

III-96 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXV. GP



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2013

Textteil: Band 2

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8520

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im September 2014

Bericht des Rechnungshofes

**Prüfung der Personalverrechnung des Bundes
gemäß § 9 RHG 1948**

**Prüfung des Finanzierungsprozesses des Bundes
gemäß § 9 RHG 1948**

**Prüfung des Prozesses Arbeitsmarkt
gemäß § 9 RHG 1948**

**Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung der
Haushaltsverrechnung des Bundes für das Jahr 2013
gemäß § 9 Abs. 1 RHG 1948**

Inhaltsverzeichnis

alle Ressorts und Oberste Organe

Wirkungsbereich aller Ressorts und Obersten Organe

Prüfung der Personalverrechnung des Bundes
gemäß § 9 RHG 1948 _____ 5

BMF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Prüfung des Finanzierungsprozesses des Bundes
gemäß § 9 RHG 1948 _____ 75

BMASK

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Prüfung des Prozesses Arbeitsmarkt
gemäß § 9 RHG 1948 _____ 103

alle Ressorts und Oberste Organe

Wirkungsbereich aller Ressorts und Obersten Organe

Ordnungsmäßigkeits- und Belegsprüfung der
Haushaltsverrechnung des Bundes für das Jahr 2013
gemäß § 9 Abs. 1 RHG 1948 _____ 133

Bericht des Rechnungshofes

**Prüfung der Personalverrechnung des Bundes
gemäß § 9 RHG 1948**

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	9

alle Ressorts und Oberste Organe

Wirkungsbereich aller Ressorts und Obersten Organe

Prüfung der Personalverrechnung des Bundes gemäß § 9 RHG 1948

KURZFASSUNG	14
Prüfungsablauf und -gegenstand	24
Darstellung des Prozesses der Personalverrechnung des Bundes	28
Vier-Augen-Prinzip, Rollenverteilung	33
Personalstammdatenverwaltung	38
Zeitwirtschaft	50
Abrechnung und Verbuchung	55
Datenbringung über Schnittstellen	59
IT und Dokumentation	64
Schlussempfehlungen	69

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Voranschlag 2013 – Personalauszahlungen (MVAG 31101) _____	26
Abbildung 1:	Verfahrenskomponenten, –beteiligte und Personal- teilprozesse _____	29
Tabelle 2:	Stand der Ausrollung von ESS _____	51
Tabelle 3:	Schnittstellen, die Inputdaten an PM-SAP lieferten ____	61

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ANP	Anpassung
Art.	Artikel
BAWAG P.S.K.	Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse Aktiengesellschaft
BHG 2013	Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz 2013)
BHV 2013	Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Durchführung des Bundeshaushaltsgesetzes (Bundeshaushaltsverordnung 2013)
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium ...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMBF	für Bildung und Frauen (seit 16. Dezember 2013)
BMEIA	für Europa, Integration und Äußeres (seit 16. Dezember 2013)
BMeiA	für europäische und internationale Angelegenheiten (seit 16. Dezember 2013: BMEIA)
BMF	für Finanzen
BMFJ	für Familien und Jugend (seit 16. Dezember 2013)
BMG	für Gesundheit
BMI	für Inneres
BMJ	für Justiz
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLVS	für Landesverteidigung und Sport
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur (seit 16. Dezember 2013: BMBF)
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWF	für Wissenschaft und Forschung (seit 16. Dezember 2013: BMWFW)
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend (seit 16. Dezember 2013 geteilt: BMWFW, BMFJ)
BMWFW	für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (seit 16. Dezember 2013)
BRZ GmbH	Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung
bspw.	beispielsweise
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise

d.h.	das heißt
ESS	Employee Self-Service
ESS RM	Employee Self-Service Reisemanagement
ESS SA	Employee Self-Service Selbstauskunft
ESS ZW	Employee Self-Service Zeitwirtschaft
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
(f.)f.	(fort)folgend(e)
GB	Globalbudget
GehG	Bundesgesetz vom 29. Februar 1956 über die Bezüge der Bundesbeamten (Gehaltsgesetz 1956)
HIS	Haushaltssystem
HV	Haushaltsverrechnung
i.d.F.d.	in der Fassung der(s)
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IEF-Service GmbH	Insolvenz-Entgelt-Fonds Service Gesellschaft mit beschränkter Haftung
IKS	Internes Kontrollsystem
inkl.	inklusive
ISA	International Standards on Auditing
ISSAI	International Standards for Supreme Audit Institutions
IT	Informationstechnologie
JBM	Jobbörse des Bundes
L34	Antrag Pendlerpauschale
Mio.	Million(en)
MIS	Managementinformationssystem
Mrd.	Milliarde(n)
MVAG	Mittelverwendungs- und Aufbringungsgruppen
PA	Personaladministration
PersIS	Personeninformationssystem
PM-SAP	Personalmanagement des Bundes mit SAP
PM-UPIS	Personalmanagement-Unterrichtspersonal-informationssystem
PS-NT	Personalsysteme-Neue Technologie

rd.	rund
RH	Rechnungshof
RHG	Bundesgesetz über den Rechnungshof (Rechnungshofgesetz 1948)
S.	Seite
SAP R/3	Systeme, Anwendungen, Produkte in der Datenverarbeitung Realtime, Programmgeneration 3
TZ	Textzahl(en)
UG	Untergliederung(en)
VBG	Bundesgesetz vom 17. März 1948 über das Dienst- und Besoldungsrecht der Vertragsbediensteten des Bundes (Vertragsbedienstetengesetz 1948)
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich aller Ressorts und Obersten Organe

Prüfung der Personalverrechnung des Bundes gemäß § 9 RHG 1948

Im Bereich der Personalverrechnung des Bundes war ein Auszahlungsbudget in Höhe von rd. 8,6 Mrd. EUR vorgesehen. Das sind rd. 10,8 % der für 2013 veranschlagten Gesamtauszahlungen des Bundes in Höhe von rd. 75 Mrd. EUR.

Für das Personalmanagementverfahren des Bundes war keine gesamthafte Risikoanalyse vorhanden, welche die inhärenten Risiken des Verfahrens abbildet und Voraussetzung für die Einrichtung eines umfassenden und wirksamen Internen Kontrollsystems ist. Insbesondere nahm das BMF keine Risikoanalyse bei Eigenentwicklungen vor.

Die Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips im Rahmen des Internen Kontrollsystems der Personalverrechnung war verbesserungswürdig, zumal das derzeitige System Auszahlungen ohne vorhergehende Vier-Augen-Kontrolle ermöglichte. Weiters war keine systematische und zeitgerechte Durchführung der sogenannten B-Prüfungen gewährleistet, und auch die Funktion des Superprüfers sicherte nicht die zeitgerechte Durchführung der B-Prüfungen.

Die Pflege der Personalstammdaten sowie Abrechnungsdaten war mangelhaft. So wurden bspw. falsch berechnete Jubiläumstichtage für die Auszahlung von Jubiläumszuwendungen herangezogen, der Fahrtkostenzuschuss und das Pendlerpauschale bei Dienstort- oder Wohnortänderungen nicht angepasst und pauschalisierte Nebengebühren nicht bzw. falsch abgegrenzt.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung des Internen Kontrollsystems (IKS) im Bereich der Personalverrechnung unter Berücksichtigung der eingesetzten IT-Systeme. Gegenstand der Überprüfung der IKS waren die Personalauszahlungen für Aktive als Ergebnis der Personalabrechnung. Pensionen, Kostenersätze für Landeslehrer und Pensionsleistungen der ausgegliederten Rechtsträger waren nicht Gegenstand der Überprüfung. Weiters waren auch die im Personalmanagement des Bundes mit PM-SAP (kurz: „Verfahren PM-SAP“) geführten Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, das Reise- und das Urlaubsmanagement und die Urlaubsrückstellungen nicht Gegenstand der Überprüfung. (TZ 1)

Die Überprüfung erfolgte auf Basis eines risikoorientierten Prüfungsansatzes, wobei der RH die einzelnen Teilprozesse der Personalverrechnung (wie insbesondere die Personalstammdatenverwaltung, die Zeitwirtschaft oder Schnittstellen bzw. Vorselektoren) und die inhaltlichen Prüfungsschwerpunkte bzw. die Personalmaßnahmen innerhalb der einzelnen Teilprozesse (wie bspw. die Aliquotierung von Nebengebühren, die Gewährung des Kinderzuschusses oder des Fahrtkostenzuschusses, das Pendlerpauschale) insbesondere mit dem Ziel auswählte, möglichst viele Teilbereiche der Personalauszahlungen abzudecken. (TZ 1)

Ausgangslage

Der RH ist seit 2013 gemäß § 117 BHG 2013 zur Einhaltung nationaler und internationaler Prüfungsstandards bei der Überprüfung der Abschlussrechnungen gemäß § 9 RHG verpflichtet. Dieser Vorgabe entsprechend führte er seine Überprüfung auf Basis der International Standards of Supreme Audit Institutions (Internationale Normen und Richtlinien für die staatliche Finanzkontrolle – ISSAI) bzw. die International Standards on Auditing (International anerkannte Grundsätze zur Abschlussprüfung – ISA) durch. Besonderes Augenmerk legte er auf die Prüfungsstandards ISSAI 1300 zur „Planung von Abschlussprüfungen“ und 1315 zur „Erkennung und Beurteilung der Risiken wesentlicher Falschangaben durch die Gewinnung eines ausreichenden Verständnisses der Einheit und ihres Umfelds“. (TZ 1)

Prozess der Personalverrechnung des Bundes

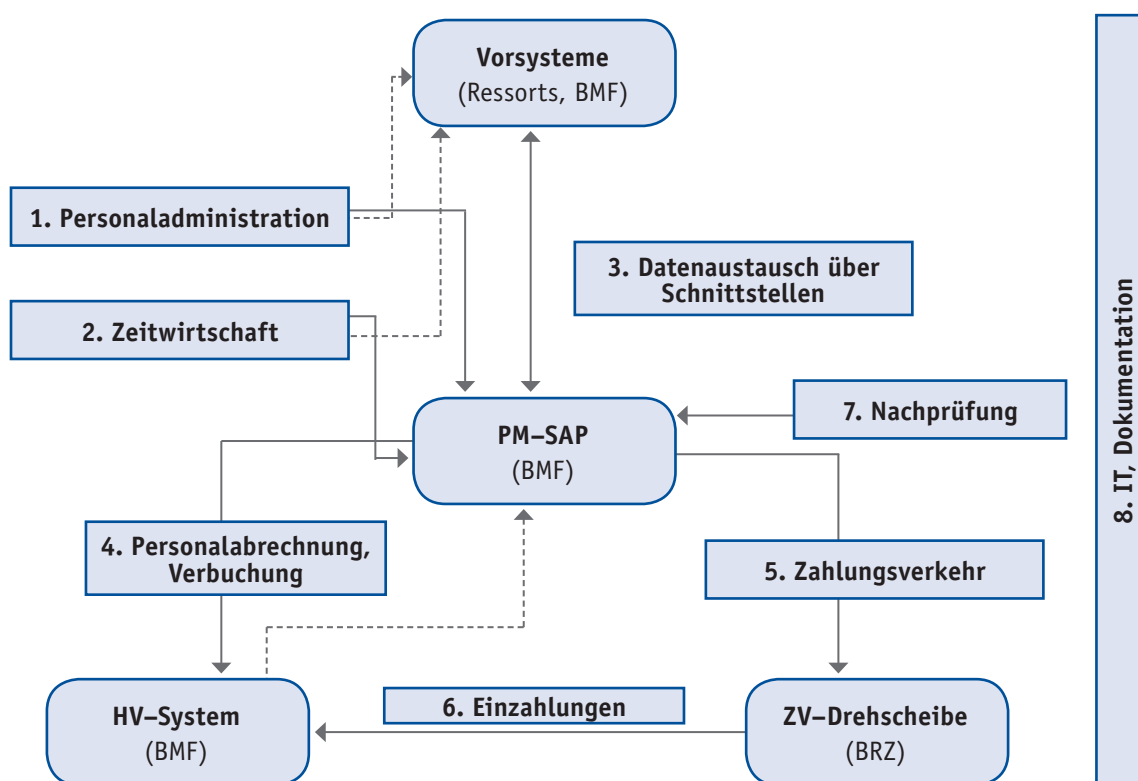
Das Personalmanagement des Bundes mit PM-SAP (Verfahren PM-SAP) basierte auf der betriebswirtschaftlichen Standardsoftware SAP R/3. Das Verfahren PM-SAP umfasste die Komponenten Organisationsmanagement, Personaladministration, Personalabrechnung, Reisemanagement, Zeitwirtschaft sowie Informations- und Kennzahlensysteme, wobei für die vorliegende Prüfung der Personalverrechnung des Bundes die Komponenten Personaladministration (Stammdatenerfassung und -pflege), Zeitwirtschaft und Personalabrechnung von besonderer Bedeutung waren. (TZ 2)

Das Verfahren PM-SAP war in einem „Verfahrenshandbuch“ (Stand zur Zeit der Überprüfung: Version 3.0) dokumentiert, das vom BMF im Einvernehmen mit dem RH herausgegeben wurde. Die Beschreibung des Verfahrens PM-SAP trug zur Transparenz des Personalprozesses bei. Es konnte als wichtige Grundlage für ein strukturiertes und funktionierendes IKS gesehen werden. Positiv waren außerdem die detaillierten Handlungsanweisungen („Verfahrensbeschreibungen“) für IT-Anwender. (TZ 2)

Die Zusammenhänge der Verfahrenskomponenten, -beteiligten und Personalteilprozesse lassen sich wie folgt darstellen: (TZ 2)

Kurzfassung

Verfahrenskomponenten, -beteiligte und Personalteilprozesse



Verfahrensbeteiligte an Teilprozessen: Ressorts und Oberste Organe: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8
 BMF: 3, 4, 8
 Buchhaltungsagentur des Bundes: 5, 6, 7

Quelle: Darstellung des RH

Die wichtigsten Verfahrensbeteiligten im Personalprozess waren das BMF, die Dienststellen der Ressorts und Obersten Organe, die Buchhaltungsagentur des Bundes, das BKA sowie die BRZ GmbH. (TZ 3)

Vier-Augen-Prinzip, Rollenverteilung

Die Erfassung und Pflege von Personalstammdaten erfolgte durch die im PM-SAP definierten Inhaber der Rolle Sachbearbeiter. Jeder Geschäftsfall, d.h. jede Datenänderung durch einen Sachbearbeiter, wurde einem Inhaber der Rolle Prüfer zur Überprüfung und – je nach Geschäftsfall – zur Freigabe zugewiesen, wobei – um dem Vier-Augen-Prinzip zu genügen – Sachbearbeiter und Prüfer unterschiedliche Personen sein mussten. Dies bedeutete, dass Änderungen nicht

von derselben Person sowohl bearbeitet als auch geprüft bzw. freigegeben werden konnten. (TZ 4)

Hinsichtlich der Prüfung der Geschäftsfälle wurde zwischen A- und B-Prüfungen unterschieden. Die A-Prüfung kam bei der Erfassung neuer Personalstammsätze zum Einsatz. Eingaben wurden erst nach erfolgter Prüfung wirksam. Die Mehrzahl der Personalmaßnahmen unterlag jedoch einer B-Prüfung. Eingaben wurden sofort wirksam. Gemäß Verfahrenshandbuch PM-SAP hätten die Prüfungen regelmäßig und rechtzeitig vor dem Start der Abrechnungsläufe zu erfolgen. Tatsächlich fanden B-Prüfungen nicht durchgängig vor der Abrechnung statt. In manchen Ressorts und Obersten Organen fanden die B-Prüfungen auch nicht nach der Abrechnung bzw. Auszahlung statt, wodurch Auszahlungen ohne Sicherstellung des Vier-Augen-Prinzips erfolgten. Im Verfassungsgerichtshof wurden B-Prüfungen generell nicht durchgeführt. (TZ 4)

Neben den Rollen Sachbearbeiter und Prüfer sah das Verfahren PM-SAP zusätzlich die Anlage der Rolle des Superprüfers vor. Superprüfer sollten insbesondere dafür Sorge tragen, dass die Prüftätigkeit durch die Prüfer zeitgerecht erfolgt, um die Freigabe der jeweiligen Personalstammdateneingaben bzw. -änderungen noch vor der nächsten Abrechnung zu gewährleisten. Dienststellen nahmen die mit der Rolle der Superprüfer verbundene Verantwortung überwiegend nicht wahr und konnten dadurch eine zeitgerechte Durchführung der B-Prüfungen nicht sicherstellen. Außerdem standen die Superprüfer gegenüber den ihnen zugeordneten Prüfern nicht immer in einem Weisungsverhältnis. (TZ 5)

Die den Prüfern im PM-SAP als Prüfmaske elektronisch vorgelegten Prüfreports waren unübersichtlich und es war möglich, mehrere Eingaben bzw. Änderungen gleichzeitig freizugeben (Sammelgenehmigungen). Laut Verfahrenshandbuch PM-SAP sollte jedoch jede Stammdateneingabe bzw. -änderung separat (d.h. nicht im Rahmen einer Sammelgenehmigung) und zeitgerecht (d.h. vor dem jeweiligen Abrechnungslauf) vom Prüfer freigegeben werden. (TZ 6)

Personalstammdatenverwaltung

Die Ruhendstellung bzw. Aliquotierung von pauschalierten Nebengebühren im Sinne des § 15 GehG¹ (bzw. § 22 VBG) bei mehr als einmonatiger Dienstverhinderung (insbesondere bei Krankheit und Suspendierung vom Dienst) erfolgte manuell. Außerdem wurden Regelungen betreffend Kürzungen von Nebengebühren nicht korrekt angewendet, was durch eine automationsunterstützte Aliquotierung – wie sie bei Bezügen nach entsprechender Abwesenheit stattfand – vermeidbar gewesen wäre. Weiters war ein unzulässiger Doppel- oder Mehrfachbezug derselben Nebengebühr im PM-SAP technisch möglich. Das stellte eine potenzielle Fehlerquelle dar. (TZ 8, 9)

Öffentlich Bediensteten mit Kindern stand zwölfmal jährlich die Ausbezahlung des Kinderzuschusses in Höhe von 15,60 EUR pro Kind zu.² Voraussetzung dafür war der Bezug der Familienbeihilfe. Der Kinderzuschuss gebührte für jedes Kind nur einmal. Dennoch kam es in Einzelfällen zu unzulässigen Auszahlungen des Kinderzuschusses, weil die Dienststellen das Enddatum hinsichtlich des Bezuges des Kinderzuschusses nicht systematisch und zum Teil gar nicht erfassten. Bei der Anlage der Gewährung des Kinderzuschusses fand außerdem keine automationsunterstützte Überprüfung statt, ob für dieses Kind bereits der Kinderzuschuss, etwa über den anderen – ebenfalls in einem Dienstverhältnis zum Bund stehenden – Elternteil gewährt worden war. Auch dadurch war ein Zweifachbezug des Kinderzuschusses für ein und dasselbe Kind möglich. (TZ 10)

Das Pendlerpauschale diente der pauschalen Abgeltung von Kosten für tägliche Fahrten von Pendlern zwischen Wohnung und Arbeitsstätte und galt als eine Form der Werbungskosten.³ Die Voraussetzungen für die Gewährung des Pendlerpauschales waren in den „Hinweise[n] für die Arbeitnehmerin bzw. den Arbeitnehmer“ im Anhang zur Erklärung zur Berücksichtigung des Pendlerpauschales (amtlicher Vordruck L34) detailliert dargelegt. Waren die Angaben der Antragsteller im Vordruck L34 (wie insbesondere zur Länge der Wegstrecke zwischen Wohnung und Arbeitsstätte) nicht nachvollziehbar, dann konnte die Prüfung, ob ein Anspruch auf das Pendlerpauschale und damit auf den Fahrtkostenzuschuss bestand, nicht vollständig durchgeführt werden. Dadurch wurde die Pau-

¹ Überstundenvergütung, Journaldienstzulage, Bereitschaftsentschädigung, Mehrleistungszulage, Erschwerniszulage, Gefahrenzulage, Aufwandsentschädigung, Fehlgeldentschädigung

² § 4 GehG bzw. § 16 VBG

³ § 16 Abs. 1 Z 6 Einkommensteuergesetz 1988 i.d.g.F.

schale gewährt. Ein unrechtmäßiger Bezug konnte daher nicht ausgeschlossen werden. (TZ 11)

Bei Änderungen der Rechtslage, z.B. in Folge der Einführung des Pendlereuros 2013, holten einige Dienststellen keine aktualisierten Vordrucke L34 von den Bediensteten ein, wodurch ein unrechtmäßiger Bezug des Pendlerpauschales möglich war. (TZ 11)

Zu einem unrechtmäßigen Bezug aufgrund der Nichtaktualisierung des amtlichen Vordrucks, nunmehr L34 EDV, kam es auch im Zusammenhang mit der Änderung von Wohnort bzw. Dienstort ohne erforderliche neuerliche Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen. Aus diesem Grund war der unrechtmäßige Bezug über mehrere Jahre möglich. (TZ 12)

Gemäß § 20c GehG (im Falle von Beamten) bzw. § 22 Abs. 1 VBG (im Falle von Vertragsbediensteten) konnten Bediensteten aus Anlass der Vollendung einer Dienstzeit von 25 bzw. 40 Jahren für treue Dienste Jubiläumszuwendungen gewährt werden. Die Dienststellen erfassten die Jubiläumszuwendungen in Form einer Lohnart im PM-SAP und brachten diese damit zur Auszahlung. Die Eingabe sämtlicher Informationen erfolgte dabei manuell und unterlag der B-Prüfung des Vier-Augen-Prinzips, was bedeutete, dass sie nicht zwingend vor effektiver Auszahlung geprüft werden musste. (TZ 13)

Bei der Berechnung des Jubiläumsstichtages fehlten zum Teil eingehende Kontrollen der Richtigkeit. In einem Fall war es trotz der im Anschluss an die Auszahlung eingetretenen Erkenntnis der fehlenden Rechtsgrundlage zu keiner Maßnahme, wie insbesondere einer Rückforderung, gekommen. Auch blieb trotz durchgeführter B-Prüfung ein offensichtlicher Fehler unentdeckt. (TZ 13)

Die Berechnung der Jubiläumszuwendung für Vertragsbedienstete ausschließlich auf Basis des Beschäftigungsausmaßes im Monat der Anspruchsentstehung war sachlich nicht gerechtfertigt und führte zu einer Ungleichbehandlung zwischen Vertragsbediensteten untereinander, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten teilbeschäftigt waren, und zwischen Vertragsbediensteten und Beamten, zumal bei Beamten unabhängig vom vergangenen oder aktuellen Beschäftigungsausmaß eine Aliquotierung nie vorzunehmen war. (TZ 14)

Stammdateneingaben bzw. -änderungen wurden nicht systematisch durch Simulationsabrechnungen kontrolliert. Dadurch konnten offenkundige Eingabefehler nicht bereits vor der Abrechnung ausgeschlossen werden. (TZ 15)

Zeitwirtschaft

Die Dienststellen der Ressorts und Obersten Organe hatten im Verfahren PM-SAP jeweils festzulegen, wie die Zeitwirtschaft und Übertragung der Daten an PM-SAP stattfinden sollte. Erfolgte die zeitwirtschaftliche Erfassung mittels ESS⁴, fand im Verfahren PM-SAP eine Bewertung der erfassten Zeitdaten statt. Die Zeitwirtschaft konnte somit mittels ESS an das Verfahren PM-SAP übergeben werden. Mangels eines durchgängigen Einsatzes von ESS waren jedoch unterschiedliche Bewertungen von im Prinzip gleichen Zeitdaten möglich, wozu es auch tatsächlich kam. Dies widersprach einer transparenten und einheitlichen Haushaltsführung. (TZ 17)

Für die Genehmigung der Zeiterfassung im ESS war der Inhalt der Prüftätigkeit der Sachbearbeiter Personaladministration bei der Genehmigung der Auszahlung von Überstunden nicht klar im Sinne des IKS-Prinzips der Transparenz definiert. Im Zusammenhang mit Überstundenanordnungen kam es zu Kontrolldefiziten aufgrund von systemmäßigem Auseinanderfallen von Anordnendem und Genehmigendem. (TZ 18, 19)

Abrechnung und Verbuchung

Traten bei der Abstimmung zwischen Zahlungsdatenträgern bzw. Bankkonten mit den Verrechnungskonten im HV-System Fehler zutage, gab es keinen standardisierten Prozess zur Fehlerbehebung bzw. Dokumentation der aufgetretenen Fehler. (TZ 21)

Die Buchhaltungsagentur übermittelte die Informationen im Zusammenhang mit Rückzahlungen von Übergenüssen bei Bezug von Pensionszahlungen oder Pflegegeld an die BVA-Versicherungsanstalt in Papierform, was nicht dem technischen Letztstand entsprach. (TZ 22)

Die BRZ GmbH übermittelte die Zahlungskontrolllisten in Papierform an die Dienststellenleiter. Diese Form der Übermittlung entsprach nicht dem technischen Letztstand. (TZ 23)

Die Dienststellen nutzten das Kontrollinstrument der Zahlungskontrolllisten unsystematisch bzw. mangelhaft. Zudem bewahrten sie die Zahlungskontrolllisten nicht durchgängig auf, sondern entsorgten diese zum Teil ungeprüft. Der Prüfinhalt der Zahlungskontrollliste war trotz Weiterentwicklung immer noch sehr gering. (TZ 23, 24)

⁴ „ESS“ stand dabei für „Employee Self Service“, d.h. der Bedienstete hatte sämtliche Zeiterfassungen selbst in das System einzutragen.

Datenmigration

Im Zuge der Einführung des Verfahrens PM-SAP in den Jahren 2005/2006 wurden bei der Migration von Personalstamm-, Abrechnungs- und Zeitdaten aus dem Altsystem unrichtige Werte übernommen, die vom System technisch nicht verarbeitet werden konnten. In PM-SAP waren somit unzulässige Eingaben, die zu Auszahlungen führen konnten, erlaubt. (TZ 25)

Datenbringung über Schnittstellen

Das Verfahren PM-SAP kommunizierte über zahlreiche Schnittstellen mit verschiedenen Partnersystemen. Es lieferte eine erhebliche Anzahl von Schnittstellen Daten an PM-SAP. Eine Risikoanalyse für Schnittstellen war nicht vorhanden, ebenso wenig wie eine Erhebung der Wartungskosten bzw. Kosten für eventuelle Weiterentwicklung. Darüber hinaus musste bei jeder Anpassung des Verfahrens PM-SAP (insbesondere bei einem Release-Wechsel) überprüft werden, ob technische Anpassungen an den Schnittstellen oder den Vorsystemen erforderlich waren. Es bestand erhöhte Manipulationsgefahr, weil die übergebenen Datensätze prinzipiell editierbar waren, der Wartungsaufwand bei Anpassungen war hoch und die Kosten im Betrieb waren erheblich. (TZ 27)

Der Datenaustausch zwischen Vorsystemen und PM-SAP implizierte, dass Daten mehrfach gehalten werden mussten. Im Extremfall wurden zwei Systeme parallel geführt: So verwaltete das BMLVS seine Stammdaten mit der Applikation PersIS, die über die Schnittstelle PS-NT an PM-SAP zur Abrechnung übergeben wurden. Die zweifache Datenhaltung und der fortwährende Datenaustausch zwischen zwei parallel geführten Systemen war höchst ineffizient und potenziell fehleranfällig. (TZ 28)

IT und Dokumentation

Für das Verfahren PM-SAP war keine Risikoanalyse vorhanden, welche die inhärenten Risiken des Verfahrens systematisch und gesamthaft auf Prozessebene, unter Einbeziehung des Rollenkonzeptes, abbildete. Insbesondere nahm das BMF keine Risikoanalyse bei Eigenentwicklungen vor. Das BMF konnte dadurch keine gezielten technischen und/oder organisatorischen Maßnahmen zur Reduktion des inhärenten Risikos setzen. Mangels Vorliegens einer Risikoanalyse konnten potenzielle Fehlerquellen bei der Stammda-

teneingabe und -pflege unentdeckt bleiben, und es waren fehlerhafte Eingaben möglich. Eine Risikoanalyse wäre daher eine wesentliche Voraussetzung für die Einrichtung eines effektiven IKS. (TZ 30)

Die Anwenderdokumentation des Verfahrens PM-SAP im BMF-Bundesintranet des BMF war sehr umfassend und übersichtlich strukturiert. Teilweise war jedoch nicht zu erkennen, wann die Dokumente erstellt wurden. In einigen Bereichen waren die Informationen nicht auf dem letzten Stand. Eine nicht aktuelle Dokumentation könnte in letzter Konsequenz zu Programm- oder Eingabefehlern führen, wodurch es zu fehlerhaften Auszahlungen kommen könnte. (TZ 31)

Nur im Falle des Verfahrenshandbuches PM-SAP entsprach die Dokumentation des Personalprozesses den Vorgaben gemäß § 2 BHV 2013 zu den Verfahrensvorschriften. Die Dokumentation der Schnittstellen und Vorsysteme zu PM-SAP war hingegen allgemein gehalten und entsprach nicht den gesetzlichen Anforderungen. (TZ 31)

Die Buchhaltungsagentur des Bundes erstellte vierteljährlich einen Prüfbericht zu den Nachprüfungsergebnissen im Bereich der Personalverrechnung zu 36 Prüffeldern (Stand Oktober 2013). Das BMF bekam die Prüfberichte vorgelegt. Probleme in der Personalverrechnung wurden darüber hinaus in Jour Fixes mit Ressortverantwortlichen aufgezeigt. Das BMF nutzte nicht alle institutionalisierten Formen des Erfahrungsaustausches, um – für eine Weiterentwicklung des Verfahrens PM-SAP – regelmäßig vorliegende Fehler zu identifizieren. (TZ 32)

Kenndaten zur Personalverrechnung des Bundes			
wichtigste Rechtsgrundlagen	Besoldungs– und dienstrechtliche Vorschriften:		
	Gehaltsgesetz 1956 (GehG), BGBl. Nr. 54/1956 i.d.g.F. Vertragsbedienstetengesetz 1948 (VBG), BGBl. Nr. 86/1948 i.d.g.F. Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979 (BDG), BGBl. Nr. 333/1979 i.d.g.F. Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (ASVG), BGBl. Nr. 189/1955 i.d.g.F. Reisegebührenvorschrift 1955 (RGV), BGBl. Nr. 133/1955 i.d.g.F.		
	Sonstige Vorschriften:		
	Rechnungshofgesetz 1948 (RHG), BGBl. Nr. 144/1948 i.d.g.F. Bundesfinanzgesetz 2013 (BFG 2013), BGBl. I Nr. 103/2012 Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013), BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F. Bundeshaushaltsverordnung 2013 (BHV 2013), BGBl. II Nr. 266/2010 Bundesministeriengesetz 1986 (BMG), BGBl. Nr. 76/1986 i.d.g.F. Verfahrensvorschrift für das Personalmanagement des Bundes mit PM–SAP; herausgegeben in Form des Verfahrenshandbuches PM–SAP vom BMF im Einvernehmen mit dem RH (gültige Version zur Zeit der Funktionsprüfung: 3.0)		
	Voranschlag	Zahlung	Abweichung²
	in Mio. EUR		
Personalauszahlungen 2013	8.623,22	8.219,03	– 404,19
Bezüge	5.721,27	5.635,12	– 86,16
<i>Bezüge und bezugsgleiche ausbezahlte Zulagen</i>	5.721,25	5.635,12	– 86,14
<i>Sachbezüge</i>	0,02	–	– 0,02
Mehrdienstleistungen	654,41	654,06	– 0,36
Sonstige Nebengebühren	350,39	356,08	5,70
<i>Nebentätigkeit</i>	12,41	11,97	– 0,44
<i>Belohnungen</i>	28,47	29,52	1,05
<i>Zulagen</i>	309,51	314,60	5,09
Gesetzlicher Sozialaufwand	1.775,38	1.448,75	– 326,63
Abfertigungen, Jubiläumszuwendungen (und nicht konsumierte Urlaube)	65,07	71,69	6,62
<i>Abfertigungen</i>	1,57	21,19	19,62
<i>Jubiläumszuwendungen</i>	63,50	50,50	– 13,00
Freiwilliger Sozialaufwand	19,30	18,33	– 0,96
Aufwandsentschädigungen im Personalaufwand	37,40	35,00	– 2,40
Personalplan 2013	Bedienstete ¹		
Planstellen gesamt	160.541		
Bundesverwaltung	133.506		
ausgegliederte Rechtsträger	27.035		

¹ in Vollzeitäquivalenten

² enthält Rundungsdifferenzen

Quellen: HIS, Personalplan (i.d.F.d. 1. ANP)

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte im Zeitraum Oktober 2013 bis März 2014 die Personalverrechnung des Bundes für das Finanzjahr 2013. Ziel der Überprüfung war die Beurteilung des Internen Kontrollsystems (IKS) im Bereich der Personalverrechnung unter Berücksichtigung der eingesetzten IT-Systeme.

Gegenstand der Überprüfung der IKS waren die Personalauszahlungen für Aktive als Ergebnis der Personalabrechnung, basierend auf den einzelnen Teilprozessen der Personalverrechnung (wie insbesondere die Personalstammdatenverwaltung, die Zeitwirtschaft oder Schnittstellen bzw. Vorsysteme) sowie unter besonderer Berücksichtigung inhaltlicher Prüfungsschwerpunkte bzw. der Personalmaßnahmen innerhalb der einzelnen Teilprozesse (wie bspw. die Aliquotierung von Nebengebühren, die Gewährung des Kinderzuschusses oder des Fahrtkostenzuschusses, das Pendlerpauschale). Er wählte die Prüfungsthemen mit dem Ziel aus,

- möglichst viele Teilbereiche der Personalauszahlungen, gegliedert nach den im Personalaufwand des Bundes verrechneten Bezugsbestandteilen (wie bspw. die Bezüge, Mehrdienstleistungen und sonstigen Nebengebühren), abzudecken sowie
- unter Einbeziehung der Ergebnisse der Nachprüfungen der Buchhaltungsagentur des Bundes (Buchhaltungsagentur) gemäß § 115 BHG 2013 im Bereich der Personalverrechnung des Bundes in den ersten drei Quartalen des Jahres 2013 risikoorientiert vorzugehen.

Darüber hinaus legte der RH einen besonderen Fokus auf das Rollen- und Berechtigungskonzept, die Rollenvergabe sowie die Kontrollen in der Personalverrechnung und im Zahlungsverkehr inkl. der Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips.

Die Überprüfung erfolgte auf Basis eines risikoorientierten Prüfungsansatzes.

Pensionen, Kostenersätze für Landeslehrer und Pensionsleistungen der ausgegliederten Rechtsträger waren nicht Gegenstand der Überprüfung. Diese Themen waren Gegenstand der Gebarungüberprüfung „Zahlungsströme im Zusammenhang mit bundesfinanzierten Pensionen“ (Reihe Bund 2014/5). Auch die im Personalmanagement des Bundes mit PM-SAP (kurz: „Verfahren PM-SAP“) geführten Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, das Reisemanagement sowie Urlaubsrückstellungen waren nicht Gegenstand der Überprüfung.

(2) Der RH ist seit 2013 gemäß § 117 BHG 2013 zur Einhaltung nationaler und internationaler Prüfungsstandards bei der Überprüfung der Abschlussrechnungen gemäß § 9 RHG verpflichtet. Dieser Vorgabe entsprechend führte er seine Überprüfung auf Basis der International Standards of Supreme Audit Institutions (Internationale Normen und Richtlinien für die staatliche Finanzkontrolle – ISSAI) bzw. die International Standards on Auditing (International anerkannte Grundsätze zur Abschlussprüfung – ISA) durch.

Besonderes Augenmerk legte er auf die Prüfungsstandards ISSAI 1300 zur „Planung von Abschlussprüfungen“ und 1315 zur „Erkennung und Beurteilung der Risiken wesentlicher Falschangaben durch die Gewinnung eines ausreichenden Verständnisses der Einheit und ihres Umfelds“. Diesen Standards folgend ist das IKS der einzelnen Verrechnungsprozesse zu beurteilen. Dazu führte der RH eine Funktionsprüfung des IKS im primären Personalverrechnungsinstrument des Bundes, dem Verfahren PM-SAP, nach dem risikoorientierten Prüfungsansatz durch. Demnach erfolgten die Auswahl und der Umfang der zu prüfenden (Teil-)Prozesse und Stichproben mit dem Ziel, das Risiko nicht entdeckter Fehler zu minimieren, die wesentliche Auswirkungen auf die Ordnungsmäßigkeit der Verrechnung haben könnten.

Von wesentlichen Auswirkungen ging der RH unter Anwendung von ISSAI 1320 dann aus, wenn die festgestellten Mängel 1 % der budgetierten Gesamtauszahlungen des Bundes überschritten („Gesamtwesentlichkeit“). Die Gesamtwesentlichkeit betrug somit 750 Mio. EUR (1 % von rd. 75 Mrd. EUR). Überschritten die Fehler diese Grenze, konnte nicht mehr davon ausgegangen werden, dass die Personalverrechnung des Bundes ein getreues Bild der Vermögens-, Ergebnis- und Finanzlage widerspiegelte.

Für die Beurteilung der einzelnen Prozesse bzw. Bilanzpositionen reduzierte der RH die Gesamtwesentlichkeit: In Anlehnung an ISSAI 1330 kann bei einem sehr gut funktionierenden IKS eine Reduktion der Gesamtwesentlichkeit um 25 % erfolgen. Bei Mängeln im IKS ist der Prozentsatz jedoch zu erhöhen, womit die Wesentlichkeitsgrenze dementsprechend sinkt. Der RH zog, basierend auf dem Ergebnis der Gebärungsüberprüfung „Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes“ (Reihe Bund 2012/10), einen reduzierten Prozentsatz von 30 % heran und ermittelte somit eine Planungswesentlichkeit von 525 Mio. EUR.

Prüfungsablauf und –gegenstand

(3) Hinsichtlich des Personalprozesses betrug die Summe der Auszahlungen laut Voranschlag 2013 8,6 Mrd. EUR.⁵ Sie lag damit über der Planungswesentlichkeit von 525 Mio. EUR. Aufgrund dieses Gebärungsumfangs nahm der RH den Prozess Personalverrechnung in seine § 9-Prüfung auf.

Innerhalb des Personalprozesses lagen die Auszahlungen folgender Globalbudgets (Ebene der gesetzlichen Bindungswirkung) über der Planungswesentlichkeitsgrenze von 525 Mio. EUR:

Tabelle 1: Voranschlag 2013 – Personalauszahlungen (MVAG 31101)		
GB	Globalbudget	Voranschlag 2013 in Mio. EUR (MVAG 31101)
30.02	BMUKK, Schule einschließlich Lehrpersonal	3.190,70
11.02	BMI, Sicherheit	1.774,66
14.02	BMLVS, Streitkräfte	983,29
15.02	BMF, Steuer- & Zollverwaltung	562,37
Summe Globalbudgets > 525 Mio. EUR		6.511,02

Quelle: HIS

Die höchsten Auszahlungen für Personalaufwand im Jahr 2013 waren im BMUKK (UG 30: rd. 3,4 Mrd. EUR), im BMI (UG 11: rd. 1,9 Mrd. EUR), im BMLVS (UG 14: rd. 1,1 Mrd. EUR) sowie im BMF (UG 15: rd. 660 Mio. EUR) veranschlagt.

Die Globalbudgets des BMUKK, Schule einschließlich Lehrpersonal (Globalbudget 30.02), BMI, Sicherheit (Globalbudget 11.02) sowie BMF, Steuer- & Zollverwaltung (Globalbudget 15.02) waren auch Gegenstand dieser Funktionsprüfung.

Da 2013 erstmalig eine Funktionsprüfung für den Personalprozess erfolgte, wählte der RH die zu prüfenden Globalbudgets nicht nur aufgrund der Höhe der veranschlagten Auszahlungen aus, sondern berücksichtigte in der Auswahl auch eine breite Streuung der Dienststellen der Ressorts und Obersten Organe sowie die Nachprüfungsergebnisse der Buchhaltungsagentur des Bundes.

Aus diesen Gründen zog er überdies zusätzlich folgende Globalbudgets in die Überprüfung mit ein:

⁵ nur Personalauszahlungen für Aktive (d.h. ohne Pensionen, ohne Kostenersätze für Landeslehrer und ohne sonstige Pensionsleistungen)

1. Zentralstelle des Bundesministeriums für Finanzen (Globalbudget 15.01): Dieses wählte der RH stellvertretend für die Globalbudgets „Steuerung und Services“ aller Bundesministerien aus;
2. Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (Globalbudget 40.03): Dieses wählte der RH aus, weil es sich hierbei um eine im Bundeshaushalt geführte nachgeordnete Bundesbehörde handelt;
3. IEF-Service GmbH (Teil des Globalbudgets 20.01): Die Buchhaltungsagentur des Bundes ging im Rahmen einer Nachprüfung im Jahr 2013 bei der IEF-Service GmbH vom höchsten angenommenen Fehlerrisiko der Grundgesamtheit (im Vergleich zu anderen durch die Buchhaltungsagentur des Bundes geprüften personalverrechnenden Stellen des Bundes) aus; daher nahm der RH die IEF-Service GmbH ebenfalls in seine Prüfung auf; des Weiteren handelte es sich bei der IEF-Service GmbH um ein Beispiel für einen ausgegliederten Rechtsträger des Bundes.
4. Verfassungsgerichtshof (Globalbudget 03.01): Die Prüfung des VfGH erfolgte stellvertretend für alle Obersten Organe.

Die Summe der Personalaufwendungen der überprüften Globalbudgets betrug rd. 64 % der gesamten Personalauszahlungen des Bundes. Aufgrund der Bedeutung des Personalprozesses für die ordnungsgemäße Darstellung der Abschlussrechnungen soll dieser jährlich im Rahmen der § 9-Prüfung überprüft werden. Dabei ist eine Rotation der überprüften Globalbudgets geplant.

(4) Zu dem im August 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BKA, das BMASK, das BMF, das BMI, das BMLVS, das BMVIT, der VfGH und die Buchhaltungsagentur im September 2014 Stellung. Das BMG, das im März 2014 eingerichtete BMFJ, die Präsidentschaftskanzlei, die Volksanwaltschaft und der VwGH nahmen das Prüfungsergebnis im September 2014 ohne inhaltliche Stellungnahme zur Kenntnis, wobei das BMG, das BMFJ und der VwGH erklärten, dass sie die Empfehlungen im Rahmen ihrer Möglichkeiten umsetzen würden. Auch das BMVIT teilte mit, dass es die Empfehlungen des RH weiterverfolgen werde. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen ebenfalls im September 2014.

Darstellung des Prozesses der Personalverrechnung des Bundes

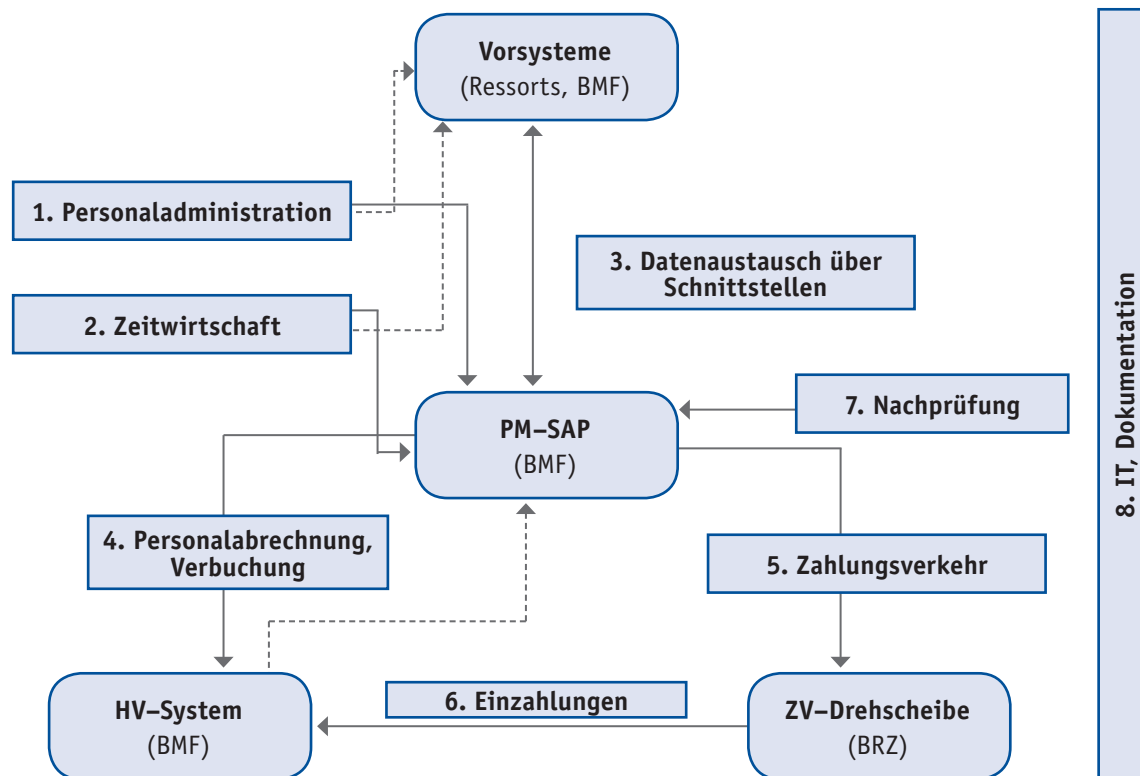
Verfahrens- komponenten

2.1 (1) Das Personalmanagement des Bundes mit PM-SAP (Verfahren PM-SAP) basierte auf der betriebswirtschaftlichen Standardsoftware SAP R/3. Das Verfahren PM-SAP war die gemeinsame IT-Lösung der österreichischen Bundesverwaltung für alle personalwirtschaftlichen Anwendungen und Prozesse. Es umfasste die Komponenten Organisationsmanagement, Personaladministration, Personalabrechnung, Reisemanagement, Zeitwirtschaft sowie Informations- und Kennzahlensysteme (z.B. das Managementinformationssystem – MIS). Die Zeitwirtschaft konnte mit Mitarbeiterselbstbedienungskomponenten (Employee Self Service – ESS) erfolgen.

Das Verfahren PM-SAP war in einem „Verfahrenshandbuch“ (Stand zur Zeit der Überprüfung: Version 3.0) dokumentiert, das vom BMF im Einvernehmen mit dem RH herausgegeben wurde. Es umfasste sowohl eine allgemeine Beschreibung des Verfahrens als auch detaillierte Handlungsanweisungen („Verfahrensbeschreibungen“) für die IT-Anwender. Die allgemeine Beschreibung betraf insbesondere den Personalprozess und seine Komponenten sowie die Funktionsweise des Vier-Augen-Prinzips.

(2) Folgende Abbildung stellt die Zusammenhänge der Verfahrenskomponenten, –beteiligten und Personalteilprozesse wie folgt dar:

Abbildung 1: Verfahrenskomponenten, –beteiligte und Personalteilprozesse



Verfahrensbeteiligte an Teilprozessen: Ressorts und Oberste Organe: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8
BMF: 3, 4, 8
Buchhaltungsagentur des Bundes: 5, 6, 7

Quelle: Darstellung des RH

Die Komponenten Personaladministration (Stammdatenerfassung und –pflege) (1.), Zeitwirtschaft (2.) und Personalabrechnung (4.) waren für die vorliegende Prüfung der Personalverrechnung des Bundes von besonderer Bedeutung.

Neben direkten Dateneingaben in den PM-SAP-Komponenten erfassten die Dienststellen der Ressorts und Obersten Organe Stammdaten und zeitwirtschaftliche Daten auch in Vorsystemen (z.B. PersIS, PM-UPIS), die über Schnittstellen in PM-SAP eingepflegt wurden (3.).

Auf Basis der verrechnungsrelevanten Eingaben ermittelte die Verfahrenskomponente Personalabrechnung monatlich Abrechnungsergebnisse und gab diese einerseits zur automatischen Verbuchung an das HV-System (4.) und andererseits an den Zahlungsverkehr – im Wege

Darstellung des Prozesses der Personalverrechnung des Bundes

der in der BRZ GmbH angesiedelten Zahlungsverkehrsdrehscheibe – zur Auszahlung (5.) weiter.

Die Buchhaltungsagentur verbuchte die Bankkontoauszüge im HV-System (5.), erfasste die über die Zahlungsverkehrsdrehscheibe eingelangten Einzahlungen (6.) der Bundesbediensteten (z.B. aufgrund der Rückzahlung von Übergenüssen) im HV-System und führte Nachprüfungen der Personalverrechnung (7.) gemäß § 115 BHG 2013 bei den Dienststellen der Ressorts und Obersten Organe durch.

Das BMF war zuständig für die Betreuung der IT-Systeme und die Dokumentation des Personalverfahrens (8.).

(3) Zu den jeweiligen Teilprozessen traf der RH im Rahmen seiner Überprüfung Feststellungen, die sich wie folgt auf die Textzahlen verteilen:

- 1. Personaladministration sowie 7. Nachprüfung: TZ 4 bis 16;
- 2. Zeitwirtschaft: TZ 17 bis 20;
- 3. Datenaustausch über Schnittstellen: TZ 27 bis 29;
- 4. Personalabrechnung, Verbuchung; 5. Zahlungsverkehr und 6. Einzahlungen: TZ 21 bis 24, 26;
- 8. IT, Dokumentation: TZ 25, 30 bis 33.

2.2 Der RH stellte positiv fest, dass die Beschreibung des Verfahrens PM-SAP zur Transparenz des Personalprozesses beitrug. Der RH erachtete das Verfahrenshandbuch PM-SAP daher als wichtige Grundlage für ein strukturiertes und funktionierendes IKS. Besonders positiv beurteilte der RH die detaillierten Handlungsanweisungen („Verfahrensbeschreibungen“) für die IT-Anwender.

Verfahrensbeteiligte

3 Nachstehend stellt der RH die wichtigsten Verfahrensbeteiligten im Prozess Personalverrechnung dar:

Bundesministerium für Finanzen (BMF)

Das BMF nahm im Rahmen des Verfahrens PM-SAP (Abteilung V/6) die Auftraggeberfunktion gegenüber dem Verfahrensbetreiber BRZ GmbH wahr.

Das im BMF angesiedelte PM-SAP Applikationsmanagement war für die Betreuung des Verfahrens PM-SAP verantwortlich; es fungierte somit als Ansprechpartner für alle vom Verfahren betroffenen Dienststellen des Bundes.

Dienststellen der Ressorts und Obersten Organe

Den Dienststellen oblagen im Rahmen des Verfahrens PM-SAP insbesondere

- Erfassung, Pflege und Bearbeitung der Daten in den PM-SAP Verfahrenskomponenten;
- Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips bei Stammdatenerfassungen und -änderungen und Zuordnung von Rollen;
- umgehende Bearbeitung der Abrechnungsprotokolle⁶, die den entsprechend nominierten Personen mittels SAP-Mail unmittelbar nach den Abrechnungsläufen übermittelt wurden;
- Überprüfung der Zahlungskontrollliste;
- Veranlassung bzw. Durchführung der Eröffnung oder Änderung von Verrechnungskriterien in Abstimmung mit der Applikation Haushaltsverrechnung;
- Festsetzung der Rückzahlung von Übergenüssen sowie Mitwirkung bei deren Rückforderung;
- Führung des Personalaktes sowie des Lohnkontos.

Buchhaltungsagentur des Bundes (Buchhaltungsagentur)

Die Buchhaltungsagentur war das zentrale Dienstleistungsunternehmen für das Rechnungswesen des Bundes und führte Verrechnungs-, Prüf- und sonstige Leistungen durch.

⁶ Jede Personalabrechnung im Verfahren PM-SAP wird in drei Abrechnungsläufen durchgeführt. Nach einem Abrechnungslauf wird ein Abrechnungsprotokoll erstellt und dieses den Zuständigen übermittelt.

Darstellung des Prozesses der Personalverrechnung des Bundes

Der Buchhaltungsagentur oblagen im Verfahren PM-SAP insbesondere

- die Verbuchung der Bankkontoauszüge aller Dienststellen;
- die Abfuhr der Abgaben an das Finanzamt, die Sozialversicherungsträger und an die Gebietskörperschaften sowie die damit verbundene Verwaltung der Daten auf den Kreditorenkonten;
- die Abwicklung von Einzahlungen;
- die Nachprüfung der Personalverrechnung des Bundes gemäß § 115 BHG 2013.

Bundeskanzleramt (BKA)

Das BKA hatte in den vom RH geprüften Prozessen keine spezifische Funktion. Es war für allgemeine Personalangelegenheiten öffentlich Bediensteter zuständig. Dies betraf insbesondere

- das Dienst- und Besoldungsrecht, Pensionsrecht, Dienstrechtsverfahren und dienstrechtliche Organisationsmaßnahmen;
- den Personalplan des Bundes und die Arbeitsplatzbewertung;
- allgemeine Angelegenheiten der Besoldung sowie des Personalinformations- und Berichtswesens.

Bundesrechenzentrum GmbH (BRZ GmbH)

Die BRZ GmbH nahm im Rahmen des Verfahrens PM-SAP die Verfahrensbetreiberfunktion gegenüber dem Auftraggeber BMF wahr.

Alle Zahlungen an Gehaltsempfänger, Gläubiger und Institutionen liefen dabei über die Zahlungsverkehrsdrehscheibe der BRZ GmbH in Zusammenarbeit mit der Applikation Zahlungsverkehr des BMF. Die Weitergabe der Einzelaufträge an das auszahlende Kreditinstitut erfolgte mittels Schnittstelle im Wege der Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse Aktiengesellschaft (BAWAG P.S.K.).

Der BRZ GmbH oblagen auch die Wartung und der Betrieb des Haushaltsverrechnungs-Systems des Bundes;⁷ die technisch-organisatorische Leitung lag beim BMF.

Vier-Augen-Prinzip, Rollenverteilung

Wahrnehmung der
Vier-Augen-
Prüfungen

4.1 Die Erfassung und Pflege von Personalstammdaten erfolgte durch die im Verfahren PM-SAP definierten Inhaber der Rolle Sachbearbeiter in den Ressorts. Jeder Geschäftsfall, jede Datenänderung durch einen Sachbearbeiter, war einem Inhaber der Rolle Prüfer zur Überprüfung und – je nach Geschäftsfall – zur Freigabe zugewiesen, wobei – um dem Vier-Augen-Prinzip zu genügen – Sachbearbeiter und Prüfer unterschiedliche Personen sein mussten. Dies bedeutete, dass Änderungen nicht von derselben Person sowohl bearbeitet als auch geprüft bzw. freigegeben werden konnten.

Die Trennung von Sachbearbeitern und Prüfern erfolgte automationsunterstützt, die Erfassung, Bearbeitung und Prüfung in einem Geschäftsfall durch ein und dieselbe Person war somit im Sinne des Vier-Augen-Prinzips technisch nicht möglich.

Hinsichtlich der Prüfung der Geschäftsfälle unterschied man zwischen A- und B-Prüfungen.

Die A-Prüfung war auf die Erfassung neuer Personalstammdatensätze beschränkt. Neue Bezugsempfänger waren solange für die Abrechnung gesperrt, bis der Prüfer den Bediensteten zur Abrechnung freigegeben hatte. Das hieß, die Eingaben wurden erst nach erfolgter Prüfung wirksam. Konkret betraf das die Personalmaßnahmen: Neuaufnahme und Wiedereintritt eines Mitarbeiters bzw. Neuanfall und Wiederaufleben einer Pension.

Alle anderen wesentlichen, abrechnungsrelevanten Eingaben unterlagen einer B-Prüfung und waren den zuständigen Prüfern zur Überprüfung und Bestätigung zugewiesen. Die Eingaben wurden aber sofort wirksam, d.h. sie wurden unmittelbar bei der Abrechnung berücksichtigt. Dies führte dazu, dass Auszahlungen ohne vorhergehende Vier-Augen-Kontrolle durchgeführt werden konnten, während in der Haushaltsverrechnung im Vorfeld sogar zwei Prüfschritte (Vorprüfung durch die haushaltsführenden Stellen gemäß § 113 BHG 2013, d.h. Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit sowie Prüfung im Geba-

⁷ Art. 1 § 2 des Bundesgesetzes über die Bundesrechenzentrum GmbH, BGBl. Nr. 757/1996 i.d.g.F.

Vier-Augen-Prinzip, Rollenverteilung

rungsvollzug gemäß § 114 BHG 2013 durch die Buchhaltungsagentur) zwingend vorgesehen waren.

Die Dienststellen führten die B-Prüfungen nicht durchgängig im Vorfeld durch; dies führte zu Auszahlungen ohne Prüfung mittels Vier-Augen-Prinzip.

Beispielsweise waren im VfGH zur Zeit der Überprüfung durch den RH mehr als 8.000 B-Prüfungen offen, weil diese generell nicht durchgeführt wurden. Auch in anderen überprüften Dienststellen, wie der Landespolizeidirektion Steiermark, gab es hohe Rückstände bei den B-Prüfungen.

- 4.2** Der RH kritisierte, dass B-Prüfungen nicht durchgängig vor der Abrechnung durchgeführt wurden. In manchen Ressorts und Obersten Organen fanden die B-Prüfungen auch nicht nach der Abrechnung bzw. Auszahlung statt, wodurch Auszahlungen ohne Sicherstellung des Vier-Augen-Prinzips erfolgten. Insbesondere kritisierte der RH, dass im VfGH B-Prüfungen generell nicht durchgeführt wurden. Gemäß Verfahrenshandbuch PM-SAP hätten die Prüfungen regelmäßig und rechtzeitig vor dem Start der Abrechnungsläufe zu erfolgen, um die Sicherstellung des Vier-Augen-Prinzips zu gewährleisten. Der RH kritisierte daher, dass konkrete Folgen einer unterlassenen Freigabe nicht vorgesehen waren.

Der RH empfahl daher allen Dienststellen, im PM-SAP B-Prüfungen systematisch und zeitgerecht durchzuführen, um zu gewährleisten, dass sämtliche Personalstammdateneingaben korrekt erfolgt sind.

Weiters empfahl der RH dem BMF, für alle abrechnungsrelevanten Datenerfassungen bzw. -änderungen die Prüfung der Eingaben im Vorfeld technisch sicherzustellen. Abrechnungsrelevante Datenerfassungen bzw. -änderungen sollen erst nach erfolgter Prüfung wirksam werden, ohne den Bezugsempfänger für die Abrechnung zu sperren.

- 4.3** (1) *Das BKA teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es sämtliche Personalstammdateneingaben einer B-Prüfung nach dem Vier-Augen-Prinzip unterziehe und im elektronischen Aktensystem dokumentiere.*

(2) *Laut Stellungnahme des BMASK würden B-Prüfungen den Prüfern unverzüglich nach Erhalt im ELAK-Workflow, im Workflow der elektronischen Personal-Geschäftsprozesse (ePGP) bzw. im Rahmen von Einsichtsvorschreibungen vorgeschrieben.*

(3) Das BMI führte in seiner Stellungnahme aus, dass B–Prüfungen in der Zentraleitung jedenfalls systematisch und zeitgerecht durchgeführt würden, und dass die nachgeordneten Dienstbehörden an die Einhaltung der Überprüfungspflicht erinnert würden. Zusätzlich verwies das BMI auf die auf einem Systemrelease beruhenden technischen Unzulänglichkeiten, die derzeit eine korrekte Wahrnehmung der Überprüfungstätigkeit erschweren würden. Zur Problemlösung führe das BMI aber bereits Gespräche mit dem BMF.

(4) Der VfGH teilte in seiner Stellungnahme mit, dass er den Mangel der Nichtdurchführung der B–Prüfungen bereits während der Überprüfung in Form einer Weisung behoben habe. Seither würden bei allen Akten im ELAK Präsidium der Kontrollschritt „Prüfung“ gesetzt und diese Prüfung im PM–SAP vollzogen.

(5) Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Konzeption der B–Prüfungen hinsichtlich ihrer technischen und organisatorischen Gestaltung vom RH ursprünglich abgenommen sei und dass diese – ergänzend zur A–Prüfung, die Personalnummern gänzlich mit allen Entgeltbestandteilen (inkl. Basisbezügen) für die Abrechnung sperre – ermögliche, im laufenden Dienstverhältnis zügig Veränderungen zu berücksichtigen. Bei nachträglich festgestellten Fehlern bestünde die Möglichkeit der Rückforderung.

Des Weiteren teilte das BMF in seiner Stellungnahme mit, dass es nicht davon ausgehen könne, dass flächendeckend entgegen der rechtlichen Vorgaben die Prüfungen vor der Eingabe in PM–SAP nicht erfolgten bzw. – im Verweis auf TZ 13 – im Einzelfall hervorgekommene Fehler im Personalvollzug nicht korrigiert würden.

Das BMF werde aber weitere Automatisierungen zwecks Unterstützung der im Dienstrechtsvollzug teilweise notwendigen Beurteilungen und Abwägungen im Einzelfall unter Berücksichtigung der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit prüfen.

- 4.4** Der RH entgegnete, dass er im Rahmen der Überprüfung feststellte, dass die Konzeption der B–Prüfungen in der Praxis nicht ausreichte, um das Vier–Augen–Prinzip im Vorfeld sicherzustellen. Zur Sicherstellung eines funktionsfähigen IKS ist es erforderlich, dass Auszahlungen nur nach Durchführung von Vier–Augen–Prüfungen im Vorfeld erfolgen dürfen.

Vier-Augen-Prinzip, Rollenverteilung

Rolle des Superprüfers

5.1 Neben den Rollen Sachbearbeiter und Prüfer sah das Verfahren PM-SAP zusätzlich die Anlage der Rolle des Superprüfers vor. Superprüfer hatten insbesondere dafür Sorge zu tragen, dass die Prüftätigkeit durch die Prüfer zeitgerecht erfolgt, um die Freigabe der jeweiligen Personalstammdateneingaben bzw. -änderungen noch vor der nächsten Abrechnung zu gewährleisten. Dazu hatten sie den IT-mäßig vorgesehenen Prüfereport für Superprüfer regelmäßig aufzurufen. Bei der Berechtigungsvergabe ist laut Verfahrenshandbuch PM-SAP zu berücksichtigen, dass die Superprüfer gegenüber den ihnen zugeordneten Prüfern in einem Weisungsverhältnis stehen.

In der Praxis zeigte sich, dass der Rolle der Superprüfer in den Dienststellen unterschiedliche Bedeutung zukam. So war die Rolle in manchen Dienststellen, wie bspw. dem Landesschulrat Oberösterreich, überhaupt nicht vergeben, in anderen Dienststellen, wie dem Landesschulrat Salzburg, gab es sie, sie wurde jedoch kaum wahrgenommen. In weiteren Dienststellen wie bspw. dem VfGH oder der Steuer- und Zollkoordination⁸ Süd war der Superprüfer personenident mit einem der beiden Prüfer und gegenüber den anderen Prüfern nicht weisungsbefugt. Die Funktion des Superprüfers konnte somit eine zeitgerechte Durchführung der B-Prüfungen nicht sicherstellen.

5.2 Der RH bemängelte, dass Dienststellen die mit der Rolle der Superprüfer verbundene Verantwortung überwiegend nicht wahrgenommen hatten und dadurch eine zeitgerechte Durchführung der B-Prüfungen nicht sicherstellen konnten. Er bemängelte weiters, dass Superprüfer gegenüber den ihnen zugeordneten Prüfern nicht immer in einem Weisungsverhältnis standen.

Der RH empfahl daher allen Dienststellen, die Rollenvergabe und -verteilung zwischen Sachbearbeitern, Prüfern und Superprüfern zu überprüfen und entsprechend den Vorgaben im Verfahrenshandbuch PM-SAP einzurichten. Um die Wahrnehmung der Prüftätigkeit zu gewährleisten, wären die Superprüfer zumindest monatlich an ihre Prüftätigkeit mittels Systemmeldung zu erinnern, und die Prüftätigkeit wäre im Prüfereport zu bestätigen.

5.3 (1) *Das BKA teilte in seiner Stellungnahme mit, dass im BKA die Rollenvergabe und -verteilung zwischen Sachbearbeitern, Prüfern und Superprüfern den Vorgaben im Verfahrenshandbuch PM-SAP entspreche. Das BKA habe intern entsprechende Vorkehrungen getroffen, dass der Superprüfer zumindest einmal monatlich an seine Prüftätigkeit erinnert werde.*

⁸ Die Steuer- und Zollkoordination ist in fünf Abteilungen (Wien, Ost, Mitte, West und Süd) gegliedert. Sie steuert und unterstützt die nachgeordneten Dienststellen des BMF.

(2) Der VfGH teilte mit, dass er die Superprüferrolle umgestellt habe.

(3) Laut Stellungnahme des BMASK sei die Rollenvergabe und –verteilung entsprechend den Vorgaben des Verfahrenshandbuches eingerichtet. Die Prüfberichte würden grundsätzlich regelmäßig seitens der Superprüfer abgearbeitet. Diesbezüglich würden die durch den RH angelegten Systemmeldungen befürwortet.

(4) Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Rollenvergabe bzw. –verteilung bereits umgesetzt werden.

(5) Hinsichtlich der vom RH betreffend Wahrnehmung der Rollen Superprüfer und Prüfer in der SZK Süd aufgezeigten Personenidentität erwiderte das BMF, dass diesen Personen die Rolle Prüfer nur für den Ausnahmefall zugeordnet worden sei, die Rolle von ihnen aber nie ausgeübt worden wäre. Auch seien in diesen Fällen die betroffenen Personen Vorgesetzte der anderen Prüfer gewesen, so dass eine mangelnde Weisungsbefugnis nicht bestünde.

Das BMF reagierte auf die Feststellungen des RH bezüglich der Verteilung der Prüferrollen und löschte diese bereits in beiden betroffenen Fällen.

Prüfberichte

6.1 Die Prüfer bekamen alle geänderten Datensätze bzw. Datenfelder in einem Prüfbericht elektronisch zur Genehmigung vorgelegt. Jede Stammdateneingabe bzw. –änderung sollte dabei laut Verfahrenshandbuch PM-SAP separat (d.h. nicht im Rahmen einer Sammelgenehmigung) und zeitgerecht (d.h. vor dem jeweiligen Abrechnungslauf) vom Prüfer freigegeben werden.

Die den Prüfern im PM-SAP als Prüfmaske elektronisch vorgelegten Prüfberichte waren unübersichtlich. Auch konnten mehrere Eingaben bzw. Änderungen gleichzeitig freigegeben werden (Sammelgenehmigungen).

6.2 Der RH kritisierte die unübersichtliche Prüfmaske sowie die möglichen Sammelgenehmigungen und empfahl dem BMF, zur Verbesserung des Prüfprozesses diese Maske übersichtlicher zu gestalten. Es sollte auch technisch gewährleistet werden, dass ein Prüfbericht nur dann freigegeben werden kann, wenn jede Änderung vom Prüfer eingesehen und bestätigt wird. Damit wäre eine Sammelgenehmigung technisch nicht mehr möglich.

6.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde es Möglichkeiten zur intensiveren Unterstützung der Ressorts nach einer Analyse umsetzen.*

**Zusammenfassende
Beurteilung**

7 Die Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips im Rahmen des IKS der Personalverrechnung war verbesserungswürdig, zumal das derzeitige System Auszahlungen ohne vorhergehende Vier-Augen-Kontrolle ermöglichte. Weiters war keine systematische und zeitgerechte Durchführung der B-Prüfungen gewährleistet, und auch die Funktion des Superprüfers sicherte nicht die zeitgerechte Durchführung der B-Prüfungen.

Personalstammdatenverwaltung

Nebengebühren

8.1 Pauschalierte Nebengebühren⁹ im Sinne des § 15 GehG¹⁰ (bzw. § 22 VBG) waren gemäß eines Rundschreibens des BKA vom 25. Oktober 2001¹¹ bei mehr als einmonatiger Dienstverhinderung (insbesondere bei Krankheit und Suspendierung vom Dienst) ruhend zu stellen bzw. tageweise zu aliquotieren.

Pauschalierte Nebengebühren ruhten dabei vom Beginn des letzten Tages der Monatsfrist bis zum Ablauf des letzten Tages der Abwesenheit vom Dienst. Im Falle einer Rückkehr nach dienstfreien Tagen (z.B. nach einem Wochenende) hatte die Aliquotierung nur bis einschließlich des letzten Arbeitstages vor diesen dienstfreien Tagen (z.B. nur bis einschließlich Freitag) zu erfolgen.

Eine Dienstverhinderung aufgrund eines Dienstunfalls oder ein Urlaub waren von der Berechnung ausgenommen.¹²

Sowohl die Ruhendstellung als auch die Wiederanweisung pauschalierter Nebengebühren erfolgte manuell. Pauschalierte Nebengebühren wurden teilweise überhaupt nicht ruhend gestellt oder nicht korrekt aliquotiert, wenn Bedienstete länger als einen Monat vom Dienst abwe-

⁹ Unter Nebengebühren fallen bspw. Überstundenvergütungen, Sonn- und Feiertagsvergütungen, Mehrleistungszulagen, Erschwerniszulagen

¹⁰ Überstundenvergütung, Journaldienstzulage, Bereitschaftsentschädigung, Mehrleistungszulage, Erschwerniszulage, Gefahrenzulage, Aufwandsentschädigung, Fehlgeldentschädigung

¹¹ „Monatsbezug bei langer Dienstverhinderung“

¹² Diese Regelung geht auf die Empfehlung des RH zurück, bei Dienstverhinderung durch Krankheit die Aliquotierung der pauschalierten Nebengebühren neu zu gestalten; siehe Bericht „Zulagen und Nebengebühren der Bundesbediensteten“, Reihe Bund 2007/5, TZ 27.

send waren.¹³ Eine IT-mäßige Unterstützung war hierbei nicht vorgesehen, im Gegensatz zu Bezügen, die bei entsprechender Abwesenheit automationsunterstützt gekürzt wurden.¹⁴

8.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Regelungen betreffend Kürzungen von Nebengebühren nicht korrekt angewendet wurden. Er empfahl daher dem BMF, gemeinsam mit dem BKA zur Verdeutlichung des rechtlichen Rahmens das vorhandene Rundschreiben zur korrekten Aliquotierung pauschalierter Nebengebühren „Monatsbezug bei langer Dienstverhinderung“ zu aktualisieren und zu ergänzen sowie dieses als Schulungsunterlage allen Ressorts und Obersten Organen im BMF-Bundesintranet¹⁵ zur Verfügung zu stellen.

(2) Weiters kritisierte der RH, dass die pauschalierten Nebengebühren manuell ruhend gestellt und wieder angewiesen werden mussten. Der RH empfahl dem BMF, wie auch schon in seinem Bericht Reihe Bund 2007/5¹⁶, bei längerer Dienstverhinderung die Aliquotierung der pauschalierten Nebengebühren automationsunterstützt im Verfahren PM-SAP zu vollziehen (sofern in der betreffenden Dienststelle das elektronische Zeiterfassungssystem ESS¹⁷ zur Anwendung kommt), um die potenzielle Fehlerhäufigkeit zu reduzieren.

8.3 (1) *Laut Stellungnahme des BKA seien mit den Dienstrechtsnovellen 2007 und 2008 die Ruhensbestimmungen für pauschalisierte Nebengebühren neu gefasst bzw. verbessert und entsprechende Rundschreiben im RIS unter dem Reiter „Erlässe“ veröffentlicht worden.*

(2) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es weitere Automatisierungen zwecks Unterstützung der im Dienstrechtsvollzug teilweise notwendigen Beurteilungen und Abwägungen im Einzelfall unter Berücksichtigung der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit prüfen werde.

¹³ Betroffen von diesen fehlerhaften Eingaben waren dabei nicht nur pauschalisierte Nebengebühren im Sinne des § 15 Abs. 1 und 2 GehG, sondern auch andere Arten von Zuschüssen (wie insbesondere der Fahrtkostenzuschuss gemäß § 20b GehG, auf dessen Ruhen die Regelung des § 15 Abs. 5 GehG nur sinngemäß zur Anwendung kam); zum Fahrtkostenzuschuss siehe auch TZ 11.

¹⁴ Die fehlerhafte Aliquotierung pauschalierter Nebengebühren war auch ein von der Buchhaltungsagentur im Rahmen von Nachprüfungen im Bereich der Personalverrechnung des Bundes häufig identifizierter Fehler.

¹⁵ <http://www.bmf.intra.gv.at/>

¹⁶ Bericht des RH „Zulagen und Nebengebühren der Bundesbediensteten“, Reihe Bund 2007/5, TZ 27

¹⁷ zum ESS siehe im Detail TZ 17

8.4 Bezugnehmend auf die Stellungnahme des BKA wäre aus Sicht des RH – im Lichte der Nachprüfungsergebnisse der Buchhaltungsagentur – dennoch ein zusätzlicher Bedarf zur Erläuterung der korrekten Vorgehensweise bei der Ruhendstellung und Wiederanstellung pauschalierter Nebengebühren vorhanden.

9.1 Änderte sich die Höhe einer Nebengebühr (etwa wenn ein Bediensteter in eine andere Verwendungs- oder Entlohnungsgruppe wechselte), musste im Verfahren PM-SAP die Gültigkeit der der Nebengebühr zugrunde liegenden Lohnart¹⁸ zeitlich abgegrenzt, d.h. mit einem Enddatum versehen werden. Die neue Höhe der Nebengebühr musste dann auf Basis der gleichen Lohnart neu erfasst werden.

Das Verfahren PM-SAP ließ es technisch zu, im Falle der fehlenden zeitlichen Abgrenzung der Nebengebühr in alter Höhe dieselbe Nebengebühr unzulässigerweise in neuer Höhe zu erfassen. Ein unzulässiger Doppel- oder Mehrfachbezug derselben Nebengebühr (in alter wie in neuer Höhe) war daher technisch möglich.

9.2 Die Möglichkeit, dieselbe Nebengebühr für denselben Bezugszeitraum zwei- oder mehrfach zu erfassen, stellte eine potenzielle Fehlerquelle dar. Der RH empfahl dem BMF daher, die Lohnart für eine erfasste Nebengebühr automationsunterstützt abzugrenzen, wenn die gleiche Lohnart unzulässigerweise nochmals erfasst wird.

9.3 *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es weitere Automatisierungen zwecks Unterstützung der im Dienstrechtsvollzug teilweise notwendigen Beurteilungen und Abwägungen im Einzelfall unter Berücksichtigung der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit prüfen werde.*

Kinderzuschuss

10.1 (1) Öffentlich Bediensteten mit Kindern stand zwölfmal jährlich die Ausbezahlung des Kinderzuschusses in Höhe von 15,60 EUR pro Kind zu.¹⁹ Voraussetzung dafür war der Bezug der Familienbeihilfe.

¹⁸ Lohnarten sind Objekte der Personalabrechnung und der Personaladministration zur Differenzierung von Geldbeträgen oder Zeiteinheiten, die in unterschiedlicher Weise zur Berechnung des Entgelts für die Bediensteten verwendet werden. Mit Hilfe von Lohnarten werden im SAP-System Beträge oder Zeiteinheiten voneinander abgegrenzt, die unterschiedlichen betriebswirtschaftlichen Zwecken dienen und während eines Abrechnungslaufs vom System unterschiedlich verarbeitet werden.

¹⁹ § 4 GehG bzw. § 16 VBG

Die Dienststellen erfassten das Enddatum hinsichtlich des Bezuges des Kinderzuschusses nicht systematisch und zum Teil gar nicht. Dies führte in Einzelfällen zu unzulässigen Auszahlungen des Kinderzuschusses.²⁰

(2) Der Kinderzuschuss gebührte für jedes Kind nur einmal; dies auch, wenn beide Elternteile bzw. bezugsberechtigte Personen in einem Dienstverhältnis zum Bund oder zu einem anderen öffentlichen Dienstgeber (der einen vergleichbaren Zuschuss gewährte) standen.

Weiters fand bei Anlage der Gewährung des Kinderzuschusses keine automationsunterstützte Überprüfung statt, ob für dieses Kind bereits der Kinderzuschuss, etwa über den anderen – ebenfalls in einem Dienstverhältnis zum Bund stehenden – Elternteil gewährt worden war.

10.2 (1) Der RH bemängelte, dass die Nichterfassung des Enddatums für den Bezug des Kinderzuschusses potenziell zu unzulässigen Auszahlungen führen kann. Um die Erfassung des Enddatums sicherzustellen, empfahl der RH daher dem BMF, das Enddatum als Pflichteingabefeld zu definieren. Diese Eingabe hätte sich am Enddatum des Anspruchs auf Familienbeihilfe zu orientieren.

(2) Zudem kritisierte der RH die fehlende automationsunterstützte Kontrolle, wodurch ein Zweifachbezug des Kinderzuschusses für ein und dasselbe Kind möglich war. Der RH empfahl dem BMF, bei Anlage der Gewährung eines Kinderzuschusses eine automationsunterstützte Kontrolle im PM-SAP einzuführen, ob für das betreffende Kind bereits der Kinderzuschuss bezogen wird. Eine derartige Kontrolle wäre über die Pflichteingabe und den Abgleich der Sozialversicherungsnummer des Kindes vorzunehmen.

10.3 *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es weitere Automatisierungen zwecks Unterstützung der im Dienstrechtvollzug teilweise notwendigen Beurteilungen und Abwägungen im Einzelfall unter Berücksichtigung der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit prüfen werde.*

Pendlerpauschale,
Fahrtkostenzuschuss

11.1 Das Pendlerpauschale diene der pauschalen Abgeltung von Kosten für tägliche Fahrten von Pendlern zwischen Wohnung und Arbeitsstätte und konnte als Werbungskosten in der Einkommensteuererklärung geltend gemacht werden.²¹ Die Voraussetzungen für die Gewährung des Pendlerpauschales waren in den „Hinweise[n] für die Arbeitnehmerin

²⁰ Fehler im Rahmen der Verwaltung des Kinderzuschusses in PM-SAP wurden auch von der Buchhaltungsagentur im Rahmen von Nachprüfungen im Bereich der Personalverrechnung identifiziert.

²¹ § 16 Abs. 1 Z 6 Einkommensteuergesetz 1988 i.d.g.F.

bzw. den Arbeitnehmer“ im Anhang zur Erklärung zur Berücksichtigung des Pendlerpauschales (amtlicher Vordruck L34) detailliert dargelegt. Darin waren insbesondere die vom antragstellenden Bediensteten zu tätigen Angaben bezüglich der Wegstrecke zwischen Wohnung und Arbeitsstätte erläutert. Die Voraussetzungen wurden in den letzten Jahren mehrfach geändert, was ebenfalls zu einer Änderung des amtlichen Vordrucks L34 führte.

Im September 2013 erließ das BMF die Pendlerverordnung²² mit den Zielen, verbindliche Parameter festzulegen, wie die maßgebliche Wegstrecke für das Pendlerpauschale und den Pendlereuro zu ermitteln sind, sowie eine möglichst einfache Ermittlung des zustehenden Pendlerpauschales und des Pendlereuros sicherzustellen.

Die Pendlerverordnung sollte grundsätzlich für die Veranlagung ab dem Kalenderjahr 2014 gelten und sah als integrale Anwendungsvoraussetzung die Zurverfügungstellung eines sogenannten Pendlerrechners²³ im Internet auf der Homepage des BMF vor.

Sofern ein Bediensteter des Bundes Anspruch auf das Pendlerpauschale hatte, gebührte ihm ein Fahrtkostenzuschuss. Der Fahrtkostenzuschuss war dabei ein pauschaler Zuschuss zu den Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte.²⁴

Die Angaben einzelner Bediensteter im amtlichen Vordruck L34 (wie insbesondere zur Länge der Wegstrecke zwischen Wohnung und Arbeitsstätte) waren nicht immer nachvollziehbar. Dennoch wurde die Pauschale gewährt. Darüber hinaus holten einige überprüfte Dienststellen in Folge der Einführung des Pendlereuros 2013 keine aktualisierten Vordrucke L34 von den Bediensteten ein. Damit war nicht sichergestellt, dass ein Anspruch auf Pendlerpauschale bzw. Fahrtkostenzuschuss nach neuer Rechtslage bestand.

- 11.2** Der RH kritisierte, dass eine Prüfung, ob ein Anspruch auf das Pendlerpauschale und damit auf den Fahrtkostenzuschuss bestand, aufgrund nicht nachvollziehbarer Angaben nicht vollständig durchgeführt und dennoch die Pauschale gewährt wurde. Ein unrechtmäßiger

²² Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Kriterien zur Ermittlung des Pendlerpauschales und des Pendlereuros, zur Einrichtung eines Pendlerrechners und zum Vorliegen eines Familienwohnsitzes (Pendlerverordnung), BGBl. II Nr. 276/2013

²³ § 3 Pendlerverordnung

²⁴ §§ 20b und 113i GehG bzw. § 22 VBG

Bezug konnte daher nicht ausgeschlossen werden.²⁵ Der RH empfahl daher den Dienststellen, eine detaillierte, nachvollziehbare Dokumentation betreffend der Wegstrecke zwischen Wohnung und Arbeitsstätte durch die Bediensteten sicherzustellen, um eine Prüfung des Pendlerpauschales bzw. Fahrtkostenzuschusses durchzuführen und mittels Nutzung des Pendlerrechners zu überprüfen.

Der RH kritisierte weiters, dass bei Änderungen der Rechtslage hinsichtlich des Anspruchs auf Fahrtkostenzuschuss bzw. Pendlerpauschale keine aktualisierten Vordrucke L34 eingeholt wurden, und empfahl den Dienststellen, eine Mitteilung an die betroffenen Bediensteten zu verfassen, dass der amtliche Vordruck, nunmehr L34 EDV²⁶, innerhalb einer angemessenen Frist neu auszufüllen wäre. Würden keine aktualisierten amtlichen Vordrucke eingehen, wäre der Fahrtkostenzuschuss bzw. das Pendlerpauschale einzustellen.

11.3 *(1) Laut Stellungnahme des BKA seien mit der Änderung des Pendlerpauschales und der Einführung des Pendlereuros mit 1. Jänner 2013 alle betroffenen Bediensteten um Überprüfung der Wegstrecke Wohnort – Dienststelle und um Übermittlung eines vollständig ausgefüllten Formulars L34 ersucht worden. In jenen Fällen, in denen die Zonen geringfügig überschritten oder das große Pendlerpauschale geltend gemacht worden seien, sei eine besondere Überprüfung der Angaben der Bediensteten erfolgt.*

Des Weiteren habe das BKA auf Grundlage der Pendlerverordnung, BGBl. II Nr. 154/2014, die betroffenen Bediensteten um Übermittlung des ab 25. Juni 2014 geltenden Vordruckes des Pendlerrechners (amtlicher Vordruck L34 EDV) ersucht. Die Bediensteten seien in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen worden, dass das Pendlerpauschale eingestellt werde, wenn der amtliche Vordruck nicht übermittelt würde. In den überwiegenden Fällen hätten die Angaben der Bediensteten auf diesen Vordrucken und die sich daraus ergebende Gebührllichkeit des Pendlerpauschales und des Fahrtkostenzuschusses bestätigt werden können.

(2) Der VfGH teilte in seiner Stellungnahme mit, dass sämtliche Bedienstete, die ein Pendlerpauschale bezogen hätten, mittels Nutzung des Pendlerrechners neue Nachweise vorlegen mussten. Die Bediensteten seien auf das Erfordernis einer fristgerechten Vorlage des neuen Pendlerrechnerformulars hingewiesen worden.

²⁵ Auch die Buchhaltungsagentur hat im Rahmen von Nachprüfungen im Bereich der Personalverrechnung des Bundes zahlreiche Fehler bei der Prüfung des Anspruches auf das Pendlerpauschale und den Fahrtkostenzuschuss identifiziert.

²⁶ Ausdruck aus dem Pendlerrechner

(3) Laut Stellungnahme des BMASK erfolge die Dokumentation der Anträge auf Pendlerpauschale im ELAK bzw. im elektronischen Personalakt (ePA), wo die Formulare L34 bzw. L34 EDV abgelegt würden. Bei Änderungen der Rechtslage hinsichtlich des Anspruches auf Pendlerpauschale bzw. Fahrtkostenzuschuss würden alle Bediensteten des BMASK zur Abgabe neuer Erklärungen aufgefordert. Zuletzt sei dies anlässlich der Änderung der Pendlerverordnung, BGBl. II Nr. 154/2014, erfolgt.

(4) Das BMI merkte in seiner Stellungnahme an, dass der Anspruch auf Pendlerpauschale/Pendlereuro an das Ergebnis des Pendlerrechners gebunden sei. Die durch Inkrafttreten der Pendlerverordnung, BGBl. II Nr. 154/2014, bewirkten Änderungen habe das BMI den Bediensteten bekanntgegeben.

12.1 Jeder Wechsel des Wohnortes bzw. Dienstortes eines Bediensteten konnte dazu führen, dass der Anspruch auf Fahrtkostenzuschuss bzw. Pendlerpauschale nicht mehr bzw. nicht mehr in der bisherigen Höhe zustand. Den weiterhin bestehenden Anspruch auf Fahrtkostenzuschuss bzw. Pendlerpauschale hatte der Bedienstete durch den amtlichen Vordruck L34 EDV nachzuweisen. Hatte eine Dienststelle verabsäumt, die Anspruchsvoraussetzungen und damit die rechtmäßige Gewährung des Fahrtkostenzuschusses sowie des Pendlerpauschales zu prüfen, konnte es zu unberechtigten Bezügen über mehrere Jahre kommen. Dies war beim Landesschulrat Salzburg der Fall, wo ein Bediensteter einen monatlichen Fahrtkostenzuschuss in Höhe von 100 EUR sowie Pendlerpauschale bezog, obwohl er durch einen Wechsel des Dienstortes keinen Anspruch mehr darauf hatte.

12.2 Der RH kritisierte, dass bei Änderungen von Wohnort bzw. Dienstort keine neuerliche Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen Fahrtkostenzuschuss bzw. Pendlerpauschale erfolgten und unberechtigterweise über Jahre weiter bezogen werden konnten. Er empfahl daher dem BMF, das Verfahren PM-SAP dahingehend anzupassen, dass bei diesen Änderungen der Fahrtkostenzuschuss bzw. das Pendlerpauschale automatisch eingestellt werden und der Pendlerrechner zwecks Neuerfassung der Daten automatisch aufgerufen werden sollte. Die Dienststellen sollten erst nach Erhalt eines aktualisierten, amtlichen Vordrucks L34 EDV sowie der Neuüberprüfung der Anspruchsvoraussetzungen für das zustehende Pendlerpauschale bzw. den Fahrtkostenzuschuss die Wiederaufnahme vornehmen. Der RH empfahl allen Dienststellen, in Fällen von zu hoch oder ungerechtfertigt ausbezahlten Fahrtkostenzuschüssen die rechtlichen Möglichkeiten einer Rückforderung zu prüfen.

- 12.3** (1) Laut Stellungnahme des BKA fordere es einen auf Grundlage des Pendlerpauschales zu hohen oder nicht gebührenden Fahrtkostenzuschuss zurück bzw. würde es diesen auch in Zukunft zurückfordern.

Das BKA begrüßte einen automatisierten Aufruf des Pendlerrechners in PM-SAP bei Änderung der Sach- oder Rechtslage.

(3) Der VfGH teilte in seiner Stellungnahme mit, dass er Änderungen der Wohnanschrift zum Anlass nehme, die Voraussetzungen für Pendlerpauschale und Fahrtkostenzuschuss zu prüfen und diese allenfalls neu zu bemessen.

(3) Auch das BMASK begrüßte in seiner Stellungnahme technische Unterstützungen bei Änderungen der Rechtslage. Allfällige Rückforderungen ungerechtfertigt ausgezahlter Fahrtkostenzuschüsse erfolgten im BMASK nach Maßgabe der rechtlichen Möglichkeiten.

(4) Das BMI verwies in seiner Stellungnahme auf die Verantwortung der Bediensteten für die Richtigkeit der Angaben zum Anspruch auf Pendlerpauschale. Ungeachtet dessen sehe es eine amtswegige Überprüfung der Ansprüche auf Pendlerpauschale und Fahrtkostenzuschuss für angebracht, wenn dem BMI Umstände bekannt würden, die eine Änderung der Ansprüche nach sich ziehen könnten.

(5) Hinsichtlich einer automatisierten Einstellung des Fahrtkostenzuschusses und des Pendlerpauschales bzw. eines automatisierten Aufrufs des Pendlerrechners in PM-SAP verwies das BMF in seiner Stellungnahme darauf, dass es weitere Automatisierungen zwecks Unterstützung der im Dienstrechtvollzug teilweise notwendigen Beurteilungen und Abwägungen im Einzelfall unter Berücksichtigung der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit prüfen werde.

Jubiläumszuwendung

- 13.1** Gemäß § 20c GehG (im Falle von Beamten) bzw. § 22 Abs. 1 VBG (im Falle von Vertragsbediensteten) konnten Bediensteten aus Anlass der Vollendung einer Dienstzeit von 25 bzw. 40 Jahren für treue Dienste Jubiläumszuwendungen gewährt werden. Die Dienststellen erfassten die Jubiläumszuwendungen in Form einer Lohnart im PM-SAP und brachten diese damit zur Auszahlung. Die Eingabe sämtlicher Informationen zu den Jubiläumszuwendungen erfolgte dabei manuell. Dabei kam es zu Mängeln insbesondere bei den Kontrollmaßnahmen, die zu fehlerhaften Auszahlungen von Jubiläumszuwendungen führten:

(1) Der Landesschulrat Oberösterreich brachte im Juli 2013 eine Jubiläumszuwendung anlässlich des 40-jährigen Dienstjubiläums zur Anweisung (rd. 20.800 EUR). Die betroffene Bedienstete trat mit 1. Dezember 2013 in den Ruhestand über. Im Zuge der Versetzung in den Ruhestand erlangte die zuständige Abteilungsleiterin im Landesschulrat Oberösterreich (die in diesem Fall in PM-SAP auch die Rolle der Prüferin innegehabt hat) davon Kenntnis, dass bei der Berechnung des Jubiläumsstichtages eine Sachbearbeiterin Karenzzeiten (rund drei Jahre und sechs Monate, davon ein Jahr und neun Monate anrechenbar) unrechtmäßiger Weise voll angerechnet hatte. Nach eigenen Angaben entschied sich die Abteilungsleiterin, hiervon weder ihren direkten Vorgesetzten in Kenntnis zu setzen noch weitere Veranlassungen zu treffen. Sie legte den Akt kommentarlos ein.

Die zuständige Abteilungsleiterin gab gegenüber dem RH weiters an, dass weder zum Zeitpunkt der Genehmigung der Jubiläumszuwendung noch im Jahr 2006 im Rahmen der Einführung von PM-SAP und damit im Rahmen der Überleitung sämtlicher Personalstammdaten eine Überprüfung des Jubiläumsstichtages stattgefunden hatte. Vielmehr brachte der Landesschulrat Oberösterreich Jubiläumszuwendungen ungeprüft auf Basis der entsprechenden PM-SAP-Auswertungen zur Auszahlung.

(2) Die Landespolizeidirektion Oberösterreich ermittelte bei einem Bediensteten die Bemessungsgrundlage für die Berechnung der Jubiläumszuwendung falsch. Sie bezog nicht zu berücksichtigende Entgeltbestandteile in die Berechnung der Jubiläumszuwendung ein, wodurch eine zu hohe Jubiläumszuwendung zur Auszahlung kam. Trotz durchgeführter B-Prüfung fiel die fehlerhafte Bemessungsgrundlage nicht auf.

(3) Im Jänner 2013 erhielt ein Bediensteter der Landespolizeidirektion Steiermark eine Jubiläumszuwendung anlässlich seines 25-jährigen Dienstjubiläums (rd. 45.000 EUR). Der Beamte meldete den ungewöhnlich hohen Betrag und machte somit den zuständigen Sachbearbeiter auf einen Kommafehler bei der Anweisung der Jubiläumszuwendung aufmerksam. Der tatsächlich zustehende Auszahlungsbetrag sollte auf rd. 4.500 EUR lauten. Im Folgemonat (Februar 2013) wurde die Differenz zwischen Auszahlung und tatsächlichem Anspruch (rd. 41.000 EUR) wieder rückgefordert.

- 13.2** (1) Der RH kritisierte, dass die Eingabe sämtlicher Informationen zu den Jubiläumszuwendungen manuell erfolgte und es dabei zu fehlerhaften Auszahlungen kam. Insbesondere kritisierte er, dass es bezüglich der Auszahlung von Jubiläumszuwendungen beim Landesschul-

rat Oberösterreich zu keinen eingehenden Kontrollen der Richtigkeit der Berechnung des Jubiläumsstichtages kam und eine Auszahlung ohne Rechtsgrundlage stattfand. Weiters kritisierte der RH, dass trotz späterer Kenntnis dieser rechtswidrigen Auszahlung keine Maßnahme gesetzt wurde, insbesondere dass der Landesschulrat den zu Unrecht ausbezahlten Betrag nicht rückforderte. Schließlich kritisierte der RH, dass Kontrollmaßnahmen nicht funktionierten, weil trotz durchgeführter B-Prüfung der offensichtliche Fehler bei der Landespolizeidirektion Oberösterreich unentdeckt blieb.

Auch hinsichtlich der Landespolizeidirektion Oberösterreich kritisierte der RH die falsche Berechnung, bei der nicht zu berücksichtigende Entgeltbestandteile in die Berechnung der Jubiläumszuwendung einbezogen und eine zu hohe Jubiläumszuwendung ausbezahlt wurde.

Der RH empfahl daher allen Dienststellen,

- vor Anweisung und Auszahlung der Jubiläumszuwendung die Jubiläumsstichtage nachzurechnen und die Stichtage in PM-SAP entsprechend zu pflegen,
- die Richtigkeit der Anspruchsvoraussetzungen, wie insbesondere die Berechnung des Jubiläumsstichtages sowie die Höhe der Auszahlung, systematisch zu prüfen und sämtliche Prüfschritte und Berechnungen zu dokumentieren,
- in Fällen von zu hoch bzw. ungerechtfertigt ausbezahlten Jubiläumszuwendungen, die rechtlichen Möglichkeiten zur Rückforderung der konkreten Jubiläumszuwendung zu prüfen.

Dem BMF empfahl der RH, eine technische Möglichkeit zu schaffen, die Prüfschritte und Berechnungen im Verfahren PM-SAP zu dokumentieren.

(2) Aufgrund des derzeitigen Systems der B-Prüfung kritisierte der RH, dass vor effektiver Auszahlung von Jubiläumszuwendungen nicht zwingend ein Vier-Augen-Prinzip vorgesehen war, und verwies auf die Empfehlung in TZ 4 zur Sicherstellung einer Prüfung abrechnungsrelevanter Eingaben im Vorfeld.

- 13.3** (1) *Das BMI pflichtete dem RH in seiner Stellungnahme bei, dass vor Anweisung von Jubiläumszuwendungen sowohl die Anspruchsvoraussetzungen als auch die Höhe der anzuweisenden Jubiläumszuwendung einer genauen Überprüfung zu unterziehen wären. Das BMI beabsichtige, die nachgeordneten Dienststellen entsprechend anzuweisen.*

(2) Der VfGH habe – gemäß seiner Stellungnahme – sämtliche Jubiläumsstichtage nachgerechnet, überprüft und im PM-SAP erfasst.

(3) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es weitere Automatisierungen zwecks Unterstützung der im Dienstrechtsvollzug teilweise notwendigen Beurteilungen und Abwägungen im Einzelfall unter Berücksichtigung der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit prüfen werde.

- 14.1** (1) Für teilbeschäftigte Vertragsbedienstete war die Jubiläumszuwendung nach dem durchschnittlichen Beschäftigungsausmaß des bisherigen Dienstverhältnisses zu aliquotieren. Dabei war entscheidend, dass eine Teilbeschäftigung zum Zeitpunkt des Monats bestand, in dem der Vertragsbedienstete den Anspruch auf die Jubiläumszuwendung erlangte.

War der Vertragsbedienstete in den Jahren davor teilbeschäftigt, in dem Monat, in dem der Anspruch auf die Jubiläumszuwendung erlangt wurde, jedoch vollbeschäftigt, fand keine Aliquotierung statt. Für teilbeschäftigte Beamte war eine Durchrechnung hingegen nie vorgesehen.

(2) Der RH stellte fest, dass überprüfte Dienststellen die Aliquotierung der Jubiläumszuwendung für Vertragsbedienstete auch dann vornahmen, wenn die Bediensteten zwar zum Zeitpunkt des Monats, in dem sie den Anspruch auf die Jubiläumszuwendung erlangten, vollbeschäftigt, aber in der Vergangenheit teilbeschäftigt waren.

- 14.2** (1) Der RH erachtete die Berechnung der Jubiläumszuwendung für Vertragsbedienstete ausschließlich auf Basis des Beschäftigungsausmaßes im Monat der Anspruchsentstehung als sachlich nicht gerechtfertigt. Dies führte zu einer Ungleichbehandlung zwischen Vertragsbediensteten untereinander, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten teilbeschäftigt waren, und zwischen Vertragsbediensteten und Beamten, zumal bei Beamten unabhängig vom vergangenen oder aktuellen Beschäftigungsausmaß eine Aliquotierung nie vorzunehmen war. Der RH empfahl dem BKA, auf eine Neuregelung bezüglich der Aliquotierung der Jubiläumszuwendung bei teilbeschäftigten Vertragsbediensteten hinzuwirken, um die rechtliche Ungleichbehandlung aufzuheben.

(2) Weiters kritisierte der RH die nicht gesetzeskonforme Durchrechnung des Beschäftigungsausmaßes von Vertragsbediensteten, die zum Zeitpunkt der Entstehung des Anspruchs auf Jubiläumszuwendung vollbeschäftigt waren. Der RH empfahl den Dienststellen, die derzeit gültige Gesetzeslage für die Aliquotierung der Jubiläumszuwendung bei teilbeschäftigten Vertragsbediensteten einzuhalten.

14.3 (1) Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die geltende Rechtslage bezüglich einer Aliquotierung von Jubiläumszuwendungen bei Vertragsbediensteten erlassmäßig bei den nachgeordneten Behörden in Erinnerung rufen werde.

(2) Laut Stellungnahme des BKA sei die Aliquotierungsregelung im VBG im Lichte des Gemeinschaftsrechts und der Judikatur des EuGH kritisch zu sehen, da von dieser Regelung fast ausschließlich weibliche Vertragsbedienstete betroffen wären und die Regelung im Endeffekt auf eine mittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts hinauslaufen könnte. Folge man dieser Ansicht, dann wäre diese Bestimmung nach dem Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts nicht anzuwenden und hätte bei der Bemessung der Höhe der Jubiläumszuwendung außer Betracht zu bleiben. Das BKA werde daher Lösungsmöglichkeiten bezüglich einer Neuregelung der Aliquotierung der Jubiläumszuwendung prüfen.

Simulations-
abrechnung

15.1 Als Kontrollinstrument für Sachbearbeiter und Prüfer stand bei Stammdatenänderungen in Form einer Dialoganwendung die Möglichkeit der Durchführung einer Simulationsabrechnung zur Verfügung. Mit der Simulationsabrechnung sollten die Abrechnungsergebnisse zeitgerecht überprüft werden, um gegebenenfalls Korrekturen vor der Monatsabrechnung vornehmen zu können.

Bei allen überprüften Dienststellen fehlten systematische Kontrollen der verrechnungsrelevanten Stammdateneingaben bzw. -änderungen durch Simulationsabrechnungen.

15.2 Der RH kritisierte, dass die überprüften Dienststellen bei Eingabe bzw. Änderung verrechnungsrelevanter Stammdaten keine systematischen Simulationsabrechnungen durchführten. Dadurch konnten offenkundige Eingabefehler nicht bereits vor der Abrechnung ausgeschlossen werden. Er empfahl dem BMF, eine entsprechende Verpflichtung zur Durchführung einer Simulationsabrechnung im Verfahrenshandbuch PM-SAP zu konkretisieren.

15.3 Laut Stellungnahme des BMF werde es Möglichkeiten zur intensiveren Unterstützung der Ressorts nach einer Analyse umsetzen.

Zur Stellungnahme des BMF betreffend das Verfahrenshandbuch PM-SAP siehe TZ 31.

Zusammenfassende Beurteilung

16 Das IKS im Bereich der Personalstammdatenverwaltung kann IT-mäßig verbessert werden, indem insbesondere erforderliche Aliquotierungen von Nebengebühren bzw. Abgrenzungen von Lohnarten automatisiert vorgesehen und durch die Einrichtung von Pflichteingabefeldern unrechtmäßige Auszahlungen verhindert werden. Hinsichtlich der Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips wird auf die Empfehlung in TZ 4 verwiesen. Durch das nicht-systematische Durchführen von Simulationsabrechnungen konnten offenkundige Eingabefehler nicht bereits vor der Abrechnung ausgeschlossen werden.

Zeitwirtschaft

Ausrollung ESS

17.1 Die Dienststellen der Ressorts und Obersten Organe hatten im Verfahren PM-SAP jeweils festzulegen, wie die Zeitwirtschaft und Übertragung der Daten an PM-SAP stattfinden sollte:

- Erfassung zeitwirtschaftlicher Daten mittels ESS²⁷;
- Erfassung zeitwirtschaftlicher Daten in einem vorgelagerten System sowie anschließender automatisierter Übertragung der Daten mittels Schnittstelle;
- Erfassung zeitwirtschaftlicher Daten in einem vorgelagerten System sowie anschließender manueller Erfassung der Daten im ESS.

Mit Stand Mai 2014 war ESS in folgenden Ressorts und Obersten Organen ausgerollt:²⁸

²⁷ „ESS“ stand dabei für „Employee Self Service“, d.h. der Bedienstete hatte sämtliche Zeiterfassungen selbst in das System einzutragen.

²⁸ siehe zur Empfehlung des RH bezüglich Ausrollung der ESS-Anwendungen „Zeitwirtschaft“ und „Reisemanagement“ in weiteren Ressorts (auf Basis einer positiven Kosten-Nutzen-Beurteilung dieser Komponenten) den Bericht des RH „IT-Projekt Personalmanagement-NEU“, Reihe Bund 2010/4, TZ 16

Tabelle 2: Stand der Ausrollung von ESS

Ressorts und Oberste Organe	ESS SA	ESS ZW	ESS RM	JBM
BAK	X	X		X
BMASK	X	t	p	X
BMF	X	X	X	X
BMFJ	X	X	X	X
BMG	X	t	p	X
BMI	X	t	t	X
BMJ	X	X	t	X
BMLFUW	X	t	p	X
BMLVS	X		X	X
BMBF	X	t	t	X
BMVIT	X	X	t	X
BMWFW	X	X	t	X
BMeiA	X	X		X
Parlamentsdirektion	X			X
Präsidentschaftskanzlei	X			X
Rechnungshof	X	X		X
Volksanwaltschaft	X			X
Verfassungsgerichtshof	X	X		X
Verwaltungsgerichtshof	X	X		X

ESS SA ESS Selbstauskunft (Entgeltinformationen, Eigene Daten, Personenverzeichnisse)

ESS ZW ESS Zeitwirtschaft

ESS RM ESS Reisemanagement

JBM Jobbörse des Bundes

X vollständig ausgerollt

t teilweise ausgerollt

p in Planung

Quelle: BMF

Erfolgte die zeitwirtschaftliche Erfassung mittels ESS, fand im Verfahren PM-SAP eine Bewertung der erfassten Zeitdaten statt. Diese Daten konnten daher mittels ESS an das Verfahren PM-SAP übermittelt werden.

Dienststellen, in denen das elektronische Zeiterfassungssystem ESS ZW nicht vollständig ausgerollt war, erfassten die Zeitdaten entweder in einem elektronischen VORSYSTEM, wie etwa im BMLVS das System PersIS, oder vereinzelt noch manuell in Form von Excel-Tabellen. Die Übermittlung dieser bereits bewerteten Daten – wie insbesondere errechnete Beträge an auszubezahlenden Überstundenvergütungen –

erfolgte über Schnittstellen bzw. mithilfe von manuellen Eingaben an das Verfahren PM-SAP.

Zu den bewerteten Zeitdaten teilte das BMF dem RH mit, dass die Dienststellen die gesetzlichen Grundlagen nicht immer gleich auslegten – z.B. betreffend die steuerliche Beurteilung von Dienststellenbereitschaften –, was zu einer ressortunterschiedlichen Bewertung von im Prinzip gleichen Zeitdaten führte.

17.2 Der RH kritisierte, dass mangels eines durchgängigen Einsatzes von ESS unterschiedliche Bewertungen von im Prinzip gleichen Zeitdaten möglich waren und es auch tatsächlich dazu kam. Im Sinne einer transparenten und einheitlichen Haushaltsführung empfahl der RH daher allen Dienststellen des Bundes, ESS in vollem Umfang zur Zeitwirtschaft einzusetzen. Das BMF sollte die Gesamtausrollung des elektronischen Zeiterfassungssystems ESS weiterhin vorantreiben.

17.3 (1) *Das BKA teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Ausweitung von ESS in Dienststellen, die aufgrund der BMG-Novelle 2014 in das Ressort des BKA eingegliedert worden seien, derzeit prüfe. Jedenfalls sei beabsichtigt, zunächst das System ESS im Bundesdenkmalamt einzusetzen.*

(2) *Der VfGH führte in seiner Stellungnahme aus, dass ESS – mit Ausnahme Verfassungsrichter – in vollem Umfang im Einsatz sei.*

(3) *Laut Stellungnahme des BMASK sei im Ressort die ESS-Zeitwirtschaft groÙteils eingeführt. In den ausgegliederten Bereichen des Ressorts (Amt der IEF-Service GmbH, Ämter des Arbeitsmarktservices) werde die ESS-Zeitwirtschaft nicht eingesetzt, weil in PM-SAP nur die beamteten Bediensteten erfasst seien. Die überwiegend dort arbeitenden Angestellten bzw. Beschäftigten nach Kollektivvertrag würden über andere Personalverwaltungssysteme abgerechnet werden. Im Sinne einer einheitlichen Zeitverwaltung aller Beschäftigten in der IEF-Service GmbH und im Arbeitsmarktservice würden die beamteten Bediensteten nicht in die ESS-Zeitwirtschaft einbezogen.*

(4) *Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung eines flächendeckenden Einsatzes von ESS im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten umsetzen werde.*

(5) *Das BMVIT merkte in seiner Stellungnahme an, dass es das System ESS in allen Dienststellen mit Ausnahme der ausgegliederten Bereiche anwende. Eine Ausweitung in Bezug auf Dienstreiseabrechnungen sei in Planung.*

(6) In seiner Stellungnahme begrüßte das BMF die Empfehlung des RH und teilte mit, dass die Empfehlung der Intention des BMF entspreche.

Genehmigung der
Zeiterfassung

18.1 Die Genehmigung der Zeiterfassung in ESS und den damit verbundenen Auszahlungen für Überstunden erfolgte zwei- oder dreistufig: Bediensteter, Vorgesetzter und gegebenenfalls Sachbearbeiter Personaladministration (PA). Der Sachbearbeiter PA musste die ESS-Eingaben in einer dritten Stufe nur dann genehmigen, wenn die Eingaben Auswirkungen auf die Bezugshöhe hatten.

Für die Genehmigung in ESS durch die Sachbearbeiter PA lag bundesweit kein klares Konzept vor. Die Prüfinhalte für Sachbearbeiter PA waren nicht definiert. Daher konnten die Eingaben lediglich auf deren Plausibilität hin überprüft werden. Eine darüber hinausgehende inhaltliche Kontrolle, z.B. ob die Überstunden genehmigt waren, sah das Verfahren PM-SAP nicht vor.

18.2 Der RH bemängelte, dass die Prüfinhalte für Sachbearbeiter PA nicht definiert und vor allem auch inhaltliche Kontrollen nicht vorgesehen waren. Er empfahl dem BKA und dem BMF, im Sinne des IKS-Prinzips der Transparenz den Inhalt der Prüftätigkeit der Sachbearbeiter PA bei der Genehmigung von Überstunden im Verfahrenshandbuch PM-SAP klar zu definieren und eine entsprechende Überprüfung sicherzustellen.

18.3 *(1) Laut Stellungnahme des BKA sei eine Mitwirkung des BKA an der Dokumentation des Verfahrens PM-SAP im Verfahrenshandbuch bisher nicht vorgesehen gewesen. Das BKA sei aber bereit, das BMF – wenn von diesem gewünscht – dabei zu unterstützen.*

(2) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass eine inhaltlich materielle Vorgabe von Prüfungsinhalten, wie die Fragen, die inhaltlich bei der Genehmigung von Überstunden durch eine Personalstelle zu prüfen sind, nicht Gegenstand eines Verfahrenshandbuchs sein könnten. Für die inhaltlichen Komponenten seien allenfalls Informationen über das Dienstrecht heranzuziehen.

18.4 Nachdem der Prüfinhalt bei der Genehmigung von Überstunden durch den Sachbearbeiter PA nicht klar definiert ist und auch das Dienstrecht keine Informationen diesbezüglich zur Verfügung stellt, wäre eine Klarstellung in geeigneter Form – in Absprache mit dem BKA – anzustreben.

19.1 Bezahlte Überstunden mussten vor der Leistung vom Vorgesetzten angeordnet und nach der Leistung vom Anordnenden genehmigt werden. Bei den überprüften Dienststellen des Bundes stimmte die Person, die Überstunden anordnete, nicht immer mit der Person überein, die schließlich deren Genehmigung in PM-SAP durchführte. Die genehmigende Person konnte in diesem Fall weder die Anordnung noch die Erbringung der Überstunden überprüfen.

19.2 Der RH kritisierte dieses systemmäßige Auseinanderfallen von Anordnendem und Genehmigendem und das dadurch entstehende Kontrolldefizit. Er empfahl allen Dienststellen, zu gewährleisten, dass die Person, die eine Überstunde anordnet, auch deren Genehmigung im PM-SAP durchführt.

19.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMASK wäre in allen Bereichen, in denen die ESS-Zeitwirtschaft im Einsatz sei, gewährleistet, dass die gleiche Person, die Überstunden anordnet, auch die Überstunden genehmigt. In den übrigen Fällen erfolge eine entsprechende Dokumentation anlässlich der Anweisung der Überstunden.*

(2) Der VfGH führte in seiner Stellungnahme aus, dass Mehrdienstleistungen vom jeweils anordnenden Abteilungsleiter genehmigt würden. Für das Personal der Ständigen Referenten (richterliche Mitglieder) erfolge die Anordnung und Genehmigung von Mehrdienstleistungen durch den Präsidialdirektor.

(3) Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung aufnehme.

Zusammenfassende
Beurteilung

20 Aufgrund der unterschiedlichen Vorgangsweisen zur Zeiterfassung in den Dienststellen (insbesondere aufgrund der nicht unvollständigen Nutzung von ESS) war keine einheitliche Bewertung der Zeitdaten gewährleistet. Weiters gab es in einigen Bereichen Kontrolldefizite aufgrund des systemmäßigen Auseinanderfallens von anordnender und genehmigender Person bei der Genehmigung von Überstunden.

Abrechnung und Verbuchung

Behandlung von
Buchungsdifferenzen

21.1 Aus den in der PM-SAP Verfahrenskomponente Personalabrechnung ermittelten Abrechnungsergebnissen wurde ein Zahlungsdatenträger erstellt, so dass die Auszahlungen direkt aus PM-SAP – im Wege der Zahlungsverkehrsdrehscheibe der BRZ GmbH – angestoßen wurden. Daneben erfolgte der Datenaustausch zwischen dem Verfahren PM-SAP und dem HV-System über eine SAP-Standardschnittstelle, wodurch die Abrechnungsergebnisse im HV-System verbucht wurden.

Die Abwicklung des Zahlungsverkehrs des Bundes oblag grundsätzlich der Buchhaltungsagentur (§ 98 Abs. 1 BHV 2013). Die Aufgabe der Buchhaltungsagentur im Verfahren PM-SAP bestand darin, die Bankkontoauszüge im HV-System zu verbuchen und Abweichungen zwischen den von PM-SAP an das HV-System übergebenen Buchungen und den Bankkonten abzuklären. Im HV-System wurden auf dem Verrechnungskonto 9000.990 Scheckevidenz die Auszahlungsbeträge an die Bediensteten als Gesamtbetrag je Geschäftsbereich gebucht. Die Buchhaltungsagentur stimmte dieses Verrechnungskonto mit den Bankkontoauszügen ab.

Traten bei der Abstimmung zwischen Zahlungsdatenträgern bzw. Bankkonten mit den Verrechnungskonten im HV-System Fehler zutage, gab es keinen standardisierten Prozess zur Fehlerbehebung bzw. Dokumentation der aufgetretenen Fehler. Der RH stellte bei den überprüften Fällen fest, dass eine Abstimmung über das Vorgehen der Korrektur per E-Mail mit der Abteilung V/6 des BMF stattfand. Aufgrund der vorgesehenen Kontrollmechanismen konnten die Fehler bei diesen Fällen rechtzeitig aufgeklärt werden.

21.2 Der RH kritisierte das Fehlen eines standardisierten Prozesses hinsichtlich der Vorgehensweise zur Fehlerbehebung sowie die mangelhafte Dokumentation dazu. Er empfahl daher dem BMF und der Buchhaltungsagentur, einen einheitlichen Sollprozess und eine standardisierte Dokumentation der aufgetretenen Fehler sowie der vorgenommenen Korrekturen festzulegen und anzuwenden.

21.3 *In ihrer Stellungnahme teilte die Buchhaltungsagentur mit, dass es die Anregung des RH, einen standardisierten Prozess zur Fehlerbehebung bzw. zur Dokumentation der aufgetretenen Fehler festzulegen, aufzunehmen werde.*

Abrechnung und Verbuchung

Erfassung von Einzahlungen

22.1 Die BVA Pensionsservice-Stelle überwachte die Rückforderungen der Übergenüsse von der BVA-Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter. Diese Überwachung konnte nur anhand von Nachfragen bei der Buchhaltungsagentur durchgeführt werden. Übergenüsse entstanden bspw., wenn bei Bezug des Pflegegeldes die Pflegegeldstufe geändert wurde oder im Falle des Ablebens eine Pensionszahlung ganz oder teilweise zurückgezahlt werden musste. Die Eintreibungen und das Mahnverfahren betreffend offene Übergenüsse wurden durch das BVA-Pensionsservice dokumentiert.

Die Einzahlung der Übergenüsse von Pensionsempfängern verbuchte die Buchhaltungsagentur auf dem Verrechnungskonto 9038.990 – „Verrechnungskonto Besoldung“. Die Buchhaltungsagentur leitete die Informationen in Papierform dreimal wöchentlich an die BVA Pensionsservice-Stelle weiter, welche die Daten in das PM-SAP einpflegte. In allen anderen Fällen wurden Informationen bzgl. Übergenüssen elektronisch per E-Mail versandt.

22.2 Der RH kritisierte die Vorgangsweise der Übermittlung in Papierform, weil sie nicht dem technischen Letztstand entsprach. Er empfahl daher der Buchhaltungsagentur, Informationen hinsichtlich der Rückzahlungen der Übergenüsse von Pensionsempfängern elektronisch zu übermitteln.

22.3 *Laut Stellungnahme der Buchhaltungsagentur werde sie der BVA Pensionsservice-Stelle mitteilen, dass sie die Daten zukünftig elektronisch übermitteln werde.*

Zahlungs- kontrolllisten

23.1 Für die von den Dienststellen des Bundes erfassten Anordnungen erstellte die BRZ GmbH automationsunterstützt Zahlungskontrolllisten. Diese Listen übermittelte die BRZ GmbH anlässlich jeder Bezugsabrechnung im Postweg jedem Dienststellenleiter in Papierform zur Feststellung und Bestätigung der Dienstverwendung der dort angeführten Bediensteten. Sie enthielt im Wesentlichen die Namen der zu besoldenden Bediensteten einer Dienststelle. Bedienstete mit Abwesenheiten (z.B. Mütter-/Väterkarenz) waren in der Zahlungskontrollliste entsprechend gekennzeichnet.

(1) In Umsetzung einer Empfehlung des RH²⁹ wurde in das Verfahrenshandbuch PM-SAP der Hinweis aufgenommen, dass die Anzahl der auf der Zahlungskontrollliste ausgewiesenen Bediensteten einen

²⁹ Vgl. den Bericht des RH „IKS in der Haushaltsverrechnung des Bundes“, Reihe Bund 2012/10, TZ 35, und den Bericht des RH zum Nachfrageverfahren 2012, Reihe Bund 2013/13, S. 166 ff.

relativ leicht überprüfbaren Umfang nicht übersteigen sollte. Dazu gab es für die Dienststellen in der Komponente Organisationsmanagement des Verfahrens PM-SAP die technische Möglichkeit, die Zahlungskontrollliste im gewünschten Umfang zu gestalten.

(2) Der Dienststellenleiter hatte dafür Sorge zu tragen, dass sämtliche Zahlungskontrolllisten entsprechend den Aufbewahrungsvorschriften abgelegt werden: So waren gemäß § 105 Abs. 1 BHG 2013 und §§ 82 bis 84 BHV 2013 sämtliche Verrechnungsunterlagen und Verrechnungsaufschreibungen einschließlich der Monatsnachweise sieben Jahre lang sicher und geordnet aufzubewahren. Verrechnungsunterlagen und -aufschreibungen waren darüber hinaus so lange aufzubewahren, wie sie in anhängigen Verfahren für die Beweisführung von Bedeutung waren.

Die Dienststellen nutzten das Kontrollinstrument der Zahlungskontrolllisten nicht bzw. nicht optimal. Zudem bewahrten sie die Zahlungskontrolllisten nicht durchgängig auf, sondern entsorgten diese zum Teil ungeprüft.

23.2 (1) Der RH kritisierte insbesondere die unsystematische bzw. mangelnde Nutzung der Zahlungskontrolllisten als Kontrollinstrument und empfahl daher allen Dienststellen, von den technisch vorhandenen Gestaltungsmöglichkeiten Gebrauch zu machen und die übermittelten Zahlungskontrolllisten systematisch zu überprüfen sowie den Aufbewahrungsvorschriften entsprechend abzulegen.

(2) Weiters bemängelte der RH, dass die BRZ GmbH die Zahlungskontrolllisten in Papierform an die Dienststellenleiter übermittelte. Diese Form der Übermittlung entsprach nicht dem technischen Letztstand. Der RH empfahl daher dem BMF im Zusammenwirken mit der BRZ GmbH, auf eine elektronische Übermittlung der Liste umzustellen, wobei dabei ein elektronisches Ablagesystem vorzusehen wäre.

23.3 (1) *Aus Sicht des BMI wäre – so die Stellungnahme – angesichts der Größe der Dienststellen im Ressort eine sinnvolle Überprüfung der Zahlungskontrolllisten nicht möglich. Eine effektive Kontrolltätigkeit könne nur auf Grundlage der Abrechnungsprotokolle durchgeführt werden.*

(2) *Laut Stellungnahme des BMF werde es Möglichkeiten zur intensiveren Unterstützung der Ressorts nach einer Analyse umsetzen.*

23.4 Der RH erwiderte auf die Stellungnahme des BMI, dass die zu prüfenden Einheiten auf den Zahlungskontrolllisten durch entsprechende Einstellungen im Organisationsmanagement klein gehalten werden

Abrechnung und Verbuchung

könnten. Eine ausschließliche Kontrolle der Zahlungen auf Grundlage der Abrechnungsprotokolle hätte einen anderen Prüfinhalt und setzte an einer anderen Stelle im Abrechnungsprozess (Abrechnungsprotokoll – vor der Auszahlung; Zahlungskontrollliste – nach der Auszahlung) an.

24.1 Das BMF informierte in der PM-SAP Anwenderinformation 19/2013 über eine Anpassung der Zahlungskontrollliste: Mit der Abrechnung 12/2013 wurden zusätzliche Abwesenheitsarten in der Spalte „Anmerkung“ in den monatlichen Zahlungskontrolllisten aufgenommen, und es wurden Bedienstete, die eine Nachzahlung erhielten, mit N gekennzeichnet, wenn sie im jeweiligen Abrechnungsmonat den Status „ausgetreten“ hatten.

24.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Prüfinhalt der Zahlungskontrollliste trotz Weiterentwicklung immer noch sehr gering war, nachdem die Liste im Wesentlichen nur die Namen der Bediensteten enthielt. Er empfahl daher dem BMF, den Prüfinhalt auszuweiten, bspw. durch Angabe der ausbezahlten Bezüge, um den Nutzen der Zahlungskontrollliste zu steigern.

24.3 *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es weitere Automatisierungen zwecks Unterstützung der im Dienstrechtstvollzug teilweise notwendigen Beurteilungen und Abwägungen im Einzelfall unter Berücksichtigung der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit prüfen werde. Möglichkeiten zur intensiveren Unterstützung der Ressorts werde das BMF nach einer Analyse umsetzen.*

Datenmigration

25.1 Im Zuge der Einführung von PM-SAP in den Jahren 2005/2006 wurden die Personalstamm-, Abrechnungs- und Zeitdaten aus dem Altsystem migriert. Bei der Migration wurden unrichtige Werte übernommen, die vom System nicht verarbeitet werden konnten und daher vorerst keine Auswirkungen hatten.

Im Falle des RH migrierte das BMF zwei Lohnarten, die nicht mehr aktiv waren. Es handelte sich dabei um Verwendungsabteilungen für vorübergehende Führung der AL-Geschäfte. Diese kamen für einen Mitarbeiter im Jahr 1989 und für den zweiten Betroffenen im Jahr 1996 zur Auszahlung. Danach erfolgte jeweils die Einstellung dieser Zahlungen. Beim Übertritt der beiden betroffenen Bediensteten in den Ruhestand im Juli 2008 erfolgte die Abgrenzung der mit falschen und von PM-SAP unlesbaren Werten übernommenen Lohnarten. Die bundesweite Umstellung auf den Unicode machte eine Interpretation

falscher Werte möglich und löste eine Rückrechnung bei den zwei Bediensteten aus. Daraufhin erfolgte die Anweisung der Zahlungen an die Betroffenen von über 80.000 EUR bzw. über 300.000 EUR. Da bei Anweisungen über 10.000 EUR eine Warnmeldung beim Abrechnungsprotokoll aufscheint, konnten die ungerechtfertigten Auszahlungen rechtzeitig zurückgehalten werden. Das BMF klärte den Sachverhalt auf, die Zahlungen wurden storniert.

Eine Überprüfung des BMF zeigte in sieben weiteren Fällen ähnlich gelagerte Konstellationen und das BMF veranlasste die erforderlichen Korrekturen. Es handelte sich daher nicht um Einzelfälle.

25.2 Der RH kritisierte, dass unzulässige – vom System nicht verarbeitbare – Eingaben, die zu Auszahlungen führen konnten, in PM-SAP erlaubt waren. Er empfahl dem BMF, zu gewährleisten, dass unzulässige Eingaben nicht im System gespeichert werden können. Gleichzeitig empfahl der RH, dass das BMF bei der Übernahme von Daten aus Altsystemen im Rahmen von Migrationen die Datenqualität sicherstellen sollte.

25.3 *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es weitere Automatisierungen zwecks Unterstützung der im Dienstrechtvollzug teilweise notwendigen Beurteilungen und Abwägungen im Einzelfall unter Berücksichtigung der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit prüfen werde.*

Zusammenfassende
Beurteilung

26 Das IKS im Bereich der Abrechnung und Verbuchung kann durch Stärkung des Transparenzprinzips verbessert werden, indem standardisierte Sollprozesse für die Behebung von Fehlern in der Personalabrechnung festgelegt werden. Handlungsbedarf bestand darüber hinaus bei der Nutzung des Kontrollinstrumentes der Zahlungskontrolllisten. Die Dokumentation der Prüfung der Zahlungskontrolllisten könnte durch eine elektronische Bereitstellung verbessert werden. Die Übernahme von Daten aus Altsystemen konnte mangels Sicherstellung der Datenqualität zu unzulässigen Auszahlungsanordnungen führen.

Datenbringung über Schnittstellen

Nutzung von
Schnittstellen

27.1 Das Verfahren PM-SAP kommunizierte über zahlreiche Schnittstellen mit verschiedenen Partnersystemen. Der Datenaustausch mit Schnittstellenpartnern baute entweder auf gesetzlich bzw. verfahrensrechtlich geregelten Datenstrukturen auf, bzw. auf Datenformaten, die vom Applikationsmanagement des BMF gemeinsam mit den jeweiligen Schnittstellenpartnern festgelegt wurden.

Datenbringung über Schnittstellen

Das BMF unterschied die Schnittstellen des PM-SAP nach folgenden Kriterien:

- andere SAP-Systeme (z.B. HV-System),
- andere Systeme mit SAP-Standardfunktionalität (z.B. Lohnzetteldaten an die Finanzbehörde),
- andere eigenentwickelte Systeme (z.B. Bankdatenträger) und
- Ressortsysteme nach gemeinsamer Norm.

Einen Spezialfall stellte die Schnittstelle zwischen PM-SAP und PS-NT (PersIS) des BMLVS dar (siehe dazu TZ 28).

Das BMF übermittelte dem RH eine Übersicht über 57 PM-SAP-Schnittstellen. Demgemäß gab es 39 Schnittstellen, über die Output-Datenträger übergeben wurden, drei Schnittstellen, die Input-Daten lieferten, sechs Schnittstellen, über die sowohl Input- als auch Output-Daten ausgetauscht wurden sowie neun RFC³⁰-Schnittstellen.

Reine Output-Schnittstellen, die Daten aus dem PM-SAP lieferten, waren für die Ermittlung der Abrechnungsergebnisse und damit auch für Buchungen im HV-System nicht von Relevanz. Daher werden nachfolgend nur Schnittstellen aufgelistet, die Input-Daten an PM-SAP lieferten:

³⁰ „Remote Function Call“; Eine RFC-Schnittstelle ermöglicht Funktionsaufrufe zwischen zwei SAP-Systemen oder zwischen einem SAP-System und einem externen System. Der Einsatz einer RFC-Schnittstelle vereinfacht die Realisierung von Kommunikationsabläufen, indem sie dem Programmierer das Schreiben eigener Kommunikationsroutinen abnimmt.

Tabelle 3: Schnittstellen, die Inputdaten an PM-SAP lieferten

Schnittstellentyp	Schnittstellename	Schnittstellenpartner
Input	eDA Elektr. Dienstaussweis Rechnungsdatenschnittstelle A.Trust	A.Trust
	eDA Statusabgleich	A.Trust
	ELDA SV An- und Abmeldungen	BVA (Hauptverband), GKK (Hauptverband)
Input und Output	BMLV Schnittstelle – PS-NT	BM Landesverteidigung und Sport
	GEMPE Gemeinsame Versteuerung	GKK (Hauptverband)
	Vorfelddatenschnittstelle	BAWAG/PSK-Gruppe
		Hauptverband der Sozialversicherung
		11 Privatversicherungen
		Parlamentsdirektion
		Präsidentschaftskanzlei
		Rechnungshof
		BM Inneres
		BM Justiz
		BM Wirtschaft und Arbeit
		Kompass Abgleich mit BMF-BMJ
		AGES Agentur für Gesundheit und Ernährungs- sicherheit
		AMS Arbeitsmarktservice
		BEV Bundeseich- und Vermessungsamt
		IEF Service GmbH
		Patentamt
		Statistik Austria
		Studienbeihilfenbehörde
		Landesschulrat für BGLD, KTN, NÖ, OÖ, STMK, SZBG, Tirol, VBG, Wien, LMS, UPIS
		Med. Univ. Graz (O/MG), Med. Univ. Innsbruck (Q/MI), Med. Univ. Wien (N/MW) Techn. Univ. Wien (E/TW), Univ. Graz (B/ UG), Univ. Linz (K/UL), Univ. Wien (A/UW), WU Wien (J/WW)
	UPIS-RAP	BM Finanzen (IT)
	Vorfelddatenschnittstelle – SABA Daten	BM Finanzen (Bundesfinanzakademie)
	Vorfelddatenschnittstelle PM-UPIS Daten	BM Finanzen (IT)

Quelle: BMF, Abteilung V/6

Die PM-SAP Vorfelddatenschnittstelle ermöglichte die Datenbringung aus Vorsystemen in PM-SAP zur dortigen Einspeicherung bzw. Weiterverarbeitung. Vorsysteme stellten Fremdsysteme von Dienststellen oder Partnersysteme dar, die PM-SAP mit Daten versorgten.

Die Vorfelddatenschnittstelle wurde von einer Vielzahl unterschiedlicher Schnittstellenpartner genutzt. Im BMF-Bundesintranet war lediglich die Vorfelddatenschnittstelle allgemein dokumentiert, nicht jedoch, welche Daten die einzelnen Schnittstellenpartner mit PM-SAP konkret austauschten. Jeder Schnittstellenpartner war für die korrekte Datenanlieferung und Datenabholung selbst verantwortlich.

Eine erhebliche Anzahl von Schnittstellen lieferte Daten an PM-SAP. Eine Risikoanalyse für Schnittstellen war nicht vorhanden, ebenso wenig wie eine Erhebung der Wartungskosten bzw. Kosten für eventuelle Weiterentwicklung. Darüber hinaus musste bei jeder Anpassung von PM-SAP (insbesondere bei einem Release-Wechsel³¹) überprüft werden, ob technische Anpassungen an den Schnittstellen oder den Vorsystemen erforderlich waren. Erhebliche Kosten fielen auch im Betrieb an, weil die Daten zu unterschiedlichen Zeitpunkten angeliefert wurden.

27.2 Der RH kritisierte den Einsatz von Schnittstellen in IT-Systemen als generell problematisch, weil Schnittstellen inhärente Risiken bargen: So bestand erhöhte Manipulationsgefahr, weil die übergebenen Datensätze prinzipiell editierbar waren, der Wartungsaufwand bei Anpassungen war hoch und die Kosten im Betrieb waren erheblich.

27.3 *Der RH empfahl daher dem BMF, die Datenbringung von Vorsystemen über Schnittstellen sparsam einzusetzen bzw. möglichst eingeschränkt zuzulassen, dabei entsprechende Risikoanalysen vorzunehmen sowie die Kosten für die Wartung und Weiterentwicklung von Schnittstellen bzw. Vorsystemen laufend zu überwachen und offenzulegen. Aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Schnittstellenpartner empfahl der RH dem BMF, gemeinsam mit den Schnittstellenpartnern den Datenaustausch in der Dokumentation zu ergänzen und regelmäßig zu aktualisieren.*

Laut Stellungnahme des BMF teile es die Ansicht des RH vollinhaltlich, dass so wenig Schnittstellen wie möglich anzustreben wären. Daher sei im Bereich der Schnittstellen ein umfassendes Redesign im Gange (Projekt „Datendrehscheibe“), aufgrund dessen auch die Dokumentation entsprechend neu gestaltet werde.

³¹ Umstieg auf eine neue SAP-Version

Mehrfachverwaltung
von Daten

28.1 Der Datenaustausch zwischen Vorsystemen und PM-SAP implizierte, dass Daten mehrfach gehalten werden mussten. Im Extremfall wurden zwei Systeme parallel geführt: So verwaltete das BMLVS seine Stammdaten mit der Applikation PersIS, die über die Schnittstelle PS-NT an PM-SAP zur Abrechnung übergeben wurden. Die Abrechnungsergebnisse aus PM-SAP wurden wiederum über PS-NT in PersIS eingespielt. PM-SAP und PersIS kommunizierten dabei in Echtzeit, so dass alle Schritte zweifach ausgeführt wurden und die Daten doppelt gehalten werden mussten.

28.2 Der RH bemängelte die zweifache Datenhaltung und den fortwährenden Datenaustausch zwischen zwei parallel geführten Systemen als höchst ineffizient und potenziell fehleranfällig. Der RH empfahl daher dem BMF und dem BMLVS, die bereits eingeleitete Ablöse von PersIS ohne Verzögerungen umzusetzen.

28.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMLVS sei geplant, PM-SAP als führendes System für die Personalverrechnung einzusetzen. Eine Output-schnittstelle von PM-SAP zu PS-NT (PersIS) werde jedoch aufrecht zu erhalten sein, weil PS-NT mit seinen Teilapplikationen auch militärisch relevante Personalinformationen zu verwalten habe, die in PM-SAP nicht vorgesehen seien. Des Weiteren teilte das BMLVS fest, dass keine doppelte Datenhaltung zwischen PersIS und PM-SAP vorliege. Die Schnittstelle stelle die Datenkonsistenz sicher, weil die Daten nur im jeweils führenden System erfasst würden.*

Eine doppelte Datenhaltung liege aber im Fall der Präsenzdienstbesoldung vor, die seit Jänner 2013 durch PM-SAP durchgeführt werde. Bei Bediensteten des BMLVS, die auch als Milizsoldaten besoldet würden, würden die Stammdaten einer Person in PM-SAP zweimal (einmal als Bediensteter und einmal als Milizsoldat) geführt. Eine Dateninkonsistenz werde dadurch vermieden, dass in PersIS die Stammdaten einmal verwaltet würden und je nach Besoldung an den jeweils richtigen Stammsatz in PM-SAP übertragen würden.

(2) In seiner Stellungnahme begrüßte das BMF die Empfehlung des RH und teilte mit, dass die Empfehlung der Intention des BMF entspreche.

Die Ablöse von PersIS wäre insbesondere vor dem Hintergrund der rechtlichen Verpflichtung zur Nutzung der IKT-Lösungen und IT-Verfahren (§ 44a Abs. 5 BHG 2013) zu sehen. Das BMF habe diesbezüglich einen Vorschlag an das BMLVS herangetragen und es sei auch ein entsprechendes Projekt gemeinsam mit dem BMLVS gestartet worden. Das BMLVS habe – gemäß Stellungnahme des BMF – dieses Vorhaben allerdings mit der Begründung eines Ressourcenmangels mehrfach

verschoben. Damit verbundene Einsparpotenziale hätten dadurch nicht realisiert werden können.

- 28.4** Der RH nahm die Stellungnahme des BMLVS zur Kenntnis, verwies aber nochmals allgemein auf die Fehleranfälligkeit – und die Wartungskosten – bei einer doppelten Datenhaltung im parallel geführten System, die aus IKS-Sicht problematisch ist.

Zusammenfassende
Beurteilung

- 29** Die Vielzahl der eingesetzten Vorsysteme stellte eine potenzielle Fehlerquelle dar und machte zum Teil eine zweifache Datenhaltung erforderlich.

IT und Dokumentation

Risikoanalyse auf
Prozessebene

- 30.1** Für das Verfahren PM-SAP war keine Risikoanalyse vorhanden, welche die inhärenten Risiken des Verfahrens systematisch und gesamthaft auf Prozessebene, unter Einbeziehung des Rollenkonzeptes, abbildete. Insbesondere nahm das BMF keine Risikoanalyse bei Eigenentwicklungen vor. Mit einer Risikoanalyse sollen Risiken in IT-Systemen erkannt und bewertet werden, um ein Gesamtrisiko zu ermitteln. Ziel ist es, auf Bedrohungen durch organisatorische Mängel, menschliche Fehlhandlungen, technisches Versagen oder vorsätzliche Manipulation adäquat reagieren zu können, um das Gesamtrisiko so weit zu reduzieren, dass das verbleibende Restrisiko quantifizierbar und akzeptierbar wird.
- 30.2** Der RH kritisierte, dass das BMF mangels Vorliegens einer Risikoanalyse das inhärente Risiko des Verfahrens PM-SAP nicht kannte und somit keine gezielten technischen und/oder organisatorischen Maßnahmen zur Reduktion des inhärenten Risikos setzen konnte. Aufgrund dieses Zustands konnten potenzielle Fehlerquellen bei der Stammdateneingabe und -pflege unentdeckt bleiben und es waren fehlerhafte Eingaben möglich. Der RH kritisierte insbesondere auch, dass eine Risikoanalyse und damit die wesentliche Voraussetzung für die Einrichtung eines effektiven IKS fehlte und empfahl daher dem BMF, eine gesamthaft Risikoanalyse des Verfahrens PM-SAP auf Prozessebene – unter Einbeziehung des Rollenkonzeptes – nach anerkannten Standards (z.B. ISO 27001 und 27005) durchzuführen, um potenzielle Fehler im Verfahren zu vermeiden.
- 30.3** Laut Stellungnahme des BMF teile sich das Risiko im Verfahren PM-SAP in eine externe und eine interne Komponente.

Für die externe Komponente sei festzustellen, dass sowohl die Sektion V des BMF als auch die Bundesrechenzentrum GmbH gemäß ISO/IEC 27001 zertifiziert seien (CIS-Certifikat) und jährliche Überwachungsaudits durchgeführt würden sowie diverse Sicherheitsrichtlinien bis hin zum Notfall und Krisenhandbuch bestünden.

Zur Minimierung des vom RH angesprochenen internen Risikos (Bedienungsfehler, nicht sachgerechte Organisationsstruktur sowie Malversionen) seien folgende Maßnahmen getroffen:

- Verwendung von Standardsoftware mit so wenig Zusatzentwicklungen wie aufgrund des Dienstrechts möglich;*
- Einführung gemeinsam mit dem BKA in einem von allen Ressorts mitgetragenen Projekt zwecks Einbindung des Know-how der Personalisten;*
- Durchführung von intensiven Tests durch Entwicklung und Qualitätssicherung bei Änderungen im System, um falsche Nutzung hintanzuhalten;*
- Einbau von Prüfroutinen soweit wirtschaftlich vertretbar;*
- detaillierte Handlungsanleitungen im Verfahrenshandbuch (inkl. entsprechenden Anleitungen zum Rollenkonzept);*
- stetige Reduktion von Schnittstellen.*

Darüber hinausgehende Vorkehrungen erachtete das BMF (nicht zuletzt wegen des Gebots der Sparsamkeit) als nicht erforderlich.

30.4 Der RH hielt fest, dass trotz einer gesamthaften Zertifizierung der Sektion V des BMF und der Bundesrechnungszentrum GmbH eine explizite Risikoanalyse für das Verfahren PM-SAP nicht vorlag.

Der RH anerkannte die Anstrengungen zur Minimierung des internen Risikos, wies aber nochmals auf die Notwendigkeit einer gesamthaften Risikoanalyse zur Beurteilung der Effektivität des IKS hin. Die Risikoanalyse umfasst insbesondere eine Risikoidentifizierung (mit welchen Risiken ist die Institution konfrontiert), eine Risikobewertung (welche Risiken treten mit welcher Wahrscheinlichkeit ein; Risikoanalyse im engeren Sinne) sowie das Risikomanagement (Ursachenidentifikation, Maßnahmenplanung). Ob weitere Maßnahmen zur Verbesserung des IKS notwendig sind, wird durch eine Risikoanalyse festgestellt werden können.

Dokumentation des
Personalverfahrens

31.1 (1) Die Anwenderdokumentation des Verfahrens PM-SAP im BMF-Bundesintranet war sehr umfassend und übersichtlich strukturiert. Teilweise war jedoch nicht zu erkennen, wann die Dokumente erstellt wurden. In einigen Bereichen waren die Informationen nicht auf dem letzten Stand. So war bspw. die Schnittstelle PM-UPIS nicht erwähnt und die Umstellung der Buchungskreise auf Geschäftspartner im Rahmen der Haushaltsrechtsreform 2013 war ebenso wenig zu erkennen.

(2) Nur im Falle des Verfahrenshandbuches PM-SAP entsprach die Dokumentation den Vorgaben gemäß § 2 BHV 2013 zu den Verfahrensvorschriften. Die Verfahrensvorschriften wären zur Verfahrensbeschreibung für die Bedienung von Verrechnungsanlagen, -geräten, -systemen oder -anwendungen gedacht und vom zuständigen Ressort oder Obersten Organ im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen zu erlassen, der seinerseits für das Einvernehmen mit dem RH zu sorgen hat. Die Verfahrensvorschriften wären im BMF-Bundesintranet bereitzustellen. Die Dokumentation der Schnittstellen und Vorsysteme zu PM-SAP war hingegen allgemein gehalten und entsprach nicht den gesetzlichen Anforderungen. Es war bspw. nicht ersichtlich, welche Daten die Schnittstellenpartner über die Vorfelddatenschnittstelle austauschten. Außerdem war das Dokument zur Dokumentation der Schnittstellen und Schnittstellenpartner nicht auf dem aktuellen Stand.

31.2 Der RH kritisierte die mangelnde Dokumentation bzw. die mangelnde Aktualität der Dokumentation des Personalverfahrens in den oben genannten Bereichen. Eine nicht aktuelle Dokumentation könnte in letzter Konsequenz zu Programm- oder Eingabefehlern führen, wodurch es zu fehlerhaften Auszahlungen kommen könnte. Er empfahl daher allen Dienststellen – insbesondere dem für das Verfahren PM-SAP verantwortlichen BMF –, die Dokumentation mit Datum zu versehen und die Dokumente regelmäßig zu aktualisieren.

Darüber hinaus beanstandete der RH, dass die Bestimmungen hinsichtlich des Erlasses und der Bereitstellung von Verfahrensvorschriften gemäß § 2 BHV 2013 zum Zwecke der Dokumentation der Vorsysteme und Schnittstellen nur im Falle des Verfahrenshandbuches PM-SAP eingehalten wurden. Der RH empfahl daher allen Dienststellen, im Einvernehmen mit dem BMF die entsprechenden Verfahrensvorschriften zu erlassen, und gemeinsam mit dem BMF die Verfahrensvorschriften im BMF-Bundesintranet bereitzustellen.

31.3 (1) *Laut Stellungnahme des BKA begrüße es den Erlass von Verfahrensvorschriften gemäß § 2 Abs. 2 BHV 2013 durch das haushaltsleitende Organ zum Zwecke der Dokumentation der Vorsysteme und*

Schnittstellen. Eine allfällige Adaptierung vorhandener Verfahrensbeschreibungen bzw. die Erstellung einer neuen Dokumentation würde das BKA im Einvernehmen mit dem BMF durchführen.

(2) Das BMASK begrüßte in seiner Stellungnahme die Empfehlungen des RH, die Dokumentation des Personalverfahrens aktuell zu halten und Verfahrensvorschriften gemäß § 2 BHV 2013 im Einvernehmen mit dem BMF zu erlassen.

(3) Laut Stellungnahme des BMF teile es die Beurteilung des RH, dass das Verfahrenshandbuch zur umfassenden Orientierung der Anwender in den Ressorts und Obersten Organen beiträgt. Die Kritik, dass § 2 BHV 2013 durch die Ressorts und Obersten Organe nicht umfassend vollzogen sei, könne es in diesem Kontext nicht nachvollziehen. Insbesondere, da § 2 Abs. 2 BHV 2013 für die Ressorts und Obersten Organe keine zwingende Erlassung von ressortspezifischen Verfahrensvorschriften vorsähe.

Die Anregungen zur Optimierung der Qualität werde das BMF aufgreifen.

31.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass aus Sicht des IKS zur Sicherstellung der Transparenz eine umfassende, vollständige Dokumentation aller IT-Systeme dennoch erforderlich ist und deshalb Verfahrensvorschriften umfassend zu erstellen wären.

Laufende Anpassungen und Weiterentwicklung des Verfahrens PM-SAP

32.1 Die Buchhaltungsagentur erstellte vierteljährlich einen Prüfbericht zu den Nachprüfungsergebnissen im Bereich der Personalverrechnung zu 36 Prüffeldern (Stand Oktober 2013). Das BMF bekam die Prüfberichte vorgelegt und nahm keine systematische Auswertung der Ergebnisse vor. Probleme in der Personalverrechnung wurden darüber hinaus in Jour Fixes mit Ressortverantwortlichen aufgezeigt.

32.2 Der RH kritisierte, dass das BMF nicht alle institutionalisierten Formen des Erfahrungsaustausches nutzte, um – für eine Weiterentwicklung des Verfahrens PM-SAP – regelmäßig vorliegende Fehler zu identifizieren. Der RH empfahl dem BMF, die Nachprüfungsergebnisse der Buchhaltungsagentur und Protokolle von Ressort-Jour Fixes auszuwerten, um – unter Einbeziehung von Kosten-Nutzen-Überlegungen – für häufig vorgefundene Fehler technische Lösungen vorzusehen.

32.3 In seiner Stellungnahme teilte das BMF mit, dass es die Anregung des RH, die Nachprüfungsergebnisse der Buchhaltungsagentur durch das BMF vermehrt zu nutzen, umsetzen werde.

IT und Dokumentation

Zusammenfassende Beurteilung

- 33** Durch das Fehlen einer Risikoanalyse für den Bereich der Personalverrechnung war die Voraussetzung der Beurteilung des inhärenten Risikos des Verfahrens und somit für die Einrichtung eines effektiven IKS nicht gegeben. Weiters mangelte es an Transparenz des Verfahrens PM-SAP und der Schnittstellen aufgrund einer unvollständigen bzw. veralteten Dokumentation sowie nicht vorhandener Verfahrensvorschriften gemäß § 2 BHV 2013.

Schlussempfehlungen

34 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Alle Dienststellen (Ressorts und Oberste Organe)

(1) B-Prüfungen sollten im PM-SAP systematisch und zeitgerecht durchgeführt werden, um zu gewährleisten, dass sämtliche Personalstammdateneingaben korrekt erfolgt sind. (TZ 4)

(2) Die Rollenvergabe und -verteilung zwischen Sachbearbeitern, Prüfern und Superprüfern wäre zu überprüfen und entsprechend den Vorgaben im Verfahrenshandbuch PM-SAP einzurichten. Um die Wahrnehmung der Prüftätigkeit zu gewährleisten, wären die Superprüfer zumindest monatlich an ihre Prüftätigkeit mittels Systemmeldung zu erinnern, und die Prüftätigkeit wäre im Prüfreport zu bestätigen. (TZ 5)

(3) Im Zusammenhang mit einem Antrag auf Pendlerpauschale wäre eine detaillierte, nachvollziehbare Dokumentation betreffend der Wegstrecke zwischen Wohnung und Arbeitsstätte durch die Bediensteten sicherzustellen, um eine Prüfung des Pendlerpauschales bzw. Fahrtkostenzuschusses durchzuführen und mittels Nutzung des Pendlerrechners zu überprüfen. (TZ 11)

(4) Bei Änderungen der Rechtslage hinsichtlich des Anspruchs auf Fahrtkostenzuschuss bzw. Pendlerpauschale wäre eine Mitteilung an die betroffenen Bediensteten zu verfassen, dass der amtliche Vordruck, nunmehr L34 EDV, innerhalb einer angemessenen Frist neu auszufüllen wäre. Würden keine aktualisierten amtlichen Vordrucke eingehen, wäre der Fahrtkostenzuschuss bzw. das Pendlerpauschale einzustellen. (TZ 11)

(5) Bei Änderungen von Wohnort bzw. Dienstort wäre der Fahrtkostenzuschuss bzw. das Pendlerpauschale automatisch einzustellen und erst nach Erhalt eines aktualisierten amtlichen Vordrucks L34 EDV sowie der Neuüberprüfung der Anspruchsvoraussetzungen für das zustehende Pendlerpauschale bzw. den Fahrtkostenzuschuss die Wiederaufnahme vorzunehmen. In Fällen von zu hoch oder ungerechtfertigt ausbezahlten Fahrtkostenzuschüssen wären die rechtlichen Möglichkeiten einer Rückforderung zu prüfen. (TZ 12)

Schlussempfehlungen

(6) Im Zusammenhang mit der Auszahlung von Jubiläumszuwendungen wären vor Anweisung und Auszahlung die Jubiläumsstichtage nachzurechnen und die Stichtage in PM-SAP entsprechend zu pflegen. Weiters wäre die Richtigkeit der Anspruchsvoraussetzungen, wie insbesondere die Berechnung des Jubiläumsstichtages sowie die Höhe der Auszahlung, systematisch zu prüfen und es wären sämtliche Prüfschritte zu dokumentieren. In Fällen von zu hoch bzw. ungerechtfertigt ausbezahlten Jubiläumszuwendungen wären die rechtlichen Möglichkeiten zur Rückforderung der konkreten Jubiläumszuwendung zu prüfen. (TZ 13)

(7) Die derzeit gültige Gesetzeslage für die Aliquotierung der Jubiläumszuwendung bei teilbeschäftigten Vertragsbediensteten wäre einzuhalten. Das heißt, eine Aliquotierung der Jubiläumszuwendung für Vertragsbedienstete wäre ausschließlich auf Basis des Beschäftigungsausmaßes im Monat der Anspruchsentstehung vorzunehmen. (TZ 14)

(8) Das System ESS sollte in allen Dienststellen in vollem Umfang zur Zeitwirtschaft eingesetzt werden. (TZ 17)

(9) Es wäre zu gewährleisten, dass die Person, die eine Überstunde anordnet, auch deren Genehmigung im PM-SAP durchführt. (TZ 19)

(10) Die übermittelten Zahlungskontrolllisten wären systematisch zu überprüfen. Von den technisch vorhandenen Gestaltungsmöglichkeiten wäre Gebrauch zu machen und die Zahlungskontrolllisten wären den Aufbewahrungsvorschriften entsprechend abzu legen. (TZ 23)

(11) Die Dokumentation des Personalverfahrens wäre mit Datum zu versehen und die Dokumente wären regelmäßig zu aktualisieren. (TZ 31)

(12) Verfahrensvorschriften gemäß § 2 BHV 2013 zum Zwecke der Dokumentation der Vorsysteme und Schnittstellen wären im Einvernehmen mit dem BMF zu erlassen. (TZ 31)

BMF und Buchhaltungsagentur

(13) Zur Behandlung von Buchungsdifferenzen sollten ein einheitlicher Sollprozess und eine standardisierte Dokumentation der Fehler und vorgenommenen Korrekturen festgelegt und angewendet werden. (TZ 21)

BMF und BKA

(14) Das vorhandene Rundschreiben zur korrekten Aliquotierung pauschalierter Nebengebühren „Monatsbezug bei langer Dienstverhinderung“ sollte aktualisiert und ergänzt werden und als Schulungsunterlage im BMF-Bundesintranet veröffentlicht werden. (TZ 8)

(15) Im Sinne des IKS-Prinzips der Transparenz wäre der Inhalt der Prüftätigkeit der Sachbearbeiter PA bei der Genehmigung von Überstunden im Verfahrenshandbuch PM-SAP klar zu definieren und eine entsprechende Überprüfung sicherzustellen. (TZ 18)

BMF und BMLVS

(16) Die bereits eingeleitete Ablöse von PersIS wäre ohne Verzögerungen umzusetzen. (TZ 28)

BKA

(17) Auf eine Neuregelung bezüglich der Aliquotierung der Jubiläumszuwendung bei teilbeschäftigten Vertragsbediensteten sollte hingewirkt werden, um die rechtliche Ungleichbehandlung zwischen Vertragsbediensteten untereinander sowie Vertragsbediensteten und Beamten aufzuheben. (TZ 14)

BMF

(18) Für alle abrechnungsrelevanten Datenerfassungen bzw. -änderungen sollte die Prüfung der Eingaben im Vorfeld technisch sichergestellt werden. Abrechnungsrelevante Datenerfassungen bzw. -änderungen sollen erst nach erfolgter Prüfung wirksam werden, ohne den Bezugsempfänger für die Abrechnung zu sperren. (TZ 4)

(19) Zur Verbesserung des Prüfprozesses wäre die Prüfmaste übersichtlicher zu gestalten. Es sollte auch technisch gewährleistet werden, dass ein Prüfreport nur dann freigegeben werden kann, wenn jede Änderung vom Prüfer eingesehen und bestätigt wird. Damit wäre eine Sammelfreigabe technisch nicht mehr möglich. (TZ 6)

Schlussempfehlungen

(20) Wie auch schon im RH-Bericht „Zulagen und Nebengebühren der Bundesbediensteten“ (Reihe Bund 2007/5, TZ 27) empfohlen, wäre bei längerer Dienstverhinderung die Aliquotierung der pauschalierten Nebengebühren automationsunterstützt im Verfahren PM-SAP zu vollziehen (sofern in der betreffenden Dienststelle das elektronische Zeiterfassungssystem ESS zur Anwendung kommt), um die potenzielle Fehlerhäufigkeit zu reduzieren. (TZ 8)

(21) Die Lohnart für eine erfasste Nebengebühr wäre automationsunterstützt abzugrenzen, wenn die gleiche Lohnart unzulässigerweise nochmals erfasst wird. (TZ 9)

(22) Im Zusammenhang mit dem Bezug eines Kinderzuschusses wäre das Enddatum als Pflichteingabefeld zu definieren. Diese Eingabe hätte sich am Enddatum des Anspruchs auf Familienbeihilfe zu orientieren. (TZ 10)

(23) Bei Anlage der Gewährung eines Kinderzuschusses wäre eine automationsunterstützte Kontrolle im PM-SAP einzuführen, ob für das betreffende Kind bereits der Kinderzuschuss bezogen wird. Eine derartige Kontrolle wäre über die Pflichteingabe und den Abgleich der Sozialversicherungsnummer des Kindes vorzunehmen. (TZ 10)

(24) Das Verfahren PM-SAP wäre dahingehend anzupassen, dass bei Änderungen von Wohnort bzw. Dienstort der Fahrtkostenzuschuss bzw. das Pendlerpauschale automatisch eingestellt werden und der Pendlerrechner zwecks Neuerfassung der Daten automatisch aufgerufen wird. (TZ 12)

(25) Zur Dokumentation der Prüfschritte und Berechnungen im Vorfeld der Auszahlung einer Jubiläumszuwendung wäre eine technische Möglichkeit im Verfahren PM-SAP zu schaffen. (TZ 13)

(26) Es sollte eine Verpflichtung zur Durchführung einer Simulationsabrechnung bei Eingabe bzw. Änderung verrechnungsrelevanter Stammdaten im Verfahrenshandbuch PM-SAP konkretisiert werden. (TZ 15)

(27) Die Gesamtausrollung des elektronischen Zeiterfassungssystems ESS sollte weiterhin vorangetrieben werden. (TZ 17)

(28) Die Übermittlung der Zahlungskontrollliste sowie deren Ablage sollten elektronisch erfolgen. (TZ 23)

(29) In Bezug auf die Zahlungskontrolllisten wäre der Prüfinhalt auszuweiten, bspw. durch Angabe der ausbezahlten Bezüge, um den Nutzen der Zahlungskontrollliste zu steigern. (TZ 24)

(30) Es sollte gewährleistet werden, dass unzulässige Eingaben nicht im System gespeichert werden können. Gleichzeitig sollte bei der Übernahme von Daten aus Altsystemen im Rahmen von Migrationen die Datenqualität sichergestellt werden. (TZ 25)

(31) Die Datenbringung von Vorsystemen über Schnittstellen wäre sparsam einzusetzen bzw. möglichst eingeschränkt zuzulassen, dabei wären entsprechende Risikoanalysen vorzunehmen sowie die Kosten für die Wartung und Weiterentwicklung von Schnittstellen bzw. Vorsystemen laufend zu überwachen und offenzulegen. (TZ 27)

(32) Aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Schnittstellenpartner sollte das BMF gemeinsam mit diesen den Datenaustausch in der Dokumentation ergänzen und regelmäßig aktualisieren. (TZ 27)

(33) Es wäre eine gesamthafte Risikoanalyse des Verfahrens PM-SAP auf Prozessebene – unter Einbeziehung des Rollenkonzeptes – nach anerkannten Standards (z.B. ISO 27001 und 27005) durchzuführen, um potenzielle Fehler im Verfahren zu vermeiden. (TZ 30)

(34) Gemeinsam mit den Ressorts und Obersten Organen erlassene Verfahrensvorschriften gemäß § 2 BHV 2013 wären im BMF-Bundesintranet bereitzustellen. (TZ 31)

(35) Die Nachprüfungsergebnisse der Buchhaltungsagentur und Protokolle von Ressort-Jour Fixes wären auszuwerten, um – unter Einbeziehung von Kosten-Nutzen-Überlegungen – für häufig vorgefundene Fehler technische Lösungen vorzusehen. (TZ 32)

Buchhaltungsagentur

(36) Informationen hinsichtlich der Rückzahlungen der Übergenüsse von Pensionsempfängern wären elektronisch zu übermitteln. (TZ 22)

Bericht des Rechnungshofes

**Prüfung des Finanzierungsprozesses des Bundes
gemäß § 9 RHG 1948**

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	78
Abkürzungsverzeichnis	79

BMF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Prüfung des Finanzierungsprozesses des Bundes gemäß § 9 RHG 1948

KURZFASSUNG	81
Prüfungsablauf und -gegenstand	87
Finanzierungstätigkeit des Bundes	89
Prozesse innerhalb der OeBFA	91
Organisationshandbuch	91
Limitvergabe durch die Geschäftsführung der OeBFA	92
Geldmarktveranlagungen	93
Verbuchung OeBFA – Buchhaltungsagentur	97
Zahlungen	98
Schlussempfehlungen	100

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Voranschlag Auszahlungen 2013 – UG 58	
	Finanzierungen, Währungstauschverträge	89
Tabelle 2:	Organisation der Haushaltsführung UG 58	90

Abkürzungsverzeichnis

BFG 2013	Bundesfinanzgesetz 2013
BFin-G	Bundesfinanzierungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHAG-G	Bundesbuchhaltungsagenturgesetz
BHG 2013	Bundeshaushaltsgesetz 2013
BHV 2013	Bundeshaushaltsverordnung 2013
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BVV	Bundesvermögensverwaltungsverordnung
bzw.	beziehungsweise
ELAK	Elektronischer Akt
etc.	et cetera
EUR	Euro
Fkt.	Funktion
GB	Globalbudget
HHFS	Haushaltsführende Stelle
HHLO	Haushaltsleitendes Organ
HV-SAP	Haushaltsverrechnungsmodul der Firma SAP
i.d.R.	in der Regel
IKS	Internes Kontrollsystem
ISA	International Standards on Auditing (International anerkannte Grundsätze zur Abschlussprüfung)
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions (Internationale Normen und Richtlinien für die staatliche Finanzkontrolle)
IT	Informationstechnologie
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
OeBFA	Oesterreichische Bundesfinanzierungsagentur
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OeNB	Oesterreichische Nationalbank
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RHG	Rechnungshofgesetz

SAP	„Systeme, Anwendungen, Produkte“
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommuni- cation
TZ	Textzahl(en)
UG	Untergliederung
v.a.	vor allem
VA-Stelle	Veranlagungsstelle
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen**Prüfung des Finanzierungsprozesses des Bundes
gemäß § 9 RHG 1948**

In der Untergliederung (UG) 58 „Finanzierungen, Währungstauschverträge“ war ein Auszahlungsbudget in Höhe von rd. 6,508 Mrd. EUR vorgesehen. Das sind rd. 8,6 % der für 2013 veranschlagten Gesamtauszahlungen des Bundes in Höhe von rd. 75 Mrd. EUR. Die Veranlagungen waren in der UG 51 „Kassenverwaltung“ erfasst und mit 337,47 Mio. EUR veranschlagt.

Die Tätigkeiten der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur (OeBFA) waren umfassend in einem Organisationshandbuch geregelt, wodurch das Risiko eines finanziellen Schadens für die Republik Österreich minimiert wurde. Bei den für Geldmarktveranlagungen erteilten Vollmachten der Händler mangelte es an der nötigen Transparenz. Die Vollmachten wurden den Geschäftspartnern nur auf Nachfrage bekannt gegeben. Weiters waren die Vollmachten inhaltlich nicht beschränkt (Generalvollmachten). Dadurch war es den Händlern möglich, Finanzgeschäfte hinsichtlich Risiko und Höhe in unbeschränktem Ausmaß abzuschließen.

KURZFASSUNG**Prüfungsziel**

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung des Internen Kontrollsystems (IKS) betreffend den Abschluss und die Verbuchung von Geldmarktveranlagungen sowie der damit verbundenen Zahlungen. Die Geldmarktveranlagungen stellten den weitaus riskantesten Teil des Finanzierungsprozesses dar. Die Überprüfung erfolgte auf Basis eines risikoorientierten Prüfungsansatzes, wobei der RH insbesondere auf das Risiko von finanziellem Schaden für die Republik Österreich abstellte. Bezüglich der verwendeten IT-Anwendungen war eine Umstellung im Gange, welche im Jahr 2014 abgeschlossen werden sollte. In weiterer Folge wird der RH im Rahmen der § 9-Prüfung für das Finanzjahr 2014 eine neuerliche Prüfung durchführen, um das IKS im Zusammenhang mit der neu eingeführten Applikation SAP-Treasury zu beurteilen. (TZ 1)

Ausgangslage

Der RH ist seit 2013 gemäß § 117 BHG 2013 zur Einhaltung nationaler und internationaler Prüfungsstandards bei der Prüfung der Abschlussrechnungen gemäß § 9 RHG verpflichtet. Der Überprüfung von Abschlussrechnungen legt der RH die International Standards of Supreme Audit Institutions (Internationale Normen und Richtlinien für die staatliche Finanzkontrolle – ISSAI) bzw. die International Standards on Auditing (International anerkannte Grundsätze zur Abschlussprüfung – ISA) zugrunde. Von besonderer Relevanz waren die Prüfungsstandards ISSAI 1300 zur „Planung von Abschlussprüfungen“ und 1315 zur „Erkennung und Beurteilung der Risiken wesentlicher Falschangaben durch die Gewinnung eines ausreichenden Verständnisses der Einheit und ihres Umfelds“. Diesen Standards folgend ist das IKS der einzelnen Verrechnungsprozesse zu beurteilen. (TZ 1)

Finanzierungstätigkeit des Bundes

Die Finanzierungstätigkeit des Bundes samt der Gebarung bezüglich Währungstauschverträge sowie die Wertpapiergebarung wird in der UG 58 – Finanzierungen, Währungstauschverträge – erfasst. Abweichend vom Grundsatz der Bruttodarstellung im Bund (getrennter Ausweis der Ein- und Auszahlungen bzw. der Erträge und Aufwendungen in voller Höhe) werden die Finanzierungen und Währungstauschverträge netto dargestellt (Ein- und Auszahlungen bzw. Erträge und Aufwendungen, die in direktem sachlichen Zusammenhang stehen, werden gegeneinander aufgerechnet). Zusätzlich erfolgt aber auch eine Bruttodarstellung. Ferner erfolgt eine Aufteilung in langfristige (Laufzeit über ein Jahr) und kurzfristige Verpflichtungen. (TZ 2)

Geldmarktveranlagungen – Allgemeines

Die OeBFA führte Geldmarktveranlagungen für die Republik Österreich auf der Basis der Veranlagungsplanung des BMF durch. Den jährlich festgelegten Veranlagungsplan brach die OeBFA zur Umsetzung jeweils auf Monatspläne herunter. Die Abläufe bezüglich der Geldmarktveranlagung waren im Organisationshandbuch eingehend dargestellt. Die Limits für die Veranlagungen beschloss die Geschäftsführung der OeBFA. (TZ 3)

Prozesse innerhalb der OeBFA

Die OeBFA verwendete im Zusammenhang mit der Durchführung von Geldmarktveranlagungen verschiedene IT-Anwendungen. Zum Zeitpunkt der Überprüfung durch den RH befand sich die in Zukunft zum Einsatz gelangende Anwendung SAP-Treasury im Probe- und Parallelbetrieb. Durch diese sollen mehrere der eingesetzten Applikationen abgelöst werden. Die Verbuchung der Geschäftsfälle erfolgte durch die Buchhaltungsagentur in HV-SAP. Es gelangte eine Vielzahl von IT-Applikationen zum Einsatz. Die damit verbundenen Probleme zeigte der Umstand, dass die Verbuchung von rd. 3,2 Mrd. EUR in HV-SAP wegen eines Schnittstellenproblems unterblieben war. Die Einführung von SAP-Treasury und die Bemühungen, die Zahl der Programme und die notwendigen Schnittstellen bzw. Mehrfachersetzungen durch die Einführung von SAP-Treasury zu reduzieren, waren zweckmäßig. (TZ 4, 11)

Organisationshandbuch

Für alle Prozesse innerhalb der OeBFA existierte ein durch die Geschäftsführung vorgegebenes Organisationshandbuch (Stand zur Zeit der Überprüfung: November 2012, aktueller Stand: März 2014). Dieses legte unter anderem den Aufbau der OeBFA, die Zuständigkeiten sowie die operativen Abläufe und Geschäftsprozesse fest. Die eingehende Regelung der Abläufe stellte eine wichtige Grundlage für ein strukturiertes und funktionierendes IKS dar. Positiv waren die laufenden Aktualisierungen und Anpassungen des Organisationshandbuchs. (TZ 5)

Limitvergaben durch die Geschäftsführung der OeBFA

Die Regelungen bezüglich der Vergabe von Limits für Veranlagungen war ein wesentlicher Teil des Organisationshandbuchs. Für jeden Vertragspartner war eine Bonitätseinstufung vorzunehmen. Diese basierte grundsätzlich auf den externen Long-term Ratings von Moody's und Standard & Poor's und den testierten Bilanzdaten. Kreditrisikorelevante Bilanzdaten wurden nur einmal jährlich (auf Grundlage testierter Jahresabschlüsse) aktualisiert. Allfällige Quartalsberichte blieben unberücksichtigt. Dadurch war nicht gewährleistet, dass auf negative Entwicklungen so rasch als möglich bei der Festlegung der Veranlagungslimits reagiert wurde. Generell waren die festgelegten Limits für Vertragspartner jedoch dazu geeignet, das Kreditrisiko auf niedrigem Niveau zu halten. (TZ 6)

Geldmarktveranlagung – Geschäftsabschluss (Frontoffice)

Im Bereich des Frontoffice verfügte die OeBFA über vier Mitarbeiter, die als Händler für Geldmarktveranlagungen bevollmächtigt waren. Faktisch war es so, dass bis auf Fälle des Urlaubs oder einer sonstigen Abwesenheit, sämtliche Veranlagungen durch einen Händler durchgeführt wurden, außer in Fällen der Abwesenheit dieses Mitarbeiters, wodurch das Risiko von Malversationen erhöht wurde. Der Händler dokumentierte – neben den in der für den Geschäftsabschluss verwendeten Applikation elektronisch erfassten Geschäftsfällen – noch weitere relevante Daten separat (Papier und Excel-listen). Die Kontrollen der Geschäftsabschlüsse reichten nicht aus, die Dokumentation in verschiedenen Systemen und auf eigenen Listen war nicht zweckmäßig. (TZ 4, 7, 10)

Die OeBFA machte die den Händlern erteilten Vollmachten den Geschäftspartnern gegenüber nicht selbstständig bekannt, sondern versandte sie nur auf Nachfrage. Eine systematische Aufzeichnung, welchen Counterparts die Händlervollmachten zur Kenntnis gebracht wurden, fehlte. Die nach außen hin publik gemachten Vollmachten waren inhaltlich nicht beschränkt (Generalvollmachten). Die Transparenz bezüglich der erteilten Vollmachten fehlte und die erteilten Vollmachten waren nach außen hin unbeschränkt. Der Mangel an Transparenz erhöhte das Risiko für Missbrauch. (TZ 8)

Durch die im Außenverhältnis unbeschränkten Vollmachten war es den Händlern möglich, Finanzgeschäfte bezüglich Risiko und Höhe in unbeschränktem Ausmaß abzuschließen. Die Beschränkung der Vollmachten im Innenverhältnis durch die internen Vorgaben reichte nicht aus, um einen allfälligen Missbrauch der Vollmachten zu verhindern. (TZ 8)

Kontrolle und Bestätigung (Backoffice)

Durch die Ausgestaltung der Vollmachten der Händler war die Kontrolle durch das Backoffice nicht wirksam. Die Rechtsgeschäfte konnten i.d.R. durch den Händler bereits rechtswirksam abgeschlossen werden. Dadurch war das Vier-Augen-Prinzip unzureichend implementiert. (TZ 9)

Verfahrensablauf

Die Anbahnung und der Abschluss der Geschäfte erfolgte über eine eigene IT-Anwendung für Geldmarkthändler. Jeder Geschäftsabschluss generierte automatisch einen Workflow zum Backoffice. Der Geschäftsabschluss an sich erfolgte jedoch bereits durch den Händler. Die Dokumentation zur Anbahnung und zum Abschluss der Geschäftsfälle sowie der veranlagungsrelevanten Daten erfolgte in verschiedenen Systemen, die Tageskalkulationen erfolgten händisch und die Daten mussten aus verschiedenen Systemen übertragen werden. (TZ 10)

Verbuchung OeBFA – Buchhaltungsagentur des Bundes

Die Verbuchung der Geschäftsfälle erfolgte – wie im gesamten Bund – auch für die Geldmarktveranlagungen durch die Buchhaltungsagentur. Die OeBFA selbst nahm somit keine Verbuchung der Geschäftsfälle vor. Alle Geschäftsabschlüsse flossen in einen ELAK-Sammelakt über die Geldmarktaktivitäten ein. Bei der teilweisen Produktivschaltung von SAP-Treasury kam es bezüglich der Schnittstelle zu HV-SAP zu einer Fehlfunktion, wodurch im Zuge der Abschlussbuchungen 2013 ein Betrag von rd. 3,2 Mrd. EUR nicht in HV-SAP verbucht wurde. Die Vielzahl an Schnittstellen und verwendeter Systeme im Bereich der Verbuchung war nicht zweckmäßig. Eine vollständige Verbuchung der Geschäftsfälle im Zuge der Umstellung auf SAP-Treasury war nicht gewährleistet. (TZ 11)

Zahlung OeBFA – Buchhaltungsagentur des Bundes

Im Regelfall führte die Buchhaltungsagentur die im Rahmen der Veranlagungsgeschäfte erforderlichen Zahlungen nach Anweisung der OeBFA durch. Der Zahlungsprozess durch die Buchhaltungsagentur entsprach dem Standardverfahren für Auszahlungen. (TZ 12)

Die OeBFA stieß auch direkt Zahlungen über das SWIFT-System (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) an, die über die OeNB durchgeführt wurden. Eine Schnittstelle zwischen HV-SAP und der Applikation SWIFT bestand nicht. Die Verwendung verschiedener Zahlungsprozesse war nicht zweckmäßig. Die Aufteilung der Möglichkeit zur Veranlassung von Zahlungen erhöhte das Risiko von Malversationen. (TZ 12)

Kenndaten zum Finanzierungsprozess des Bundes

wichtigste Rechtsgrundlagen	Bundeshaushaltsgesetz 2013, BHG 2013, BGBl. I, Nr. 139/2009 i.d.g.F. Buchhaltungsagenturgesetz, BHAG-G, BGBl. I, Nr. 37/2004 i.d.g.F. Bundesfinanzierungsgesetz, BFin-G, BGBl. I, Nr. 763/1992 i.d.g.F. Bundesvermögensverwaltungsverordnung, BVV 2013, BGBl. II, Nr. 51/2012 Bundeshaushaltsverordnung 2013, BHV 2013, BGBl. II, Nr. 266/2010		
Finanzschulden 2013	in Mrd. EUR		
fällige und nichtfällige Finanzschulden ¹	207,329		
+ Verbindlichkeiten aus Währungstauschverträgen	+ 8,026		
– Forderungen aus Währungstauschverträgen	– 7,722		
Finanzschulden netto	207,634		
– Eigenbesitz des Bundes (Bundesanleihen)	– 13,691		
Bereinigte Finanzschulden	193,942		
Schuldaufnahmen 2013	in heimischer Währung	in Fremd-währung	Summe
	in Mrd. EUR		
Anleihen	22,239	–	22,239
Bundesobligationen und Schuldverschreibungen	–	–	–
Bundesschatzscheine	1,013	3,499	4,512
Kredite und Darlehen	0,420	–	0,420
Gesamtsumme	23,672	3,499	27,171
Tilgungen 2013			
Anleihen	12,741	2,390	15,132
Bundesobligationen und Schuldverschreibungen	–	0,307	0,307
Bundesschatzscheine	0,350	3,692	4,042
Kredite und Darlehen	0,894	–	0,894
Gesamtsumme	13,986	6,390	20,375
Zinsauszahlungen 2013	Voranschlag	Auszahlungen	Abweichung
	in Mrd. EUR		
Auszahlungen aus Aufwendungen aus Zinsen in Euro	9,361	9,299	– 0,062
Auszahlungen aus Aufwendungen aus Zinsen in fremder Währung	0,245	0,238	– 0,007
Sonstige Finanzaufwendungen	0,084	0,253	+ 0,169
Summe Auszahlungen	9,690	9,790	+ 0,100
Einzahlungen aus Erträgen aus Zinsen in Euro	1,798	1,996	+ 0,198
Einzahlungen aus Erträgen aus Zinsen in fremder Währung	0,245	0,238	– 0,007
Sonstige Finanzerträge	1,153	1,160	+ 0,007
Summe Einzahlungen	3,196	3,393	+ 0,197
Auszahlungen aus Aufwendungen aus Zinsen netto	6,494	6,397	– 0,097

¹ fällige Finanzschulden 2013: 0,44 Mio. EUR

Quellen: SAP, eigene Berechnung

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 (1) Der RH überprüfte im Zeitraum September 2013 bis Februar 2014 die Finanzierungstätigkeit des Bundes für das Finanzjahr 2013. Ziel der Überprüfung war die Beurteilung des Internen Kontrollsystems (IKS) betreffend den Abschluss und die Verbuchung von Geldmarktveranlagungen sowie der damit verbundenen Zahlungen.

Die Überprüfung erfolgte auf Basis eines risikoorientierten Prüfungsansatzes, wobei der RH bei der gegenständlichen Prüfung insbesondere auf das Risiko von finanziellem Schaden für die Republik Österreich abstellte. Die Analyse zeigte, dass die Geldmarktveranlagungen den weitaus riskantesten Teil des Finanzierungsprozesses darstellten, weil hier Gelder des Bundes kurz- und mittelfristig veranlagt wurden und daraus Risiken für den Bund erwuchsen.

Die im Jahr 1992 errichtete Österreichische Bundesfinanzierungsagentur (OeBFA) ist gemäß § 2 Bundesfinanzierungsgesetz dazu berufen, die Finanzierungen für den Bund – einschließlich der Veranlagung von Geldmitteln – durchzuführen, weshalb die Überprüfung des RH hauptsächlich die Abläufe innerhalb der OeBFA, insbesondere das IKS sowie die verwendeten IT-Anwendungen und die diesbezüglichen Rollen und Berechtigungen umfasste. Ferner wurden Prüfungshandlungen mit demselben Fokus bei der Buchhaltungsagentur des Bundes (Buchhaltungsagentur) durchgeführt, welche für die Verbuchung der Geschäftsfälle und teilweise für die Durchführung der Zahlungen zuständig war.

- (2) Die IT-Anwendung der OeBFA für die Erfassung der Finanzschulden befand sich zur Zeit der Überprüfung in Umstellung. Das neue System SAP-Treasury befand sich im Probebetrieb. Die für Anfang 2014 geplante Umstellung verzögerte sich jedoch. Die vollständige Produktivschaltung soll im Laufe des Jahres 2014 erfolgen. Die Beurteilungen des RH beziehen sich folglich auf den organisatorischen Stand im Jahr 2013. In weiterer Folge wird der RH im Rahmen der § 9-Prüfung für das Finanzjahr 2014 eine neuerliche Prüfung durchführen, um das IKS im Zusammenhang mit der neu eingeführten Applikation SAP-Treasury zu beurteilen.

- (3) Der RH ist seit 2013 gemäß § 117 BHG 2013 zur Einhaltung nationaler und internationaler Prüfungsstandards bei der Prüfung der Abschlussrechnungen gemäß § 9 RHG verpflichtet. Für die Überprüfung von Abschlussrechnungen legte der RH die International Standards of Supreme Audit Institutions (Internationale Normen und Richtlinien für die staatliche Finanzkontrolle – ISSAI) bzw. die International Standards on Auditing (International anerkannte Grundsätze zur Abschlussprüfung – ISA) zugrunde.

Besonderes Augenmerk legte der RH auf die Prüfungsstandards ISSAI 1300 zur „Planung von Abschlussprüfungen“ und 1315 zur „Erkennung und Beurteilung der Risiken wesentlicher Falschangaben durch die Gewinnung eines ausreichenden Verständnisses der Einheit und ihres Umfelds“. Diesen Standards folgend ist das IKS der einzelnen Verrechnungsprozesse zu beurteilen. Dazu führte der RH diese Funktionsprüfung nach dem risikoorientierten Prüfungsansatz bei der OeBFA und der Buchhaltungsagentur durch. Die Auswahl und der Umfang der zu prüfenden (Teil-)Prozesse erfolgte mit dem Ziel, das Risiko nicht entdeckter Fehler zu minimieren, die wesentlichen Auswirkungen auf die Ordnungsmäßigkeit der Verrechnung haben könnten.

Von wesentlichen Auswirkungen ging der RH unter Anwendung von ISSAI 1320 dann aus, wenn die festgestellten Mängel 1 % der budgetierten Gesamtauszahlungen des Bundes überschritten („Gesamtwesentlichkeit“). Die Gesamtwesentlichkeit betrug somit 750 Mio. EUR (1 % von rd. 75 Mrd. EUR). Bei einer Überschreitung dieser Grenze konnte nicht mehr davon ausgegangen werden, dass die Verrechnung im Bereich Finanzierungen ein getreues Bild der Vermögens-, Ergebnis- und Finanzlage widerspiegelte.

Für die Beurteilung der einzelnen Prozesse bzw. Bilanzpositionen reduzierte der RH die Gesamtwesentlichkeit. In Anlehnung an ISSAI 1330 kann bei einem sehr gut funktionierenden IKS eine Reduktion der Gesamtwesentlichkeit um 25 % erfolgen. Bei Mängeln im IKS ist der Prozentsatz zu erhöhen, womit die Wesentlichkeitsgrenze dementsprechend sinkt. Der RH zog, basierend auf dem Ergebnis der Gebarungsüberprüfung „Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes“ (Reihe Bund 2012/10), einen reduzierten Standard-Prozentsatz von 30 % heran. Ausgehend von diesem betrug die Planungsweisentlichkeit somit 525 Mio. EUR.

(4) Hinsichtlich des Prozesses Finanzierungen betrug die Summe der Auszahlungen in der UG 58 „Finanzierungen, Währungstauschverträge“ laut Voranschlag rd. 6,508 Mrd. EUR. Die Veranlagungen waren in der UG 51 „Kassenverwaltung“ erfasst und mit 337,47 Mio. EUR veranschlagt. Damit lagen die Finanzierungen über der Planungsweisentlichkeit von 525 Mio. EUR. Aufgrund dieses Gebarungsumfangs nahm der RH den Prozess Finanzierungen in seine § 9-Prüfung auf.

Die nachfolgende Tabelle zeigt den Voranschlag der Auszahlungen der Untergliederung (UG) 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge.

Tabelle 1: Voranschlag Auszahlungen 2013 – UG 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge

Detailbudget		
DB Nr.	Bezeichnung	Voranschlag 2013
		in EUR
58.01.01	Finanzierungen, Währungstauschverträge, Wertpapiergebarung	6.494.177.000
58.01.02	Kurzfristige Verpflichtungen	13.836.000

Quelle: HIS

Da 2013 erstmalig eine Funktionsprüfung für den Finanzierungsprozess erfolgte, wählte der RH mit den Geldmarktveranlagungen jenen Bereich aus, der das höchste Risikopotenzial für den Bund darstellte.

(5) Zu dem im August 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die OeBFA, das BMF und die Buchhaltungsagentur im September 2014 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im September 2014.

Finanzierungstätigkeit des Bundes

Allgemeines

2 (1) Die Finanzierungstätigkeit des Bundes samt der Gebarung bezüglich Währungstauschverträge sowie die Wertpapiergebarung wird in der UG 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge erfasst. Die Darstellung der Ein- und Auszahlungen bzw. der Aufwendungen und Erträge erfolgt für den Bund in der Regel nach dem Bruttoprinzip (vgl. § 28 BHG 2013). Dies bedeutet, dass Ein- und Auszahlungen bzw. Erträge und Aufwendungen in voller Höhe und getrennt voneinander darzustellen sind. Die UG 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge bildet diesbezüglich eine Ausnahme. In dieser UG werden die Ein- und Auszahlungen bzw. Erträge und Aufwendungen in saldierter Form dargestellt (Netto-Darstellung). Dies bedeutet, dass im direkten sachlichen Zusammenhang stehende Ein- und Auszahlungen bzw. Erträge und Aufwendungen gegeneinander aufgerechnet werden (z.B. Einzahlungen aus Zinstauschverträgen und Auszahlungen aus der Tilgung von Zinsverbindlichkeiten). Um die Transparenz zu erhöhen und einen umfassenden Überblick über die Zahlungsflüsse zu gewährleisten, werden die Ein- und Auszahlungen bzw. Erträge und Aufwendungen zusätzlich auch nicht saldiert ausgewiesen (Brutto-Darstellung).

Ferner erfolgt die Aufteilung der Finanzierungen in langfristige und kurzfristige Verpflichtungen. Als langfristig werden alle Finanzierungen erfasst, deren Laufzeit ein Jahr überschreiten. Alle Finanzie-

Finanzierungstätigkeit des Bundes

rungen, die eine kürzere Laufzeit haben, werden somit als kurzfristige Verpflichtungen erfasst.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Organisation der Haushaltsführung im Bereich der UG 58 gemäß dem BFG 2013:

Tabelle 2: Organisation der Haushaltsführung UG 58		
Globalbudget	Bezeichnung	Verantwortliche Org. Einheit in Fkt. HHLO
58.01	Finanzierungen und Währungstauschverträge	Leiter Abt. II/1
VA-Stelle Detailbudget	Bezeichnung Detailbudget	HHFS
58.01.01	Finanzierungen, Währungstauschverträge, Wertpapierbegebung – netto	Leiter der OeBFA
58.01.02	Kurzfristige Verpflichtungen – netto	Leiter der OeBFA
58.01.91	Finanzierungen, Währungstauschverträge, Wertpapierbegebung – brutto	Leiter der OeBFA
58.01.92	Kurzfristige Verpflichtungen – brutto	Leiter der OeBFA

HHLO: Haushaltsleitendes Organ

HHFS: Haushaltsführende Stelle

VA-Stelle: Voranschlagsstelle

Quelle: BVA 2013

Als Haushaltsleitendes Organ (HHLO) des GB 58.01 fungiert der Leiter der Abteilung II/1 des BMF, den Detailbudgets als Haushaltsführende Stellen (HHFS) steht jeweils der Leiter der OeBFA vor.

Geldmarktveranlagungen – Allgemeines

3 (1) Die OeBFA führte Geldmarkt-Veranlagungen für die Republik Österreich auf der Basis der Veranlagungsplanung des BMF durch. Den jährlich festgelegten Veranlagungsplan brach die OeBFA zur Umsetzung jeweils auf Monatspläne herunter.

(2) Die Abläufe bezüglich der Geldmarktveranlagung waren im Organisationshandbuch eingehend dargestellt. Von besonderer Bedeutung war neben der Einhaltung des vorgesehenen Geschäftsablaufs (Vier-Augen-Prinzip – Frontoffice – Backoffice) die Einhaltung der vorgegebenen Limits (Counterpart-Limits, Veranlagungslimits).

(3) Die Limits für die Veranlagungen beschloss die Geschäftsführung der OeBFA (siehe TZ 6). Diese gab ebenfalls Listen der genehmigten Geschäfte sowie Listen der zulässigen Counterparts vor. Der Veranlagungsprozess war dreigliedrig aufgebaut – beteiligt waren der Händler (Frontoffice), das Backoffice und das Controlling (Risk-Management).

Prozesse innerhalb der OeBFA

4.1 (1) Die OeBFA verwendete im Zusammenhang mit der Durchführung von Geldmarktveranlagungen verschiedene IT-Anwendungen. Für die Anbahnung und den Abschluss der Veranlagungsgeschäfte benutzte sie eine eigenständige Anwendung. Für die weitere Bearbeitung durch die Buchhaltungsagentur bzw. zur Weiterleitung an das BMF wurden die Veranlagungsdaten im ELAK erfasst. Zur Zeit der Überprüfung durch den RH befand sich zusätzlich noch die in Zukunft zum Einsatz gelangende Anwendung SAP-Treasury im Probe- und Parallelbetrieb. Durch diese Applikation sollte die Zahl der Anwendungen und Schnittstellen reduziert werden. Für die Durchführung von SWIFT Zahlungen kam die entsprechende Applikation zur Anwendung. Daneben erstellte die OeBFA die täglichen Veranlagungspläne mittels Excel und zeichnete weitere Daten händisch in Papierform auf.

(2) Die Verbuchung der Geschäftsfälle nahm die Buchhaltungsagentur in HV-SAP vor. Weiters erfasste die Buchhaltungsagentur die von der OeBFA mittels ELAK übermittelten veranlagungsrelevanten Daten noch zusätzlich in der Applikation Finanzschulden. Die Mitarbeiter der Buchhaltungsagentur führten im Zuge des Parallelbetriebs von SAP-Treasury auch eine Kontrolle der dort erfassten Daten durch.

4.2 Der RH kritisierte die Vielzahl der zum Einsatz gelangenden IT-Applikationen. Er erachtete die Bemühungen, die Zahl der Programme und die notwendigen Schnittstellen bzw. Mehrfacherfassungen durch die Einführung von SAP-Treasury zu reduzieren, als zweckmäßig.

Der RH empfahl der OeBFA, die Implementierung von SAP-Treasury so rasch wie möglich abzuschließen. Die trotz der Einführung der neuen Applikation notwendigen Schnittstellen zu anderen Programmen sollten möglichst vollautomatisch ausgeführt werden, um Fehler bei der Datenübertragung zu verhindern. Generell empfahl der RH, die Verwendung der verschiedenen IT-Anwendungen zu evaluieren und diese auf das absolut notwendige Mindestmaß zu beschränken.

4.3 *Die OeBFA und das BMF sagten im Zuge der Stellungnahme die Umsetzung dieser Empfehlungen zu.*

Organisationshandbuch

5.1 Für alle Prozesse innerhalb der OeBFA existierte ein durch die Geschäftsführung vorgegebenes Organisationshandbuch (Stand zur Zeit der Überprüfung: November 2012, aktueller Stand: März 2014). Dieses legte unter anderem den Aufbau der OeBFA, die Zuständigkeiten sowie die operativen Abläufe und Geschäftsprozesse fest. Ferner enthielt es auch Richtlinien für das Risikomanagement und zur Verringerung der operationellen Risiken.

Limitvergabe durch die Geschäftsführung der OeBFA

5.2 Der RH erachtete die eingehende Regelung der Abläufe innerhalb der OeBFA im Organisationshandbuch als wichtige Grundlage für ein strukturiertes und funktionierendes IKS. Positiv beurteilte der RH insbesondere die laufenden Aktualisierungen und Adaptierungen des Organisationshandbuchs, um die Regelungen stetig an die sich ändernden Gegebenheiten anzupassen.

6.1 Die Regelungen bezüglich der Vergabe von Limits für Veranlagungen waren ein wesentlicher Teil des Organisationshandbuchs. Für jeden Vertragspartner war eine Bonitätseinstufung vorzunehmen. Diese basierte grundsätzlich auf den externen Long-term Ratings von Moody's und Standard & Poor's. Weitere kreditrisikorelevante Informationen waren v.a. die Bilanzdaten der Vertragspartner. Da gemäß den Vorgaben der Kreditrisikorichtlinie nur Daten aus testierten Jahresabschlüssen herangezogen werden durften, blieben allfällige Quartalsberichte unberücksichtigt und es wurden die Bilanzdaten nur einmal jährlich aktualisiert.

Für die Vertragspartner galten je nach Kategorie unterschiedliche Maximallimits. Für die anhand der Global Industry Classification Standards von Standard & Poor's als „Financials“ (Banken, Versicherungsunternehmen etc.) zu qualifizierenden Vertragspartner galt ein höheres Maximallimit als für andere Unternehmen. Für Mitgliedstaaten der OECD galt das höchste Maximallimit, das allerdings jedenfalls mit einem Prozent des Bruttoinlandsproduktes dieses Staates gedeckelt war.

Abhängig von der Höhe des Eigenkapitals und der Bonität der Vertragspartner erfolgten Abschläge von den Maximallimits. Darüber hinaus gab es noch weitere spezifische Limits, wie etwa hinsichtlich der Laufzeiten.

Hinsichtlich der Portfoliostruktur der OeBFA galt, dass der Anteil von Vertragspartnern mit AAA und AA Rating bzw. entsprechend der Vorgaben der Sektorenveranlagungsrichtlinie mindestens 50 % am Gesamtnominale der Veranlagungen betragen musste.

6.2 Der RH beurteilte die in der Kreditrisikorichtlinie der OeBFA festgelegten Limits für Vertragspartner positiv. Diese waren dazu geeignet, das Kreditrisiko grundsätzlich auf einem niedrigen Niveau zu halten. Der RH kritisierte allerdings, dass kreditrisikorelevante Bilanzdaten nur einmal jährlich (auf Grundlage testierter Jahresabschlüsse) aktualisiert wurden. Dadurch war nicht gewährleistet, dass auf negative Entwicklungen so rasch als möglich bei der Festlegung der Veranlagungslimits reagiert wurde. Deshalb empfahl der RH der OeBFA, auch

Ergebnisse von Quartalsberichten in die Beurteilung aufzunehmen und diese als Grundlage für Senkung des Limits heranzuziehen, wenn sich darin negative Entwicklungen zeigen.

Eine Erhöhung der Limits sollte jedoch weiterhin nur auf Grundlage geprüfter und testierter Jahresabschlüsse erfolgen.

- 6.3** *Die OeBFA und das BMF führten in ihrer Stellungnahme aus, dass auch bisher schon andere Marktindikatoren (z.B. CDS-Spreads und Watchlists) herangezogen werden würden, um Veranlagungslimits bei sich zeigenden Risiken so rasch als möglich anzupassen, und sagten die Verankerung der Berücksichtigung von Quartalsabschlüssen für die Herabsetzung von Limits in der Risikorichtlinie zu.*

Geldmarktveranlagungen

Geschäftsabschluss
(Frontoffice)

- 7.1** (1) Im Bereich des Frontoffice verfügte die OeBFA über vier Mitarbeiter, die als Händler für Geldmarktveranlagungen bevollmächtigt waren. Den Händlern oblag primär der Abschluss der Veranlagungsgeschäfte entsprechend der organisatorischen Vorgaben. Faktisch war es so, dass bis auf Fälle des Urlaubs oder einer sonstigen Abwesenheit, sämtliche Veranlagungen durch einen Händler durchgeführt wurden. Eine Rotation der als Händler bevollmächtigten Mitarbeiter fand somit nur in Fällen der Abwesenheit des normalerweise mit den Geschäftsabschlüssen befassten Mitarbeiters statt.
- (2) Die Anbahnung und der Abschluss der Geschäfte erfolgte über eine eigene IT-Anwendung für Geldmarkthändler. Vor Abschluss des Geschäftes hatte der Händler einen Limit-Check durchzuführen. Ein Geschäft durfte dem Organisationshandbuch entsprechend nur nach positivem Limit-Check abgeschlossen werden. Technisch war ein Abschluss aber auch bei negativem bzw. ohne Limit-Check möglich. Bei einem Geschäftsabschluss, der zu einer Limitüberschreitung führte, wurde die Geschäftsführung automatisch und unverzüglich in Kenntnis gesetzt. Jeder Geschäftsabschluss generierte automatisch einen Workflow zum Backoffice. Der Geschäftsabschluss an sich erfolgte jedoch bereits durch den Händler (siehe TZ 8).
- 7.2** Der RH kritisierte, dass der Abschluss der Veranlagungsgeschäfte faktisch durch einen Händler durchgeführt wurde, wodurch das Risiko von Malversationen erhöht wurde. Der RH empfahl der OeBFA, geeignete Maßnahmen zu setzen, um dieses Risiko zu minimieren. Unter anderem könnten neben der bereits jetzt durchgeführten Marktgerechtigkeitsanalyse noch ein monatlicher analytischer Vergleich der

Veranlagungsbedingungen in Bezug auf die einzelnen Counterparts sowie Stichprobenprüfungen einzelner Geschäftsabschlüsse durchgeführt werden. Ferner sollten die Möglichkeiten der Einführung eines Rotationsprinzips geprüft werden.

7.3 Die OeBFA und das BMF merkten in ihrer Stellungnahme an, dass bereits jetzt sämtliche Telefonate aller Geschäftsabschlüsse aufgezeichnet werden würden und dass die bislang gesetzten Maßnahmen durch die externe Innenrevision für marktüblich befunden worden seien. Die OeBFA und das BMF sagten zu, die Möglichkeiten der Einführung eines Rotationsbetriebs zu prüfen und die vorgeschlagenen Prüfungsmaßnahmen in den Risikorichtlinien zu verankern.

8.1 Die OeBFA machte die den Händlern erteilten Vollmachten den Geschäftspartnern gegenüber nicht selbstständig bekannt, sondern versandte sie nur auf Nachfrage. Eine systematische Aufzeichnung, welchen Counterparts die Händlervollmachten zur Kenntnis gebracht wurden, fehlte. Die nach außen hin publik gemachten Vollmachten waren inhaltlich nicht beschränkt (Generalvollmachten). Intern waren die Vollmachten jedoch v.a. durch die Vorgaben des Organisationshandbuchs und die darauf basierend ergangenen Beschlüsse der Geschäftsführung beschränkt.

8.2 Der RH bemängelte die fehlende Transparenz bezüglich der erteilten Vollmachten und die Praxis, nach außen hin unbeschränkte Vollmachten zu erteilen. Durch die (i.d.R.) rein informelle Bekanntmachung der Vollmachten waren diese weder bei der OeBFA noch bei den Counterparts ausreichend dokumentiert. Dieser Mangel an Transparenz erhöhte aus Sicht des RH das Risiko für Missbrauch.

Durch die im Außenverhältnis unbeschränkten Vollmachten war es den Händlern möglich, Finanzgeschäfte hinsichtlich Risiko und Höhe in unbeschränktem Ausmaß abzuschließen. Die Beschränkung der Vollmachten im Innenverhältnis durch die internen Vorgaben (v.a. beschränkter Kreis von Counterparts und Counterpart Limits) reichte nach Ansicht des RH nicht aus, um einen allfälligen Missbrauch der Vollmachten zu verhindern.

Der RH empfahl der OeBFA, sämtliche Vollmachten für die beauftragten Händler schriftlich und nachweislich zu erteilen. Ferner empfahl der RH, die Vollmachten auf die durch die OeBFA i.d.R. durchgeführten Finanzgeschäfte zu beschränken. Insbesondere sollten risikoreiche Finanzgeschäfte (z.B. Range Accrual Swaps, Cross Currency Swaps ohne Grundgeschäft etc.) nicht von der Vollmacht erfasst sein. Im

Anlassfall kann eine entsprechende Ausweitung der Vollmachten für einzelne Geschäftsfälle oder für Gruppen von Veranlagungsformen durch die Geschäftsführung erfolgen. Alle Änderungen bezüglich der erteilten Vollmachten bzw. deren Widerruf wären allen beteiligten Geschäftspartnern nachweislich zur Kenntnis zu bringen.

8.3 *Die Implementierung der Empfehlung des RH in der Risikorichtlinie wurde durch die OeBFA und das BMF in ihrer Stellungnahme zugesagt. Nach Ansicht der OeBFA und des BMF sei es den Händlern aufgrund der systemtechnisch umgesetzten internen Vollmachten und der Listen der genehmigten Produkte nicht möglich, Finanzgeschäfte hinsichtlich Risiko und Höhe in unbeschränktem Ausmaß abzuschließen.*

8.4 Der RH hielt nochmals fest, dass die Vollmachten an die Händler im Innenverhältnis zwar beschränkt waren, aber nach außen hin unbeschränkt erteilt wurden. Dadurch war es jedem Händler rechtlich möglich, jede Art von Finanzgeschäft rechtswirksam im Rahmen seiner Vollmacht abzuschließen. Die internen Vorgaben, Limite und systemtechnischen Vorkehrungen waren nicht geeignet, den Abschluss von rechtswirksamen Finanzgeschäften zwischen einem Händler und einem Counterpart zu verhindern.

Kontrolle und
Bestätigung
(Backoffice)

9.1 (1) Durch das Backoffice erfolgten im Wesentlichen die Kontrollen der Geschäftsabschlüsse und deren interne Freigabe. Das Backoffice bestätigte jede im System dokumentierte Transaktion schriftlich. Für die rechtliche Bindungswirkung nach außen war diese Bestätigung jedoch nicht ausschlaggebend. In der Regel erfolgte der Geschäftsabschluss rechtsverbindlich direkt durch den Händler (siehe TZ 7). Die abgeschlossenen Geschäfte wurden auch in ELAK dokumentiert und durch die Geschäftsführung genehmigt.

(2) Die Abwicklung der genehmigten Geschäftsfälle erfolgte über die Österreichische Nationalbank (OeNB) bzw. die BAWAG P.S.K. Das Backoffice der OeBFA führte die dazu erforderlichen Instruktionen und Abgleiche mit den Geschäftspartnern durch. Auch sämtliche Zahlungsaufträge bedurften einer Freigabe durch das Backoffice.

9.2 Der RH kritisierte, dass durch die Ausgestaltung der Vollmachten der Händler (siehe TZ 8) die Kontrolle durch das Backoffice nicht wirksam war, weil die Rechtsgeschäfte i.d.R. durch den Händler bereits rechtswirksam abgeschlossen werden konnten. Dadurch war nach Ansicht des RH das Vier-Augen-Prinzip unzureichend implementiert, zumal

Geldmarktveranlagungen

das Backoffice den Geschäftsabschluss nur noch dokumentieren bzw. bestätigen konnte.

Der RH empfahl daher der OeBFA, den Ablauf des Geschäftsabschlusses für jene Geschäfte, bei denen dies möglich ist, zu modifizieren, so dass die tatsächliche Freigabe und damit rechtliche Verbindlichmachung der Veranlagungsgeschäfte durch das Backoffice erfolgt. Jedenfalls sollte durch die Vertragsgestaltung mit den Counterparts aber sichergestellt werden, dass alle abgeschlossenen Geschäfte auch vom Geschäftspartner an das Backoffice der OeBFA zur Bestätigung zugeleitet werden.

- 9.3** *Die OeBFA und das BMF merkten in ihrer Stellungnahme an, dass es international üblich sei, dass Händler Geschäftsabschlüsse telefonisch tätigen, wodurch ein „Vier-Augen-Prinzip“ beim Geschäftsabschluss nicht implementiert werden könne. Das Vier-Augen-Prinzip werde von allen Marktteilnehmern durch die Vorgabe von Limits und die Einbindung eines Backoffice umgesetzt. Diesbezüglich wurde auf die Feststellung der Marktkonformität durch die externe Innenrevision verwiesen. Die Empfehlung des RH sei durch das Limitsystem umgesetzt, eine weitere Umsetzung der Empfehlung sei nicht möglich.*

Verfahrensablauf

- 10.1** Der Händler musste täglich veranlagungsrelevante Daten (z.B. Kontostände bei der BAWAG P.S.K., zu erwartende Ein- und Auszahlungen) aus verschiedenen IT-Systemen zusammenstellen, um seine Tageskalkulation durchzuführen. Die Berechnungen für die Tageskalkulation erfolgten händisch. Diese wurden sodann neben den verwendeten Applikationen noch auf Papier und in Excellisten dokumentiert.
- 10.2** Der RH kritisierte, dass die Dokumentation zum Abschluss der Geschäftsfälle sowie der veranlagungsrelevanten Daten in verschiedenen Systemen erfolgte. Ferner kritisierte er, dass die Tageskalkulationen händisch erfolgten und die Daten aus verschiedenen Systemen übertragen werden mussten. Er empfahl der OeBFA zur Steigerung der Effizienz und zur Vermeidung von manuellen Schnittstellen, die Kalkulation und die dafür erforderlichen Daten automatisiert über SAP-Treasury zur Verfügung zu stellen. Damit wäre auch die gesamte Tätigkeit des Händlers in SAP-Treasury dokumentiert. Diese Art der Aufzeichnung erleichtert nach Ansicht des RH auch das Nachvollziehen der täglichen Veranlagungsgeschäfte und der dabei ausschlaggebenden Marktdaten.

10.3 *Die OeBFA und das BMF sagten in ihrer Stellungnahme zu, diese Empfehlung im Rahmen der Implementierung von SAP-Treasury umzusetzen. Sie stellten fest, dass die Fachkompetenz des Händlers und die Komplexität des Marktgeschehens eine vollständige Automatisierung der Dokumentation nicht zulassen werden würde.*

Verbuchung OeBFA – Buch- haltungsagentur

11.1 (1) Die Verbuchung der Geschäftsfälle erfolgte – wie im gesamten Bund – auch für die Geldmarktveranlagungen durch die Buchhaltungsagentur. Die OeBFA selbst nahm somit keine Verbuchung der Geschäftsfälle vor. Alle Geschäftsabschlüsse flossen in einen ELAK Sammelakt über die Geldmarktaktivitäten ein. Dem ELAK waren die Unterlagen über die von der OeBFA abgeschlossenen Finanzierungsgeschäfte beigelegt. Die vorzunehmenden Kontierungen für die erforderlichen Buchungen waren für die Standardgeschäftsfälle hinterlegt, eine eigene Prüfung erfolgte bei Standardfällen nicht. In der Regel enthielt der ELAK auch eine Anweisung zur Veranlassung der erforderlichen Zahlungen. Die Verbuchung durch die Buchhaltungsagentur erfolgte in HV-SAP nach den Anweisungen der OeBFA.

Darüber hinaus wurden durch die OeBFA täglich Kassenberichte erstellt, die v.a. der Abstimmung mit der Buchhaltungsagentur dienten. Die OeBFA übermittelte die Kassenberichte auch täglich an das BMF.

(2) Bei der Verbuchung der in der Applikation Finanzschulden erfassten Transaktionen wurde ein Buchungsbeleg generiert, welcher sodann in HV-SAP verbucht wurde. Für SAP-Treasury war eine automatisierte Schnittstelle vorgesehen. Bei der teilweisen Produktivschaltung von SAP-Treasury kam es bezüglich der Schnittstelle zu HV-SAP zu einer Fehlfunktion, wodurch im Zuge der Abschlussbuchungen 2013 ein Betrag von rd. 3,2 Mrd. EUR nicht in HV-SAP verbucht wurde. Eine manuelle Buchung unter Verwendung eines aus der Applikation Finanzschulden generierten Beleges wurde nicht vorgenommen, der Betrag blieb unverbucht.

11.2 Wie bereits ausgeführt (siehe TZ 4), beurteilte der RH die Vielzahl an Schnittstellen und verwendeten Systemen im Bereich der Verbuchung als nicht zweckmäßig. Eine vollständige Verbuchung der Geschäftsfälle im Zuge der Umstellung auf SAP-Treasury war nicht gewährleistet. Er empfahl, bei der Implementierung von SAP-Treasury insbesondere auch Routinen zur automatisierten Abstimmung zwischen OeBFA und der Buchhaltungsagentur bzw. für die Berichtspflichten der OeBFA gegenüber dem BMF vorzusehen.

Verbuchung OeBFA – Buchhaltungsagentur

Der RH kritisierte den Umstand, dass die Verbuchung von rd. 3,2 Mrd. EUR in HV-SAP wegen eines Schnittstellenproblems unterblieben ist. Er forderte die OeBFA diesbezüglich zu einer Mängelbehebung auf und empfahl, im Rahmen des Probebetriebs insbesondere auf das Funktionieren der vorgesehenen automatisierten Schnittstellen zu achten.

- 11.3** *Die OeBFA und das BMF merkten in ihrer Stellungnahme an, dass diese Routinen im SAP-Treasury vorgesehen sind, zur Zeit der Gebarungsüberprüfung jedoch noch nicht vollständig umgesetzt waren. Auch die Buchhaltungsagentur sagte in ihrer Stellungnahme zu, interne Prozessschritte zu implementieren, um die Abstimmung mit der OeBFA zu definieren.*

Bezüglich der nicht vorgenommenen Verbuchung von rd. 3,2 Mrd. EUR stellten die OeBFA und das BMF fest, dass nicht der RH die Verbuchung beauftragt hätte, sondern dass dies aktiv durch das BMF bzw. die OeBFA im Zuge der BRA-Arbeiten in die Wege geleitet worden wäre.

- 11.4** Der RH bekräftigte seine Kritik am Unterbleiben der Verbuchung von rd. 3,2 Mrd. EUR und stellte klar, dass nach Abschluss der Verbuchung der laufenden Geschäftsfälle weitere Buchungen durch das BMF nur im Einvernehmen mit dem RH durchgeführt werden können. Im konkreten Fall forderte der RH die OeBFA auf, für eine nachträgliche Verbuchung Sorge zu tragen.

Zahlungen

- 12.1** (1) Im Regelfall führte die Buchhaltungsagentur die im Rahmen der Veranlagungsgeschäfte erforderlichen Zahlungen nach Anweisung der OeBFA durch. Der Zahlungsprozess durch die Buchhaltungsagentur entsprach dem Standardverfahren für Auszahlungen.

(2) Die OeBFA stieß auch direkt Zahlungen über das SWIFT-System (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) an, die über die OeNB durchgeführt wurden. Diese Zahlungsmethode wurde insbesondere dann angewendet, wenn die Durchführung der Zahlung in kürzester Zeit erfolgen bzw. das Einlangen der Zahlung beim Empfänger zu einem kurzfristig vorgegebenen Termin gewährleistet sein musste oder wenn diese Zahlungsart durch den Empfänger ausdrücklich vorgeschrieben war.

Bei den über SWIFT durchgeführten Zahlungen war es erforderlich, dass zwei zeichnungsberechtigte Personen der OeBFA die Freigabe autorisierten. Daraufhin wurde ein Zahlungsbeleg generiert, der sodann zur Durchführung an die OeNB übermittelt wurde. Es war technisch

möglich, den generierten Zahlungsbeleg im Nachhinein elektronisch zu verändern. Eine Schnittstelle zwischen HV-SAP und der Applikation SWIFT bestand nicht.

- 12.2** Der RH beurteilte die derzeitige Ausgestaltung des SWIFT-Systems kritisch, weil durch diese Möglichkeit zur Veranlassung von Zahlungen aus Sicht des RH das Risiko von Malversationen erhöht wurde. Der RH empfahl der OeBFA, die Zahlungsprozesse möglichst zu vereinheitlichen und das SWIFT Verfahren nur einzusetzen, wo dies aus Gründen der Zahlungsmodalitäten unumgänglich ist.

Der RH empfahl der OeBFA weiters, das SWIFT Verfahren mittels einer Schnittstelle an SAP-Treasury anzubinden, so dass aus den dort verarbeiteten Daten ein Zahlungsauftrag automatisch generiert und verschlüsselt versendet werden kann. Dadurch würden sämtliche SWIFT Zahlungen automatisch an einen in SAP-Treasury erfassten Geschäftsfall gebunden und Manipulationen erschwert.

- 12.3** *Die OeBFA und das BMF stellten in ihrer Stellungnahme klar, dass sämtliche Zahlungen im Zusammenhang mit der Finanzschuldengabbarung und Kassenverwaltung des Bundes im SWIFT-Format abgewickelt werden müssten, da sämtliche Zahlungen mit gleichtägiger Valuta dem Empfänger gutgeschrieben werden müssten. Das SWIFT Verfahren werde aber im Zuge der Einführung von SAP-Treasury mittels Schnittstelle angebunden und der Zahlungsbefehl werde danach automatisiert generiert werden. Die Möglichkeiten einer verschlüsselten Übermittlung würden noch geprüft und so weit realisierbar ebenfalls umgesetzt.*

Schlussempfehlungen

13 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Österreichische Bundesfinanzierungs- agentur (OeBFA)

(1) Die Implementierung von SAP-Treasury wäre so rasch wie möglich abzuschließen. Die Verwendung der verschiedenen IT-Anwendungen wäre zu evaluieren und diese auf das absolut notwendige Mindestmaß zu beschränken. (TZ 4)

(2) Die trotz der Einführung der neuen Applikation notwendigen Schnittstellen zu anderen Programmen sollten möglichst vollautomatisch ausgeführt werden, um Fehler bei der Datenübertragung zu verhindern. Beim Testbetrieb von SAP-Treasury ist besonderes Augenmerk auf das Funktionieren der Schnittstellen zu legen. (TZ 4)

(3) Auch Ergebnisse von Quartalsberichten sollten in die Beurteilung aufgenommen und als Grundlage für Senkung des Limits herangezogen werden, wenn sich darin negative Entwicklungen zeigen. Eine Erhöhung der Limits sollte jedoch weiterhin nur auf Grundlage geprüfter und testierter Jahresabschlüsse erfolgen. (TZ 6)

(4) Es wären geeignete Maßnahmen zu setzen, um das Risiko von Manipulationen beim Geschäftsabschluss zu minimieren. Unter anderem könnten neben der bereits jetzt durchgeführten Marktgerechtigkeitsanalyse noch ein monatlicher analytischer Vergleich der Veranlagungsbedingungen in Bezug auf die einzelnen Counterparts sowie Stichprobenprüfungen einzelner Geschäftsabschlüsse durchgeführt werden. Die Möglichkeiten der Einführung eines Rotationsprinzips sollten geprüft werden. (TZ 7)

(5) Sämtliche Vollmachten für die beauftragten Händler wären schriftlich und nachweislich zu erteilen. (TZ 8)

(6) Die Vollmachten wären auf die durch die OeBFA i.d.R. durchgeführten Veranlagungsgeschäfte zu beschränken. Insbesondere sollten risikoreiche Finanzgeschäfte (z.B. Range Accrual Swaps, Cross Currency Swaps etc.) nicht von der Vollmacht erfasst sein. Im Anlassfall kann eine entsprechende Ausweitung der Vollmachten für einzelne Geschäftsfälle oder für Gruppen von Veranlagungsformen durch die Geschäftsführung erfolgen. (TZ 8)

(7) Alle Änderungen bezüglich der erteilten Vollmachten bzw. deren Widerruf wären allen beteiligten Geschäftspartnern nachweislich zur Kenntnis zu bringen. (TZ 8)

(8) Der Ablauf des Geschäftsabschlusses wäre für jene Geschäfte, bei denen dies möglich ist, zu modifizieren, so dass die tatsächliche Freigabe und damit rechtliche Verbindlichmachung der Veranlagungsgeschäfte durch das Backoffice erfolgt. (TZ 9)

(9) Die Dokumentation der Tätigkeiten und die Durchführung der Kalkulationen des Händlers sollten zur Steigerung der Effizienz und zur Vermeidung von manuellen Schnittstellen zur Gänze in SAP-Treasury erfolgen. (TZ 10)

(10) Bei der Implementierung von SAP-Treasury wären insbesondere auch Routinen zur automatisierten Abstimmung zwischen OeBFA und der Buchhaltungsagentur bzw. für die Berichtspflichten der OeBFA gegenüber dem BMF vorzusehen. (TZ 11)

(11) Das SWIFT Verfahren soll nur eingesetzt werden, wo dies aus Gründen der Zahlungsmodalitäten unumgänglich ist. (TZ 12)

(12) Das SWIFT Verfahren wäre mittels einer Schnittstelle an SAP-Treasury anzubinden, so dass aus den dort verarbeiteten Daten ein Zahlungsauftrag automatisch generiert und verschlüsselt versendet werden kann. (TZ 12)

Bericht des Rechnungshofes

**Prüfung des Prozesses Arbeitsmarkt
gemäß § 9 RHG 1948**

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	106
Abkürzungsverzeichnis	107

BMASK

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Prüfung des Prozesses Arbeitsmarkt gemäß § 9 RHG 1948

KURZFASSUNG	109
Prüfungsablauf und -gegenstand	113
Verfahrensbeteiligte im Prozess Arbeitsmarkt	117
Leistungen des AMS im Bereich Arbeitslosenversicherung (ALV)	118
Zahlungsverkehr	124
IT-Sicherheit und Dokumentation	126
Gleichzeitiger Bezug von Krankengeld und Notstandshilfe	129
Kostenersatz	130
Schlussempfehlungen	131

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Voranschlag Auszahlungen 2013 – UG 20 Arbeit _____	116
Tabelle 2:	Durchschnittliche Anzahl von täglich erledigten Geschäftsfällen je RGS _____	119
Tabelle 3:	Aufstellung Fehlerhäufigkeit nach Bundesländern_____	122

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ALV	Arbeitslosenversicherung
AIVG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
AMS	Arbeitsmarktservice
AMSG	Arbeitsmarktservicegesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGS	Bundesgeschäftsstelle
BHG 2013	Bundeshaushaltsgesetz 2013
BM...	Bundesministerium ...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMI	für Inneres
BRZ GmbH	Bundesrechenzentrum GmbH
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	zirka
etc.	et cetera
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HV-SAP	Haushaltsverrechnungsmodul der Firma SAP
i.d.F.	in der Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
ISO	International Standard Organization
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
IT	Informationstechnologie
LGS	Landesgeschäftsstelle(n)
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RGS	Regionalgeschäftsstelle(n)

RH	Rechnungshof
RHG	Rechnungshofgesetz
TZ	Textzahl(en)
UG	Untergliederung(en)
usw.	und so weiter
z.B.	zum Beispiel
ZMR	Zentrales Melderegister

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Prüfung des Prozesses Arbeitsmarkt gemäß § 9 RHG 1948

Im Bereich Arbeitsmarkt war für die Abschlussrechnungen 2013 eine Funktionsprüfung mit einem Auszahlungsbudget von rd. 5,3 Mrd. EUR¹ vorgesehen. Das sind rd. 7 % der für 2013 veranschlagten Gesamtauszahlungen des Bundes in Höhe von rd. 75 Mrd. EUR.

Für den Bereich der Leistungen des AMS nach Arbeitslosenversicherungsgesetz, Sonderunterstützungsgesetz etc. war keine gesamthafte Risikoanalyse vorhanden, welche die inhärenten Risiken des Verfahrens abbildet und Voraussetzung für die Einrichtung eines umfassenden und wirksamen Internen Kontrollsystems ist.

In der Applikation Arbeitslosenversicherung waren Benutzerzugänge für Testzwecke für einen IT-Dienstleister eingerichtet, welcher die Applikation betreute. Diese Benutzerzugänge waren nicht personifiziert und stellten somit ein Risiko für mögliche Manipulationen dar.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung des Internen Kontrollsystems (IKS) im Bereich der Leistungen des Arbeitsmarktservice Österreich (AMS) und im Bereich des Kostenersatzes unter Einbeziehung der verwendeten IT-Systeme. (TZ 1)

Im Bereich der Leistungen des AMS hinsichtlich passiver Arbeitsmarktpolitik waren insbesondere die Kontrollen bei der Erfassung und Anspruchsprüfung der Leistungen durch die Bediensteten des AMS Gegenstand der Überprüfung. Hinsichtlich des Zahlungsverkehrs und der Verrechnung der Leistungen betrachtete der RH die Möglichkeit zur Rückforderung von Überbezügen. (TZ 1)

¹ Voranschlag der UG 20 Arbeit

Kurzfassung

Hinsichtlich des Kostenersatzes überprüfte der RH den Prozess der Be- und Verrechnung des Kostenersatzes durch das AMS sowie die Kontrolltätigkeiten durch das BMASK. Darüber hinaus prüfte der RH die Anlage von Rollen und Berechtigungen, die Risikoanalyse der zur Datenerfassung verwendeten IT-Applikation ALV und Schnittstellen zu dieser Applikation. (TZ 1)

Ausgangslage

Der RH ist seit 2013 gemäß § 117 BHG 2013 zur Einhaltung nationaler und internationaler Prüfungsstandards bei der Prüfung der Abschlussrechnungen gemäß § 9 RHG verpflichtet. Dieser Vorgabe entsprechend führte er seine Überprüfung auf Basis der International Standards of Supreme Audit Institutions (Internationale Normen und Richtlinien für die staatliche Finanzkontrolle – ISSAI) bzw. der International Standards on Auditing (International anerkannte Grundsätze zur Abschlussprüfung – ISA) durch und legte besonderes Augenmerk auf die Prüfungsstandards ISSAI 1300 und 1315 zum IKS der einzelnen Verrechnungsprozesse. (TZ 1)

Verfahrensbeteiligte

Die wichtigsten Verfahrensbeteiligten im Arbeitsmarktprozess sind das AMS als ausgegliederte Dienststelle des BMASK, das BMASK als Aufsichtsbehörde, die BRZ GmbH als Verantwortliche für die Berechnung der finanziellen Leistungen und für die Verbuchung sowie ein neuer IT-Dienstleister, der über 90 Applikationen der IT-Infrastruktur des AMS betreut. (TZ 2)

Dokumentation der Stammdaten

Jeder der im IT-System angelegten Geschäftsfälle unterlag einer verpflichtenden Approbation im Sinne des Vier-Augen-Prinzips. Neben dem Identitätsausweis mussten je nach individueller Situation unterschiedliche Unterlagen und Dokumente vorgelegt werden. Es fehlten jedoch Vorschriften betreffend Kopien der amtlichen Lichtbildausweise. (TZ 3)

Eine bestimmte Anzahl von Geschäftsfällen musste einer qualifizierten Prüfung nach dem Sechs-Augen-Prinzip unterzogen werden. Die vorgenommene Gewichtung hinsichtlich der Ermittlung

der Anzahl der zu prüfenden Geschäftsfälle führte zu einer unterschiedlichen Kontrolldichte. (TZ 4)

Bei der Eingabe von Personenstammdaten musste keine zwingende Übernahme der gespeicherten Daten aus dem Zentralen Melderegister (ZMR) erfolgen. (TZ 5)

Fachkontrollen

Das AMS führte eine laufende Überprüfung der Geschäftsprozesse im Bereich Arbeitslosenversicherung (ALV) in Form einer Fachkontrolle durch. Die Fachprüfungen umfassten Einzelfallprüfungen, Überprüfungen aller zum Rückstandsstichtag rückgenommenen und nicht anweisungsreifen Anträge mit einer Geltendmachung aus dem Vormonat oder früher sowie Schwerpunktprüfungen. (TZ 6)

Die sogenannte Schwerpunktprüfung 2012 wies im österreichweiten Durchschnitt eine Fehlerrate von 40,6 % auf. Zwischen einzelnen Bundesländern bestanden große Abweichungen, wobei das Burgenland mit 77,8 % die höchste Fehlerrate und Kärnten mit 12,5 % die geringste Fehlerrate aufwies. Es wurde keine Klassifizierung der Fehler vorgenommen, um reine Formfehler und inhaltliche Fehler zu unterscheiden. Eine Ursachenanalyse der Fehler fand im Rahmen der Bewertung nicht statt. Weiters wurde bei hohen Fehlerraten keine Stichprobenerweiterung vorgenommen bzw. keine Folgeprüfung durchgeführt. (TZ 7)

Zahlungsverkehr

Die Berechnung und die Auszahlung der finanziellen Leistungen des AMS an Anspruchsberechtigte führte die BRZ GmbH durch. Das AMS übernahm lediglich bei ausbezahlten Überbezügen eine Funktion, in allen anderen Fällen war das AMS nicht beteiligt. (TZ 8)

Überbezüge, bei deren Entstehung das AMS eine Teilschuld trug und die nicht rückgefordert werden konnten, waren als Abschreibung wegen Fehlbeurteilung auszuweisen und zu dokumentieren. 2012 betrug die Summe dieser Abschreibungen und nicht einbringlichen Forderungen wegen Fehlbeurteilung 1,54 Mio. EUR (3.891 Fehlbeurteilungen). Eine bundesweite Ursachenanalyse sowie eine Beurteilung der Qualität der Fehler fand im Rahmen der Bewertung nicht statt. (TZ 9)

Applikationen

Das AMS verwendete eine Vielzahl an Applikationen. Dadurch war das IT-System komplex. (TZ 10)

Fehlende Risikoanalyse

Für das AMS war keine Risikoanalyse vorhanden, obwohl diese essenzielle Voraussetzung für die Einrichtung eines effektiven IKS ist. Aufgrund der fehlenden Risikoanalyse war das inhärente Risiko des Geschäftsprozesses Arbeitslosenversicherung nicht bekannt und es konnten keine entsprechenden Maßnahmen zur Reduktion des inhärenten Risikos gesetzt werden. Aufgrund dieses Zustands konnten potenzielle Fehlerquellen bei Dateneingabe und -pflege unentdeckt bleiben und es waren fehlerhafte Eingaben möglich. (TZ 11)

Rollen und Berechtigungen

In der Applikation Arbeitslosenversicherung waren nicht personalisierte Testuser am Echtssystem für einen IT-Dienstleister eingerichtet, die lediglich für ein Wochenende Mitte 2012 für eine Umstellung benötigt wurden. Diese Testuser wurden erst im Zuge der Überprüfung durch den RH deaktiviert. (TZ 12)

Gleichzeitiger Bezug von Krankengeld und Notstandshilfe

Da beim Bezug von Krankengeld keine automatische Ruhendstellung des Arbeitslosengeldes bzw. der Notstandshilfe erfolgte, war es möglich, dass gleichzeitig Krankengeld und Notstandshilfe bezogen wurden. (TZ 13)

Kostenersatz

Gemäß § 41 Abs. 2 AMSG hatte der Bund dem Arbeitsmarktservice die Personal- sowie Sachausgaben zu ersetzen. Das BMASK führte keine detaillierte Berechnung des Kostenersatzes durch. Im Jahresabschluss des AMS wurde die Höhe der Zahlungen des Bundes angeführt, jedoch ohne detaillierte Berechnungsgrundlagen. (TZ 14)

Kenndaten zum Prozess Arbeitsmarkt	
wichtigste Rechtsgrundlagen	Arbeitsmarktservicegesetz, BGBl. Nr. 313/1994 i.d.g.F. AMS – Anweisungsverordnung, BGBl. II Nr. 120/2004 AMS – Buchhaltungsverordnung, BGBl. II Nr. 338/2004 Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz, BGBl. Nr. 315/1994 i.d.g.F. ALVG-Auszahlungsverordnung, BGBl. II Nr. 470/1999 Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977, BGBl. Nr. 609/1977 i.d.g.F. Rechnungshofgesetz 1948 (RHG), BGBl. Nr. 144/1948 i.d.g.F. Bundesfinanzgesetz 2013 (BFG 2013), BGBl. I Nr. 103/2012 Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013), BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F. Bundeshaushaltsverordnung 2013 (BHV 2013), BGBl. II Nr. 266/2010
Kennzahlen Geschäftsbericht 2013	
Landesgeschäftsstellen (LGS)	9
Regionalgeschäftsstellen (RGS)	101
Mitarbeiter	5.539
Auszahlungen	4,81 Mrd. EUR
bearbeitete Leistungsanträge gesamt	1.141.614
davon	
<i>Arbeitslosengeld</i>	788.234
<i>Notstandshilfe</i>	297.536
<i>Sonstige</i>	55.844
EDV-Aufwand	77,4 Mio. EUR

Quelle: Geschäftsbericht 2013, AMS Österreich

Prüfungsablauf und –gegenstand

- (1) Der RH überprüfte im Zeitraum Oktober 2013 bis März 2014 die Verrechnung der Leistungen des Arbeitsmarktservice Österreich (AMS) für das Finanzjahr 2013.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung des Internen Kontrollsystems (IKS) im Bereich der Verrechnung der „Leistungen des AMS nach Arbeitslosenversicherungsgesetz (ALVG), Sonderunterstützungsgesetz (SUG) etc.“, der Verrechnung des Kostenersatzes der Personal- und Sachaufwendungen des AMS durch das BMASK nach § 41 Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG) sowie der dabei verwendeten IT-Systeme. Die Überprüfung erfolgte auf Basis eines risikoorientierten Prüfungsansatzes.

Prüfungsablauf und –gegenstand

Bei der Überprüfung legte der RH besonderen Fokus auf den Prozess der Erfassung und Anspruchsprüfung der Leistungen durch die Bediensteten des AMS sowie der damit zusammenhängenden Kontrollen. Hinsichtlich des Zahlungsverkehrs und der Verrechnung der Leistungen betrachtete der RH auch die Möglichkeit zur Rückforderung von Überbezügen. Auch die Überprüfung des IKS des AMS im Bereich Kostenersatz war auf den Prozess der Be- und Verrechnung durch das AMS sowie die Kontrolltätigkeiten durch das BMASK fokussiert. Darüber hinaus prüfte der RH die Anlage von Rollen und Berechtigungen, die Risikoanalyse der zur Datenerfassung verwendeten IT-Applikation ALV und Schnittstellen zu dieser Applikation.

Die Nachprüfungsergebnisse der Buchhaltungsagentur im Bereich des AMS bezog er in seine Gebarungsüberprüfung mit ein.

Seine Überprüfung führte der RH hauptsächlich in der Bundesgeschäftsstelle des AMS durch. Ergänzend dazu bezog er eine Regionalgeschäftsstelle (RGS) mit ein. Eine stichprobenweise Belegprüfung in weiteren RGS war nicht Teil der Überprüfung.

Der eigene Wirkungsbereich des AMS, der Bereich der aktiven Arbeitsmarktförderungen durch das AMS und das BMASK waren nicht Gegenstand der Überprüfung.² Ebenso bezog der RH den Wechsel des IT-Dienstleisters nicht in die Überprüfung ein.³

(2) Der RH ist seit 2013 gemäß § 117 BHG 2013 zur Einhaltung nationaler und internationaler Prüfungsstandards bei der Überprüfung der Abschlussrechnungen gemäß § 9 RHG verpflichtet. Dieser Vorgabe entsprechend führte er seine Überprüfung auf Basis der International Standards of Supreme Audit Institutions (Internationale Normen und Richtlinien für die staatliche Finanzkontrolle – ISSAI) bzw. der International Standards on Auditing (International anerkannte Grundsätze zur Abschlussprüfung – ISA) durch.

Besonderes Augenmerk legte der RH auf die Prüfungsstandards ISSAI 1300 zur „Planung von Abschlussprüfungen“ und 1315 zur „Erkennung und Beurteilung der Risiken wesentlicher Falschangaben durch die Gewinnung eines ausreichenden Verständnisses der Einheit und ihres Umfelds“. Die Beurteilung der IKS hat demnach unter anderem im Rahmen von risikoorientierten Funktionsprüfungen zu erfol-

² Im Bereich der aktiven Förderungen führte der RH eine Gebarungsüberprüfung für die Eingliederungsbeihilfe „Come back“ des AMS durch (Reihe Bund 2014/7).

³ Die Ausschreibung der IT-Dienstleistungen überprüfte der RH anlässlich seiner Gebarungsüberprüfung betreffend „IT-Betriebssicherheit im Arbeitsmarktservice“ (veröffentlicht in Reihe Bund 2011/10).

gen. Diesen Standards folgend führte der RH diese Funktionsprüfung des IKS des Prozesses Arbeitsmarkt nach einem risikoorientierten Prüfungsansatz durch. Die Auswahl und der Umfang der zu prüfenden (Teil-)Prozesse erfolgten mit dem Ziel, das Risiko nicht entdeckter Fehler zu minimieren, die wesentliche Auswirkungen auf die Ordnungsmäßigkeit der Verrechnung haben könnten.

Von wesentlichen Auswirkungen ging der RH unter Anwendung von ISSAI 1320 dann aus, wenn die festgestellten Mängel 1 % der budgetierten Gesamtauszahlungen des Bundes überschritten („Gesamtwesentlichkeit“). Die Gesamtwesentlichkeit betrug somit 750 Mio. EUR (1 % von rd. 75 Mrd. EUR). Bei einer Überschreitung der Grenze konnte nicht mehr davon ausgegangen werden, dass die Verrechnung im Bereich Arbeitsmarkt ein getreues Bild der Vermögens-, Ergebnis- und Finanzlage widerspiegelte.

Für die Beurteilung der einzelnen Prozesse bzw. Bilanzpositionen reduzierte der RH die Gesamtwesentlichkeit. In Anlehnung an ISSAI 1330 kann bei einem sehr gut funktionierenden IKS eine Reduktion der Gesamtwesentlichkeit um 25 % erfolgen. Bei Mängeln im IKS ist der Prozentsatz jedoch zu erhöhen, womit die Wesentlichkeitsgrenze dementsprechend sinkt. Der RH zog, basierend auf dem Ergebnis der Gebarungsüberprüfung „Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes“ (Reihe Bund 2012/10), einen reduzierten Standard-Prozentsatz von 30 % heran. Davon ausgehend betrug die Planungswesentlichkeit 525 Mio. EUR.

(3) Hinsichtlich des Prozesses Arbeitsmarkt betrug die Summe der Auszahlungen laut Voranschlag rd. 6,4 Mrd. EUR für das Jahr 2013. Sie lag damit über der Planungswesentlichkeit von 525 Mio. EUR. Aufgrund dieses Gebarungsumfangs nahm der RH den Prozess Arbeitsmarkt in seine § 9-Prüfung auf.

Die nachfolgende Tabelle zeigt den Voranschlag der Auszahlungen der Untergliederung (UG) 20 Arbeit, wobei die Detailbudgets 20.01.02 Aktive Arbeitsmarktpolitik und 20.01.03 Leistungen/Beiträge BMASK über der Planungswesentlichkeitsgrenze von 525 Mio. EUR lagen:

Prüfungsablauf und –gegenstand

Tabelle 1: Voranschlag Auszahlungen 2013 – UG 20 Arbeit		
DB	Detailbudget	Voranschlag 2013 in Mio. EUR
20.01.01	Arbeitsmarktdadministration BMASK	416,77
	davon	
	Kostenersatz an das AMS	385,17
20.01.02	Aktive Arbeitsmarktpolitik	976,94
20.01.03	Leistungen/Beiträge BMASK	4.924,82
20.01.04	Arbeitsmarktdadministration AMS	56,50
20.02.01	Arbeitsinspektion	30,76
Voranschlag Auszahlungen gesamt		6.405,79
Voranschlag Auszahlungen Überprüfung		5.309,99

Quelle: Haushaltsinformationssystem

Das Detailbudget 20.01.03 Leistungen/Beiträge BMASK und – aufgrund der hohen Auszahlungen – der Kostenersatz an das AMS waren, wie bereits ausgeführt, Gegenstand dieser Funktionsprüfung. Die Summe der überprüften Auszahlungen betrug rd. 5,3 Mrd. EUR⁴ bzw. ca. 7 % der für 2013 veranschlagten Gesamtauszahlungen des Bundes (rd. 75 Mrd. EUR) oder etwa 83 % der Gesamtauszahlungen der UG 20 Arbeit. Eine weitere Funktionsprüfung für den Bereich aktive Arbeitsmarktpolitik – insbesondere für den Bereich Förderungen – ist im Zuge der Funktionsprüfung 2014 geplant.

(4) Zu dem im August 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das AMS und das BMASK im September 2014 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im September 2014.

(5) In seiner Stellungnahme wies das AMS darauf hin, dass sich im Prüfbericht keine Aussage befände, dass das AMS seine Aufgaben in überwiegendem Ausmaß ordnungsgemäß erledigt habe. Der RH habe bei seinen Prüfungshandlungen keinerlei Hinweise auf Manipulationen bzw. Unregelmäßigkeiten festgestellt. Er beziehe sich in seinen Ausführungen auf theoretische Umgehungsmöglichkeiten. Das AMS räumte ein, dass zwar fehlerhafte Auszahlungen im Bagatellbereich durch individuelle Bearbeitungsfehler im Bereich des Möglichen seien, die bestehenden Kontrollsysteme würden aber Unregelmäßigkeiten in betragsmäßig erwähnenswertem Ausmaß nicht erlauben.

⁴ Voranschlag der UG 20 Arbeit

Der RH verweist diesbezüglich nochmals auf das Ziel der Überprüfung, das sich auf die Beurteilung des Internen Kontrollsystems (IKS) in den oben erwähnten Bereichen zur Festlegung der Maßgeblichkeitsgrenze im Rahmen der Überprüfung der Abschlussrechnungen beschränkte. Weder eine gesamthafte Beurteilung des IKS des AMS noch das Aufzeigen von konkreten Manipulationen bzw. Unregelmäßigkeiten waren Ziel der Überprüfung.

Verfahrensbeteiligte im Prozess Arbeits- markt

- 2 Nachstehend werden die wichtigsten Verfahrensbeteiligten im Prozess Arbeitsmarkt dargestellt:

Arbeitsmarktservice Österreich (AMS):

Das AMS ist eine ausgegliederte Dienststelle des BMASK mit eigener Rechtspersönlichkeit, gegliedert in eine Bundes-, neun Landes- und 101 Regionalgeschäftsstellen (BGS, LGS und RGS). Das AMS führt sowohl passive als auch aktive Arbeitsmarktpolitik durch.

Unter passiver Arbeitsmarktpolitik werden Maßnahmen und Leistungen verstanden, auf arbeitslose Personen während der Zeit der Arbeitsuche einen Rechtsanspruch haben. Das AMS bietet hierbei Leistungen und Förderungen für Arbeitssuchende, wie bspw. Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Überbrückungshilfe, Kurzarbeit usw.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik versucht durch gezielte Maßnahmen Geschehnisse am Arbeitsmarkt zu beeinflussen. Dabei bietet das AMS Informationen über Arbeitsmarkt und Berufswelt, um die Transparenz des Marktes zu erhöhen. Außerdem unterstützt das AMS die Anpassung von Berufsqualifikationen für Arbeitskräfte, indem die berufliche Aus- und Weiterbildung gefördert wird.

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK):

Das BMASK fungiert als Aufsichtsbehörde für das Arbeitsmarktservice.

Bundesrechenzentrum GmbH (BRZ GmbH):

Die BRZ GmbH ist im Prozess Arbeitsmarkt für die Berechnung der Anspruchshöhe der finanziellen Leistungen des AMS verantwortlich. Außerdem führt sie die Verbuchung und Zahlung von Lohnersatzleis-

Verfahrensbeteiligte im Prozess Arbeitsmarkt

tungen, Förderungen sowie Beihilfen im HV-SAP durch, wobei sie im Bereich des Prozesses Arbeitsmarkt sowohl die Erfassung als auch die Zahlungsfreigabe durchführt.

IT-Dienstleister:

Nach einer Ausschreibung 2011 übernahm ein neuer IT-Dienstleister die Betreuung der IT-Infrastruktur des AMS. Es werden über 90 Applikationen betreut, die durch Schnittstellen miteinander verbunden sind. Der RH unterzog diesen Prozess einer Gebarungsüberprüfung und veröffentlichte seine Feststellungen im Bericht „IT-Betriebssicherheit im Bereich Arbeitsmarktservice“ (Reihe Bund 2011/10).

Leistungen des AMS im Bereich Arbeitslosenversicherung (ALV)

Dokumentation der Stammdaten

3.1 Für Leistungen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz und Beihilfen nach dem Arbeitsmarktservicegesetz erfasste ein Sachbearbeiter in den RGS des AMS die Daten in den Applikationen Arbeitsmarktförderung (AMF), Arbeitslosenversicherung (ALV) und Personenstamm (PST). Da das IT-System des AMS eine verpflichtende Kontrolle der Eingaben vorsieht, wurde jeder Geschäftsfall im Sinne des Vier-Augen-Prinzips einem Prüfer zur Approbation zugewiesen.

Bei Anlage eines jeden Geschäftsfalls mussten je nach individueller Situation unterschiedliche Unterlagen und Dokumente vorgelegt werden. Der Sachbearbeiter fertigte dabei Kopien der benötigten Unterlagen an und ordnete diese dem Papierakt des jeweiligen Geschäftsfalls zu, um die Prüfung mittels Vier-Augen-Prinzip zu ermöglichen. In jedem Fall musste dem Sachbearbeiter ein amtlicher Lichtbildausweis vorgelegt werden. Es war nicht vorgesehen, dass der Sachbearbeiter von den vorgelegten Identitätsnachweisen Kopien anfertigen sollte.

3.2 Der RH anerkannte grundsätzlich die verpflichtende Approbation eines jeden Geschäftsfalls im IT-System, weil dies dem Vier-Augen-Prinzip entsprach. Der RH kritisierte jedoch, dass keine Vorschriften betreffend Kopien der amtlichen Lichtbildausweise existierten und dass der Sachbearbeiter die Identitätsnachweise lediglich einsah. Er empfahl dem AMS, eine entsprechende Vorschrift zu erlassen, wonach zukünftig der Identitätsnachweis dokumentiert wird und Kopien dem Akt des Geschäftsfalles beigelegt werden.

- 3.3** Das BMASK stellte in seiner Stellungnahme die Notwendigkeit einer Kopie des amtlichen Lichtbildausweises der den Antrag stellenden Person in Frage. Für das BMASK sei nicht ersichtlich, inwiefern anlässlich der Approbation des Geschäftsfalls, also zu einem Zeitpunkt, zu dem der Antragsteller die Geschäftsstelle bereits verlassen habe, eine Identitätsprüfung über den oben angeführten Vermerk hinaus anhand einer Kopie des Lichtbildausweises vorgenommen werden könnte.

Das AMS wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass – sofern die betreffende Person nicht ohnehin amtsbekannt ist – die Identität jedenfalls im Zuge der Geltendmachung von Anträgen geprüft und auf den Papierformularen ein entsprechender Vermerk (z.B. „lt. Reisepass xxxx“) angebracht werde. Darüber hinaus sei das AMS aktuell nicht mit entsprechenden Geräten (Arbeitsplatzkopierer bzw. –scanner) ausgestattet. Das AMS würde jedoch eine zukunftssträchtigere Lösung – mit Vorteilen für alle Beteiligten – in einem Datenverbund mit dem Zentralen Personenstandsregister sehen. Ein erstes Gespräch mit Vertretern des BMI habe dazu bereits stattgefunden.

- 3.4** Der RH hielt dem entgegen, dass bei den überprüften Stichproben eine Dokumentation des Identitätsnachweises nicht durchgängig erfolgte. Zum Teil wurde nur die Art des Identitätsnachweises (bspw. Reisepass) festgehalten, nicht aber die Ausweisnummer. Die Dokumentation und Anfertigung einer Kopie des Identitätsnachweises kann dazu beitragen, allfällige Malversationen zu erschweren. Bezüglich des Arguments des AMS, dass nicht ausreichend Kopiergeräte in den RGS vorhanden sind, wies der RH darauf hin, dass auch jetzt schon betreffend anderer Nachweise Kopien angefertigt werden müssen.

- 4.1** Eine bestimmte Anzahl von Geschäftsfällen musste einer qualifizierten Prüfung nach dem Sechs–Augen–Prinzip unterzogen werden. Dabei zog die IT die durchschnittliche Anzahl von täglich erledigten Geschäftsfällen je RGS heran:

Tabelle 2: Durchschnittliche Anzahl von täglich erledigten Geschäftsfällen je RGS	
durchschnittliche Anzahl an erledigten Geschäftsfällen pro Tag	zu prüfende Geschäftsfälle
bis 250	jeder 100.
251 bis 550	jeder 200.
über 551	jeder 300.

Quelle: AMS

Leistungen des AMS im Bereich Arbeitslosenversicherung (ALV)

Die IT passte die Zähler der RGS dabei zu Beginn eines Jahres automatisch an. Dazu ermittelte jede Geschäftsstelle den Mittelwert der im Vorjahr täglich erledigten Geschäftsfälle und trug die entsprechende Prü fzahl gemäß obiger Kriterien ein.

- 4.2** Der RH kritisierte, dass durch die vorgenommene Gewichtung die Anzahl der zu prüfenden Geschäftsfälle bei 0 bis 250 Geschäftsfällen pro Tag sowie bei 251 bis 550 Geschäftsfällen pro Tag jeweils 2 betrug und zu einer unterschiedlichen Kontrolldichte (2 zu 250 und 2 zu 550) führte. Der RH empfahl dem AMS, unabhängig von der durchschnittlichen Anzahl an erledigten Geschäftsfällen pro Tag eine gleichmäßige Kontrolldichte der Geschäftsfälle zu gewährleisten.

- 4.3** *In seiner Stellungnahme teilte das BMASK grundsätzlich die Intention der Empfehlung zur Gewährleistung einer gleichmäßigen Kontrolldichte und sagte zu, deren Umsetzung gemeinsam mit dem AMS unter Bedachtnahme auf die dafür vorhandenen Ressourcen zu prüfen.*

Das AMS sagte im Zuge der Stellungnahme die Umsetzung dieser Empfehlung zu. Es werde bei nächster Gelegenheit eine gleichmäßige Kontrolldichte der Geschäftsfälle realisieren. Um allerdings keinen zusätzlichen Aufwand in den regionalen Geschäftsstellen des AMS zu erzeugen, werde der Prü fzähler bei allen auf 300 gesetzt.

- 4.4** Der RH begrüßt die Zusage der Umsetzung der Empfehlung. Bezüglich der Höhe des Prü fzählers weist der RH darauf hin, dass diese im Rahmen eines gesamten Risikokonzepts (siehe auch TZ 11) festgelegt werden sollte.

- 5.1** Die Erfassung der Personenstammdaten erfolgte teils durch manuelle Eingabe, teils durch Übernahme aus dem Zentralen Melderegister (ZMR). Eine Übernahme der im ZMR gespeicherten Daten erfolgte mittels „Klick“ in der Applikation auf die jeweilige Schaltfläche des ZMR.

- 5.2** Der RH kritisierte, dass eine Übernahme der gespeicherten Daten aus dem ZMR nicht zwingend erfolgen musste und dadurch nicht bei allen Geschäftsfällen eine Übernahme der Daten sichergestellt war. Er empfahl daher dem AMS, die Abfrage der gespeicherten Daten des ZMR automatisiert vorzusehen. Sind keine entsprechenden Daten beim ZMR gespeichert, sollten manuelle Ergänzungen einer besonderen Kontrolle unterliegen.

- 5.3** *Laut Stellungnahmen des BMASK und des AMS befinde sich die Umsetzung dieser Empfehlung durch das AMS bereits in Vorbereitung.*

Fachkontrollen

Überblick

- 6** Das AMS führte eine laufende Überprüfung der Geschäftsprozesse im Bereich ALV in Form einer Fachkontrolle durch. Die Fachkontrolle im Bereich ALV setzte sich aus folgenden Prüfungen zusammen:

- Einzelfallprüfungen:

LGS prüften jeden 1.200sten Geschäftsfall aller RGS, ob dieser korrekt bearbeitet wurde. Die Einzelfallprüfungen umfassten ca. 0,08 % aller Geschäftsfälle der ALV-Applikation.

- Überprüfung aller zum Rückstandsstichtag rückgenommenen und nicht anweisungsreifen Anträge mit einer Geltendmachung aus dem Vormonat oder früher:

Einmal pro Monat wurde von den LGS eine Rückstandsliste ausgewertet. Auf dieser Liste befanden sich Geschäftsfälle aller RGS, welche zum Zeitpunkt der Erstellung der Liste bereits in Bearbeitung, jedoch noch nicht abgeschlossen waren. Die Gründe für die verzögerten Abschlüsse – bspw. fehlende Unterlagen aus dem Ausland – wurden von der LGS überprüft.

- Prüfungen zu einem oder mehreren konkret vereinbarten Schwerpunktthemen:

Die LGS prüften zusätzlich Geschäftsfälle der RGS hinsichtlich definierter Schwerpunkte. Die Themenschwerpunkte wurden jährlich von der BGS festgelegt. Bei der Festlegung wurden Ergebnisse aus Einzelfallprüfungen, Änderungen der Rechtslage bzw. Erkenntnisse der Internen Revision berücksichtigt.

Schwerpunktprüfungen

- 7.1** Im Rahmen der ALV-Schwerpunktprüfung 2012 überprüften die LGS die Berücksichtigung von ausländischen Versicherungszeiten bei der Anspruchsbeurteilung und die Qualität einer gegebenenfalls erforderlichen Eingabe der Grunddaten für die Grenzgänger-Verrechnung. Die LGS hatten eine Stichprobe im Umfang von insgesamt 656 Fällen gezogen, wobei der Stichprobenumfang je LGS zwischen neun Fällen

Leistungen des AMS im Bereich Arbeitslosenversicherung (ALV)

für das Burgenland und 127 Fällen für Oberösterreich lag. Die Qualität der Bearbeitung der Fälle wurde nach drei Kriterien geprüft.⁵

Die nachfolgende Tabelle weist die fehlerhaften Fälle in absoluten sowie relativen Zahlen aus:

Tabelle 3: Aufstellung Fehlerhäufigkeit nach Bundesländern				
Bundesland	geprüfte Fälle insgesamt	korrekte Fälle	fehlerhafte Fälle	Anteil der fehlerhaften Fälle an allen Fällen
	Anzahl			in %
Burgenland	9	2	7	77,78
Kärnten	72	63	9	12,50
Niederösterreich	54	30	24	44,44
Oberösterreich	127	85	42	33,07
Salzburg	52	33	19	36,54
Steiermark	112	43	69	61,61
Tirol	79	52	27	34,18
Vorarlberg	65	39	26	40,00
Wien	86	43	43	50,00
Österreich gesamt	656	390	266	40,55

Quelle: AMS

Im österreichweiten Durchschnitt waren demnach 40,6 % der Fälle fehlerhaft, wobei das Burgenland mit 77,8 % die höchste Fehlerrate und Kärnten mit 12,5 % die geringste Fehlerrate aufwies. Eine hohe Fehlerquote führte nicht zur Erweiterung der Stichprobe bzw. einer Folgeprüfung. Eine Klassifizierung der Fehler sowie eine Ursachenanalyse der Fehler fanden im Rahmen der Bewertung nicht statt.

7.2 Der RH bemängelte die hohe durchschnittliche Fehlerrate von 40,6 % und die großen Abweichungen der geprüften Fälle zwischen einzelnen Bundesländern. Der RH kritisierte, dass im Burgenland vor dem Hintergrund der geringen Stichprobenanzahl und hohen Fehlerrate keine Erweiterung der Stichprobe stattfand. Darüber hinaus kritisierte

⁵ Die Kriterien für die Bearbeitungsqualität der Fälle waren, ob die ausländischen Zeiten bei der Beurteilung der Anwartschaft und der Bezugsdauer korrekt berücksichtigt wurden, ob die Bemessungsgrundlage in der korrekten Höhe festgelegt wurde und ob eine allfällige erforderliche Eingabe der Grunddaten für die Grenzgänger-Verrechnung korrekt erfolgte.

der RH, dass das AMS weder systematische Ursachenanalysen noch inhaltliche Beurteilungen der Fehler durchführte.

Der RH empfahl dem AMS, für den Bereich der Schwerpunktprüfung eine einheitliche Klassifizierung der Fehler vorzugeben, um bspw. reine Formfehler und bestimmte inhaltliche Fehler unterscheiden zu können und somit die Ergebnisse der Schwerpunktprüfungen aussagekräftiger und unter den LGS vergleichbarer zu machen. Weiters empfahl der RH dem AMS, eine bundesweite Analyse der aufgetretenen Fehler durchzuführen, um die Qualität der Fehler feststellen zu können. Anhand dieser Analyse wären Fehlerursachen zu ergründen und entsprechende Gegenmaßnahmen einzuleiten. Darüber hinaus empfahl der RH dem AMS, bei hohen Fehlerraten die Stichprobe zu erweitern. Außerdem wären bei RGS mit hohen Fehlerraten nach zwei bis drei Jahren Folgeprüfungen durchzuführen.

- 7.3** *Laut Stellungnahme des BMASK sei eine einheitliche Klassifizierung der Fehler (z.B. nach deren Zahlungswirksamkeitsrelevanz) bei Schwerpunktprüfungen für deren Aussagekraft aus der Sicht des BMASK sicherlich vorteilhaft, werde aber möglicherweise nicht für jede Prüfung zweckmäßig sein. Sie sei jedenfalls dort anzustreben, wo dies sachlich möglich und eine Klassifizierung nicht bereits anhand der für die Prüfung festgelegten Kriterien ableitbar sei. Inwieweit dabei eine Analyse der Fehlerursachen und eine darauf basierende Prozessanpassung zur Minimierung bzw. Vermeidung derartiger Fehler möglich sei, werde ebenfalls vom gewählten Schwerpunktthema abhängen und vom AMS im Einzelfall zu prüfen sein. Jedenfalls werde die Empfehlung des RH, bei hohen festgestellten Fehlerraten die Stichprobe zu erweitern, vom BMASK geteilt.*

Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es der Fachabteilung Service für Arbeitskräfte in der BGS aufgrund mehrerer Anlässe 2012 angebracht erschien, die Erfassung und Verarbeitung der Grunddaten für eine Grenzgängerverrechnung von den LGS anhand von vorgegebenen Kriterien explizit prüfen zu lassen. Eine Klassifizierung der Fehler im Sinne von „leicht – mittel – schwer“ oder „zahlungswirksam – nicht zahlungswirksam“ schien bei dieser Schwerpunktprüfung nicht angebracht. Bei der Prüfung dieses Schwerpunkts wäre ohnehin klar gewesen, dass Versäumnisse in der Regel Auswirkungen auf Zahlungen haben und damit der Republik Österreich oder betroffenen Personen Schaden entstanden sein könnte.

Leistungen des AMS im Bereich Arbeitslosenversicherung (ALV)

Bezüglich der Empfehlung einer bundesweiten Analyse der aufgetretenen Fehler bei Schwerpunktprüfungen wies das AMS in seiner Stellungnahme auf die angeführten Maßnahmen aus dem diesbezüglichen Kontrollbericht hin. Die LGS hätten aufgrund des durchaus kritischen Ergebnisses die korrekte Berücksichtigung von ausländischen Versicherungszeiten und insbesondere die Eintragungen für die Grenzgängerabrechnungen bei deren Fachtagungen und bei der Geschäftsstellenbetreuung thematisiert. Insbesondere im Rahmen der RGS-Betreuung solle künftig auf die Einhaltung der korrekten Vorgangsweise in diesem Bereich besonders geachtet werden. Zudem hätten die meisten Bundesländer konkrete Schulungen und Workshops zu diesen Themen durchgeführt. Darüber hinaus wäre auch jeder fehlerhafte Einzelfall ausführlich mit der betroffenen regionalen Geschäftsstelle besprochen und korrigiert worden. Nach Ansicht des AMS seien diesbezüglich die Empfehlungen des RH mit den hiezu beschriebenen Maßnahmen erfüllt worden.

Das AMS teilte weiters in seiner Stellungnahme mit, die Empfehlung des RH, bei RGS mit hohen Fehlerraten nach zwei bis drei Jahren Folgeprüfungen durchzuführen, gerne aufzunehmen und seine Vorgaben entsprechend anzupassen.

Zahlungsverkehr

Allgemeines

- 8 Die Berechnung und die Auszahlung der finanziellen Leistungen des AMS an Anspruchsberechtigte führte das AMS nicht selbst durch. Das AMS erfasste die Stammdaten und leitete die entsprechenden Informationen über eine Schnittstelle an die BRZ GmbH weiter. Diese errechnete die Anspruchshöhe und nahm die Auszahlung an Anspruchsberechtigte vor. Im Bereich des Zahlungsverkehrs übernahm das AMS lediglich bei ausbezahlten Überbezügen eine Funktion, in allen anderen Fällen war das AMS nicht beteiligt.

Überbezüge

- 9.1 Überbezüge, bei deren Entstehung das AMS eine Teilschuld trug und die nicht rückgefordert werden konnten, waren als Abschreibung wegen Fehlbeurteilung im fachlichen Controlling auszuweisen und zu dokumentieren. 2012 betrug die Summe der Abschreibungen und nicht einbringlichen Forderungen wegen Fehlbeurteilung 1,54 Mio. EUR (3.891 Fehlbeurteilungen). Eine bundesweite Ursachenanalyse sowie eine Beurteilung der Qualität der Fehler fand im Rahmen der Bewertung nicht statt.

- 9.2** Der RH kritisierte die hohen Abschreibungen von Überbezügen aufgrund von Fehlbeurteilungen wie bspw. aufgrund der verspäteten Erfassung von bezugsrelevanten Stammdaten (Beginn eines Dienstverhältnisses). Er empfahl dem AMS, die Ursachen für die Fehlbeurteilungen bundesweit zu erheben und geeignete Gegenmaßnahmen einheitlich zu treffen.
- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMASK ergäbe die Abschreibungssumme (1,54 Mio. EUR) in Relation gesetzt zur gesamten Nettoauszahlungssumme (rd. 3,03 Mrd. EUR) eine Fehlerquote von rd. 0,0001%. In Hinblick auf die Empfehlung des RH zur Vornahme einer Ursachenanalyse werde das BMASK gemeinsam mit dem AMS analysieren, inwieweit eine weitere Verbesserung erreicht werden könne. Festzuhalten sei jedenfalls, dass das AMS nach Wahrnehmung des BMASK eine Ursachenanalyse betreibt, wofür schon die wie oben angeführte geringe Fehlerquote spräche.*

Das AMS erwiderte in seiner Stellungnahme, dass es im Rahmen des fachlichen Monitorings die Ursachen für Fehlbeurteilungen bereits jetzt erhebe und auch versuche, mit geeigneten Maßnahmen gegenzusteuern. Im fachlichen Monitoring des AMS sei eine Kennziffer betreffend Abschreibungen wegen Fehlbeurteilungen eingeführt. Die diesbezügliche Entwicklung werde von den LGS laufend geprüft und – nach durchgeführter Ursachenforschung – versucht, entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen zu setzen. Die Ergebnisse würden der BGS halbjährlich berichtet. Darüber hinaus würden die LGS bei einem neutralen, negativen oder sehr negativen Ergebnis die Ursachen für die Entwicklung und die getroffenen bzw. geplanten Maßnahmen erläutern.

Weiters führte das AMS in seiner Stellungnahme ein Beispiel aus dem Monitoringbericht des Jahres 2013 betreffend der LGS Steiermark an, in dem diese eine Stellungnahme zu den Ursachen für die Entwicklung und zu den getroffenen bzw. geplanten Maßnahmen anführte. Als gegensteuernde Maßnahme würden im Rahmen der RGS-Betreuung die Durchführung von „Vor-Ort-Schulungen“ und bei einem gemeinsamen steiermarkweit georteten Bedarf das Anbieten von Workshops/Schulungen angeführt. Darüber hinausgehende Maßnahmen müssten in Richtung Evaluierung des Zonenmodells in Verbindung mit der Aufgabenverteilung/-erledigung im Service für Arbeitsuchende und daher bundesweit organisatorisch/strategisch durchgeführt werden.

- 9.4** Der RH anerkennt, dass in den LGS im Rahmen des fachlichen Monitorings die Ursachen für Fehlbeurteilungen erhoben werden und auch versucht wird, mit geeigneten Maßnahmen gegenzusteuern. Der RH weist aber darauf hin, dass eine bundesweite Ursachenanalyse fehlt und verweist bezüglich deren Notwendigkeit auf den in der Stellungnahme des AMS zitierten Monitoringbericht des Jahres 2013 betreffend der LGS Steiermark. In diesem wird seitens der LGS Steiermark explizit angeführt, dass darüber hinausgehende Maßnahmen in Richtung Evaluierung des Zonenmodells in Verbindung mit der Aufgabenverteilung/-erledigung im Service für Arbeitsuchende und daher bundesweit organisatorisch/strategisch durchgeführt werden müssten.

IT-Sicherheit und Dokumentation

Applikationen

- 10.1** Das IT-System des AMS war sehr komplex, weil es aus zahlreichen Applikationen bestand. Das AMS hatte ca. 90 IT-Fachanwendungen, darunter auch viele eigens für das AMS entwickelte Anwendungen.
- 10.2** Der RH kritisierte die Vielzahl der verwendeten Applikationen und die dadurch entstehende Komplexität der IT-Systeme. Er empfahl dem AMS, die Anwendungen auf Konsolidierungs- und Vereinfachungsmöglichkeiten hin zu analysieren und gegebenenfalls umzusetzen.
- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMASK werde die vom RH empfohlene IT-Konsolidierung seitens des AMS mit dem EDV-Dienstleister im Rahmen der bereits gestarteten IT-Transformation schrittweise umgesetzt werden. Diese Umsetzung, welche teilweise mit kompletten Neuentwicklungen von Teilen der IT-Landschaft verbunden sei, könne jedoch nicht in wenigen Monaten abgeschlossen werden.*

Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es im Zuge der geplanten und bereits begonnenen IT-Transformation eine Konsolidierung und zu einem großen Teil auch eine Neuentwicklung seiner Fachapplikationen beabsichtige. Dieser Prozess werde stufenweise realisiert und mehrere Jahre, nicht zuletzt auch aufgrund der beschränkten Personalressourcen und Budgetmittel in diesem Bereich, in Anspruch nehmen.

Risikoanalyse

- 11.1** Mit einer Risikoanalyse sollen Risiken im Prozess sowie in IT-Systemen erkannt und bewertet werden, um ein entsprechendes IKS einzurichten. Ziel ist es, auf Bedrohungen durch organisatorische Mängel, menschliche Fehlhandlungen, technisches Versagen oder vorsätzliche Manipulation adäquat reagieren zu können, um das Gesamtrisiko so

weit zu reduzieren, dass das verbleibende Restrisiko quantifizierbar und akzeptierbar wird. Das AMS hatte jedoch für den Geschäftsprozess Arbeitslosenversicherung keine Risikoanalyse, welche die inhärenten Risiken des Prozesses systematisch und gesamthaft abbildete, durchgeführt. Damit fehlten wesentliche Informationen zur Steuerung des Risikos.

11.2 Der RH kritisierte, dass es keine Risikoanalyse im AMS gab, obwohl diese essenzielle Voraussetzung für die Einrichtung eines effektiven IKS ist. Mangels Vorliegen einer Risikoanalyse war das inhärente Risiko des Geschäftsprozesses Arbeitslosenversicherung nicht bekannt und es konnten keine entsprechenden technischen und/oder organisatorischen Maßnahmen zur Reduktion des inhärenten Risikos gesetzt werden. Aufgrund dieses Zustands konnten potenzielle Fehlerquellen bei Dateneingabe und -pflege unentdeckt bleiben und es waren fehlerhafte Eingaben möglich. Der RH empfahl daher dem AMS, eine gesamthafte Risikoanalyse – nach anerkannten Standards (z.B. ISO 27001, 27005 und 31000) – durchzuführen, um potenzielle Fehler im Verfahren zu vermeiden.

11.3 *Laut Stellungnahme des BMASK habe für das BMASK und das AMS Kontrolle und Controlling zur ordnungsgemäßen Abwicklung der Gebahrung Arbeitsmarkt oberste Priorität. Die gesetzliche Einrichtung des Kontrollausschusses (§ 7 Abs. 7 AMSG), die Einrichtung der Abteilung „Interne Revision“, das dichte Netz an Richtlinien, Fachkontrolle, fachliches Monitoring und Maßnahmenmonitoring, Schulungen der Mitarbeiter, etc. ermögliche es dem AMS, bei seinem anspruchsvollen Geschäft, nur marginale Fehlerquoten vorweisen zu können; dies sei dem RH bekannt. Im Zusammenhang mit der Empfehlung des RH werde unter Beachtung der genannten Standards zu prüfen sein, inwieweit damit eine Verbesserung der Performance des AMS zu erreichen sei, insbesondere wie weit die gesetzten Maßnahmen zu einem Gesamtsystem zusammengefügt werden sollen.*

Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es zwar stimme, dass kein schriftlich ausgearbeitetes „Risikokzept“ vorliege, daraus abzuleiten, dass es kein adäquates IKS gäbe, sei jedoch unzutreffend. Das AMS besitze seit vielen Jahren ein effektives IKS, das auf gründlichen Überlegungen seiner Fachexperten hinsichtlich Malversations- und Fehlermöglichkeiten beruhe. Es werde zudem permanent an sich neu ergebende Anforderungen bzw. erkannte Schwachstellen angepasst.

Es möge zutreffen, dass die formale Dokumentation des Prozesses der Risikoanalyse verbesserbar sei, das besage jedoch nichts über die Qualität des IKS im AMS. Im Übrigen darf das AMS darauf hinweisen,

dass es dem BMF regelmäßig einen Risikobericht vorlege, der von diesem als ausreichend anerkannt werde.

Das AMS werde aber trotzdem Überlegungen im Sinne einer Kosten-Nutzen-Analyse anstellen und prüfen, ob zusätzliche Aufzeichnungen und der Aufwand einer Zertifizierung im Hinblick auf einen Zusatznutzen angezeigt erscheinen. Der Vorstand sehe die wesentlichen Risiken, die im Bereich der finanziellen Gebarung lägen, als bekannt und ausreichend abgedeckt an.

- 11.4** Der RH anerkennt die vorhandenen Kontrollmaßnahmen, weist aber nochmals auf die Notwendigkeit einer gesamthaften Risikoanalyse zur Beurteilung der Effektivität des IKS hin. Die Risikoanalyse umfasst insbesondere eine Risikoidentifizierung (mit welchen Risiken ist die Institution konfrontiert), eine Risikobewertung (welche Risiken treten mit welcher Wahrscheinlichkeit ein; Risikoanalyse im engeren Sinne) sowie das Risikomanagement (Ursachenidentifikation, Maßnahmenplanung). Ob weitere Maßnahmen zur Verbesserung des IKS notwendig sind, wird durch eine Risikoanalyse festgestellt werden können.

Rollen und Berechtigungen

- 12.1** In der Applikation ALV waren Benutzerzugänge für Testzwecke für einen IT-Dienstleister eingerichtet, welcher die Applikation betreute. Sie waren nicht personifiziert und stellten somit ein Risiko für mögliche Manipulationen dar. Diese Benutzerzugänge wurden lediglich für ein Wochenende Mitte 2012 für eine Umstellung benötigt, dennoch hat das AMS diese Testuser erst im Zuge der Überprüfung durch den RH Ende Oktober 2013 deaktiviert.
- 12.2** Der RH kritisierte, dass nicht personifizierte Testuser am Echtsystem eingerichtet und diese erst im Zuge der Überprüfung durch den RH Ende Oktober 2013 deaktiviert wurden. Er empfahl dem AMS darauf zu achten, dass im Echtbetrieb der IT-Applikationen prinzipiell keine Testbenutzer verwendet werden. Im Rahmen von Umstellungen können für Qualitätssicherungsmaßnahmen kurzfristig Testbenutzer verwendet werden, wenn diese zeitnah wieder gelöscht werden. Weiters empfahl der RH, die Datenzugriffe der Testbenutzer im freigegebenen Zeitraum zu protokollieren und stichprobenweise auszuwerten, damit etwaige unberechtigte Zugriffe aufgezeigt und entsprechende Maßnahmen gesetzt werden können.
- 12.3** Das BMASK stimmte in seiner Stellungnahme den Empfehlungen zu und teilte mit, dass die Umsetzung bereits vom AMS veranlasst worden sei.

Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die im Zuge der IT-Transition für die Rechenzentrumsübernahme angelegten unpersonalisierten Testbenutzer für den IT-Dienstleister umgehend stillgelegt worden seien.

Darüber hinaus würde sichergestellt, dass derartige Benutzercodes künftig nur mehr, wenn überhaupt unbedingt notwendig, überwacht und befristet angelegt sowie zeitnah wieder gelöscht werden würden. Weiters sei sichergestellt worden, dass Datenzugriffe von Testbenutzern im IT-System protokolliert und stichprobenweise ausgewertet werden würden.

Gleichzeitiger Bezug von Krankengeld und Notstandshilfe

- 13.1** Bei Bezug von Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe hatte der Anspruchsberechtigte einen Krankenstand unverzüglich bekanntzugeben. Ab dem vierten Tag des Krankenstandes zahlte das AMS keine finanziellen Leistungen mehr aus, stattdessen erfolgte eine Auszahlung in Form von Krankengeld der Gebietskrankenkasse. In diesen Fällen hatte das AMS die Einstellung von Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe manuell zu veranlassen.⁶
- 13.2** Der RH kritisierte, dass bei Bezug von Krankengeld keine automatische Ruhendstellung des Arbeitslosengeldes bzw. der Notstandshilfe erfolgte und damit die Möglichkeit bestand, beides zu beziehen. Er empfahl dem AMS bei Bezug von Krankengeld eine automatisierte Ruhendstellung von Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe.
- 13.3** *Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es gemäß § 24 Abs. 1 AIVG verpflichtet sei, die bezugsberechtigte Person von der amtsweiligen Einstellung oder Neubemessung unverzüglich durch Mitteilung an die zuletzt bekannt gegebene Zustelladresse in Kenntnis zu setzen, zumal ihr das Recht zukomme, binnen vier Wochen nach Zustellung der Mitteilung einen Bescheid über die Einstellung oder Neubemessung zu begehren. In weiterer Folge habe das AMS darauf zu achten, binnen vier Wochen nach Einlangen des Begehrens einen Bescheid zu erlassen, damit nicht die Einstellung oder Neubemessung rückwirkend außer Kraft trete und die vorenthaltene Leistung nachzuzahlen sei. Es sei damit bei diesem Vorgang jedenfalls die Involvierung von AMS-Personal erforderlich, wodurch menschliche Fehlhandlungen nicht ausgeschlossen werden könnten.*

⁶ Die Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG) hat im Rahmen von Nachprüfungen des AMS Fehler hinsichtlich Doppelauszahlungen von Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe und Krankengeld identifiziert.

- 13.4** Der RH bekräftigt seine Empfehlung einer automatisierten Ruhendstellung von Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe bei Bezug von Krankengeld. Ebenso sollte die gesetzlich vorgesehene Mitteilung der amtsweiligen Einstellung an die bezugsberechtigte Person sowie eine etwaige Bescheiderstellung automatisiert unterstützt werden.

Kostenersatz

- 14.1** Gemäß § 41 Abs. 2 AMSG hatte der Bund dem AMS die Personal- sowie Sachausgaben zu ersetzen, wobei bspw. die unbaren Aufwendungen für die Dotierung von Rückstellungen nicht bar zu ersetzen waren.⁷ Das BMASK konnte keine detaillierte Berechnung des Kostenersatzes vorlegen. Im Jahresabschluss des AMS wurde die Höhe der Zahlungen des Bundes zwar angeführt, jedoch ohne detaillierte Berechnungsgrundlagen.
- 14.2** Der RH kritisierte, dass das BMASK keine detaillierte Berechnung des Kostenersatzes durchführte. Weiters konnte der RH den Ausgabenersatz des Bundes gemäß § 41 Abs. 2 AMSG anhand der vorliegenden Unterlagen nicht detailliert nachvollziehen. Der RH empfahl dem BMASK daher, den Kostenersatz auf Basis der gesetzlichen Bestimmungen detailliert zu berechnen und zu dokumentieren.
- 14.3** *Das BMASK hielt in seiner Stellungnahme fest, dass es den Kostenersatz an das AMS gemäß § 41 (2) AMSG auf Basis der gesetzlichen Bestimmungen prüfe. Die notwendigen Daten dazu würden im Jahresabschluss vom Wirtschaftsprüfer auch so dargestellt. Der Empfehlung des RH könne insofern gefolgt werden, als dass die schematische Prüfung des Kostenersatzes an das AMS auf Grundlage des AMS Jahresabschlusses gesondert tabellarisch dokumentiert werden würde.*

⁷ § 49 Abs. 1 AMSG

Schlussempfehlungen

15 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Arbeitsmarktservice Österreich (AMS)

(1) Im Zusammenhang mit Leistungen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz und Beihilfen nach dem Arbeitsmarktservicegesetz wäre vom AMS eine entsprechende Vorschrift zu erlassen, wonach zukünftig der Identitätsnachweis dokumentiert wird und Kopien dem Akt des Geschäftsfalles beigelegt werden. (TZ 3)

(2) Im Bereich der Kontrolle der Geschäftsfälle mittels Sechs-Augen-Prinzip sollte unabhängig von der durchschnittlichen Anzahl an erledigten Geschäftsfällen pro Tag eine gleichmäßige Kontrolldichte der Geschäftsfälle gewährleistet sein. (TZ 4)

(3) Die Abfrage der gespeicherten Daten des Zentralen Melderegisters (ZMR) wäre automatisiert durchzuführen. Sind keine entsprechenden Daten beim ZMR gespeichert, sollten manuelle Ergänzungen einer zusätzlichen Kontrolle unterliegen. (TZ 5)

(4) Für Schwerpunktprüfungen wäre eine einheitliche Klassifizierung der Fehler vorzugeben. (TZ 7)

(5) Darüber hinaus sollte eine bundesweite Analyse der aufgetretenen Fehler bei Schwerpunktprüfungen durchgeführt werden, um die Qualität der Fehler feststellen zu können. Anhand dieser Analyse wären Fehlerursachen zu ergründen und entsprechende Gegenmaßnahmen einzuleiten. (TZ 7)

(6) Treten bei Schwerpunktprüfungen hohe Fehlerraten auf, wären die Stichproben zu erweitern und nach zwei bis drei Jahren eine Folgeprüfung durchzuführen. (TZ 7)

(7) Die Ursachen für die Fehlbeurteilung von Leistungsansprüchen wären bundesweit zu erheben und geeignete Gegenmaßnahmen zu treffen. (TZ 9)

(8) Aufgrund der Komplexität im Zusammenhang mit der Vielzahl der verwendeten Applikationen sollten die Anwendungen auf Konsolidierungs- und Vereinfachungsmöglichkeiten hin analysiert und diese gegebenenfalls umgesetzt werden. (TZ 10)

Schlussempfehlungen

(9) Da eine Risikoanalyse die Voraussetzung für die Einrichtung eines effektiven IKS ist, sollte eine gesamthafte Risikoanalyse – nach anerkannten Standards (z.B. ISO 27001, 27005 und 31000) – durchgeführt werden, um potenzielle Fehler im Verfahren zu vermeiden. (TZ 11)

(10) Im Echtbetrieb von IT-Applikationen sollten prinzipiell keine unpersonifizierte Testbenutzer verwendet werden. Im Rahmen von Umstellungen können für Qualitätssicherungsmaßnahmen kurzfristig Testbenutzer verwendet werden, wenn diese zeitnah wieder gelöscht werden. (TZ 12)

(11) Datenzugriffe der Testbenutzer im IT-System wären im freigegebenen Zeitraum zu protokollieren und stichprobenweise auszuwerten, damit etwaige unberechtigte Zugriffe aufgezeigt werden und entsprechende Maßnahmen gesetzt werden können. (TZ 12)

(12) Um den gleichzeitigen Bezug von Krankengeld und Notstandshilfe zu verhindern, sollte bei Bezug von Krankengeld eine automatisierte Ruhendstellung von Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe erfolgen. (TZ 13)

BMASK

(13) Der gemäß § 41 Abs. 2 AMSG vom Bund an das AMS zu leistende Kostenersatz wäre auf Basis der gesetzlichen Bestimmungen detailliert zu berechnen und zu dokumentieren. (TZ 14)

Bericht des Rechnungshofes

**Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung der
Haushaltsverrechnung des Bundes für das Jahr 2013
gemäß § 9 Abs. 1 RHG 1948**

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	136
Abkürzungsverzeichnis	137

alle Ressorts und Oberste Organe

Wirkungsbereich aller Ressorts und Obersten Organe

Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung der Haushaltsverrechnung des Bundes für das Jahr 2013 gemäß § 9 Abs. 1 RHG 1948

KURZFASSUNG	140
Prüfungsablauf und -gegenstand	149
Sachanlagevermögen	152
Abschnitt I: Feststellungen zur Vermögensrechnung	
Finanzanlagevermögen – Verbuchung der Kapitalerhöhung von Beteiligungen	157
Vorräte	158
Forderungen und Verbindlichkeiten	159
Liquide Mittel	164
Zeitliche Abgrenzungen	165
Kurzfristige Rückstellungen	167
Langfristige Rückstellungen	173
Nettovermögen (Ausgleichsposten)	175
Konsolidierung	179
Abschnitt II: Allgemeine Feststellungen	
Kontenabstimmung	181
Kontenzuordnung	181
Verrechnung von Obligos	183
Belegarten	184
Zahlungsbedingungen	185
Belege – Verrechnungsgrund – ELAK	186
Eilnachrichtenverfahren	188
E-Rechnung im Bund	189
Buchhaltungsagentur des Bundes	190
Schlussempfehlungen	195

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Rückstellungen für Prozesskosten – Stichprobe _____ 168

Tabelle 2: Nettovermögen des Bundes 2013 _____ 178

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BAWAG P.S.K.	Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse Aktiengesellschaft
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHG 2013	Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz 2013)
BHV 2013	Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Durchführung des Bundeshaushaltsgesetzes (Bundeshaushaltsverordnung 2013)
BIG	Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.
BM...	Bundesministerium ...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMeiA	für europäische und internationale Angelegenheiten (seit 1. März 2014: BMEIA)
BMF	für Finanzen
BMLVS	für Landesverteidigung und Sport
BMWF	für Wissenschaft und Forschung (seit 1. März 2014: BMWFW)
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend (seit 1. März 2014 geteilt: BMWFW, BMFJ)
BRA	Bundesrechnungsabschluss
BRZ GmbH	Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
ELAK	Elektronischer Akt
ESVG	Europäisches System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene
EUR	Euro
EZB	Europäische Zentralbank
HIS	Haushaltsinformationssystem
HV	Haushaltsverrechnung
i.d.R.	in der Regel
i.V.m.	in Verbindung mit
IBAN	International Bank Account Number
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards

ISA	International Standards on Auditing
ISSAI	International Standards for Supreme Audit Institutions
IT	Informationstechnologie
KFZ	Kraftfahrzeug(e)
KPV	Kontenplanverordnung 2013
lt.	laut
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
OeBFA	Österreichische Bundesfinanzierungsagentur
OeNB	Oesterreichische Nationalbank
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RHG	Rechnungshofgesetz 1948
RLV	Rechnungslegungsverordnung
SAP	Systeme, Anwendungen, Produkte in der Datenverarbeitung
TZ	Textzahl(en)
UG	Untergliederung(en)
UID	Umsatzsteuer-Identifikationsnummer
USP	Unternehmensserviceportal
UStG	Umsatzsteuergesetz
VBG	Bundesgesetz vom 17. März 1948 über das Dienst- und Besoldungsrecht der Vertragsbediensteten des Bundes (Vertragsbedienstetengesetz 1948)
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich aller Ressorts und Obersten Organe

Ordnungsmäßigkeits- und Belegsprüfung der Haushaltsverrechnung des Bundes für das Jahr 2013 gemäß § 9 Abs. 1 RHG 1948

Nach Inkrafttreten der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform des Bundes überprüfte der RH die Abschlussrechnungen 2013 gemäß § 9 Abs. 1 Rechnungshofgesetz 1948 (RHG), die erstmals die Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögensrechnung des Bundes inklusive der Eröffnungsbilanz zum 1. Jänner 2013 umfassten. Die mittels Stichproben- und Untergliederungsprüfungen sowie Prüfschritten beim BMF durchgeführte Überprüfung zeigte Mängel in den Abschlussrechnungen auf.

Um den Aufwand der Bewertung der bundeseigenen Grundstücke gering zu halten, beruhte die Bewertung der Grundstücke großteils auf einer vereinfachten Bewertungsmethode (Rasterverfahren). Diese Methode griff auf die Daten der – von den Finanzämtern freiwillig geführten – Kaufpreissammlung zurück, die unvollständig war. In der Kaufpreissammlung wurde nur zwischen zwei Nutzungsarten unterschieden, obwohl dem Grundbuchsbestand die neun Nutzungsarten der Eröffnungsbilanzverordnung entnommen werden können. Die aufgrund dieser eingeschränkten Datengrundlage ermittelten Basispreise konnten bei der Anwendung des Rasterverfahrens zu falschen Bewertungen führen.

Wie der RH bereits in seinem Bericht zum „Internen Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes“ (Reihe Bund 2012/10) aufzeigte, waren Kreditoren und Debitoren immer noch doppelt bzw. mehrfach erfasst. Nach Angaben der Buchhaltungsagentur hatte diese im Jahr 2013 bereits über 10.000 mehrfach erfasste Stammdaten bereinigt. Der Bund hatte ohne größeren Aufwand keinen Überblick über seine Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber den einzelnen Unternehmen und Institutionen. Auch die verpflichtend vorgesehene Aufrechnung zwischen Debitoren- und Kreditorentransaktionen war mit dem derzeitigen System der Kreditoren- und Debitorenverwaltung nicht möglich.

Leasinggüter, die sich im wirtschaftlichen Eigentum des Bundes befanden, waren teilweise nicht im Anlagevermögen ausgewiesen.

Rückstellungen waren, wie im Falle der Urlaubsrückstellung, fehlerhaft, weil diese – auf falschen Grunddaten beruhend – bzw. wie im Falle der Prozesskostenrückstellungen nicht oder in falscher Höhe gebildet worden waren.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit und ziffernmäßigen Richtigkeit der Verrechnungsaufschreibungen und Belege für die Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögensrechnung 2013 unter Heranziehung der Eröffnungsbilanz 2013. (TZ 1)

Abschnitt I: Feststellungen zur Vermögensrechnung

Sachanlagevermögen

Grundstücke

Die Bewertung der Grundstücke orientierte sich an den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS 17/98) und erfolgte großteils nach dem Rasterverfahren. Aufgrund der großen Anzahl an Grundstücken und des damit verbundenen Aufwands der Bewertung sah die Eröffnungsbilanzverordnung bewusst diese vereinfachte Bewertungsmethode vor. (TZ 2)

Positiv waren die Bemühungen des BMF, den Aufwand für die Bewertung der bundeseigenen Grundstücke durch vereinfachte Bewertungsmethoden gering zu halten. (TZ 2)

Grundlage für das Rasterverfahren war die von den Finanzämtern – freiwillig geführte, aber unvollständige – Kaufpreissammlung über Grundstückstransaktionen. Diese Kaufpreissammlung enthielt 123.955 Geschäftsfälle, die auf sechs Ebenen (Katastralgemeinde, politische Gemeinde, politischer Bezirk, Gerichtsbezirk, Vermessungsamt Sprengel und Bundesland) gewichtete Grundstückspreise je Quadratmeter lieferten. In der Kaufpreissammlung wurde aber nur zwischen zwei Nutzungsarten unterschieden, obwohl dem Grundbuchsbestand die neun Nutzungsarten der Eröffnungsbilanzverordnung entnommen werden können. Die aufgrund dieser eingeschränkten Datengrundlage ermittelten Basispreise konnten bei der Anwendung des Rasterverfahrens zu falschen Bewertungen führen. (TZ 3)

Kulturgüter – Historische Gebäude

Durch die Anwendung des vereinfachten Bewertungsverfahrens (Ertragswertschätzungsverfahren) konnten zeitliche und finanzielle Ressourcen eingespart werden. Einzelbewertungen waren bei den historischen Gebäuden aufgrund der zeitlichen Vorgaben des BMF und der fehlenden budgetären Mittel nicht möglich, weil diese nicht mit marktüblich bewerteten Gebäuden vergleichbar waren. Beispielsweise bewertete das damalige BMWFJ unter Einbindung des BMF die historischen Objekte mit dem vereinfachten Ertragswertschätzungsverfahren. Dieses Verfahren legte der Immobilienbewertung lage- und bauzustandsgemäße marktorientierte (fiktive) Büromieten zugrunde. (TZ 4)

Güter im wirtschaftlichen Eigentum

Wirtschaftsgüter, die im wirtschaftlichen Eigentum des Bundes stehen, wurden teilweise nicht als Anlagevermögen ausgewiesen. Insofern war dadurch die Vermögensrechnung des Bundes unvollständig und die durch die Haushaltsrechtsreform angestrebte Transparenz beeinträchtigt. (TZ 5)

Finanzanlagevermögen – Verbuchung der Kapitalerhöhung von Beteiligungen

Für die Beteiligung an der Asiatischen Entwicklungsbank und der Europäischen Investitionsbank zeichnete der Bund im Jahr 2012 Kapitalerhöhungen in Höhe von 224,26 Mio. EUR. Dieser Betrag war in der Eröffnungsbilanz ausgewiesen, wurde aber im Jahr 2013 bei Bezahlung neuerlich eingebucht. Die Korrektur der doppelten Erfassung der Kapitalerhöhung erfolgte erst im Rahmen der Erstellung der Abschlussrechnungen zum 31. Dezember 2013. (TZ 6)

Vorräte

Einige Dienststellen wiesen ihren Vorratsbestand in den Abschlussrechnungen 2013 mit dem gleichen Wert aus wie in der Eröffnungsbilanz, weil sie keine Bewertung der Vorräte durchführten, obwohl Vorräte jedenfalls jährlich neu zu bewerten gewesen wären. Ebenso war für Vorräte jährlich zum Stichtag 31. Dezember eine Inventur durchzuführen und etwaige aufgedeckte Unterschiede waren im Vorratsverwaltungssystem zu bereinigen. Auf die UG 14 Militärische Angelegenheiten und Sport entfielen 96,7 % des Standes an Vorräten des Bundes. Nach den Erhebungen des RH bei der gegenständlichen Prüfung waren die Vorräte des BMLVS zum 31. Dezember 2013 um 141 Mio. EUR zu hoch ausgewiesen. (TZ 7)

Kurzfassung

Forderungen und Verbindlichkeiten

Kreditoren- und Debitorenmanagement

Wie der RH bereits in seinem Bericht zum „Internen Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes“ (Reihe Bund 2012/10) aufzeigte, waren Kreditoren und Debitoren immer noch doppelt bzw. mehrfach erfasst. Nach Angaben der Buchhaltungsagentur hatte diese im Jahr 2013 bereits über 10.000 mehrfach erfasste Stammdaten bereinigt. Der Bund hatte ohne größeren Aufwand keinen Überblick über seine Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber den einzelnen Unternehmen und Institutionen. Auch die verpflichtend vorgesehene Aufrechnung zwischen Debitoren- und Kreditorentransaktionen war mit dem derzeitigen System der Kreditoren- und Debitorenverwaltung nicht möglich. (TZ 8)

Bilanzsplitting

Die Zuordnung von Forderungen und Verbindlichkeiten auf Bilanzpositionen konnte aufgrund der technischen Gegebenheiten nicht nachvollzogen werden, wodurch der RH den Stand der Forderungen und Verbindlichkeiten in der Vermögensrechnung nicht adäquat überprüfen konnte. Außerdem war die Zuordnung der Verbindlichkeiten aus Transfers an Unternehmen mit Bundesbeteiligung zur Bilanzposition Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen falsch. (TZ 9)

Barwert langfristiger Forderungen und Verbindlichkeiten

Langfristige, unverzinsten Forderungen sind mit dem Barwert zu verrechnen.¹ Dies trifft insbesondere auf Bezugsvorschüsse zu. Im Bundesrechnungsabschluss (BRA) sind zudem alle langfristigen Forderungen und Verbindlichkeiten mit dem Barwert auszuweisen.² Eine technische Unterstützung seitens des BMF zur Berechnung des Barwerts war nicht vorgesehen. Die Berechnung von Barwerten unterblieb vielfach. (TZ 10)

¹ § 80 Abs. 1 BHV 2013

² § 20 RLV 2013

Liquide Mittel

Bilanzdarstellung der schwebenden Geldgebarung

Die Bilanzposition „schwebende Geldgebarung“ war in dem dem RH im Mai 2014 übermittelten Entwurf der Abschlussrechnungen im Vergleich zur Eröffnungsbilanz um mehr als 2 Mrd. EUR höher. Eine eingehende Prüfung dieser Bilanzposition durch das BMF ergab, dass durch eine falsche Kontenzuordnung nicht nur die schwebenden Geschäfte dort erfasst waren, sondern der gesamte Bestand des Hauptkontos des Bundes. Das BMF korrigierte die Kontenzuordnung bereits, so dass nunmehr ein korrekter Ausweis der Bilanzposition „schwebende Geldgebarung“ gegeben ist. (TZ 11)

Darstellung der Subkonten der Untergliederungen

Da der Bund nur über ein Hauptkonto bei der BAWAG P.S.K. verfügt, wurden für die einzelnen Untergliederungen in der Haushaltsverrechnung Subkonten geführt. Die Verbuchung der Salden der Subkonten der Untergliederungen auf die jeweiligen Kapitalausgleichskonten bewirkte, dass auf diesen jährlich steigende Verbindlichkeiten verbucht und nicht mehr ausgeglichen wurden. Die dargestellten Größen entsprachen nicht den tatsächlichen Vorgängen. Das BMF stellte die Verbuchung bereits um, so dass die im BRA dargestellten Größen nunmehr den tatsächlichen Vorgängen entsprachen. (TZ 12)

Zeitliche Abgrenzungen

Zeitliche Abgrenzung in den Abschlussrechnungen 2013

Nicht alle Verbindlichkeiten waren periodengerecht erfasst und zum Bilanzstichtag vollständig ausgewiesen. Dies war zum Teil auf technische Beschränkungen zurückzuführen. Ferner erfolgten bei einer Reihe von Geschäftsfällen keine Abgrenzungen, wodurch insoweit kein getreues Bild der Vermögens-, Finanz- bzw. Ertragslage des Bundes entstand. (TZ 13)

Aktive und Passive Rechnungsabgrenzung

Wurden im Finanzjahr 2013 Auszahlungen bzw. Einzahlungen für noch nicht erbrachte Leistungen getätigt, waren die zugehörigen Aufwendungen bzw. Erträge auf Rechnungsabgrenzungsposten auszuweisen. Mit der Einrichtung der sogenannten „Accrual Engine“ erfolgten Rechnungsabgrenzungen positiverweise automatisiert. Ein Report im System, um den automatisiert erfolgten Abgrenzungs-

Kurzfassung

buchungen die ursprünglichen Belege zuordnen zu können, fehlte. Daher war keine Überprüfung der automatisiert durchgeführten Rechnungsabgrenzungen möglich. (TZ 14)

Kurzfristige Rückstellungen

Rückstellungen für Prozesskosten

In 13 von insgesamt 32 Untergliederungen waren keine Rückstellungen für Prozesskosten gebildet worden, obwohl die Stichprobenüberprüfung ergab, dass derartige Rückstellungen zu bilden gewesen wären. Bei den vom RH überprüften Prozesskostenrückstellungen war die Höhe entweder deutlich über oder unter dem von der Finanzprokuratur als zu erwartenden Aufwand ausgewiesenen Betrag. (TZ 15)

Urlaubsrückstellungen

Korrektur der Eröffnungsbilanz

Bei der erstmaligen Dotierung der Urlaubsrückstellung in der Eröffnungsbilanz zog das BMF falsche Grunddaten heran. Die Urlaubsrückstellung war zu hoch dotiert. Um den korrekten Wert der Rückstellung für nicht konsumierte Urlaube in den Abschlussrechnungen per 31. Dezember 2013 auszuweisen, wurde der Überhang der Urlaubsrückstellung als Ertrag ausgewiesen und nicht als Verminderung des Aufwands. (TZ 16)

Möglichkeit zur Überprüfung der Grunddaten

Eine vollständige Überprüfung der Grunddaten für die Personalarückstellungen war dem RH nicht möglich, weil ein entsprechender Report zur Auswertung fehlte. (TZ 17)

Verbuchung von Urlaubsrückstellungen

Die Erfassung einer Erhöhung der Urlaubsrückstellung erfolgte entgegen den gesetzlichen Vorschriften nicht auf den Konten Geldbezüge und gesetzliche Sozialaufwendungen. (TZ 18)

Langfristige Rückstellungen

Abzinsung

Bei der Abzinsung der langfristigen Personalrückstellungen war der Zinseffekt nicht gesondert ausgewiesen. Dadurch war dessen Nachvollziehbarkeit nicht mehr gegeben. (TZ 19)

Jubiläumsgeldrückstellung

Die monatliche Dotierung der Jubiläumsgeldrückstellung war nicht notwendig, weil zum Jahresende ohnehin eine erneute Berechnung sowie eine Korrektur auf den tatsächlichen Wert durchzuführen war. (TZ 20)

Erhielten Bedienstete des Bundes im Finanzjahr 2013 eine Jubiläumsumzuwendung ausbezahlt, erfolgte die Verbuchung dieser Auszahlungen zu Lasten des Kontos Dotierung Jubiläumsgeldrückstellungen. Diese Verbuchung unterstellte, dass der gesamte Auszahlungsbetrag betreffend Jubiläumsgelder bereits rückgestellt sei. (TZ 21)

Nettovermögen (Ausgleichsposten)

Das Nettovermögen gleicht die Differenz zwischen dem Vermögen (Aktiva) und den Fremdmitteln (Passiva) in der Vermögensrechnung aus. Es gliedert sich³ in den Saldo der Eröffnungsbilanz, die Bundesfinanzierung, das kumulierte Nettoergebnis aus der Ergebnisrechnung, die Neubewertungsrücklagen und die Fremdwährungsumrechnungsrücklagen. Die Darstellung der Bundesfinanzierung war bundesweit nicht ausgeglichen und somit fehlerhaft. Die Überwachung der Bankkonten sowie der Kapitalausgleichskonten war Aufgabe der Buchhaltungsagentur. Bis Mitte Juli 2014 konnte die Buchhaltungsagentur die Gründe für die unzulässigen Salden nicht abklären und die Salden nicht bereinigen. Insbesondere die mangelhafte Abstimmung der ausgewiesenen Salden zu den abgestimmten Bankkonten war kritisch. (TZ 22)

³ gemäß § 59 Abs. 6 BHV 2013

Abschnitt II: Allgemeine Feststellungen

Konsolidierung

Konsolidierung bedeutet, dass Verrechnungen aus Geschäftsfällen zwischen den im Rechnungsabschluss des Bundes erfassten Einheiten gegeneinander ausgeglichen werden und somit im konsolidierten Abschluss nicht mehr aufscheinen. Die Konsolidierung erfolgte durch das BMF im Zuge der Erstellung der Abschlussrechnungen. Eine korrekte Konsolidierung setzt voraus, dass die Geschäftsfälle als solche auf Konten verbucht werden, die im Konsolidierungslauf erfasst werden. (TZ 23)

Die Konsolidierung durch das BMF erfolgte automationsunterstützt durch den Abgleich der dafür vorgesehenen Konten. Bei Erstellung der Abschlussrechnungen versuchte das BMF, die falsch verbuchten Konsolidierungsfälle auf die korrekten Konten umzubuchen, um eine vollständige und richtige Konsolidierung zu gewährleisten. Trotz der durchgeführten Umbuchungen konnten wegen der Vielzahl der Fälle im endgültigen BRA 32 Geschäftsfälle mit einem Gesamtvolumen von rd. 181.000 EUR nicht korrigiert und somit auch nicht konsolidiert werden. (TZ 23)

Kontenabstimmung

Der RH überprüfte auch die Abstimmung der Bankkonten des Bundes. Die Kontostände zum Jahresende wurden mit den durch die OeBFA bzw. Buchhaltungsagentur erfassten Ständen abgeglichen und für korrekt befunden. Ferner versandte der RH an alle durch die OeBFA bekannt gegebenen Counterparts, bei denen Veranlagungen durchgeführt wurden, Bankbriefe, um die Stände der Veranlagungen abzustimmen. Die Auswertung der rückübermittelten Saldenbestätigungen ergab keine Abweichungen zu den von der OeBFA geführten Aufzeichnungen von Veranlagungen. (TZ 24)

Kontenzuordnung

Die stichprobenartige Belegüberprüfung ergab, dass die sachliche Zuordnung und somit die kontengerechte Verrechnung gemäß der Kontenplanverordnung 2013 (KPV 2013) des Bundes nicht in allen Untergliederungen korrekt erfolgt waren. (TZ 25)

Verrechnung von Obligos

Die vollständige Erfassung der Mittelvormerkungen ist für die Haushaltssteuerung im Hinblick auf eine verbesserte Budgetdisziplin erforderlich. Für Gebarungsfälle, die Geldleistungsverpflichtungen zu Gunsten oder zu Lasten des Bundes begründen oder in Aussicht stellen, sind Mittelvormerkungen in Form von Berechtigungen bzw.

Verpflichtungen vorzunehmen.⁴ Mittelvormerkungen wurden in fast allen Untergliederungen lückenhaft durchgeführt. (TZ 26)

Belegarten

Die Belegart dient der Identifizierung gleichartiger Gebarungsfälle, wurde jedoch vielfach nicht korrekt verwendet. (TZ 27, 28)

Zahlungs- bedingungen

Bei Verrechnungsanordnungen sind die Verrechnungsdaten nach Maßgabe der vom HV-System bereitgestellten Eingabemasken zu erfassen (§ 32 BHV 2013). Dabei sind unter anderem die Zahlungsbedingungen und das Basisdatum, ab dem die Zahlungsbedingungen zu laufen beginnen, einzutragen. Aus diesen Eingaben wird das Fälligkeitsdatum vom System berechnet. Die tatsächlichen Zahlungsbedingungen konnten jedoch aufgrund der eingeschränkten Auswahlmöglichkeiten im System nicht immer korrekt erfasst werden. Weiters war es nicht möglich, die tatsächlichen Zahlungsbedingungen inklusive dem erzielten Skontoertrag abzubilden. (TZ 29, 30)

Belege – Verrech- nungsgrund – ELAK

Bei einzelnen Gebarungsfällen fehlten die Verrechnungsunterlagen bzw. lagen diese nicht vollständig vor. Der Zahlungs- und Verrechnungsauftrag wurde ausgeführt, obwohl jeder Anordnung eine Verrechnungsunterlage (= Beleg) zugrunde liegen und bei Übermittlung der Anordnung an das ausführende Organ mitgeliefert werden muss.⁵ Eine Aufforderung der Buchhaltungsagentur an das anordnende Organ, die Anordnung zu vervollständigen, war nicht dokumentiert. Ohne das vollständige Vorliegen von Verrechnungsunterlagen sind weder eine ordentliche Prüfung im Gebarungsvollzug, noch die Nachprüfung durch die Buchhaltungsagentur, noch die nachträgliche Prüfung durch den RH durchführbar. (TZ 31)

Verrechnungen wurden unter anderem durch die Erstellung von Zahlungsakten ausgelöst, denen kein externer Beleg zugrunde lag. Es fanden sich jedoch als Verrechnungsunterlage im SAP® Records Management noch nicht genehmigte ELAK-Akten, auf deren Grundlage die weitere Verbuchung und Zahlung erfolgte. (TZ 32)

Eilnachrichten- verfahren

Überstiegen Zahlungen im Einzelfall 7.000 EUR, war eine Eilnachricht an das für den Rechnungsleger zuständige Finanzamt abzusenden. Das Eilnachrichtenverfahren dient dazu, Zahlungsverpflich-

⁴ gemäß § 65 BHV 2013

⁵ gemäß § 27 Abs. 1 BHV 2013

Kurzfassung

tungen des Bundes mit Abgabenschulden des Zahlungsempfängers aufzurechnen. Teilweise wurden Eilnachrichtenverfahren nicht durchgeführt bzw. waren nicht dokumentiert. (TZ 33)

E-Rechnung im Bund

E-Rechnungen sind Rechnungen, die in einem elektronischen Format ausgestellt, gesendet, empfangen und verarbeitet werden. Die E-Rechnung war nur dann als Rechnung anzuerkennen, wenn die Echtheit der Herkunft, die Unversehrtheit des Inhalts sowie die Lesbarkeit gewährleistet war. Seit dem 1. Jänner 2014 waren Rechnungen, die an den Bund oder Bundeseinrichtungen im Waren- und Dienstleistungsverkehr ausgestellt wurden, elektronisch einzubringen. Die technischen Voraussetzungen zur Einbringung von E-Rechnungen an den Bund waren bereits seit 1. Jänner 2013 gegeben. Die diesbezüglichen Empfehlungen setzte das BMF bereits im Rahmen der § 9-Prüfung um. (TZ 34)

Buchhaltungs-agentur des Bundes

Aufgaben der Buchhaltungsagentur des Bundes – Prüfung im Gebärungsvollzug allgemein (§ 124 BHV 2013)

Die Buchhaltungsagentur ist das ausführende Organ des Bundes im Rahmen der Haushaltsverrechnung. Sie hat die übermittelten Anordnungen auf das Vorhandensein aller zahlungs- und verrechnungsrelevanten Angaben aufgrund der Belege und der Unterlagen zu prüfen. Bei überprüften Belegen fehlten aber teilweise wesentliche verrechnungs- oder zahlungsrelevante Angaben oder wurden nicht berücksichtigt. Die für die korrekte Verbuchung erforderlichen Unterlagen und Angaben forderte die Buchhaltungsagentur nur in Einzelfällen nach. Auch wurden Buchungen entgegen den aus den Unterlagen ersichtlichen buchungsrelevanten Informationen – nur den Anordnungen der haushaltsleitenden Organe folgend – falsch verbucht. Eine Rücksprache zur Durchführung einer korrekten Verbuchung war offenkundig unterblieben. Die Buchhaltungsagentur nahm die ihr obliegende Aufgabe der Prüfung im Gebärungsvollzug nicht in ausreichendem Umfang wahr.⁶ (TZ 35)

⁶ gemäß § 114 BHG 2013 i.V.m. § 124 BHV 2013

Ordnungsmäßigkeits- und Belegsprüfung der Haushaltsverrechnung gemäß § 9 Abs. 1 RHG 1948

Prüfungen, die bei jeder Anordnung durchzuführen sind (§ 124 Abs. 6 Z 1 bis 8 BHV 2013)

Eine stichprobenweise Überprüfung durch den RH ergab insbesondere, dass Kreditoren mehrfach erfasst waren, wodurch auf verschiedenen Personenkonten gebucht wurde (siehe auch TZ 8). Weiters wurden Belege, die konsolidierungsrelevante Geschäftsfälle betrafen, nicht auf den vorgesehenen Konten verbucht. (TZ 36)

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 (1) Der RH führte im Zeitraum September 2013 bis Juli 2014 – mit Unterbrechungen – die Ordnungsmäßigkeits- und Belegsprüfung der Haushaltsverrechnung des Bundes im Zuge der Überprüfung der Abschlussrechnungen 2013 gemäß § 9 Abs. 1 Rechnungshofgesetz (RHG) 1948 durch.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit und ziffernmäßigen Richtigkeit der Verrechnungsaufschreibungen und Belege für die Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögensrechnung 2013 unter Heranziehung der Eröffnungsbilanz 2013.

Seine Überprüfung führte der RH hauptsächlich bei der Buchhaltungsagentur des Bundes (Buchhaltungsagentur) und soweit erforderlich bei den zuständigen haushaltsleitenden Organen durch.

- (2) Der RH ist seit 2013 gemäß § 117 BHG 2013 zur Einhaltung nationaler und internationaler Prüfungsstandards bei der Überprüfung der Abschlussrechnungen gemäß § 9 RHG verpflichtet. Für die Überprüfung von Abschlussrechnungen legte der RH die International Standards of Supreme Audit Institutions (Internationale Normen und Richtlinien für die staatliche Finanzkontrolle – ISSAI) bzw. der International Standards on Auditing (International anerkannte Grundsätze zur Abschlussprüfung – ISA) zugrunde.

Besonderes Augenmerk legte er auf die Prüfungsstandards ISSAI 1300 zur „Planung von Abschlussprüfungen“ und ISSAI 1315 zur „Erkennung und Beurteilung der Risiken wesentlicher Falschangaben durch die Gewinnung eines ausreichenden Verständnisses der Einheit und ihres Umfelds“. Diesen Standards folgend ist das IKS der einzelnen Verrechnungsprozesse zu beurteilen. Demnach erfolgten die Auswahl und der Umfang der zu prüfenden Stichproben mit dem Ziel, das Risiko nicht entdeckter Fehler zu minimieren, die wesentlichen Auswirkungen auf die Ordnungsmäßigkeit der Verrechnung haben könnten.

Von wesentlichen Auswirkungen ging der RH unter Anwendung von ISSAI 1320 dann aus, wenn die festgestellten Mängel 1 % der budgetierten Gesamtauszahlungen des Bundes überschritten („Gesamtwesentlichkeit“). Die Gesamtwesentlichkeit betrug somit 750 Mio. EUR (1 % von rd. 75 Mrd. EUR). Überschritten die Fehler diese Grenze, konnte nicht mehr davon ausgegangen werden, dass die Haushaltsverrechnung des Bundes ein getreues Bild der Vermögens-, Ergebnis- und Finanzlage widerspiegelte.

Für die Beurteilung der einzelnen Prozesse bzw. Positionen der Abschlussrechnungen reduzierte der RH die Gesamtwesentlichkeit: In Anlehnung an ISSAI 1330 kann bei einem sehr gut funktionierenden IKS eine Reduktion der Gesamtwesentlichkeit um 25 % erfolgen. Bei Mängeln im IKS ist der Prozentsatz jedoch zu erhöhen, womit die Wesentlichkeitsgrenze dementsprechend sinkt. Der RH zog, basierend auf dem Ergebnis der Gebarungsüberprüfung „Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes“ (Reihe Bund 2012/10), einen reduzierten Prozentsatz von 30 % heran und ermittelte somit eine Planungswesentlichkeit von 525 Mio. EUR.

(3) Für die Ordnungsmäßigkeits- und Belegsprüfung zog der RH eine zufällige Stichprobe von je 25 Belegen aus allen Untergliederungen (UG), mit Ausnahme der UG 58, die einer eigenen Funktionsprüfung unterzogen wurde. Dem oben erörterten Grundsatz der Wesentlichkeit folgend, wurde für die größten Untergliederungen eine darüber hinaus reichende, umfangreichere Belegsprüfung durch bewusste Stichprobenziehung durchgeführt. Diese Prüfung umfasste folgende UG:

- UG 11 Inneres,
- UG 13 Justiz,
- UG 14 Militärische Angelegenheiten und Sport,
- UG 22 Sozialversicherung,
- UG 23 Pensionen,
- UG 30 Unterricht, Kunst und Kultur,
- UG 31 Wissenschaft und Forschung,
- UG 41 Verkehr, Innovation und Technologie,
- UG 42 Land-, Forst- und Wasserwirtschaft,
- UG 43 Umwelt,
- UG 44 Finanzausgleich,
- UG 46 Finanzmarktstabilität.

(4) Dem risikoorientierten Prüfungsansatz entsprechend führte der RH darüber hinaus Positionsprüfungen durch, bei denen einzelne relevante Positionen der Abschlussrechnungen stichprobenartig überprüft wurden. Hier erfolgte eine bewusste Stichprobenauswahl für Geschäfts-

fälle, die im Bund bei allen Ressorts vorkommen und weitgehend einheitlich behandelt werden.

(5) Das vorliegende Prüfungsergebnis gliedert sich in Abschnitt I grundsätzlich nach der Vermögensrechnung und zieht gegebenenfalls Querverweise zur Finanzierungs- und Ergebnisrechnung. Wo die Eröffnungsbilanz des Bundes betroffen war, wird auch auf diese verwiesen. Abschnitt II des Prüfungsergebnisses trifft allgemeine Empfehlungen zur Haushaltsverrechnung des Bundes, die sich aus den Prüfungsfeststellungen des RH ergaben.

(6) Zu dem im August 2014 an alle haushaltsleitenden Organe sowie die Buchhaltungsagentur übermittelten Prüfungsergebnis langten im September 2014 Stellungnahmen von folgenden haushaltsleitenden Organen ein: Verfassungsgerichtshof, Verwaltungsgerichtshof, Präsidienkanzlei, Volksanwaltschaft, BMI, BMJ, BMLVS, BMF, Buchhaltungsagentur, BMASK, BMG, BMFJ, BMBF, BMVIT, BMLFUW.

Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im September 2014.

Der Verfassungsgerichtshof (VfGH) sowie das BMI, das BMFJ und das BMBF teilten in ihren Stellungnahmen mit, die Empfehlungen des RH so weit wie möglich umzusetzen.

Der Verwaltungsgerichtshof (VwGH) teilte in seiner Stellungnahme allgemein mit, dass er die Punkte zu den TZ 5 (Güter im wirtschaftlichen Eigentum), 7 (Vorräte), 13 (zeitliche Abgrenzungen), 14 (aktive und passive Rechnungsabgrenzung), 15 (Rückstellungen für Prozesskosten), 23 (Konsolidierung), 25 (Kontenzuordnung) und 27 (Belegarten) im Sinne der Empfehlungen durchführen würde. Hinsichtlich der TZ 10 (Barwert langfristiger Forderungen und Verbindlichkeiten) und 19 (Abzinsung) wäre – wie vom RH angeregt – eine technische Umsetzung durch das BMF wünschenswert.

Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die im Bericht des RH enthaltenen Beanstandungen und Empfehlungen analysieren und – sofern für das BMASK zutreffend – im Rahmen des Budgetvollzuges 2014 berücksichtigen bzw. anpassen werde.

Die Buchhaltungsagentur merkte in ihrer Stellungnahme allgemein an, dass sie im Zuge der Überprüfung durch den RH bzw. nach Übermittlung des Prüfungsergebnisses bereits Maßnahmen gesetzt habe:

- die Abteilungsleiter seien angewiesen worden, die übermittelten Feststellungen zu berücksichtigen und die haushaltsrechtlichen Vorschriften einzuhalten;
- die internen Regelwerke, Handbücher und Dienstanweisungen würden überarbeitet werden;
- die Prüf- und Kontrollschritte in den Verrechnungsprozessen würden konkretisiert und neu gestaltet werden;
- die Feststellungen des RH würden im Rahmen der Selbstprüfung gemäß § 128 BHV 2013 als Schwerpunkte für das Jahr 2015 berücksichtigt werden.

Abschnitt I: Feststellungen zur Vermögensrechnung

Sachanlagevermögen

Grundstücke

Allgemeines

- 2.1** Die Grundstücke des Bundes waren nach den Anforderungen des ESVG 95⁷ getrennt von Gebäuden und Infrastruktur auszuweisen.

Die vom BMF im Einvernehmen mit dem RH erstellte Eröffnungsbilanzverordnung⁸ sah drei Möglichkeiten für die Bewertung von bundeseigenen Grundstücken vor:

- mit den Anschaffungskosten der Grundstücke,
- mit den Wertangaben aus vorhandenen Gutachten oder
- mit dem Rasterverfahren (siehe TZ 3).

Das Verfahren, welches das verlässlichste Bewertungsergebnis lieferte, war anzuwenden.

Die Bewertung der bundeseigenen Grundstücke orientierte sich an den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS 17/98) und erfolgte großteils nach dem Rasterverfahren. Aufgrund der großen

⁷ Das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene (ESVG 95) ermöglicht es, eine Volkswirtschaft (Region, Land oder Ländergruppe), ihre wesentlichen Merkmale und ihre Beziehungen zu anderen Volkswirtschaften zu beschreiben.

⁸ BGBl. II Nr. 434/2011

Anzahl an bundeseigenen Grundstücken und des damit verbundenen Aufwands verzichtete das BMF bewusst auf die exakte Ermittlung der Verkehrswerte.

- 2.2** Der RH anerkannte die Bemühungen des BMF, den Aufwand für die Bewertung der bundeseigenen Grundstücke gering zu halten, wies aber darauf hin, dass davon auszugehen war, dass erforderlichenfalls zur Verifizierung Einzelgutachten erforderlich sein könnten.

Rasterverfahren

- 3.1** (1) Grundlage für das Rasterverfahren war die von den Finanzämtern freiwillig geführte Kaufpreissammlung über Grundstückstransaktionen. Diese Kaufpreissammlung, geführt über die letzten acht Jahre, beinhaltete 123.955 Geschäftsfälle, die laut § 4 der Eröffnungsbilanzverordnung auf sechs Ebenen (Katastralgemeinde, politische Gemeinde, politischer Bezirk, Gerichtsbezirk, Vermessungsamt Sprengel und Bundesland) gewichtete Grundstückspreise je Quadratmeter lieferten. Für die Bewertung legte das BMF⁹ ein Mindestkriterium von zehn Transaktionen je Ebene fest. Wurde dieses Kriterium nicht erfüllt, blieb die betreffende Ebene unbewertet.

Auf jenen Ebenen, bei denen in der Kaufpreissammlung der Finanzämter wenig Daten vorhanden waren, führte die Bewertung der Grundstücke zu großen Schwankungen der Grundstückspreise.

- (2) Die in der Kaufpreissammlung erfassten Transaktionen waren nach den Kategorien „Baufläche“ und „landwirtschaftliche Nutzfläche“ unterschieden. Eine weitere Unterteilung, insbesondere nach den im Grundbuch erfassten, unterschiedlichen Nutzungsarten erfolgte in der Kaufpreissammlung nicht. Dementsprechend waren die dem Rasterverfahren zugrunde gelegten Basispreise auch nur nach „Baufläche“ und „landwirtschaftliche Nutzfläche“ differenziert.

Die Eröffnungsbilanzverordnung^{10, 11} sah für die Bewertung im Rasterverfahren die Unterscheidung der Grundstücksflächen in insgesamt neun Nutzungsarten vor (Baufläche, landwirtschaftliche Nutzfläche, Garten, Weingarten, Alpe, Wald, Gewässer, sonstige Benützungsarten, militärische Nutzung). Für die jeweiligen Nutzungsarten waren Zu- und Abschlagssätze definiert (zwischen 10 % des Basispreises bis 200 % des Basispreises), die auf die beiden in der Kaufpreissammlung erfassten

⁹ in Abstimmungen mit allen Ressorts und dem RH

¹⁰ BGBl. II Nr. 434/2011

¹¹ vgl. § 5 Eröffnungsbilanzverordnung

Grundstücksarten „Baufläche“ und „landwirtschaftliche Nutzfläche“ zur Anwendung gebracht wurden.

Durch die undifferenzierte Ausgangsgröße der Grunddaten in der Kaufpreissammlung waren fehlerhafte Grundstücksbewertungen nicht auszuschließen, insbesondere wenn die im Basispreis erfassten Transaktionen zu einem überwiegenden Teil bestimmte Nutzflächen umfassten, weil der Basispreis dann die einschlägige Nutzung dieser Flächen widerspiegelte.

- 3.2** Der RH kritisierte, dass die Grundlage für das Rasterverfahren eine von den Finanzämtern freiwillig geführte Kaufpreissammlung über Grundstückstransaktionen war, weil diese unvollständig war und dadurch die Datengrundlage zu gering war. In der Kaufpreissammlung wurde nur zwischen zwei Nutzungsarten unterschieden, obwohl dem Grundbuchsbestand die neun Nutzungsarten der Eröffnungsbilanzverordnung entnommen werden können. Die aufgrund dieser eingeschränkten Datengrundlage ermittelten Basispreise konnten bei der Anwendung des Rasterverfahrens zu falschen Bewertungen führen.

Der RH empfahl dem BMF, die Finanzämter zur Führung der vorhandenen Kaufpreissammlung zu verpflichten. Die Kaufpreissammlung sollte – wie auch in der Eröffnungsbilanzverordnung vorgesehen – unter Erwägung der Kosten- und Nutzenaspekte nach den im Grundbuch verzeichneten Nutzungsarten gegliedert werden, um für jede dieser Nutzungsarten einen Durchschnittspreis als Basispreis ermitteln zu können. Nach Vorliegen einer ausreichenden Datengrundlage wäre eine Folgebewertung durchzuführen.

- 3.3** *Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass eine Entscheidung im Zuge der Haushaltsrechtsreform im Einvernehmen mit dem RH getroffen worden sei (Rasterverfahren).*

- 3.4** Der RH stellte klar, dass nicht das Rasterverfahren an sich Anlass zur Kritik gab, sondern die Datengrundlage, welche für die Ermittlung der Basispreise herangezogen wurde, und verblieb bei seiner diesbezüglichen Kritik.

Kulturgüter – Historische Gebäude

- 4.1** Mit der Übertragung von Grundstückseigentum an die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (BIG) ab dem 31. Dezember 2000¹² verblieben in der unmittelbaren Verwaltung der Republik Österreich (Bundesgebäudeverwaltung) nur historische Objekte. Die verbliebenen Immobilien,

¹² vier Tranchen bis zum 1. Jänner 2003

im Wesentlichen „historische Objekte“ – oft Jahrhunderte alt, Bestandteil der kulturellen Identität und Tourismusmagnete sowie vielfach mit Nutzungen im öffentlichen Interesse – waren nicht mit marktüblich bewerteten Gebäuden vergleichbar.

Das damalige BMWFJ (nunmehr BMWFW) bewertete unter Einbindung des BMF die verbleibenden Bundesimmobilien (Kulturgüter) mit einem vereinfachten Ertragswertschätzungsverfahren. Dieses Verfahren – in Anlehnung an das im Jahr 2000 von der Technischen Universität Wien für die Übertragung der Bundesgrundstücke an die BIG entwickelte Verfahren – legte der Immobilienbewertung lage- und bauzustandsgemäße marktorientierte (fiktive) Büromieten zugrunde.

Einzelbewertungen waren aufgrund der zeitlichen Vorgaben des BMF und der fehlenden budgetären Mittel unmöglich.

Generell ging das damalige BMWFJ bei der Bewertung von der Überlegung aus, welche Investitionen ein Käufer für ein Gebäude tätigen würde und welcher Ertrag daraus erzielt werden könnte. Für den Fall des Verkaufs von Kulturgütern durch die Republik wären jedoch Einzelbewertungen heranzuziehen, da das vereinfachte Ertragswertschätzungsverfahren hierfür ungeeignet sei.

4.2 Der RH begrüßte die Anwendung des vereinfachten Bewertungsverfahrens durch das damalige BMWFJ in Abstimmung mit dem BMF. Dadurch konnten zeitliche und finanzielle Ressourcen eingespart werden. Er wies aber darauf hin, dass erforderlichenfalls zur Verifizierung Einzelgutachten verlässlicher sein könnten.

4.3 *Das BMF ergänzte in seiner Stellungnahme, dass die Alternative zum Schätzwertverfahren die Erstellung von Gutachten wäre, welche mit entsprechend hohem Aufwand zu beauftragen gewesen wären.*

Güter im wirtschaftlichen
Eigentum

5.1 (1) Das Haushaltsrecht des Bundes sieht gemäß § 91 Abs. 2 BHG 2013 vor, dass Vermögenswerte dann in der Vermögensrechnung zu erfassen sind, sobald der Bund zumindest wirtschaftliches Eigentum daran erworben hat. Daneben besagt § 50 BHV 2013, dass wirtschaftliches Eigentum vorliegt, wenn der Bund, ohne zivilrechtlicher Eigentümer zu sein, wirtschaftlich wie ein Eigentümer über eine Sache herrscht, indem er sie insbesondere besitzt, gebraucht, die Verfügungsmacht über sie innehat und das Risiko ihres Verlustes oder ihrer Zerstörung trägt.

Wirtschaftliches Eigentum liegt insbesondere dann vor, wenn Wirtschaftsgüter von Dritten zur Nutzung überlassen werden und die vereinbarte Nutzungsdauer die gesamte (bzw. den überwiegenden Teil der) wirtschaftliche Nutzungsdauer des Anlagegutes umfasst bzw. wenn das vereinbarte Mietentgelt über die Laufzeit der Nutzungsüberlassung dem Wert des Wirtschaftsgutes (zu einem großen Teil) entspricht. In diesen Fällen handelt es sich um Finanzierungsleasingverträge. Die Konsequenz bei wirtschaftlichem Eigentum wäre, dass das Wirtschaftsgut im Anlagevermögen auszuweisen ist und eine jährliche Abschreibung entsprechend der Nutzungsdauer zu erfolgen hat. Ferner sind die Finanzierungsverpflichtungen im Zusammenhang mit dem Wirtschaftsgut auf der Passivseite als Verbindlichkeiten zu erfassen.

(2) Solche Finanzierungsleasing-Verhältnisse gab es beispielsweise für die Überlassung von Kopiergeräten. Diese waren nach gleichartigen Verträgen in allen UG vorliegend, weil sie über die BundesbeschaffungsgmbH (BBG) bezogen wurden. Diese Leasinggeräte wurden – mit Ausnahme einer UG – nicht aktiviert. Der Umstand, dass es sich bei den Leasingverträgen über Kopiergeräte um ein Finanzierungsleasing handelte, ergab sich aus der vereinbarten Vertragslaufzeit von fünf Jahren, die den überwiegenden Teil der Nutzungsdauer umfasste.

Der RH konnte folglich nicht ausschließen, dass Anlagegüter im wirtschaftlichen Eigentum des Bundes unvollständig und nicht korrekt ausgewiesen wurden.

- 5.2** Der RH kritisierte die Falschverbuchung von Leasing- und Mietverhältnissen. Anstelle der Aktivierung von Wirtschaftsgütern, die im wirtschaftlichen Eigentum des Bundes stehen, wurden die Leasingzahlungen als Aufwand verbucht. Durch die Nicht-Aktivierung dieser Wirtschaftsgüter entstand eine unvollständige Darstellung der Vermögensrechnung des Bundes. Dadurch wird nicht zuletzt die durch die Haushaltsrechtsreform angestrebte erhöhte Transparenz beeinträchtigt.

Der RH empfahl allen Bundesministerien und Obersten Organen, insbesondere auf die korrekte Verbuchung von Miet- und Leasinggeschäften zu achten (siehe auch TZ 36, 37).

- 5.3** *Gemäß der Stellungnahme des BMF sei es bei der Bewertung/Verrechnung von Leasingverträgen zu Auffassungsunterschieden gekommen, die künftig über eine bessere Klarstellung der Klassifizierung und Vorgehensweise im Einvernehmen durch den RH mit dem BMF vermieden werden könnten.*

Das BMVIT betonte in seiner Stellungnahme, dass die Aktivierung wirtschaftlichen Eigentums kritisch zu sehen sei, weil durch das „innen-wirksame“ Haushaltsrecht die Außenwirkung des § 24 BAO verloren ginge. Dadurch könne nicht ausreichend sichergestellt werden, dass der gleiche Vermögensgegenstand nicht in den Bilanzen des Leasing-/Bestandsgebers und des Leasing-/Bestandsnehmers gleichzeitig aktiviert ist.

Die Buchhaltungsagentur sagte in ihrer Stellungnahme zu, sich zukünftig bei allen Leasinggeschäften die Leasingverträge vorlegen zu lassen und im Falle von Finanzierungsleasing auf die korrekte Verbuchung bzw. gegebenenfalls erforderliche Aktivierung zu achten.

- 5.4** Der RH merkte gegenüber dem BMVIT bezüglich des Spannungsverhältnisses zwischen den haushaltsrechtlichen Vorschriften und der BAO an, dass in den Erläuterungen zur BHV 2013 bezüglich des wirtschaftlichen Eigentums explizit auf die BAO verwiesen wird, womit es zu keiner doppelten Erfassung von Leasing- bzw. Mietgegenständen kommen dürfte. Jedenfalls muss die Verbuchung und Bilanzierung beim Bund unabhängig von den Rechnungslegungsregeln des Vertragspartners nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften erfolgen.

Finanzanlagevermögen – Verbuchung der Kapitalerhöhung von Beteiligungen

- 6.1** Für die Beteiligungen an der Asiatischen Entwicklungsbank und der Europäischen Investitionsbank zeichnete der Bund im Finanzjahr 2012 Kapitalerhöhungen in Höhe von 224,26 Mio. EUR, die zugehörigen Einzahlungen erfolgten nicht im Finanzjahr 2012. In der Eröffnungsbilanz per 1. Jänner 2013 wurden die Kapitalerhöhungen der Beteiligung aktiviert, jedoch ohne die entsprechende Verbindlichkeit für die Kapitalerhöhung zu erfassen. Zum Zeitpunkt der Zahlung des Betrages von 224,26 Mio. EUR im Finanzjahr 2013 wurden die Kapitalerhöhungen nochmals eingebucht. Damit erfolgte eine doppelte Aktivierung der Kapitalerhöhungen für die beiden Beteiligungen.

Zur Korrektur der doppelten Erfassung der Kapitalerhöhung erfolgte die Ausbuchung über die Bestandsminderung am langfristigen Vermögen. Erst im Rahmen der Erstellung der Abschlussrechnungen zum 31. Dezember 2013 wurde die fehlerhafte Korrekturbuchung über das Konto Bestandsminderung am langfristigen Vermögen storniert und die doppelte Aktivierung der Kapitalerhöhung korrekt ausgebucht.

- 6.2** Der RH kritisierte die fehlerhaften Verbuchungen bzw. die zu späte Korrektur im Zusammenhang mit der doppelten Aktivierung bzw. den Kapitalerhöhungen der Beteiligungen an der Asiatischen Entwicklungsbank und der Europäischen Investitionsbank und ließ dies im Rahmen des Mängelbehebungsverfahrens korrigieren.

Vorräte

- 7.1** Der mengenmäßige Endbestand und der Buchwert der Vorräte war jährlich zu ermitteln. Ebenso waren für Vorräte jährlich zum Stichtag 31. Dezember eine Inventur durchzuführen und etwaige aufgedeckte Unterschiede im Vorratsverwaltungssystem zu bereinigen. In den Abschlussrechnungen 2013 wiesen einige Dienststellen den Vorratsbestand mit dem gleichen Wert wie in der Eröffnungsbilanz aus.

Die UG 14 Militärische Angelegenheiten und Sport wies 96,7 % des Gesamtbestandes an Vorräten des Bundes aus, führte aber keine jährliche Bewertung der Vorräte durch. Nach Erhebungen im Rahmen der Überprüfung der Abschlussrechnungen gemäß § 9 RHG waren die Vorräte des BMLVS zum 31. Dezember 2013 um 141 Mio. EUR zu hoch bewertet.

- 7.2** Der RH kritisierte, dass die UG 14 Militärische Angelegenheiten und Sport keine Bewertung durchführte und den Wert laut Eröffnungsbilanz übernahm. Dadurch war der Wert der Vorräte im Bereich der UG 14 Militärische Angelegenheiten und Sport zum 31. Dezember 2013 um 141 Mio. EUR zu hoch ausgewiesen. Gemäß § 2 Abs. 2 Bundesvermögensverwaltungsverordnung ist das BMLVS zwar nicht verpflichtet, jährlich eine körperliche Bestandsaufnahme durchzuführen (diese ist nur alle drei Jahre zwingend vorgesehen), eine Bewertung der Vorräte ist jedoch jedenfalls jährlich vorzunehmen.

Der RH empfahl allen Bundesministerien und Obersten Organen, eine jährliche Bewertung der Vorräte sowie eine Stichtagsinventur entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorschriften durchzuführen.

- 7.3** *Das BMLVS sagte in seiner Stellungnahme zu, die Neubewertung der Vorräte im Jahr 2014 durchzuführen und somit zur nächsten Rechnungslegung den vorschriftsgemäßen Zustand herzustellen.*

Forderungen und Verbindlichkeiten

Kreditoren- und
Debitoren-
management

8.1 (1) Bei der Neuanlage von Kreditoren- und Debitorenkonten durch die anordnenden Organe kam es zu Doppel- oder Mehrfacherfassungen. Einzelne Kreditoren und Debitoren wurden neu erfasst, obwohl sie schon einmal oder mehrmals im System enthalten waren. Diese Feststellung traf der RH bereits im Rahmen der Gebarungsüberprüfung „Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes“ (Reihe Bund 2012/10, TZ 11 bis 15), als er das Debitoren- und Kreditorenmanagement des Bundes überprüfte. Die Doppel- oder Mehrfacherfassungen waren darauf zurückzuführen, dass

- eindeutige Erkennungsmerkmale nicht verpflichtend erfasst werden mussten,
- bei Verwendung des E-Shops eigene Kreditoren systemtechnisch erforderlich waren und
- die Eingabe verteilt auf alle anordnenden Organe und die Buchhaltungsagentur uneinheitlich erfolgte.

(2) Die Doppel- bzw. Mehrfachanlage von Kreditoren und Debitoren erschwerte die Überprüfung der Verbindlichkeiten und Forderungen („offene Posten“) in der Eröffnungsbilanz und den Abschlussrechnungen 2013. Zur Überprüfung der offenen Posten versandte der RH ein Schreiben mit dem Ersuchen um Saldenbestätigung für die Jahre 2012 und 2013 an 245 Kreditoren und 64 Debitoren. Diese hatte der RH zuvor nach der Höhe der Umsätze und der offenen Posten sowie mit dem Ziel ausgewählt, eine möglichst breite Streuung über alle Ressorts und Obersten Organe zu erreichen. Der Rücklauf lag bei 51 % (125 Kreditoren) bzw. 44 % (28 Debitoren).

Nur in einem Fall war eine Abstimmung des Saldos möglich. Die mangelnde Abstimmbarkeit der Salden war insbesondere auf die oben beschriebene Problematik der Doppel- und Mehrfacherfassungen von Kreditoren und Debitoren zurückzuführen, wodurch der Bund keine Gesamtsicht über seine Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber einem Unternehmen bzw. einer Institution hatte.

(3) Aufgrund der mehrfachen Anlage von Kreditoren oder Debitoren und der mangelnden Verknüpfung zwischen Kreditoren- und Debitorenkonten von derselben natürlichen bzw. juristischen Person war eine Aufrechnung zwischen Forderungen und Verbindlichkeiten nicht möglich. Gemäß § 100 Abs. 1 BHV 2013 ist eine Aufrechnung innerhalb eines Detailbudgets jedoch vorzunehmen.

Lediglich in einem „Vorsystem“, der Abgabenverwaltung, wurde nachgefragt, ob der Kreditor Steuerschulden hatte, gegen die der Bund gegebenenfalls aufrechnen konnte („Eilmassnahmenverfahren“ – § 100 Abs. 3 BHV 2013).¹³

8.2 Der RH kritisierte, dass aufgrund der Doppel- bzw. Mehrfacherfassungen von Kreditoren und Debitoren ein Gesamtüberblick über die einzelnen Debitoren und Kreditoren ohne größeren Aufwand nicht möglich war. Eine Saldenabstimmung war dem RH bis auf einen Fall nicht möglich und somit war eine Prüfung der Kontosalden nicht adäquat und zuverlässig durchführbar. Der RH bemängelte weiters, dass eine generelle Aufrechnung zwischen Debitoren- und Kreditorentransaktionen des Bundes mit dem derzeitigen System der Kreditoren- und Debitorenverwaltung nicht möglich war. Er wiederholte daher seine Empfehlungen an das BMF aus seinem Bericht zum „Internen Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes“ (Reihe Bund 2012/10), anstelle der Führung separater Personenkonten auf das System des Geschäftspartners umzustellen, wobei der Geschäftspartner eindeutige Identifikationsmerkmale aufweisen sollte. Bei der Überleitung der bestehenden Personenstammdaten auf die Geschäftspartner wäre darauf zu achten, dass alle bisher verwendeten Kreditoren- und Debitorenkonten einer Person nur einem Geschäftspartner zugewiesen werden.

Darüber hinaus sollte die Buchhaltungsagentur im Rahmen der Umstellung eine Bereinigung der Daten unter Einbeziehung von Saldenbestätigungen durch die Kreditoren und Debitoren vornehmen.

8.3 Das BMF betonte in seiner Stellungnahme, dass das Projekt der Umstellung auf das Geschäftspartnermodell bereits im Jahr 2014 gestartet worden sei, und dass mit dessen Abschluss im Jahr 2015 zu rechnen sei.

Das BMVIT teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es bereits anlässlich einer Sitzung des Beirates der Buchhaltungsagentur vom 26. November 2009 auf bestehende gravierende Mängel im Kreditoren- und Debitorenmanagement hingewiesen habe.

Die Buchhaltungsagentur teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass im Jahr 2013 bereits über 10.000 mehrfach erfasste Stammsätze bereinigt worden seien; ferner sei die Stammdatenverwaltung im Zuge der Umstrukturierung in einer eigenen Abteilung konzentriert worden. Seit 1. Juli 2014 würde die Freigabe von Änderungen bzw. Neuanlagen

¹³ Auch auf diese Problematik wies der RH bereits in seinem Bericht „Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes“ (Reihe Bund 2012/10, TZ 13) hin.

von der neu geschaffenen Abteilung Stammdatenmanagement wahrgenommen werden. Der Bund habe einen Überblick über die Forderungen und Verbindlichkeiten; die Vielzahl an mehrfach vorhandenen Debitoren und Kreditoren erschwere zwar die Gesamtsicht der Forderungen bzw. Verbindlichkeiten, sei aber mit entsprechendem zeitlichem Aufwand feststellbar.

Bilanzsplitting

9.1 (1) Jeweils zum Jahresende buchte das vom BMF im Zusammenwirken mit der Bundesrechenzentrum GmbH gestartete Programm „Bilanzsplitting“ vor der Erstellung der Vermögensrechnung die bestehenden Salden der Konten 3300.***/2300.*** (sogenannte „Mitbuchkonten“) in Abhängigkeit von der Verbindlichkeit bzw. Forderung zugrunde liegenden Finanzposition und ihrer Fälligkeit automatisch um. Anhand einer Ableitungstabelle leitete sich aus der Finanzposition des Gegenkontos und dem Fälligkeitsdatum des offenen Postens das jeweilige Verbindlichkeiten- bzw. Forderungskonto ab.

Die Forderungen waren nach ihrer Art wie folgt zu unterteilen:

- Forderungen aus Währungstauschverträgen,
- Forderungen innerhalb des Bundes,
- Forderungen aus gewährten Darlehen,
- Forderungen aus Abgaben,
- Forderungen aus Lieferungen und Leistungen,
- Sonstige Forderungen.

Die Forderungen und Verbindlichkeiten gliedern sich hinsichtlich ihrer Fälligkeit in

- kurzfristige (kleiner gleich 1 Jahr),
- mittelfristige (größer 1 bis 5 Jahre) und
- langfristige (größer 5 Jahre).

Debitorische Kreditoren (Ersatzforderungen) werden auf ein Forderungskonto und kreditorische Debitoren (Ersatzverbindlichkeiten) auf ein Verbindlichkeitenkonto umgebucht.

Das Bilanzsplitting konnte über den SAP-Bericht namens „ZBILSP“ simuliert bzw. nachvollzogen werden, d.h. es war möglich auszuwerten, welcher Bilanzposition ein Beleg zugeordnet wurde. Nicht nachvollzogen werden konnte jedoch die umgekehrte Fragestellung, d.h., welche Belege einer Bilanzposition zugeordnet waren. Der RH konnte die Korrektheit der Zuordnung somit nicht überprüfen, weil eine Zurückver-

Forderungen und Verbindlichkeiten

folgung von den Bilanzpositionen bzw. den darunter liegenden Konten auf die Ursprungsbelege nicht möglich war.

(2) Außerdem ordnete das Bilanzsplitting Verbindlichkeiten aus Transfers an Unternehmen mit Bundesbeteiligung fälschlich der Bilanzposition Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen zu, während es alle übrigen Verbindlichkeiten aus Transfers korrekterweise den sonstigen Verbindlichkeiten zuwies.

9.2 (1) Der RH kritisierte, dass der automatisierte Prozess der Zuordnung von Verbindlichkeiten und Forderungen auf Bilanzpositionen nicht nachvollzogen werden konnte und daher intransparent war, wodurch der RH den Stand der Verbindlichkeiten und Forderungen in der Vermögensrechnung nicht adäquat überprüfen konnte. Er empfahl dem BMF, die Zurückverfolgung der Bilanzpositionen auf die Ursprungsbelege sicherzustellen und dem RH eine entsprechende Auswertungsmöglichkeit zur Verfügung zu stellen.

(2) Darüber hinaus bemängelte der RH, dass die Zuordnung der Verbindlichkeiten aus Transfers an Unternehmen mit Bundesbeteiligung zur Bilanzposition Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen falsch war. Der RH empfahl daher dem BMF, die Logik der Zuordnung von Kreditorensalden durch das Programm Bilanzsplitting zu überprüfen und alle Verbindlichkeiten aus Transfers jedenfalls als sonstige Verbindlichkeiten in der Vermögensrechnung auszuweisen.

9.3 *Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass dem RH alle wesentlichen Informationen über das Bilanzsplitting zur Verfügung gestellt worden seien. Die Informationen auf Belegebene stünden im HV-SAP System zur Verfügung. Die Kritik der mangelhaften Zuordnung von Konten zu Bilanzpositionen könne durch das BMF nicht nachvollzogen werden, da diese Zuordnungen im Einvernehmen mit dem RH vorgenommen worden seien.*

Das BMVIT teilte in seiner Stellungnahme mit, dass dem BMF der beschriebene Mangel bereits seit dem 30. August 2013 bekannt gewesen sei; das BMVIT habe das BMF wiederholt auf die durch den RH angesprochene Problematik hingewiesen.

9.4 Der RH stellte dem BMF gegenüber klar, dass das Vorhandensein der Informationen auf Belegebene im HV-SAP System alleine für eine systematische Prüfung des Bilanzsplittings nicht ausreichend war. Für die Prüfung des Bilanzsplittings wäre es notwendig, die bereitgestellten Daten in den Abschlussrechnungen auch systematisch zum Grundbeleg hin nachvollziehen zu können.

Zur mangelhaften Zuordnung der Konten zu den Bilanzpositionen entgegnete der RH dem BMF, dass das Einvernehmen nur bezüglich der Zuordnung von Kontokennziffern hergestellt wurde. Die Zuordnung der Konten und Kontenintervalle zu den Kontokennziffern oblag dem BMF. Der RH anerkannte aber die Bemühungen des BMF, die im Zuge der Prüfung der Abschlussrechnungen hervorgetretenen fehlerhaften Zuordnungen zu bereinigen.

Barwert langfristiger
Forderungen und
Verbindlichkeiten

10.1 Gemäß § 80 Abs. 1 BHV 2013 sind langfristige, unverzinsten Forderungen in den Abschlussrechnungen zum Barwert zu verrechnen. Dies trifft insbesondere auf Bezugsverschüsse zu. Darüber hinaus sieht § 20 RLV 2013 einen Ausweis des Barwerts der langfristigen Forderungen und Verbindlichkeiten im BRA vor. Die haushaltsführenden Stellen mussten in beiden Fällen den Barwert händisch berechnen und entsprechend verbuchen. Eine technische Unterstützung seitens des BMF war nicht vorgesehen, was dazu führte, dass die Berechnung von Barwerten i.d.R. unterblieb.

10.2 Der RH beurteilte die händische Berechnung des Barwerts als aufwändig und fehleranfällig. Er empfahl daher dem BMF, den haushaltsführenden Stellen eine technische Unterstützung – wie beispielsweise für die Rechnungsabgrenzung – zur Verfügung zu stellen, um eine haushaltsrechtlich korrekte Darstellung der Forderungen und Verbindlichkeiten sicherzustellen.

Weiters bemängelte der RH, dass nicht alle haushaltsführenden Stellen die langfristigen unverzinsten Forderungen mit dem Barwert bewerteten. Er empfahl daher allen Bundesministerien und Obersten Organen, die Bestimmungen über die Bewertung langfristiger Forderungen hinsichtlich der Barwertberechnung korrekt anzuwenden und sowohl die langfristigen, unverzinsten Forderungen zum Barwert zu verrechnen (§ 80 Abs. 1 BHV 2013) als auch den Barwert der langfristigen Forderungen und Verbindlichkeiten im BRA auszuweisen (§ 20 RLV 2013).

10.3 *Das BMF erachtete in seiner Stellungnahme die Verrechnung von Bezugsvorschüssen unter Berücksichtigung des Barwerts als nicht zweckmäßig. Ferner sei es sachlich nicht begründbar, die Bereitstellung und Berechnung von Barwerten von einer IT-Unterstützung des BMF abhängig zu machen, da diese Berechnung nach bereitgestellten Regelungen und Anwenderdokumentationen jederzeit und relativ einfach möglich (gewesen) sei.*

Forderungen und Verbindlichkeiten

Das BMVIT betonte in seiner Stellungnahme, dass systematische Mängel bei der Umsetzung des neuen Haushaltsrechts die Erfassung von Forderungen zum Barwert erschweren würden. Das BMVIT sei aber dennoch bemüht gewesen, die Forderungen den haushaltsrechtlichen Vorschriften entsprechend mit dem Barwert auszuweisen, was durch eine in der Stellungnahme übermittelte Gegenüberstellung belegt würde.

Das BMLFUW merkte in seiner Stellungnahme an, dass die nicht fälligen Forderungen der UG 42 in der Regel als Vorberechtigungen für in den Folgejahren entstehende Forderungen verbucht seien. Ohne technische Unterstützung würden die Ressorts eine Barwertberechnung für die Bezugsvorschüsse gar nicht vornehmen können. Die Barwertberechnung würde ohne technische Unterstützung zu einer Vielzahl von Arbeitsschritten führen, die nicht im Sinne einer sparsamen und effizienten Verwaltung sein könnten.

- 10.4** Der RH hielt fest, dass das Grundanliegen der Haushaltsrechtsreform die Verbesserung der Qualität der Abschlussrechnungen und somit eine möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage des Bundes ist. Der Ausweis von Forderungen zum Barwert ist diesbezüglich ein zentrales Instrument, weshalb auch Bezugsvorschüsse entsprechend zu bewerten sind. Zur Bereitstellung eines IT-Tools seitens des BMF verwies der RH nochmals auf Erwägungen der Vereinfachung des Verfahrens für alle haushaltsleitenden Organe sowie auf die Stellungnahmen des VwGH (siehe TZ 1) und des BMLFUW.

Der RH anerkannte die Bemühungen des BMVIT, die langfristigen Forderungen korrekt auszuweisen.

Liquide Mittel

Bilanzdarstellung der schwebenden Geldgebarung

- 11.1** Die Bilanzposition „schwebende Geldgebarung“ wies in der dem RH im Mai 2014 übermittelten Version der Abschlussrechnungen zum 31. Dezember 2013 im Vergleich zum Wert der Eröffnungsbilanz mehr als 2 Mrd. EUR aus. Eine eingehende Prüfung dieser Bilanzposition durch das BMF ergab, dass durch eine falsche Kontenzuordnung zur Bilanzposition „schwebende Geldgebarung“ nicht nur die schwebenden Geschäfte dort erfasst waren, sondern der gesamte Bestand des Hauptkontos des Bundes.
- 11.2** Der RH kritisierte die fehlerhafte Darstellung der Bilanzposition „schwebende Geldgebarung“. Das BMF korrigierte bereits während der Überprüfung des RH die Kontenzuordnung, so dass nunmehr ein korrekter Ausweis der Bilanzposition „schwebende Geldgebarung“ gegeben ist.

Darstellung der
Subkonten der Unter-
gliederungen

- 12.1** Da der Bund nur über ein Hauptkonto bei der BAWAG P.S.K. verfügt, das in der UG 15 Finanzverwaltung geführt wurde, wurden in einzelnen Untergliederungen Subkonten geführt. Die tatsächlichen Zahlungsströme vom und zum Hauptkonto wurden in der UG 15 Finanzverwaltung dargestellt, die Verbuchung in den jeweiligen UG auf Verrechnungskonten. Eine UG-übergreifende Verbuchung war systemtechnisch nicht möglich.

Am Jahresende erfolgte in den UG die Umbuchung des jeweiligen Saldos der auf dem Subkonto verbuchten Zahlungen auf das Kapitalausgleichskonto der UG. Dadurch wiesen die UG eine Verbindlichkeit gegenüber der UG 15 Finanzverwaltung aus. Im Gegenzug entstanden bei der UG 15 Finanzverwaltung die entsprechenden Forderungen aus den Verrechnungsvorgängen gegenüber den UG. Auf Ebene des gesamten Bundes war diese Art der Verbuchung nicht ersichtlich, da sich die Forderung der UG 15 Finanzverwaltung mit der Summe der Verbindlichkeiten der UG auf den Kapitalausgleichskonten in den übrigen Untergliederungen ausglich und somit kein Saldo entstand.

- 12.2** Der RH kritisierte die Verbuchung der Salden der Subkonten der Untergliederungen auf die jeweiligen Kapitalausgleichskonten in den Untergliederungen, weil durch dieses Vorgehen auf den Kapitalausgleichskonten der Untergliederungen jährlich steigende Verbindlichkeiten verbucht werden, die nicht mehr ausgeglichen werden. Das BMF stellte auf Empfehlung des RH die Verbuchung um, so dass die im BRA dargestellten Größen nunmehr den tatsächlichen Vorgängen entsprechen.

**Zeitliche
Abgrenzungen**

- 13.1** (1) Im Jahr 2013 wurden Lieferungen und Leistungen bestellt, bezogen und in Rechnung gestellt. Wenn für diese Ausgaben kein Budget mehr vorhanden war, wurden die Rechnungen erst im Folgejahr bezahlt. Aufgrund des nicht ausreichenden Budgets bei der Voranschlagsstelle und einer daraus resultierenden technischen Sperre zur Verbuchung von Verbindlichkeiten konnten auch die Verbindlichkeiten nicht vollständig im laufenden Jahr verbucht werden, sondern wurden erst im Folgejahr verbucht.

(2) Aufwendungen bzw. Erträge, die im Finanzjahr 2013 entstanden waren, waren auch in der Ergebnisrechnung zu Lasten des Finanzjahres 2013 zu verrechnen. Die Ergebnisrechnung 2013 wies jedoch nicht alle Aufwendungen und Erträge vollständig aus, die dem Finanzjahr 2013 zuzuordnen waren. So wurde beispielsweise der Ertrag betreffend Pachtzins der Silberkammer für das Finanzjahr 2013 nicht in der Ergebnisrechnung 2013 erfasst.

Zeitliche Abgrenzungen

(3) Dieser Mangel trat auch bei der Verbuchung von Zahlungen auf Grundlage von Leasing-Verträgen häufig auf. In verschiedenen Untergliederungen kam es diesbezüglich zu Fehlbuchungen. Bereits im Jahr 2012 zur Auszahlung gebrachte Leasingzahlungen, die aber für Jänner 2013 verrechnet worden waren, wurden nicht korrekt abgegrenzt und damit als Aufwand im Jahr 2013 ausgewiesen. Das Prinzip der periodengerechten Erfassung des Aufwands war dadurch nicht erfüllt.

(4) Auch die Auswertung der Stichprobenprüfungen über alle Untergliederungen zeigte, dass Zahlungen nicht korrekt abgegrenzt bzw. in der falschen Periode gebucht wurden.

- 13.2** Der RH kritisierte, dass nicht alle Verbindlichkeiten periodengerecht erfasst und diese somit zum Bilanzstichtag nicht vollständig ausgewiesen wurden. Ferner kritisierte er, dass Abgrenzungen bei einer Reihe von Geschäftsfällen nicht erfolgten, wodurch insoweit kein getreues Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Bundes dargestellt wurde.

Der RH empfahl dem BMF, künftig bei der Erfassung aller Verbindlichkeiten auf die Vollständigkeit zu achten. Er empfahl allen Bundesministerien und Obersten Organen, Aufwendungen und Erträge der Ergebnisrechnung jenem Finanzjahr zuzuordnen, in dem diese entstanden waren bzw. eine entsprechende zeitliche Abgrenzung vorzunehmen.

- 13.3** *Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die technischen Beschränkungen (Periodensteuerung) auf Vorgaben des BHG 2013 und der BHV 2013 beruhen würden.*

Das BMVIT betonte in seiner Stellungnahme, dass das BMF die Trennungsvorschrift des § 20 BHG 2013 in HV-SAP nicht umgesetzt habe; daher würden sich die vom RH angesprochenen Mängel in der zeitlichen Zuordnung der Aufwendungen und Erträge in der Ergebnisrechnung ergeben.

Die Buchhaltungsagentur teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass es entsprechende Schulungen des Personals gegeben habe, die Abteilungsleiter seien angewiesen worden, besonders auf die Abgrenzungen zum Jahresende zu achten.

- 13.4** Der RH wies das BMF darauf hin, dass das neue Haushaltsrecht die periodengerechte Erfassung von Verbindlichkeiten nicht vereitelt, sondern zwingend vorsieht.

Aktive und Passive Rechnungsabgrenzung

- 14.1** Wurden im Finanzjahr 2013 Auszahlungen bzw. Einzahlungen für noch nicht erbrachte Leistungen getätigt, waren die zugehörigen Aufwendungen bzw. Erträge über Rechnungsabgrenzungsposten auszuweisen. Aufwendungen für getätigte Auszahlungen waren über das Konto 290**** Aktive Rechnungsabgrenzung abzugrenzen, Erträge für erhaltene Einzahlungen waren über das Konto 390**** Passive Rechnungsabgrenzung zu buchen.

Mit der Einrichtung der sogenannten „Accrual Engine“ erfolgten Rechnungsabgrenzungen automatisiert. Dabei errechnete bereits bei der Erfassung der Buchung das IT-System anhand des Buchungsdatums, für wieviele Perioden eine Abgrenzung zu erfolgen hatte. Diese automatisierte Verbuchung erfolgte dabei auf eigenen Rechnungsabgrenzungskonten. Das Konto 2905**** wurde für aktive Rechnungsabgrenzungen herangezogen, das Konto 3905**** für passive Rechnungsabgrenzungen. Ein Report im System, um den automatisiert erfolgten Abgrenzungsbuchungen die ursprünglichen Belege zuordnen zu können, fehlte. Daher war keine Überprüfung der automatisiert durchgeführten Rechnungsabgrenzungen möglich.

- 14.2** Der RH beurteilte die Einrichtung der „Accrual Engine“, die Rechnungsabgrenzungen automatisiert durchführte, als grundsätzlich positiv. Er kritisierte jedoch, dass keine Überprüfung der automatisiert durchgeführten Rechnungsabgrenzungen möglich war und empfahl dem BMF, unter Abwägung der Kosten- und Nutzenaspekte die Erstellung eines entsprechenden Reports, um eine Zuordnung zu den ursprünglichen Belegen sicherzustellen.

- 14.3** Die Buchhaltungsagentur teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Abteilungsleiter angewiesen worden seien, dem Buchungsdatum besondere Aufmerksamkeit zu schenken, damit die richtige Abgrenzung erfolge.

Kurzfristige Rückstellungen

Rückstellungen für Prozesskosten

- 15.1** (1) § 91 Abs. 6 Z 2 BHG 2013 sah vor, dass Rückstellungen zu bilden waren, wenn Verpflichtungen Gegenstand eines Rechtsstreites waren. Ein Schwellenwert, bis zu dem eine Rückstellungsbildung unterbleiben konnte, war nicht festgelegt. Die Überprüfung der Rückstellungen für Prozesskosten zeigte, dass 13 Untergliederungen überhaupt keine Rückstellungen für Prozesskosten gebildet¹⁴ hatten: UG 1 Präsidentschaftskanzlei, UG 2 Bundesgesetzgebung, UG 3 Verfassungs-

¹⁴ vgl. Zahlenteil Tabelle 9.3

Kurzfristige Rückstellungen

gerichtshof, UG 5 Volksanwaltschaft, UG 11 Inneres, UG 12 Äußeres, UG 13 Justiz, UG 15 Finanzverwaltung, UG 20 Arbeit, UG 21 Soziales und Konsumentenschutz, UG 30 Unterricht, Kunst und Kultur, UG 31 Wissenschaft und Forschung, UG 34 Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung). Die Höhe der gebildeten Rückstellungen lag zwischen 17.000 EUR und rd. 216 Mio. EUR.

(2) Der RH holte im Rahmen der Überprüfung Daten über die anhängigen Verfahren von der Finanzprokurator, die den Bund vor Gericht anwaltlich vertritt, ein. Die übermittelten Daten waren nach Bundesministerien gegliedert und wiesen unter anderem den Streitwert der jeweiligen Verfahren sowie die aktuellen Kosten aus. Ferner war auch eine Einschätzung des Prozessausgangs verzeichnet (positiv, neutral, negativ). Der RH versuchte, auf Grundlage der Auswertung der Daten der Finanzprokurator stichprobenweise die gebildeten Rückstellungsbeträge nachzuvollziehen.

Tabelle 1: Rückstellungen für Prozesskosten – Stichprobe		
Untergliederung	Rückstellung für Prozesskosten	offene Prozesskosten lt. Finanzprokurator
	in EUR	
20 Arbeit	0,00	327.578,46
21 Soziales und Konsumentenschutz	0,00	
24 Gesundheit	350.000,00	281.622,20
41 Verkehr, Innovation und Technologie	41.597.000,00	233.049.940,49

Quellen: HIS, eigene Berechnungen

Der Rückstellungsbetrag in der UG 24 Gesundheit lag um rd. 68.000 EUR bzw. 24,1 % über den schwebenden Prozesskosten. Die UG 20 Arbeit und UG 21 Soziales und Konsumentenschutz wiesen keine Rückstellung für Prozesskosten aus, die offenen Prozesskosten wurden mit rd. 328.000 EUR beziffert. Damit wäre eine Rückstellung zu bilden gewesen.

Die UG 41 Verkehr, Innovation und Technologie wies mit rd. 42 Mio. EUR den zweithöchsten Rückstellungsbetrag für Prozesskosten aus. Die gebildete Rückstellung deckte aber nur 18,1 % der zu erwartenden Kosten von rd. 233 Mio. EUR.

(3) Die durch das BMF in den von ihm verwalteten Untergliederungen gebildeten Rückstellungen für Prozesskosten fanden sich in den UG 45 Bundesvermögen und UG 46 Finanzmarktstabilität. Die Rückstellungsbeträge beliefen sich auf 4,5 Mio. EUR bzw. 216 Mio. EUR.

Die angegebenen Rückstellungsbeträge konnten durch den RH nicht nachvollzogen werden.

- 15.2** Da in 13 von insgesamt 32 Untergliederungen keine Rückstellungen für Prozesskosten gebildet worden waren, obwohl die Stichprobenüberprüfung ergab, dass derartige Rückstellungen zu bilden gewesen wären, kritisierte der RH die unvollständige Bildung von Prozesskostenrückstellungen. Er empfahl allen Bundesministerien und Obersten Organen, die offenen Gerichtsverfahren genau zu analysieren und Rückstellungen in der erforderlichen Höhe zu bilden.

Der RH kritisierte auch, dass die Höhe der in den Stichproben nachgeprüften Prozesskostenrückstellungen nicht angemessen war. Die Höhe der durch den RH überprüften Prozesskostenrückstellungen lag entweder deutlich über oder unter dem durch die Finanzprokurator als zu erwartenden Aufwand ausgewiesenen Betrag. Der RH empfahl allen Bundesministerien und Obersten Organen, die Höhe der ausgewiesenen Prozesskostenrückstellungen zu analysieren und deren Höhe gegebenenfalls auf die konkret zu erwartenden Kosten anzupassen. Jedenfalls wäre sicherzustellen, dass die Höhe der Rückstellungen auf Grundlage der Daten der Finanzprokurator nachvollziehbar ist.

- 15.3** *Das BMJ erläuterte in seiner Stellungnahme, nach Erörterung mit dem BMF davon ausgegangen zu sein, dass Rückstellungen grundsätzlich nur für Gerichtsprozesse mit ungünstiger Prognose erforderlich seien, wenn also die Wahrscheinlichkeit des eigenen Unterliegens höher als 50 % eingeschätzt würde. Es gab an, nun detailliertere Analysen der gerichtsanhängigen Verfahren vorzunehmen und entsprechende Rückstellungen zu bilden.*

Das BMASK wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass der durch den RH ermittelte erforderliche Rückstellungsbedarf für Prozesskosten nicht hätte nachvollzogen werden können; die zugrunde gelegte Datenauswertung der Finanzprokurator sei nicht bekannt gewesen. Die Erfahrung habe gezeigt, dass im Durchschnitt der letzten vier Jahre Kosten von rd. 280.000 EUR für derlei Geschäftsfälle anfallen würden. Es wies weiters darauf hin, dass sich durch die Einführung des Bundesverwaltungsgerichts und durch die Änderung des § 42 Arbeitsmarktservicegesetz wesentliche Änderungen ergeben hätten, die auch bei der Bildung von Rückstellung in Hinkunft zu berücksichtigen sein würden. Das BMASK würde mit der Finanzprokurator Kontakt aufnehmen, um in Hinkunft eine bessere Abstimmung hinsichtlich der offenen Verfahren zu erreichen.

Das BMG hielt in seiner Stellungnahme fest, dass für die Bildung der Prozesskostenrückstellung eine Einzelfallbetrachtung durchgeführt worden sei. Es sei nicht bekannt gewesen, dass diese Rückstellung auf Grundlage der Daten der Finanzprokuratur zu bilden gewesen wäre, da das BHG 2013 und die BHV 2013 derartiges nicht vorsehen würden. In Zukunft würden diese Daten für die Rückstellungsbildung herangezogen werden.

Das BMVIT teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die verrechneten Prozesskosten anhand einer empirisch ermittelten Verteilungszahl zwischen Schadenersatz samt Zinsen und den übrigen Prozesskosten festgelegt werden würden. Die „offenen Prozesskosten“ würden von der Finanzprokuratur zu niedrig angesetzt, weil weder zeitabhängige Zinsen noch sonstige zeitabhängige Kostenkomponenten berücksichtigt werden würden. Die durch den RH erwähnten 233 Mio. EUR betreffen die „Bearbeitung historischer radiologischer Belastungen infolge von 45 Jahren F&E am Standort Seibersdorf“. Erst nach Abklärung der Schätzung des Schadensausmaßes werde auf Seiten des Bundes, vertreten durch das BMVIT, ein nicht finanzierungswirksamer Aufwand durch die Dotierung einer Rückstellung erforderlich sein. Ferner wären diese Kosten weder kurzfristig noch Prozesskosten und würden für 2014 in einer sonstigen langfristigen Rückstellung bzw. ersatzweise als Rückstellung zur Sanierung von Altlasten berücksichtigt werden.

- 15.4** Der RH stellte allgemein klar, dass es keine Vorschriften bezüglich der Berechnung der Rückstellung für Prozesskosten im BHG 2013 und in der BHV 2013 gibt. Dennoch verblieb der RH bei seiner Empfehlung, den Rückstellungsbetrag jedenfalls unter Berücksichtigung des Prozessrisikos und der mitunter zu erwartenden Auszahlungen zu bilden und die diesbezügliche Ermittlung mit der gerichtlichen Vertretung des Bundes (Finanzprokuratur) abzustimmen.

Gegenüber dem BMASK betonte der RH nochmals, dass die Bildung einer Rückstellung für Prozesskosten unterblieben war, obwohl offenkundig sogar aus Erfahrungswerten im Ressort mit einem Aufwand aus Prozesskosten gerechnet worden war. Er verblieb bei seiner Empfehlung, nötigenfalls eine entsprechende Rückstellung zu dotieren.

Der RH begrüßte das Vorgehen des BMVIT, die Höhe der Prozesskostenrückstellung möglichst getreu den erwarteten Kosten durchzuführen. Die dem Datenbestand der Finanzprokuratur entnommenen Kosten von rd. 233 Mio. für die UG 41 waren als zu erwartend eingestuft und hätten sohin entsprechend rückgestellt werden müssen. Eine eingehendere inhaltliche Analyse ist dem RH im Rahmen der Prüfung gemäß § 9 Abs. 1 RHG nicht möglich.

Urlaubs-
rückstellungen

Korrektur der Eröffnungsbilanz

- 16.1** In den Abschlussrechnungen war eine Rückstellung für nicht konsumierte Urlaube (Urlaubsrückstellung) zu bilden. Die Grunddaten bildeten die offenen Urlaubsansprüche der Bediensteten zum Bilanzstichtag. Diese Grunddaten bewertete das BMF mit dem anteiligen Monatsbezug bzw. Monatsentgelt und rechnete durchschnittliche Dienstgeberabgaben hinzu.

Im April 2013 berechnete das BMF die Urlaubsrückstellung und zog bei der Ermittlung der Urlaubsansprüche zum 31. Dezember 2012 den im Jahr 2013 konsumierten Urlaub bereits ab. Damit zog das BMF bei der erstmaligen Dotierung der Urlaubsrückstellung in der Eröffnungsbilanz 2013 falsche Grunddaten für die Berechnung heran.

Aufgrund der fehlerhaften Ermittlung des Rückstellungsbetrags war dieser mit 314,20 Mio. EUR in der Eröffnungsbilanz nicht korrekt erfasst. Die korrekte Höhe der Urlaubsrückstellung in der Eröffnungsbilanz 2013 hätte sich auf 383,64 Mio. EUR belaufen müssen.

Im Rahmen der Erstellung der Abschlussrechnungen für 2013 erfolgte die Korrektur der Urlaubsrückstellung der Eröffnungsbilanz, indem eine Dotierung in Höhe von 69,44 Mio. EUR erfasst wurde.

Neben der Korrektur der Eröffnungsbilanz erfolgte die Berechnung der Urlaubsrückstellung per 31. Dezember 2013. Diese Berechnung zeigte einen Anstieg im Vergleich zur Eröffnungsbilanz, der als Dotierung der Urlaubsrückstellungen verbucht wurde. Da jedoch der errechnete Betrag mit dem fehlerhaften Wert der Eröffnungsbilanz verglichen wurde, erfolgte eine zu hohe Dotierung der Urlaubsrückstellungen.

Der Betrag der Urlaubsrückstellungen per 31. Dezember 2013 war somit zu hoch. Um den korrekten Wert der Rückstellung für nicht konsumierte Urlaube per 31. Dezember 2013 in den Abschlussrechnungen auszuweisen, wurde der Überhang der Urlaubsrückstellungen durch das BMF ertragswirksam aufgelöst.

- 16.2** Der RH kritisierte, dass aufgrund der Heranziehung falscher Grunddaten bei der erstmaligen Dotierung in der Eröffnungsbilanz bzw. bei deren Korrektur im Zuge der Erstellung der Abschlussrechnungen durch das BMF eine zu hohe Dotierung der Urlaubsrückstellung erfolgt war und gleichzeitig zu hohe Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen ausgewiesen wurden. Weiters kritisierte der RH, dass die zu hoch dotierte Rückstellung in der Ergebnisrechnung als Ertrag aus der Auflösung von Rückstellungen ausgewiesen wurde und nicht als

Kurzfristige Rückstellungen

Verminderung des Aufwands. Der RH empfahl dem BMF, den Zuführungsbedarf der Urlaubsrückstellung um die Korrekturbuchung zu verringern. Damit würden keine Erträge aus der Auflösung von Urlaubsrückstellungen ausgewiesen werden, die aus einem fehlerhaften Wert der Eröffnungsbilanz resultieren.

- 16.3** *In seiner Stellungnahme wies das BMF darauf hin, dass die Korrekturwerte zur Urlaubsrückstellung manuell zu berechnen gewesen wären. Aufgrund der manuellen Bearbeitung tausender Datensätze sei die Korrektur der Urlaubsrückstellung mittels Auflösung gebucht worden.*

Möglichkeit zur Überprüfung der Grunddaten

- 17.1** Ein direkter Zugriff auf die Berechnungsgrundlagen der Personalarückstellungen war weder den haushaltsleitenden Organen noch dem RH möglich, weil ein entsprechender Report zur Auswertung fehlte. Weiters war es dem BMF aufgrund der großen Datenmengen nicht möglich, eine Auswertung der Berechnungsgrundlagen auf Einzelpersonenebene für die Jubiläumsrückstellungen und Urlaubsrückstellungen aller Detailbudgets zweiter Ebene dem RH zur Verfügung zu stellen. Dementsprechend war keine systematische Überprüfung auf Einzelpersonenebene möglich.
- 17.2** Der RH kritisierte, dass keine vollständige Überprüfung der Grunddaten für die Personalarückstellungen möglich war und empfahl dem BMF die Einrichtung eines entsprechenden Reports zur Auswertung der Grunddaten von Personalarückstellungen.

Verbuchung von Urlaubsrückstellungen

- 18.1** Die Abschlussrechnungen enthielten Rückstellungen für nicht konsumierte Urlaube, die sich aus den bewerteten Monatsentgelten sowie den durchschnittlichen Dienstgeberabgaben zusammensetzten. Entsprechend dieser Zusammensetzung hatte die Verbuchung der Zuführung zur Rückstellung für nicht konsumierte Urlaube über das Konto 500**** Geldbezüge der Beamten bzw. 51***** Geldbezüge der Vertragsbediensteten Angestellte bzw. 52***** Geldbezüge der Vertragsbediensteten Arbeiter und das Konto gesetzliche Sozialaufwendungen zu erfolgen. In den Abschlussrechnungen 2013 war eine Erhöhung der Urlaubsrückstellung auf dem Konto 5912*** Dotierung Urlaubsrückstellung erfasst und nicht auf den Konten Geldbezüge und gesetzlicher Sozialaufwand.

- 18.2** Der RH kritisierte, dass die Erfassung einer Erhöhung der Urlaubsrückstellung entgegen gesetzlicher Vorschriften über das Konto 5912*** Dotierung Urlaubsrückstellung erfolgte und nicht auf den Konten Geldbezüge und gesetzliche Sozialaufwendungen. Er empfahl dem BMF, die Verbuchung einer Erhöhung der Urlaubsrückstellung auf den korrekten Konten zu erfassen.

Langfristige Rückstellungen

Abzinsung

- 19.1** Die als langfristig ausgewiesenen Rückstellungen mussten entsprechend der haushaltsrechtlichen Vorschriften¹⁵ einer Abzinsung unterworfen werden, d.h. sie waren zum Barwert auszuweisen. Dieser Zinseffekt bei den langfristigen Rückstellungen war zu den einzelnen Rückstellungsarten separat auszuweisen. Bei der Überprüfung der Rückstellungen für Abfertigungen und Jubiläumszuwendungen zeigte sich, dass die Berechnungsformel, die das BMF zur zentralen Ermittlung der Rückstellungsbeträge angewendet hatte, zwar einen Zinseffekt berücksichtigte, der allerdings nicht gesondert ausgewiesen wurde.

Die Überprüfung der übrigen langfristigen Rückstellungen, also der Rückstellungen für Haftungen, für die Sanierungen von Altlasten und die sonstigen langfristigen Rückstellungen, zeigte, dass bei diesen keine Abzinsung erfolgt war.

- 19.2** Der RH kritisierte, dass die langfristigen Rückstellungen teilweise nicht abgezinst wurden, obwohl dies in den haushaltsrechtlichen Vorschriften vorgesehen war. Ferner kritisierte der RH, dass die vorgenommene Abzinsung der langfristigen Personalrückstellungen nicht gesondert ausgewiesen war. Dadurch war das Nachvollziehen des Zinseffektes nicht möglich.

Der RH empfahl dem BMF, die vorgenommene Abzinsung bei den Personalrückstellungen gesondert auszuweisen, um diese nachvollziehbar zu machen. Ferner empfahl der RH allen Bundesministerien und Obersten Organen, die langfristigen Rückstellungen einer Abzinsung zu unterwerfen und diesen Zinseffekt sodann gesondert auszuweisen. Darüber hinaus empfahl er dem BMF, die Berechnung des Zinseffektes automatisiert anzubieten, um eine einheitliche und korrekte Abzinsung der Rückstellungen zu gewährleisten.

¹⁵ vgl. § 92 Abs. 10 BHG 2013

Langfristige Rückstellungen

- 19.3** *Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass eine IT-Unterstützung im Zuge der Umsetzung der Haushaltsrechtsreform nicht vorgesehen gewesen sei, ein Ansatz von langfristigen Rückstellungen zum Barwert sei aber im HV-Verfahren möglich.*

Das BMVIT teilte in seiner Stellungnahme mit, dass ein diesbezüglicher Prozess im HV-System bislang nicht implementiert sei und dass diesbezüglich auch ausdrückliche Regelungen in der BHV 2013 fehlen würden.

Das BMLFUW betonte in seiner Stellungnahme, dass eine technische Unterstützung bei der Berechnung der langfristigen Rückstellungen begrüßt werden würde, zumal die Rückstellungen im Besoldungsbereich von den Ressorts nicht oder nur sehr aufwendig berechnet werden könnten.

- 19.4** Der RH verwies das BMF bezüglich der IT-Unterstützung bei der Barwertermittlung von langfristigen Rückstellungen auf die Notwendigkeit der Vereinfachung des Verfahrens für alle haushaltsleitenden Organe sowie auf die Stellungnahmen des VwGH (siehe TZ 1), des BMVIT und des BMLFUW.

Jubiläumsgeld-
rückstellung

Monatliche Dotierung

- 20.1** Am Beginn jedes Finanzjahres berechnete das BMF die voraussichtliche Höhe der Jubiläumsgeldrückstellung zum Jahresende und führte diese monatlich dem Rückstellungskonto zu. Per 31. Dezember 2013 erfolgte eine neuerliche Berechnung der Jubiläumsgeldrückstellung; der dadurch entstandene Unterschiedsbetrag wurde in den Abschlussrechnungen ausgebucht.
- 20.2** Der RH kritisierte, dass die monatliche Dotierung der Jubiläumsgeldrückstellung nicht notwendig war, weil zum Jahresende ohnehin eine erneute Berechnung sowie eine Korrektur auf den tatsächlichen Wert durchzuführen war. Er empfahl dem BMF, die Verbuchung dahingehend zu vereinfachen, dass unterjährig keine Zuführungen gebucht werden und jeweils am Jahresende die Jubiläumsgeldrückstellung auf den aktuell berechneten Wert angepasst wird.
- 20.3** *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die dargestellte Vorgehensweise im Einvernehmen mit dem RH im Zuge der Umsetzung der Haushaltsrechtsreform festgelegt worden wäre.*

- 20.4** Der RH betonte, dass bezüglich der konkreten Vorgehensweise bei der Dotierung der Jubiläumsgeldrückstellung kein Einvernehmen hergestellt wurde.

Verbuchung der Auszahlung von Jubiläumszuwendungen

- 21.1** Erhielten Bedienstete des Bundes im Finanzjahr 2013 eine Jubiläumszuwendung ausbezahlt, erfolgte die Verbuchung dieser Auszahlungen zu Lasten des Kontos 5911*** Dotierung Jubiläumsgeldrückstellungen.
- 21.2** Der RH kritisierte, dass die vorgenommene Verbuchung unterstellte, dass der gesamte Auszahlungsbetrag betreffend Jubiläumsgelder bereits rückgestellt sei. Er empfahl dem BMF, die Auszahlung mittels Verminderung des Kontos 3822*** Rückstellung für Jubiläumszuwendungen zu verbuchen.

Hinsichtlich weiterer Feststellungen im Zusammenhang mit Jubiläumsgeldrückstellungen wird auf das Prüfungsergebnis „Prüfung der Personalverrechnung des Bundes gemäß § 9 RHG 1948“ verwiesen.

- 21.3** *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die dargestellte Vorgehensweise im Einvernehmen mit dem RH im Zuge der Umsetzung der Haushaltsrechtsreform festgelegt worden wäre.*
- 21.4** Der RH betonte, dass bezüglich der konkreten Vorgehensweise bei der Auflösung der Jubiläumsgeldrückstellung kein Einvernehmen hergestellt wurde.

Nettovermögen (Ausgleichsposten)

- 22.1** Das Nettovermögen gleicht die Differenz zwischen dem Vermögen (Aktiva) und den Fremdmitteln (Passiva) in der Vermögensrechnung aus. Das Nettovermögen gliedert sich gemäß § 59 Abs. 6 BHV 2013 in:

Nettovermögen (Ausgleichsposten)

(a) den Saldo der Eröffnungsbilanz;

(b) die Bundesfinanzierung,

ergibt sich aus dem Ausgleich zwischen dem Bankhauptkonto des Bundes und den Subkonten des Detailbudgets.¹⁶ Unter die Bundesfinanzierung fallen auch sämtliche buchmäßigen Überrechnungen, die in der Finanzierungsrechnung dargestellt werden¹⁷;

(c) das kumulierte Nettoergebnis aus der Ergebnisrechnung,

die Summe der in der Ergebnisrechnung ermittelten Nettoergebnisse der Abschlüsse aller Detailbudgets (auch jährliches Nettoergebnis);

(d) die Neubewertungsrücklagen,

ergebnisneutral einzeln für die Erhöhung des Wertes einer Beteiligung oder die Veränderung des Wertes einer zur Veräußerung verfügbaren Finanzanlage gebildet¹⁸;

(e) Fremdwährungsumrechnungsrücklagen,

ergebnisneutral bei der Veränderung eines in fremder Währung gehaltenen Vermögenswertes oder einer begebenen Finanzschuld gebildet.¹⁹

Die Veränderungen im Nettovermögen gegenüber dem Vorjahr ergeben sich gemäß § 62 BHV 2013 ausgehend vom Nettovermögen zum 31. Dezember des vorangegangenen Finanzjahres aus:

¹⁶ vgl. § 102 Abs. 3 BHV 2013

¹⁷ vgl. § 61 Abs. 6 BHV 2013

¹⁸ vgl. § 91 BHG 2013

¹⁹ vgl. § 91 BHG 2013

- Veränderungen der Neubewertungsrücklage aufgrund von:
 - Änderungen in den Ansatz- und Bewertungsmethoden,
 - Veränderungen des beizulegenden Zeitwerts aus der Folgebewertung von zur Veräußerung verfügbaren aktiven Finanzinstrumenten,
 - Veränderungen des Anteils des Bundes am geschätzten Nettovermögen eines Unternehmens durch die Folgebewertung von Beteiligungen,
 - Veränderungen des beizulegenden Zeitwerts aus der Folgebewertung von Kulturgütern,
 - den Differenzen aus der Fremdwährungsumrechnung in fremder Währung gehaltener Vermögenswerte und Fremdmittel mit dem Referenzkurs der EZB zum 31. Dezember des Finanzjahres (e),
- dem Nettoergebnis des Finanzjahres und
- der Bundesfinanzierung.

Im BRA stellt sich das Nettovermögen in der Vermögensrechnung 2013 wie folgt dar:

Nettovermögen (Ausgleichsposten)

Tabelle 2: Nettovermögen des Bundes 2013			
BRA-Position/Konto	Eröffnungsbilanz 01.01.2013	Schlussbilanz 31.12.2013	Veränderung
	in Mio. EUR		
C.I Neubewertungsrücklagen (Umbewertungskonto)	0,00	953,82	+ 953,82
C.II Fremdwährungsumrechnungsrücklagen	0,00	- 2,22	- 2,22
C.III Sonstige Rücklagen	0,00	0,00	0,00
C.IV Jährliches Nettoergebnis	0,00	- 7.233,19	- 7.233,19
C.V Saldo aus der jährlichen Eröffnungsbilanz	- 134.188,73	- 134.326,22	- 137,49
C.VI Bundesfinanzierung	21,80	22,96	+ 1,16
C.VII Sonstiges Nettovermögen	0,00	- 5,76	- 5,76
C Nettovermögen (Ausgleichsposten)	- 134.166,93	- 140.590,61	- 6.423,68

Quellen: HIS, eigene Berechnungen

(a) Den Saldo auf dem Eröffnungsbilanzkonto ermittelte das BMF bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz. Er sollte in den Folgejahren mit dem gleichen Wert fortgeschrieben werden. Diese Position änderte sich aber aufgrund von Korrekturbuchungen gegenüber der Eröffnungsbilanz um - 137,49 Mio. EUR.

(b) Die Salden der Verrechnungskonten für Subkontengebarung sowie die Konten für die Abstimmung der kassenmäßigen Richtigkeit sollten sich auf Bundesebene ausgleichen. Tatsächlich betrug der Saldo aber 22,96 Mio. EUR.

Darüber hinaus waren Vermögensbestandteile, die zwischen Detailbudgets haushaltsführender Stellen übertragen oder bestimmungsgemäß übergeben wurden, im Wege des Kontos „Bundesfinanzierung aus buchmäßiger Überrechnung“ zu verrechnen. Die durch die Übertragung bzw. die Übergabe entstandenen Forderungen oder Verbindlichkeiten innerhalb des Bundes wurden damit ausgeglichen²⁰. Die betreffenden Konten sollten folglich bundesweit jeweils einen Saldo von Null aufweisen. Tatsächlich betrug der Saldo 3,263 Mrd. EUR.

Für die Überwachung der Bankkonten sowie der Kapitalausgleichskonten war die Buchhaltungsagentur zuständig. Bis Mitte Juli 2014 konnte die Buchhaltungsagentur die Gründe für die unzulässigen Salden nicht abklären und die Salden nicht bereinigen.

22.2 Der RH kritisierte, dass die Darstellung der Bundesfinanzierung bundesweit nicht ausgeglichen und somit fehlerhaft war. Außerdem bemängelte er, dass die Buchhaltungsagentur die Differenzen aus der Abstimmung

²⁰ vgl. § 58 Abs. 7 BHV 2013

der Bankkonten und der Kapitalausgleichskonten nicht aufgeklärt hatte, obwohl diese dazu verpflichtet gewesen wäre (siehe auch TZ 36, 37). Insbesondere die mangelhafte Abstimmung der ausgewiesenen Salden zu den abgestimmten Bankkonten war kritisch. Der RH empfahl daher der Buchhaltungsagentur, die Abstimmung falscher Salden – unter Nutzung der vom HV-System bzw. HIS bereitgestellten Berichte – zeitgerecht vorzunehmen, um die Richtigkeit der Abschlussrechnungen zu gewährleisten.

22.3 *Das BMF stellte in seiner Stellungnahme klar, dass die Prüfung der unzulässigen Salden sowie die Abstimmung der Subkonten auch im Jahr 2013 im HV-System mit einem gewissen Mehraufwand und Schaffung entsprechender organisatorischer Rahmenbedingungen in der Buchhaltungsagentur jederzeit möglich gewesen sei.*

Die Buchhaltungsagentur hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass ihr die für die Abstimmung erforderlichen Berichte erst am 20. Dezember 2013 zur Verfügung gestellt worden seien, wodurch die Prüfung der Richtigkeit der Abschlussrechnungen unter hohen Zeitdruck geraten sei. Sie schlug vor, mit dem BMF einen „Nachbearbeitungszeitraum“ festzulegen, um die Prüfung und Durchführung der Abschluss- und Korrekturbuchungen zu ermöglichen. Die Buchhaltungsagentur sei bestrebt, den Bundesrechnungsabschluss in einer hohen und in der durch die BHV 2013 geforderten Qualität zu gewährleisten, benötige dazu aber die technisch und zeitlich notwendigen Rahmenbedingungen.

Abschnitt II: Allgemeine Feststellungen

Konsolidierung

23.1 (1) Durch das BHG 2013 und die auf dessen Grundlage ergangene RLV 2013 war eine Konsolidierung der Abschlussrechnungen auf Bundesebene vorgesehen. Die bedeutet, dass Verrechnungen aus Geschäftsfällen zwischen den im Rechnungsabschluss des Bundes erfassten Einheiten gegeneinander ausgeglichen werden und somit im konsolidierten Abschluss nicht mehr aufscheinen. Die Konsolidierung erfolgte durch das BMF im Zuge der Erstellung der Abschlussrechnungen. Eine korrekte Konsolidierung erfordert, dass die Geschäftsfälle von beiden Beteiligten korrekt als solche auf Konten verbucht werden, die im Konsolidierungslauf erfasst werden.

(2) Die Konsolidierung durch das BMF erfolgte automationsunterstützt durch den Abgleich der als zu konsolidierend ausgewiesenen Konten. Am Ende des jeweiligen Konsolidierungslaufs wurde ein Fehlerpro-

tokoll ausgeworfen, welches die nur einseitig als zu konsolidierenden Geschäftsfälle auswies. Bei Erstellung der Abschlussrechnungen versuchte das BMF, die falsch verbuchten Konsolidierungsfälle auf die korrekten Konten umzubuchen, um eine vollständige und richtige Konsolidierung zu gewährleisten. Trotz der durchgeführten Umbuchungen konnten wegen der Vielzahl der Fälle und der knappen Zeit im endgültigen BRA 32 Geschäftsfälle mit einem Gesamtvolumen von rd. 181.000 EUR nicht korrigiert und somit auch nicht konsolidiert werden.

- 23.2** Der RH stellte fest, dass eine Vielzahl von Geschäftsfällen, die zu konsolidieren gewesen wären, falsch verbucht wurden. Der Umstand, dass es sich bei einem Geschäftsfall um einen Konsolidierungsfall handelte, war i.d.R. zweifelsfrei zu erkennen, jedoch hinterfragten weder die haushaltsführenden Stellen noch die Buchhaltungsagentur die falschen Buchungsanweisungen bzw. stellten diese richtig.

Der RH kritisierte die mangelhafte Verbuchung der Konsolidierungsfälle und empfahl dem BMF, geeignete technische Unterstützungen zu implementieren, um eine falsche Kontierung bereits bei der Erfassung in HV-SAP zu verhindern. Dies könnte beispielsweise über die Definition der Kreditoren bzw. Debitoren realisiert werden, so dass, wenn eine Bundesdienststelle einen Konsolidierungsfall erfasst, die andere beteiligte Stelle automatisiert einen korrekten Kontierungsvorschlag erhält. Der RH empfahl den Bundesministerien und den Obersten Organen, bei der Verbuchung von zu konsolidierenden Geschäftsfällen besonders auf die Richtigkeit und Vollständigkeit der Verbuchung zu achten. Ferner empfahl er der Buchhaltungsagentur, geeignete organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um falsche Verbuchungen von Konsolidierungsfällen zu vermeiden bzw. falsche Kontierungen vor der Verbuchung zu hinterfragen.

- 23.3** *Das BMF betonte in seiner Stellungnahme, dass für die Verrechnung konsolidierungsrelevanter Geschäftsfälle eine Anwenderdokumentation vorliege. An der Verbesserung der IT-Unterstützung würde seitens des BMF in Abstimmung mit der Buchhaltungsagentur laufend gearbeitet.*

Das BMLFUW begrüßte in seiner Stellungnahme die Unterstützung durch technische Hilfsmittel. Der notwendige Informationsaustausch zwischen den einzelnen Bundesdienststellen sei im Sinne der Verwaltungsvereinfachung und -effizienz so gering wie möglich zu halten.

Die Buchhaltungsagentur legte in ihrer Stellungnahme dar, dass die Entscheidung, welche Verrechnungskonten für Konsolidierungsfälle zu verwenden seien, erst im 2. Quartal 2013 getroffen und sohin auch erst

im Mai 2013 eine entsprechende Prüfroutine im HV-System integriert worden sei. Die technische Mängelbehebung habe noch bis ins letzte Quartal 2013 andauert. Die erforderlichen Korrekturbuchungen seien dann seitens der Buchhaltungsagentur im Auftrag des BMF vorgenommen worden. Als weitere Ursache für unrichtige Konsolidierungsgeschäftsfälle sei der Umstand anzusehen, dass betroffene Ressorts unterschiedliche Auffassungen für die Konsolidierungspflicht vertreten; klare Kriterien sowie eine Eskalations-/Entscheidungsinstanz würden fehlen. Bei Vorliegen klar definierter Kriterien könnte die Buchhaltungsagentur organisatorische Vorkehrungen treffen und diese Funktion übernehmen.

- 23.4** Der RH entgegnete dem BMF sowie der Buchhaltungsagentur, dass die RLV 2013 die Grundsätze der Konsolidierung entsprechend internationaler Rechnungslegungsstandards vorsieht und somit die Voraussetzungen für das Erfordernis zur Verbuchung von Konsolidierungsfällen ausreichend definiert sind.

Der RH betonte gegenüber dem BMF nochmals die Notwendigkeit der Implementierung von technischen Unterstützungsroutinen im HV-System zur Vermeidung von Fehlverbuchungen.

Kontenabstimmung

- 24** Im Rahmen der Überprüfung der Abschlussrechnungen 2013 gemäß § 9 RHG unterzog der RH auch die Abstimmung der Bankkonten des Bundes einer Überprüfung. Der Bund verfügt über ein Bankkonto bei der BAWAG P.S.K. sowie über ein Bankkonto bei der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB). Die Kontostände zum Jahresende wurden mit den durch die OeBFA bzw. Buchhaltungsagentur erfassten Ständen abgeglichen und für korrekt befunden.

Ferner versandte der RH an alle durch die OeBFA bekannt gegebenen Counterparts, bei denen Veranlagungen durchgeführt wurden, Bankbriefe, um die Stände der Veranlagungen abzustimmen. Die Auswertung der rückübermittelten Saldenbestätigungen ergab keine Abweichungen zu den von der OeBFA geführten Aufzeichnungen von Veranlagungen.

Kontenzuordnung

- 25.1** (1) Die stichprobenartige Belegüberprüfung ergab, dass die sachliche Zuordnung und somit die kontengerechte Verrechnung gemäß der Kontenplanverordnung 2013 (KPV 2013) des Bundes nicht in allen Untergliederungen korrekt erfolgt waren. Der RH stellte fest, dass sachlich differenzierte Geschäftsfälle in der Kontengruppe 727 bzw. 728 (Werkleistungen – sonstige Leistungen von Dritten) verbucht waren.

Jene Konten die in der KPV 2013 eindeutig definiert waren, wie z.B. 6300.000 (Briefpost), 6310.000 (Paketpost), 6000.901 (Fernwärme), 6000.902 (Gas) oder 6000.904 (Wasser), wurden größtenteils nicht verwendet.

(2) Bei der Überprüfung der Abrechnung der Miet-, Betriebs- und Energiekosten durch die BIG wurde festgestellt, dass in der Regel der ausgewiesene Gesamtbetrag (also Miete, Betriebs- und Energiekosten) auf das Konto 7024.*** Mietaufwand verbucht wurde. Die durch die KPV 2013 eindeutig definierten Konten 6000.*** Energiebezüge wurden nicht verwendet.

(3) Bei der Überprüfung der Verbuchung des Leasingaufwands für KFZ bei den Landespolizeidirektionen wurde festgestellt, dass acht Landespolizeidirektionen die auf den Leasingabrechnungen separat ausgewiesenen Mietkosten und Instandhaltungskosten in einem als Mietaufwand KFZ auf dem Konto 7026.*** verbuchten. Lediglich eine Landespolizeidirektion veranlasste eine korrekte Verbuchung getrennt nach Mietaufwand und Instandhaltungsaufwand auf den Konten 7026.*** Mietaufwand KFZ und 6171.*** Instandhaltung KFZ. Die Buchhaltungsagentur führte die falschen Buchungsanordnungen ohne Rückfragen durch, obwohl der getrennte Ausweis von Miet- und Betriebskosten auf den Abrechnungen problemfrei ersichtlich war.

(4) Auch die Auswertung der Stichprobenprüfung über alle UG zeigte, dass die Kontenzuordnung in einer Vielzahl von Fällen nicht korrekt vorgenommen war, aber dennoch eine Verbuchung durchgeführt wurde.

25.2 Der RH bemängelte die den haushaltsrechtlichen Bestimmungen widersprechenden Fehlkontierungen. Er empfahl allen Bundesministerien und Obersten Organen, insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung des § 24 RLV 2013, die Kontenplanverordnung einzuhalten und die jeweils vorgesehenen Konten zu bebuchen. Weiters empfahl der RH dem BMF, die Richtlinien für die Anwendung an die Kontenplanverordnung 2013 anzupassen und zu veröffentlichen. Darüber hinaus empfahl er der Buchhaltungsagentur, ihrer Verpflichtung gemäß § 124 BHV 2013 nachzukommen und die buchungsrelevanten Daten vor deren Verbuchung zu prüfen und die haushaltsleitenden Organe auf allfällige fehlerhafte Buchungsanweisung hinzuweisen.

25.3 *Das BMVIT teilte in seiner Stellungnahme mit, es beabsichtige, diese Gegenstände in ein entsprechendes neuerliches Rundschreiben aufzunehmen und auf die Empfehlungen des RH hinzuweisen.*

Das BMLFUW betonte in seiner Stellungnahme, dass aus der Kontenplanverordnung aufgrund der Vielfalt und Differenziertheit der gebärungsrelevanten Belege in vielen Fällen nicht einwandfrei erkennbar sei, welche Konten anzusprechen seien. Richtlinien sollten den Informationsbedarf der Ressorts hinsichtlich eines Stichwortverzeichnisses analog dem Sachverzeichnis zu den Ausgaben und Einnahmen abdecken.

*Die Buchhaltungsagentur teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Verrechnungsabteilungen angewiesen worden seien darauf zu achten, dass bei der Verbuchung für den Mietaufwand das Konto 7024.*** und bei Energiekosten das Konto 6000.*** zu verwenden seien. Bezüglich des Leasingaufwandes für KFZ bei den Landespolizeidirektionen habe man Kontakt mit dem BMI aufgenommen, um die Richtigkeit der Kontenzuordnung zu gewährleisten.*

Verrechnung von Obligos

26.1 Als Obligo sind gemäß § 90 BHG 2013 Geschäftsfälle zu verrechnen, bei denen Mittelverwendungen bzw. Mittelaufbringungen vorgemerkt oder reserviert werden. Für Gebärungsfälle, die Geldleistungsverpflichtungen zu Gunsten oder zu Lasten des Bundes begründen oder in Aussicht stellen, sind gemäß § 65 BHV 2013 Mittelvormerkungen in Form von Berechtigungen bzw. Verpflichtungen vorzunehmen.

Die vollständige Erfassung der Mittelvormerkungen ist für die Haushaltssteuerung im Hinblick auf Planbarkeit und Vollzug bzw. verbesserte Budgetdisziplin erforderlich.

Der RH stellte im Rahmen der Stichprobenüberprüfung über alle Untergliederungen fest, dass Mittelvormerkungen fast durchgängig in allen Untergliederungen lückenhaft durchgeführt wurden. Insbesondere auf der Einnahmenseite wurden Berechtigungen nicht erfasst.

26.2 Der RH wies darauf hin, dass gemäß den haushaltsrechtlichen Bestimmungen für Berechtigungen und Verpflichtungen, sobald diese begründet oder in Aussicht gestellt werden, unverzüglich im Verrechnungssystem Mittelvormerkungen vorzunehmen sind.

Der RH empfahl dem BMF, durch ressortinterne Anweisungen an die betreffenden Fachabteilungen sicherzustellen, dass die einschlägigen Bestimmungen über die Mittelvormerkungen künftig eingehalten werden.

Belegarten

27.1 Die Belegart dient der Identifizierung gleichartiger Gebarungsfälle. In den meisten Untergliederungen wurde auch dann die Belegart KN (Kreditor Rechnung netto) und nicht die jeweils vorgesehene Belegart verwendet, wenn es sich um Teilzahlungen, Akontozahlungen, Vorschusszahlungen, Daueraufträge, Gutschriften oder Ersatzzahlungen handelte.

27.2 Der RH empfahl den Bundesministerien und Obersten Organen, die Belegarten korrekt zu verwenden. Dadurch sollte insbesondere die Administration der Abrechnung von Vorschusszahlungen vereinfacht und verbessert werden.

27.3 *Das BMF stellte in seiner Stellungnahme klar, dass eine Anwenderdokumentation für die angesprochenen Geschäftsfälle zur Verfügung stehe. Eine technische Validierung werde als nicht zweckmäßig erachtet.*

Das BMVIT teilte in seiner Stellungnahme mit, es beabsichtige, diese Gegenstände in ein entsprechendes neuerliches Rundschreiben aufzunehmen und auf die Empfehlungen des RH hinzuweisen.

Die Buchhaltungsagentur wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass durch den Einsatz der E-Rechnung nicht alle erforderlichen Belegarten zur Verfügung stünden (beispielsweise für die Erfassung einer Anzahlung). Die Übermittlung von Anordnungen an die Buchhaltungsagentur mit der korrekten Belegart sei durch technische Maßnahmen zu ermöglichen.

28.1 Im HV-System war es möglich, auch mit der Belegart KN (Kreditor Rechnung netto) Daueranordnungen anzulegen. Bei der Verwendung der Belegart KD (Kreditor Dauerverpflichtung) löste das System automatisch eine Mittelvormerkung aus und richtete für den gebuchten Zeitraum eine Mittelbindung ein.

Wurde schon vor Erfassung des Belegs eine Mittelvormerkung auf der Finanzposition angelegt, so wurde die Belegart KN (Kreditor Rechnung netto) gewählt, um nicht noch eine weitere Mittelvormerkung zu veranlassen. Erstreckte sich die Daueranordnung über mehrere Jahre, so musste in den Folgejahren die Mittelvormerkung dieser Daueranordnung händisch nachgebucht werden.

28.2 Der RH empfahl dem BMF, darauf hinzuwirken, dass bei allen Daueranordnungen die Mittelvormerkungen auch für die Folgejahre automatisiert erfolgen.

28.3 *Das BMF stellte in seiner Stellungnahme klar, dass eine Anwenderdokumentation für die angesprochenen Geschäftsfälle zur Verfügung stehe. Eine technische Validierung werde als nicht zweckmäßig erachtet.*

Die Buchhaltungsagentur wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass durch den Einsatz der E-Rechnung nicht alle erforderlichen Belegarten zur Verfügung stünden (beispielsweise für die Erfassung einer Anzahlung). Die Übermittlung von Anordnungen an die Buchhaltungsagentur mit der korrekten Belegart sei durch technische Maßnahmen zu ermöglichen.

28.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass eine automatisierte Mittelvormerkung für Daueranordnungen eine wesentliche Erleichterung für die haushaltsleitenden Organe darstellt und somit zur Richtigkeit und Transparenz der Verrechnung beiträgt.

Zahlungs- bedingungen

29.1 (1) Bei Verrechnungsanordnungen sind die Verrechnungsdaten nach Maßgabe der vom HV-System bereitgestellten Eingabemasken zu erfassen (§ 32 BHV 2013). Dabei sind unter anderem die Zahlungsbedingungen und das Basisdatum, ab dem die Zahlungsbedingungen zu laufen beginnen, einzutragen. Aus diesen Eingaben wird das Fälligkeitsdatum vom System berechnet.

Der Anordnende hat für die Eingabe der Zahlungsbedingung die Möglichkeit, aus einer eingeschränkten²¹ Liste die entsprechende Zahlungsbedingung auszuwählen. Da die tatsächlichen Zahlungsbedingungen nicht immer einer der auswählbaren Möglichkeiten entsprechen, erfolgt die Eingabe „N001 sofort zahlbar ohne Abzug“ in Kombination mit der Eingabe des in Rechnung gestellten Fälligkeitsdatums als Basisdatum.

(2) Die über alle Untergliederungen durchgeführte Stichprobenüberprüfung zeigte ebenfalls, dass in einigen Fällen das vorgesehene Zahlungsziel nicht eingehalten bzw. mögliche Skonti nicht ausgenutzt wurden.

29.2 Der RH empfahl dem BMF, für die Erfassung der Zahlungsbedingungen variable Eingabemöglichkeiten einzurichten, um die tatsächlichen Zahlungsbedingungen der Verrechnungsanordnung im HV-System abbilden zu können.

²¹ z.B. N002 für „zahlbar innerhalb von 14 Tagen ohne Abzug“, N003 für „zahlbar innerhalb von 30 Tagen ohne Abzug“ oder S003 für „zahlbar innerhalb von 14 Tagen 3 % Skonto bzw. innerhalb von 30 Tagen ohne Abzug“; insgesamt gibt es acht Zahlungsbedingungen ohne Skonto sowie 15 mit Skonto

Zahlungsbedingungen

29.3 *Das BMF erläuterte in seiner Stellungnahme, dass die Zahlungsbedingungen grundsätzlich bei Bedarf erweiterbar seien und dass unabhängig davon jederzeit gesonderte Zahlungsbedingungen bei der Belegerfassung eingegeben werden könnten.*

29.4 Der RH stellte klar, dass eine variable Eingabemöglichkeit geschaffen werden sollte, um eine entsprechende Erfassung zu ermöglichen.

30.1 Beinhalten die Zahlungsbedingungen die Gewährung eines Skontos bei fristgerechter Zahlung, hat der Anordnende auch hierfür die Möglichkeit, aus einer definierten Liste für Skontogewährung die Zahlungsbedingung auszuwählen. Die Verwendung dieser Zahlungsbedingungen war aber nur im SAP Modul Materialmanagement (MM) möglich. Dies hatte zur Folge, dass im HV-SAP nur der um den Skonto verminderte Betrag und nicht der erzielte Skontoertrag erfasst wurde.

30.2 Der RH empfahl dem BMF, die Erfassung von Zahlungsbedingungen, die Skontos bei fristgerechten Zahlungen vorsehen, derart zu ermöglichen, dass die tatsächlichen Zahlungsbedingungen inklusive dem erzielten Skontoertrag im HV-System abgebildet werden können.

30.3 *Das BMF erläuterte in seiner Stellungnahme, dass die Zahlungsbedingungen grundsätzlich bei Bedarf erweiterbar seien und dass unabhängig davon jederzeit gesonderte Zahlungsbedingungen bei der Belegerfassung eingegeben werden könnten.*

30.4 Der RH stellte klar, dass eine variable Eingabemöglichkeit geschaffen werden sollte, um eine entsprechende Erfassung zu ermöglichen.

Belege – Verrechnungsgrund – ELAK

31.1 Der RH stellte im Rahmen der Stichprobenüberprüfung fest, dass bei einzelnen Gebarungsfällen die Verrechnungsunterlagen fehlten bzw. nicht vollständig vorlagen. Der Zahlungs- und Verrechnungsauftrag wurde ausgeführt, obwohl gemäß § 27 BHV 2013 jeder Anordnung eine Verrechnungsunterlage (= Beleg) zugrunde liegen und bei Übermittlung der Anordnung an das ausführende Organ mitgeliefert werden muss. Eine Aufforderung der Buchhaltungsagentur an das anordnende Organ, die Anordnung zu vervollständigen, war nicht dokumentiert. Ohne das vollständige Vorliegen von Verrechnungsunterlagen sind weder eine ordentliche Prüfung im Gebarungsvollzug, noch die Nachprüfung durch die Buchhaltungsagentur, noch die nachträgliche Prüfung durch den RH durchführbar.

31.2 Der RH kritisierte, dass Anordnungen entgegen den haushaltsrechtlichen Vorschriften ausgeführt und bezahlt wurden. Weiters hielt er fest, dass ohne vollständige Verrechnungsunterlagen weder eine ordentliche Prüfung im Gebarungsvollzug, noch die Nachprüfung der Buchhaltungsagentur und die nachträgliche Prüfung durch den RH durchgeführt werden können. Der RH empfahl den Bundesministerien und Obersten Organen, sicherzustellen, dass ausnahmslos jeder Anordnung eine Verrechnungsunterlage zugrunde liegt.

31.3 *Das BMVIT, das BMLFUW und die Buchhaltungsagentur betonten in ihren Stellungnahmen, dass Grundlage für eine Zahlung eine entsprechende Anordnung in HV-SAP sei und nicht ein genehmigter ELAK.*

31.4 Der RH entgegnete dem BMVIT, dem BMLFUW und der Buchhaltungsagentur, dass unabhängig von den für die Haushaltsverrechnung erforderlichen Freigaben jedenfalls gewährleistet sein muss, dass den im HV-System abgebildeten Anordnungen auch Freigaben der jeweils organisatorisch Zuständigen zugrunde liegen. Sofern diese im HV-System nicht nachvollzogen werden können, sind diese im entsprechenden Akt dokumentiert und nachvollziehbar der Anordnung beizufügen.

32.1 Verrechnungen wurden unter anderem durch die Erstellung von Zahlungsakten ausgelöst, denen kein externer Beleg zugrunde lag. Beispielsweise konnten Verrechnungen unmittelbar durch Akten zur Verrechnung gesetzlich festgelegter Zahlungen oder zur Verrechnung von Förderungsauszahlungen angestoßen werden.

Jene Ressorts, die den ELAK verwenden und nunmehr die Verrechnungsunterlagen über SAP® Records Management übermitteln, kopierten zur Erfassung der Anordnung die elektronischen Akten aus dem ELAK in das SAP® Records Management.

Im Rahmen der Stichprobenüberprüfung stellte der RH fest, dass sich als Verrechnungsunterlage im SAP® Records Management noch nicht genehmigte ELAK-Akten befanden. Somit erfolgte die weitere Verbuchung und Zahlung aufgrund von nicht genehmigten Akten.

32.2 Der RH kritisierte, dass Zahlungen ohne Genehmigung des Gebarungsfalls erfolgt waren. Er empfahl dem BMF, darauf hinzuwirken, jeden Gebarungsfall derart zu dokumentieren, dass sämtliche Informationen vollständig und nachvollziehbar als Verrechnungsunterlage dem Gebarungsfall beiliegen, und damit sicherzustellen, dass ohne vollständige

Verrechnungsunterlagen, insbesondere der Genehmigung des Gebärungsfalls, keine Zahlung erfolgt.

Eilnachrichtenverfahren

33.1 Vor Zahlungen, die im Einzelfall 7.000 EUR überstiegen, war eine Eilnachricht an das für den Rechnungsleger zuständige Finanzamt abzusenden. Das Eilnachrichtenverfahren dient dazu, Zahlungsverpflichtungen des Bundes mit Abgabenschulden des Zahlungsempfängers aufzurechnen. Sachbearbeiter der Buchhaltungsagentur dokumentierten die Durchführung des Eilnachrichtenverfahrens an unterschiedlichen Stellen. Bei Vorliegen einer Unbedenklichkeitserklärung erfolgten zum Teil keine Vermerke auf den Beilagen zum Buchungsbeleg. Teilweise wurden Eilnachrichtenverfahren nicht durchgeführt, insbesondere wenn der Rechnungsleger ein Verein oder eine Partei war oder die Lieferung in das Ausland erfolgte.

33.2 Der RH kritisierte die fehlende Durchführung und/oder Dokumentation des Eilnachrichtenverfahrens bei einer Reihe von Geschäftsfällen. Weiters hielt er fest, dass das Eilnachrichtenverfahren auch dann anzuwenden ist, wenn die Zahlung an einen Kreditoren mit einem Auslandskonto erfolgt, der aber beispielsweise aufgrund einer österreichischen UID-Nummer klar erkennbar einen Firmensitz in Österreich hat und in Österreich steuerpflichtig ist.

Der RH empfahl der Buchhaltungsagentur, zur besseren Nachvollziehbarkeit des Eilnachrichtenverfahrens die Dokumentation zu vereinheitlichen und die geltende Richtlinie für die Einbringung von Abgabensforderungen durch Aufrechnung mit Schulden des Bundes ausnahmslos einzuhalten.

33.3 *Die Buchhaltungsagentur wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass das interne Handbuch Verrechnung definiert, dass die Durchführung des Eilnachrichtenverfahrens durch die entsprechende HV-SAP-Transaktion zu dokumentieren sei. Bei Vorliegen einer Unbedenklichkeitsbescheinigung sei eine Dokumentennotiz zu setzen.*

33.4 Der RH verblieb bei seiner Kritik, dass in Fällen, in welchen dies erforderlich gewesen wäre, das Eilnachrichtenverfahren entweder nicht durchgeführt oder nicht dokumentiert wurde. Er hielt seine Empfehlung aufrecht, dass die Buchhaltungsagentur besonderes Augenmerk auf die Durchführung und nachvollziehbare Dokumentation des Eilnachrichtenverfahrens legen sollte.

**E-Rechnung im
Bund**

34.1 (1) Für das Abschlussjahr 2013 war es möglich, E-Rechnungen an den Bund zu übermitteln. Seit dem 1. Jänner 2014 waren sämtliche Rechnungen, die an den Bund oder Bundeseinrichtungen im Waren- und Dienstleistungsverkehr ausgestellt wurden, elektronisch einzubringen (vgl. IKT-Konsolidierungsgesetz²²). E-Rechnungen sind Rechnungen, die in einem elektronischen Format ausgestellt, gesendet, empfangen und verarbeitet werden. Die E-Rechnung war nur dann als Rechnung anzuerkennen, wenn die Echtheit der Herkunft, die Unversehrtheit des Inhalts sowie die Lesbarkeit gewährleistet war. Die E-Rechnung hatte die im § 11 Abs. 1 UStG 1994 genannten Rechnungsmerkmale zu enthalten.

(2) Die für die Übermittlung vorgesehene Plattform war das Unternehmensserviceportal des Bundes (USP). Ferner waren Schnittstellen zu den gängigen Buchhaltungsprogrammen vorgesehen, die eine Übergabe von E-Rechnungen standardmäßig durchführen konnten. Bei der Einbringung der E-Rechnung über die Onlineplattform erfolgte eine vollautomatische formelle Prüfung der Rechnung. Erst bei Vorliegen der formalen Fehlerfreiheit erfolgte die Übernahme durch die Bundesdienststelle und die E-Rechnung galt als ordnungsgemäß eingebracht. Im Falle von formalen Fehlern wurde die Rechnung dem Rechnungsleger zur Gänze zur Verbesserung retourniert. Über die Fehlerhaftigkeit wurde der Rechnungsleger per E-Mail informiert, eine sofortige Information beim Einbringen der E-Rechnung war nicht vorgesehen. Die automatisierte Prüfung sah Prüfschritte wie die Richtigkeit der angegebenen IBAN- oder UID-Nummer des Einbringers nicht vor. Ferner war die Nichteintragung eines Steuersatzes bzw. das Eintragen eines in Österreich nicht zulässigen Steuersatzes möglich und wurde durch die automatisierte Prüfung nicht als Fehler ausgewertet. Auch die Angabe eines allfälligen Steuerbefreiungsgrundes war nicht zwingend vorgesehen.

(3) Je nach Ausgestaltung der E-Rechnung wurde diese entweder vollautomatisch zur Verbuchung aufbereitet oder es waren manuelle Schritte zur Vorbereitung der Verbuchung durchzuführen. Jedenfalls war bei allen E-Rechnungen auch noch die sachliche und rechnerische Richtigkeit zu bestätigen. Der Workflow war entweder in ELAK oder in HV-SAP abgebildet und dokumentiert. Eine automatisierte Schnittstelle zwischen HV-SAP und ELAK war eingerichtet. Bei einer Bestätigung der Richtigkeit in ELAK war in HV-SAP lediglich „externe Genehmigung“ hinterlegt. Es war damit ohne Recherche in ELAK nicht möglich, die Genehmigung nachzuvollziehen.

²² BGBl. I Nr. 35/2012

Die Genehmigung von E-Rechnungen in HV-SAP konnte nur gesamthaft erfolgen, das heißt, es wurde keine Trennung zwischen der Freigabe nach Prüfung der sachlichen Richtigkeit und der Prüfung der rechnerischen Richtigkeit vorgenommen. Der jeweils zuständige Bearbeiter konnte seine Rolle selbst bestätigen. Eine Freigabe der Rechnung zur Zahlung konnte nur nach erledigter Freigabe erfolgen. Die Auszahlung erfolgte im Standardverfahren der Buchhaltungsagentur.

- 34.2** Der RH kritisierte, dass die externe E-Rechnungsschnittstelle des BMF bei der automatisierten Vorprüfung der eingebrachten E-Rechnungen nicht auf die Einhaltung aller Rechnungsmerkmale achtete. Ferner war es nicht zweckmäßig, dem Einbringer der E-Rechnung eine Rechnung mit Eingangsvermerk zu übermitteln, wenn diese noch nicht eingehend geprüft war.

Der RH kritisierte ferner, dass das zur Verfügung gestellte Onlineformular für die E-Rechnung keine zwingende Angabe eines korrekten Steuersatzes vorsah; zudem war die Angabe eines allfälligen Steuerbefreiungstatbestands nicht vorgesehen.

Die Durchführung und Dokumentation der Freigabe von E-Rechnungen wurde vom RH ebenfalls kritisiert. Es war keine klare Aufgabentrennung für die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit gegeben. Darüber hinaus war die Freigabe nicht problemfrei nachvollziehbar, wenn sie in ELAK dokumentiert war.

Die zu den festgestellten Kritikpunkten ausgesprochenen Empfehlungen setzte das BMF bereits im Rahmen der § 9-Prüfung um.

Buchhaltungsagentur des Bundes

Aufgaben der Buchhaltungsagentur des Bundes – Prüfung im Gebarungsvollzug allgemein (§ 124 BHV 2013)

- 35.1** Für den Bund ist das ausführende Organ die Buchhaltungsagentur. In § 114 BHG 2013 ist die Prüfung im laufenden Gebarungsvollzug allgemein geregelt. Diese Bestimmung wurde in § 124 BHV 2013 konkretisiert und für die Anwendung umgesetzt. Die Regelungen des § 124 BHV 2013 sind an die Buchhaltungsagentur gerichtet. Diese hat entsprechende Prüfungen vorzusehen, um einen ordnungsgemäßen Gebarungsvollzug zu gewährleisten. Besonderes Augenmerk ist auf die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorschriften und der sonstigen einschlägigen Normen zu legen.

Grundlegend ist die in § 124 Abs. 2 BHV 2013 vorgesehene Prüfung der übermittelten Anordnungen hinsichtlich des Vorhandenseins aller zahlungs- und verrechnungsrelevanten Angaben, die sich aus den mitgelieferten Belegen und Unterlagen nachvollziehen lassen müssen.

Der RH stellte bei der stichprobenweisen Überprüfung der durchgeführten Verbuchungen fest, dass bei überprüften Belegen wesentliche verrechnungs- oder zahlungsrelevante Angaben fehlten oder nicht berücksichtigt wurden. Die für die korrekte Verbuchung erforderlichen Unterlagen und Angaben forderte die Buchhaltungsagentur nur in Einzelfällen nach. Bei der Verbuchung der überprüften Geschäftsfälle wurden Buchungen entgegen den aus den Unterlagen ersichtlichen buchungsrelevanten Informationen, den Anordnungen der haushaltsleitenden Organe folgend, falsch verbucht. Eine Rücksprache zur Durchführung einer korrekten Verbuchung erfolgte offenkundig nicht. Die Mängel betrafen folgende Feststellungen im Zuge der Überprüfung:

- fehlende Aktivierung von Anlagegütern im wirtschaftlichen Eigentum (TZ 5),
- Mehrfachanlage von Debitoren und Kreditoren (TZ 8),
- fehlendes Eilnachrichtenverfahren (TZ 33),
- fehlende bzw. falsche zeitliche Abgrenzung von Zahlungen (TZ 13 bis 14),
- fehlerhafte Kontenzuordnungen bei der Verbuchung (TZ 25),
- Nichteinhaltung der vorgesehenen Zahlungsziele (TZ 30),
- fehlende bzw. fehlerhafte Verrechnungsgrundlagen (TZ 31, 32).

35.2 Der RH kritisierte, dass die Buchhaltungsagentur die ihr gemäß § 114 BHG 2013 i.V.m. § 124 BHV 2013 obliegende Aufgabe der Prüfung im Gebarungsvollzug nicht bzw. nicht in ausreichendem Umfang wahrnahm. Insbesondere kritisierte er, dass bei Unvollständigkeit der zur Verbuchung übermittelten Unterlagen diese nicht aktiv eingefordert, aber dennoch verbucht wurden. Ferner kritisierte er die nicht korrekte Beurteilung der vorhandenen Unterlagen und die damit einhergehende falsche Verbuchung von Geschäftsfällen.

Der RH empfahl der Buchhaltungsagentur, die Arbeitsabläufe insofern zu verbessern, dass eine Kontrolle der Vollständigkeit der Unterlagen und gegebenenfalls eine Nachforderung fehlender Unterlagen zwingend vorgeschrieben wird. Ferner empfahl er, Vorkehrungen zu treffen, um die falsche Beurteilung der Buchungsunterlagen und die damit verbundenen falschen Verbuchungen zu verhindern. Die Einhaltung dieser Vorschriften wäre intern durch Stichprobenkontrollen zu überprüfen.

35.3 *Die Buchhaltungsagentur teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie bemüht sei, die ihr übertragenen Aufgaben bestmöglich zu erfüllen. Die Mitarbeiter seien angewiesen, wenn wesentliche verrechnungs- oder zahlungsrelevante Angaben fehlen oder nicht berücksichtigt wurden, diese nachzufordern. Die Mitarbeiter seien nochmals im Wege ihrer Vorgesetzten auf die durch den RH festgestellten Mängel hingewiesen worden. Weiters sei die Buchhaltungsagentur bemüht, Zahlungsbedingungen auszunutzen bzw. Skontoabzüge in Anspruch zu nehmen. Seit einer Umstrukturierung (Juni 2014) erfolge die Selbstprüfung durch den Bereich Nachprüfung und durch die Gruppe Sicherheit in der Stabsabteilung Unternehmenssicherheit.*

Prüfungen, die bei jeder Anordnung durchzuführen sind (§ 124 Abs. 6 Z 1 bis 8 BHV 2013)

36.1 (1) Die BHV 2013 sieht in § 124 Abs. 6 Z 1 bis 11 BHV 2013 Prüfungen vor, die das ausführende Organ vor der Verbuchung von Anordnungen durchzuführen hat. Bei den Prüfschritten gemäß § 124 Abs. 6 Z 9 bis 11 BHV 2013 (Mittelvormerkung, Anordnungsbefugnis bezüglich Wirkungsbereich und tatsächlichen Bestehens) war es zulässig, lediglich eine stichprobenweise Prüfung vorzunehmen. Die Prüfungen gemäß § 124 Abs. 6 Z 1 bis 8 BHV 2013 waren jedoch bei der Durchführung jeder Anordnung vorzunehmen.

(2) Die stichprobenweise Überprüfung der Einhaltung dieser Vorschriften durch den RH ergab, dass die Angaben der Kreditoren größtenteils voneinander abwichen. Kreditoren waren mehrfach erfasst, wodurch auf verschiedene Personenkonten gebucht wurde (siehe auch TZ 8). Teilweise wurden Kreditoren, die etwa aufgrund ihrer Markstellung als bereits erfasst zu erkennen waren, neu angelegt, um Verbuchungen durchzuführen. Die Kontrolle der Richtigkeit der Kreditorenangaben (bzw. der Debitorenangaben) war ein Prüfungsschritt, der in § 124 Abs. 6 Z 1 BHV zwingend für die Durchführung aller Anordnungen vorgeschrieben war.

(3) Ebenso stellte der RH fest, dass insbesondere Belege, die konsolidierungsrelevante Geschäftsfälle betrafen, nicht auf den korrekten Konten verbucht wurden. In der Regel waren derartige Geschäftsfälle als solche

zu erkennen. Eine Rücksprache mit den haushaltsleitenden Organen seitens der Buchhaltungsagentur war nicht dokumentiert. Die Verbuchungen wurden, wie angeordnet, falsch durchgeführt. Dies führte im Rahmen der Konsolidierung der Abschlussrechnungen zu einem erheblichen Aufwand, um die falsch vorgenommenen Buchungen zu berichtigen.

- 36.2** Wie schon in TZ 8 ausgeführt, kritisierte der RH auch bei der Beurteilung der Aufgabenerfüllung durch die Buchhaltungsagentur das Stammdatenmanagement. Die wiederholte Anlage von Kreditoren, die alleine aufgrund ihrer Marktstellung als aufrechte Kreditoren zu erkennen sein müssten, erachtete der RH als nicht zweckmäßig. Er empfahl dem BMF und der Buchhaltungsagentur, das Kreditorenmanagement grundlegend zu überarbeiten und den Bestand an Kreditoren zu analysieren sowie zu bereinigen. Eine möglichst rasche Umstellung auf das Geschäftspartnermodell²³ wäre zu forcieren. Ferner empfahl der RH, Kreditorenanlagen organisatorisch so zu gestalten, dass eine Freigabe für eine Neuanlage erforderlich ist, um zukünftig Mehrfachanlagen zu vermeiden.

Der RH kritisierte auch die wiederholte fehlerhafte Verbuchung von Konsolidierungsfällen. Er empfahl der Buchhaltungsagentur, vor der Verbuchung von Geschäftsfällen die für die korrekte Verbuchung notwendigen Unterlagen zu sichten und gegebenenfalls Nachforschungen anzustellen, um eine falsche Verbuchung zu vermeiden. Konsolidierungsrelevante Geschäftsfälle wären damit jedenfalls zu hinterfragen und sodann korrekt zu verbuchen. Der RH empfahl der Buchhaltungsagentur daher, die Prozesse diesbezüglich anzupassen.

Generell kritisierte der RH die teilweise fehlerhafte Aufgabenwahrnehmung der Buchhaltungsagentur, vor allem im Hinblick auf die in § 124 BHV 2013 vorgesehenen verpflichtenden Prüfschritte. Er empfahl der Buchhaltungsagentur, die Prozessabläufe im Hinblick auf § 124 BHV 2013 kritisch zu analysieren und Vorkehrungen zu treffen, um die vorgesehenen Prüfungen als Teil der laufenden Kontrolle durch das ausführende Organ bei allen Verbuchungen durchzuführen.

- 36.3** *Die Buchhaltungsagentur teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie bemüht sei, die ihr übertragenen Aufgaben bestmöglich zu erfüllen. Die Mitarbeiter seien angewiesen, wenn wesentliche verrechnungs- oder zahlungsrelevante Angaben fehlen oder nicht berücksichtigt wurden, diese nachzufordern. Die Mitarbeiter seien nochmals im Wege ihrer Vorgesetzten auf die durch den RH festgestellten Mängel hingewiesen*

²³ vgl. Reihe Bund 2012/10, TZ 11

worden. Weiters sei die Buchhaltungsagentur bemüht, Zahlungsbedingungen auszunutzen bzw. Skontoabzüge in Anspruch zu nehmen. Seit einer Umstrukturierung (Juni 2014) erfolge die Selbstprüfung durch den Bereich Nachprüfung und durch die Gruppe Sicherheit in der Stabsabteilung Unternehmenssicherheit.

Schlussempfehlungen

37 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Alle Bundesministerien und Obersten Organe

(1) Insbesondere bei der Verbuchung von Miet- und Leasinggeschäften wäre auf eine korrekte Verbuchung zu achten. (TZ 5)

(2) Es sollte eine jährliche Bewertung der Vorräte sowie eine Stichtagsinventur entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorschriften durchgeführt werden. (TZ 7)

(3) Die Bestimmungen über die Bewertung langfristiger Forderungen hinsichtlich der Barwertberechnung wären korrekt anzuwenden und sowohl die langfristigen, unverzinsten Forderungen zum Barwert zu verrechnen (§ 80 Abs. 1 BHV 2013) als auch den Barwert der langfristigen Forderungen und Verbindlichkeiten im BRA auszuweisen (§ 20 RLV 2013). (TZ 10)

(4) Aufwendungen und Erträge der Ergebnisrechnung wären jenem Finanzjahr zuzuordnen, in dem diese entstanden waren bzw. es wäre eine entsprechende zeitliche Abgrenzung vorzunehmen. (TZ 13)

(5) Die offenen Gerichtsverfahren wären genau zu analysieren und Rückstellungen in der erforderlichen Höhe zu bilden. (TZ 15)

(6) Die Höhe der ausgewiesenen Prozesskostenrückstellungen wäre zu analysieren und deren Höhe gegebenenfalls auf die konkret zu erwartenden Kosten anzupassen. Jedenfalls wäre sicherzustellen, dass die Höhe der Rückstellungen auf Grundlage der Daten der Finanzprokuratur nachvollziehbar ist. (TZ 15)

(7) Die langfristigen Rückstellungen wären einer Abzinsung zu unterwerfen und es wäre dieser Zinseffekt sodann gesondert auszuweisen. (TZ 19)

(8) Bei der Verbuchung von zu konsolidierenden Geschäftsfällen wäre besonders auf die Richtigkeit und Vollständigkeit der Verbuchung zu achten. (TZ 23)

Schlussempfehlungen

(9) Insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung des § 24 RLV 2013 (Darstellung der Aufwendungen und Auszahlungen) sollten die Kontenplanverordnung eingehalten und die jeweils vorgesehenen Konten bebucht werden. (TZ 25)

(10) Belegarten wären korrekt zu verwenden. Dadurch sollte insbesondere die Administration der Abrechnung von Vorschusszahlungen vereinfacht und verbessert werden. (TZ 27)

(11) Es wäre sicherzustellen, dass ausnahmslos jeder Anordnung eine Verrechnungsunterlage zugrunde liegt. (TZ 31)

BMF und Buchhaltungsagentur des Bundes

(12) Das Kreditorenmanagement wäre grundlegend zu überarbeiten und der Bestand an Kreditoren zu analysieren sowie zu bereinigen. Eine möglichst rasche Umstellung auf das Geschäftspartnermodell wäre zu forcieren. Ferner wären Kreditorenanlagen organisatorisch so zu gestalten, dass eine Freigabe für eine Neuanlage erforderlich ist, um zukünftig Mehrfachanlagen zu vermeiden. (TZ 36)

BMF

(13) Die Finanzämter wären zur Führung der vorhandenen Kaufpreissammlung zu verpflichten. Die Kaufpreissammlung sollte – wie auch in der Eröffnungsbilanzverordnung vorgesehen – unter Erwägung der Kosten- und Nutzenaspekte nach den im Grundbuch verzeichneten Nutzungsarten gegliedert werden, um für jede dieser Nutzungsarten einen Durchschnittspreis als Basispreis ermitteln zu können. Nach Vorliegen einer ausreichenden Datengrundlage wäre eine Folgebewertung durchzuführen. (TZ 3)

(14) Anstelle der Führung separater Personenkonten sollte auf das System des Geschäftspartners umgestellt werden, wobei der Geschäftspartner eindeutige Identifikationsmerkmale aufweisen sollte. Bei der Überleitung der bestehenden Personenstammdaten auf die Geschäftspartner wäre darauf zu achten, dass alle bisher verwendeten Kreditoren- und Debitorenkonten einer Person nur einem Geschäftspartner zugewiesen werden. (TZ 8)

(15) Die Buchhaltungsagentur sollte im Rahmen der Umstellung eine Bereinigung der Daten unter Einbeziehung von Saldenbestätigungen durch die Kreditoren und Debitoren vornehmen. (TZ 8)

(16) Die Zurückverfolgung der Bilanzpositionen auf die Ursprungsbelege wäre sicherzustellen und dem RH eine entsprechende Auswertungsmöglichkeit zur Verfügung zu stellen. (TZ 9)

(17) Die Logik der Zuordnung von Kreditorensalden durch das Programm Bilanzsplitting wäre zu überprüfen und alle Verbindlichkeiten aus Transfers wären jedenfalls als sonstige Verbindlichkeiten in der Vermögensrechnung auszuweisen. (TZ 9)

(18) Den haushaltsführenden Stellen wäre eine technische Unterstützung – wie beispielsweise für die Rechnungsabgrenzung – zur Verfügung zu stellen, um eine haushaltsrechtlich korrekte Darstellung der Forderungen und Verbindlichkeiten sicherzustellen. (TZ 10)

(19) Bei der Erfassung aller Verbindlichkeiten wäre auf die Vollständigkeit zu achten. (TZ 13)

(20) Im Zusammenhang mit der „Accrual Engine“ wäre ein entsprechender Report unter Abwägung der Kosten- und Nutzenaspekte zu erstellen, um eine Zuordnung zu den ursprünglichen Belegen sicherzustellen. (TZ 14)

(21) Der Zuführungsbedarf der Urlaubsrückstellung wäre um die Korrekturbuchung zu verringern. Damit würden keine Erträge aus der Auflösung von Urlaubsrückstellungen ausgewiesen werden, die aus einem fehlerhaften Wert der Eröffnungsbilanz resultieren. (TZ 16)

(22) Ein entsprechender Report zur Auswertung der Grunddaten von Personalarückstellungen wäre einzurichten. (TZ 17)

(23) Die Verbuchung einer Erhöhung der Urlaubsrückstellung wäre auf den korrekten Konten zu erfassen. (TZ 18)

(24) Die vorgenommene Abzinsung bei den Personalarückstellungen wäre gesondert auszuweisen, um diese nachvollziehbar zu machen. Auch wäre die Berechnung des Zinseffektes automatisiert anzubieten, um eine einheitliche und korrekte Abzinsung der Rückstellungen zu gewährleisten. (TZ 19)

(25) Die Verbuchung der Jubiläumsgeldrückstellung sollte dahingehend vereinfacht werden, dass unterjährig keine Zuführungen gebucht werden und jeweils am Jahresende die Jubiläumsgeldrückstellung auf den aktuell berechneten Wert angepasst wird. (TZ 20)

Schlussempfehlungen

(26) Die Auszahlung der Jubiläumsgelder sollte mittels Verminderung des Kontos 3822*** Rückstellung für Jubiläumszuwendungen erfolgen. (TZ 21)

(27) Es wäre eine geeignete technische Unterstützung zu implementieren, um eine falsche Kontierung bereits bei der Erfassung in HV-SAP zu verhindern. Dies könnte beispielsweise über die Definition der Kreditoren bzw. Debitoren realisiert werden, sodass, wenn eine Bundesdienststelle einen Konsolidierungsfall erfasst, die andere beteiligte Stelle automatisiert einen korrekten Kontierungsvorschlag erhält. (TZ 23)

(28) Die Richtlinien wären an die Kontenplanverordnung 2013 anzupassen und zu veröffentlichen. (TZ 25)

(29) Durch ressortinterne Anweisungen an die betreffenden Fachabteilungen wäre sicherzustellen, dass die einschlägigen Bestimmungen über die Mittelvormerkungen künftig eingehalten werden. (TZ 26)

(30) Es wäre darauf hinzuwirken, dass bei Daueranordnungen die Mittelvormerkungen auch für die Folgejahre automatisiert erfolgen. (TZ 28)

(31) Für die Erfassung der Zahlungsbedingungen wären variable Eingabemöglichkeiten einzurichten, um die tatsächlichen Zahlungsbedingungen der Verrechnungsanordnung im HV-System abbilden zu können. (TZ 29)

(32) Die Erfassung von Zahlungsbedingungen, die Skontos bei fristgerechten Zahlungen vorsehen, wäre derart zu ermöglichen, dass die tatsächlichen Zahlungsbedingungen inklusive dem erzielten Skontoertrag im HV-System abgebildet werden können. (TZ 30)

(33) Es wäre darauf hinzuwirken, jeden Gebarungsfall derart zu dokumentieren, dass sämtliche Informationen vollständig und nachvollziehbar als Verrechnungsunterlage dem Gebarungsfall beiliegen, und damit sicherzustellen, dass ohne vollständige Verrechnungsunterlagen, insbesondere der Genehmigung des Gebarungsfalls, keine Zahlung erfolgt. (TZ 32)

Buchhaltungsagentur des Bundes

(34) Die Abstimmung falscher Salden – unter Nutzung der vom HV-System bzw. HIS bereitgestellten Berichte – wäre zeitgerecht vorzunehmen, um die Richtigkeit der Abschlussrechnungen zu gewährleisten. (TZ 22)

(35) Es wären geeignete organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um falsche Verbuchungen von Konsolidierungsfällen zu vermeiden bzw. falsche Kontierungen vor der Verbuchung zu hinterfragen. (TZ 23)

(36) Die Buchhaltungsagentur wäre ihrer Verpflichtung gemäß § 124 BHV 2013 nachzukommen und die buchungsrelevanten Daten vor deren Verbuchung zu prüfen und die haushaltsleitenden Organe auf allfällige fehlerhafte Buchungsanweisung hinzuweisen. (TZ 25)

(37) Zur besseren Nachvollziehbarkeit des Eilmassnahmenverfahrens wäre die Dokumentation zu vereinheitlichen und die geltende Richtlinie für die Einbringung von Abgabeforderungen durch Aufrechnung mit Schulden des Bundes ausnahmslos einzuhalten. (TZ 33)

(38) Die Arbeitsabläufe wären insofern zu verbessern, dass eine Kontrolle der Vollständigkeit der Unterlagen und gegebenenfalls eine Nachforderung fehlender Unterlagen zwingend vorgeschrieben wird. Ferner wären Vorkehrungen zu treffen, um die falsche Beurteilung der Buchungsunterlagen und die damit verbundenen falschen Verbuchungen zu verhindern. Die Einhaltung dieser Vorschriften wäre intern durch Stichprobenkontrollen zu überprüfen. (TZ 35)

(39) Vor der Verbuchung von Geschäftsfällen wären die für die korrekte Verbuchung notwendigen Unterlagen zu sichten und gegebenenfalls Nachforschungen anzustellen, um eine falsche Verbuchung zu vermeiden. Konsolidierungsrelevante Geschäftsfälle wären damit jedenfalls zu hinterfragen und sodann korrekt zu verbuchen. Die Prozesse wären diesbezüglich anzupassen. (TZ 36)

(40) Die Prozessabläufe wären im Hinblick auf § 124 BHV 2013 kritisch zu analysieren und Vorkehrungen zu treffen, um die vorgesehenen Prüfungen als Teil der laufenden Kontrolle durch das ausführende Organ bei allen Verbuchungen durchzuführen. (TZ 36)

