

Prüfungsbericht Follow-Up-Prüfung

Internes Kontrollsystem in der Abteilung 3

korrekt. sachlich. konsequent.
Vertrauen durch Kompetenz.

Auskünfte	Burgenländischer Landes-Rechnungshof
Post	Eisenstadt, Landhaus-Neu, Zugang Waschstattgasse
Telefon	A-7000 Eisenstadt, Europaplatz 1
E-Mail	+43 2682 63066
Internet	post@blrh.at
	http://www.blrh.at
Berichtstitel	Follow-Up-Prüfung „Internes Kontrollsystem in der Abteilung 3“ (Follow-Up „IKS Abteilung 3“)
Berichtszahl	LRH-320-20/30-2019
Berichtsveröffentlichung	August 2019
Redaktion und Grafik	Burgenländischer Landes-Rechnungshof
Titelbild	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
Abkürzungsverzeichnis	3
Vorlage an den Landtag	4
Darstellung der Prüfungsergebnisse	4
Zusammenfassung	5
Umsetzung der Empfehlungen des Vorberichtes	6
Feststellungen	8
Grundlagen	12
Prüfungsergebnis	14
Rechtliche Grundsätze	14
1 Einrichtung eines IKS in der Landesverwaltung im Zuge der angedachten Novellierung der Landeshaushaltsordnung	16
2 Aufnahme zeitgemäßer Bestimmungen eines IKS in der Geschäftsordnung und der Geschäftseinteilung des Amtes der Bgld. Landesregierung	16
3 Erstellung eines umfassenden Organisationshandbuches für die Abteilung 3	17
4 Detailliertere Darstellung des Organigramms der Abteilung 3	18
5 Standardisierte Stellenbeschreibungen einschließlich Unterfertigung durch den Abteilungsvorstand und den Stelleninhaber	18
6 Überprüfung der Unterschriftsermächtigungen einschließlich Regelung für Stellvertreter des Abteilungsvorstandes	19
7 Abbildung aller Prozesse der Abteilung 3	19
8 Planung und Durchführung kaufmännischer Revisionen zur Schließung von Kontrolllücken	20
9 Aufnahme von „Beratung, Begutachtung und Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen zur Verbesserung der Ablauf- und Aufbauorganisation“ in die Aufgaben der Internen Revision	21
10 Konsequente Durchführung geplanter IKS-Prüfungen	21
11 Vorgaben für die Entwicklung und Änderung von IT-Anwendungen der Buchhaltung	22
12 Vollständige Dokumentation der endgültigen Anforderungen sowie ihre Umsetzung und Abnahme von IT-Anwendungen der Buchhaltung	22
13 Evaluierung des Personalbedarfs und der Ausbildungs-erfordernisse in Bezug auf IT- Anwendungen der Buchhaltung	23
14 Vorgaben an die Dokumentation über Erfassung, Umsetzung, Test und Abnahme von Änderungen sowie Zusatz- bzw. Weiterentwicklungen der IT-Anwendungen der Buchhaltung	24
15 Anpassung der Onlinehilfe nach Änderungen in IT-Anwendungen der Buchhaltung.	24
16 Anpassung der Anwendungsdokumentation nach Änderungen bzw. Zusatzentwicklungen in den IT-Anwendungen der Buchhaltung	25
17 Evaluierung des Berechtigungskonzepts sowie dessen gültige Festsetzung	26
18 Übersichtliche Dokumentation von Veränderungen der Berechtigungen und Rollen in den IT-Anwendungen der Buchhaltung	26

19	Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung bestehender Berechtigungen in den eingesetzten IT-Unterstützungen.....	27
20	Einsatz von entsprechenden IT-Lösungen für die laufende Überprüfung der Berechtigungen	28
21	Sicherstellung eines wirksamen IKS durch Maßnahmen in der Aufbau- und Ablauforganisation	29
22	Konkrete Vorgaben und Verfahrensvorschriften mit Berücksichtigung der Prinzipien des IKS über die Abwicklung des Haushaltsvollzugs für alle involvierten Organe....	30
23	Berücksichtigung von Nachprüfungen der Gebarung der anweisenden Stellen und den ihnen nachgeordneten Dienststellen durch die Landesbuchhaltung in den Haushaltsvorschriften des Landes.....	32
24	Erhebung und Dokumentation durch konkrete und nachvollziehbare Arbeits- und Dienstanweisungen aller IKS-relevanten Arbeitsabläufe bzw. Prozesse in der Abteilung 3	32
25	Festlegung klarer und detaillierter Anweisungen zu den Arbeitsabläufen in der Abteilung 3	34
	Schlussbemerkungen.....	35

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Bgld.	Burgenland; Burgenländische(r)
BLRH	Burgenländischer Landes-Rechnungshof
bzw.	beziehungsweise
etc.	et cetera
GeOA	Geschäftsordnung des Amtes der Bgld. Landesregierung
GeOL	Geschäftsordnung der Bgld. Landesregierung
HR	Hauptreferat
IKS	Internes Kontrollsystem
LAD	Landesamtsdirektion
LADir	Landesamtsdirektor
LAD-GS	Landesamtsdirektion Generalsekretariat
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRHG	Landes-Rechnungshof-Gesetz
L-VG	Landes-Verfassungsgesetz
usw.	und so weiter
z.B.	zum Beispiel

Vorlage an den Landtag

Der Burgenländische Landes-Rechnungshof (BLRH) hat gemäß § 8 Bgld. LRHG¹ unverzüglich nach Abschluss einer Prüfung das Ergebnis dem Bgld. Landtag, der antragstellenden und der geprüften Stelle sowie der Bgld. 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 Stelle 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 Stellen aufzuzeigen. Daraus soll und kann nicht grundsätzlich auf eine mangelhafte Arbeit der geprüften Stellen geschlossen werden. Dies auch dann nicht, wenn nach Auffassung der geprüften Stellen 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 zu verbessern.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Das Prüfungsergebnis ist in thematische Abschnitte gegliedert, z.B. **1 Einrichtung eines IKS in der Landesverwaltung**. Jeder Abschnitt ist in Unterabschnitte gegliedert. Diese beinhalten die jeweils überprüften Faktenkreise. Den **Endziffern** der Unterabschnitte ist dabei folgende Bedeutung zugeordnet:

- 1.1 Sachverhaltsdarstellung
- 1.2 Beurteilung durch den BLRH
- 1.3 Stellungnahme der geprüften Stelle (kursiv)
- 1.4 Stellungnahme des BLRH (optional)

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

¹ LGBl. Nr. 23/2002 idgF.

Zusammenfassung

- (1) Der BLRH überprüfte die Umsetzung von 25 Empfehlungen aus dem Bericht über das „Interne Kontrollsystem in der Abteilung 3 – Finanzen und Buchhaltung im Amt der Bgld. Landesregierung“. Diesen Bericht veröffentlichte der BLRH im Jahr 2015.
- (2) Das nunmehr vorliegende Ergebnis der Follow-Up-Prüfung wies mit Stand Juni 2019 eine Umsetzungsquote von 56 Prozent aus. Diese Umsetzungsquote resultierte aus vier umgesetzten Empfehlungen (16 Prozent) und zehn weiteren Empfehlungen die teilweise umgesetzt waren bzw. sich in Umsetzung befanden (40 Prozent).

Da immerhin elf Empfehlungen (44 Prozent) aus dem Vorbericht nicht umgesetzt waren, erkannte der BLRH Nachholbedarf beim Internen Kontrollsystem (IKS) der Abteilung 3. Er sah diesen Nachholbedarf unter anderem im Zusammenhang mit dem Bgld. Finanzgebarungs- und Spekulationsverbotsgesetz aus 2017 sowie den seit 2018 bestehenden gesetzlichen Bestimmungen des Österreichischen Bundesfinanzierungsgesetzes zur risikoaversen Finanzgebarung.

- (3) Der BLRH wies ferner darauf hin, dass ein wirksames IKS ein effizientes Instrument zum Aufzeigen von Risiken sowie Mängeln und zur Vermeidung von Fehlern ist. Zudem unterstützt ein funktionierendes IKS die Prozessoptimierung der Verwaltungsabläufe. Ferner kann es Einarbeitungszeiten von neuem Personal verkürzen, da ein wirksames IKS die Dokumentation der Arbeitsabläufe voraussetzt.

Im Wissen um die Vorteile eines wirksamen IKS empfahl der BLRH daher die rasche Weiterentwicklung der erforderlichen Grundlagen. Dabei wäre die Aufstockung der personellen Ressourcen in der Abteilung 3 sowie der Internen Revision des Landes erforderlich. Dadurch sollte unter anderem eine beschleunigte Entwicklung des IKS und die regelmäßige Durchführung von kaufmännischen Revisionen sichergestellt werden.

Umsetzung der Empfehlungen des Vorberichtes

Abschnitt	Inhalt	Umsetzung
1	Einrichtung eines IKS in der Landesverwaltung im Zuge der angedachten Novellierung der Landeshaushaltsordnung	∞
2	Aufnahme zeitgemäßer Bestimmungen eines IKS in der Geschäftsordnung und der Geschäftseinteilung des Amtes der Bgld. Landesregierung	∞
3	Erstellung eines umfassenden Organisationshandbuches für die Abteilung 3	∞
4	Detailliertere Darstellung des Organigramms der Abteilung 3	✓
5	Standardisierte Stellenbeschreibungen einschließlich Unterfertigung durch den Abteilungsvorstand und den Stelleninhaber	✓
6	Überprüfung der Unterschriftsermächtigungen einschließlich Regelung für Stellvertreter des Abteilungsvorstandes	✓
7	Abbildung aller Prozesse der Abteilung 3	∞
8	Planung und Durchführung kaufmännischer Revisionen zur Schließung von Kontrolllücken	✗
9	Aufnahme von „Beratung, Begutachtung und Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen zur Verbesserung der Ablauf- und Aufbauorganisation“ in die Aufgaben der Internen Revision	✓
10	konsequente Durchführung geplanter IKS-Prüfungen	✗
11	Vorgaben für die Entwicklung und Änderung von IT-Anwendungen der Buchhaltung	✗
12	Vollständige Dokumentation der endgültigen Anforderungen sowie ihre Umsetzung und Abnahme von IT-Anwendungen der Buchhaltung	∞
13	Evaluierung des Personalbedarfs und der Auszubildendenanforderungen in Bezug auf IT-Anwendungen der Buchhaltung	∞
14	Vorgaben an die Dokumentation über Erfassung, Umsetzung, Test und Abnahme von Änderungen der IT-Anwendungen der Buchhaltung	✗
15	Anpassung der Onlinehilfe nach Änderungen in IT-Anwendungen der Buchhaltung	✗
16	Anpassung der Anwendungsdokumentation nach Änderungen bzw. Zusatzentwicklungen in den IT-Anwendungen der Buchhaltung	∞
17	Evaluierung des Berechtigungskonzepts sowie dessen gültige Festsetzung	∞
18	Übersichtliche Dokumentation von Veränderungen der Berechtigungen und Rollen in der IT-Anwendung der Buchhaltung	✗
19	Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung bestehender Berechtigungen in den eingesetzten IT-Unterstützungen	✗
20	Einsatz von entsprechenden IT-Lösungen für die laufende Überprüfung der Berechtigungen	✗
21	Sicherstellung eines wirksamen IKS durch Maßnahmen in der Aufbau- und Ablauforganisation	✗

22	Konkrete Vorgaben und Verfahrensvorschriften mit Berücksichtigung der Prinzipien des IKS über die Abwicklung des Haushaltsvollzugs für alle involvierten Organe	⌘
23	Berücksichtigung von Nachprüfungen der Gebarung der anweisenden Stellen und den ihnen nachgeordneten Dienststellen durch die Landesbuchhaltung in den Haushaltsvorschriften des Landes	✗
24	Erhebung und Dokumentation durch konkrete und nachvollziehbare Arbeits- und Dienstsanweisungen aller IKS-relevanten Arbeitsabläufe bzw. Prozesse in der Abteilung 3	⌘
25	Festlegung klarer und detaillierter Anweisungen zu den Arbeitsabläufen in der Abteilung 3	✗

Umsetzungsgrad			
4	16 %	umgesetzt	✓
10	40 %	in Umsetzung / teilweise umgesetzt	⌘
11	44 %	Nicht umgesetzt	✗

Feststellungen

1 Einrichtung eines IKS in der Landesverwaltung [8]

Das Land hatte die geplante Novellierung der Landeshaushaltsordnung noch nicht abgeschlossen.

2 Aufnahme zeitgemäßer Bestimmungen eines IKS in der Geschäftsordnung und der Geschäftseinteilung des Amtes der Bgld. Landesregierung [8]

Der BLRH erachtete die Novellierung der Geschäftsordnung und damit unter anderem die Führung eines Organisationshandbuches als positiv. Die unklare Regelung betreffend die Struktur und Aktivitäten eines wirksamen IKS in diesem Zusammenhang sah er dabei jedoch kritisch.

3 Erstellung eines umfassenden Organisationshandbuches für die Abteilung 3 [8]

Der BLRH vermerkte gegenüber dem Vorbericht positiv, dass die Abteilung 3 über ein Organisationshandbuch verfügte. Er wies jedoch darauf hin, dass alle vorgelegten Organisationshandbücher unter anderem hinsichtlich der Zugriffsberechtigungen auf die in der Abteilung 3 eingesetzten IT-Unterstützungen unvollständig waren und nur eine unspezifische Beschreibung eines IKS-Systems enthielten.

4 Detailliertere Darstellung des Organigramms der Abteilung 3 [✓]

Die Abteilung 3 verfasste detaillierte Organigramme der Abteilung.

5 Standardisierte Stellenbeschreibungen einschließlich Unterfertigung durch den Abteilungsvorstand und den Stelleninhaber [✓]

Die Abteilung 3 erstellte standardisierte und unterfertigte Stellenbeschreibungen.

6 Überprüfung der Unterschriftsermächtigungen einschließlich Regelung für Stellvertreter des Abteilungsvorstandes [✓]

Die Abteilung 3 regelte die Unterschriftsermächtigung des Stellvertreters des Abteilungsvorstandes mit Organisationsverfügung vom Jänner 2017.

7 Abbildung aller Prozesse der Abteilung 3 [8]

Das Land verfügte über keine vollständige Abbildung aller Prozesse der Abteilung 3. Notwendige Informationen zu Version, Datum und Person der Erstellung, Prüfung, Freigabe und Inkraftsetzung fehlten.

8 Planung und Durchführung kaufmännischer Revisionen zur Schließung von Kontrolllücken [x]

Aufgrund anstehender Sonderprüfungen führte die Interne Revision im überprüften Zeitraum keine kaufmännischen Revisionen durch. Sie hatte auch keine für das Jahr 2019 geplant.

9 Aufnahme von „Beratung, Begutachtung und Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen zur Verbesserung der Ablauf- und Aufbauorganisation“ in die Aufgaben der Internen Revision [✓]

Das Land nahm die „Beratung, Begutachtung und Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen zur Verbesserung der Ablauf- und Aufbauorganisation“ mit Organisationsverfügung vom Jänner 2017 wieder in die Aufgaben der Internen Revision auf.

10 Konsequente Durchführung geplanter IKS-Prüfungen [×]

Die Interne Revision konnte die geplanten IKS-Prüfungen auf Grund der Vielzahl an anlassbezogenen Sonderprüfungen nicht umsetzen.

11 Vorgaben für die Entwicklung und Änderung von IT-Anwendungen der Buchhaltung [×]

Das Land legte keine konkreten und überprüfbaren Anforderungen sowie funktionelle Vorgaben für die Entwicklung und Änderung (Customizing) von IT-Anwendungen der Buchhaltung fest.

12 Vollständige Dokumentation der endgültigen Anforderungen sowie ihre Umsetzung und Abnahme von IT-Anwendungen der Buchhaltung [8]

Eine nachvollziehbare Dokumentation der endgültigen Anforderungen sowie deren Umsetzung und Abnahme von IT-Anwendungen der Buchhaltung lag nur für drei von sieben Neu- bzw. Weiterentwicklungen vor.

13 Evaluierung des Personalbedarfs und der Ausbildungserfordernisse in Bezug auf IT-Anwendungen der Buchhaltung [8]

Das Land führte keine Evaluierung des Personalbedarfs und der Ausbildungserfordernisse in Bezug auf IT-Anwendungen der Buchhaltung durch. Das Land schrieb jedoch eine Stelle für einen „Senior Consultant (m/w)“ für das Buchungssystem aus. Das geforderte Anforderungsprofil stand dabei in erheblichem Widerspruch zur gebotenen Entlohnung. Die durchgeführte öffentliche Ausschreibung blieb erfolglos.

14 Vorgaben an die Dokumentation über Erfassung, Umsetzung, Test und Abnahme von Änderungen sowie Zusatz- bzw. Weiterentwicklungen der IT-Anwendungen der Buchhaltung [×]

Das Land legte keine Vorgaben für die Dokumentation über Erfassung, Umsetzung, Test und Abnahme von Änderungen sowie Zusatz- bzw. Weiterentwicklungen der IT-Anwendungen der Buchhaltung fest.

15 Anpassung der Onlinehilfe nach Änderungen in IT-Anwendungen der Buchhaltung [x]

Das Land führte keine Ergänzung bzw. Integration der fehlenden Dokumentation (Onlinehilfe) aufgrund der Änderungen bzw. Erweiterungen in den bestehenden IT-Unterstützungen der Buchhaltung durch.

16 Anpassung der Anwendungsdokumentation nach Änderungen bzw. Zusatzentwicklungen in den IT-Anwendungen der Buchhaltung [8]

Das Land stellte die im Vorbericht beanstandeten Anwendungsdokumentationen weder richtig noch ergänzte es sie. Für lediglich drei von sieben Änderungen bzw. neuen Zusatzentwicklungen lagen Anwendungsdokumentationen vor.

17 Evaluierung des Berechtigungskonzepts sowie dessen gültige Festsetzung [8]

Das Land evaluierte mit Hilfe eines externen Beraters Teile des Berechtigungskonzeptes. Der Berater empfahl in seinem Bericht unter anderem die Dokumentation des Berechtigungskonzeptes und der Rollen. Eine aktuelle und letztgültige (in Kraft gesetzte) Dokumentation über Berechtigungen und Rollen für die IT-Unterstützungen der Buchhaltung des Landes lag nicht vor.

18 Übersichtliche Dokumentation von Veränderungen der Berechtigungen und Rollen in den IT-Anwendungen der Buchhaltung [x]

Eine aktuelle und übersichtliche Dokumentation über die Veränderungen der Berechtigungen und Rollen für die IT-Unterstützungen der Buchhaltung legte das Land nicht vor. Mit den vorgelegten Informationen war es nicht möglich, Risiken der Berechtigungen in zeitlichem und inhaltlichem Zusammenhang festzustellen.

19 Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung bestehender Berechtigungen in den eingesetzten IT-Unterstützungen [x]

Das Land überprüfte mit Hilfe eines externen Beraters zwar Teile des bestehenden Berechtigungskonzeptes. Eine aktuelle und letztgültige Dokumentation über die Berechtigungen und Rollen für die IT-Unterstützungen der Buchhaltung des Landes lag nicht vor. Aufgrund der vorgelegten Unterlagen war es weder der geprüften Stelle noch dem BLRH möglich, die vom externen Berater empfohlenen Anpassungen oder andere Veränderungen nachzuvollziehen. Eine Feststellung von Risiken aufgrund der Berechtigungen in zeitlichem und inhaltlichem Zusammenhang war nicht möglich.

20 Einsatz von entsprechenden IT-Lösungen für die laufende Überprüfung der Berechtigungen [x]

Das Land setzte keine zusätzliche IT-Lösung zur Überprüfung und für das nachvollziehbare Management der Berechtigungen und Rollen und den damit verbundenen Risiken ein. Das im Buchhaltungssystem des Landes enthaltene Audit-System zur Auswertung sowie Dokumentation IKS-relevanter Aktivitäten verwendete die Abteilung 3 nicht.

21 Sicherstellung eines wirksamen IKS durch Maßnahmen in der Aufbau- und Ablauforganisation [x]

Das Hauptreferat Finanzverwaltung und das Hauptreferat Buchhaltung waren weiterhin unter einer Abteilungsleitung zusammengefasst. Somit war die IKS-Problematik der Funktionstrennung und des Vier-Augen-Prinzips in jenen Fällen wo die Abteilung 3 als Bewirtschafter agierte nicht nachvollziehbar behoben. Auch das Organisationshandbuch der Abteilung 3 enthielt keine entsprechende verschriftlichte Regelung betreffend dieser IKS-Problematik.

22 Konkrete Vorgaben und Verfahrensvorschriften mit Berücksichtigung der Prinzipien des IKS über die Abwicklung des Haushaltsvollzugs für alle involvierten Organe [x]

Das Land hatte die angedachte Novellierung der Landeshaushaltsordnung noch nicht vollzogen. Die aktuelle Landeshaushaltsordnung regelte somit weiterhin lediglich Minimalerfordernisse für die Prüfung im Gebarungsvollzug.

23 Berücksichtigung von Nachprüfungen der Gebarung der anweisenden Stellen und den ihnen nachgeordneten Dienststellen durch die Landesbuchhaltung in den Haushaltsvorschriften des Landes [x]

Eine Nachprüfung der gesamten Gebarung war in den Haushaltsvorschriften weiterhin nicht berücksichtigt.

24 Erhebung und Dokumentation durch konkrete und nachvollziehbare Arbeits- und Dienstanweisungen aller IKS-relevanten Arbeitsabläufe bzw. Prozesse in der Abteilung 3 [x]

Das Land führte keine vollständige Analyse aller Arbeitsabläufe bzw. Prozesse in der Abteilung 3 durch. Dem Land fehlte folglich eine Übersicht über alle mit Risiko behafteten Prozesse.

25 Festlegung klarer und detaillierter Anweisungen zu den Arbeitsabläufen in der Abteilung 3 [x]

Das Land legte keine detaillierten Anweisungen zu den Arbeitsabläufen in der Abteilung 3 vor.

Grundlagen

Prüfungsgegenstand

Der BLRH führte eine Follow-Up-Prüfung zum Prüfungsbericht „Internes Kontrollsystem in der Abteilung 3 – Finanzen und Buchhaltung im Amt der Bgld. Landesregierung“ durch. Er bezeichnete diesen Bericht im Nachfolgenden als Vorbericht.

Rechtliche Grundlagen

Der Prüfung lagen die §§ 2,4 und 5 Bgld. LRHG zugrunde.

Prüfungsanlass

Es lag eine Initiativprüfung gemäß § 5 Abs. 2 Bgld. LRHG vor.

Geprüfte Stelle

Geprüfte Stelle war das Land Burgenland.

Prüfungsziele

Der BLRH überprüfte die Umsetzung seiner im Vorbericht abgegebenen Empfehlungen.

Überprüfter Zeitraum

Der Überprüfungszeitraum erstreckte sich vom 01.01.2014 bis 30.06.2018. Die für spezifische Einzelbetrachtungen erforderlichen Dokumente und Vorgänge außerhalb dieses Überprüfungszeitraumes bezog der BLRH nach Erfordernis der Prüfungshandlungen mit ein.

Prüfungshandlungen

Die Prüfung umfasste folgende Prüfungshandlungen:

- Einsichtnahme in Unterlagen,
- Befragungen und Einholung schriftlicher Auskünfte,
- Einschau an Ort und Stelle,
- Plausibilisieren,
- Nachvollziehen sowie
- analytische Prüfungshandlungen.

Prüfungsablauf

(1) Der BLRH leitete die Prüfung beim Landesamtsdirektor (LADir) des Amtes der Bgld. Landesregierung am 05.11.2018 ein. Die Sachverhaltserhebung endete am 14.05.2019.

(2) Auf Einladung des BLRH fand am 12.06.2019 eine Schlussbesprechung mit der Abteilung 3 sowie mit der für Rechnungshof-Angelegenheiten zuständigen Bediensteten im LAD-GS statt.

(3) Der BLRH übergab das vorläufige Prüfungsergebnis an den LADir am 19.06.2019. Die Stellungnahmefrist gemäß § 7 Bgld. LRHG endete am 28.08.2019.

Vollständigkeitserklärung

In Vertretung des Landesamtsdirektors gab der Landesamtsdirektor-Stellvertreter am 29.07.2019 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, gemäß § 6 Bgld. LRHG vollständig und wahrheitsgemäß erhalten hat.“

Stellungnahme

Die Burgenländische Landesregierung nahm zum vorläufigen Prüfungsergebnis mit Schreiben vom 29.07.2019 Stellung. Die Stellungnahme langte beim BLRH innerhalb der Stellungnahmefrist ein. Der BLRH berücksichtigte die berichtsrelevanten Aspekte in den einzelnen Unterabschnitten.

Prüfungsbehinderung

Das Land entzog dem BLRH am 20.03.2019 seinen Zugriff auf das Buchhaltungssystem des Landes. Dem BLRH war es somit nicht weiter möglich, seine begonnenen methodischen Prüfungshandlungen fortzuführen. Dies behinderte die Prüfungshandlungen und hatte eine Verzögerung bei der Berichtslegung zur Folge.

Nach Bekanntgabe und Festlegung des Modus für den Zugriff auf das Buchhaltungssystem des Landes durch den BLRH im Rahmen von Prüfungen, beantragte dieser am 24.04.2019 einen uneingeschränkten Zugang zum Buchhaltungssystem des Landes für alle Bereiche der Landesverwaltung. Dieser Zugriff sollte die erforderlichen Lese- und Abfragemöglichkeiten, insbesondere den Zugriff auf Standard-Reports und Transaktionen zu Benutzern, Berechtigungen, usw. sowie auch auf das Audit Information System (AIS) umfassen.

Der BLRH erhielt letztlich am 26.04.2019 einen Zugriff auf das Buchhaltungssystem des Landes. Die verursachte Prüfungsbehinderung dauerte somit 37 Tage an. Dem Ersuchen des BLRH konnte allerdings im Zusammenhang mit der gegenständlichen Prüfung seitens des Landes aus technischen Gründen nicht vollständig entsprochen werden. Die geprüfte Stelle und der BLRH kamen daher überein, die relevanten Prüfungshandlungen vor Ort in der Abteilung 3 durchzuführen.

Sonstiges

Der BLRH richtete seine Prüfungshandlungen entsprechend dem Vorbericht auf die Umsetzung seiner Empfehlungen aus.

Prüfungsergebnis

Rechtliche Grundsätze

(1) Das Bundes-Verfassungsgesetz legt den Ländern in Art. 127 die Verpflichtung zur Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit auf. Dies ist auch als Verpflichtung zur Auseinandersetzung mit Risiken und zur Implementierung risikoorientierter Kontrollmechanismen aufzufassen.

Ebenso ist die Bgld. Landesregierung dem Art. 37 des Bgld. Landes-Verfassungsgesetzes (Bgld. L-VG) folgend bei der Vollziehung des Landesvoranschlages an die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit gebunden. Des Weiteren sind insbesondere bei der Finanzgebarung keine vermeidbaren Risiken einzugehen und volle Transparenz zu gewährleisten.

(2) Das Bundesfinanzierungsgesetz (BFinG) verpflichtet seit 2018 die Bundesländer und anderen Rechtsträger, die sich durch Gelder von der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA) finanzieren, einen Nachweis über eine risikoaverse Finanzgebarung zu erbringen.

Es definiert § 2a, dass bei Ausübung der Aufgaben gemäß § 2 jedenfalls folgende Grundsätze anzuwenden sind:

„1. Grundsatz der risikoaversen Finanzgebarung. Die mit der Finanzgebarung verbundenen Risiken sind auf ein Mindestmaß zu beschränken. Die Minimierung der Risiken ist stärker zu gewichten als die Optimierung der Erträge oder Kosten. Kreditaufnahmen zum Zweck mittel- und langfristiger Veranlagungen sowie der Erwerb von derivativen Finanzinstrumenten ohne entsprechendes Grundgeschäft sind unzulässig. Kreditaufnahmen in fremder Währung bei gleichzeitiger Absicherung des Wechselkursrisikos, die Veranlagung von Kassenmitteln bei Kontrahenten mit hoher Bonität und das Eingehen von Zinskostenrisiken des Schuldenportfolios innerhalb zuvor definierter Risikoschranken sind zulässig. Weiters bedeutet dies, dass Richtlinien für das Risikomanagement für alle relevanten Risikoarten vorliegen müssen, insbesondere für die Risikoarten Kredit-, Markt-, Liquiditäts-, Reputations-, Rechts- und operationelles Risiko.

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

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

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

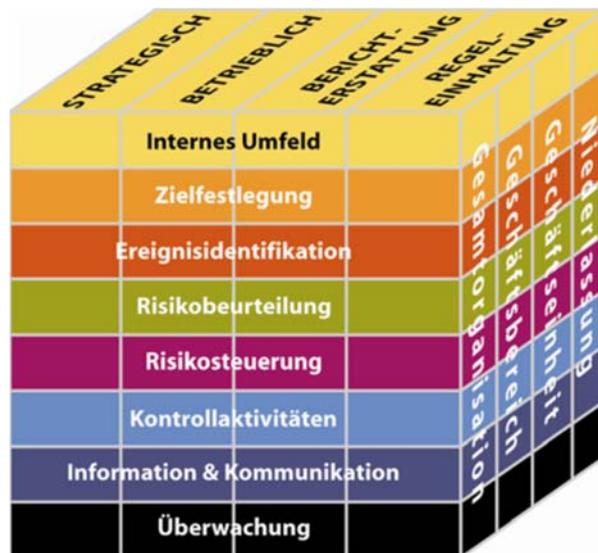
(3) Das Bgld. Finanzgebarungs- und Spekulationsverbotsgesetz (Bgld. FGSVG) regelt seit 2017 unter anderem die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung des Landes und sonstiger öffentlicher Rechtsträger. Es bestimmt, dass die Risikoarten Kredit-, Liquiditäts-, Markt-, operationales Risiko, Reputations- und Rechtsrisiko risikoavers auszurichten sind.

Ebenso ist festgelegt (§ 3 Abs. 5), dass das „*Managen des operationalen Risikos soll sicherstellen, dass interne Verfahren sicher und zweckmäßig aufgesetzt, die Mitarbeiter entsprechend ihren Aufgaben gut geschult und eingesetzte Systeme, insbesondere EDV-Systeme, laufend funktionsfähig sind.*“

(4) Zur Unterstützung bei der Ausgestaltung des IKS steht eine Vielzahl an grundsätzlichen Handlungsanleitungen (Rahmenwerke) zur Verfügung, die generelle Richtlinien enthalten und daher jeweils an die eigenen Unternehmensbedürfnisse anzupassen sind.

Beispielsweise illustriert das COSO Framework, dass sich die drei zentralen Zielsetzungen des IKS (Operations, Reporting und Compliance) auf alle fünf Komponenten (Steuerungs- und Kontrollumfeld, Risikobeurteilung, Steuerungs- und Kontrollaktivitäten, Information und Kommunikation sowie Monitoring) beziehen und dabei auf allen Unternehmensebenen angewandt werden sollen, damit das IKS seine volle Wirksamkeit entfaltet.

Abbildung 1: COSO-Würfel



Quelle: Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

1 Einrichtung eines IKS in der Landesverwaltung im Zuge der angedachten Novellierung der Landeshaushaltsordnung

1.1 (1) Der BLRH hielt in seinem Vorbericht fest, dass im Burgenland die Haushaltsvorschriften der Landesverfassung (Art. 37 bis 41 Bgld. L-VG)² sowie die Bestimmungen in der Landeshaushaltsordnung (LHO), der Geschäftsordnung der Bgld. Landesregierung (GeOL) und der Geschäftsordnung des Amtes der Bgld. Landesregierung (GeOA) rechtliche Grundlagen zur Führung des Landeshaushalts bildeten. Die explizite Verpflichtung zur Einrichtung eines IKS in der Landesverwaltung sahen diese Bestimmungen nicht vor.

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

(2) Das Land teilte dazu Folgendes mit: *„Die Novelle der LHO ist noch in Bearbeitung und erfolgt im Zuge der Umsetzung der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV 2015). Dabei ist geplant die Beachtung der Prinzipien des IKS festzuschreiben [...].“*

1.2 Der BLRH hielt fest, dass das Land die geplante Novellierung der LHO noch nicht abgeschlossen hatte.

Der BLRH bewertete diese Empfehlung als in Umsetzung.

1.3 Das Land Burgenland merkte in seiner Stellungnahme unter anderem an, dass die Novelle der LHO noch in Bearbeitung sei und im Zuge der Umsetzung der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV 2015) erfolgen soll. Dabei sei geplant die Beachtung der Prinzipien des IKS festzuschreiben.

1.4 Der BLRH wies darauf hin, dass der übermittelte Entwurf der LHO-Novelle nicht als Gesetzesvorlage, sondern lediglich als Regierungsbeschluss konzipiert war. Er sah dies insofern kritisch, da sie somit nur eine interne Verwaltungsanordnung darstelle, die der Bgld. Landesregierung Gestaltungsspielräume eröffne. Die Vorschriften für Landesvoranschlag, Gebarung, Verrechnung und Rechnungslegung könnten jederzeit ohne Einbindung des Bgld. Landtages geändert werden. Dies obwohl der Bgld. Landtag Voranschlag und Rechnungsabschluss gemäß Bgld. L-VG zu beschließen hat.

2 Aufnahme zeitgemäßer Bestimmungen eines IKS in der Geschäftsordnung und der Geschäftseinteilung des Amtes der Bgld. Landesregierung

2.1 (1) Im Vorbericht wies der BLRH darauf hin, dass die Geschäftsordnung und die Geschäftseinteilung keine konkreten Elemente eines IKS enthielten.

² LGBl. Nr. 42/1981 idgF.

Er empfahl die Neufassung der Geschäftsordnung und der Geschäftseinteilung des Amtes der Bgld. Landesregierung einschließlich der Aufnahme zeitgemäßer Bestimmungen eines IKS. (*siehe Vorbericht III. Teil - 2.2.2*)

(2) Die Interne Revision hielt in ihrer Stellungnahme fest: *„Mit Wirkung vom 01.07.2016 ist die Geschäftsordnung des Amtes der Bgld. Landesregierung (GeOA), LGB. Nr. 36/2016, in Kraft getreten. Zusage § 6 leg. cit. ist von jeder Abteilung ein Organisationshandbuch zu führen. Zusage letzten Satz dieser Bestimmung ist sofern auf Grund der Aufgabenstellung oder der Größe der Abteilung ein eigenes Internes Kontrollsystem (IKS) notwendig ist oder vorgeschrieben wird, dieses im Organisationshandbuch darzustellen.“*

(3) Die Zuständigkeit für die Erstellung und Führung des Organisationshandbuches war im § 6 nicht geregelt. Laut LAD ergab sich diese in Verbindung mit § 5 der GeOA (Zuständigkeit des Abteilungsvorstandes für die Führung und Leitung einer Abteilung).

Die GeOA enthielt keine Bestimmungen im Sinne von Mindeststandards für die Ausgestaltung eines wirksamen IKS. Ebenso waren die dafür notwendigen personellen und budgetären Mittel in keinsten Weise angesprochen.

Laut Interner Revision oblag die Zuständigkeit der Führung und Leitung „der jeweiligen Abteilung“.

2.2 Der BLRH stellte fest, dass auf Grund der Novellierung der Geschäftsordnung des Amtes der Bgld. Landesregierung im Jahr 2016 von der Abteilung ein Organisationshandbuch zu führen war. In diesem war ein IKS darzustellen, sofern ein solches auf Grund der Aufgabenstellung oder der Größe der Abteilung notwendig oder vorgeschrieben war.

Der BLRH erachtete die Novellierung der Geschäftsordnung und damit unter anderem die Führung eines Organisationshandbuches als positiv. Die unklare Regelung betreffend die Struktur und Aktivitäten eines wirksamen IKS in diesem Zusammenhang sah er dabei jedoch kritisch.

Der BLRH bewertete daher seine Empfehlung als teilweise umgesetzt.

2.3 Das Land Burgenland wies in seiner Stellungnahme darauf hin, die Empfehlung des BLRH im Rahmen der anstehenden Überarbeitung der Geschäftsordnung des Amtes der Bgld. Landesregierung zu prüfen.

3 Erstellung eines umfassenden Organisationshandbuches für die Abteilung 3

3.1 (1) Der BLRH vermerkte im Vorbericht kritisch, dass die Abteilung 3 über kein strukturiertes und abgestimmtes Organisationshandbuch verfügte.

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

(2) Die Abteilung 3 übermittelte dem BLRH ein Organisationshandbuch. Laut Zuschrift wird dieses „regelmäßig evaluiert und angepasst“.

Das Organisationshandbuch entsprach in der Strukturierung der Vorlage der LAD. Es enthielt umfangreiche Informationen zum Aufbau der Abteilung 3, Aufgaben, Personal, etc.

Das Organisationshandbuch trug auf dem Deckblatt die Bezeichnung „Version 1.0“. Auf Nachfrage übermittelte die Abteilung 3 dem BLRH weitere Versionen³. Es fehlten auf allen Versionen notwendige Informationen zu Zeitpunkt und Person der Erstellung, Freigabe und Inkraftsetzung und Gültigkeit des Dokumentes. Betreffend IKS enthielten alle Versionen eine allgemeine Kurzbeschreibung der Grundprinzipien eines IKS.⁴

3.2 Der BLRH vermerkte gegenüber dem Vorbericht positiv, dass die Abteilung 3 über ein Organisationshandbuch verfügte. Er wies jedoch darauf hin, dass die vorgelegten Organisationshandbücher unter anderem hinsichtlich der Zugriffsberechtigungen auf die in der Abteilung 3 eingesetzten IT-Unterstützungen unvollständig waren und nur eine unspezifische Beschreibung eines IKS-Systems enthielten.

Der BLRH regte dementsprechend eine Überarbeitung des Organisationshandbuches betreffend IKS an.

Der BLRH bewertete daher seine Empfehlung als teilweise umgesetzt.

3.3 Das Land Burgenland teilte mit, dass die Anregung des BLRH aufgegriffen wurde.

4 Detailliertere Darstellung des Organigramms der Abteilung 3

4.1 (1) Der BLRH empfahl in seinem Vorbericht, im Sinne einer Optimierung die Darstellung der Organisationsstruktur auch innerhalb der Referate und damit bis zur einzelnen Stelle. (*siehe Vorbericht III. Teil - 2.4.2*)

(2) Die Abteilung 3 übermittelte dem BLRH detaillierte Organigramme.

4.2 Der BLRH hielt fest, dass die Abteilung 3 detaillierte Organigramme verfasste.

Der BLRH bewertete daher seine Empfehlung als umgesetzt.

5 Standardisierte Stellenbeschreibungen einschließlich Unterfertigung durch den Abteilungsvorstand und den Stelleninhaber

5.1 (1) Der BLRH kritisierte in seinem Vorbericht, dass die Abteilung 3 dem BLRH keine standardisierten und unterfertigten Stellenbeschreibungen vorlegte. (*siehe Vorbericht III. Teil - 2.5.2*)

³ Version 0.0: Stand 20.3.2018; Version 2.0: Stand 25.2.2019.

⁴ Die Kurzbeschreibung war in allen Versionen unverändert.

(2) Die Abteilung 3 übermittelte dem BLRH standardisierte und unterfertigte Stellenbeschreibungen.

- 5.2 Der BLRH hielt fest, dass die Abteilung 3 standardisierte und unterfertigte Stellenbeschreibungen erstellte.

Der BLRH bewertete daher seine Empfehlung als umgesetzt.

6 Überprüfung der Unterschriftsermächtigungen einschließlich Regelung für Stellvertreter des Abteilungsvorstandes

- 6.1 (1) Die Abteilung 3 hatte die Unterschriftsermächtigung für einzelne Mitarbeiter in der Abteilung in Form der internen Organisationsverfügung vom 15.07.2013 geregelt. 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.

Der BLRH empfahl im Vorbericht eine Überprüfung derselben, da die Zeichnungsberechtigung für den Stellvertreter des Abteilungsvorstandes bei dessen Abwesenheit darin nicht geregelt war. *(siehe Vorbericht III. Teil - 2.6.2)*

(2) Die Abteilung 3 übermittelte dem BLRH die Organisationsverfügung vom Dezember 2017. Diese betraf die Unterschriftsermächtigung für das Hauptreferat III – Beteiligungen und Controlling.

Die Organisationsverfügung regelte die Genehmigung von Geschäftsstücken für den Leiter des Hauptreferats. Dies sowohl in seiner Funktion als Hauptreferatsleiter als auch als Stellvertreter des Abteilungsvorstandes.

- 6.2 Der BLRH stellte fest, dass die Abteilung 3 die Unterschriftsermächtigung des Stellvertreters des Abteilungsvorstandes mit Organisationsverfügung vom Jänner 2017 regelte.

Der BLRH bewertete daher seine Empfehlung als umgesetzt.

7 Abbildung aller Prozesse der Abteilung 3

- 7.1 (1) Der BLRH kritisierte im Vorbericht, dass die Abteilung 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.

Er empfahl daher im Vorbericht die Abbildung aller Prozesse der Abteilung 3, da beschriebene Prozesse leichter zu führen, steuern, überwachen, überprüfen und verbessern sind. *(siehe Vorbericht III. Teil - 2.7.2)*

(2) Das Land legte dem BLRH Dokumente mit einzelnen Prozessabbildungen der Abteilung 3 vor. Informationen zu Version, Datum und Person der Erstellung, Prüfung, Freigabe und Inkraftsetzung fehlten.

- 7.2 Der BLRH hielt fest, dass das Land über keine vollständige und in Kraft gesetzte Abbildung aller Prozesse der Abteilung 3 verfügte. Notwendige Informationen zu Version, Datum und Person der Erstellung, Prüfung, Freigabe und Inkraftsetzung fehlten.

Der BLRH bewertete daher seine Empfehlung als teilweise umgesetzt.

- 7.3 Das Land Burgenland teilte in seiner Stellungnahme unter anderem mit, dass sämtliche Sollprozesse der Hauptreferate Finanzverwaltung und Haushaltswesen (HR I), Buchhaltung und Kostenrechnung (HR II) sowie Wohnbauförderung (HR IV) sowie deren Referate in der Abteilung 3 – Finanzen erstellt wurden. Dabei wurden auch die kritischen Prozesse (z.B. Buchung und Zahlung) dargestellt. Im Hauptreferat Beteiligungen und Controlling (HR III) werden keine kritischen Prozesse durchgeführt. In diesem Hauptreferat liegen Dokumentationen zu den Sollprozessen vor, wobei eine regelmäßige Aktualisierung der vorliegenden Dokumentationen (z.B. Beteiligungs- und Dienstleistungsrichtlinie) durchgeführt wird.

- 7.4 Der BLRH wies darauf hin, dass Voraussetzung für die Identifikation risikobehafteter Prozesse, das Erfassen und Analysieren aller operativen Prozesse ist. Mangels entsprechender Dokumentation konnte der BLRH nicht nachvollziehen, aus welcher Gesamtmenge an Prozessen die übermittelten kritischen Prozesse identifiziert wurden.

Weiters enthielten die vorgelegten Prozesse keine Information über Version, Datum der Erstellung, Verfasser sowie Prüfung, Freigabe und Inkraftsetzung.

8 Planung und Durchführung kaufmännischer Revisionen zur Schließung von Kontrolllücken

- 8.1 (1) Der BLRH regte im Vorbericht an, zur Schließung von Kontrolllücken kaufmännische Revisionen zu planen und durchzuführen. *(siehe Vorbericht III. Teil - 3.1.2)*

(2) Die Interne Revision teilte in ihrer Stellungnahme mit: *„Bis dato wurden aufgrund anstehender Sonderprüfungen seitens des Ref. Interne Revision keine kaufmännischen Revisionen durchgeführt bzw. sind auch für das Jahr 2019 keine geplant.“*

- 8.2 Der BLRH vermerkte kritisch, dass das Land seit dem Vorbericht keine kaufmännischen Revisionen durchführte. Auch waren keine solchen für das Jahr 2019 geplant.

Der BLRH bewertete daher seine Empfehlung als nicht umgesetzt.

- 8.3 Das Land Burgenland wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Empfehlung des BLRH zur Kenntnis genommen wird. Entsprechend der vorhandenen Ressourcen werden kaufmännische Prüfungen angedacht.

9 Aufnahme von „Beratung, Begutachtung und Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen zur Verbesserung der Ablauf- und Aufbauorganisation“ in die Aufgaben der Internen Revision

9.1 (1) Der BLRH wies in seinem Vorbericht 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 Internen Revision 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 Internen Revision zählen.

Er empfahl dringlich, die *„Beratung, Begutachtung und Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen zur Verbesserung der Ablauf- und Aufbauorganisation“* wieder in die Aufgaben der Internen Revision aufzunehmen. (*siehe Vorbericht III. Teil - 3.1.2*)

(2) Das Land nahm die *„Beratung, Begutachtung und Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen zur Verbesserung der Ablauf- und Aufbauorganisation“* mit Organisationsverfügung vom Jänner 2017 wieder in die Aufgaben der Internen Revision auf.

9.2 Der BLRH vermerkte positiv, dass das Land die *„Beratung, Begutachtung und Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen zur Verbesserung der Ablauf und Aufbauorganisation“* mit Organisationsverfügung vom Jänner 2017 wieder in die Aufgaben der Internen Revision aufnahm.

Der BLRH bewertete daher seine Empfehlung als umgesetzt.

10 Konsequente Durchführung geplanter IKS-Prüfungen

10.1 (1) Der BLRH merkte im Vorbericht kritisch an, dass die Interne Revision die geplanten IKS-Prüfungen auf Grund der Vielzahl an anlassbezogenen Sonderprüfungen nicht umsetzen konnte.

In Hinblick auf die Bedeutung eines funktionierenden IKS empfahl der BLRH im Vorbericht eine konsequente Durchführung geplanter IKS-Prüfungen. Ferner regte er angesichts der Vielzahl von Prüfungsaufgaben eine Abstimmung der Aufgaben mit den Personal-Ressourcen der Internen Revision an. (*siehe Vorbericht III. Teil – 3.2.2*)

(2) Die Interne Revision führte aufgrund anstehender Sonderprüfungen im überprüften Zeitraum keine kaufmännischen Revisionen durch. Es waren auch für das Jahr 2019 keine Kontrollaktivitäten in der Abteilung 3 geplant.

10.2 Der BLRH hielt kritisch fest, dass die Interne Revision die geplanten IKS-Prüfungen auf Grund der Vielzahl an anlassbezogenen Sonderprüfungen nicht umsetzen konnte.

Der BLRH bewertete daher seine Empfehlung als nicht umgesetzt.

10.3 Das Land Burgenland verwies auf seine Stellungnahme zu Unterabschnitt 8.

11 Vorgaben für die Entwicklung und Änderung von IT-Anwendungen der Buchhaltung

- 11.1 (1) Der BLRH stellte in seinem Vorbericht fest, dass konkrete und überprüfbare funktionelle Anforderungen sowie technische Vorgaben für das Customizing von IT-Anwendungen zur Buchhaltung fehlten.

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

(2) Das Land definierte keine überprüfbaren Vorgaben für die Entwicklung und Änderung (Customizing) von IT-Anwendungen der Buchhaltung.

- 11.2 Der BLRH stellte kritisch fest, dass das Land keine konkreten und überprüfbaren Anforderungen bzw. Vorgaben für das Customizing von IT-Anwendungen zur Buchhaltung erstellte.

Der BLRH bewertete daher seine Empfehlung als nicht umgesetzt.

- 11.3 Das Land Burgenland teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Anregung des BLRH aufgegriffen und in Hinkunft beachtet wird.

12 Vollständige Dokumentation der endgültigen Anforderungen sowie ihre Umsetzung und Abnahme von IT-Anwendungen der Buchhaltung

- 12.1 (1) Der BLRH kritisierte in seinem Vorbericht, dass das Land keine vollständige bzw. endgültige Dokumentation der Weiterentwicklung und Anpassungen der IT-Anwendungen der Buchhaltung vorlegen konnte. Damit war dem BLRH ein Nachvollziehen der Vorgaben und deren Umsetzung im Bereich der IT-Unterstützungen nicht möglich.

Er empfahl, die endgültigen Anforderungen sowie ihre Umsetzung und Abnahme vollständig zu dokumentieren. (siehe Vorbericht III. Teil - 4.3.2)

(2) Das Land legte zu sieben Projekten von Neu- bzw. Weiterentwicklungen und Anpassungen der IT-Anwendungen der Buchhaltung Dokumentationen vor. Bei drei dieser Projekte waren die Anforderung, Umsetzung, Tests und Abnahme auf Grundlage der Dokumentationen nachvollziehbar.

- 12.2 Der BLRH stellte kritisch fest, dass konkrete Leistungsbeschreibungen für Anbieter von Neu- bzw. Weiterentwicklungen und Anpassungen der IT-Anwendungen der Buchhaltung teilweise fehlten. Dementsprechend waren die Tests und Freigaben der umgesetzten Leistungen nicht vollständig und nachvollziehbar dokumentiert. Der BLRH stellte die erfolgten Abnahmen der erbrachten Leistungen grundsätzlich in Frage.

Der BLRH bewertete diese Empfehlung als in Umsetzung.

- 12.3 Das Land Burgenland teilte mit, dass die Anregung des BLRH aufgegriffen und in Hinkunft beachtet wird.

13 Evaluierung des Personalbedarfs und der Ausbildungserfordernisse in Bezug auf IT-Anwendungen der Buchhaltung

- 13.1 (1) Der BLRH merkte in seinem Vorbericht kritisch an, dass notwendige Informationen bezüglich der IT-Anwendungen der Buchhaltung auf Grund der Personalsituation unzureichend dokumentiert und dadurch nicht nachvollziehbar waren.

Er empfahl, den Personalbedarf und die Ausbildungserfordernisse in Bezug auf die IT-Anwendungen der Buchhaltung zu evaluieren. Das Ergebnis dieser Evaluierung wäre nach Ansicht des BLRH die Grundlage für notwendige personelle Änderungen zur Sicherstellung einer qualifizierten Betreuung der IT-Anwendungen der Buchhaltung. (siehe Vorbericht III. Teil - 4.3.2)

(2) Das Land hielt dazu fest: *„Im Mai 2018 erfolgte im Rahmen eines Gesprächs zwischen der LAD-EDV und Abteilung 3 zur die Erhebung und Erfassung des Personalbedarfs für das [...] -Programm. Daraufhin wurde eine Ausschreibung hinsichtlich eines [...] -Experten durchgeführt, auf die sich niemand bewarb. Eine Lösung wird lt. LAD-Präsidium, HR Informationstechnologie mit der Gesamtlösung im Zusammenhang mit der Erstes burgenländisches Rechenzentrum, Gesellschaft m.b.H. (EBRZ) angestrebt.“*

Das Land legte dem BLRH keine Dokumentation der Evaluierung vor.

(3) Das Land schrieb im Mai 2018 eine Stelle für einen „Senior Consultant (m/w)“ zur Betreuung der IT-Anwendungen der Buchhaltung aus. Als Qualifikationsanforderungen wurden ein Studium oder eine Schulausbildung mit IT-Schwerpunkt sowie 3 bis 5-jährige, facheinschlägige Berufserfahrung und Know-How gefordert. Dafür bot das Land eine Stelle in der Entlohnungsgruppe „b“ mit einem monatlichen Brutto-Entgelt von rund 2.122 Euro.

- 13.2 Der BLRH kritisierte die fehlende Dokumentation der Evaluierung des quantitativen Personalbedarfes und der qualitativen Ausbildungserfordernisse in Bezug der IT-Anwendungen der Buchhaltung. Ferner sah er die erst im Mai 2018 (rund drei Jahre nach dem Vorbericht) vorgenommenen Handlungen zur Evaluierung des Personalbedarfes und einer Personalaufnahme hinsichtlich der Risiken durch das Fehlen einer qualifizierten Betreuung der IT-Anwendungen der Buchhaltung als kritisch.

Der BLRH kritisierte weiters die Ausschreibung einer Stelle zur Betreuung der IT-Anwendungen in der Buchhaltung. Das geforderte Anforderungsprofil stand dabei im Widerspruch zur gebotenen Entlohnung.

Der BLRH bewertete daher seine Empfehlung als teilweise umgesetzt.

- 13.3 Das Land Burgenland nahm dazu wie folgt Stellung:

„Seitens des Landes Burgenland ist hinsichtlich dem Personalbedarf der Abteilung 3 für ,IT-Anwendungen der Buchhaltung ein Sitzungsakt über den Zukauf von IT-Dienstleistungen vom Ersten Burgenländischen Rechenzentrum in Aussicht, dessen Umsetzung für den Herbst 2019 vorgesehen ist.“

14 Vorgaben an die Dokumentation über Erfassung, Umsetzung, Test und Abnahme von Änderungen sowie Zusatz- bzw. Weiterentwicklungen der IT-Anwendungen der Buchhaltung

14.1 (1) Der BLRH wies kritisch in seinem Vorbericht darauf hin, dass die Abteilung 3 keine nachvollziehbare Dokumentation über die Anforderungen und Ziele der Änderungen sowie Zusatz- bzw. Weiterentwicklungen der IT-Anwendungen der Buchhaltung vorlegen konnte. Er bemängelte auch das Fehlen einer Dokumentation der diesbezüglichen Umsetzungen, Tests und Abnahmen bei der für die Überprüfung der technischen Umsetzung zuständigen Stelle.

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

(2) Das Land definierte keine Vorgaben an die Dokumentation der Erfassung, Umsetzung, Test und Abnahme von Änderungen der IT-Anwendungen der Buchhaltung.

14.2 Der BLRH kritisierte, dass das Land keine Vorgaben für die Dokumentation über Erfassung, Umsetzung, Test und Abnahme von Änderungen der IT-Anwendungen der Buchhaltung definierte.

Der BLRH bewertete daher seine Empfehlung als nicht umgesetzt.

14.3 Das Land Burgenland teilte mit, dass die Empfehlung des BLRH aufgegriffen und in Hinkunft beachtet wird.

15 Anpassung der Onlinehilfe nach Änderungen in IT-Anwendungen der Buchhaltung

15.1 (1) Der BLRH beanstandete in seinem Vorbericht die fehlende Integration der Dokumentation (Onlinehilfe) von Änderungen bzw. Erweiterungen in den IT-Unterstützungen der Buchhaltung.

Der BLRH empfahl der geprüften Stelle, eine entsprechende Integration der Änderungen in der Onlinehilfe vorzunehmen. (siehe Vorbericht III. Teil - 4.5.2)

(2) Das Land hielt dazu fest: *„Es erfolgten keine Änderungen in der Online-Hilfe von [...], wobei es eine allgemeine Offline/Online-Hilfe der [...] gibt. Für Spezielleres erfolgen intern Schulungen seitens Abteilung 3.“* Das Land konnte diese Ausführungen nicht belegen.

15.2 Der BLRH hielt seine Kritik an der fehlenden Integration der Dokumentation (Onlinehilfe) von Änderungen in den IT-Unterstützungen der Buchhaltung aufrecht. Dies insbesondere hinsichtlich der strukturellen Änderungen der Organisation und des Personals des Landes. Eine aktuelle und permanent verfügbare Benutzerdokumentation (Onlinehilfe) führt zur Risikominimierung bei der Anwendung des Programms.

Der BLRH bewertete seine Empfehlung als nicht umgesetzt.

15.3 Das Land Burgenland teilte in seiner Stellungnahme mit, dass eine Anpassung nicht vorgesehen ist, da es die allgemeine Offline/Online-Hilfe der [...] GmbH gibt. Falls Schulungen erforderlich sind, erfolgen diese intern seitens der Finanzabteilung.

15.4 Der BLRH merkte an, dass Sinn und Zweck von Dokumentationen und Onlinehilfen die Unterstützung der selbstständigen Problemlösung durch den einzelnen Anwender sind, ohne dass Ressourcen von Kollegen beansprucht werden. Zudem gewährleisten aktualisierte Dokumentationen und Onlinehilfen die rasche Einschulung von neuen Mitarbeitern und die einheitliche Anwendung der Software.

16 Anpassung der Anwendungsdokumentation nach Änderungen bzw. Zusatzentwicklungen in den IT-Anwendungen der Buchhaltung

16.1 (1) Der BLRH kritisierte in seinem Vorbericht, dass das Land unvollständige Anwendungsdokumentationen im Status „Entwurf“ vorlegte. Aus den vorgelegten Dokumentationen war nicht ersichtlich, inwieweit Änderungen oder Erweiterungen zwischen der Einführung der IT-Anwendungen der Buchhaltung (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 der geprüften Stelle die Anwendungsdokumentationen dem Anlassfall (Änderung bzw. Zusatzentwicklung) entsprechend anzupassen und damit vollständig und aktuell zu halten. (siehe Vorbericht III. Teil - 4.5.2)

(2) Das Land stellte die im Vorbericht beanstandete(en) Anwendungsdokumentation(en) nicht richtig bzw. ergänzte sie nicht. Für drei von sieben Änderungen bzw. Zusatzentwicklungen lag eine Anwendungsdokumentation vor.

16.2 Der BLRH stellte kritisch fest, dass das Land nur für drei von sieben Änderungen bzw. Zusatzentwicklungen nachweislich eine Anwendungsdokumentation vorlegen konnte. Eine Vorlage einer Richtigstellung bzw. Ergänzung der im Vorbericht beanstandeten Anwendungsdokumentation durch die geprüfte Stelle erfolgte nicht.

Der BLRH bewertete daher seine Empfehlung als teilweise umgesetzt.

16.3 Das Land Burgenland teilte mit, dass eine laufende Aktualisierung der jeweiligen Unterlagen zu sonstigen Anwendungsdokumentationen erfolgte.

Bezüglich der Anpassung der Anwendungsdokumentation nach Änderungen bzw. Zusatzentwicklungen in den IT-Anwendungen der Buchhaltung verwies die geprüfte Stelle auf die Testprotokolle von HR I und HR II.

16.4 Der BLRH hielt abermals fest, dass für vier von sieben Änderungen bzw. Zusatzentwicklungen keine Anwendungsdokumentation vorlag. Die geprüfte Stelle gab dazu keine Stellungnahme ab.

17 Evaluierung des Berechtigungskonzepts sowie dessen gültige Festsetzung

- 17.1 (1) Der BLRH kritisierte in seinem Vorbericht, dass das Land die Umsetzung der Berechtigungsvergabe in den IT-Anwendungen der Buchhaltung auf Grundlage eines unvollständigen Erstentwurfes eines Berechtigungskonzeptes vornahm. Weiters hielt er fest, dass das Abnahmedokument für die IT-Anwendungen der Buchhaltung vom 28.11.2005 keine abgeschlossene und vollständige Abnahme darstellte.

Der BLRH empfahl der geprüften Stelle, die Evaluierung des Berechtigungskonzeptes sowie dessen gültige Festsetzung. (siehe Vorbericht III. Teil - 4.6.2)

(2) Das Land ließ eine Evaluierung eines Teiles des Berechtigungskonzeptes durch einen externen Berater durchführen. Das Land übermittelte dazu lediglich eine zusammenfassende Endpräsentation des Beraters. Ein letztgültiges (festgesetztes) und nachvollziehbares Berechtigungskonzept legte das Land nicht vor.

- 17.2 Der BLRH stellte kritisch fest, dass das Land lediglich einen Teil des Berechtigungskonzeptes durch einen externen Berater überprüfen ließ. Das Land konnte kein aktuelles und gültiges Berechtigungskonzept dem BLRH vorlegen.

Der BLRH bewertete daher seine Empfehlung als teilweise umgesetzt.

- 17.3 Das Land Burgenland nahm dazu wie folgt Stellung:

„Das [...] -Berechtigungssystem ist seit 2005 weiterhin in Geltung. Aufgrund der unterschriebenen gültigen Abnahme wird das Entwurf-Dokument als letztgültige Finalversion betrachtet. Hiezu darf ergänzend angemerkt werden, dass seitens des Landes der Versuch unternommen wurde eine Finalversion zu erhalten, dies jedoch nicht erfolgte. Im Zuge der geplanten Neugestaltung des [...] -Systems auf [...] (voraussichtlich 2025) ist ein neues [...] -Berechtigungssystem zu erstellen.“

- 17.4 Der BLRH hinterfragte den Zeithorizont bis zur geplanten Neugestaltung des Berechtigungssystems bis voraussichtlich 2025. Dies insbesondere vor dem Hintergrund der Einführung des aktuell gültigen Berechtigungssystems im Jahr 2005.

18 Übersichtliche Dokumentation von Veränderungen der Berechtigungen und Rollen in den IT-Anwendungen der Buchhaltung

- 18.1 (1) Der BLRH hielt in seinem Vorbericht kritisch fest, dass es dem Land aufgrund des Fehlens eines Berechtigungsmanagements 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 Rollen in den IT-Anwendungen der Buchhaltung übersichtlich zu dokumentieren. (siehe Vorbericht III. Teil - 4.6.2)

(2) Das Land legte keine nachvollziehbare Dokumentation von Veränderungen der Berechtigungen und Rollen in den IT-Anwendungen der Buchhaltung vor.

- 18.2** Der BLRH stellte kritisch fest, dass das Land keine Dokumentation von Veränderungen der Berechtigungen und Rollen in den IT-Anwendungen der Buchhaltung übermittelte. Mit den vorgelegten Informationen war es nicht möglich, Risiken der Berechtigungen in zeitlichem und inhaltlichem Zusammenhang festzustellen.

Der BLRH bewertete daher seine Empfehlung als nicht umgesetzt.

- 18.3** Das Land Burgenland teilte unter anderem mit, dass eine Evaluierung des Berechtigungskonzepts durch die [...] GmbH stattfand. Es wurden Änderungen durchgeführt.

Darüber hinaus wurden die Berechtigungen der User auf finanzkritische Konflikte zwischen Buchhaltung und Budgetierung überprüft und angepasst. In manchen Fällen ist eine Berechtigungsüberschneidung zwischen Buchhaltung und Budgetierung jedoch arbeitstechnisch nicht zu vermeiden. Diese Fälle werden akzeptiert.

Das Hauptreferat Informationstechnologie der LAD (HR IT) übermittelt eine Liste aller aktiven User mit Berechtigungsrollen an die Leiter der HR I und HR II. Ebenso schickt das HR IT nach jeder Änderung der User eine aktuelle Version der Liste den HR I und HR II zu. Die jeweiligen Versionen der Liste beim Organisationshandbuch abgespeichert werden und jederzeit abrufbereit sind.

- 18.4** Der BLRH verwies auf die Stellungnahme des Landes Burgenland zu Unterabschnitt 20. Demnach übermittelte das HR IT seit Mai 2019 eine Liste aller aktiven User an die HR I und HR II. Das waren mehr als 40 Monate nach Veröffentlichung des Vorberichts im September 2015.

19 Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung bestehender Berechtigungen in den eingesetzten IT-Unterstützungen

- 19.1** (1) Der BLRH kritisierte in seinem Vorbericht, dass es dem Land aufgrund des Fehlens eines Berechtigungsmanagements nicht möglich war, Risiken in zeitlichem und inhaltlichem Bezug festzustellen und diese zu vermeiden.

Der BLRH empfahl die bestehenden Berechtigungen in den eingesetzten IT-Unterstützungen zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. (siehe Vorbericht III. Teil - 4.6.2)

(2) Der BLRH stellte fest, dass das Land eine teilweise Evaluierung des Berechtigungskonzepts durch einen externen Berater durchführen ließ. Das Land übermittelte dazu eine zusammenfassende Endpräsentation des externen Beraters.

(3) Das Land übermittelte eine Dokumentation über Berechtigungen in der eingesetzten IT-Unterstützung zur Buchhaltung. Diese war jedoch für eine laufende oder ereignisbezogene Analyse, selbst mit einschlägigen Fachkenntnissen, nicht geeignet.

- 19.2 Der BLRH stellte kritisch fest, dass das Land keine nachvollziehbare Dokumentation der Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung bestehender Berechtigungen in den IT-Anwendungen der Buchhaltung vorlegen konnte. Aufgrund der vorgelegten Unterlagen war es weder der geprüften Stelle noch dem BLRH möglich, die vom externen Berater empfohlenen oder andere Veränderungen nachzuvollziehen. Eine Feststellung von Risiken aufgrund der Berechtigungen in zeitlichem und inhaltlichem Zusammenhang war nicht möglich.

Der BLRH bewertete daher seine Empfehlung als nicht umgesetzt.

- 19.3 Das Land Burgenland verwies unter anderem auf seine Stellungnahme zu Unterabschnitt 18.

- 19.4 Der BLRH verwies auf seine Gegenäußerung zu Unterabschnitt 18.

20 Einsatz von entsprechenden IT-Lösungen für die laufende Überprüfung der Berechtigungen

- 20.1 (1) Der BLRH kritisierte in seinem Vorbericht, dass es dem Land aufgrund des Fehlens eines Berechtigungsmanagements nicht möglich war, Risiken in zeitlichem und inhaltlichem Bezug festzustellen und diese zu vermeiden.

Für die laufende Überprüfung der Berechtigungen empfahl er den Einsatz von entsprechenden IT-Lösungen. (siehe Vorbericht III. Teil - 4.6.2)

(2) Das Land teilte dazu mit: *„Zur laufenden Überprüfung wurden nach Wissen der IT keine zusätzlichen IT-Lösungen evaluiert oder angeschafft. Bei einer User Menge von gesamt 181 Lizenzen kann man an Hand von [...] und Excel eine gute Übersicht bewahren. Diese Abfragen erfolgen stichprobenmäßig in unterschiedlichen Abständen. Änderungen im Bereich der Benutzer werden durch die IT ausschließlich auf Anforderung der Fachabteilung durchgeführt.“*

Die diesbezüglichen übermittelten Tabellen waren aufgrund fehlender Referenzinformationen nicht miteinander abstimmbare. Eine Überprüfung von tatsächlichen Zugriffsrechten von Benutzern und Rollen war damit nicht möglich.

(3) Bei einer Vorortinschau mit der geprüften Stelle konnte der BLRH feststellen, dass das Land das im Buchhaltungssystem enthaltene Audit-System zur Auswertung sowie Dokumentation von IKS-relevanter Aktivitäten nicht verwendete.

- 20.2 Der BLRH hielt erneut fest, dass er eine entsprechende IT-Lösung nicht zur Herstellung einer Übersicht, sondern zur Überprüfung und das nachvollziehbare Management der Berechtigungen und Rollen und den damit verbundenen Risiken als notwendig erachtet. Das im Buchhaltungssystem des Landes enthaltene Audit-System zur Auswertung sowie Dokumentation IKS-relevanter Aktivitäten verwendete das Land nicht.

Der BLRH bewertete daher seine Empfehlung als nicht umgesetzt. Er hielt aber den laufenden Einsatz als dringend notwendig.

20.3 Das Land Burgenland gab hierzu in seiner Stellungnahme unter anderem bekannt, dass nach jeder Benutzeränderung seit Mai 2019 seitens des HR IT an die Hauptreferatsleiterinnen der HR I und HR II die Liste aller aktiven User „Rollen aktiver User“ versioniert anhand der Daten in der jeweils letztgültigen Fassung mit den zugeordneten Rollen ergeht. Eine eigene IT-Lösung wird dazu nicht verwendet bzw. befindet sich derzeit nicht in Planung.

21 Sicherstellung eines wirksamen IKS durch Maßnahmen in der Aufbau- und Ablauforganisation

21.1 (1) Der BLRH vermerkte im Vorbericht kritisch, dass in jenen Fällen wo die Abteilung 3 als Bewirtschafter tätig war, sowohl die Anweisung als auch die Ausführung einer Zahlung in der Abteilung 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 in seinem Vorbericht, durch Maßnahmen in der Aufbau- und Ablauforganisation der Abteilung 3 ein wirksames IKS sicherzustellen. (siehe Vorbericht III. Teil – 5.2.2)

Das Land wies hierzu in seiner Stellungnahme vom November 2016⁵ an den Bgld. Landtag gemäß § 8 Abs. 7 Bgld. LRHG zum Vorbericht aus 2015 des BLRH darauf hin, dass in den erwähnten Bereichen Zahlungsanweisungen und Weisungen an das Hauptreferat – Buchhaltung durchwegs vom politischen Referenten und nicht vom Abteilungsvorstand unterfertigt werden. Dadurch wäre die Einhaltung des Prinzips Funktionstrennung und das Vier-Augen-Prinzip gewährleistet. Hinsichtlich der Kritik an den IKS-Prinzipien sollte die Ablauforganisation seitens der Fachabteilung verschriftlicht werden.

(2) Die Abteilung 3 erhielt durch die Strukturreform 2016 eine Erweiterung um zwei Hauptreferate. Diese Erweiterung hatte keine Auswirkungen auf die im Vorbericht kritisierte Ablauforganisation. Das Organisationshandbuch sah im Punkt 5 „Internes Kontrollsystem“ jedoch permanente Soll/Ist-Vergleiche der Arbeits- und Betriebsabläufe vor. Somit war die Dokumentation von Arbeits- und Betriebsabläufen als Voraussetzung dieser Soll/Ist-Vergleiche erforderlich. Das dem BLRH übermittelte Organisationshandbuch enthielt keine verschriftlichte Ablauforganisation.

⁵ Der BLRH erhielt die Stellungnahme am 28. Jänner 2019.

21.2 Der BLRH hielt fest, dass das Hauptreferat Finanzverwaltung⁶ und das Hauptreferat Buchhaltung⁷ weiterhin unter einer Abteilungsleitung zusammengefasst waren. Somit war die IKS-Problematik der Funktionstrennung und des Vier-Augen-Prinzips in jenen Fällen wo die Abteilung 3 als Bewirtschafter agierte nicht nachvollziehbar behoben. Auch das Organisationshandbuch der Abteilung 3 enthielt keine entsprechende verschriftlichte Regelung betreffend dieser IKS-Problematik. Der BLRH hielt daher seine geäußerten Bedenken daher aufrecht.

Der BLRH bewertete daher seine Empfehlung als nicht umgesetzt.

21.3 Das Land Burgenland führte dazu aus:

„Wie bereits im Vorbericht bekanntgegeben wird mitgeteilt, dass in der Finanzabteilung streng auf die Einhaltung des Grundprinzips der Funktionstrennung und die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips geachtet wird. In den erwähnten Bereichen (Rücklagen, Haftungen, etc.) werden Zahlungsanweisungen und Weisungen an das HR II durchwegs vom politischen Referenten und nicht von der Abteilungsvorständin unterfertigt. Die Einhaltung des Prinzips der Funktionstrennung und das Vier-Augen-Prinzip sind dadurch gewährleistet.“

21.4 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 Abteilung 3. Dies insofern, als das HR I und das HR II unter einer Abteilungsleitung zusammengefasst sind.

Dadurch war ein operatives bzw. dienstrechtliches Einwirken im Gebarungsvollzug auf die Landesbuchhaltung in jenen Fällen, wo die Abteilung 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 Abteilung 3 als Bewirtschafter tätig ist, beispielsweise durch schriftliche Regelung zu gewährleisten.

22 Konkrete Vorgaben und Verfahrensvorschriften mit Berücksichtigung der Prinzipien des IKS über die Abwicklung des Haushaltvollzugs für alle involvierten Organe

22.1 (1) Der BLRH kritisierte in seinem Vorbericht, dass die LHO lediglich Minimalerfordernisse (Betrag, Empfänger und Voranschlagsstelle) für die Prüfung im Gebarungsvollzug regelte. Darüberhinausgehende Vorgaben über die Art und den Umfang der Prüfung sowie der Durchführung der Buchung und Auszahlung waren in der LHO nicht enthalten.

⁶ Volle Bezeichnung: Hauptreferat Finanzverwaltung und Haushaltswesen.

⁷ Volle Bezeichnung: Hauptreferat Buchhaltung und Kostenrechnung.

Der BLRH empfahl daher dem Land im Vorbericht, 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 Vorbericht III. Teil – 5.2.2)

Das Land wies hierzu in der Stellungnahme vom November 2016 zum Vorbericht darauf hin, dass eine Neufassung der LHO im Zuge der Haushaltsreform angedacht war.

(2) Die Abteilung 3 führte auf Nachfrage hierzu Folgendes aus: *„Die Novelle der LHO ist noch in Bearbeitung und erfolgt im Zuge der Umsetzung der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV 2015) (siehe Abschnitt 1).* Den durch die Abteilung 3 übermittelten Verfahrensvorschriften war außer der Kassensicherungsvorschrift für kassenführende Dienststellen sowie den Verfahrensvorschriften für die Bezirkshauptmannschaften weder eine Inkraftsetzung noch ihre Gültigkeit zu entnehmen.

- 22.2** Der BLRH hielt erneut fest, dass das Land die angedachte Novellierung der LHO noch nicht abgeschlossen hatte. Die LHO regelte somit weiterhin lediglich Minimalerfordernisse (Betrag, Empfänger und Voranschlagsstelle) für die Prüfung im Gebarungsvollzug.

Der BLRH bewertete diese Empfehlung als in Umsetzung.

- 22.3** Das Land Burgenland merkte in seiner Stellungnahme unter anderem an, dass die Novelle der LHO in Bearbeitung ist und im Zuge der Umsetzung der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV 2015) erfolgt. Dabei ist geplant, die Beachtung der Prinzipien des IKS festzuschreiben.

Das Land Burgenland übermittelte einen Entwurf zur LHO-Novelle.

- 22.4** Der BLRH wies darauf hin, dass der übermittelte Entwurf der LHO-Novelle nicht als Gesetzesvorlage sondern lediglich als Regierungsbeschluss konzipiert war. Er sah dies insofern kritisch, da sie somit nur eine interne Verwaltungsanordnung darstelle, die der Bgld. Landesregierung Gestaltungsspielräume eröffne. Die Vorschriften für Landesvoranschlag, Gebarung, Verrechnung und Rechnungslegung könnten jederzeit ohne Einbindung des Bgld. Landtages geändert werden. Dies obwohl der Bgld. Landtag Voranschlag und Rechnungsabschluss gemäß Bgld. L-VG zu beschließen hat.

23 Berücksichtigung von Nachprüfungen der Gebarung der anweisenden Stellen und den ihnen nachgeordneten Dienststellen durch die Landesbuchhaltung in den Haushaltsvorschriften des Landes

23.1 (1) Der BLRH hielt in seinem Vorbericht kritisch fest, dass die haushaltsrechtlichen Vorschriften keine Nachprüfung der gesamten Gebarung des Amtes der Bgld. Landesregierung 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.

Er empfahl im Vorbericht, die Nachprüfung der gesamten Gebarung der anweisenden Stellen und den ihnen nachgeordneten Dienststellen durch die Landesbuchhaltung in den Haushaltsvorschriften des Landes zu berücksichtigen. (siehe Vorbericht III. Teil – 5.2.2)

Das Land wies hierzu in der Stellungnahme vom November 2016 zum Vorbericht darauf hin, dass die Einführung *einer nochmaligen zusätzlichen Nachprüfung sehr zeitintensiv wäre und zusätzlichen Personalbedarf bedingen würde*. Es käme allenfalls eine stichprobenweise Überprüfung in Betracht.

(2) Das Land teilte dazu mit, dass weiterhin nur *die nachgeordneten Dienststellen durch das Referat Gebarungsprüfung regelmäßig und stichprobenhaft geprüft werden*. Nachdem das Referat Gebarungsprüfung personell aufgestockt wurde *sei angedacht, dass das Referat ebenso stichprobenhaft die Nachprüfung der Gebarung des Amtes der Bgld. Landesregierung in der Landesbuchhaltung durchführt*.

23.2 Der BLRH stellte fest, dass eine Nachprüfung der gesamten Gebarung in den Haushaltsvorschriften weiterhin nicht berücksichtigt war.

Der BLRH bewertete seine Empfehlung als nicht umgesetzt.

23.3 Das Land Burgenland teilte in seiner Stellungnahme mit, dass diese Empfehlung aufgegriffen wurde. Die nachgeordneten Dienststellen werden durch das HR II – Referat Gebarungsprüfung regelmäßig und stichprobenhaft geprüft. Nach dem das Referat Gebarungsprüfung personell aufgestockt wurde, erfolgt durch das Referat ebenso stichprobenhaft die Nachprüfung der Gebarung des Amtes der Bgld. Landesregierung in der Landesbuchhaltung. In diesem Zusammenhang verwies das Land Burgenland auf den übermittelten Entwurf der LHO.

24 Erhebung und Dokumentation durch konkrete und nachvollziehbare Arbeits- und Dienstanweisungen aller IKS-relevanten Arbeitsabläufe bzw. Prozesse in der Abteilung 3

24.1 (1) Der BLRH kritisierte in seinem Vorbericht, dass die Abteilung 3 für ihre Abläufe keine Soll-Prozesse definierte.

Er empfahl, alle IKS-relevanten Arbeitsabläufe bzw. Prozesse in der Abteilung 3 zu erheben und zu dokumentieren. Die durchzuführenden Bearbeitungsschritte wären durch konkrete und nachvollziehbare Arbeits- und Dienstanweisungen festzulegen. (siehe Vorbericht III. Teil – 6.2.2)

Das Land wies hierzu in der Stellungnahme vom November 2016 zum Vorbericht darauf hin, dass eine Definition der Soll-Prozesse unter Einbindung eines externen Beratungsunternehmens geplant war.

(2) Die Abteilung 3 übermittelte dem BLRH einzelne Prozessanalysen. Eine Übersicht über alle Prozesse in der Abteilung 3 und daraus abgeleitet jener mit einer Relevanz für das IKS lag nicht vor. Ebenso legte die Abteilung 3 nur teilweise konkrete Arbeits- und Dienstanweisungen vor.

24.2 Der BLRH hielt fest, dass das Land keine vollständige Analyse aller Arbeitsabläufe bzw. Prozesse in der Abteilung 3 durchführte. Dem Land fehlte folglich eine Übersicht über alle mit Risiko behafteten Prozesse.

Der BLRH bewertete daher seine Empfehlung als teilweise umgesetzt.

24.3 Das Land Burgenland teilte in seiner Stellungnahme unter anderem mit, dass sämtliche Sollprozesse der Hauptreferate Finanzverwaltung und Haushaltswesen (HR I), Buchhaltung und Kostenrechnung (HR II) sowie Wohnbauförderung (HR IV) sowie deren Referate in der Abteilung 3 – Finanzen erstellt wurden. Dabei wurden auch die kritischen Prozesse (z.B. Buchung und Zahlung) dargestellt. Im Hauptreferat Beteiligungen und Controlling (HR III) werden keine kritischen Prozesse durchgeführt. In diesem Hauptreferat liegen Dokumentationen zu den Sollprozessen vor, wobei eine regelmäßige Aktualisierung der vorliegenden Dokumentationen (z.B. Beteiligungs- und Dienstleistungsrichtlinie) durchgeführt wird.

Die Sollprozesse des HR IV basieren auf den gesetzlichen Grundlagen, die entsprechenden Richtlinien und die Prozesse sind im WBF-EDV-System abgebildet.

Hinsichtlich des Referats Gebarungsprüfung des HR II liegen umfangreiche schriftliche Anweisungen zu den Arbeitsabläufen der Gebarungsprüfung und der Gebarungskontrolle, Verfahrensvorschriften zur Gebarung der Bezirkshauptmannschaften sowie eine Kassensicherungsvorschrift für die kassenführenden Landesdienststellen vor.

Zum HR II liegt eine Unterlage zur Gebarungsprüfung der automationsunterstützten Datenverarbeitung, sowie die Grundsätze der Gebarungsprüfung und Anordnungsprüfung vor.

Des weiteren verwies das Land Burgenland auf

- das Handbuch „Abteilung 3 – Finanzen Analyse“ vom Mai 2017 und
- die Projektarbeit „Risikomanagement in der Abteilung 3 – Finanzen“ vom Feber 2019.

Der Fokus der Projektarbeit lag auf der Erarbeitung eines Ausblicks bzw. konkreter Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung des Risikomanagements in der Abteilung 3 – Finanzen. Die Empfehlungen betrafen insbesondere die Bereiche: Priorisierung der Risiken, Ausrollung des zentralen Risikomanagements auf alle Hauptreferate bzw. Referate, Aufbau einer expliziten Risikomanagement-Organisation, Etablierung eines zentralen Risiko-Berichtswesens, Erarbeitung eines Schulungskonzeptes sowie eine Verschriftlichung des Gesamtrisikomanagements in einem Handbuch.

Mit der Umsetzung betraute das Land Burgenland zwei Mitarbeiter der Abteilung 3.

- 24.4 Der BLRH wies darauf hin, dass er mangels entsprechender Dokumentation nicht nachvollziehen konnte, ob das Land Burgenland sämtliche Sollprozesse erfasste und darstellte.

Der Umsetzung der angeführten Handlungsempfehlungen sieht der BLRH mit großem Interesse entgegen. Dies insbesondere in Hinblick auf die gesetzlichen Erfordernisse des Bundesfinanzierungsgesetzes.

Weiters merkte der BLRH an, dass ihm die Betrauung der zwei Mitarbeiter der Abteilung 3 mit der Umsetzung der Empfehlungen aus der Projektarbeit in schriftlicher Form nicht vorlag.

25 Festlegung klarer und detaillierter Anweisungen zu den Arbeitsabläufen in der Abteilung 3

- 25.1 (1) Der BLRH hielt in seinem Vorbericht fest, dass in den vom ihm dargestellten vier Teilprozessen⁸ organisatorische Sicherungsmaßnahmen im Sinne des IKS⁹ 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.

Der BLRH empfahl dementsprechend im Vorbericht, klare und detaillierte Anweisungen zu den Arbeitsabläufen in der Abteilung 3 festzulegen. (siehe Vorbericht III. Teil – 6.2.2)

(2) Die Abteilung 3 übermittelte dem BLRH keine detaillierten Anweisungen zu den Arbeitsabläufen in Verbindung mit den Prozessdarstellungen (vgl. Abschnitt 7) in der Abteilung 3.

- 25.2 Der BLRH stellte fest, dass keine detaillierten Anweisungen zu den Arbeitsabläufen in der Abteilung 3 vorlagen.

Der BLRH bewertete daher seine Empfehlung als nicht umgesetzt.

- 25.3 Das Land Burgenland verwies auf seine Stellungnahme zu Unterabschnitt 24.

- 25.4 Der BLRH verwies auf seine Gegenäußerung zu Unterabschnitt 24.

⁸ Kreditbestätigung und Bestellbuchung, Buchung, Zahlung, Cash Management.

⁹ Prinzip der Funktionstrennung, Vier-Augen-Prinzip und Kontrollen.

Schlussbemerkungen

Zusammenfassend wies der BLRH darauf hin, dass das Land Burgenland elf von 25 Empfehlungen des Vorberichtes vom September 2015 noch nicht umgesetzt hatte. Er regte daher deren rasche Umsetzung an:

1. Die Planung und Durchführung kaufmännischer Revisionen zur Schließung von Kontrolllücken umzusetzen. (siehe Vorbericht III. Teil - 3.1.2)
2. Konsequente Durchführung von geplanter IKS-Prüfungen (siehe Vorbericht III. Teil - 2.1.2)
3. Vorgaben für die Entwicklung und Änderung von IT-Anwendungen der Buchhaltung zu schaffen. (siehe Vorbericht III. Teil - 3.2.2)
4. Vorgaben an die Dokumentation über Erfassung, Umsetzung, Test und Abnahme von Änderungen der IT-Anwendungen der Buchhaltung festzulegen. (siehe Vorbericht III. Teil - 4.4.2)
5. Eine Anpassung der Onlinehilfe nach Änderungen in IT-Anwendungen der Buchhaltung vorzunehmen. (siehe Vorbericht III. Teil - 4.5.2)
6. Eine übersichtliche Dokumentation von Veränderungen der Berechtigungen und Rollen in der IT-Anwendung der Buchhaltung zu erstellen. (siehe Vorbericht III. Teil - 4.6.2)
7. Eine regelmäßige Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung bestehender Berechtigungen in den IT-Anwendungen der Buchhaltung.
8. Entsprechende IT-Lösungen für die laufende Überprüfung der Berechtigungen einzusetzen. (siehe Vorbericht III. Teil - 4.6.2)
9. Die Sicherstellung eines wirksamen IKS durch Maßnahmen in der Aufbau- und Ablauforganisation umzusetzen. (siehe Vorbericht III. Teil - 5.2.2)
10. Die Berücksichtigung von Nachprüfungen der Gebarung der anweisenden Stellen und den ihnen nachgeordneten Dienststellen durch die Landesbuchhaltung in den Haushaltsvorschriften des Landes sicherzustellen. (siehe Vorbericht III. Teil - 5.2.2)
11. Eine Festlegung klarer und detaillierter Anweisungen zu den Arbeitsabläufen in der Abteilung 3 vorzunehmen. (siehe Vorbericht III. Teil - 6.2.2)

Ferner wies der BLRH auf die Fertigstellung der zehn in Umsetzung befindlichen bzw. teilweise umgesetzten Empfehlungen hin.

Eisenstadt, im August 2019

Der Landes-Rechnungshofdirektor

Mag. Andreas Mihalits, MBA eh.