



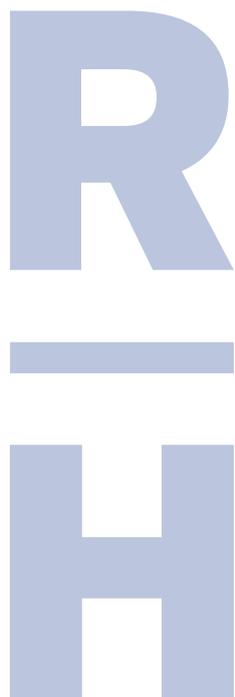
Rechnungshof
Österreich



Unabhängig und objektiv für Sie.

Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2017

III-160 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP



Textteil Band 3:
Ergebnis der Prüfung gemäß § 9 RHG 1948
System der Abschlussrechnungen

BRA 2017

Ergebnis der Prüfung gemäß § 9 RHG 1948
System der Abschlussrechnungen



IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im Juni 2018

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 - 8965
Fax (+43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____	3
Glossar _____	4
Kurzfassung _____	7
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	11
Ausgangslage _____	12
Systemlandschaft _____	12
Rollen und Verantwortlichkeiten _____	14
Erstellung der Abschlussrechnungen _____	15
Aufbereitung der Daten _____	15
Abschlussbuchungen _____	15
Manuelle Abschlussbuchungen von SAP _____	18
Aufbereitung der Abschlussrechnungen und Anhangsangaben _____	20
Vorberechtigungen und Vorbelastungen _____	24
Dokumentations- und Qualitätssicherungsmaßnahmen des Bundesministeriums für Finanzen bei der Erstellung der Abschlussrechnungen _____	27
Dokumentation der Abläufe zur Erstellung der Abschlussrechnungen durch das Bundesministerium für Finanzen _____	27
Qualitätssicherung der Abläufe zur Erstellung der Abschlussrechnungen durch das Bundesministerium für Finanzen _____	29
Zusammenwirken der haushaltsleitenden Organe und des Bundesministeriums für Finanzen bei der Erstellung der Abschlussrechnungen _____	31
Kommunikationswege des Bundesministeriums für Finanzen zu den haushaltsleitenden Organen im Rahmen der Erstellung der Abschlussrechnungen _____	31
Problemfelder im Zusammenhang mit den Abschlussrechnungen bei den verantwortlichen haushaltsleitenden Organen _____	35
Schlussempfehlungen _____	38

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Systemlandschaft für das Haushalts- und Rechnungswesen im Bund _____	13
Abbildung 2:	Aufbereitung der Abschlussrechnungen und Anhangsangaben durch die Applikation BRA _____	21

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BHG 2013	Bundeshaushaltsgesetz 2013; BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.
BRA	Bundesrechnungsabschluss
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
etc.	et cetera
HIS	Haushaltsinformationssystem
HV	Haushaltsverrechnung
ID	Identifikation
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
KOG	Kontenplan und Kontenzuordnung
PM–SAP	Personalmanagement
RH	Rechnungshof
RHG 1948	Rechnungshofgesetz 1948; BGBl. Nr. 144/1948 i.d.g.F.
RLV 2013	Rechnungslegungsverordnung 2013; BGBl. II Nr. 148/2013 i.d.g.F.
S.	Seite(n)
SAP	Softwarehersteller; die Buchstaben SAP stehen für „Systeme, Anwendungen und Produkte“
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
VVR	Voranschlagsvergleichsrechnung
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Anwendung / Applikation

Eine IT–Anwendung bzw. eine IT–Applikation wird als Sammelbegriff für Programme, Software, Datenbanken, Tabellenkalkulationen, Bildverarbeitungen oder Textverarbeitungen im IT–Bereich verwendet.

Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013)

Das Bundeshaushaltsgesetz 2013 richtet sich an Bundesorgane und regelt im Wesentlichen die Ziele und Organisation der Haushaltsführung, die mittelfristige und einjährige Haushaltsplanung, die Budgeterstellung, den Budgetvollzug, die Bundesvermögens– und Schuldenegebarung, die (Innen–)Kontrolle und den Rechnungsabschluss.

Data Warehouse

Datenbank, in der relevante Daten aus mehreren Datenquellen zu einem gemeinsamen, konsistenten Datenbestand zusammengeführt werden.

Detailbudget

Jedes Globalbudget ist vollständig und grundsätzlich in mehrere Detailbudgets erster Ebene aufzuteilen. Das Detailbudget ist die unterste Ebene der Gliederung des Bundesvoranschlags. Die Einrichtung von Detailbudgets hat organorientiert nach sachlichen Kriterien zu erfolgen. Die Einrichtung von Detailbudgets zweiter Ebene ist optional.

Globalbudget

Ein Globalbudget ist ein sachlich zusammengehörender Verwaltungsbereich, in dem Mittelverwendungen und Mittelaufbringungen für einen Bereich zusammengefasst sind. Die Verantwortung für Globalbudgets liegt beim jeweiligen haushaltsleitenden Organ.

haushaltsführende Stelle

Die Leiterinnen und Leiter haushaltsführender Stellen zählen zu den anordnenden Organen (Budgetverantwortung). Jedem Detailbudget ist eine haushaltsführende Stelle zugeordnet. Eine Leiterin oder ein Leiter einer haushaltsführenden Stelle kann auch mehrere Detailbudgets erster Ebene bewirtschaften. Zu den Aufgaben der haushaltsführenden Stellen gehören u.a. die Mitwirkung bei Aufgaben des haushaltsleitenden Organs, die Bewirtschaftung der ihnen zugewiesenen Detailbudgets, die Erstellung des Entwurfs des Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplans sowie die Umsetzung des vom haushaltsleitenden Organ festgelegten Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplans.

haushaltsleitendes Organ

Haushaltsleitende Organe zählen zu den anordnenden Organen der Haushaltsführung. Es sind dies

- die Bundespräsidentin/der Bundespräsident, die Präsidentin/der Präsident des Nationalrates, die Präsidentin/der Präsident des Bundesrates;
- die Präsidentin/der Präsident des Verfassungsgerichtshofes, die Präsidentin/der Präsident des Verwaltunggerichtshofes, die/der Vorsitzende der Volksanwaltschaft, die Präsidentin/der Präsident des Rechnungshofes;
- die Bundeskanzlerin/der Bundeskanzler und die übrigen Bundesministerinnen und Bundesminister, soweit sie mit der Leitung eines Bundesministeriums betraut sind.

Der Aufgabenkreis der haushaltsleitenden Organe umfasst u.a. die mehrjährige Planung der Mittelverwendungen und –aufbringungen in ihrem Wirkungsbereich, die Mitwirkung an der Erstellung der Entwürfe des Bundesfinanzrahmengesetzes und des Bundesvoranschlags, des Budgetberichts und der Teilhefte, die Einrichtung von Globalbudgets und Detailbudgets im Einvernehmen mit der Bundesministerin oder dem Bundesminister für Finanzen und die Einrichtung von haushaltsführenden Stellen.

HV–SAP

Das HV–SAP ist das vom Bund verwendete IT–Verfahren für die Haushaltsverrechnung (HV).

IT-Tool

Ein IT-Tool ist ein Werkzeug, z.B. ein Programm, das systemnahe Aufgaben bearbeitet oder Auswertungen aus einer Anwendung / Applikation liefert.

IT-Verfahren

Ein IT-Verfahren besteht aus einem oder mehreren IT-gestützten Geschäftsprozessen, die eine arbeitsorganisatorisch abgeschlossene Einheit mit einem gemeinsamen Ziel bilden.

Systemlandschaft

Der Begriff beschreibt die Gesamtheit der in einer IT-Umgebung eingesetzten IT-Verfahren.

SAP

SAP SE ist ein deutscher Softwarehersteller. Tätigkeitsschwerpunkt ist die Entwicklung von Software zur Abwicklung sämtlicher Geschäftsprozesse eines Unternehmens wie Buchführung, Controlling, Vertrieb, Einkauf, Produktion, Lagerhaltung und Personalwesen. Die Buchstaben SAP stehen für „Systeme, Anwendungen und Produkte“.

Untergliederung

Eine Untergliederung ist ein sachlich zusammengehörender Budgetbereich. Sie ist jeweils ausschließlich einem Bundesministerium zugewiesen, wobei einem haushaltsleitenden Organ mehrere Untergliederungen zugeordnet sein können.

Wirkungsbereich

Alle Bundesministerien und Obersten Organe

Kurzfassung

Systemprüfung der Abschlussrechnungen des Bundes im Zuge der Prüfung der Jahresrechnungen des Bundes 2017 gemäß § 9 Abs. 1 RHG 1948

Prüfungsziel

Der RH überprüfte von September 2017 bis Jänner 2018 bei allen haushaltsleitenden Organen und dem Bundesministerium für Finanzen als Dienstleister für IT-Verfahren sowie der Buchhaltungsagentur des Bundes das System der Abschlussrechnungen. Der RH beurteilte die Systemlandschaft und die automatisierten Prozesse im Zusammenhang mit der Erstellung der Abschlussrechnungen. Dies umfasste die Beurteilung der Dokumentation und der Qualitätssicherung der Prozesse sowie die Einschätzung der Kommunikation und der organisatorischen Abläufe zwischen dem Bundesministerium für Finanzen und den haushaltsleitenden Organen. Das Ziel dieser Prüfung war es, im Vorfeld der Prüfung des Bundesrechnungsabschlusses gemäß § 9 RHG 1948 ein Verständnis über die Abläufe bei den haushaltsleitenden Organen und ihr Umfeld, einschließlich des internen Kontrollsystems, zu bekommen. Dieses Kenntnis ermöglichte es, im Rahmen der Abschlussprüfung wesentliche Risiken einer falschen Darstellung im Bundesrechnungsabschluss zu identifizieren und im Rahmen der Prüfung gemäß § 9 RHG 1948 aufzugreifen. Dieses Verständnis muss ausreichend sein, um die weiteren Prüfhandlungen zu planen und durchführen zu können. (TZ 1)

Ausgangslage, Rollen und Verantwortlichkeiten

Das Bundesministerium für Finanzen stellte ein einheitliches IT-Verfahren für das Haushalts- und Rechnungswesen zur Verfügung, das aus mehreren Komponenten und Verrechnungssystemen bestand (Finanzbuchhaltung, Haushaltsmanagement, Anlagenbuchhaltung, Kostenrechnung, Beteiligungs- und Finanzmanagement sowie Personalmanagement). Für Abfragen und Auswertungen der Daten aus der Haushaltsverrechnung stand das Haushaltinformationssystem zur Verfügung. (TZ 2)

Gemäß § 101 Abs. 1 und 2 BHG 2013 hatten die haushaltsleitenden Organe Abschlussrechnungen für die Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögensrechnung sowie Voranschlagsvergleichsrechnungen für den Ergebnis- und Finanzierungshaushalt zu erstellen. Diese waren dem RH zur Prüfung und dem Bundesministerium für Finanzen zur Erstellung der konsolidierten Abschlussrechnungen zu übermitteln. (TZ 3)

Für die Bereiche Anlagen, Personal und Beteiligungen speiste das Bundesministerium für Finanzen den Buchungsstoff direkt in die Abschlussrechnungen ein. Damit lag die Verantwortung für die Arbeiten im Vorfeld des Bundesrechnungsabschlusses sowohl bei den haushaltsleitenden Organen als auch beim Bundesministerium für Finanzen. (TZ 2, TZ 3)

Die Abschlussbuchungen im Rahmen der Abschlussrechnungen erfolgten manuell oder automatisiert im HV-SAP. Die manuellen Abschlussbuchungen erfolgten grundsätzlich durch die haushaltsleitenden Organe, denen das Bundesministerium für Finanzen dafür zum größten Teil Handlungsanweisungen¹ zur Verfügung stellte, denen aber keine verbindliche Wirkung zukam. (TZ 4, TZ 5)

Die automatisierten Abschlussbuchungen führte das Bundesministerium für Finanzen zentral in den Verrechnungskreisen der Untergliederungen durch. Die haushaltsleitenden Organe waren zwar aufgefordert, diese zu prüfen, kamen dieser Aufforderung aber nicht oder nicht vollumfänglich nach. Auch fehlten ihnen dazu teilweise geeignete IT-Tools zur Plausibilisierung und Qualitätssicherung. (TZ 5, TZ 12)

Aufbereitung der Abschlussrechnungen und Anhangsangaben

Die Applikation BRA stellte Daten für den Bundesrechnungsabschluss aus den verschiedenen Systemen zusammen (insbesondere aus einem eigens dafür eingerichteten Data Warehouse) und bereitete diese in Tabellenform auf. Daten, die dabei von externen Quellen hochgeladen wurden, waren von den Prüfmechanismen und Qualitätssicherungsprozessen in HV-SAP nicht umfasst. (TZ 7)

Gleichzeitig diente die Applikation BRA den haushaltsleitenden Organen als Datenquelle für ihre Abschlussrechnungen bzw. Anhangsangaben und zum Anbringen von verbalen Erläuterungen sowie dem RH für die Prüfung des Bundesrechnungsabschlusses. (TZ 7)

¹ Rundschreiben zur Durchführung der Jahresabschlussarbeiten

Vorberechtigungen und Vorbelastungen

Bei der Prüfung des Bundesrechnungsabschlusses 2016 stellte der RH fest, dass die im Zahlenwerk ausgewiesenen Werte zu den Vorberechtigungen und Vorbelastungen teilweise nicht korrekt waren. Das Bundesministerium für Finanzen wickelte, ohne den RH darüber zu informieren, von der ab dem Finanzjahr 2014 vereinbarten Methodik zur Ermittlung der Vorberechtigungen und Vorbelastungen ab; es erhob den Datenbestand für deren Ermittlung nicht nur zum Stichtag 31. Dezember, sondern aktualisierte diesen (mehrfach) später nochmals, wodurch Werte des folgenden Finanzjahres in den Datenstand einfließen. Ab dem Finanzjahr 2017 sollte für die Ermittlung der Vorberechtigungen und Vorbelastungen ausschließlich der am 31. Dezember des Abschlussjahres ausgewertete Datenbestand (Freeze-ID) verwendet werden. Eine stichprobenweise Überprüfung dieser Vorgehensweise durch den RH nach Vorliegen der endgültigen Zahlen für 2017 im Rahmen der systematischen Abschlussprüfungen 2017 ergab keine Bemängelung. (TZ 8)

Dokumentation und Qualitätssicherung

Die Dokumentation der Buchungsabläufe im Vorfeld der Erstellung der Abschlussrechnungen umfasste im Wesentlichen die technische Beschreibung der jeweiligen Prozesse in Form einer Excel-Tabelle, die sämtliche (117) Arbeitsschritte umfasste. Maßnahmen der Qualitätssicherung waren darin nicht festgehalten. (TZ 10)

Die automatisiert durchgeführten Buchungen wurden zwar durch „Checkprogramme“ und den Rückgriff auf Prüfroutinen der Applikation BRA einer Qualitätssicherung unterzogen, eine vollständige Dokumentation der Qualitätssicherung gab es aber nicht. Für die Applikation BRA gab es ein jährlich aktualisiertes, dem Aufbau des Zahlenteils im Bundesrechnungsabschluss folgendes Dokumentationshandbuch. Für jede Tabelle des Bundesrechnungsabschlusses war dokumentiert, aus welcher Quelle das Zahlenmaterial stammte und welche Verarbeitungsschritte erfolgten. Im Dokumentationshandbuch war auch ein Set an Prüfregele festgelegt (überwiegend Logik-Prüfungen), die fix implementiert und automatisiert durchlaufen wurden. Prüfroutinen zur Plausibilisierung von Daten waren hingegen nicht vorgesehen. (TZ 11, TZ 12)

Zusammenwirken der haushaltsleitenden Organe und des Bundesministeriums für Finanzen

Das Bundesministerium für Finanzen stellte den haushaltsleitenden Organen im „Rundschreiben zur Durchführung der Jahresabschlussarbeiten“ eine umfassende Information über die durchzuführenden Abschlussarbeiten und die Möglichkeiten zur Überprüfung und Qualitätssicherung der Abschlussrechnungen zur Verfügung. Eine Checkliste zur Dokumentation der Prüfschritte war dem Rundschreiben aber nicht beigegeben. (TZ 14, TZ 15)

Verantwortung für die Abschlussrechnungen

Wegen der technischen Bereitstellung der Abschlussrechnungen durch das Bundesministerium für Finanzen fehlte einigen haushaltsleitenden Organen das Bewusstsein, dass die Abschlussrechnungen ihrer Verantwortung unterlagen. Der RH konnte bei den haushaltsleitenden Organen nur vereinzelt dokumentierte Maßnahmen der Qualitätssicherung und Kontrolle feststellen. (TZ 17)

Bezüglich der Personalrückstellungen wies der RH bereits wiederholt darauf hin, dass die Zahlenwerte nicht nachvollziehbar waren. Ein IT-Tool zur Nachprüfung stand – trotz mehrfacher Zusicherung – für das Jahr 2017 nicht zur Verfügung, weshalb es den haushaltsleitenden Organen weder möglich war, den Aufwand zur Dotierung der Rückstellungen korrekt zu budgetieren noch die Höhe der Personalrückstellungen nachzuvollziehen. (TZ 18)

Wesentlichste Empfehlungen

Der RH hob die folgenden Empfehlungen an die haushaltsleitenden Organe hervor:

- Die nach Durchführung der automatisierten Abschlussbuchungen geänderten Werte wären einer Prüfung zu unterziehen, um deren Vollständigkeit und Richtigkeit sicherzustellen.
- Bei den für die Abschlussrechnungen zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sollte das Bewusstsein geschaffen bzw. gestärkt werden, dass die Abschlussrechnungen der jeweiligen Untergliederung in ihre eigene Verantwortung fallen.

Dem Bundesministerium für Finanzen empfahl der RH insbesondere:

- Die Prüfroutinen für die automatisierten Buchungen wären geeignet und nachvollziehbar zu dokumentieren. Weiters sollte geprüft werden, ob eine Möglichkeit zur Implementierung von Prüfroutinen zur Plausibilisierung von Zahlenwerten und Abschlusspositionen besteht. Gegebenenfalls wären diese zu implementieren. (TZ 19)

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von September 2017 bis Jänner 2018 bei allen haushaltsleitenden Organen und dem Bundesministerium für Finanzen als Dienstleister für IT-Verfahren (Abteilung Haushaltsverrechnung) sowie der Buchhaltungsagentur des Bundes (Buchhaltungsagentur) das System der Abschlussrechnungen gemäß § 9 RHG 1948.

Gegenstand der Prüfung war

- die Darstellung und Beurteilung der Systemlandschaft und der automatisierten Prozesse im Zusammenhang mit der Erstellung der Abschlussrechnungen,
- die Beurteilung der Dokumentation und der Qualitätssicherung der Prozesse im Zusammenhang mit der Erstellung der Abschlussrechnungen durch das Bundesministerium für Finanzen und
- die Beurteilung der Kommunikation sowie der organisatorischen Abläufe zwischen dem Bundesministerium für Finanzen und den haushaltsleitenden Organen.

Das Ziel dieser Prüfung war es, im Vorfeld der Prüfung des Bundesrechnungsabschlusses gemäß § 9 RHG 1948 ein Verständnis über die Abläufe bei den haushaltsleitenden Organen und ihr Umfeld, einschließlich des internen Kontrollsystems, zu bekommen. Dieses Kenntnis ermöglichte es, im Rahmen der Abschlussprüfung wesentliche Risiken einer falschen Darstellung im Bundesrechnungsabschluss zu identifizieren und im Rahmen der Prüfung gemäß § 9 RHG 1948 aufzugreifen. Dieses Verständnis muss ausreichend sein, um die weiteren Prüfhandlungen zu planen und durchführen zu können.

Der RH übermittelte das Prüfungsergebnis allen haushaltsleitenden Organen², der Buchhaltungsagentur des Bundes und der Bundesrechenzentrum GmbH am 13. April 2017 zur Stellungnahme. Die Parlamentsdirektion, der Verfassungsgerichtshof, der Verwaltungsgerichtshof, das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, das Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport, das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie sowie die Buchhaltungsagentur des Bundes nahmen das Prüfungsergebnis zur Kenntnis.

Das Bundeskanzleramt, das Bundesministerium für Finanzen, das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort sowie das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz richteten innerhalb der offenen Frist eine Stellungnahme an den RH. Der RH erstattete zu den Stellungnahmen des Bundesministeriums für Finanzen und des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz im Juni 2018 seine Gegenäußerungen.

² Dem Rechnungshof wurde kein Prüfungsergebnis zugestellt, da dieser von einem externen Abschlussprüfer geprüft wurde (vgl. Bundesrechnungsabschluss 2017, Band 2, Abschnitt A, UG 06 Rechnungshof).

Ausgangslage

Systemlandschaft

2.1 (1) Die Abteilung Haushaltsverrechnung im Bundesministerium für Finanzen hatte als Dienstleister den Organen des Bundes im Sinne der Bestimmung des § 103 Abs. 2 BHG 2013 ein einheitliches IT-Verfahren für das Haushalts- und Rechnungswesen zur Verfügung zu stellen.

(2) Das IT-Verfahren für das Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes war die Anwendung Haushaltsverrechnung-SAP (HV-SAP). Es bestand aus mehreren Komponenten, wovon die wichtigsten die folgenden waren:

- Finanzbuchhaltung (FI)
- Haushaltsmanagement (HHM)
- Anlagenbuchhaltung (FI-AA)
- Kostenrechnung (CO).

Daneben bestanden noch weitere Vor- bzw. Verrechnungssysteme, aus denen verrechnungsrelevante Daten direkt an HV-SAP übergeben wurden. Für die Erstellung der Abschlussrechnungen waren dabei die wichtigsten

- das Beteiligungs- und Finanzmanagement (SAP-Treasury) und
- das Personalmanagement (PM-SAP).

Zusätzliche IT-Systeme bzw. Datenbanken für die Aufbereitung und Auswertung der Verrechnungsdaten für die Abschlussrechnungen sowie zur Administration der Rücklagengebarung waren

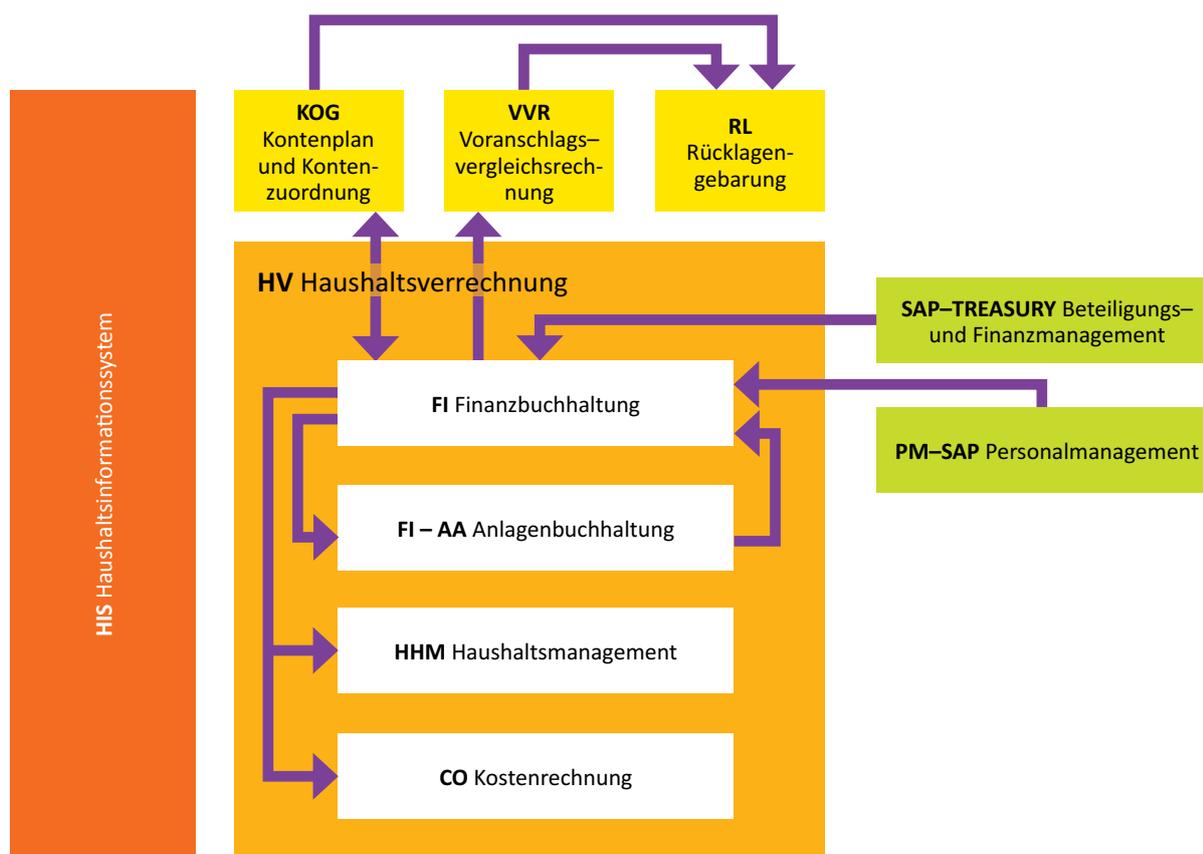
- die Applikation Kontenplan und Kontenzuordnung (KOG),
- die Applikation Voranschlagsvergleichsrechnung (VVR) und
- die Applikation Rücklagengebarung.

Durch den Einsatz der Applikationen KOG und VVR war eine einheitliche Darstellung der budgetären Strukturen und der verwendeten Konten auf allen Gliederungsebenen gewährleistet.

Für Abfragen und Auswertungen der Daten aus der Haushaltsverrechnung stand das Haushaltsinformationssystem (HIS) zur Verfügung.

Die nachfolgende Abbildung zeigt einen Überblick über die Systemlandschaft für das Haushalts- und Rechnungswesen im Bund sowie die wichtigsten Schnittstellen zwischen den IT-Verfahren:

Abbildung 1: Systemlandschaft für das Haushalts- und Rechnungswesen im Bund



Quellen: Bundesministerium für Finanzen, Darstellung RH

Die Komplexität der Systemlandschaft ergab sich durch die Vielzahl an IT-Anwendungen und deren gegenseitige Abhängigkeit.

2.2

(1) Der RH stellte fest, dass im Sinne des § 103 Abs. 2 BHG 2013 das Bundesministerium für Finanzen die Systemlandschaft für das Haushalts- und Rechnungswesen im Bund einheitlich zur Verfügung stellte und administrierte.

(2) Der RH wies allerdings darauf hin, dass das Bundesministerium für Finanzen für die Erstellung der Abschlussrechnungen zahlreiche IT-Verfahren anwendete, welche durch komplexe Abhängigkeiten und Verknüpfungen gekennzeichnet waren.

Rollen und Verantwortlichkeiten

3.1 (1) Gemäß § 101 Abs. 1 und 2 BHG 2013 lag die Erstellung der Abschlussrechnungen in der Verantwortung der haushaltsführenden Stellen und der haushaltsleitenden Organe.

Die haushaltsleitenden Organe hatten somit im Rahmen ihres Wirkungsbereiches

- Abschlussrechnungen für die Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögensrechnung sowie
- Voranschlagsvergleichsrechnungen für den Ergebnis- und Finanzierungshaushalt

zu erstellen. Die Abschlussrechnungen waren dem RH zur Prüfung sowie dem Bundesministerium für Finanzen zur Konsolidierung zu übermitteln.

Das Bundesministerium für Finanzen hatte zusätzlich konsolidierte Abschlussrechnungen für den Bund zu erstellen und dem RH vorzulegen. Von der Konsolidierung auf Bundesebene waren nur die Verrechnungen zwischen den Untergliederungen umfasst. Dabei eliminierte das Ministerium (Abteilung Haushaltverrechnung) die Aufwendungen und Erträge, die Auszahlungen und Einzahlungen sowie die Forderungen und Verbindlichkeiten, die aus Transaktionen zwischen den Ressorts resultierten.

Die Ergebnis- und Finanzierungsrechnung wurde auf Ebene der Untergliederungen in konsolidierter Form dargestellt. Die Voranschlagsvergleichsrechnungen wurden in nicht konsolidierter Form erstellt.

In Ausübung der Dienstleisterfunktion gemäß § 103 BHG 2013 stellte das Bundesministerium für Finanzen für die Bereiche Anlagenbuchhaltung (FI-AA), Personalmanagement (PM-SAP) sowie Beteiligungs- und Finanzmanagement (SAP-Treasury) automatische Schnittstellen zur Verfügung, die direkt den Buchungsstoff in die Abschlussrechnungen der haushaltsleitenden Organe einspeisten (siehe [TZ 5](#)).

(2) In Zusammenschau mit den in [TZ 2](#) bereits erwähnten Vorschriften des § 103 BHG 2013 bedeutete dies, dass die Verantwortung für die Arbeiten im Vorfeld des Bundesrechnungsabschlusses sowohl bei den haushaltsleitenden Organen als auch beim Bundesministerium für Finanzen als Dienstleister lag.

3.2 Nach Ansicht des RH betrachteten einige haushaltsleitende Organe durch die Funktion des Bundesministeriums für Finanzen als Dienstleister im Sinne des § 103 BHG 2013 in technischer Hinsicht die Erstellung der Abschlussrechnungen nicht vollumfänglich als ihre Verantwortung (siehe [TZ 17](#)).

Erstellung der Abschlussrechnungen

Aufbereitung der Daten

4 Der Prozess zur Erstellung der Abschlussrechnungen war mehrstufig und setzte sich im Wesentlichen aus zwei Teilprozessen zusammen,

- der Durchführung von Abschlussbuchungen im HV–SAP und
- der Aufbereitung der Abschlussrechnungen und Anhangsangaben.

Die Abschlussbuchungen erfolgten entweder manuell oder automatisiert im HV–SAP. Die manuellen Abschlussbuchungen erfolgten grundsätzlich durch die haushaltsleitenden Organe. Das Bundesministerium für Finanzen stellte für diese Buchungen zum größten Teil Handlungsanweisungen im „Rundschreiben zur Durchführung der Jahresabschlussarbeiten“ zur Verfügung.

Die automatisierten Abschlussbuchungen führte das Bundesministerium für Finanzen zentral durch (siehe **TZ 5**).

Für die Aufbereitung der Abschlussrechnungen und der Anhangsangaben in Tabellenform setzte das Bundesministerium für Finanzen das IT–Verfahren Bundesrechnungsabschluss (kurz Applikation BRA) ein (siehe **TZ 7**).

Abschlussbuchungen

Automatisierte Abschlussbuchungen

5.1 Das Bundesministerium für Finanzen führte im Rahmen des Abschlusses der laufenden Buchhaltung bzw. zur Vorbereitung auf die Erstellung der Abschlussrechnungen eine Reihe von automatisierten Abschlussbuchungen durch. Diese Buchungen umfassten die technischen Abschlussarbeiten in allen Untergliederungen. Das Ministerium buchte dabei direkt in den einzelnen Verrechnungskreisen der Untergliederungen. Die durch das Ministerium veranlassten, automatisierten Buchungen wurden direkt im HV–SAP durchgeführt und waren somit im System nachvollziehbar.

Folgende technische Abschlussarbeiten für die Erstellung der Abschlussrechnungen erfolgten durch das Bundesministerium für Finanzen in Form automatisierter Buchungsroutinen (Auflistung nach zeitlichem Ablauf):

- Schnittstellenausgleich,
- Abstimmung Haupt– und Nebenbuch,

- Obligos,
- Abgrenzung Besoldung,
- Überleitung (bei Detailbudgetänderungen),
- Saldovortrag,
- Auflösung Rückstellungen für ausstehende Eingangsrechnungen,
- Abschreibungslauf Anlagenbuchhaltung (FI-AA),
- Einbuchung automatisierte Rückstellungen (Personal),
- Einbuchung Rechnungsabgrenzungen (aktiv/passiv),
- „Bilanzsplitting“,
- Buchung Sammelbilanzkonten und
- Wertberichtigungen zu Forderungen (automatisch).

Das Bundesministerium für Finanzen unterzog zudem die automatisiert durchgeführten Buchungen verschiedenen Qualitätssicherungsmaßnahmen, um die Validität und Geschlossenheit des Buchungssystems sicherzustellen. Dabei handelte es sich in der Regel um Prüfroutinen und Saldenabgleiche, die im Nachgang zu den automatisierten Buchungen durchgeführt wurden (siehe auch [TZ 12](#)).

Zusätzlich waren die haushaltsleitenden Organe aufgefordert, die Richtigkeit der vom Bundesministerium für Finanzen durchgeführten Buchungen und der dadurch veränderten Salden zu prüfen. Die Mehrzahl der haushaltsleitenden Organe kam dieser Aufforderung nicht oder nicht vollumfänglich nach (siehe auch [TZ 17](#)). Dies war auch darauf zurückzuführen, dass das Bundesministerium für Finanzen dafür teilweise keine geeigneten IT-Tools oder Prüfroutinen zur Verfügung stellte.

5.2

Der RH stellte fest, dass die automatisierten Buchungen, die das Bundesministerium für Finanzen im Rahmen des Abschlusses der Buchhaltung durchführte, direkt in HV-SAP erfolgten und somit dokumentiert waren. Er merkte aber kritisch an, dass

- einerseits die haushaltsleitenden Organe die geänderten Werte nicht immer vollumfänglich überprüften (siehe [TZ 3.2](#)),
- andererseits durch die Vielzahl an automatisierten Abschlussbuchungen die Nachvollziehbarkeit und Qualitätssicherung erschwert waren.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Finanzen, die automatisiert durchgeführten Abschlussbuchungen hinsichtlich Anzahl und Komplexität zu evaluieren und gegebenenfalls zu optimieren. Ferner empfahl er dem Bundesministerium für Finanzen, den haushaltsleitenden Organen geeignete IT-Tools zur Qualitätssicherung (bspw. eigene Reports) der durchgeführten Buchungen zur Verfügung zu stellen.

Der RH empfahl den haushaltsleitenden Organen, die nach Durchführung der automatisierten Abschlussbuchungen geänderten Werte einer Prüfung zu unterziehen, um deren Vollständigkeit und Richtigkeit sicherzustellen.

5.3

Das Bundeskanzleramt merkte in seiner Stellungnahme an, dass die geänderten Werte der automatisierten Abschlussbuchungen entsprechend kontrolliert werden könnten, wenn die technischen Voraussetzungen seitens des Bundesministeriums für Finanzen gegeben wären.

Das Bundesministerium für Finanzen stellte in seiner Stellungnahme fest, dass sich ihm der Nutzen einer „händischen“ Überprüfung der Werte der Abschlussrechnung durch die haushaltsleitenden Organe nach der Durchführung von technischen Qualitätssicherungsmaßnahmen nicht erschließe.

Darüber hinaus stünden nach Ansicht des Ministeriums die vom RH empfohlenen Auswertungstools und Reports zur Verfügung, um zu begründende Werte abfragen und qualitätssichern zu können. Auch für die automatisiert durchgeführten Abschlussbuchungen stünden eigenentwickelte Auswertungstools und Reports zur Verfügung.

Zuletzt hielt das Bundesministerium für Finanzen fest, dass automatisierte Abschlussbuchungen nur im erforderlichen Ausmaß durchgeführt und regelmäßig auf ihre Notwendigkeit überprüft würden.

5.4 Der RH entgegnete dem Bundesministerium für Finanzen, dass die durchgeführten technischen Qualitätssicherungsmaßnahmen nicht allumfassend waren. (TZ 12)

Deshalb war eine nachträgliche Überprüfung auf Vollständigkeit und Richtigkeit erforderlich. Darüber hinaus gab es eine Vielzahl von Abschlusswerten, welche durch die haushaltsleitenden Organe zur Erstellung von verbalen Erläuterungen nachvollzogen werden mussten.

Auch war die Argumentation des Ministeriums insoweit nicht schlüssig, als es die Durchführung zusätzlicher manueller Kontrollen für entbehrlich hielt, dafür aber teilweise eigene Auswertungstools und Reports zur Verfügung stellte. Der RH wiederholte daher seine Empfehlung – welche auch durch die Stellungnahme des Bundeskanzleramtes untermauert wurde – den haushaltsleitenden Organen geeignete IT-Tools zur Qualitätssicherung zur Verfügung zu stellen.

Der RH hielt abschließend fest, dass er die Nachvollziehbarkeit der Abschlussbuchungen an sich nicht in Zweifel gezogen hat.

Manuelle Abschlussbuchungen von SAP

6.1 (1) Die manuellen Abschlussbuchungen oblagen größtenteils den haushaltsleitenden Organen. Dies deshalb, weil es sich um Sachverhalte bzw. Aufgaben handelte, die direkt in deren Verantwortung fielen und ressortspezifisches Wissen erforderten. Eine automatisierte Verbuchung war folglich nicht bzw. nur mit hohem Aufwand möglich.

Für die Durchführung der Buchungen im Rahmen der Erstellung der Abschlussrechnungen hatte die Buchhaltungsagentur ein eigenes Kompetenzzentrum eingerichtet, das den haushaltsleitenden Organen bei der Lösung von Spezialfragen beratend zur Verfügung stand.

Bei buchungstechnisch komplizierten Sachverhalten nahmen das haushaltsleitende Organ und das Bundesministerium für Finanzen die Verrechnung gemeinsam vor: Das Ministerium erarbeitete nach den jeweiligen Bedürfnissen eine Buchungslogik, das haushaltsleitende Organ bzw. die Buchhaltungsagentur führte die Buchungen durch.

Zur Koordinierung und Systematisierung der Durchführung der Abschlussarbeiten erließ das Bundesministerium für Finanzen (Abteilung Haushaltsverrechnung) in Abstimmung mit dem RH jährlich ein „Rundschreiben zur Durchführung der Jahresabschlussarbeiten“ an die haushaltsleitenden Organe. Darin fasste es die wichtigsten Rechtsgrundlagen, Arbeitsschritte und Systemunterstützungen sowie die relevanten Termine zusammen. Die manuell von den haushaltsleitenden Organen durchzufüh-

renden Buchungsschritte waren darin ebenso beschrieben wie die wichtigsten Möglichkeiten zur Qualitätssicherung durch die haushaltsleitenden Organe (siehe **TZ 14**). Diesem Rundschreiben kam keine verbindliche Wirkung zu.

Zusätzlich zu diesen Qualitätssicherungsmöglichkeiten führte auch das Kompetenzzentrum der Buchhaltungsagentur Kontrollen (bspw. Saldenabgleiche, Überprüfung unzulässiger Salden) durch.

(2) Über die vom Bundesministerium für Finanzen im Rundschreiben angeführten Buchungen hinaus führten zahlreiche haushaltsleitende Organe bei Erstellung der Abschlussrechnungen Buchungen durch, die nicht unmittelbar der Vollständigkeit und Richtigkeit der Abschlussrechnungen dienen, sondern dazu beitragen sollten, die Verrechnung im Gebarungsvollzug in Einklang mit den budgetierten Positionen zu bringen.³ Diese Buchungen erfolgten teilweise noch in der Periode 12 (Kalendermonat Dezember), teilweise bereits in der (technischen) Periode 13. Durch dieses Vorgehen war nicht mehr erkennbar, welche Buchungen ursächlich für die Erstellung der Abschlussrechnungen erforderlich waren.

6.2

(1) Zu den manuellen Buchungen der haushaltsleitenden Organe bei Erstellung der Abschlussrechnungen stellte der RH fest:

- Die haushaltsleitenden Organe führten diese Buchungen – hauptsächlich nach Anleitung des Bundesministeriums für Finanzen im Rundschreiben zur Durchführung der Jahresabschlussarbeiten – durch.
- Da diesem Rundschreiben keine verbindliche Wirkung zukam, war nicht sichergestellt, dass die haushaltsleitenden Organe die Verbuchungen entsprechend den Anleitungen des Bundesministeriums für Finanzen durchführten.

Bei komplizierten Sachverhalten standen die Buchhaltungsagentur und das Bundesministerium für Finanzen den haushaltsleitenden Organen bei der Verbuchung zur Hilfestellung zur Verfügung.

Positiv hob der RH hervor, dass die Buchhaltungsagentur ein eigenes Kompetenzzentrum zur Unterstützung und Beratung der haushaltsleitenden Organe bei der Durchführung der Abschlussarbeiten eingerichtet hatte.

(2) Der RH stellte weiter fest, dass zahlreiche haushaltsleitende Organe die manuellen Abschlussbuchungen auch dazu nutzten, die Verrechnung im Gebarungsvollzug in Einklang mit den budgetierten Positionen zu bringen.

³ Dies war immer dann erforderlich, wenn die Veranschlagung und Verrechnungen von Sachverhalten auf unterschiedlichen (Unter)Konten stattfand.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Finanzen und den haushaltsleitenden Organen, im Zuge der Abschlussarbeiten die manuellen Buchungen auf jene zu beschränken, die für die Erstellung der Abschlussrechnungen erforderlich sind. Dies auch deshalb, weil diese Buchungen nicht immer im Einklang mit dem Rundschreiben des Bundesministeriums für Finanzen einheitlich erfolgten und dadurch schwer nachvollziehbar waren.

Insbesondere empfahl der RH den haushaltsleitenden Organen, jene Buchungen auf ihre unbedingte Notwendigkeit zu prüfen, welche nur dazu dienen, die Verrechnung im Gebarungsvollzug in Einklang mit den budgetierten Positionen zu bringen.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Finanzen, für alle durchzuführenden Buchungen im Rahmen der Abschlussarbeiten ein systematisches Konzept zur Verwendung der in HV-SAP bereitgestellten Perioden zu erstellen.

6.3 Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Finanzen liege das vom RH empfohlene Konzept zur Periodensteuerung bereits vor. Demnach würden Buchungen, welche das Abschlussjahr betreffen, ab 1. Jänner des Folgejahres in der Sonderperiode 13 erfasst, die Buchungen im Rahmen der RH-Mängelbehebung würden ausschließlich in der Sonderperiode 14 erfasst.

6.4 Der RH führte ergänzend aus, dass die vom Bundesministerium für Finanzen angesprochene Periodensteuerung nicht sämtliche Buchungsvorgänge im Zusammenhang mit der Erstellung der Abschlussrechnungen abdeckte und deshalb sehr wohl die Notwendigkeit zur Überarbeitung des Konzepts zur Periodensteuerung besteht.

Aufbereitung der Abschlussrechnungen und Anhangsangaben

7.1 (1) Für die Aufbereitung der Abschlussrechnungen und Anhangsangaben stellte das Bundesministerium für Finanzen die Applikation BRA als zentrale Anwendung zur Verfügung. Der Inhalt und Umfang der Abschlussrechnungen und der Anhangsangaben war durch das BHG 2013 bzw. die RLV 2013 i.d.g.F. vorgegeben. Diesen Vorgaben folgend wurden die in der Applikation BRA vorgesehenen Tabellen entwickelt und bereitgestellt.

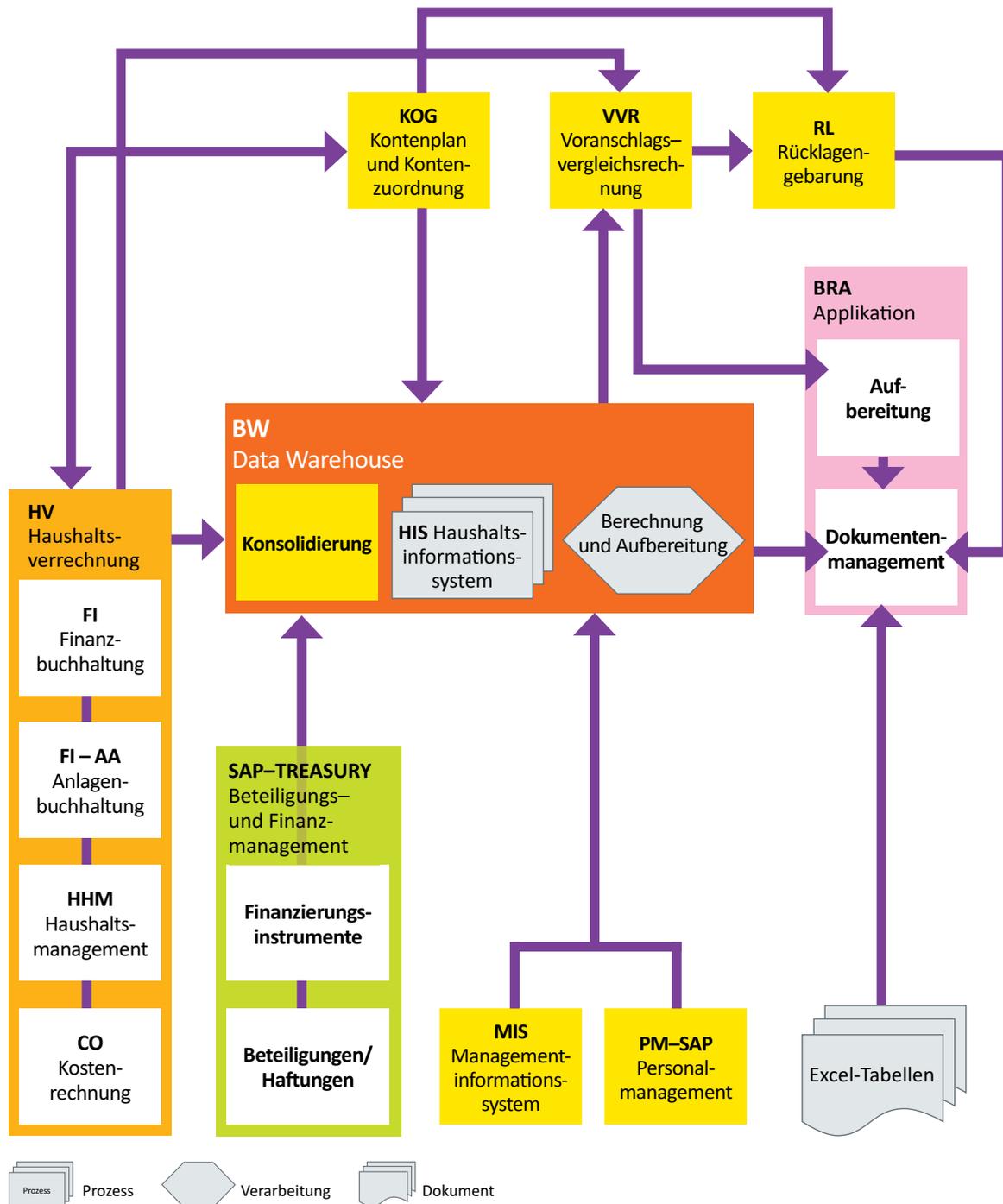
Die Applikation BRA hatte zum einen die Aufgabe, die erforderlichen Daten für den Bundesrechnungsabschluss aus den verschiedenen Systemen zusammenzustellen und diese Daten in Tabellenform aufzubereiten. Zum anderen diente die Applikation BRA den haushaltsleitenden Organen als Datenquelle für ihre Abschlussrechnungen bzw. Anhangsangaben und als interaktive Plattform zum Erfassen von verbalen Erläuterungen zu den Abschlussrechnungen und Anhangsangaben.

Bericht des Rechnungshofes

Ergebnis der Prüfung gemäß § 9 RHG 1948
System der Abschlussrechnungen

Die nachfolgende Abbildung zeigt die bei Erstellung der Abschlussrechnungen und Anhangsangaben eingesetzten IT-Verfahren:

Abbildung 2: Aufbereitung der Abschlussrechnungen und Anhangsangaben durch die Applikation BRA



Quellen: Bundesministerium für Finanzen, Darstellung RH

(2) Zentrale Datengrundlage für die Aufbereitung der Tabellen des Bundesrechnungsabschlusses war ein Data Warehouse (BW), welches wie der Großteil der IT-Anwendungen im Bereich der Verrechnung von SAP stammte.

Im Data Warehouse wurden die Grunddaten für die Applikation BRA aufbereitet. Darüber hinaus wurden für einige Abschlusstabellen auch Berechnungen (z.B. Summenbildungen) durchgeführt und die errechneten Zahlenwerte an die Applikation BRA übergeben.

Das Data Warehouse wurde aus den einzelnen Anwendungen der Verrechnung gespeist. Vornehmlich handelte es sich dabei um die Anwendungen aus dem SAP-Systemumfeld, wie Finanzwesen (FI), Anlagenbuchhaltung (FI-AA), Haushaltsmanagement (HHM), Treasury, Managementinformationssystem (MIS) und Personalmanagement (PM-SAP).

Grundsätzlich waren die Daten aus dem SAP-Systemumfeld auch über das Haushaltsinformationssystem (HIS) in Einzelberichten abrufbar. Für die Aufbereitung der konsolidierten Abschlussrechnungen wurden die konsolidierten Verrechnungsdaten herangezogen. Damit war es den haushaltsleitenden Organen möglich, die Grunddaten aus der Verrechnung sowie die konsolidierten Zahlenwerte für ihre Abschlussrechnungen über das Haushaltsinformationssystem auszuwerten und nachzuvollziehen.

(3) Für die Zuordnung der Konten zu den Positionen der Abschlussrechnungen und der Bereitstellung der Eigenschaften der einzelnen Konten (z.B. ob ein Konto rücklagenfähig war) war das Data Warehouse zusätzlich mit der Applikation KOG verbunden. Diese Anwendungen waren auch mit der Applikation VVR verbunden, um aus den Daten der Verrechnung die Voranschlagsvergleichsrechnung korrekt zu ermitteln. Die Daten aus der Applikation VVR stellten – wieder im Zusammenspiel mit den Grunddaten aus KOG – die Grunddaten für die Applikation Rücklagengebarung zur Verfügung.

Die Voranschlagsvergleichsrechnungen und die Rücklagengebarung waren ebenfalls als Reports aus dem Haushaltsinformationssystem abrufbar.

(4) Als zusätzliche Datenquellen für die Applikation BRA war der Upload von extern erfassten Daten möglich. Dabei handelte es sich um vorgegebene (zum größten Teil in der Struktur unveränderbare) Excel Tabellen, die unterschiedliche Stellen bereitstellten. Dazu gehörten die volkswirtschaftlichen Daten von der Statistik Austria ebenso wie die Daten zu Leasingverhältnissen der haushaltsleitenden Organe und die Abschlussrechnungen der vom Bund verwalteten Rechtsträger, welche ebenfalls die haushaltsleitenden Organe bereitstellten. Nachdem diese Daten nicht aus dem Systemumfeld generiert wurden, kamen für diese die Prüfmechanismen und Qualitätssicherungsprozesse des HV-SAP nicht zur Anwendung.

(5) In der Applikation BRA wurden die Daten aus dem Data Warehouse und den übrigen Quellen zusammengefasst, aufbereitet und zu druckbaren Tabellen für den Bundesrechnungsabschluss verarbeitet. Für jene Tabellen, bei denen verbale Erläuterungen erforderlich waren, stellte die Applikation BRA Eingabefenster zur Erfassung der Erläuterungen bereit.

Die unterste Einheit, für die Abschlussrechnungen erstellt wurden, waren die Detailbudgets zweiter Ebene. Die Abschlussrechnungen wurden darauf aufbauend jeweils auf Ebene der Untergliederungen bzw. für den Bund zusammengestellt. Die Detailtiefe der Darstellung des Abschlusses reichte teilweise ebenfalls bis zu den Detailbudgets zweiter Ebene.

Die durch die Applikation BRA bereitgestellten Zahlenteile dienten sowohl den haushaltsleitenden Organen als Grundlage für die Erläuterung ihrer Abschlussrechnungen als auch dem RH für die Prüfung des Bundesrechnungsabschlusses (auf Untergliederungsebene und auf Bundesebene).

7.2

Der RH merkte an, dass nicht alle Anhangsangaben durch Auswertungen aus dem Haushaltsinformationssystem nachvollziehbar waren. Für einzelne Anhangsangaben waren Auswertungen aus anderen Anwendungen erforderlich; allerdings gab es auch Zahlenwerte im Anhang, für die keine Möglichkeit der Nachvollziehbarkeit bestand.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Finanzen, die Datenbereitstellung für die Anhangsangaben zu evaluieren und sicherzustellen, dass für alle im Anhang ausgewiesenen Zahlenwerte eine Möglichkeit zur Nachprüfung besteht. Allenfalls wären zusätzliche Auswertungstools zu implementieren.

7.3

Das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Zahlenwerte der Positionen in den Abschlussrechnungen teilweise schwierig nachzuvollziehen seien. Das Ressort sehe sich mit einem enormen Arbeitsaufwand konfrontiert, zumal bis dato kein System für zielgerichtete Auswertungen zur Verfügung gestellt worden sei.

7.4

Der RH verwies auf die Ausführungen in [TZ 5](#).

Vorberechtigungen und Vorbelastungen

8.1 (1) Vorbelastungen entstehen, wenn für die Durchführung eines Vorhabens Verpflichtungen begründet werden, zu deren Erfüllung in mehreren Finanzjahren oder zumindest in einem folgenden Finanzjahr Auszahlungen des Bundes zu leisten sind; ebenso können aus der Durchführung eines Vorhabens auch Berechtigungen des Bundes erwachsen (Vorberechtigungen)⁴.

Bei der Prüfung des Bundesrechnungsabschlusses 2016 stellte der RH durch Plausibilitätstests fest, dass die im Zahlenwerk ausgewiesenen Werte zu den Vorberechtigungen und Vorbelastungen teilweise nicht korrekt waren (vgl. BRA 2016, Textteil Band 1, TZ 2.3) und auch vom Bundesministerium für Finanzen nicht mehr richtiggestellt werden konnten.

Bereits im Rahmen der Abschlussprüfung 2013 hatte der RH auf die Problematik der Ermittlung und Nachvollziehbarkeit der Vorberechtigungen und Vorbelastungen hingewiesen (vgl. BRA 2013, Textteil Band 1, TZ 2.1.5) und die zugrundeliegenden Ermittlungsschritte dargestellt: Im Zuge der Umstellung der Haushaltsverrechnung änderte das Bundesministerium für Finanzen das Fortschreibungsprofil in HV–SAP. Die Fortschreibung der Vorberechtigungen und Vorbelastungen in das Folgejahr in der Finanzierungsrechnung erfolgte mit dem Fälligkeitsdatum. Nicht fällige offene Berechtigungen/Verpflichtungen (und Forderungen/Verbindlichkeiten) mussten daher nicht vorgetragen werden, weil diese bereits automatisiert in die künftigen Finanzjahre fortgeschrieben wurden. Dadurch standen die Werte zum Abschlussstichtag für die fälligen und nicht fälligen Verpflichtungen/Berechtigungen nicht automatisiert zur Verfügung. Das Bundesministerium für Finanzen ermittelte daher die Werte für die Vorberechtigungen und Vorbelastungen zum 31. Dezember 2013 durch Rückrechnung auf Einzelbelegebene⁵. Da diese Rückrechnung nicht sämtliche Sachverhalte erfasste, wurden die Vorberechtigungen und Vorbelastungen 2013 falsch ausgewiesen.

(2) Das Bundesministerium für Finanzen änderte in der Folge die Ermittlungsweise. Ab 2014 wertete es den Datenbestand jeweils am Stichtag 31. Dezember aus (Freeze–ID) und zog diesen für die Ermittlung der Vorberechtigungen und Vorbelastungen heran.

Durch die nachträgliche Erfassung von Obligos für das Abschlussjahr änderte sich der am 31. Dezember ermittelte Stand an Vorberechtigungen bzw. Vorbelastungen. Das Bundesministerium für Finanzen ermittelte sodann einen aktualisierten Daten-

⁴ vgl. § 60 BHG 2013; § 61 BHG 2013

⁵ Dies wurde auf Einzelbelegebene aufgrund der Datumsangaben für die Belegerfassung, den Verbrauch und die Belegänderung bzw. des Datums des „erledigt“-Setzens umgesetzt.

stand. Wurden in diesem Zeitfenster auch Obligos erfasst, die nicht das Abschlussjahr, sondern bereits das laufende Jahr betrafen, flossen diese Werte ebenfalls in den aktualisierten Datenstand ein und wurden (fälschlicherweise) in den Vorbelastungen bzw. den Vorberechtigungen ausgewiesen. Das Bundesministerium für Finanzen informierte den RH über diese geänderte Vorgehensweise nicht.

Trotz der ab 2014 geänderten Methode zur Ermittlung der Vorberechtigungen und Vorbelastungen zum Abschlussstichtag waren die Werte nicht nachvollziehbar, da diese „eingefrorenen Werte“ keinen statischen Datenbestand darstellten, sondern durch das Bundesministerium für Finanzen mehrfach, zu unterschiedlichen Terminen ausgewertet wurden. Die jeweils letzte Auswertung (Freeze-ID) stand in einem gesonderten Bericht aus dem Haushaltsinformationssystem zur Verfügung.

Im Rahmen der Erstellung der Abschlussrechnungen 2016 erfasste das Bundesministerium für Finanzen nachträglich Verpflichtungen in der Untergliederung 58 „Bundesfinanzierungen“. Die Neuberechnung der Vorberechtigungen und Vorbelastungen erfolgte jedoch für alle Untergliederungen, weshalb die in den anderen Untergliederungen (z.B. Untergliederung 22 „Pensionsversicherung“) bereits für das laufende Jahr erfassten Obligos bei der Ermittlung der Vorberechtigungen und Vorbelastungen zum 31. Dezember 2016 fälschlich miterfasst wurden.

(3) Das Bundesministerium für Finanzen plante, ab dem Abschlussjahr 2017 für die Ermittlung der Vorberechtigungen und Vorbelastungen ausschließlich den am 31. Dezember des Abschlussjahres ausgewerteten Datenbestand (Freeze-ID) zu verwenden. Allfällige Anpassungen der Vorberechtigungen und Vorbelastungen aufgrund der nachträglichen Erfassung von Obligos für das Abschlussjahr sollen zukünftig in einem vorgegebenen Prozess manuell erfasst, geprüft und sodann dem zum Abschlussstichtag eingefrorenen Datenbestand in einer separaten Spalte hinzugefügt werden. Damit soll verhindert werden, dass andere als die das Abschlussjahr betreffende Veränderungen der Obligos in den Zahlenwerten der Vorberechtigungen und Vorbelastungen ausgewiesen werden.

8.2

(1) Der RH kritisierte, dass

- die vom Bundesministerium für Finanzen ab 2014 gewählte Vorgehensweise zur Ermittlung der Abschlusszahlen für die Vorberechtigungen und Vorbelastungen jedenfalls zum Stichtag 31. Dezember 2016 keine korrekten Werte ergab und
- das Bundesministerium für Finanzen von der ursprünglich für die Jahre ab 2014 gewählten Vorgehensweise zur Ermittlung der Vorberechtigungen und Vorbelastungen zum Abschlussstichtag abgewichen war, ohne den RH davon in Kenntnis zu setzen.

Dem RH war die Überprüfung anhand des vorgesehenen Reports aus dem Haushaltsinformationssystem nicht möglich, weil dieser nur den geänderten Datenbestand bereitstellte. Der RH war damit auf eine reine Plausibilitätsprüfung angewiesen.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Finanzen, in Hinkunft bei Änderung von abgestimmten Vorgehensweisen im Rahmen der Erstellung der Abschlussrechnungen die erforderliche Datenqualität sicherzustellen und den RH zeitgerecht über die Änderung zu informieren.

Ferner kritisierte der RH, dass die Werte der Vorberechtigungen und Vorbelastungen zum Abschlussstichtag 2016 nicht nachvollziehbar und zumindest teilweise nicht korrekt waren.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Finanzen, bei der Umsetzung der neuen Vorgehensweise dafür Sorge zu tragen, dass die ausgewiesenen Vorberechtigungen und Vorbelastungen sowohl auf Ebene des Bundes als auch auf Untergliederungsebene nachvollziehbar werden.

(2) Der RH stellte fest, dass das Bundesministerium für Finanzen ab dem Abschlussjahr 2017 eine neue Vorgehensweise für die Ermittlung der Vorberechtigungen und Vorbelastungen zum Abschlussstichtag erarbeitet hatte, die zu einer nachvollziehbaren und verlässlichen Ermittlung der Zahlenwerte führen soll. Eine stichprobenweise Überprüfung dieser Vorgehensweise durch den RH nach Vorliegen der endgültigen Zahlen für 2017 im Rahmen der systematischen Abschlussprüfungen 2017 ergab keine Bemängelung.

Dokumentations- und Qualitätssicherungsmaßnahmen des Bundesministeriums für Finanzen bei der Erstellung der Abschlussrechnungen

- 9 Für die Beurteilung der Prozesse zur Erstellung der Abschlussrechnungen war entscheidend, dass die Maßnahmen und Verarbeitungsschritte, welche zwischen dem Abschluss der laufenden Buchungen und den fertigen Daten in den Abschlussrechnungen stattfanden, nachvollzogen werden konnten. Dafür war eine zugängliche, verständliche und möglichst umfassende Dokumentation erforderlich. Ein weiteres wesentliches Element waren die vom Bundesministerium für Finanzen für die einzelnen Verarbeitungsschritte vorgesehenen Maßnahmen zur Qualitätssicherung. Diese waren möglichst umfassend und vollständig zu dokumentieren, um deren Nachprüfbarkeit zu gewährleisten.

Dokumentation der Abläufe zur Erstellung der Abschlussrechnungen durch das Bundesministerium für Finanzen

- 10.1 Der Fokus des Bundesministeriums für Finanzen (Abteilung Haushaltsverrechnung) bei der Dokumentation der Abläufe zur Erstellung der Abschlussrechnungen lag überwiegend auf der technischen Durchführung der jeweiligen Prozesse und war dementsprechend technisch gehalten. Zur Planung und Dokumentation der erforderlichen Arbeitsschritte und Buchungen erstellte es eine Übersicht in Form einer Excel-Tabelle, die in chronologischer Reihung sämtliche Arbeitsschritte umfasste, die für die Erstellung der Abschlussrechnungen erforderlich waren. Insgesamt waren 117 Verarbeitungsschritte von dieser Übersicht umfasst.

Die Arbeitsschritte waren nach Kategorien eingeteilt: Manuell anzustoßende Buchungsroutinen in HV-SAP, automatisierte Jobs in HV-SAP, Arbeitsschritte im Zusammenhang mit der Periodenabgrenzung in HV-SAP, Buchungsroutinen in PM-SAP, Vorgänge in SAP-Treasury und erforderliche Ergänzungen in der Applikation BRA.

Die systematische Dokumentation umfasste

- den Zeitpunkt der Durchführung (bzw. die Zeitpunkte, bei wiederholt ausgeführten Vorgängen),
- die Bezeichnung des Vorgangs, eine Anleitung zur Ausführung,
- den zum Vorgang gehörenden Report (oder die dazugehörige Transaktion in HV-SAP),
- allfällige Varianten der Verarbeitung,

- allfällige Anmerkungen und
- den zuständigen Mitarbeiter bzw. die zuständige Mitarbeiterin.

Bei Durchführung der einzelnen Arbeitsschritte war jeweils der Status zu erfassen. Allfällige Korrespondenzen hausintern und extern sowie auftretende Fehler waren zu dokumentieren.

Da es sich um eine technische Dokumentation handelte, waren darin Maßnahmen der Qualitätssicherung nicht festgehalten bzw. war eine Dokumentation von Qualitätssicherungsmaßnahmen darin auch nicht vorgesehen.

10.2 Der RH stellte fest, dass das Bundesministerium für Finanzen die im Zuge der Erstellung der Abschlussrechnungen durchgeführten Arbeitsschritte systematisch geordnet, umfassend und nachvollziehbar dokumentierte. Auch die Dokumentation der Ausführung der vorgesehenen Arbeitsschritte, der Verantwortlichkeiten und allfällig auftretender technischer Probleme war gewährleistet.

Obwohl der RH den Charakter des Dokuments als technische Dokumentation anerkannte, stellte er kritisch fest, dass die Ausführungen zu den einzelnen Arbeitsschritten teilweise sehr kurz bzw. mit technischen Kürzeln versehen waren und somit auch für eine mit der Verrechnung des Bundes und den Verrechnungssystemen vertraute Person nur schwer nachvollziehbar waren.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Finanzen, die Dokumentation der Arbeitsschritte im Zuge der Erstellung der Abschlussrechnungen dahingehend zu überarbeiten, dass sie besser verständlich und leichter nachvollziehbar werden.

10.3 Das Bundesministerium für Finanzen hielt in seiner Stellungnahme fest, dass das vom RH angesprochene Dokument ein Arbeitsbehelf für IT-Spezialisten für die ausschließlich interne Verwendung sei, das sich in dieser Form bewährt hätte. Zukünftig werde noch eine allfällige Vollzugsmeldung der BRZ-GmbH angemerkt.

11.1 Für die Überleitung und Zusammenstellung des Buchungsstoffes in die Tabellen der Abschlussrechnungen mittels der Applikation BRA erarbeitete das Bundesministerium für Finanzen ein eigenes Dokumentationshandbuch „Bundesrechnungsabschluss – Ermittlung und Berechnung“ und aktualisierte es jährlich. Der Aufbau der Dokumentation folgte dem Aufbau des Zahlenteils im Bundesrechnungsabschluss. Für jede in der Applikation BRA generierte Tabelle zu den Voranschlagsvergleichsrechnungen sowie den konsolidierten Abschlussrechnungen und Anhangangaben war in einem eigenen Kapitel dokumentiert, aus welcher Quelle das Zahlenmaterial stammte und welche Verarbeitungsschritte dazu allfällig in der Applikation BRA erfolgten, bevor die Zahlentabellen für den Bundesrechnungsabschluss generiert wurden.

Die Darstellung der Abläufe erfolgte grundsätzlich auf Bundesebene, wobei diese bei den konsolidierten Abschlussrechnungen und den Anhangsangaben den Abläufen auf Untergliederungsebene entsprachen. Für die Voranschlagsvergleichsrechnungen waren auf Untergliederungsebene zusätzlich zu den Bundesdaten noch die Nachweise über die Rücklagengebarung (wurde nur auf Untergliederungsebene im Detail ausgewiesen) vorgesehen, welche ebenfalls von der Dokumentation erfasst waren.

- 11.2** Der RH stellte fest, dass für die Applikation BRA eine umfassende Dokumentation existierte, welche es ermöglichte, die durchgeführten Verarbeitungs- und Bearbeitungsschritte für die in den Abschlussrechnungen dargestellten Tabellen nachzuvollziehen.

Qualitätssicherung der Abläufe zur Erstellung der Abschlussrechnungen durch das Bundesministerium für Finanzen

- 12.1** (1) Die vom Bundesministerium für Finanzen automatisiert durchgeführten Buchungen wurden durch eine Reihe von „Checkprogrammen“ einer Qualitätssicherung unterzogen. So waren Routinen zur Auswertung jener Konten implementiert, deren Saldo zum Abschlussstichtag Null ergeben musste (z.B. Anlagezugangsverrechnungskonto, Abrechnungspflichtige Konten).

Ferner griff das Bundesministerium für Finanzen zur Qualitätssicherung der Abschlussbuchungen auch auf die Prüfungen der Applikation BRA zurück. Eine vollständige Dokumentation der vorgesehenen Prüfungsroutinen gab es aber nicht.

Auftretende Fehler analysierte und korrigierte das Bundesministerium für Finanzen (Abteilung Haushaltsverrechnung).

- (2) Zur Qualitätssicherung der Daten in den Tabellen des Bundesrechnungsabschlusses legte das Bundesministerium für Finanzen im Dokumentationshandbuch zur Applikation BRA ein Set an Prüfregele fest, welches nach Regelgruppen (neun Gruppen) aufgebaut war. Bei den Prüfregele handelte es sich überwiegend um Logik-Prüfungen, wie z.B. den Abgleich von Salden und der Querprüfung von Kontrollpositionen bzw. Kontrollsummen.

Für die Prüfung der Daten aus der Anlagenbuchhaltung (FI-AA) waren ebenfalls eigene Prüfregele definiert. Hier waren insbesondere auch Querprüfungen von Detailbudgets zweiter Ebene bis zur Bundesebene vorgesehen.

Die in der Dokumentation vorgesehenen Prüfroutinen waren in der Applikation BRA bzw. im Data Warehouse (siehe **TZ 7**) fix implementiert und wurden automatisiert durchlaufen. Damit wurden bei jeder Tabellengenerierung die vorgesehenen Prüfungen ausgeführt.

Allfällige Fehler, welche im Zuge der Ausführung der Prüfroutinen auftraten, waren vom Bundesministerium für Finanzen (Abteilung Haushaltsverrechnung) zu lokalisieren und zu beheben.

(3) Prüfroutinen zur Plausibilisierung von Daten waren hingegen nicht implementiert (z.B. Auswertung von besonders hohen Abweichungen zu Vorjahreswerten, Auftreten von neuen Positionen etc.).

12.2

Der RH beurteilte positiv, dass sowohl für die automatisiert durchgeführten Buchungen des Bundesministeriums für Finanzen als auch für die Verarbeitungen in der Applikation BRA automatisierte Prüfroutinen zur Qualitätssicherung implementiert waren. Diese waren systematisch und auch untereinander verschränkt aufgebaut, um einen möglichst hohen Grad an Sicherheit für die Richtigkeit des Zahlenmaterials zu gewährleisten. Kritisch stellte der RH fest, dass

- es keine Dokumentation der Prüfroutinen für die automatisierten Buchungen gab und
- keine Prüfroutinen zur Plausibilisierung von Zahlenwerten und Abschlusspositionen vorgesehen waren.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Finanzen, die Prüfroutinen für die automatisierten Buchungen geeignet und nachvollziehbar zu dokumentieren. Weiters sollte geprüft werden, ob eine Möglichkeit zur Implementierung von Prüfroutinen zur Plausibilisierung von Zahlenwerten und Abschlusspositionen besteht; gegebenenfalls wären diese zu implementieren.

Zusammenwirken der haushaltsleitenden Organe und des Bundesministeriums für Finanzen bei der Erstellung der Abschlussrechnungen

- 13** Da die Erstellung der Abschlussrechnungen in die Zuständigkeit der haushaltsleitenden Organe fiel, die technische Umsetzung aber das Bundesministerium für Finanzen durchführte, war eine zielgerichtete und klare Kommunikation zwischen diesem Ministerium und den haushaltsleitenden Organen eine wichtige Voraussetzung für einen reibungslosen Ablauf bei der Erstellung der Abschlussrechnungen. Besondere Bedeutung kam dabei den vom Ministerium zur Verfügung gestellten Informationen und IT-Verfahren zu.

Kommunikationswege des Bundesministeriums für Finanzen zu den haushaltsleitenden Organen im Rahmen der Erstellung der Abschlussrechnungen

Rundschreiben des Bundesministeriums für Finanzen zur Durchführung der Jahresabschlussarbeiten

- 14.1** Das Bundesministerium für Finanzen stellte den haushaltsleitenden Organen im „Rundschreiben zur Durchführung der Jahresabschlussarbeiten“ eine Handlungsanleitung für die im Rahmen der Erstellung der Abschlussrechnungen notwendigen Arbeiten zur Verfügung. Diese beinhaltete u.a. eine Zusammenfassung der manuell von den haushaltsleitenden Organen durchzuführenden Buchungsschritte (siehe **TZ 6**). Das Bundesministerium für Finanzen überarbeitete das Rundschreiben jährlich und erließ es im Einvernehmen mit dem RH. Die Übermittlung an die haushaltsleitenden Organe erfolgte schriftlich. Zusätzlich war das Rundschreiben auch im Bundes-Intranet allgemein abrufbar.

Das Rundschreiben umfasste neben den rechtlichen Grundlagen für die jeweils durchzuführenden Arbeiten auch eine kurze Beschreibung der Logik sowie (in den meisten Fällen) eine konkrete Anleitung zur Durchführung der Verbuchung. Der Aufbau des Rundschreibens folgte dem zeitlichen Ablauf der Abschlussarbeiten. Eine eigene Textziffer des Rundschreibens⁶ war den Möglichkeiten zur Überprüfung und Qualitätssicherung der Abschlussrechnungen durch die haushaltsleitenden Organe gewidmet. Eine Checkliste zur Dokumentation der Prüfschritte war dem Rundschreiben aber nicht beigegeben. Die Erhebungen des RH ergaben, dass die haushaltsleitenden Organe das Rundschreiben des Bundesministeriums für Finanzen bei der Qualitätssicherung der Abschlussrechnungen nicht einheitlich anwendeten.

⁶ vgl. Rundschreiben zur Durchführung der Jahresabschlussarbeiten 2017, TZ 5 (S. 29–35)

Zusätzlich zu den Qualitätssicherungsmöglichkeiten, die das Rundschreiben zur Durchführung der Jahresabschlussarbeiten aufzeigte, führte auch das Kompetenzzentrum der Buchhaltungsagentur Kontrollen und Überprüfungen der Abschlussarbeiten der haushaltsleitenden Organe durch.

14.2

Der RH hielt fest, dass das Bundesministerium für Finanzen den haushaltsleitenden Organen mit dem Rundschreiben zur Durchführung der Jahresabschlussarbeiten eine jährlich aktualisierte Handlungsanweisung für die Vorbereitung bzw. Erstellung der Abschlussrechnungen zur Verfügung stellte.

Das Bundesministerium für Finanzen wies die haushaltsleitenden Organe zwar im Rundschreiben zur Durchführung der Jahresabschlussarbeiten auf Möglichkeiten zur Kontrolle der Positionen der Abschlussrechnungen hin, eine Checkliste, die deren Arbeit erleichtert hätte, gab es nicht.

Positiv bewertete der RH die Tätigkeit des Kompetenzzentrums der Buchhaltungsagentur, welches für die haushaltsleitenden Organe eine zusätzliche Hilfestellung und Kontrolle bei der Erstellung der Abschlussrechnungen darstellte.

Der RH empfahl den haushaltsleitenden Organen sicherzustellen, dass die im Rundschreiben des Bundesministeriums für Finanzen zur Durchführung der Jahresabschlussarbeiten angeführten Handlungen in ihrem jeweiligen Wirkungsbereich einheitlich umgesetzt und dokumentiert werden.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Finanzen, dem Rundschreiben zur Durchführung der Jahresabschlussarbeiten eine Checkliste beizulegen, um den haushaltsleitenden Organen die Durchführung der manuellen Verbuchungen sowie der Qualitätssicherungsmaßnahmen und deren Dokumentation zu vereinfachen.

14.3

Das Bundesministerium für Finanzen brachte in seiner Stellungnahme zum Ausdruck, dass die Kritik des RH nicht nachvollzogen werden könne, zumal dem Rundschreiben für die Jahresabschlussarbeiten eine mit dem RH abgestimmte Checkliste an die haushaltsleitenden Organe beigegeben gewesen sei.

Das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort begrüßte in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH, dem Rundschreiben zur Durchführung der Jahresabschlussarbeiten eine Checkliste zur Dokumentation der Prüfschritte anzuschließen.

Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz betonte in seiner Stellungnahme, dass das für die Erstellung von Abschlussrechnungen erforderliche buchhalterische Detailwissen vor allem bei der Buchhaltungsagentur konzentriert sei, weshalb die Kontrolle der Abschlussrechnungen durch das Personal des Ressorts als wenig effektiv erscheine.

14.4

Der RH entgegnete dem Bundesministerium für Finanzen, dass die dem Rundschreiben zur Durchführung der Jahresabschlussarbeiten angeschlossene Excel-Tabelle lediglich eine Auflistung der Termine und eine Referenz zu den an den jeweiligen Terminen fälligen Arbeiten beinhaltet. Eine Checkliste für die Qualitätssicherung der Abschlussarbeiten war jedoch, wie es auch in der Stellungnahme des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort erwähnt war, nicht enthalten.

Der RH führte gegenüber dem Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz aus, dass die Erstellung der Abschlussrechnungen einen untrennbaren inhaltlichen Konnex zum Budgetvollzug durch das Ministerium hat. Eine Erstellung der Abschlussrechnungen durch die Buchhaltungsagentur – welche als ausführendes Organ zur Durchführung der durch das haushaltsleitende Organ angeordneten Verrechnungen berufen ist – ist nicht vorgesehen.

Applikation BRA

15.1

(1) Die Applikation BRA diene, wie bereits ausgeführt (siehe **TZ 7**), den haushaltsleitenden Organen zum einen zur Kontrolle der Abschlussrechnungen und der Anhangsangaben und zum anderen zum Anbringen der erforderlichen verbalen Erläuterungen. Sie fanden darin auch weitere Handlungsanleitungen.

Die erläuterungsbedürftigen Positionen der Abschlussrechnungen waren entweder bereits in der RLV 2013 festgelegt oder der RH definierte sie in seiner jährlichen Richtlinie zur Rechnungslegung⁷. Begründungen für bestimmte Positionen oder Angaben waren entweder unabhängig von betraglichen Grenzen erforderlich (z.B. Miet- und Leasingverträge) oder von betraglichen Größen bzw. deren Veränderungen oder Abweichungen (z.B. wesentliche Positionen der Abschlussrechnungen ab 50 Mio. EUR) abhängig. Jene Positionen, für die Begründungen erforderlich waren, ermittelte die Applikation BRA automatisiert und machte sie für die haushaltsleitenden Organe mittels eines „Ampelsystems“ kenntlich. Eine rote Anzeige signalisierte dabei eine begründungsbedürftige Position, zu der noch keine verbalen Erläuterungen erfasst wurden. Eine grüne Anzeige signalisierte, dass eine Erläuterung erfasst wurde und der Datenbestand seit Erfassung unverändert war. Eine orange Anzeige wies darauf hin, dass zwar eine Erläuterung erfasst wurde, dass sich die Zahlenwerte seit der Erfassung aber geändert haben. Dies ermöglichte den haushaltsleitenden Organen schnell und übersichtlich zu erheben, welche verbalen Erläuterungen anzubringen bzw. zu ergänzen waren.

(2) Zusätzlich dazu stellte das Bundesministerium für Finanzen in den Feldern zur verbalen Erläuterung den haushaltsleitenden Organen auch Mustertexte zur Verfü-

⁷ gemäß § 3 Abs. 6 RLV 2013 i.d.g.F.

gung, um die Formulierung der verbalen Erläuterungen zu vereinfachen und auch zu vereinheitlichen. Diese Mustertexte waren mit dem RH abgestimmt.

15.2

Der RH beurteilte die umfassende Funktionalität der Applikation BRA im Zusammenhang mit der Erfassung der verbalen Erläuterungen positiv, zumal diese den haushaltsleitenden Organen ein zielgerichtetes Arbeiten im Zuge der Erstellung der Abschlussrechnungen ermöglichte.

Problemfelder im Zusammenhang mit den Abschlussrechnungen bei den verantwortlichen haushaltsleitenden Organen

16 Durch die Vielzahl an Schnittstellen und Interaktionen zwischen den haushaltsleitenden Organen und dem Bundesministerium für Finanzen maß der RH der Zusammenarbeit zwischen den haushaltsleitenden Organen und dem Bundesministerium für Finanzen besondere Bedeutung bei. Nach den Erhebungen des RH bestanden allerdings systemische Problemfelder. Diese resultierten zum einen aus dem nicht ausreichenden Verantwortungsbewusstsein einiger haushaltsleitender Organe für die Gesamtheit der Abschlussrechnungen ihrer Untergliederung (gemäß § 101 BHG 2013) und zum anderen aus der oft schwierigen bzw. nicht möglichen Nachvollziehbarkeit von Zahlenwerten der Abschlussrechnungen. Dies betraf insbesondere die vom Bundesministerium für Finanzen zentral zur Verfügung gestellten Werte (z.B. Personalarückstellungen, siehe **TZ 18**).

Verantwortung für die Abschlussrechnungen

17.1 (1) Wie bereits ausgeführt (siehe **TZ 3**) oblag den haushaltsleitenden Organen gemäß § 101 BHG 2013 die Verantwortung für die Erstellung der Abschlussrechnungen und deren Übermittlung an den RH zur Überprüfung. Durch die technischen Verarbeitungen der Verrechnungsdaten durch das Bundesministerium für Finanzen im Zuge der Erstellung der Abschlussrechnungen fehlte einigen haushaltsleitenden Organen das Bewusstsein, dass es sich bei den – letztlich vom Bundesministerium für Finanzen technisch zur Verfügung gestellten – Abschlussrechnungen um ein Produkt handelte, das ihrer Verantwortung unterlag. Dementsprechend konnte der RH im Zuge seiner Erhebungen bei den haushaltsleitenden Organen nur vereinzelt dokumentierte Maßnahmen der Qualitätssicherung und Kontrolle der Abschlussrechnungen feststellen.

(2) Das Bundesministerium für Finanzen vertrat den Standpunkt, dass es als haushaltsleitendes Organ nur für die Abschlussrechnungen der in seinen Wirkungsbereich fallenden Untergliederungen und für die konsolidierten Abschlussrechnungen des Bundes Verantwortung trug. Das Bundesministerium für Finanzen hatte zwar durch technische Vorkehrungen Kontroll- und Qualitätssicherungsschritte bei der Erstellung der Abschlussrechnungen implementiert (siehe **TZ 12**), führte aber darüber hinaus keine weiteren Prüfungen oder Plausibilisierungen der Abschlussrechnungen anderer Untergliederungen durch.

17.2 Der RH verwies auf den Standpunkt des Bundesministeriums für Finanzen, wonach die Verantwortung für die Abschlussrechnungen der jeweiligen Untergliederung beim zuständigen haushaltsleitenden Organ lag. Eine (auch nur teilweise) Abgabe der Verantwortung an das Bundesministerium für Finanzen war demnach nicht zulässig.

Der RH stellte aber auch fest, dass die haushaltsleitenden Organe nicht für Abschlusspositionen verantwortlich sein konnten, die sie nicht auf ihre Richtigkeit hin überprüfen konnten. Dies betraf insbesondere die bereits angeführten Positionen der Vorberechtigungen und Vorbelastungen bzw. die Personalrückstellungen.

Der RH empfahl den haushaltsleitenden Organen, bei den für die Abschlussrechnungen zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern das Bewusstsein zu schaffen bzw. zu stärken, dass die Abschlussrechnungen der jeweiligen Untergliederung in ihre eigene Verantwortlichkeit fallen. Bezüglich der mangelnden Nachvollziehbarkeit einzelner Positionen verwies der RH auf seine diesbezüglichen Empfehlungen in den **TZ 8** und **TZ 18**.

17.3 Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz vertrat in seiner Stellungnahme die Auffassung, dass eine Kontrolle der Abschlussrechnungen durch eigenes Personal wenig zweckmäßig erscheine, weil das dafür notwendige Spezialwissen bei der Buchhaltungsagentur vorhanden sei. Dieses wäre effektiver zur Erstellung der Abschlussrechnungen einzusetzen, indem beispielsweise die Kernleistungen der Buchhaltungsagentur auf die Abschlussrechnungen ausgeweitet würden.

17.4 Der RH verwies bezüglich der gegenständlichen Stellungnahme auf die Ausführungen zu **TZ 14**.

Personalrückstellungen

18.1 Der RH wies seit der Prüfung der Abschlussrechnungen 2013 wiederholt darauf hin, dass die Zahlenwerte der Personalrückstellungen nicht auf Einzelpersonenebene auswertbar und damit weder für die haushaltsleitenden Organe noch für den RH nachvollziehbar waren. Das Bundesministerium für Finanzen sicherte mehrfach zu, Möglichkeiten (IT-Tools) zur Auswertung der Personalrückstellungen zur Verfügung zu stellen. Während der gegenständlichen Prüfung stand ein derartiges IT-Tool noch nicht zur Verfügung. Die haushaltsleitenden Organe waren aber verpflichtet, in der Vermögensrechnung entsprechende Rückstellungen für zukünftige Personalaufwendungen (Abfertigungen, Jubiläumsgelder, nicht verbrauchte Urlaube) zu bilden.

Gegenwärtig war es den haushaltsleitenden Organen aber weder möglich, den Aufwand zur Dotierung der Rückstellungen korrekt zu budgetieren noch die Höhe der – durch das Bundesministerium für Finanzen automatisiert gebildeten – Personalrückstellungen nachzuvollziehen. Dementsprechend konnten sie ihrer Verantwortung für die Ergebnis- und Vermögensrechnung auf Untergliederungsebene nicht, wie in § 101 BHG 2013 vorgesehen, vollumfänglich nachkommen.

18.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Richtigkeit der Höhe der Personalrückstellungen seit 2013 weder für die haushaltsleitenden Organe noch für den RH nachvollziehbar war. Er kritisierte, dass das Bundesministerium für Finanzen trotz wiederholter Zusagen bis zur gegenständlichen Prüfung kein IT-Tool zur Nachprüfung der Richtigkeit der Höhe der Personalrückstellungen zur Verfügung stellte.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Finanzen, geeignete Auswertungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen, die ein Nachvollziehen der Richtigkeit der Personalrückstellungen erlauben.

18.3 Das Bundesministerium für Finanzen hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die vom RH empfohlene Auswertungsmöglichkeit bereits umgesetzt worden sei und verwies diesbezüglich auf eine Besprechung im März 2018.

Das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort schloss sich den Ausführungen des RH an.

18.4 Der RH entgegnete dem Bundesministerium für Finanzen, dass die im März 2018 präsentierte Auswertungsmöglichkeit für die Arbeiten am Bundesrechnungsabschluss 2017 nicht zur Verfügung stand. Der RH wird die erwähnte Auswertungsmöglichkeit im Rahmen der nächsten Prüfung gemäß § 9 RHG 1948 analysieren.

Schlussempfehlungen

19 Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen hervor:

alle haushaltsleitenden Organe und Bundesministerium für Finanzen

- (1) Im Zuge der Abschlussarbeiten wären die manuellen Buchungen auf jene zu beschränken, die für die Erstellung der Abschlussrechnungen erforderlich sind. (TZ 6)

alle haushaltsleitenden Organe

- (2) Die nach Durchführung der automatisierten Abschlussbuchungen geänderten Werte wären einer Prüfung zu unterziehen, um deren Vollständigkeit und Richtigkeit sicherzustellen. (TZ 5)
- (3) Jene Buchungen sollten auf ihre Notwendigkeit hin überprüft werden, welche nur dazu dienen, die Verrechnung im Gebarungsvollzug in Einklang mit den budgetierten Positionen zu bringen. (TZ 6)
- (4) Die im Rundschreiben des Bundesministeriums für Finanzen zur Durchführung der Jahresabschlussarbeiten angeführten Handlungen wären im jeweiligen Wirkungsbereich einheitlich umzusetzen und zu dokumentieren. (TZ 14)
- (5) Bei den für die Abschlussrechnungen zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sollte das Bewusstsein geschaffen bzw. gestärkt werden, dass die Abschlussrechnungen der jeweiligen Untergliederung in ihre eigene Verantwortlichkeit fallen. (TZ 17)

Bundesministerium für Finanzen

- (6) Die automatisiert durchgeführten Abschlussbuchungen sollten hinsichtlich Anzahl und Komplexität evaluiert und gegebenenfalls optimiert werden. Ferner wären geeignete IT-Tools zur Qualitätssicherung (bspw. eigene Reports) der durchgeführten Buchungen zur Verfügung zu stellen. (TZ 5)
- (7) Für alle durchzuführenden Buchungen im Rahmen der Abschlussarbeiten sollte ein systematisches Konzept zur Verwendung der in HV-SAP bereitgestellten Perioden erstellt werden. (TZ 6)
- (8) Die Datenbereitstellung für die Anhangsangaben wäre zu evaluieren und sicherzustellen, dass für alle im Anhang ausgewiesenen Zahlenwerte auch

eine Möglichkeit zur Nachprüfung gewährleistet wird. Allenfalls wären zusätzliche Auswertungstools zu implementieren. (TZ 7)

- (9) In Hinkunft wäre bei Änderung von abgestimmten Vorgehensweisen im Rahmen der Erstellung der Abschlussrechnungen die erforderliche Datenqualität sicherzustellen und der RH zeitgerecht darüber zu informieren. (TZ 8)
- (10) Bei der Umsetzung der neuen Vorgehensweise wäre dafür Sorge zu tragen, dass die ausgewiesenen Vorberechtigungen und Vorbelastungen sowohl auf Ebene des Bundes als auch auf Untergliederungsebene nachvollziehbar werden. (TZ 8)
- (11) Die Dokumentation der Arbeitsschritte im Zuge der Erstellung der Abschlussrechnungen wäre dahingehend zu überarbeiten, dass sie besser verständlich und leichter nachvollziehbar werden. (TZ 10)
- (12) Die Prüfroutinen für die automatisierten Buchungen wären geeignet und nachvollziehbar zu dokumentieren. Weiters sollte geprüft werden, ob eine Möglichkeit zur Implementierung von Prüfroutinen zur Plausibilisierung von Zahlenwerten und Abschlusspositionen besteht. Gegebenenfalls wären diese zu implementieren. (TZ 12)
- (13) Dem Rundschreiben zur Durchführung der Jahresabschlussarbeiten sollte eine Checkliste beigelegt werden, um den haushaltsleitenden Organen die Durchführung der manuellen Verbuchungen sowie der Qualitätssicherungsmaßnahmen und deren Dokumentation zu vereinfachen. (TZ 14)
- (14) Es wären geeignete Auswertungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen, die ein Nachvollziehen der Richtigkeit der Personalrückstellungen erlauben. (TZ 18)

**R
I
H**

