüfungsablauf	<p>(1) Der BLRH leitete die Prüfung beim Landesamtsdirektor am 12.03.2014 ein.</p> <p>(2) Das Abschlussgespräch mit der Abt. 3 fand am 06.07.2015 statt.⁴ Die Übergabe des vorläufigen Prüfungsergebnisses gem. § 7 Abs. 1 Bgld. LRHG an den Landesamtsdirektor des Amtes der Bgld. LReg, WHR Dr. Robert Tauber, erfolgte am 13.07.2015. Die Stellungnahmefrist der geprüften Stelle endete gem. § 7 Abs. 2 Bgld. LRHG am 21.09.2015.</p> <p>(3) Die Bgld. LReg gab am 18.09.2015 die Äußerung zum vorläufigen Prüfungsergebnis betreffend die Prüfung „Internes Kontrollsystem in der Abteilung 3 - Finanzen und Buchhaltung im Amt der Bgld. LReg“</p>

⁴ In Abwesenheit des Abteilungsvorstandes nahmen die beiden Leiterinnen der HR I und II, die Referatsleiterin des Referates I/2 sowie eine Vertreterin der LAD-GS am Abschlussgespräch teil.

ab. Die Vorlage der Äußerung langte fristgerecht am 21.09.2015 im BLRH ein. Der BLRH schloss die Äußerung zum vorläufigen Prüfungsergebnis auch im Volltext als Anlage 8 bei.

3.9 Vollständigkeitserklärung

Der Landesamtsdirektor des Amtes der Bgld. LReg gab am 13.07.2015 folgende Vollständigkeitserklärung ab:

„Unter Bezugnahme auf oben angeführte Überprüfung bestätige ich, als Landesamtsdirektor des Amtes der Burgenländischen Landesregierung, dass der Bgld. Landes-Rechnungshof sämtliche Aufklärungen und Nachweise, die im Zusammenhang mit der Überprüfung angefordert wurden bzw. die zur Klärung des Sachverhaltes erforderlich waren, gem. § 6 Bgld. LRHG vollständig und wahrheitsgemäß erhalten hat.“

3.10 Prüfungsbehinderungen

Es lagen keine Prüfungsbehinderungen vor.

3.11 Sonstiges

Auf Grund von mehreren Veränderungen im Personalstand des BLRH musste die Prüfung von Mai bis Mitte Dezember 2014 unterbrochen werden.

III. Teil

1. Grundlagen eines Internen Kontrollsystems

- 1.1 Grundlagen IKS - Definition Prozess
- 1.1.1 (1) Ein Internes Kontrollsystem (IKS) umfasst alle gezielt gesetzten Maßnahmen, die dazu dienen, ordnungsgemäße und effiziente betriebliche Abläufe in Unternehmen sicherzustellen. Es zielt auf die langfristige Sicherung des Unternehmensvermögens sowie die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Geschäftstätigkeit ab. Weitere Zielrichtung sind die Zuverlässigkeit des Rechnungs- und Berichtswesens sowie die Einhaltung der für das Unternehmen maßgeblichen Gesetze und Vorschriften.
Ein IKS soll somit nicht nur auf die Rechnungslegung beschränkt sein, sondern vielmehr alle wesentlichen Geschäftsprozesse einbeziehen. Letztlich dienen die organisatorischen Maßnahmen im Rahmen des IKS einerseits der organisatorischen Steuerung und andererseits der internen Überwachung der Geschäftsaktivitäten.
- (2) Im öffentlichen Sektor ist das IKS⁵ als ein in die Arbeits- und Betriebsabläufe einer Organisation eingebetteter Prozess definiert. Das IKS wird von den Führungskräften und den Mitarbeitern durchgeführt, um bestehende Risiken zu erfassen und zu steuern. Somit wird gewährleistet, dass die betreffende Organisation im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgabenstellung die folgenden allgemeinen Ziele erreicht:
- Sicherstellung ordnungsgemäßer, ethischer, wirtschaftlicher, effizienter und wirksamer Abläufe;
 - Erfüllung der Rechenschaftspflicht;
 - Einhaltung der Gesetze und Vorschriften;
 - Sicherung der Vermögenswerte vor Verlust, Missbrauch und Schaden.⁶
- Durch permanente Soll/Ist-Vergleiche sollen Fehlentwicklungen erkannt bzw. verhindert und zugleich die Transparenz der Arbeits- und Betriebsabläufe einer Organisation sichergestellt werden.
- (3) Unter einem Prozess ist eine zeitliche und logische Verkettung von Einzelaktivitäten zu verstehen, die aus einem definierten Einsatz (Input) ein definiertes Ergebnis (Output) erzeugen. Als Input benötigt ein Prozess verschiedene Faktoren, wie z.B. Arbeitsleistung, Betriebsmittel (Maschinen, Gebäude), Werkstoffe und Information. Als Output entstehen Lösungen, Produkte oder Dienstleistungen. Die Beschreibung bzw. Abbildung von Prozessen erfolgt in Prozessbeschreibungen (Prozesslandkarten).⁷
- (4) Zielsetzung von Prozessen ist im öffentlichen Bereich die Erfüllung der Anforderungen bzw. der Bedürfnisse von Bürgern, z.B. nach einer effizienten Verwaltung oder raschen Erledigung von Eingaben bzw. Ansuchen.

⁵ Die Begriffe „Internes Kontrollsystem“ und „interne Kontrolle“ werden in der INTOSAI synonym verwendet.

⁶ Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector (INTOSAI GOV 9100).

⁷ Vgl. Bungartz, Oliver: Handbuch Interne Kontrollsysteme (IKS), 3. Auflage, Schmidt Verlag, S. 117.

Die Zielumsetzung wäre demgemäß die Wirkung auf die Anforderungen bzw. Bedürfnisse der Bürger.

1.2 Elemente eines IKS

(1) Als zentrale Elemente des IKS sind Kontrollumfeld, Risikobeurteilung, Kontrollaktivitäten, Information und Kommunikation sowie Überwachung anzusehen.

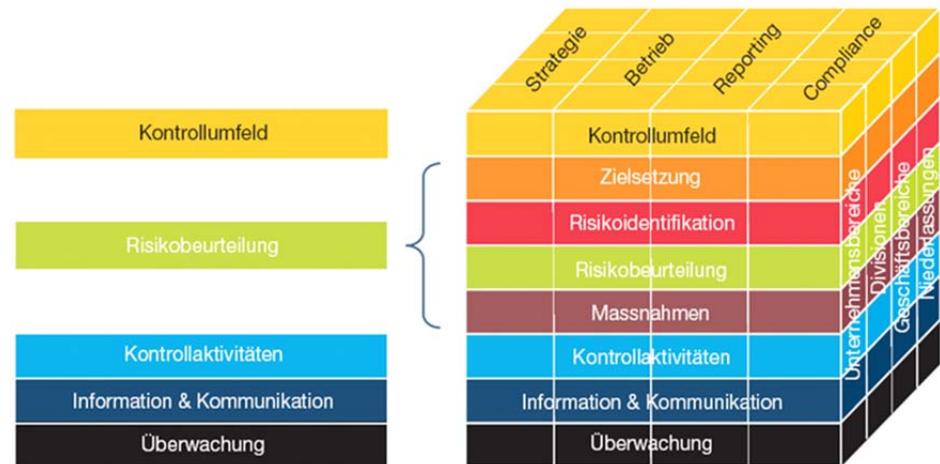


Abb. 1: Elemente des IKS
Quelle: Intosai; Darstellung: BLRH

(2) Betreffend die wesentlichen Prinzipien in den einzelnen Elementen wird auf die Anlage 1 verwiesen.

(3) Bei der Erstellung des gegenständlichen Prüfberichts behandelte der BLRH insbesondere die Bereiche Kontrollumfeld, Zielsetzung, Risikoidentifikation und -beurteilung sowie organisatorische Maßnahmen.

1.3 Kontrollumfeld – Zielsetzung – Risikobeurteilung – Überwachung

(1) Das Kontrollumfeld bildet die Basis für das IKS. Die Schaffung eines entsprechenden Kontrollumfeldes zählt zu den unmittelbaren Führungsaufgaben und ist eine der wesentlichen Voraussetzungen für ein wirksames IKS.

Dazu zählt die persönliche und fachliche Integrität der Mitarbeiter und der Leitung sowie deren Kompetenz und Führungsstil. Personalpolitik und Personalmanagement, Verantwortlichkeit sowie insbesondere die Aufbauorganisation sind ebenfalls Teile des Kontrollumfeldes.

(2) Die interne Kontrolle umfasst demnach sowohl die Organisation von Verwaltungseinheiten als auch die Verwendung von geeigneten Organisationsmitteln.⁸

Betreffend Organisation sind folgende grundlegenden Prinzipien zu beachten:⁹

- **Transparenz-Prinzip:** Für alle wesentlichen Aktivitäten sind Soll-Arbeitsabläufe (Prozesse) festzulegen. Dies ermöglicht einem Au-

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

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

Benstehenden zu beurteilen, ob dem Soll-Konzept entsprochen wird.

- Vier–Augen–Prinzip und Kontrollautomatik: Im Arbeitsablauf sind systematisch Kontrollen einzubauen. Dadurch erfolgt bei jedem wesentlichen Vorgang eine manuelle oder IT-gestützte Gegenkontrolle.
- Prinzip der Funktionstrennung: Die Funktionen Genehmigung, Durchführung, Verbuchung und Kontrolle sollen nicht von derselben Person wahrgenommen werden.
- Prinzip der Mindestinformation: Mitarbeiter sollen nur zu jenen Informationen Zugang haben, die sie für ihre Aufgabenerfüllung brauchen. Das Prinzip umfasst auch 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.

Geeignete Organisationsmittel, wie z.B. Formulare und Belege, Schließ- und Sperrvorrichtungen (u.a. die Zutrittssicherung in der EDV) sowie mechanisch-technische Organisationsmittel, insbesondere die Hard- und Software der IT, ergänzen die interne Kontrolle innerhalb einer Organisation.

(3) Neben der organisatorischen Optimierung der Arbeitsabläufe ist die Erkennung von Risikobereichen sowie deren Analyse und Beurteilung ein wesentliches Element des IKS.¹⁰ Dabei ist zwischen politischen bzw. wirtschaftlichen Risiken, rechtlichen Risiken, Vermögensrisiken und anderen Risiken (z.B. Abhängigkeit von Schlüsselpersonal, Datenverlust, Datenmissbrauch, dolosen Handlungen, etc.) zu unterscheiden.¹¹ Die Leitung bzw. Führungsorgane müssen sich dabei aller wesentlichen Geschäfts und Vermögensrisiken bewusst sein.

(4) Desweiteren erfolgt die interne Kontrolle mittels Überwachung durch Vorgesetzte und dazu Beauftragte. Vorgesetzte haben dabei wiederkehrend stichprobenweise die Arbeit ihrer Mitarbeiter zu überprüfen. Dazu benötigen sie ein detailliertes Wissen über mögliche Fehlerquellen und besondere Risiken bei deren Tätigkeiten.

1.4 Organisatorische Maßnahmen

1.4.1

(1) Zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen und effizienten Abwicklung der wesentlichen Geschäftsabläufe und Tätigkeiten der Mitarbeiter sind klare und detaillierte Anweisungen für die jeweiligen Abteilungen von Verwaltungseinheiten festzulegen. Hierzu zählen z.B.

- Organigramme, aus denen die Zuweisung von Aufgaben und die Übertragung von Verantwortungsbereichen klar ersichtlich sind,
- Prozessbeschreibungen und Arbeitsanweisungen für routinemäßige Arbeitsabläufe,
- Stellenbeschreibungen unter Berücksichtigung der Ziele, Kompetenzen und Aufgaben der jeweiligen Abteilung,
- Vollmachts- und Befugniserteilungen sowie
- Vorgaben für die Abwicklung sensibler Geschäftsfälle.

¹⁰ Vgl. Lechner-Egger-Schauer: Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, S. 134, 25. Auflage, Linde Verlag, Wien, 2010.

¹¹ Ebda

Diese Anweisungen haben in schriftlicher Form zu erfolgen und sind bei entsprechender Größe der Verwaltungseinheit in einem Organisationshandbuch zusammenzufassen.

1.5 Abgrenzung IKS zu IR

1.5.1 Sowohl das IKS als auch die interne Revision (IR) zählen zu den internen Überwachungssystemen und sind Bestandteile der Prävention. Dies verdeutlicht das nachstehende Schaubild:

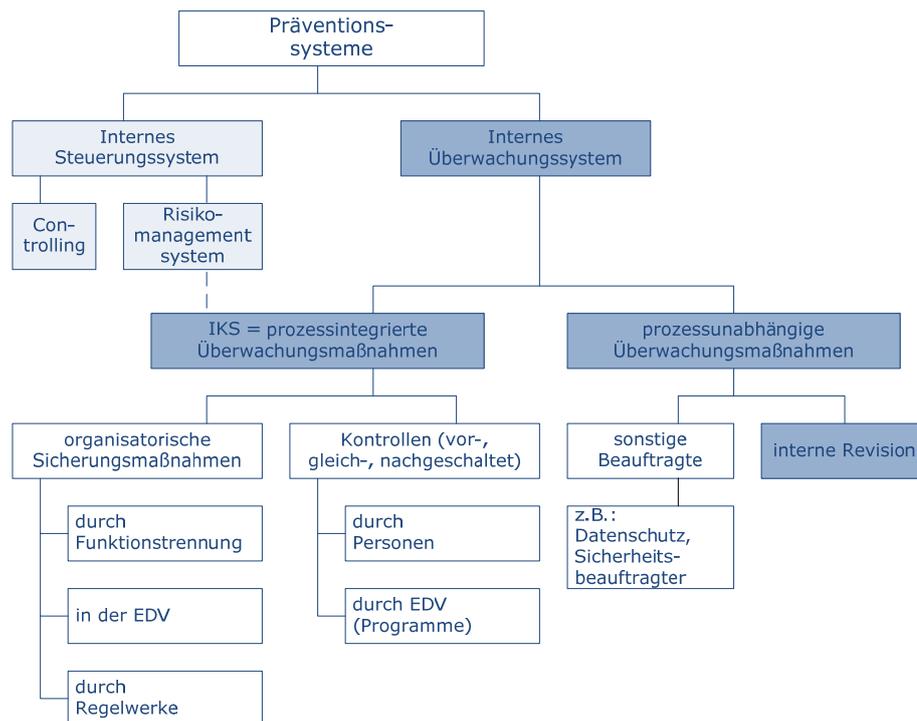


Abb. 2: Überwachungssysteme
 Quelle: Berger, Helmut; Internes Kontrollsystem-Risikomanagement, Wien, 2012;
 Darstellung: BLRH

Die IR hat unabhängige und objektive Prüfungs- und Beratungsdienstleistungen zu erbringen. Sie ist aber nicht für die Einführung und Durchführung prozess-spezifischer interner Kontrollverfahren zuständig. Dies obliegt dem Management.

Die IR ist somit nicht Teil des IKS und ersetzt dieses auch nicht. Der IR obliegt jedoch die Prüfung der Wirksamkeit sämtlicher prozessbezogener Kontrollen. Die Beurteilung des IKS gehört zu den wesentlichen Aufgabenbereichen der IR. Sie hat bei Fehlern, Lücken und Schwachstellen im IKS dem Management entsprechende Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten.¹²

1.6 Nutzen eines IKS

1.6.1 Das IKS ist ein wichtiges Instrument um Abläufe transparent zu gestalten. Für jede bedeutsame Aktivität wird ein Soll-Arbeitsablauf (Soll-Prozess) festgelegt. Dieser ermöglicht allen Beteiligten und auch Dritten die Beurteilung, ob dem Planablauf auch tatsächlich entsprochen wird.

¹² Vgl. Berger, Helmut: Internes Kontrollsystem – Risikomanagement, S. 10, Wien, 2012.

Es kann als Frühwarnsystem genützt werden, um z.B. Risiken im Vorfeld zu identifizieren, Schwachstellen in den Verwaltungsabläufen einer Organisation frühzeitig zu erkennen und das Kontrollbewusstsein bei den Mitarbeitern zu steigern.

Der Nutzen eines wirksamen IKS kann wie folgt zusammengefasst werden:

- IKS gewährleistet Transparenz.
- Transparenz schafft Sicherheit.
- Transparente Prozesse, Ziele, Risiken und Kontrollen sind für Leitung und Mitarbeiter besser nachvollziehbar und verständlicher.
- Diese Transparenz durch IKS führt zu einer kontinuierlichen und raschen Reduzierung von Fehlern.
- Weniger Fehler bedeuten wiederum mehr Effizienz und Sicherheit.
- Arbeitsabläufe und Organisationsmittel werden so ständig verbessert.
- Ebenso werden die Steuerungs- und Überwachungssysteme effizienter.
- Kontrollen werden auf wesentliche Risiken ausgerichtet.
- Risikofaktoren, wie u.a. Missbrauch und Betrug, werden eingeschränkt.
- Die Einschulung neuer oder wechselnder Mitarbeiter wird erleichtert.

Nach der gängigen Praxis soll ein IKS angemessen sein, womit die richtige Balance von Risiko – Kosten – Nutzen gemeint ist. Ein IKS ist somit die Voraussetzung für eine wirkungsorientierte Ausrichtung der öffentlichen Verwaltung.

2. IKS in der Abteilung 3

2.1 Rechtliche Grundlagen

2.1.1 (1) Das Österreichische Recht kannte keine Definition des Begriffes des Internen Kontrollsystems (IKS). Allerdings ergab sich die Verpflichtung zur Einrichtung eines solchen aus mehreren gesetzlichen Bestimmungen des Gesellschaftsrechts, z.B. § 22 GmbH-Gesetz¹³ und § 82 Aktiengesetz¹⁴.

Eine einheitliche gesetzliche Grundlage zur verpflichtenden Einführung eines IKS im Bereich der öffentlichen Verwaltung bestand nicht.

(2) Das Haushaltsrecht des Bundes enthielt im Bundeshaushaltsgesetz (BHG) 2009¹⁵ und in der Bundeshaushaltsverordnung (BHV) 2009¹⁶ Regelungen, die den Prinzipien des IKS entsprachen. Diese betrafen insbesondere die Trennung zwischen anordnenden und ausführenden Organen im Gebarungsvollzug (Prinzip der Funktionstrennung und Vier-Augen-Prinzip), das Kontrollsystem der Vorprüfung, der Prüfung im Gebarungsvollzug und der Nachprüfung. Mit dem Inkrafttreten der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform im Jahr 2013 sah § 20 BHV

¹³ RGBI. Nr. 58/1906 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 114/1997

¹⁴ BGBl. Nr. 98/1965 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 114/1997

¹⁵ BGBl. Nr. 139/2009

¹⁶ BGBl. II Nr. 489/2008 aufgehoben durch BGBl. II Nr. 266/2010

2013¹⁷ vor, dass der Bundesminister für Finanzen ein IKS in der Haushaltsführung des Bundes einzurichten hatte.

(3) Im Burgenland bildeten die Haushaltsvorschriften der Landesverfassung (Art. 37 bis 41 L-VG)¹⁸ sowie die Bestimmungen in der Landeshaushaltsordnung (LHO), der Geschäftsordnung der Bgld. LReg (GeOL) und der Geschäftsordnung des Amtes der Bgld. LReg (GeOA) rechtliche Grundlagen zur Führung des Landeshaushalts.

Die explizite Verpflichtung zur Einrichtung eines IKS in der Landesverwaltung sahen diese Bestimmungen nicht vor. Jedoch enthielten die GeOA und die LHO Elemente eines IKS. Beispielsweise legte die LReg in der LHO Vorschriften für den Landesvoranschlag, die Gebarung, Verrechnung und Rechnungslegung fest.¹⁹ Eine Novellierung der aus dem Jahr 1927 datierten LHO war seitens der LReg angedacht.²⁰

(4) Desweiteren setzten internationale Prüfstandards, wie die INTOSAI, das Bestehen eines IKS in einer wirkungsorientierten Verwaltung voraus. Auch der Rechnungshof wies vermehrt in verschiedenen Berichten auf die Notwendigkeit zur Einführung von Kontrollen bzw. eines IKS zur Vermeidung von finanziellem Schaden und dolosen Handlungen hin.²¹

- 2.1.2 Der BLRH hielt fest, dass die Bgld. Rechtsordnung keine explizite Verpflichtung zur Einrichtung eines IKS enthielt.

Er regte die Einrichtung eines IKS in der Landesverwaltung im Zuge der angedachten Novellierung der LHO an.

2.2 Organisation - Kontrollumfeld

- 2.2.1 (1) Das Amt der Bgld. LReg besorgte als Hilfsorgan der LReg die Geschäfte des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes einschließlich der Privatwirtschaftsverwaltung. Aufbau- und Ablauforganisation waren in der Geschäftsordnung (GeOA) und der Geschäftseinteilung des Amtes der Bgld. LReg²² sowie in den darauf basierenden Organisationsverfügungen geregelt.

Die Bearbeitung der dem Amt der Bgld. LReg obliegenden Geschäfte erfolgte in seinen Abteilungen, denen Abteilungsleiter vorstehen. Für Angelegenheiten des Finanz- und Haushaltsrechts war die Abteilung 3 – Finanzen und Buchhaltung eingerichtet.

(2) Die Leitung des inneren Dienstes des Amtes oblag gemäß § 3 der GeOA dem LADir. Dieser hatte für einen einheitlichen und geregelten Geschäftsgang in der Landesverwaltung zu sorgen und Kontrollaufgaben wahrzunehmen.

Die Abteilungsvorstände hatten die Geschäfte ihrer Abteilungen,

¹⁷ BGBl. II Nr. 266/2010

¹⁸ LGBl. Nr. 42/1981

¹⁹ Vgl. Abschnitt 5.1.

²⁰ Vgl. Prüfungsbericht betreffend die Überprüfung des Rechnungsabschlusses 2012 des Landes Burgenland, BLRH, 2015, S. 27.

²¹ Vgl. Bund 2013/09 - Land Salzburg, finanzielle Lage; Bund 2013/13 – Konsequenzen aus Salzburg; Bund 2012/10 – IKS in der Haushaltsverrechnung des Bundes.

²² LGBl. Nr. 50/1969 idgF. und LGBl.Nr. 30/2002 idgF.

unbeschadet der den Mitgliedern der Landesregierung gem. § 5 Abs. 2 und 3 GeOA zustehenden Leitungs- und Weisungsbefugnis, selbständig zu führen.

(3) Der LADir. legte die Organisationsstruktur der Abt. 3 mit 21.10.2011²³ neu fest. Neben der Umbenennung der beiden bestehenden Hauptreferate (HR) war die wesentliche Änderung die Schaffung des Referates „Finanzverwaltung und Krankenanstalten“.

Die Organisationsstruktur der Abt. 3 zeigte demnach folgendes Bild:

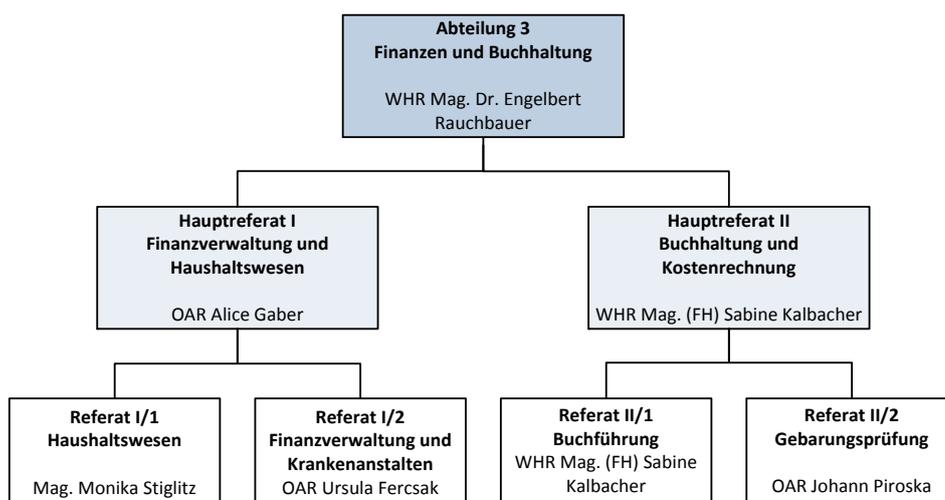


Abb. 3: Organisationsstruktur der Abt. 3; Stand: 21.10.2011

Quelle: Abt. 3, Fragebeantwortung vom 29.04.2014, Darstellung: BLRH

(4) Die GeOA des Amtes der Bgld. LReg enthielt mit Ausnahme der Bestimmungen betreffend die Leitung des inneren Dienstes keine konkreten Elemente eines IKS.²⁴

2.2.2 Der BLRH wies darauf hin, dass die Geschäftsordnung und die Geschäftseinteilung keine konkreten Elemente eines IKS enthielten.

Er empfahl die Neufassung der Geschäftsordnung und der Geschäftseinteilung des Amtes der Bgld. LReg einschließlich der Aufnahme zeitgemäßer Bestimmungen eines IKS.

2.2.3 Die Bgld. LReg äußerte sich dazu wie folgt:

„Angesichts der im Herbst 2015 stattfindenden Aufgabenkritik wird anschließend daran die Struktur der Verwaltung ebenfalls einer Diskussion und möglichen Neuordnung unterzogen werden. Nach feststehender Struktur wird im Anschluss die Geschäftsordnung und -einteilung des Amtes der Burgenländischen Landesregierung geändert und im Zuge der Erarbeitung werden die Anregungen des BLRH in die Diskussion einfließen.“

²³ Davor erfolgte die letzte Änderung am 16.12.2002.

²⁴ Vgl. Abschnitt 1.2.

2.3 Organisationshandbuch 2.3.1 (1) Ein Organisationshandbuch als zentrales Element eines IKS sollte folgende Inhalte umfassen:²⁵

- Darstellung der Organisation
- Anwendungsbereich und Zweck
- Definition und Ziel des IKS
- Design des IKS sowie
- Aufbau- und Ablauforganisation zum IKS.

Die Zusammenfassung dieser Regelungen und Anweisungen ermöglichte einen reibungslosen und effizienten Geschäftsablauf. Das Organisationshandbuch war somit sowohl als wertvolles Führungsinstrument als auch eine Unterstützung für die Mitarbeiter anzusehen.

(2) Die Erstellung eines Organisationshandbuches für jede Abteilung sah auch die GeOA des Amtes der Steiermärkischen LReg vor. In diesem waren die Aufbauorganisation der Abteilung sowie die Aufgaben und Befugnisse aller in der Abteilung Tätigen festzulegen.²⁶ Folgende Inhalte waren insbesondere auszuweisen:

- die Aufgaben der Abteilung,
- die Gliederung der Abteilung,
- die Leitung der Fachabteilung und/oder Referate,
- Weisungsbefugnisse,
- Zeichnungsbefugnisse sowie
- sonstige organisatorische Regelungen.

(3) Ein Organisationshandbuch legte die Abt. 3 nicht vor. Das zur diesbezüglichen Anforderung des BLRH übermittelte Dokument enthielt lediglich Elemente, wie z.B. die Aufbauorganisation, Aufgabenbereich und -zuordnung, Organigramm, etc. (vgl. Anlage 1).

2.3.2 Der BLRH vermerkte kritisch, dass die Abt. 3 über kein strukturiertes und abgestimmtes Organisationshandbuch verfügte.

Er empfahl, aufbauend auf den bestehenden Elementen ein umfassendes Organisationshandbuch für die Abt. 3 zu erstellen. Dieses sollte regelmäßig evaluiert und angepasst werden.

2.3.3 Die Bgld. LReg äußerte sich dazu wie folgt:

„Hierzu ist zu bemerken, dass die Erstellung eines Organisationshandbuches durchaus überlegenswert ist, dessen Erstellung und regelmäßige Evaluierung und Anpassung jedoch sehr zeitintensiv ist und eine Menge Personalressourcen binden würde.

Die Anregung des BLRH wird jedoch aufgegriffen und überlegt, ein solches in vereinfachter Form anzulegen.“

2.4 Aufbauorganisation (Organigramm) 2.4.1 (1) Die Aufbauorganisation soll eine klare Verteilung und Abgrenzung der Aufgaben herbeiführen und damit eine bestimmte Ordnung der Zuständigkeit und Verantwortung erreichen. Die Aufbauorganisation befasst sich daher mit Institutionen (Stellen, Instanzen, Abteilungen).

²⁵ Vgl. PwC: IKS, S. 24, Dezember 2013.

²⁶ Vgl. § 6 der GeOA des Amtes der Stmk. LReg., LGBl.Nr. 52/2012, idgF.

Hingegen versteht man unter Ablauforganisation die Ordnung der Arbeitsabläufe in zeitlicher und räumlicher Hinsicht.²⁷

(2) Der BLRH ersuchte die Abt. 3 u.a. um Übermittlung der Organigramme und Organisationshandbücher sowie der Stellenbeschreibungen aller Mitarbeiter für sämtliche Arbeitsbereiche.²⁸

(3) Die Abt. 3 übermittelte ein Dokument mit der Bezeichnung „Organisation und Geschäftsverteilung der Abteilung 3- Finanzen und Buchhaltung“ (vgl. Anlage 1).²⁹ Dieses enthielt u.a. die Aufgabenzuteilung auf die einzelnen Organisationseinheiten und ein Organigramm.

Das Organigramm der Abt. 3 bildete dessen Organisationsstruktur entsprechend der Organisationsverfügung der LAD vom 21.10.2011 bis zur Ebene der Referate ab.

2.4.2 Der BLRH stellte fest, dass das Organigramm der Abt. 3 dessen Organisationsstruktur entsprechend der Organisationsverfügung der LAD vom 21.10.2011 bis zur Referats-Ebene abbildete.

Im Sinne einer Optimierung empfahl er die Darstellung der Organisationsstruktur auch innerhalb der Referate und damit bis zur einzelnen Stelle.

2.5 Stellenbeschreibung

2.5.1 (1) In der Stellenbeschreibung werden die mit der einzelnen Stelle verbundenen Aufgaben und Kompetenzen sowie die Eingliederung der Stelle in die Organisationsstruktur wiedergegeben.³⁰ Für diese Zwecke sollte eine Stellenbeschreibung folgende Elemente umfassen:³¹

- Stellenbezeichnung,
- Zielsetzung der Stelle,
- Stelleninhaber,
- Stellenbezeichnung des unmittelbaren Vorgesetzten,
- Stellenbezeichnung des direkt unterstellten Mitarbeiters,
- Stellenbezeichnung des Stellvertreters,
- Befugnisse und Kompetenzen sowie
- Aufgaben/Tätigkeiten, die der Stelleninhaber auszuführen hat.

Zusätzlich können weitere Elemente, wie der Rang der Stelle und deren Bewertung, in diese aufgenommen werden.

(2) Die Abt. 3 übermittelte keine Stellenbeschreibungen aller Mitarbeiter, sondern eine „Aufgabenzuteilung“ (vgl. Anlage 2). Dementsprechend war diese primär eine Beschreibung der Aufgaben der einzelnen Stellen. Die Darstellung war nicht standardisiert. Wesentliche Elemente einer Stellenbeschreibung, wie z.B. Kompetenzen, Vertretungsregelungen, etc., waren nicht bei allen

²⁷ Vgl. Lechner, Egger, Schauer: Einführung in die ABWL, S. 115, Linde Verlag, 25. Auflage, Wien 2010.

²⁸ Vgl. Abschnitt 1.4.

²⁹ Das Dokument war am 16.04.2014 erstellt und zuletzt am 02.05.2014 geändert worden. Die Anforderung der Unterlagen durch den BLRH datierte mit 08.04.2014.

³⁰ Vgl. Lechner, Egger, Schauer: Einführung in die ABWL, S. 115, Linde Verlag, 25. Auflage, Wien 2010.

³¹ Vgl. Dichtl, Issing; Wirtschaftslexikon Band 4, S. 1984, Beck Verlag, München 1994.

Stellen angeführt.

Es fehlte z.B. die Regelung der Vertretung der Referats-Leiter. Die Aussagefähigkeit war im Vergleich zu den Stellenbeschreibungen der Internen Revision (IR) beschränkt.³²

- 2.5.2 Der BLRH merkte kritisch an, dass die Abt. 3 keine Stellenbeschreibungen aller Mitarbeiter übermittelte, sondern „Aufgabenzuteilungen“. Diesen fehlten mangels Standardisierung zum Teil wesentliche Elemente einer Stellenbeschreibung, wie z.B. Vertretungsregelung, Einstufung, etc.

Er empfahl dringlich die Einführung einer standardisierten Stellenbeschreibung. Diese wäre sowohl vom Abteilungsvorstand als auch vom Stelleninhaber zu unterfertigen.

- 2.5.3 Die Bgld. LReg äußerte sich dazu wie folgt:

„Neben der schon bestehenden, schriftlichen, konkreten Aufgabenzuteilung an jeden einzelnen Mitarbeiter, wurde mit der Erstellung von standardisierten Stellenbeschreibungen, welche u.a. Kompetenzen, Vertretungsregelungen der Stelleninhaber etc. festlegen, bereits begonnen.“

2.6 Vollmachts- und Befugniserteilungen

- 2.6.1 (1) Die Abt. 3 übermittelte die interne Organisationsverfügung vom 15.07.2013 betreffend die Unterschriftsermächtigung für einzelne Mitarbeiter in der Abteilung. Diese betraf die Genehmigung von Geschäftsstücken im Bereich Personal und Dienstorganisation, wie z.B. Genehmigung von Urlauben, Dienstreisen, etc., sowie die von den Mitarbeitern in ihrem Bereich zu besorgenden Aufgaben gemäß § 9 Abs. 2 GeOA.³³

(2) Die Zeichnungsberechtigung des Stellvertreters des Abteilungsvorstandes war in dieser Ermächtigung nicht angeführt.

- 2.6.2 Betreffend Vollmachts- und Befugniserteilungen sowie Arbeitsanweisungen merkte der BLRH an, dass die Abt. 3 eine Unterschriftsermächtigung übermittelte. Diese betraf die Genehmigung von Geschäftsstücken im Bereich Personal und Dienstorganisation sowie im Bereich der den Mitarbeitern übertragenen Aufgaben.

Der BLRH anerkannte die Unterschriftsermächtigung als eine wesentliche und für den laufenden Betrieb zweckmäßige Regelung.

Er empfahl eine Überprüfung derselben, da die Zeichnungsberechtigung für den Stellvertreter des Abteilungsvorstandes darin nicht geregelt war.

³² Im Zuge der Informationseinholung zu Abschnitt 3. erhielt der BLRH auch die Stellenbeschreibungen der IR.

³³ Der Abteilungsvorstand ist zur Genehmigung der Geschäftsstücke seiner Abteilung innerhalb der ihm vom zuständigen Mitglied der Landesregierung übertragenen Befugnis berechtigt. Er hat jene Geschäftsstücke, deren Genehmigung außerhalb dieser Befugnis liegt, nach vorbereitender Bearbeitung abzuzeichnen und sodann an das zuständige Mitglied der Landesregierung zu leiten. Der Abteilungsvorstand kann im Interesse einer raschen und zweckmäßigen Geschäftsbehandlung erfahrenen Sachbearbeitern die Genehmigung von Geschäftsstücken im Bereich der von ihnen zu besorgenden Aufgaben übertragen. Eine solche Übertragung bedarf der Schriftform.

2.6.3 Die Bgld. LReg äußerte sich dazu wie folgt:

„Hierzu wäre zu sagen, dass in § 6 Abs. 2 der GeOA geregelt ist, dass der Abteilungsvorstand die Geschäfte seiner Abteilung (grundsätzlich) selbständig führt. § 6 Abs. 1 leg. cit. regelt dazu, dass den Abteilungsvorstand im Falle seiner Verhinderung sein zugeteilter Stellvertreter vertritt. Diese Regelung betrifft insbesondere organisatorische Angelegenheiten.

Im Übrigen regelt § 9 GeOA die Genehmigung von Geschäftsstücken. Diese obliegt zunächst den Mitgliedern der Landesregierung, die diese wiederum dem Abteilungsvorstand übertragen können. Nach § 9 Abs. 2 GeOA kann der Abteilungsvorstand diese Befugnis wiederum erfahrenen Sachbearbeitern übertragen, wofür die Schriftform notwendig ist. Diese Übertragung ist auch im speziellen erfolgt (siehe Beilage A), wodurch im Verhinderungsfall des Abteilungsvorstandes eine rasche Geschäftsbehandlung sichergestellt ist.“

2.6.4 Der BLRH bestätigte, dass § 6 Abs. 1 der GeOA die Vertretung des Abteilungsvorstandes *im Falle seiner Verhinderung* durch seinen zugeteilten Stellvertreter regelte. Er wies jedoch darauf hin, dass der Stellvertreter damit keine Zeichnungsberechtigung bei Anwesenheit des Abteilungsvorstandes hatte, da die spezielle Unterschriftsermächtigung für einzelne Mitarbeiter in der Abt. 3 keine Regelung für den Stellvertreter des Abteilungsvorstandes enthielt. Demnach verfügten bei Anwesenheit des Abteilungsvorstandes einzelne Mitarbeiter im Gegensatz zum Stellvertreter des Abteilungsvorstandes über eine oder mehrere Zeichnungsberechtigungen. Daher hielt der BLRH seine Empfehlung insbesondere hinsichtlich der Personal- und Kosteneffizienz dieser Regelung aufrecht.

2.7 Prozessbeschreibungen - Arbeitsabläufe

2.7.1 (1) Eine Prozessbeschreibung dokumentiert verbindlich Arbeitsabläufe. Sie hat den Zweck der Standardisierung und Prozessoptimierung. Die Beschreibung der Prozesse bzw. der einzelnen Prozessschritte erfolgt in Form von Ablaufplänen. Die Darstellungsformen sind vielfältig. Prozessschritte werden in der Regel mit Symbolen dargestellt und mit schriftlichen Erläuterungen sowie Dokumenten ergänzt.³⁴

(2) Der BLRH ersuchte um Übermittlung der gesamten Prozessdokumentation bzw. Prozessbeschreibung der Kern- und Teil/Nebenprozesse für die einzelnen Arbeitsabläufe in der Abt. 3. Die Abt. 3 legte dem BLRH keine verbindlichen Prozessbeschreibungen (Soll-Prozesse) für die bestehenden Arbeitsabläufe in der Abt. 3 vor. Er erhielt einen Bericht betreffend „Prozessanalyse und optimierung in der Abt. 3“ eines externen Beratungsunternehmens.³⁵

Ziel dieser Prozessanalyse war eine Analyse und Optimierung der bestehenden IST-Prozesse in der Abt. 3 sowie die Erarbeitung von Verbesserungsvorschlägen zur Effizienz und Reduktion des Personaleinsatzes in den analysierten Prozessen.³⁶

³⁴ Vgl. Lechner, Egger, Schauer: Einführung in die ABWL, S. 127 ff, Linde Verlag, 25. Auflage, Wien 2010.

³⁵ Vgl. Prozessanalyse und -optimierung im Amt der Bgld. Landesregierung, Abteilung 3 –Finanzen und Buchhaltung, Endbericht, Juni 2013.

³⁶ Ebda, S. 8.

Die Identifikation und Beurteilung von Risiken im Arbeitsablauf im Sinne eines IKS waren kein Ziel der Prozessanalyse.

- 2.7.2 Zu (2) Der BLRH kritisierte, dass die Abt. 3 keine Soll-Prozesse für ihre Arbeitsabläufe definiert hatte. Er erachtete die Prozessanalyse und -optimierung durch ein externes Beratungsunternehmen als ersten Schritt für die Definition der Soll-Prozesse.

Der BLRH empfahl die Abbildung aller Prozesse der Abt. 3, da beschriebene Prozesse leichter zu führen, steuern, überwachen, überprüfen und verbessern sind.

- 2.7.3 Die Bgld. LReg äußerte sich dazu wie folgt:

„Eine Prozessanalyse und -optimierung, sowie die Erstellung einer Prozessabbildung, ist durchaus überlegenswert. Dessen Erstellung, regelmäßige Evaluierung und Anpassung ist sehr zeitintensiv, wird aber aktuell im Verwaltungsentwicklungsprogramm berücksichtigt und soll umgesetzt werden.“

- 2.7.4 Der BLRH bekräftigte seine Empfehlung, da er die Abbildung der Soll-Prozesse als Grundlage für eine Prozessüberprüfung und –optimierung trotz des damit verbundenen Zeitaufwandes für maßgeblich hielt.

3. Die Interne Revision im Amt der Bgld. LReg

3.1 Organisation und Aufgaben

- 3.1.1 (1) Der LADir installierte mittels Organisationsverfügung vom 07.08.2007 im Generalsekretariat (GS) der Landesamtsdirektion die Referate „Beteiligungsmanagement“ (BM) und „Interne Revision“ (IR). Zu den Aufgaben der IR zählten u.a.:

- die Amtsinspektion³⁷
- die Prüfung der Effizienz, Effektivität, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung im operativen Bereich unter Beachtung der Gesetzmäßigkeit und von Risikofaktoren. Die Kontrolle der Gebarung, des Rechnungswesens und des Verwaltungscontrollings war dabei ausgenommen (kaufmännische Revision).
- Die Beratung, Begutachtung und Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen, insbesondere auf Grund der Beurteilung der geprüften Bereiche zur Verbesserung der Ablauf und Aufbauorganisation unter Beachtung der Zielsetzungen.

Eine kaufmännische Revision war demnach im überprüften Zeitraum nicht vorgesehen.³⁸

Zur Erfüllung der Aufgaben hatte die IR im Vorhinein jährliche Revisionspläne mit den Schwerpunkten der Prüfungsvorhaben (Systemrevisionen) zu erstellen.

³⁷ Die Amtsinspektion umfasste die Prüfung der Einhaltung innerdienstlicher Vorschriften sowie Vorerhebungen in disziplinarischen Angelegenheiten.

³⁸ Die Organisationsverfügung vom 15.01.2014, ZL.: LAD-GS-1450/10013-8-2013, änderte die Zuständigkeiten dahingehend, dass das Referat IR hinkünftig auch kaufmännische Revisionen durchführen durfte.

(2) Im Überprüfungszeitraum 2011 bis 2013 erfolgte mit 14.09.2011 eine Änderung der Organisationsstruktur durch Schaffung einer eigenen Stabsstelle „Beteiligungsmanagement und Interne Revision“ (BMIR). Die im GS bestehenden Referate BM und IR wies der LADir gleichzeitig der neu geschaffenen Stabsstelle zu.

Mit der Neuorganisation erfolgte auch eine Änderung im Aufgabenbereich der Stabsstelle. Die *„Beratung, Begutachtung und Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen zur Verbesserung der Ablauf und Aufbauorganisation“* schien in der genannten Organisationsverfügung nicht mehr auf.

(3) Im Referat IR waren bis 13.01.2013 zwei Mitarbeiter im Vollzeitäquivalent (VZÄ) tätig.³⁹ Ab 14.01.2013 stieg der Beschäftigtenstand auf drei VZÄ durch einen weiteren Mitarbeiter im Verwendungsbereich b.

- 3.1.2 Zu (1) Der BLRH kritisierte, dass die Kontrolle der Gebarung, des Rechnungswesens und des Verwaltungscontrollings von 2011 bis 2013 nicht zu den Aufgaben der IR zählte. Dies führte zu Kontrolllücken, da über zumindest 36 Monate keine kaufmännischen Revisionen erfolgen konnten. Die entsprechende Änderung mit Organisationsverfügung vom 15.01.2014 war daher zielführend.

Der BLRH regte an, zur Schließung von Kontrolllücken kaufmännische Revisionen zu planen und durchzuführen.

Zu (2) Der BLRH wies kritisch daraufhin, dass die *„Beratung, Begutachtung und Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen zur Verbesserung der Ablauf und Aufbauorganisation“* laut Organisationsverfügung des LADir. vom 14.09.2011 nicht mehr zum Aufgabenbereich der IR zählte. Er sah dies unter dem Aspekt, dass die Analyse der Aufbau- und Ablauforganisation und die Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen derselben grundsätzlich zu den wesentlichen Aufgaben einer IR zählen.

Der BLRH empfahl dringlich, die *„Beratung, Begutachtung und Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen zur Verbesserung der Ablauf und Aufbauorganisation“* wieder in die Aufgaben der IR aufzunehmen.

- 3.1.3 Die Bgld. LReg äußerte sich dazu wie folgt:

„Der Absatz hinsichtlich „Beratung, Begutachtung und Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen zur Verbesserung der Ablauf- und Aufbauorganisation“ wurde aus der Organisationsverfügung genommen, da in der Aufstellung u.a. bereits „Organisations- und Managementrevision“ enthalten war/ist und die Interne Revision ohnehin für „Beratung, Begutachtung und Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen“ im Allgemeinen steht. Die genannten Aufgaben werden daher weiterhin wahrgenommen.“

³⁹ Je ein Mitarbeiter im Verwendungsbereich b (VB-Schema) und B (Beamten-Schema).

3.2 Geplante und durchgeführte Prüfungen des IKS

3.2.1 (1) Die Leiterin des Referates IR erstellte jährliche Revisionspläne auf Grundlage der internen Prüfdatenbank. Sie legte diese bis spätestens 15.11. des Vorjahres der Generalsekretärin sowie dem LADir zur Genehmigung vor.

(2) Die Revisionspläne 2011 bis 2013 sahen folgende Prüfungen bzw. Schwerpunktsetzungen betreffend IKS vor:

- IKS im Zahlungsverkehr der Stabstelle „Raumordnung und Wohnbauförderung“ (2011)
- IKS im Bereich Nahrungsmittelkontrolle der Abt. 6 (2011)
- Einführung eines IKS in der Abt. 8.

Eine Prüfung der Abt. 3 generell und speziell in Bezug auf deren IKS war in den Revisionsplänen nicht vorgesehen.

(3) Die IR führte keine Prüfungen mit Schwerpunkt IKS durch. Sie begründete dies „mit der Vielzahl von anlassbezogenen Sonderprüfungen“. Laut IR gab es auch bei sonstigen Prüfungen keine Feststellungen bzw. Faktenkreise zu IKS generell bzw. der Abt. 3 als geprüfter Stelle.

3.2.2 Der BLRH anerkannte, dass die Revisionspläne der IR Prüfungen des IKS vorsahen.

Er merkte kritisch an, dass die geplanten IKS-Prüfungen auf Grund der Vielzahl an anlassbezogenen Sonderprüfungen nicht umgesetzt werden konnten.

In Hinblick auf die Bedeutung eines funktionierenden IKS empfahl der BLRH eine konsequente Durchführung geplanter IKS-Prüfungen. Ferner regte er angesichts der Vielzahl von Prüfungsaufgaben eine Abstimmung der Aufgaben mit den Personal-Ressourcen der IR an.

3.2.3 Die Bgld. LReg äußerte sich dazu wie folgt:

„Die Anregung des BLRH wird mit dem Hinweis darauf, dass anlassbezogene Sonderprüfungen nicht im Voraus planbar sind, zur Kenntnis genommen.“

4. Die Funktion der EDV (IT) im IKS

4.1 Vorgaben des Landes an die IT-Unterstützung

4.1.1 (1) IT-Systeme stellen Arbeitsmittel zur ordnungsgemäßen Erfassung und Buchführung dar. Die am Markt erhältlichen Systeme sind für eine doppelte Buchhaltung entwickelt. Sie müssen daher an die Besonderheiten des landesspezifischen kameralen Haushaltswesens angepasst werden. Diese Änderungen betreffen sowohl die buchhalterische Funktionalität als auch die technische Umsetzung und Integration in bestehende IT-Strukturen.

(2) Die Bgld. LReg. beschloss am 13.04.2004 die Einführung des Softwarepaketes SAP in der Bgld. Landesverwaltung. Damit sollte das Rechnungswesen Grundstein für effiziente und transparente

Verwaltungsabläufe sein.⁴⁰ Der Sitzungsakt gab diesbezüglich eine Projektstruktur vor. Diese regelte, dass neben externen Dienstleistern auch die Fachabteilungen des Amtes der Bgld. LReg. bei der Definition von Prozessen, Tests und bei der Abnahme des Systems mitarbeiteten.

(3) Für das Rechnungswesen des Landes⁴¹ gab es spezifische Vorgaben, welche durch SAP nicht unterstützt waren.⁴²

Die Abt. 3 legte im Zuge der Einführung der IT-Unterstützung u.a. funktionelle Anforderungen an SAP aufgrund dieser Vorgaben fest. Mit einem Customizing⁴³ erfolgte eine tw. Neuorganisation von Prozessen sowie die Anpassung von Eingaben bzw. Auswertungen in SAP.

Die Stabsstelle EDV der Landesamtsdirektion (LAD-EDV) hatte zur Sicherung und Überprüfung der technischen Umsetzung des Customizing diesbezügliche Vorgaben und deren Kontrollen zu definieren.

Diese Anforderungen und Vorgaben hatten entsprechend anerkannter Branchenstandards⁴⁴ zumindest die Bereiche

- Dokumentation,
- Test,
- Fehlerbehebung,
- Freigabe und
- Abnahme

zu enthalten.

(4) Die geprüfte Stelle legte diesbezüglich die „Leistungsbeschreibung für die Anpassung SAP-Module, Betreuung bei deren Implementierung, Schulung und Wartung“ vor. Sie beinhaltete auf 17 Seiten eine grobe Beschreibung des Projektes, der geforderten Funktionen sowie anzubietenden Leistungen.

- 4.1.2 Zu (3) Der BLRH stellte fest, dass die geprüfte Stelle sowohl die funktionellen Anforderungen als auch die technische Vorgaben unvollständig dokumentierte. Es fehlten konkrete und überprüfbare funktionelle Anforderungen sowie technische Vorgaben für das Customizing. Daher war es der geprüften Stelle i.S. eines IKS nicht möglich Kontrollen vorzunehmen.

Der BLRH empfahl, Vorgaben für die Entwicklung und Änderung von IT-Anwendungen zur Buchhaltung zu erstellen. Er regte an, diese künftig nachvollziehbar zu dokumentieren.

⁴⁰ Vgl. Sitzungsakt Bgld. LReg.: Einführung von SAP im Amt der Bgld. LReg – Grundsatzbeschluss, Zl. LAD-DV-A/446-2004 vom 13.04.2004

⁴¹ Im Bereich des Rechnungswesens war seit 1976 das Programmprodukt „MPB“ (Mehrphasenbuchführung) im Einsatz.

⁴² Die Standardsoftware SAP unterstützt die doppische Buchführung.

⁴³ Darunter wird die individuelle Anpassung einer standardisierten Software an organisationsspezifische Anforderungen des Anwenders im Rahmen der Einführung verstanden.

⁴⁴ Vgl. BSI IT-Grundschriftkatalog M 2.80 Erstellung eines Anforderungskatalogs für Standardsoftware. Der BSI IT-Grundschriftkatalog enthält Empfehlungen des deutschen Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zu Methoden, Prozessen und Verfahren sowie Vorgehensweisen und Maßnahmen mit Bezug zur IT- und Informationssicherheit. Er greift dabei Themenbereiche auf, die von grundsätzlicher Bedeutung für die IT- und Informationssicherheit in Behörden oder Unternehmen sind und für die sich national oder international sinnvolle und zweckmäßige Herangehensweisen etabliert haben.

4.1.3 Die Bgld. LReg äußerte sich dazu wie folgt:

„Dazu darf mitgeteilt werden, dass die Dokumentation des Prozesses der Einführung der Buchführungssoftware SAP (Anforderungsumsetzung, Customizing etc.) von der Firma SBS durchgeführt wurde. Unter der Projektleitung der LAD-EDV, in Zusammenarbeit mit der Abteilung 3, erfolgte die Abnahme der Business Blueprints. Die Unterlagen wurden übermittelt.“

Die Dokumentation eines vom Hersteller SAP geforderten Releasewechsels hat natürlich durch die Softwarefirma SAP zu erfolgen. Eine lückenlose Dokumentation der dabei von der Abteilung 3 zwingend durchgeführten Tests, ist schwierig nachzuvollziehen, da die Tests nicht im Produktivsystem, sondern immer im Testsystem LRE erfolgen und auftretende Fehlermeldungen im System nicht gespeichert werden können.

Zu den ergangenen Empfehlungen ist zu sagen, dass Vorgaben, Anforderungen, Anpassungen etc. zukünftig genauer dokumentiert werden, und dieser Empfehlung somit entsprochen werden wird.“

4.1.4 Der BLRH hielt seine Feststellung aufrecht und wies darauf hin, dass ausschließlich eine für den Auftraggeber verfügbare Dokumentation durch diesen nachvollzogen werden kann.

4.2 IT-Infrastruktur für die Buchhaltung des Landes

4.2.1 (1) Das Land Burgenland setzte ab 2006 die Standardsoftware SAP als IT-Unterstützung für das Rechnungswesen ein. Dabei waren folgende Module im Einsatz:

Modul	Beschreibung
SAP-Basis	Basiskomponenten der modular aufgebauten betriebswirtschaftlichen Standardsoftware SAP
SAP-FI	Modul Finanzwesen - Komponenten zur doppelten Finanzbuchhaltung
SAP-BW	Modul Berichtswesen - Komponenten zum Datenmanagement für das Berichtswesen
SAP-BI_CONT	Modul Business Intelligence Content - stellt ausgewählten Rollen jene Informationen zur Verfügung, dass diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen
SAP-CO	Modul Controlling - Funktionen für die Koordination, Überwachung und Optimierung der unternehmerischen Aktivitäten
SAP IS-PS	Modul Information System Public Sector – spezielle Komponente für den öff. Sektor die die Anforderungen der Buchführung der Verwaltung (Kameralistik) bei der Buchung von Geschäftsvorfällen abbildet und gleichzeitig die Standardfunktionen des Finanzwesens (FI) nutzt

Abb. 4: SAP-Module im Land Burgenland
Quelle: Abt. 3, Fragebeantwortung vom 29.01.2015, Darstellung: BLRH

(2) Ergänzend zu SAP waren weitere IT-Anwendungen u.a. auf Basis von Lotus Notes, Microsoft Office sowie Systemen zum Telebanking im Einsatz.

4.3 IT-Unterstützung durch interne und externe IT-Dienstleister

4.3.1 (1) Die LAD-EDV war mit den grundlegenden Angelegenheiten der IT-Unterstützung des Amtes der Bgld. Landesregierung befasst. Dazu gehörten u.a. die Bereitstellung, der Betrieb sowie die Administration der IT-Infrastruktur. Im Zusammenhang mit der Buchhaltung führte sie u.a. die Koordination sowie technische Abnahme bei der Beschaffung von IT-Unterstützungen durch (SAP-Betreuung).

(2) Neben der LAD-EDV war das Erste Burgenländische Rechenzentrum (EBRZ) ein IT-Dienstleister für das Buchhaltungssystem. Das EBRZ war dabei für die Administration, Aktualisierung, Wartung und Sicherung des SAP-Basissystems⁴⁵ verantwortlich (SAP-Basissupport).

(3) Das Land beauftragte für die Weiterentwicklung bzw. spezifische Anpassungen von SAP des Weiteren drei externe IT-Dienstleister. Diese adaptierten das Grundsystem und die spezifischen Module nach Vorgaben der Abt. 3 unter Koordination der LAD-EDV.

(4) Die geprüfte Stelle legte die Dokumentation der Teilabnahme zum Auftrag über die Einführung von SAP vor. Diese enthielt eine Liste von 20 noch offenen Punkten des Customizing. Eine Dokumentation der Fertigstellung, Übernahme und Tests der noch offenen Punkte lag nicht vor.

(5) Zur Erfüllung der SAP-Betreuung ist ein Mindestmaß an qualifiziertem Personal notwendig. Zur Sicherstellung einer durchgängigen Betreuung⁴⁶ während der Dienstzeiten sind zumindest zwei Personen erforderlich. Damit ist neben der gegenseitigen Vertretung auch die Sicherung des Vier-Augen-Prinzips möglich.

Die LAD-EDV führte die Benutzerbetreuung sowie die Koordination im Bereich SAP im Prüfungszeitraum mit einem in SAP eingeschulten Mitarbeiter durch. Aufgrund der Versetzung dieses Mitarbeiters in den Ruhestand sowie der verzögerten Aufgabenzuweisung an einen neuen Mitarbeiter war der geprüften Stelle die Vorlage einer nachvollziehbaren Dokumentation der SAP-Betreuung nicht möglich.

4.3.2 Zu (1-4) Der BLRH kritisierte, dass seitens der geprüften Stelle keine vollständige bzw. endgültige Dokumentation der Weiterentwicklung und Anpassungen vorlag. Damit war dem BLRH ein Nachvollziehen der Vorgaben und deren Umsetzung im Bereich der IT-Unterstützungen nicht möglich.

Der BLRH empfahl der geprüften Stelle die endgültigen Anforderungen sowie ihre Umsetzung und Abnahme vollständig zu dokumentieren.

Zu (5) Der BLRH merkte kritisch an, dass notwendige Informationen bezüglich SAP auf Grund der Personalsituation unzureichend dokumentiert und dadurch nicht nachvollziehbar waren.

Der BLRH empfahl, den Personalbedarf und die Ausbildungserfordernisse in Bezug auf SAP zu evaluieren. Das Ergebnis dieser Evaluierung wäre nach Ansicht des BLRH die

⁴⁵ Bereitstellung von Systemen und Diensten in Form von zentralen Server-, Speicher- und Sicherungsanlagen.

⁴⁶ Allg. SAP-Hilfe, Unterstützung bei Auswertungen; Anlage, Änderung und Löschung von Benutzern und Berechtigungen sowie Dokumentation.

Grundlage für notwendige personelle Änderungen zur Sicherstellung einer qualifizierten SAP-Betreuung.

4.3.3 Die Bgld. LReg äußerte sich dazu wie folgt:

„Dazu darf mitgeteilt werden, dass die Dokumentation des Prozesses der Einführung der Buchführungssoftware SAP (Anforderungsumsetzung, Customizing etc.) von der Firma SBS durchgeführt wurde. Unter der Projektleitung der LAD-EDV, in Zusammenarbeit mit der Abteilung 3, erfolgte die Abnahme der Business Blueprints. Die Unterlagen wurden übermittelt.

Die Dokumentation eines vom Hersteller SAP geforderten Releasewechsels hat natürlich durch die Softwarefirma SAP zu erfolgen. Eine lückenlose Dokumentation der dabei von der Abteilung 3 zwingend durchgeführten Tests, ist schwierig nachzuvollziehen, da die Tests nicht im Produktivsystem, sondern immer im Testsystem LRE erfolgen und auftretende Fehlermeldungen im System nicht gespeichert werden können.

Zu den ergangenen Empfehlungen ist zu sagen, dass Vorgaben, Anforderungen, Anpassungen etc. zukünftig genauer dokumentiert werden, und dieser Empfehlung somit entsprochen werden wird.“

„Zum Begriff „unter Koordination der LAD-EDV“ wird angemerkt, dass sämtliche Beauftragungen, wie in den Akten vermerkt, durch die Abteilung 3 (Beauftragung, sachliche und rechnerische Kontrolle) erfolgen. Die LAD-EDV ist hier also der ausführende, nicht der koordinierende Teil. (ad 3)

Die personelle Ausstattung, der Bedarf der EDV, wird im Rahmen des neuen Personalentwicklungskonzeptes beachtet werden.“

4.3.4 Der BLRH sah die koordinierende Funktion der LAD-EDV insofern gegeben, als die oben angeführten Akte Regierungssitzungsakte der LAD-EDV waren.

4.4 Customizing und laufende Änderungen der Standardsoftware SAP der Buchhaltung

4.4.1 (1) Die Abt. 3 ließ neben dem Customizing laufend Änderungen und Ergänzungen der IT-Unterstützung durchführen.⁴⁷

Für die Nachvollziehbarkeit der Änderungen der Standardanwendung SAP war eine fortlaufende Dokumentation von zumindest

- der Erfassung und Genehmigung,
- der Umsetzung,
- dem Test,
- der Abnahme der Änderung sowie
- dem Einspielen der entsprechenden Updates und Upgrades⁴⁸

der jeweiligen Anforderung erforderlich.

(2) Eine Dokumentation der Anforderungen, Ziele sowie ihrer Umsetzung und Tests konnte die geprüfte Stelle nicht vorlegen.

⁴⁷ Vgl. 4.1.1.

⁴⁸ Zwischenaktualisierungen und vollständiger Erneuerungen von Programmen und Anwendungen.

- 4.4.2 Der BLRH wies kritisch darauf hin, dass die Abt. 3 keine nachvollziehbare Dokumentation über die Anforderungen und Ziele der Änderungen sowie Zusatz- bzw. Weiterentwicklungen von SAP vorlegen konnte. Er bemängelte auch das Fehlen einer Dokumentation der diesbezüglichen Umsetzungen, Tests und Abnahmen bei der LAD-EDV. Diese war für die Überprüfung der technischen Umsetzung zuständig.

Der BLRH empfahl der geprüften Stelle Vorgaben an die Dokumentation über Erfassung, Umsetzung, Test und Abnahme von Änderungen zu definieren.

- 4.4.3 Die Bgld. LReg äußerte sich dazu wie folgt:

„Eine technische Überprüfung kann oft nur durch die Fachabteilung erfolgen, da dort die Beauftragung und auch Umsetzung stattfindet.“

- 4.4. Der BLRH hielt seine Feststellungen aufrecht und wies weiters darauf hin, dass die Abt. 3 als Fachabteilung lediglich die Funktionalität der buchhalterischen Anwendungen und nicht deren EDV-technische Umsetzung zu prüfen hatte.

4.5 Schulung der Software für die Buchhaltung

- 4.5.1 (1) Zur ordnungsgemäßen Buchführung ist die sichere Handhabung der eingesetzten IT-Unterstützung notwendig. Entsprechend branchenüblicher Vorgaben⁴⁹ wird dies durch die ausreichende Einweisung und Schulung der Benutzer bei der Übernahme von IT-unterstützten Aufgaben⁵⁰ sichergestellt. Darüber hinaus müssen auch bei Änderungen einer IT-Anwendung Schulungsmaßnahmen durchgeführt werden. Stehen diesbezüglich leicht verständliche Handbücher oder integrierte Online-Hilfen⁵¹ bereit, kann anstelle der Schulung auch die Aufforderung stehen, sich selbstständig einzuarbeiten.

(2) Die geprüfte Stelle führte aus, dass die Basis- und laufende Schulungen der SAP-Benutzer durch *„[...] persönliche Schulungen durch die Mitarbeiter andererseits bei Customizing durch die Auftragnehmer [...]“* bzw. *“[...] in Gruppenschulungen in der Verwaltungsschule [...]“* erfolgten.

(3) Die geprüfte Stelle übermittelte Anwendungsdokumentationen im Status „Entwurf“ bzw. als „Version 1.0“ aus den Jahren 2004 bzw. 2005. Der Leitfaden „Vergabe, Änderung und Löschung von Zugriffsberechtigungen“ wurde als Version 1.1 vom 05.02.2015 vorgelegt.

- 4.5.2 Zu (1) Der BLRH beanstandete die fehlende Integration der Dokumentation (Onlinehilfe) von Änderungen bzw. Erweiterungen in den IT-Unterstützungen der Buchhaltung. Damit war die unmittelbare Verfügbarkeit dieser Informationen im Bedarfsfall für Mitarbeiter nicht gegeben.

Er empfahl, eine entsprechende Integration der Änderungen in der

⁴⁹ Vgl. BSI-Grundschutzkatalog M 3.4 Schulung vor Programmnutzung.

⁵⁰ Dies betrifft sowohl die Nutzung von Standardprogrammpaketen als auch von speziell entwickelten IT-Anwendungen.

⁵¹ Aktuelle Hilfen zu einem IT-Produkt in dessen Anwendungsumgebung (auf dem Server).

Onlinehilfe vorzunehmen.

Zu (2) Der BLRH nahm die Durchführung von Schulungen der Mitarbeiter zur Kenntnis.

Zu (3) Der BLRH hielt kritisch fest, dass unvollständige Anwendungsdokumentationen im Status „Entwurf“ vorlagen. Aus den vorgelegten Dokumentationen war nicht ersichtlich, inwieweit Änderungen oder Erweiterungen zwischen der Einführung von SAP (2004/2005) und dem Prüfungszeitraum (2011 bis 2013) erfolgten. Weiters kritisierte der BLRH die nachträgliche Erstellung und damit Verfügbarkeit einer Dokumentation erst im Zuge der laufenden Prüfungshandlungen.

Der BLRH empfahl die Anwendungsdokumentationen dem Anlassfall (Änderung bzw. Zusatzentwicklung) entsprechend anzupassen und damit vollständig und aktuell zu halten.

4.6 Funktions-trennung

4.6.1 (1) Die Funktionstrennung gewährleistet, dass die

- Genehmigung,
- Durchführung,
- Verbuchung und
- Kontrolle

eines Geschäftsfalles nicht durch eine einzelne Person erfolgen kann.

Sie dient zur Sicherstellung der Trennung von operativen und kontrollierenden Funktionen. Diese Trennung verhindert, dass einzelne Personen dolose Handlungen vornehmen und diese verschleiern können.

Die Funktionstrennung ist durch eine dokumentierte Zuweisung von Zugriffsberechtigungen und deren Überprüfung i.S. eines IKS sicherzustellen. Darüber hinaus sind die Möglichkeiten einer Software zur effizienten Berechtigungsvergabe und Prüfung in Betracht zu ziehen.

(2) Die Vergabe der Zugriffsberechtigungen erfolgte auf Grundlage des Dokumentes „Berechtigungskonzept“. Dieses regelte die Vergabe, Änderung und Löschung eines SAP-Zugriffs.

Die geprüfte Stelle legte ein Berechtigungskonzept als Erstentwurf vom 04.11.2005 vor. Es beschrieb mehrere Möglichkeiten über die

- Organisation der Berechtigungsaufgaben,
- Aufgaben der Benutzer- und Rechteverwaltung der Endbenutzer,
- Methodik der Rollenerstellung,
- Maßnahmen zum Datenschutz,
- Vorgehensweise bei Berechtigungsproblemen sowie
- Umsetzung im Rahmen des Projektes.

Das Konzept war in vielen Teilen unvollständig und enthielt leere oder zur Ergänzung/Vervollständigung „...“ gekennzeichnete Textabschnitte.

Der Leiter der LAD-EDV übernahm diesen Erstentwurf ohne Nachweis über die Fertigstellung bzw. Vervollständigung im Auftrag des Landes am 28.11.2005. Darin „*wurden alle zuletzt gültigen Dokumentationen (mit Bedingungen) abgenommen und als gültig erklärt.*“ Die für ein IKS wesentliche Funktionstrennung war damit durch ein Dokument im Status „Erstentwurf“ geregelt.

(3) Die geprüfte Stelle übermittelte eine personelle Zuordnung zu den Aufgaben sowie Berechtigungsreports⁵² zu den eingesetzten SAP-Rollen. Der BLRH erhob daraus die Berechtigungen der einzelnen Benutzer und stellte sie in einer Übersicht dar (vgl. Anlage 3)⁵³.

Diese Übersicht zeigte u.a., dass 14 von 15 Mitarbeitern des HR II der Abt. 3 über die softwaretechnische Berechtigung für zumindest das

- Hinzufügen (Vorerfassen),
- Ändern sowie
- Freigeben

von Buchungsfällen im Buchhaltungssystem verfügten. Diese Berechtigungen galten für alle Bereiche der Buchhaltung und beinhalteten damit ein Risiko.

4.6.2 Zu (2) Der BLRH kritisierte die Umsetzung der Berechtigungsvergabe in SAP auf Grundlage eines unvollständigen Erstentwurfes eines Berechtigungskonzeptes.

Der BLRH hielt kritisch fest, dass das Abnahmedokument für SAP vom 28.11.2005 keine abgeschlossene und vollständige Abnahme darstellte.

Der BLRH empfahl der geprüften Stelle die Evaluierung des Berechtigungskonzeptes sowie dessen gültige Festsetzung.

Zu (3) Der BLRH kritisierte, dass die geprüfte Stelle keine Übersicht über die tatsächlichen⁵⁴ Berechtigungen vorlegen konnte.

Er kritisierte das Fehlen einer Dokumentation über Neuanlage, Änderung und Löschung mit Anforderung und Zeitpunkt der Umsetzung sowie deren Kontrolle.

Die Erhebung der Berechtigungen zeigte auf, dass die geprüfte Stelle über keine informationstechnologische Sicherstellung einer Funktionstrennung verfügte.

Der BLRH hielt kritisch fest, dass es der geprüften Stelle aufgrund des Fehlens eines Berechtigungsmanagements⁵⁵ nicht möglich war, Risiken in zeitlichem und inhaltlichem Bezug festzustellen und diese zu vermeiden.

Der BLRH empfahl der geprüften Stelle die Veränderungen der Berechtigungen und SAP-Rollen übersichtlich zu dokumentieren.

⁵² Darstellung der aktiven und inaktiven Berechtigungen einer SAP-Rolle.

⁵³ Anlage 2: Übersicht von Berechtigungen der SAP-Benutzer.

⁵⁴ sich aus den Rollen und ihrer Kombination ergebend.

⁵⁵ Ein Berechtigungsmanagement umfasst die ordnungsgemäße und revisionsssichere Vergabe / Änderung / Löschung von Berechtigungen sowie die Verteilung der Rechtedefinitionen an IT-Anwendungen. Es ist damit das Monitoring der Richtigkeit und Aktualität von Berechtigungen.

Er empfahl die bestehenden Berechtigungen in den eingesetzten IT-Unterstützungen zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Für die laufende Überprüfung der Berechtigungen empfahl er den Einsatz von entsprechenden IT-Lösungen.

4.6.3 Die Bgld. LReg äußerte sich dazu wie folgt:

„Das Berechtigungskonzept der Abteilung 3 wird derzeit in Zusammenarbeit mit der LAD-EDV unter Berücksichtigung eines nachhaltigen Risikomanagement überarbeitet. Bereits bestehende Berechtigungen werden analysiert und Einzelrollen auf Aufgabenebene definiert. Die Dokumentation über die Neuanlage, Änderung oder Löschung einer Berechtigung wird gemäß den Empfehlungen des Rechnungshofes neu geregelt. (ad 1)

Der Satz "Der Leiter der LAD-EDV übernahm diesen..." könnte missverstanden werden. Gemeint ist der ehemalige Leiter der LAD-EDV im Jahr 2005. Es wird daher um Präzisierung ersucht. (ad 2)

Berechtigungsreports, wie in Punkt 4.6.1(3) angemerkt, wurden bereits an den BLRH übermittelt. Eine Übersicht der tatsächlichen Berechtigungen ergibt sich aus den übermittelten Unterlagen. Die Aussage dass hier keine derartige Übersicht vorliegt, ist zumindest missverständlich.

"Löschung und Neuanlage" wurden von einem Mitarbeiter der LAD-EDV seit Mai 2014 dokumentiert. (ad 3)"

5. IKS Elemente im Gebarungsvollzug

5.1 Grundsätze der Haushaltsführung

(1) Die Haushaltsvorschriften im Landes-Verfassungsgesetz (L-VG) regeln u.a. die Grundsätze der Finanzgebarung des Landes. Dabei wird dem Grundgedanken der Gewaltentrennung, Trennung zwischen anordnender (Legislative - Landtag) und vollziehender Gewalt (Exekutive - Verwaltung), entsprochen.

Dem Landtag (LT) kommt die Budgethoheit zu, d.h. das Recht, den Voranschlag (VA) zu bewilligen. Der VA stellt das zahlenmäßig zum Ausdruck gebrachte Handlungsprogramm des LT dar. Er enthält eine geordnete Aufstellung über die für einen künftigen Zeitraum zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben vorgesehenen Ausgaben und die zu ihrer Deckung bestimmten Einnahmen.

(2) Für die Landesregierung (LReg) bildet der vom LT beschlossene VA die bindende Grundlage für die Vollziehung der Haushaltseinnahmen und –ausgaben. Die LReg ist dabei an die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit gebunden.

Die LReg erstellt nach Abschluss des Finanzjahres den Rechnungsabschluss (RA) des Landes und legt diesen dem Landtag zur Kenntnisnahme vor. Der RA umfasst die gesamten, innerhalb eines Jahres angefallenen voranschlagswirksamen Einnahmen und Ausgaben sowie die Gebarung des Landesvermögens.

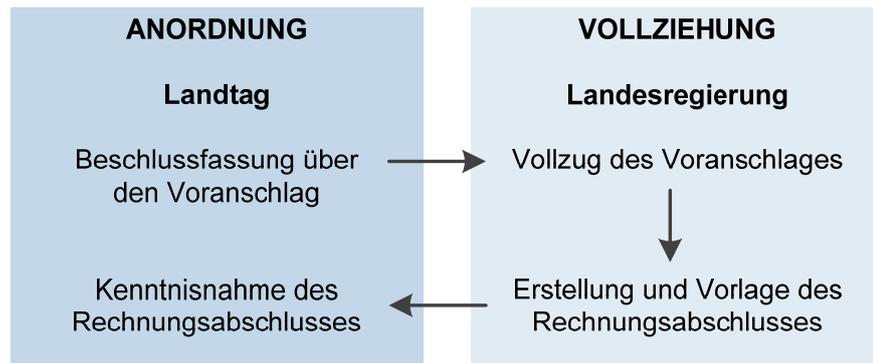


Abb. 5: Budgetkreislauf
Quelle und Darstellung: BLRH

5.2 Funktionelle Trennung im Gebarungsvollzug

5.2.1 (1) Der wichtigste Grundsatz des IKS ist die Trennung der Funktionen. Kein Geschäftsfall sollte von seinen Anfängen bis zur endgültigen Erledigung in einer Hand liegen. Je mehr Personen in die Abwicklung eines Vorganges eingeschaltet sind und sich gegenseitig kontrollieren, desto größer ist die Gewähr für den Schutz des Vermögens des Unternehmens und die Fehlerlosigkeit der Abrechnung.

(2) Die haushaltsrechtlichen Vorschriften des Landes⁵⁶ bestimmen die an der Führung des Landeshaushaltes beteiligten Organe der Verwaltung sowie deren Aufgabenbereiche. Diese unterscheiden dabei in die

- Verfügung Die LReg verfügt über die ihr vom LT eingeräumten Haushaltsmittel entweder durch Beschluss oder durch die Verfügung des dazu ermächtigten Mitglieds der LReg.
- Anweisung Die Abteilungen des Amtes der LReg sind die anweisenden Stellen für die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Voranschlagsstellen (VAST.). (Bewirtschaftler)
- Ausführung⁵⁷ Das HR II – Buchhaltung der Abt. 3 (Landesbuchhaltung) besorgt grundsätzlich die Verrechnung aller Ausgaben und Einnahmen des Landes.⁵⁸

Tab. 1: Organe der Haushaltsführung
Quelle: GeOL und LHO, Darstellung: BLRH

Aus dieser Unterscheidung resultiert der Grundsatz der Funktions-trennung bzw. das Vier-Augen-Prinzip, demzufolge die Verfügung über Landesmittel sowie Erteilung einer Anweisung von deren Ausführung, sowohl aufbau- als auch ablauforganisatorisch getrennt ist. Die funktionelle Trennung im Gebarungsvollzug stellt sich wie folgt dar:

⁵⁶ Vgl. Abschnitt 2.1 Rechtliche Grundlagen.

⁵⁷ Umfasst die Buchung und Auszahlung.

⁵⁸ Eine dezentrale Verrechnung erfolgte in den Landesanstalten (z.B. Landesberufsschulen, Landwirtschaftliche Fachschulen, Biologische Station, Joseph Haydn Konservatorium) und den, dem Amt der Bgld. LReg, nachgeordneten Ämtern (z.B. Bezirkshauptmannschaften, Bau- und Betriebsdienstleistungszentren).

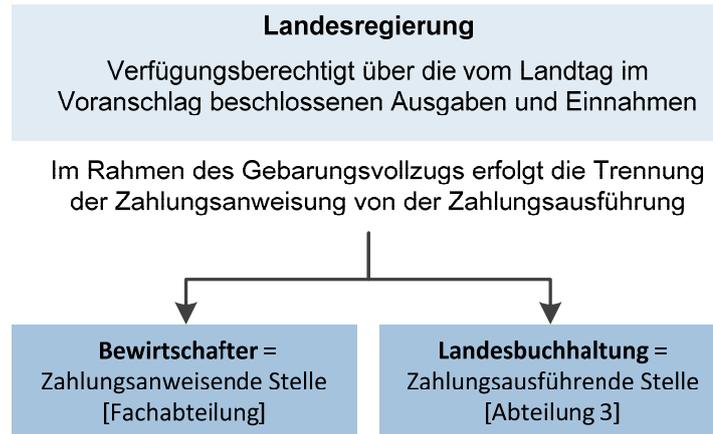


Abb. 6: Funktionelle Trennung von Anordnung und Ausführung
Quelle: LHO; Darstellung: BLRH

(3) Verfügung durch die LReg

Für die LReg ist der vom LT genehmigte VA die bindende Grundlage für die Vollziehung des Landeshaushaltes. Die LReg, als Kollegialorgan, verfügt über die Inanspruchnahme von Landesmitteln durch Beschluss.

Die Antragstellung über die Verfügung erfolgt durch das, nach Maßgabe der Referatseinteilung zuständige Mitglied der LReg. Dem Finanzreferenten und dem von der zweitstärksten Partei nominierten Mitglied der LReg sind alle Geschäftsstücke über Verfügungen der LReg vor der Beschlussfassung zur Kenntnis zu bringen.

Der Finanzreferent überprüft, ob die beabsichtigte Verfügung im Sinne des Voranschlages erfolgt, das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachtet wird und die Mittel zur Verfügung stehen.

Vom zuständigen Mitglied der LReg können Verfügungen aufgrund von Gesetzen und Verträgen ohne Einholung eines Beschlusses der LReg vorgenommen werden. Ebenso in jenen Fällen wo die Ausgabe im Einzelfall den Betrag von 10.000 EUR nicht übersteigt.

(4) Zahlungsanweisung durch den Bewirtschafter

Anweisende Stellen sind jene Abteilungen, die nach der Geschäftseinteilung des Amtes der LReg die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Voranschlagsstellen verwalten. („Bewirtschafter“). Der Bewirtschafter hat die formgerechte Beschaffenheit der eine Anweisung begründenden Unterlagen (z.B. Sitzungsakt, Rechnungen, Zahlungs- und Verrechnungsauftrag) zu gewährleisten. Dem Vollzug und der Verrechnung jeder Ausgabe muss eine schriftliche Zahlungsanweisung zugrunde liegen. Diese erfolgt in der Form, dass der Bewirtschafter die Landesbuchhaltung anweist, den bewilligten Betrag zu Lasten der entsprechenden VASSt. zahlbar zu stellen⁵⁹ sowie den Zahlungsvollzug zu veranlassen.

Der LVA 2014 wies im Amt der Bgld. LReg 25 Bewirtschafter aus.⁶⁰ Die Abt. 3 war ebenfalls Bewirtschafter. Die in die Anweisungsbefugnis der Abt. 3 fallenden VASSt. betrafen überwiegend die

⁵⁹ Zahlbarstellung = durch die Erfassung und Freigabe einer Ausgabe im Buchhaltungssystem zur Zahlung bereitstellen.

⁶⁰ Vgl. LVA 2014, S. A-26f.

Gebarunggruppen „5 – Gesundheit“ (z.B. Krankenanstalten und Krankenanstaltenfonds) sowie „9 – Finanzwirtschaft“ (z.B. Rücklagen, Finanzschulden, Haftungen).

Die Abt. 3 erteilte 2014 Anordnungen für Ausgaben iHv. rd. 213,1 Mio. EUR. Das Ausgabenvolumen für 2013 betrug rd. 154,0 Mio. EUR und für 2012 rd. 166,0 Mio. EUR.

(5) Zahlungsausführung durch die Landesbuchhaltung

Die Landesbuchhaltung besorgt grundsätzlich⁶¹ die Verrechnung aller Ausgaben und Einnahmen des Landes. Der Landesbuchhaltung obliegt auch die Prüfung der Anordnungen, die Einleitung und Kontrolle des Zahlungsvollzuges sowie die Rechnungslegung.

Jede Zahlungsanweisung ist vor der Weiterleitung an die buchführende Stelle der zuständigen Prüfungsstelle zur Überprüfung vorzulegen. Die Prüfung ist im Originalakt zu vermerken. Ausführungen zum Umfang der Prüfung enthält § 19 Abs. 3 LHO. Diese lauteten:

„(3) Der Landesbuchhaltung ist es verboten, eine Zahlbarstellung durchzuführen, wenn aus dem Originalakte die Höhe des zahlbar zu stellenden Betrages, der Empfänger der Zahlung und der Kredit, zu dessen Lasten die Zahlung zu erfolgen hat, nicht unzweifelhaft zu entnehmen ist.“

Die LHO enthält keine weitere Vorgaben hinsichtlich der Art und Umfang der Prüfung der Anordnungen sowie der Durchführung der Buchung und Auszahlung.

Nach durchgeführter Prüfung erfolgt die Weiterleitung der Zahlungsanweisung an die buchführende Stelle. Diese erfasst die Zahlungsanweisung in der Buchhaltung und veranlasst die Zahlung. Die Landesbuchhaltung vermerkt die Durchführung der Zahlungsanweisung auf dem Originalakt.

(6) Nachprüfung der Gebarung

Eine Nachprüfung der gesamten Gebarung des Amtes der Bgld. LReg war in den haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht vorgesehen.⁶²

Die Nachprüfung dient der Feststellung über die ordnungsgemäße Durchführung des Zahlungsverkehrs und der Verrechnung. Dabei ist u.a. zu prüfen,

- die Einhaltung der bestehenden Haushaltsvorschriften und sonstigen Vorschriften,
- die Erlassung der Anweisungen im Gebarungsvollzug formell und inhaltlich richtig, vollständig und rechtzeitig erfolgten
- die sichere und ordnungsgemäße Abwicklung des Zahlungsverkehrs, sowie
- die Verrechnungsunterlagen vorhanden waren und nach Form und Inhalt den Vorschriften entsprachen

⁶¹ Eine dezentrale Verrechnung erfolgte in den Landesanstalten (z.B. Landesberufsschulen, Landwirtschaftlichen Fachschulen, Biologische Station, Joseph Haydn Konservatorium) und den, dem Amt der Bgld. LReg, nachgeordneten Ämtern (z.B. Bezirkshauptmannschaften, Bau- und Betriebsdienstleistungszentren).

⁶² Das HR II, Referat 2 – Gebarungsprüfung übte die finanzielle Aufsicht über die Buchhaltung und Gebarung der dezentralen Dienststellen, unbeschadet der fachlichen Aufsicht durch die zuständige Abteilung, aus.

Über jede durchgeführte Prüfung ist ein schriftlicher Prüfungsbericht zu verfassen.⁶³

- 5.2.2 Zu (2) Der BLRH stellte fest, dass die bestehenden Haushaltsvorschriften im Gebarungsvollzug eine Trennung der Verfügung über Landesmittel, der Zahlungsanweisung und der Zahlungsausführung vorsahen. Dadurch war der Grundsatz der Funktionstrennung bzw. das Vier-Augen-Prinzip normiert.

Zu (4) Der BLRH vermerkte jedoch kritisch, dass in jenen Fällen wo die Abt. 3 als Bewirtschafter tätig war sowohl die Anweisung als auch die Ausführung einer Zahlung in der Abt. 3 erfolgte. Das Prinzip der Funktionstrennung und das Vier-Augen-Prinzip waren auf Ebene der Abteilungsleitung nicht gegeben. Der BLRH erkannte in dieser Einschränkung ein Risiko in der Wirksamkeit des IKS.

Der BLRH empfahl dem Land Bgld., durch Maßnahmen in der Aufbau- und Ablauforganisation der Abt. 3 ein wirksames IKS sicherzustellen.

Zu (5) Der LRH kritisierte, dass die LHO lediglich Minimalerfordernisse (Betrag, Empfänger und VAST.) für die Prüfung im Gebarungsvollzug regelte. Darüber hinausgehende Vorgaben über die Art und den Umfang der Prüfung sowie der Durchführung der Buchung und Auszahlung waren in der LHO nicht enthalten.

Der BLRH empfahl dem Land, Verfahrensvorschriften für die Vollziehung des Landeshaushaltes zu erstellen. Diese sollten konkrete Vorgaben über die Abwicklung des Haushaltsvollzugs für alle involvierten Organe enthalten. Dabei wären auch die Prinzipien des IKS zu berücksichtigen.

Zu (6) Der BLRH hielt kritisch fest, dass die haushaltsrechtlichen Vorschriften keine Nachprüfung der gesamten Gebarung des Amtes der Bgld. LReg durch die Landesbuchhaltung vorsahen. Er sah dies insbesondere unter dem Gesichtspunkt, dass die Nachprüfung zur Erhöhung der Gebarungssicherheit beiträgt und die Einhaltung der Haushaltsvorschriften gewährleistet.

Der BLRH empfahl, die Nachprüfung der gesamten Gebarung der anweisenden Stellen und den ihnen nachgeordneten Dienststellen durch die Landesbuchhaltung in den Haushaltsvorschriften des Landes zu berücksichtigen.

- 5.2.3 Die Bgld. LReg äußerte sich dazu wie folgt:

„Ad (4) wird festgehalten, dass in der Abteilung 3 streng auf die Einhaltung des Grundprinzips der Funktionstrennung und die Einhaltung des Vier-Augenprinzips geachtet wird. In den erwähnten Bereichen (Rücklagen, Haftungen etc.) werden Zahlungsanweisungen und Weisungen an das Hauptreferat II – Buchhaltung durchwegs vom politischen Referenten und nicht vom Abteilungsvorstand unterfertigt. Die Einhaltung des Prinzips Funktionstrennung und das Vier-Augen-Prinzip sind dadurch gewährleistet.“

⁶³ Vgl. § 128 BHV 2013 – Umfang der Prüfung in der Nachprüfung, BGBl. II Nr. 266/2010 idgF.

Ad (6) Die Einführung eines Prozesses einer nochmaligen zusätzlichen (im laufenden Betrieb erfolgen bereits derzeit mehrfache Prüfungen) Nachprüfung zur Verbesserung der Gebarungssicherheit wäre sehr zeitintensiv und würde zusätzlichen Personalbedarf bedingen.

Der zu erreichende Mehrwert einer Fehlerminimierung durch die Implementierung dieser generellen Maßnahme ist jedoch zu hinterfragen. Allenfalls könnte eine stichprobenweise Überprüfung in Betracht gezogen werden.“

- 5.2.4 Zu (4) Der BLRH wies darauf hin, dass die grundlegenden Prinzipien eines IKS sowohl in der Aufbauorganisation als auch der Ablauforganisation zu berücksichtigen wären. Seine vorliegende Kritik sah er vorrangig im Zusammenhang mit der Aufbauorganisation der Abt. 3. Dies insofern, als das HR I - Finanzwirtschaft und Haushaltswesen und HR II - Buchhaltung und Kostenrechnung (Landesbuchhaltung) unter einer Abteilungsleitung zusammengefasst sind.

Dadurch war ein operatives bzw. dienstrechtliches Einwirken im Gebarungsvollzug auf die Landesbuchhaltung in jenen Fällen, wo die Abt. 3 als Bewirtschafter tätig war, durch die Abteilungsleitung nicht ausgeschlossen.

Im Sinne eines wirksamen IKS empfahl der BLRH daher neuerlich aufbau- oder ablauforganisatorische Maßnahmen zu setzen, um die Funktionstrennung sowie das Vier-Augen-Prinzip auf Ebene der Abteilungsleitung, zumindest in jenen Fällen, wo die Abt. 3 als Bewirtschafter tätig ist, zu gewährleisten.

Zu (6) Der BLRH konnte sich der Argumentation der geprüften Stelle nicht anschließen. Er war der Ansicht, dass die Nachprüfung (Prüfung nach dem Gebarungsvollzug), neben der Prüfung vor dem Gebarungsvollzug (Vorprüfung) und der Prüfung im Gebarungsvollzug ein wesentliches Element zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Durchführung des Zahlungsverkehrs und der Verrechnung darstellt.

Der BLRH wiederholte seine Empfehlung, die Nachprüfung der Gebarung der anweisenden Stellen einschließlich ihrer nachgeordneten Dienststellen durch die Landesbuchhaltung in den Haushaltsvorschriften des Landes analog den Bestimmungen des Bundeshaushaltsgesetz 2013 bzw. Bundeshaushaltsverordnung 2013 zu berücksichtigen.

6. Aufgaben der Abteilung 3 im Gebarungsvollzug

- 6.1 Die Abt. 3 im Gebarungsvollzug
- 6.1.1 (1) Der Gebarungsvollzug erfolgte im Zusammenwirken der Abt. 3 mit den Bewirtschaftern. Der Abt. 3 waren entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorschriften folgende Aufgaben im Gebarungsvollzug übertragen:
- Die Abt. 3 - HR I „Finanzverwaltung und Haushaltswesen“ hatte vor Einbringung des Sitzungsaktes in die Regierungssitzung die Kreditbestätigung durchzuführen. Anschließend erfolgte die

- Genehmigung der Kreditbestätigung durch den Finanzreferenten.
- Die Landesbuchhaltung vollzog die von der LReg verfügte Zahlungsanweisung. Dabei prüfte sie die Zahlungsanweisung vor der Erfassung in der Buchhaltung. Anschließend erfasste sie diese in der Buchhaltung und veranlasste die Auszahlung.

Folgende Grafik gibt einen schematischen Überblick über die Abwicklung eines Geschäftsfalls, der einen Beschluss der LReg erforderte, von der Erlassung der Verfügung bis zur Auszahlung:

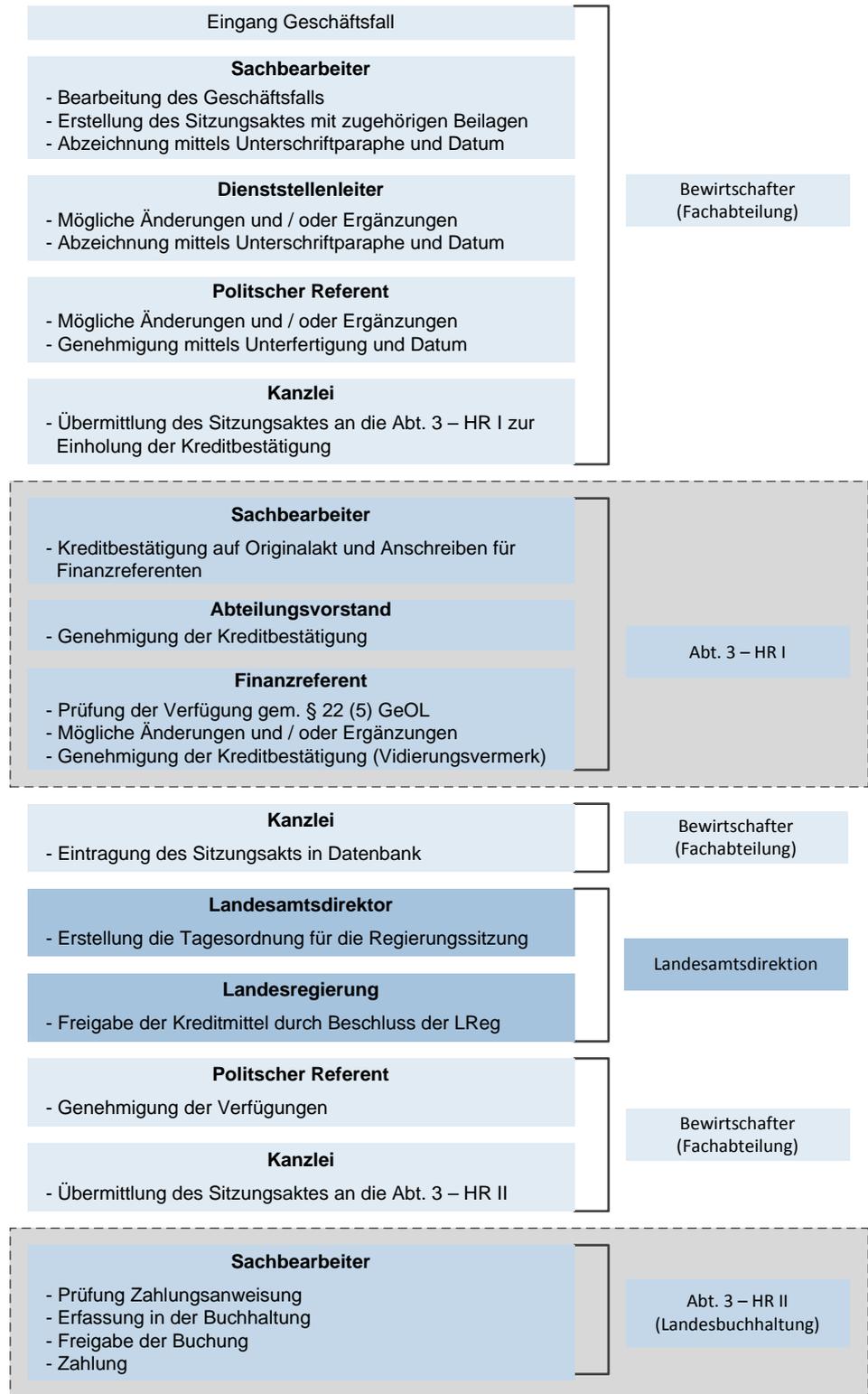


Abb. 7: Abwicklung eines Geschäftsfalles – schematisch
Quelle: Büroordnung für die Bgld. Landesverwaltung; Darstellung: BLRH

6.2 Analyse ausge- 6.2.1
wählter Prozesse
der Abt. 3

(1) Die Abt. 3 verfügte über keine verbindlichen Soll-Prozesse für die bestehenden Arbeitsabläufe. Eine Abbildung der Ist-Prozesse erfolgte im Rahmen einer Prozessanalyse und –optimierung durch ein externes Beratungsunternehmen.

Die Ist-Prozesse stellte das Beratungsunternehmen unter Einbeziehung der maßgeblich an den Prozessen beteiligten Mitarbeiter dar.⁶⁴

(2) Der BLRH erhob die einzelnen Arbeitsschritte der Abt. 3 von der Kreditbestätigung und Bestellung bis zur Buchung und Zahlung. Er stellte diese in einem Ist-Prozess dar. Der BLRH bezog die maßgeblich am Prozess beteiligten Mitarbeiter in die Erhebung der Prozessschritte ein. Weitere Grundlagen bildeten

- die bestehenden haushaltsrechtlichen Vorschriften,
- die vom externen Beratungsunternehmen dokumentierten Prozesse 1 „Von der Bestellung bis zur Verbuchung und Bezahlung“ und 4 „Cash-Management“ und
- die Aufgabenzuteilung der von der Abt. 3 zu erfüllenden Aufgaben auf die einzelnen Mitarbeiter gemäß Anhang A der „Organisation und Geschäftsverteilung der Abteilung 3 – Finanzen und Buchhaltung“.

Der BLRH gliederte den Ist-Prozess in vier Teilprozesse. Eine detaillierte Darstellung der einzelnen Prozessschritte in den Teilprozessen ist in Form von Flussdiagrammen den Anlagen 4 bis 7 zu entnehmen.

- a) Teilprozess „Kreditbestätigung und Bestellbuchung“ [HR I]
- Prüfung des Sitzungsaktes gem. § 22 Abs. 5 GeOL,
 - Erteilung der Kreditbestätigung und
 - Buchung der Bestellung (Mittelvormerkung).

Nr.	Aktivität	Leitung		HR I			HR II/1		Fi - Ref
		Kanzlei	AV	SB A	SB B	Ltr/Stv	Ltr	SB N	
1.1.0	Bestellakt langt ein	X							
1.1.1	Bestellakt protokollieren	X							
1.1.2	Bestellakt zustellen an HR I - SB A	X							
1.1.3	Bestellakt inhaltlich prüfen			X					
1.1.4	Bedeckung im Rahmen des LVA prüfen (Finanzposition)			X					
1.1.5	Übereinstimmung Bestellschein mit Originalbeilagen prüfen			X					
1.1.6	Kreditor ändern oder neu anlegen							X	
1.1.7	Bestellakt zurück an Fachabteilung zur Korrektur	X							
1.1.8	Korrekturen der Fachabteilung prüfen			X					
1.1.9	Kreditbestätigungsvermerk ausfüllen (Stempel)			X					
1.1.10	Kreditbestätigung erteilen					X			
1.1.11	Bestellschein erfassen im BuHa-System				X				
1.1.12	Erfassung auf Bestellschein und Kreditbestätigung				X				
1.1.13	Eingabe des Bestellscheines abzeichnen					X			
1.1.14	Bestellakt und Bestellschein an Kanzlei				X				
1.1.15	Bestellakt an AV und Bestellschein an HR II	X							
1.1.16	Ablage Bestellschein nach Voranschlagsstellen						X		
1.1.17	Kreditbestätigung auf Anschreiben genehmigen		X						
1.1.18	Bestellakt zurück an Fachabteilung	X							
1.1.19	Anschreiben an Finanzreferenten	X							
1.1.20	Kreditbestätigung genehmigen								X
1.1.21	Genehmigte Kreditbestätigung (Vidierungsvermerk) langt ein	X							
1.1.22	Kopie des Bestellaktes im Archiv des HR I ablegen			X					
1.1.23	Kreditbestätigung an Fachabteilung übermitteln	X							

Legende:

HR I Hauptreferat I - Finanzverwaltung und Haushaltswesen
 HR II/1 Hauptreferat II - Buchhaltung und Kostenrechnung /
 Referat 1 - Buchführung
 AV Abteilungsvorstand

Ltr/Stv Leiter / Stellvertreter
 SB Sachbearbeiter
 Fi-Ref Finanzreferent

Tab. 2: Prozessschritte – Teilprozess „Kreditbestätigung und Bestellbuchung“
 Quelle und Darstellung: BLRH

⁶⁴ Vgl. Abschnitt 2.7 Prozessbeschreibungen – Arbeitsabläufe.

- b) Teilprozess „Buchung“ [HR II / Ref. 1]
- Prüfung der Zahlungsanweisung und Vorerfassung in der Buchhaltung und
 - Prüfung und Freigabe der vorerfassten Buchung.

Nr.	Aktivität	Leitung		HR II / 1			
		Kanzlei	AV	Ltr/Stv	SB L	SB M	SB N
1.2.0	Anweisungsaktes langt in der Abt. 3 ein						
1.2.1	Anweisungsakt protokollieren	X					
1.2.2	Anweisungsakt weiterleiten an HR II	X					
1.2.3	Anweisungsakt aufteilen an SB			X			
1.2.4	Genehmigungserfordernisse prüfen				X		
1.2.5	Anweisungsakt und Bestellschein prüfen				X		
1.2.6	Teilzahlung bzw. Schlusszahlung				X		
1.2.7	Prüfermerke der Fachabteilung prüfen				X		
1.2.8	Übereinstimmung Anordnung mit Originalbeilagen prüfen				X		
1.2.9	Kreditor neu anlegen oder ändern						X
1.2.10	Anweisungsakt zurück an Fachabteilung zur Korrektur	X					
1.2.11	Korrekturen der Fachabteilung prüfen				X		
1.2.12	Originalbeilagen durch Stempel entwerten				X		
1.2.13	Prüfermerk im Anweisungsakt anbringen (Stempel)				X		
1.2.14	Zahlungsauftrag vorerfassen und Eingabe vermerken				X		
1.2.15	Anweisungsakt zur Buchungsfreigabe weiterleiten				X		
1.2.16	Vorerfasste Daten mit Zahlungsauftrag prüfen					X	
1.2.17	Vorerfasste Daten korrigieren				X		
1.2.18	Korrekturen der vorerfassten Daten prüfen					X	
1.2.19	Buchung freigeben					X	
1.2.20	Buchungsvermerk in Anweisungsakt und ZVA anbringen					X	
1.2.21	Zahlungsauftrag mit Originalbeilagen im Archiv ablegen	X					
1.2.22	Anweisungsakt an Fachabteilung übermitteln	X					

Legende:

HR II/1	Hauptreferat II - Buchhaltung und Kostenrechnung / Referat 1 - Buchführung	Ltr/Stv	Leiter / Stellvertreter
		SB	Sachbearbeiter
AV	Abteilungsmitglied		

Tab. 3: Prozessschritte – Teilprozess „Buchung“
Quelle und Darstellung: BLRH

- c) Teilprozess „Zahlung“ [HR II / Ref. 1]
- Erstellung des Zahlungsvorschlages (Zahllauf) und
 - Veranlassung der Banküberweisung (Elektronik Banking)

Nr.	Aktivität	HR I / 2	HR II / 1		HR II / 2
		SB D	Ltr/Stv	SB O	SB P
1.3.0	Zahllauf durchführen				
1.3.1	Zahllauf starten und Zahlparameter erfassen			X	
1.3.2	Zahlungsvorschlag erstellen			X	
1.3.3	Zahlungsvorschlag bearbeiten (Überprüfen / Korrigieren)			X	
1.3.4	Zahlungsvolumen ermitteln (Liquiditätsbedarf)			X	
1.3.5	Erforderliche Liquidität bereitstellen	X			
1.3.6	Zahllauf durchführen			X	
1.3.7	Datenträger herunterladen			X	
1.3.8	Zahlungsbegleitlisten drucken			X	
1.3.9	Datenträger importieren			X	
1.3.10	Datenimport mit SAP-Zahllauf abgleichen (Bildschirm)			X	
1.3.11	Abweichungen feststellen und korrigieren			X	
1.3.12	Zahlung durchführen (zwei Verfügungsberechtigte)			X	X
1.3.13	Elektronischen Begleitzettel drucken			X	X
1.3.14	Kontrollsummen abgleichen			X	X
1.3.15	Prüfermerk beider Verfüger auf Zahlungsbegleitliste			X	X
1.3.16	Elektr. Begleitzettel und Zahlungsbegleitlisten ablegen			X	

Legende:

HR I/2	Hauptreferat I - Finanzverwaltung und Haushaltswesen / Referat 2 - Finanzverwaltung und Krankenanstalten	Ltr/Stv	Leiter / Stellvertreter
		SB	Sachbearbeiter
HR II/1	Hauptreferat II - Buchhaltung und Kostenrechnung / Referat 1 - Buchführung		
HR II/2	Hauptreferat II - Buchhaltung und Kostenrechnung / Referat 2 - Gebarungsprüfung		

Tab. 4: Prozessschritte – Teilprozess „Zahlung“
Quelle und Darstellung: BLRH

- d) Teilprozess „Cash Management“ [HR I / Ref. 2]⁶⁵
- Bereitstellung der erforderlichen Liquidität für die Durchführung der Zahlungen.

Nr.	Aktivität	HR I / 2					
		SB C	SB D	Ltr/Stv	Fi - Ref	Fi - Ber	Bank
1.4.0	Bereitstellen der erforderlichen Liquidität für Zahllauf						
1.4.1	Konto- und Valutastände abfragen, drucken und ablegen	X					
1.4.2	Konto- und Valutastände in "Kontoübersicht" exportieren	X					
1.4.3	Aktuellen mit geplanten Liquiditätsstatus abgleichen	X					
1.4.4	Aktuellen Liquiditätsbedarf ermitteln	X					
1.4.5	Konto- und Valutastände sowie Zahllaufsumme prüfen		X				
1.4.6	Disposition liquider Mittel (Abdeckung oder Veranlagung)		X				
Liquidität ausreichend							
1.4.7	HR II/1 zum Start Zahllauf informieren	X					
Liquiditätsbedarf abdecken durch Barvorlage							
1.4.7A	Finanzreferent betreffend Aufnahme Barvorlage informieren			X			
1.4.8A	Aufnahme Barvorlage genehmigen				X		
1.4.9A	Finanzberater betreffend Aufnahme Barvorlage kontaktieren	X					
1.4.10A	Avisiert Barvorlage bei Bank und übermittelt Konditionen					X	
1.4.11A	Orderbestätigung an Bank übermitteln	X					
1.4.12A	Abschluss über das Geldmarktgeschäft bestätigen						X
1.4.13	HR II/1 zum Start Zahllauf informieren	X					
Liquiditätsbedarf abdecken durch Termingeld							
1.4.7B	Überweisung von Termingeld auf Hauptkonto vorbereiten		X				
1.4.8B	Überweisung von Termingeld auf Hauptkonto genehmigen			X			
1.4.9B	HR II/1 betreffend Überweisung informieren	X					
1.4.10B	Unterschriften der Verfügungsberechtigten einholen	X					
1.4.11B	Überweisung an die Bank per Fax übermitteln	X					
1.4.13	HR II/1 zum Start Zahllauf informieren	X					
Liquiditätsüberschuss veranlagern - Barvorlage							
1.4.8C	Finanzberater betr. Rückführung Barvorlage kontaktieren	X					
1.4.9C	Avisiert Rückführung Barvorlage und übermittelt Konditionen					X	
1.4.10C	Orderbestätigung an Bank übermitteln	X					
1.4.11C	Abschluss über das Geldmarktgeschäft bestätigen						X
Liquiditätsüberschuss veranlagern - Termingeld							
1.4.8D	Überweisung auf Termingeldkonto vorbereiten		X				
1.4.9D	Überweisung auf Termingeldkonto genehmigen			X			
1.4.10D	HR II/1 betreffend Überweisung informieren	X					
1.4.11D	Unterschriften der Verfügungsberechtigten einholen	X					
1.4.12D	Überweisung an die Bank per Fax übermitteln	X					

Legende:

HR I/2 Hauptreferat 1 - Finanzverwaltung und Haushaltswesen / Ltr/Stv Leiter / Stellvertreter
 Referat 2 - Finanzverwaltung und Krankenanstalten Fi-Ref Finanzreferent
 SB Sachbearbeiter Fi-Ber Finanzberater

Tab. 5: Prozessschritte – Teilprozess „Cash Management“
 Quelle und Darstellung: BLRH

(3) Die vier Teilprozesse beinhalteten organisatorische Sicherungsmaßnahmen (Funktionstrennung und Vier-Augen-Prinzip) und Kontrollen in den Prozessschritten.

zu a) Teilprozess „Kreditbestätigung und Bestellbuchung“

- Trennung der Prüfung des Sitzungsaktes und Erteilung der Kreditbestätigung von der Buchung der Bestellung,
- Dokumentation der durchgeführten Prüfung durch Anbringen eines Stempels und Abzeichnung durch den SB,
- Kontrolle der Kreditbestätigung durch HR Ltr und AV,
- Genehmigung der Kreditbestätigung durch Finanzreferenten nach Fertigung durch AV,
- Dokumentation der Buchung auf ZVA durch SB,
- Gegenzeichnung der Buchung durch HR Ltr.

⁶⁵ Der BLRH erhob in diesem Teilprozess nur jene Prozessschritte, die zur Bereitstellung der notwendigen Liquidität für die Durchführung der Zahlung erforderlich waren.

zu b) Teilprozess „Buchung“

- Trennung der Prüfung und Vorerfassung der Zahlungsanweisung von der endgültigen Buchung (Freigabe durch zweiten SB),
- Dokumentation der durchgeführten Prüfung durch Anbringen eines Stempels und Abzeichnung durch den SB im Sitzungsakt,
- Dokumentation der Vorerfassung der Zahlungsanweisung auf ZVA,
- Kontrolle der vorerfassten Daten und Freigabe der Buchung durch einen zweiten SB,
- Dokumentation der Freigabe der Buchung durch SB auf ZVA,
- Dokumentation der durchgeführten Buchung der Zahlungsanweisung durch Anbringen eines Stempels und Abzeichnung durch den SB im Sitzungsakt.

zu c) Teilprozess „Zahlung“

- Trennung der Zahlungsabwicklung von der Prüfung und Buchung der Zahlungsanweisung,
- Freigabe der Zahlung im Elektronik-Banking durch zwei verfügbungsberechtigte SB (Doppelzeichnung),
- Prüfung der Kontrollsummen aus dem Elektronik Banking und BuHa-System durch die zwei verfügbungsberechtigte SB,
- Dokumentation der veranlassten Zahlung und Prüfung der Kontrollsummen auf den Zahlungsbegleitlisten durch beide SB.

zu d) Teilprozess „Cash-Management“

- Prüfung der Konto- und Valutastände durch zweiten SB,
- Dokumentation der Konto- und Valutastände sowie die Ermittlung des Liquiditätsbedarfs chronologisch in einer Excel-Datei,
- Genehmigung der Verschiebung von Termingeldern durch RefLtr,
- Freigabe der Zahlungen im Elektronik-Banking durch zwei verfügbungsberechtigte SB (Doppelzeichnung),
- Genehmigung der Aufnahme von Barvorlagen durch Finanzreferenten,
- Dokumentation der Disposition liquider Mittel (E-Mail Verkehr).

6.2.2 Zu (1) Der BLRH kritisierte, dass die Abt. 3 für ihre Arbeitsabläufe keine Soll-Prozesse definierte.

Der BLRH empfahl, alle IKS-relevanten Arbeitsabläufe bzw. Prozesse in der Abt. 3 zu erheben und zu dokumentieren. Die durchzuführenden Bearbeitungsschritte wären durch konkrete und nachvollziehbare Arbeits- und Dienstabweisungen festzulegen.

Zu (3) Der BLRH hob hervor, dass in den vier Teilprozessen organisatorische Sicherungsmaßnahmen im Sinne des IKS (Prinzip der Funktionstrennung, Vier-Augen-Prinzip und Kontrollen) vorhanden waren. Eine Aussage über die Wirksamkeit dieser Maßnahmen konnte er nicht treffen, da wesentliche Elemente eines IKS, wie z.B. dokumentierte Soll-Prozesse, Beurteilung möglicher Prozess-Risiken, nicht vorlagen.⁶⁶

Der BLRH empfahl, klare und detaillierte Anweisungen zu den Arbeitsabläufen in der Abt. 3 festzulegen.

⁶⁶ Vgl. Abschnitt 1.2 Elemente eines IKS.

7. Schlussbemerkungen

Zusammenfassend empfahl der BLRH :

(1) die Einrichtung eines IKS in der Landesverwaltung im Zuge der angedachten Novellierung der LHO. (siehe III. Teil - 2.1.2)

(2) die Neufassung der Geschäftsordnung und der Geschäftseinteilung des Amtes der Bgld. LReg einschließlich der Aufnahme zeitgemäßer Bestimmungen eines IKS. (siehe III. Teil - 2.2.2)

(3) aufbauend auf den bestehenden Elementen ein umfassendes Organisationshandbuch für die Abt. 3 zu erstellen. Dieses sollte regelmäßig evaluiert und angepasst werden. (siehe III. Teil - 2.3.2)

(4) die Darstellung der Organisationsstruktur der Abt. 3 auch innerhalb der Referate und damit bis zur einzelnen Stelle. (siehe III. Teil - 2.4.2)

(5) die Einführung einer standardisierten Stellenbeschreibung. Diese wäre sowohl vom Abteilungsvorstand als auch vom Stelleninhaber zu unterfertigen. (siehe III. Teil - 2.5.2)

(6) eine Überprüfung der Unterschriftsermächtigung, da die Zeichnungsberechtigung für den Stellvertreter des Abteilungsvorstandes darin nicht geregelt war. (siehe III. Teil - 2.6.2)

(7) die Abbildung aller Prozesse der Abt. 3, da beschriebene Prozesse leichter zu führen, steuern, überwachen, überprüfen und verbessern sind. (siehe III. Teil - 2.7.2)

(8) kaufmännische Revisionen zur Schließung von Kontrolllücken zu planen und durchzuführen. (siehe III. Teil - 3.1.2)

(9) die „Beratung, Begutachtung und Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen zur Verbesserung der Ablauf und Aufbauorganisation“ wieder in die Aufgaben der IR aufzunehmen. (siehe III. Teil - 3.1.2)

(10) eine konsequente Durchführung geplanter IKS-Prüfungen. Ferner regte er angesichts der Vielzahl von Prüfungsaufgaben eine Abstimmung der Aufgaben mit den Personal-Ressourcen der IR an. (siehe III. Teil - 3.2.2)

(11) Vorgaben für die Entwicklung und Änderung von IT-Anwendungen zur Buchhaltung zu erstellen. Er regte an, diese künftig nachvollziehbar zu dokumentieren. (siehe III. Teil - 4.1.2)

(12) die endgültigen Anforderungen sowie ihre Umsetzung und

Abnahme vollständig zu dokumentieren. (siehe III. Teil - 4.3.2)

(13) den Personalbedarf und die Ausbildungserfordernisse in Bezug auf SAP zu evaluieren. Das Ergebnis dieser Evaluierung war nach Ansicht des BLRH die Grundlage für notwendige personelle Änderungen zur Sicherstellung einer qualifizierten SAP-Betreuung. (siehe III. Teil - 4.3.2)

(14) der geprüften Stelle Vorgaben an die Dokumentation über Erfassung, Umsetzung, Test und Abnahme von Änderungen zu definieren. (siehe III. Teil - 4.4.2)

(15) eine entsprechende Integration der Änderungen in der Onlinehilfe vorzunehmen. (siehe III. Teil - 4.5.2)

(16) die Anwendungsdokumentationen dem Anlassfall (Änderung bzw. Zusatzentwicklung) entsprechend anzupassen und damit vollständig und aktuell zu halten. (siehe III. Teil - 4.5.2)

(17) die Evaluierung des Berechtigungskonzepts sowie dessen gültige Festsetzung. (siehe III. Teil - 4.6.2)

(18) der geprüften Stelle die Veränderungen der Berechtigungen und SAP-Rollen übersichtlich zu dokumentieren. (siehe III. Teil - 4.6.2)

(19) die bestehenden Berechtigungen in den eingesetzten IT-Unterstützungen zu überprüfen und ggf. anzupassen. (siehe III. Teil - 4.6.2)

(20) den Einsatz von entsprechenden IT-Lösungen für die laufende Überprüfung der Berechtigungen. (siehe III. Teil - 4.6.2)

(21) durch Maßnahmen in der Aufbau- und Ablauforganisation der Abt. 3 ein wirksames IKS sicherzustellen. (siehe III. Teil - 5.2.2)

(22) dem Land, Verfahrensvorschriften für die Vollziehung des Landeshaushaltes zu erstellen. Diese sollten konkrete Vorgaben über die Abwicklung des Haushaltsvollzugs für alle involvierten Organe enthalten. Dabei wären auch die Prinzipien des IKS zu berücksichtigen. (siehe III. Teil - 5.2.2)

(23) dem Land, die Nachprüfung der gesamten Gebarung der anweisenden Stellen und den ihnen nachgeordneten Dienststellen durch die Landesbuchhaltung in den Haushaltsvorschriften des Landes zu berücksichtigen. (siehe III. Teil - 5.2.2)

(24) alle IKS-relevanten Arbeitsabläufe bzw. Prozesse in der Abt. 3 zu erheben und zu dokumentieren. Die durchzuführenden Bearbeitungsschritte wären durch konkrete und nachvollziehbare Arbeits- und Dienstanweisungen festzulegen. (siehe III. Teil - 6.2.2)

(25) klare und detaillierte Anweisungen zu den Arbeitsabläufen in der Abt. 3 festzulegen. (siehe III. Teil - 6.2.2)

IV. Teil Anlagen

Anlage 1 – Prinzipien des Internen Kontrollsystems (IKS)

Kontrollumfeld	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bekennt sich zu Integrität und ethischen Werten 2. Nimmt Aufsichtspflichten wahr 3. Schafft Strukturen und legt Verantwortung und Zuständigkeiten fest 4. Bekennt sich zu Kompetenz 5. Fordert Verantwortung und Rechenschaftspflicht ein
Risikobeurteilung	<ol style="list-style-type: none"> 6. Legt angemessene Ziele fest 7. Identifiziert und analysiert bestehende Risiken 8. Bewertet Betrugsrisiken 9. Identifiziert und analysiert wesentliche Veränderungen
Kontrollaktivitäten	<ol style="list-style-type: none"> 10. Legt fest und entwickelt Kontrollaktivitäten 11. Legt fest und Entwicklung allgemeiner IT-Kontrollen 12. Setzt Richtlinien und Verfahren ein
Information & Kommunikation	<ol style="list-style-type: none"> 13. Verwendet relevante Informationen 14. Kommuniziert intern 15. Kommuniziert extern
Überwachung	<ol style="list-style-type: none"> 16. Führt laufende (prozessintegrierte) und/oder getrennte Überprüfungen durch 17. Beurteilt und kommuniziert Mängel

Abb. 8: Prinzipien des Internen Kontrollsystems

Quelle: INTOSAI – COSO (Committee of the Sponsoring Organisations of the Treadway Commission; Darstellung: BLRH

Anlage 2 - Organisation und Geschäftseinteilung der Abt. 3

Organisation und Geschäftsverteilung der Abteilung 3 – Finanzen und Buchhaltung

I. Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung

Entsprechend der Verordnung des Landeshauptmannes von Burgenland vom 20.11.2001, mit der eine Geschäftseinteilung des Amtes der Burgenländischen Landesregierung erlassen wird (LGBl.Nr. 30/2002), sind der Abteilung 3 – Finanzen und Buchhaltung folgende Aufgaben zugeordnet:

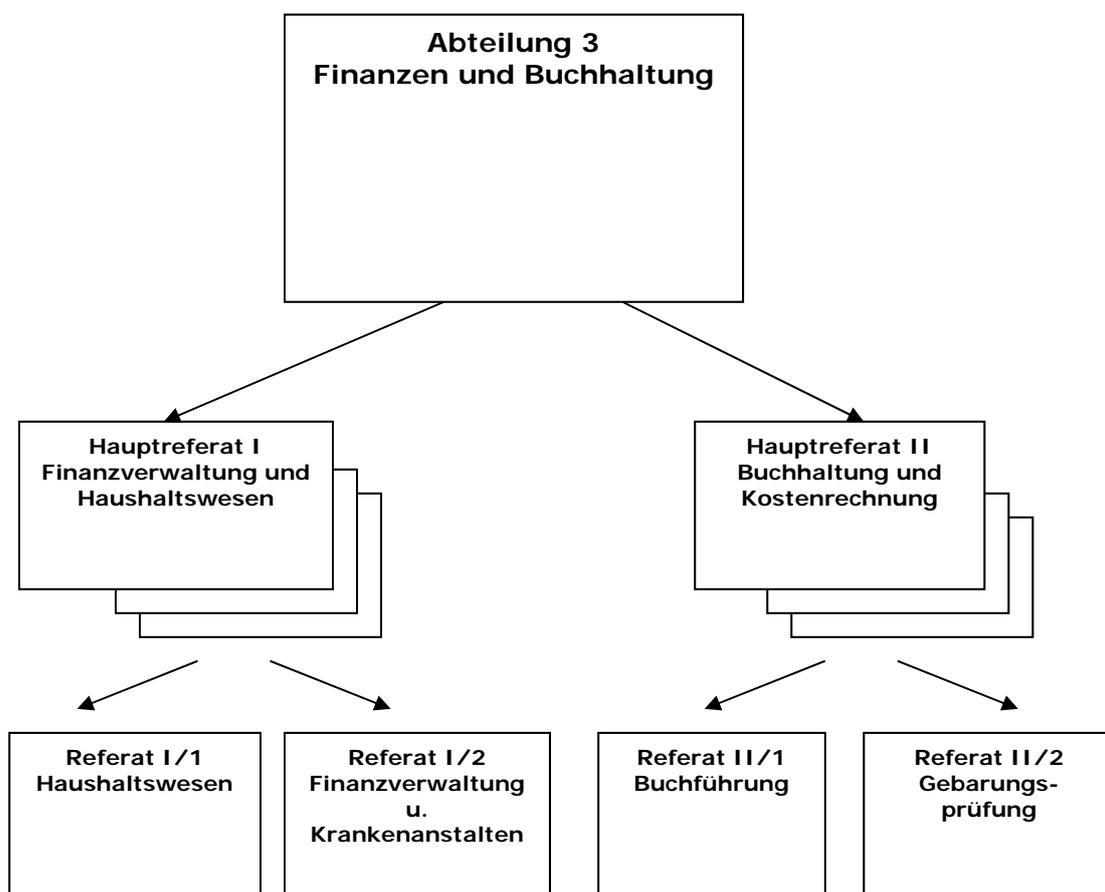
1. Landeshaushalt
2. Landesrechnungsabschluss
3. Verwaltung des Landesvermögens, soweit nicht andere Abteilungen zuständig sind
4. Folgende Wirtschaftsbeteiligungen des Landes:
 - a) Wirtschaftsservice Burgenland Aktiengesellschaft - WiBAG
 - b) EB- und Hypo-Bank Burgenland AG
 - c) Kabel-TV Burgenland Ges.m.b.H.
5. Landesanleihen und Landesdarlehen
6. Bundesabgaben, Landessteuern, -abgaben, -umlagen und -gebühren
7. Landeshaftungen und damit im Zusammenhang stehende Betriebsprüfungen
8. Finanzausgleich, Geld-, Kredit- und Bankwesen - ausgenommen Sparkassenwesen
9. Finanzstatistik
10. Kostenrechnung, Vermögensrechnung
11. Vermögensauseinandersetzungen des Landes mit Gebietskörperschaften
12. Vermögenssicherung und Vermögensverfall
13. Mehrphasenbuchhaltung
14. Verrechnungswesen
15. Kassen- und Zahlungsdienst
16. Kapitalien- und Schuldenbuchführung
17. Finanzielle Aufsicht über die Verwaltung und Gebarung der Landesanstalten, unbeschadet der fachlichen Aufsicht durch die zuständigen Abteilungen
18. Finanzielle Aufsicht über die Buchhaltung und Gebarung sämtlicher dem Amt der Landesregierung nachgeordneter Ämter
19. Finanzielle Prüfungen im Auftrag der Landesregierung und im Rahmen der Zuständigkeit anderer Abteilungen
20. Aufsicht über den Landesverband Burgenland Tourismus
21. Finanzielle Angelegenheiten der Kranken- und Pflegeanstalten
22. Aufsicht über die Burgenländische Krankenanstaltengesellschaft m.b.H.
23. Aufsicht über den Burgenländischen Krankenanstalten-Finanzierungsfonds
24. Angelegenheiten nach dem Genossenschaftsrevisionsgesetz
25. Devisenangelegenheiten
26. Außenhandelsangelegenheiten

II. Organisation der Abteilung 3 - Finanzen und Buchhaltung

Mit Erlässen des Herrn Landesamtsdirektors vom 13. Mai 1998, Zl.: LAD-GS-1450/7-1998, vom 16.12.2002, Zl.: LAD-GS-I400/8-2002 und vom 21.10.2011 LAD-GS-I 450-10012-3-2011 wurde mit Zustimmung des Herrn Landeshauptmannes folgende

Organisationsverfügung für die Abteilung 3 – Finanzen und Buchhaltung

getroffen:



III. Aufgabenzuteilung auf die einzelnen Organisationseinheiten der Abteilung 3 – Finanzen und Buchhaltung

Aus obgenannter Anordnung des Herrn Landesamtsdirektors ergibt sich folgende Aufgabenzuteilung auf die einzelnen Hauptreferate und Referate der Abteilung 3 – Finanzen und Buchhaltung.

Abteilungsleitung

Juristischer Dienst

Führung

Zentrale Angelegenheiten

Kanzlei

Sekretariat

Hauptreferat I - Finanzverwaltung und Haushaltswesen

- Landeshaushalt, Finanz- und Haushaltsrecht,
- Verwaltung des Landesvermögens soweit nicht andere Abteilungen zuständig sind
- Finanzausgleich
- Finanzstatistik
- Vermögensauseinandersetzungen des Landes mit Gebietskörperschaften
- Budgetüberwachung
- Mitwirkung und Vorlage Rechnungsabschluss
- Finanzplan, Investitionsvorschau und Schuldendienst
- Rücklagengebarung
- Gender Budgeting

Referat I/1 - Haushaltswesen

- Landeshaushalt, Teilbereich EU-Förderperioden und damit in Zusammenhang stehende Bewirtschaftung im ordentlichen Haushalt,
- Vorlage des Landesrechnungsabschlusses,
- Verwaltung des Landesvermögens soweit nicht andere Abteilungen zuständig sind, Finanzausgleich
- Devisenangelegenheiten, Außenhandelsangelegenheiten,
- Beratungs- Kontroll- und Koordinierungsfunktion im Zusammenhang mit EU-Förderungen (Bescheinigungsbehörde, Zahlstelle, verantwortliche Förderstelle, Begleitausschuss, Koordinierungssitzungen)
- Folgende Wirtschaftsbeteiligungen des Landes:
 - Wirtschaftsservice Burgenland Aktiengesellschaft – WiBAG
- Finanzausgleich,
- Budgetüberwachung,
- Finanzstatistik, Finanzplan,
- Rücklagengebarung,
- Gender Budgeting,

Referat II/2 - Finanzverwaltung und Krankenanstalten

- Landeshaushalt - Teilbereich Nachtragsvoranschlag, Bewirtschaftung Budget ordentlicher Haushalt,
- Folgende Wirtschaftsbeteiligung des Landes:
 - Kabel-TV Burgenland GmbH,
- Landesanleihen und Landesdarlehen,
- Landessteuern, -abgaben,- umlagen und -gebühren,
- Landeshaftungen und damit in Zusammenhang stehende Betriebsprüfungen,
- Geld- Kredit- und Bankwesen ausgenommen Sparkassenwesen,
- Vermögensauseinandersetzungen des Landes mit Gebietskörperschaften,
- Vermögensrechnung, Vermögenssicherung und Vermögensverfall (Treasury),
- Aufsicht über den Landesverband Burgenland Tourismus,
- Finanzielle Angelegenheiten der Kranken- und Pflegeanstalten,
- Aufsicht über die Bgld. Krankenanstalten GmbH,
- Aufsicht über den Burgenländischen Gesundheitsfonds,
- Angelegenheiten nach dem Genossenschaftsrevisionsgesetz

Hauptreferat II – Buchhaltung und Kostenrechnung:

Referat II/1 – Buchführung:

- Vorbereitung des Landesrechnungsabschlusses,
- Mehrphasenbuchführung,
- Verrechnungswesen,
- Kassen- und Zahlungsdienst,
- Kapitalien- und Schuldenbuchführung,
- Kostenrechnung.

Referat II/2 – Gebarungsprüfung:

- Finanzielle Aufsicht über die Verwaltung und Gebarung der Landesanstalten, unbeschadet der fachlichen Aufsicht durch die zuständigen Abteilungen
- Finanzielle Aufsicht über die Buchhaltung und Gebarung sämtlicher dem Amt der Landesregierung nachgeordneter Ämter
- Finanzielle Prüfungen im Auftrag der Landesregierung und im Rahmen der Zuständigkeit anderer Abteilungen
- Abwicklung von Bundesabgaben

IV. Personalzuordnung

Zur Besorgung der den einzelnen Organisationseinheiten zugewiesenen Aufgaben werden im Einvernehmen mit den Hauptreferatsleitern und Referatsleitern den einzelnen Organisationen zunächst folgende Bedienstete zu geordnet.

Es wird darauf hingewiesen, dass diese Zuordnung flexibel zu verstehen ist und im Bedarfsfall und nach Arbeitsanfall auch andere Zuordnungen der Bediensteten erfolgen können.

Unmittelbarer Vorstandsbereich

Abteilungsvorstand:	WHR Dr. Engelbert Rauchbauer	100 %
Abteilungsvorstand-Stellvertreter.	ORGR Mag. Peter Engel	100 %
Sekretariat und Kanzlei:	N.N	100 %
	N.N	100 %
	N.N	100 %
AmtswartIn	N.N	100 %
Dienstzugewiesen der BLH	N.N	50 %

Hauptreferat I – Finanzverwaltung und Haushaltswesen

Hauptreferatsleitung:	OAR Alice Gaber	100 %
	N.N	100 %
	N.N	75 %

Referat I/1 – Haushaltswesen

Referatsleitung:	Monika Stiglitz	100 %
	N.N	100 %
	N.N	100 %

Referat I/2 – Finanzverwaltung und Krankenanstalten

Referatsleitung:	OAR Ursula Feracsak	100 %
	N.N	75 %
	N.N	75%
	N.N	50%

Hauptreferat II – Buchhaltung

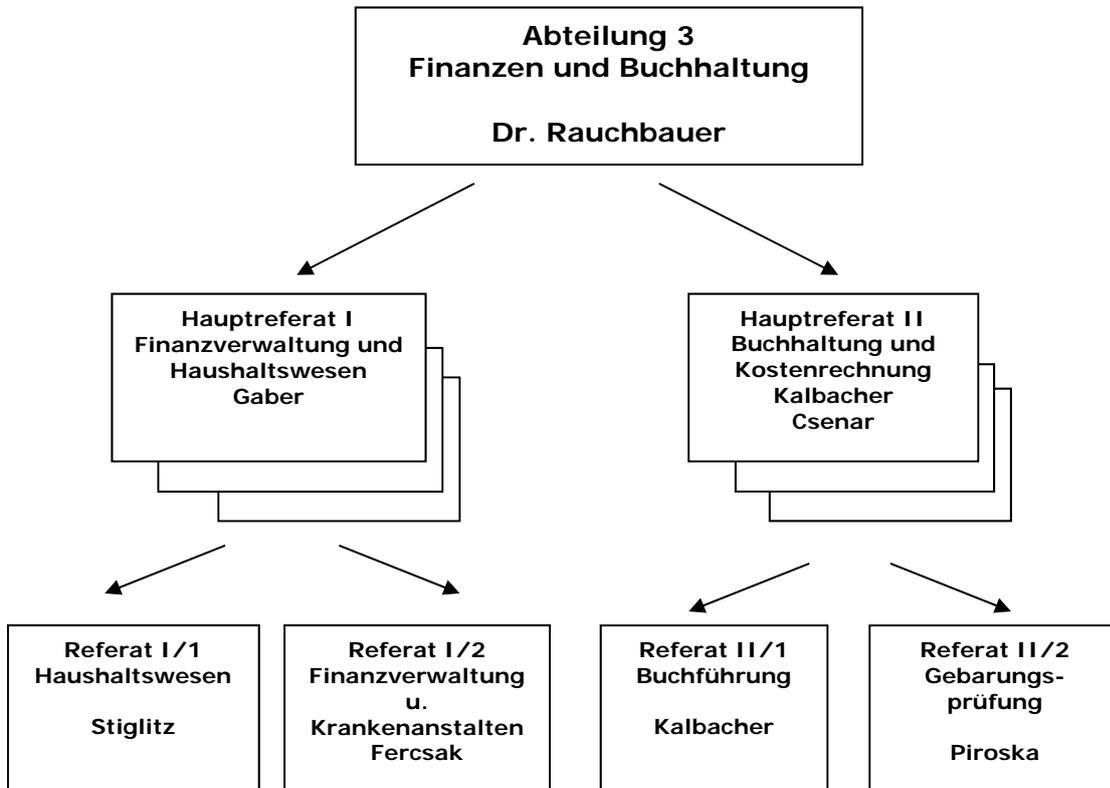
Referat II/1 – Buchführung

Sabine Kalbacher	100 %
N.N	75 %
N.N	75 %
N.N	50 %
N.N	100 %
N.N	100 %
N.N	100 %
N.N	100 %

Referat II/2 – Gebarungsprüfung:

Johann Piroska	100 %
N.N	100 %
N.N	100 %
N.N	100 %

V. Organigramm



VI. Detaillierte Aufgabenzuteilung

Die von der Abteilung 3 – Finanzen und Buchhaltung zu erfüllenden Aufgaben werden auf die einzelnen Mitarbeiter gemäß der im Anhang A angeschlossener „Aufgabenzuteilung“ aufgeteilt.

Diese Verteilung ist grundsätzlicher Natur und steht einer anderweitigen Aufgabenzuteilung im Einzelfall nicht entgegen.

Anlage 3 – Übersicht von Berechtigungen der SAP-Benutzer

Legende:

Za [bbl] nnn

Z zusätzliche kundendefinierte Rolle

a Rollentyp: Administrationsrolle
Rolle für Grundrechte
Mutterrolle
Abgeleitete Rolle (O. Menü)
Sonderrolle
Tochterrolle (über Vererbung)

bb Modul/Funktion: BudgetManagement
BudgetVollzug
Controlling

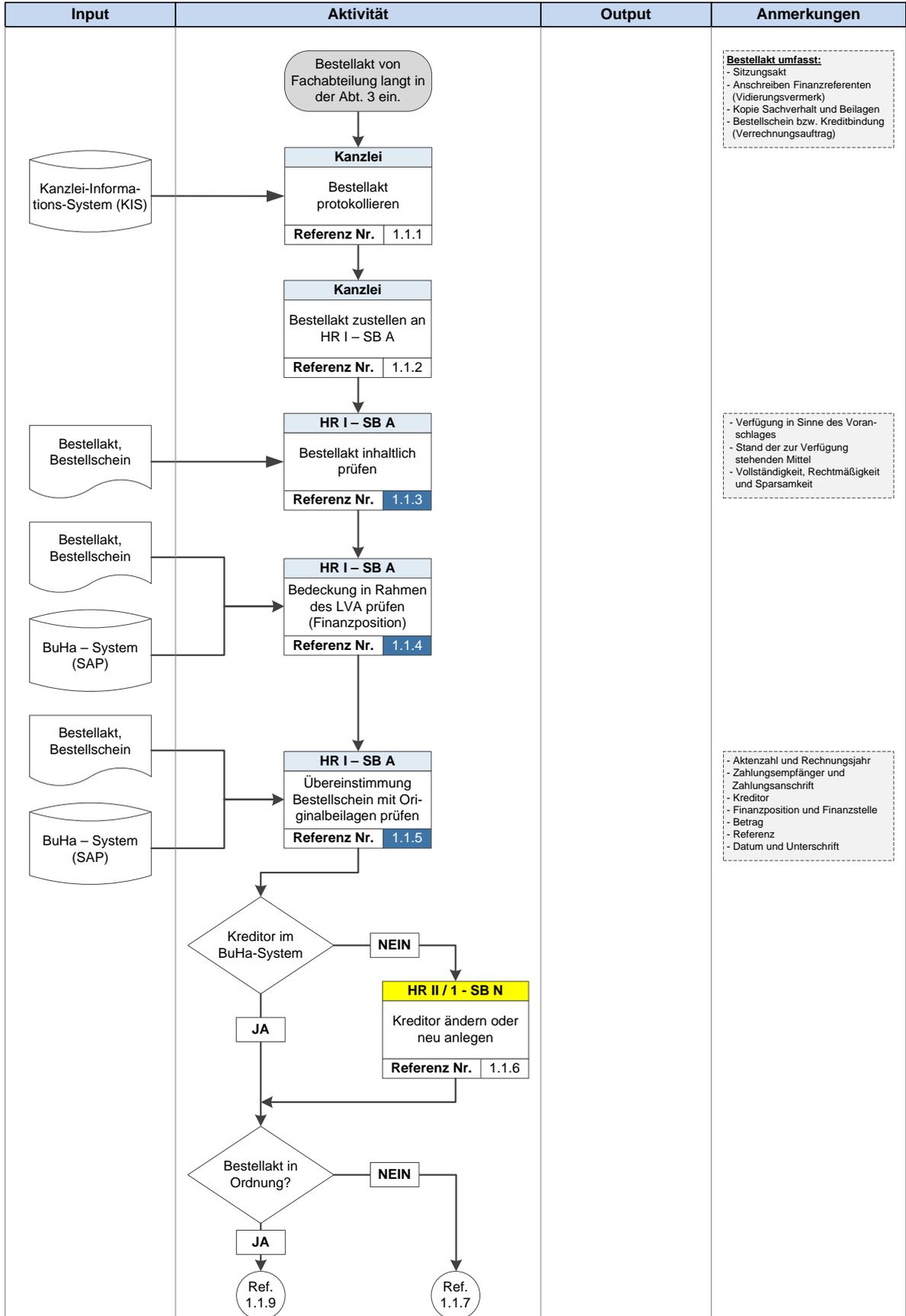
nnn Rollenname

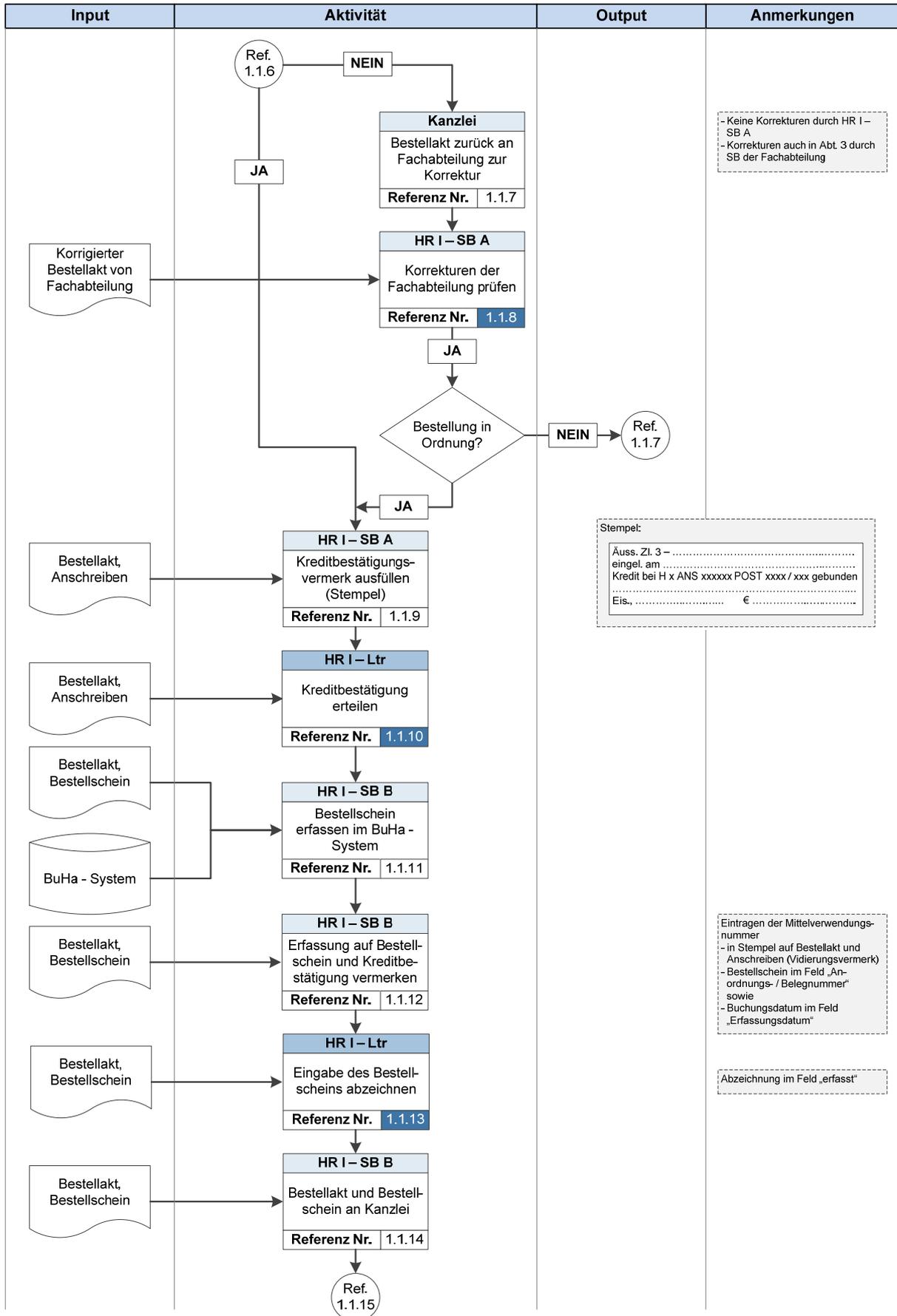
 ... Risikoberechtigungen HR II - Abt. 3

		Hauptreferat II - Referat II / 1															
		HR II - Ltr Bis 30.06.2014	HR II - Ltr	HR II / 1 - SBL + O	HR II / 1 - SB AW	HR II / 1 - SB GP	HR II / 1 - SBL, HR II / 2 - SB P	HR II / 1 - SB M	HR II / 1 - SBL	HR II / 1 - SBL	HR II / 1 - SB N	HR II / 1 - SB HW	HR II / 1 - SBL	HR II / 2 - SB P			
Rolle	Rollenbeschreibung																
ZA_ADM_ENTWICKLUNG		x	x														
ZG_GRUNDRECHTE		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ZG_NOTFALL	INAKTIV: Notfallrolle bei Berechtigungsproblemen für alle User	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ZM_BM_BUDGETERFASSER		x	x	x													
ZM_BM_BUDGET-INFOUSER		x	x	x													
ZM_BM_KREDITBEWIRTSCHAFTER		x	x	x													
ZM_BM_STAMMDATEN-ABT-3		x	x	x													
ZM_BM_STAMMDATEN-INFOUSER		x	x	x													
ZM_BM_SUPERUSER		x	x	x													
ZM_BM_TREASURY		x	x														
ZM_BV_ALELF				x													
ZM_BV_ANORD	BV Anordnungen	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ZM_BV_ANORD-AAO	BV Sammel-Annahmen-Anordnungen	x	x	x	x												
ZM_BV_ANORD-EXCEL	BV Buchungsdaten Import	x	x	x					x	x							
ZM_BV_BANK	BV Bank	x	x	x	x	x											
ZM_BV_BM		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ZM_BV_BPANZ		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ZM_BV_EINNAHMEN		x	x	x	x	x											
ZM_BV_EINNAHMEN-ZENTRAL		x	x	x	x												
ZM_BV_EINNAHMEN-ZENTRAL				x	x												
ZM_BV_FREIGABE				x	x												
ZM_BV_INFO	ANZEIGEN	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ZM_BV_INFO_XD03		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ZM_BV_INFO2	Hinzufügen oder Erzeugen : Buchhaltungsbeleg; f Buchungskreise	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ZM_BV_JAHRESABSCHLUSS		x	x	x													
ZM_BV_KASSIER		x	x	x	x												
ZM_BV_MAHNEN-ZENTRAL		x	x	x	x												
ZM_BV_MAHNLAUF		x	x	x	x												
ZM_BV_MAHNUNG		x	x	x	x												
ZM_BV_MITTELSPERRE	Finanzmittelrechnung/Haushaltsmanagement Finanzkreis	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ZM_BV_MRESERV		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ZM_BV_STAMMDATEN		x	x	x							x				x		
ZM_BV_SUPERUSER		x	x	x													
ZM_BV_ZAHLLAUF		x	x	x	x	x											
ZM_BW_BM1000	Budgetmanagement BERICHT	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ZM_BW_BV1000	Bericht BV1000: Budgetvollzug	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ZM_BW_BV2100	Bericht BV2100: Sozialhilfe	x	x														
ZM_BW_BV2200		x	x														
ZM_BW_BV2300		x	x														
ZM_BW_BV2500		x	x														
ZM_BW_BV2600		x	x														
ZM_BW_FP1000																	
ZM_BW_PASSWORT		x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ZM_CO_ABFRAGE	Controlling: ANZEIGE	x	x	x					x	x	x	x	x	x	x	x	x
ZM_CO_ALLGEM	Controlling: ANZEIGE		x														
ZM_CO_ALLGEM-ZZLB	Controlling: ANZEIGE	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ZM_CO_PSPCJR2	Controlling: ANZEIGE		x														
ZM_CO_SH	Controlling: ANZEIGE	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ZM_CO_STAMMDATEN	Controlling: ANZEIGE									x							
ZM_CO_ZENTRAL	Controlling: ANZEIGE	x	x	x						x	x				x	x	
ZO_BM_BUDGETERFASSER_ZENTRAL							x										x
ZO_BM_BUDGET-INFOUSER							x										x
ZO_BV_1316	Buchhaltungsbeleg: Berechtigung für Buchungsperioden	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ZO_BV_1317		x	x														
ZO_BV_ANORDNUNG	Hinzufügen oder Erzeugen, Ändern, Anzeigen, Vorerfassen	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ZO_BV_EINNAHMEN		x	x	x	x												
ZO_BV_FREIGABE	BV Zusatzrolle f Freigabe: Hinzufügen oder Erzeugen, Ändern, Anze	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ZO_BV_INFO		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ZO_BV_INFO_1-4			x														
ZO_BV_KASSIER																	
ZO_BV_MRESERV		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ZO_CO_AO_GESAMT																	x
ZO_CO_KO_1092																	x
ZO_CO_KO_3140																	x
ZO_CO_KO_3141																	x
ZO_CO_KO_3142																	x
ZO_CO_SB_GESAMT																	x
ZO_CO_SH_1060		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ZO_CO_SH_3060																	x
ZO_CO_SH_GESAMT																	x
ZO_CO_WB_1090																	x
ZO_CO_WB_1092																	x
ZS_ANWEND		x	x	x													

Abb. 9: Anlage 3 – Übersicht von Berechtigungen der SAP-Benutzer
Quelle: Abt. 3, Fragebeantwortung vom 29.01.2015 bzw. 01.04.2015, Darstellung: BLRH

Anlage 4 – Teilprozess „Kreditbestätigung und Bestellbuchung“





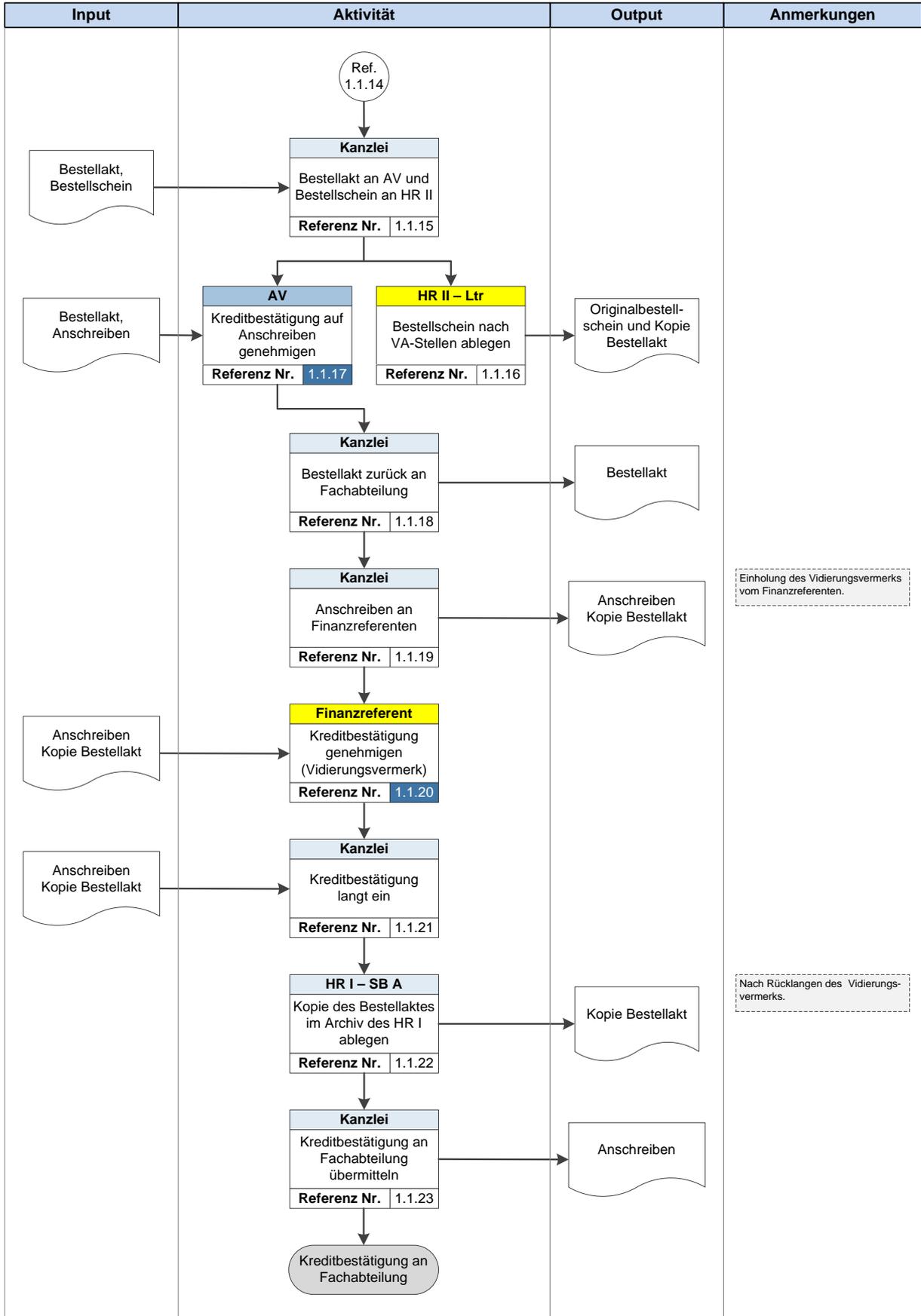
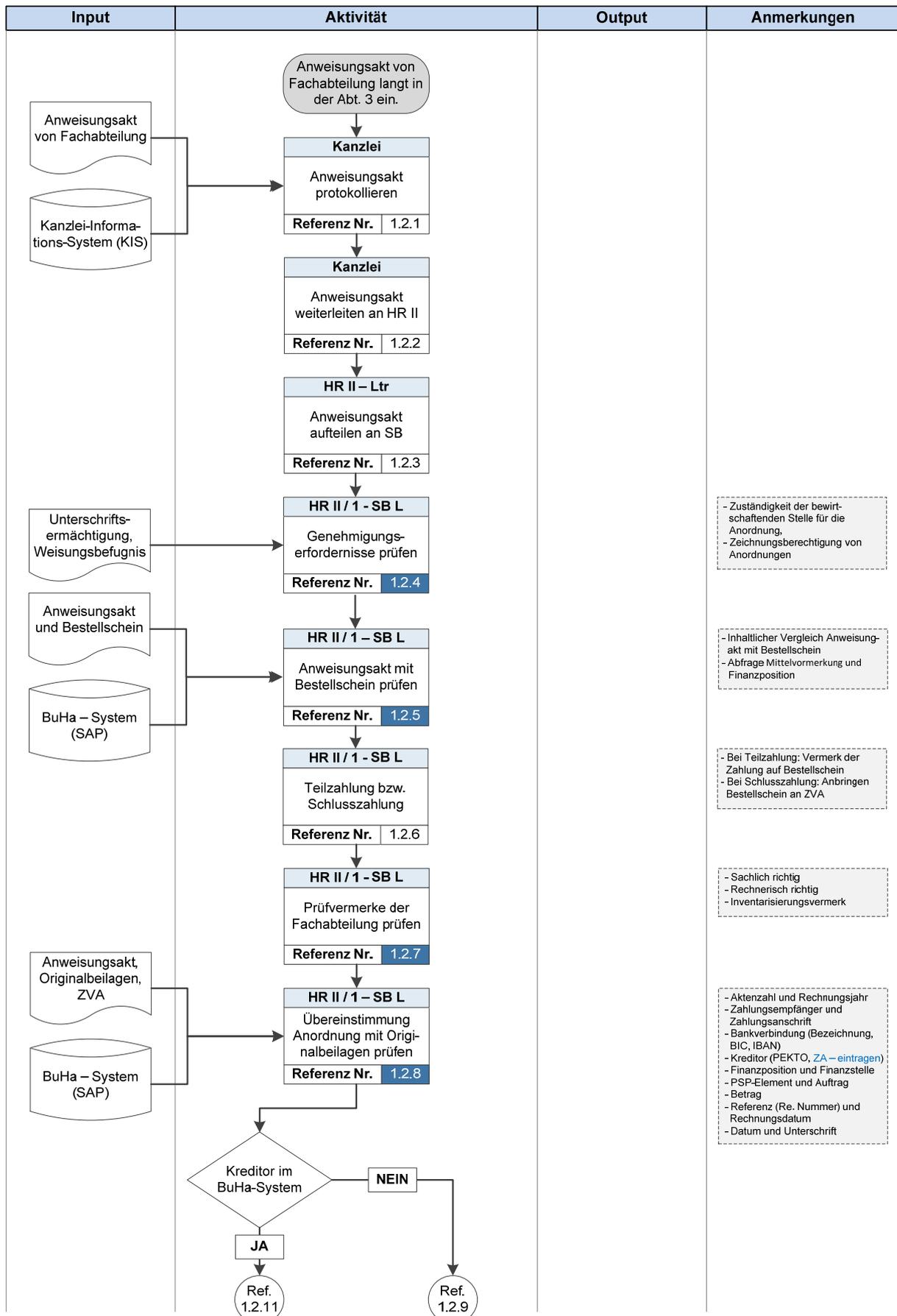
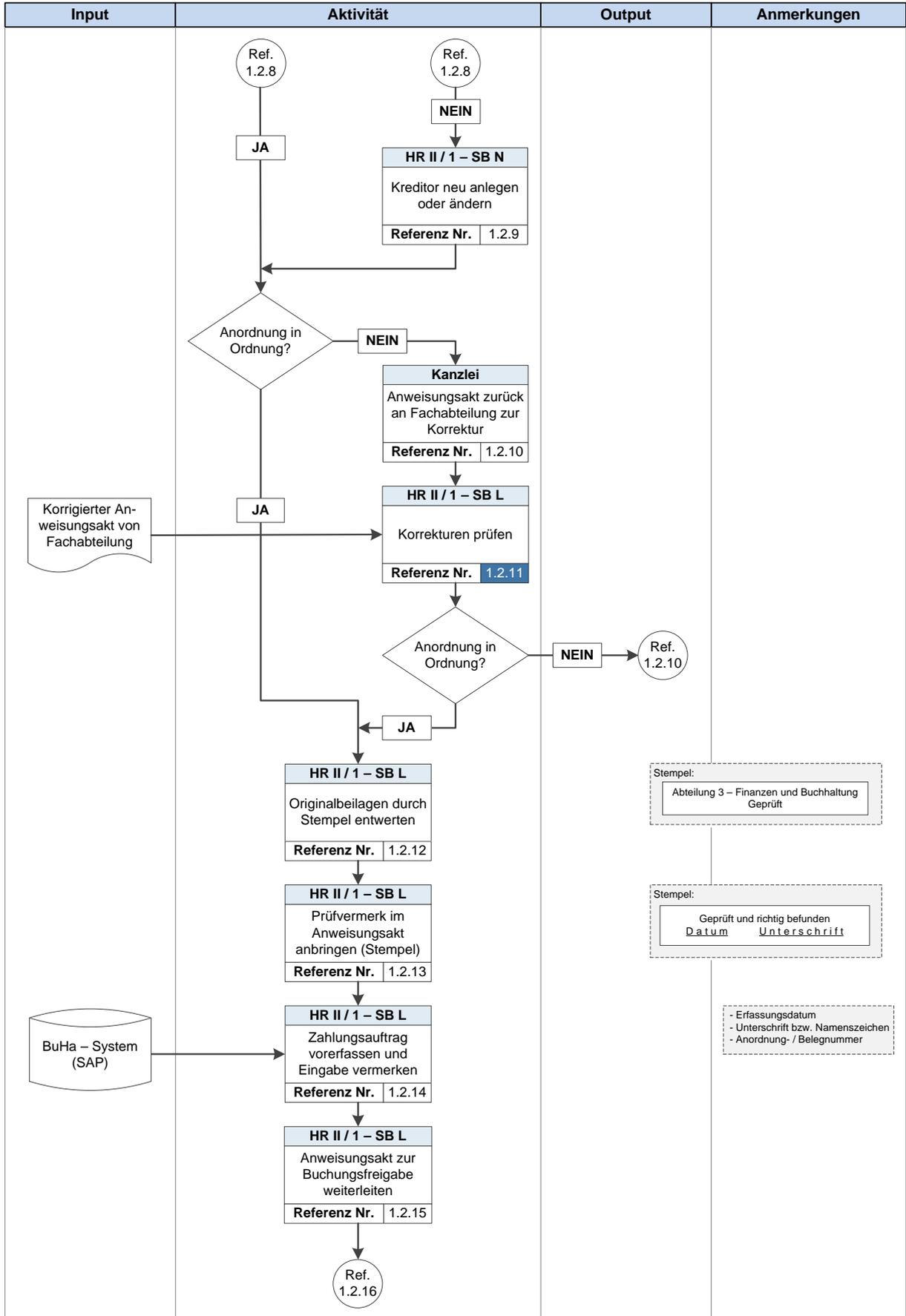


Abb. 10: Anlage 4 – Teilprozess „Kreditbindung und Bestellbuchung“
Quelle und Darstellung: BLRH

Anlage 5 – Teilprozess „Buchung“





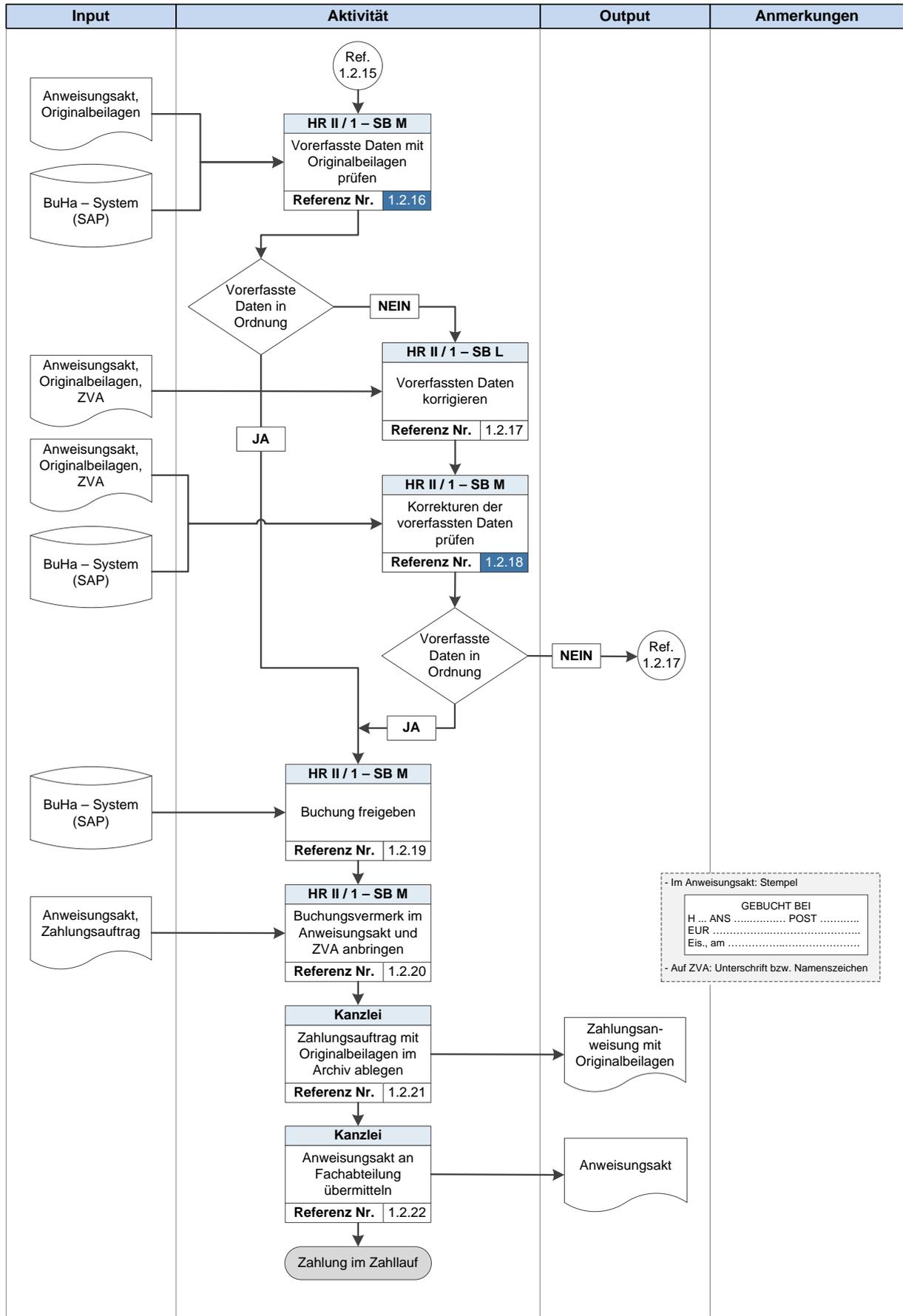
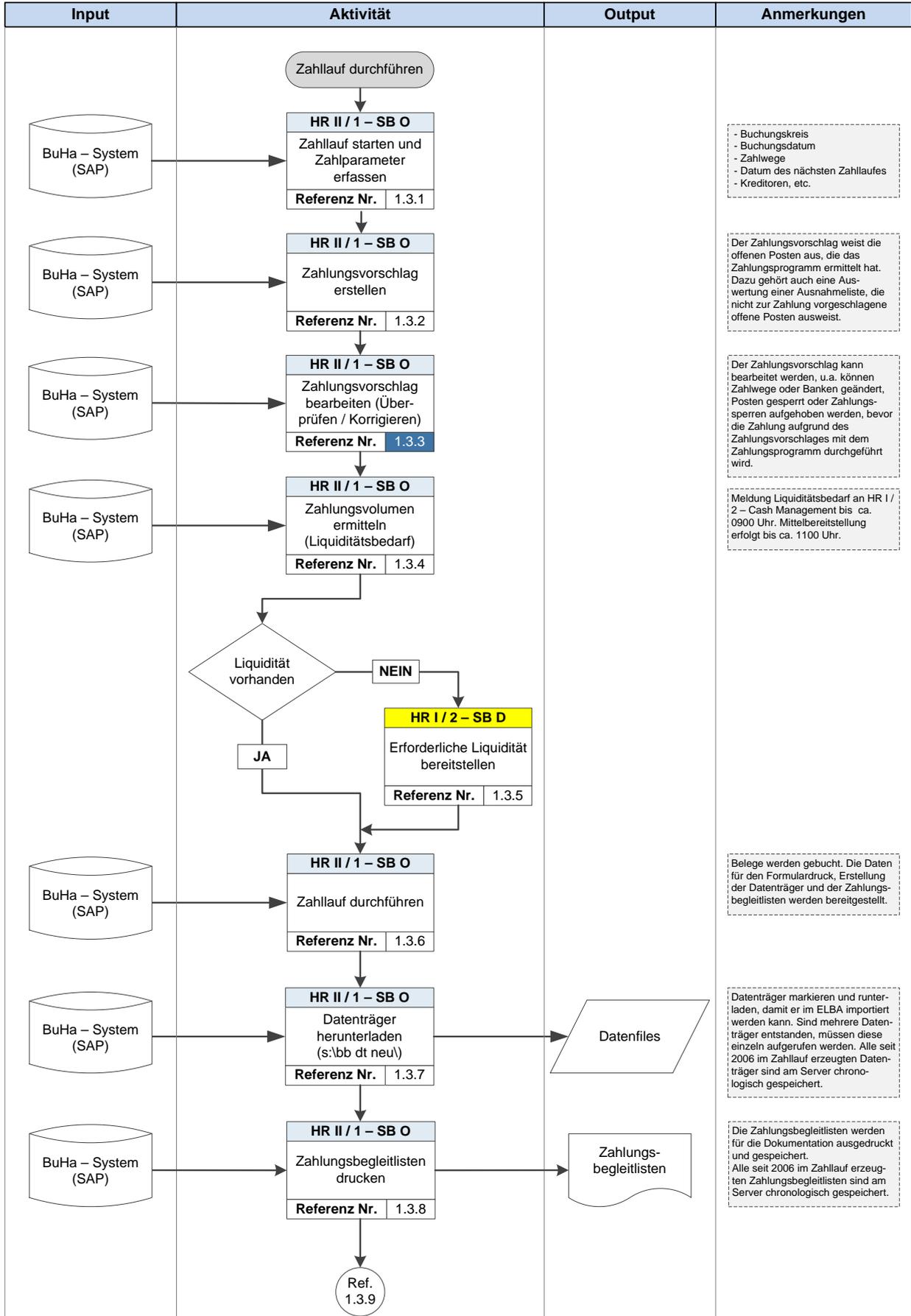


Abb. 11: Anlage 5 – Teilprozess „Buchung“
 Quelle und Darstellung: BLRH

Anlage 6 – Teilprozess „Zahlung“



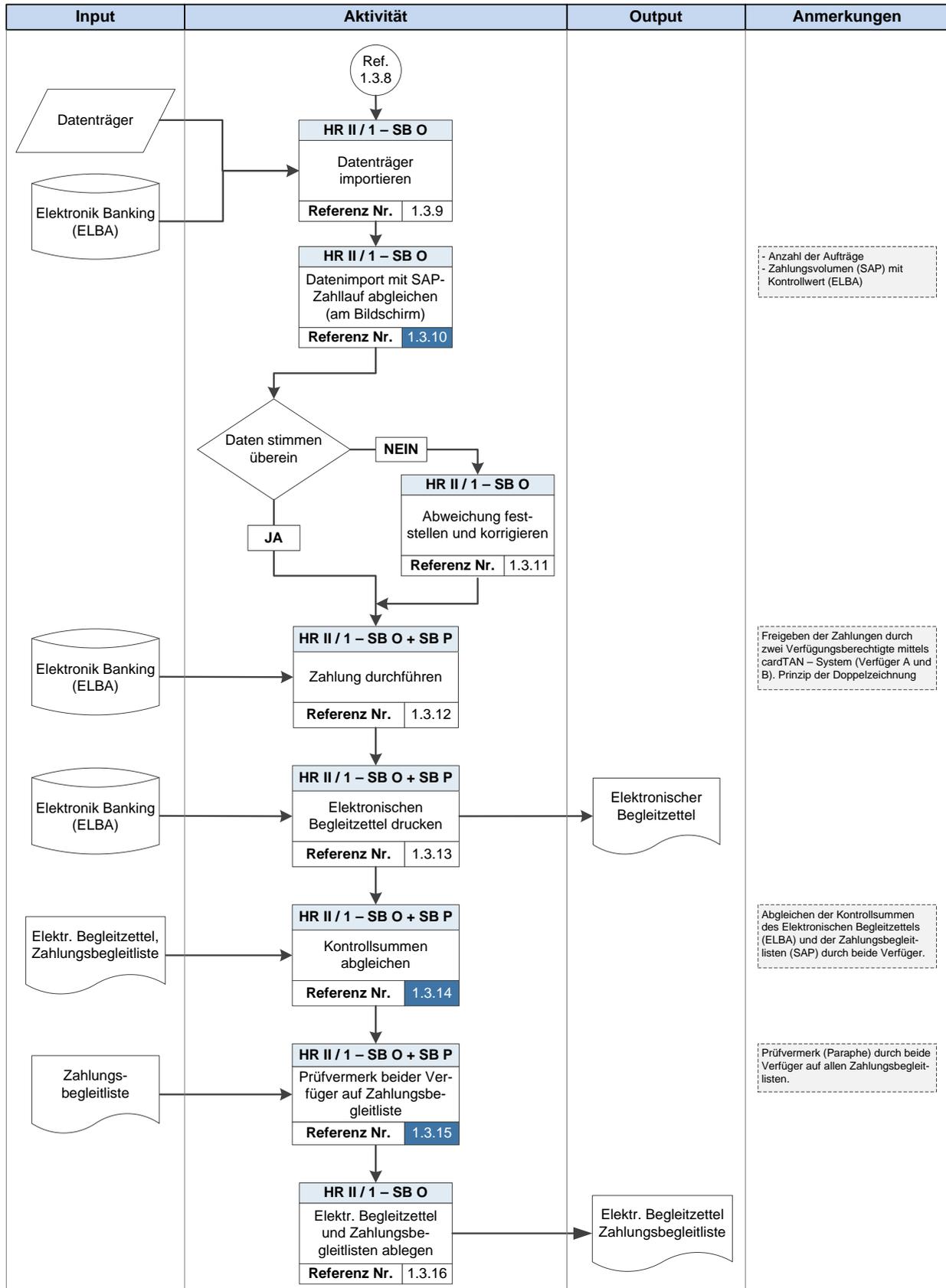
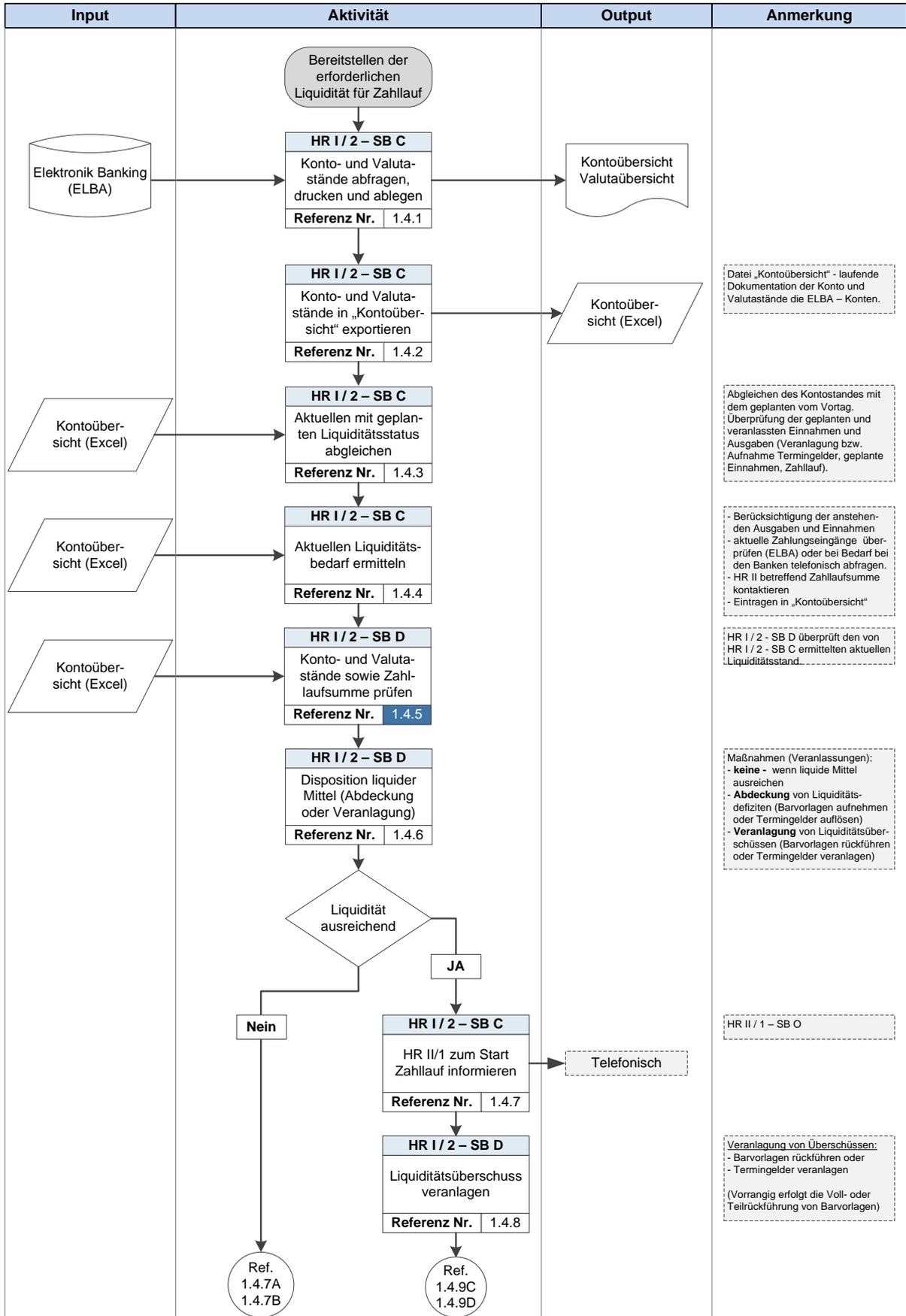


Abb. 12: Anlage 6 – Teilprozess „Zahlung“
Quelle und Darstellung: BLRH

Anlage 7 – Teilprozess „Cash Management“



Input	Aktivität	Output	Anmerkungen
	<p>Ref. 1.4.6</p> <p>Liquiditätsbedarf abdecken</p> <p>Barvorlage</p> <p>Termingeld</p> <p>HR I / 2 – SB D Überweisung von Termingeld auf Hauptkonto vorbereiten Referenz Nr. 1.4.7B</p> <p>HR I / 2 – Ref. Ltr Überweisung von Termingeld auf Hauptkonto genehmigen Referenz Nr. 1.4.8B</p> <p>HR I / 2 – SB C HR II / 1 betreffend Überweisung informieren Referenz Nr. 1.4.9B</p> <p>HR I / 2 – SB C Unterschriften der Verfügungsberechtigten einholen Referenz Nr. 1.4.10B</p> <p>HR I / 2 – SB C Überweisung an die Bank per Fax übermitteln Referenz Nr. 1.4.11B</p> <p>HR I / 2 – SB C HR II/1 zum Start Zahllauf informieren Referenz Nr. 1.4.13</p>	<p>E-Mail</p> <p>E-Mail</p> <p>Telefonisch</p> <p>E-Mail</p> <p>E-Mail</p> <p>Fax</p> <p>E-Mail</p> <p>Telefonisch</p>	<p>Deckung Liquiditätsbedarf: Vorrangig durch Termingeld (bei ausreichender Deckung) ansonsten durch Aufnahme von Barvorlagen. Splitting ist auch möglich.</p> <p>E-Mail an Finanzreferenten, sowie HR I / 2 – SB C und D.</p> <p>Zustimmung durch Finanzreferent per E-Mail an HR I / 2 – Ref. Ltr.</p> <p>Sowie Infos zur Vorschau der Entwicklung des Liquiditätsbedarfes.</p> <p>E-Mail an AV, HR I – Ltr, HR I / 2 – Ref. Ltr, HR I / 2 – SB C und D.</p> <p>E-Mail an AV, HR I – Ltr, HR I / 2 – Ref. Ltr, HR I / 2 – SB D und Finanzberater.</p> <p>E-Mail an AV und HR I / 2 – SB D</p> <p>HR II / 1 – SB O</p>

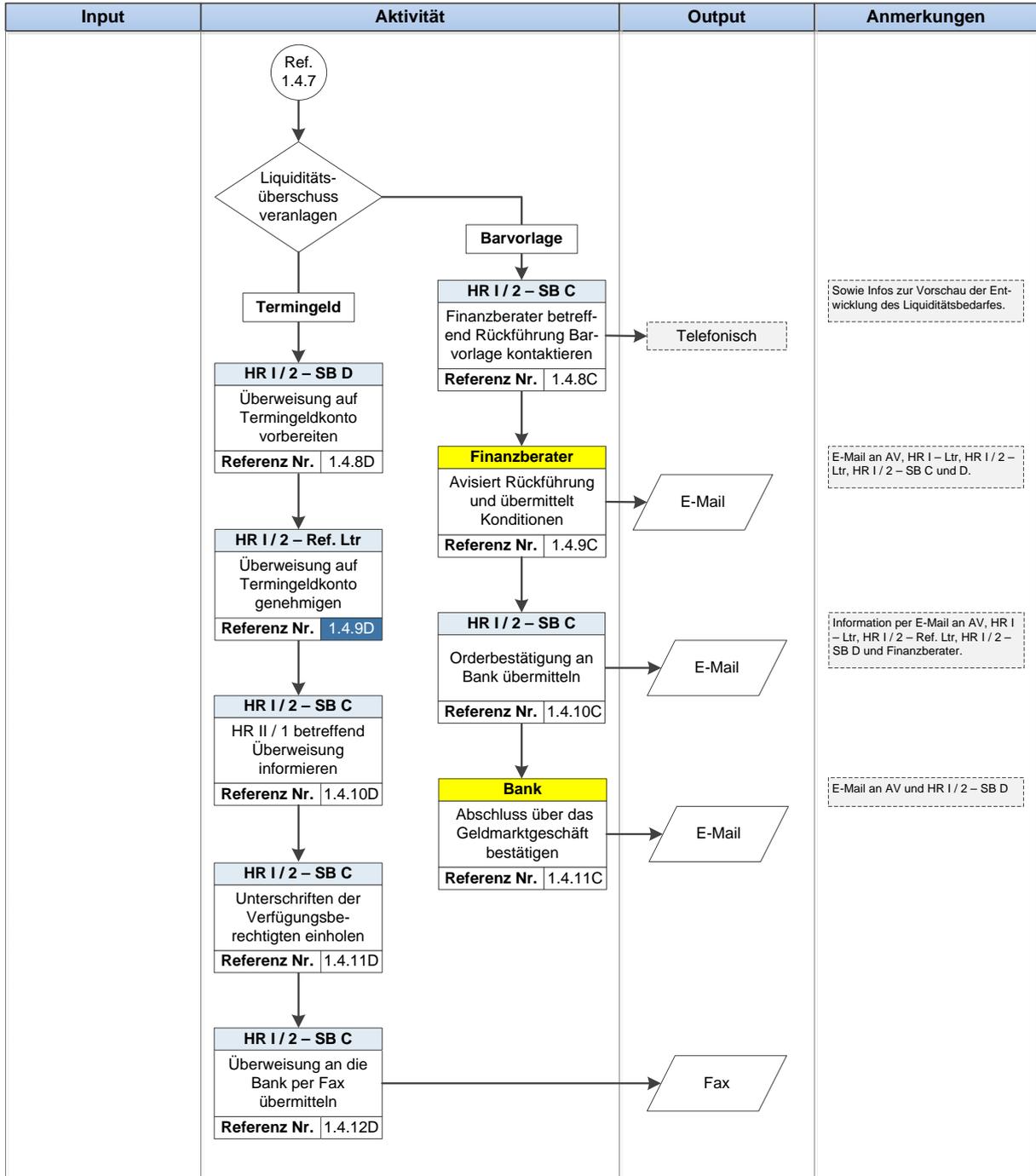


Abb. 13: Anlage 7 – Teilprozess „Cash Management“
Quelle und Darstellung: BLRH

Abkürzungen:

- AV Abteilungsleiter
- HR I Hauptreferat I – Finanzverwaltung und Haushaltswesen
- HR I / 2 Referat I / 2 – Finanzverwaltung und Krankenanstalten
- HR II Hauptreferat II – Buchhaltung
- HR II / 1 Referat II / 1 - Buchführung
- HR II / 2 Referat II / 2 - Gebarungsprüfung
- Ltr Leiter
- SB Sachbearbeiter

Legende:

Aktivität:

Eine Aktivität ist ein Arbeitsschritt. Sie hat meist einen bestimmten Eingang und Ausgang. Diese Aktivität beinhaltet keine Kontrolle.


Aktivität / Kontrolle:

Diese Aktivität beinhaltet eine Kontrolle. Auch mehrere Kontrollen an dieser Stelle sind möglich.


Aktivität: [Schnittstelle – wechselt Organisationseinheit]

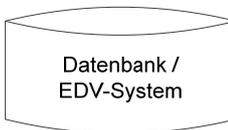
Eine Aktivität ist ein Arbeitsschritt. Sie hat meist einen bestimmten Eingang und Ausgang. Diese Aktivität beinhaltet keine Kontrolle.


Dokument:

Eingangs- oder Ausgangs-Dokument (Papierausdruck) einer Aktivität.


Entscheidung:

Entscheidung zwischen Handlungsalternativen, welche zu unterschiedlichen Aktivitäten führen kann.


Datenbank / EDV-System:

elektronischer Eingang oder Ausgang einer Aktivität, der in einer Datenbank bzw. EDV-System gespeichert ist.


Daten:

Elektronischer Eingang oder Ausgang einer Aktivität, der in der Regel nicht in einer Datenbank bzw. EDV-System gespeichert ist (z.B. E-Mail).

Anlage 8 – Äußerung der Bgld. LReg zum vorläufigen Prüfungsergebnis

„Die Burgenländische Landesregierung gibt zum vorläufigen Prüfungsergebnis des Landes-Rechnungshof betreffend „Internes Kontrollsystem in der Abteilung 3 - Finanzen und Buchhaltung im Amt der Bgld. LReg“ folgende Äußerung ab:

I. Zum Ziel der Prüfung

In vorliegendem Bericht überprüfte der Bgld. Landesrechnungshof (BLRH) das „Interne Kontrollsystem“ (IKS) in der Abteilung 3 – Finanzen und Buchhaltung im Amt der Bgld. LReg.

Ziele der Gebarungsprüfung war die Prüfung von Teilbereichen des IKS in der Abt. 3. Insbesondere die Sollkonzeption in Bezug auf die Aufbau- und Ablauforganisation sowie die Umsetzung von vorgesehenen Kontrollen und qualitätssichernden Maßnahmen.

Als Überprüfungszeitraum wurde ein Zeitraum von 01.01.2011 bis 31.12.2013 festgelegt.

II. Zu den einzelnen Abschnitten

(1) Zusammenfassung (II. Teil, 1.)

Es wird darauf hingewiesen, dass die im 2. Absatz erwähnte „Geschäftsordnung der LReg.“ möglicherweise mit der „Geschäftsordnung des Amtes der Bgld. LReg.“ verwechselt wurde, da im III. Teil unter Pkt. 2.2.2 eine Neufassung der „Geschäftsordnung des Amtes der Bgld. LReg.“ angeregt wurde.

Angesichts der im Herbst 2015 stattfindenden Aufgabenkritik wird anschließend daran die Struktur der Verwaltung ebenfalls einer Diskussion und möglichen Neuordnung unterzogen werden. Nach feststehender Struktur wird im Anschluss die Geschäftsordnung und -einteilung des Amtes der Burgenländischen Landesregierung geändert und im Zuge der Erarbeitung werden die Anregungen des BLRH in die Diskussion einfließen.

(2) Organisationshandbuch (III. Teil, 2.3)

Hierzu ist zu bemerken, dass die Erstellung eines Organisationshandbuches durchaus überlegenswert ist, dessen Erstellung und regelmäßige Evaluierung und Anpassung jedoch sehr zeitintensiv ist und eine Menge Personalressourcen binden würde.

Die Anregung des BLRH wird jedoch aufgegriffen und überlegt, ein solches in vereinfachter Form anzulegen.

(3) Stellenbeschreibung (III. Teil, 2.5)

Neben der schon bestehenden, schriftlichen, konkreten Aufgabenzuteilung an jeden einzelnen Mitarbeiter, wurde mit der Erstellung von standardisierten Stellenbeschreibungen, welche u.a. Kompetenzen, Vertretungsregelungen der Stelleninhaber etc. festlegen, bereits begonnen.

(4) Vollmachts- und Befugniserteilungen (III. Teil, 2.6)

Hierzu wäre zu sagen, dass in § 6 Abs. 2 der GeOA geregelt ist, dass der Abteilungsvorstand die Geschäfte seiner Abteilung (grundsätzlich) selbständig führt. § 6 Abs. 1 leg. cit. regelt dazu, dass den Abteilungsvorstand im Falle seiner Verhinderung sein zugeteilter Stellvertreter vertritt. Diese Regelung betrifft insbesondere organisatorische Angelegenheiten.

Im Übrigen regelt § 9 GeOA die Genehmigung von Geschäftsstücken. Diese obliegt zunächst den Mitgliedern der Landesregierung, die diese wiederum dem Abteilungsvorstand übertragen können. Nach § 9 Abs. 2 GeOA kann der Abteilungsvorstand diese Befugnis wiederum erfahrenen Sachbearbeitern übertragen, wofür die Schriftform notwendig ist. Diese Übertragung ist auch im speziellen erfolgt (siehe Beilage A), wodurch im Verhinderungsfall des Abteilungsvorstandes eine rasche Geschäftsbehandlung sichergestellt ist.

(5) Prozessbeschreibungen - Arbeitsabläufe (III. Teil, 2.7)

Eine Prozessanalyse und -optimierung, sowie die Erstellung einer Prozessabbildung, ist durchaus überlegenswert. Dessen Erstellung, regelmäßige Evaluierung und Anpassung ist sehr zeitintensiv, wird aber aktuell im Verwaltungsentwicklungsprogramm berücksichtigt und soll umgesetzt werden.

(6) Organisation und Aufgaben (III. Teil, 3.1)

Der Absatz hinsichtlich „Beratung, Begutachtung und Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen zur Verbesserung der Ablauf- und Aufbauorganisation“ wurde aus der Organisationsverfügung genommen, da in der Aufstellung u.a. bereits „Organisations- und Managementrevision“ enthalten war/ist und die Interne Revision ohnehin für „Beratung, Begutachtung und Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen“ im Allgemeinen steht. Die genannten Aufgaben werden daher weiterhin wahrgenommen.

(7) Geplante und durchgeführte Prüfungen des IKS (III. Teil, 3.2)

Die Anregung des BLRH wird mit dem Hinweis darauf, dass anlassbezogene Sonderprüfungen nicht im Voraus planbar sind, zur Kenntnis genommen.

(8) Vorgaben des Landes an die IT-Unterstützung / IT-Unterstützung durch interne und externe IT-Dienstleister (III. Teil, 4.1 und 4.3)

Dazu darf mitgeteilt werden, dass die Dokumentation des Prozesses der Einführung der Buchführungssoftware SAP (Anforderungsumsetzung, Customizing etc.) von der Firma SBS durchgeführt wurde. Unter der Projektleitung der LAD-EDV, in Zusammenarbeit mit der Abteilung 3, erfolgte die Abnahme der Business Blueprints. Die Unterlagen wurden übermittelt.

Die Dokumentation eines vom Hersteller SAP geforderten Releasewechsels hat natürlich durch die Softwarefirma SAP zu erfolgen. Eine lückenlose Dokumentation der dabei von der Abteilung 3 zwingend durchgeführten Tests, ist schwierig nachzuvollziehen, da die Tests nicht im Produktivsystem, sondern immer im Testsystem LRE erfolgen und auftretende Fehlermeldungen im System nicht gespeichert werden können.

Zu den ergangenen Empfehlungen ist zu sagen, dass Vorgaben, Anforderungen, Anpassungen etc. zukünftig genauer dokumentiert werden, und dieser Empfehlung somit entsprochen werden wird.

(9) IT-Unterstützung durch interne und externe IT-Dienstleister (III. Teil, 4.3)

Zum Begriff „unter Koordination der LAD-EDV“ wird angemerkt, dass sämtliche Beauftragungen, wie in den Akten vermerkt, durch die Abteilung 3 (Beauftragung, sachliche und rechnerische Kontrolle) erfolgen. Die LAD-EDV ist hier also der ausführende, nicht der koordinierende Teil. (ad 3)

Die personelle Ausstattung, der Bedarf der EDV, wird im Rahmen des neuen Personalentwicklungskonzeptes beachtet werden.

(10) Customizing und laufende Änderungen der Standardsoftware SAP der Buchhaltung (III. Teil, 4.4)

Eine technische Überprüfung kann oft nur durch die Fachabteilung erfolgen, da dort die Beauftragung und auch Umsetzung stattfindet.

(11) Funktionstrennung (III. Teil, 4.6)

Das Berechtigungskonzept der Abteilung 3 wird derzeit in Zusammenarbeit mit der LAD-EDV unter Berücksichtigung eines nachhaltigen Risikomanagement überarbeitet. Bereits bestehende Berechtigungen werden analysiert und Einzelrollen auf Aufgabenebene definiert. Die Dokumentation über die Neuanlage, Änderung oder Löschung einer Berechtigung wird gemäß den Empfehlungen des Rechnungshofes neu geregelt. (ad 1)

Der Satz "Der Leiter der LAD-EDV übernahm diesen..." könnte missverstanden werden. Gemeint ist der ehemalige Leiter der LAD-EDV im Jahr 2005. Es wird daher um Präzisierung ersucht. (ad 2)

Berechtigungsreports, wie in Punkt 4.6.1(3) angemerkt, wurden bereits an den BLRH übermittelt. Eine Übersicht der tatsächlichen Berechtigungen ergibt sich aus den übermittelten Unterlagen. Die Aussage dass hier keine derartige Übersicht vorliegt, ist zumindest missverständlich.

"Löschung und Neuanlage" wurden von einem Mitarbeiter der LAD-EDV seit Mai 2014 dokumentiert. (ad 3)

(12) Funktionelle Trennung im Gebarungsvollzug (III. Teil, 5.2)

Ad (4) wird festgehalten, dass in der Abteilung 3 streng auf die Einhaltung des Grundprinzips der Funktionstrennung und die Einhaltung des Vier-Augenprinzips geachtet wird.

In den erwähnten Bereichen (Rücklagen, Haftungen etc.) werden Zahlungsanweisungen und Weisungen an das Hauptreferat II – Buchhaltung durchwegs vom politischen Referenten und nicht vom Abteilungsvorstand unterfertigt. Die Einhaltung des Prinzips Funktionstrennung und das Vier-Augen-Prinzip sind dadurch gewährleistet.

Ad (6) Die Einführung eines Prozesses einer nochmaligen zusätzlichen (im laufenden Betrieb erfolgen bereits derzeit mehrfache Prüfungen) Nachprüfung zur Verbesserung der Gebarungssicherheit wäre sehr zeitintensiv und würde zusätzlichen Personalbedarf bedingen.

Der zu erreichende Mehrwert einer Fehlerminimierung durch die Implementierung dieser generellen Maßnahme ist jedoch zu hinterfragen. Allenfalls könnte eine stichprobenweise Überprüfung in Betracht gezogen werden.

(13) Schlussbemerkungen (III. Pkt. 7, S. 48-50)

Die diesbezüglichen Anregungen des Landes-Rechnungshofes werden zur Kenntnis genommen, im Einzelnen untersucht und entsprechend dem Ergebnis dieser Recherchen auch im Lichte der Einführung des neuen integrierten Buchhaltungs-Systems umgesetzt.

Eisenstadt, im September 2015

Der Landes-Rechnungshofdirektor

Mag. Andreas Mihalits, MBA eh.