



Der
Rechnungshof

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

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2013

Textteil: Band 2

Ergebnisse der
§ 9 Prüfungen

**R
H****Auskünfte**

Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8520
Fax (00 43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>
Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Druck: Druckerei des BMF
Herausgegeben: Wien, im September 2014



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



Bericht des Rechnungshofes

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

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

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

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



Inhalt

Inhaltsverzeichnis

alle Ressorts und Oberste Organe	Wirkungsbereich aller Ressorts und Obersten Organe	
	Prüfung der Personalverrechnung des Bundes gemäß § 9 RHG 1948	5
 BMF	 Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen	
	Prüfung des Finanzierungsprozesses des Bundes gemäß § 9 RHG 1948	75
 BMASK	 Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	
	Prüfung des Prozesses Arbeitsmarkt gemäß § 9 RHG 1948	103
 alle Ressorts und Oberste Organe	 Wirkungsbereich aller Ressorts und Obersten Organe	
	Ordnungsmäßigkeits- und Belegsprüfung der Haushaltsverrechnung des Bundes für das Jahr 2013 gemäß § 9 Abs. 1 RHG 1948	133

R
H





Bericht des Rechnungshofes

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





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

alle Ressorts und Oberste Organe	Wirkungsbereich aller Ressorts und Obersten Organe
Prüfung der Personalverrechnung des Bundes gemäß § 9 RHG 1948	
KURZFASSUNG	14
Prüfungsablauf und -gegenstand	24
Darstellung des Prozesses der Personalverrechnung des Bundes	28
Vier-Augen-Prinzip, Rollenverteilung	33
Personalstammdatenverwaltung	38
Zeitwirtschaft	50
Abrechnung und Verbuchung	55
Datenbringung über Schnittstellen	59
IT und Dokumentation	64
Schlussempfehlungen	69

Tabellen Abbildungen

R
H

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

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



Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

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

Abkürzungen

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



Abkürzungen

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

R
H



Wirkungsbereich aller Ressorts und Obersten Organe

Prüfung der Personalverrechnung des Bundes gemäß § 9 RHG 1948

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

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

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

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

KURZFASSUNG**Prüfungsziel**

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

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

Ausgangslage

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



Kurzfassung

BRA 2013

Prüfung der Personalverrechnung des Bundes gemäß § 9 RHG 1948

Prozess der Personalverrechnung des Bundes

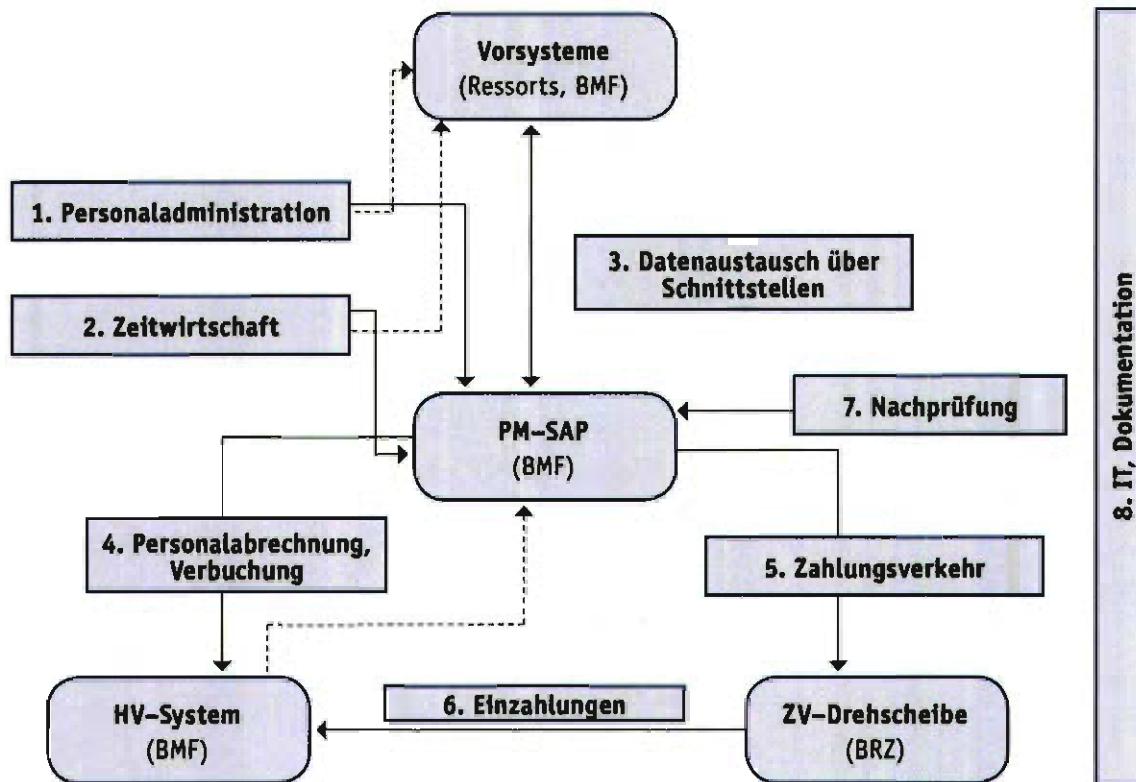
Das Personalmanagement des Bundes mit PM-SAP (Verfahren PM-SAP) basierte auf der betriebswirtschaftlichen Standardsoftware SAP R/3. Das Verfahren PM-SAP umfasste die Komponenten Organisationsmanagement, Personaladministration, Personalabrechnung, Reisemanagement, Zeitwirtschaft sowie Informations- und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

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

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

Kurzfassung

Verfahrenskomponenten, -beteiligte und Personalteilprozesse



Verfahrensbeteiligte an Teilprozessen:

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

Quelle: Darstellung des RH

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

Vier-Augen-Prinzip, Rollenverteilung

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



Kurzfassung

BRA 2013

Prüfung der Personalverrechnung des Bundes gemäß § 9 RHG 1948

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

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

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

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



Kurzfassung

Personalstammdatenverwaltung

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

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

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

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

² § 4 GehG bzw. § 16 VBG

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



Kurzfassung

BRA 2013

Prüfung der Personalverrechnung des Bundes gemäß § 9 RHG 1948

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

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

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

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

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

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

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

Kurzfassung

Zeitwirtschaft

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

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

Abrechnung und Verbuchung

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

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

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

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

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



Kurzfassung

BRA 2013

Prüfung der Personalverrechnung des Bundes gemäß § 9 RHG 1948

Datenmigration

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

Datenbringung über Schnittstellen

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

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

IT und Dokumentation

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



Kurzfassung

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

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

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

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



BRA 2013

Prüfung der Personalverrechnung des Bundes gemäß § 9 RHG 1948

Kenndaten zur Personalverrechnung des Bundes

wichtigste Rechtsgrundlagen Besoldungs- und dienstrechtliche Vorschriften:

Gehaltsgesetz 1956 (GehG), BGBl. Nr. 54/1956 i.d.g.F.
Vertragsbedienstetengesetz 1948 (VBG), BGBl. Nr. 86/1948 i.d.g.F.
Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 (BDG), BGBl. Nr. 333/1979 i.d.g.F.
Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (ASVG), BGBl. Nr. 189/1955 i.d.g.F.
Reisegebührenvorschrift 1955 (RGV), BGBl. Nr. 133/1955 i.d.g.F.

Sonstige Vorschriften:

Rechnungshofgesetz 1948 (RHG), BGBl. Nr. 144/1948 i.d.g.F.
Bundesfinanzgesetz 2013 (BFG 2013), BGBl. I Nr. 103/2012
Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013), BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.
Bundeshaushaltsverordnung 2013 (BHV 2013), BGBl. II Nr. 266/2010
Bundesministeriengesetz 1986 (BMG), BGBl. Nr. 76/1986 i.d.g.F.
Verfahrensvorschrift für das Personalmanagement des Bundes mit
PM-SAP; herausgegeben in Form des Verfahrenshandbuchs PM-SAP
vom BMF im Einvernehmen mit dem RH (gültige Version zur Zeit der
Funktionsprüfung: 3.0)

	Voranschlag	Zahlung	Abweichung ²
	in Mio. EUR		
Personalauszahlungen 2013	8.623,22	8.219,03	- 404,19
Bezüge	5.721,27	5.635,12	- 86,16
<i>Bezüge und bezugsgleiche ausbezahlte Zulagen</i>	<i>5.721,25</i>	<i>5.635,12</i>	<i>- 86,14</i>
<i>Sachbezüge</i>	<i>0,02</i>	<i>-</i>	<i>- 0,02</i>
Mehrdienstleistungen	654,41	654,06	- 0,36
Sonstige Nebengebühren	350,39	356,08	5,70
<i>Nebentätigkeit</i>	<i>12,41</i>	<i>11,97</i>	<i>- 0,44</i>
<i>Belohnungen</i>	<i>28,47</i>	<i>29,52</i>	<i>1,05</i>
<i>Zulagen</i>	<i>309,51</i>	<i>314,60</i>	<i>5,09</i>
Gesetzlicher Sozialaufwand	1.775,38	1.448,75	- 326,63
Abfertigungen, Jubiläumszuwendungen (und nicht konsumierte Urlaube)	65,07	71,69	6,62
<i>Abfertigungen</i>	<i>1,57</i>	<i>21,19</i>	<i>19,62</i>
<i>Jubiläumszuwendungen</i>	<i>63,50</i>	<i>50,50</i>	<i>- 13,00</i>
Freiwilliger Sozialaufwand	19,30	18,33	- 0,96
Aufwandsentschädigungen im Personalaufwand	37,40	35,00	- 2,40
Personalplan 2013		Bedienstete¹	
Planstellen gesamt		160.541	
Bundesverwaltung		133.506	
ausgegliederte Rechtsträger		27.035	

¹ in Vollzeitäquivalenten

² enthält Rundungsdifferenzen

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



Prüfungsablauf und –gegenstand

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

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

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

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

Die Überprüfung erfolgte auf Basis eines risikoorientierten Prüfungsansatzes.

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



Prüfungsablauf und –gegenstand

BRA 2013

Prüfung der Personalverrechnung des Bundes gemäß § 9 RHG 1948

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

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

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

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

Prüfungsablauf und –gegenstand

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

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

Tabelle 1: Voranschlag 2013 – Personalauszahlungen (MVAG 31101)

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

Quelle: HIS

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

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

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

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

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



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

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

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

Darstellung des Prozesses der Personalverrechnung des Bundes

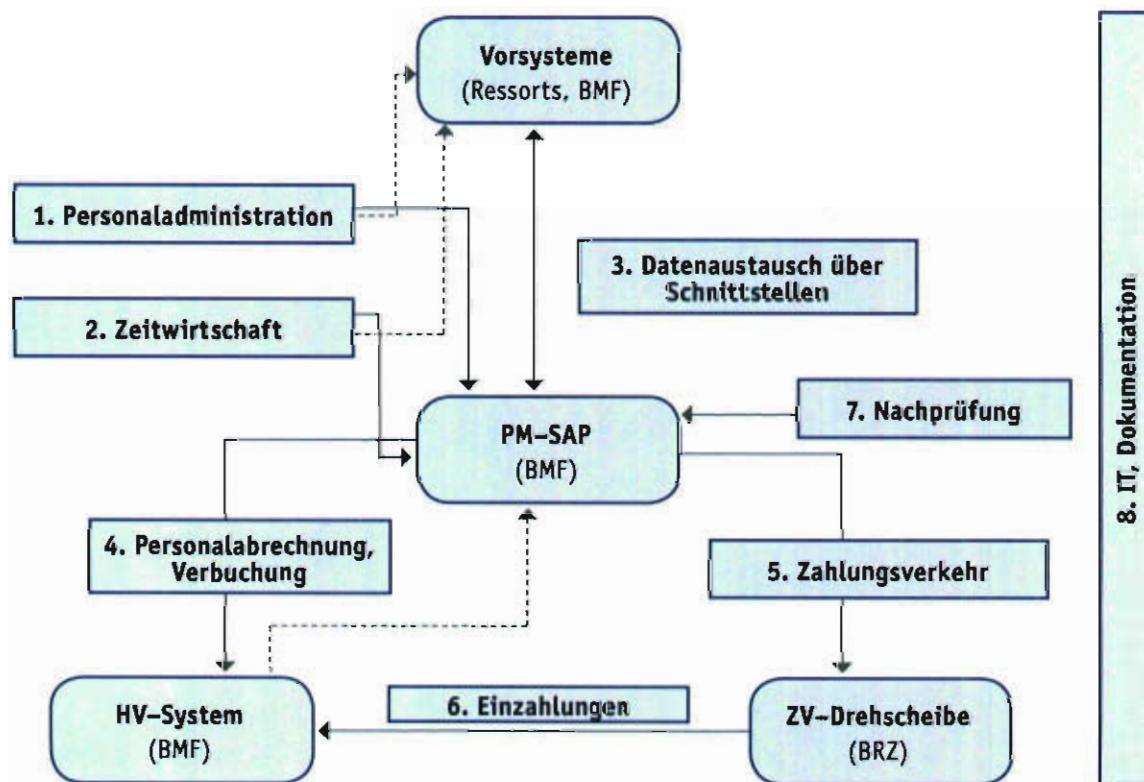
Verfahrenskomponenten

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

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

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

Abbildung 1: Verfahrenskomponenten, -beteiligte und Personalteilprozesse



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

Quelle: Darstellung des RH

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

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

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



Darstellung des Prozesses der Personalverrechnung des Bundes

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

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

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

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

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

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

Verfahrensbeteiligte

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

Bundesministerium für Finanzen (BMF)

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



BRA 2013

Darstellung des Prozesses der
Personalverrechnung des Bundes

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

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

Dienststellen der Ressorts und Obersten Organe

Den Dienststellen oblagen im Rahmen des Verfahrens PM-SAP insbesondere

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

Buchhaltungsagentur des Bundes (Buchhaltungsagentur)

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

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



Darstellung des Prozesses der Personalverrechnung des Bundes

Der Buchhaltungsagentur oblagen im Verfahren PM-SAP insbesondere

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

Bundeskanzleramt (BKA)

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

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

Bundesrechenzentrum GmbH (BRZ GmbH)

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

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



BRA 2013

Prüfung der Personalverrechnung des Bundes gemäß § 9 RHG 1948

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

Vier-Augen-Prinzip, Rollenverteilung

Wahrnehmung der
Vier-Augen-
Prüfungen

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

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

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

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

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

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

Vier-Augen-Prinzip, Rollenverteilung

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Vier-Augen-Prinzip, Rollenverteilung

Rolle des Superprüfers

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

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

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

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

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

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



Vier-Augen-Prinzip, Rollenverteilung

BRA 2013

Prüfung der Personalverrechnung des Bundes gemäß § 9 RHG 1948

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

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

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

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

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

Prüfreports

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

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

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

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

Zusammenfassende Beurteilung

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

Personalstammdatenverwaltung

Nebengebühren

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

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

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

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

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

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

¹¹ „Monatsbezug bei langer Dienstverhinderung“

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



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

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

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

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

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

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

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

¹⁵ <http://www.bmf.intra.gv.at/>

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

¹⁷ zum ESS siehe im Detail TZ 17



Personalstammdatenverwaltung

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

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

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

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

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

Kinderzuschuss

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

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

¹⁹ § 4 GehG bzw. § 16 VBG



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

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

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

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

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

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

Pendlerpauschale,
Fahrtkostenzuschuss

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

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

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



Personalstammdatenverwaltung

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

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

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

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

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

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

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

²³ § 3 Pendlerverordnung

²⁴ §§ 20b und 113i GehG bzw. § 22 VBG



Personalstammdatenverwaltung

BRA 2013

Prüfung der Personalverrechnung des Bundes gemäß § 9 RHG 1948

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

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

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

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

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

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

²⁶ Ausdruck aus dem Pendlerrechner



Personalstammdatenverwaltung

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



Personalstammdatenverwaltung

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

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

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

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

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



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

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

Der RH empfahl daher allen Dienststellen,

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

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

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

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



Personalstammdatenverwaltung

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Simulationsabrechnung

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

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

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

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

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

Zusammenfassende Beurteilung

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

Zeitwirtschaft

Ausrollung ESS

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

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

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

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

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



Zeitwirtschaft

BRA 2013

Prüfung der Personalverrechnung des Bundes gemäß § 9 RHG 1948

Tabelle 2: Stand der Ausrollung von ESS

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

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

ESS ZW ESS Zeitwirtschaft

ESS RM ESS Reisemanagement

JBM Jobbörse des Bundes

X vollständig ausgerollt

t teilweise ausgerollt

p in Planung

Quelle: BMF

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

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

Zeitwirtschaft

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Genehmigung der
Zeiterfassung

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

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

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

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

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

Zeitwirtschaft

- 18.4** Nachdem der Prüfinhalt bei der Genehmigung von Überstunden durch den Sachbearbeiter PA nicht klar definiert ist und auch das Dienstrecht keine Informationen diesbezüglich zur Verfügung stellt, wäre eine Klarstellung in geeigneter Form – in Absprache mit dem BKA – anzustreben.
- 19.1** Bezahlte Überstunden mussten vor der Leistung vom Vorgesetzten angeordnet und nach der Leistung vom Anordnenden genehmigt werden. Bei den überprüften Dienststellen des Bundes stimmte die Person, die Überstunden anordnete, nicht immer mit der Person überein, die schließlich deren Genehmigung in PM-SAP durchführte. Die genehmigende Person konnte in diesem Fall weder die Anordnung noch die Erbringung der Überstunden überprüfen.
- 19.2** Der RH kritisierte dieses systemmäßige Auseinanderfallen von Anordnendem und Genehmigendem und das dadurch entstehende Kontrolldefizit. Er empfahl allen Dienststellen, zu gewährleisten, dass die Person, die eine Überstunde anordnet, auch deren Genehmigung im PM-SAP durchführt.
- 19.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMASK wäre in allen Bereichen, in denen die ESS-Zeitwirtschaft im Einsatz sei, gewährleistet, dass die gleiche Person, die Überstunden anordne, auch die Überstunden genehmige. In den übrigen Fällen erfolge eine entsprechende Dokumentation anlässlich der Anweisung der Überstunden.*
- (2) *Der VfGH führte in seiner Stellungnahme aus, dass Mehrdienstleistungen vom jeweils anordnenden Abteilungsleiter genehmigt würden. Für das Personal der Ständigen Referenten (richterliche Mitglieder) erfolge die Anordnung und Genehmigung von Mehrdienstleistungen durch den Präsidialdirektor.*
- (3) *Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung aufnehme.*
- Zusammenfassende Beurteilung**
- 20** Aufgrund der unterschiedlichen Vorgangsweisen zur Zeiterfassung in den Dienststellen (insbesondere aufgrund der nicht unvollständigen Nutzung von ESS) war keine einheitliche Bewertung der Zeitdaten gewährleistet. Weiters gab es in einigen Bereichen Kontrolldefizite aufgrund des systemmäßigen Auseinanderfallens von anordnender und genehmigender Person bei der Genehmigung von Überstunden.



Abrechnung und Verbuchung

Behandlung von
Buchungsdifferenzen

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

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

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

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

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



Abrechnung und Verbuchung

Erfassung von Einzahlungen

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

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

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

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

Zahlungskontrolllisten

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Abrechnung und Verbuchung

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

- 24.1** Das BMF informierte in der PM-SAP Anwenderinformation 19/2013 über eine Anpassung der Zahlungskontrollliste: Mit der Abrechnung 12/2013 wurden zusätzliche Abwesenheitsarten in der Spalte „Anmerkung“ in den monatlichen Zahlungskontrolllisten aufgenommen, und es wurden Bedienstete, die eine Nachzahlung erhielten, mit N gekennzeichnet, wenn sie im jeweiligen Abrechnungsmonat den Status „ausgetreten“ hatten.
- 24.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Prüfinhalt der Zahlungskontrollliste trotz Weiterentwicklung immer noch sehr gering war, nachdem die Liste im Wesentlichen nur die Namen der Bediensteten enthielt. Er empfahl daher dem BMF, den Prüfinhalt auszuweiten, bspw. durch Angabe der ausbezahlten Bezüge, um den Nutzen der Zahlungskontrolliste zu steigern.
- 24.3** *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es weitere Automatisierungen zwecks Unterstützung der im Dienstrechtsvollzug teilweise notwendigen Beurteilungen und Abwägungen im Einzelfall unter Berücksichtigung der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit prüfen werde. Möglichkeiten zur intensiveren Unterstützung der Ressorts werde das BMF nach einer Analyse umsetzen.*

Datenmigration

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

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



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

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

- 25.2** Der RH kritisierte, dass unzulässige – vom System nicht verarbeitbare – Eingaben, die zu Auszahlungen führen konnten, in PM-SAP erlaubt waren. Er empfahl dem BMF, zu gewährleisten, dass unzulässige Eingaben nicht im System gespeichert werden können. Gleichzeitig empfahl der RH, dass das BMF bei der Übernahme von Daten aus Altsystemen im Rahmen von Migrationen die Datenqualität sicherstellen sollte.
- 25.3** *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es weitere Automatisierungen zwecks Unterstützung der im Dienstrechtsvollzug teilweise notwendigen Beurteilungen und Abwägungen im Einzelfall unter Berücksichtigung der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit prüfen werde.*

Zusammenfassende Beurteilung

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

Datenbringung über Schnittstellen

Nutzung von Schnittstellen

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

Datenbringung über Schnittstellen

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

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

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

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

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

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



Datenbringung über Schnittstellen

BRA 2013

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

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

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

Quelle: BMF, Abteilung V/6



Datenbringung über Schnittstellen

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

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

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

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

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

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

³¹ Umstieg auf eine neue SAP-Version



Datenbringung über Schnittstellen

BRA 2013**Prüfung der Personalverrechnung des Bundes
gemäß § 9 RHG 1948**Mehrfachverwaltung
von Daten

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

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

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

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

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

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

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

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

Zusammenfassende Beurteilung

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

IT und Dokumentation

Risikoanalyse auf Prozessebene

- 30.1** Für das Verfahren PM-SAP war keine Risikoanalyse vorhanden, welche die inhärenten Risiken des Verfahrens systematisch und gesamthaft auf Prozessebene, unter Einbeziehung des Rollenkonzeptes, abbildete. Insbesondere nahm das BMF keine Risikoanalyse bei Eigenentwicklungen vor. Mit einer Risikoanalyse sollen Risiken in IT-Systemen erkannt und bewertet werden, um ein Gesamtrisiko zu ermitteln. Ziel ist es, auf Bedrohungen durch organisatorische Mängel, menschliche Fehlhandlungen, technisches Versagen oder vorsätzliche Manipulation adäquat reagieren zu können, um das Gesamtrisiko so weit zu reduzieren, dass das verbleibende Restrisiko quantifizierbar und akzeptierbar wird.

- 30.2** Der RH kritisierte, dass das BMF mangels Vorliegens einer Risikoanalyse das inhärente Risiko des Verfahrens PM-SAP nicht kannte und somit keine gezielten technischen und/oder organisatorischen Maßnahmen zur Reduktion des inhärenten Risikos setzen konnte. Aufgrund dieses Zustands konnten potenzielle Fehlerquellen bei der Stammdateneingabe und -pflege unentdeckt bleiben und es waren fehlerhafte Eingaben möglich. Der RH kritisierte insbesondere auch, dass eine Risikoanalyse und damit die wesentliche Voraussetzung für die Einrichtung eines effektiven IKS fehlte und empfahl daher dem BMF, eine gesamthaftige Risikoanalyse des Verfahrens PM-SAP auf Prozessebene – unter Einbeziehung des Rollenkonzeptes – nach anerkannten Standards (z.B. ISO 27001 und 27005) durchzuführen, um potenzielle Fehler im Verfahren zu vermeiden.

- 30.3** Laut Stellungnahme des BMF teile sich das Risiko im Verfahren PM-SAP in eine externe und eine interne Komponente.



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

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

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

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

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

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

IT und Dokumentation

Dokumentation des Personalverfahrens

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

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

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

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

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



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

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

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

Die Anregungen zur Optimierung der Qualität werde das BMF aufgreifen.

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

Laufende Anpassungen und Weiterentwicklung des Verfahrens PM-SAP

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

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

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



IT und Dokumentation

Zusammenfassende Beurteilung

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



BRA 2013

Prüfung der Personalverrechnung des Bundes gemäß § 9 RHG 1948

Schlussempfehlungen

34 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Alle Dienststellen (Ressorts und Oberste Organe)

- (1) B-Prüfungen sollten im PM-SAP systematisch und zeitgerecht durchgeführt werden, um zu gewährleisten, dass sämtliche Personalstammdateneingaben korrekt erfolgt sind. (TZ 4)
- (2) Die Rollenvergabe und -verteilung zwischen Sachbearbeitern, Prüfern und Superprüfern wäre zu überprüfen und entsprechend den Vorgaben im Verfahrenshandbuch PM-SAP einzurichten. Um die Wahrnehmung der Prüftätigkeit zu gewährleisten, wären die Superprüfer zumindest monatlich an ihre Prüftätigkeit mittels Systemmeldung zu erinnern, und die Prüftätigkeit wäre im Prüfreport zu bestätigen. (TZ 5)
- (3) Im Zusammenhang mit einem Antrag auf Pendlerpauschale wäre eine detaillierte, nachvollziehbare Dokumentation betreffend der Wegstrecke zwischen Wohnung und Arbeitsstätte durch die Bediensteten sicherzustellen, um eine Prüfung des Pendlerpauschales bzw. Fahrtkostenzuschusses durchzuführen und mittels Nutzung des Pendlerrechners zu überprüfen. (TZ 11)
- (4) Bei Änderungen der Rechtslage hinsichtlich des Anspruchs auf Fahrtkostenzuschuss bzw. Pendlerpauschale wäre eine Mitteilung an die betroffenen Bediensteten zu verfassen, dass der amtliche Vordruck, nunmehr L34 EDV, innerhalb einer angemessenen Frist neu auszufüllen wäre. Würden keine aktualisierten amtlichen Vordrucke eingehen, wäre der Fahrtkostenzuschuss bzw. das Pendlerpauschale einzustellen. (TZ 11)
- (5) Bei Änderungen von Wohnort bzw. Dienstort wäre der Fahrtkostenzuschuss bzw. das Pendlerpauschale automatisch einzustellen und erst nach Erhalt eines aktualisierten amtlichen Vordrucks L34 EDV sowie der Neuüberprüfung der Anspruchsvoraussetzungen für das zustehende Pendlerpauschale bzw. den Fahrtkostenzuschuss die Wiederaufnahme vorzunehmen. In Fällen von zu hoch oder ungerechtfertigt ausbezahlten Fahrtkostenzuschüssen wären die rechtlichen Möglichkeiten einer Rückforderung zu prüfen. (TZ 12)

Schlussempfehlungen

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

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

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

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

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

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

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

BMF und Buchhaltungsagentur

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



Schlussempfehlungen

BRA 2013

Prüfung der Personalverrechnung des Bundes gemäß § 9 RHG 1948

BMF und BKA

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

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

BMF und BMLVS

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

BKA

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

BMF

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

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

Schlussempfehlungen

- (20) Wie auch schon im RH-Bericht „Zulagen und Nebengebühren der Bundesbediensteten“ (Reihe Bund 2007/5, TZ 27) empfohlen, wäre bei längerer Dienstverhinderung die Aliquotierung der pauschalierten Nebengebühren automationsunterstützt im Verfahren PM-SAP zu vollziehen (sofern in der betreffenden Dienststelle das elektronische Zeiterfassungssystem ESS zur Anwendung kommt), um die potenzielle Fehlerhäufigkeit zu reduzieren. (TZ 8)
- (21) Die Lohnart für eine erfasste Nebengebühr wäre automationsunterstützt abzugrenzen, wenn die gleiche Lohnart unzulässigerweise nochmals erfasst wird. (TZ 9)
- (22) Im Zusammenhang mit dem Bezug eines Kinderzuschusses wäre das Enddatum als Pflichteingabefeld zu definieren. Diese Eingabe hätte sich am Enddatum des Anspruchs auf Familienbeihilfe zu orientieren. (TZ 10)
- (23) Bei Anlage der Gewährung eines Kinderzuschusses wäre eine automationsunterstützte Kontrolle im PM-SAP einzuführen, ob für das betreffende Kind bereits der Kinderzuschuss bezogen wird. Eine derartige Kontrolle wäre über die Pflichteingabe und den Abgleich der Sozialversicherungsnummer des Kindes vorzunehmen. (TZ 10)
- (24) Das Verfahren PM-SAP wäre dahingehend anzupassen, dass bei Änderungen von Wohnort bzw. Dienstort der Fahrtkostenzuschuss bzw. das Pendlerpauschale automatisch eingestellt werden und der Pendlerrechner zwecks Neuerfassung der Daten automatisch aufgerufen wird. (TZ 12)
- (25) Zur Dokumentation der Prüfschritte und Berechnungen im Vorfeld der Auszahlung einer Jubiläumszuwendung wäre eine technische Möglichkeit im Verfahren PM-SAP zu schaffen. (TZ 13)
- (26) Es sollte eine Verpflichtung zur Durchführung einer Simulationsabrechnung bei Eingabe bzw. Änderung verrechnungsrelevanter Stammdaten im Verfahrenshandbuch PM-SAP konkretisiert werden. (TZ 15)
- (27) Die Gesamtausrollung des elektronischen Zeiterfassungssystems ESS sollte weiterhin vorangetrieben werden. (TZ 17)
- (28) Die Übermittlung der Zahlungskontrollliste sowie deren Ablage sollten elektronisch erfolgen. (TZ 23)



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

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

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

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

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

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

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

(35) Die Nachprüfungsergebnisse der Buchhaltungsagentur und Pro-
tokolle von Ressort-Jour Fixes wären auszuwerten, um – unter Ein-
beziehung von Kosten-Nutzen-Überlegungen – für häufig vorge-
fundene Fehler technische Lösungen vorzusehen. (TZ 32)

Buchhaltungsagentur

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

R
I
H