

Prüfbericht 2/2017 zum Thema

Verlässlichkeit des Buchhaltungssystems der Stadt Graz

(Ordnungsmäßigkeitsprüfung)

GZ.: StRH – 056083/2016

Graz, 30. Jänner 2017

Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz

A-8011 Graz

Kaiserfeldgasse 19

Fotos (v. links): Stadt Graz/Pichler (1, 2), Foto Fischer (3),
photo 5000 – www.fotolia.com (4)

Diesem Prüfbericht liegt der Stand der vorliegenden Unterlagen und Auskünfte bis
zum 4. November 2016 zugrunde.

	Seite
1 Kurzfassung	6
1.1 Grundsätze der ordnungsmäßigen Buchführung	6
1.2 Ergebnisse der Kontrolle	7
1.2.1 Kassenabschlüsse vergangener Jahre	7
1.2.2 Datenmigrationen	7
1.2.3 Buchungen „aus der Kameralistik heraus“	7
1.2.4 Zeitgerechtigkeit	8
1.2.5 Ordnungsmäßigkeit der EDV-Buchhaltungssysteme	8
1.2.6 Auswirkungen auf vergangene und zukünftige Rechnungsabschlussprüfungen des StRH	8
2 Gegenstand und Umfang der Prüfung	11
2.1 Auftrag und Überblick	11
2.2 Prüfungsziel und Auftragsdurchführung	11
3 Berichtsteil	12
3.1 Kriterien der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung der Stadt	12
3.1.1 Rechtliche Grundlagen	12
3.1.2 Grundsätze der ordnungsmäßigen Buchführung	12
3.2 Zuständigkeit für die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung der Stadt	16
3.2.1 Ordnungsmäßigkeit der Erfassung von Geschäftsfällen	16
3.2.2 Ordnungsmäßigkeit des EDV-Buchhaltungssystems	16
3.3 Ergebnisse der Kontrolle	21
3.3.1 Nachvollziehbarkeit, Unveränderbarkeit und Richtigkeit	21
3.3.2 Vollständigkeit	24
3.3.3 Zeitgerechtigkeit	25
3.3.4 Ordnungsmäßigkeit der EDV-Buchhaltungssysteme	25
3.4 Auswirkungen der Feststellungen	30
3.4.1 Auswirkungen auf vergangene Rechnungsabschlussprüfungen des StRH	30

3.4.2	Auswirkungen auf zukünftige Rechnungsabschlussprüfungen des StRH	30
4	Fußnoten zur Stellungnahme der Finanzdirektion	32
4.1	Fußnote 1:	32
4.2	Fußnote 2:	33
4.3	Fußnote 3:	36
4.4	Fußnote 4:	39
5	Zusammenfassung der Empfehlungen	42
6	Prüfungsmethodik	43
6.1	Zur Prüfung herangezogene Unterlagen	43
6.2	Besprechungen	43

Abkürzungsverzeichnis

BKF	Buchhaltungssystem der Stadt Graz in den Jahren 1998 bis 2002
bzw.	beziehungsweise
EDV	elektronische Datenverarbeitung
EUR	Euro
GO	Geschäftsordnung
GoB	Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung
GZ	Geschäftszahl
ITG	ITG Informationstechnik Graz GmbH; Die ITG stellt Design, Entwicklung, Beschaffung, Bereitstellung und den Betrieb von IKT-Services sowie der zugrunde liegenden IKT-Infrastruktur im Haus Graz als Shared-Service-Center zur Verfügung
KDZ	KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung
lt.	laut
SAP	SAP-ERP; ein integriertes betriebswirtschaftliches Standardsoftwarepaket der SAP-Aktiengesellschaft
SLA	Servicelevel Agreement
StRH	Stadtrechnungshof

FAZIT

Jahresabschlüsse wurden nachträglich verändert. Interne Kontrollen zur Sicherstellung der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung wiesen Mängel auf.

1 Kurzfassung

Der Stadtrechnungshof stellte fest, dass die SAP-Buchführung der Stadt für bereits durch ihn geprüfte Geschäftsjahre nachträglich verändert wurde. Weiters erfolgte zumindest eine historische Datenübernahme in SAP ohne geeignete nachgelagerte Kontrollen zur Sicherstellung von Richtigkeit, Vollständigkeit und Genauigkeit. Der Stadtrechnungshof fand auch Korrekturbuchungen, die einem im Abschluss nicht ausgewiesenen Konto zugebucht wurden. Dieses Konto wurde nicht systematisch überwacht. Für einen ordnungsgemäßen Betrieb der SAP- Buchhaltung fehlten geeignete interne Kontrollen.

Nachvollziehbarkeit, Unveränderbarkeit, Vollständigkeit, Richtigkeit und Zeitgerechtigkeit der Buchhaltung waren nicht sichergestellt. Es wurden somit Mängel bei der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung für die Jahre 2005 bis 2015 festgestellt.

1.1 Grundsätze der ordnungsmäßigen Buchführung

Aus den in Österreich anwendbaren Gesetzen, Lehr- und Fachmeinungen sowie den Usancen leitete der Stadtrechnungshof folgende Kriterien für die Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit der EDV-unterstützten Buchführung der Stadt Graz ab:

- Nachvollziehbarkeit
- Unveränderbarkeit
- Vollständigkeit
- Richtigkeit
- Zeitgerechtigkeit
- Ordnung
- Vergleichbarkeit
- Inhaltsgleiche, vollständige und geordnete Wiedergabe

Diese Anforderungen waren von der Buchhaltung im engeren Sinne, also dem Buchungsjournal, den Konten, den Inventaren, dem Hauptbuch sowie den Nebenbüchern und der Belegablage zu erfüllen. Auch die sonstigen notwendigen Aufzeichnungen, wie beispielsweise Berechnungsblätter, hatten diese Anforderungen der Ordnungsmäßigkeit zu erfüllen.

Für die Einhaltung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung der Stadt Graz

war operativ die Abteilung für Rechnungswesen verantwortlich. Die Buchführung der Stadt erfolgte EDV-unterstützt. Für die Betriebsführung dieser Soft- und Hardware Systeme bediente sich die Stadt der Tochtergesellschaft ITG. Nach Ansicht des Stadtrechnungshofes beinhaltete diese Betriebsführung auch die Verantwortung der Sicherstellung, dass die buchführungsrelevanten EDV-Systeme den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entsprachen. Aufsicht und übergeordnete Verantwortung für die Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung des städtischen EDV-Unterstützten Rechnungswesen lagen bei der Finanzdirektion.

1.2 Ergebnisse der Kontrolle

1.2.1 Kassenabschlüsse vergangener Jahre

Jeder städtische Rechnungsabschluss beinhaltete einen Kassenabschluss. Im Kassenabschluss wurde der auf Bankkonten und in den Kassen zum Jahresende tatsächlich vorhandene Geldbestand dem verbuchten Geldbestand gegenübergestellt. Die Prüfungen der Rechnungsabschlüsse ergaben immer eine Übereinstimmung des vorhandenen Geldbestandes mit dem verbuchten Geldbestand. In weiterer Folge wurden diese Rechnungsabschlüsse im Gemeinderat beschlossen.

Im Jahr 2016 überprüfte der Stadtrechnungshof bereits im Gemeinderat beschlossene Kassenabschlüsse vergangener Jahre und stellte fest:

- Die tatsächlich vorhandenen Geldbestände vergangener Jahre – im Jahr 2016 betrachtet – waren dieselben wie seinerzeit in den Kassenabschlüssen.
- Die verbuchten Geldbestände vergangener Jahre wiesen – im Jahr 2016 betrachtet – andere Salden als in den seinerzeitigen Abschlüssen auf.

Somit wurden verbuchte Geldbestände vergangener Jahre nach der Prüfung durch den Stadtrechnungshof und der Beschlussfassung im Gemeinderat nachträglich verändert.

1.2.2 Datenmigrationen

Im Zuge von System-Umstellungen (Datenmigrationen) in den Jahren 2003 und 2005 wurden fehlerhafte Salden in das SAP-Buchhaltungssystem importiert.

1.2.3 Buchungen „aus der Kameralistik heraus“

Im städtischen Buchhaltungs-System SAP gab es „externe“ Konten welche nicht in den Rechnungsabschlüssen ausgewiesen wurden. Über derartige Konten war es möglich buchhalterische Geldbestände in den Rechnungsabschluss einfließen zu lassen beziehungsweise aus diesem herauszunehmen.

Im Zuge der Prüfung stellte der Stadtrechnungshof fest, dass das Konto 909998 verwendet wurde um Differenzen beim Kassenabschluss von einem Geschäftsjahr in das nächste zu übertragen.

1.2.4 Zeitgerechtigkeit

Buchungsperioden, das waren die 12 Monate sowie zusätzliche vier Sonderperioden für Abschluss- und Korrekturbuchungen, waren nach ihrem Abschluss vor der weiteren Bebuchung zu schützen. Der Stadtrechnungshof stellte fest, dass historische, abgeschlossene Perioden, sogar ganze Geschäftsjahre, deren Abschlüsse bereits geprüft und von den zuständigen Organen beschlossen wurden, nicht für weiter Buchungen gesperrt waren. Die SAP-Berechtigung für das Öffnen und Schließen von Buchungsperioden war nicht restriktiv vergeben. Die Erhebungen des Stadtrechnungshofs zeigten, dass für das Öffnen und Schließen der buchbaren Perioden organisatorisch keine Verantwortlichkeiten festgelegt und keine nachgelagerten Kontrollen eingerichtet waren.

1.2.5 Ordnungsmäßigkeit der EDV-Buchhaltungssysteme

Zum Zeitpunkt der Kontrolle lagen wesentliche Mängel der generellen IT-Kontrollen vor, die insbesondere Nachvollziehbarkeit und Unveränderbarkeit der EDV-Buchführung gefährden konnten. Dies wurde besonders durch den nicht restriktiven Einsatz von administrativen Profilen, wie beispielsweise SAP_ALL oder SAP_NEW verursacht.

Auf Ebene der Fachabteilungen stellte der Stadtrechnungshof mangelnde Funktionstrennungen in SAP sowie die Vergabe kritischer SAP-Berechtigungen an BenutzerInnen fest. Diese waren nicht immer für deren laufende Aufgabenerfüllung notwendig.

1.2.6 Auswirkungen auf vergangene und zukünftige Rechnungsabschlussprüfungen des StRH

Die Aussagekraft der durch den Gemeinderat beschlossenen Abschlüsse der Stadt wurde nicht wesentlich beeinflusst. Kassen und Bankstände, Schuldenstände sowie die kameralen Salden waren durch die nachträglichen Änderungen und die strukturellen Mängel der Buchführung nach Einschätzung des Stadtrechnungshofes nicht wesentlich beeinflusst.

Die Feststellungen dieser Kontrolle hatten auch Einfluss auf die zukünftigen Vorprüfungen des kameralen Rechnungsabschlusses der Stadt durch den Stadtrechnungshof. Die Prüfstrategie war anzupassen sowie zusätzliche Prüfhandlungen in das Prüfkonzept aufzunehmen.

Stellungnahme der Finanzdirektion:

Die Ordnungsmäßigkeit des Buchführungssystems ist ein wichtiger Eckpfeiler

für die allgemeine Zielsetzung einer Organisation, die finanzielle Stabilität auf Dauer sicherzustellen. Es ist deshalb begrüßenswert, dass auch der Stadtrechnungshof, so wie auch die Finanzbehörde im Rahmen von Betriebsprüfungen, solche Systemprüfungen von Zeit zu Zeit vornimmt und die diesbezüglichen Feststellungen im Sinne eines permanenten Systemverbesserungsbestrebens rückgekoppelt werden können. Dies ist in der Stadt Graz insbesondere jetzt interessant, wo gerade mit der Vorbereitung der Umstellung auf die VRV2015 begonnen wird und auch systemtechnische Weichenstellungen in naher Zukunft anstehen werden.

Der wichtigste Punkt der gegenständlichen Stellungnahme bezieht sich auf das Fazit in Zusammenschau mit dem – sehr generellen – Titel des Prüfberichts. Würde man als Nicht-Insider bei Buchhaltungssystemen nur Titel und Fazit lesen, wäre man wohl grob irregeleitet:

Das in der Stadt Graz seit rund 15 Jahren verwendete Buchhaltungs-System (SAP) ist ohne jeden Zweifel verlässlich. Lediglich bei den – damals als Pilotprojekt programmierten - kameralen Zusatzauswertungen („Zahlungsabgrenzer“) kam es - in geringfügigem Ausmaß - immer wieder zu unerwünschten Nachtragsbuchungen von fehlerhaften Datenübernahmen aus dem SAP-Vorläufersystem vor 15 Jahren. Dass intensivere interne Kontrollen dieses Problem damals gelöst hätten, mag zwar sein, sie hätten aber laut Einschätzung der damals Involvierten auch die SAP-Einführung erheblich verzögert, was gegeneinander abzuwägen war.

Die doppisch-kameralen Überleitungen sowie die Altdatenübernahmen aus dem SAP-Vorläufersystem vor 15 Jahren stellen den Kern der Kritikpunkte bei der gegenständlichen Prüfung dar. Die mit Abstand größte kritisierte Korrekturposition bezieht sich auf das Jahr 2006 und ist als Umsatzsteuer-Datenübernahmefehler bei der Systemumstellung 2002 identifiziert worden (siehe [Fußnote 1](#)). Auch die übrigen, relativ geringfügigen Differenzen in den anderen Jahren gehen im Wesentlichen auf Systemprobleme („Zahlungsabgrenzer“) zurück (siehe [Fußnote 3](#)). In diesem Sinne wäre jedenfalls dem Fazit der guten Ordnung halber voranzustellen, dass das Buchhaltungssystem der Stadt Graz an sich verlässlich ist! Die Kritikpunkte im Detail beziehen sich auf eine vergleichsweise geringfügige Dimension im Jahresausweis (Zahlungsabgrenzer), welche weder bei vergangenen Betriebsprüfungen zu Schätzungen, noch zu notwendigen Neufeststellungen von Rechnungsabschlüssen geführt haben und daher die Verlässlichkeit im Wesen keinesfalls beeinträchtigt haben. Trotzdem werden sie natürlich ernst genommen und – soweit nicht ohnehin bereits seit Jahren passiert – so weit wie möglich und zweckmäßig organisatorisch eingearbeitet werden. Das neue

Rechnungswesen wird diese Probleme ohnehin hoffentlich nicht mehr in dieser Form kennen.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Der Stadtrechnungshof anerkannte die Leistungen der handelnden Personen und ist sich der Komplexität der Thematik bewusst.

Inhaltlich war zu wiederholen: Der Stadtrechnungshof stellte fest, dass die SAP-Buchführung der Stadt für bereits durch ihn geprüfte Geschäftsjahre nachträglich verändert wurde. Es gab keine geeigneten nachgelagerten internen Kontrollen. Zum Zeitpunkt der externen Kontrolle des Stadtrechnungshofes lagen wesentliche Mängel der generellen IT-Kontrollen vor, die insbesondere Nachvollziehbarkeit und Unveränderbarkeit der EDV-Buchführung gefährden konnten. Dies wurde besonders durch den nicht restriktiven Einsatz von administrativen Profilen, wie beispielsweise SAP_ALL oder SAP_NEW verursacht.

2 Gegenstand und Umfang der Prüfung

2.1 Auftrag und Überblick

Die vorliegende Kontrolle wurde als § 3 i.V.m. § 4 GO-StRH Gebarungskontrolle angelegt und umfasste den Zeitraum von 1.1.2005 bis 1.6.2016. Folgende Kontrollfragen waren zu beantworten:

1. Wurde in bereits abgeschlossene und geprüfte Perioden gebucht?
2. Welche Konten bzw. Finanzpositionen, die nicht im Rechnungsabschluss ausgewiesen werden, wiesen Salden ungleich Null aus und wie wurden diese überwacht?
3. Wurden die Empfehlungen zur SAP Basis aus der Prüfung des StRH 8/2013 „Allgemeine IT-Kontrolle“ umgesetzt?
4. Existierten weitere systemische und organisatorische Kontrollen zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Buchführung gemäß KFS DV 1?

Den Schwerpunkt der Kontrolle bildete die Frage nach der Möglichkeit der nachträglichen Veränderbarkeit von geprüften Jahresabschlussdaten und der Vollständigkeit der erfassten Konten in den vom Gemeinderat zu prüfenden Rechnungsabschlussunterlagen.

Nicht von der Kontrolle umfasst (Nicht-Ziel) war das Nachvollziehen der gesamten Rechnungsabschlussprüfungen im Prüfzeitraum.

Diese Kontrolle wurde aufgrund § 11 GO-StRH (Amtswegige Prüfung) in den Kontrollplan des Stadtrechnungshofes aufgenommen.

Der Grund für die Beauftragung war die im Berichtsjahr vom StRH festgestellte Möglichkeit in bereits abgeschlossene und geprüfte Perioden zu buchen.

2.2 Prüfungsziel und Auftragsdurchführung

Die Kontrolle sollte die Verlässlichkeit des Rechnungslegungssystems beurteilen. Im Speziellen sollte in der Kontrolle und Berichterstattung auf das Kriterium der Ordnungsmäßigkeit eingegangen werden.

Die Verlässlichkeit des Rechnungslegungssystems war insbesondere als Grundlage für die Verlässlichkeit des Rechnungsabschlusses der Stadt von wesentlicher Bedeutung. Die vorliegende Prüfung sollte daher auch über Auswirkungen etwaiger Feststellungen auf vergangene und zukünftige Jahresabschlussprüfungen des StRH darstellen.

3 Berichtsteil

3.1 Kriterien der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung der Stadt

3.1.1 Rechtliche Grundlagen

Die Buchführung der Stadt Graz hatte den Vorschriften der Voranschlags- und Rechnungslegungsverordnung 1997 (VRV 1997) sowie dem Statut der Landeshauptstadt Graz 1967 (Statut) zu folgen. Sie wurde unter Verwendung von SAP R3 informationstechnikgestützt durchgeführt.

Die VRV 1997 und die buchführungsbezogenen Vorschriften im Statut regelten im Wesentlichen Aufbau und Inhalt des Voranschlages sowie des Rechnungsabschlusses. Sie enthielten aber nur wenige und unsystematische Vorgaben, wie die laufende Buchführung auszugestalten war.

Der Gemeinderat hatte bis zum Zeitpunkt der Kontrolle keine Haushaltsordnung beschlossen. Dem Stadtrechnungshof waren weiters keine internen Vorschriften bekannt, die die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung umfassend regeln würden.

3.1.2 Grundsätze der ordnungsmäßigen Buchführung

Die Grundsätze der ordnungsmäßigen Buchführung (GoB) waren sowohl im Kontext der Rechnungslegung öffentlicher Körperschaften als auch unternehmens- und steuerrechtlich ein nicht definierter Rechtsbegriff. GoB basierten nach allgemeiner Auffassung auf gesetzlichen Vorschriften, auf der aktuellen Lehr- und Fachmeinung sowie auf dem Handelsbrauch. Die Basis der GoB variierte somit nach Branchen und Zweck der Rechnungslegung. Diese Vielfalt möglicher Buchungsfälle machte eine vollständige Festschreibung der GoB in einem Gesetz nach herrschender Meinung unmöglich bzw. nicht handhabbar.

In Österreich waren die in § 131 BAO definierten Prinzipien in die funktionale Kerndefinition einer ordnungsgemäßen Buchführung:

„[...] Bücher sind so zu führen, dass sie einem sachverständigen Dritten innerhalb angemessener Zeit einen Überblick über die Geschäftsvorfälle vermitteln können.

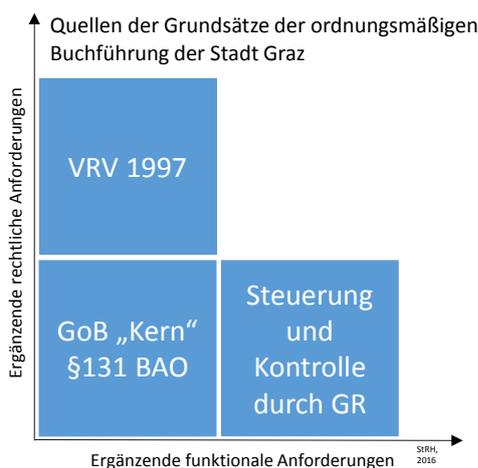
Die einzelnen Geschäftsvorfälle sollen sich in ihrer Entstehung und Abwicklung verfolgen lassen.¹“

Die BAO führte weitere detaillierte Vorschriften, wie Ordnung, Vollständigkeit

¹ § 131 (1) BAO

Richtigkeit und Zeitgerechtigkeit der Verbuchung von Geschäftsfällen nicht abschließend an.

Für die Ordnungsmäßigkeit der Bücher der Stadt Graz konnten die speziell für den öffentlichen Sektor erarbeiteten internationalen Rechnungslegungsstandards (IPSAS) als weitere Quelle herangezogen werden. In Kapitel 3 des IPSAS Handbuchs wurden beispielsweise Relevanz, Vollständigkeit, Richtigkeit, Objektivität, Nachvollziehbarkeit, Zeitnähe, Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit der Verbuchung von Geschäftsfällen angeführt. Die IPSAS waren in Österreich nicht rechtlich verbindlich, repräsentierten aber eine anerkannte Fachmeinung und zielten auf die Funktionen „Steuerung“ und „Kontrolle“ der öffentlichen Buchführung. Außerdem dienten die IPSAS als Basis für die Reformen der Rechnungslegung des Bundes (BHG 2013) sowie der Länder und Gemeinden (VRV 2015) in Österreich.



Aus den in Österreich anwendbaren Gesetzen, Lehr- und Fachmeinungen sowie den Handelsbräuchen leitete der Stadtrechnungshof folgende Kriterien für die Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit der EDV-unterstützten Buchführung der Stadt Graz ab²:

- Nachvollziehbarkeit
- Unveränderbarkeit
- Vollständigkeit
- Richtigkeit
- Zeitgerechtigkeit
- Ordnung
- Vergleichbarkeit³

² Vergl. § 131 BAO, Fachgutachten KFS BW DV1, § 89 (4) iVm § 104 BHG

³ Dieses Kriterium fand sich nicht explizit in den zuvor genannten Quellen sondern ergab

- Inhaltsgleiche, vollständige und geordnete Wiedergabe.

Diese Kriterien waren von der Buchhaltung im engeren Sinne, also dem Buchungsjournal, den Konten, den Inventaren, dem Hauptbuch sowie den Nebenbüchern und der Belegablage, zu erfüllen. Auch die sonstigen notwendigen Aufzeichnungen, wie beispielsweise Berechnungsblätter, hatten diese Anforderungen der Ordnungsmäßigkeit zu erfüllen.

3.1.2.1 Nachvollziehbarkeit

Eine Buchführung war dann als nachvollziehbar anzusehen, wenn man sich als sachkundiger Dritter in angemessener Zeit einen Überblick über die erfassten Geschäftsfälle und über die Gesamtlage des Unternehmens bzw. der Körperschaft verschaffen konnte. Die Buchführung musste ihre Belegfunktion erfüllen können, also einzelne Geschäftsfälle von Entstehung und Abwicklung nachverfolgbar machen. Beispielsweise waren im Falle einer Beschaffung Eintragungen zu Bestellung, Wareneingang, Rechnungseingang und Zahlung so vorzunehmen, dass ausgehend von einem einzelnen Beleg der gesamte Beschaffungsprozess samt Freigaben, Lieferantenstammdaten, Lagerwirtschaft und Verbrauch des beschafften Gutes, von Anfang bis Ende rekonstruierbar war. Hierfür waren klare Kontenbezeichnungen und Buchungstexte, Bezüge auf interne und externe Belegnummern sowie eine geordnete Belegablage Voraussetzungen. Das Kriterium der Nachvollziehbarkeit war auch auf Berechnungen anzuwenden – sehr oft ein kritischer Punkt bei Hilfsaufzeichnungen in Tabellenkalkulationsprogrammen wie Excel.

3.1.2.2 Unveränderbarkeit

Buchungen und sonstige Aufzeichnungen durften nicht so verändert werden, dass der ursprüngliche Inhalt nicht mehr feststellbar war. Das bedeutete für eine EDV-gestützte Buchhaltung, dass ab dem Zeitpunkt der Buchung die Löschung einer Buchung unmöglich sein musste. Korrekturen mussten dann über Stornobuchungen und somit nachvollziehbar erfolgen. Dies galt auch für Aufzeichnungen beispielsweise in Tabellenkalkulationsprogrammen wie Excel. Weiters war bei der Verwendung von EDV-unterstützten Buchhaltungen zu berücksichtigen, dass Unveränderbarkeit und Nachvollziehbarkeit nicht nur für die Inhalte auf Applikationsebene, sondern auch für die Datenbankebene und die Systemparameter sicherzustellen waren. Dies erforderte regelmäßig neben technischen Maßnahmen wie beispielsweise Protokollierungen auch

sich aus internationalen Standards und Handelsbräuchen sowie dem Unternehmensrecht. Für Buchführungen als Kontroll- und Steuerungsinstrument, wie im Bereich von Unternehmen (siehe zB Fachgutachten KFS/RL 1 oder die AFRAC-Stellungnahme 12) und öffentlichen Körperschaften siehe (Kapitel 3 des aktuellen IPSAS Handbuchs) war die Vergleichbarkeit als wesentliches Kriterium der Ordnungsmäßigkeit anzusehen.

organisatorische Vorkehrungen wie beispielsweise die Aufteilung von kritischen Berechtigungen und Funktionen zwischen mehreren MitarbeiterInnen.

3.1.2.3 Vollständigkeit

Sämtliche Geschäftsfälle, Vermögensgegenstände und Verpflichtungen waren in den Büchern lückenlos und genau einmal zu erfassen. Doppelbuchungen waren genauso wie fehlende Buchungen als Verstoß gegen dieses Kriterium anzusehen.

3.1.2.4 Richtigkeit

Geschäftsfälle mussten den Tatsachen entsprechend, in Übereinstimmung mit gesetzlichen Vorschriften und rechnerisch genau verbucht werden.

3.1.2.5 Zeitgerechtigkeit

Zeitgerechtigkeit meinte einerseits, dass Geschäftsfälle der jeweils richtigen Buchungsperiode zugeordnet sein mussten und andererseits, dass die Verbuchung von Geschäftsfällen zeitnah erfolgte. Als zeitnahe Verbuchung wurde im allgemeinen Verständnis jede Verbuchung bis zum Stichtag der Umsatzsteuererklärung angesehen. Für Aufzeichnungen von Bargeschäften wurde eine tagesaktuelle Aufzeichnung als zeitgerecht angesehen.

3.1.2.6 Ordnung

Das Kriterium der Ordnung besagte, dass die Buchführung Geschäftsfälle sowohl in ihrer zeitlichen Reihenfolge als auch ihrer Art nach darstellen konnte. Dies waren die Journal- und die Kontenfunktion der Buchhaltung.

3.1.2.7 Vergleichbarkeit

Vergleichbarkeit bezog sich einerseits auf eine konsistente Verbuchung von Geschäftsfällen im Zeitverlauf. Andererseits forderte dieses Kriterium bei Bedarf die Bereitstellung ergänzender Erläuterungen. So konnten beispielsweise einmalige Effekte auch bei konsistenter Verbuchung die Vergleichbarkeit zwischen zwei Geschäftsjahren beeinflussen. Ergänzende Erläuterungen sollten sachkundigen LeserInnen ermöglichen, sich einen Überblick über die finanzielle Lage der Körperschaft sowie den Einfluss von Einmaleffekten und oder Ansatzänderungen zu verschaffen.

3.1.2.8 Inhaltsgleiche, vollständige und geordnete Wiedergabe

Bis zum Ende der gesetzlichen Aufbewahrungspflichten für Belege, Bücher und Aufzeichnungen war die inhaltsgleiche, vollständige und geordnete Wiedergabe sicherzustellen. Im Zusammenhang mit den Büchern der Stadt, die in SAP unter Verwendung überwiegend digitalisierter Belege geführt wurden, war die Erfüllung dieses Kriteriums eine Frage der Organisation von Datensicherung und Wiederherstellung (Backup und Recovery). Somit waren die zuvor beschriebenen Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung auch auf die Datensicherungs- und Wiederherstellungssysteme und -prozesse anzuwenden und nachzuweisen.

3.2 Zuständigkeit für die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung der Stadt

Die Zuständigkeiten waren in der Stadt Graz durch die Geschäftseinteilung festgelegt. Die zum Zeitpunkt der Kontrolle gültige Geschäftseinteilung nannte die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung nicht explizit als Aufgabe.

3.2.1 Ordnungsmäßigkeit der Erfassung von Geschäftsfällen

Auf Grund der Geschäftseinteilung war die Abteilung für Rechnungswesen für zentrale Aufgaben der Buchführung zuständig. Somit war anzunehmen, dass die primäre Verantwortlichkeit für die Einhaltung der Grundsätze einer ordnungsgemäßen Buchführung bei dieser Abteilung lag. Die Abteilung für Rechnungswesen war weiteres laut Geschäftseinteilung für die organisatorische und softwaremäßige Beratung und Betreuung der AnwenderInnen im Zusammenhang mit der EDV-unterstützten Buchführung in SAP zuständig. Hierunter waren nach Verständnis des Stadtrechnungshofes beispielsweise die Ausgestaltung, Freigabe und Kontrolle der Zugriffsberechtigungen auf das SAP Buchhaltungssystem zur Sicherstellung der Trennung kritischer Funktionen oder auch das Öffnen und Schließen von Buchungsperioden zu verstehen.

Für die Festlegung der Organisationsstruktur sowie die Koordinierung der Tätigkeiten der Abteilung für Rechnungswesen war gemäß der Geschäftseinteilung die Finanzdirektion zuständig. Die Finanzdirektion war weiters für die Aufsicht ihrer Aufgabenbesorgung und somit auch für die Sicherstellung der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung auf übergeordneter Ebene zuständig und verantwortlich.

3.2.2 Ordnungsmäßigkeit des EDV-Buchhaltungssystems

Die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung waren bei Verwendung eines EDV-gestützten Buchhaltungssystems nicht nur auf Ebene der Buchhaltungsapplikation sicherzustellen. Auch die Parameter des Buchhaltungsprogramms, weitere für Buchhaltungsaufzeichnungen verwendete EDV-Programme, das Betriebssystem, die Datenbank sowie die Systeme für Datensicherung und Datenwiederherstellung im Zusammenhang mit der Buchführung hatten den Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung zu entsprechen. Dies hatte durch technische und organisatorische Maßnahmen sichergestellt zu werden.

Der technische und organisatorische Betrieb von Software wurde im Haus Graz durch die ITG auf Basis der IT-Governance des Hauses Graz sowie weiterer Service-Level-Agreements geführt. Gemäß IT-Governance Dokument verpflichtete sich die ITG Softwareprodukte und Systemsoftware den Anforderungen laut Lieferant bzw.

Hersteller entsprechend zu betreiben⁴.

Die Sicherstellung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung der EDV-Buchführung auf Ebene der verwendeten Soft- und Hardware wurde der ITG nach den, dem Stadtrechnungshof vorliegenden Informationen nicht explizit als Verantwortlichkeit zugewiesen. Das IT-Governance Dokument gab jedoch Hinweise, die diese Verantwortung der ITG zuweisen:

- Die ITG verantwortete die Betriebsführung der IT-Basisinfrastruktur, unter der unter anderem die Authentifizierung der BenutzerInnen, die Speicherung von Daten sowie die Sicherstellung Datensicherheit⁵ zu verstehen waren.
- Der Betrieb der SAP Buchführung gemäß den Anforderungen des Herstellers⁶ beinhaltete nach Einschätzung des Stadtrechnungshofes auch die Berücksichtigung der umfassenden Hinweise des SAP Security Optimization Services Portfolio⁷.
- Die ITG war für Datensicherung und Datenwiederherstellung verantwortlich⁸.
- Die ITG verpflichtete sich ihre „[...]Aufgaben mit der Sorgfalt eines Fachmannes nach den allgemein erkannten Regeln der Technik, im Einklang mit allen (österreichischen) Gesetzen und Verordnungen, allen einschlägigen Normen und technischen Richtlinien (ÖNORM, EN etc), den Sicherheitsvorschriften und im Einklang mit sämtlichen von Behörden verlangten Auflagen zu erbringen.“⁹

Das Service Level Agreement für IT-Services zwischen der ITG und dem Magistrat Graz vom 29.3.2012 gab in Kapitel 1.2. ebenfalls Hinweise, dass die ITG für die Sicherstellung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung der EDV-Rechnungslegung der Stadt Graz verantwortlich war. Für die Betriebsführung von SAP lag zum Zeitpunkt der Kontrolle kein eigenes Service Level Agreement zwischen ITG und Magistrat Graz vor. Nach Auskunft der ITG wurde das nicht unterzeichnet vorliegende Service Level Agreement zwischen ITG und Holding Graz auch für den Magistrat Graz als anwendbar angesehen. Diese Vereinbarung war allgemein gehalten und beinhaltete bezogen auf die Verantwortung der ITG für einen

⁴ vergleiche Seite 21 der IT-Governance vom 12.3.2012

⁵ vergleiche Seite 19 der IT-Governance vom 12.3.2012

⁶ vergleiche Seite 21 der IT-Governance vom 12.3.2012

⁷ <https://support.sap.com/support-programs-services/services/security-optimization-services.html>

⁸ vergleiche Seiten 31 und 32 der IT-Governance vom 12.3.2012

⁹ Seite 52 der IT-Governance vom 12.3.2012

ordnungsgemäßen Betrieb von SAP keine weiteren Regelungen.

3.2.2.1 *Schlussfolgerung*

Für die Einhaltung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung der Stadt Graz war operativ die Abteilung für Rechnungswesen verantwortlich. Die Buchführung der Stadt erfolgte EDV-unterstützt. Für die Betriebsführung dieser Soft- und Hardware Systeme bediente sich die Stadt der Tochtergesellschaft ITG. Nach Ansicht des Stadtrechnungshofes beinhaltete diese Betriebsführung auch die Verantwortung der Sicherstellung, dass die buchführungsrelevanten EDV-Systeme den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entsprachen. Aufsicht und übergeordnete Verantwortung für die Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung des städtischen EDV-unterstützten Rechnungswesen lagen bei der Finanzdirektion.

Stellungnahme der Finanzdirektion:

Für die Sicherstellung der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung ist in erster Linie die Abteilung für Rechnungswesen, im Zusammenhang mit Systemfragen auch die ITG (siehe dazu [Fußnote 2](#)) sowie in ihrer Koordinations- und Prüffunktion auch die Finanzdirektion und der Stadtrechnungshof verantwortlich. Die hier kritisierten nachträglichen Korrekturbuchungen sind in den Jahren 2010 bis 2015 (gegenüber dem Zeitraum 2005 bis 2009) bereits auf ein minimales Ausmaß (2013 und 2014 sogar jeweils 0 Euro) gesunken, alle Verantwortlichen werden aber zusammenwirken, dass in Zukunft dieses Problem gar nicht mehr auftaucht. Fehler, die auch künftig nie ganz auszuschließen sein werden, werden im neuen Haushaltssystem idR im Jahr der Entdeckung eingebucht werden.

Zu ergänzen wäre in 3.2.2.1. Schlussfolgerung, dass die Prüfverantwortung für die Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung im Rahmen der jährlichen Abschlussprüfung beim Stadtrechnungshof liegt. Jegliche diesbezügliche Feststellung, auch wenn sie nur geringfügig ist, sollte möglichst zeitnah im Zusammenwirken aller Verantwortlichen zu einer Verbesserung der Prozesse und Strukturen führen, weshalb der Wert solcher Feststellungen abnimmt, je weiter zurück in die Vergangenheit sie reichen.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Der Stadtrechnungshof hatte keine Koordinierungs- oder Prüffunktion im Zusammenhang mit der Sicherstellung der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung. Der Stadtrechnungshof führte eine Vorprüfung der Rechnungsabschlüsse der Stadt durch und unterstützte damit den

Gemeinderat¹⁰.

Über die Mängel im Bereich SAP Berechtigungen berichtete der Stadtrechnungshof bereits am 18. Dezember 2013 in seinem Bericht „Prüfung der Allgemeinen IT-Kontrollen“¹¹. Diese Prüfung wurde durchgeführt, um die Verlässlichkeit von Organisation und Systemen für die Verarbeitung rechnungslegungsrelevanter Informationen darzustellen und zu beurteilen. Hierbei berichtete der Stadtrechnungshof:

„Der Stadtrechnungshof stellte fest dass keine Prüfsicherheit aus IT-basierten bzw. IT-abhängigen Kontrollen gewinnbar war und berücksichtigte dies im Zuge seiner risikobasierten Prüfungsplanung. Die Verlässlichkeit von IT-generierten Finanzinformationen wurde als niedrig eingestuft. Daher wurde es weiterhin als notwendig erachtet, jede IT-generierte Finanzinformation, die im Zuge von Prüfungen des Stadtrechnungshofes Verwendung fand, individuell zur Einschätzung der Verlässlichkeit zu prüfen.“¹²

Am 2. Dezember 2013 wurden der ITG Teile der internen Dokumentation des Stadtrechnungshofes zur Verfügung gestellt, um die Umsetzungen der dringlichsten Empfehlungen zu unterstützen. Die Empfehlungen wurden nicht umgesetzt. Im Anschluss ein Screenshot, hierzu.

¹⁰ § 97 (1) Statut: Dem Gemeinderat obliegt als oberstem überwachenden Organ der Stadt (§ 45 Abs 1) die Überwachung der Übereinstimmung der Gebarung mit den bestehenden einschlägigen Vorschriften, insbesondere auch die Kontrolle der Kassengebarung, der Rechnungsführung und der Sparsamkeit sowie Wirtschaftlichkeit der gesamten Stadtverwaltung. Im Zuge der Verabschiedung des Rechnungsabschlusses überprüft er die vorschriftsmäßige Einhaltung der im Voranschlag festgelegten Gebarungsgrundsätze.

¹¹ http://www.graz.at/cms/dokumente/10029027_4900941/94fec48/Allgemeine%20IT-Kontrollen_sig.pdf

¹² „Prüfung der Allgemeinen IT-Kontrollen“, Seite 64

3. SAP-BASIS

3.14. Zugriffsschutz

3.14.1. Kritische Berechtigungsprofile

Anforderung:

Folgende kritische Berechtigungsprofile sollten nur an wenige ausgewählte Benutzer (z.B. Notfalluser und/oder Vertreter) vergeben werden und im Normalbetrieb gesperrt sein:

SAP_ALL
SAP_NEW

Diese Anforderung gilt auch für kundenspezifische Profile, welche den angeführten Standardprofilen ähneln.

Folgende kritische Berechtigungsprofile sollten an KEINEN Benutzer vergeben werden:

S_USER_ALL
S_A.ADMIN
S_A.CUSTOMIZ
S_A.DEVELOP

Durch die Zuweisung dieser Profile an User können unautorisierte und unerlaubte Änderungen erfolgen. Dadurch kann die Datenintegrität, Datenvertraulichkeit sowie Prozesskontinuität gefährdet werden.

Ergebnis:

Anzahl der User, die über die folgenden Berechtigungsprofile verfügen:

SAP_ALL: 29, davon nicht gesperrt: 24 (darunter XXXXXXXX: Abteilung für Rechnungswesen)

SAP_NEW: 27, davon nicht gesperrt: 22

S_USER_ALL: 0

S_A.ADMIN: 0

S_A.CUSTOMIZ: 0

S_A.DEVELOP: 0



Die Profile SAP_ALL und SAP_NEW sind in Produktivsystemen nicht zulässig!

Empfehlung:

Die Profile SAP_ALL und SAP_NEW sollten nur an einen, im Normalbetrieb gesperrten, Notfalluser vergeben werden. Alle anderen angeführten kritischen Berechtigungsprofile sollten generell nicht benutzt werden.

einzurichtende Nachgelagerte Kontrolle:

Genehmigungs- und Review Prozess des Einsatzes von Usern mit SAP_ALL/SAP_NEW Berechtigungen.
Aktivierung des Security Audit Logs für User mit kritischen Berechtigungen ähnlich SAP_ALL und regelmäßiger Review der Logs.

Risikobeurteilung:

HOCH

3.3 Ergebnisse der Kontrolle

3.3.1 Nachvollziehbarkeit, Unveränderbarkeit und Richtigkeit

3.3.1.1 Historische Kassenabschlüsse

Jeder städtische Rechnungsabschluss beinhaltet einen Kassenabschluss. Im Kassenabschluss wurde der auf Bankkonten und in den Kassen zum Jahresende tatsächlich vorhandene Geldbestand dem verbuchten Geldbestand gegenübergestellt. Die Prüfungen der Rechnungsabschlüsse dieser Jahre durch den Stadtrechnungshof ergaben immer eine Übereinstimmung des vorhandenen Geldbestandes mit dem verbuchten Geldbestand. In weiterer Folge wurden diese Rechnungsabschlüsse im Gemeinderat beschlossen.

Der Stadtrechnungshof überprüfte im Jahr 2016 bereits im Gemeinderat beschlossene Kassenabschlüsse vergangener Jahre und stellte fest:

- Die tatsächlich vorhandenen Geldbestände vergangener Jahre – im Jahr 2016 betrachtet – waren dieselben wie seinerzeit in den Kassenabschlüssen.
- Die verbuchten Geldbestände vergangener Jahre wiesen – im Jahr 2016 betrachtet – andere Salden als in den seinerzeitigen Abschlüssen auf.

Verbuchte Geldbestände vergangener Jahre wurden nach seinerzeitiger Prüfung durch den Stadtrechnungshof und seinerzeitiger Beschlussfassung im Gemeinderat wie folgt nachträglich verändert:

Jahr	Nachträgliche Veränderung
2004	0,00
2005	-33.206,23
2006	-762.003,96
2007	21.035,64
2008	33.027,33
2009	-32.194,96
2010	89,98
2011	-1.350,85
2012	110,13
2013	0,00
2014	0,00
2015	5.375,08

Das Jahr 2006 wies eine auffallend hohe nachträgliche Veränderung auf. Diese war vorwiegend auf eine Buchung in der Höhe von 738.702,25 Euro, welche im April

2008 durchgeführt wurde (und in das Geschäftsjahr 2006 gebucht wurde) zurückzuführen.

Zweck dieser Buchung war die Berichtigung eines internen Saldos (FS10N), welcher im Geschäftsjahr 2002 falsch aus dem VORSYSTEM in das SAP-Buchhaltungssystem übertragen wurde. Diese Berichtigung war für den Stadtrechnungshof nachvollziehbar.

Dieser falsche interne Saldo hatte keine Auswirkungen auf die städtischen Rechnungsabschlüsse. Er hat allerdings Bedeutung für externe Prüfer.

Es war kritisch festzuhalten, dass dieser Vorgang der Berichtigung mangelhaft dokumentiert war. Es gab dazu keinen im SAP hinterlegten Beleg bzw. Aktenvermerk.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- **Berichtigungs-Buchungen nachvollziehbar im SAP-Buchhaltungssystem zu dokumentieren.**

Die übrigen nachträglichen Veränderungen in der oberen Tabelle waren – laut Auskunft der Abteilung für Rechnungswesen – auf eine fehlerhafte Software (Zahlungsabgrenzer) im Jahr 2011 sowie daraus resultierende manuelle Berichtigungen zurückzuführen.

Stellungnahme der Finanzdirektion:

Die Jahresabschlüsse selbst wurden nicht (auch nicht geringfügig!) geändert. Zu Recht weist der Stadtrechnungshof bei der Rechnungsabschlussprüfung darauf hin, dass nur die von der Finanzdirektion übergebenen (in den letzten Jahren sogar extra unterzeichneten) Unterlagen den offiziellen Jahresabschlussentwurf darstellen und nicht etwa sonstige, aus anderen Abteilungen, erhaltene Dokumente. Dieser offizielle Jahresabschlussentwurf wird vom StRH der Abschlussprüfung zugrunde gelegt (was übrigens eine Vorprüfung diverser Teilbereiche und Basisunterlagen und -systeme, auch von anderen Abteilungen, natürlich keineswegs ausschließt), für die Öffentlichkeit zur Einsichtnahme aufgelegt und dann im Gemeinderat endgültig beschlossen. Eine nachträgliche Änderung des Jahresabschlusses würde daher wohl die Mitwirkung der Finanzdirektion und eine abermaliger Beschlussfassung im Gemeinderat erfordern, ein Buchhalter hat hierfür nicht das Pouvoir. Richtig ist allerdings, dass – in geringfügigem Ausmaß und aus einem später noch zu besprechenden systemspezifischen technischen Grund – einzelne systemtechnisch bedingte Buchungseinträge noch nach dem Zeitpunkt der Feststellung erfolgten. Diese hatten jedoch weder Auswirkungen

auf die Steuerbemessungsgrundlage gemäß SAP, noch auf die übrigen wesentlichen Aussagen des (unveränderten) Rechnungsabschlusses, sondern waren hauptsächlich Korrekturen von Altdatenübernahmefehlern vor 2005, die leider bis dahin in den kameralen Überleitungen hängen geblieben sind.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofs:

Die beschlossenen Rechnungsabschlüsse waren direkt aus den zu Grunde liegenden Büchern und Aufzeichnungen abzuleiten. Der Beschluss des Rechnungsabschlusses bedeutete sachlogisch auch einen Beschluss der hinter dieser verdichteten Darstellung liegenden Details – andernfalls könnte die Kontroll- und Informationsfunktion von Rechnungsabschlüssen nicht erfüllt werden. Die vorgenommenen nachträglichen Änderungen schränkten die Kontrollfunktion des Rechnungsabschlusses im Bereich der Kassenabschlüsse ein.

3.3.1.2 Datenmigrationen

Unter dem Begriff Datenmigration war der Transport von Daten von einem System in ein anderes System zu verstehen. Vom Jahr 2002 auf 2003 erfolgte eine Umstellung des städtischen Buchhaltungs-Systems von BKF auf SAP. Im Zuge dieser Umstellung wurden Buchhaltungs-Daten aus dem BKF-System exportiert und in das SAP-System importiert. Wie bereits oben erwähnt wurde in diesem Zusammenhang ein falscher interner Saldo (der Größenordnung ca. 700.000 Euro) in das SAP-System eingespielt und erst im Jahr 2008 korrigiert.

Im Jahr 2005 fand eine weitere Datenmigration statt. Unter anderem wurde die Verwaltung der Nächtigungsabgabe von einem Vor-System auf das SAP-System umgestellt. Im Zuge eines einzigen Daten-Imports in das SAP-System wurden alte (falsche) Debitoren-Salden importiert, sodann storniert und daraufhin die richtigen Debitoren-Salden importiert. Bei dieser Stornierung wurde allerdings fälschlicherweise ein Gegenkonto (360400) aus der durchlaufenden Gebarung verwendet. Durch diese Buchung wurde auf dem Konto 360400 ein buchhalterischer Geldbestand geschaffen, zu welchem kein tatsächlicher Geldbestand existierte. Die Größenordnung dieses Fehlers wurde vom Stadtrechnungshof aufgrund der schließlichen_Kassenreste des betroffenen Kontos im Jahresabschluss 2005 auf 250.000 Euro geschätzt. Die Berichtigung dieses Fehlers erfolgte im März 2010 und wurde in das Geschäftsjahr 2009 gebucht.

Dieser Fehler führte in den Rechnungsabschlüssen 2005 bis 2008 zu einer fehlerhaften Darstellung des Kontos 360400 (Beilage 13 – Durchlaufende Gebarung).

Es war kritisch festzuhalten, dass bei beiden oben beschriebenen Datenmigrationen die Kontrolle der importierten Daten mangelhaft war.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- bei Datenmigrationen importierte Daten sorgfältiger zu überprüfen.

3.3.2 Vollständigkeit

3.3.2.1 Buchungen „aus der Kameralistik heraus“

Im städtischen Buchhaltungs-System SAP gab es „externe“ Konten (wie zum Beispiel das Konto 909998) welche nicht in den Rechnungsabschlüssen (im kamerale System) ausgewiesen wurden. Über derartige Konten war es möglich buchhalterische Geldbestände in den Rechnungsabschluss einfließen zu lassen beziehungsweise aus diesem herauszunehmen.

Für den Stadtrechnungshof war es nachvollziehbar, dass derartige externe Konten bei Datenmigrationen verwendet wurden um Geldbestände aus dem Vorkontenplan in das SAP-System einfließen zu lassen.

Im Zuge der Prüfung stellte der Stadtrechnungshof fest, dass das Konto 909998 darüber hinaus verwendet wurde um Differenzen beim Kassenabschluss von einem Geschäftsjahr in das nächste zu übertragen. Stimmte zum Jahresende der tatsächliche Geldbestand nicht mit dem buchhalterischen Geldbestand überein, wurde der Differenzbetrag aus dem kamerale System hinaus auf das externe Konto gebucht, sodass die beiden Geldbestände (tatsächlich / buchhalterisch) im Rechnungsabschluss übereinstimmten. Im nächsten Geschäftsjahr wurde dieser Differenzbetrag wieder von dem externen Konto in das kamerale System eingebucht. Für das Jahr 2015 betrug dieser Differenzbetrag 75.924,11 Euro.

Diese Differenzen waren – laut Auskunft der Abteilung für Rechnungswesen – ebenfalls auf eine fehlerhafte Software (Zahlungsabgrenzer) im Jahr 2011 sowie daraus resultierende manuelle Berichtigungen zurückzuführen.

Es war kritisch festzuhalten, dass Buchungen auf „externe“ Konten, welche im Rechnungsabschluss nicht dargestellt wurden, dem Grundsatz der Vollständigkeit einer ordentlichen Buchführung widersprachen.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- die Zuordnung zwischen SAP-Konten und kamerale Finanzpositionen regelmäßig als Element des internen Kontrollsystems zu prüfen und die Begründung für „externe“ Konten zu dokumentieren;
- Buchungen auf „externe“ Konten lückenlos im SAP-System zu dokumentieren, sowie
- derartige Buchungen einer verstärkten internen Kontrolle zu unterziehen.

3.3.3 Zeitgerechtigkeit

Buchungsperioden¹³ waren nach ihrem Abschluss vor der weiteren Bebuchung zu schützen. Sie waren zeitgerecht abzuschließen. In der Regel bedeutete dies, dass sämtliche Geschäftsfälle und etwaige Richtigstellungen bis zum 15. Tag des zweitfolgenden Monats verbucht worden sein mussten. Dies war der Termin für die Übermittlung der Umsatzsteuervoranmeldung. Nach Durchführung dieser Meldung war die Periode für weitere Buchungen im Sinne der Unveränderbarkeit und Zeitgerechtigkeit zu schließen.

Der Stadtrechnungshof stellte fest, dass historische, abgeschlossene Perioden, sogar ganze Geschäftsjahre deren Abschlüsse bereits geprüft und von den zuständigen Organen beschlossen wurden, nicht für weiter Buchungen gesperrt waren. Die SAP-Berechtigung für das Öffnen und Schließen von Buchungsperioden war nicht restriktiv vergeben. Die Erhebungen des Stadtrechnungshofs zeigten, dass für das Öffnen und Schließen der buchbaren Perioden organisatorisch keine Verantwortlichkeiten festgelegt und keine nachgelagerten Kontrollen eingerichtet waren.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- für das Öffnen und Schließen von der buchbaren Perioden sowie für die Überwachung der Buchungsperioden klare organisatorische Verantwortlichkeit zu schaffen,
- die Berechtigung Buchungsperioden zu öffnen und zu schließen restriktiv zu vergeben,
- nur die absolut notwendigen Buchungsperioden geöffnet zu halten und nach Übermittlung der monatlichen Umsatzsteuervoranmeldung die abgeschlossene Periode umgehend zu schließen.

3.3.4 Ordnungsmäßigkeit der EDV-Buchhaltungssysteme

Für die Einhaltung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung der Stadt Graz war operativ die Abteilung für Rechnungswesen verantwortlich. Die Buchführung der Stadt erfolgte EDV-unterstützt. Für die Betriebsführung dieser Soft- und Hardware Systeme bediente sich die Stadt der Tochtergesellschaft ITG. Nach Ansicht des Stadtrechnungshofes beinhaltete diese Betriebsführung auch die Verantwortung der Sicherstellung, dass die buchführungsrelevanten EDV-Systeme den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entsprachen. Aufsicht und

¹³ Das waren die 12 Monate sowie zusätzliche vier Perioden für Abschluss- und Korrekturbuchungen.

übergeordnete Verantwortung für die Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung des städtischen EDV-unterstützten Rechnungswesen lag bei der Finanzdirektion.

Die Kontrollen des Stadtrechnungshof in 2013 und 2016 zu IT-Kontrollen zeigten, dass insbesondere in jenen Bereichen Mängel vorgefunden wurden, in denen spezifisch-technische und spezifisch-fachliche Aspekte zur Erfüllung der Anforderungen eines ordnungsgemäßen SAP-Betriebs zusammenzuführen waren. Hier kam es zu Lücken der Verantwortung und Kontrolle.

Beispielsweise war dies die Vergabe von SAP Berechtigungen. Der genaue Inhalt der SAP-Rollen war für die Abteilung für Rechnungswesen mangels Fachwissen nicht einschätzbar, Berechtigungsanforderungen erfolgten unter Nennung von Referenzbenutzern. Die ITG, die das spezifische Wissen über den genauen Inhalt der SAP-Rollen hatte, führte diese Anforderungen aus. Eine strukturierte Durchsicht der existierenden Rollen auf Kombinationen kritischer Berechtigungsobjekte und Transaktionen und der vergebenen Rollen auf Funktionskonflikte wurde von der Fachabteilung bisher nicht bei der ITG angefordert. Die ITG nahm eine solche Durchsicht ebenfalls nicht von sich aus, in Ihrer Rolle als Betreiberin des SAP-System, vor.

Es lag kein Servicelevel Agreement (SLA) oder ein anderes Dokument vor, das die genauen Aufgaben- und Verantwortungsgrenzen zwischen der Abteilung für Rechnungswesen und der ITG regelte. Das dem Stadtrechnungshof vorgelegte, nicht unterfertigte SLA betraf das SAP System der Holding und enthielt keine Regelungen die die Sicherstellung der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung fördern konnten.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- die genauen Übergänge der Verantwortlichkeit für die Ordnungsmäßigkeit der EDV-unterstützten Buchführung der Stadt Graz zwischen der Abteilung für Rechnungswesen und der ITG gemeinsam zu erarbeiten und in einem Servicelevel Agreement zu dokumentieren,
- organisatorische Maßnahmen zu prüfen, um der Abteilung für Rechnungswesen zukünftig die Ordnungsmäßigkeit der durch die ITG betriebenen EDV-unterstützten Buchführung zu ermöglichen.

Die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung waren unabhängig von den verwendeten Aufzeichnungsmedien und der genutzten Technologie sicher zu stellen. Jeder Geschäftsfall musste nachvollziehbar, vollständig richtig, zeitgerecht, geordnet, vergleichbar und unveränderbar in der Buchhaltung erfasst werden. Die Bücher und Aufzeichnungen sowie die Belege mussten inhaltsgleich, vollständig

und geordnet innerhalb der gesetzlichen Aufbewahrungspflichten wiedergegeben werden können.

Durch geeignete interne Kontrollen war die Ordnungsmäßigkeit der EDV-Buchhaltung sicherzustellen. Allgemein wurden in der Fachliteratur drei Ebenen unterschieden, die für die Sicherstellung der Einhaltung der Grundsätze der Ordnungsgemäßen Buchführung wesentlich waren:

- Das **IT-Kontrollumfeld** beinhaltete beispielsweise eine geeignete Organisationsstruktur, Richtlinien und Schulungen, angemessene Budgets oder auch Funktionstrennungen innerhalb der IT-Administration sowie zwischen Rechnungswesen- und IT-Funktionen.
- **Generelle IT-Kontrollen** umfassten Beschaffung, Entwicklung, Pflege und Betrieb von Soft- und Hardware. Auch die Verwaltung der BenutzerInnen und der Schutz vor unberechtigtem Zugriff war zu den generellen IT-Kontrollen zu zählen.
- **Anwendungskontrollen** betrafen Eingabe-, Verarbeitungs- und Ausgabekontrollen.

Der Stadtrechnungshof erhob und prüfte ausgewählte IT-Kontrollen der Stadt Graz um festzustellen, ob die buchführungsrelevanten EDV-Systeme der Stadt den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung entsprachen. Die Kontrolle nahm Prüffeststellungen und Empfehlungen einer im Jahr 2013 durchgeführten Prüfung¹⁴ als Ausgangspunkt. In diesem Bericht hatte der Stadtrechnungshof zahlreiche Empfehlung ausgesprochen. Insbesondere zu grundlegenden Systemeinstellungen sowie zur Vergabe von Berechtigungen und Softwareentwicklung und Änderungsprozessen in SAP fand der Stadtrechnungshof 2013 gravierende Mängel, die auch die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung beeinträchtigten.

Im Zuge der vorliegenden Kontrolle im zweiten Halbjahr 2016 stellte der Stadtrechnungshof fest, dass von der ITG nicht sämtliche Empfehlungen aus 2013 umgesetzt wurden.

Zum Zeitpunkt der Kontrolle lagen wesentliche Mängel der generellen IT-Kontrollen vor, die insbesondere Nachvollziehbarkeit und Unveränderbarkeit der EDV-Buchführung gefährden konnten. Dies wurde besonders durch den nicht restriktiven Einsatz von administrativen Profilen, wie beispielsweise SAP_ALL oder

¹⁴ vergleiche hierzu den Prüfbericht 8/2013 des Stadtrechnungshof „Prüfung der Allgemeinen IT-Kontrollen“, abrufbar unter http://www.graz.at/cms/dokumente/10029027_4900941/94fec48/Allgemeine%20IT-Kontrollen_sig.pdf

SAP_NEW verursacht.

Benutzer mit diesen kritischen Profilen konnten beispielsweise jede beliebige Funktion in SAP ausführen, Belege löschen und ändern, jede Einstellung ändern, neue BenutzerInnen anlegen und sämtliche Berechtigungen vergeben sowie Änderungsprotokolle verändern und löschen. Die operative Verwendung von SAP_ALL und ähnlich mächtigen Profilen in produktiven Buchhaltungssystemen war nach allgemeiner Fachmeinung ein wesentlicher Mangel und entsprach nicht den Empfehlungen des Softwarehersteller SAP. Auch die Verwaltung vorinstallierter SAP Standardnutzer entsprach, genauso wie in 2013, nicht den Empfehlungen des Softwareherstellers und der allgemeinen Fachmeinung. Auch auf Ebene des Betriebssystems waren Administratorenberechtigungen nicht restriktiv vergeben. In zwei Fällen besaßen BenutzerInnen administrative Berechtigungen sowohl auf Ebene des Betriebssystems als auch in SAP.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- administrative Funktionen innerhalb der ITG organisatorisch und technisch den allgemeinen fachlichen Empfehlungen folgend zu trennen,
- die kritischen Profile, wie beispielsweise SAP_ALL, SAP_NEW und SAP_NEW_* in SAP gemäß der Empfehlungen des Softwareherstellers restriktiv zu vergeben bzw. zu löschen,
- SAP Standarduser gemäß der Empfehlungen von SAP zu deaktivieren bzw. zu schützen.

Nicht nur bei AdministratorInnen der ITG, sondern auch auf Ebene der Fachabteilungen stellte der Stadtrechnungshof mangelnde Funktionstrennungen in SAP fest. So hatten beispielsweise sechs MitarbeiterInnen aus dem Bereich Rechnungswesen die SAP-Berechtigungen um zu buchen, Lieferantenstammdaten anzulegen und zu ändern und die Zahlung von Lieferanten anzustoßen. Diese MitarbeiterInnen waren weiters für Bankkonten der Stadt zeichnungsberechtigt. SAP bot hierzu zahlreiche Empfehlungen und Hilfsmittel an, um solche Funktionskonflikte zu verhindern.

Neben fehlender Funktionstrennungen stellte der Stadtrechnungshof auch fest, dass BenutzerInnen in den Fachabteilungen kritische Berechtigungen in SAP besaßen, die für die laufende Aufgabenerfüllung nicht notwendig waren. So konnten auch MitarbeiterInnen Änderungsbelege ändern und löschen, obwohl diese nicht SAP-AdministratorInnen waren. Auch die Berechtigung SAP-Daten ohne Archivierung löschen zu können war an zahlreiche MitarbeiterInnen vergeben, sowohl in der Finanzdirektion als auch in der Abteilung für Rechnungswesen. Dies widersprach den Anforderungen nach Unveränderbarkeit und Nachvollziehbarkeit

der Buchführung.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- den Fachabteilungen kritische Funktionen im Sinne des internen Kontrollsystems organisatorisch zu trennen und diese organisatorische Trennung mit Unterstützung der ITG als SAP-Betreiberin in SAP-Rollen umzusetzen,
- BenutzerInnen in den Fachabteilungen keine kritischen Berechtigungen, wie beispielsweise zur Tabellenpflege, zur Verwaltung von Änderungsbelegen oder zur Löschung von Daten ohne Archivierung zu geben.

Wie bereits im Jahr 2013 stellte der Stadtrechnungshof der ITG Teile seiner internen Dokumentation zur Verfügung. Diese beinhaltete detaillierte Empfehlungen, zu IT-Standardprozessen sowie zu empfohlenen Parameterwerten, um den Empfehlungen von SAP und den Anforderungen einer ordnungsgemäßen Buchführung zu entsprechen.

Stellungnahme der Finanzdirektion:

Die SAP-Berechtigungen, insbesondere für das Öffnen und Schließen der buchbaren Perioden, werden künftig noch restriktiver gehandhabt werden. Nach Übergabe der Jahresbücher an die Finanzdirektion wird eine technische Buchungssperre für das betreffende Jahr vorgeschlagen, die nur mehr unter Mitwirkung der Finanzdirektion (zB zur unbedingt erforderlichen Korrektur von im Rahmen der Stadtrechnungshofprüfung aufgetauchten Fehlern) aufgehoben werden kann. Bereits bisher war dies prinzipiell so, das SAP-System konnte dies im Bereich der Zahlungsabgrenzer jedoch bis vor einigen Jahren noch nicht zu 100% gewährleisten (siehe auch [Fußnote 4](#)).

Die hier sowie auf Seite 27¹⁵ enthaltene Feststellung, dass die Aussagekraft der durch den Gemeinderat beschlossenen Abschlüsse der Stadt nicht wesentlich beeinflusst war, gehörte uE der guten Ordnung halber dem Fazit vorangestellt.

¹⁵ Diese Seitenzahl wurde durch den Stadtrechnungshof aktualisiert

3.4 Auswirkungen der Feststellungen

3.4.1 Auswirkungen auf vergangene Rechnungsabschlussprüfungen des StRH

Die vorliegende Kontrolle stellte fest, dass die SAP-Buchführung für bereits durch den Stadtrechnungshof geprüfte Geschäftsjahre nachträglich verändert wurde. So wurden einerseits manuelle Buchungen in abgeschlossenen Vorjahren vorgenommen, andererseits wurden Belege durch eine nicht ordnungsgemäß angewendete SAP-Transaktion rückwirkend verändert. Es wurden somit Mängel bei der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung festgestellt.

Hierbei handelte es sich um Tatsachen, die dem Stadtrechnungshof erst nach Veröffentlichung seines Berichtes über die Vorprüfung des kameralen Rechnungsabschlusses bekannt wurden. So wurden Änderungen in SAP in den geprüften Abschlüssen 2005 bis 2012 sowie in 2015 erst im Jahr 2016, also nach Vorprüfung und Beschlussfassung im Gemeinderat, vom Stadtrechnungshof entdeckt. Diese nachträglichen Änderungen wurden dem Stadtrechnungshof von der Finanzdirektion nicht gemeldet.

Die internationalen Standards für die öffentliche Finanzkontrolle (ISSAI 1560) sowie das Fachgutachten KFS/PG 3 sahen im Falle nachträglicher Änderungen der Bücher vor, dass die Erstellerin, in diesem Fall die Finanzdirektion, Änderungen der prüfenden Stelle meldet und begründet. Die prüfende Stelle hatte dann eine Nachtragsprüfung durchzuführen. Der ursprüngliche Bericht über die Prüfung war dann durch einen Bericht über die Nachtragsprüfung zu ergänzen. Falls notwendig konnte die ursprüngliche Stellungnahme zum Abschluss eingeschränkt oder auch versagt werden.

Auf Grund der im Zuge dieser Kontrolle gewonnenen Erkenntnisse und der Stellungnahme der Finanzdirektion stellte der Stadtrechnungshof fest, dass die Grundsätze einer ordnungsmäßigen Buchführung in den Jahren 2005 bis 2015 verletzt wurden. Die Aussagekraft der durch den Gemeinderat beschlossenen Abschlüsse der Stadt wurde hiervon aber nicht wesentlich beeinflusst. Kassen und Bankstände, Schuldenstände sowie die kameralen Salden waren durch die nachträglichen Änderungen und die strukturellen Mängel der Buchführung nach Einschätzung des Stadtrechnungshofes nicht wesentlich beeinflusst.

3.4.2 Auswirkungen auf zukünftige Rechnungsabschlussprüfungen des StRH

Die Feststellungen dieser Kontrolle hatten auch Einfluss auf die zukünftigen Vorprüfungen des kameralen Rechnungsabschlusses der Stadt durch den Stadtrechnungshof. Die Prüfstrategie war anzupassen sowie zusätzliche Prüfhandlungen in das Prüfkonzept aufzunehmen.

So war zukünftig jede Buchung auf SAP-Konten, die nicht im Rechnungsabschluss

aufschienen, zu prüfen. Diese Buchungen begründeten sich einerseits durch Fehlerkorrekturen und andererseits durch Datenmigrationen. Um diese Buchungen zu prüfen, waren somit auch die Ursachen der zu korrigierenden Fehler und die Vollständigkeit und Richtigkeit von Datenmigrationen prüferisch sicher zu stellen. Der Stadtrechnungshof reagierte so in zukünftigen Prüfungen auf die Mängel bei der Sicherstellung der Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit.

Die festgestellten Mängel der internen Kontrollen des EDV-basierten Buchhaltungssystems erforderten erhöhte Stichprobenumfänge bei der Prüfung von Buchungsbelegen und, wo möglich, das Einholen externer Bestätigungen. Externe Bestätigungen ermöglichten die Prüfung von Rechnungsabschlussinformationen, ohne auf die Verlässlichkeit des Rechnungslegungssystems oder die elektronische Belegablage der Stadt angewiesen zu sein. Somit konnten auch bei Vorliegen von Ordnungsmäßigkeitsmängeln der Buchführung, Aussagen über die Richtigkeit von ausgewiesenen Salden gemacht werden. Beispielsweise holte der Stadtrechnungshof seit dem Jahr 2013 Bankbestätigungsschreiben ein, um die in den Büchern ausgewiesenen Bankguthaben und Finanzschulden gegen diese externen, verlässlichen Belege abzustimmen. Zukünftig plante der Stadtrechnungshof, ähnliche Prüfschritte auch im Bereich von sonstigen Forderungen und Verbindlichkeiten sowie im Bereich der Subventionen durchzuführen.

Auf Grund der Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit war somit, bis zur Behebung der Mängel, mit einem erhöhten Zeitaufwand bei zukünftigen Prüfungen zu rechnen.

4 Fußnoten zur Stellungnahme der Finanzdirektion

4.1 Fußnote 1:

Detail-Stellungnahme der Stabstelle Steuern zu Punkt 3.3.1.1 *Historische Kassenabschlüsse* im Speziellen und zur Thematik *steuerliche Aufzeichnungspflichten* im Allgemeinen:

Unter diesem Punkt wird eine Buchung in der Höhe von € 738.702,25 angeführt, deren Zweck die **Berichtigung** eines internen Saldos (FS10N) des Umsatzsteuersteuerkontos (360000) war, welcher im Geschäftsjahr **2002 falsch** aus dem Vorkontenbuch (BKF) in das SAP-Buchhaltungssystem importiert wurde. Der StRH hat bereits im Rohbericht festgehalten, dass diese Berichtigung *für ihn nachvollziehbar war*.

Sämtliche im Rohbericht angeführten Beträge beziehen sich **auf kamerale Ist-Buchungen** (betrifft verbuchte Geldbestände bzw. Kassenabschlüsse; fehlerhaften Zahlungsabgrenzer; produziert fehlerhafte Haushaltsmanagement-Belege bzw. veränderte in einigen Jahren nach dem Update bestehende Ist-Ziffern). Für die Steuern ist jedoch das Sollprinzip bzw. sind **Soll-Buchungen relevant** (Finanzbuchhaltungs-Belege). Daher werden jene - geprüften und abgenommenen - SAP-Standard-Auswertungen für die Steuerauswertungen und -meldungen herangezogen, **die auch von rein doppisch buchenden SAP-Usern verwendet werden**. Auch die Großbetriebsprüfung prüft nur die Sollbuchungen (alle 16 Buchungsperioden) bzw. verlangt bestimmte Datenfelder aus den Datenbanktabellen „BKPF“ und „BSEG“; diese werden nach den Anforderungen der Finanzverwaltung von der ITG über die SAP-Standard-Transaktion SE16 aufbereitet und per elektronischen Datenträger zur Verfügung gestellt.

Schon alleine aus dem Grund laufend Berichtigungen (von UVA, Beihilfenmeldungen oder Jahresklärungen) zu vermeiden, werden im Zuge der Erstellung der Monatsmeldungen und Jahreserklärungen **im SAP zumindest die Steuerkonten** (Vorsteuer, Umsatzsteuer etc.) **regelmäßig gesperrt** (Anm.: in gesperrte Buchungsperioden sind nachträgliche Buchungen mit Steuerauswirkungen nicht mehr möglich).

Bei Erstellung der Monatsmeldungen sind die Steuerkonten gegen das Zahllastkonto aufzulösen bzw. deren **Saldo ist** sodann **Null** (s. unten im Anhang); **ansonsten stimmen die Steuerkonten nicht mit den eingereichten Monatsmeldungen und Jahreserklärungen überein!** Bestandskonten (insbesondere Steuerkonten) mit nicht erklärbaren oder falschen Salden (hier aus dem Jahre 2002, noch vor dem SAP-Buchungsstart am 1.1.2003), sind geeignet, Steuerschätzungen zu provozieren; auch durch die Berichtigung des Saldos am USt-Steuerkonto konnte eine im Raum stehende Steuerschätzung verhindert werden. Die Steuerprüfung der Jahre 2004 bis 2007 war aus Sicht der Stadt Graz sogar äußerst erfolgreich.

Aufgrund des vorangegangenen Schlussberichts (zur Steuerprüfung 2001 – 2003) hat die **Finanzverwaltung** im Zuge der Betriebsprüfung 2004 – 2007 wiederum die steuerliche Ordnungsmäßigkeit unserer Buchführung überprüft und **nicht**

beanstandet. Gegenstand des Prüffelds waren Vorsteuern und Beihilfen iHv rd. € 79 Mio. Ursprünglich begehrte die Betriebsprüfung eine Steuernachzahlung von rd. € 1,15 Mio. Durch unsere Einwände und nachträglichen Anträgen kam es lediglich zu einer Steuernachzahlung von rd. € 300.000 (vom Prüffeld € 79 Mio).

Anhang:

Alle Steuerkonten müssen ein (Soll-)Saldo zum 31.12. und damit auch zum 1.1. (Saldovortrag) von Null aufweisen. Nur beim USt-Steuerkonto war im Saldovortrag 2006 ein abweichender Saldo aus dem Jahr 2002 enthalten. Aufgrund gegenständlicher Berichtigungsbuchung betrug am USt-Steuerkonto der Saldo zum 31.12. Null.

Bildschirmabzug von der SAP-Standard-Transaktion S_ALR_87012277 bzw. FS10N

Stadt Graz		Sachkontensalden		Zeit 16:18:43		Datum 19.10.2016		
GRAZ				RFSSLD00/F13654		Seite 1		
Vortragsperioden 00-00 2006		Berichtsperioden 01-16 2006						
BuKr	Sachkonto	Kurztext	Währg GsBe	Saldovortrag	Saldo der Vorperioden	Soll Berichtszeitraum	Haben Berichtszeitraum	Kum. Saldo
0100	270000	VORSTEUER	EUR	0,00	0,00	7.752.875,44	7.752.875,44	0,00
0100	270009	VORSTEUERKORREKTUREN	EUR	0,00	0,00	7.385,00	7.385,00	0,00
0100	270300	VORSTEUERBETRÄGE AUS	EUR	0,00	0,00	40.969,90	40.969,90	0,00
0100	360000	MEHRWERTSTEUER	EUR	738.838,94-	0,00	9.655.365,04	8.916.526,10	0,00
0100	360008	MEHRWERTSTEUERKORR.	EUR	0,00	0,00	143.418,92	143.418,92	0,00
0100	360300	ERWERBSTEUER	EUR	0,00	0,00	90.068,08	90.068,08	0,00
*0100			EUR	738.838,94-	0,00	17.690.082,38	16.951.243,44	0,00

4.2 Fußnote 2:

Detailstellungnahme der ITG:

Zu 1. Kurzfassung

Durch die mehrfache Nennung von „SAP“ könnte der keinesfalls zutreffende Eindruck entstehen, dass das SAP-System nicht korrekt arbeitet oder manipuliert wurde; es muss dabei zwischen der Buchführung als solche (Handling der Buchhaltung durch die Organisation) und SAP (Verarbeiten von Buchungen im SAP-System) unterschieden werden.

Zu 1.1. Grundsätze der ordnungsmäßigen Buchführung

Die zu den Verantwortungszuordnungen (ausführlich in 3.2.2) geäußerte Ansicht des Stadtrechnungshofs verstehen wir so, dass die Betriebsführung von Soft- und Hardwaresystemen auch die Verantwortung beinhaltet, dass diese Systeme die ordnungsgemäße Fachverfahrensabwicklung sicherstellen. Diese Ansicht teilen wir nicht, da dies bedeuten würde, dass die ITG für die Ordnungsmäßigkeit aller von der Stadt Graz IT-gestützt abgewickelten Verfahren verantwortlich wäre. ITG ist selbstverständlich für die Ordnungsmäßigkeit des Betriebs der IT-Systeme, die den Fachverfahren zugrunde liegen, verantwortlich und trägt damit eine definierte Teilverantwortung.

Zu 1.2.3. Buchungen „aus der Kameralistik heraus“

Die beschriebenen „externen“ Konten sind innerhalb der Buchhaltung und SAP geführt. In der Auswertung „Jahresabschluss“ wurden sie nicht ausgewiesen.

Zu 1.2.5. Ordnungsmäßigkeit der EDV-Buchhaltungssysteme

Zu Abs. 1:

Diese Berechtigungen sind für ein effizientes Arbeiten im SAP-CCC der ITG notwendig. Die Vergabe dieser Berechtigungen ist nur auf Administratoren in der ITG für ihre Arbeit beschränkt. Außerdem werden die durchgeführten Aktivitäten vom System protokolliert. Die Anzahl der privilegierten User wurde seit der Prüfung aus dem Jahr 2013 auf ein Mindestmaß reduziert.

Die Trennung in unterschiedliche Instanzen für die temporäre Vergabe der Berechtigungen stellt in der ITG einen übermäßigen administrativen und wirtschaftlichen Aufwand dar.

Zu Abs. 2:

Unseres Erachtens geht es hier um die Funktionstrennung in der Buchhaltung und nicht in SAP.

Zu 3.2.1. Ordnungsmäßigkeit der Erfassung von Geschäftsfällen

In der Abteilung für Rechnungswesen ist gemäß Geschäftseinteilung ein EDV-Referat eingerichtet. Die Rolle dieses Referats ist insbesondere in der Aufgabenabgrenzung zur ITG zu evaluieren.

Zu 3.2.2. Ordnungsmäßigkeit des EDV-Buchhaltungssystems

zu Abs. 3, Unterpunkt 2:

Der Betrieb der SAP-Systeme, die die Buchführung unterstützen, beinhaltet auch aus unserer Sicht die Berücksichtigung des SAP Security Optimization Portfolios. Daher führt ITG folgende Punkte aus dem SAP Security Optimization Services Portfolio periodisch aus:

Report: RTCCTOOL -> Überprüfung ob aktuelle SAP Plugins eingespielt sind (monatlich)

Report: RSECNOTE -> Überprüfung aktueller Security Notes Abap (monatlich)

Report: EWA Report -> Überprüfung von Performance, Hardware, Security, etc. (wöchentlich)

Zu 3.2.2.1. Schlussfolgerung

Unseres Erachtens konstruiert der Stadtrechnungshof auf Basis mehrerer einzelner Formulierungen aus zwei Basisdokumenten für uns zum Teil nicht nachvollziehbar, „dass die ITG für die Sicherstellung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung der EDV-Rechnungslegung der Stadt verantwortlich war“. Selbstverständlich ist die ITG für die

Ordnungsmäßigkeit des Betriebs der Software-Systeme, die der EDV-Rechnungslegung der Stadt Graz zugrunde liegen, verantwortlich, aber damit trägt die ITG eine definierte Teilverantwortung. Diese Feststellung ist für die ITG bedeutend, da andernfalls das Shared Service Center für IT für die Ordnungsmäßigkeit aller von der Stadt Graz IT-gestützten Verfahren verantwortlich wäre.

Zu 3.3.2.1.: Buchungen „aus der Kameralistik heraus“

zu Abs. 1:

Die beschriebenen „externen“ Konten sind innerhalb der Buchhaltung und SAP geführt. In der Auswertung „Jahresabschluss“ wurden sie nicht ausgewiesen.

Zu 3.3.4. Ordnungsmäßigkeit der EDV-Buchhaltungssysteme

zu Abs. 1:

Wir verweisen auf die Anmerkung zu 3.2.2.1.

zu Abs. 4, Empfehlung 2:

Die ITG betreibt keine Buchführung sondern die Soft- und Hardwaresysteme, die die Fachorganisation zur Buchführung nutzt.

zu Abs. 10, Empfehlung 1:

Auf Basis der wertvollen Prüfung des Stadtrechnungshofs aus dem Jahr 2013 wurde in diesem Sinne eine Reihe von Veränderungen umgesetzt; mehr sind unseres Erachtens nicht praxistauglich, da der administrative Aufwand zu groß wäre. Gerne stehen wir aber dem Stadtrechnungshof zur Verfügung, um gemeinsam gegebenenfalls noch bestehende Potenziale zu evaluieren.

zu Abs. 10, Empfehlung 2:

Dieser Empfehlung aus 2013 wurde bereits entsprochen.

zu Abs. 10, Empfehlung 2:

Im Produktionssystem gibt es keine offenen Standard-User.

4.3 Fußnote 3:

Detailstellungnahme der Abteilung für Rechnungswesen:

Zu Punkt Fazit

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass im SAP-Bereich laufende Verbesserungen und Entwicklungsnotwendigkeiten bestehen. Die Stadt Graz steht aktuell vor der Herausforderung, die neue Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (VRV 2015) per 01. Jänner 2019 einzuführen. Dies erfordert eine Neugestaltung des Rechnungswesens der Stadt Graz, die Anpassung der SAP-Landschaft und damit u.a. auch eine Aktualisierung der Berechtigungskonzepte.

Die vom Stadtrechnungshof angeführten Hinweise werden dabei als wertvolle Inputs für die künftigen Anpassungen gesehen.

Zu Punkt 3.2 Zuständigkeit für die Ordnungsmäßigkeit der Erfassung von Geschäftsfällen / 3.2.1 Ordnungsmäßigkeit der Erfassung von Geschäftsfällen

Die aktuelle Ausgestaltung der Zugriffsberechtigungen ist, ausgehend von der Einführung von SAP im Jahr 2003, über Jahre gewachsen. Die notwendige Überarbeitung des Berechtigungskonzeptes ist im Rahmen der „Einführung der VRV 2015“ vorgesehen, diesbezüglich werden bereits Gespräche mit der ITG geführt.

Zu Punkt 3.2 Zuständigkeit für die Ordnungsmäßigkeit der Erfassung von Geschäftsfällen / 3.2.2 Ordnungsmäßigkeit des EDV-Buchhaltungssystems

Der Hinweis auf das fehlende Service Level Agreement zwischen ITG und Magistrat Graz wird zur Kenntnis genommen. Der Abschluss einer solchen Vereinbarung liegt in der Zuständigkeit der Magistratsdirektion/IT-Auftragsmanagement.

Zu Punkt 3.2 Zuständigkeit für die Ordnungsmäßigkeit der Erfassung von Geschäftsfällen / 3.2.2.1 Schlussfolgerung

Die Abteilung für Rechnungswesen ist gemäß geltender Geschäftseinteilung für zentrale Aufgaben der Buchführung zuständig. Es erscheint jedoch aus Sicht des Rechnungswesens zweckmäßig, die notwendige Trennung zwischen „Anordnung“ (*fachliche Anordnung durch die Dienststellen*) und „Vollzug“ (*Verrechnung durch die A8/3 bzw. im Abgabebereich durch die Abteilung für Gemeindeabgaben*) nachzuschärfen.

Zu Punkt 3.3.1 Nachvollziehbarkeit, Unveränderbarkeit und Richtigkeit / 3.3.1.1 Historische Kassenabschlüsse

Für die Umsetzung der Zahlungen in ein kamerales IST läuft in SAP täglich ein nächtlicher Hintergrundjob („Zahlungsabgrenzer“), wodurch diese Differenzen größtenteils erklärbar sind. Bei fehlerhaften Eingaben im SAP-System kann es vorkommen, dass der Haushaltsmanagementbeleg nicht korrekt dargestellt wird. Solche Darstellungsprobleme werden unterjährig nur durch Zufall gefunden und sind differenzmäßig im Zuge der Abstimmungsarbeiten für den Rechnungsabschluss feststellbar. Korrekturen, z.B. Zuordnung zur korrekten Forderung oder Ausbuchung der nicht korrigierbaren Differenzen,

erfolgen im Rahmen der Rechnungsabschlussvorbereitungen.

Im Jahr 2012 kam es bei diesem Hintergrundjob zu einer massiven Störung, wodurch Belege falsch bzw. nicht abgebaut und bis ins Jahr 2003 rückwirkend verändert wurden. Es ist für die Abteilung für Rechnungswesen nicht nachvollziehbar oder erklärbar, wie eine SAP-Transaktion Änderungen in Vorjahren verursacht hat, da diese Buchungsperioden gesperrt wurden. Die ITG hat dieses Problem des „Zahlungsabgrenzers“ behoben und Kontrollmechanismen eingebaut, welche in den Folgejahren erfolgreich waren. Probleme mit dem „Zahlungsabgrenzer“ treten erfahrungsgemäß nach dem Einspielen neuer SAP-Releases auf (*im März 2016 kam es in Folge dessen zu einer weiteren Störung, die keinen Einfluss auf die Vorjahre nahm*).

Die Abweichungen zwischen den beschlossenen Rechnungsabschlüssen und den Daten im SAP-System, verursacht durch die Störung des „Zahlungsabgrenzers“ im Jahr 2012, wurden mit Buchungen im jeweiligen Jahr in der Periode 16 korrigiert. Die Unterlagen zu diesen Buchungen liegen in der Abteilung für Rechnungswesen in Papierform auf.

Grundsätzlich werden seit dem Jahr 2009 buchungsrelevante Dokumente zu den jeweiligen Geschäftsfällen in SAP abgelegt, d.h. der Empfehlung des Stadtrechnungshofs, dass *„Berichtigungs-buchungen nachvollziehbar im SAP-Buchhaltungssystem zu dokumentieren“* sind, wird bereits entsprochen. Warum dies bei den „Berichtigungen“ in den Jahren 2010 bis 2012 nicht geschehen ist, kann nicht mehr nachvollzogen werden.

Die Differenzen des Jahres 2015 wurden bei der Umstellung des SAP-Systems in der Abteilung Steuern und Abgaben von bisherigen Debitorenkonten auf Geschäftspartner sichtbar. Die Übernahme der Daten erfolgte jedoch noch vor der Prüfung des Rechnungsabschlusses 2015 durch den Stadtrechnungshof und damit vor dem Beschluss des Gemeinderats (*lt. SAP-Protokoll in der Zeit vom 13.-25.01.2016*).

Zu Punkt 3.3.1 Nachvollziehbarkeit, Unveränderbarkeit und Richtigkeit /

3.3.1.2 Datenmigrationen

Zur Datenmigration im Jahr 2005 wurde bei der dafür zuständigen Abteilung für Gemeindeabgaben nachgefragt und am 10.11.2017 folgende Stellungnahme abgegeben:

„Die Umstellung der Buchhaltung bzw. die Datenmigration von BS2000 auf das Buchhaltungssystem SAP erfolgte im Mai 2005. Diese unterjährige Umstellung bzw. Migration der Daten zog einige Probleme nach sich. Es wurden nicht die Salden der einzelnen Debitoren importiert, sondern teilweise auch einzelne Posten des laufenden Jahres. Dies hatte zur Folge, dass die im Altsystem (BS200) verbuchten Einzahlungen für die Monate 1-5/2005 bereits Soll gestellt waren und mit der Einspielung die einzelnen Posten nochmals Soll gestellt wurden. Dies erforderte eine Minderung der doppelt Soll gestellten Beträge. Betreffend der Nichtigungsabgabe wurden bei der Berichtigung des Saldos offene Forderungen in Höhe von 1.394,53 Euro nicht berücksichtigt, sodass über Jahre ein nicht zuordenbarer kameraler Rest auf der Fipos 0.00003.360400 ausgewiesen wurde. Dieser Fehler wurde Ende 2016 korrigiert und in SAP entsprechend dokumentiert.“

Dem Hinweis des Stadtrechnungshofs, dass *„bei Datenmigrationen importierte Daten*

sorgfältiger zu überprüfen“ sind, ist nichts hinzuzufügen und wird in Zukunft verstärkt nachgekommen.

Zu Punkt 3.3.2 Vollständigkeit / 3.3.2.1 Buchungen „aus der Kameralistik heraus“

Aufgrund der bereits beschriebenen Problematik im Zusammenhang mit falsch umgesetzten Haushaltsmanagementbelegen war es bzw. ist es derzeit notwendig, externe Konten zu verwenden. Für die Ausbuchung von IST-Differenzen werden derzeit „externen Konten“ (*Konto 999998 in Periode 16*) verwendet. Die ITG ist seit mehreren Jahren mit der Thematik „Zahlungsabgrenzer“ beschäftigt, es gibt bis dato allerdings keine endgültige technische Lösung. Die aufgetretenen IST-Differenzen konnten bislang nicht im Detail ausgewertet und daher auch nicht nachvollziehbar dokumentiert und aufgeklärt werden.

Weitere Vorgehensweise im Zusammenhang mit den Empfehlungen des Stadtrechnungshofs:

- Im Zuge der Einführung der VRV 2015 wird die Verwendung von „externen“ Konten thematisiert werden.
- Die Verwendung von externen Konten wird entsprechend dokumentiert werden.
- Die Überprüfung der Zuordnung zwischen SAP-Konten und kameralen Finanzpositionen sowie die Buchungen auf „externen“ Konten soll im Zuge der Überarbeitung des IKS der Abteilung für Rechnungswesen diskutiert werden.

Zu Punkt 3.3.3 Zeitgerechtigkeit

Das Öffnen und Schließen der Buchungsperioden (*von A8/3 verwendete Transaktion S_ALR_87003642*) wurde von der Abteilung für Rechnungswesen in den Jahren 2009 bis 2015 wie folgt behandelt:

- Der Buchungskreis 0100 wird vom Referatsleiter der Rechnungskontrolle/-kontierung geöffnet bzw. geschlossen. Die Öffnung eines neuen Geschäftsjahres erfolgt in der Regel jeweils Anfang Dezember für das kommende Jahr. Die Schließung erfolgt nach der Fertigstellung der Unterlagen für den Rechnungsabschluss. Für die von der Finanzabteilung angeordneten Rechnungsabschlussbuchungen wird der Buchungskreis 0100 erneut geöffnet und nach Fertigstellung geschlossen.
- Bis zum 15. Tag des zweitfolgenden Monats werden sämtliche Konten innerhalb des Buchungskreises 0100, welche für die Umsatzsteuervoranmeldung bzw. Beihilfenmeldung relevant sind, von der zuständigen Bearbeiterin gesperrt.
- Buchungen ohne Steuer sind für das ganze Jahr möglich.
- Die Sachkonten, welche die Verlagskassen betreffen, werden parallel zur Öffnung des Buchungskreises 0100 freigegeben und ebenfalls vom Referatsleiter der Rechnungskontrolle/-kontierung gesondert geschlossen.

Die Öffnung von Buchungsperioden in Vorjahren erfolgte durch die Abteilung für Rechnungswesen nur im Anlassfall, wie z.B. für die Vornahme der unter Punkt 3.3.1.1 angeführten Korrekturbuchungen in der Periode 16. Nach Durchführung der Korrekturen

wurden die Perioden umgehend wieder geschlossen.

Die Feststellung des Stadtrechnungshofes, dass historische Perioden für Buchungen zur Verfügung stehen würden, kann daher nicht nachvollzogen werden.

Die Handhabung der Öffnung und Schließung der Buchungsperioden für die Jahre 2003 bis 2008 ist den derzeit damit befassten Personen in der A8/3 nicht bekannt.

Weitere Vorgehensweise im Zusammenhang mit den Empfehlungen des Stadtrechnungshofs:

- Der Vorschlag der restriktiven Berechtigungsvergabe für das Öffnen und Schließen der Buchungsperioden wird von der Abteilung für Rechnungswesen vollinhaltlich unterstützt und in die Wege geleitet werden.
- Die Abteilung für Rechnungswesen befindet sich bereits mit der ITG in Gesprächen zur Überarbeitung des Berechtigungskonzeptes sowie der Darstellung der gesamten IT-Landschaft im Zusammenhang mit dem Rechnungswesen.
- Nach Erarbeitung der entsprechenden Konzepte wird im Zuge Einführung der VRV 2015 eine entsprechende Anpassung erfolgen.

Zu Punkt 3.3.4 Ordnungsmäßigkeit der EDV-Buchhaltungssysteme

Es darf hier auf die unter Punkt 3.3.3 festgehaltene „*weitere Vorgehensweise*“ verwiesen werden.

Abschließend ist festzuhalten, dass wir die Feststellungen und Vorschläge des Stadtrechnungshofs natürlich prüfen und je nach Möglichkeit umsetzen werden. Im Rahmen der Einführung der VRV 2015 und der damit einhergehenden Anpassung des Rechnungswesens im Magistrat Graz würden wir den Stadtrechnungshof dazu auch gerne als Inputgeber einbinden.

Für etwaige Rückfragen stehen wir natürlich jederzeit gerne zur Verfügung.

4.4 Fußnote 4:

Detailstellungnahme des ehemaligen Abteilungsleiters der Abteilung für Rechnungswesen:

Rückbuchungen in Vorjahre:

In den Anfangsjahren hatten wir massive Probleme mit dem Zahlungsabgrenzer im SAP, d.h. dass dieser Abgrenzer Belege nicht richtig abgebaut hat und irgendwelche Reste, obwohl alles bezahlt war stehen gelassen hat, dass in weiterer Folge zu Differenzen im System geführt hat. Ebenso hat dieser Zahlungsabgrenzer in den Folgejahren ohne Rücksicht in alte Rechnungsjahre hineingebucht, sodass einiges an Korrekturen notwendig war, und das ist das ausschlaggebende, ohne Veränderung des RA der Vorjahre. Es gibt zu dieser Thematik zig OSS – Meldungen im SAP von der EFP. Diese war nicht in der Lage, dieses SAP Problem in den Griff zu bekommen. Es wurden Spezialisten von Waldorf (Hauptsitz der SAP – Entwicklung) nach Graz beordert, die dieses Problem auch nicht ganz in den Griff bekommen. Durch diese unmotivierten Buchungen von SAP und den notwendigen

Stornierungen konnten diverse Buchungen nicht mehr richtig abgeschlossen werden. Im Zuge dieser Probleme wurde von SAP geraten, die Mischsteuerschlüssellösung der EFP auf eine neue Basis zu stellen, um Fehler beim Zahlungsabgrenzer hintanzuhalten. Dadurch wurden auch wieder Datenbankstrukturen verändert und es war noch unwahrscheinlicher alte falsche Buchungen bereinigen zu können. Ab 2008/2009 war es erst möglich, den Zahlungsabgrenzer auf bestimmte Jahre einzustellen.

Buchungssperre Vorjahre:

Ich finde es sehr lustig, dass meine Nachfolgerin jetzt die Buchungssperre sofort nach Abschluss eines Jahres setzen wird. Ja glaubst du, dass wir das nicht gemacht haben. Wir schießen uns doch nicht ins eigene Knie. Wir haben sofort nach der UVA jeden Monat diese Buchungsperiode sofort gesperrt, damit nicht mehr zurück gebucht werden kann, denn wir hatten keine Lust uns mehr Arbeit, als notwendig anzutun. Nur wenn das System das zulässt, dann muss dort gesucht werden. Wenn schon jeder Monat gesperrt, dann ist auch anzunehmen, dass die Jahre auch sofort gesperrt wurden. Und es hatten nur einige der USER diese Berechtigung.

Doku für den RH:

Sämtliche Buchungen der Ist – Differenzen, sind grundsätzlich im RA dokumentiert und bei den RA – Unterlagen in der Buchhaltung abgelegt und mit meiner Unterschrift versehen. Diese Vorgangsweise wurde auch von der EFP vorgeschlagen, da diese der Meinung war, dass sich im Laufe der Jahre, diese sogenannten Fehlstellungen aufheben könnten.

Vorgangsweise bei neuen SAP Anwendungen:

Es wird auch seitens des RH bekräftelt, dass bei Datenübernahmen zu wenig Augenmerk in der Buchhaltung gelegt wurde. Das ist auf das Schärfste zurück zuweisen, da die Buchhaltung nie in die Umstellungsprozesse eingebunden war und nur seitens des Fachamtes und der ITG die Umstellungen vorgenommen wurden. Wir konnten dann immer nur noch Feuerwehr spielen, da verschiedene Buchungslogiken nicht der Vorgangsweise in der Stadt entsprachen. Das war so bei der Übernahme der Unternehmensabgaben und bei den Hausabgaben. Hier war es dann überhaupt nicht möglich, ein Haushaltskonto auf diverse Fehler zu überprüfen und außerdem liegt dort die Verantwortung ausschließlich in der Abteilung für Steuern und Abgaben. Ein weiteres Fiasko war die Übernahme der Altdaten aus dem Kinderbetreuungsbereich. Hier hat der Projektleiter der ITG mit dem Jugendamt den gesamten Schrott aus dem Altsystem übernommen. Das war dann ein riesige Herausforderung für unser Team, da es bei der Steuer zu ungerechtfertigten Nachzahlungen gekommen wäre.

Berechtigungen:

Da meine Abteilung innerhalb von 7 Monaten von BKF auf SAP umsteigen mussten, haben wir uns auch auf die Kompetenzen der SAP einführenden Firma verlassen. Wir haben mit diesen Herren und Damen (an manchen Projekttagen waren bis zu 11 Mitarbeiter der EFP und SAP bei uns im Haus) die bisherigen Tätigkeiten unserer Mitarbeiter analysiert und dann wurden die SAP Rollen verteilt. Da die Stadt nicht wie ein Industrieunternehmen alle

Prozesse eindeutig definieren konnte, war es das eine oder andere Mal notwendig mehrere Rollen für einen Mitarbeiter zu schaffen. Diese Rollen hatten teilweise mehr Rechte, als notwendig. Die Mitarbeiter wurden jedoch nur so weit geschult, wie es ihr Aufgabenbereich notwendig machte. Die übrigen Möglichkeiten waren somit den Mitarbeitern gar nicht bekannt. Es hat dann auch nie mehr eine Einschulung für uns gegeben und die Rollen wurden dann in letzter Konsequenz von der ITG vergeben, die jedoch immer eine Bezugsperson genommen hat, die ähnliche Rollen hatte.

Das der eine oder andere auch mehr Berechtigungen hatte, kam auch dadurch zustande, dass Mitarbeiter einen anderen Aufgabenbereich bekommen haben und wahrscheinlich nicht in jedem Einzelfall dann auch alle Rollen überprüft wurden.

5 Zusammenfassung der Empfehlungen

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- Berichtigungs-Buchungen nachvollziehbar im SAP-Buchhaltungssystem zu dokumentieren,
- bei Datenmigrationen importierte Daten sorgfältiger zu überprüfen,
- die Zuordnung zwischen SAP-Konten und kameralen Finanzpositionen regelmäßig als Element des internen Kontrollsystems zu prüfen und die Begründung für „externe“ Konten zu dokumentieren,
- Buchungen auf „externe“ Konten lückenlos im SAP-System zu dokumentieren, sowie
- derartige Buchungen einer verstärkten internen Kontrolle zu unterziehen,
- für das Öffnen und Schließen von der buchbaren Perioden sowie für die Überwachung der Buchungsperioden klare organisatorische Verantwortlichkeit zu schaffen,
- die Berechtigung Buchungsperioden zu öffnen und zu schließen restriktiv zu vergeben,
- nur die absolut notwendigen Buchungsperioden geöffnet zu halten und nach Übermittlung der monatlichen Umsatzsteuervoranmeldung die abgeschlossene Periode umgehend zu schließen,
- die genauen Übergänge der Verantwortlichkeit für die Ordnungsmäßigkeit der EDV-unterstützten Buchführung der Stadt Graz zwischen der Abteilung für Rechnungswesen und der ITG gemeinsam zu erarbeiten und in einem Servicelevel Agreement zu dokumentieren,
- organisatorische Maßnahmen zu prüfen, um der Abteilung für Rechnungswesen zukünftig die Ordnungsmäßigkeit der durch die ITG betriebenen EDV-unterstützten Buchführung zu ermöglichen,
- administrative Funktionen innerhalb der ITG organisatorisch und technisch den allgemeinen fachlichen Empfehlungen folgend zu trennen,
- die kritischen Profile, wie beispielsweise SAP_ALL, SAP_NEW und SAP_NEW_* in SAP gemäß der Empfehlungen des Softwareherstellers restriktiv zu vergeben bzw. zu löschen,
- SAP Standarduser gemäß der Empfehlungen von SAP zu deaktivieren bzw.

zu schützen,

- den Fachabteilungen kritische Funktionen im Sinne des internen Kontrollsystems organisatorisch zu trennen und diese organisatorische Trennung mit Unterstützung der ITG als SAP-Betreiberin in SAP-Rollen umzusetzen,
- BenutzerInnen in den Fachabteilungen keine kritischen Berechtigungen, wie beispielsweise zur Tabellenpflege, zur Verwaltung von Änderungsbelegen oder zur Löschung von Daten ohne Archivierung zu geben.

6 Prüfungsmethodik

6.1 Zur Prüfung herangezogene Unterlagen

Die für diese Prüfung herangezogenen Unterlagen sowie Auswertungen wurden direkt aus dem SAP-Buchhaltungssystem entnommen.

Das Stellungnahmeverfahren wurde durch Übermittlung des Rohberichtes am 17. November 2016 durch den Stadtrechnungshof eröffnet. Eine Stellungnahme der Finanzdirektion, die von dieser mit den Abteilungen für Rechnungswesen und Gemeindeabgaben und der ITG abgestimmt war, langte, nach Fristensteckung durch den Stadtrechnungshofdirektor, am 30. Jänner 2017 ein und wurde wortwörtlich in den Bericht übernommen.

6.2 Besprechungen

Eine Schlussbesprechung mit dem Finanzdirektor, mit der Abteilungsvorständin der Abteilung für Rechnungswesen sowie mit dem Geschäftsführer der ITG Informationstechnik Graz GmbH fand am 4. November 2016 statt.

Prüfen und Beraten für Graz

Seit 1993 prüft und berät der Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz unabhängig die finanziellen und wirtschaftlichen Aktivitäten der Stadtverwaltung. Seit 2011 ist er darüber hinaus die einzige Stelle, die in das gesamte Haus Graz, also die Stadtverwaltung und die Beteiligungen der Stadt Einblick nehmen darf.

Der vorliegende Bericht ist ein Prüfungsbericht im Sinne des § 16 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof. Er kann personenbezogene Daten im Sinne des § 4 Datenschutzgesetz 2000 enthalten und dient zur Vorlage an den Kontrollausschuss.

Die Beratungen und die Beschlussfassung über diesen Bericht erfolgen gemäß dem Statut der Landeshauptstadt Graz 1967 in nichtöffentlicher und vertraulicher Sitzung.

Die Mitglieder des Kontrollausschusses werden daran erinnert, dass sie die Verschwiegenheitspflicht wahren und die ihnen in den Sitzungen des Kontrollausschusses zur Kenntnis gelangte Inhalte vertraulich zu behandeln haben.

Eine hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Einschränkungen anonymisierte Fassung dieses Berichtes ist ab dem Tag der Vorlage an den Kontrollausschuss im Internet unter <http://stadtrechnungshof.graz.at> abrufbar.

Der Stadtrechnungshofdirektor
Mag. Hans-Georg Windhaber, MBA

	Signiert von	Windhaber Hans-Georg
	Zertifikat	CN=Windhaber Hans-Georg,O=Magistrat Graz,L=Graz,ST=Styria,C=AT
	Datum/Zeit	2017-02-02T13:40:27+01:00
	Hinweis	Dieses Dokument wurde digital signiert und kann unter: https://sign.app.graz.at/signature-verification verifiziert werden.