

Buchhaltungsaufgaben des Landes OÖ

Auskünfte

Oberösterreichischer Landesrechnungshof
A-4020 Linz, Promenade 31
Tel.: (+43 732) 7720-11426
Fax: (+43 732) 7720-214089
E-Mail: post@lrh-ooe.at
www.lrh-ooe.at

Impressum

Herausgeber:
Oberösterreichischer Landesrechnungshof
A-4020 Linz, Promenade 31
Redaktion:
Oberösterreichischer Landesrechnungshof
Herausgegeben: Linz, im April 2014



INHALTSVERZEICHNIS

Kurzfassung	1
Prüfungsgegenstand	6
Organisatorisches	6
Aufbauorganisation und Zuständigkeiten	6
SAP-Module und Bewirtschafter-Fachanwendungen	7
Beleglauf und Kontrollen	9
Ablauf im Überblick	9
Kontrollschritte	11
Automatisierung des Beleglaufs zwischen Bewirtschafter und Landesbuchhaltung ..	14
Neuausrichtung der Landesbuchhaltung	15
Allgemeine Feststellungen zu den Gebarungsfällen	16
Systemoptimierungen	16
Zahlungseingang ohne vorherigen Empfangsauftrag.....	16
Verspätete Erfassung der Geschäftsfälle.....	17
Nicht in Anspruch genommene Skonti.....	18
Präventionsmaßnahmen zur Vermeidung von Doppelzahlungen	18
Verwaltungsvereinfachungen.....	18
Mehrfachzuständigkeiten für einen Geschäftsfall.....	18
Erhöhter Verwaltungsaufwand durch Ratenzahlungen	19
Doppelevidenz bei Ratenzahlungen bzw. Teilrechnungen.....	19

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufbauorganisation der Landesbuchhaltung	7
Abbildung 2: Abwicklung laufender Geschäftsfälle.....	9

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: SAP-Module zur Erfassung buchhaltungsrelevanter Daten	8
Tabelle 2: Module, die im Wesentlichen zum Einsatz kommen	Anlage 1

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS/GLOSSAR

B

Bewirtschafter-Fachanwendung	Software, die den Bewirtschafter bei der Abwicklung seiner Aufgaben unterstützt und auf seine spezifischen Anforderungen zugeschnitten ist
BOV	Buchhaltungsorganisationsvorschrift
Buch Rev	Gruppe der Landesbuchhaltung zur Prüfung der Neben- und Sonderbuchhaltungen des Landes sowie für nachgängige Kontrollen bei zentralen Bewirtschaftern

E

Einzel- bzw. Sammelanweisungen	Geschäftsfälle, die in der Regel nicht aus einem Vor-system zur Abwicklung von Massendaten kommen
ELAK	elektronischer Akt = „elektronisches Verwaltungs-Informationen-System“
ELSAP	vollelektronische Abwicklung zwischen Bewirtschafter und Landesbuchhaltung einschließlich elektronischer Übermittlung der Dokumente (in der Regel aufbauend auf dem ELAK)

H

HO	Haushaltsordnung des Landes OÖ gemäß Beschluss der Oö. Landesregierung vom 18.05.1998 idgF
-----------	--

I

IKS	Internes Kontrollsystem
------------	-------------------------

K

Konkurrenzgebarung	Gebarung eines Vorhabens, das von mehreren Gebietskörperschaften mit oder ohne Beteiligung von Interessenten (Beteiligte) gemeinsam finanziert wird
---------------------------	---

L

LRH	Oö. Landesrechnungshof
------------	------------------------

M

Massendaten	gleichartige Geschäftsfälle, die in einer Bewirtschafter-Fachanwendung bearbeitet werden; sie werden über eine Schnittstelle in die Buchhaltung übernommen
--------------------	--

O

Oö. LRHG	Oö. Landesrechnungshofgesetz
-----------------	------------------------------

S

SAP	modular aufgebaute betriebswirtschaftliche Standardsoftware, die beim Land OÖ eingesetzt wird
SAP-FI	Modul für die Finanzbuchhaltung – zentrales Grundelement für die doppische Verbuchung
SAP-HHM	Modul für das Haushaltsmanagement – Grundelement für die Haushaltsgebarung
SAP-MM	Modul „Material Management“ = Materialwirtschaft Logistik – Bestellung, Lagerbuchführung, Eingangsrechnung
SAP-PSCD	Modul „Public Sector Collection and Disbursement“ – Nebenbuch, in das u. a. die Buchungsdaten der Fachanwendung über eine Schnittstelle übergeben werden
SAP-SD	Modul „Sales & Distribution“ = Vertrieb – Vorschriften im Einnahmenbereich
SAP-Support	lösungsorientierte Beratungstätigkeit für SAP-Fragestellungen

T

Tools	Hilfsmittel zur Bewältigung von Aufgaben
--------------	--

V

Vorerfassung	Ersterfassung des Buchungssatzes beim Bewirtschafter
VZÄ	Vollzeitäquivalente

Buchhaltungsaufgaben des Landes OÖ

Geprüfte Stelle(n):

Direktion Finanzen, nachgeordnete Organisationseinheit Landesbuchhaltung
Einzelne Direktionen und Abteilungen des Amtes der Oö. Landesregierung

Prüfungszeitraum:

29. Oktober 2013 bis 19. Dezember 2013

Rechtliche Grundlage:

Initiativprüfung im Sinne des § 4 Abs. 1 Z. 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Z. 1 des Oö. LRHG,
LGBl. Nr. 38/1999 idF LGBl. Nr. 16/2002

Prüfungsgegenstand:

Gegenstand der Prüfung war die buchhalterische Abwicklung der laufenden Geschäftsfälle des Landes OÖ in der Landesbuchhaltung und bei zentralen Stellen des Amtes der Oö. Landesregierung, die Landesmittel bewirtschaften.

Prüfungsteam:

Mag. Liselotte Wallentin (Prüfungsleiterin), Daniela Mayrhofer und Leopold Pesendorfer

Prüfungsergebnis:

Das vorläufige Ergebnis der Prüfung wurde den Vertretern der Direktion Finanzen und der nachgeordneten Organisationseinheit Landesbuchhaltung in der Schlussbesprechung am 26. Februar 2014 zur Kenntnis gebracht.

Legende:

Nachstehend werden in der Regel punktweise die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung), deren Beurteilung durch den LRH (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle* (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck) sowie die allfällige Gegenäußerung des LRH (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

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

KURZFASSUNG

(1) Allgemeines und Organisatorisches

Gegenstand der Prüfung war die buchhalterische Abwicklung der laufenden Geschäftsfälle des Landes OÖ (Zahlungs- und Empfangsaufträge). Der LRH befasste sich mit der Tätigkeit der Landesbuchhaltung und dem organisatorischen Zusammenspiel zwischen der Landesbuchhaltung und den Stellen, die Landesmittel bewirtschaften. Als nachgeordnete Organisationseinheit der Direktion Finanzen ist die Landesbuchhaltung u. a. für die Verrechnung und Prüfung im Gebarungsvollzug zuständig. Die vorgelagerte inhaltliche Bearbeitung und Prüfung der Geschäftsfälle sowie Ersterfassung der buchhaltungsrelevanten Daten obliegt dem jeweiligen Bewirtschafter.

Bei der Prüfung der stichprobenartig ausgewählten Geschäftsfälle stellte der LRH keine Einzelfehler mit wesentlicher finanzieller Bedeutung fest. Er erkannte jedoch organisatorische und systematische Verbesserungspotentiale. (Berichtspunkte 1. und 2.)

(2) Hoher Standard der Rechnungswesensoftware durch laufende Weiterentwicklung

Das Land OÖ setzt seit 1999 die Software SAP in der zentralen Verwaltung ein. Diese Standardsoftware wurde umfassend an die Anforderungen des Landes angepasst. Bei einzelnen Bewirtschaftern wird die Arbeit durch spezifische IT-Fachanwendungen unterstützt. Die Rechnungswesensoftware weist durch die laufende Weiterentwicklung der SAP-Anwendungen und der Bewirtschafter-Fachanwendungen einen hohen Standard auf. (Berichtspunkt 3.)

(3) Zusammenspiel zwischen Bewirtschafter und Landesbuchhaltung

Die vollständige, zeitgerechte und richtige Erfassung der Geschäftsfälle liegt in der Verantwortung der bewirtschaftenden Stellen. Mit der händischen oder elektronischen Signatur des Anordnungsbefugten wird der Geschäftsfall zur weiteren Bearbeitung in der Landesbuchhaltung freigegeben. Nach den Prüfungshandlungen im Gebarungsvollzug führt die Landesbuchhaltung die eigentliche Verbuchung durch. Damit stehen die Zahlungsverpflichtungen für die Auszahlung entsprechend den erfassten Konditionen bereit. Forderungen sind eingebucht und können automatisch gemahnt werden. Die im Sinne eines wirksamen Kontrollsystems erforderliche Trennung von Anordnung und Vollzug ist beim Land OÖ durch die klare Zuständigkeitsverteilung zwischen Bewirtschafter und Landesbuchhaltung sinnvoll gelöst. (Berichtspunkt 4.)

(4) Kontrollaufgaben

Ein wirksames Kontrollsystem erfordert ein koordiniertes Zusammenspiel von organisatorischen Maßnahmen, technischen Systemkontrollen und Kontrollen durch Mitarbeiter des Bewirtschafters und der Landesbuchhaltung. Die Prüfungshandlungen und Abläufe bei den bewirtschaftenden Stellen sind unterschiedlich. Die inhaltliche Prüfung beim Bewirtschafter unterliegt einem 2- bis 6-Augenprinzip. Beim Bewirtschafter muss ein funktionierendes internes Kontrollsystem in Bezug auf die Sachentscheidung gegeben sein. Denn selbst bei Vorliegen aller relevanter Unterlagen ist den Mitarbeitern der Landesbuchhaltung diesbezüglich nur eine eingeschränkte Beurteilung möglich. Beispielsweise hält es der LRH für sinnvoll, beim Bewirtschafter die sachliche Prüfung und die Vorerfassung von der

Anordnung zu trennen. Der LRH empfiehlt überdies, regelmäßig Workshops für Bewirtschafter durchzuführen, um einheitliche Vorgehensweisen zu unterstützen. (Berichtspunkt 5. – VERBESSERUNGSVORSCHLAG I)

Die Sicherheit des Systems beim Bewirtschafter für die Bearbeitung von Massendaten ist von besonderer Relevanz, da die Landesbuchhaltung hier lediglich Plausibilitätskontrollen und nachgängige Kontrollen durchführen kann. Der LRH regt an, bei Massendaten organisatorische und technische Systemprüfungen zu forcieren. (Berichtspunkt 6. – VERBESSERUNGSVORSCHLAG II)

Die von den Mitarbeitern der Landesbuchhaltung gesetzten Prüfungshandlungen sind nicht einheitlich. Vorgaben ergeben sich aus diversen Rechts- und Organisationsvorschriften, die einen großen Spielraum hinsichtlich Art und Umfang der Prüfung im Gebarungsvollzug lassen. Es gibt definierte Mindestanforderungen. Darüber hinaus setzen sich die Buchhaltungsmitarbeiter den Prüfungsmaßstab auf Grund ihrer Erfahrungen und Kenntnisse selbst. Der LRH empfiehlt, den Austausch zwischen den Mitarbeitern der Landesbuchhaltung zu fördern, um einheitliche Sichtweisen und Beurteilungsmaßstäbe anzuwenden. (Berichtspunkt 7.)

Durch übergeordnete Kontrollen und technische Systemkontrollen wird die Arbeit der Landesbuchhaltung unterstützt. Aus der lückenlosen Kontrolle im Gebarungsvollzug ergaben sich in den letzten Jahren keine Feststellungen von wesentlicher finanzieller Bedeutung. Selbst wenn die laufende Prüfung im Gebarungsvollzug in der Landesbuchhaltung tatsächlich meist nur zu formalen Änderungen führt, ist die präventive Wirkung einer Kontrolle sowie der Lerneffekt und der Wissensaustausch aus den laufenden Rückmeldungen nicht zu unterschätzen. (Berichtspunkte 9. und 10.)

(5) Einfachere und schnellere Bearbeitung durch elektronische Abwicklung

Zum Prüfungszeitpunkt wurden bei vier Bewirtschaftern die Dokumente ausschließlich elektronisch verarbeitet. Damit standen auch der Landesbuchhaltung die Belege elektronisch zur Verfügung. Bei zwei weiteren lag ein Papierakt vor, lediglich die Übermittlung der Dokumente an die Landesbuchhaltung erfolgte elektronisch. Bei den restlichen 22 bewirtschaftenden Stellen werden der Empfangs- und Zahlungsauftrag ausgedruckt und die dazugehörigen Dokumente in Papierform übermittelt. Zum Prüfungszeitpunkt wurden somit rd. 11 Prozent der Einzel- bzw. Sammelanweisungen vollelektronisch abgewickelt, weitere rd. 9 Prozent teilelektronisch. Zahlungs- bzw. Empfangsaufträge für Massendaten erhält die Landesbuchhaltung in elektronischer Form, jedoch größtenteils ohne dazu gehörende Einzeldokumente.

Ziel der Landesverwaltung ist es, bis zum Jahr 2018 vom Papierakt zum elektronischen Akt (ELAK) zu gelangen. Dieser Zeitplan ist unbedingt einzuhalten. In der Praxis erfolgt im gleichen Zug die Umstellung auf vollelektronische Abwicklung zwischen Bewirtschafter und Landesbuchhaltung (ELSAP-Umstellung). Der LRH empfiehlt dem Land OÖ, nach Möglichkeit eine vorzeitige Umstellung auf ELSAP bei einzelnen Bewirtschaftern, wenn dadurch die Abläufe zwischen Bewirtschafter und Landesbuchhaltung vereinfacht und beschleunigt werden können. Er teilt die Meinung des Landes, dass dabei jedenfalls auch die Prozesse überarbeitet werden müssen. (Berichtspunkt 11. - VERBESSERUNGSVORSCHLAG III)

(6) Strategische Neuausrichtung der Landesbuchhaltung erforderlich

Seit der SAP-Einführung wurden Aufgaben der Buchhaltung reduziert und durch sonstige organisatorische Maßnahmen zahlreiche Dienstposten eingespart. Durch die laufenden Systemanpassungen änderten sich die Anforderungen an die Buchhaltungsmitarbeiter. In den nächsten Jahren werden zahlreiche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesbuchhaltung in den Ruhestand treten. Dazu gibt es beim Land OÖ die generelle Bestrebung, Verwaltungspersonal abzubauen. Der LRH hält es vor diesem Hintergrund für notwendig, die Prüfung im Gebarungsvollzug in der Landesbuchhaltung unter Anwendung eines risikoorientierten Prüfungsansatzes neu zu organisieren. Daher empfiehlt der LRH der Landesbuchhaltung, die Aufgaben systematisch zu analysieren und Szenarien für eine „Gebarungsprüfung neu“ zu erarbeiten. Dies ist auch wichtig für die Auswahl neuer Mitarbeiter sowie die laufende Fortbildung. (Berichtspunkt 12. - VERBESSERUNGSVORSCHLAG IV)

(7) Systemoptimierungen und mögliche Verwaltungsvereinfachungen

Aus der stichprobenartigen Prüfung ergaben sich Hinweise auf systematische Verbesserungspotentiale bei der Abwicklung von Einnahmen, dem Zeitpunkt der Rechnungserfassung sowie der Inanspruchnahme von Skonti. Für den LRH gibt es in diesem Bereich Handlungsbedarf. (Berichtspunkte 14. bis 16. – VERBESSERUNGSVORSCHLAG V)

Der LRH sieht außerdem Ansatzpunkte für mögliche Verwaltungsvereinfachungen. Dies könnte durch eine Aufgabenumverteilung in der Landesbuchhaltung, eine Vermeidung von Doppelgleisigkeiten zwischen Bewirtschafter und Landesbuchhaltung sowie eine Reduktion von Ratenzahlungen unter Abwägung von Kosten-Nutzen-Überlegungen erreicht werden. (Berichtspunkte 18. bis 20.)

(8) Folgende Empfehlungen richtete der LRH an die geprüften Stellen:

- a) Beim Bewirtschafter sollten grundsätzlich die sachliche Prüfung und Vorerfassung von der Anordnung getrennt sein. (Berichtspunkt 5.2.)
- b) Seitens der Direktion Finanzen sollten regelmäßig Workshops für die Bewirtschafter durchgeführt werden, um den Gedankenaustausch zu fördern und einheitliche Vorgehensweisen zu unterstützen. (Berichtspunkt 5.2. – VERBESSERUNGSVORSCHLAG I)
- c) Bei Massendaten sollten organisatorische und technische Systemprüfungen durch die Buch Rev forciert werden. (Berichtspunkt 6.2. – VERBESSERUNGSVORSCHLAG II)
- d) Der Austausch zwischen Mitarbeitern der Landesbuchhaltung sollte gefördert werden, um einheitliche Sichtweisen und Beurteilungsmaßstäbe bei der Prüfung im Gebarungsvollzug anzuwenden. Überdies sollten konkretere Vorgaben gegeben sowie einheitliche, wechselnde Prüfungsschwerpunkte gesetzt werden. (Berichtspunkt 7.2.)
- e) Nach Möglichkeit sollte eine vorzeitige Umstellung auf ELSAP bei jenen Bewirtschaftern erfolgen, bei denen eine große Anzahl von Einzelbelegen bearbeitet wird und die ELAK-Umstellung noch nicht unmittelbar bevorsteht; dies dann, wenn dadurch die Abläufe zwischen Bewirtschafter und Landesbuchhaltung vereinfacht und beschleunigt werden können. (Berichtspunkt 11.2. - VERBESSERUNGSVORSCHLAG III)

- f) Die Landesbuchhaltung sollte ihre Aufgaben systematisch analysieren und Szenarien für eine „Gebarungsprüfung neu“ unter Berücksichtigung eines risiko-orientierten Prüfungsansatzes erarbeiten. (Berichtspunkt 12.2. - VERBESSERUNGSVORSCHLAG IV)
- g) Systematische Verbesserungspotentiale im Zusammenhang mit der zeitgerechten Erfassung von Zahlungs- und Empfangsaufträgen sowie mit nicht in Anspruch genommenen Skonti sollten im Detail von der Landesbuchhaltung analysiert und gehoben werden. (Berichtspunkte 14.2. bis 16.2. – VERBESSERUNGSVORSCHLAG V)

Insbesondere sind folgende Punkte zu beachten:

- Die Landesbuchhaltung sollte darauf hinwirken, dass für alle Einnahmen zeitgerecht Empfangsaufträge erstellt werden. (Berichtspunkt 14.2.)
- Es sind Maßnahmen zu setzen, um verzögerten Vorerfassungen entgegen zu wirken. (Berichtspunkt 15.2.)
- Skontoschlüssel sollten festgelegt werden, die eine Auswertung nicht in Anspruch genommener Skonti ermöglichen. (Berichtspunkt 16.2)

- h) Mögliche Verwaltungsvereinfachungen sind umzusetzen. (Berichtspunkte 18. bis 20.)

Insbesondere sind folgende Punkte zu beachten:

- In der Landesbuchhaltung sollte die Bearbeitung ein und desselben Geschäftsfalls möglichst auf eine Stelle konzentriert werden. (Berichtspunkt 18.2.)
- Kleinbeträge sollten unter Abwägung von Kosten-Nutzen-Überlegungen möglichst nicht in Raten angewiesen werden. (Berichtspunkt 19.2.)
- Eventuelle Doppelgleisigkeiten zwischen Bewirtschafter und Landesbuchhaltung bei Evidenzhaltung von Raten- und Teilzahlungen sollten vermieden werden. (Berichtspunkt 20.2.)

- (9) Im Sinne des § 9 Abs. 2 Oö. LRHG empfiehlt der LRH dem Kontrollausschuss betreffend folgender Beanstandungen und Verbesserungsvorschläge eine einmalige Folgeprüfung zu beschließen:**

- I. **Seitens der Direktion Finanzen sollten regelmäßig Workshops für die Bewirtschafter durchgeführt werden, um den Gedankenaustausch zu fördern und einheitliche Vorgehensweisen zu unterstützen. (Berichtspunkt 5.2.)**
- II. **Bei Massendaten sollten organisatorische und technische Systemprüfungen durch die Buch Rev forciert werden. (Berichtspunkt 6.2.)**
- III. **Nach Möglichkeit sollte eine vorzeitige Umstellung auf ELSAP bei jenen Bewirtschaftern erfolgen, bei denen eine große Anzahl von Einzelbelegen bearbeitet wird und die ELAK-Umstellung noch nicht unmittelbar bevorsteht; dies dann, wenn dadurch die Abläufe zwischen Bewirtschafter und Landesbuchhaltung vereinfacht und beschleunigt werden können. (Berichtspunkt 11.2.)**

- IV. Die Landesbuchhaltung sollte ihre Aufgaben systematisch analysieren und Szenarien für eine „Gebarungsprüfung neu“ unter Berücksichtigung eines risikoorientierten Prüfungsansatzes erarbeiten. (Berichtspunkt 12.2.)**
- V. Systematische Verbesserungspotentiale im Zusammenhang mit der zeitgerechten Erfassung von Zahlungs- und Empfangsaufträgen sowie mit nicht in Anspruch genommenen Skonti sollten im Detail von der Landesbuchhaltung analysiert und gehoben werden. (Berichtspunkte 14.2. bis 16.2.)**

PRÜFUNGSGEGENSTAND

- 1.1. Gegenstand der Prüfung war die buchhalterische Abwicklung der laufenden Geschäftsfälle des Landes OÖ (Zahlungs- und Empfangsaufträge).¹ Der LRH befasste sich mit der Tätigkeit der Landesbuchhaltung und dem organisatorischen Zusammenspiel zwischen Bewirtschafter und Landesbuchhaltung bezogen auf buchhaltungsrelevante Abläufe. Der Schwerpunkt der Prüfung lag auf einer organisatorischen und systematischen Gesamtbetrachtung. Die Sicherheit der eingesetzten IT-Systeme sowie deren implementierte technische Kontrollen beurteilte der LRH nicht. Erhebungen wurden in erster Linie bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Landesbuchhaltung sowie bei einzelnen zentralen Stellen, die Landesmittel bewirtschaften (Bewirtschafter), vorgenommen.
- 1.2. Bei der Prüfung der stichprobenartig ausgewählten Geschäftsfälle stellte der LRH keine Einzelfehler mit wesentlicher finanzieller Bedeutung fest. Er erkannte jedoch organisatorische und systematische Verbesserungspotentiale, die in diesem Bericht näher erläutert sind. Einzelne konkrete Kritikpunkte wurden in direktem Kontakt mit den operativ tätigen Mitarbeitern besprochen und geklärt.

ORGANISATORISCHES

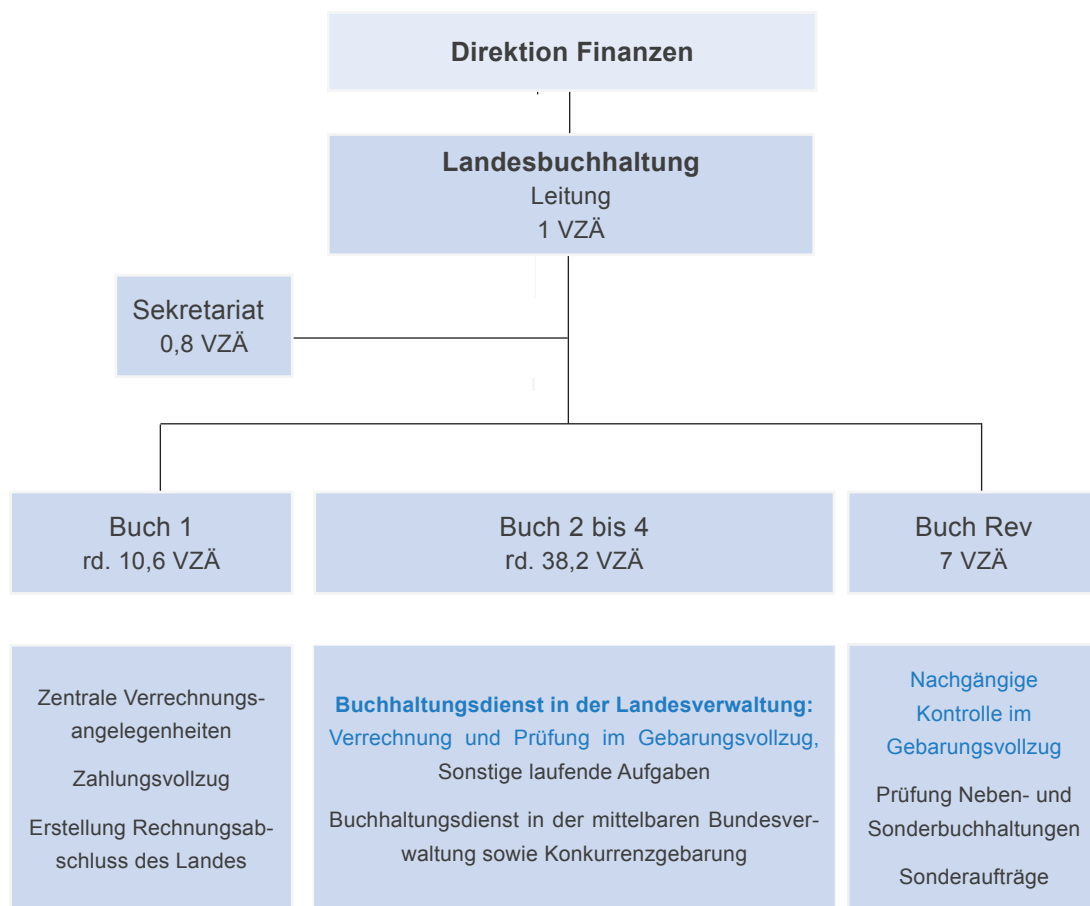
Aufbauorganisation und Zuständigkeiten

- 2.1. Die Landesbuchhaltung (Buch) als nachgeordnete Organisationseinheit der Direktion Finanzen ist mit insgesamt 63 Mitarbeitern (rd. 57,4 VZÄ)² in fünf Gruppen gegliedert. Im folgenden Organigramm sind die wesentlichen Zuständigkeiten der einzelnen Gruppen dargestellt:

1 Die Prüfung erstreckte sich daher nicht auf die Nebenkassen, das Cash-Management des Landes OÖ, die durchlaufende Gebarung sowie den Budgetierungsprozess, die Auswirkung einer allfälligen Rechnungslegungsumstellung sowie die Erstellung eines Rechnungsabschlusses.

2 Stand Jänner 2014

Abbildung 1: Aufbauorganisation der Landesbuchhaltung



Quelle: IKS-Unterlagen der Landesbuchhaltung, Darstellung LRH

Ergänzend dazu werden Buchhaltungsaufgaben im weiteren Sinn von den Bewirtschaftern³ wahrgenommen. Die Bewirtschafter sind für die inhaltliche Bearbeitung und damit auch für die sachliche und rechnerische Prüfung der Geschäftsfälle zuständig. Die Bearbeitung wird durch die Erfassung der buchhaltungsrelevanten Daten im SAP abgeschlossen.

Der LRH konzentrierte sich bei seiner gezielten, geschichteten Stichprobenauswahl auf Geschäftsfälle der 28 Bewirtschafter der zentralen Verwaltung des Landes OÖ. Diese Bewirtschafter sind aus der Anlage 1 ersichtlich.

SAP-Module und Bewirtschafter-Fachanwendungen

3.1. Das Land OÖ setzt seit 1999 die Software SAP in der zentralen Verwaltung ein. Diese Standardsoftware wurde umfassend an die Anforderungen des Landes angepasst. Bei einzelnen Bewirtschaftern wird die elektronische Abwicklung durch spezifische Fachanwendungen ergänzt.

3 In den Direktionen des Amtes der Oö. Landesregierung gibt es 28 Bewirtschafter. Darüber hinaus gibt es 73 Organisationseinheiten (Neben- und Sonderbuchhaltungen), die ebenfalls Landesmittel bewirtschaften (z.B. Berufsschulen, Landwirtschaftliche Berufs- und Fachschulen, Landesbildungszentren).

Folgende SAP-Anwendungsmodule sind für die laufende Buchhaltung in erster Linie von Relevanz:

- **SAP-FI** (Finanzbuchhaltung): Zentrales Grundelement für die doppische Verbuchung
- **SAP-HHM** (Haushaltsmanagement): Grundelement für die Haushaltsgebarung

Buchungsdaten können nicht nur direkt im FI/HHM erfasst werden, sondern auch in anderen SAP-Modulen:

- **SAP-MM** (Material Management = Materialwirtschaft Logistik): Bestellung, Lagerbuchführung, Eingangsrechnung
- **SAP-SD** (Sales & Distribution = Vertrieb): Vorschreibungen im Einnahmenbereich
- **SAP-PSCD** (Public Sector Collection and Disbursement): Die Buchungsdaten der meisten Fachanwendungen werden über eine Schnittstelle in das PSCD-Nebenbuch übergeben; es ist aber auch möglich, Daten direkt in diesem Nebenbuch zu erfassen. Auslaufend werden Daten auch noch aus alten Fachanwendungen über eine Schnittstelle direkt ins SAP-FI übernommen.

Aus folgender Tabelle ist ersichtlich, welche Module bei wie vielen der 28 Bewirtschafter zum Einsatz kommen:

Tabelle 1: SAP-Module zur Erfassung buchhaltungsrelevanter Daten

SAP-Module	Anzahl bewirtschaftende Stellen
SAP-FI-Direkterfassung	28
SAP-MM-Logistik	9
SAP-SD-Vertrieb	7
SAP-PSCD	13

Darstellung LRH

Die Anlage 1 zeigt neben den Bewirtschaftern die von diesen im Wesentlichen eingesetzten SAP-Module.

Die Bewirtschafter-Fachanwendungen unterstützen die Bewirtschafter bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Sie sind in erster Linie für die Abwicklung von Massenförderungen wie Wohnbeihilfen, Bildungskonto, Mutter-Kind-Zuschuss, etc. im Einsatz. In den vergangenen Jahren entwickelte die Abteilung Informationstechnologie für den Großteil der Fachanwendungen neue Programme auf Basis eines einheitlichen Grundmoduls („Java-Förderkern“). Die Daten werden von diesen Fachanwendungen über eine Schnittstelle ins SAP-PSCD übernommen und können daher von der Landesbuchhaltung einheitlich bearbeitet werden. Es ist geplant, die verbleibenden „alten“ Bewirtschafter-Fachanwendungen in den nächsten ein bis zwei Jahren ebenfalls umzustellen. Auch die SAP-Module und deren Einsatz wurden stetig weiter entwickelt. Der SAP-Support für SAP-FI und SAP-HHM obliegt der Landesbuchhaltung. Laut eigener Aussage fühlen sich die Bearbeiter bei den Bewirtschaftern und in der Landesbuchhaltung bei fachlichen und methodischen SAP-Fragen gut unterstützt.

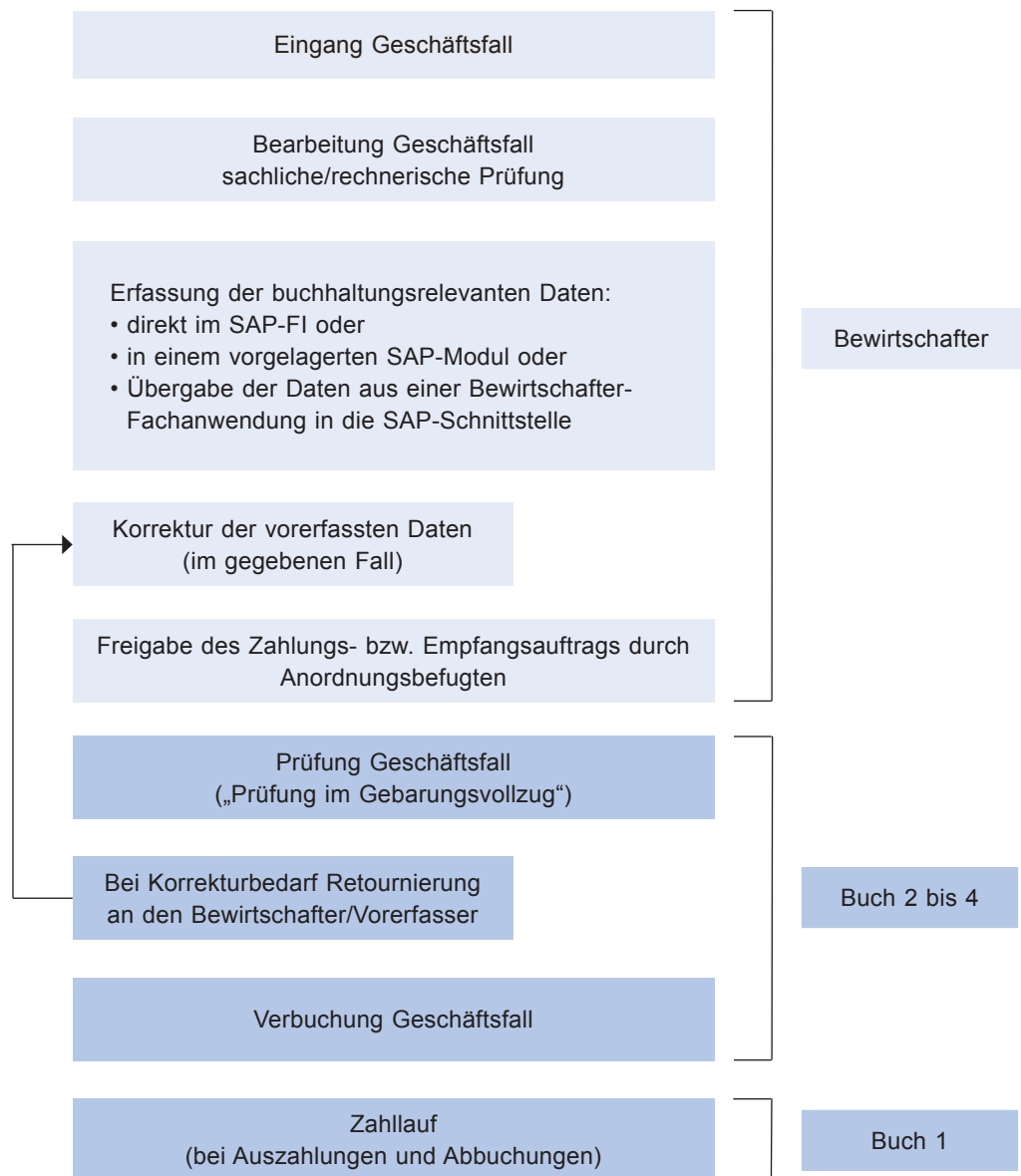
- 3.2.** Durch die laufende Entwicklung weist die Rechnungswesensoftware einen hohen Standard auf. Der LRH hält fest, dass der laufende SAP-Support reibungslos funktioniert. Außerdem stehen detaillierte Skripten für dieses komplexe System zur Verfügung.

Beleglauf und Kontrollen

Ablauf im Überblick

- 4.1.** Die buchhalterische Erfassung der Belege des Landes erfolgt in einem Zusammenspiel zwischen den bewirtschaftenden Stellen und der Landesbuchhaltung. Folgende Grafik gibt einen schematischen Überblick über die Abwicklung laufender Geschäftsfälle:

Abbildung 2: Abwicklung laufender Geschäftsfälle



Darstellung LRH

Die Bearbeitung bzw. sachliche und rechnerische Belegprüfung erfolgt bei der zuständigen bewirtschaftenden Stelle. Die Gestaltung dieser internen Abläufe obliegt den Direktionen bzw. Fachabteilungen. Auf Grund der verschiedenen Aufgabenstellungen und der Heterogenität der Geschäftsfälle sind die Abläufe unterschiedlich.

Alle buchungsrelevanten Daten werden direkt in einem SAP-Modul erfasst oder über eine spezifische Fachanwendung mittels Schnittstelle ins SAP übernommen. Die vollständige, zeitgerechte und richtige Erfassung der Geschäftsfälle liegt in der Verantwortung der jeweiligen bewirtschaftenden Stelle. Der Anordnungsbefugte bestätigt mit seiner händischen oder elektronischen Signatur auch die sachliche und rechnerische Richtigkeit des Zahlungs- oder Empfangsauftrages.

Mit Abschluss der Vorerfassung oder der elektronischen Signatur durch den Bewirtschafter stehen die Buchungssätze den zuständigen Buchhaltungsmitarbeitern elektronisch zur Verfügung.

Generelle Linie des Landes ist es, die Datenvorerfassung beim Bewirtschafter strikt von der Verbuchung durch die Landesbuchhaltung zu trennen.⁴ Als erster Arbeitsschritt in der Landesbuchhaltung erfolgt die Prüfung im Gebarungsvollzug wie in Punkt 7. dargestellt. Änderungen auf Grund der inhaltlichen oder formalen Einwendungen der Landesbuchhaltung, die sich aus dieser Prüfung ergeben, werden im Normalfall vom Bewirtschafter vorgenommen.⁵ Der Bewirtschafter kann aber auch an seiner Anordnung festhalten (Beharrungsvermerk).⁶ Solange die Buchungssätze nicht verbucht sind, ist technisch eine vollständige Änderung durch die Bewirtschafter oder die Landesbuchhaltung im Rahmen ihrer organisatorischen Befugnisse möglich.

Nach allfälligen Änderungen erfolgt die eigentliche Verbuchung - die Freigabe des vorerfassten Datensatzes - durch die Mitarbeiter der Landesbuchhaltung. Damit stehen die Zahlungsverpflichtungen entsprechend den erfassten Konditionen für die Auszahlung bereit. Forderungen sind eingebucht und können automatisch gemahnt werden.

Der Zahlungsvollzug und das Kassenmanagement wurden im Rahmen der Rechnungsabschlussprüfung 2008 schwerpunktmäßig geprüft. Der LRH fand dabei keine Hinweise auf Kontrolldefizite in diesem Bereich.⁷

- 4.2.** Die im Sinne eines wirksamen Kontrollsystems erforderliche Trennung von Anordnung und Vollzug ist beim Land OÖ durch die klare Zuständigkeitsverteilung zwischen Bewirtschafter und Landesbuchhaltung sinnvoll gelöst.

4 Wenn in definierten Ausnahmefällen dieses Prinzip nicht zur Anwendung kommt, gibt es eine Verantwortungstrennung und entsprechende Kontrollmaßnahmen innerhalb der Landesbuchhaltung.

5 vgl. § 12 Abs. 3 BOV

6 vgl. § 31 Abs. 2 Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich; derartige Fälle sind die Ausnahme und werden der zuständigen Stelle der Direktion Finanzen sowie der jeweils zuständigen Direktion mitgeteilt

7 vgl. Punkt 39. der Initiativprüfung „Rechnungsabschluss 2008 des Landes OÖ“ (LRH-100003/208-2009-MÜ)

Kontrollschritte

- 5.1.** Ein wirksames Kontrollsystem erfordert ein koordiniertes Zusammenspiel von organisatorischen Maßnahmen, technischen Systemkontrollen sowie Kontrollen durch Mitarbeiter des Bewirtschafters⁸ und der Landesbuchhaltung. Die Abläufe beim Bewirtschaftler und die Funktionsweise der Bewirtschaftler-Fachanwendungen spielen daher eine wesentliche Rolle für die Sicherheit und beeinflussen das Kontrollerfordernis in der Landesbuchhaltung.

Die Abläufe und Prüfungshandlungen bei den bewirtschaftenden Stellen sind unterschiedlich. Teilweise erfolgt die sachliche Prüfung, Vorerfassung und Anordnung durch unterschiedliche Personen. In anderen Fällen ist beispielsweise die sachliche Prüfung und Vorerfassung bei einem Mitarbeiter angesiedelt oder es wird die Vorerfassung und Anordnung von ein und der selben Person durchgeführt. Das bedeutet, dass die inhaltliche Prüfung eines Beleges beim Bewirtschaftler einem 2- bis 6-Augenprinzip unterliegen kann.⁹

- 5.2.** Beim Bewirtschaftler muss ein funktionierendes internes Kontrollsystem in Bezug auf die Sachentscheidung gegeben sein. Denn selbst bei Vorliegen aller relevanter Unterlagen ist den Mitarbeitern der Landesbuchhaltung diesbezüglich nur eine eingeschränkte Beurteilung möglich. Beispielsweise hält es der LRH für sinnvoll, beim Bewirtschaftler die sachliche Prüfung und die Vorerfassung von der Anordnung zu trennen.

Überdies empfiehlt der LRH der Direktion Finanzen, regelmäßige Workshops für die Bewirtschaftler beispielsweise über neue Systementwicklungen, haushaltsrechtliche und formale Fragestellungen durchzuführen. In diesem Rahmen können auch Tipps und Tricks in der SAP-Anwendung sowie konkrete Anwendungsbeispiele besprochen werden. Dies soll den Gedankenaustausch fördern und einheitliche Vorgehensweisen unterstützen.

- 6.1.** Zahlungs- und Empfangsaufträge für Einzel- bzw. Sammelanweisungen¹⁰ (rd. 110.000 Geschäftsfälle im Jahr 2013) werden in der Landesbuchhaltung lückenlos kontrolliert. Durch die Erfassung beim Bewirtschaftler und die Buchung in der Landesbuchhaltung ist bei all diesen Buchungen jedenfalls ein 4-Augenprinzip gegeben.

Bei Massendaten (rd. 810.000 Geschäftsfälle im Jahr 2013) führt die Landesbuchhaltung im Rahmen der Prüfung im Gebarungsvollzug stichprobenartige Plausibilitätskontrollen durch. In diesem Bereich sind ausgewählte, nachgängige Prüfungen bzw. Systemprüfungen seitens der Buch Rev vorgesehen. Auf Grund der angespannten Personalsituation in der Buch Rev sind für 2014 keine derartigen Prüfungen geplant.

- 6.2.** Das Risiko einer Abweichung des Originalbelegs vom Zahlungs- bzw. Empfangsauftrag beurteilt der LRH bei Einzel- und Sammelanweisungen durch die lückenlose Kontrolle als gering.

8 vgl. auch § 17 BOV – Internes Kontrollsystem

9 Im Detail waren die Abläufe bei den Bewirtschaftlern nicht Gegenstand der Prüfung.

10 Einzel- bzw. Sammelanweisungen betreffen in diesem Zusammenhang Geschäftsfälle, die nicht aus einem VORSYSTEM zur Abwicklung von Massendaten kommen.

Der LRH regt an, bei Massendaten organisatorische und technische Systemprüfungen seitens der Buch Rev zu forcieren. Damit kann das Risiko deutlich eingeschränkt werden.

- 7.1.** Die konkretesten Anhaltspunkte zum Umfang der Kontrollen im Gebarungsvollzug enthält die Dienstanweisung für die Landesbuchhaltung und Personalverrechnung. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von rechtlichen Bestimmungen und Handlungsanleitungen¹¹, in denen auf Teilaspekte eingegangen wird.

§ 7 der Dienstanweisung für die Landesbuchhaltung und Personalverrechnung lautet:

„(1) Bei der Landesbuchhaltung haben sich Prüfungen im Gebarungsvollzug gemäß § 31 der Haushaltsordnung des Landes in der Regel noch vor dem Zahlungsvollzug insbesondere zu erstrecken auf die

1. Zuständigkeit der bewirtschaftenden Stelle für die Anordnung,
2. Zeichnungsberechtigung von Anordnungen,
3. inhaltliche Übereinstimmung der Anordnung mit den Originalbelegen und die Angaben betreffend die Zahlungsempfängerin oder den Zahlungsempfänger,
4. Bedeckung im Rahmen des Voranschlags.

(2) Zudem kann stichprobenartig zusätzlich zu den im Abs. 1 angeführten Prüffeldern eine Kontrolle bezüglich Zuordnung zur Voranschlagsstelle, die Erfassung in der Wert- und Sachengebarung und eine Prüfung von Anordnungen bezüglich Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit erfolgen. Diese Prüfung hat sich insbesondere auch auf die Einhaltung steuerrechtlicher und sonstiger Gebarungs- und Verrechnungsvorschriften zu beziehen.

(3)

Neben der Kontrolle des Zahlungsempfängers, der Unterschrift durch einen Anordnungsberechtigten sowie der materiellen Grundlage der Anweisung werden seitens der Landesbuchhaltung bei den Einzel- und Sammelanweisungen teilweise folgende Details der vorerfassten Belege geprüft:

- Übereinstimmung des Betrags mit dem Originalbeleg
- Übereinstimmung der Bankverbindung
- Richtige Erfassung der Skontokonditionen lt. Rechnung
- Richtige Erfassung des Steuerkennzeichens
- Vorliegen einer gültigen politischen Genehmigung (Beschluss des Oö. Landtags, der Oö. Landesregierung oder Entscheidung des zuständigen Regierungsmitgliedes)
- Überprüfung der inhaltlichen Plausibilität
- Richtige Auswahl der Voranschlagsstelle
- Aussagekraft des Buchungstextes
- Prüfung der Ratenzahlungen bzw. Teilrechnungen

11 v.a. Haushaltsordnung des Landes OÖ (§ 31), Buchhaltungsorganisationsvorschrift (§12), Erlässe, SAP-Handbücher, Beschreibungen des IKS der Landesbuchhaltung

Die Dokumentation der durchgeführten Kontrollen ergibt sich lediglich daraus, dass die Verbuchung erfolgte. Welche Prüfungsschritte die Buchhaltungsmitarbeiter im Einzelnen gesetzt haben, wird nicht dokumentiert und ist daher nicht nachvollziehbar. Rückschlüsse lassen sich allenfalls aus der elektronischen Workflow-Dokumentation ziehen.

- 7.2.** Der LRH stellte fest, dass die Vorschriften einen großen Spielraum hinsichtlich Art und Umfang der Prüfung im Gebarungsvollzug lassen. Über die definierten Minimalerfordernisse hinaus, setzen sich die Buchhaltungsmitarbeiter den Prüfungsmaßstab auf Grund ihrer Erfahrungen und Kenntnisse selbst und entscheiden über den Umfang der Prüfungshandlungen. Durch die fehlende Dokumentation und Uneinheitlichkeit der Prüfungshandlungen ist es nicht nachvollziehbar, was im Detail geprüft wurde. Der LRH empfiehlt, den Austausch zwischen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Landesbuchhaltung zu fördern, um einheitliche Sichtweisen und Beurteilungsmaßstäbe anzuwenden. Er hält es auch für sinnvoll, konkretere Vorgaben zu geben sowie einheitliche, wechselnde Prüfungsschwerpunkte zu setzen.
- 8.1.** Änderungen, die sich aus der Prüfung im Gebarungsvollzug ergeben, werden in jedem Fall dem zuständigen Vorerfasser zur Kenntnis gebracht. Rückmeldungen an den Bewirtschafter können entweder im Rahmen des elektronischen Workflows oder durch Rücksendung der Unterlagen erfolgen. In diesen Fällen hat der Bewirtschafter die Änderungen vorzunehmen. Geringfügige Änderungen werden teilweise - in der Regel nach Rücksprache mit dem Bewirtschafter - auch von Mitarbeitern der Landesbuchhaltung durchgeführt.¹² Alle Korrekturen der vorerfassten Belege werden elektronisch dokumentiert. Änderungen der Landesbuchhaltung werden dem Bewirtschafter automatisch über den Workflow gemeldet.
- 8.2.** Der LRH hält es für einen wichtigen Bestandteil des IKS, dass der Bewirtschafter über jede Änderung der Landesbuchhaltung informiert wird. Damit ist sichergestellt, dass keine Korrekturen ohne Wissen des Bewirtschafters vorgenommen werden.
- 9.1.** Die Prüfung im Gebarungsvollzug der laufenden Geschäftsfälle durch die Landesbuchhaltung führte im Wesentlichen zu formalen Änderungen. Wesentliche finanzielle Auswirkungen hatten die Feststellungen der Landesbuchhaltung in den letzten Jahren nicht. Dies spiegelt sich auch in den Quartalsmeldungen¹³ der Landesbuchhaltung an die Direktion Finanzen wider.
- 9.2.** Selbst wenn die laufende Prüfung im Gebarungsvollzug in der Landesbuchhaltung tatsächlich meist nur zu formalen Änderungen führt, ist die präventive Wirkung der Kontrolle sowie der Lerneffekt und Wissensaustausch aus den laufenden Rückmeldungen nicht zu unterschätzen.
- 10.1.** Durch die laufende Weiterentwicklung der eingesetzten Software haben sich die Abläufe verändert. Einzelne Prüfschritte der Landesbuchhaltung wurden durch technische Systemkontrollen ersetzt. Auch die Auswertungsmöglichkeiten im SAP tragen dazu bei, Qualitätsunterschiede bei der Anwendung der Haushaltsvorschriften leichter zu identifizieren und Schwachpunkte im System zu erkennen.

12 Technisch können Buchhaltungsmitarbeiter Änderungen vornehmen. Zur Vermeidung eigenmächtiger Änderungen wertet die Landesbuchhaltung derartige Korrekturen aus.

13 Der Buchhaltungsvorstand ist verpflichtet, quartalsweise besondere Vorkommnisse an die Direktion Finanzen zu melden.

Um die Qualität der Prüfung im Gebarungsvollzug sicherzustellen, sieht das IKS der Landesbuchhaltung übergeordnete Prüfungshandlungen durch bestimmte Buchhaltungsmitarbeiter vor. Die Form und Häufigkeit der Dokumentation dieser Prüfungshandlungen entsprachen nicht immer den festgelegten Vorgaben.

- 10.2.** Der LRH hält fest, dass die technischen Systemkontrollen und laufenden Auswertungen die Arbeit der Landesbuchhaltung erleichtern und die Sicherheit im Gebarungsvollzug erhöhen. Der LRH stellte fest, dass die übergeordneten Prüfungshandlungen zur Sicherung der Qualität und zum reibungslosen Ablauf beitragen. Er vermisste jedoch die vollständige Dokumentation der übergeordneten Prüfungshandlungen. Die Frequenz ist den geänderten Rahmenbedingungen anzupassen, das heißt, die IKS-Vorgaben sind zu überarbeiten.

Automatisierung des Beleglaufs zwischen Bewirtschafter und Landesbuchhaltung

- 11.1.** Die Übermittlung der Belege zwischen bewirtschaftender Stelle und Landesbuchhaltung stellte sich zum Prüfungszeitpunkt wie folgt dar:

- Eine **vollelektronische Abwicklung** bei Bewirtschafter und Landesbuchhaltung gab es zum Prüfungszeitpunkt bei vier bewirtschaftenden Stellen.¹⁴ Entweder fügt der Bewirtschafter die elektronischen Dokumente der Buchung hinzu (ELSAP) oder die berechtigten Personen haben die Möglichkeit, direkt auf die buchhaltungsrelevanten Dokumente in der Fachanwendung zuzugreifen. Somit können sich die berechtigten Personen die Dokumente jederzeit ansehen, egal in welchem Stadium sich der Prozess befindet.
- Die **teilelektronische Abwicklung** des Beleglaufes erfolgt bei zwei Bewirtschaftern.¹⁵ Die bewirtschaftende Stelle scannt die Dokumente ein und fügt sie mittels Modul Records Managements elektronisch der Buchung hinzu. Dadurch werden die Papierdokumente nicht durch elektronische Dokumente ersetzt. Die Originale werden beim Bewirtschafter im Papierakt abgelegt. Die Verwendung von Records Management wird nicht weiter forciert.
- Bei den restlichen 22 bewirtschaftenden Stellen wird der Empfangs- bzw. Zahlungsauftrag ausgedruckt. Die dazugehörigen Dokumente werden **in Papierform** beigelegt und mittels Dienstpost an die Landesbuchhaltung übermittelt. Je nach Bewirtschafter erhält die Landesbuchhaltung jeweils den gesamten Akt, einen Teilakt bzw. Dokumente im Original oder in Kopie. Die Ablage der Originalrechnungen erfolgt im Normalfall in der Landesbuchhaltung. Die Förderakten sind vollständig beim Bewirtschafter abgelegt, es verbleiben keine Unterlagen in der Landesbuchhaltung.

Im Jahr 2013 wurden rd. 110.000 Belege aus Einzel- bzw. Sammelanweisungen direkt im SAP-FI bzw. SAP-MM-Logistikprogramm erfasst. Davon wurden rd. 11 Prozent vollelektronisch abgewickelt, weitere rd. 9 Prozent teilelektronisch.

Zahlungs- bzw. Empfangsaufträge für Massendaten erhält die Landesbuchhaltung in elektronischer Form, jedoch größtenteils ohne dazugehörige Einzeldokumente.

14 Abteilung Personal, Abteilung Präsidium, Abteilung Informationstechnologie, Abteilung Wirtschaft
15 Abteilung Gesamtverkehrsplanung und öffentlicher Verkehr, Abteilung Verkehr

Das Ziel der Landesverwaltung ist es, vom Papierakt zum elektronischen Akt (ELAK-Einführung) zu gelangen. In der Praxis erfolgt im gleichen Zug die Integration der Fachanwendung bzw. die Umstellung auf vollelektronische Abwicklung zwischen Bewirtschafter und Landesbuchhaltung (ELSAP-Umstellung). Dabei handelt es sich um ein Tool, mit dem elektronische Anhänge (z.B. eingescannte Belege) bereits bei der Vorerfassung dem Buchungssatz beigefügt werden können. Die ELAK-Umstellung soll schrittweise erfolgen und bis zum Jahr 2018 abgeschlossen sein. Eine Umstellung auf ELSAP ohne Einführung des ELAK beim Bewirtschafter ist nicht geplant. Begründet wird dies damit, dass dies eine zweifache Änderung der Organisationsabläufe in kurzer Zeit bedeuten würde und die Rollout-Ressourcen beschränkt sind.

Durch die Umstellung auf ELAK bzw. ELSAP ergeben sich für die bewirtschaftenden Stellen bzw. für die Landesbuchhaltung einige Vorteile:

- Der Beleg ist für alle berechtigten Personen (Bewirtschafter und Landesbuchhaltung) immer verfügbar.
- Durch den elektronischen Workflow können Arbeitsschritte in kürzester Zeit erledigt werden.
- Der Workflow bildet den aktuellen Stand bzw. die weiteren Schritte sehr übersichtlich ab. Es ist immer ersichtlich, in welchem Stadium der Bearbeitung sich ein Geschäftsfall befindet.

- 11.2.** Der Zeitplan für die ELAK-Umstellung ist unbedingt einzuhalten. Da die laufenden Systemänderungen auf die Arbeitsweise beim Bewirtschafter und in der Landesbuchhaltung Einfluss haben, wäre dies auch eine Gelegenheit, Prozesse zu vereinfachen und zu vereinheitlichen. Dies entspricht auch dem Konzept der Landesverwaltung, in dem eine ständige Prozessoptimierung verankert ist.

Außerdem empfiehlt der LRH dem Land OÖ, nach Möglichkeit die vorzeitige Umstellung auf ELSAP (elektronischer Beleglauf zwischen Bewirtschafter und Landesbuchhaltung) bei den Bewirtschaftern, bei denen eine große Anzahl von Einzelbelegen bearbeitet wird und die ELAK-Umstellung noch nicht unmittelbar bevorsteht. Der LRH teilt die Meinung des Landes, dass bei einer Umstellung jedenfalls auch die Prozesse überarbeitet werden müssen. Ziel ist es, den Nutzen aus der effizienteren Abwicklung möglichst rasch zu generieren.

Neuausrichtung der Landesbuchhaltung

- 12.1.** Mit der SAP Einführung 1999 kam es zu einer sukzessiven Verlagerung der Erfassung der Buchungsdaten von der Landesbuchhaltung zum Bewirtschafter. Dadurch wurden die Aufgaben der Buchhaltung kontinuierlich reduziert. Demzufolge und auf Grund sonstiger organisatorischer Maßnahmen sparte die Landesbuchhaltung seither zahlreiche Dienstposten ein. Durch die laufenden Systemanpassungen änderten sich darüber hinaus – wie bereits beschrieben – auch die Anforderungen an die Buchhaltungsmitarbeiter.

In den nächsten Jahren werden zahlreiche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesbuchhaltung in den Ruhestand treten.¹⁶ Dazu gibt es beim Land OÖ die generelle Bestrebung, Verwaltungspersonal abzubauen.

16 Von den 63 Mitarbeitern der Landesbuchhaltung (Stand Jänner 2014) waren 42 Personen älter als 50 Jahre und lediglich 4 Personen jünger als 40 Jahre. Der Altersdurchschnitt betrug rd. 51 Jahre.

12.2. Vor diesem Hintergrund hält es der LRH für erforderlich, die Prüfung im Gebarungsvollzug in der Landesbuchhaltung unter Anwendung eines risikoorientierten Prüfungsansatzes neu zu organisieren. Dabei darf sich die Qualität der Gebarungskontrolle nicht verschlechtern. Aus Sicht des LRH wäre es möglich, die laufende, lückenlose Prüfung im Gebarungsvollzug bei Einzel- und Sammelanweisungen unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Überlegungen teilweise durch stichprobenartige und nachgängige Kontrollen zu ersetzen.

Bei einem risikoorientierten Prüfungsansatz könnten beispielsweise folgende Kriterien eine Rolle spielen:

- Abläufe und Prüfungshandlungen beim Bewirtschafter (4-Augenprinzip bzw. Mehraugenprinzip)
- Funktionsweise der Systemkontrollen der Bewirtschafter-Fachanwendungen
- Bearbeitungsqualität beim Bewirtschafter
- Handelt es sich um Teilrechnungen/-zahlungen oder Schlussrechnungen/-zahlungen
- Beziehung zum Geschäftspartner (laufender Geschäftskontakt, öffentliche Hand,)
- Einzelfall oder sich wiederholender Geschäftsfall
- Absolute Höhe des Betrages der Einnahme oder Ausgabe
- Änderungen bei den gesetzlichen Rahmenbedingungen
- Besonderheiten die sich aus der ELAK/ELSAP-Umstellung ergeben
- Umstellungen bei VORSYSTEMEN

Der LRH empfiehlt der Landesbuchhaltung, die Aufgaben systematisch zu analysieren und Szenarien für eine „Gebarungsprüfung neu“ zu erarbeiten. Dies ist auch für die laufende Fortbildung der Mitarbeiter sowie für die Personalauswahl bei Nachbesetzungen wichtig.

ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZU DEN GEBARUNGSFÄLLEN

13.1. Der LRH zog eine geschichtete Stichprobe zur Beurteilung der Geschäftsfälle des Landes OÖ. Dabei wurden verschiedenartige Buchungsfälle bei allen Bewirtschaftern ausgewählt. Die grundsätzlichen Anregungen, die sich aus der Beurteilung der einzelnen Geschäftsfälle ergaben, sind in der Folge dargestellt.

Systemoptimierungen

Zahlungseingang ohne vorherigen Empfangsauftrag

14.1. Bei einigen Stichproben hat sich gezeigt, dass ein Geldeingang ohne Vorliegen eines Empfangsauftrags (Erfassung der Forderung seitens des Bewirtschafters) erfolgte.¹⁷ In diesen Fällen wird der Zahlungseingang von der Landesbuchhaltung auf ein Zwischenkonto gebucht. Die Landesbuchhaltung informiert den Bewirtschafter

17 Lt. § 28 HO hat die Einziehung von Einnahmen grundsätzlich auf Grund von Empfangsaufträgen zu erfolgen.

in Form einer Geldeingangsmeldung über den eingetroffenen Betrag und den angegebenen Zahlungsgrund. Auf Basis dessen erstellt der Bewirtschafter einen Empfangsauftrag und übermittelt ihn an die Landesbuchhaltung als Grundlage für die Einbuchung der Forderung. Erst dann kann die Forderung mit der eingegangenen Zahlung ausgeglichen werden.

Die Begründung für diese Vorgehensweise lag teilweise darin, dass im Vorhinein die Höhe des Betrages oder auch der Zahlungszeitpunkt nicht bekannt waren. Außerdem kann es bei rascher Zahlung zu zeitlichen Überschneidungen kommen.

Gemäß § 20 HO sind Einnahmenansprüche unverzüglich geltend zu machen.¹⁸ Wenn beim Bewirtschafter kein geeignetes System vorhanden ist, das eine vollständige Evidenz offener Forderungen gewährleistet, erhöht sich das Risiko, dass erbrachte Leistungen nicht verrechnet oder vertraglich zugesicherte Ansprüche nicht geltend gemacht werden. Offene Forderungen sind an zentraler Stelle nicht bekannt und können auch nicht automatisch eingemahnt werden. Der Landesbuchhaltung ist dies bewußt. Bei einigen Bewirtschaftern wurde das Modul SAP-SD eingeführt. Somit werden die Ausgangsrechnungen sofort zentral im SAP erfasst.

- 14.2.** Der LRH stellte fest, dass § 20 der HO mit den zugehörigen Ausführungsbestimmungen nicht immer eingehalten wird. Er empfiehlt der Landesbuchhaltung bzw. der Direktion Finanzen, durch geeignete Maßnahmen darauf hinzuwirken, dass für alle Einnahmen zeitgerecht Empfangsaufträge erstellt werden.

Verspätete Erfassung der Geschäftsfälle

- 15.1.** Bei einzelnen Bewirtschaftern gab es Rechnungen, die erst mehrere Monate nach Rechnungsausstellung erfasst wurden. In diesen konkreten Fällen war die Leistung zum Rechnungszeitpunkt bereits erbracht. In der Regel lag die verspätete Verbuchung der Geschäftsfälle daran, dass die Rechnungen entsprechend zeitverzögert vom Bewirtschafter erfasst wurden. Auffällig war, dass diese zu einem großen Teil aus politischen Büros kamen. Diese Vorgehensweise steht im Widerspruch zu § 24 HO, wonach Zahlungsaufträge so rechtzeitig zu erteilen sind, dass Fälligkeiten eingehalten werden können.¹⁹ Wenn die Verzögerung über das Budgetjahr hinausgeht, kann dies außerdem eine Budgetbindung im Folgejahr bedeuten.

Eine Auswertung ausstehender Eingangsrechnungen oder verzögerter Förderauszahlungen durch die Landesbuchhaltung ist deswegen nicht möglich, weil Bestellungen, Aufträge und Förderzusagen ohne Mittelbindungen im SAP vergeben werden können.²⁰ Saldenbestätigungen werden vom Land OÖ in der Regel auch nicht eingeholt. Somit liegt es in der alleinigen Verantwortung des Bewirtschafter für die zeitgerechte Erfassung von Rechnungen zu sorgen.

18 Ausführungsbestimmungen zur HO des Landes zu § 20 Abs. 1 und 2: „Die bewirtschaftenden Stellen haben Einnahmenansprüche des Landes, die in ihrem Wirkungsbereich anfallen, unverzüglich geltend zu machen. Gleichzeitig mit der Geltendmachung haben sie die Landesbuchhaltung von diesen Einnahmenansprüchen in Kenntnis zu setzen...“

19 Vgl. § 24 HO;
Bei einer allfälligen Umstellung der Rechnungslegung, kommt der periodengerechten Zuordnung eine höhere Bedeutung zu.

20 Eine automatische Mittelbindung erfolgt mit Vorerfassung der Belege bzw. Übernahme in die PSCD-Schnittstelle. Damit stellt das System sicher, dass diese Belege verbucht und bezahlt werden können. In den überwiegenden Fällen erfolgt die Haushaltsüberwachung über die Bewirtschafter-Fachanwendungen oder in anderen Nebenaufzeichnungen.

- 15.2.** Der LRH stellte fest, dass auch in diesem Punkt die HO nicht immer eingehalten wird. Er fasst zusammen, dass das System keinen vollständigen Ausweis der Verpflichtungen gewährleistet. Aus seiner Sicht sind Maßnahmen zu setzen, um verzögerten Vorerfassungen entgegen zu wirken.

Nicht in Anspruch genommene Skonti

- 16.1.** Stichproben haben gezeigt, dass Skonti aus nachfolgend angeführten Gründen nicht in Anspruch genommen wurden:
- Der Beleglauf innerhalb der Verwaltung dauerte zu lange.
 - Die Rechnungen blieben bei der bewirtschaftenden Stelle liegen, weil kein ausreichendes Budget vorhanden war.
 - Vom Bewirtschafter wurde der falsche Skontoschlüssel erfasst. Dies wurde auch bei der Prüfung in der Landesbuchhaltung nicht erkannt.

Aufgrund der konkreten Systemeinstellungen ist keine Auswertung über nicht in Anspruch genommene Skonti möglich. Es liegt letztlich in der Verantwortung des Bewirtschafters, ob ein Skontoabzug erfolgt.

- 16.2.** Um eine nähere Analyse zu ermöglichen, empfiehlt der LRH der Landesbuchhaltung Skontoschlüssel so festzulegen, dass auch eine Auswertung nicht in Anspruch genommener Skonti möglich ist.

Präventionsmaßnahmen zur Vermeidung von Doppelzahlungen

- 17.1.** Laut Aussage der Landesbuchhaltung gab es vereinzelt Fälle einer Doppelerfassung von Belegen. Durch die zunehmende elektronische Abwicklung der Geschäftsfälle wird es schwieriger, Originaldokumente von Kopien zu unterscheiden. Es ist Aufgabe des Bewirtschafters, Vorkehrungen zu treffen, dass Doppelerfassungen und damit Doppelzahlungen vermieden werden.
- 17.2.** Der LRH regte an, bei der Prüfung im Gebarungsvollzug sowie bei nachgängigen Prüfungen und Systemprüfungen dieses Thema schwerpunktmäßig zu behandeln.

Verwaltungsvereinfachungen

Mehrfachzuständigkeiten für einen Geschäftsfall

- 18.1.** Die Aufgabenverteilung innerhalb der Landesbuchhaltung erfolgt nach Voranschlagsstellen. Werden bei einem Geschäftsfall mehrere Voranschlagsstellen angesprochen, so sind mit der Verbuchung eines Geschäftsfalles in Einzelfällen mehrere Mitarbeiter der Landesbuchhaltung befasst.
- 18.2.** Der LRH empfiehlt, aus Effizienzgründen in den genannten Fällen die Bearbeitung der Geschäftsfälle innerhalb der Landesbuchhaltung auf eine Stelle zu konzentrieren.

Erhöhter Verwaltungsaufwand durch Ratenzahlungen

- 19.1.** Wenn Auszahlungen in Raten erfolgen, muss jede Teilzahlung mit einem eigenen Zahlungsauftrag angewiesen werden. Durch diese Vorgangsweise ergibt sich sowohl beim Bewirtschafter als auch bei den Mitarbeitern in der Landesbuchhaltung ein erhöhter Verwaltungsaufwand, weil sich der Bearbeitungsvorgang mehrfach wiederholt.

Ein Grund für Ratenzahlungen kann sein, dass bei Ermessensausgaben dem Bewirtschafter nicht das gesamte Jahresbudget zu Jahresbeginn zur Verfügung steht. Durch Quartalssperren wird die Verfügungsmöglichkeit über das Jahr verteilt.

- 19.2.** Wenngleich die Steuerung der Haushaltsergebnisse über Budgetsperren für den LRH grundsätzlich nachvollziehbar ist, regt er an, Kleinbeträge unter Abwägung von Kosten-Nutzen-Überlegungen möglichst nicht in Raten anzuweisen.

Doppelevidenz bei Ratenzahlungen bzw. Teilrechnungen

- 20.1.** Ratenzahlungen von Förderungen bzw. Teilrechnungen werden beim Bewirtschafter evident gehalten. Teilweise führt die Landesbuchhaltung parallel dazu eigene Aufzeichnungen.

- 20.2.** Der LRH stellte fest, dass die Mitarbeiter der Landesbuchhaltung das System der Evidenzhaltung von Ratenzahlungen bzw. Teilrechnungen beim jeweiligen Bewirtschafter nicht kennen. Aus Sicht des LRH sollten in diesem Bereich eventuelle Doppelgleisigkeiten vermieden werden.

1 Anlage

1 Beilage

Linz, am 24. April 2014

Friedrich Pammer
Direktor des Oö. Landesrechnungshofes

Module, die im Wesentlichen zum Einsatz kommen

Direktionen und Abteilungen		SAP-FI	SAP-Logistik	SAP-SD	SAP-PSCD	IPA ¹	Bewirtschaftersfachanwendungen aus denen Daten über eine Schnittstelle ins SAP übernommen werden
A	Direktion Finanzen (FinD)						
	Direktion Finanzen	A16			x		x Fernpendlerbeihilfe
B	Direktion Personal (PersD)						
	Personal	B24					
C	Direktion Präsidium (PräsD)						
	Presse	C27					
	Statistik	C31					
	Präsidium	C40					
	Informationstechnologie	C44					
	Gebäude- und Beschaffungs-Management	C60					
D	Direktion Verfassungsdienst (VerfD)						
	Direktion Verfassungsdienst	D33					
E	Direktion Bildung und Gesellschaft (BGD)						
	Direktion Bildung und Gesellschaft	E14			x		x Bildungskonto Familienförderungen
F	Direktion Inneres und Kommunales (IKD)						
	Direktion Inneres und Kommunales	F19			x		x Bedarfszuweisungen
G	Direktion Kultur (KD)						
	Direktion Kultur	G21			x		x Landesmusikschulen
H	Direktion für Landesplanung, wirtschaftliche und ländliche Entwicklung (LWLD)						
	Land- und Forstwirtschaft	H01			x		x Agrarförderungen (Umstellung auf PSCD-Schnittstelle ab Jänner 2014)
	Raumordnung	H07					
	Wirtschaft	H18			x		x Abteilung Wirtschaft gesamt
	Naturschutz	H23	*				* Pflegeausgleich
	Ländliche Neuordnung	H70					
I	Direktion Soziales und Gesundheit (SGD)						
	Jugendwohlfahrt	I20					
	Soziales	I30			x		x Sozialhilfe-Informationssystem
	Ernährungssicherheit und Veterinärwesen	I35			x		x Fleischuntersuchungs-Ausgleichskasse
	Wohnbauförderung	I37			x		x Wohnbeihilfe Wohnbauförderung
	Gesundheit	I69	*		x		* Impfdatenbank x Mutterkindzuschuss
J	Direktion Straßenbau und Verkehr (SVD)						
	Gesamtverkehrsplanung und öffentlicher Verkehr	J67			x		x Sondertransporte
	Verkehr	J68					
K	Direktion Umwelt und Wasserwirtschaft (UWD)						
	Oberflächengewässerwirtschaft	K11					
	Umwelt-, Bau- und Anlagentechnik	K63			x		x Ökostromanlagen
	Umweltschutz	K64					
	Grund- und Trinkwasserwirtschaft	K65					
	Anlagen-, Umwelt- und Wasserrecht	K66					

¹⁾ Programm für Personalverwaltung und -verrechnung

Tabelle 2: Darstellung LRH

SCHLUSSBESPRECHUNG - AKTENVERMERK

Aktenvermerk, 100000-2/13-2014-WA,
zur Schlussbesprechung:

Initiativprüfung Buchhaltungsaufgaben des
Landes OÖ

Ort und Datum:

LRH, am 26.2.2014

Teilnehmende Organisationen:

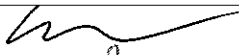
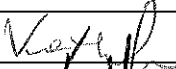

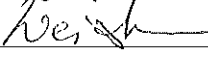
Direktion Finanzen
Landesbuchhaltung

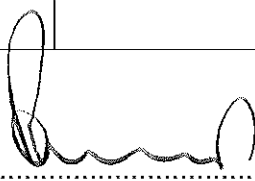
Den Vertreterinnen und Vertretern der geprüften Organisationen ist das vorläufige Ergebnis der o. a. Prüfung in der gegenständlichen Schlussbesprechung vollinhaltlich zur Kenntnis gebracht worden. Die von den Vertreterinnen und Vertretern mündlich eingebrachten Stellungnahmen wurden eingearbeitet (Kennzeichnung mit 3 an der zweiten Stelle der Berichtsgliederung und mit Kursivdruck).

Gemäß § 6 Abs. 5 Oö. LRHG besteht darüber hinaus die Möglichkeit zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme zum vorläufigen Ergebnis.


1) Die Vertreterinnen und Vertreter **verzichten** auf die gemäß § 6 Abs. 5 Oö. LRHG eingeräumte Gelegenheit zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme.

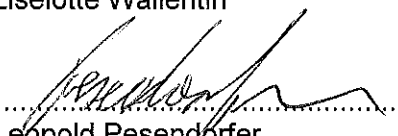
2) Die Vertreterinnen und Vertreter **behalten sich** die Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme gemäß § 6 Abs. 5 Oö. LRHG **vor**.

Organi- sation	Name in BLOCKBUCHSTABEN	Unterschrift	1) Ver- zicht	2) Vor- behalt
FinD	JOSEF KRENNER		X	
FinD	Franz Königstorfer		X	
Bnh	ROLAND REICHL		X	
Buch	WEIXLBAUMER MARGIT		X	

LRH: 
.....
Friedrich Pammer


.....
Liselotte Wallentin


.....
Daniela Mayrhofer


.....
Leopold Pesendorfer