



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

III-262 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXV. GP

Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2015

Textteil Band 3:
Ergebnisse der § 9 Prüfungen

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8915

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

Druck:

Druckerei des BMF

Herausgegeben:

Wien, im Juni 2016



gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“ des Österreichischen Umweltzeichens
Druckerei des Bundesministeriums für Finanzen, UW-Nr. 836



Bericht des Rechnungshofes

**Überprüfung des Prozesses Förderungen
im Arbeitsmarkt gemäß § 9 RHG 1948**

**Überprüfung des Prozesses „e-Rechnungen im Bund“
gemäß § 9 RHG 1948**

**Überprüfung der Gebarung des Familienlasten-
ausgleichsfonds sowie des Reservefonds zum Familien-
lastenausgleichsfonds gemäß § 9 RHG 1948**

**Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung der
Haushaltsverrechnung des Bundes für das Jahr 2015
gemäß § 9 RHG 1948**

Inhaltsverzeichnis

BMASK	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	
	Überprüfung des Prozesses Förderungen im Arbeitsmarkt gemäß § 9 RHG 1948 _____	5
BMF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen	
	Überprüfung des Prozesses „e-Rechnungen im Bund“ gemäß § 9 RHG 1948 _____	59
BMFJ BMF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Familien und Jugend Finanzen	
	Überprüfung der Gebarung des Familienlastenausgleichsfonds sowie des Reservefonds zum Familienlastenausgleichsfonds gemäß § 9 RHG 1948 _____	95
alle Ressorts und Oberste Organe	Wirkungsbereich aller Ressorts und Obersten Organe	
	Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung der Haushalts- verrechnung des Bundes für das Jahr 2015 gemäß § 9 RHG 1948 _____	139





Bericht des Rechnungshofes

**Überprüfung des Prozesses Förderungen
im Arbeitsmarkt gemäß § 9 RHG 1948**



Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	9
Tabellenverzeichnis	10
Abkürzungsverzeichnis	11

**Wirkungsbereich des Bundesministeriums
für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz**

BMASK

**Überprüfung des Prozesses Förderungen im Arbeitsmarkt gemäß
§ 9 RHG 1948**

KURZFASSUNG	16
Prüfungsablauf und -gegenstand	22
Organisation, Aufgaben und arbeitsmarktpolitische Ziele des AMS	23
Prozess Arbeitsmarktförderungen	28
Verfahrensvorschrift zur Aufgabenverteilung zwischen BMASK - AMS - Buchhaltungsagentur - BRZ GmbH - BMF	28
IT-Systeme und Zahlungsverkehr	29
Risikoanalyse	32
Rollen- und Berechtigungskonzept	33
Datenabgleich zwischen Förder-SAP und Haushalts- verrechnungssystem	34
Abwicklung der Förderungen	35
Budgetplanung und -ausnutzung	35
Budgetsteuerung und -vollzug	42

Inhalt



Zeitliche Zuordnung	42
Rückforderungen	43
Verrechnungsunterlagen	44
Kreditorenbuchführung	45
Kontrollen	46
Vier- bzw. Sechs-Augen-Prinzip bei der Abwicklung von Förderungen	46
Prüfungstätigkeit der Internen Revision des AMS	48
Nachprüfungen der Buchhaltungsagentur des Bundes	49
Stichprobenprüfung	52
Schlussempfehlungen	56

Abbildungen

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: IT-Systeme und Schnittstellen _____ 30

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	AMS-Förderungsinstrumente _____	25
Tabelle 2:	Budget der Arbeitsmarktförderungen 2015 (Finanzierungshaushalt) _____	36
Tabelle 3:	Vergleich der Budgetplanung des Verwaltungsrats mit Voranschlag im Bundeshaushalt (Finanzierungshaushalt) _____	37
Tabelle 4:	Nachprüfungen der Buchhaltungsagentur beim AMS im Jahr 2015 _____	50
Tabelle 5:	Stichprobenauswahl von Förderungsfällen _____	52

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

ABF	Abfertigungen
Abs.	Absatz
ALV	Arbeitslosenversicherung
AIVG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
AMF	Arbeitsmarktförderung
AMFG	Arbeitsmarktförderungsgesetz
AMPFG	Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz
AMS	Arbeitsmarktservice Österreich
AMSG	Arbeitsmarktservicegesetz
Art.	Artikel
AST	Arbeitsstiftungen
BAS-IF	Beihilfenadministrationssystem für Individualförderungen
BAS-TF	Beihilfenadministrationssystem für Trägerförderungen
BAWAG P.S.K.	Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse AG
BBE	Beratungs- und Betreuungseinrichtungen
BFA	Bildungsmaßnahme bei Ausbildungszentrum (Förderungsvertrag)
BFG	Bundesfinanzgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGS	Bundesgeschäftsstelle
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BHV	Bundshaushaltsverordnung
BHW	Bauhandwerkerschule
BKM	Bekanntmachungen gemäß BVergG
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMN	Bildungsmaßnahmen
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BRZ GmbH	Bundesrechenzentrum GmbH
bspw.	beispielsweise
BTR	Betriebsdaten
Buchhaltungsagentur	Buchhaltungsagentur des Bundes
BVergG	Bundesvergabegesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
DB	Detailbudget(s)

Abkürzungen



d.h.	das heißt
DLU	Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhaltes
DWH	Datawarehouse
EB	Eingliederungsbeihilfe
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGF	Europäische Fonds zur Anpassung an die Globalisierung
EK	Ersatzkraft/Elternteilzeitkarenz
ENT	Entfernungsbeihilfe
EPU	Beihilfe für Ein-Personen-Unternehmen
ESF	Europäischer Sozialfonds
etc.	et cetera
EUR	Euro
f.	folgend
GB	Globalbudget(s); Gründungsbeihilfe
GBP	Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GSK	Förderung der Höherqualifizierung von Beschäftigten in Gesundheits- und Sozialberufen sowie Kindergartenpädagogik
HIS	Haushaltsinformationssystem
HV	Haushaltsverrechnung
HV-SAP	Haushaltsverrechnungsmodul der Firma SAP
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
inkl.	inklusive
INV	Investive Maßnahme
ISO	International Standard Organization
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
i.Z.m.	im Zusammenhang mit
KBE	Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen
KBH	Kinderbetreuungsbeihilfe
KK	Kurskosten

Abkürzungen

KNK	Kursnebenkosten
KOM	Kombilohnbeihilfe
KUA	Kurzarbeit
KUR	Kennzeichen Unternehmensregister
lfd.	laufend(e)
LGS	Landesgeschäftsstelle(n)
LST	Beihilfe zur Förderung von Ausbildungsverhältnissen nach den Berufsausbildungsgesetzen
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
PI	Prüfung einer investiven Maßnahme
PST	Personenstammdaten
QBB	Qualifizierungsmaßnahme für Betrieb
QFB/QBN	Qualifizierungsförderung für Beschäftigte
QFK/SFK	Qualifizierungsförderung/Schulungskostenförderung für Beschäftigte in Kurzarbeit
rd.	rund
RGS	Regionale Geschäftsstelle(n)
RH	Rechnungshof
RHG	Rechnungshofgesetz
RLV	Rechnungslegungsverordnung
S.	Seite
SÖB	Sozialökonomische Betriebe
SOL	Solidaritätsprämie
SOF	Sonstige Förderungen
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	Untergliederung(en)
UGP	Unternehmensgründungsprogramm
UMT	Unterstützung für Maßnahmenträger und Territoriales Beschäftigungsprogramm
ÜSB	Übersiedlungsbeihilfe

Abkürzungen



v.a.	vor allem
vH	von Hundert
VOR	Vorstellbeihilfe
VV-AMF	Verfahrensvorschrift zur Verordnung für die Durchführung der Anordnung und Anweisung von finanziellen Leistungen (Beihilfen) im Arbeitsmarktservice
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Überprüfung des Prozesses Förderungen im Arbeits- markt gemäß § 9 RHG 1948

Im Bundesvoranschlag 2015 waren Auszahlungen für Arbeitsmarkt-förderungen von 1,060 Mrd. EUR vorgesehen. Die tatsächlichen Auszahlungen im Budgetvollzug 2015 beliefen sich auf 1,160 Mrd. EUR. Die Bedeckung der Mehrauszahlungen erfolgte durch eine Entnahme der Arbeitsmarktrücklage, die bereits in der Budgetplanung durch den Verwaltungsrat des AMS vorgesehen, aber nicht im Bundeshaushalt budgetiert war.

Für den IT-Prozess der Förderungen im Arbeitsmarkt war keine gesamthafte Risikoanalyse vorhanden, welche die inhärenten Risiken des Verfahrens abbildete. Auch konnte das AMS keine vollständige Dokumentation des Rollen- und Berechtigungskonzepts in seinen eingesetzten IT-Systemen vorlegen. Die Abläufe bei der Abwicklung der einzelnen Förderungsmaßnahmen waren vom AMS mittels Richtlinien geregelt, das Vier-Augen-Prinzip war durchgängig implementiert. Die Verwendung von Telebanking für die Auszahlung von Förderungen stellte ein Sicherheitsrisiko dar und entsprach nicht dem Standardzahlungsprozess in der Haushaltsverrechnung des Bundes.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit der Verrechnung der Arbeitsmarktförderungen durch die Prüfung des Internen Kontrollsystems, insbesondere im Bereich der Schnittstelle zwischen Arbeitsmarktservice Österreich (AMS) und der Haushaltsverrechnung des Bundes, sowie die stichprobenweise Überprüfung der Verrechnung von Förderungsfällen. Nichtziel war die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Förderungen im Arbeitsmarkt. (TZ 1)

Organisation, Aufgaben und arbeitsmarktpolitische Ziele des AMS

Dem AMS als Dienstleistungsunternehmen öffentlichen Rechts oblag die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes. Neben der Durchführung der passiven Arbeitsmarktpolitik setzte das AMS Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die es in die drei Maßnahmenarten Beschäftigung, Qualifizierung und Unterstützung gliederte. Der Schwerpunkt mit über zwei Drittel des AMS-Förderungsbudgets entfiel auf die Maßnahmenart Qualifizierung (Aus- und Weiterbildung) von Arbeitslosen und Beschäftigten. Außerdem unterschied das AMS zwischen den sogenannten Individualförderungen (an Personen oder Betriebe) und den Trägerförderungen (z.B. an große Schulungsveranstalter, bei denen Arbeitslose Kurse besuchen konnten). (TZ 2)

Die Aufgaben in Bezug auf die Förderungen im Arbeitsmarkt verteilten sich auf das BMASK, das AMS, die Buchhaltungsagentur des Bundes (Buchhaltungsagentur), die Bundesrechenzentrum GmbH (BRZ GmbH) und das BMF. Die Verteilung des dem AMS zur Verfügung stehenden Budgets für Förderungen auf konkrete Förderungsinstrumente erfolgte durch Beschluss des Verwaltungsrats des AMS. (TZ 2)

Prozess Arbeitsmarktförderungen

Die Aufgabenverteilung zwischen dem BMASK, dem AMS, der Buchhaltungsagentur, der BRZ GmbH und dem BMF war in der „Verfahrensvorschrift zur Verordnung für die Durchführung der Anordnung und Anweisung von finanziellen Leistungen im Arbeitsmarktservice (VV-AMF)“ geregelt. Sie trat am 1. Jänner 2004 in Kraft. Die zugrunde liegende „Verordnung für die Durchführung der Anordnung und Anweisung von finanziellen Leistungen im Arbeitsmarktservice (AMS – Anweisungsverordnung)“ erlangte am 9. Februar 2004 Gültigkeit. Sowohl die Verfahrensvorschrift als auch die Verordnung waren hinsichtlich der verwendeten Begriffe und Verweise auf Rechtsstellen zur Zeit der Überprüfung nicht mehr

aktuell und wurden nicht anlässlich der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform 2013 adaptiert. (TZ 3)

Die Vergabe von Arbeitsmarktförderungen erfolgte im überwiegenden Ausmaß (95,8 % der Auszahlungen im Jahr 2015) durch das AMS; die restlichen 4,2 % wickelte das BMASK direkt ab. Zur Erfassung der Daten verwendete das AMS eine Reihe von Fachapplikationen, aus denen Buchungen im Förder-SAP (einem Vorsystem des Haushaltsverrechnungssystems des Bundes) generiert und täglich saldiert an das Haushaltsverrechnungssystem des Bundes übergeben wurden. (TZ 4)

Das AMS verwendete zur Auszahlung der Förderungen Telebanking. Das stellte ein Sicherheitsrisiko dar und entsprach nicht mehr dem technischen Standard, seit das BMF gemeinsam mit der BRZ GmbH das IT-Verfahren Zahlungsverkehr des Bundes entwickelt hatte. Das IT-Verfahren Zahlungsverkehr des Bundes verarbeitete die Zahlungsverkehrsdaten aus dem Haushaltsverrechnungssystem bzw. anderen Vorsystemen automatisiert und übermittelte sie gemeinsam mit einem IT-Durchführungsauftrag an die BAWAG P.S.K. (TZ 4)

Der IT-Prozess des AMS war keiner gesamthaften Risikoanalyse unterzogen, obwohl dies eine essenzielle Voraussetzung für ein effektives IKS war. Mangels Vorliegen einer Risikoanalyse war das inhärente Risiko des Prozesses Arbeitsmarktförderungen nicht bekannt und das AMS konnte keine speziell darauf aufbauenden technischen und/oder organisatorischen Maßnahmen zur Reduktion des inhärenten Risikos setzen. (TZ 5)

Ein Rollen- und Berechtigungskonzept sollte aufbauend auf der Risikoanalyse die Rechteverwaltung des Softwaresystems erleichtern. Das AMS konnte dem RH keine vollständige Dokumentation des Rollen- und Berechtigungskonzepts in seinen eingesetzten IT-Systemen vorlegen. (TZ 6)

An der Schnittstelle zwischen Förder-SAP und Haushaltsverrechnungssystem traten sowohl im Jahr 2014 als auch im Jahr 2015 Buchungsfehler auf. (TZ 7)

Abwicklung der Förderungen

Die Arbeitsmarktförderungen waren im Bundeshaushalt in der UG 20 „Arbeit“ verrechnet. Dafür war im Globalbudget 20.01 „Arbeitsmarkt“ insbesondere das Detailbudget 20.01.02 „Aktive Arbeitsmarktpolitik“ vorgesehen. Die Mittel wurden durch die variablen Budgets für Kurzarbeitsbeihilfen und Maßnahmen für Ältere

Kurzfassung

(„50 plus-Mittel“) im Detailbudget 20.01.03 „Leistungen/Beiträge BMASK“ ergänzt. Die Mittel für Maßnahmen für Ältere legte das Budgetbegleitgesetz 2015 auf 120 Mio. EUR fest. Das tatsächlich zur Verfügung stehende Budget für Arbeitsmarktförderungen im Bundeshaushalt (965,65 Mio. EUR) unterschied sich von dem durch den Verwaltungsrat des AMS beschlossenen Budget (1,142 Mrd. EUR) und war somit nicht aus dem Bundesvoranschlag 2015 ersichtlich. Speziell die mangelnde Veranschlagung der geplanten Auflösung der Arbeitsmarktrücklage im Bundeshaushalt entsprach nicht den Grundsätzen der Budgetwahrheit und Transparenz. (TZ 8)

Die für Maßnahmen für Ältere vorgesehenen Mittel des AMS (120 Mio. EUR) waren als variable Mittelverwendungen budgetiert, obwohl sie nicht der Definition von variablen Budgetbereichen gemäß § 12 BHG 2013 entsprachen: Die Höhe der Mittel war nicht durch geeignete Parameter errechenbar, sondern mit einer betragslichen Obergrenze vorgesehen. Damit unterlagen diese keiner konjunkturellen Schwankung. Vielmehr stellte das AMS sicher, dass die Mittel für Maßnahmen für Ältere im Vollzug möglichst vollständig ausgeschöpft wurden. (TZ 8)

Die Verrechnung der Arbeitsmarktförderungen durch das AMS im Förder-SAP erfolgte nach Förderungsinstrumenten. Im Bundeshaushalt richtete sich die detaillierte Verrechnung auf Konten (Budgetpositionen) nach den Vorgaben der Kontenplanverordnung 2013. Die Verrechnung im AMS (Förder-SAP) und im Bundeshaushalt (Haushaltsverrechnungssystem) folgte somit unterschiedlichen Logiken, weshalb für die Zuordnung der Förderungsfälle des AMS zu einer Budgetposition im Bundeshaushalt eine Umschlüsselung der Verrechnungsdaten notwendig war. Für die Zuordnung fehlten klar definierte Vorgaben. Aus der Umschlüsselung entstanden ein Mehraufwand und Fehler bei der Zuordnung. (TZ 9)

Zur unterjährigen Budgetsteuerung diente die Verrechnung von Obligos. Dabei unterschied das AMS zwischen den Stufen Mittelreservierung, Mittelvorbereitung und Mittelbindung. Mittelbindungen stellten sicher, dass die Auszahlungsobergrenzen nicht überschritten wurden, weil die Genehmigung von Förderungsfällen (Auszahlungsplänen) bei unzureichenden Mitteln nicht möglich war. (TZ 10)

Gemäß BHG 2013 waren alle Geschäftsfälle in der Ergebnis- und Vermögensrechnung periodengerecht zuzuordnen. Allerdings konnte eine Verrechnung von Transferaufwendungen zum Zeitpunkt der Zahlung erfolgen, sofern eine wirtschaftliche Zuordnung nicht möglich war. Die Verrechnung der Förderungen, die über Werkverträge

Überprüfung des Prozesses Förderungen
im Arbeitsmarkt gemäß § 9 RHG 1948

abgewickelt wurden, zum Zeitpunkt ihrer Zahlung und damit unabhängig von der wirtschaftlichen Zuordnung entsprach nicht den haushaltsrechtlichen Vorschriften. (TZ 11)

Eine vollständige Erfassung der Rückzahlungen zu Rückforderungen in den AMF-Applikationen war technisch nicht sichergestellt, was zu fehlerhaften Berechnungen bei der Neuaufrollung der Endabrechnung von Förderungen führen konnte. (TZ 12)

Das BHG 2013 bzw. die BHV 2013 sahen eine digitale Erfassung aller Verrechnungsunterlagen im Haushaltsverrechnungssystem vor. Dies erleichterte die Prüfung im Gebarungsvollzug sowie die Nachprüfung durch die Buchhaltungsagentur. Obwohl die Möglichkeit der Dokumentation aller Verrechnungsunterlagen in der AMS-Applikation BAS-TF existierte, regelte das AMS diese nicht eindeutig bzw. nutzten die Mitarbeiter in den Geschäftsstellen das Dokumentenarchiv nicht einheitlich. (TZ 13)

Das AMS sah keine klaren Vorgaben zur Bereinigung von mehrfach angelegten Kreditoren im Bereich der Unternehmen (BTR-Datensätze) vor. Bei Mehrfachanlagen war daher eine automatische Aufrechnung von Auszahlungen mit Rückforderungen dann nicht möglich, wenn unterschiedliche BTR-Datensätze eines Kreditors involviert waren. (TZ 14)

Kontrollen

Vier- bzw. Sechs-Augen-Prinzip bei der Abwicklung von Förderungen

Für alle von den zuständigen Sachbearbeitern des AMS in den AMF-Applikationen erfassten Förderungsfälle erfolgte entsprechend dem BHG 2013 bzw. der BHV 2013 eine Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit zumindest im Vier-Augen-Prinzip, bei nach Zufallsprinzip ausgewählten Fällen auch im Sechs-Augen-Prinzip. Darüber hinaus waren bei besonders komplexen Förderungsfällen (z.B. Vergaben nach dem Bundesvergabegesetz) und/oder bei Förderungsfällen, die bestimmte Betragsgrenzen überstiegen, zusätzliche Kontroll- bzw. Genehmigungsschritte vorgesehen. Die Abwicklung der Förderungen im AMS war in über 180 Bundes- und Landesrichtlinien und Dienstanweisungen geregelt. Dies war für die Umsetzung unübersichtlich und barg das Risiko, dass bei Änderungen von Richtlinien die Konsistenz verloren ging und dass wegen Unübersichtlichkeit einzelne Bestimmungen nicht beachtet wurden. (TZ 15)

Kurzfassung

Für Förderungsfälle, die Organe des AMS außerhalb der in den Richtlinien geregelten Förderungsinstrumente beschlossen, kam ein händisches Verfahren zur Anwendung. Eine lückenlose Dokumentation aller Bearbeitungs- und Genehmigungsschritte in den AMF-Applikationen war diesfalls nicht gewährleistet. (TZ 15)

Prüfungstätigkeit der Internen Revision des AMS

Die Interne Revision prüfte im Rahmen ihres vom Vorstand des AMS nach Abstimmung in der Landesgeschäftsführer-Tagung genehmigten Prüfplans regelmäßig auch Förderungsmaßnahmen auf allen Ebenen des AMS. Zur Prüfplanung verwendete die Interne Revision eine Risk-Map, mit der sie Risikofelder bzw. Kernprozesse des AMS anhand von Risikokriterien bewertete und das Risikopotenzial einzelner Risikofelder ermittelte. Eine gesamthafte Risikoanalyse, insbesondere bezogen auf die eingesetzten IT-Systeme, lag nicht vor. (TZ 16)

Nachprüfungen der Buchhaltungsagentur des Bundes

Die Buchhaltungsagentur prüfte regelmäßig die ordnungsgemäße Abwicklung der finanziellen Leistungen i.Z.m. den Förderungen der Geschäftsstellen des AMS anhand von Stichproben nach einem risikoorientierten Prüfungsansatz (sogenannte Nachprüfungen). Zur Sicherstellung einer einheitlichen Durchführung der Nachprüfungen definierte die Buchhaltungsagentur einheitliche Qualitätsstandards und Prüft Themen, die sich an den Inhalten der Bundesrichtlinien des AMS zu den einzelnen Förderungsinstrumenten orientierten, wie z.B. Förderungsgegenstand, Förderungsvoraussetzungen, Höhe und Dauer der Förderung, erforderliche Angaben und Nachweise. (TZ 17)

Im Jahr 2015 fanden auf dieser Grundlage systematische Nachprüfungen der Buchhaltungsagentur in 17 regionalen Geschäftsstellen und vier Landesgeschäftsstellen des AMS statt. Von den 2.660 gezogenen Stichproben beanstandete die Buchhaltungsagentur insgesamt 571 (21,5 %). (TZ 17)

Stichprobenprüfung

Für die stichprobenweise Überprüfung der Verrechnung von Förderungsfällen wählte der RH aus allen Einzelbuchungen des Jahres 2015 27 Förderungsfälle aus. Die Abwicklung von Arbeitsmarktförderungen mittels AMF-Applikationen war in hohem Ausmaß standardisiert, wodurch das Risiko von formalen Mängeln gering

**Überprüfung des Prozesses Förderungen
im Arbeitsmarkt gemäß § 9 RHG 1948**

gehalten werden konnte. Wiederholt kritisch zu beanstanden war jedoch das hohe Fehlerpotenzial aus der Umschlüsselung der Verrechnung des AMS in jene des Bundeshaushalts und die Problematik der mangelnden zeitlichen Abgrenzung von Werkverträgen. (TZ 9, TZ 18)

Die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit hatte das BMASK bei einer Teilabrechnung eines vom RH überprüften Förderungsfalls als „nicht erforderlich“ dokumentiert. Dies widersprach den haushaltsrechtlichen Vorschriften. (TZ 18)

Kenndaten zu den Förderungen im Arbeitsmarkt

wichtigste Rechtsgrundlagen		Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG), BGBl. Nr. 313/1994 i.d.g.F. Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG), BGBl. Nr. 31/1969 i.d.g.F. Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz (AMPFG), BGBl. Nr. 315/1994 i.d.g.F. AMS-Anweisungsverordnung, BGBl. II Nr. 120/2004 AMS-Buchhaltungsverordnung, BGBl. II Nr. 338/2004 Bundesfinanzgesetz 2015 (BFG 2015), BGBl. I Nr. 39/2014 Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013), BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F. Bundeshaushaltsverordnung 2013 (BHV 2013), BGBl. II Nr. 266/2010					
geförderte Personen durch das Arbeitsmarktservice (AMS)		2013		2014		2015	
		Anzahl					
neu geförderte Personen gesamt ¹		385.994		380.807		329.729	
<i>davon</i>							
<i>Arbeitslose</i>		341.319		352.047		315.871	
<i>Beschäftigte</i>		45.511		29.240		14.109	
Förderungen² in der UG 20 Arbeit		Voran-		Voran-		Voran-	
		schlag	Zahlung	schlag	Zahlung	schlag	Zahlung
		in Mio. EUR					
im DB 20.01.02	Aktive Arbeitsmarktpolitik, zweckgebunden	901,94	966,97	896,77	1.022,71	885,09	999,75
	Aktive Arbeitsmarktpolitik, ESF, variabel	75,00	73,57	75,00	54,59	55,30	35,54
im DB 20.01.03	Kurzarbeitsbeihilfen	15,00	7,85	15,00	7,48	-	4,85
	Maßnahmen für Ältere/Aktivierungsgeld	56,00	55,85	100,00	77,42	120,00	119,97
	Fachkräftestipendium	-	2,27	25,00	18,14	-	-
Summe der Förderungen im Arbeitsmarkt		1.047,94	1.106,51	1.111,77	1.180,34	1.060,39	1.160,12

¹ Wenn eine Person in mehrere Förderungsinstrumente einbezogen war, so wurde sie zwar in jedem Förderungsinstrument gezählt, in Summe jedoch nur einmal (eindeutiger Personenzähler).

² Darstellung des Finanzierungshaushalts, weil die Zahlen dadurch mit jenen der Darstellung der „Gebahrung Arbeitsmarktpolitik“ im Geschäftsbericht des AMS übereinstimmen.

Quellen: Arbeitsmarktservice Österreich (AMS); HIS

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte im Rahmen seiner Prüfung der Abschlussrechnungen des Bundes gemäß § 9 RHG 1948 von Jänner bis März 2016 den Prozess der Förderungen im Arbeitsmarkt.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit der Verrechnung der Arbeitsmarktförderungen durch die Prüfung des Internen Kontrollsystems (IKS), insbesondere im Bereich der Schnittstelle zwischen Arbeitsmarktservice Österreich (AMS) und der Haushaltsverrechnung des Bundes, sowie die stichprobenweise Überprüfung der Verrechnung von Förderungsfällen. Nichtziel war die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Förderungen im Arbeitsmarkt.

Prüfungshandlungen fanden vorwiegend in der Bundesgeschäftsstelle des AMS, aber auch im BMASK, BMF, in der Buchhaltungsagentur des Bundes (**Buchhaltungsagentur**) sowie in der Landesgeschäftsstelle Wien und der Regionalgeschäftsstelle für Jugendliche des AMS statt.

(2) Für die stichprobenweise Überprüfung der Verrechnung von Förderungsfällen wählte der RH aus allen Einzelbuchungen des Jahres 2015 27 Förderungsfälle (Stichproben) aus. Die Auswahl der Förderungsfälle erfolgte in Abhängigkeit von der zuständigen Stelle („Finanzstelle“) und von den Förderungsinstrumenten, wodurch Finanzstellen jeder Ebene (BMASK, Bundesgeschäftsstelle, Landesgeschäftsstelle, regionale Geschäftsstelle) berücksichtigt wurden. Von den 27 ausgewählten Stichproben wurden sieben direkt vom BMASK verrechnet, 20 stammten aus Geschäftsstellen des AMS. Für die Auswahl waren das Auszahlungsvolumen und die Organisationsart der Kreditoren¹ ausschlaggebend. Einen Fall der Landesgeschäftsstelle Vorarlberg wählte der RH, weil er als „Sonstige Förderung“ nicht über die AMF–Applikationen des AMS abgewickelt wurde.

(3) Der RH übermittelte am 4. Mai 2016 das Prüfungsergebnis den überprüften Stellen zur Stellungnahme. Die Stellungnahmen der überprüften Stellen langten bis zum 30. Mai 2016 im RH ein, der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juni 2016.

Das BMF teilte in seiner allgemein gehaltenen Stellungnahme mit, dass es die Empfehlungen zur Kenntnis nehme.

Organisation, Aufgaben und arbeitsmarktpolitische Ziele des AMS

2 (1) Dem AMS als Dienstleistungsunternehmen öffentlichen Rechts oblag die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes. Es gliederte sich in eine Bundesgeschäftsstelle, neun Landesgeschäftsstellen und rd. 100 regionale Geschäftsstellen. Die Organe waren im Bereich der Bundesorganisation der Verwaltungsrat und die beiden Vorstände, im Bereich der Landesorganisationen das Landesdirektorium und die Landesgeschäftsleitung. Organe auf der Ebene der Regionalorganisationen waren der Regionalbeirat und die Leitung der regionalen Geschäftsstelle.

(2) Neben der Durchführung der passiven Arbeitsmarktpolitik (v.a. Prüfung und Zahlung von Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit gemäß Arbeitslosenversicherungsgesetz (AIVG)) setzte das AMS Maß-

¹ Die Organisationsart bestimmte die Kontenzuordnung (Budgetpositionen) im Haushaltsverrechnungssystem.

Organisation, Aufgaben und arbeitsmarkt- politische Ziele des AMS

nahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gemäß dem Arbeitsmarktser-
vicegesetz (AMSG)² und dem Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG)³.

Aktive arbeitsmarktpolitische Förderungsangebote des AMS gliederten
sich in die drei Maßnahmenarten Beschäftigung, Qualifizierung und
Unterstützung. Außerdem unterschied das AMS zwischen den so ge-
nannten Individualförderungen (an Personen oder Betriebe) und den
Trägerförderungen (z.B. an große Schulungsveranstalter, bei denen
Arbeitslose Kurse besuchen konnten).

Nachstehende Tabelle gibt – gegliedert nach den drei Maßnahmen-
arten – einen Überblick über die Förderungsinstrumente des AMS im
Jahr 2015:

² BGBl. Nr. 313/1994 i.d.g.F.

³ BGBl. Nr. 31/1969 i.d.g.F.

Tabelle 1: AMS-Förderungsinstrumente

Förderungen nach Maßnahmenart und Förderungsinstrument			Individual- förderung	Träger- förderung
Beschäftigung	EB/BEBE	Eingliederungsbeihilfe ¹	x	
	EK	Ersatzkraft/Elternteilzeitkarenz		x
	ENT	Entfernungsbeihilfe	x	
	EPU	Beihilfe für Ein-Personen-Unternehmen	x	
	GBP	Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte ¹		x
	KOM/KOMB	Kombilohnbeihilfe ¹	x	
	KUA	Kurzarbeit		x
	SÖB	Sozialökonomische Betriebe ¹		x
	SOL	Solidaritätsprämie		x
Qualifizierung	ÜSB	Übersiedlungsbeihilfe	x	
	ABF	Abfertigungen		x
	AST	Arbeitsstiftungen		x
	BHW	Bauhandwerkerschule		x
	BMN	Bildungsmaßnahmen		x
	DLU	Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhaltes	x	
	FKS	Fachkräftestipendium	x	
	GSK	Förderung der Höherqualifizierung von Beschäftigten in Gesundheits- und Sozialberufen sowie Kindergartenpädagogik		x
	INV	Investive Maßnahme	x	
	KK	Beihilfe zu Kurskosten	x	
	KNK	Beihilfe zu Kursnebenkosten	x	
	LST/LEHR	Beihilfe zur Förderung von Ausbildungsverhältnissen nach den Berufsausbildungsgesetzen		x
	QFB/QBN	Qualifizierungsförderung für Beschäftigte		x
	QFK/SFK	Qualifizierungsförderung/Schulungskostenförderung für Beschäftigte in Kurzarbeit		x
SOF	Sonstige Förderungen		x	
Unterstützung	BBE	Beratungs- und Betreuungseinrichtungen		x
	BKM	Bekanntmachungen gemäß BVergG		x
	GB	Gründungsbeihilfe	x	
	KBE	Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen		x
	KBH	Kinderbetreuungsbeihilfe	x	
	PI	Prüfung einer investiven Maßnahme		x
	QBB	Qualifizierungsberatung für Betriebe		x
	UGP	Unternehmensgründungsprogramm		x
UMT	Unterstützung für Maßnahmenträger und Territoriales Beschäftigungsprogramm		x	
VOR	Vorstellbeihilfe	x		

¹ auch als Maßnahme für Ältere (Beschäftigungsprogramm 50 plus)

Quelle: AMS

Der Schwerpunkt mit über zwei Drittel des AMS-Förderungsbudgets entfiel auf die Maßnahmenart Qualifizierung (Aus- und Weiterbildung) von Arbeitslosen und Beschäftigten. Das AMS sah in der Beschäftigungsförderung (z.B. durch die Eingliederungs- oder Kurzarbeitsbeihilfe) eine wichtige Strategie für am Arbeitsmarkt benachteiligte Personen. Im Bereich der Unterstützung war die wichtigste Leistung des AMS die Betreuung von Arbeitslosen in eigens dafür finanzierten Beratungs- und Betreuungseinrichtungen.

Organisation, Aufgaben und arbeitsmarkt- politische Ziele des AMS

Die Aufgaben in Bezug auf die Förderungen im Arbeitsmarkt verteilen sich wie folgt auf das BMASK, das AMS, die Buchhaltungsagentur, die Bundesrechenzentrum GmbH (BRZ GmbH) und das BMF:⁴

AMS

- Der Bundesgeschäftsstelle oblag die Aufteilung des Förderungsbudgets auf die Landesgeschäftsstellen, die Abwicklung der ihr vorbehaltenen Förderungsinstrumente und des Zahlungsvollzugs. Die Abwicklung des Zahlungsvollzugs durch das AMS wich vom Prinzip der Trennung von Anordnung durch die haushaltsführende Stelle (AMS) und Ausführung durch die Buchhaltungsagentur (§ 5 Abs. 3 BHG 2013 bzw. § 3 Abs. 1 BHV 2013) ab. Das war, da es sich um automatisierte Verfahren handelte, basierend auf § 8 Abs. 4 BHV 2013 zulässig. Davon betroffen waren alle direkt vom AMS ausgezahlten Förderungen (2015: 1,112 Mrd. EUR).
- Die regionalen Geschäftsstellen und Landesgeschäftsstellen hatten alle Förderungsinstrumente in ihrem Wirkungsbereich, soweit sie nicht der Bundesgeschäftsstelle vorbehalten waren, zu bewilligen, zu genehmigen und anzuordnen. Für die Abrechnung dieser Förderungsinstrumente übernahmen sie auch die sachliche und rechnerische Prüfung.
- Den Landesgeschäftsstellen oblag es außerdem, die Förderungsinstrumente der regionalen Geschäftsstellen zu prüfen.

In der Praxis schlossen die Landesgeschäftsstellen Förderungs- und Werkverträge zu Förderungsinstrumenten mit Trägern arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (z.B. Berufsförderungsinstitute) ab. Die regionalen Geschäftsstellen wiesen ihre Kunden als Teilnehmer zu. Der Bundesgeschäftsstelle oblag die Abwicklung österreichweit gültiger Maßnahmen, weiters die Einholung der Zustimmung zu Vorhaben von über 7,5 Mio. EUR vom BMASK sowie der Einvernehmensherstellung mit dem BMF.

Die Aufgaben der **Buchhaltungsagentur** waren im § 9 BHG 2013 bzw. im 3. Abschnitt der BHV 2013 geregelt. Ihr oblagen insbesondere die Verbuchung der Kontoauszüge, die Innenprüfung (Nachprüfung), die Prüfung der Jahresabschlussrechnungen und die Überwachung der Erfüllung der Forderungen und Verbindlichkeiten des Bundes nach Maßgabe ihrer Fälligkeit.

⁴ geregelt in der „Verfahrensvorschrift zur Verordnung für die Durchführung der Anordnung und Anweisung von finanziellen Leistungen im Arbeitsmarktservice“

Das BMASK übernahm die Fachaufsicht über die Förderungsabwicklung und überwachte das AMS-Gesamtbudget im Haushaltsverrechnungssystem sowie im Förder-SAP.

Die BRZ GmbH führte die Auszahlung bestimmter Förderungsfälle über die Applikation BRZ-ALV durch und übernahm die Daten in das Haushaltsverrechnungssystem.

Dem BMF oblagen die Spezifikation der Schnittstelle zur Übernahme der Buchungsdaten in das Haushaltsverrechnungssystem sowie die Kontrolle der Verarbeitung durch die BRZ GmbH.

(3) Die Verteilung des dem AMS zur Verfügung stehenden Budgets für Förderungen auf konkrete Förderungsinstrumente erfolgte durch Beschluss des Verwaltungsrats des AMS (siehe TZ 8) und war an den quantifizierten arbeitsmarktpolitischen Zielen des AMS orientiert. Diese beschloss der Verwaltungsrat ebenfalls jährlich unter Einbeziehung europäischer und nationaler Vorgaben, insbesondere der Zielvorgaben des BMASK.

Als generelle arbeitsmarktpolitische Ziele im Sinne des § 29 AMSG⁵ galten die Verringerung der Arbeitslosigkeit, die Verteilung des Betroffenheitsrisikos bestimmter Personen oder Personengruppen und die Existenzsicherung.

Darauf aufbauend fand die Festsetzung sogenannter Kernprozesse zur Erreichung dieser Ziele statt. Die konkreten Förderungsinstrumente waren jeweils einzelnen Kernprozessen zugeordnet. Die Förderung der Kurzarbeit gemäß §§ 34, 37b und 37c AMSG war z.B. eine Dienstleistung des AMS im Rahmen des Kernprozesses „Unternehmen bei der Suche nach geeigneten Arbeitskräften und bei der Anpassung von Arbeitskräften unterstützen“.

⁵ Gemäß § 29 Abs. 1 AMSG ist „auf ein möglichst vollständiges, wirtschaftlich sinnvolles und nachhaltiges Zusammenführen von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage hinzuwirken“.

Prozess Arbeitsmarktförderungen

Verfahrensvorschrift
zur Aufgabenver-
teilung zwischen
BMASK – AMS –
Buchhaltungs-
agentur –
BRZ GmbH – BMF

- 3.1 Die Aufgabenverteilung zwischen dem BMASK, dem AMS, der Buchhaltungsagentur, der BRZ GmbH und dem BMF war in der „Verfahrensvorschrift zur Verordnung für die Durchführung der Anordnung und Anweisung von finanziellen Leistungen im Arbeitsmarktservice“⁶ (VV-AMF) geregelt. Die VV-AMF legte das Verfahren für die „Zahlbarstellung und Verrechnung der aufgrund der maßgeblichen Rechtsvorschriften gewährten Beihilfen⁷ und abgeschlossenen Werkverträge nach dem Arbeitsmarktservicegesetz“⁸ fest.

Das damalige BMWA⁹ gab die Verfahrensvorschrift heraus und stellte über den Inhalt das Einvernehmen mit dem BMF und dem RH her. Sie trat am 1. Jänner 2004 in Kraft. Die zugrunde liegende „Verordnung für die Durchführung der Anordnung und Anweisung von finanziellen Leistungen im Arbeitsmarktservice (AMS – Anweisungsverordnung)“¹⁰ erlangte am 9. Februar 2004 Gültigkeit. Sowohl die Verfahrensvorschrift als auch die Verordnung waren hinsichtlich der verwendeten Begriffe und Verweise auf Rechtsstellen zur Zeit der Überprüfung nicht mehr aktuell. Sie verwiesen noch auf das BHG 1986 und die BHV 1989 und bezogen sich nicht auf das anlässlich der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform 2013 neu gefasste BHG 2013 bzw. die neu gefasste BHV 2013. Als Buchhaltungsorgan waren noch die Buchhaltungen des Bundesamtes für Soziales und Behindertenwesen statt der Buchhaltungsagentur des Bundes genannt. Die dem RH vorgelegten Anhänge zur Verfahrensvorschrift enthielten teilweise noch redaktionelle Anmerkungen und hatten dadurch Entwurfscharakter.

Weder die Verfahrensvorschrift noch deren Anhänge waren im Intranet des AMS in der Richtliniendokumentation veröffentlicht.

- 3.2 Der RH kritisierte, dass das BMASK und das AMS die Verfahrensvorschrift VV-AMF und die AMS – Anweisungsverordnung anlässlich der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform 2013 nicht adaptierten. Er empfahl daher dem BMASK, die Verfahrensvorschrift und die Verordnung in Zusammenarbeit mit dem AMS zu aktualisieren sowie über die aktualisierte Verfahrensvorschrift das Einvernehmen mit dem BMF und dem RH herzustellen. Dem AMS empfahl er, die aktuelle Version

⁶ nunmehr BGBl. II Nr. 120/2004

⁷ Im Folgenden bezeichnet der RH Beihilfen als Förderungen.

⁸ VV-AMF, S. 4

⁹ nunmehr BMASK

¹⁰ BGBl. II Nr. 120/2004

der Verfahrensvorschrift in die Richtliniendokumentation aufzunehmen und im Intranet des AMS zu veröffentlichen¹¹.

3.3 (1) *Das BMASK sagte in seiner Stellungnahme zu, der Empfehlung des RH zu folgen, indem es in einer Arbeitsgruppe gemeinsam mit dem BMF und dem AMS eine Adaptierung der Verordnung und der Verfahrensvorschrift erarbeitet werde.*

(2) Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, der Empfehlung des RH Folge zu leisten. Das AMS werde an der vom BMASK vorgeschlagenen Arbeitsgruppe mitwirken.

IT-Systeme und
Zahlungsverkehr

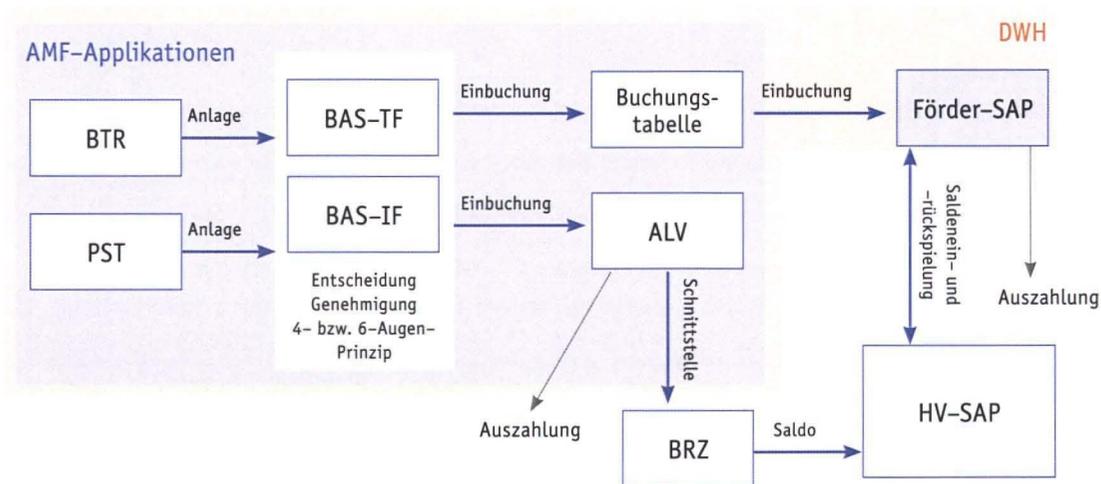
4.1 (1) Die Vergabe von Arbeitsmarktförderungen erfolgte im überwiegenden Ausmaß (95,8 % der Auszahlungen im Jahr 2015) durch das AMS (siehe Tabelle 2 in TZ 8). Zur Erfassung der Daten verwendete das AMS eine Reihe von Fachapplikationen, aus denen Buchungen im Förder-SAP generiert wurden. Diese Buchungen wurden täglich saldiert an das Haushaltsverrechnungssystem (HV-SAP) übergeben und fanden dadurch Eingang in die Haushaltsverrechnung des Bundes. In geringem Ausmaß (4,2 % der Auszahlungen im Jahr 2015) behielt sich der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz eine direkte Vergabe und damit auch direkte Abwicklung der Arbeitsmarktförderungen im Bundesministerium vor (z.B. das im Teilheft zum Bundesvoranschlag 2015 der Untergliederung (UG) 20 „Arbeit“ erwähnte Programm „fit2work“). In diesen Fällen nahm das BMASK die Verbuchung unmittelbar im Haushaltsverrechnungssystem vor.

Die nachstehende Abbildung gibt einen schematischen Überblick über die IT-Systeme und Schnittstellen:

¹¹ Analogie zu § 2 Abs. 1 BHV 2013

Prozess Arbeitsmarktförderungen

Abbildung 1: IT-Systeme und Schnittstellen



Legende: BTR = Betriebsdaten, PST = Personenstammdaten, BAS-TF = Beihilfenadministrationssystem für Trägerförderungen, BAS-IF = Beihilfenadministrationssystem für Individualförderungen, ALV = Arbeitslosenversicherung, BRZ = Bundesrechenzentrum, HV = Haushaltsverrechnung, DWH = Datawarehouse

Quellen: AMS; BMF; VV-AMF

Die Sachbearbeiter des AMS erfassen die Förderungen in den Beihilfenadministrationssystemen¹² für Trägerförderungen (BAS-TF) und für Individualförderungen (BAS-IF), wobei die Trägerförderungen nahezu ausschließlich von den Landesgeschäftsstellen¹³ und der Bundesgeschäftsstelle vergeben wurden. Alle Dateneingaben bzw. Entscheidungen unterlagen dem Vier-Augen-Prinzip. Erst danach kamen Förderungsverträge gültig zustande bzw. konnten Auszahlungen erfolgen. Zur Verstärkung der Kontrollen waren zufällig ausgewählte Förderungsfälle der Supervision unterworfen, d.h., für eine ordnungsmäßige Genehmigung war in diesen Fällen ein Sechs-Augen-Prinzip erforderlich (siehe auch TZ 15).

Bei der Erfassung der Förderungen griff das AMS auf Personenstammdaten (PST) bzw. Unternehmensdaten (Betriebsdaten – BTR) zurück. Dazu zählten insbesondere kreditorische Angaben wie Namen, Adressen, Ansprechpersonen, Kontoverbindungen. Falls die PST- oder BTR-Daten noch nicht erfasst waren, mussten sie zuerst angelegt werden.

¹² In Ausnahmefällen entfiel die Erfassung in BAS-TF oder BAS-IF (z.B. bei Bekanntmachung in der Wiener Zeitung oder bei Sonderförderungen, für die keine Richtlinien vorlagen), sondern erfolgte direkt im Förder-SAP.

¹³ Davon abweichend zahlten bspw. in Niederösterreich die regionalen Geschäftsstellen die Qualifizierungsförderung für Beschäftigte aus.

Auch die Neuanlage von Personen und Unternehmen unterlag dem Vier-Augen-Prinzip.

(2) Für die Auszahlung im Rahmen bestimmter Förderungsinstrumente¹⁴ waren Berechnungen auf Basis des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AIVG) erforderlich. In diesen Fällen erfolgten die endgültige Berechnung der Förderungshöhe und die Auszahlung durch die BRZ GmbH. Die verbuchten Rechnungen und Zahlungen wurden in das Förder-SAP zurückgespielt, um eine gesamthafte Steuerung und Auswertung des Förderungsbudgets zu ermöglichen.

Für die übrigen Förderungsinstrumente wurde der Zahlungsprozess über das Förder-SAP angestoßen. Die Förderungsinstrumente, die solchermaßen zur Auszahlung kamen, konnten die Geschäftsstellen des AMS aus Gründen der Budgetsteuerung mittels einer Buchungstabelle reihen. Die Übergabe der Zahlungsaufträge erfolgte via Filetransfer per Telebanking, nicht über den Standardzahlungsprozess durch die BRZ GmbH.

Diesen Standardzahlungsprozess hatte das BMF gemeinsam mit der BRZ GmbH (IT-Verfahren Zahlungsverkehr des Bundes) als Folge einer Empfehlung des RH an die Buchhaltungsagentur im Jahr 2008¹⁵ entwickelt. Der RH hatte die Verwendung von Telebanking als ein Sicherheitsrisiko beurteilt, weil zahlungsrelevante Daten nachträglich verändert werden konnten. Im IT-Verfahren Zahlungsverkehr des Bundes wurden die Zahlungsverkehrsdaten aus dem Haushaltsverrechnungssystem bzw. anderen Vorsystemen automatisiert verarbeitet und mittels qualifizierter elektronischer Signatur an die BAWAG P.S.K. übermittelt. Parallel dazu wurde ein IT-Durchführungsauftrag gemäß § 105 BHV 2013 erstellt, den die Mitarbeiter der BRZ GmbH erst unterschreiben konnten, wenn sichergestellt war, dass die Zahlungsverkehrsdaten in Ordnung waren. Die BAWAG P.S.K. führte die Zahlungen erst nach Erhalt des unterschriebenen IT-Durchführungsauftrags durch.

(3) Das Förder-SAP übermittelte täglich die Mittelbindungen (Obligo), Forderungen und Verbindlichkeiten (Rechnungen) sowie Zahlungen¹⁶ saldiert an das Haushaltsverrechnungssystem, um dort die aktuelle Budgetausnutzung zu dokumentieren.

¹⁴ Gründungsbeihilfe, Deckung des Lebensunterhalts, Kursnebenkosten, Kombilohn, Fachkräftestipendium

¹⁵ Bericht des RH, „Buchhaltungsagentur des Bundes“, Reihe Bund 2008/11, TZ 19

¹⁶ „Stufen der Verrechnung“ gemäß § 90 Abs. 1 BHG 2013

Prozess Arbeitsmarktförderungen

- 4.2 Der RH kritisierte, dass das AMS Telebanking im Zahlungsverkehr verwendete. Das entsprach nicht mehr dem technischen Standard und stellte ein Sicherheitsrisiko dar. Der RH empfahl daher dem AMS, den aus dem Förder-SAP mittels Telebanking durchgeführten Zahlungsverkehr über das IT-Verfahren Zahlungsverkehr des Bundes abzuwickeln. Dadurch wäre die Erstellung von IT-Durchführungsaufträgen gemäß § 105 BHV 2013 sichergestellt.
- 4.3 *Das AMS wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es auf dringende Empfehlung des BMF im Jahr 2015 ein Projekt gestartet habe, um die Zahlungsdrehscheibe des Bundes nutzen zu können. Aufgrund einer Verfahrensänderung in der BRZ GmbH sei die Produktivsetzung auf Mitte 2016 verschoben worden.*

Risikoanalyse

- 5.1 Wie der RH bereits zum Bundesrechnungsabschluss 2013¹⁷ festgestellt hatte, lag im AMS für den Prozess der Arbeitsmarktförderungen keine gesamthafte Risikoanalyse vor. Mithilfe einer Risikoanalyse sollten Risiken im Prozess sowie in IT-Systemen erkannt und bewertet werden, um ein entsprechendes IKS einzurichten. Ziel war es, auf Bedrohungen durch organisatorische Mängel, menschliche Fehlhandlungen, technisches Versagen oder vorsätzliche Manipulation adäquat reagieren zu können, um das Gesamtrisiko so weit zu reduzieren, dass das verbleibende Restrisiko quantifizierbar und akzeptierbar wurde.
- 5.2 Der RH kritisierte erneut¹⁸, dass der IT-Prozess des AMS keiner gesamthafte Risikoanalyse unterzogen war, obwohl dies eine essenzielle Voraussetzung für ein effektives IKS war. Mangels Vorliegen einer Risikoanalyse war das inhärente Risiko des Prozesses Arbeitsmarktförderungen nicht bekannt und das AMS konnte keine speziell darauf aufbauenden technischen und/oder organisatorischen Maßnahmen zur Reduktion des inhärenten Risikos setzen. Der RH empfahl daher dem AMS erneut, eine gesamthafte Risikoanalyse – nach anerkannten Standards (z.B. ISO 27001, 27005 und 31000) – durchzuführen, um potenzielle Fehler im Verfahren zu vermeiden.
- 5.3 *Das AMS räumte in seiner Stellungnahme ein, dass kein schriftlich ausgearbeitetes Risikokonzept vorliege. Daraus dürfe aber nicht abgeleitet werden, dass es kein adäquates IKS gebe. Vielmehr besitze das AMS seit vielen Jahren ein effektives IKS, das permanent angepasst werde. Die Dokumentation des Prozesses der Risikoanalyse sei verbesserbar, würde aber nichts über die Qualität des IKS beim AMS aussa-*

¹⁷ BRA 2013, Textteil Band 2, S. 126 f.

¹⁸ BRA 2013, Textteil Band 2, S. 126 f.

gen. Es werde bezweifelt, ob im Sinne einer Kosten-Nutzen-Analyse der Aufwand einer ISO-Zertifizierung angezeigt erscheine.

- 5.4 Der RH betonte gegenüber dem AMS nochmals, dass ein adäquates IKS sich dadurch auszeichnete, dass es speziell auf das – in einer Risikoanalyse erhobene – inhärente Risiko eines Prozesses abgestimmt war. Eine umfassende Risikoanalyse war daher eine unabdingbare Grundlage für die Erarbeitung und Implementierung eines umfassenden IKS in den IT-Verfahren. Der RH stellte auch klar, dass die Empfehlung nicht auf eine ISO-Zertifizierung abzielte, sondern eine an ISO-Standards orientierte Risikoanalyse nahelegte. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Rollen- und Berechtigungskonzept

- 6.1 Ein Rollen- und Berechtigungskonzept sollte aufbauend auf der Risikoanalyse entwickelt werden.¹⁹ Eine Rolle definierte Aufgaben, Eigenschaften und Rechte eines Benutzers in einem IT-System, um Einstellungen nicht für jeden Nutzer einzeln festlegen zu müssen. Dies erleichterte die Rechteverwaltung des Softwaresystems, weil insbesondere bei Änderungen der Rechtestruktur nur die Rechte der Benutzerrolle angepasst werden mussten.

Das AMS konnte dem RH keine vollständige Dokumentation des Rollen- und Berechtigungskonzepts – weder in den AMF-Applikationen noch im Förder-SAP – vorlegen.

- 6.2 Der RH kritisierte, dass das AMS dem RH keine vollständige Dokumentation des Rollen- und Berechtigungskonzepts in dem vom AMS eingesetzten IT-Systemen vorlegen konnte. Er empfahl dem AMS daher, ein rollenbasiertes Berechtigungskonzept aufbauend auf einer Risikoanalyse aller Teilprozesse der Verrechnung von Arbeitsmarktförderungen zu erstellen, und dieses in geeigneter Weise (z.B. in der Richtlinien dokumentierung im Intranet des AMS) zu veröffentlichen.
- 6.3 *Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, bereits an einer Bundesrichtlinie für die Vergabe von Berechtigungen in Form von rollenbasierenden Berechtigungskonzepten zu arbeiten.*

¹⁹ siehe dazu Bericht des RH, „Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes“, Reihe Bund 2012/10, TZ 37

Prozess Arbeitsmarktförderungen

Datenabgleich zwischen Förder-SAP und Haushaltsverrechnungssystem

7.1 (1) Das BMASK stellte zum Jahresende 2015 im Budget für die aktive Arbeitsmarktpolitik (Detailbudget 20.01.02) eine Abweichung zwischen den Auszahlungen des Finanzierungs- und den Aufwendungen des Ergebnishaushalts fest. Aufgrund der Buchungslogik²⁰ konnte das BMASK die Abweichung nicht erklären. Das BMASK ersuchte daher das BMF um Abklärung der Differenz. Das BMF stellte bei einer Analyse aller vom Förder-SAP an das Haushaltsverrechnungssystem übergebenen Buchungen fest, dass bereits im Jahr 2014 sieben Buchungen in Höhe von 9,48 Mio. EUR im Haushaltsverrechnungssystem nicht durchgeführt worden waren, die sich auf die Ergebnisrechnung der UG 20 „Arbeit“ ausgewirkt hatten. Mit der nachträglichen Einbuchung der fehlenden Belege konnte die Ergebnisrechnung 2015 berichtigt werden.

(2) Der RH verwies diesbezüglich auch auf seine Feststellung zu den Abschlussrechnungen 2014²¹: Aufgrund eines Schnittstellenfehlers im Bereich des AMS wurden auch im Finanzjahr 2014 Ersatzforderungen i.Z.m. Rückforderungen nicht abgebaut; erst über Auftrag des RH im Zuge des Mängelbehebungsverfahrens korrigierte das BMF die Differenz.

7.2 Der RH kritisierte, dass die Schnittstelle zwischen Förder-SAP und Haushaltsverrechnungssystem im Finanzjahr 2015²² wiederum Buchungsfehler hervorrief. Er empfahl dem AMS, BMASK und BMF zum wiederholten Male, geeignete Maßnahmen zu treffen, um Abweichungen zwischen den Buchungen im Förder-SAP und dem Haushaltsverrechnungssystem künftig zu unterbinden.

7.3 (1) *Das BMASK sagte dies zu. Es werde gemeinsam mit dem BMF und dem AMS die Abweichungen analysieren. Das BMASK halte aber fest, dass die Abweichungen nur den Ergebnishaushalt betroffen hätten, auf den weder das BMASK noch das AMS Einfluss hätten, da die Daten des Ergebnishaushalts vom Finanzierungshaushalt abgeleitet würden.*

(2) *Das AMS sagte ebenfalls die Umsetzung der Empfehlung zu. Es betonte ergänzend, dass die übermittelten Zahlen ihren Niederschlag im Finanzierungshaushalt finden würden, und die Auszahlungen im Finanzierungshaushalt jenen des AMS entsprächen. Man werde in der vom BMASK angeregten Arbeitsgruppe die Abweichungen analysieren.*

²⁰ Rechnungen bzw. Verbindlichkeiten und Zahlungen werden immer gleichzeitig in gleicher Höhe gebucht.

²¹ BRA 2014, Textteil Teil 3, S. 144 f., TZ 54

²² Die Ursache dafür war im Jahr 2014 grundgelegt.

Überprüfung des Prozesses Förderungen im Arbeitsmarkt gemäß § 9 RHG 1948

- 7.4 Der RH stellte gegenüber dem BMASK klar, dass auch der Ergebnishaushalt Teil der Abschlussrechnungen des Bundes und das Ressort für das Zahlenwerk aller rechtlich vorgesehenen Haushalte verantwortlich war (vgl. §§ 6 und 7 BHG 2013).

Abwicklung der Förderungen

Budgetplanung und -ausnutzung

- 8.1 (1) Die Arbeitsmarktförderungen waren im Bundeshaushalt in der UG 20 „Arbeit“ verrechnet. Dafür war im Globalbudget 20.01 „Arbeitsmarkt“ insbesondere das Detailbudget 20.01.02 „Aktive Arbeitsmarktpolitik“ vorgesehen. Die Mittel wurden durch die variablen Budgets für Kurzarbeitsbeihilfen und Maßnahmen für Ältere („50 plus-Mittel“) im Detailbudget 20.01.03 „Leistungen/Beiträge BMASK“ ergänzt. Die Gesetzesgrundlagen dafür fanden sich im Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz (AMPFG), wobei in beiden Fällen (Kurzarbeitsbeihilfen und Maßnahmen für Ältere) die Mittel aus dem Budget für Leistungen aus dem Arbeitslosenversicherungsgesetz (AIVG) zu entnehmen waren („AIVG-Mittel“). Die Maßnahmen für Ältere legte das Budgetbegleitgesetz 2015²³ auf 120 Mio. EUR fest. Die für Kurzarbeitsbeihilfen vorgesehenen Mittel von maximal 30 Mio. EUR waren nicht im Bundesvoranschlag 2015 budgetiert. Das BMASK verrechnete sie im variablen Bereich des Detailbudgets 20.01.03.²⁴

Die folgende Tabelle zeigt für das Jahr 2015 Voranschlag und Vollzug der Arbeitsmarktförderungen:

²³ BGBl. I Nr. 40/2014 vom 12. Juni 2014

²⁴ Gemäß § 54 Abs. 6 BHG 2013 waren Überschreitungen in variablen Budgetbereichen zulässig.

Abwicklung der Förderungen

Tabelle 2: Budget der Arbeitsmarktförderungen 2015 (Finanzierungshaushalt)									
Detailbudget 1/Detailbudget 2 bzw. Budgetposition	Voranschlag			Auszahlung (Vollzug)			Voranschlagsabweichung		
	BMASK	AMS	Summe	BMASK	AMS	Summe	BMASK	AMS	Summe
in Mio. EUR									
20.01.02 Aktive Arbeitsmarktpolitik									
Aktive Arbeitsmarktpolitik, zweckgebunden	39,44	845,65	885,09	16,08	983,67	999,75	- 23,35	+ 138,01	+ 114,66
Aktive Arbeitsmarktpolitik, ESF, variabel	55,30	0,00	55,30	32,25	3,29	35,54	- 23,05	+ 3,29	- 19,76
Summe Förderungen im Detailbudget 20.01.02	94,74	845,65	940,39	48,34	986,96	1.035,29	- 46,40	+ 141,30	+ 94,90
20.01.03 Leistungen/Beiträge BMASK									
Kurzarbeitsbeihilfen (zw), variabel	-	-	-	-	4,85	4,85	-	+ 4,85	+ 4,85
Maßnahmen für Ältere (zw), variabel	-	120,00	120,00	-	119,97	119,97	-	- 0,03	- 0,03
Summe Förderungen im Detailbudget 20.01.03	-	120,00	120,00	-	124,83	124,83	-	+ 4,83	+ 4,83
Arbeitsmarktförderungen 2015 insgesamt	94,74	965,65	1.060,39	48,34	1.111,78	1.160,12	- 46,40	+ 146,13	+ 99,73

Quelle: HIS

In Summe waren im Jahr 2015 1.060,39 Mio. EUR für Arbeitsmarktförderungen im Bundeshaushalt veranschlagt. Davon standen 965,65 Mio. EUR dem AMS und 94,74 Mio. EUR dem BMASK zur Verfügung. Das Budget des AMS erhöhte sich im Vollzug aufgrund der Auflösung der Arbeitsmarktrücklage von insgesamt 121,5 Mio. EUR im Rahmen von Mittelverwendungsüberschreitungen²⁵, die das BMF am 9. September 2015 und am 30. November 2015 genehmigte. Außerdem stieg das Budget des AMS aufgrund von Mittelumrichtungen zwischen den Finanzstellen, d.h. zulasten des Budgets des BMASK. Der Voranschlag für Arbeitsmarktförderungen im Jahr 2015 wurde im Vollzug („Auszahlung“) mit 1,160 Mrd. EUR (davon BMASK: 48,34 Mio. EUR, AMS: 1,112 Mrd. EUR) um insgesamt 99,73 Mio. EUR überschritten (davon BMASK: 46,40 Mio. EUR unterschritten, AMS: 146,13 Mio. EUR überschritten).

(2) Die nähere Aufteilung der Mittel des AMS für das Jahr 2015 – insbesondere auf die Teilorganisationen des AMS – war in einem Beschluss des Verwaltungsrats des AMS²⁶ vom 11. November 2014 geregelt. Demnach standen dem AMS Mittel im Ausmaß von 1.140,39 Mio. EUR zur Verfügung. Dieser Betrag beinhaltete 845,59 Mio. EUR aus dem Detail-

²⁵ gemäß Art. V Abs. 1 Z 2 BFG 2015

²⁶ Der Verwaltungsrat des AMS wurde von Vertretern des BMASK und des BMF, Arbeitnehmervertretern (Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft VIDA, Bundesarbeitskammer), Arbeitgebervertretern (Vereinigung der Österreichischen Industrie, Wirtschaftskammer Österreich), dem AMS-Betriebsrat und kooptierten Mitgliedern der Landesgeschäftsstellen besetzt.

**Überprüfung des Prozesses Förderungen
im Arbeitsmarkt gemäß § 9 RHG 1948**

budget 20.01.02 (sogenanntes „Regelbudget“), Mittel aus der geplanten Auflösung der Arbeitsmarktrücklage (144,8 Mio. EUR), Mittel für ältere Arbeitnehmer (120 Mio. EUR aus dem Detailbudget 20.01.03) und Mittel für die Kurzarbeit (30 Mio. EUR aus dem Detailbudget 20.01.03). Am 20. Oktober 2015 erhöhte der Verwaltungsrat das Budget für Arbeitsmarktförderungen um 2 Mio. EUR.

Die folgende Tabelle vergleicht die Budgetplanung des Verwaltungsrats des AMS mit dem Voranschlag des Bundes:

Tabelle 3: Vergleich der Budgetplanung des Verwaltungsrats mit Voranschlag im Bundeshaushalt (Finanzierungshaushalt)

	Verwaltungsrat des AMS		Bundeshaushalt (AMS)
	Beschluss vom 11.11.2014	Beschluss vom 20.10.2015	Voranschlag
	in Mio. EUR		
Regelbudget	845,59	847,59	845,65
Auflösung der Arbeitsmarktrücklage	144,80	141,46	-
EGF-Mittel	-	3,34	-
50 plus-Mittel	120,00	120,00	120,00
Kurzarbeit	30,00	30,00	-
Gesamtsumme	1.140,39	1.142,39	965,65

Quellen: AMS-Verwaltungsratsbeschlüsse; HIS

Wie Tabelle 3 zeigt, unterschied sich das dem AMS zur Verfügung stehende Budget für Arbeitsmarktförderungen im Bundeshaushalt von dem durch den Verwaltungsrat beschlossenen Budget. Dies war darauf zurückzuführen, dass im Bundeshaushalt die geplante Auflösung der Arbeitsmarktrücklage und die für Kurzarbeit zur Verfügung stehenden Mittel nicht veranschlagt waren. Das dem AMS tatsächlich zur Verfügung stehende Budget war somit nicht aus dem Bundesvoranschlag 2015 ersichtlich.

(3) Die für Ältere (sogenannte „50 plus-Mittel“) sowie für Kurzarbeit vorgesehenen Mittel waren im variablen Detailbudget 20.01.03 „Leistungen/Beiträge BMASK“ budgetiert. Tatsächlich war die Höhe der Mittel sowohl rechtlich als auch gemäß Verwaltungsratsbeschluss mit einer klaren Obergrenze versehen, und zumindest die Überschreitung der 50 plus-Mittel war auch IT-mäßig nicht möglich (siehe TZ 11).

Gemäß § 12 Abs. 2 BHG 2013 waren variable Budgetbereiche aufgrund geeigneter Parameter errechenbar. Sie waren u.a. in Budgetbereichen vorgesehen, in denen die Mittelverwendung von konjunkturellen Schwankungen abhängig war (§ 12 Abs. 5 Z 1 BHG 2013). Die

Abwicklung der Förderungen

Höhe der Mittel für Ältere war demgegenüber nicht aufgrund geeigneter Parameter errechenbar und unterlag auch keiner konjunkturellen Schwankung. Das AMS schöpfte im Vollzug die Mittel für Ältere möglichst vollständig aus.²⁷

8.2 (1) Der RH kritisierte, dass das im Jahr 2015 tatsächlich zur Verfügung stehende Budget für Arbeitsmarktförderungen im Bundeshaushalt (965,65 Mio. EUR) sich von dem durch den Verwaltungsrat des AMS beschlossenen Budget (1,142 Mrd. EUR) unterschied. Damit war aus dem Bundesvoranschlag 2015 das vom Verwaltungsrat beschlossene Budget nicht ersichtlich. Speziell die mangelnde Veranschlagung der geplanten Auflösung der Arbeitsmarktrücklage im Bundeshaushalt entsprach nicht den Grundsätzen der Budgetwahrheit (Art. 51 B-VG i.V.m. § 28 BHG 2013) und der Transparenz. Der RH empfahl daher dem BMASK, die geplanten Förderungsmittel in voller Höhe im Bundeshaushalt zu veranschlagen und diesen Wert als Grundlage der Planung des Verwaltungsrats heranzuziehen, um die Budgetwahrheit und Transparenz des für Arbeitsmarktförderungen zur Verfügung stehenden Budgets zu erhöhen.

(2) Weiters bemängelte der RH, dass die für Maßnahmen für Ältere vorgesehenen Mittel des AMS als variable Mittelverwendungen budgetiert waren, obwohl sie nicht der Definition von variablen Budgetbereichen gemäß § 12 BHG 2013 entsprachen. Die Höhe der Mittel war nicht durch geeignete Parameter errechenbar, sondern mit einer betraglichen Obergrenze vorgesehen. Damit unterlagen diese keiner konjunkturellen Schwankung. Vielmehr stellte das AMS sicher, dass die Mittel für Maßnahmen für Ältere (50 plus-Mittel) im Vollzug möglichst vollständig ausgeschöpft wurden. Der RH empfahl daher dem BMASK, zukünftig die 50 plus-Mittel in einem Detailbudget mit fixen Obergrenzen zu budgetieren.

8.3 (1) *Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der Fördermittelbeschluss des Verwaltungsrats grundsätzlich nach Beschlussfassung des BFG erfolge (für 2015 am 20. Jänner 2015), weil erst dann die Anteile im fixen Budgetbereich der UG 20 feststünden. Im Oktober lägen schließlich valide Daten über die Abrechnungsergebnisse des Hauptverbandes bezüglich der Überweisung in die Arbeitsmarktrücklage vor, welche eine Voraussetzung für konkret planbare Rücklagenentnahmen im Folgejahr seien.*

²⁷ Das AMS bebuchte die AMS-Finanzpositionen für 50 plus-Mittel nicht direkt, sondern führte alle 14 Tage automatisiert eine Umbuchung im Förder-SAP durch, solange das Budget für 50 plus-Mittel (120 Mio. EUR im Jahr 2015) nicht ausgeschöpft war. War das Budget verbraucht, griff das AMS auf die Mittel aus dem allgemeinen „Budgettopf“ (DB 20.01.02) zu.

(2) Bei der Budgeterstellung stehe nur der aktuell gültige längerfristige Plan des AMS zur Verfügung, der aber lediglich indikativen Charakter habe und auf vorläufigen Schätzungen der zu erwartenden Mehreinzahlungen in der Arbeitsmarktrücklage beruhe. Damit könnten die Entnahmen aus der Arbeitsmarktrücklage zum Zeitpunkt der Budgeterstellung nur sehr ungenau angegeben werden.

Folglich könne der Empfehlung des RH nicht gefolgt werden.

(3) Bezüglich des Unterschieds der im Budget für Arbeitsmarktförderungen ausgewiesenen Mittel zu jenen gemäß des Beschlusses des Verwaltungsrats des AMS führte das BMASK in seiner Stellungnahme aus, dass der vom RH herangezogene Veranschlagungsbetrag mit dem AMS-Förderbudget nicht vergleichbar sei, zumal noch Budgetmittel für weitere Maßnahmen aus anderen Detailbudgets hinzuzurechnen wären. Daraus ergäben sich budgetierte Mittel in Höhe von rd. 1.090,39 Mio. EUR.

(4) Nach Angaben des BMASK erwecke die Begrenzung der Mittel für Ältere durch Festlegung einer maximalen Obergrenze in einem variablen Budgetbereich den Eindruck eines fixen Budgets, über die Grenze hinausgehende Aufwendungen würden aus einem anderen Detailbudget²⁸ bedeckt. Im Übrigen korreliere die Zielgruppe mit der konjunkturellen Entwicklung, und das BMASK habe diese Mittel in der erforderlichen Parameterverordnung berücksichtigt. Es läge darüber hinaus nicht in der Hand des BMASK, in welchem Detailbudget diese Mittel zu budgetieren wären, diesbezüglich habe das BMASK den Vorgaben des BMF zu folgen.

8.4 (1) Der RH entgegnete dem BMASK, dass dem Grundsatz der Budgetwahrheit auch im Zusammenhang mit den Mitteln der UG 20 zu folgen war, auch wenn die betreffenden Zahlen nur als Schätzwerte aufgenommen werden können. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung an das BMASK.

(2) Zur Differenz zwischen den im Budget unter der Position „Arbeitsmarktförderung“ ausgewiesenen Mitteln und den im Beschluss des Verwaltungsrats des AMS vorgesehenen Mitteln entgegnete der RH dem BMASK, dass diesbezüglich die Möglichkeiten der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Budgetierung und Mittelverwendung, welche das BHG 2013 bot, nur unzureichend umgesetzt waren. In den Budgetunterlagen (Teilheft UG 20) war nicht transparent und nachvollziehbar dargestellt, dass außerhalb der Position „Arbeitsmarktförde-

²⁸ DB 20.01.02.01

Abwicklung der Förderungen

“ noch weitere Mittel für diesen Zweck in anderen Detailbudgets veranschlagt waren. Darüber hinaus wichen auch die vom BMASK in der Stellungnahme angeführten weiteren Positionen nach wie vor erheblich von den durch den Verwaltungsrat des AMS beschlossenen Mitteln ab, weshalb der RH bei seiner Empfehlung verblieb.

(3) Bezüglich der Budgetierung der Mittel für Ältere wies der RH das BMASK auf die in der Stellungnahme durch das Ressort selbst getroffene Feststellung hin, dass die Auszahlungsobergrenze bei den Mitteln für Ältere im Vollzug fix sei und darüber hinaus gehende Mittelverwendungen aus einem anderen Detailbudget bedeckt würden. Diese Feststellung bestätigte die Beurteilung des RH, dass es sich ihrem Charakter nach um Mittel mit fixer Obergrenze handelte, welche der Höhe nach nicht mit der konjunkturellen Entwicklung korellierten. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

9.1 (1) Die Verrechnung der Arbeitsmarktförderungen durch das AMS im Förder-SAP erfolgte nach Förderungsinstrumenten²⁹ (siehe Tabelle 1 in TZ 2). In dieser Form erfolgte auch die Darstellung im Geschäftsbericht des AMS. Im Bundeshaushalt richtete sich die detaillierte Verrechnung auf Konten (Budgetpositionen) nach den Vorgaben der Kontenplanverordnung 2013 und damit abhängig von der vertraglichen Ausgestaltung als Werkvertrag oder als Transfer (Förderungsvertrag).³⁰ Die Transfers waren in der Kontenplanverordnung 2013 nach Zahlungsempfängern (als „Organisationsart“ bezeichnet) gegliedert (z.B. Gebietskörperschaften, Kammern, Unternehmen, Finanzunternehmen, Non-Profit-Organisationen, physische Personen).

(2) Die Verrechnung der Arbeitsmarktförderungen im AMS (Förder-SAP) und im Bundeshaushalt (Haushaltsverrechnungssystem) folgte somit unterschiedlichen Logiken, weshalb für die Zuordnung der Förderungsfälle des AMS zu einer Budgetposition im Bundeshaushalt eine

²⁹ Um die im Bundeshaushalt veranschlagten Förderungsmittel nicht zu überschreiten, richtete das AMS betragliche Obergrenzen für die Auszahlung von „nationalen Mitteln“, „ESF-Mitteln“ sowie „ALVG-Mitteln“ ein, die den veranschlagten Detailbudgets 20.01.02.01, 20.01.02.02 bzw. den Budgetpositionen für Kurzarbeit und Ältere im Detailbudget 20.01.03.02 entsprachen.

³⁰ Werkverträge und Förderungsverträge (Transfers) unterschieden sich im Wesentlichen in der rechtlichen Ausgestaltung und in der Form der Endabrechnung. Bei Werkverträgen war die Erstellung eines Werkes (z.B. einer Kursmaßnahme) gegen Entgelt vereinbart, während bei Förderungsverträgen die Verwirklichung des Verwendungszwecks, d.h. das widmungsgemäße Verhalten (z.B. der pünktliche Kursbesuch), nicht aber der Erfolg geschuldet wurde. Bei Werkverträgen erfolgten Pauschalabrechnungen; der Auftraggeber konnte Leistungsstörungen beim Auftragnehmer geltend machen (z.B. waren Vertragsstrafen bei mangelnder Leistungserbringung möglich), während Förderungsverträge immer auf Basis von Eckkosten abgerechnet wurden.

Umschlüsselung der Verrechnungsdaten notwendig war. Die Zuordnung kam durch die Auswahl der Organisationsart in der AMF-Applikation BTR aus einer vorgegebenen Auswahlliste zustande. Für die Auswahl einer Organisationsart gab es keine klar definierten Vorgaben. Eine systematische Analyse der Buchungsdaten durch den RH ergab, dass die Zahlungen im Bundeshaushalt nicht durchgängig auf den richtigen Budgetpositionen (Konten) bebucht waren:

- Zumindest in zwölf Fällen waren Zahlungen im Jahr 2015 an dasselbe Unternehmen in zwei verschiedenen Budgetpositionen des Bundeshaushalts abgebildet.
- Bestimmte Unternehmen waren falschen Budgetpositionen (z.B. im Bereich der Kammern, der Gemeinden und der Finanzunternehmen) zugeordnet.

9.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Verrechnung der Arbeitsmarktförderungen im AMS und im BMASK unterschiedlichen Logiken folgte, wodurch zum einen ein Verwaltungsmehraufwand für die Umschlüsselung der Verrechnungsdaten und zum anderen Fehler bei der Überleitung der AMS-Daten in den Bundeshaushalt entstanden.

Der RH empfahl dem AMS, künftig die korrekte Verbuchung der Arbeitsmarktförderungen im Bundeshaushalt sicherzustellen; dazu wäre einerseits eine Richtlinie auszuarbeiten, die die Zuordnung der Organisationsart eindeutig regelt, und wären andererseits Maßnahmen zur Qualitätssicherung bei der Erfassung bzw. Verbuchung zu setzen. Darüber hinaus empfahl der RH dem BMASK, dem AMS und dem BMF, die unterschiedlichen Verrechnungslogiken zu analysieren und im Hinblick auf die Verwaltungsökonomie Möglichkeiten zur Harmonisierung zu prüfen.

9.3 (1) *Das BMASK schlug in seiner Stellungnahme vor, gemeinsam mit dem BMF und dem AMS die Verrechnungslogik und die Umschlüsselungsalgorithmen zu analysieren. Das BMASK weise aber auf die grundsätzliche Wesensfremdheit beider Logiken hin, zumal in einem auf Förderarten und Instrumente abgestellt würde, im anderen auf Sektoren der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.*

(2) *Das AMS machte gemäß seiner Stellungnahme die Umsetzung der Empfehlung des RH vom Ergebnis der vom BMASK vorgeschlagenen Analyse, an der es teilnehmen werde, abhängig.*

Abwicklung der Förderungen

- Budgetsteuerung und -vollzug**
- 10.1** Zur unterjährigen Budgetsteuerung diente die in § 90 Abs. 1 Z 1 BHG 2013 (§ 65 BHV 2013) vorgesehene Verrechnung von Obligos. Dabei unterschied das AMS zwischen den Stufen Mittelreservierung, Mittelvorbindung und Mittelbindung. Diese Formen des Obligos buchten die AMF-Applikationen automatisch im Förder-SAP. Mittelreservierungen und Mittelvorbindungen dienten der Information der betroffenen Geschäftsstellen, um deren Mittelplanung zu unterstützen. Mittelbindungen dagegen stellten sicher, dass die Auszahlungsobergrenzen nicht überschritten wurden, weil die Genehmigung von Förderungsfällen (Auszahlungsplänen) bei unzureichenden Mitteln nicht möglich war. Mit der Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung erfolgte automatisch eine Anpassung der Mittelbindung an die Endabrechnung bzw. Schlusszahlung. Nachdem die AMF-Applikationen die Obligos automatisch im Förder-SAP buchten, konnte eine durchgehende Erfassung von Mittelbindungen sichergestellt werden (§ 7 Abs. 4 BHV 2013).
- 10.2** Der RH hob positiv hervor, dass im Bereich der AMS-Förderungen durch die durchgehende Verrechnung von Obligos die durchgehende Bindung von Budgetmitteln sichergestellt war.
- Zeitliche Zuordnung**
- 11.1** Gemäß § 89 Abs. 2 BHG 2013 waren alle Geschäftsfälle in der Ergebnis- und Vermögensrechnung periodengerecht zuzuordnen. Gemäß § 41 Abs. 6 BHV 2013 konnte eine Verrechnung von Transferaufwendungen zum Zeitpunkt der Zahlung erfolgen, sofern eine wirtschaftliche Zuordnung nicht möglich war.
- Arbeitsmarktförderungen gewährte das AMS in Form von Förderungsverträgen („Transfers“; 737,45 Mio. EUR im Jahr 2015) und Werkverträgen (422,67 Mio. EUR im Jahr 2015) (siehe TZ 9). In beiden Fällen erfolgte die Verrechnung der Aufwendungen zum Zeitpunkt der Zahlung, unabhängig davon, welchem Finanzjahr der tatsächliche Zahlungsfluss wirtschaftlich zuzurechnen war; dies deshalb, weil die AMF-Applikationen den tatsächlichen Leistungszeitraum nicht an das Förder-SAP übergaben. Dies war haushaltsrechtlich für die Förderungsverträge des AMS möglich; die Verbuchung der Förderungen auf Basis von Werkverträgen entsprach aber nicht den haushaltsrechtlichen Vorschriften.
- 11.2** Der RH kritisierte, dass die Verrechnung der Förderungen, die das AMS über Werkverträge abwickelte, zum Zeitpunkt ihrer Zahlung und damit unabhängig von der wirtschaftlichen Zuordnung nicht den haushaltsrechtlichen Vorschriften entsprach. Er empfahl dem BMASK und dem AMS, mit Unterstützung des BMF Möglichkeiten zu prüfen, wie

Arbeitsmarktförderungen in Form von Werkverträgen korrekt verbucht werden könnten, um eine periodengerechte Zuordnung der Aufwendungen zu ermöglichen und damit die haushaltsrechtlichen Vorschriften zu erfüllen.

11.3 *Das BMASK und das AMS sagten dies zu.*

Rückforderungen

12.1 Durch Rückforderungen von ausbezahlten Förderungsbeträgen seitens des AMS entstanden in der UG 20 „Arbeit“ Abweichungen zwischen der Finanzierungsrechnung und der Ergebnisrechnung. Eine Rückforderung wurde zunächst als negative Aufwendung (Rechnung) eingebucht. Die Einzahlung (negative Auszahlung) konnte in einem anderen Finanzjahr erfolgen und wurde jedenfalls zum Zeitpunkt der Zahlung verbucht.

Rückforderungen rechnete das AMS, sofern gleichzeitig eine Zahlungsverpflichtung des AMS bestand, automatisch gegen diese auf. Das Vorgehen bei Rückforderungen war in der Bundesrichtlinie des AMS „Allgemeine Grundsätze zur Abwicklung von Förderungs- und Werkverträgen (ALL-Richtlinie)“ festgelegt. Eingelangte Rückzahlungen musste nach Angabe der Finanzabteilung der Bundesgeschäftsstelle des AMS die jeweilig zuständige Finanzabteilung in den AMF-Applikationen BAS-IF oder BAS-TF händisch erfassen. Eine lückenlose Dokumentation der beim AMS eingelangten Rückzahlungen war durch die manuelle Eingabe technisch nicht sichergestellt. Dadurch konnte es zu fehlerhaften Berechnungen bei der Neuaufrollung der Endabrechnung von Förderungen kommen.

12.2 Der RH kritisierte, dass eine vollständige Erfassung der Rückzahlungen zu Rückforderungen in den AMF-Applikationen technisch nicht sichergestellt war und dies zu fehlerhaften Berechnungen bei der Neuaufrollung der Endabrechnung von Förderungen führen konnte. Er empfahl dem AMS, unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Aspekten geeignete Maßnahmen zu setzen, um die vollständige Dokumentation von Rückzahlungen zu Rückforderungen sicherzustellen.

12.3 *Entsprechend der Stellungnahme des AMS sei aus Gründen der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit auf eine weitere Schnittstelle von Förder-SAP zu AMF verzichtet worden, um die vollständige Erfassung der Rückzahlungen sicherzustellen. Eine nicht ordnungsmäßige Dokumentation im AMF-System führe nur in Ausnahmefällen zu einem Datenschiefstand zwischen Förder-SAP und AMF-System, der auch keinerlei Vermögensnachteile für den Bundeshaushalt nach sich ziehen würde.*

Abwicklung der Förderungen

Verrechnungs- unterlagen

12.4 Der RH betonte gegenüber dem AMS, dass auch Mängel in der Verrechnung, die keine Vermögensnachteile nach sich ziehen, dennoch Mängel darstellen und zu beheben waren. Der RH verblieb deshalb bei seiner diesbezüglichen Empfehlung.

13.1 (1) Die überprüften Stellen des AMS bewahrten die Verrechnungsunterlagen in Papierform in Ordnern auf. In der Landesgeschäftsstelle Wien war für die Aufbewahrung der Unterlagen eine eindeutige Gliederung vorgegeben, die Ordner enthielten standardisierte Checklisten unterschiedlicher Prüfschritte. Die Bearbeiter in den Geschäftsstellen des AMS leiteten die Ordner für alle Genehmigungsschritte händisch weiter. Dadurch waren die zur Genehmigung befugten Sachbearbeiter³¹ informiert, dass sie eine Prüfung vornehmen mussten. Die Dauer der Aufbewahrung der Verrechnungsunterlagen war in der „Richtlinie zum schriftlichen Geschäftsverkehr, Skartierung und Systematik der Geschäftsbereiche“ geregelt und entsprach den Vorgaben des § 105 BHG 2013 bzw. § 37 RLV 2013³².

(2) Im Bereich der Trägerförderungen scannten die überprüften Geschäftsstellen einzelne Dokumente ein und/oder luden sie in die AMF-Applikation BAS-TF hoch. Darunter fielen v.a. Förderungsverträge und Endabrechnungen. Es existierte keine allgemeine Regelung (insbesondere auch nicht in der „ALL-Richtlinie“) dazu, was im Dokumentenarchiv zu erfassen war. Abweichend dazu sahen § 106 BHG 2013 bzw. § 82 BHV 2013 eine digitale Erfassung aller Verrechnungsunterlagen (vorzugsweise) direkt im Haushaltsverrechnungssystem mittels Scannen vor.

13.2 Der RH stellte kritisch fest, dass – obwohl die Möglichkeit der Dokumentation aller Verrechnungsunterlagen in der AMS-Applikation BAS-TF existierte – das AMS diese nicht eindeutig regelte und die Mitarbeiter in den Geschäftsstellen das Dokumentenarchiv nicht einheitlich nutzten. Er verwies auf § 106 BHG 2013 bzw. § 82 BHV 2013, wonach alle Verrechnungsunterlagen im Haushaltsverrechnungssystem digital zu erfassen waren. Dies erleichterte die Prüfung im Gebarungsvollzug sowie die Nachprüfung durch die Buchhaltungsagentur. Der RH empfahl dem AMS, unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Aspekten, eine einheitliche, elektronische Erfassung von allen Verrechnungsunterlagen in den AMF-Applikationen und eine entsprechende Regelung dazu in der „ALL-Richtlinie“ des AMS.

³¹ Die Ermächtigung zur Genehmigung erteilten die Leiter der Geschäftsstellen.

³² sieben Jahre nach Abschluss eines Geschäftsfalls

13.3 *Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es beabsichtige, sämtliche Dokumente zu Förderfällen in elektronischer Form aufzubewahren. Das Pflichtenheft des Projektes „eAkte“ sei zwischenzeitig abgenommen, bis zu dessen Umsetzung werde das AMS die Verwendung der IT-Applikation BAS-TF forcieren.*

Kreditoren-
buchführung

14.1 (1) Im Prozess Arbeitsmarktförderungen des AMS waren alle Zahlungsempfänger als Kreditoren angelegt.³³ Die Kreditorenstammdaten wurden in den AMF-Applikationen PST und BTR erfasst und im Falle einer Buchung an das Förder-SAP automatisch weitergeleitet. Geänderte Kreditorendaten führten bei weiteren Buchungsvorgängen ebenso automatisch zu entsprechenden Anpassungen im Förder-SAP.

(2) Nachdem die AMS-Geschäftsstellen eindeutige Erkennungsmerkmale³⁴ von Unternehmen (BTR) erst seit 10. Dezember 2012³⁵ erfassten, waren viele Kreditoren mehrfach im Förder-SAP angelegt. Die zuständigen Geschäftsstellen überprüften die BTR-Datensätze mangels klarer Vorgaben nicht systematisch auf Doppelerfassungen. Die vom RH überprüfte Landesgeschäftsstelle Wien kontrollierte die Neuanlagen regelmäßig und bereinigte diese bei fehlerhaften Eingaben. In den PST-Daten war die Sozialversicherungsnummer verpflichtend zu erfassen, sodass die Problematik von Doppelerfassungen nur in Ausnahmefällen³⁶ bestand.

(3) Als Konsequenz von mehrfach angelegten Kreditoren war eine automatische Aufrechnung von Auszahlungen mit Rückforderungen dazu nicht möglich, wenn unterschiedliche BTR- bzw. PST-Datensätze eines Kreditors involviert waren.

14.2 Der RH bemängelte, dass das AMS keine klaren Vorgaben zur Bereinigung von mehrfach angelegten BTR-Datensätzen vorsah. Er hielt fest, dass dadurch bei Mehrfachanlagen eine automatische Aufrechnung von Auszahlungen mit Rückforderungen dann nicht möglich war, wenn unterschiedliche BTR-Datensätze eines Kreditors involviert waren. Er empfahl dem AMS, systematische Bereinigungen der BTR-Daten vorzunehmen, um die Kreditorendaten eindeutig und korrekt

³³ Das Budget der Arbeitsmarktförderung sah keine Einzahlungen vor; Rückzahlungen wurden über die Kreditorenkonten abgewickelt.

³⁴ KUR = Kennzeichen Unternehmensregister; verwaltet durch Statistik Austria

³⁵ nach Umsetzung des Transparenzdatenbankgesetzes

³⁶ Zum Beispiel dann, wenn bei einer Person das Geburtsdatum zunächst nicht einwandfrei feststellbar war und deshalb der 1. Jänner eines Jahres als hypothetisches Geburtsdatum angenommen wurde, zu einem späteren Zeitpunkt aber das Geburtsdatum (und folglich auch die Sozialversicherungsnummer) korrigiert wurde.

Abwicklung der Förderungen

zu führen und potenzielle Aufrechnungen bei Rückforderungen automatisiert durchführen zu können.

- 14.3** *Gemäß der Stellungnahme des AMS seien die angesprochenen Doppelerfassungen von Unternehmen bereits grobteils bereinigt. Seit 2013 seien systematisch Doppelerfassungen identifiziert und mit den korrekten Datensätzen zusammengeführt oder archiviert worden. Weitere Schritte der Bereinigung seien in Vorbereitung, und für Neuzugänge seien bereits technische Vorkehrungen getroffen worden, um die User auf mögliche Dubletten hinzuweisen.*

Kontrollen

Vier- bzw. Sechs-Augen-Prinzip bei der Abwicklung von Förderungen

- 15.1** (1) Für alle von den zuständigen Sachbearbeitern des AMS in den AMF-Applikationen (BAS-IF und BAS-TF) erfassten Förderungsfälle erfolgte entsprechend BHG 2013 bzw. BHV 2013 eine Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit zumindest im Vier-Augen-Prinzip. In manchen Fällen³⁷ war ein Sechs-Augen-Prinzip vorgesehen (sogenannte Supervision). Wann dies der Fall bzw. welche Vorgangsweise generell einzuhalten war, war grundsätzlich in der „ALL-Richtlinie“ festgelegt. Darüber hinaus gab es zu den einzelnen Förderungsinstrumenten zahlreiche weitere Bundes- sowie Landesrichtlinien und Dienstweisungen, welche die Besonderheiten der jeweiligen Instrumente/Förderungen regelten. Insgesamt galten zur Zeit der Überprüfung über 180 Regelungen (Bundes- und Landesrichtlinien und Dienstweisungen) i.Z.m. der Förderungsabwicklung im AMS.

(2) In der Applikation BAS-TF waren auch jene Vorhaben zu erfassen, die gemäß Bundesvergabegesetz (BVerGG) zu vergeben waren. Auch dabei kam zumindest ein Vier- bzw. Sechs-Augen-Prinzip zur Anwendung.

(3) Darüber hinaus mussten für Vorhaben über bestimmten Betragsgrenzen³⁸ Genehmigungen vom BMASK im Einvernehmen mit dem

³⁷ Dabei handelte es sich um Geschäftsfälle, welche die Erfassungssysteme automatisiert per Zufallsgenerator für eine weitere Prüfung im Geschäftsprozess auswählen. Wenn dies der Fall war, konnten die Mittelbindung, eine entsprechende Mitteilung an den Förderungswerber sowie die Veranlassung nötiger Zahlungen erst nach diesem zusätzlichen Genehmigungsschritt ausgelöst werden.

³⁸ Vorhaben über 3 Mio. EUR waren – je nachdem, ob bestimmte Vorbelastungsobergrenzen in einem der künftigen Finanzjahre bereits überschritten waren – vom BMASK zu genehmigen bzw. musste das Einvernehmen mit dem BMF hergestellt werden. Vorhaben über 7,5 Mio. EUR waren dem Förderausschuss des Verwaltungsrats des AMS und bei dessen positiver Entscheidung unverzüglich dem BMF im Wege des BMASK zur Herstellung des Einvernehmens vorzulegen.

Überprüfung des Prozesses Förderungen im Arbeitsmarkt gemäß § 9 RHG 1948

BMF bzw. auch vom Förderausschuss des Verwaltungsrats des AMS eingeholt werden. Zusätzlich konnten die Landesgeschäftsstellen Obergrenzen für genehmigungspflichtige Förderungsfälle festlegen.

(4) Die Neuanlage von Personen und Unternehmen in den AMF-Applikationen PST und BTR unterlag ebenfalls dem Vier-Augen-Prinzip.

(5) Nachträgliche Änderungen von Eingaben, die Auswirkungen auf ausgezahlte Beträge hatten (z.B. Änderung einer Kontonummer oder eines Auszahlungsplans), mussten neuerlich im Vier-Augen-Prinzip genehmigt werden.

(6) Für Förderungsfälle, die Organe des AMS außerhalb der in den Richtlinien geregelten Förderungsinstrumente beschlossen, kam ein händisches Verfahren zur Anwendung. Die Erfassung in einer der AMF-Applikationen unterblieb, weil diese Förderungsfälle nicht in die Systematik passten, stattdessen erfolgte eine Eingabe der nötigen Daten direkt im Förder-SAP, wo unter Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips die Freigabe der Zahlungen vorgenommen wurde. Eine lückenlose Dokumentation aller Bearbeitungs- und Genehmigungsschritte in den AMF-Applikationen nach der dort üblichen Systematik fehlte in diesen Fällen.

15.2 (1) Der RH kritisierte die große und seiner Ansicht nach unübersichtliche Anzahl von Regelungen i.Z.m. der Förderungsabwicklung im AMS (über 180 Bundes- und Landesrichtlinien und Dienstanweisungen). Er empfahl dem AMS, diese zu Gunsten vereinheitlichter Regelungen für alle beteiligten AMS-Geschäftsstellen zu reduzieren. Das sollte die Risiken einschränken, dass bei Änderungen von Richtlinien die Konsistenz verloren ging und dass wegen der Komplexität und Unübersichtlichkeit einzelne Bestimmungen nicht beachtet wurden.

(2) Der RH hielt fest, dass das AMS i.Z.m. der Abwicklung der Förderungsverträge systematische IT-gestützte Kontrollen durch die Implementierung des Vier-Augen-Prinzips bzw. eines Sechs-Augen-Prinzips vorsah. Darüber hinaus waren bei besonders komplexen Förderungsfällen (z.B. Vergaben nach dem BVergG) und/oder bei Förderungsfällen, die bestimmte Betragsgrenzen überstiegen, zusätzliche Kontroll- bzw. Genehmigungsschritte vorgesehen. Die Einhaltung der BHV 2013 betreffend Vier-Augen-Prinzip bzw. Unvereinbarkeit war nach Ansicht des RH dadurch sichergestellt.

(3) Der RH kritisierte die Dokumentation jener Förderungen, für die ein händisches Verfahren zur Anwendung kam, weil eine lückenlose Dokumentation aller Bearbeitungs- und Genehmigungsschritte in den

Kontrollen

AMF-Applikationen nicht gewährleistet war. Er empfahl dem AMS nach Maßgabe der technischen Möglichkeiten alle Förderungsfälle in den AMF-Applikationen zu erfassen und damit lückenlos zu dokumentieren.

15.3 (1) Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es sich durch dezentrale Entscheidungsstrukturen auszeichne und Spielräume für regionale Regelungen einräume. Nicht alle Richtlinien würden sich an alle AMS-Mitarbeiter richten. Die Normanwendung werde durch die IT-Applikationen unterstützt.

(2) Im Jahr 2015 seien insgesamt vier Förderungsfälle für zwei Kreditoren im händischen Verfahren abgewickelt worden. Insgesamt sei ein Betrag von 87.000,19 EUR ausbezahlt worden. Durch die klare Normierung der Abwicklungsregelungen bestehe zudem ein geringes Fehlerrisiko. Aus Kosten-Nutzen-Überlegungen nehme das AMS Abstand von einer Realisierung der Empfehlung des RH.

15.4 Trotz der Implementierung der Regelungen i.Z.m. der Förderungsabwicklung in der IT-Applikation erachtete der RH deren Anzahl als zu hoch und verblieb bei seiner diesbezüglichen Kritik. Um das Fehlerrisiko bei der Förderungsabwicklung zu reduzieren und die Dokumentation der manuellen Förderungsfälle zu verbessern, verblieb der RH bei seiner Empfehlung, alle Förderungsfälle nach Maßgabe der technischen Möglichkeiten in den AMF-Applikationen zu erfassen.

Prüfungstätigkeit der Internen Revision des AMS

16.1 (1) Die Interne Revision prüfte im Rahmen ihres vom Vorstand des AMS nach Abstimmung in der Landesgeschäftsführer-Tagung genehmigten Prüfplans regelmäßig auch Förderungsmaßnahmen auf allen Ebenen des AMS (Bundesgeschäftsstelle, Landesgeschäftsstellen, regionale Geschäftsstellen).

Als Auswahlkriterien für die festgelegten Prüft Themen dienten Risikoeinschätzungen auf Basis einer jährlich aktualisierten Risk-Map der Internen Revision. In der Risk-Map erfolgte

- eine Bewertung der Risikofelder bzw. Kernprozesse des AMS (in Bezug auf die Förderungen waren dies die einzelnen Förderungsinstrumente, wie z.B. die Lehrstellenförderung oder die Kurzarbeit) anhand von Risikokriterien (z.B. die Ordnungsmäßigkeit) und
- die Ermittlung des Risikopotenzials (z.B. die Schadenswahrscheinlichkeit inkl. Malversation) einzelner Risikofelder.

Überprüfung des Prozesses Förderungen im Arbeitsmarkt gemäß § 9 RHG 1948

Eine gesamthafte Risikoanalyse, insbesondere bezogen auf die eingesetzten IT-Systeme, lag nicht vor (siehe auch TZ 5).

Außerdem berücksichtigte die Prüfplanung auch Themenwünsche der Landes- und der regionalen Geschäftsstellen. Im Jahr 2015 fanden u.a. Revisionen zu folgenden Förderungsinstrumenten der Maßnahmenart Beschäftigung statt: Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte, Sozialökonomische Betriebe, Kombilohnbeihilfe, Beihilfe für Ein-Personen-Unternehmen.

(2) Nachrevisionen waren als zeitnahes Follow-up-Instrument konzipiert, um eine nachhaltige Verfolgung der beauftragten/vereinbarten Maßnahmen sicherzustellen. Die Interne Revision des AMS führte Nachrevisionen in den beiden Folgejahren einer Revision durch (erste und zweite Nachrevision); die zweite Nachrevision konnte entfallen, wenn die erste Nachrevision feststellte, dass bereits alle beauftragten Maßnahmen umgesetzt waren. Um sich von der Umsetzung der Maßnahmen zu überzeugen, holte die Interne Revision schriftliche Stellungnahmen von den Landesgeschäftsstellen ein bzw. ließ sich entsprechende Dokumente übermitteln, welche die Umsetzung belegten. Vor-Ort-Prüfungen durch die Interne Revision des AMS fanden im Rahmen der Nachrevision in der Regel nicht statt.

(3) Die Interne Revision legte alle ihre Prüfberichte auch dem Kontrollausschuss des AMS vor. Dieser war gemäß § 7 Abs. 7 AMSG zur Überwachung der ordnungsgemäßen Erfüllung der dem AMS obliegenden Aufgaben vom Verwaltungsrat eingerichtet. Er hatte die Aufgabe, die Berichte insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Erreichung der Unternehmensziele zu behandeln. Dabei stand im Fokus, ob die von der Internen Revision angeordneten Maßnahmen richtig und ausreichend bzw. inwieweit sie umgesetzt waren.

16.2 Der RH würdigte, dass die Interne Revision des AMS zur Prüfplanung eine Risk-Map verwendete, mit der sie Risikofelder bzw. Kernprozesse des AMS anhand von Risikokriterien bewertete und das Risikopotenzial einzelner Risikofelder ermittelte. Er kritisierte jedoch wiederholt (siehe TZ 5), dass es keine gesamthafte Risikoanalyse gab, mit deren Hilfe Risiken im gesamten Prozess sowie in IT-Systemen erkannt und bewertet wurden. Der RH verwies daher auf die Empfehlung in TZ 5, wonach das AMS eine entsprechende Risikoanalyse durchführen sollte.

Nachprüfungen der
Buchhaltungsagentur
des Bundes

17.1 (1) Die Buchhaltungsagentur prüfte auf der Grundlage des § 115 Abs. 4 BHG 2013 bzw. der BHV 2013 regelmäßig die ordnungsgemäße Abwicklung der finanziellen Leistungen i.Z.m. den Förderungen

Kontrollen

der Geschäftsstellen des AMS anhand von Stichproben, die sie nach einem risikoorientierten Prüfungsansatz zog (sogenannte Nachprüfungen).

Zur Sicherstellung einer einheitlichen Durchführung der Nachprüfungen definierte die Buchhaltungsagentur einheitliche Qualitätsstandards und Prüft Themen, die sich an den Inhalten der Bundesrichtlinien des AMS zu den einzelnen Förderungsinstrumenten orientierten, z.B. Förderungsgegenstand, Förderungsvoraussetzungen, Höhe und Dauer der Förderung, erforderliche Angaben und Nachweise. Die Buchhaltungsagentur prüfte diese Themen dann vollständig, wenn es sich um relevante Inhalte für die Nachprüfung der rechnerischen Richtigkeit handelte, ansonsten nur dann, wenn spezielle, zusätzliche Kriterien für die rechnerische Richtigkeit eine genauere Nachprüfung eines Förderungsfalls erforderten.

(2) Im Jahr 2015 fanden auf dieser Grundlage systematische Nachprüfungen der Buchhaltungsagentur in Bezug auf die Förderungszahlungen in 17 regionalen Geschäftsstellen und vier Landesgeschäftsstellen des AMS statt³⁹. Die in den Geschäftsstellen gezogenen Stichproben erfassten bei allen Förderungsinstrumenten der drei Maßnahmenarten Beschäftigung, Qualifizierung und Unterstützung, sowohl jene, die an Personen oder Betriebe vergeben wurden (Individualförderungen) als auch die Trägerförderungen, die primär die Landesgeschäftsstellen administrieren:

Tabelle 4: Nachprüfungen der Buchhaltungsagentur beim AMS im Jahr 2015					
Nachprüfungen der Buchhaltungsagentur – 2015			gesamt	Individualförderungen	Trägerförderungen
			Anzahl		
Summe	Förderungszahlungen		116.612	111.510	5.102
	Stichprobe		2.660	2.396	264
	beanstandet		571	519	52
17 regionale Geschäftsstellen	Förderungszahlungen		111.620	111.510	110
	Stichprobe		2.406	2.396	10
	beanstandet		525	519	6
4 Landesgeschäftsstellen	Förderungszahlungen		4.992	–	4.992
	Stichprobe		254	–	254
	beanstandet		46	–	46

Quelle: Buchhaltungsagentur

³⁹ Der Überprüfungszeitraum der Nachprüfungen bezog sich mehrheitlich auf das Jahr 2014.

Überprüfung des Prozesses Förderungen im Arbeitsmarkt gemäß § 9 RHG 1948

Von den 2.660 gezogenen Stichproben beanstandete die Buchhaltungsagentur insgesamt 571 (21,5 %), die im Wesentlichen folgende Mängel aufwiesen:

- Antrag des Förderungswerbers nicht im Original vorhanden,
- Abfragen fehlten (z.B. Zentrales Melderegister),
- Berechnungen falsch,
- Nachweise bzw. Bestätigungen fehlten (z.B. für Alimente, Versicherungsbestätigung, Arbeitsvertrag),
- Nachvollziehbarkeit nicht gegeben,
- Lohnkonto fehlte.

(3) Ihre Prüfberichte übermittelte die Buchhaltungsagentur dem BMASK und dem AMS. Der RH erhielt ebenfalls regelmäßig eine Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse der Buchhaltungsagentur.⁴⁰ Die geprüften AMS-Dienststellen gaben jeweils Gegenäußerungen zu den Beanstandungen ab. Um die Umsetzung der erforderlichen Korrekturen zu überprüfen, behielt sich die Buchhaltungsagentur die Durchführung von Follow-up-Überprüfungen im Zuge weiterer Nachprüfungen vor.

17.2 (1) Der RH beurteilte positiv, dass sich die Nachprüfungen der Buchhaltungsagentur auf sämtliche Maßnahmenarten und Förderungsinstrumente des AMS bezogen und systematisch nach einheitlichen Qualitätsstandards erfolgten. Daher empfahl er der Buchhaltungsagentur, weiterhin auf einheitliche Qualitätsstandards und Prüft Themen zu achten bzw. systematische Kontrollen aller Förderungsinstrumente sicherzustellen und damit die Prüfungen der Internen Revision des AMS bestmöglich zu ergänzen.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass 21,5 % der gezogenen Stichproben mit Mängeln behaftet waren. Er empfahl daher dem AMS, die Richtlinien zur Abwicklung der Förderungsinstrumente korrekt anzuwenden.

17.3 *Das AMS wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es sich bei den aufgezeigten Mängeln im Wesentlichen um Formalfehler bzw. Beträge im Bagatellbereich gehandelt habe. Es habe bereits ein einziger Fehler bei einem Subkriterium ausgereicht, um den gesamten Stichprobenfall als fehlerhaft einzustufen. Der hohe ausgewiesene Prozentsatz gebe somit eine schlechtere Qualität vor, als sie tatsächlich gegeben sei. Es gelte aber dennoch, die Fehler weiterhin zu minimieren, weshalb bereits ein Schreiben an die Landesgeschäftsführer versendet wor-*

⁴⁰ Im Rahmen seiner Überprüfungen der Abschlussrechnungen gemäß § 9 RHG berücksichtigte der RH die Ergebnisse der Nachprüfungen der Buchhaltungsagentur.

den sei, worin an eine noch stärkere richtlinienkonforme Abwicklung appelliert worden sei.

17.4 Der RH entgegnete dem AMS, dass es dem Wesen einer IKS-Prüfung bzw. einer Nachprüfung entspricht, dass auch Formal- und Bagatellfehler bei der Beurteilung eines Vorgangs als Fehler gezählt werden. Im Sinne eines funktionierenden IKS dürften auch solche Fehler dem Kontrollsystem nicht entgehen und wären folglich zu verhindern. Der RH wiederholte daher seine Empfehlung.

Stichprobenprüfung 18.1 (1) Für die stichprobenweise Überprüfung der Verrechnung von Förderungsfällen wählte der RH aus allen Einzelbuchungen des Jahres 2015 27 Förderungsfälle (siehe Tabelle 5) nach den in TZ 1 beschriebenen Kriterien aus:

Tabelle 5: Stichprobenauswahl von Förderungsfällen					
überprüfte Stelle	Stichproben Anzahl	Förderungsinstrument/ Förderungsart	Budgetposition 20.01.02.01	Bezeichnung	überprüfter Betrag in EUR
BMASK	5	Werkvertrag	7270.006	Werkleistungen durch Dritte	5.463.198,57
	1	Förderung	7430.010	Lfd. Transfers an übrige Sektoren der Wirtschaft	130.000,00
	1		7430.303	Betriebe (EFRE-Kofinanzierung)	- 24.324,13
AMS BGS	3	BMN	7270.006	Werkleistungen durch Dritte	568.816,12
AMS LGS Wien	3	SÖB	7430.010	Lfd. Transfers an übrige Sektoren der Wirtschaft	27.493.355,81
	2	BFA	7663.010	Berufsförderungsinstitute	16.718.986,47
	1	GBP	7430.010	Lfd. Transfers an übrige Sektoren der Wirtschaft	909.353,88
	1	BMN	7270.006	Werkleistungen durch Dritte	1.311.164,72
	1	BBE	7668.901	Nicht einzeln anzuführende Subventionen	273.541,50
	AMS RGS Jugendliche Wien	2	DLU	7680.100	Sonst. Zuwendungen ohne Gegenleistung an physische Personen
1		LST	7680.100	Sonst. Zuwendungen ohne Gegenleistung an physische Personen	2.406,67
1			7430.010	Lfd. Transfers an übrige Sektoren der Wirtschaft	2.400,00
1		KK	7680.100	Sonst. Zuwendungen ohne Gegenleistung an physische Personen	2.376,00
1		KNK	7680.100	Sonst. Zuwendungen ohne Gegenleistung an physische Personen	5.973,12
1		EB	7305.002	Transferzahlungen an Gemeinden	3.686,52
1		VOR	7680.100	Sonst. Zuwendungen ohne Gegenleistung an physische Personen	102,40
AMS LGS Vorarlberg	1	SOF	7320.061	Arbeiterkammern	87.500,00
Summe überprüfter Betrag					52.952.410,69

Quellen: Förder-SAP; Zusammenstellung RH

Überprüfung des Prozesses Förderungen
im Arbeitsmarkt gemäß § 9 RHG 1948

(2) Bei der Einsichtnahme in Originalbelege untersuchte der RH den Ablauf eines Förderungsfalles von der Antragstellung bis zur Endabrechnung, die dabei vorgenommenen Prüfschritte sowie die Dokumentation des Förderungsfalles, nicht jedoch, ob alle Nachweise der Antragsteller vollständig eingebracht wurden oder ob die Abrechnung rechnerisch korrekt erfolgt war. Letzteres überprüfte die Buchhaltungsagentur in ihren Nachprüfungen (siehe TZ 17).

(3) In Anwendung der Prüfkriterien der Belegprüfung der allgemeinen Prüfung der Abschlussrechnungen des Bundes gemäß § 9 RHG 1948⁴¹ für die ausgewählten Förderungsfälle überprüfte der RH die folgenden Aspekte:

- Beleggrundlage (§ 27 BHV 2013),
- Betrag (§ 124 Abs. 6 Z 2 BHV 2013),
- Eingangsvermerk (§ 7 Abs. 3 BHV 2013),
- sachliche und rechnerische Richtigkeit (§ 113 BHG 2013 i.V.m. § 124 Abs. 6 Z 7 BHV 2013),
- zeitliche Zuordnung/Abgrenzung (§ 40 BHV 2013),
- Verrechnung Obligo (§ 90 BHG 2013 i.V.m. § 65 und § 7 Abs. 4 BHV 2013),
- Eilmachrichtenverfahren (§ 124 Abs. 6 Z 3 BHV 2013),
- Zahlungsziel (§ 111 Abs. 5 BHG 2013 i.V.m. § 9 Abs. 3 Z 6 BHG 2013),
- Konto (§ 124 Abs. 6 Z 3 BHV 2013),
- Belegart (§ 27 BHV 2013),
- debitorische bzw. kreditorische Angaben (§ 124 Abs. 6 Z 1 BHV 2013).

(4) Die Abwicklung der Förderungen in den AMF-Applikationen für die vom AMS verwalteten Förderungsmittel entsprach diesen Prüfkriterien weitgehend: Darin konnten nur vordefinierte Förderungsinstrumente erfasst werden und die Förderungsverträge bzw. -zusagen wurden vom IT-System erstellt (**Beleggrundlage**). Das Datum, wann ein Förderungsansuchen eingebracht wurde bzw. wann (Teil-) Rechnungen gelegt wurden, war systemtechnisch erfasst (**Eingangsvermerk**). Die Durchführung der **Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit** war ebenso systemtechnisch dokumentiert und das **Obligo** (Mittelbindung) erfolgte automatisch bei der Genehmigung des Auszahlungsplans (**Zahlungsziel**). Die Auszahlungsbeträge wurden zum Teil automatisch ermittelt (Auszahlung über BRZ-Applikationen) bzw. waren vielfach der Höhe nach fixiert. Die **zeitliche Zuordnung** folgte der Zahlung, was gemäß § 41 Abs. 6 BHV 2013 bei Förderungsverträgen zulässig war. Die Aufwendungen für Werkverträge waren hingegen nicht periodengerecht abgegrenzt (siehe TZ 11). Die **Beleg-**

⁴¹ siehe Bericht des RH „Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung der Haushaltsverrechnung des Bundes für das Jahr 2015 gemäß § 9 RHG 1948“, TZ 30

Stichprobenprüfung

art im Haushaltsverrechnungssystem war von den Mitarbeitern in den AMS-Geschäftsstellen nicht beeinflussbar, sondern wurde automatisch bei der Übermittlung der Buchungen vom Förder-SAP an das Haushaltsverrechnungssystem ausgewählt.

Risiken bestanden bei **kreditorischen Angaben** in jenen Fällen, in denen das AMS notwendige Änderungen nicht rechtzeitig berücksichtigte (z.B. die Änderung einer Bankverbindung). Alle kreditorischen Angaben in den BTR- und PST-Daten, die Auswirkungen auf den Zahlungsempfänger hatten (z.B. Bankverbindung), unterlagen bei Änderungen jedenfalls einem Vier-Augen-Prinzip. Das größte Fehlerpotenzial bestand bei der Zuordnung der Organisationsarten⁴² von Betrieben (Unternehmen). Falsche Angaben führten zu fehlerhaften **Kontenzuordnungen** (siehe **TZ 9**), hatten aber keine Auswirkung auf die Zuordnung zu einem Detailbudget. Das **Eilnachrichtenverfahren** kam bei Förderungsfällen des AMS nicht zur Anwendung. Dies entsprach bei Förderungsverträgen auch den Richtlinien des BMF⁴³, nicht jedoch bei Werkverträgen. Für diese regelte die „ALL-Richtlinie“, dass der Vertragsabschluss mit jenen Unternehmen unzulässig war, gegen die ein Insolvenzverfahren anhängig war.

(5) Die „Sonstige Förderung“ (Bildungszuschuss) im Land Vorarlberg wurde nicht über die Vorsysteme erfasst, sondern direkt im Förder-SAP, weil die Förderung nicht nach bestehenden AMS-Richtlinien abgewickelt werden konnte. Das AMS gewährte die Förderung auf Betreiben des BMASK, der Förderausschuss des Verwaltungsrats des AMS genehmigte sie⁴⁴. Im Zuge der Genehmigung verfügte der Förderausschuss, dass bei der Abwicklung des Förderungsfalls die „ALL-Richtlinie“, insbesondere hinsichtlich der Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung, anzuwenden war. Die Auszahlungen unterlagen folglich auch in diesem Fall dem Vier-Augen-Prinzip.

(6) In einem vom BMASK abgewickelten Förderungsfall war die Bestätigung der Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit bei einer Teilabrechnung im Haushaltsverrechnungssystem des Bundes als „nicht erforderlich“ dokumentiert. Die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit von Teilabrechnungen war in § 119 BHV 2013 zwingend vorgesehen, da es sich um keinen Ausnahmefall gemäß § 120 Abs. 2 BHV 2013 handelte. Auch für die

⁴² z.B. Gebietskörperschaften, Kammern, Unternehmen, Finanzunternehmen, Non-Profit-Organisationen, physische Personen

⁴³ „Richtlinien für die Einbringung von Abgabeforderungen durch Aufrechnung mit Schulden des Bundes (Eilnachrichtenverfahren)“; Stand: 10. September 1991

⁴⁴ Ersuchen um Förderung laut Schreiben des BMASK an den Vorstand des AMS vom 23. Dezember 2013, Genehmigung vom Förderausschuss des AMS am 14. Jänner 2014

Überprüfung des Prozesses Förderungen
im Arbeitsmarkt gemäß § 9 RHG 1948

vom AMS abgewickelten Förderungsfälle war in der „ALL-Richtlinie“ des AMS ausdrücklich geregelt, dass eine sachliche und rechnerische Prüfung zu erfolgen hatte (auch bei Teilabrechnungen).

18.2 (1) Der RH anerkannte zwar die hohe Standardisierung der Abwicklung von Arbeitsmarktförderungen mittels AMF-Applikationen, wodurch das Risiko von formalen Mängeln gering gehalten werden konnte. Der RH verwies aber nochmals kritisch auf das hohe Fehlerpotenzial bezüglich der Erfassung der Organisationsart (siehe TZ 9) und die Problematik der mangelnden zeitlichen Abgrenzung von Werkverträgen (siehe TZ 11).

(2) Der RH kritisierte zudem, dass das BMASK die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit bei einer Teilabrechnung des vom RH überprüften Förderungsfalls im Haushaltsverrechnungssystem des Bundes als „nicht erforderlich“ dokumentierte. Dies widersprach den haushaltsrechtlichen Vorschriften (insbesondere § 119 BHV 2013 sowie § 120 Abs. 2 BHV 2013). Er empfahl daher dem BMASK entsprechend dem Vorgehen des AMS alle Teilabrechnungen einer Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit zu unterziehen.

18.3 *Das BMASK teilte bezüglich der nicht erfolgten Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit in seiner Stellungnahme mit, dass die Auszahlung der ersten Teilrate auf Grundlage eines unmittelbar vor der Freigabe unterzeichneten Förderungsvertrags erfolge, weshalb zum Zeitpunkt der Auszahlung keine neuen Belege zur haushaltsrechtlichen Prüfung zur Verfügung stünden und diese unterbleibe. Eine entsprechende Mittelbindung sei zum Zeitpunkt des Eingehens der Zahlungsverpflichtung korrekt erfolgt. Folglich stünde aus Sicht des BMASK das Setzen des Prüfvermerks „N“ in HV-SAP (für „nicht erforderlich“) nicht im Widerspruch zu §§ 119 und 120 BHV 2013, zumal keine zu überprüfenden Belege vorliegen würden, die nicht schon für die Anlage der Mittelbindung herangezogen worden wären. Man werde aber künftig in gleich gelagerten Fällen die Codierungsform „E“ (für „ELAK-geprüft“) verwenden.*

18.4 Der RH entgegnete dem BMASK, dass für die durch den RH kritisierten Fälle keine Ausnahmetatbestände in den §§ 119 und 120 BHV 2013 vorgesehen waren. Zweck der sachlichen und rechnerischen Prüfung war es, die Richtigkeit der konkreten Auszahlungsanordnung zu bestätigen, bevor diese zur Auszahlung gelangt. Der Umstand, dass die Zahlungsanordnung unmittelbar nach Unterzeichnung des Förderungsvertrags erfolgte, ersetzte nicht die Notwendigkeit der sachlichen und rechnerischen Prüfung. Im Übrigen wäre das Setzen des Vermerks „ELAK-geprüft“ aus Sicht des RH nur dann zulässig, wenn die Prüfung der

sachlichen und rechnerischen Richtigkeit konkret im ELAK dokumentiert ist. Der RH wiederholte mit Nachdruck seine Empfehlung, jede Anordnung konkret auf ihre sachliche und rechnerische Richtigkeit zu prüfen.

Schlussempfehlungen

19 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), BMASK und BMF

(1) Geeignete Maßnahmen wären zu treffen, um Abweichungen zwischen den Buchungen im Förder-SAP und dem Haushaltsverrechnungssystem künftig zu unterbinden. (TZ 7)

(2) Die unterschiedlichen Logiken der Verrechnung der Arbeitsmarktförderungen im AMS und im BMASK wären zu analysieren und im Hinblick auf die Verwaltungsökonomie wären Möglichkeiten zur Harmonisierung zu prüfen. (TZ 9)

Arbeitsmarktservice Österreich (AMS) und BMASK

(3) Mit Unterstützung des BMF wären Möglichkeiten zu prüfen, wie Arbeitsmarktförderungen in Form von Werkverträgen korrekt verbucht werden könnten, um eine periodengerechte Zuordnung der Aufwendungen zu ermöglichen und damit die haushaltsrechtlichen Vorschriften zu erfüllen. (TZ 11)

Arbeitsmarktservice Österreich (AMS)

(4) Die aktuelle Version der „Verfahrensvorschrift zur Verordnung für die Durchführung der Anordnung und Anweisung von finanziellen Leistungen im Arbeitsmarktservice (VV-AMF)“ wäre in die Richtliniendokumentation aufzunehmen und im Intranet des AMS zu veröffentlichen, was in Analogie zu § 2 Abs. 1 BHV 2013 auch dem Standard im Bereich der Verfahrensvorschriften des BMF entsprechen würde. (TZ 3)

(5) Der aus dem Förder-SAP mittels Telebanking durchgeführte Zahlungsverkehr wäre über das IT-Verfahren Zahlungsverkehr des Bundes abzuwickeln. (TZ 4)

(6) Eine gesamthafte Risikoanalyse – nach anerkannten Standards (z.B. ISO 27001, 27005 und 31000) – wäre durchzuführen, um potenzielle Fehler im Verfahren zu vermeiden. (TZ 5)

Überprüfung des Prozesses Förderungen
im Arbeitsmarkt gemäß § 9 RHG 1948

(7) Ein rollenbasiertes Berechtigungskonzept, aufbauend auf einer Risikoanalyse aller Teilprozesse der Verrechnung von Arbeitsmarktförderungen, wäre zu erstellen und dieses in geeigneter Weise (z.B. in der Richtliniendokumentation im Intranet des AMS) zu veröffentlichen. (TZ 6)

(8) Künftig wäre die korrekte Verbuchung der Arbeitsmarktförderungen im Bundeshaushalt sicherzustellen; dazu wäre einerseits eine Richtlinie auszuarbeiten, die die Zuordnung der Organisationsart des Zahlungsempfängers eindeutig regelt und wären andererseits Maßnahmen zur Qualitätssicherung bei der Erfassung bzw. Verbuchung zu setzen. (TZ 9)

(9) Geeignete Maßnahmen wären zu setzen, um die vollständige Dokumentation von Rückzahlungen zu Rückforderungen aus Arbeitsmarktförderungen sicherzustellen. (TZ 12)

(10) Unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Aspekten sollte eine einheitliche, elektronische Erfassung von allen Verrechnungunterlagen in den AMF-Applikationen und eine entsprechende Regelung dazu in der Bundesrichtlinie des AMS „Allgemeine Grundsätze zur Abwicklung von Förderungs- und Werkverträgen (ALL-Richtlinie)“ erfolgen. (TZ 13)

(11) Es wären systematische Bereinigungen der Daten im Bereich der Unternehmen (BTR-Daten) vorzunehmen, um die Kreditorendaten eindeutig und korrekt zu führen und potenzielle Aufrechnungen bei Rückforderungen automatisiert durchführen zu können. (TZ 14)

(12) Die große Anzahl von Regelungen i.Z.m. der Förderungsabwicklung im AMS (über 180 Bundes- und Landesrichtlinien und Dienstabweisungen) wäre zu Gunsten vereinheitlichter Regelungen zu reduzieren, um die Risiken einer mangelnden Konsistenz bei Änderungen von Richtlinien bzw. einer der Komplexität und Unübersichtlichkeit geschuldeten Nichtbeachtung einzelner Bestimmungen einzuschränken. (TZ 15)

(13) Nach Maßgabe der technischen Möglichkeiten wären alle Förderungsfälle in den AMF-Applikationen zu erfassen und damit lückenlos zu dokumentieren. (TZ 15)

(14) Da 21,5 % der gezogenen Stichproben im Rahmen der Nachprüfungen der Buchhaltungsagentur des Bundes im Jahr 2015 mit Mängeln behaftet waren, wären die Richtlinien zur Abwicklung der Förderungsinstrumente korrekt anzuwenden. (TZ 17)

Schlussempfehlungen

BMASK

(15) Die „Verfahrensvorschrift zur Verordnung für die Durchführung der Anordnung und Anweisung von finanziellen Leistungen im Arbeitsmarktservice (VV-AMF)“ und die zugrunde liegende „Verordnung für die Durchführung der Anordnung und Anweisung von finanziellen Leistungen im Arbeitsmarktservice (AMS – Anweisungsverordnung)“ wären in Zusammenarbeit mit dem AMS zu aktualisieren; über die aktualisierte Verfahrensvorschrift wäre das Einvernehmen mit dem BMF und dem RH herzustellen. (TZ 3)

(16) Die geplanten Förderungsmittel wären in voller Höhe im Bundeshaushalt zu veranschlagen; dieser Wert wäre als Grundlage der Planung des Verwaltungsrats heranzuziehen, um die Budgetwahrheit und Transparenz des für Arbeitsmarktförderungen zur Verfügung stehenden Budgets zu erhöhen. (TZ 8)

(17) Die Mittel für Maßnahmen für Ältere (50 plus-Mittel) wären zukünftig in einem Detailbudget mit fixen Obergrenzen zu budgetieren, nachdem diese Mittel nicht der Definition von variablen Budgetbereichen gemäß § 12 BHG 2013 entsprachen. (TZ 8)

(18) Entsprechend dem Vorgehen des AMS wären alle Teilabrechnungen von Förderungen einer Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit zu unterziehen. (TZ 18)

Buchhaltungsagentur des Bundes

(19) Es wäre weiterhin auf einheitliche Qualitätsstandards und Prüfthemen zu achten bzw. sollten systematische Kontrollen aller Förderungsinstrumente sichergestellt werden, um damit die Prüfungen der Internen Revision des AMS bestmöglich zu ergänzen. (TZ 17)



Bericht des Rechnungshofes

Überprüfung des Prozesses „e-Rechnungen im Bund“
gemäß § 9 RHG 1948

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	62
Abkürzungsverzeichnis	63

BMF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
FinanzenÜberprüfung des Prozesses „e-Rechnungen im Bund“
gemäß § 9 RHG 1948

KURZFASSUNG	66
Prüfungsablauf und -gegenstand	70
Anwendung der e-Rechnung im Bund	71
e-Rechnung im Bund – Soll-Prozesse	75
Einbringung von e-Rechnungen	75
Verarbeitung von e-Rechnungen	79
Überprüfung der Ist-Prozesse	84
Ausnahmetatbestände und mögliche Umgehungsprozesse	88
Schlussempfehlungen	92

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	e-Rechnungen 2015 nach Untergliederungen	72
Tabelle 2:	Stichprobenziehung e-Rechnungen	85
Tabelle 3:	Anzahl der Stichproben	89
Tabelle 4:	Anzahl bemängelter Stichproben	89

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ARE	Anweisungsreferenten
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHG 2013	Bundeshaushaltsgesetz 2013
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BRA	Bundesrechnungsabschluss
bzw.	beziehungsweise
ELAK	Elektronischer Akt
ESS	Employee Self-Service
EU	Europäische Union
f./ff.	folgend(e)
GebAG	Gebührenanspruchsgesetz
IKS	Internes Kontrollsystem
IKTKonG	IKT-Konsolidierungsgesetz
KN	Kreditorenrechnung netto
MA	Mitarbeiter
MM	Material Management des Bundes
Nr.	Nummer
RH	Rechnungshof
RHG	Rechnungshofgesetz
RN	Rechnungseingang netto
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USP	Unternehmensserviceportal
UStG	Umsatzsteuergesetz
UStR	Umsatzsteuerrichtlinie
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Überprüfung des Prozesses „e-Rechnungen im Bund“ gemäß § 9 RHG 1948

Seit 1. Jänner 2014 waren die Vertragspartner des Bundes verpflichtet, Abrechnungen ausschließlich mittels e-Rechnung einzubringen. Die zugrunde liegende gesetzliche Regelung (IKTKonG) sah aber eine Reihe von Ausnahmetatbeständen vor, weshalb in einigen Bereichen die Zahl der eingebrachten e-Rechnungen im Prüfungszeitraum sehr gering war.

Zur Einbringung von e-Rechnungen waren durch das BMF drei verschiedene technische Möglichkeiten vorgesehen, die es jedem Unternehmer ermöglichten, e-Rechnungen einzubringen. Der Rechnungslager erhielt bei erfolgreicher Einbringung einer e-Rechnung eine Übernahmebestätigung, obwohl die Rechnung erst vom zuständigen haushaltsleitenden Organ übernommen werden musste und gegebenenfalls auch zurückgewiesen werden konnte. Zurückgewiesene e-Rechnungen wurden gelöscht, die Begründung der Zurückweisung nicht dokumentiert.

In der e-Rechnung strukturiert vorgesehene Rechnungsbestandteile mussten teilweise händisch erfasst werden; bis auf das Datum des Einlangens waren alle Inhalte der Rechnung bei der Verbuchung veränderbar.

Die Stichprobenprüfung zeigte, dass die vorgesehenen Soll-Prozesse und die IKS-Maßnahmen wirkungsvoll implementiert waren.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung des Internen Kontrollsystems (IKS) betreffend die Einbringung und Weiterverarbeitung von e-Rechnungen im Bund. Weiters überprüfte der RH, ob die Maßnahmen des IKS sowie die definierten Abläufe im Verfahren wirkungsvoll implementiert waren. (TZ 1)

Anwendung der e-Rechnung im Bund

Seit 1. Jänner 2014 waren die Vertragspartner des Bundes im Waren- und Dienstleistungsverkehr verpflichtet, Abrechnungen ausschließlich mittels e-Rechnung einzubringen. Die Verpflichtung erfasste nicht ausländische Vertragspartner von Bundesdienststellen; wenn jedoch ausländische Rechnungsleger e-Rechnungen einbrachten, war deren Entgegennahme vorgesehen. (TZ 2)

Aufgrund der Tatsache, dass im HV-SAP-System nur die e-Rechnungen, nicht die Papierrechnungen, ein eindeutiges Belegkennzeichen erhielten, war es dem BMF nicht möglich, verlässliche Zahlen über die beim Bund im Jahr 2015 eingebrachten Papierrechnungen bereitzustellen. Dadurch war eine direkte Evaluierung der Umsetzung der Verpflichtung zur Einbringung von e-Rechnungen im Bund nicht möglich. (TZ 3)

Von der Verpflichtung zur Einbringung von e-Rechnungen bestanden zahlreiche Ausnahmen (u.a. Bar- und Kreditkartenzahlungen, Mieten und Mietvorschreibungen, Leasing- und Versicherungsverträge, Verrechnungen innerhalb des Bundes, Sachverständigen- und Dolmetschleistungen, Gebühren und Abgaben sowie Förderungen). Die Ausnahmebestimmungen waren zu weitreichend; eine Einschränkung wäre dazu geeignet, die Zahl an eingebrachten e-Rechnungen noch weiter zu steigern. (TZ 3)

In Untergliederungen (UG), bei denen hauptsächlich von Ausnahmetatbeständen erfasste Geschäftsfälle verrechnet wurden – z.B. Gebührenansprüche in den UG 03 Verfassungsgerichtshof oder 04 Verwaltungsgerichtshof, Förderungen in der UG 33 Wirtschaft (Forschung) –, langten vergleichsweise wenige e-Rechnungen ein. (TZ 3)

Die frühe verpflichtende Einführung der e-Rechnung im Bund schuf die technische und organisatorische Grundlage für eine schnelle und effiziente Umsetzung der entsprechenden EU-Richtlinie 2014/55/EU. (TZ 4)

**e-Rechnung im
Bund –
Soll-Prozesse**

Um e-Rechnungen einbringen zu können, war für den Rechnungsleger grundsätzlich eine Registrierung am Unternehmensserviceportal (USP) erforderlich. e-Rechnungen konnten von ausländischen und inländischen Geschäftspartnern auch über die PEPPOL-Transport-Infrastruktur¹ gelegt werden. In der Verfahrensbeschreibung des BMF war die Einbringung mittels Onlineformular, Upload oder Serviceprovider vorgesehen. Diese drei Einbringungsmöglichkeiten für e-Rechnungen ermöglichten es jedem Unternehmer, e-Rechnungen an den Bund einzubringen. (TZ 5)

Bei der Einbringung einer e-Rechnung waren die Auftragsreferenz (Einkäufergruppe bzw. Bestellungsreferenz bei MM²-Bestellungen) sowie die Kreditorenummer zentrale Anknüpfungspunkte, über die die e-Rechnung dem zuständigen haushaltsleitenden Organ zugeordnet wurde. Prüfroutinen prüften diese automatisiert auf ihre Gültigkeit. Die Prüfroutinen waren grundsätzlich geeignet, das Vorhandensein der gesetzlich vorgesehenen bzw. für die Verarbeitung erforderlichen Rechnungsbestandteile sicherzustellen. (TZ 6)

Da im Bund das Geschäftspartnermodell noch nicht eingeführt war, konnte es vorkommen, dass ein Unternehmer über mehrere Kreditorenummern verfügte und unter mehreren Kreditorenummern auftrat. Dieser Umstand führte bei der automatisierten Prüfung der Kreditorenummern bei der Einbringung von e-Rechnungen zu Schwierigkeiten. (TZ 6)

Im Falle der positiven Prüfung der e-Rechnung bei Einbringung wurde an den Rechnungsleger eine Übernahmebestätigung übermittelt, obwohl die tatsächliche Übernahme der Rechnung durch das zuständige haushaltsleitende Organ damit noch nicht sichergestellt war. Vielmehr hatte das haushaltsleitende Organ im Zuge der Bearbeitung der eingebrachten e-Rechnung noch die Möglichkeit, die Rechnung zurückzuweisen. Das gewählte Vorgehen verursachte Rechtsunsicherheit, zumal die übermittelte Empfangsbestätigung auch als Anerkenntnis der gegenständlichen Forderung interpretiert werden konnte, obwohl die e-Rechnung vom zuständigen haushaltsleitenden Organ tatsächlich noch nicht übernommen worden war. (TZ 6)

¹ Pan-European Public Procurement OnLine: internationale Standardisierung grenzüberschreitender elektronisch unterstützter öffentlicher Beschaffungsverfahren innerhalb der EU, basierend auf standardisierten Nachrichtenprofilen und einer Leitungsinfrastruktur, die den sicheren und zuverlässigen Austausch von elektronischen Dokumenten zwischen Auftraggebern und Vertragspartnern ermöglicht.

² Material Management des Bundes

Kurzfassung

Zurückgewiesene e-Rechnungen wurden gleichzeitig im HV-SAP-System gelöscht. Dadurch war nicht mehr nachvollziehbar, wieviele und welche e-Rechnungen gesamt eingebracht bzw. aus welchem Grund diese zurückgewiesen wurden. (TZ 6, TZ 7, TZ 10)

Die e-Rechnung wurde mit der Annahme durch das haushaltsleitende Organ im HV-SAP-System angelegt und wesentliche Rechnungsinformationen vorerfasst. Allerdings wurden nicht alle aus der strukturierten e-Rechnung ableitbaren Informationen automatisiert in den Buchungsbeleg übertragen. Diese musste der Bearbeiter manuell erfassen. (TZ 7)

Nicht nachvollziehbar war, warum durch die strukturierte e-Rechnung vorgegebene und automatisiert übernommene Rechnungsinformationen durch den Bearbeiter veränderbar waren. Dies betraf insbesondere die Personendaten des Rechnungslegers sowie dessen Bankverbindung und die vorerfassten Daten zur erbrachten Lieferung bzw. Leistung. Die unveränderbare Übernahme von wesentlichen Rechnungsinformationen wäre ein Beitrag zur Qualitätssicherung der Verbuchung. (TZ 7)

Zur weiteren Verarbeitung der e-Rechnung war die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit erforderlich. Dazu standen drei alternative Prüfungswege im System (HV-SAP-System, ELAK oder ESS) zur Verfügung, sodass für jede Organisationseinheit die Möglichkeit zur Durchführung und Dokumentation der Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit gegeben war. Damit war der Vermerk einer externen Prüfung nur in Ausnahmefällen erforderlich und zulässig. Wie die Stichprobenprüfung im Zuge der Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung des RH jedoch zeigte, wurde bei einer erheblichen Anzahl der überprüften Belege eine externe Prüfung vermerkt, obwohl teilweise die ordnungsgemäße Dokumentation des Weges der sachlichen und rechnerischen Prüfung fehlte. (TZ 8)

Überprüfung der Ist-Prozesse

Der RH überprüfte im Zuge einer Stichprobenprüfung die Verrechnung von e-Rechnungen beginnend mit der Übernahme über die Verbuchung bis zur Zahlung und Verrechnung. Bei der Prüfung der Verrechnung stellte der RH keine Abweichungen zwischen den Soll- und den Ist-Prozessen fest. (TZ 9)

Nach erfolgreicher Einbringung der e-Rechnung wurde ein PDF-Dokument der e-Rechnung in den elektronischen Arbeitsvorrat bei der empfangenden Stelle bereitgestellt. Die Zuordnung erfolgte über

Überprüfung des Prozesses „e-Rechnungen im Bund“ gemäß § 9 RHG 1948

die Auftragsreferenz (Einkäufergruppe bzw. Bestellreferenz bei MM-Bestellungen). Erst durch das Setzen eines konkreten Bearbeitungsvorgangs im Gebarungsprozess, der sogenannten „Annahme“ der e-Rechnung, wurde diese im HV-SAP-System übernommen. Das PDF-Dokument, das letztlich als Beleg im HV-SAP-System hinterlegt war, beinhaltete nicht die eindeutige Belegnummer des HV-SAP-Belegs. Dieser Umstand erschwerte die Nachvollziehbarkeit der Verbuchung der e-Rechnungen. (TZ 10)

Der Anweisungsreferent hatte die Möglichkeit, die Information des Rechnungslegers über die Zurückweisung der e-Rechnung manuell zu unterdrücken. Damit war nicht gewährleistet, dass der Rechnungsleger über die Zurückweisung seiner Rechnung informiert wurde. (TZ 10)

Ausnahmetatbestände und mögliche Umgehungsprozesse

Aus der Stichprobe von 367 Rechnungen wiesen 360 keine Mängel auf, sie entsprachen den gesetzlichen Ausnahmeregeln und wiesen alle erforderlichen Merkmale einer Rechnung aus. Bei den mangelhaften Rechnungen hatte das haushaltsleitende Organ korrekt eingebrachte e-Rechnungen nicht im elektronischen Workflow bearbeitet. (TZ 12)

Bei keiner der Stichproben der Kreditorenrechnungen war im HV-SAP-System zu erkennen, warum diese eine Ausnahme von der e-Rechnung darstellten. Zur Beurteilung musste Einsicht in die Beleggrundlage genommen werden. Eine rasche Beurteilung der zugrunde gelegten Ausnahmebestimmung durch den Buchhalter im Zuge der Verbuchung war dadurch ebenso wenig möglich wie eine systematische Nachprüfung der jeweils referenzierten Ausnahmebestimmungen. (TZ 13)

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH führte im Rahmen der Prüfung der Abschlussrechnungen des Bundes gemäß § 9 Rechnungshofgesetz 1948 (RHG 1948) von September 2015 bis Februar 2016 eine Funktionsprüfung zum System der e-Rechnung beim BMF, der Buchhaltungsagentur des Bundes (**Buchhaltungsagentur**) und bei allen haushaltsleitenden Organen (Stichprobenprüfung) durch. Die Prüfungshandlungen beim BMF fanden in der Zentralstelle bei der zuständigen Abteilung V/3 und bei der für die Verbuchung zuständigen Buchhaltungsagentur statt.

(2) Ziel der Überprüfung war die Beurteilung des Internen Kontrollsystems (IKS) betreffend die Einbringung und Weiterverarbeitung von e-Rechnungen im Bund. Weiters überprüfte der RH, ob die Maßnahmen des IKS sowie die definierten Abläufe im Verfahren wirkungsvoll implementiert waren. Die Überprüfung erfolgte auf Basis eines risikoorientierten Prüfungsansatzes.

(3) Der RH hatte bereits im Rahmen der Prüfung der Abschlussrechnungen 2013 das Thema e-Rechnung im Bund behandelt (vgl. BRA 2013, Textteil Band 2, TZ 34). Der RH hatte damals u.a. die zum damaligen Zeitpunkt mangelhafte Umsetzung der Prüfungsroutinen bei Einbringen von e-Rechnungen sowie das Fehlen von logischen Prüfungen bei der Eingabe an sich (z.B. war nur die Eingabe von Steuersätzen möglich, die das Umsatzsteuergesetz (UStG) vorsah) kritisiert. Der Stand der Umsetzung war ebenfalls Gegenstand der Prüfung.

(4) Zur Überprüfung der praktischen Umsetzung der Verfahrensvorschriften und IKS-Maßnahmen führte der RH neben der Analyse der eingesetzten IT-Verfahren auch Stichprobenprüfungen durch. Dafür zog der RH einem risikoorientierten Prüfungsansatz folgend eine gleich verteilte zufällige Stichprobe von drei e-Rechnungsbelegen je Globalbudget (sofern vorhanden). Betragliche Ober- bzw. Untergrenzen blieben unberücksichtigt. Die e-Rechnungsbelege waren im HV-SAP-System mit dem Belegkennzeichen „RN“ (Rechnungseingang netto) erfasst. Die Grundmenge für die zufällige Stichprobe war die Anzahl der je Globalbudget zuordenbaren Belegnummern aus dem Buchungsstoff des Finanzjahres 2015³. Insgesamt überprüfte der RH im Zuge der gegenständlichen Funktionsprüfung 367 Belege aus 31 Untergliederungen.

³ Eine Belegnummer ist nur dann einem Globalbudget eindeutig zuordenbar, wenn bei der Verbuchung des Belegs eine Voranschlagsstelle (auch „Fonds“ genannt) angesprochen wird. Folglich leitete der RH die Grundgesamtheit aus jenen Belegen ab, die über eine Voranschlagsstelle eines Globalbudgets verbucht wurden.

Der RH überprüfte den gesamten Verfahrensablauf und die Schnittstellen zwischen den Applikationen auf Einhaltung der vorgesehenen IKS-Maßnahmen sowie die Einhaltung der Verfahrensvorschriften bei der Be- und Verarbeitung der Belege.

(5) Der RH übermittelte am 4. Mai 2016 das Prüfungsergebnis an die überprüfte Stelle zur Stellungnahme. Die Stellungnahme des BMF langte am 25. Mai 2016 im RH ein, der RH erstattete seine Gegenüberungen im Juni 2016.

Anwendung der e-Rechnung im Bund

- 2 Mit der EU-Richtlinie 2010/45/EU zur rechtlichen Gleichstellung von elektronischen Rechnungen mit Papierrechnungen, dem Abgabenänderungsgesetz 2012 sowie mit § 5 IKT-Konsolidierungsgesetz (IKTKonG) wurden die rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung der e-Rechnung im Bund geschaffen. Die Verordnung des BMF, BGBl. II Nr. 505/2012 (e-Rechnungsverordnung)⁴, regelte darauf aufbauend die Einbringung von e-Rechnungen bei Bundesdienststellen. In dieser Verordnung waren die Verpflichtung zur Ausstellung und Übermittlung der e-Rechnung, die zu verwendenden Datenstrukturen, die Übertragungswege sowie bestimmte Inhalte der e-Rechnung festgelegt.

Damit waren die Vertragspartner des Bundes im Waren- und Dienstleistungsverkehr seit 1. Jänner 2014 verpflichtet, Rechnungen an den Bund ausschließlich in elektronischer Form einzubringen. Die Verpflichtung erfasste nicht ausländische Vertragspartner von Bundesdienststellen. Wenn jedoch ausländische Rechnungsleger e-Rechnungen einbrachten, war deren Entgegennahme vorgesehen.

- 3.1 (1) Der RH ersuchte das BMF im Rahmen der Prüfung um Übermittlung einer Auswertung der beim Bund eingebrachten e-Rechnungen sowie der eingebrachten Papierrechnungen. Durch die Tatsache, dass im HV-SAP-System nur die e-Rechnungen ein eindeutiges Belegkennzeichen erhielten, war es dem BMF mit angemessenem Aufwand nicht möglich, verlässliche Zahlen über die beim Bund eingebrachten Papierrechnungen bereitzustellen.

(2) Für das Jahr 2015 wurden im Wirkungsbereich der haushaltsleitenden Organe des Bundes insgesamt 790.826 e-Rechnungen verbucht. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Verteilung der e-Rechnungen auf die einzelnen Untergliederungen:

⁴ in der Fassung vom 26. Februar 2015

Anwendung der e-Rechnung im Bund

Tabelle 1: e-Rechnungen 2015 nach Untergliederungen

Untergliederung	e-Rechnungen Anzahl
01 Präsidentschaftskanzlei	230
02 Bundesgesetzgebung	6.206
03 Verfassungsgerichtshof	81
04 Verwaltungsgerichtshof	89
05 Volksanwaltschaft	1.669
06 Rechnungshof	258
10 Bundeskanzleramt	11.144
11 Inneres	175.419
12 Äußeres	2.431
13 Justiz	384.963
14 Militärische Angelegenheiten und Sport	53.154
15 Finanzverwaltung	16.002
16 Öffentliche Abgaben	3.312
20 Arbeit	3.099
21 Soziales und Konsumentenschutz	15.948
22 Pensionsversicherung	7
23 Pensionen - Beamtinnen und Beamte	3.667
24 Gesundheit	2.014
25 Familien und Jugend	5.774
30 Bildung und Frauen	69.210
31 Wissenschaft und Forschung	5.568
32 Kunst und Kultur	5.430
33 Wirtschaft (Forschung)	22
34 Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung)	583
40 Wirtschaft	4.666
41 Verkehr, Innovation und Technologie	3.404
42 Land-, Forst- und Wasserwirtschaft	14.890
43 Umwelt	1.034
44 Finanzausgleich	431
45 Bundesvermögen	103
46 Finanzmarktstabilität	18
Gesamtergebnis	790.826

Quellen: HV-SAP-System; BMF

In den Untergliederungen (UG) 03 Verfassungsgerichtshof und 04 Verwaltungsgerichtshof war die Zahl der eingebrachten e-Rechnungen besonders niedrig, weil in diesen Bereichen hauptsächlich Gebührenansprüche verrechnet wurden, welche von der Verpflichtung zur Einbringung von e-Rechnungen ausgenommen waren. Auch die UG 33 Wirtschaft (Forschung) wies im Vergleich wenige e-Rechnungen auf, da sie vornehmlich Förderungen verrechnete, welche ebenfalls von der verpflichtenden Einbringung von e-Rechnungen ausgenommen waren.

(3) Ausnahmebestimmungen sahen vor, dass in folgenden Geschäftsfällen (§ 5 Abs. 2 IKTKonG) e-Rechnungen nicht verpflichtend waren (Stand 31. Oktober 2014):

- Bar- und Kreditkartenzahlungen
- Mieten und Mietvorschreibungen aufgrund von Bestandverträgen
- Betriebskostenabrechnungen waren dann als e-Rechnung zu übermitteln, wenn es sich um die jährliche Betriebskostenabrechnung oder um eine von der Mietvorschreibung getrennte monatliche Betriebskostenabrechnung handelte.
- Leasingverträge
- Versicherungsverträge
- Rechnungen vom Bund an den Bund
- Sachverständige und Dolmetscher, wenn ein Anspruch auf eine Gebühr nach dem Gebührenanspruchsgesetz (GebAG) bestand.
- Ausländische Vertragspartner
Ausländische Vertragspartner waren vom § 5 IKTKonG nur umfasst, wenn die technischen und organisatorischen Voraussetzungen bestanden. Für ausländische Unternehmen stand die PEPPOL-Transport-Infrastruktur⁵ zur Verfügung.
Ein ausländischer Vertragspartner mit einer Betriebsstätte im Inland galt als inländischer Vertragspartner (e-Rechnungs-Pflicht).
- Gebühren und Abgaben, wenn sie aufgrund eines Bescheides vorgeschrieben wurden (z.B. Kommunalabgaben).
- Kosten aufgrund von Bescheiden oder Gerichtsurteilen
- Förderungen
- Rechnungen, die zum Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung von Förderungen dem Fördergeber vorgelegt wurden oder wenn es um die Auszahlung von Fördergeldern ging.
- Kostenersatz (z.B. Kostenersatz für die Tätigkeit eines Laienrichters, von Schöffen, Zeugen, Geschworenen oder Auskunftspersonen)
- Mitgliedsbeiträge (z.B. an in- und ausländische Institutionen bzw. Organisationen)
- Refundierungen an Mitarbeiter für geleistete Barauslagen, z.B. für den Kauf von Büromitteln oder für ein Geschäftsessen.

3.2 (1) Der RH kritisierte, dass im HV-SAP-System eingebrachte Rechnungen nicht eindeutig gekennzeichnet wurden und somit Auswertungen zur Zahl der eingebrachten Papierrechnungen nicht möglich waren. Aus Sicht des RH war dadurch eine direkte Evaluierung der

⁵ Pan-European Public Procurement OnLine: internationale Standardisierung grenzüberschreitender elektronisch unterstützter öffentlicher Beschaffungsverfahren innerhalb der EU, basierend auf standardisierten Nachrichtenprofilen und einer Leitungsinfrastruktur, die den sicheren und zuverlässigen Austausch von elektronischen Dokumenten zwischen Auftraggebern und Vertragspartnern ermöglicht.

Anwendung der e-Rechnung im Bund

Umsetzung der Verpflichtung zur Einbringung von e-Rechnungen im Bund nicht möglich. Er empfahl daher dem BMF, eingebrachte Papierrechnungen im HV-SAP-System eindeutig zu kennzeichnen, um zukünftig entsprechende Auswertungen zu ermöglichen.

(2) Der RH merkte kritisch an, dass eine Vielzahl von Ausnahmetatbeständen für die Einbringung von e-Rechnungen vorgesehen war (siehe auch TZ 12). Nach Ansicht des RH waren die Ausnahmen zu weitreichend. Eine Einschränkung der Ausnahmetatbestände wäre dazu geeignet, die Zahl an eingebrachten e-Rechnungen noch weiter zu steigern. Er empfahl dem BMF, die Angemessenheit der Ausnahmetatbestände zu evaluieren und allenfalls entsprechende Einschränkungen vorzunehmen, um so die Verpflichtung zur Einbringung von e-Rechnungen weiter auszudehnen.

- 3.3 *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass eingebrachte e-Rechnungen ein eindeutiges Kennzeichen hätten und daher auswertbar seien, Papierrechnungen könnten über die Belegart ausgewertet werden. Eine weitere Auswertung nach gesetzlichen Ausnahmetatbeständen bzw. Nichtanwendungsfällen sei nicht möglich. Eine Weiterentwicklung der Auswertungsmöglichkeiten werde auf ihre Machbarkeit geprüft und einer Kosten-Nutzen-Betrachtung unterzogen. Das BMF weise darauf hin, dass der letzte Prüfschritt, ob die eingebrachten Rechnungen den gesetzlich Vorschriften entsprechen würden, der Buchhaltungsagentur obliege.*

Die Ausnahmetatbestände und Nichtanwendungsfälle seien mit dem RH akkordiert.

- 3.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass eine Auswertung der Belege aus dem HV-SAP-System nur nach der Belegart erfolgen konnte. Die Belegart änderte sich aber bei e-Rechnungen, wenn diese nicht im elektronischen Workflow weiter bearbeitet wurden, wodurch diese Belege bei Auswertungen nicht mehr als e-Rechnungen gekennzeichnet waren. Folglich war eine Auswertung sämtlicher als e-Rechnung eingebrachten Belege nicht möglich, weshalb auch das BMF im Rahmen der Prüfung nicht in der Lage war, eine solche Auswertung bereitzustellen. Der RH verblieb folglich bei seiner Empfehlung.

Eine Beurteilung der Auswirkung der Nichtanwendungsfälle und Ausnahmetatbestände auf die Zahl der einzubringenden e-Rechnungen war bei deren Festlegung nicht konkret absehbar gewesen. Wie der RH in der gegenständlichen Prüfung aber feststellte, weisen sie Verbesserungspotenzial auf. Der RH hielt folglich seine diesbezügliche Empfehlung aufrecht.

4.1 Gemäß EU-Richtlinie 2014/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen sollten öffentliche Auftraggeber und Vergabestellen künftig zur Annahme und Verarbeitung elektronischer Rechnungen verpflichtet werden. Dabei sollte in einem 36 Monate dauernden ersten Schritt eine europäische Norm für die elektronische Rechnungslegung geschaffen werden, um die existierenden, unterschiedlichen europäischen Standards zu vereinheitlichen. Danach sollte ab November 2018 die Verpflichtung der elektronischen Rechnungslegung in Kraft treten.

Die in Österreich vorgesehene Verpflichtung zur Einbringung von e-Rechnungen an den Bund nahm diese geplante Regelung der EU bereits größtenteils vorweg.

4.2 Der RH begrüßte die frühe verpflichtende Einführung der e-Rechnung im Bund. Sie schuf die technische und organisatorische Grundlage, die eine Umsetzung der EU-Richtlinie 2014/55/EU schnell und effizient möglich machte. Der RH empfahl dem BMF, allenfalls nötige Anpassungen möglichst zeitnah vorzunehmen.

4.3 *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass in Bezug auf die Richtlinie 2014/55/EU keine Anpassungen erforderlich seien, vielmehr sei die österreichische Lösung im europäischen Raum bereits als Vorzeigemodell etabliert.*

e-Rechnung im Bund — Soll-Prozesse

Einbringung von e-Rechnungen

5.1 (1) Die Einbringung von e-Rechnungen an den Bund erfolgte mittels elektronischer Datenübermittlung. Um eine e-Rechnung an den Bund einbringen zu können, war für den Rechnungsleger entweder eine einmalige Registrierung am Unternehmensserviceportal (USP) erforderlich oder die Einbringung erfolgte über einen Dritten (Dienstleister), welcher über eine Registrierung beim USP verfügte. Alternativ konnten e-Rechnungen von ausländischen und inländischen Geschäftspartnern auch über die PEPPOL-Transport-Infrastruktur gelegt werden.

(2) Nach Anmeldung am USP und Aufruf des Services E-RECHNUNG.GV.AT waren für die Einbringung von Rechnungen und deren Beilagen folgende in der Verfahrensbeschreibung des BMF vorgesehene Möglichkeiten gegeben:

e-Rechnung im Bund — Soll-Prozesse

- Onlineformular: Der Rechnungsleger erfasste die Inhalte der Rechnung in einem Online-Rechnungsformular, das System übermittelte die Inhalte in strukturierter Form an den Bund.
- Upload: Für durch den Rechnungsleger selbst erstellte strukturierte e-Rechnungen⁶ sowie im PEPPOL-Format erstellte Rechnungen bestand in der Anwendung die Möglichkeit zum Upload und zur Weiterleitung an den Rechnungsempfänger.
- Webservice/Serviceprovider: Ein Webservice unterstützte die elektronische Einbringung der e-Rechnungen an den Bund (gegebenenfalls unter Zuhilfenahme eines Serviceproviders).

5.2 Der RH merkte positiv an, dass das BMF drei Einbringungsmöglichkeiten für e-Rechnungen anbot. Aus Sicht des RH ermöglichte dies jedem Unternehmer, e-Rechnungen an den Bund einzubringen.

6.1 (1) Bei der Einbringung einer e-Rechnung an den Bund waren die Auftragsreferenz (Einkäufergruppe bzw. Bestellungsreferenz bei MM⁷-Bestellungen) sowie die Kreditorennummer zentrale Anknüpfungspunkte und deshalb neben den übrigen, im UStG vorgesehenen Rechnungsmerkmalen als Pflichtfelder vorgesehen. Ein weiteres Pflichtfeld stellte die E-Mail-Adresse des Rechnungslegers dar, zumal der Schriftverkehr über die eingebrachte Rechnung per E-Mail abgewickelt wurde.

Die Zuordnung der e-Rechnung zum jeweils zuständigen haushaltsleitenden Organ erfolgte über die Auftragsreferenz. Diese wurde dem Auftragnehmer beim jeweiligen Bestellvorgang übermittelt und stellte damit eine direkte Referenz zwischen Bestellung und Rechnung dar. Eine Prüfroutine überprüfte automatisch die Gültigkeit der Auftragsreferenz bei der Einbringung einer e-Rechnung ebenso wie die durch den Rechnungsleger ausgewiesene Kreditorennummer. Da im Zahlungsverkehr des Bundes das Geschäftspartnermodell zur Zeit der Geburgsüberprüfung nicht eingeführt war, konnte es vorkommen, dass ein Unternehmer über mehrere Kreditorennummern verfügte. Diesfalls hatte der Unternehmer die jeweils für den verrechneten Bestellvorgang verwendete korrekte Kreditorennummer anzugeben, widrigenfalls die e-Rechnung automatisch zurückgewiesen wurde.

⁶ durch geeignete Software oder mit Hilfe eines Word-Plug-Ins erstellte, strukturierte e-Rechnungen

⁷ Material Management des Bundes

(2) Im Rahmen der Einbringung der e-Rechnung prüfte die automatische Prüfroutine ferner die im UStG vorgesehenen Rechnungsmerkmale. In mehreren Schritten wurden z.B. der Nettobetrag, der angegebene Steuersatz und der Bruttobetrag auf rechnerische Richtigkeit geprüft. Die Übernahme der e-Rechnung erfolgte nur bei erfolgreicher Durchführung aller vorgesehenen Prüfschritte.

Der Rechnungsleger erhielt nach Durchlaufen der Prüfungsroutinen eine automatisierte Rückmeldung per E-Mail. Diese Rückmeldung enthielt entweder eine Rechnungskopie mit einem elektronisch gesetzten Eingangs- bzw. Übernahmevermerk („Elektronisch registriert am *Datum* um *Uhrzeit*“) oder eine Mitteilung über die Abweisung der e-Rechnung samt einer entsprechenden Begründung.

(3) Die Tatsache, dass die e-Rechnung über die Schnittstelle übernommen (also nicht abgewiesen) wurde, bedeutete nicht, dass das zuständige haushaltsleitende Organ diese in Bearbeitung nehmen musste. Das HV-SAP-System übernahm die Rechnung erst, wenn der zuständige Sachbearbeiter sie tatsächlich in Bearbeitung genommen hatte. Wies der zuständige Sachbearbeiter die e-Rechnung zurück, so wurde diese gelöscht und nicht in das HV-SAP-System übernommen. Damit waren die zurückgewiesenen e-Rechnungen im Records-Management des HV-SAP-Systems nicht dokumentiert bzw. archiviert.

6.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Schnittstelle zur Einbringung von e-Rechnungen über mehrfache Prüfroutinen verfügte, welche das Vorhandensein wesentlicher Rechnungsmerkmale sowie notwendiger Informationen zur Verarbeitung der e-Rechnung sicherstellte. Nach Ansicht des RH waren die Prüfroutinen grundsätzlich dazu geeignet, das Vorhandensein der gesetzlich vorgesehenen bzw. für die Verarbeitung erforderlichen Rechnungsbestandteile sicherzustellen.

(2) Der RH kritisierte, dass das BMF das Geschäftspartnermodell nach wie vor nicht umgesetzt hatte, weshalb es möglich war, dass ein Lieferant unter mehreren Kreditorenummern auftrat. Dieser Umstand führte bei der automatisierten Prüfung der Kreditorenummern bei der Einbringung von e-Rechnungen zu Schwierigkeiten. Der RH empfahl dem BMF erneut⁸, die Umsetzung des Geschäftspartnermodells zu forcieren, um die sich aus der mehrfachen Erfassung von Geschäftspartnern ergebenden Probleme bei der Einbringung von e-Rechnungen zu vermeiden.

⁸ vgl. BRA 2014, Textteil Band 3, Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung der Haushaltsverrechnung gemäß § 9 RHG, TZ 5 ff.

e-Rechnung im Bund — Soll-Prozesse

(3) Der RH kritisierte, dass im Falle der positiven Prüfung der e-Rechnung bei Einbringung eine Übernahmestätigung an den Rechnungsleger übermittelt wurde, obwohl die tatsächliche Übernahme der Rechnung durch das zuständige haushaltsleitende Organ damit noch nicht sichergestellt war. Vielmehr hatte das haushaltsleitende Organ im Zuge der Bearbeitung der eingebrachten e-Rechnung noch die Möglichkeit, die Rechnung zurückzuweisen. Das gewählte Vorgehen verursachte nach Ansicht des RH Rechtsunsicherheit, zumal die übermittelte Empfangsbestätigung auch als Anerkenntnis der gegenständlichen Forderung interpretiert werden konnte, obwohl die e-Rechnung vom zuständigen haushaltsleitenden Organ tatsächlich noch nicht übernommen worden war. Der RH empfahl dem BMF, den Wortlaut der Übernahmestätigung, welche automatisiert an den Rechnungsleger bei erfolgreicher Einbringung der e-Rechnung übermittelt wird, dahingehend zu ändern, dass sie zweifelsfrei nur die Bestätigung des Empfangs der e-Rechnung über die e-Rechnungs-Schnittstelle zum Ausdruck bringt. Keinesfalls sollte damit eine Übernahme des zuständigen haushaltsleitenden Organs oder ein allenfalls rechtswirksames Anerkenntnis der in der Rechnung ausgewiesenen Forderungen zum Ausdruck kommen.

(4) Ferner kritisierte der RH, dass zurückgewiesene e-Rechnungen gleichzeitig im HV-SAP-System gelöscht wurden und dass sohin nicht mehr nachvollziehbar war, wieviele und welche e-Rechnungen gesamt eingebracht bzw. aus welchem Grund diese zurückgewiesen wurden. Der RH empfahl dem BMF, auch zurückgewiesene e-Rechnungen samt der Begründung der Zurückweisung im Records-Management des HV-SAP-Systems zu archivieren, um diese nachvollziehbar zu machen.

6.3 *Das BMF betonte in seiner Stellungnahme, dass durch die Einführung des Objekts „Geschäftspartner“ eine Harmonisierung im Bereich der Kreditoren- und Debitorenverwaltung durchgeführt und die Anbindung an die relevanten öffentlichen Register sichergestellt werden solle. Aufgrund der Komplexität der technischen Umsetzung sei mit einer Produktivsetzung im dritten Quartal 2016 (5. September 2016) zu rechnen.*

Bezüglich der Übernahmestätigung führte das BMF aus, dass es sich um eine rein technische Prüfung handle, ein Anerkenntnis sei damit nicht zu verbinden. Es werde eine allfällige Anpassung des Wortlauts der Rückmeldung geprüft, der Text könne um den Zusatz „vorbehaltlich der sachlichen Prüfung“ ergänzt werden.

Zur Archivierung zurückgewiesener e-Rechnungen gab das BMF in seiner Stellungnahme an, dass bei der Löschung eines Rechnungsbelegs

nur der Link zum Archiv entfernt würde und der Beleg nicht mehr im Records Management angezeigt werde.

- 6.4 Der RH begrüßte die Bemühungen des BMF zur endgültigen Umsetzung des Geschäftspartnermodells sowie die Bereitschaft zur Ergänzung des Wortlauts der Rückmeldung beim Eingang von e-Rechnungen.

Bezüglich der Archivierung von gelöschten e-Rechnungen entgegnete der RH dem BMF, dass es im Zuge seiner Belegprüfung bzw. der Stichprobenprüfung nicht möglich war, Einsicht in die gelöschten e-Rechnungsbelege zu nehmen. Auf Nachfrage im Rahmen der Prüfung teilte die zuständige Abteilung V/3 des BMF mit, dass diese Belege „gelöscht“ würden. Dass „nur“ der Link zum Archiv entfernt worden war, war für den RH nicht ersichtlich und nachvollziehbar; dies war auch für die Prüfung unerheblich, zumal auf diese Belege nicht zugegriffen werden konnte. Der RH verblieb folglich bei seiner Empfehlung, auch gelöschte e-Rechnungen im System nachvollziehbar zu hinterlegen.

Verarbeitung von
e-Rechnungen

- 7.1 (1) Die Verarbeitung der eingelangten e-Rechnung erfolgte grundsätzlich im Rahmen des bereits für Eingangsrechnungen in Papierform im HV-SAP-System etablierten Prozesses. Der elektronisch erzeugte Eingangsstempel protokollierte den Zeitpunkt des Rechnungseingangs, die Rechnung wurde mit der Annahme durch das haushaltsleitende Organ im HV-SAP-System angelegt.

Das Records-Management im HV-SAP-System wies die Rechnungen den zuständigen Anweisungsreferenten (ARE) in ihren Arbeitsvorrat zu, welche die Bearbeitung durchführten. Vom Anweisungsreferenten zurückgewiesene Rechnungen waren nicht im System dokumentiert.

(2) Durch die Generierung des Belegs im HV-SAP-System wurden wesentliche Rechnungsinformationen vorerfasst. Andere aus der e-Rechnung ersichtliche Informationen musste der Bearbeiter manuell erfassen (z.B. Kontodaten). Sämtliche Rechnungsinformationen (mit Ausnahme des Einbringungsdatums) waren durch den Bearbeiter veränderbar, also auch jene, welche automatisiert aus der e-Rechnung übernommen wurden.

- 7.2 (1) Der RH wiederholte seine Kritik, dass e-Rechnungen nachvollziehbar im HV-SAP-System erst mit der Annahme der Rechnung angelegt wurden und zurückgewiesene e-Rechnungen im System nicht dokumentiert waren (siehe auch TZ 6, TZ 10).

e-Rechnung im Bund — Soll-Prozesse

(2) Ferner kritisierte der RH, dass trotz Vorhandenseins der strukturierten e-Rechnung nicht alle aus dieser ableitbaren Informationen automatisiert in den Buchungsbeleg übertragen wurden. Der RH empfahl dem BMF, die Möglichkeiten zur automatisierten Vorerfassung der vorhandenen Rechnungsinformationen zu prüfen und die Vorerfassung dieser Informationen weiter auszubauen.

(3) Für den RH war es nicht nachvollziehbar, warum durch die strukturierte e-Rechnung vorgegebene und automatisiert übernommene Rechnungsinformationen durch den Bearbeiter veränderbar waren. Dies betraf insbesondere die Personendaten des Rechnungslegers sowie dessen Bankverbindung und die vorerfassten Daten zur erbrachten Lieferung bzw. Leistung. Nach Ansicht des RH wäre die unveränderbare Übernahme von wesentlichen Rechnungsinformationen ein Beitrag zur Qualitätssicherung der Verbuchung. Er empfahl daher dem BMF, die Veränderungsmöglichkeiten durch den Bearbeiter auf jene Elemente einzuschränken, welche im Zuge der korrekten Verbuchung jedenfalls veränderbar sein müssen.

7.3 (1) *Das BMF führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Zuordnung der Angaben in der e-Rechnung zu den Verrechnungsmerkmalen im HV-SAP-System nur möglich sei, wenn die entsprechenden Angaben durch die haushaltsführende Stelle bereits anlässlich des Bestellvorgangs (MM-Bestellung, Obligo) vollständig im HV-SAP-System erfasst worden seien. Bei Verwendung einer Mittelbindung stünden keine Kontierungsmerkmale zur Verfügung, weshalb nur die Metadaten⁹ aus der e-Rechnung elektronisch übernommen würden. Informationen zu den einzelnen Rechnungspositionen sowie die Kontierungsmerkmale seien händisch zu erfassen.*

(2) Daten, die mit dem Rechnungsbeleg übermittelt würden, seien nicht veränderbar. Bei der Anlage des Rechnungsbelegs würden die personenbezogenen Daten aus einem Kreditorenstammsatz aus dem System herangezogen, wenn diese mit der Rechnung übereinstimmten. Ansonsten sei der Stammsatz anzupassen oder neu zu erfassen.

7.4 (1) *Bezüglich der Vorerfassung der Rechnungsinformationen entgegnete der RH dem BMF, dass die diesbezügliche Empfehlung des RH auf die grundsätzliche Übernahme der Daten aus der eingegangenen e-Rechnung abzielte und nicht auf die Datenübernahme aus anderen Vorsystemen. Der RH verblieb folglich bei seiner Empfehlung.*

⁹ allgemeine Rechnungsdaten: Rechnungsleger, Rechnungsdatum etc.

(2) Der RH stellte gegenüber dem BMF klar, dass die Daten in der e-Rechnung unveränderbar hinterlegt waren, die Daten bei der Belegfassung im HV-SAP-System aber durch den Bearbeiter verändert werden konnten. Er verblieb daher bei seiner diesbezüglichen Feststellung und Empfehlung.

8.1 (1) Zur weiteren Verarbeitung der e-Rechnung war die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit gemäß § 113 Abs. 2 BHG 2013 erforderlich. Eine für die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit zuständige Person musste entweder im HV-SAP-System angelegt sein (Rolle SARI) oder war via ESS zur entsprechenden Prüfung eingebunden. Die Zuweisung von Belegen zur Bearbeitung an Bearbeitergruppen war in ESS nicht vorgesehen, wodurch es verschiedentlich zur verzögerten Bearbeitung kam (z.B. Zuweisung an Bearbeiter die krank waren). Daneben war auch eine Schnittstelle zum ELAK etabliert (ELAK-Koppelung), über welche ebenfalls die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit durchgeführt und dokumentiert werden konnte. Zusätzlich war es möglich, eine Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit, welche nicht auf die im System vorgesehenen Arten erfolgt war, mit dem Vermerk „fremd geprüft“ zu dokumentieren.

(2) Nur die in den zur Verfügung stehenden Systemen vorgenommenen Prüfungen waren im Records-Management des HV-SAP-Systems nachvollziehbar dokumentiert. Im Falle der externen Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit war diese durch den Bearbeiter manuell zu erfassen. Im HV-SAP-System war für diesen Fall keine Vorkehrung getroffen, die die Dokumentation jenes Bearbeiters zwingend erforderlich machte, der die sachliche und/oder rechnerische Richtigkeit bestätigt hatte.

Im Zuge seiner Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung des Bundes zum Finanzjahr 2015¹⁰ hatte der RH festgestellt, dass bei einer erheblichen Anzahl der in der Stichprobe überprüften Belege eine externe Prüfung vermerkt war, obwohl teilweise die ordnungsgemäße Dokumentation des Weges der sachlichen und rechnerischen Prüfung fehlte.

8.2 Der RH hielt fest, dass durch die drei alternativen Prüfungswege im System (HV-SAP-System, ELAK oder ESS) für jede Organisationseinheit die Möglichkeit zur Durchführung und Dokumentation der Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit gegeben war. Somit war nach Ansicht des RH der Vermerk einer externen Prüfung nur in

¹⁰ vgl. BRA 2015, Textteil Band 3, Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung der Haushaltsverrechnung des Bundes gemäß § 9 RHG 1948, TZ 26 ff.

e-Rechnung im Bund — Soll-Prozesse

Ausnahmefällen erforderlich und zulässig. Wie die Stichprobenprüfung im Zuge der Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung jedoch zeigte, wurde bei einer erheblichen Anzahl der überprüften Belege eine externe Prüfung vermerkt, teilweise ohne den Weg der sachlichen und rechnerischen Prüfung ordnungsgemäß zu dokumentieren (vgl. TZ 27 Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung der Haushaltsverrechnung des Bundes für das Jahr 2015 gemäß § 9 Abs. 1 RHG 1948). Der RH empfahl daher dem BMF, im HV-SAP-System die Verwendung des Vermerks „fremd geprüft“ nur in begründeten Ausnahmefällen zu gestatten. Für alle haushaltsleitenden Organe, welche über ELAK und eine entsprechende ELAK-Koppelung verfügen, wäre die Verwendung des Vermerks „fremd geprüft“ technisch zu unterbinden. Er empfahl dem BMF darüber hinaus, ein Begründungserfordernis in das HV-SAP-System aufzunehmen, wenn der Vermerk „fremd geprüft“ verwendet wird. Ferner wäre durch systemtechnische Vorkehrungen sicherzustellen, dass in diesen Fällen der Weg der sachlichen und rechnerischen Prüfung ordnungsgemäß dokumentiert wird.

Der RH empfahl dem BMF weiters, für die Bearbeitung in ESS die Möglichkeiten zur Zuweisung von Belegen an Bearbeitergruppen zu prüfen, um die Abläufe zu optimieren.

8.3 (1) *Das BMF hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Möglichkeit der „Fremdprüfung“ nicht nur im Zusammenhang mit der e-Rechnung zu sehen sei. Die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit könne auch durch Bedienstete erfolgen, die über keinen Zugang zum HV-SAP-System verfügten, weshalb es notwendig sei, in der Erfassungsmaske des HV-SAP-Systems auf diesen Umstand hinzuweisen. Die Empfehlung des RH, bei der ELAK-Koppelung diese Möglichkeit auszuschließen, sei für das BMF nicht nachvollziehbar, da der RH in der Vergangenheit diesen Fremdprüfungshinweis in solchen Fällen eingefordert habe.*

(2) *Ferner würde der Anweisungsbefugte durch seine Unterfertigung auch das vorschriftsmäßige Zustandekommen der Anordnung bestätigen, insbesondere, dass die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit ordnungsgemäß erfolgt sei. Zur Dokumentation eines Begründungserfordernisses beim Vermerk „fremd geprüft“ wies das BMF darauf hin, dass alle Dokumente und Bearbeitungsschritte vom HV-SAP-System automatisch protokolliert und archiviert würden und vom Sachbearbeiter nicht verändert werden könnten.*

(3) *Die Zuweisung von Belegen an Bearbeitergruppen im ESS zur Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit sei technisch möglich, für die haushaltsführenden Stellen aber mit hohem Pflegeauf-*

wand verbunden. Es könne die Funktion der Vertreterregelung genutzt oder im Falle der Verhinderung die Möglichkeit, Belege aktiv zurückzuholen und anderen Bearbeitern zuzuweisen.

8.4 (1) Der Argumentation des BMF betreffend der Möglichkeit zur Setzung des Vermerks „fremd geprüft“ hielt der RH das Ergebnis der Stichprobenprüfung entgegen: Demnach war eine hohe Anzahl von Belegen mit dem Vermerk „fremd geprüft“ zur Verbuchung gelangt, eine sachliche Begründung für das Nichteinhalten des elektronischen Workflows war für den RH dabei aber in den meisten Fällen nicht ersichtlich. Gerade in Fällen, in denen eine ELAK-Koppelung etabliert war, war es nicht nachvollziehbar, warum die Prüfung nicht im ELAK dokumentiert war. Den Fremdprüfungsvermerk hatte der RH zu einer Zeit eingefordert, als eine technische Koppelung zwischen HV-SAP-System und ELAK noch nicht möglich war. Diese Möglichkeit bestand aber nunmehr, weshalb der RH seine diesbezügliche Empfehlung aufrecht hielt.

(2) Die Argumentation des BMF, dass durch die Unterfertigung des Anweisungsreferenten der Beleg als „richtig“ bestätigt anzusehen sei, war in Hinblick auf die Ergebnisse der Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung des RH¹¹ als wenig stichhaltig anzusehen, weil der RH im Zuge der Stichprobenprüfung mehrfach Belege vorfand, bei denen im HV-SAP-System der Vermerk „fremd geprüft“ gesetzt war, am originalen Beleg aber der Vermerk der sachlichen und rechnerischen Prüfung fehlte. Darüber hinaus war das Ersetzen der Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit durch den Anweisungsreferenten auch nicht in §§ 119 und 120 BHV 2013 vorgesehen und genügte daher nicht dem Erfordernis der ordnungsmäßigen Dokumentation der Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit. Gleiches galt für die automatischen Dokumentationsroutinen des HV-SAP-Systems, die nur jene Bearbeitungsschritte dokumentieren konnten, welche auch im HV-SAP-System erfolgten und damit keinesfalls eine allfällige Fremdprüfung (etwa im ELAK oder auf dem Beleg in Papierform) inhaltlich dokumentieren konnten. Auch diesbezüglich blieb der RH bei seiner Empfehlung.

(3) Der RH betonte bezüglich der Adaptierung des Workflows im ESS, dass der Vorteil der vollständigen elektronischen Dokumentation des Genehmigungswegs gegenüber dem Erfordernis der Pflege allfälliger Genehmiger-Gruppen aufwog. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

¹¹ vgl. BRA 2015, Textteil Band 3, Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung der Haushaltsverrechnung des Bundes gemäß § 9 RHG 1948, TZ 26 ff.

Überprüfung der Ist-Prozesse

9.1 (1) Der RH überprüfte im Zuge einer Stichprobenprüfung die Verrechnung von e-Rechnungen im HV-SAP-System für das Finanzjahr 2015. Neben der Übernahme und Verbuchung von e-Rechnungen untersuchte der RH auch Zahlungen und Verrechnungen der an den Bund übermittelten e-Rechnungen. Die folgende Tabelle zeigt die betroffenen Globalbudgets mit der Grundmenge an Belegnummern¹², die darin enthaltenen e-Rechnungsbelegnummern und die Anzahl der ausgewählten vom RH überprüften e-Rechnungsbelegnummern:

¹² entspricht nicht der Gesamtzahl an Eingangsrechnungen

Tabelle 2: Stichprobenziehung e-Rechnungen

Globalbudget	Beleggrund- menge	e-Rechnungs- menge	Auswahl- menge
0101 Präsidentschaftskanzlei	3.302	1.384	3
0201 Bundesgesetzgebung	22.605	5.287	3
0301 Verfassungsgerichtshof	3.053	649	3
0401 Verwaltungsgerichtshof	3.318	1.160	3
0501 Volksanwaltschaft	4.780	920	3
0601 Rechnungshof	8.710	1.028	3
1001 Steuerung, Koordination und Services	56.574	6.929	3
1101 Steuerung	24.876	3.271	3
1102 Sicherheit	892.022	82.435	3
1103 Recht/Asyl/Migration	82.269	7.511	3
1104 Services/Kontrolle	40.787	4.936	3
1201 Außenpolitische Planung, Infrastruktur u. Koordination	173.941	5.178	3
1202 Außen- und integrationspolitische Maßnahmen	1.892	12	3
1301 Steuerung und Services	13.485	1.427	3
1302 Rechtsprechung	920.367	58.970	3
1303 Strafvollzug	231.445	64.463	3
1401 Steuerung und Service	86.689	22.702	3
1402 Streitkräfte	411.527	78.846	3
1403 Sport	3.260	695	3
1501 Steuerung & Services	431.623	6.958	3
1502 Steuer- & Zollverwaltung	407.368	29.941	3
1503 Rechtsvertretung & Rechtsinstanz	38.241	2.092	3
2001 Arbeitsmarkt	146.522	142	3
2002 Arbeitsinspektion	31.867	1.794	3
2101 Steuerung und Services	38.720	5.031	3
2102 Pflege	9.404	2	2
2104 Maßnahmen für Behinderte	550	88	3
2401 Steuerung und Services	19.683	1.955	3
2403 Gesundheitsvorsorge u. Verbrauchergesundheit	2.117	447	3
2501 Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen	156.393	12.688	3
2502 Familienpolitische Maßnahmen und Jugend	5.962	1.462	3
3001 Steuerung und Services	213.602	29.813	3
3002 Schule einschließlich Lehrpersonal	1.232.307	200.022	3
3005 Frauenangelegenheiten und Gleichstellung	853	92	3
3101 Steuerung und Services	14.472	2.797	3
3102 Tertiäre Bildung	10.452	1.588	3
3103 Forschung und Entwicklung	21.728	4.487	3
3201 Kunst	6.739	867	3
3202 Kultur	19.300	2.809	3
3203 Kultureinrichtungen	1.868	1	1
3301 Wirtschaft (Forschung)	642	130	3
3401 Forschung, Technologie und Innovation	3.522	421	3
4001 Steuerung und Services	46.586	4.300	3
4002 Transferleistungen an die Wirtschaft	10.707	325	3
4003 Eich- und Vermessungswesen	112.742	4.810	3
4004 Historische Objekte	25.217	6.902	3
4101 Steuerung und Services	31.182	3.403	3
4102 Verkehrs- und Nachrichtenwesen	24.048	2.475	3
4201 Steuerung und Services	35.113	3.646	3
4202 Landwirtschaft und ländlicher Raum	215.413	18.323	3
4203 Forst-, Wasserressourcen und Naturgefahrenmanagement	103.859	42.769	3
4301 Allgemeine Umweltschutzpolitik	6.198	875	3
4302 Abfall- und Siedlungswasserwirtschaft und Chemie	6.202	432	3
4502 Bundesvermögensverwaltung	11.320	32	3
4601 Finanzmarktstabilität	360	24	3

Quellen: Quellen: HV-SAP-System; RH

Überprüfung der Ist-Prozesse

(2) Bei der Prüfung der Verrechnung der ausgewählten e-Rechnungsbelege stellte der RH keine Abweichungen zwischen den Soll- und den Ist-Prozessen fest. Infolge der automatisierten Überprüfungen der eingebrachten e-Rechnungen durch die e-Rechnungs-Schnittstelle war auf allen untersuchten Belegen der elektronisch erzeugte Eingangsstempel vermerkt.

Für die weitere Verarbeitung der e-Rechnung war es irrelevant, mit welcher technischen Einbringungsmöglichkeit diese übermittelt worden war. Die Bearbeitung der e-Rechnung im internen Workflow des HV-SAP-Systems unterschied sich nicht von jener bei anderen Arten von Eingangsrechnungen. Folglich waren im Zuge der gegenständlichen Prüfung die Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit des IKS im Gebärungsprozess ab dem Zeitpunkt eines erfassten Rechnungsbelegs im HV-SAP-System unabhängig von der Art der Eingangsrechnung und damit durch den RH nicht gesondert zu beurteilen. Eine diesbezügliche Prüfung und Beurteilung erfolgt durch den RH jährlich im Rahmen der Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung.

9.2 Der RH vermerkte positiv, dass laut Stichprobenprüfung die Soll-Prozesse des Verfahrens e-Rechnung sowie die vorgesehenen IKS-Maßnahmen wirkungsvoll implementiert und umgesetzt wurden.

10.1 (1) Übermittelte ein Lieferant eine e-Rechnung an den Bund und waren alle technischen und inhaltlichen automatischen Überprüfungen der Anwendung positiv, so erhielt der Lieferant neben einer Rückmeldung über die erfolgreiche Einbringung der e-Rechnung auch ein PDF-Dokument der Rechnung selbst.

(2) Zeitgleich wurde ein PDF-Dokument der e-Rechnung (inklusive eines elektronisch erzeugten Eingangsstempels) in einem elektronischen Arbeitsvorrat bei der empfangenden Stelle bereitgestellt. Dieses PDF-Dokument enthielt nicht die eindeutige Belegnummer des HV-SAP-Belegs. Die Zuordnung zur empfangenden Stelle erfolgte über eine in der eingebrachten e-Rechnung genannte Auftragsreferenz (Einkäufergruppe bzw. Bestellreferenz bei MM-Bestellungen). Diese war eine eigens dafür definierte organisatorische Einheit einer haushaltsführenden Stelle des Bundes. Durch diese Zuordnung war es allen Anweisungsreferenten einer Einkäufergruppe möglich, auf e-Rechnungen zuzugreifen, diese zu lesen, außerhalb des HV-SAP-Systems als PDF-Dokument zu speichern (oder auszudrucken) und je nach interner Arbeitsaufteilung im weiteren Gebärungsprozess im HV-SAP-System zu bearbeiten. Erst durch das Setzen eines konkreten Bearbeitungsvorgangs im Gebärungsprozess, der sogenannten „Annahme“

der e-Rechnung durch einen Anweisungsreferenten der Einkäufergruppe, verschwand die e-Rechnung aus dem Arbeitsvorrat aller anderen Anweisungsreferenten.

(3) Unabhängig davon, ob sich eine e-Rechnung im Status vor oder nach „Annahme“ befand, konnte diese bei auftretenden Mängeln gelöscht werden. Sofern der Anweisungsreferent es nicht bewusst verhindert hatte, wurde der Lieferant automatisch über die Löschung, inklusive der vom Anweisungsreferenten erfassten Begründung, informiert. Allenfalls musste eine neue e-Rechnung angefordert werden. Der Löschungsvorgang wurde im HV-SAP-System nur insofern automatisch gesichert, als bei einer Belegabfrage die Information einer erfolgten Löschung angezeigt wurde. Die gelöschte e-Rechnung selbst war im HV-SAP-System nicht abrufbar, ebenso wenig war die Begründung der Löschung dokumentiert.

(4) Für alle noch nicht in Bearbeitung genommenen e-Rechnungen, die sich nach dem Abschlussstichtag (31. Dezember) noch im Arbeitsvorrat der Anweisungsreferenten befanden, legte das BMF fest, dass diese unter Setzung einer Nachfrist aus dem Arbeitsvorrat aller Anweisungsreferenten im Bund zu löschen waren. Die Rechnungsleger wurden über die Löschung der Rechnung automatisch informiert, allenfalls zu Unrecht gelöschte Rechnungen mussten folglich erneut eingebracht werden.

10.2 (1) Der RH bemängelte, dass das PDF-Dokument einer e-Rechnung (inklusive des elektronisch erzeugten Eingangsstempels), das letztlich als Beleg im HV-SAP-System hinterlegt war, nicht die eindeutige Belegnummer des HV-SAP-Belegs beinhaltete. Dieser Umstand erschwerte die Nachvollziehbarkeit der Verbuchung der e-Rechnungen. Der RH empfahl dem BMF, die Erstellung des PDF-Dokuments der e-Rechnung so anzupassen, dass auch die HV-SAP-Belegnummer darauf ersichtlich ist.

(2) Der RH kritisierte abermals (siehe TZ 6), dass einmal gelöschte e-Rechnungen weder für den Anweisungsreferenten noch für interne oder externe Prüforgane im HV-SAP-System ersichtlich und damit die Löschung und deren Grund nicht nachvollziehbar dokumentiert waren. Der RH empfahl daher dem BMF, eine lückenlose Dokumentation aller Löschungen zu gewährleisten. Insbesondere empfahl er, jene e-Rechnungen nachvollziehbar zu archivieren, die automatisiert nach dem Abschlussstichtag gelöscht wurden.

Überprüfung der Ist-Prozesse

(3) Der RH kritisierte, dass der Anweisungsreferent die Möglichkeit hatte, die Information des Rechnungslegers über die Zurückweisung der e-Rechnung manuell zu unterdrücken. Er empfahl dem BMF, diese Funktionalität zu deaktivieren, um die lückenlose Information des Rechnungslegers über die Zurückweisung seiner Rechnung zu gewährleisten.

- 10.3** (1) *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass zum Zeitpunkt der Erstellung des PDF-Dokuments im System noch keine Belegnummer bekannt sei. Diese entstehe erst, nachdem die Rechnung an das HV-SAP-System zur Zuleitung an den Rechnungsempfänger weitergeleitet worden sei. Ferner stelle das PDF-Dokument nach Ansicht des BMF nur eine visualisierte Ansicht der XML-Rechnung (Originalrechnung) dar, welche nicht verändert werden dürfe.*

(2) *Zur Thematik von zurückgewiesenen bzw. gelöschten e-Rechnungen werde auf die Stellungnahmen zu TZ 6 verwiesen.*

- 10.4** Der RH entgegnete dem BMF, dass die Originalrechnung durch das Anbringen der Belegnummer (gegebenenfalls technisch gekennzeichnet) nicht verändert wird. Bei der Übernahme der e-Rechnung wurde auch der Eingangsvermerk elektronisch auf der e-Rechnung vermerkt; das BMF hatte hierbei keine Veränderung der Originalrechnung ins Treffen geführt.

Der Zeitpunkt des Anbringens der Belegnummer auf dem PDF-Dokument des e-Rechnungsbelegs hat sich nach den technischen Möglichkeiten zu richten, allfällig wäre ein neues PDF-Dokument mit der konkreten Belegnummer zu generieren. Der RH verblieb bei seiner diesbezüglichen Empfehlung, um die Zuordnung von e-Rechnungsbelegen zu Buchungsvorgängen zu erleichtern.

Ausnahmetatbestände und mögliche Umgehungsprozesse

- 11** (1) Um ein möglichst umfassendes Bild über die herrschende Praxis der elektronischen Rechnungslegung im Bund zu bekommen, betrachtete der RH auch die damit verbundenen Umgehungsmöglichkeiten. Dabei legte der RH besonderes Augenmerk auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften sowie der Ausnahmen. § 11 UStG regelte bspw. die genauen Inhalte einer Rechnung. Für eine Rechnungslegung an den Bund gab es noch weitere verpflichtende Angaben.

(2) Zu diesem Zweck zog der RH eine Stichprobe aus der Grundgesamtheit der Belege mit Belegkennzeichen „KN“ (Kreditorenrechnung netto). Diese Belegart umfasste alle Geschäftsfälle, die nicht ausdrücklich unter die e-Rechnungspflicht fielen, sowie sämtliche Ausnah-

metatbestände. Um ein möglichst umfassendes Bild über die Gepflogenheiten in den Ressorts zu bekommen, zog der RH jeweils drei Zufallsstichproben – sofern vorhanden – aus den 71 Globalbudgets des Bundes. Betragliche Ober- bzw. Untergrenzen blieben unberücksichtigt. Die Untergliederungen 51 Kassenverwaltung und 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge wiesen weder e-Rechnungen noch Kreditorenrechnungen auf und waren daher in keiner Stichprobe enthalten. Somit ergaben sich aus der Stichprobenziehung für die e-Rechnung 162 Belege in 55 von 71 Globalbudgets und aus der Stichprobenziehung für die Kreditorenrechnung 205 Belege in 69 von 71 Globalbudgets:

Belegart	GBs insg.	Stichproben	
		GBs in Stichprobe	Anzahl
RN	71	55	162
KN	71	69	205

Quelle: RH

12.1 Der RH prüfte alle Stichproben nach den in den Ausnahmetatbeständen vorgesehenen Kriterien (vgl. TZ 3). Einerseits untersuchte er die Stichproben der elektronischen Rechnungslegung (Belegart „RN“) nach Belegen, die unter die Ausnahmen (siehe TZ 3) gefallen wären. Andererseits untersuchte er Stichproben der Kreditorenrechnungen (Belegart „KN“) dahingehend, ob sich Belege fanden, die als e-Rechnung hätten eingereicht werden müssen.

Belegart	Stichproben	bemängelte Stichproben
		Anzahl
RN	162	0
KN	205	7

Quelle: RH

Die insgesamt 162 Stichproben der e-Rechnung wiesen keine Mängel auf. Von 205 Stichproben der Kreditorenrechnungen stufte der RH sieben als mangelhaft ein. Der Großteil dieser Mängel betraf Rechnungen, die korrekt als e-Rechnung eingebracht wurden, die jedoch das zuständige haushaltsleitende Organ ausgedruckt, manuell weiterbearbeitet und eingescannt wieder angefügt hatte, wodurch das HV-SAP-System sie als Kreditorenrechnungen und nicht mehr als e-Rechnungen führte.

Ausnahmetatbestände und mögliche Umgehungsprozesse

- 12.2** Der RH hielt fest, dass 360 der 367 überprüften Stichproben keine Mängel aufwiesen, den Ausnahmeregeln in § 5 Abs. 2 IKTKonG entsprachen und alle erforderlichen Merkmale einer Rechnung auswiesen. Der RH kritisierte allerdings, dass haushaltsleitende Organe korrekt eingebrachte e-Rechnungen nicht im elektronischen Workflow bearbeiteten. Der RH empfahl dem BMF daher, darauf hinzuwirken, dass die haushaltsleitenden Organe die im System zur Verfügung stehenden elektronischen Bearbeitungsmöglichkeiten nutzen.
- 12.3** *Auch das BMF betonte in seiner Stellungnahme, dass die Rechtsvorschriften des BHG 2013 und der BHV 2013 festlegten, wie die zur Verfügung gestellten Prozesse von den haushaltsführenden Stellen zu nutzen seien.*
- 13.1** Bei keiner der Stichproben der Kreditorenrechnungen war im HV-SAP-System bzw. den daraus erfolgten Auswertungen zu erkennen, warum diese eine Ausnahme von der elektronischen Rechnungslegung darstellten. Welche Ausnahmeregelung für den betroffenen Beleg galt, musste nach einer Einsicht in die Beleggrundlage aus dem Records-Management des HV-SAP-Systems interpretativ beurteilt werden. Eine rasche Beurteilung der zugrunde gelegten Ausnahmebestimmung durch den Buchhalter im Zuge der Verbuchung war dadurch ebenso wenig möglich wie eine systematische Nachprüfung der jeweils referenzierten Ausnahmebestimmungen.
- 13.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die Inanspruchnahme von Ausnahmetatbeständen bei der Verbuchung von Papierrechnungen nicht dokumentiert und damit nur schwer nachvollziehbar war. Der RH empfahl dem BMF, eine verpflichtende Erfassung des Ausnahmetatbestandes am Beleg im HV-SAP-System einzuführen und die Korrektheit dieser Referenzierung auf eine „Ausnahme“ in weiterer Folge durch die Buchhaltungsagentur prüfen zu lassen. Dadurch würde zum einen die Prüfung der konkreten Anwendung der Ausnahmebestimmungen vereinfacht und damit beschleunigt, zum anderen wäre es möglich, systematische Auswertungen über die Anwendung von Ausnahmetatbeständen durchzuführen, um diese zu evaluieren und gegebenenfalls anzupassen.
- 13.3** *Das BMF verwies in seiner Stellungnahme auf die Ausführungen zu TZ 3, wonach eine Auswertung nach Ausnahmetatbeständen bzw. Nichtanwendungsfällen nicht möglich sei.*

- 13.4 Der RH betonte neuerlich (siehe TZ 3) die Wichtigkeit der Auswertbarkeit und Nachvollziehbarkeit der den Buchungsvorgängen zugrunde liegenden Belege. Insbesondere zur Evaluierung der Nichtanwendungsfälle und Ausnahmebestimmungen war es aus Sicht des RH unumgänglich, deren Anwendung auswertbar zu dokumentieren. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Schlussempfehlungen

14 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMF hervor:

(1) Eingebrachte Papierrechnungen wären im HV-SAP-System eindeutig zu kennzeichnen, um zukünftig entsprechende Auswertungen zu ermöglichen. (TZ 3)

(2) Die Angemessenheit der Ausnahmetatbestände wäre zu evaluieren und allenfalls Einschränkungen vorzunehmen, um so die Verpflichtung zur Einbringung von e-Rechnungen weiter auszuweiten. (TZ 3)

(3) Allenfalls nötige Anpassungen an die durch die Richtlinie 2014/55/EU vorgegebenen europäischen Rahmenbedingungen wären möglichst zeitnah vorzunehmen. (TZ 4)

(4) Die Umsetzung des Geschäftspartnermodells wäre zu forcieren, um die sich aus der mehrfachen Erfassung von Geschäftspartnern ergebenden Probleme bei der Einbringung von e-Rechnungen zu vermeiden. (TZ 6)

(5) Der Wortlaut der Übernahmebestätigung, welche automatisiert an den Rechnungsleger bei erfolgreicher Einbringung der e-Rechnung übermittelt wird, wäre dahingehend zu ändern, dass sie zweifelsfrei nur die Bestätigung des Empfangs der e-Rechnung über die e-Rechnungs-Schnittstelle zum Ausdruck bringt. Keinesfalls sollte damit eine Übernahme des zuständigen haushaltsleitenden Organs oder ein allenfalls rechtswirksames Anerkenntnis der in der Rechnung ausgewiesenen Forderungen zum Ausdruck kommen. (TZ 6)

(6) Zurückgewiesene e-Rechnungen wären samt der Begründung der Zurückweisung im Records-Management des HV-SAP-Systems zu archivieren, um diese nachvollziehbar zu machen. (TZ 6, TZ 10)

(7) Die Möglichkeiten zur automatisierten Vorerfassung der vorhandenen Rechnungsinformationen wären zu prüfen und die Vorerfassung dieser Informationen weiter auszubauen. (TZ 7)

(8) Die Möglichkeiten zur Veränderung von Rechnungsinformationen durch den Bearbeiter wären auf jene Elemente einzuschränken, welche im Zuge der korrekten Verbuchung jedenfalls veränderbar sein müssen. (TZ 7)

(9) Im HV-SAP-System wäre die Verwendung des Vermerks „fremd geprüft“ nur in begründeten Ausnahmefällen zu gestatten. Für alle haushaltsleitenden Organe, welche über ELAK und eine entsprechende ELAK Koppelung verfügen, wäre die Verwendung des Vermerks „fremd geprüft“ technisch zu unterbinden. (TZ 8)

(10) Es wäre ein Begründungserfordernis in das HV-SAP-System aufzunehmen, wenn bei der Rechnungsprüfung der Vermerk „fremd geprüft“ verwendet wird. Ferner wäre durch systemtechnische Vorkehrungen sicherzustellen, dass in diesen Fällen der Weg der sachlichen und rechnerischen Prüfung ordnungsgemäß dokumentiert wird. (TZ 8)

(11) Für die Bearbeitung von e-Rechnungen in ESS wären die Möglichkeiten zur Zuweisung von Belegen an Bearbeitergruppen zu prüfen, um die Abläufe zu optimieren. (TZ 8)

(12) Die Erstellung des PDF-Dokuments der e-Rechnung wäre so anzupassen, dass auch die HV-SAP-Belegnummer darauf ersichtlich ist. (TZ 10)

(13) Es wäre eine lückenlose Dokumentation aller Löschungen von e-Rechnungen zu gewährleisten. Insbesondere wären jene e-Rechnungen nachvollziehbar zu archivieren, die automatisiert nach dem Abschlussstichtag gelöscht wurden. (TZ 10)

(14) Die Funktionalität, mit der der Anweisungsreferent die Information des Rechnungslegers über die Zurückweisung der e-Rechnung manuell unterdrücken kann, wäre zu deaktivieren, um die lückenlose Information des Rechnungslegers über die Zurückweisung seiner Rechnung zu gewährleisten. (TZ 10)

(15) Es wäre darauf hinzuwirken, dass die haushaltsleitenden Organe die im System zur Verfügung stehenden elektronischen Bearbeitungsmöglichkeiten nutzen. (TZ 12)

(16) Eine verpflichtende Erfassung des Ausnahmetatbestandes (von der verpflichtenden e-Rechnung) am Beleg im HV-SAP-System wäre einzuführen und die Korrektheit dieser Referenzierung auf eine „Ausnahme“ in weiterer Folge durch die Buchhaltungsagentur prüfen zu lassen. (TZ 13)



Bericht des Rechnungshofes

**Überprüfung der Gebarung des Familienlasten-
ausgleichsfonds sowie des Reservefonds zum Familien-
lastenausgleichsfonds gemäß § 9 RHG 1948**

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____ 98

**BMFJ
BMF**

**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Familien und Jugend
Finanzen**

**Überprüfung der Gebarung des Familienlastenausgleichsfonds
sowie des Reservefonds zum Familienlastenausgleichsfonds
gemäß § 9 RHG 1948**

KURZFASSUNG _____ 103

Prüfungsablauf und -gegenstand _____ 107

Familienlastenausgleichsfonds _____ 108

Familienbeihilfe _____ 110

Kinderbetreuungsgeld _____ 120

Transfers an Sozialversicherungsträger _____ 126

Reservefonds _____ 131

Schlussempfehlungen _____ 135

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AlVG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
Art.	Artikel
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
AUVA	Allgemeine Unfallversicherungsanstalt
AV-Team	Team der allgemeinen Veranlagung
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHG 2013	Bundeshaushaltsgesetz 2013
BHV 2013	Bundeshaushaltsverordnung 2013
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMFJ	Bundesministerium für Familien und Jugend
BSVG	Bauern-Sozialversicherungsgesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
DB	Detailbudget
d.h.	das heißt
dzt.	derzeit
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
ESt	Einkommensteuer
f./ff.	folgend(e)
FLAF	Familienlastenausgleichsfonds
FLAG 1967	Familienlastenausgleichsgesetz 1967
GB	Globalbudget
GKK	Gebietskrankenkasse(n)
GSVG	Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz
GZ	Geschäftszahl
HIS	Haushaltsinformationssystem des Bundes
HV-SAP	Haushaltsverrechnungssystem des Bundes