



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2012/10

**Internes Kontrollsystem in
der Haushaltsverrechnung
des Bundes**

**Peering Point
Betriebs GmbH**

**Pensionsrecht der
Bediensteten der
Sozialversicherungen**

**Kommunalkredit Austria
AG und KA Finanz AG**

**Versorgung von
Schlaganfallpatienten
in Oberösterreich und
der Steiermark**

**A 26 Linzer Autobahn
(Westring)**

Rechnungshof
ZI 860.135/002-1B1/12

Bericht des Rechnungshofes

Auskünfte
Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644
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 Oktober 2012



Bericht des Rechnungshofes

Internes Kontrollsystem in der
Haushalts**verrechnung** des Bundes

Peering Point **Betriebs GmbH**

Pensionsrecht der Bediensteten der
Sozialversicherungen

Kommunalk**redit** Austria AG und KA Finanz AG

Versorgung von Schlaganfallpatienten in **Ober**österreich
und der **Steiermark**

A 26 Linzer **Autobahn** (Westring)



Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei mehreren Gebarungsüberprüfungen getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

**R
H**



Inhaltsverzeichnis

Alle Ressorts	Wirkungsbereich aller Bundesministerien und des Bundeskanzleramtes	
	Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes	5
BMASK BMG	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz Gesundheit	
	Peering Point Betriebs GmbH	93
BMASK	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	
	Pensionsrecht der Bediensteten der Sozialversicherungen	121
BMF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen	
	Kommunalkredit Austria AG und KA Finanz AG	249
BMG	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit	
	Versorgung von Schlaganfallpatienten in Oberösterreich und der Steiermark	359
BMVIT	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie	
	A 26 Linzer Autobahn (Westring)	407





Bericht des Rechnungshofes

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes





Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	9

Alle Ressorts

Wirkungsbereich aller Bundesministerien und des Bundeskanzleramtes

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

KURZFASSUNG	13
Prüfungsablauf und -gegenstand	29
Grundlagen	32
Verrechnungsprozess	36
Kreditoren- und Debitorenmanagement	42
Budgeteinhaltung	50
Bundesvermögensverwaltung	55
Förderungen	63
Zahlungsverkehr	66
Personalverrechnung – Zahlungskontrollliste	73
IT-Sicherheit und IT-Entwicklung	74
Weitere Feststellung	85
Getroffene Maßnahmen	86
Zusammenfassende Beurteilung	86
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	88

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Unzulässige Voranschlagsansatzüberschreitungen bei Personalausgaben (Aktivbezüge) 2007 bis 2010 _____	53
Tabelle 2:	Anzahl der Zahlstellen in den Bundesministerien 2010 ____	68
Tabelle 3:	Einbrüche AMS Wien 2009 bis 2011 _____	72
Tabelle 4:	Firefighter-Benutzergruppen und -Einsatzbereiche _____	78
Tabelle 5:	Zahlungen aus PAV und PM-SAP 2010 _____	85



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AMS	Arbeitsmarktservice
Art.	Artikel
BBG	Bundesbeschaffung GmbH
BFG	Bundesfinanzgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHAG	Buchhaltungsagentur des Bundes
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BHV	Bundeshaushaltsverordnung
BIG	BIG Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.
BKA	Bundeskanzleramt
BKLR	Bundeskosten- und -leistungsrechnung
BM...	Bundesministerium...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMeiA	für europäische und internationale Angelegenheiten
BMF	für Finanzen
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
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWF	für Wissenschaft und Forschung
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
BRZ GmbH	Bundesrechenzentrum GmbH
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BVV	Bundesvermögensverwaltungsverordnung
bzw.	beziehungsweise
ca.	cirka
CPD	Conto pro Diverse

csv	Comma-Separated Values
d.h.	das heißt
DVG	Dienstrechtsverfahrensgesetz 1984
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
ELAK	Elektronischer Akt
e-Shop	Web-Shop der BBG
EStG	Einkommensteuergesetz
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FI-AA	Finance Asset Accounting
F-VG	Finanz-Verfassungsgesetz 1948
GebG	Gebührengesetz 1957
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GRC	Governance, Risk und Compliance
GZ	Geschäftszahl
HIS	Haushaltsinformationssystem
HV-SAP	Haushaltsverrechnungsmodule der Firma SAP
HV-System	Haushaltsverrechnungssystem
i.d.F.	in der Fassung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
INVWIN	Inventar für Windows
IT	Information Technology
leg. cit.	legis citatae
Mill.	Million(en)
MM	SAP-Modul Materialmanagement
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer



PAV	Personal-, Abrechnungs- und Verwaltungsverfahren
pdf	Portable Document Format
PM-SAP	Personalmanagement- und -verrechnungssystem der Firma SAP
rd.	rund
RFID	Radio-frequency identification
RH	Rechnungshof
RHG	Rechnungshofgesetz 1948
RIM	Richtlinien für die Inventar- und Materialverwaltung
Rz.	Randziffer
SAP	„Systeme, Anwendungen, Produkte“
SE	Schlussempfehlung(en)
SLF	Support Line Feedback, ein SAP-Tool
SMS	Short Message Service
TZ	Textzahl(en)
UID-Nummer	Umsatzsteueridentifikationsnummer
UT	Unterteilung
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent
VBG	Vertragsbedienstetengesetz
VfGG	Verfassungsgerichtshofgesetz 1953
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VwGG	Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
xml	eXtensible Markup Language
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
ZBF	Zahlstellenbuchführung

R
H



Wirkungsbereich aller Bundesministerien und des Bundeskanzleramtes

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

In der Haushaltsverrechnung des Bundes waren die Prinzipien des Internen Kontrollsystems nur teilweise umgesetzt. Das Haushaltsrecht regelte im Wesentlichen die Prinzipien der Funktionstrennung – Trennung von anordnenden und ausführenden Organen im Gebärungsvollzug –, der Vier-Augen-Kontrolle und der Transparenz (Soll-Arbeitsprozesse). Nicht ausreichend verankert waren das Prinzip der Mindestinformation bzw. der minimalen Rechte, wonach Mitarbeiter Zugang nur zu jenen Informationen bzw. nur jene Berechtigungen erhalten, die für ihre Aufgabenerfüllung notwendig sind.

Seit Mitte 2010 war es dem Bund möglich, Rechnungen in elektronischer Form zu verarbeiten. Die elektronische Rechnung kam im Untersuchungszeitraum nur zweimal zum Einsatz. Bei einer durchgängigen Umsetzung der elektronischen Rechnung ergäbe sich ein rechnerisches Gesamteinsparungspotenzial von rd. 100 Vollbeschäftigungsäquivalenten.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Haushaltsverrechnung aller Bundesministerien hinsichtlich des Internen Kontrollsystems (IKS), um darauf aufbauend die Beurteilung des Fehlerrisikos und Art und Umfang der Prüfungshandlungen zur Überprüfung der Abschlussrechnungen gemäß § 9 Rechnungshofgesetz (RHG) im Rahmen eines risikoorientierten Prüfungsansatzes festlegen zu können. Der RH überprüfte die Bereiche Verrechnungsprozess, Kreditoren-/Debitorenmanagement, Budgeteinhaltung, Bundesvermögensverwaltung, Förderungen, Zahlungsverkehr, Personalverrechnung sowie IT-Sicherheit und IT-Entwicklung. (TZ 1)

Bei der Überprüfung des IKS in der Haushaltsverrechnung setzte der RH bei der Beurteilung der selbsttätigen Kontrolle, d.h. den Kontrollmechanismen bei der Organisation und den Prozessen der Haushaltsführung in den Bundesministerien sowie bei der Verwendung von besonderen Organisationsmitteln, an. Die Rolle der Innenrevisionen der Bundesministerien wurde nicht betrachtet. (TZ 1)

Kurzfassung**Internes Kontrollsystem (IKS)**

Die interne Kontrolle ist ein in die Arbeits- und Betriebsabläufe einer Organisation eingebetteter Prozess, der von den Führungskräften und den Mitarbeitern durchgeführt wird, um bestehende Risiken zu erfassen und zu steuern und mit ausreichender Gewähr sicherstellen zu können, dass die betreffende Organisation im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgabenstellung ihre Ziele erreicht. Durch permanente Soll-Ist-Vergleiche sollen Fehlentwicklungen erkannt bzw. verhindert und zugleich die Transparenz der Arbeits- und Betriebsabläufe einer Organisation sichergestellt werden. (TZ 2)

Die interne Kontrolle erfolgt selbsttätig oder mittels Überwachung durch Vorgesetzte und dazu Beauftragte. Die Summe aller in der Verwaltungsorganisation eingebetteten internen Kontrollen bezeichnet man als Internes Kontrollsystem (IKS). (TZ 2)

IKS im Haushaltsrecht

Mit dem Inkrafttreten der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform im Jahr 2013 sieht § 20 Bundeshaushaltsverordnung 2013 (BHV 2013) explizit vor, dass die Bundesministerin für Finanzen oder der Bundesminister für Finanzen ein IKS in der Haushaltsführung des Bundes einzurichten hat. Das derzeit gültige Haushaltsrecht des Bundes sieht im Bundeshaushaltsgesetz (BHG) und in der BHV 2009 Regelungen vor, die den Prinzipien des IKS entsprechen. Solche Regelungen betreffen insbesondere die Trennung zwischen anordnenden und ausführenden Organen im Geharungsvollzug (Prinzip der Funktionstrennung und Vier-Augen-Prinzip), das Kontrollsystem der Vorprüfung, der Prüfung im Geharungsvollzug und der Nachprüfung. Der Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG) obliegt es gemäß BHV 2013, die ordnungsgemäße Durchführung der ihr im Rahmen der Haushaltsführung übertragenen Aufgaben mittels dem IKS zu überwachen. Das Transparenz-Prinzip ergibt sich aus der Gesamtheit der haushaltsrechtlichen Vorschriften, die insbesondere Soll-Arbeitsprozesse der Haushaltsführung festlegen. (TZ 3)

Das Haushaltsrecht setzte die Prinzipien des IKS nur teilweise um. Es regelte im Wesentlichen die Prinzipien der Funktionstrennung, der Vier-Augen-Kontrolle und der Transparenz. Nicht ausreichend verankert waren das Prinzip der Mindestinformation bzw. der minimalen Rechte. (TZ 3)

Verrechnungsprozess

Die Bundesministerin für Finanzen bzw. der Bundesminister für Finanzen hat gemäß Bundesverfassung (Art. 51a B-VG bzw. Art. 51b B-VG) die Leitkompetenz für die Führung des Bundeshaushalts. (TZ 4)

Mangelnde Abstimmung von ELAK und HV-System

Zur Umsetzung des Stichprobenverfahrens im Rahmen der Prüfung im Gebarungsvollzug (§ 124 BHV 2013) musste der Anweisungsreferent bei einer Auszahlungsanordnung nicht nur die Verrechnungsmerkmale erfassen, sondern auch den Elektronischen Akt (ELAK) zu Dokumentations- und Prüfungszwecken in das Haushaltsverrechnungs-System (HV-System) kopieren. Spätere Änderungen im ELAK wurden nicht automatisch im Records Management übernommen. (TZ 5)

Die Bundesministerien schrieben bei Verwendung des Moduls Records Management der BHAG keinen ELAK mehr vor. Die Bundesministerien konnten dann aufgrund der mangelnden Einbindung der BHAG in den ELAK-Prozess nicht mehr nachvollziehen, ob die BHAG die Rechnungen bereits gebucht hatte. (TZ 5)

Das BKA hatte eine Sonderlösung für einen durchgängigen elektronischen Gebarungsablauf unter Verwendung des ELAK und des HV-Systems. Diese „ELAK/SAP-Koppelung“ ermöglichte eine Verlinkung aus dem HV-System zu ELAK-Belegen. (TZ 5)

Die mangelnde Abstimmung von ELAK und dem HV-System in der Haushaltsverrechnung führte in allen Bundesministerien zu doppelgleisigen Verarbeitungsprozessen. Die Einführung des Moduls Records Management im HV-System verstärkte dieses Problem. (TZ 5)

Vorprüfung – Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit

Die Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit musste zusätzlich zum ELAK auch im HV-System vorgenommen werden. Der Anweisungsreferent musste, sofern der fachlich zuständige Bearbeiter keinen SAP-Zugang hatte, im HV-System einen Fremdbestätigungsvermerk setzen. Aufgrund des höheren Aufwands unterblieb die Erfassung der „Fremdbestätigung“ regelmäßig. In diesem Fall

Kurzfassung

bestätigte der Anweisungsreferent die sachliche und rechnerische Richtigkeit unter seinem Nahmen, wodurch der Prüfung im Gebarungsvollzug ein falscher Sachverhalt zugrunde lag. (TZ 6)

Prüfung im Gebarungsvollzug

Die Überprüfung im Gebarungsvollzug durch die BHAG konnte nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden, sofern ihr nicht alle verrechnungsrelevanten Informationen vorlagen. Insbesondere Förderungsprozesse dokumentierten die Bundesministerien in mehreren Akten (z.B. Genehmigungsakt, Vollzugsakt für Zahlungen, Abrechnungsakt). Im Regelfall kopierten die Bundesministerien die Vollzugsakte für Zahlungen aus dem ELAK in das HV-System. Voroder Bezugsakte wurden grundsätzlich nicht kopiert, so dass gerade bei Förderungen wesentliche Informationen (z.B. Genehmigungsakte) für die Innenprüfung nicht zur Verfügung standen. Würde die BHAG Zugriff auf alle verrechnungsrelevanten Unterlagen erhalten, könnte sie die Prüfung im Gebarungsvollzug vorschriftsmäßig durchführen. (TZ 7)

Gemäß § 124 BHV 2013 hatte die BHAG bei Auszahlungsanordnungen bis 500 EUR eine vollständige Prüfung im Gebarungsvollzug nur stichprobenweise vorzunehmen. Der Stichprobenumfang hing dabei vom Betrag der Auszahlungsanordnung ab. Wurde eine Auszahlungsanordnung erstellt, konnte diese bis zur Freigabe noch geändert werden. Bei einer Änderung des Betrags der Auszahlungsanordnung wurde aufgrund eines Programmfehlers der alte Betrag am Bildschirm bis zur Aktualisierung der Eingabeseite angezeigt. Für die Berechnung der Stichprobe wurde jedoch der ursprüngliche Betrag verwendet und somit eine falsche Grundlage für die Stichprobenziehung herangezogen. (TZ 8)

Nach Freigabe der Auszahlungsanordnung durch den Anordnungsbefugten zeigte das HV-System diesem an, ob die Auszahlungsanordnung einer vereinfachten oder einer vollständigen Prüfung durch die BHAG unterlag. Aufgrund dieser Meldung konnte sich der Anordnungsbefugte auf die Prüfung einstellen und der Überraschungseffekt unterblieb. Durch eine Umstellung des HV-Systems könnte dem entgegengewirkt werden. (TZ 8)

**Internes Kontrollsystem in der
Haushaltsverrechnung des Bundes****Nachprüfung**

Mit der Errichtung der BHAG wurde dieser die gesamte Nachprüfung der Geld-, Wertpapier- und Sachenverrechnung übertragen. Das Haushaltsrecht sah keine Ausnahmen bezüglich der Nachprüfung von Verrechnungsprozessen vor. Dennoch verweigerte das BMWFJ der BHAG aufgrund – für den RH nicht nachvollziehbarer – datenschutzrechtlicher Bedenken die Nachprüfung im Besoldungsbereich. (TZ 9)

E-Rechnung

Seit Mitte 2010 war es dem Bund möglich, Rechnungen in elektronischer Form (E-Rechnung) zu verarbeiten. E-Rechnungen wurden in das HV-System hochgeladen oder über ein Online-Formular erfasst. Im Bund langten durchschnittlich 1,2 Mill. Rechnungen pro Jahr ein, die von 5.000 Personen bearbeitet wurden. Bei der Bearbeitung einer elektronischen Rechnung könnten rund neun Minuten gegenüber einer Papierrechnung eingespart werden, was rechnerisch einem möglichen Gesamteinsparungspotenzial von rd. 100 VBÄ entsprach. Weitere Einsparungseffekte ergäben sich bei Manipulations-, Versand- und Lagerkosten sowie bei der Lageradministration. Bis Ende Juli 2011 langten zwei E-Rechnungen beim Bund ein. Das Einsparungspotenzial bei der Verarbeitung von E-Rechnungen konnte daher noch nicht gehoben werden. (TZ 10)

Kreditoren- und Debitorenmanagement

Bei der Neuanlage von Kreditoren- und Debitorenkonten durch die anordnenden Organe kam es zu Doppel- oder Mehrfacherfassungen, d.h. dass manche Kreditoren und Debitoren neu erfasst wurden, obwohl sie schon einmal oder mehrmals im System gespeichert waren. Dies war darauf zurückzuführen, dass eindeutige Erkennungsmerkmale nicht verpflichtend eingegeben werden mussten. Bei der Verwendung des e-Shops der Bundesbeschaffung GmbH oder des Fördermittelmanagements waren Mehrfacherfassungen unter eigenen Nummernkreisen systembedingt erforderlich. (TZ 11)

Im Rahmen des Kreditoren- und Debitorenmanagement informierte die BHAG die haushaltsleitenden Organe über Zahlungsverbote, die beispielsweise aus Insolvenzfällen, abgetretenen oder verpfändeten Forderungen sowie Aufrechnungen hervorgingen. Das derzeitige System der Verwaltung von Zahlungsverboten erforderte eine pa-

Kurzfassung

parallele Führung von Evidenzlisten in allen Bundesministerien. Dieses System war ineffizient. Mangels einer eigenen Evidenzhaltung standen die Informationen über Zahlungsverbote den Bundesministerien für zukünftige Geschäftsbeziehungen nicht zur Verfügung, d.h. der Bund könnte Bestellungen bei Kreditoren tätigen, die sich bereits in einem Insolvenzverfahren befinden. (TZ 12)

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. Das Haushaltsrecht sah eine Aufrechnung jedoch vor. Lediglich in einem „Fremdsystem“, der Abgabenverwaltung, wurde nachgefragt, ob der Kreditor Steuerschulden hatte, gegen die der Bund gegebenenfalls aufrechnen konnte („Eilnachrichtenverfahren“). (TZ 13)

Gebühreneinhebung

Die Forderungsüberwachung (Mahnwesen) gehörte im Rahmen des Debitorenmanagements zur Aufgabe der BHAG. Davon waren nur Forderungen aus Lieferungen und Leistungen betroffen, nicht aber Gebührenforderungen. Letztere mussten von den zuständigen haushaltsleitenden Organen eingemahnt werden. Diese hatten aber nur ein geringes Interesse an der Eintreibung von Gebühren, weil nicht ihre eigenen Einnahmen davon betroffen waren. In einzelnen Fällen musste die BHAG fällige Forderungen einmahnen, bei denen gleichzeitig Gebühren ausständig waren. Die BHAG durfte jedoch nur den Teil der Forderungen aus Lieferungen und Leistungen, nicht aber die Gebühren einfordern. Durch die geteilte Forderungseintreibung bestand ein hoher Verwaltungsaufwand. Insgesamt funktionierte das Forderungsmanagement bei der Gebühreneinhebung nicht effizient. (TZ 14)

Als Spezialfall war die Beschwerdegebühr beim VfGH und VwGH zu sehen. Diese mussten die Rechtsvertreter beim Finanzamt für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel einzahlen. Die Nachvollziehbarkeit der Bezahlung der Beschwerdegebühren beim VfGH und VwGH war nicht ausreichend gegeben. Die auf Sammelkonten eingehenden Zahlungen konnten nicht dem einzelnen Abgabepflichtigen zugeordnet werden. Es war daher weder den Gerichtshöfen noch dem Finanzamt möglich zu prüfen, wer die Gebühr für welche Eingabe beim VfGH bzw. VwGH entrichtet hatte. Der VfGH und der VwGH stellten das Gebührengerechnen fallweise erst nach Erlass des Erkenntnisses fest, wenn die Forderung bereits verjährt war. (TZ 15)

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

Mittelvormerkungen

Nach § 64 BHV 2009 waren für erwartete bzw. bekannte Ausgaben Budgetmittel in Form von Mittelvormerkungen zu binden. Die Bundesministerien nahmen Mittelvormerkungen sowohl für konkrete Verpflichtungsgeschäfte als auch für geplante Verausgaben (pauschale Mittelreservierungen) vor. Es gab somit keine Unterscheidung, ob die Mittel für den konkreten Vollzug gebunden oder die Mittel zum Zwecke der ressortinternen Budgetplanung reserviert wurden. Das HV-System verminderte in beiden Fällen den Verfügungsrest und stellte am Jahresende alle vorgemerkten Mittel als offengebliebene Verpflichtungen dar. Die Bundesministerien nahmen die Mittelvormerkungen – entgegen den Haushaltsvorschriften – nicht durchgehend vor. Einige Bundesministerien legten Betragsgrenzen fest, ab denen sie Mittelvormerkungen durchführten, obwohl die rechtlichen Vorschriften keine Grenzen kannten. (TZ 16, 17)

Unzulässige Überschreitungen

Die haushaltsleitenden Organe hatten gemäß § 5 Abs. 3 Z 5 BHG dafür Sorge zu tragen, ihre Voranschlagsbeträge im Rahmen des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes (BFG) einzuhalten. Das HV-System prüfte die Einhaltung technisch auf Ebene der Voranschlagsansätze. Prinzipiell gab es eine technische Sperre von jenen Zahlungen, die zu Überschreitungen der Voranschlagsansätze führten. Für die Auszahlung der Bezüge an Bundesbedienstete war allerdings keine Zahlungssperre eingerichtet. Dadurch war es möglich, Geldleistungen über PM-SAP (das Personalmanagement- und Verrechnungssystem von SAP) auszuzahlen, auch wenn die budgetäre Bedeckung nicht gegeben war. So überschritten das BMI, BMJ, BMLFUW und das BMUKK in den Jahren 2007 bis 2010 Voranschlagsansätze für Personalausgaben (Aktivbezüge). (TZ 18)

Aufgrund eines Systemmangels konnten Obligovorträge zu Voranschlagsüberschreitungen führen, indem Auszahlungsobergrenzen unzulässigerweise angehoben wurden. Sofern ein Obligovortrag das Budget des Folgejahres überschritten hatte, erkannte das HV-System den Obligovortrag als Auszahlungsobergrenze an. (TZ 19)

Kurzfassung**Materialverwaltung**

Die derzeitige Verwaltung von Verbrauchsgütern, insbesondere von Büromaterialien, war aufwändig und ressourcenintensiv, weil die Bundesministerien Materialbestände aufzeichneten, die aus betriebswirtschaftlicher Sicht als Aufwand erfasst werden hätten müssen. (TZ 20)

Die Aufzeichnung und Verwaltung von Materialien erfolgte in den einzelnen Bundesministerien unterschiedlich. Trotz allgemeiner Verfügbarkeit nutzten die Bundesministerien die im HV-System integrierte Materialverwaltung (MM) nur in geringem Umfang, wodurch keine Einheitlichkeit gegeben war. Die Dienststellen, in denen tatsächlich Produktionsprozesse (z.B. Druckereien, Gefängnisküchen, Werkstätten) stattfanden, nutzten ausnahmslos andere Systeme der Materialverwaltung, wodurch aus Bundessicht Mehrkosten entstanden. Zudem konnte deren Wartung nicht zentral erfolgen. (TZ 21)

Anlagenbuchführung

Als Vorbereitung der Umsetzung der zweiten **Etappe der Haushaltsrechtsreform** (2013) wurde als Inventarverwaltungssystem einheitlich das SAP-Modul FI-AA (Finance Asset Accounting) eingeführt. Dadurch konnten sowohl die Inventarisierung als auch die Verwaltung von Anlagegegenständen in einem einheitlichen System integriert in SAP durchgeführt und abgebildet werden. Allerdings verlief die Kommunikation zwischen den beiden Modulen HV-SAP und FI-AA nicht durchgehend automatisiert. Durch das erforderliche Aufrufen von zwei Programmen und die manipulative Eingabe ergab sich ein erhöhter Verwaltungsaufwand. Zudem war dadurch eine erhöhte Fehleranfälligkeit gegeben. Das Prinzip der Kontrollautomatik wurde dadurch verletzt. (TZ 22)

Die Bundesministerien wandten verschiedene Methoden zur Inventarisierung von Anlagegegenständen an. Ein Großteil der Bundesministerien verwendete maschinell generierte Aufkleber mit Inventarnummern, in einigen Stellen gab es Aufkleber mit Barcode. Im BMG wurden die Inventargegenstände – mit Ausnahme der EDV-Gegenstände – mit händisch eingetragenen Inventarnummern versehen. Diese Vorgangsweise war zeitaufwändig, fehleranfällig und veraltet. (TZ 23)

Die Durchführung der Inventuren gestalteten die Bundesministerien uneinheitlich. Rund die Hälfte der Bundesministerien nahm Stich-

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

proben und Teilinventuren strukturiert vor. Andere Bundesministerien führten Inventuren auch im Anlassfall, z.B. bei Übersiedlungen und Organisationsänderungen, durch. Das BMLFUW erstellte nach stichprobenartigen Inventuren kein Inventurprotokoll. Durch die Richtlinien für die Inventar- und Materialverwaltung (RIM) war nicht sichergestellt, dass sämtliche Inventargegenstände innerhalb eines bestimmten Zeitraums einer Inventur unterzogen wurden, weil sich die Inventuren auf Stichproben beschränken konnten. Dadurch fehlte auch ein Gesamtüberblick über das Bundesvermögen. (TZ 24)

Die RIM legten in Anlehnung an das Einkommensteuergesetz fest, dass Wirtschaftsgüter ab 400 EUR in den Inventaraufschreibungen mengen- und wertmäßig zu erfassen seien. Diese Betragsgrenze war für die Erfassung des Bundesvermögens nicht angemessen. Wirtschaftsgüter, deren Wert geringer als 400 EUR war, konnten als geringwertige Wirtschaftsgüter mengenmäßig aufgezeichnet werden. Die Behandlung von geringwertigen Wirtschaftsgütern erfolgte unterschiedlich. Mehr als die Hälfte der Bundesministerien erfasste geringwertige Wirtschaftsgüter als Anlagegüter, wenn sich dies aus ihrer Sicht als zweckmäßig erwies. Ebenso legten die Bundesministerien den Begriff der wirtschaftlichen Einheit unterschiedlich aus, weil der Begriff einen weiten Handlungsspielraum offen ließ. Ein Teil des Bundesvermögens wurde dadurch nicht aufgezeichnet. Die Regelungen zur Erfassung von geringwertigen Wirtschaftsgütern waren somit nicht geeignet, dem Bund einen vollständigen Überblick über sein Vermögen zu verschaffen. (TZ 25)

Förderungen

Der Förderungsprozess wurde aktenmäßig dokumentiert, dies erfolgte in den Bundesministerien zumeist im ELAK. Zusätzlich waren Verrechnungsaufzeichnungen im HV-System erforderlich. Mit dem Projekt Fördermittelmanagement stellte das BMF den Bundesministerien einen Bundesförderungs-Master zur Verfügung, mit dem die Verwaltung und Verrechnung von Förderungen in einem SAP-Workflow möglich war. In einem ersten Schritt kam das Fördermittelmanagement im BMASK ab dem Jahr 2010 zum Einsatz. (TZ 26)

In den Bundesministerien waren in der Regel sowohl die Vergabe, Verwaltung und Auszahlung von Förderungen als auch die Kontrolle von Förderungen in einzelnen Abteilungen konzentriert. Bei einigen Förderungsprozessen bestand keine organisatorische Trennung zwischen der Verwaltung und der Kontrolle von Förderungen. In den Bundesministerien wurden bei der Abrechnungskontrolle

Kurzfassung

und Auszahlung von Förderungen das Prinzip der Funktionstrennung sowie das Vier-Augen-Prinzip in der Regel nicht eingehalten. Dadurch konnten Rollenkonflikte nicht vermieden und das Risiko von Unregelmäßigkeiten nicht minimiert werden. (TZ 27)

Die Vergabe von Förderungen war in einzelnen Fällen an die Erbringung einer Eigenleistung gebunden. Für die Förderungsabrechnung mussten die Förderungsnehmer Belege über die gesamten Projektkosten vorlegen. Die Entwertung der vorgelegten Belege durch die zuständigen Dienststellen erfolgte unterschiedlich. Zumeist entwerteten die Sachbearbeiter in den Bundesministerien nicht alle, sondern nur so viele Belege, bis der Förderungsbetrag erreicht war. Die restlichen Belege wurden ohne Kontrollvermerk an den Förderungsnehmer zurückgesendet. Durch eine neuerliche Vorlage dieser Belege bei einer anderen Förderungseinrichtung konnte es auch zu einer Förderung des zwingend vorgegebenen Eigenanteils kommen. (TZ 28)

Zeichnungsberechtigungen

Für die Zeichnung von Zahlungsaufträgen an Banken war die eigenhändige Unterschrift von zwei Zeichnungsberechtigten (Bedienstete der BHAG) erforderlich. Seit dem Jahr 2009 wurden die Zahlungsdatenträger direkt aus dem HV-System heraus erzeugt, und die Möglichkeit des Telebankings entfiel. Die BHAG legte deshalb fest, dass nur mehr jene Personen, die die Zahlungsdatenträger erstellten und an die BAWAG P.S.K. weiterleiteten, über eine Zeichnungsberechtigung verfügen mussten. (TZ 29)

Die Anzahl der erforderlichen Mitarbeiter der BHAG für die unmittelbare Durchführung der Zeichnung war seit der Umstellung deutlich eingeschränkt. Dennoch war die Anzahl der Zeichnungsberechtigten für Bundeskonten sehr hoch; dies entsprach nicht dem Prinzip der minimalen Rechte, wonach jeder Mitarbeiter nur mit solchen Berechtigungen ausgestattet werden sollte, die er für seine unmittelbare Arbeit benötigt. Im Juli 2011 übermittelte die BHAG Zeichnungsberechtigungen von 54 Personen auf 980 Bundeskonten an die BAWAG P.S.K. Daraus ergaben sich durchschnittlich sechs bis acht Zeichnungsberechtigungen pro Bundeskonto. Der BAWAG P.S.K. war es in der Praxis nicht möglich, die Zeichnungsberechtigungen ordnungsgemäß zu prüfen. (TZ 29)

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

Kassabuch

Die Zahlstellen des Bundes führten die Kassabücher uneinheitlich: in vielen Fällen in Papierform, in manchen Fällen in einer Excel-Tabelle. Sowohl das in Papier geführte Kassabuch als auch das in Excel geführte Kassabuch übermittelten die Bundesministerien der BHAG zur Belegerfassung im HV-System in Papierform. Der Prozess der doppelten Erfassung von Belegen in den Kassabüchern und im HV-System war ineffizient. (TZ 30)

Die vom BMF angebotene Applikation Zahlstellenbuchführung wurde bisher nur im BMI genützt. Sie bot die Möglichkeit, die Belegerfassung vom zuständigen ausführenden Organ durch den Import einer Datei vorzunehmen. Für die Belegerfassung verrechnete die BHAG den Bundesministerien Kosten, die sich pro Anordnung und nicht nach der Anzahl der erfassten Belege berechneten. Diese Kostenberechnung entsprach nicht dem tatsächlichen Aufwand der BHAG. (TZ 30)

Bargeldloser Zahlungsverkehr

Die Verrechnung von Kreditkartenabrechnungen erfolgte in neun (BKA, BMASK, BMF, BMG, BMJ, BMLFUW, BMLVS, BMVIT, BMWF) von 14 Bundesministerien gemäß den Richtlinien des BMF. Die übrigen Bundesministerien verbuchten Kreditkartentransaktionen wie Eingangsrechnungen. Die Verbuchung von Kreditkartenabrechnungen über gesonderte Konten würde die Transparenz des Zahlungsverkehrs erhöhen und die Kontrolle der Kreditkartenabrechnungen erleichtern. (TZ 31)

Mit der Verwendung von Kreditkarten wird das Vier-Augen-Prinzip ausgeschaltet, wodurch generell ein höheres Risiko für den Bund gegeben ist. Die Ausgabenpolitik von Kreditkarten variierte stark zwischen den Bundesministerien (eine Karte im BMJ und 123 Karten im BMF). Bei 23 Kreditkarten lag der Gesamtumsatz 2010 unter 10 EUR. (TZ 32)

Sofern Kreditkarten für die allgemeine Beschaffung in Bundesministerien vorhanden waren, konnte die Karte von einem Bediensteten des Bundesministeriums angefordert werden bzw. es wurden die Daten für eine Online-Bestellung telefonisch durchgegeben. Diese Vorgangsweise entsprach nicht den Richtlinien für den Einsatz von Bundes-Kreditkarten in Bundesdienststellen, in denen festgelegt war, dass nur der Inhaber die Kreditkarte nutzen durfte. (TZ 33)

Kurzfassung

Für die Auszahlung von Geldleistungen an Präsenzdienster und die Auszahlung von Bezugsvorschüssen bei Arbeitslosenversicherungsleistungen setzten das BMLVS und das Arbeitsmarktservice (AMS) Pre-Paid-Karten ein. Der Einsatz von Pre-Paid-Karten entsprach den derzeit vorliegenden technischen Gegebenheiten und den Grundsätzen des Zahlungsverkehrs, wonach der Barzahlungsverkehr zu minimieren ist. Das mit dem Barzahlungsverkehr verbundene Risiko von Diebstählen konnte reduziert werden. (TZ 34)

Personalverrechnung

Das BMF übermittelte nach jeder Bezugsabrechnung im Postweg eine Zahlungskontrollliste an die beteiligten Dienststellen. Sie diente dem jeweiligen Dienststellenleiter zur Feststellung und Bestätigung der Dienstverwendung der angeführten Bediensteten. Falls in der Zahlungskontrollliste Bedienstete angeführt waren, die nicht dem Dienststellenleiter zugeordnet waren, hatte er unverzüglich den Leiter der zuständigen Dienstbehörde/Personalstelle zu verständigen. Die Zahlungskontrolllisten waren aufgrund ihres Umfangs unübersichtlich. Eine vollständige Kontrolle war daher sehr zeitintensiv. (TZ 35)

Programmentwicklung

Bei der Programmentwicklung bestanden systemimmanente Risikopotenziale. Das Vier-Augen-Prinzip war bei der Produktivsetzung von Programmen und Berichten im HV-System nicht zwingend vorgesehen. Ein Mitarbeiter der BRZ GmbH konnte sowohl Programme entwickeln, testen und produktiv setzen. Vor der Produktivsetzung überprüften die Mitarbeiter der BRZ GmbH die Funktionen der Programme, nicht aber deren Sourcecode und damit deren Programmlogik. Bei fehlender Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips und mangelnder Prüfung des geänderten Sourcecodes könnten nicht genehmigte Zahlungen programmtechnisch angeordnet oder zahlungsrelevante Daten manipuliert werden. (TZ 36)

Berechtigungen im HV-System

Ein wirksames IKS bedarf eines rollenbasierten Berechtigungskonzepts, das dem Prinzip der minimalen Rechte entspricht. Das derzeitige Berechtigungssystem baute auf keinen Risikoanalysen auf und war daher nicht geeignet, potenziellen Risiken (z.B. Malver-

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

sationen aufgrund Nichtberücksichtigung von Unvereinbarkeitsregeln oder eines fehlenden Vier-Augen-Prinzips) durch wirksame Funktionstrennung in der Ablauforganisation bzw. durch geeignete Kontrollmaßnahmen entgegenzuwirken. Dies setzt ein Benutzerkonzept mit auf den Arbeitsplatz zugeschnittenen Benutzerberechtigungen voraus. Das Berechtigungskonzept HV-SAP enthielt lediglich die Auflistung möglicher Rollen. Es lag aber nur für Rollen im Bereich der Bundeskosten- und -leistungsrechnung (BKLR) auf Transaktions- und Objektebene vor. (TZ 37)

Die Rollendefinition für neue SAP-User und die Rollenverwaltung durch Super Key User gestalteten sich aufwändig und unübersichtlich. Sobald die Berechtigungen einer Rolle erweitert werden sollten, wurden zusätzliche Rollen eingerichtet, anstatt die Rechte der bestehenden Rollen zu erweitern. Dies führte dazu, dass letztendlich jeder Benutzer mehrere gleichartige Rollen hatte. Der tatsächliche Berechtigungsumfang einzelner Benutzer war dadurch schwer überschaubar. Zusätzlich war es möglich, die Beschreibung der Rollendefinition zu überschreiben. Dadurch war der Funktionsumfang einer Rolle nicht transparent. Darüber hinaus wurden einmal eingerichtete Rollen nicht mehr gelöscht. (TZ 38)

Mit der Rolle des sogenannten Firefighters konnten einzelne User für einen begrenzten Zeitraum mit umfassenden Berechtigungen ausgestattet werden. Der Firefighter diente für Notfälle und durfte nur aufgrund einer Supportanforderung für die Produktivsysteme verwendet werden. Die Verwendung des Firefighters stellte ein hohes Risiko dar, weil damit das Vier-Augen-Prinzip außer Kraft gesetzt und das Prinzip der minimalen Rechte verletzt wurde. Dass ein Firefighter Zahlungsdatenträger erstellen oder zahlungsrelevante Kreditoren- und Debitorenstammsätze ändern konnte, war nicht erforderlich. (TZ 39)

Die Auswertung der Firefighter-Protokolle erwies sich als wenig praktikabel. Änderungen, die ein Firefighter durchführte, verursachten regelmäßig eine große Zahl von Einträgen im Protokoll und machten das Protokoll unleserlich. Eine sinnvolle Einschränkung des Protokolls war mangels einer Risikoanalyse der Transaktionen nicht möglich. (TZ 40)

Aufgabenuntersuchungen

Die Dokumentation von IT-Entwicklungen in Form von Aufgabenuntersuchungen und Verfahrensvorschriften, die gemäß § 76 BHG und

Kurzfassung

§§ 2 und 5 BHV 2009 von den zuständigen haushaltsleitenden Organen erstellt werden müssen, sowie die Einvernehmensherstellung mit der Bundesministerin für Finanzen oder dem Bundesminister für Finanzen und dem RH unterblieb weitgehend. Insbesondere für das Verfahren HV-SAP, das zentrale System der Haushaltsverrechnung, lag keine Verfahrensvorschrift vor. Aufgrund der fehlenden Einvernehmensherstellung mit dem RH konnte dieser seiner Rolle hinsichtlich der Wahrung der Ordnungsmäßigkeit und Einheitlichkeit des Rechnungswesens nicht nachkommen. (TZ 41)

Einheitlichkeit des Rechnungswesens

Die Einheitlichkeit des Rechnungswesens war nicht gewährleistet. Die Haushaltsverrechnung des Bundes basierte auf der Standardsoftware SAP R/3, die für die einzelnen haushaltsleitenden Organe zur Verwaltung ihrer Budgets auf Mandanten eingerichtet war, die unterschiedlich ausgeführt waren. Jeder Mandant bildete ein geschlossenes Rechnungssystem, innerhalb dessen die Verrechnung in mehreren Buchungskreisen erfolgte. Bei einem Releasewechsel von SAP mussten die entsprechenden Einstellungen der unterschiedlichen Mandanten auf jedem Mandanten separat nachgezogen werden. (TZ 42)

Zu einem geordneten Rechnungswesen gehört gemäß § 2 Abs. 3 BHV 2009 auch die Einheitlichkeit der Verrechnung. Im Prozess der Haushaltsverrechnung verwendeten die anweisenden Organe einzelne Datenfelder nicht einheitlich. Die Bundesministerien konnten für jeden Buchungskreis innerhalb ihrer Mandanten eigene Kontenpläne führen. So konnte es dazu kommen, dass die Bezeichnungen für Konten mit den gleichen Nummern in unterschiedlichen Buchungskreisen verschieden waren und bei der bundesweiten Aggregation der Konten unterschiedliche Sachverhalte zusammengefasst wurden. Eine uneinheitliche Verwendung von Datenfeldern oder Kontonummern gefährdet die Ordnung des Rechnungswesens. (TZ 43)

Erfassung des Valutadatums

Die zeitliche Zuordnung der voranschlagswirksamen Verrechnung erfolgte nicht taggenau in Abhängigkeit vom jeweiligen Valutatum der Bankbuchung. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war eine Übernahme des Valutadatums der Bankbuchung im HV-System technisch nicht möglich. (TZ 44)

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

Das HV-System speicherte bei Zahlungsanordnungen nicht das tatsächliche Zahlungsdatum, sondern lediglich das Datum des Zahlungsauftrags. Ab 2013 ist das Zahlungsdatum das wesentliche Kriterium für die zeitliche Zuordnung in der Finanzierungsrechnung. Vermögens-, Ergebnis- und Finanzierungsrechnung sind dann ein geschlossenes System, so dass sich die Veränderung des Bankkontosaldos, der sich aus der Finanzierungsrechnung ergibt, gleichermaßen in der Vermögensrechnung wiederfinden muss. Das derzeitige System der zeitlichen Zuordnung in der voranschlagswirksamen Verrechnung kann ab 2013 nicht mehr weitergeführt werden, weil es zu Diskrepanzen zwischen den einzelnen Rechnungen führen würde. (TZ 44)

Weitere Feststellung

Die Besoldung wurde in Nebenverrechnungskreisen geführt. Dabei kamen das Verfahren PM-SAP und – zumindest noch bis 2012 – das Altsystem „Personal-, Abrechnungs- und Verwaltungsverfahren“ (PAV) zum Einsatz. Sofern Bezugszahlungen aufgrund von Nachverrechnungen sowohl aus dem PAV als auch aus dem PM-SAP erfolgten, wurden diese getrennt ausbezahlt und ebenso gesondert versteuert, was zu einer unrichtigen Berechnung der Lohnsteuer führte. (TZ 45)

Kenndaten zum IKS in der Haushaltsverrechnung des Bundes

Rechtsgrundlagen

Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) BGBl. Nr. 1/1930 i.d.F. BGBl. I Nr. 1/2008

- Art. 13 Abs. 2 und 3 B-VG: Ziele der Haushaltsführung
- Art. 51 und 51b B-VG: Erstellung des Bundesvoranschlags, über- und außerplanmäßige Ausgaben

Haushaltsrechtliche Vorschriften

- Bundeshaushaltsgesetz (BHG) BGBl. Nr. 213/1986 i.d.g.F.
- Bundeshaushaltsverordnung 2009 (BHV 2009) BGBl. II Nr. 489/2008 i.d.g.F.
- Bundeshaushaltsverordnung 2013 (BHV 2013) BGBl. II Nr. 266/2010
- Rechnungshofgesetz 1948 (RHG) BGBl. Nr. 144/1948 i.d.g.F.
- Rechnungslegungsverordnung (RLV) BGBl. Nr. 150/1990

Kenndaten zum Bundeshaushalt 2011

	Personalausgaben		Anlagen		Förderungen		Sonst. Aufwendungen		Summe Ressort	
	Ansätze	Ausgaben	Ansätze	Ausgaben	Ansätze	Ausgaben	Ansätze	Ausgaben	Ansätze	Ausgaben
		Mill. EUR		Mill. EUR		Mill. EUR		Mill. EUR		Mill. EUR
Oberste Organe	6	75,36	6	2,22	10	22,72	19	104,55	41	204,85
BKA	5	57,24	4	1,49	12	51,17	14	216,43	35	326,32
BMASK	4	140,78	3	0,84	13	815,32	54	16.645,39	74	17.602,32
BMeiA	2	73,13	2	5,81	7	116,91	8	220,72	19	416,56
BMF	16	4.032,12	8	245,01	11	1.061,64	68	13.273,27	103	18.612,04
BMG	2	37,07	1	0,40	6	7,88	29	858,95	38	904,30
BMI	10	1.610,15	14	11,30	11	18,73	33	654,74	68	2.294,93
BMJ	5	569,98	4	21,83	3	38,77	11	571,07	23	1.201,66
BMLFUW	12	158,72	16	9,60	29	2.047,71	57	495,72	114	2.711,76
BMLVS	8	992,23	6	2,27	6	108,59	24	1.055,15	44	2.158,24
BMUKK	15	2.874,31	27	35,31	9	159,96	54	4.778,26	105	7.847,83
BMVIT	4	53,68	6	17,40	14	237,79	42	2.782,75	66	3.091,62
BMWF	3	44,39	4	3,90	10	467,99	24	3.115,99	41	3.632,27
BMWFJ	7	122,38	10	51,13	8	229,89	43	6.405,42	68	6.808,82
Summe Ausgaben	99	10.841,54	111	408,51	149	5.385,08	480	51.178,40	839	67.813,52



Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Jänner 2011 bis Juni 2011 das Interne Kontrollsystem (IKS) in der Haushaltsverrechnung in allen Bundesministerien. Nachgeordnete Dienststellen wurden in die Gebarungsüberprüfung nicht einbezogen. Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Haushaltsverrechnung aller Bundesministerien hinsichtlich des IKS, um darauf aufbauend die Beurteilung des Fehlertrisikos vornehmen und Art und Umfang der Prüfungshandlungen zur Überprüfung der Abschlussrechnungen gemäß § 9 Rechnungshofgesetz (RHG) im Rahmen eines risikoorientierten Prüfungsansatzes festlegen zu können.

Zur Beurteilung des IKS in der Haushaltsverrechnung erstellte der RH einen Fragebogen, der in den einzelnen Bundesministerien im Rahmen von Workshops im Zeitraum Jänner bis Mai 2011 besprochen wurde. Der Fragebogen umfasste die Themenbereiche:

- Verrechnungsprozess,
- Kreditoren-/Debitorenmanagement,
- Budgeteinhaltung,
- Bundesvermögensverwaltung,
- Förderungen,
- Zahlungsverkehr,
- Personalverrechnung.

Die Auswahl der Themenbereiche orientierte sich zum einen an den haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundeshaushaltsgesetzes (BHG) und der Bundeshaushaltsverordnung (BHV), darunter insbesondere an den Bereichen Verrechnung, Zahlungsverkehr, Vermögensgebarung und -verwaltung, Personenkontenführung, Ausgabegebarung und Innenprüfung. Zum anderen setzte der RH in seiner Themenauswahl Schwerpunkte unter Berücksichtigung der finanzwirtschaftlichen Gliederung des Bundeshaushalts:

- | | |
|--------------------------|------------|
| - Personalausgaben: | UT 0 |
| - Anlagen: | UT 2,3 |
| - Förderungen: | UT 4, 5, 6 |
| - Sonstige Aufwendungen: | UT 7, 8, 9 |

Parallel fanden Erhebungen im Zeitraum März 2011 bis Juni 2011 bei der Abteilung V/3 „IT und Organisation des Rechnungswesens und Zahlungsverkehrs“ des BMF statt. Darin erhob der RH Detailinformationen zu den Systemen der Haushaltsverrechnung sowie zu den Themen IT-Sicherheit und IT-Entwicklung.

Prüfungsablauf und -gegenstand

(2) Der RH hat gemäß § 9 RHG die Abschlussrechnungen des Bundes zu prüfen, vorgefundene Mängel gemeinsam mit den Organen der Haushaltsführung zu beheben und die berechtigten Abschlussrechnungen in Form des Bundesrechnungsabschlusses zu veröffentlichen.

Ab dem Finanzjahr 2013 hat gemäß § 117 Abs. 1 BHG 2013 die Überprüfung der Abschlussrechnungen durch den RH nach fachlich anerkannten Prüfungsrichtlinien und -standards zu erfolgen. Diese verlangen den „risikoorientierten Prüfungsansatz“ (insbesondere ISSAI 1300, 1315 und 1330).

Für die Prüfung der Abschlussrechnungen nach dem risikoorientierten Prüfungsansatz muss zuerst das Prüfungsrisiko festgelegt werden. Ziel ist es, die Abschlussprüfung so zu planen, dass das Risiko, ein unzutreffendes Prüfungsurteil abzugeben, minimiert wird.

Ein unzutreffendes Prüfungsurteil bedeutet, dass das Prüfungsurteil positiv ausfällt, obwohl ein Jahresabschluss einen wesentlichen Fehler enthält, oder dass das Prüfungsurteil negativ ausfällt, obwohl ein Jahresabschluss keinen wesentlichen Fehler enthält.

Das Prüfungsrisiko ergibt sich aus dem Fehlerrisiko und dem Entdeckungsrisiko. Das Fehlerrisiko beruht darin, dass die zur Prüfung vorgelegten Abschlussrechnungen fehlerhaft sind. Unter dem Entdeckungsrisiko versteht man, dass der Prüfer wesentliche Fehler nicht aufdeckt. Der Prüfer hat zunächst das Fehlerrisiko einzuschätzen, um daraus geeignete Prüfungshandlungen zu definieren, mit denen er das Entdeckungsrisiko eingrenzen kann.

Das Fehlerrisiko ergibt sich aus dem inhärenten Risiko und dem Kontrollrisiko:

Das inhärente Risiko ist jenes Risiko, dass ein spezifisches Prüffeld wesentliche Fehler, wesentliche fehlerbehaftete Transaktionen oder wesentliche Missstände aufweist, unter der Annahme, dass es keine internen Kontrollen gibt. Die Höhe des inhärenten Risikos hängt stark von der Komplexität der Gebarungsfälle sowie vom Gebarungsvolumen ab und bemisst sich nach der Bedeutung des Eintritts eines Fehlers sowie dessen Eintretenswahrscheinlichkeit.

Das Kontrollrisiko ist jene Wahrscheinlichkeit, dass wesentliche Fehler, wesentliche fehlerbehaftete Transaktionen oder wesentliche Missstände durch die interne Kontrolle nicht verhindert bzw. nicht aufgedeckt und rechtzeitig korrigiert werden können. Die Höhe des Kontrollri-

sikos bemisst sich nach der Eintretenswahrscheinlichkeit eines solchen Fehlers.

Der Prüfer legt das zulässige Prüfungsrisiko (z.B. 5 %) fest und hat das Fehlerrisiko, d.h. das inhärente Risiko und das Kontrollrisiko, zu beurteilen. Das Entdeckungsrisiko lässt sich durch die Auswahl von Art, Umfang und zeitlichem Ablauf der Prüfungshandlungen beeinflussen. Je höher das Fehlerrisiko ist, desto niedriger muss das Entdeckungsrisiko sein – und umgekehrt. Konkret bedeutet das beispielsweise, dass Geschäftsfälle oder Transaktionen, bei denen ein hohes Fehlerrisiko identifiziert wurde, einen höheren Stichprobenumfang bei der Belegprüfung erfordern als Geschäftsfälle oder Transaktionen, die mit einem geringen Fehlerrisiko behaftet sind.

Als Grundlage für die Beurteilung des Fehlerrisikos überprüfte der RH erstmals das IKS in der Haushaltsverrechnung. Dabei setzte er an der Beurteilung der selbsttätigen Kontrolle, d.h. den Kontrollmechanismen bei der Organisation und den Prozessen der Haushaltsführung in den Bundesministerien sowie bei der Verwendung von besonderen Organisationsmitteln (siehe TZ 2), an. Die Rolle der Innenrevisionen der Bundesministerien wurde nicht betrachtet.

(3) Aufgrund der Leitkompetenz des BMF bei der Haushaltsführung und der zentralen Rolle bei der Ausgestaltung der Haushaltsverrechnung (siehe TZ 4) richten sich die Empfehlungen zum IKS in der Haushaltsverrechnung primär an das BMF. Für die übrigen Bundesministerien werden – sofern sie nicht unmittelbar von einer Empfehlung betroffen sind – in einer zusammenfassenden Beurteilung allgemein gültige Verhaltensnormen formuliert (siehe TZ 47).

(4) Zu dem im März 2012 übermittelten Prüfungsergebnis gaben im April 2012 das BMVIT, im Mai 2012 das BMLVS und das BMUKK und im Juni 2012 das BKA, das BMASK, das BMF, das BMG, das BMJ und das BMWFJ ihre Stellungnahmen ab. Das BMeiA, das BMI, das BMLFUW und das BMWF verzichteten auf die Abgabe einer Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Oktober 2012.

Grundlagen

Internes Kontrollsystem

2 (1) Die interne Kontrolle ist ein in die Arbeits- und Betriebsabläufe einer Organisation eingebetteter Prozess, der von den Führungskräften und den Mitarbeitern durchgeführt wird, um bestehende Risiken zu erfassen und zu steuern und mit ausreichender Gewähr sicherstellen zu können, dass die betreffende Organisation im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgabenstellung die folgenden allgemeinen Ziele erreicht:¹

- Sicherstellung ordnungsgemäßer, ethischer, wirtschaftlicher, effizienter und wirksamer Abläufe;
- Erfüllung der Rechenschaftspflicht;
- Einhaltung der Gesetze und Vorschriften;
- Sicherung der Vermögenswerte vor Verlust, Missbrauch und Schaden.

Durch permanente Soll-Ist-Vergleiche sollen Fehlentwicklungen erkannt bzw. verhindert und zugleich die Transparenz der Arbeits- und Betriebsabläufe einer Organisation sichergestellt werden.

(2) Die interne Kontrolle erfolgt selbsttätig oder mittels Überwachung durch Vorgesetzte und dazu Beauftragte. Die Summe aller in der Verwaltungsorganisation eingebetteten internen Kontrollen bezeichnet man als Internes Kontrollsystem (IKS).

Die selbsttätige Kontrolle umfasst einerseits die Organisation von Verwaltungseinheiten und andererseits die Verwendung von besonderen Organisationsmitteln.² Wesentliche Säulen der internen Kontrolle bei der Organisation von Verwaltungseinheiten bzw. in deren Arbeitsabläufen sind nach Schauer:³

- Transparenz-Prinzip: Für alle wesentlichen Aktivitäten sind Soll-Arbeitsprozesse festzulegen.
- Kontrollautomatik und Vier-Augen-Prinzip: Im Arbeitsablauf sind systematisch Kontrollen eingebaut, wodurch jedem wesentlichen Vorgang eine Gegenkontrolle folgt. Die Kontrollen können IT-

¹ Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector (INTOSAI GOV 9100)

² Klinger, Michael A., Klinger, Oskar: ABC der Gestaltung und Prüfung des Internen Kontrollsystems (IKS) im Unternehmen, 2. Auflage, Linde Verlag, Wien, 2008

³ Schauer, Reinbert: Öffentliche Betriebswirtschaftslehre – Public Management, 2. Auflage, Linde Verlag, Wien, 2010

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

gestützt sein (z.B. durch Prüfprogramme und Prüfroutinen, automatische Protokollierung von Transaktionen) oder manuell durch Implementierung des Vier-Augen-Prinzips in Genehmigungs- und Bestätigungsverfahren erfolgen.

- Prinzip der Funktionstrennung: Die Funktionen Genehmigung, Durchführung, Verbuchung und Kontrolle sollen nicht von derselben Person wahrgenommen werden.
- Prinzip der Mindestinformation: Alle Mitarbeiter sollen nur zu jenen Informationen Zugang haben, die sie für ihre Aufgabenerfüllung benötigen. Das Prinzip umfasst das Prinzip der minimalen Rechte, wonach die Zugangsberechtigungen zu IT-Systemen weitestgehend beschränkt sein sollen. Mitarbeiter sollen nur die zur Erfüllung der Aufgaben unbedingt erforderlichen Berechtigungen erhalten.

Die interne Kontrolle innerhalb der Organisation wird durch geeignete Organisationsmittel ergänzt. Darunter fallen nach Klinger/Klinger der Einsatz von⁴

- vorgegebenen Formularen und Belegen,
- Schließ- und Sperrvorrichtungen (u.a. die Zutrittssicherung in der EDV) und
- mechanisch-technischen Organisationsmitteln. Dazu zählen insbesondere die Hard- und Software der IT-Systeme, Messeinrichtungen, Zufallsgeneratoren für Prüfungen, Alarmsysteme und auch maschinell lesbare Aufkleber zur Inventarisierung.

Des Weiteren erfolgt die interne Kontrolle mittels Überwachung durch Vorgesetzte und dazu Beauftragte. Vorgesetzte haben wiederkehrend, stichprobenweise die Arbeit ihrer Mitarbeiter zu überprüfen. Dazu benötigen sie ein detailliertes Wissen über Fehlerquellen und besondere Gefahren bei den Tätigkeiten ihrer Mitarbeiter. Darüber hinaus haben Vorgesetzte laufend die Effizienz der eingesetzten Organisationsmittel und deren Manipulationssicherheit zu überwachen. Die Prüfung der Funktionsfähigkeit des IKS einer Organisation wird von der internen Revision oder externen Prüfern bzw. Gutachtern vorgenommen.

(3) Der RH überprüfte einzelne Teilaspekte des IKS in der Haushaltsverrechnung bereits in früheren Geharungsüberprüfungen („Einrichtungen der internen Revision“, Reihe Bund 2003/2, „IT-Projekt Haus-

⁴ Klinger, Michael A., Klinger, Oskar: ABC der Gestaltung und Prüfung des Internen Kontrollsystems (IKS) im Unternehmen, 2. Auflage, Linde Verlag, Wien, 2008

Grundlagen

IKS im
Haushaltsrecht

haltsverrechnung-NEU", Reihe Bund 2006/10, „Buchhaltungsagentur des Bundes“, Reihe Bund 2008/11, „IT-Projekt Haushaltsverrechnung-NEU; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2010/9, „IT-Projekt Personalmanagement-NEU“, Reihe Bund 2010/4).

- 3.1 (1) Das Haushaltsrecht des Bundes sieht im BHG und in der BHV Regelungen vor, die den Prinzipien des IKS entsprechen. Mit dem Inkrafttreten der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform im Jahr 2013 sieht § 20 BHV 2013 darüber hinaus explizit vor, dass die Bundesministerin für Finanzen oder der Bundesminister für Finanzen ein IKS in der Haushaltsführung des Bundes einzurichten hat. Der Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG) obliegt es gemäß BHV 2013, die ordnungsgemäße Durchführung der ihr im Rahmen der Haushaltsführung übertragenen Aufgaben mittels IKS zu überwachen.

Mit der Trennung zwischen anordnenden und ausführenden Organen im Gebarungsvollzug gemäß § 4 BHG bzw. § 3 BHV 2009 werden im Haushaltsrecht das Prinzip der Funktionstrennung und das Vier-Augen-Prinzip umgesetzt. Weitere Funktionstrennungen sind explizit in den Unvereinbarkeitsbestimmungen gemäß § 10 BHV 2009 hinsichtlich der Prüfung und Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit und der Unterfertigung der Anordnung sowie gemäß § 21 BHV 2009 hinsichtlich der Tätigkeiten innerhalb der BHAG vorgesehen.

(2) Konkrete Kontrollverfahren der Innenprüfung regelt das Haushaltsrecht in Form der Vorprüfung (Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit), der Prüfung im Gebarungsvollzug und der Nachprüfung.

Mit der Vorprüfung gemäß § 90 BHG und §§ 119 bis 123 BHV 2013 werden noch vor dem Gebarungsvollzug jeder Zahlungsanspruch und jede Zahlungsverpflichtung auf ihren Grund und der Höhe nach geprüft. Die somit geprüfte sachliche und rechnerische Richtigkeit ist schriftlich zu bestätigen. In Ausnahmefällen kann die Prüfung entfallen (siehe TZ 6).

Bei der Prüfung im Gebarungsvollzug gemäß § 91 BHG und §§ 124 bis 127 BHV 2013 werden Anordnungen geprüft, ob sie den Haushaltsvorschriften und den sonstigen vom jeweils zuständigen anweisenden Organ erteilten Vorschriften entsprechen. Erst nach der Prüfung dürfen Anordnungen gebucht werden. In Abhängigkeit des Anordnungsbetrags ist eine vereinfachte Prüfung möglich und eine vollständige Prüfung nur stichprobenweise vorzunehmen (siehe TZ 7, 8).

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

Die Nachprüfung gemäß § 92 BHG und §§ 105 bis 107 BHV 2009 erfolgt nach dem Gebarungsvollzug fallweise und unvermutet durch die ausführenden Organe (insbesondere die BHAG). Dabei ist festzustellen, ob der Zahlungsverkehr und die Verrechnung ordnungsgemäß durchgeführt wurden, die Belege ordnungsgemäß vorhanden sind, den Vorschriften entsprechen und die Wertsachen sowie andere Vermögensbestandteile vorhanden sind und aufgezeichnet wurden (siehe TZ 9).

(3) Außerhalb des Gebarungsvollzugs hat die Innenrevision eine Kontrollfunktion auszuüben. Die Einrichtung einer Innenrevision ist im Bundesministeriengesetz geregelt; das Haushaltsrecht enthält diesbezüglich keine speziellen Vorgaben.

(4) Das Transparenzprinzip ergibt sich aus der Gesamtheit der haushaltsrechtlichen Vorschriften, lässt sich aber nicht einzelnen haushaltsrechtlichen Bestimmungen zuordnen. Insbesondere die BHV legt Soll-Arbeitsprozesse der Haushaltsführung, im Speziellen des Gebarungsvollzugs, fest, wodurch Transparenz in der Haushaltsverrechnung geschaffen wird. Bestimmungen zur Haushaltsverrechnung finden sich in ergänzenden Verordnungen (z.B. Kontenplanverordnung) und Richtlinien (z.B. Richtlinien für die Sachverwaltung des Bundes).

(5) Das Prinzip der Mindestinformation bzw. der minimalen Rechte wird in den haushaltsrechtlichen Bestimmungen nicht explizit festgehalten.

- 3.2 Das Haushaltsrecht setzte die Prinzipien des IKS nur teilweise um. Es regelte im Wesentlichen die Prinzipien der Funktionstrennung, der Vier-Augen-Kontrolle und der Transparenz. Nicht ausreichend waren das Prinzip der Mindestinformation bzw. der minimalen Rechte im Haushaltsrecht verankert (siehe TZ 29, 37, 39, 40). Der RH empfahl daher dem BMF, die haushaltsrechtlichen Bestimmungen um das Prinzip der minimalen Rechte zu ergänzen.

Verrechnungsprozess

Zuständigkeit des BMF

- 4 Die Bundesministerin für Finanzen bzw. der Bundesminister für Finanzen hat gemäß Bundesverfassung (Art. 51a B-VG, BGBl. Nr. 212/1986 bzw. Art. 51b B-VG i.d.F. BGBl. I Nr. 1/2008) die Leitkompetenz für die Führung des Bundeshaushalts. Nähere Bestimmungen über die Haushaltsführung des Bundes finden sich im BHG sowie in der BHV 2009. Das BMF hat weiters gemeinsam mit dem RH für ein zweckmäßiges und möglichst einfaches Verrechnungsverfahren zu sorgen (§ 2 Abs. 1 BHV 2009). Dem BMF obliegt auch die technisch-organisatorische Leitung des Haushaltsverrechnungs-Systems (HV-Systems) (§ 4 Abs. 1 BHV 2009).

Mangelnde Abstimmung von ELAK und HV-System

- 5.1 (1) Zur Umsetzung des im Zuge der Haushaltsrechtsreform seit 25. August 2010 eingeführten Stichprobenverfahrens im Rahmen der Prüfung im Gebarungsvollzug (§ 124 BHV 2013) musste das Modul Records Management im HV-System eingeführt werden. Im Records Management musste der Anweisungsreferent bei einer Auszahlungsanordnung nicht nur die Verrechnungsmerkmale erfassen, sondern auch den Elektronischen Akt (ELAK) zu Dokumentations- und Prüfungszwecken in das HV-System kopieren. Dazu legte er die Kopie des ELAK in Form einer pdf-Datei als Anlage im HV-System ab. Spätere Änderungen im ELAK wurden nicht automatisch im Records Management übernommen.

Die Bundesministerien schrieben bei Verwendung des Moduls Records Management der BHAG keinen ELAK mehr vor. Die Bundesministerien konnten dann aufgrund der mangelnden Einbindung der BHAG in den ELAK-Prozess nicht mehr nachvollziehen, ob die BHAG die Rechnungen bereits gebucht hatte.

(2) Das BKA hatte eine Sonderlösung für einen durchgängigen elektronischen Gebarungsablauf unter Verwendung des ELAK und HV-Systems. Die ELAK/SAP-Koppelung ermöglichte eine Verlinkung aus dem HV-System zu ELAK-Belegen. Das bedeutete, dass man direkt aus dem HV-System auf den der Verrechnung zugrunde liegenden Beleg im ELAK zugreifen konnte. Die ELAK/SAP-Koppelung ermöglichte aber keine Datenübergabe, wie beispielsweise die Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit. Das BMF startete während der Gebarungsüberprüfung daher ein Projekt, das die Adaptierung der Schnittstelle zwischen dem ELAK und dem HV-System zum Ziel hatte.

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

- 5.2 (1) Der RH kritisierte die mangelnde Abstimmung von ELAK und dem HV-System in der Haushaltsverrechnung, die in allen Bundesministerien zu doppelgleisigen Verarbeitungsprozessen führte. Die Einführung des Moduls Records Management im HV-System verstärkte dieses Problem.

Darüber hinaus war – mangels Vorschreibung des ELAK – bei Verwendung des Moduls Records Management im Arbeitsvorrat des ELAK nicht ersichtlich, ob die Mitarbeiter der BHAG die Rechnungen bereits gebucht hatten. Der Verrechnungsprozess war somit nicht optimal in den Arbeitsprozess der Bundesministerien eingebunden.

(2) Da der ELAK auch in näherer Zukunft, beispielsweise im Vorfeld größerer Beschaffungen oder bei der Förderungsgewährung, in den Verrechnungsprozess einzubinden sein wird, ist für eine sinnvolle Koexistenz des ELAK und des HV-Systems ein Informationsaustausch zwischen beiden Systemen erforderlich. Der RH empfahl dem BMF eine Weiterentwicklung der ELAK/SAP-Koppelung unter Beachtung der Kosten-/Nutzenaspekte, so dass jeder Bearbeitungsschritt nur in einem System (ELAK oder HV-System) gemacht werden muss und automatisch auch im jeweils anderen System durch Datenaustausch einsehbar ist.

Vorprüfung –
Prüfung der
sachlichen und
rechnerischen
Richtigkeit

- 6.1 (1) Diskrepanzen zwischen Aufzeichnungen im ELAK und im HV-System gab es auch bei der Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit gemäß §§ 119 bis 123 BHV 2013. Die sachliche und rechnerische Richtigkeit war von fachlich zuständigen Sachbearbeitern zu prüfen, d.h. Bediensteten, die alle Umstände beurteilen können, um die Richtigkeit des zu prüfenden Belegs zu bescheinigen. Bei Prüfern der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit durften im jeweiligen Gebärungsfall weder Befangenheit gemäß § 9 BHV 2009 noch eine Unvereinbarkeit gemäß § 10 Abs. 1 BHV 2009 vorliegen.

Befangenheit liegt insbesondere dann vor, wenn der Prüfer der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit ein persönliches, familiäres oder wirtschaftliches Naheverhältnis im zugrunde liegenden Gebärungsfall hat. Auf die Befangenheit hat der Bedienstete den Vorgesetzten hinzuweisen. Die Unvereinbarkeitsregel besagt, dass die Prüfung und Bestätigung der sachlichen und/oder rechnerischen Richtigkeit und die Unterfertigung der Anordnung nicht durch denselben Bediensteten erfolgen darf. Die Unvereinbarkeit ist im Rahmen der Prüfung im Gebärungsvollzug gemäß § 124 Abs. 6 Z 7 BHV 2013 durch die BHAG zu kontrollieren.

Verrechnungsprozess

(2) Sofern der fachlich zuständige Sachbearbeiter keinen SAP-Zugang hatte, musste der Anweisungsreferent im HV-System einen Fremdbestätigungsvermerk setzen. Der Fremdbestätigungsvermerk besagte, dass die Rechnung ursprünglich von einer anderen Person auf die sachliche und rechnerische Richtigkeit geprüft wurde. Die Bestätigungsvermerke dienten lediglich der Beglaubigung der Bestätigung. Aufgrund des höheren Aufwands unterblieb die Erfassung der „Fremdbestätigung“ regelmäßig. In diesem Fall bestätigte der Anweisungsreferent die sachliche und rechnerische Richtigkeit unter seinem Namen, anstatt die in der Erfassung aufwändigere Fremdbestätigung zu vermerken.

- 6.2 Der RH bemängelte, dass Anweisungsreferenten vielfach den Fremdbestätigungsvermerk nicht korrekt setzten. Damit lag der Prüfung im Gebarungsvollzug gemäß § 124 Abs. 6 Z 7 BHV 2013 der BHAG ein falscher Sachverhalt zur Prüfung der Unvereinbarkeitsregel gemäß § 10 Abs. 1 BHV 2009 zugrunde. Um eine ordnungsgemäße Prüfung der Unvereinbarkeiten zu gewährleisten, sollten die Bundesministerien in Fällen, in denen der fachlich zuständige Sachbearbeiter keinen SAP-Zugang hat, die Fremdbestätigung korrekt vornehmen.

Prüfung im
Gebarungsvollzug

Verrechnungsunterlagen

- 7.1 Als Basis für die Prüfung im Gebarungsvollzug gemäß § 124 Abs. 6 BHV 2013 durch die BHAG dienten Dokumente im ELAK, die als Anlage erfasst wurden. Komplexere Verrechnungsprozesse basierten regelmäßig auf mehreren Vor- oder Bezugsakten. So wurden beispielsweise bei Förderungen Genehmigungsakte, Vollzugsakte für Zahlungen und Abrechnungsakte angelegt. Informationen zur Beurteilung der Richtigkeit der Zahlungsbeträge, der Verrechnungskontierung und der Zahlungsbedingungen waren dann zumeist in den Genehmigungsakten enthalten. Die BHAG konnte nur auf die Informationen zugreifen, die die Bundesministerien im HV-System ablegten. Im Regelfall kopierten die Bundesministerien die Vollzugsakte für Zahlungen aus dem ELAK in das HV-System. Vor- oder Bezugsakte wurden grundsätzlich nicht kopiert, so dass gerade bei Förderungen wesentliche Informationen (z.B. Genehmigungsakte) für die Innenprüfung nicht zur Verfügung standen.
- 7.2 Der RH kritisierte, dass die BHAG die Prüfung im Gebarungsvollzug nicht vorschriftsmäßig durchführen konnte, sofern sie nicht in alle Verrechnungsunterlagen Einsicht nehmen konnte. Die Bundesministerien sollten daher sicherstellen, dass die BHAG den Zugriff auf alle verrechnungsrelevanten Unterlagen erhält.



Verrechnungsprozess

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde mit dem bereits im Einsatz befindlichen Verfahren Fördermittelmanagement (FMM) der Empfehlung des RH weitgehend entsprochen. Aufgrund der bestehenden Integration des Verfahrens FMM in das HV-System sei ein Durchstieg vom Geschäftsfall auf den Förderungsfall möglich.*
- 7.4 Der RH wies darauf hin, dass der BHAG nicht nur für Förderungen, sondern für alle Geschäftsfälle der Zugriff auf alle verrechnungsrelevanten Unterlagen einzuräumen ist.

Prüfungsmethode

- 8.1 (1) § 124 BHV 2013 sah vollständige und vereinfachte Prüfungen im Gebarungsvollzug vor. Bei der vollständigen Prüfung mussten alle Prüfungsschritte gemäß Abs. 6 leg. cit. durchgeführt werden. Bei der vereinfachten Prüfung musste die BHAG gemäß Abs. 8 leg. cit. nur das Vorhandensein der Auszahlungsanordnung im HV-System und des dazugehörigen verrechnungsrelevanten Belegs, die Übereinstimmung des Betrags der Auszahlungsanordnung mit dem Betrag des dazugehörigen Belegs sowie die Zahlungsempfängerin oder den Zahlungsempfänger prüfen. Auszahlungsanordnungen über 500 EUR unterlagen immer einer vollständigen Prüfung; bei geringeren Auszahlungsbeträgen wurden die Auszahlungsanordnungen stichprobenweise einer vollständigen Prüfung unterzogen. Der Stichprobenumfang hing dabei vom Betrag der Auszahlungsanordnung ab. Bis 100 EUR war eine vollständige Prüfung im Ausmaß von 4 %, bis 250 EUR im Ausmaß von 10 % und bis 500 EUR im Ausmaß von 30 % durchzuführen, wobei diese Prozentsätze Untergrenzen darstellten.

Wurde eine Auszahlungsanordnung erstellt, konnte diese bis zur Freigabe noch geändert werden. Bei einer Änderung des Betrags der Auszahlungsanordnung (beispielsweise von 10 EUR auf 1.000 EUR) wurde aufgrund eines Programmfehlers bis zur Aktualisierung der Eingabe-seite der alte Betrag (10 EUR) am Bildschirm angezeigt und für die Berechnung der Stichprobe herangezogen. Im konkreten Beispiel wäre die Auszahlungsanordnung nur mit einer 4 %igen Wahrscheinlichkeit einer vollständigen Prüfung unterzogen worden, weil der angezeigte Betrag 10 EUR ausmachte. Da sich der eigentliche Auszahlungsbetrag auf 1.000 EUR belief, hätte diese Auszahlungsanordnung jedenfalls vollständig geprüft werden müssen.

(2) Das HV-System zog die Stichproben nach einem Zufallsprinzip. Das System der Stichprobenprüfung basierte darauf, dass der Anordnungsbefugte immer damit rechnen musste, dass die von ihm frei-

Verrechnungsprozess

gegebene Auszahlungsanordnung in der BHAG einer vollständigen Prüfung unterzogen wird. Im derzeitigen System der Erfassung der Auszahlungsanordnung durch den Anweisungsreferenten und deren Freigabe durch den Anordnungsbefugten zeigte das HV-System diesem an, ob die Auszahlungsanordnung einer vereinfachten oder einer vollständigen Prüfung durch die BHAG unterlag. Aufgrund dieser Meldung konnte sich der Anordnungsbefugte auf die Prüfung einstellen und der Überraschungseffekt unterblieb.

8.2 (1) Der RH empfahl dem BMF, das HV-System so zu ändern, dass künftig auch bei nachträglicher Änderung des Auszahlungsanordnungsbetrags der korrekte Betrag als Grundlage für die Stichprobenziehung herangezogen wird.

(2) Weiters empfahl der RH dem BMF, das HV-System so umzustellen, dass dem Anordnungsbefugten nicht mehr angezeigt wird, ob eine Auszahlungsanordnung in der Stichprobe ausgewählt wurde und somit einer vollständigen Prüfung unterlag.

8.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei das HV-System bereits entsprechend geändert worden.*

Nachprüfung

9.1 Mit der Errichtung der BHAG wurde dieser die gesamte Nachprüfung der Geld-, Wertpapier- und Sachenverrechnung gemäß § 92 BHG übertragen. Bei der Nachprüfung hatte die BHAG festzustellen, ob der Zahlungsverkehr und die Verrechnung ordnungsgemäß durchgeführt wurden, die Belege ordnungsgemäß vorhanden waren und den Vorschriften entsprachen sowie die Wertsachen und andere Vermögensbestandteile vorhanden und aufgezeichnet waren.

Das Haushaltsrecht sah keine Ausnahmen bezüglich der Nachprüfung von Verrechnungsprozessen vor. Dennoch verweigerte das BMWFJ der BHAG die Nachprüfung im Besoldungsbereich. Dabei verwies es auf die Bestimmungen des Datenschutzes, weil bei einer Nachprüfung im Besoldungsbereich personenbezogene Daten betroffen wären.

9.2 Die datenschutzrechtlichen Bedenken des BMWFJ waren für den RH nicht nachvollziehbar und konnten vom BMWFJ auch nicht schriftlich dargelegt werden. Der RH verwies auf die gesetzlichen Bestimmungen und empfahl dem BMWFJ, eine ordnungsgemäße Nachprüfung durch die BHAG im Bereich der Besoldung sicherzustellen.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMWFJ sei der BHAG bereits die Durchführung einer Nachprüfung ermöglicht worden.*



Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

E-Rechnung

10.1 (1) Seit Mitte 2010 konnte der Bund Rechnungen in elektronischer Form (E-Rechnung) durch Übernahme von strukturierten Verrechnungsmerkmalen im HV-System verarbeiten. Im Unterschied zum Eingang einer Papierrechnung, die vom Bearbeiter gescannt und deren Verrechnungsmerkmale händisch erfasst werden mussten, wurden E-Rechnungen aus xml-Daten im WebInterface-Format in das HV-System hochgeladen oder über ein Online-Formular erfasst. Im HV-System wurde ein Image der E-Rechnung erzeugt und archiviert, aus Bestell- und Rechnungsdaten ein vorerfasster Rechnungsbeleg generiert und an die zuständige Organisationseinheit übermittelt. Dadurch ersparte sich der Sachbearbeiter das Scannen des Belegs und die Erfassung der Anordnung.

(2) Im Bund langten durchschnittlich 1,2 Mill. Rechnungen pro Jahr ein, die von rd. 5.000 Personen bearbeitet wurden. Bei der Bearbeitung einer elektronischen Rechnung (insbesondere beim Scannen und bei der Erfassung der Auszahlungsanordnung) könnten laut Berechnungen des BMF in Bundesdienststellen rund neun Minuten gegenüber einer Papierrechnung eingespart werden, was rechnerisch einem möglichen Gesamteinsparungspotenzial von rd. 100 VBÄ⁵ entsprach. In der BHAG könnten sechs Minuten eingespart werden, was bei 100.000 zu bearbeitenden Dokumenten zusätzlich ein mögliches Einsparungspotenzial von rd. 6 VBÄ⁶ bedeutete. Weitere Einsparungseffekte ergäben sich bei den Manipulations- und Versandkosten sowie bei Lagerkosten und -administration.

Bis Ende Juli 2011 langten zwei E-Rechnungen beim Bund ein. Das BMF berechnete ein Einsparungspotenzial für den Bund (Bundesdienststellen und BHAG) von rd. 5,2 Mill. EUR.

10.2 Der RH erachtete es als positiv, dass der Bund die aktuellen Entwicklungen in der Rechnungslegung verfolgte und nunmehr auch E-Rechnungen verarbeiten kann. Die Akzeptanz der Wirtschaft erscheint aufgrund der mangelnden Nutzung allerdings noch gering. Das Einsparungspotenzial bei der Verarbeitung von E-Rechnungen konnte daher noch nicht gehoben werden.

Der RH empfahl dem BMF, aufgrund des hohen Einsparungspotenzials die E-Rechnung im Bund zu forcieren. Als erster Schritt könnten die ausgegliederten Rechtsträger (darunter insbesondere BIG, BHAG, BRZ GmbH) dazu verpflichtet werden, bei der Abrechnung mit Bun-

⁵ 1,2 Mill. Rechnungen x 9 Minuten = 10,8 Mill. Minuten = 180.000 Stunden; 1 VBÄ entspricht ca. 1.760 Stunden (rd. 250 Arbeitstage - 25 Tage Urlaub - 5 Tage Krankenzustand, 8 Stunden pro Tag); ergibt 102,27 VBÄ

⁶ 100.000 Dokumente x 6 Minuten = 600.000 Minuten = 10.000 Stunden, 1 VBÄ entspricht ca. 1.760 Stunden; ergibt 5,68 VBÄ

desdienststellen E-Rechnungen zu versenden. Weiters sollte das BMF darauf drängen, dass die Bundesbeschaffung GmbH (BBG) in ihren Ausschreibungen die Verpflichtung zur Ausstellung einer E-Rechnung in die Rahmenverträge mit Lieferanten aufnimmt.

- 10.3 *Laut Stellungnahme des BMF bestehe ab 2014 für Werk- und Dienstleister für den Bund die Verpflichtung, Rechnungen elektronisch an den Bund einzubringen.*

Kreditoren- und Debitorenmanagement

Anlage von
Kreditoren- und De-
bitorenstammdaten

- 11.1 (1) Das Kreditoren- und Debitorenmanagement war im HV-System als Nebenverrechnungskreis gemäß § 74 BHV 2009 eingerichtet. Es diente der Verrechnung von Forderungen und Verbindlichkeiten, der Überwachung von Zahlungsfristen und der Einbringung von Forderungen (Mahnwesen). Zu jedem Kreditoren- und Debitorenkonto waren Stammdaten zu erfassen. Darunter fielen beispielsweise Name, Anschrift, Bankverbindung, umsatzsteuerliches Kennzeichen und Firmenbucheintragung.

(2) Kreditoren- und Debitorenkonten waren gemäß § 74 Abs. 3 BHV 2009 grundsätzlich in einem Referenzsystem zu führen, das allen anweisenden Organen des Bundes zur Verfügung stand. Nur in Ausnahmefällen wurden die Konten im Operativsystem geführt. Dies war beispielsweise der Fall bei einem besonderen Geheimhaltungsinteresse oder wenn angenommen werden konnte, dass das erforderliche Konto ausschließlich nur von einem anweisenden Organ oder nur einmalig („CPD-Konten“) benötigt wurde.

(3) Stammdaten der Kreditoren- und Debitorenkonten konnten prinzipiell von anordnenden Organen oder von der BHAG angelegt oder geändert werden. Jede Neuanlage oder Änderung musste durch die BHAG freigegeben werden. Im Regelfall gaben die anordnenden Organe die Stammdaten ein. Die BHAG erfasste Stammdaten nur, wenn sie Ersatzanordnungen anlegen musste. In so einem Fall war eine Freigabe durch einen zweiten Mitarbeiter der BHAG erforderlich, um das Vier-Augen-Prinzip zu wahren. Bei der Erfassung von Auszahlungsanordnungen konnte auf neu angelegte Kreditoren referenziert werden, die noch nicht freigegeben waren. Der Zahlungsvollzug konnte gemäß § 74 Abs. 4 BHV 2009 erst nach der Freigabe durch die BHAG erfolgen.

(4) Bei der Neuanlage von Kreditoren- und Debitorenkonten durch die anordnenden Organe kam es zu Doppel- oder Mehrfacherfassungen, d.h. dass manche Kreditoren und Debitoren neu erfasst wur-

den, obwohl sie schon einmal oder mehrmals im System gespeichert waren. Bereits vorhandene Einträge wichen teilweise in der Firmenbezeichnung leicht ab oder wiesen andere Anschriften auf. Doppel- oder Mehrfacherfassungen waren im Wesentlichen auf folgende Gründe zurückzuführen:

- Für jeden Kreditor konnte nur eine Kontaktadresse hinterlegt werden, mit der jedoch meist nicht das Auslangen gefunden wurde, weil Geschäftspartner oft mehrere Filialen bzw. mehrere Ansprechpartner hatten.
- Für die Suche von Kreditoren gab es keine eindeutigen Erkennungsmerkmale, wie z.B. die Firmenbuchnummer, Vereinsregisternummer, Umsatzsteueridentifikationsnummer (UID-Nummer), Gewerberegisternummer oder Sozialversicherungsnummer.
- Mangels eindeutiger Erkennungsmerkmale suchten die Anweisungsreferenten nach Bankverbindungen, wobei auch hier das Problem bestand, dass Geschäftspartner vielfach mehrere Bankverbindungen hatten.
- Einige Anweisungsreferenten legten bewusst Kreditoren bzw. Debitoren doppelt an, um die Kreditoren- und Debitorenkonten besser auswerten zu können.
- Da ein Personenkonto nur die Eigenschaft Kreditor oder Debitor haben konnte, mussten zwingend eigene Konten für Kreditoren- und für Debitorenbeziehungen angelegt werden, auch wenn es sich dabei um dieselbe natürliche oder juristische Person handelte.

(5) In weiteren Fällen kam es systembedingt zur Mehrfachanlage von Kreditoren. Dies betraf Lieferanten, die über den e-Shop der BBG⁷ Aufträge erhielten oder Förderungsnehmer, deren Förderungen über das Verfahren Fördermittelmanagement erfasst und abgerechnet wurden. Diese Kreditoren hatten im HV-System einen eigenen Nummernkreis.

11.2 Der RH wies kritisch auf die Mängel im Kreditoren- und Debitorenmanagement hin, welches Doppel- bzw. Mehrfacherfassungen zuließ. Zur Beseitigung der Mängel, die aufgrund der Doppel- bzw. Mehrfacherfassungen entstanden, empfahl er dem BMF, statt der Führung separa-

⁷ Bei e-Shop-Bestellungen wird der gewählte Warenkorb an das HV-System übergeben und eine Bestellung abgelegt. Der Besteller leitet die Bestellung an den Anordnungsbefugten zur Freigabe weiter. Durch die Freigabe wird die Bestellung zur Eistellahfertigung an den e-Shop zurückübertragen. Die Bestellung selbst erfolgt über den e-Shop.

Kreditoren- und Debitorenmanagement

ter Personenkonten für Kreditoren und Debitoren auf das System des Geschäftspartners umzustellen. Dieser kann mehrere Eigenschaften, insbesondere die des Kreditors und Debtors, gleichzeitig annehmen. Der Geschäftspartner soll eindeutige Identifikationsmerkmale aufweisen. 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.

Zusätzlich wären sowohl programmtechnische als auch organisatorische Verbesserungen bei der Verwaltung der Personenstammdaten vorzunehmen:

- Das BMF sollte für die Neuanlage von Kreditoren und Debitoren Mussfelder vorsehen, anhand derer die Eindeutigkeit programmtechnisch geprüft werden kann. Als eindeutige Mussfelder eigneten sich z.B. die Firmenbuchnummer, Vereinsregisternummer, UID-Nummer, Gewerberegisternummer oder Sozialversicherungsnummer. Dadurch wäre gewährleistet, dass Kreditoren oder Debitoren nicht doppelt erfasst werden können.
- Die BHAG sollte mit Unterstützung des BMF bzw. der BRZ GmbH die doppelt oder mehrfach erfassten Kreditoren- und Debitorenkonten bereinigen. Dabei ist darauf Bedacht zu nehmen, dass historische Daten nicht verloren gehen. Mit der Einführung des Geschäftspartnersystems müssten mehrere bestehende Kreditoren- und Debitorenkonten einem Geschäftspartner zugeordnet werden, um auch auf historische Daten zugreifen zu können.
- Das aktuelle System der dezentralen Kreditoren- und Debitorenerfassung bedingte zwangsläufig eine uneinheitliche Datenerfassung. Der RH empfahl daher, die Anlage von Kreditoren- und Debitorenkonten zukünftig in der BHAG nur mehr zentral, statt wie bisher verteilt auf viele Buchhaltungsreferenten, vorzunehmen. Dies würde eine Erfassung nach einheitlichen Richtlinien von neuen und eine standardisierte Suche nach bereits vorhandenen Personenstammdaten ermöglichen.
- Für ein qualitativ hochwertiges Kreditoren- und Debitorenmanagement sollte die BHAG eine eigene Stelle mit eigens dafür abgestellten Mitarbeitern unter Nutzung der vorhandenen Personalressourcen schaffen.



Kreditoren- und Debitorenmanagement

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

Überwachung von Zahlungsverboten

11.3 Laut Stellungnahme des BMF sei beabsichtigt, nach Abschluss der 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform das Debitoren- und Kreditorenmanagement neu zu organisieren.

12.1 Im Rahmen des Kreditoren- und Debitorenmanagements informierte die BHAG die haushaltsleitenden Organe über Zahlungsverbote, die beispielsweise aus Insolvenzfällen, abgetretenen oder verpfändeten Forderungen sowie Aufrechnungen hervorgingen. Die BHAG versandte diesbezüglich Listen an die jeweiligen Haushaltsreferenten der Bundesministerien und setzte Zahlsperrn bei den Personenkonten. Dabei konnte bei doppelt erfassten Kreditoren nicht sichergestellt werden, dass die Zahlsperrn bei allen Konten gesetzt wurden. Die Haushaltsreferenten verteilten die Listen an die betroffenen Anweisungsreferenten weiter, welche die Zahlungsverbote in Evidenz halten mussten.

12.2 Der RH stellte fest, dass das derzeitige System der Verwaltung von Zahlungsverboten eine Führung von Evidenzlisten in allen Bundesministerien erforderte. In der Praxis zeigte sich, dass die Anweisungsreferenten nur die aktuellen Geschäftsbeziehungen hinsichtlich der Zahlungsverbote prüften. Mangels einer eigenen Evidenzhaltung standen die Informationen über Zahlungsverbote den Bundesministerien für zukünftige Geschäftsbeziehungen nicht zur Verfügung; d.h. der Bund könnte Bestellungen bei Kreditoren tätigen, die sich bereits in einem Insolvenzverfahren befinden.

Der RH sah das parallele Führen von Evidenzlisten für Zahlungsverbote in allen Bundesministerien als ineffizient an. Er empfahl daher dem BMF, dafür zu sorgen, dass die BHAG, gemeinsam mit den Personenstammdaten, auch die Zahlungsverbote zentral verwaltet. Dies würde die Sicherheit erhöhen, dass Zahlungsverbote berücksichtigt werden, und somit die Gefahr reduzieren, dass der Bund an Kreditoren, die sich in einem Insolvenzverfahren befinden, noch weitere Zahlungen leistet.

12.3 Laut Stellungnahme des BMF könnte mangels einer technischen Lösungsmöglichkeit die Aufgabe der Aktualisierung von Zahlungsverboten nur den jeweiligen anweisenden Organen zugeordnet oder der BHAG als zentrale Aufgabe übertragen werden.

12.4 Der RH wies neuerlich darauf hin, dass das BMF darauf hinwirken soll, dass die BHAG gemeinsam mit den Personenstammdaten auch die Zahlungsverbote zentral verwaltet.

Kreditoren- und Debitorenmanagement

Aufrechnung

- 13.1** Gemäß § 71 Abs. 5 BHG bzw. § 39 BHV 2009 waren Verbindlichkeiten und Forderungen des Bundes aufzurechnen. Aufgrund der mehrfachen Anlage von Kreditoren oder Debitoren und der mangelnden Verknüpfung zwischen Kreditoren- und Debitorenkonten derselben natürlichen bzw. juristischen Person war eine Aufrechnung zwischen Forderungen und Verbindlichkeiten nicht möglich. Lediglich in einem „Fremdsystem“, der Abgabenverwaltung, wurde nachgefragt, ob der Kreditör Steuerschulden hatte, gegen die der Bund gegebenenfalls aufrechnen konnte („Eilnachrichtenverfahren“).

Vor Zahlungen, die im Einzelfall 7.000 EUR überstiegen, war eine Eilnachricht an das für den Kreditör zuständige Finanzamt abzusenden. Das Eilnachrichtenverfahren diente der Möglichkeit, Zahlungsverpflichtungen des Bundes mit Abgabenschulden des Zahlungsempfängers aufzurechnen. Nach Absenden der Eilnachricht wurde auf dem betroffenen Beleg eine **Zahlsperre** gesetzt, welche nach zehn Kalendertagen⁸ automatisch wieder entfernt wurde, wenn das betreffende Finanzamt nicht antwortete. Die Zahlung wurde somit bis zu zehn Tage verzögert. Bei Vorliegen einer Eilnachrichtverzichtserklärung für einen Kreditör entfiel das Eilnachrichtenverfahren. In der Erklärung verzichtet das Finanzamt für einen bestimmten Zeitraum auf die Übersendung von Eilnachrichten.

- 13.2** Der RH bemängelte, dass eine generelle Aufrechnung zwischen Debitoren- und Kreditorenttransaktionen des Bundes mit dem derzeitigen System der Kreditoren- und Debitorenverwaltung nicht möglich war. Auch dieses Problem **ließe sich mit der Einführung des Geschäftspartnermodells lösen**. Der RH empfahl daher dem BMF, das Geschäftspartnersystem **nicht nur zur Vermeidung von Doppel- und Mehrfacherfassungen (siehe TZ 11) einzuführen**, sondern auch, um die im BHG und in der BHV 2009 vorgesehene Aufrechnung vornehmen zu können.

Der RH hatte schon mehrmals im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnungen des Bundes gemäß § 9 RHG die fehlende Durchführung und/oder Dokumentation des Eilnachrichtenverfahrens bei einer Reihe von Geschäftsfällen kritisiert. Er empfahl daher dem BMF, zur Verwaltungsvereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens eine elektronische Abfragemöglichkeit im Rahmen des HV-Systems einzurichten. Damit könnten die Buchhaltungsreferenten der BHAG prüfen, ob ein Abgabenrückstand besteht oder nicht. Die Abfrage sollte in Echtzeit ein Ergebnis liefern, das im positiven Falle nicht die Höhe des Rückstands, sondern nur die Information, dass ein Rückstand besteht, enthalten sollte. In diesem Fall hätte die BHAG in einem neu gestalteten

⁸ BMF GZ 63 1306/3-VI/3/91, geändert durch GZ 63 1306/1-VI/3/02



Eilnachrichtenverfahren die Höhe der Abgabenschuld zu erheben und die Aufrechnung vorzunehmen. Im negativen Falle müsste kein Eilnachrichtenverfahren angestoßen werden, und die Zahlung könnte ohne Setzen einer zehntägigen Zahlsperre sofort erfolgen.

Diese automatische Prüfung würde den Zahlungsprozess beschleunigen und somit der EU-Richtlinie zur „Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr“ (2011/7/EU, Abs. 23) folgen, derzufolge die öffentliche Verwaltung Zahlungen in maximal 30 Tagen bzw. in Ausnahmefällen in 60 Tagen zu leisten hat. Die Einbindung in das HV-System würde auch die Dokumentation der Durchführung des Eilnachrichtenverfahrens verbessern bzw. vereinheitlichen und somit das Transparenzprinzip umsetzen.

13.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei die automationsunterstützte Einrichtung eines Eilnachrichtenverfahrens mit einer Zugriffsberechtigung eines Buchhalters auf das Verfahren der Abgabeneinhebung bereits in der Vergangenheit versucht und seitens der Steuerexperten als nicht machbar eingestuft worden.*

13.4 Der RH entgegnete, dass er nicht empfohlen hatte, den Mitarbeitern der BHAG eine Zugriffsberechtigung auf das Verfahren der Abgabeneinhebung einzurichten. Vielmehr solle durch die elektronische Abfragemöglichkeit geprüft werden, ob ein Abgabenrückstand besteht und somit die Durchführung eines Eilnachrichtenverfahrens erforderlich ist.

Forderungseintreibung
durch die BHAG

14.1 Die Forderungsüberwachung (Mahnwesen) gehörte im Rahmen des Debitorenmanagements zur Aufgabe der BHAG. Davon waren nur Forderungen aus Lieferungen und Leistungen betroffen, nicht aber Gebührenforderungen. Letztere mussten gemäß § 34 Abs. 1 Gebührengesetz 1957 (GebG 1957) von den jeweils zuständigen haushaltsleitenden Organen überwacht und gegebenenfalls eingemahnt werden.

Die Gebühren mussten auf Konten der Bundesministerien eingezahlt werden, die die Einnahmen aus den Gebühren regelmäßig an das Finanzamt für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel abführten.

In einzelnen Fällen musste die BHAG fällige Forderungen einmahnen, bei denen gleichzeitig Gebühren ausständig waren. Die BHAG durfte jedoch nur den Teil der Forderungen aus Lieferungen und Leistungen, nicht aber die Gebühren einfordern. Die Einhaltung der Vorschriften des Gebührengesetzes 1957 war gemäß § 34 Abs. 1 GebG 1957

Kreditoren- und Debitorenmanagement

Organen der Gebietskörperschaften vorbehalten. Dazu zählten gemäß Richtlinie des BMF⁹ auch Unternehmen, denen durch Gesetz behördliche Aufgaben übertragen wurden. Dies traf in diesem Fall jedoch nicht auf die BHAG zu.

- 14.2 Der RH hielt fest, dass beim derzeitigen Verfahren der Gebühreneinhebung die haushaltsleitenden Organe nur ein geringes Interesse an der Eintreibung von Gebühren hatten, weil nicht ihre eigenen Einnahmen davon betroffen waren. Er wies kritisch darauf hin, dass bei einer geteilten Forderungseintreibung durch die BHAG und die haushaltsleitenden Organe ein hoher Verwaltungsaufwand entstand.

Weiters bemängelte der RH, dass das Forderungsmanagement bei der Gebühreneinhebung nicht effizient funktionierte. In allen Fällen sollten daher die haushaltsleitenden Organe Gebührenforderungen im HV-System erfassen. Die Entrichtung der Gebühren sollte zentral von der BHAG überwacht und das Gebührengeladen durch die BHAG dem Finanzamt für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel gemeldet werden. Der RH empfahl dem BMF, darauf hinzuwirken, dass gegebenenfalls die erforderlichen Rechtsgrundlagen im GebG 1957 geschaffen werden, um die BHAG mit der Gebühreneinhebung betrauen zu können.

- 14.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde die Forderungsüberwachung bei Gebühren seit März 2012 von der BHAG wahrgenommen. Ob eine Änderung des Gebührengesetzes 1957 notwendig sein werde, sei noch zu prüfen.*

Beschwerdegebühr
beim Verfassungs-
gerichtshof und
Verwaltungs-
gerichtshof

- 15.1 Ein Spezialfall war die Beschwerdegebühr gemäß § 17a Verfassungsgerichtshofgesetz (VfGG) und § 24 Verwaltungsgerichtshofgesetz (VwGG) beim Verfassungsgerichtshof (VfGH) und Verwaltungsgerichtshof (VwGH) in Höhe von 220 EUR¹⁰. Die Gebührenschuld und -fälligkeit entstanden im Zeitpunkt der Überreichung der Beschwerde. Die Rechtsvertreter hatten unter Angabe des Verwendungszwecks die Beschwerdegebühr auf Sammelkonten des Finanzamts für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel zu entrichten und die Bezahlung bei den Gerichtshöfen nachzuweisen. Die Bestätigung mittels eines von einer Post-Geschäftsstelle oder einem Kreditinstitut bestätigten Zahlscheins war der Eingabe anzuschließen. Alternativ konnten Rechtsanwälte die Entrichtung der Gebühr auch durch einen schriftlichen Beleg des Überweisungsauftrags nachweisen, der nicht durch eine Post-Geschäftsstelle oder ein Kre-

⁹ GZ BMF-010/2006/0201-VI/5/2006, Gebührenrichtlinien, Rz. 1085

¹⁰ Die Gebühr kann vom Bundeskanzler und dem Bundesminister für Finanzen im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrats durch Verordnung neu festgesetzt werden.

ditinstitut bestätigt wurde. In diesem Fall mussten sie auf dem Beleg selbst mit Datum und Unterschrift bestätigen, dass der Überweisungsauftrag zur Begleichung der Beschwerdegebühr unwiderruflich erteilt wurde.

Nachdem alle Zahlungen der Beschwerdegebühren auf Sammelkonten des Finanzamts für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel gingen, konnten die Zahlungen nicht dem einzelnen Abgabepflichtigen zugeordnet werden. Es war daher weder den Gerichtshöfen noch dem Finanzamt möglich, aufgrund des tatsächlichen Zahlungseingangs zu prüfen, wer die Gebühr für welche Eingabe beim VfGH bzw. VwGH entrichtet hatte.

Wiesen die Beschwerdeführer die Bezahlung der Gebühr nicht bei Einbringen bei den Gerichtshöfen nach, forderten die Gerichtshöfe diese innerhalb eines Monats zur Zahlung auf. Die Mitglieder des VfGH und VwGH bearbeiteten die Beschwerde auch ohne Nachweis der bezahlten Gebühr. Nach Erlass des Erkenntnisses prüften die Gerichtshöfe nochmals die Entrichtung der Gebühr. Stellten sie ein Gebührengebrechen fest, meldeten sie dieses dem Finanzamt für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel. Bis zur Meldung des Gebührengebrechens war es möglich, dass aufgrund langer Verfahrensdauer die dreijährige Verjährungsfrist bereits überschritten war.

- 15.2 Der RH stellte fest, dass die Nachvollziehbarkeit der Bezahlung der Beschwerdegebühren beim VfGH und VwGH nicht ausreichend gegeben war. Die Gebühreneingänge auf Sammelkonten des Finanzamts für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel konnten nicht den einzelnen in den Gerichtshöfen eingebrachten Beschwerden zugeordnet werden. Die Einmahnung erfolgte darüber hinaus erst zu einem Zeitpunkt, zu dem die Gebührenforderung unter Umständen schon verjährt war.

Der RH empfahl dem BKA und dem BMF, darauf hinzuwirken, dass das VfGG und das VwGG so angepasst werden, dass die Gerichtshöfe, genauso wie alle anderen haushaltsleitenden Organe, die Gebührenforderungen selbst im HV-System zu erfassen haben und diese Forderungen durch die BHAG überwacht werden.

- 15.3 *Laut Stellungnahme des BKA werde bei einer allfälligen Novelle der angesprochenen Gesetze auf die Empfehlung des RH besonderes Augenmerk gelegt.*

Budgeteinhaltung

Mittelvormerkungen

Formen der Mittelvormerkung

16.1 (1) Nach § 64 BHV 2009 waren für erwartete bzw. bekannte Ausgaben Budgetmittel in Form von Mittelvormerkungen zu binden. Damit sollten Budgetüberschreitungen verhindert werden. Die Mittelvormerkungen minderten mit dem Zeitpunkt ihrer Vornahme den Jahresverfügungsrest der jeweiligen Voranschlagsansätze und gaben den Budgetverantwortlichen Auskunft über die Höhe der schon reservierten und der noch verfügbaren Budgetmittel. Die Abwicklung sämtlicher Gebarungsfälle musste nachvollziehbar erfolgen, wobei der Gebarungsablauf in mehrere Phasen unterteilt wurde. Die Mittelvormerkungen bildeten die sogenannte Phase „Verpflichtung“, die an einen Bestellvorgang anschloss und eine Zahlungsverpflichtung für den Bund auslöste.

(2) Das im HV-System integrierte SAP-Modul „Haushaltsmanagement“ bot ein Vormerkssystem, das zwischen Mittelreservierung, Mittelvorbindung und Mittelbindung unterschied. Mit diesen drei Formen der Mittelvormerkung konnte ein Reservierungsprozess abgebildet werden. Mit Mittelreservierungen konnten Anweisungsreferenten Teile des Budgets frühzeitig reservieren, ohne sie einem konkreten Verwendungszweck zuzuordnen. Die Mittelvorbindung war die zweite Stufe des Vormerksystems und war vorgesehen, sobald der Verwendungszweck einer Ausgabe bekannt war, ohne dass eine vertragliche Vereinbarung vorlag. Eine Mittelvorbindung konnte sich auf eine Mittelreservierung beziehen und diese dadurch abbauen. Bei der dritten Stufe, der Mittelbindung, musste nicht nur der Verwendungszweck bekannt sein, sondern auch eine konkrete vertragliche Verpflichtung bestehen (z.B. Bestellungen, Förderungszusagen). Mittelbindungen konnten sowohl auf Mittelreservierungen als auch auf Mittelvorbindungen referenzieren und diese dadurch abbauen.

Die Mittelbindungen waren die Endstufe der Mittelvormerkungen und wurden durch Auszahlungsanordnungen abgebaut. Auszahlungsanordnungen konnten sich aber auch auf Mittelreservierungen beziehen und diese dadurch abbauen. Anweisungsreferenten konnten Mittelreservierungen und Mittelbindungen somit unabhängig verwenden, während Mittelvorbindungen immer eine Mittelbindung für deren Abbau erforderten.

16.2 Der RH empfahl dem BMF, das System der Haushaltsverrechnung so umzustellen, dass sich bei einer erforderlichen Mittelvormerkung eine Auszahlungsanordnung ausschließlich auf eine Mittelbindung und nicht auf eine Mittelreservierung beziehen darf.

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

Erfassung von Mittelvormerkungen

17.1 (1) § 64 BHV 2009 sah keine Ausnahme bei der Erfassung von Mittelvormerkungen vor. Die Bundesministerien definierten dennoch Betragsgrenzen, ab denen Mittelvormerkungen zu tätigen waren. Während einige Bundesministerien den Betrag von 100 EUR festlegten, hatte die Mehrheit der Bundesministerien Mittelbindungen ab 400 EUR vorgeschrieben. Letztere bezogen sich dabei teilweise auf § 7 Abs. 4 BHV 2009, der für einen Bestellvorgang, dessen Auftragswert 400 EUR überstieg, die Schriftlichkeit und die Anlage einer Mittelvormerkung vorschrieb. Die internen Betragsgrenzen fanden sich in diversen Grundlagen (z.B. Revisionsordnungen, Geschäftsordnungen bzw. Beschaffungsleitfäden der Bundesministerien). Auch die BHAG hielt in ihrem Handbuch zu den „Prozessen in den Verrechnungsabteilungen“ fest, dass eine Mittelbindung erst ab einem Rechnungsbetrag von 100 EUR erforderlich sei, weil erst ab diesem Betrag eine schriftliche Bestellung erfolgen müsse. Wenn die Lieferung bzw. sonstige Leistung innerhalb von 14 Tagen ab Bestellung erfolgte, war eine Mittelbindung erst ab 1.000 EUR erforderlich.

(2) Die Bundesministerien legten vielfach auch pauschale Mittelreservierungen für den geplanten Jahresbedarf an Verbrauchsgütern bzw. für Leistungen (z.B. Büromaterial, Reinigungsmaterial, Bewirtung, Übersetzung, Seminare) an. Die Auszahlungsanordnungen referenzierten sie dann direkt auf die Mittelreservierung, ohne vorher eine Mittelbindung anzulegen.

Die Bundesministerien wählten diese Vorgangsweise, um damit sicherzustellen, dass die erforderlichen budgetären Mittel zum Zeitpunkt der Bestellung reserviert und somit verfügbar waren bzw. begründeten diese mit einem verminderten Verwaltungsaufwand, weil sie nicht für jede Bestellung eine eigene Mittelbindung anlegen mussten. Wenn verschiedene Abteilungen gemeinsam auf einen Voranschlagsansatz zugriffen, konnte eine pauschale Mittelvormerkung gewährleisten, dass die jeweiligen geplanten Ausgaben für sie reserviert waren.

(3) Am Jahresende konnte das HV-System nicht erkennen, ob einer Mittelreservierung ein konkretes Rechtsgeschäft zugrunde lag. Das bedeutete, dass nicht gelöschte Mittelreservierungen ohne konkretes Rechtsgeschäft ebenfalls in den Abschlussrechnungen als offengebliebene Verpflichtungen ausgewiesen wurden.

17.2 (1) Der RH bemängelte, dass die Bundesministerien Betragsgrenzen festlegten, ab denen sie Mittelbindungen durchführten, obwohl die rechtlichen Vorschriften keine Grenze kannten. Die Bundesministerien

Budgeteinhaltung

sollten gemäß den Bestimmungen der BHV 2009 für alle Gebarungsfälle, die Geldleistungsverpflichtungen zu Lasten des Bundes begründen, Mittelbindungen vornehmen. Durch die Vornahme von Mittelvormerkungen ist gewährleistet, dass die Budgetverantwortlichen einen laufenden Überblick über die tatsächlich noch zur Verfügung stehenden Budgetmittel haben. Dieser ist für eine effiziente Steuerung des Mitteleinsatzes unabdingbar.

Der RH wies darauf hin, dass gemäß § 7 Abs. 4 BHV 2013 ab 1. Jänner 2013 eine Mittelvormerkung bei einem Bestellwert unter 400 EUR unterbleiben kann, wenn binnen zwei Wochen die Lieferung einlangt bzw. die Leistung erbracht und durch eine Rechnung dokumentiert wird.

(2) Um eine größtmögliche Flexibilität im Budgetvollzug zu gewährleisten, sollten die Bundesministerien pauschale Mittelreservierungen nur im tatsächlich erforderlichen Ausmaß vornehmen und im Rahmen eines aktiven Budgetmanagements regelmäßig auf deren weitere Notwendigkeit überprüfen.

(3) Der RH kritisierte, dass beim derzeitigen System der Mittelvormerkung innerhalb der Phase „Verpflichtung“ sowohl Instrumente der Budgetplanung als auch der operativen Verrechnung vermischt wurden. So diene die Mittelreservierung bloß der verwaltungsinternen Planung künftiger Ausgaben, während die Mittelbindung einen Teil des Gebarungsablaufs darstelle und der operativen Verrechnung nach Abschluss konkreter Rechtsgeschäfte diene.

Der RH empfahl dem BMF, die Phase „Verpflichtung“ der voranschlagswirksamen Verrechnung im Hinblick auf eine klare Trennung von Budgetplanung, -steuerung und operativer Verrechnung zu bereinigen. Dies ließe es zu, auch am Jahresende die offengebliebenen Verpflichtungen zu identifizieren und entsprechend auf das Folgejahr vorzutragen, während die bloßen Mittelreservierungen zu Planungszwecken durch das System automatisch gelöscht werden könnten.

17.3 Laut Stellungnahme des BMF seien im HV-System nach Umsetzung der 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform ausschließlich Mittelbindungen als Obligo vorgesehen, womit den Anforderungen des RH entsprochen würde.

Unzulässige
Überschreitungen

Überschreitung von Personalausgaben

- 18.1 Das HV-System prüfte die Einhaltung des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes (BFG) technisch auf Ebene der Voranschlagsansätze. Prinzipiell gab es eine technische Sperre jener Zahlungen, die zu Überschreitungen der Voranschlagsansätze führten. Für die Auszahlung der Bezüge an Bundesbedienstete war allerdings keine Zahlungssperre eingerichtet. Dadurch war es möglich, Geldleistungen über PM-SAP auszuzahlen, auch wenn die budgetäre Bedeckung nicht gegeben war. Über das SAP-Personalmanagement- und -verrechnungssystem (PM-SAP) erfolgten somit regelmäßig Zahlungen, die die Voranschlagsansätze überschritten. So überschritten das BMI, BMJ, BMLFUW und das BMUKK in den Jahren 2007 bis 2010 Voranschlagsansätze für Personalausgaben (Aktivbezüge).

**Tabelle 1: Unzulässige Voranschlagsansatzüberschreitungen bei Personalausgaben
(Aktivbezüge) 2007 bis 2010**

Bundesministerium	2007	2008	2009	2010
	in EUR			
BMI	2.682.548,37	2.145.515,01		
BMJ	122.172,17		1.684.760,63	
BMLFUW		64.538,49	53.601,75	
BMUKK				1.109.481,97
Summe	2.804.720,54	2.210.053,50	1.738.362,38	1.109.481,97

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse 2007 bis 2010

- 18.2 Der RH hielt fest, dass die haushaltsführenden Organe gemäß § 5 Abs. 3 Z 5 BHG dafür Sorge zu tragen haben, ihre Voranschlagsbeträge einzuhalten. Die haushaltsführenden Organe sollten daher mit den vorhandenen Hilfsmitteln den Mittelbedarf bei den Voranschlagsansätzen genau planen. Im Personalbereich kann dies durch Simulation von Abrechnungsläufen erfolgen. Sofern Budgetengpässe abzusehen sind, wäre von den Bundesministerien rechtzeitig die Genehmigung von überplanmäßigen Ausgaben beim BMF einzuholen. Der RH empfahl dem BMF, auch für die Auszahlung von Personalausgaben eine technische Sperre einzuführen, um das vom Gesetzgeber in Form des

Budgeteinhaltung

BFG beschlossene Budget nicht zu überschreiten. In diesem Zusammenhang regte der RH außerdem an, das Genehmigungsverfahren im BMF für überplanmäßige Ausgaben insbesondere für Personal entsprechend zu beschleunigen. Dadurch hätten die Bundesministerien die Möglichkeit, kurzfristig auf Budgetengpässe im Personalbereich zu reagieren.

18.3 *Laut Stellungnahme des BMF seien ausschließlich die Ressorts dafür verantwortlich, dass zum Zeitpunkt der Auszahlung bzw. zum späteren Zeitpunkt die notwendige budgetäre Bedeckung vorhanden sei. Die konsequente Umsetzung des Standpunktes des RH hätte zur Folge, dass bei fehlender Bedeckung in einem Teilbereich bundesweit keine Personalzahlungen erfolgen könnten. Damit würde die termingerechte Auszahlung von Personalzahlungen (gesetzliche Verpflichtungen) systemtechnisch verhindert werden.*

18.4 Der RH hielt nochmals fest, dass die Voranschlagsbeträge einzuhalten sind. Um die termingerechte Auszahlung von Personalzahlungen zu gewährleisten, ist eine systemtechnische Anpassung vorzunehmen.

Budgetüberschreitungen bei Obligovorträgen

19.1 Die Auszahlungsobergrenzen durften gemäß § 41 BHG im Vollzug nur im Rahmen der haushaltsrechtlichen oder bundesfinanzgesetzlichen Ermächtigungen ausgeweitet werden. Aufgrund eines Systemmangels konnten Obligovorträge unzulässigerweise zu Voranschlagsüberschreitungen führen. Ein Obligovortrag ist die Übertragung offengebliebener Verpflichtungen auf das Folgejahr. Sofern der Obligovortrag das Budget des Folgejahres überschritt, erkannte das HV-System den Obligovortrag als Auszahlungsobergrenze an.

19.2 Der RH stellte fest, dass die Anhebung von Auszahlungsobergrenzen durch Obligovorträge unzulässig war. Obligovorträge hätten somit nicht zu Budgetüberschreitungen führen dürfen. Der RH empfahl daher dem BMF, eine technische Sperre einzurichten, so dass zukünftig Obligovorträge nicht mehr zu unzulässigen Budgetüberschreitungen führen können.

19.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei die unzulässige Überschreitung nicht aufgrund eines Systemmangels erfolgt, sondern aufgrund bewusst vorgenommener Einstellungen zur Sicherung eines rechtzeitigen und vollständigen Übertrags der offenen Geschäftsfälle.*

19.4 Der RH hielt fest, dass die Einhaltung des BFG jedenfalls zu gewährleisten ist. Er kritisierte nicht den vollständigen Übertrag der offenen



Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

Geschäftsfälle, sondern die Tatsache, dass dieser ohne notwendige Budgetumschichtungen zu Auszahlungen führen konnte und somit die Einhaltung des BFG nicht gewährleistet werde.

Bundesvermögensverwaltung

Materialverwaltung

Materialaufzeichnung

20.1 Die Vorschriften für die Materialverwaltung des Bundes fanden sich in den Richtlinien für die Inventar- und Materialverwaltung (RIM). Unter den Begriff Materialien fielen Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens (Ersatzteile und geringwertige Gebrauchsgüter) und Wirtschaftsgüter des Umlaufvermögens (z.B. Werkstoffe, Handelswaren, Verbrauchsgüter). Zu den Verbrauchsgütern zählten neben Lebensmitteln, Futtermitteln oder Verbrauchswerkzeug auch Büromaterialien (Schreib-, Zeichen- und Büromittel). Die RIM enthielten weiters Vorgaben zur mengenmäßigen Materialerfassung und Form, in der die Materialaufzeichnungen geführt werden mussten. Für Materialien, die unmittelbar nach der Lieferung an die Verbrauchsstellen zur Verwendung weitergegeben wurden, sahen die RIM keine Aufzeichnungspflichten im Rahmen der Materialverwaltung vor.

Die Ausgabe der Büromaterialien an die Bediensteten erfolgte vielfach durch die jeweilige Materialwirtschaftsstelle gegen Bestätigung des Erhalts.

Das BMF regelte in einer internen Richtlinie, dass Verbrauchsgüter nicht mehr unter die Materialverwaltung fallen, sondern sofort an die Verbrauchsstellen weitergegeben werden.

20.2 Der RH erachtete die derzeitige Verwaltung von Verbrauchsgütern, insbesondere von Büromaterialien, als aufwändig und ressourcenintensiv, weil die Bundesministerien Materialbestände aufzeichneten, die aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht zum Material zu zählen sind. Insbesondere Anschaffungen von Büromaterialien wären sofort als Aufwand zu erfassen. Nur Gegenstände, die in Folge weiterverarbeitet werden oder zur entgeltlichen oder unentgeltlichen Abgabe an Dritte bestimmt sind, sollten von den Bundesministerien als Vorrat (Material) erfasst werden.

20.3 Laut Stellungnahme des BMF werde mit Inkrafttreten der Bundesvermögensverwaltungsverordnung (BGBl. II Nr. 51/2012) den Empfehlungen des RH entsprochen.

Laut Stellungnahme des BMG erfolge die Verwaltung von Verbrauchsgütern, insbesondere von Büromaterialien, unter Zuhilfenahme einfacher elektronischer Listen in Excel.

- 20.4 Der RH wies dem BMG gegenüber darauf hin, dass beim Führen von Bestandslisten für Büromaterial auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu achten ist. Jedenfalls ist das Büromaterial nicht als Bestand unter den Vorräten, sondern als Aufwand zu verrechnen.

Verwendung des SAP-Moduls Materialmanagement

- 21.1 Die Aufzeichnung und Verwaltung von Materialien erfolgte in den einzelnen Bundesministerien unterschiedlich. Während einige Bundesministerien für ihr Materialmanagement das SAP-Modul Materialmanagement (MM) verwendeten, führten andere Bundesministerien elektronische Listen bzw. händische Aufzeichnungen auf Karteiblättern in Papierform. Auch das Ausmaß der Aufzeichnungen gestaltete sich unterschiedlich und in verschiedenen Detaillierungsgraden.

Das SAP-Modul MM wurde im Zuge der Haushaltsrechtsreform in allen Bundesministerien ausgerollt und stand somit allen Bundesministerien zur Verfügung. Das SAP-Modul MM wurde für Produktionsbetriebe entwickelt. Aufgrund seiner Komplexität hielten es die Bundesministerien vielfach für zu aufwändig. Es bot allerdings den Vorteil, dass Materialbestände und deren Veränderungen automatisch im HV-System verrechnet werden konnten.

- 21.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das SAP-Modul MM trotz allgemeiner Verfügbarkeit von den Bundesministerien nur in geringem Umfang genutzt wurde und damit keine Einheitlichkeit gegeben war. Die Dienststellen, in denen tatsächlich Produktionsprozesse (z.B. Druckereien, Gefängnisküchen, Werkstätten) stattfanden, nutzten andere Systeme der Materialverwaltung, wodurch aus Bundessicht Mehrkosten entstanden. Zudem konnte deren Wartung nicht zentral erfolgen.

Alle Bundesministerien, die tatsächlich Vorräte verwalten, sollten die Funktionalitäten des SAP-Moduls MM nutzen. Dienststellen mit Produktionsprozessen sollten dabei prüfen, ob das SAP-Modul MM alle Funktionalitäten ihrer derzeit genutzten Systeme abdeckt und ob gegebenenfalls eine entsprechende Weiterentwicklung des Moduls möglich wäre. Händische Aufzeichnungen oder Eingaben in Excel sollten zukünftig durch das SAP-Modul MM ersetzt werden.



Bundesvermögensverwaltung

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

- 21.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei mit der Umsetzung der 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform der MM-Einsatz für die haushaltsführenden Stellen verbindlich. Damit werde der Empfehlung des RH nachgekommen.*

Anlagenbuchführung

Inventarverwaltung

- 22.1 (1) Die RIM legten fest, dass sämtliche Inventargegenstände und die an ihrem Bestand eintretenden Änderungen in Inventaraufschreibungen festzuhalten waren. Die Bundesministerien verwalteten ihr Inventar bisher in unterschiedlichen Softwareprogrammen, wobei sie größtenteils das Inventarprogramm INVWIN verwendeten.

Als Vorbereitung der Umsetzung der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform (2013) wurde als Inventarverwaltungssystem einheitlich das SAP-Modul FI-AA (Finance Asset Accounting) eingeführt. Da mit der Haushaltsrechtsreform eine lineare Abschreibung aller Sachanlagen und immaterieller Anlagenwerte, die einer Wertminderung unterliegen, auf ihre Nutzungsdauer¹¹ bereits ab Dezember 2012 vorgesehen ist, fanden in einigen Bundesministerien zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH die Umstellungsarbeiten auf FI-AA statt bzw. waren schon abgeschlossen.

(2) Die Kommunikation zwischen den beiden Modulen HV-SAP und FI-AA verlief nicht durchgehend automatisiert. Generell musste vor Einleiten des Bezahlvorgangs für einen Inventargegenstand im HV-SAP die zugehörige Inventarnummer vorhanden sein. Dazu war es erforderlich, dass der Gegenstand im FI-AA als Anlagegut erfasst wurde, weil dadurch die automatisierte Vergabe der Inventarnummer (Zugangsnummer) erfolgte. Da beim Erfassen der Eingangsrechnung in HV-SAP die von FI-AA vergebene Inventarisierungsnummer nicht automatisch in HV-SAP übernommen wurde, musste im Feld „Zuordnung“ die durch FI-AA vergebene Zugangsnummer verpflichtend eingegeben und so die Verbindung zwischen der Auszahlungsanordnung und der entsprechenden Zuordnung in der Anlagenverwaltung manuell hergestellt werden.

Dabei erfolgte kein Kontrollschritt, der feststellte, ob die eingegebene Nummer auch der durch FI-AA vergebenen Zugangsnummer entsprach. Das Feld „Zuordnung“ war zudem ein alphanumerisches Feld, somit konnten neben Ziffern auch Buchstaben eingegeben werden.

¹¹ statt wie bisher 50 % der Kosten bei Anschaffung und 50 % bei Ausscheiden des Anlageguts

Die Bundesministerien, die FI-AA bereits eingeführt hatten, sahen dies als mögliche Fehlerquelle, wobei grundsätzlich die Meinung vorherrschte, dass die Überprüfung der korrekten Zuordnung der Anlagegüter in der Anlagenverwaltung Aufgabe der BHAG wäre.

- 22.2 Der RH erachtete die Einführung der einheitlichen Software FI-AA als zweckmäßig. Er bemängelte jedoch die fehlende Kommunikation der beiden SAP-Module HV und FI-AA bei der Zuordnung von Anlagegütern. Durch das erforderliche Aufrufen von zwei Programmen und die manipulative Eingabe ergab sich ein erhöhter Verwaltungsaufwand. Zudem ergab sich nach Ansicht des RH durch die fehlende Verknüpfung der Programme eine erhöhte Fehleranfälligkeit, welche durch mangelnde Kontrollschritte bei der Eingabe der Inventarnummer in HV-SAP noch verstärkt wurde. Das IKS-Prinzip der Kontrollautomatik wurde dadurch verletzt.

Der RH verwies auf die bereits am Markt befindlichen Software-Pakete, die beim Verbuchen von Eingangsbuchungen eine automatische Verknüpfung zur Anlagenbuchführung herstellen.

Der RH empfahl dem BMF, zur Verringerung des Fehlerrisikos durch manipulative Dateneingaben sowie zur Vereinfachung der Inventarverwaltung unter Berücksichtigung der Kosten die Einführung einer automatisierten Schnittstelle zwischen den SAP-Modulen HV und FI-AA zu überprüfen. Diese sollte so ausgestaltet werden, dass Anlagegüter bei der Erfassung der Rechnung automatisch in das Inventar übernommen werden.

Bis zur Umsetzung einer IT-Lösung wäre jedenfalls darauf zu achten, dass für die Inventarnummer ein eigenes Mussfeld eingerichtet wird, für das Plausibilitätsprüfungen vorgesehen werden.

- 22.3 *Laut Stellungnahme des BMF würden die Geschäftsprozesse nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen abgebildet. Der Zahlungsprozess und der Aktivierungsprozess im FI-AA seien über ein gemeinsames Zuordnungsfeld verbunden. Gleichzeitig sei mit dieser Regelung sichergestellt, dass die Anordnung (AOA) und die Ausführung gemäß den haushaltsrechtlichen Vorschriften durch die Wirtschaftsstelle getrennt ausgeführt würden.*
- 22.4 Der RH erwiderte, dass er die nur manuell mögliche Herstellung einer Verbindung zwischen den SAP-Modulen HV und FI-AA kritisiert hatte, und empfahl abermals, die Einführung einer automatisierten Schnittstelle zwischen den Modulen zu überprüfen.

Inventarisierung

- 23.1 Die RIM sahen vor, dass bundeseigene Inventargegenstände durch Anbringung der Kurzbezeichnung der Dienststelle als Bundeseigentum zu kennzeichnen und mit einer Inventarnummer zu versehen waren. Die Handhabung erfolgte in den Bundesministerien uneinheitlich. Ein Großteil der Bundesministerien verwendete maschinell generierte Aufkleber mit Inventarnummern, wobei diese in einigen Stellen mit Barcode und mit händisch eingetragenen Inventarnummern versehen waren. Im BMeiA erfolgte die Kennzeichnung mit Barcode und Foto des Inventargegenstands. Im BMG existierten zwei Systeme nebeneinander; so waren die EDV-Gegenstände mit Barcode versehen, die restlichen Inventargegenstände mit händisch eingetragenen Inventarnummern.
- 23.2 Der RH stellte fest, dass die Bundesministerien verschiedene Methoden zur Inventarisierung von Anlagegegenständen anwendeten, wobei er die Vorgangsweise der händischen Aufzeichnung als zeitaufwändig, fehleranfällig und veraltet erachtete. Er empfahl dem BMF aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und der besseren internen Kontrolle die Einführung einer modernen, bundesweit einheitlichen Methode zur Inventarisierung von Anlagegegenständen, wie es eine Barcode- oder RFID-Erfassung boten. Bei der Erfassung mittels RFID würden alle Gegenstände mit einem Chip gekennzeichnet werden, der über kurze Distanzen (z.B. einem halben Meter) mit einem Lesegerät erfasst werden könnte. Die RFID-Lösung würde eine Erleichterung der Anlageninventur bewirken und eine Zeitersparnis mit sich bringen, weil nicht bei jedem Gegenstand der Inventuraufkleber gesucht werden müsste. Allerdings wären vor einer allfälligen Umsetzung die Kosten einer Einführung von RFID dem damit erzielbaren Nutzen einer Verwaltungsvereinfachung gegenüberzustellen.

Inventur

- 24.1 (1) Zur Inventur legten die RIM fest, dass die Inventarverwaltung einmal pro Jahr den Bestand bestimmter Gegenstandsgattungen oder -gruppen bzw., wenn es ohne erheblichen Zeitaufwand möglich war, alle Inventargegenstände auf Richtigkeit und Vollständigkeit zu überprüfen hatte. Weiters war innerhalb von fünf Jahren eine kommissionelle Prüfung vorzunehmen, die sich auf Stichproben beschränken konnte. Das Ergebnis war zu dokumentieren und auch dem Dienststellenleiter zu übermitteln.

(2) Die Durchführung der Inventuren gestalteten die Bundesministerien uneinheitlich. Rund die Hälfte der Bundesministerien gab an, die in den RIM festgelegten regelmäßigen Stichproben und Teilinventuren strukturiert vorzunehmen. Andere Bundesministerien teilten mit, Inventuren auch im Anlassfall z.B. bei Übersiedlungen und Strukturänderungen, durchzuführen. Das BMJ führte in der Zentralstelle in den letzten Jahren keine Inventuren durch (außer im EDV-Bereich), zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wurde laut Angaben des Bundesministeriums mit der Durchführung einer Inventur begonnen.

Im Zuge der Umstellung auf FI-AA nahmen die betroffenen Bundesministerien großteils Vollinventuren vor, um einen aktuellen Inventarstand in das neue System überzuleiten.

Das BMLFUW gab an, nach stichprobenartigen Inventuren keine Inventurprotokolle zu erstellen.

- 24.2 Der RH bemängelte, dass durch die RIM nicht sichergestellt war, dass sämtliche Inventargegenstände innerhalb eines bestimmten Zeitraums einer Inventur unterzogen wurden, weil sich die Inventuren auf Stichproben beschränken konnten. Für einen Gesamtüberblick über das Bundesvermögen ist es nach Ansicht des RH erforderlich, innerhalb eines bestimmten Zeitraums sämtliche Inventargüter eines Bundesministeriums einer Inventur zu unterziehen und damit eine aktuelle Übersicht über die Inventargegenstände sicherzustellen.

Die Bundesministerien sollten schon vor Inkrafttreten des BHG 2013 Inventuren gemäß § 70 Abs. 6 BHG 2013 durchführen. Demgemäß wären von den Wirtschaftsstellen der Bundesministerien innerhalb von fünf Jahren alle Inventargegenstände – Vermögensbestandteile von besonderem Wert¹² jährlich – verpflichtend einer Inventur zu unterziehen. Bei Eintritt von bedeutenden organisatorischen Änderungen wäre eine Gesamtinventur in den von der Organisationsänderung betroffenen Dienststellen vorzunehmen.

Weiters wären die durchgeführten Anlageninventuren von den Wirtschaftsstellen der Bundesministerien nachvollziehbar zu dokumentieren.

- 24.3 Laut Stellungnahme des BMF sei mit dem Inkrafttreten der Bundesvermögensverwaltungsverordnung (BGBl. II Nr. 51/2012) den Empfehlungen des RH entsprochen worden.

¹² Ein besonderer Wert liegt vor, wenn eine besondere Gefahr des Verlustes (z.B. Notebooks), eine besondere Gefährlichkeit (z.B. Waffen), eine nicht mögliche Wiederbeschaffung (z.B. bedeutsame Kunstgegenstände) oder Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten von mehr als 100.000 EUR bestehen (siehe Erläuterungen zu § 24 Abs. 5 BVV 2013).

Geringwertige Wirtschaftsgüter und wirtschaftliche Einheit

- 25.1 (1) Das Einkommensteuergesetz (EStG) bezeichnete als geringwertige Wirtschaftsgüter jene abnutzbaren Anlagegüter, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten den Betrag von 400 EUR nicht überstiegen. Eine Aufnahme der geringwertigen Wirtschaftsgüter ins Anlagenverzeichnis war nicht erforderlich. Das EStG normierte, dass Wirtschaftsgüter, die aus Teilen bestanden, als Einheit aufzufassen wären, wenn sie nach ihrem wirtschaftlichen Zweck oder nach der Verkehrsauffassung eine Einheit bildeten. Dies führte dazu, dass mehrere geringwertige Wirtschaftsgüter, die eine wirtschaftliche Einheit bildeten und deren gesamthafte Anschaffungskosten über 400 EUR lagen, als Anlagegüter zu erfassen waren, obwohl die Anschaffungskosten der einzelnen Güter jeweils unter 400 EUR liegen konnten.

Die RIM legten in Anlehnung an das EStG fest, dass Wirtschaftsgüter ab 400 EUR in den Inventaraufschreibungen mengen- und wertmäßig zu erfassen waren. Geringwertige Wirtschaftsgüter konnten erfasst werden, wenn sich dies im Interesse einer einheitlichen Erfassung von Gegenständen gleicher Art, unabhängig von ihrem Anschaffungswert, als zweckmäßig erwies. In diesem Fall war ausschließlich die Eingabe der Menge vorgesehen, die Erfassung des Wertes unterblieb.

(2) Im Jahr 2010 wurden im Bund geringwertige Wirtschaftsgüter im Gesamtwert von rd. 15,5 Mill. EUR angeschafft.

(3) Den Begriff der wirtschaftlichen Einheit erläuterte der Leitfaden für den Ansatz- und Kontenplan des Bundes näher. Eine wirtschaftliche Einheit lag demnach vor, wenn Wirtschaftsgüter (z.B. Einrichtung von diversen Räumen, wie Küchen) der Verkehrssitte entsprechend als wirtschaftliche und rechtliche Einheit angesehen und preismäßig als unteilbare Einheit angeboten wurden. In diesem Fall bildeten nicht die Einzelanschaffungswerte, sondern die Summe der Anschaffungswerte die Grundlage zur Feststellung, ob es sich um ein geringwertiges Wirtschaftsgut handelte. Ebenso war zu verfahren, wenn es sich um eine Zusatzausstattung zur Erstausrüstung eines anderen Wirtschaftsgutes handelte, die gleichzeitig bzw. im selben Jahr erworben wurde.

Die Auslegung des Begriffs der wirtschaftlichen Einheit erfolgte innerhalb der Bundesministerien uneinheitlich. So bestand z.B. Uneinigkeit darüber, ob der Ankauf von Büromöbeln für ein Besprechungszimmer (mehrere Sessel, Tische etc.) als wirtschaftliche Einheit einzustufen war, wenn der Wert einzelner Gegenstände unter 400 EUR lag.

(4) Die Behandlung von geringwertigen Wirtschaftsgütern erfolgte in den Bundesministerien unterschiedlich. Mehr als die Hälfte der Bundesministerien erfasste geringwertige Wirtschaftsgüter als Anlagegüter, wenn sich dies aus der Sicht des Bundesministeriums als zweckmäßig erwies. In diesem Falle erfolgte die Inventarisierung entsprechend den Vorgaben der RIM, nämlich ohne Wert. Das BMF regelte in einer internen Richtlinie die Inventarisierung von geringwertigen Wirtschaftsgütern ab einem Betrag von 100 EUR.

- 25.2 Der RH bemängelte, dass der Begriff der wirtschaftlichen Einheit einen weiten Handlungsspielraum offen ließ und dadurch ein Teil des Bundesvermögens nicht aufgezeichnet wurde. Nach Ansicht des RH war die Betragsgrenze von 400 EUR, die sich im Einkommensteuergesetz für Unternehmen fand, für die Erfassung des Bundesvermögens nicht angemessen. So müsste beispielsweise der Ankauf von 50 Sesseln zu je 300 EUR, insgesamt 15.000 EUR, nicht verpflichtend als Bundesvermögen inventarisiert werden. Diese Regelung war somit nicht geeignet, dem Bund einen vollständigen Überblick über sein Vermögen zu verschaffen.

Der RH empfahl dem BMF, zur Vermögenssicherung die Betragsgrenze für geringwertige Wirtschaftsgüter in der Bundesvermögensverwaltungsverordnung (BVV) auf 100 EUR zu senken. Alle abnutzbaren Anlagegüter mit einem Anschaffungswert oder Herstellungskosten ab 100 EUR wären somit verpflichtend zu inventarisieren. Mit der Inventarisierung könnte das tatsächlich vorhandene Bundesvermögen zukünftig realistisch ausgewiesen werden, was auch der besonderen Sorgfaltspflicht beim Umgang mit öffentlichen Mitteln entspräche.

Bei einer Aufzeichnungspflicht ab 100 EUR könnte von dem Begriff der wirtschaftlichen Einheit abgegangen werden. Dies würde den Vollzug der Bestimmung zur Inventarisierung vereinfachen, weil keine Unklarheiten bei der Beurteilung, welche Gegenstände eine wirtschaftliche Einheit bildeten, aufträten.

- 25.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei mit dem Inkrafttreten der Bundesvermögensverwaltungsverordnung (BGBl. II Nr. 51/2012) den Empfehlungen des RH entsprochen worden.*



Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

Förderungen

Verrechnung von Förderungen

26.1 (1) Förderungen sind gemäß § 20 Abs. 5 BHG Ausgaben für zins- oder amortisationsbegünstigte Gelddarlehen, Annuitäten-, Zinsen- und Kreditkostenzuschüsse sowie sonstige Geldzuwendungen, die der Bund einer natürlichen oder juristischen Person für eine von dieser erbrachten oder beabsichtigten Leistung, an der ein erhebliches, vom Bund wahrzunehmendes öffentliches Interesse besteht, gewährt, ohne dafür unmittelbar eine angemessene geldwerte Gegenleistung zu erhalten. Ausgenommen sind Ausgaben für Finanzzuweisungen und sonstige Zuschüsse an Gebietskörperschaften gemäß § 12 F-VG 1948 sowie für Zuschüsse mit Sozialleistungscharakter. Im Jahr 2010 gab der Bund 5.286,4 Mill. EUR für Förderungen aus.

(2) Ein idealtypischer Förderungsprozess startete mit dem Förderungsantrag, der im positiven Fall zu einer Förderungszusage führte. Nach Ablauf eines vorgegebenen Zeitraums bzw. nach Abschluss eines Projekts waren vom Förderungsnehmer die Belege für die Abrechnung vorzulegen.

Der Förderungsprozess wurde aktenmäßig dokumentiert; dies erfolgte in den Bundesministerien zumeist im ELAK. Zusätzlich waren Verrechnungsaufzeichnungen im HV-System erforderlich.

(3) Mit dem Projekt Fördermittelmanagement stellte das BMF einen Bundesförderungs-Master als „Standard-Werkzeug zur Unterstützung einer effizienten Förderungsabwicklung im Bund“ bereit. In einem ersten Schritt kam das Fördermittelmanagement in der Zentralstelle des BMASK ab dem Jahr 2010 zum Einsatz. Darüber hinaus bekundeten das BMeiA, das BMG, das BMLVS im Bereich der Sportförderung und das BMVIT Interesse an dieser Lösung.

Das Fördermittelmanagement ermöglichte die Verwaltung und Verrechnung von Förderungen in einem SAP-Workflow. Die technische Unterstützung eines gesonderten Aktenlaufs im ELAK in Form einer ELAK/SAP-Koppelung war ursprünglich nicht vorgesehen; vielmehr wurde die Aktenfunktionalität unmittelbar im Fördermittelmanagement wahrgenommen. In einem weiteren Ausbauschnitt arbeitet das BMF an einer ELAK/SAP-Koppelung. Der Bundesförderungs-Master diene darüber hinaus der Nachverfolgung der Fördermittelvergabe und ermöglichte die Prüfung der Förderungsprozesse durch die Förderungsgeberorganisation sowie externe Prüforgane wie die EU oder den RH.

(4) Daneben verrechneten das BMUKK und das BMWF Förderungen über die Förderungs-Datenbank. Der Einsatz der Förderungs-Daten-

Förderungen

bank erzeugte über eine Schnittstelle Buchungen im HV-System. Andere Bundesministerien erfassten Förderungen analog wie Eingangsberechnungen als Auszahlungsanordnung im HV-System. Im HV-System konnte zusätzlich ein CO-Innenauftrag¹³ angelegt werden, dem sämtliche Auszahlungen einer Förderung zugeordnet wurden.

- 26.2 Mit der Einführung des Fördermittelmanagements konnte der gesamte Förderungsprozess in einem einzigen SAP-Workflow dokumentiert werden.

Die Bundesministerien sollten die Erfassung und Verrechnung von Förderungen vereinheitlichen. Insbesondere wäre der bundesweite Einsatz des Bundesförderungs-Masters, unter Einbeziehung der Erfahrungen des Pilotressorts und von Kosten-/Nutzenaspekten, zu prüfen. Eine bundesweit einheitliche Förderungslösung könnte Vorteile für die Befüllung der Transparenzdatenbank bieten. Schließlich ließe sich ein Bundesförderungs-Controlling einrichten, mit dem im Rahmen des Verwaltungsreformprozesses der Bund Schritte hinsichtlich einer höheren Effizienz und Effektivität des Förderungswesens setzen könnte. Nicht zuletzt könnten einheitlich auswertbare Informationen die Erstellung des Förderungsberichts der Bundesregierung gemäß § 54 BHG unterstützen.

- 26.3 *Laut Stellungnahme des BMF würden der vom RH empfohlene Einsatz einer Vereinheitlichung des Förderungswesens des Bundes sowie der bundesweite Einsatz des Bundesförderungs-Masters aktuell mit dem laufenden Rolloutvorhaben verifiziert und in weiterer Folge mit der Verbindung zur Transparenzdatenbank und zur Förderungsangebotsdatenbank komplettiert.*

Organisatorische
Trennung der
Genehmigungs-
und Abrechnungs-
prozesse für
Förderungen

- 27.1 In den Bundesministerien waren in der Regel sowohl die Vergabe, Verwaltung und Auszahlung von Förderungen als auch die Kontrolle von Förderungen in einzelnen Abteilungen konzentriert. Bei einigen Förderungsprozessen bestand keine organisatorische Trennung zwischen der Verwaltung und der Kontrolle von Förderungen.

Diesbezüglich hatte der RH bereits in seinen Berichten „Hauptprobleme der öffentlichen Finanzkontrolle“, Reihe Bund 2005/13, SE (44) bzw. Reihe Salzburg 2006/1, SE (44), festgestellt, dass die Abrechnungskontrolle über die widmungsgemäße Verwendung der Projektmittel von der Projektbearbeitung getrennt sein sollte. Weiters hatte der RH in seinem Bericht „System des Förderungswesens und ausgewählte Förder-

¹³ SAP-Modul zur Planung, Sammlung und Abrechnung der Kosten innerbetrieblicher Maßnahmen und Aufgaben

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

nungsbereiche“, Reihe Kärnten 2006/3, TZ 6, auf die Vorgaben der EU für die Abrechnung von Strukturfonds-Fördermitteln verwiesen. Diese besagen, dass die Kontrolle und die Auszahlung der Förderungen von Personen oder Abteilungen durchgeführt werden sollten, die in ihrer Funktion von jenen, die Zahlungsanträge bewilligen, unabhängig sind.

- 27.2 Der RH hielt fest, dass die Bundesministerien bei der Abrechnungskontrolle und Auszahlung von Förderungen das Prinzip der Funktionstrennung sowie das Vier-Augen-Prinzip nicht durchgängig einhielten. Mit der personellen Trennung von Kontrolle und Auszahlung sollten Rollenkonflikte vermieden und sollte das Risiko von Unregelmäßigkeiten minimiert werden.

Bezugnehmend auf die organisatorischen Vorgaben für die Abwicklung von EU-Strukturförderungen erachtete der RH eine Optimierung des Förderungsprozesses durch eine organisatorische Teilung zwischen Förderungsverwaltung und Förderungskontrolle für zweckmäßig. Die Bundesministerien sollten daher ihre Strukturen dahingehend anpassen. Die Prüfung der sachlichen Richtigkeit von Förderungsabrechnungen wäre in der Abteilung zur Förderungsverwaltung vorzunehmen, die rechnerische Prüfung sollte durch die Kontrollabteilung erfolgen.

- 27.3 *Laut Stellungnahme des BMF könnte zur Sicherstellung der Rollentrennung im Bereich der Förderungsvergabe und der Förderungsabrechnung der BHAG die Aufgabe der Abrechnungstätigkeit an Stelle einer Kontrollabteilung als neue (optionale) Kernaufgabe übertragen werden. Eine Anpassung der legislatischen Vorgaben (BHG, BHAG-G) wäre hierfür erforderlich.*

- 27.4 Der RH wies nochmals darauf hin, dass eine organisatorische Trennung von Förderungsverwaltung und Förderungskontrolle erforderlich ist. Die Art der Umsetzung dieser organisatorischen Trennung hängt von den individuellen Gegebenheiten in den einzelnen Ressorts ab, nämlich ob die Trennung im Ressort selbst eingerichtet oder ob der BHAG diese Aufgabe im Rahmen einer Zusatzleistung übertragen wird.

Förderungen

Entwertung von
Abrechnungsbelegen

- 28.1 Die Vergabe von Förderungen war in einzelnen Fällen an die Erbringung einer Eigenleistung gebunden (z.B. 50 % Eigenmittel). Für die Förderungsabrechnung mussten die Förderungsnehmer Belege über die gesamten Projektkosten vorlegen. Die Entwertung der vorgelegten Belege durch die zuständigen Dienststellen erfolgte unterschiedlich. Zumeist entwerteten die Sachbearbeiter in den Bundesministerien nicht alle, sondern nur so viele Belege, bis der Förderungsbetrag erreicht war. Dabei wählten sie zur Vereinfachung Belege mit möglichst hohen Beträgen aus. Die restlichen Belege wurden ohne Vermerk an den Förderungsnehmer zurückgesendet.
- 28.2 Alle Bundesministerien sollten, sofern bei Förderungen ein verpflichtender Eigenanteil vorgesehen ist, sämtliche vom Förderungsnehmer vorgelegten Belege entwerten. Mit dieser Vorgangsweise soll verhindert werden, dass Förderungsnehmer die restlichen Belege bei einer anderen Förderungsstelle nochmals vorlegen und es dadurch möglicherweise auch zu einer Förderung des zwingend vorgegebenen Eigenanteils kommt.

Zahlungsverkehr

Zeichnungs-
berechtigungen
auf Bundeskonten

- 29.1 (1) Für die Zeichnung von Zahlungsaufträgen an Banken war die eigenhändige Unterschrift von zwei Zeichnungsberechtigten erforderlich. Erfolgte die Überweisung im Wege des elektronischen Bankverkehrs („Telebanking“), musste der Zahlungsauftrag nach den mit dem Kreditinstitut getroffenen Vereinbarungen sowie nach den Richtlinien des BMF gezeichnet werden.

Für die Bankkonten durften ausschließlich Bedienstete der BHAG und Kassenbedienstete zeichnungsberechtigt sein. Bei der Erteilung der Zeichnungsberechtigung war insbesondere auf die Unvereinbarkeits- und Unbefangenheitsbestimmungen Bedacht zu nehmen. Die BHAG hatte die Zeichnungsberechtigung schriftlich zu erteilen und das anordnende Organ davon in Kenntnis zu setzen.

Die BHAG hatte von jedem Zeichnungsberechtigten eine Unterschriftsprobe gesichert aufzubewahren. Darüber hinaus mussten die Unterschriftsproben zu Kontrollzwecken an die BAWAG P.S.K. Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse Aktiengesellschaft (BAWAG P.S.K.) versandt werden. Dies war gemäß § 42 BHV 2009 Voraussetzung, um physische Zahlungsaufträge (z.B. Barschecks) übermitteln zu können bzw. um eine Berechtigung im Telebankingverfahren zu erhalten.



Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

Auch für Zahlungsansprüche oder Zahlungsverpflichtungen, die unmittelbar in einem automatisierten IT-Verfahren (insbesondere HV-SAP, PM-SAP) ermittelt und mittels Datenträger an die BAWAG P.S.K. zum Zahlungsvollzug weitergeleitet wurden, waren gemäß § 44 BHV 2009 Zeichnungsberechtigungen und Unterschriftsproben erforderlich.

(2) Im Jahr 2009 waren 213 Personen auf 274 Bundeskonten zeichnungsberechtigt. Insgesamt bestanden 3.092 Einzel-Zeichnungsberechtigungen. Im Juni 2011 gab es rd. 11.000 Einzel-Zeichnungsberechtigungen für 980 Bundeskonten.

Seit dem Jahr 2009 wurden die Zahlungsdatenträger direkt aus dem HV-System heraus erzeugt, und die Möglichkeit des Telebankings entfiel. Die BHAG legte deshalb fest, dass nur mehr jene Personen, die die Zahlungsdatenträger erstellten und an die BAWAG P.S.K. weiterleiteten, über eine Zeichnungsberechtigung verfügen mussten. Die BAWAG P.S.K. musste nunmehr prüfen, ob der Zahlungsdatenträger von einer berechtigten Person übermittelt wurde, nicht aber, ob für jede im Zahlungsdatenträger enthaltene Zahlung eine Zeichnungsberechtigung vorlag.

(3) Die Anzahl der erforderlichen Mitarbeiter der BHAG für die unmittelbare Durchführung der Zeichnung war seit der Umstellung deutlich eingeschränkt. In diesem Sinne beschloss die BHAG im Mai 2011, den Kreis der Einzel-Zeichnungsberechtigten zu reduzieren. Im Juli 2011 übermittelte die BHAG Zeichnungsberechtigungen von 54 Personen auf 980 Bundeskonten an die BAWAG P.S.K. Daraus ergaben sich 6.502 Einzel-Zeichnungsberechtigungen, durchschnittlich waren sechs bis acht Personen pro Bundeskonto zeichnungsberechtigt. Von einer weiteren Einschränkung der Zeichnungsberechtigungen wurde vorerst abgesehen, weil sie einerseits auch der Ausstellung physischer Zahlungsaufträge diene und andererseits für einen etwaigen Ausfall des HV-Systems vorgesorgt werden sollte.

- 29.2 Der RH kritisierte die große Anzahl an Zeichnungsberechtigten für Bundeskonten, weil sie dem Prinzip der minimalen Rechte widersprach. Dieses Prinzip besagt, dass jeder Mitarbeiter nur mit solchen Berechtigungen ausgestattet werden sollte, die er für seine unmittelbare Arbeit benötigt. Darüber hinaus war es der BAWAG P.S.K. in der Praxis nicht möglich, die Zeichnungsberechtigungen ordnungsgemäß zu prüfen. Der RH begrüßte zwar die von der BHAG vorgenommene Einschränkung der Zeichnungsberechtigten, merkte aber gleichzeitig an, dass die Anzahl der Zeichnungsberechtigten mit sechs bis acht Personen pro Bundeskonto noch immer zu hoch war, um dem Prinzip der minimalen Rechte zu entsprechen. Der RH empfahl daher dem BMI, die

Zahlungsverkehr

Anzahl der Zeichnungsberechtigungen für den Zahlungsverkehr mit Kreditinstituten weiter einzuschränken.

29.3 *Laut Stellungnahme des BMF falle die Vergabe von Zeichnungsberechtigungen in den Zuständigkeitsbereich des Geschäftsführers der BHAG. Nach dem Wissensstand des BMF sei bereits eine erhebliche Reduzierung der Anzahl der Zeichnungsberechtigungen erfolgt.*

Führung des Kassabuchs

30.1 (1) Gemäß § 51 Abs. 1 BHV 2009 waren sämtliche Bareinzahlungen und -auszahlungen von den Kassen und Zahlstellen nachvollziehbar, richtig und vollständig sowohl einzeln mittels Beleg als auch fortlaufend gesammelt in einem Kassabuch aufzuzeichnen. Zum Stichtag 18. Juli 2011 führten die Bundesministerien insgesamt 1.548 Zahlstellen. Die Zahlstellen teilten sich auf die Bundesministerien wie folgt auf:

Tabelle 2: Anzahl der Zahlstellen in den Bundesministerien 2010

	Anzahl Zahlstellen
BAK	4
BMAK	116
BMeiA	115
BMF	72
BMG	1
BMI	138
BMJ	188
BMLFUW	30
BMLVS	293
BMUKK	520
BMVIT	17
BMWF	3
BMWFJ	51
Summe	1.548

Quellen: Bundesministerien

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

Zahlstellen hatten gemäß § 91 Abs. 5 BHV 2009 spätestens zum Jahresende eine Abrechnung über die getätigten Ein- und Auszahlungen aufzustellen und an die zuständige Kasse oder die BHAG zur Einbeziehung in deren Verrechnungsaufschreibungen zu übermitteln. Die Originale der Kassabuchblätter und die dazugehörigen Verrechnungunterlagen und Belege waren gemäß § 91 Abs. 6 BHV 2009 der Zahlstellenabrechnung anzuschließen.

(2) Die Zahlstellen des Bundes führten die Kassabücher uneinheitlich: in vielen Fällen in Papierform, in manchen Fällen in einer Excel-Tabelle. Sowohl das in Papier geführte Kassabuch als auch das in Excel geführte Kassabuch übermittelten die Bundesministerien der BHAG in Papierform. In einem nächsten Schritt musste die BHAG das Kassabuch händisch erfassen. Für die Belegerfassung verrechnete die BHAG den Bundesministerien Kosten, die sich pro Anordnung und nicht nach der Anzahl der Belege berechneten.

(3) Auch die Übermittlung der Belege nahmen die Bundesministerien in unterschiedlicher Weise vor. Die Übermittlung an die BHAG erfolgte entweder in Papierform, mittels ELAK, über den Workflow oder über das Records Management. Im Anschluss daran erfasste die BHAG die Belege im HV-System.

Das BMI führte das Kassabuch mit der Applikation „Zahlstellenbuchführung“ (ZBF). Bei der ZBF handelte es sich um eine Access-Datenbank, in der die Zahlstellen Einzelbelege erfassen konnten. Aus den erfassten Belegen generierte die ZBF Buchungszeilen, die in Form einer csv-Datei gespeichert und in Folge in das HV-System importiert werden konnten. Die übrigen Bundesministerien verwendeten die ZBF zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht.

Die Applikation ZBF bot die Möglichkeit, die Belegerfassung unmittelbar vom zuständigen ausführenden Organ in das HV-System zu importieren, womit eine zusätzliche Erfassung durch die BHAG entfiel.

- 30.2 (1) Der RH hielt den Prozess der doppelten Erfassung von Belegen in den Kassabüchern und im HV-System für ineffizient. Die Bundesministerien sollten daher ein elektronisches Kassabuch führen, mit dem sie die Daten automatisch in das HV-System importieren können.

Dabei wäre zu beachten, dass ein solches Kassabuch den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung entsprechen muss. Diese Grundsätze besagen insbesondere, dass die Aufzeichnungen chronologisch richtig, vollständig, geordnet und zeitgerecht erfolgen müssen. Vermerke und Abkürzungen auf Belegen und im Kassabuch müssen allge-

Zahlungsverkehr

mein verständlich und gut leserlich, Änderungen und Ausbesserungen nachvollziehbar sein. Letzteres muss insbesondere bei elektronisch geführten Kassabüchern sichergestellt sein. Das Führen von Kassabüchern in Excel – ohne ein entsprechendes Zusatzmodul zur Dokumentation von Änderungen – kann diesen Anforderungen nicht entsprechen.

(2) Die Berechnung der Kosten für die Erfassung des Kassabuchs auf Basis der Anordnung entsprach nicht dem tatsächlichen Aufwand der BHAG. Der RH empfahl dem BMF zur Wahrung der Kostenwahrheit bei der händischen Belegerfassung durch die BHAG, die Kosten für die Erfassung der Kassabücher nicht pro Anordnung, sondern pro erfasstem Beleg zu verrechnen.

**Bargeldloser
Zahlungsverkehr****Verrechnung von Kreditkartenzahlungen**

31.1 (1) Für die Ausgabe und Verwendung von Kreditkarten gab das BMF „Richtlinien für den Einsatz von Bundes-Kreditkarten in Bundesdienststellen“ (RBK)¹⁴ heraus. Diese Richtlinien legten auch die Verbuchung von Kreditkartenabrechnungen fest. Demnach war für jede Kreditkarte ein eigenes Konto anzulegen, gegen das die monatlichen Abrechnungen zu buchen waren. Die Salden der einzelnen Konten waren dann auf ein weiteres Konto zu übertragen.

(2) Die Verrechnung der Kreditkartenabrechnungen erfolgte in neun (BKA, BMASK, BMF, BMG, BMJ, BMLFUW, BMLVS, BMVIT, BMWF) von 14 Bundesministerien gemäß den Richtlinien des BMF. Die übrigen Bundesministerien verbuchten Kreditkartentransaktionen wie Eingangsrechnungen gegen das Konto „3300.000 Fällige Lieferverbindlichkeiten“.

31.2 Der RH sah in der Verbuchung von Kreditkartenabrechnungen über gesonderte Konten eine Verbesserung der Transparenz des Zahlungsverkehrs. Die gesonderte Verbuchung würde die Kontrolle der Kreditkartenabrechnungen erleichtern. Die Bundesministerien sollten daher die Richtlinien des BMF hinsichtlich des Einsatzes von Bundes-Kreditkarten in Bundesdienststellen bei der Verbuchung beachten und insbesondere die Verbuchung von Kreditkartenabrechnungen über gesonderte Konten vornehmen.

¹⁴ BMF-GZ 63 1302/18-VI/3/99

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

Vergabe von Kreditkarten

32.1 (1) Die Nutzung von Kreditkarten als Zahlungsmittel war an die Eröffnung eines Kreditkartenkontos bei einer Kreditkartenorganisation gebunden, das auf den jeweiligen Mitarbeiter zu lauten hatte. Zum Kreditkartenkonto wurden mitarbeiterbezogene Einzelkonten geführt. Der Antrag auf Ausstellung einer Bundes-Kreditkarte war nur dann zu genehmigen, wenn ein entsprechender Bedarf gegeben war.

(2) Die Ausgabepolitik der Bundesministerien variierte stark. Die Anzahl der ausgegebenen Karten reichte von einem Stück im BMJ bis 123 Stück im BMF. In Bundesministerien, in denen die Verrechnung über ein eigenes Konto erfolgte, lag der Gesamtumsatz 2010 bei 23 Kreditkarten (zehn BMF, neun BMLVS, vier BMVIT) unter 10 EUR.

32.2 Die Bundesministerien sollten Kreditkarten restriktiv vergeben, weil aufgrund der Ausschaltung des Vier-Augen-Prinzips bei der Verwendung von Kreditkarten generell ein höheres Risiko für den Bund gegeben ist. Weiters wäre der Bedarf für die Nutzung von bereits ausgegebenen Kreditkarten regelmäßig zu überprüfen und bei fehlendem Bedarf die Kreditkarte einzuziehen sowie das Kreditkartenkonto aufzulösen.

Weitergabe von Kreditkarten

33.1 In manchen Bundesministerien stand der Wirtschaftsstelle oder der Budgetabteilung eine Kreditkarte für den allgemeinen Einkauf zur Verfügung. Diese Karten wurden zentral im Tresor aufbewahrt. Bei Bedarf konnte die Karte von einem Bediensteten des Bundesministeriums angefordert werden bzw. es wurden die Daten für eine Online-Bestellung telefonisch durchgegeben.

33.2 Diese Vorgangsweise entsprach nicht den Richtlinien für den Einsatz von Bundes-Kreditkarten in Bundesdienststellen, in denen festgelegt war, dass nur der Inhaber die Kreditkarte nutzen durfte. Die Bundesministerien sollten die Weitergabe von Kreditkartennummern künftig unterlassen, da dies ein Sicherheitsrisiko darstellte.

Einsatz von Pre-Paid-Karten

34.1 (1) Seit 1. Februar 2007 kamen im BMLVS und seit Beginn 2010 im Arbeitsmarktservice (AMS) Wien sogenannte Pre-Paid-Karten zum Einsatz. Diese sollten den Zahlungsverkehr mit Bargeld ablösen. Die

Pre-Paid-Karten wurden bei Bedarf beladen. Dadurch wurden temporäre Konten angelegt, über deren Guthaben mit der Pre-Paid-Karte verfügt werden konnte. Die Karte konnte wie eine gewöhnliche Bankomatkarte verwendet werden, d.h. es konnte Bargeld von Bankomaten behoben oder in Geschäften direkt mit der Karte bezahlt werden.

(2) Das BMLVS setzte Pre-Paid-Karten für die Geldleistungen an Präsenzdienster ein, die kein Bankkonto für die Auszahlung angaben. Der Einsatz von Pre-Paid-Karten sollte den hohen Verwaltungsaufwand reduzieren, der sich bei der Barauszahlung insbesondere bei der Ermittlung der erforderlichen Stückelung ergab. Auch die Kosten zur Beschaffung der gewünschten Stückelung entfielen.

(3) Das AMS Wien verwendete Pre-Paid-Karten zur Auszahlung von Bezugsvorschüssen. Es berücksichtigte die Vorschüsse in Folge bei der regulären Auszahlung der Versicherungsleistungen, d.h. die BRZ GmbH zog die Beträge automatisch vom regulären Zahlungsbetrag ab. Die Akzeptanz dieser Karte war unter den Kunden des AMS groß. Insgesamt kam sie bereits 12.000 Mal zum Einsatz.

Ziel des Einsatzes von Pre-Paid-Karten beim AMS Wien war die Reduktion des hohen Bargeldbestands. Aufgrund gehäufter Einbrüche in die AMS-Geschäftsstellen entstanden erhebliche Sachschäden, die aus dem Budget des AMS im eigenen Wirkungsbereich getragen werden mussten. Die hohen Bargeldbestände in den Geschäftsstellen (in Wien zwischen 50.000 EUR und 60.000 EUR) waren – neben dem regelmäßigen Bedarf an Vorschüssen – nicht zuletzt auf erhebliche Kosten bei der Belieferung des Bargelds zurückzuführen. Diese Kosten entstanden für die Lieferung des Bargelds und die Begleitung durch Sicherheitsdienste.

Tabelle 3: Einbrüche AMS Wien 2009 bis 2011

Jahr	Anzahl ¹ Wien	Schadenshöhe Wien	davon Bargeld	Belastung AMS Wien ²
in EUR				
2009	5	163.657,75	499,80	11.000,00
2010	2	37.763,40	0,00	8.000,00
2011	2	51.894,48	249,00	51.894,48

¹ Einbrüche in AMS-Geschäftsstellen in Österreich – 2009: 13, 2010: 12, 2011: 7

² unter Berücksichtigung der Versicherungsleistungen

Quelle: AMS

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

Wurde im Jahr 2009 noch fünf Mal in Geschäftsstellen des AMS Wien eingebrochen, gab es im Jahr 2011 nur noch zwei Einbruchsfälle. In zwei weiteren Einbruchsfällen außerhalb Wiens war das Bargeld nicht versichert, da der Tresorschlüssel in den Räumlichkeiten verwahrt wurde.

- 34.2 Der Einsatz von Pre-Paid-Karten entsprach den derzeit vorliegenden technischen Gegebenheiten und den Grundsätzen des Zahlungsverkehrs gemäß § 37 Abs. 4 BHV 2009, wonach der Barzahlungsverkehr zu minimieren ist. Alle Bundesministerien sollten für regelmäßige Auszahlungen von geringen Geldbeträgen – unter Berücksichtigung der damit verbundenen Kosten (z.B. Kartengebühr, Bankspesen) – den Einsatz von Pre-Paid-Karten prüfen. Der RH empfahl dem BMASK, dafür zu sorgen, dass in den AMS-Geschäftsstellen der Tresorschlüssel gemäß den Versicherungsbestimmungen gesichert verwahrt wird.
- 34.3 *Laut Stellungnahme des BMASK seien entsprechend den Empfehlungen des RH die versicherungsrechtlichen Vorgaben von den betroffenen Landesorganisationen des AMS flächendeckend umgesetzt worden.*

Personalverrechnung – Zahlungskontrollliste

- 35.1 Das BMF übermittelte nach jeder Bezugsabrechnung im Postweg eine Zahlungskontrollliste an die beteiligten Dienststellen. Sie diente dem jeweiligen Dienststellenleiter zur Feststellung und Bestätigung der Dienstverwendung der angeführten Bediensteten. Dauerhaft abwesende Bedienstete (z.B. Mütter-/Väterkarenz) waren in der Zahlungskontrollliste besonders gekennzeichnet. Falls in der Zahlungskontrollliste Bedienstete angeführt waren, die nicht zu seinem Dienststand gehörten, hatte der Dienststellenleiter unverzüglich den Leiter der zuständigen Dienstbehörde/Personalstelle zu verständigen.

Je nach Dienststelle waren die Zahlungskontrolllisten entsprechend umfangreich. Eine vollständige Kontrolle war daher sehr zeitintensiv.

- 35.2 Der RH kritisierte, dass die Zahlungskontrolllisten aufgrund ihres Umfangs unübersichtlich waren. Er empfahl daher dem BMF, die Zahlungskontrolllisten neu zu strukturieren. Alle Änderungen am Personalstand sollten klar markiert bzw. gesondert auf der Liste angeführt werden. Dies sollte den Dienststellenleitern nicht nur eine Kontrolle ermöglichen, ob alle Bezugsauszahlungen gerechtfertigt waren, sondern auch, ob alle Änderungen am Personalstand richtig eingepflegt wurden.

Personalverrechnung – Zahlungskontrollliste

35.3 Laut Stellungnahme des BMF werde in das Verfahrenshandbuch der Hinweis aufgenommen, dass die Anzahl der auf der Zahlungskontrollliste ausgewiesenen Bediensteten einen relativ leicht überprüfbaren Umfang nicht übersteigen soll.

Zusätzlich gebe es im PM-Organisationsmanagement die technische Möglichkeit, die Zahlungskontrollliste im gewünschten Umfang zu gestalten.

35.4 Der RH begrüßte die durch das BMF geplanten Maßnahmen. Die Empfehlung für eine neue Struktur der Zahlungskontrolllisten hielt er aufrecht. Die neue Struktur sollte die Überprüfung vereinfachen, ob Änderungen am Personalstand richtig eingepflegt wurden.

IT-Sicherheit und IT-Entwicklung

Programm-
entwicklung

36.1 (1) Programme und Berichte, die die BRZ GmbH zur Haushaltsverrechnung erstellte, wurden zuerst auf einem eigenen System entwickelt (Q-System), auf zwei weiteren Systemen getestet (T- und X-System¹⁵⁾ und schließlich auf die Produktivsysteme (P-Systeme) POH (Operativsystem), PRI (Referenzsystem) und POB (Fondssystem) transportiert.

Programme im HV-System konnten zu genehmigten Zahlungen führen, indem sie direkt Zahlungen auslösten bzw. zahlungsrelevante Daten – beispielsweise die Kontonummer von Kreditoren – veränderten. Aufgrund dieses Risikos ist für Programmentwicklungen ein Vier-Augen-Prinzip von besonderer Bedeutung.

(2) Die BRZ GmbH war für die Betreuung und Weiterentwicklung des HV-Systems zuständig. Die Zuständigkeiten waren wie folgt geregelt:

- Für die Entwicklung der Programme benötigten die Programmierer in der BRZ GmbH neben der entsprechenden Rolle einen SAP-Entwicklerschlüssel.
- Die Mitarbeiter der BRZ GmbH führten Programmtests durch. Dabei überprüften sie die Funktionen der Programme, nicht aber deren Sourcecode.
- Die Abteilung HV-SAP Betrieb nahm die Freischaltung bzw. Produktivsetzung (Transport) der Programme vor. 14 BRZ-Verfah-

¹⁵⁾ Die Testsysteme unterschieden sich hinsichtlich der verfügbaren Testdaten. Während das T-System einen reinen Testbestand enthielt, war auf dem X-System eine Kopie der Stammdaten vom P-System verfügbar.

rensbetreuer hatten die Berechtigung, den Transport vorzunehmen, wobei dies in der Regel nur drei Mitarbeiter durchführten. Zusätzlich konnten einige sogenannte Firefighter-User (siehe TZ 39, 40) einen Transport durchführen.

Ein Mitarbeiter der BRZ GmbH konnte sowohl Programme entwickeln als auch auf das Produktivsystem P08 transportieren, womit kein zwingendes Vier-Augen-Prinzip für den Prozess von der Programmentwicklung bis zur Produktivsetzung vorgesehen war. Somit war es einer einzelnen Person technisch möglich, ein Programm zu entwickeln, zu testen und produktiv zu setzen.

In den Fällen, in denen das Vier-Augen-Prinzip eingehalten wurde, wurden die Programme auf dem Testsystem nur auf deren Funktionen hin überprüft. Um sämtliche Auswirkungen eines Programms überprüfen zu können, müsste der entsprechende Sourcecode kontrolliert werden, d.h. die gesamte Programmlogik müsste nachverfolgt werden.

- 36.2 Der RH wies kritisch auf die systemimmanenten Risikopotenziale der Programmentwicklung hin. Er empfahl dem BMF, für den gesamten Programmentwicklungsprozess in der Haushaltsverrechnung das Vier-Augen-Prinzip zwingend umzusetzen, damit kein einzelner Mitarbeiter gleichzeitig die Berechtigungen zum Entwickeln, Testen und Produktivschalten von Programmen besitzen kann.

Weiters empfahl er dem BMF, vor der Produktivsetzung Programme durch Mitarbeiter der BRZ GmbH nicht nur auf deren Funktionen überprüfen zu lassen, sondern – zumindest stichprobenweise nach einem Zufallsprinzip – alle Änderungen im Sourcecode zu kontrollieren, um dadurch präventiv Manipulationen vorzubeugen.

- 36.3 Laut Stellungnahme des BMF sei die technische Möglichkeit der Entwicklung, Qualitätssicherung und Produktivsetzung am Produktivsystem durch einen einzigen Mitarbeiter der BRZ GmbH durch Rollen- und Berechtigungsanpassungen eliminiert worden. Es werde weiters die Durchführung einer Stichprobenprüfung des zur Produktivsetzung vorgesehenen Programmcodes im Rahmen des IKS für das HV-Verfahren überlegt.

Rollen- und Berechtigungskonzept

37.1 Das Berechtigungskonzept HV-SAP¹⁶ enthielt die Auflistung möglicher Rollen von SAP-Usern. Eine Rolle definiert Aufgaben, Eigenschaften und Rechte eines Benutzers in einer Software. Rollen werden verwendet, um Einstellungen nicht für jeden Nutzer einzeln festlegen zu müssen. Dies erleichtert die Rechteverwaltung des Softwaresystems, da insbesondere bei Änderungen der Rechtestruktur nur die Rechte der Benutzerrolle angepasst werden müssen. Neben dem Berechtigungskonzept lag eine Beschreibung der Rollen im HV-System vor.¹⁷ Diese führte die wesentlichen Tätigkeiten der einzelnen Rollen an. Der Anweisungsreferent durfte z.B. Rechnungen und Gutschriften vorverfassen, Mittelvormerkungen, Auszahlungs-, Annahme- und Verrechnungsanordnungen bearbeiten, UG-spezifische Personenkontendaten ändern, CO-Innenaufträge bei Förderungen bearbeiten, Waren- und Leistungseingänge mit Bezug zu Bestellungen erfassen und Bestellanforderungen sowie Materialreservierungen anlegen. Ein Berechtigungskonzept auf Transaktions- und Objektebene gab es ausschließlich für Rollen im Bereich der Bundeskosten- und -leistungsrechnung (BKLR).

Eine Risikoanalyse hinsichtlich der Unvereinbarkeiten von Berechtigungen für den gesamten Prozess der Haushaltsverrechnung war nicht vorhanden. Ebenso gab es keine Dokumentation der notwendigen Funktionstrennungen und Kontrollpunkte.

37.2 Da das derzeitige Berechtigungssystem auf keiner Risikoanalyse aufbaute, war es nicht geeignet, potenziellen Risiken (z.B. Malversationen aufgrund Nichtberücksichtigung von Unvereinbarkeitsregeln oder eines fehlenden Vier-Augen-Prinzips) durch wirksame Funktionstrennung in der Ablauforganisation bzw. durch geeignete Kontrollmaßnahmen entgegenzuwirken. Dies setzt ein Benutzerkonzept mit auf den Arbeitsplatz zugeschnittenen Benutzerberechtigungen voraus.

Ein wirksames IKS bedarf eines rollenbasierten Berechtigungskonzepts, das dem Prinzip der minimalen Rechte entspricht. Der RH empfahl daher dem BMF, eine Risikoanalyse aller Prozesse der Haushaltsverrechnung vorzunehmen, um die potenziellen Risiken aufzuzeigen und entsprechend ihren Auswirkungen zu klassifizieren, um darauf aufbauend ein rollenbasiertes Berechtigungskonzept zu erstellen. Das Berechtigungskonzept sollte die Berechtigungen auf Transaktions- und Objektebene festlegen und dabei dem Prinzip der minimalen Rechte folgen. Dabei müssen die Unvereinbarkeiten (z.B. die Prüfung und Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit und die

¹⁶ Version 1, 21. Jänner 2010

¹⁷ Version 5.1, Juni 2010



IT-Sicherheit und IT-Entwicklung

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

Unterfertigung der Anordnung durch eine Person), die sich aus den haushaltsrechtlichen Vorschriften ergeben, berücksichtigt werden. Weiters sollte festgelegt werden, welche Berechtigungen sich innerhalb eines Geschäftsfalls ausschließen.

- 37.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei für das HV-Verfahren nach der 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform die Erstellung eines Rollenkonzepts inklusive Berechtigungen und Aktivitäten vorgesehen. Das seitens des RH geforderte Prinzip der minimalen Rechte werde berücksichtigt werden.*

Rollen- und Berechtigungsverwaltung

- 38.1 Die Rollendefinition für neue SAP-User und die Rollenverwaltung durch Super Key User gestalteten sich aufwändig und unübersichtlich, so dass die Wartung von Rollen kaum möglich war. Sobald die Berechtigungen einer Rolle beispielsweise um eine Finanzstelle erweitert werden sollten, musste die bestehende Rolle gelöscht und eine neue Rolle mit den bereits zuvor zugeordneten Finanzstellen, ergänzt um die neue Finanzstelle, eingerichtet werden. Ein Hinzufügen einzelner Finanzstellen war technisch nicht möglich.

Da das Risiko bestand, dass bei der Neuanlage von Rollen bereits zuvor zugeordnete Finanzstellen vergessen werden könnten, wurden in der Praxis Rollen nicht gelöscht, sondern für neue Finanzstellen zusätzliche Rollen eingerichtet. Dies führte dazu, dass letztendlich jeder Benutzer mehrere gleichartige Rollen für alle zugeordneten Finanzstellen hatte. Zusätzlich war es möglich, die Beschreibung der Rollendefinition zu überschreiben, womit aus der Bezeichnung der Rolle nicht mehr auf deren Berechtigungen geschlossen werden konnte.

- 38.2 Der tatsächliche Berechtigungsumfang einzelner Benutzer war schwer überschaubar. Da Rollenbeschreibungen in der Rollendefinition geändert werden konnten, war der Funktionsumfang einer Rolle nicht transparent. Außerdem wurden einmal eingerichtete Rollen nicht mehr gelöscht. Dadurch bestand das Risiko, dass einzelne Benutzer SAP-Berechtigungen hatten, die ihnen aus organisatorischer Sicht nicht mehr zustanden.

Der RH empfahl dem BMF, die Anlage und Verwaltung von Rollen durch den Einsatz geeigneter Rollenverwaltungstools zu vereinfachen, um die Fehleranfälligkeit bei der Berechtigungsvergabe zu reduzieren. Weiters sollten die Rollenbezeichnungen normiert und ein Abweichen davon künftig nicht mehr zugelassen werden, um die Transparenz hinsichtlich der zugeordneten Rollen zu erhöhen.

IT-Sicherheit und IT-Entwicklung

Firefighter

Berechtigungsumfang

39.1 Firefighter waren Rollen mit umfassenden Berechtigungen. Aufgrund spezieller Kundenanforderungen (z.B. buchen, ändern oder stornieren von Belegen) konnten Mitarbeiter des BMF und der BRZ GmbH sie verwenden. Unter anderem konnte der Firefighter zahlungsrelevante Kreditoren- und Debitorendaten verändern sowie Zahlungsdatenträger erstellen. Sie wurden für einen begrenzten Zeitraum freigeschaltet. Nur ein eingeschränkter Personenkreis konnte Firefighter freischalten. Dies waren Mitarbeiter der BMF-Abteilung V/3, Mitarbeiter der BRZ GmbH sowie im Einzelfall externe Personen. Die Rolle des Firefighters wurde an externe Personen beispielsweise bei der Einführung des neuen SAP-Moduls FI-AA vergeben. Das Fachkonzept „SAP GRC BO AC/SPM“ legte für den Firefighter sechs Einsatzbereiche fest.

Tabelle 4: Firefighter-Benutzergruppen und -Einsatzbereiche

Benutzergruppe	Einsatzbereich	Mitarbeiterzuordnung (Anzahl)
HV Betrieb	Buchungen ohne Vier-Augen-Prinzip, Workitem löschen	BMF V/3 (2), BRZ GmbH (4)
SAP Betrieb	Problemlösung, Gewährleistung der Betriebsbereitschaft	BRZ GmbH (2)
HIS Betrieb	Administration der Anbindung zum BW-System	BRZ GmbH (1)
Korrektur User	RH Mängelbehebung, Korrekturen im Zuge der Amtshilfe etc.	BMF V/3 (2), BRZ GmbH (2)
Extern Projekt	Externe Projektmitarbeiter im Zuge eines Projekts; Zweck: Nachvollziehbarkeit	Externe Mitarbeiter (1)
Extern Betrieb	Externe Projektmitarbeiter im Zuge des Betriebs; Zweck: Nachvollziehbarkeit	Externe Mitarbeiter (1)

Quelle: BMF

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren insgesamt 15 Firefighter-Benutzerkennungen angelegt (siehe vorstehenden Tabelle).

Grundsätzlich diente der Firefighter für Notfälle und durfte nur aufgrund einer Supportanforderung für die Produktivsysteme verwendet werden. Die Supportanforderung erfolgte mittels Support-Meldung im HV-System bzw. per E-Mail. In letzterem Fall war der Firefighter-User gemäß Firefighter-Konzept verpflichtet, eine Support-Meldung im HV-System auf Basis des E-Mails anzulegen. Da das Konzept aufgrund der Auftraggeber-Auftragnehmerstellung zwischen BMF und BRZ GmbH nur für Mitarbeiter der BRZ GmbH verbindlich durchsetzbar war, gab es im BMF immer wieder User, die keine Support-Meldung anlegten.

- 39.2 Die Verwendung des Firefighters stellte ein hohes Risiko dar, weil das Vier-Augen-Prinzip außer Kraft gesetzt und das Prinzip der minimalen Rechte verletzt wurde. Dass ein Firefighter Zahlungsdatenträger erstellen oder zahlungsrelevante Kreditoren- und Debitorenstammsätze ändern konnte, war nicht erforderlich.

Die Empfehlung des RH, die Berechtigungen des Firefighters entsprechend dem Prinzip der minimalen Rechte einzuschränken, setzte das BMF bereits während der Gebarungsüberprüfung um.

Weiters empfahl der RH dem BMF, die Dokumentation des Firefighter-Einsatzes zu vereinheitlichen. Support-Meldungen in HV-SAP sollten nicht nur von Mitarbeitern der BRZ GmbH verpflichtend angelegt, sondern auch verpflichtend von Mitarbeitern des BMF erstellt werden.

- 39.3 Laut Stellungnahme des BMF sei dem Firefighter-User die Berechtigung, Zahlungsdatenträger zu erzeugen bzw. Kreditoren-Debitoren-Stammdaten zu ändern, mittlerweile entzogen worden.

Protokollierung

- 40.1 (1) Da die umfassenden Berechtigungen des Firefighters erhöhte Risiken mit sich brachten, musste das BMF die Freischaltung des Firefighters genehmigen. Per SMS erfolgte eine Verständigung über die Freischaltung eines Firefighters an einen Mitarbeiter des BMF und der BRZ GmbH. Außerdem wurden die durchgeführten Transaktionen und ausgeführten Programme dokumentiert. Standardmäßig beinhaltete das Protokoll nicht die Erfassung von Belegen, die Änderung von Bankdaten an Kreditoren-/Debitorenstammsätzen und Erfassungen, Änderungen sowie Löschungen mittels eigens dafür geschaffener Pro-

IT-Sicherheit und IT-Entwicklung

gramme. Diese Risiken erkannte das BMF bereits und behob sie während der Gebarungsüberprüfung mittels Erweiterung des SAP GRC-Moduls.

(2) Das Auswerten der Firefighter-Protokolle erwies sich als wenig praktikabel. Alle Änderungen, die ein Firefighter gleichzeitig für eine Vielzahl von Finanzstellen durchführte, verursachten eine große Zahl von Einträgen im Protokoll und machten das Protokoll unleserlich. Eine Einschränkung des Protokolls auf ausgewählte, risikobehaftete Transaktionen war möglich, jedoch lag dem BMF – mangels einer Risikoanalyse – keine Klassifikation kritischer und unkritischer Transaktionen vor. Eine sinnvolle Einschränkung des Protokolls war daher nicht möglich.

40.2 Der RH empfahl daher dem BMF, eine Risikoanalyse der Transaktionen durchzuführen (siehe auch TZ 37) und darauf aufbauend Firefighter-Protokolle nach spezifischen Aufgabenstellungen auszuwerten. Für risikolose Transaktionen sollte eine eigene Firefighter-Benutzergruppe eingerichtet werden, um dem Prinzip der minimalen Rechte zu entsprechen.

40.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei eine sinnvolle und IKS-taugliche Einschränkung des Firefighter-Protokolls derzeit in Umsetzung.*

Aufgabenunter-
suchung und
Verfahrensvorschrift

41.1 (1) Vor der Einführung einer neuen IT-Anwendung oder einer wesentlichen Änderung einer bereits im Einsatz befindlichen IT-Anwendung hatten gemäß § 76 BHG und § 5 Abs. 5 BHV 2009 die zuständigen haushaltsleitenden Organe Aufgabenuntersuchungen durchzuführen und darüber das Einvernehmen mit der Bundesministerin für Finanzen oder dem Bundesminister für Finanzen sowie dem RH herzustellen. Die Aufgabenuntersuchungen enthielten insbesondere eine Beschreibung der Aufgabenstellung anhand des Ist-Zustands, den Soll-Zustand, eine Darstellung der geltenden Rechtslage, Vorschläge für die Integration in bestehende IT-Anwendungen, eine Ressourcenplanung und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Für den Einsatz der IT-Anwendungen hatte das zuständige haushaltsleitende Organ gemäß § 2 BHV 2009 Verfahrensvorschriften im Einvernehmen mit dem BMF und dem RH zu erlassen sowie gemäß § 5 BHV 2009 für die Systemkompatibilität und Dokumentation der eingesetzten IT-Anwendungen zu sorgen. Die Dokumentation der IT-Anwendungen musste für jede Programmversion Informationen über Aufgabenstellung, Datensatzaufbau, Verarbeitungsregeln, Datenausgabe, Datensicherung, verfügbare Programme, Angaben zu Programmtests und die Dokumentation der Programmfreigabe enthalten. Die Ver-

fahrensvorschriften und -dokumentationen sollten online im Intranet oder Internet bereitgestellt werden. Das BMF veröffentlichte auf seiner Intranetseite diverse Richtlinien, Rundschreiben und Erlässe zur Haushaltsverrechnung, aber keine Verfahrensvorschriften. Insbesondere für das Verfahren HV-SAP, das zentrale System der Haushaltsverrechnung, lag keine Verfahrensvorschrift vor.

(2) Seit der Einführung der Standardsoftware SAP R/3 übermittelten Bundesministerien nur in zwei Fällen eine Aufgabenuntersuchung zur Einvernehmensherstellung dem RH.

(3) Zum HV-SAP gab es 51 Schnittstellen, über die Daten in das HV-System eingespielt oder aus dem HV-System weitergegeben wurden. Für diese Verfahren oder Vorsysteme waren in der Regel weder Aufgabenuntersuchungen vorhanden noch wurden Verfahrensvorschriften festgelegt.

41.2 (1) Der RH bemängelte die fehlende Dokumentation von IT-Entwicklungen in Form von Aufgabenuntersuchungen und Verfahrensvorschriften, die die zuständigen haushaltsleitenden Organe gemäß § 76 BHG und §§ 2 und 5 BHV 2009 erstellen müssen. Er hatte bereits im Jahr 2010 in seinem Bericht „IT-Projekt Personalmanagement-NEU“, Reihe Bund 2010/4, TZ 5, bemängelt, dass in diesem IT-Projekt keine eingehende Aufgabenuntersuchung durchgeführt wurde.

(2) Aufgrund der fehlenden Einvernehmensherstellung mit dem RH konnte dieser seiner Rolle hinsichtlich der Wahrung der Ordnungsmäßigkeit und Einheitlichkeit des Rechnungswesens nicht nachkommen.

(3) Die Bundesministerien sollten daher die Verfahrensvorschriften für alle verrechnungsrelevanten IT-Systeme bzw. IT-Anwendungen erstellen und das Einvernehmen mit dem BMF sowie dem RH herstellen. Der RH regte weiters an, zur Stärkung des IKS in der Haushaltsverrechnung die Aufgabenuntersuchungen sowie die Verfahrensdokumentation um die Themen „Disaster Recovery“ und „Business Continuity“ zu ergänzen. Beim Disaster Recovery handelt es sich um Strategien der Datenwiederherstellung, beim Business Continuity werden Notfallpläne festgelegt, um eine Betriebsweiterführung bei einem Ausfall oder einer Störung des IT-Systems zu ermöglichen.

41.3 *Laut Stellungnahme des BMF müssten die Bemühungen, von den Bundesdienststellen Aufgabenuntersuchungen für die Schnittstellenlösungen einzufordern und zu erhalten, verstärkt werden; diese lägen auch im Sinne der System-Verantwortung des BMF.*

IT-Sicherheit und IT-Entwicklung

Einheitlichkeit des
Rechnungswesens

Ein-Mandanten-/Mehr-Mandanten-System

- 42.1 Die Haushaltsverrechnung des Bundes basierte auf der Standardsoftware SAP R/3, die für alle haushaltsleitenden Organe auf dem gleichen technischen System in der BRZ GmbH geführt wurde. Auf betrieblicher Ebene waren jedoch für die einzelnen haushaltsleitenden Organe zur Verwaltung ihrer Budgets 29 Mandanten eingerichtet, die unterschiedlich ausgeführt waren.

Jeder Mandant bildete ein geschlossenes Rechnungssystem, innerhalb dessen die Verrechnung in mehreren Buchungskreisen erfolgte. Zu den operativen Mandanten kamen noch zwei weitere Mandanten für das Konsolidierungssystem und für das Referenzsystem hinzu. Das Referenzsystem wurde für die Verwaltung der Personenkonten (Debitoren, Kreditoren) herangezogen, das Konsolidierungssystem für die einheitliche Verwaltung von Stammdaten.

Bei einem Releasewechsel von SAP mussten die entsprechenden Einstellungen der unterschiedlichen Mandanten auf jedem Mandanten separat nachgezogen werden. Dies erforderte einen hohen Zeitaufwand. Eigenentwicklungen (z.B. Transaktionen, deren Transaktionscode mit „z“ begann) mussten nach einem Releasewechsel auf allen Mandanten getestet werden.

- 42.2 Der RH hielt fest, dass die Einheitlichkeit des Rechnungswesens des Bundes aufgrund der 29 Mandanten nicht gewährleistet war. Dazu ist es erforderlich, den Verrechnungsprozess und die Datenverarbeitung einheitlich zu gestalten. Der RH empfahl dem BMF, im Zuge der Haushaltsrechtsreform 2013 den Wechsel auf ein Ein-Mandanten-System vorzunehmen, um einerseits die Einheitlichkeit des Rechnungswesens des Bundes zu gewährleisten und andererseits Kosten bei der Systemwartung und Softwareentwicklung zu sparen, die aufgrund der unterschiedlichen Einrichtung der Mandanten anfielen.
- 42.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde im Zuge der 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform der Empfehlung des RH, auf einen einzigen Mandanten umzustellen, entsprochen.*

Verwendung von Datenfeldern

- 43.1 (1) Im Prozess der Haushaltsverrechnung verwendeten die anweisenden Organe einzelne Datenfelder nicht einheitlich. Beispielsweise fand sich



IT-Sicherheit und IT-Entwicklung

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

die Geschäftszahl entweder im Feld „Belegkopftext“ oder „Aktenzahl“. Weiters wurde das Feld „Zuordnung“ für unterschiedliche Informationen genutzt. Zum einen diente es als Referenz für die Inventarnummer im Zuge der Erfassung von Auszahlungsanordnungen bei der Beschaffung von Sachanlagen, zum anderen wurden Informationen für die Abrechnung von Förderungen oder die SLF-Nummer bei Buchungen durch den Firefighter vermerkt.

(2) Die Bundesministerien konnten für jeden Buchungskreis innerhalb ihrer Mandanten eigene Kontenpläne führen. So konnte es dazu kommen, dass die Bezeichnungen für Konten mit den gleichen Nummern in unterschiedlichen Buchungskreisen verschieden waren. Bei der bundesweiten Aggregation der Konten wurde von einem einheitlichen Bundeskontenplan ausgegangen, was bedingte, dass unterschiedliche Vermögensgegenstände bzw. Sachverhalte letztendlich unter einer möglicherweise irreführenden Kontenbezeichnung zusammengefasst wurden.

(3) Zu einem geordneten Rechnungswesen gehört gemäß § 2 BHV 2009 auch die Einheitlichkeit der Verrechnung. Eine uneinheitliche Verwendung von Datenfeldern oder Kontonummern gefährdet die Ordnung des Rechnungswesens.

43.2 Der RH empfahl dem BMF, Verfahrensvorschriften nach § 2 BHV 2009 zu erarbeiten, um die Verrechnungsprozesse zu vereinheitlichen. Diese Vorschriften sollten insbesondere auch die Verwendung von Datenfeldern festlegen. Weiters sollte der Kontenplan harmonisiert werden, um allen haushaltsleitenden Organen eine einheitliche Kontenbezeichnung vorzuschreiben.

43.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde der Empfehlung des RH im Zuge der 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform entsprochen.*

Erfassung des
Valutadatums

44.1 Die zeitliche Zuordnung von Zahlungen des Bundes zu einzelnen Perioden erfolgte für die voranschlagswirksame Verrechnung im HV-System über das Feld „Ausgleichsdatum“. Darin wurde der Tag gespeichert, an dem die BHAG den Zahlungsauftrag an die Bank weiterleitete. Dieses Datum stimmte in der Regel nicht mit dem Zahlungsdatum überein, weil die Zahlungen erst am nächsten Tag mit dem Zahlungsdatenträger durchgeführt wurden oder auch die Eingabe eines zukünftigen Zahlungsdatums möglich war. Bei der Verbuchung der Kontoauszüge erfasste die BHAG das Valutadatum der Zahlung. Dabei konnte aber nicht auf die zugrunde liegenden Einzelbuchungen rückgeschlossen werden.

Ab 2013 ist das Zahlungsdatum das wesentliche Kriterium für die zeitliche Zuordnung in der Finanzierungsrechnung. Vermögens-, Ergebnis- und Finanzierungsrechnung sind dann ein geschlossenes System, so dass sich die Veränderung des Bankkontosaldo, der sich aus der Finanzierungsrechnung ergibt, gleichermaßen in der Vermögensrechnung wiederfinden muss.

- 44.2 Der RH bemängelte, dass die zeitliche Zuordnung der voranschlagswirksamen Verrechnung nicht taggenau in Abhängigkeit vom jeweiligen Valutadatum der Bankbuchung erfolgte, und kritisierte, dass eine solche Zuordnung technisch nicht machbar war.

Nach der Umsetzung der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform 2013 kann das derzeitige System der zeitlichen Zuordnung in der voranschlagswirksamen Verrechnung nicht mehr weitergeführt werden, weil es zu Diskrepanzen zwischen den einzelnen Rechnungen führen würde. Der RH empfahl daher dem BMF, bei jeder Zahlungsanordnung auch das Valutadatum der Banküberweisung zu speichern.

- 44.3 *Laut Stellungnahme des BMF könne die genannte Anforderung im Zuge der Umsetzung der 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform technisch nicht mehr realisiert werden. Die Durchführung einer Machbarkeits- und Umsetzungs-Analyse sei geplant.*



Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

Weitere Feststellung

45 (1) Die Besoldung wurde in Nebenverrechnungskreisen geführt. Bei der Umstellung auf das Verfahren PM-SAP in den Jahren 2005 und 2006 wurden zunächst keine Datenbestände aus dem Altsystem „Personal-, Abrechnungs- und Verwaltungsverfahren“ (PAV) übernommen. Um die vollständige Wiedergabe der aufgezeichneten Daten und Ergebnisse zu gewährleisten, blieb das vormalige Verfahren der automatisierten Bundesbesoldung (PAV) weiterhin in Betrieb. Das BMF plante die Einstellung des PAV-Verfahrens frühestens für 2012.

(2) Nachzahlungen für Zeiten vor der Produktivsetzung von PM-SAP konnten nur über PAV erfolgen. Die über PAV und PM-SAP im Jahr 2010 durchgeführten Geldtransfers sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen:

Tabelle 5: Zahlungen aus PAV und PM-SAP 2010

Verfahren	Baranweisungen		Bargeldlose Überweisungen		Summe Geldtransfers	
	Anzahl	Betrag (EUR)	Anzahl	Betrag (EUR)	Anzahl	Betrag (EUR)
PAV	4	847,00	370	431.819,40	374	432.666,40
PM-SAP	9.029	10.851.880,80	3.790.662	7.490.674.898,27	3.799.691	7.501.526.779,07

Quelle: BMF

Während über PM-SAP im Jahr 2010 rd. 3,8 Mill. Zahlungen mit einer Gesamtsumme von rd. 7,502 Mrd. EUR durchgeführt wurden, gelangten über das PAV-Verfahren 374 Geldtransfers mit einer Gesamtsumme von 432.666,40 EUR zur Auszahlung.

(3) PM-SAP und PAV kommunizierten nicht miteinander. Wenn an einen Dienstnehmer im gleichen Kalendermonat Bezugszahlungen sowohl über PM-SAP als auch über PAV erfolgten, so wurden diese nicht gemeinsam, sondern in jedem Verfahren gesondert versteuert, was zu einer unrichtigen Berechnung der Lohnsteuer führte.

**Getroffene
Maßnahmen**

- 46 Die Empfehlung des RH, die Berechtigungen des Firefighters entsprechend dem Prinzip der minimalen Rechte einzuschränken, setzte das BMF bereits während der Gebarungsüberprüfung um. (TZ 39)

Weiters behob das BMF Risiken im Zusammenhang mit der Nutzung des Firefighters, indem es die Erfassung von Belegen, die Änderung von Bankdaten an Kreditoren-/Debitorenstammsätzen sowie Erfassungen, Änderungen und Löschungen durch eigens dafür geschaffene Programme mittels Erweiterung des SAP GRC-Moduls dokumentierte. (TZ 40)

**Zusammenfassende
Beurteilung**

- 47 Für ein effektives IKS in der Haushaltsverrechnung des Bundes sind folgende allgemein gültige Verhaltensnormen für alle Bundesministerien von Bedeutung:

(1) Um eine ordnungsgemäße Prüfung der Unvereinbarkeiten zu gewährleisten, wäre in Fällen, in denen der fachlich zuständige Sachbearbeiter keinen SAP-Zugang hat, die Fremdbestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit korrekt vorzunehmen. (TZ 6)

(2) Der BHAG sollte der Zugriff auf alle verrechnungsrelevanten Unterlagen gewährt werden, damit diese die Prüfung im Gebarungsvollzug vorschriftsmäßig durchführen kann. (TZ 7)

(3) Die Gebührenforderungen sollten von allen haushaltsleitenden Organen im HV-System erfasst werden. Die Entrichtung der Gebühren sollte zentral von der BHAG überwacht und das Gebührengebrechen durch die BHAG dem Finanzamt für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel gemeldet werden. (TZ 14)

(4) Gemäß den Bestimmungen der BHV 2009 wären für alle Gebarungsfälle, die Geldleistungsverpflichtungen zu Lasten des Bundes begründen, Mittelbindungen vorzunehmen. (TZ 17)

(5) Um eine größtmögliche Flexibilität im Budgetvollzug zu gewährleisten, sollten sich bloße Mittelreservierungen nur auf das tatsächlich erforderliche Ausmaß beschränken und diese Mittelreservierungen sollten im Rahmen eines aktiven Budgetmanagements regelmäßig auf deren weitere Notwendigkeit überprüft werden. (TZ 17)

(6) Der Mittelbedarf bei den Voranschlagsansätzen sollte in den Bundesministerien mit den vorhandenen Hilfsmitteln genau geplant werden, um die Voranschlagsbeträge einzuhalten. (TZ 18)



Zusammenfassende Beurteilung

**Internes Kontrollsystem in der
Haushaltsverrechnung des Bundes**

(7) Für absehbare Budgetengpässe wäre rechtzeitig die Genehmigung von überplanmäßigen Ausgaben beim BMF einzuholen. (TZ 18)

(8) Es sollten ausschließlich Gegenstände, die in Folge weiterverarbeitet werden oder zur entgeltlichen oder unentgeltlichen Abgabe an Dritte bestimmt sind, als Vorrat (Material) erfasst werden. (TZ 20)

(9) Für die Verwaltung von Vorräten wären die Funktionalitäten des SAP-Moduls MM zu nutzen. Dienststellen mit Produktionsprozessen sollten dabei prüfen, ob das SAP-Modul MM alle Funktionalitäten ihrer derzeit genutzten Systeme abdeckt und ob gegebenenfalls eine entsprechende Weiterentwicklung des Moduls möglich wäre. Händische Aufzeichnungen oder Eingaben in Excel sollten zukünftig durch das SAP-Modul MM ersetzt werden. (TZ 21)

(10) Innerhalb von fünf Jahren wären alle Inventargegenstände verpflichtend einer Inventur zu unterziehen. Die durchgeführten Anlageninventuren wären von den Wirtschaftsstellen jedenfalls nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 24)

(11) Bei Eintritt von bedeutenden organisatorischen Änderungen wäre eine Gesamtinventur in den von der Organisationsänderung betroffenen Dienststellen vorzunehmen. (TZ 24)

(12) Die Erfassung und Verrechnung von Förderungen wäre zu vereinheitlichen. Der bundesweite Einsatz des Bundesförderungs-Masters wäre, unter Einbeziehung der Erfahrungen des Pilotressorts, zu prüfen. (TZ 26)

(13) Die Förderungsprozesse wären durch eine organisatorische Teilung zwischen Förderungsverwaltung und Förderungskontrolle zu optimieren. (TZ 27)

(14) Sofern bei Förderungen ein verpflichtender Eigenanteil vorgesehen war, sollten alle vom Förderungsnehmer vorgelegten Belege entwertet werden. (TZ 28)

(15) Das Kassabuch wäre elektronisch zu führen, um die Daten automatisch in das HV-System importieren zu können. (TZ 30)

(16) Die Richtlinien des BMF hinsichtlich des Einsatzes von Bundes-Kreditkarten in Bundesdienststellen wären bei der Verbuchung zu beachten und insbesondere die Verbuchung von Kreditkartenabrechnungen über gesonderte Konten vorzunehmen. (TZ 31)

Zusammenfassende Beurteilung

(17) Die Kreditkarten wären restriktiv auszugeben und der Bedarf für die Nutzung von bereits ausgegebenen Kreditkarten wäre regelmäßig zu überprüfen. (TZ 32)

(18) Die Weitergabe von Kreditkartennummern sollte künftig unterlassen werden, da dies ein Sicherheitsrisiko darstellte. (TZ 33)

(19) Für regelmäßige Auszahlungen von geringen Geldbeträgen wäre unter Berücksichtigung der damit verbundenen Kosten (z.B. Kartengebühr, Bankspesen) der Einsatz von Pre-Paid-Karten zu prüfen. (TZ 34)

(20) Die Verfahrensvorschriften für alle verrechnungsrelevanten IT-Systeme bzw. IT-Anwendungen wären zu erstellen und das Einvernehmen mit dem BMF sowie dem RH wäre herzustellen. Die Aufgabenuntersuchungen und Verfahrensdokumentation wären um die Themen „Disaster Recovery“ (Strategien der Datenwiederherstellung) und „Business Continuity“ (Festlegung von Notfallplänen) zu ergänzen. (TZ 41)

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

48 Zusammenfassend hob der RH die folgenden Empfehlungen hervor:

BMF

(1) Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen wären um das Prinzip der minimalen Rechte zu ergänzen, um alle Prinzipien des Internen Kontrollsystems IKS im Haushaltsrecht zu verankern. (TZ 3)

(2) Die ELAK/SAP-Koppelung sollte weiterentwickelt werden, so dass jeder Bearbeitungsschritt nur in einem System (ELAK (Elektronischer Akt) oder HV-System (Haushaltsverrechnungs-System)) gemacht werden muss und automatisch auch im jeweils anderen System durch Datenaustausch einsehbar ist. (TZ 5)

(3) Das HV-System wäre so zu ändern, dass künftig auch bei nachträglicher Änderung des Auszahlungsanordnungsbetrags dieser als Grundlage für die Stichprobenziehung herangezogen wird. (TZ 8)

(4) Das HV-System wäre so umzustellen, dass dem Anordnungsbefugten im HV-System nicht mehr angezeigt wird, ob eine Auszahlungsanordnung in der Stichprobe ausgewählt wurde und einer vollständigen Prüfung unterlag. (TZ 8)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

(5) Die E-Rechnungen im Bund wären zu forcieren, indem beispielsweise die ausgegliederten Rechtsträger dazu verpflichtet werden, bei der Abrechnung mit Bundesdienststellen E-Rechnungen zu versenden. Weiters sollte die Bundesbeschaffung GmbH in ihren Ausschreibungen die Verpflichtung zur Ausstellung einer E-Rechnung in die Rahmenverträge mit Lieferanten aufnehmen. (TZ 10)

(6) Zur Beseitigung der Schwachstellen im Kreditoren- und Debitorenmanagement bezüglich der Doppel- bzw. Mehrfacherfassungen wäre auf das System des Geschäftspartners umzustellen, der 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 11)

(7) Es wären sowohl organisatorische als auch programmtechnische Verbesserungen bei der Verwaltung der Personenstammdaten, insbesondere die Einführung von Mussfeldern, die Bereinigung der mehrfach erfassten Kreditoren- und Debitorenkonten sowie die zentrale Anlage der Kreditoren- und Debitorenkonten in der Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG) mit eigens dafür abgestellten Mitarbeitern, vorzunehmen. (TZ 11)

(8) Die BHAG sollte sowohl die Personenstammdaten als auch die Zahlungsverbote zentral verwalten. (TZ 12)

(9) Um die im Bundeshaushaltsgesetz 1986 (BHG) und in der Bundeshaushaltsverordnung 2009 (BHV 2009) vorgesehene Aufrechnung vornehmen zu können, wäre das Geschäftspartnersystem einzuführen. (TZ 13)

(10) Zur Verwaltungsvereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens der Aufrechnung mit Abgabenschulden wäre im Rahmen des HV-Systems eine elektronische Abfragemöglichkeit einzurichten, mit der die Buchhaltungsreferenten der BHAG prüfen könnten, ob ein Abgabenrückstand besteht oder nicht. (TZ 13)

(11) Zur Erhöhung der Effizienz der Gebühreneinhebung wäre darauf hinzuwirken, dass gegebenenfalls die erforderlichen Rechtsgrundlagen im Gebührengesetz 1957 geschaffen werden, um die BHAG mit der Gebühreneinhebung betrauen zu können. (TZ 14)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

(12) Das System der Haushaltsverrechnung wäre so umzustellen, dass eine Auszahlungsanordnung sich ausschließlich auf eine Mittelbindung und nicht auf eine Mittelreservierung beziehen darf. (TZ 16)

(13) Die Phase „Verpflichtung“ der voranschlagswirksamen Verrechnung wäre im Hinblick auf eine klare Trennung von Budgetplanung, -steuerung und operativer Verrechnung zu bereinigen. (TZ 17)

(14) Für die Auszahlung von Personalausgaben wäre eine technische Sperre einzuführen, um das vom Gesetzgeber in Form des Bundesfinanzgesetzes beschlossene Budget nicht zu überschreiten. In diesem Zusammenhang wäre das Genehmigungsverfahren für überplanmäßige Ausgaben, insbesondere für Personal, entsprechend zu beschleunigen. (TZ 18)

(15) Eine technische Sperre wäre einzurichten, die verhindert, dass Obligovorträge zu unzulässigen Budgetüberschreitungen führen. (TZ 19)

(16) Zur Verringerung des Fehlerrisikos durch manipulative Dateneingaben sowie zur Vereinfachung der Inventarverwaltung wäre unter Berücksichtigung der Kosten die Einführung einer automatisierten Schnittstelle zwischen den SAP-Modulen HV und FI-AA zu überprüfen. (TZ 22)

(17) Die Inventargegenstände sollten – unter Berücksichtigung von Kosten- und Nutzenaspekten – zukünftig mit einer modernen, bundesweit einheitlichen Methode zur Inventarisierung von Anlagegegenständen (z.B. Barcode oder RFID) gekennzeichnet werden. (TZ 23)

(18) Zur Vermögenssicherung wäre die Betragsgrenze für geringwertige Wirtschaftsgüter auf 100 EUR zu senken. Mit Einführung dieser Grenze könnte von dem Begriff der wirtschaftlichen Einheit abgegangen werden. (TZ 25)

(19) Die Anzahl der Zeichnungsberechtigungen für den Zahlungsverkehr mit Kreditinstituten wäre weiter einzuschränken. (TZ 29)

(20) Um die Kostenwahrheit bei der händischen Belegerfassung durch die BHAG zu wahren, sollten die Kosten für die Erfassung der Kassabücher nicht pro Anordnung, sondern pro erfasstem Beleg verrechnet werden. (TZ 30)

(21) Die Zahlungskontrolllisten wären neu zu strukturieren. Alle Änderungen am Personalstand sollten klar markiert bzw. gesondert auf der Liste angeführt werden. (TZ 35)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

(22) Im gesamten Programmentwicklungsprozess in der Haushaltsverrechnung wäre das Vier-Augen-Prinzip zwingend umzusetzen; insbesondere sollte kein einzelner Mitarbeiter gleichzeitig die Berechtigungen zum Entwickeln, Testen und Produktivschalten von Programmen besitzen. (TZ 36)

(23) Vor der Produktivsetzung sollten Mitarbeiter der BRZ GmbH Programme nicht nur auf deren Funktionen überprüfen, sondern – zumindest stichprobenweise nach einem Zufallsprinzip – alle Änderungen im Sourcecode kontrollieren. (TZ 36)

(24) Eine Risikoanalyse aller Prozesse der Haushaltsverrechnung wäre vorzunehmen, um darauf aufbauend ein rollenbasiertes Berechtigungskonzept zu erstellen. (TZ 37)

(25) Das Berechtigungskonzept sollte die Berechtigungen auf Transaktions- und Objektebene festlegen und dabei dem Prinzip der minimalen Rechte folgen. (TZ 37)

(26) Die Anlage und Verwaltung von Rollen wären durch den Einsatz geeigneter Rollenverwaltungstools zu vereinfachen und die Rollenbezeichnungen zu normieren. (TZ 38)

(27) Die Dokumentation des Firefighter-Einsatzes wäre zu vereinheitlichen. (TZ 39)

(28) Es wäre eine Risikoanalyse der Transaktionen durchzuführen, um darauf aufbauend Firefighter-Protokolle nach spezifischen Aufgabenstellungen auszuwerten. Für risikolose Transaktionen sollte eine eigene Firefighter-Benutzergruppe eingerichtet werden, um dem Prinzip der minimalen Rechte zu entsprechen. (TZ 40)

(29) Zur Sicherstellung eines geordneten Rechnungswesens sollte im Zuge der Haushaltsrechtsreform 2013 in der Haushaltsverrechnung auf ein Lin-Mandanten-System umgestellt werden. (TZ 42)

(30) Verfahrensvorschriften nach § 2 BHV 2009 wären zu erarbeiten, um die Verrechnungsprozesse zu vereinheitlichen. (TZ 43)

(31) Der Kontenplan sollte für alle haushaltsleitenden Organe harmonisiert werden. (TZ 43)

(32) Bei jeder Zahlungsanordnung wäre auch das Valutadatum der Banküberweisung zu speichern. (TZ 44)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

BKA und BMF

(33) Es wäre darauf hinzuwirken, das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 und das Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 so anzupassen, dass der Verfassungsgerichtshof und Verwaltungsgerichtshof die Gebührenforderungen selbst im HV-System zu erfassen hätten und diese Forderungen durch die BHAG überwacht würden. (TZ 15)

BMASK

(34) In den Geschäftsstellen des Arbeitsmarktservice wären die Tre-sorschlüssel gemäß den Versicherungsbestimmungen gesichert zu verwahren. (TZ 34)

BMWFJ

(35) Eine ordnungsgemäße Nachprüfung durch die BHAG im Bereich der Besoldung wäre sicherzustellen. (TZ 9)



Bericht des Rechnungshofes

Peering Point Betriebs GmbH



Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	96
Abkürzungsverzeichnis	97

BMASK
BMG

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Gesundheit

Peering Point Betriebs GmbH

KURZFASSUNG	99
Prüfungsablauf und -gegenstand	105
Ziele und Aufgaben der PPG	105
Organe	106
Ausstattung und Personal	107
Kostenzuordnung	108
Wirtschaftliche Lage	108
Geschäftsfelder der PPG	109
Datensicherheit	113
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	116

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens	117
--	-----



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Gewinn- und Verlustrechnung der PPG laut Jahresabschluss	108
Tabelle 2: Leistungsentgelte und Verlustanteile Ärztekammer und Hauptverband	110
Tabelle 3: Einnahmen von Mehrwertdienstleistern	111