



Bericht des Rechnungshofes

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



Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	78
Abkürzungsverzeichnis	79

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Prüfung des Finanzierungsprozesses des Bundes gemäß § 9 RHG 1948

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

Tabellen

R
H

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Voranschlag Auszahlungen 2013 – UG 58
Finanzierungen, Währungstauschverträge _____ 89

Tabelle 2: Organisation der Haushaltsführung UG 58 _____ 90

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

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



Abkürzungen

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

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Prüfung des Finanzierungsprozesses des Bundes gemäß § 9 RHG 1948

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

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

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

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

Kurzfassung

Ausgangslage

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

Finanzierungstätigkeit des Bundes

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

Geldmarktveranlagungen – Allgemeines

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

Prozesse innerhalb der OeBFA

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

Organisationshandbuch

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

Limitvergaben durch die Geschäftsführung der OeBFA

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

Kurzfassung

Geldmarktveranlagung – Geschäftsabschluss (Frontoffice)

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

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

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

Kontrolle und Bestätigung (Backoffice)

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

Verfahrensablauf

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

Verbuchung OeBFA – Buchhaltungsagentur des Bundes

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

Zahlung OeBFA – Buchhaltungsagentur des Bundes

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

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

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

¹ fällige Finanzschulden 2013: 0,44 Mio. EUR

Quellen: SAP, eigene Berechnung

Prüfungsablauf und -gegenstand

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

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

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

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

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

Prüfungsablauf und –gegenstand

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

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

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

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

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



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

Detailbudget

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

Quelle: HIS

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

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

Finanzierungstätigkeit des Bundes

Allgemeines

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

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

Finanzierungstätigkeit des Bundes

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

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

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

HHLO: Haushaltsteilendes Organ

HHFS: Haushaltsführende Stelle

VA-Stelle: Voranschlagsstelle

Quelle: BVA 2013

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

Geldmarktveranlagungen – Allgemeines

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

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

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

Prozesse innerhalb der OeBFA

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

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

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

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

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

Organisationshandbuch

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

Limitvergabe durch die Geschäftsführung der OeBFA

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Geldmarktveranlagungen

Geschäftsabschluss
(Frontoffice)

7.1 (1) Im Bereich des Frontoffice verfügte die OeBFA über vier Mitarbeiter, die als Händler für Geldmarktveranlagungen bevollmächtigt waren. Den Händlern oblag primär der Abschluss der Veranlagungsgeschäfte entsprechend der organisatorischen Vorgaben. Faktisch war es so, dass bis auf Fälle des Urlaubs oder einer sonstigen Abwesenheit, sämtliche Veranlagungen durch einen Händler durchgeführt wurden. Eine Rotation der als Händler bevollmächtigten Mitarbeiter fand somit nur in Fällen der Abwesenheit des normalerweise mit den Geschäftsabschlüssen befassten Mitarbeiters statt.

(2) Die Anbahnung und der Abschluss der Geschäfte erfolgte über eine eigene IT-Anwendung für Geldmarkthändler. Vor Abschluss des Geschäfts hatte der Händler einen Limit-Check durchzuführen. Ein Geschäft durfte dem Organisationshandbuch entsprechend nur nach positivem Limit-Check abgeschlossen werden. Technisch war ein Abschluss aber auch bei negativem bzw. ohne Limit-Check möglich. Bei einem Geschäftsabschluss, der zu einer Limitüberschreitung führte, wurde die Geschäftsführung automatisch und unverzüglich in Kenntnis gesetzt. Jeder Geschäftsabschluss generierte automatisch einen Workflow zum Backoffice. Der Geschäftsabschluss an sich erfolgte jedoch bereits durch den Händler (siehe TZ 8).

7.2 Der RH kritisierte, dass der Abschluss der Veranlagungsgeschäfte faktisch durch einen Händler durchgeführt wurde, wodurch das Risiko von Malversationen erhöht wurde. Der RH empfahl der OeBFA, geeignete Maßnahmen zu setzen, um dieses Risiko zu minimieren. Unter anderem könnten neben der bereits jetzt durchgeführten Marktgerichtigkeitsanalyse noch ein monatlicher analytischer Vergleich der

Geldmarktveranlagungen

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

- 7.3** *Die OeBFA und das BMF merkten in ihrer Stellungnahme an, dass bereits jetzt sämtliche Telefonate aller Geschäftsabschlüsse aufgezeichnet werden würden und dass die bislang gesetzten Maßnahmen durch die externe Innenrevision für marktüblich befunden worden seien. Die OeBFA und das BMF sagten zu, die Möglichkeiten der Einführung eines Rotationsbetriebs zu prüfen und die vorgeschlagenen Prüfungsmaßnahmen in den Risikorichtlinien zu verankern.*
- 8.1** Die OeBFA machte die den Händlern erteilten Vollmachten den Geschäftspartnern gegenüber nicht selbstständig bekannt, sondern versandte sie nur auf Nachfrage. Eine systematische Aufzeichnung, welchen Counterparts die Händlervollmachten zur Kenntnis gebraucht wurden, fehlte. Die nach außen hin publik gemachten Vollmachten waren inhaltlich nicht beschränkt (Generalvollmachten). Intern waren die Vollmachten jedoch v.a. durch die Vorgaben des Organisationshandbuchs und die darauf basierend ergangenen Beschlüsse der Geschäftsführung beschränkt.
- 8.2** Der RH bemängelte die fehlende Transparenz bezüglich der erteilten Vollmachten und die Praxis, nach außen hin unbeschränkte Vollmachten zu erteilen. Durch die (i.d.R.) rein informelle Bekanntmachung der Vollmachten waren diese weder bei der OeBFA noch bei den Counterparts ausreichend dokumentiert. Dieser Mangel an Transparenz erhöhte aus Sicht des RH das Risiko für Missbrauch.

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

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

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

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

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

Kontrolle und Bestätigung (Backoffice)

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

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

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

Geldmarktveranlagungen

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

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

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

Verfahrensablauf

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

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

Verbuchung

OeBFA – Buchhaltungsagentur

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

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

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

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

Verbuchung OeBFA – Buchhaltungsagentur

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

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

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

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

Zahlungen

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

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

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

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

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

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

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

Schlussempfehlungen

13 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Österreichische Bundesfinanzierungsagentur (OeBFA)

- (1) Die Implementierung von SAP-Treasury wäre so rasch wie möglich abzuschließen. Die Verwendung der verschiedenen IT-Anwendungen wäre zu evaluieren und diese auf das absolut notwendige Mindestmaß zu beschränken. (TZ 4)
- (2) Die trotz der Einführung der neuen Applikation notwendigen Schnittstellen zu anderen Programmen sollten möglichst vollautomatisch ausgeführt werden, um Fehler bei der Datenübertragung zu verhindern. Beim Testbetrieb von SAP-Treasury ist besonderes Augenmerk auf das Funktionieren der Schnittstellen zu legen. (TZ 4)
- (3) Auch Ergebnisse von Quartalsberichten sollten in die Beurteilung aufgenommen und als Grundlage für Senkung des Limits herangezogen werden, wenn sich darin negative Entwicklungen zeigen. Eine Erhöhung der Limits sollte jedoch weiterhin nur auf Grundlage geprüfter und testierter Jahresabschlüsse erfolgen. (TZ 6)
- (4) Es wären geeignete Maßnahmen zu setzen, um das Risiko von Manipulationen beim Geschäftsabschluss zu minimieren. Unter anderem könnten neben der bereits jetzt durchgeföhrten Marktgerichtigkeitsanalyse noch ein monatlicher analytischer Vergleich der Veranlagungsbedingungen in Bezug auf die einzelnen Counterparts sowie Stichprobenprüfungen einzelner Geschäftsabschlüsse durchgeföhrten werden. Die Möglichkeiten der Einföhrung eines Rotationsprinzips sollten geprüft werden. (TZ 7)
- (5) Sämtliche Vollmachten für die beauftragten Händler wären schriftlich und nachweislich zu erteilen. (TZ 8)
- (6) Die Vollmachten wären auf die durch die OeBFA i.d.R. durchgeföhrten Veranlagungsgeschäfte zu beschränken. Insbesondere sollten risikoreiche Finanzgeschäfte (z.B. Range Accrual Swaps, Cross Currency Swaps etc.) nicht von der Vollmacht erfasst sein. Im Anlassfall kann eine entsprechende Ausweitung der Vollmachten für einzelne Geschäftsfälle oder für Gruppen von Veranlagungsformen durch die Geschäftsföhrung erfolgen. (TZ 8)



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

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

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

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

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

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

R
—
H





Bericht des Rechnungshofes

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

R
—
H



Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	106
Abkürzungsverzeichnis	107

BMASK

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Arbeit, Soziales und KonsumentenschutzPrüfung des Prozesses Arbeitsmarkt
gemäß § 9 RHG 1948

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

Tabellen

R
H

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Voranschlag Auszahlungen 2013 – UG 20 Arbeit ____ 116

Tabelle 2: Durchschnittliche Anzahl von täglich erledigten
Geschäftsfällen je RGS _____ 119

Tabelle 3: Aufstellung Fehlerhäufigkeit nach Bundesländern____ 122

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

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

Abkürzungen

R
H

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

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Prüfung des Prozesses Arbeitsmarkt gemäß § 9 RHG 1948

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

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

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

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

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

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

¹ Voranschlag der UG 20 Arbeit

Kurzfassung

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

Ausgangslage

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

Verfahrensbeteiligte

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

Dokumentation der Stammdaten

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

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

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

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

Fachkontrollen

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

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

Zahlungsverkehr

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

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

Kurzfassung

Applikationen

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

Fehlende Risikoanalyse

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

Rollen und Berechtigungen

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

Gleichzeitiger Bezug von Krankengeld und Notstandshilfe

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

Kostenersatz

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



BRA 2013

Prüfung des Prozesses Arbeitsmarkt gemäß § 9 RHG 1948

Kenndaten zum Prozess Arbeitsmarkt

wichtigste Rechtsgrundlagen

Arbeitsmarktservicegesetz, BGBl. Nr. 313/1994 i.d.g.F.
AMS – Anweisungsverordnung, BGBl. II Nr. 120/2004
AMS – Buchhaltungsverordnung, BGBl. II Nr. 338/2004
Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz, BGBl. Nr. 315/1994 i.d.g.F.
AlVG-Auszahlungsverordnung, BGBl. II Nr. 470/1999
Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977, BGBl. Nr. 609/1977 i.d.g.F.
Rechnungshofgesetz 1948 (RHG), BGBl. Nr. 144/1948 i.d.g.F.
Bundesfinanzgesetz 2013 (BFG 2013), BGBl. I Nr. 103/2012
Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013), BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.
Bundeshaushaltsverordnung 2013 (BHV 2013), BGBl. II Nr. 266/2010

Kennzahlen Geschäftsbericht 2013

Landesgeschäftsstellen (LGS)	9
Regionalgeschäftsstellen (RGS)	101
Mitarbeiter	5.539
Auszahlungen	4,81 Mrd. EUR
bearbeitete Leistungsanträge gesamt	1.141.614
<i>davon</i>	
<i>Arbeitslosengeld</i>	788.234
<i>Notstandshilfe</i>	297.536
<i>Sonstige</i>	55.844
EDV-Aufwand	77,4 Mio. EUR

Quelle: Geschäftsbericht 2013, AMS Österreich

Prüfungsablauf und -gegenstand

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

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

Prüfungsablauf und –gegenstand

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Prüfungsablauf und –gegenstand

Tabelle 1: Voranschlag Auszahlungen 2013 – UG 20 Arbeit

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

Quelle: Haushaltsinformationssystem

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

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

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

⁴ Voranschlag der UG 20 Arbeit

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

Verfahrensbeteiligte im Prozess Arbeitsmarkt

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

Arbeitsmarktservice Österreich (AMS):

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

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

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

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK):

Das BMASK fungiert als Aufsichtsbehörde für das Arbeitsmarktservice.

Bundesrechenzentrum GmbH (BRZ GmbH):

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

Verfahrensbeteiligte im Prozess Arbeitsmarkt

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

IT-Dienstleister:

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

Leistungen des AMS im Bereich Arbeitslosenversicherung (ALV)

Dokumentation der Stammdaten

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

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

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



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

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

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

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

Tabelle 2: Durchschnittliche Anzahl von täglich erledigten Geschäftsfällen je RGS

durchschnittliche Anzahl an erledigten Geschäftsfällen pro Tag	zu prüfende Geschäftsfälle
bis 250	jeder 100.
251 bis 550	jeder 200.
über 551	jeder 300.

Quelle: AMS

Leistungen des AMS im Bereich Arbeitslosenversicherung (ALV)

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

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

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

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

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

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

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

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



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

– Einzelfallprüfungen:

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

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

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

– Prüfungen zu einem oder mehreren konkret vereinbarten Schwerpunktthemen:

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

Schwerpunktprüfungen

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

Leistungen des AMS im Bereich Arbeitslosenversicherung (ALV)

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

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

Tabelle 3: Aufstellung Fehlerhäufigkeit nach Bundesländern

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

Quelle: AMS

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

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

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



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

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

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

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

Leistungen des AMS im Bereich Arbeitslosenversicherung (ALV)

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

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

Zahlungsverkehr

Allgemeines

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

Überbezüge

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

9.2 Der RH kritisierte die hohen Abschreibungen von Überbezügen aufgrund von Fehlbeurteilungen wie bspw. aufgrund der verspäteten Erfassung von bezugsrelevanten Stammdaten (Beginn eines Dienstverhältnisses). Er empfahl dem AMS, die Ursachen für die Fehlbeurteilungen bundesweit zu erheben und geeignete Gegenmaßnahmen einheitlich zu treffen.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMASK ergäbe die Abschreibungssumme (1,54 Mio. EUR) in Relation gesetzt zur gesamten Nettoauszahlungssumme (rd. 3,03 Mrd. EUR) eine Fehlerquote von rd. 0,0001%. In Hinblick auf die Empfehlung des RH zur Vornahme einer Ursachenanalyse werde das BMASK gemeinsam mit dem AMS analysieren, inwieweit eine weitere Verbesserung erreicht werden könne. Festzuhalten sei jedenfalls, dass das AMS nach Wahrnehmung des BMASK eine Ursachenanalyse betreibt, wofür schon die wie oben angeführte geringe Fehlerquote spräche.*

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

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

Zahlungsverkehr

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

IT-Sicherheit und Dokumentation

Applikationen

10.1 Das IT-System des AMS war sehr komplex, weil es aus zahlreichen Applikationen bestand. Das AMS hatte ca. 90 IT-Fachanwendungen, darunter auch viele eigens für das AMS entwickelte Anwendungen.

10.2 Der RH kritisierte die Vielzahl der verwendeten Applikationen und die dadurch entstehende Komplexität der IT-Systeme. Er empfahl dem AMS, die Anwendungen auf Konsolidierungs- und Vereinfachungsmöglichkeiten hin zu analysieren und gegebenenfalls umzusetzen.

10.3 *Laut Stellungnahme des BMASK werde die vom RH empfohlene IT-Konsolidierung seitens des AMS mit dem EDV-Dienstleister im Rahmen der bereits gestarteten IT-Transformation schrittweise umgesetzt werden. Diese Umsetzung, welche teilweise mit kompletten Neuentwicklungen von Teilen der IT-Landschaft verbunden sei, könne jedoch nicht in wenigen Monaten abgeschlossen werden.*

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

Risikoanalyse

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

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

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

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

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

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

IT-Sicherheit und Dokumentation

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

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

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

Rollen und Berechtigungen

12.1 In der Applikation ALV waren Benutzerzugänge für Testzwecke für einen IT-Dienstleister eingerichtet, welcher die Applikation betreute. Sie waren nicht personifiziert und stellten somit ein Risiko für mögliche Manipulationen dar. Diese Benutzerzugänge wurden lediglich für ein Wochenende Mitte 2012 für eine Umstellung benötigt, dennoch hat das AMS diese Testuser erst im Zuge der Überprüfung durch den RH Ende Oktober 2013 deaktiviert.

12.2 Der RH kritisierte, dass nicht personifizierte Testuser am Echtesystem eingerichtet und diese erst im Zuge der Überprüfung durch den RH Ende Oktober 2013 deaktiviert wurden. Er empfahl dem AMS darauf zu achten, dass im Echtbetrieb der IT-Applikationen prinzipiell keine Testbenutzer verwendet werden. Im Rahmen von Umstellungen können für Qualitätssicherungsmaßnahmen kurzfristig Testbenutzer verwendet werden, wenn diese zeitnah wieder gelöscht werden. Weiters empfahl der RH, die Datenzugriffe der Testbenutzer im freigegebenen Zeitraum zu protokollieren und stichprobenweise auszuwerten, damit etwaige unberechtigte Zugriffe aufgezeigt und entsprechende Maßnahmen gesetzt werden können.

12.3 Das BMASK stimmte in seiner Stellungnahme den Empfehlungen zu und teilte mit, dass die Umsetzung bereits vom AMS veranlasst worden sei.

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

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

**Gleichzeitiger Bezug
von Krankengeld
und Notstandshilfe**

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

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

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

Kostenersatz

14.1 Gemäß § 41 Abs. 2 AMSG hatte der Bund dem AMS die Personalsowie Sachausgaben zu ersetzen, wobei bspw. die unbaren Aufwendungen für die Dotierung von Rückstellungen nicht bar zu ersetzen waren.⁷ Das BMASK konnte keine detaillierte Berechnung des Kostenersatzes vorlegen. Im Jahresabschluss des AMS wurde die Höhe der Zahlungen des Bundes zwar angeführt, jedoch ohne detaillierte Berechnungsgrundlagen.

14.2 Der RH kritisierte, dass das BMASK keine detaillierte Berechnung des Kostenersatzes durchführte. Weiters konnte der RH den Ausgabenersatz des Bundes gemäß § 41 Abs. 2 AMSG anhand der vorliegenden Unterlagen nicht detailliert nachvollziehen. Der RH empfahl dem BMASK daher, den Kostenersatz auf Basis der gesetzlichen Bestimmungen detailliert zu berechnen und zu dokumentieren.

14.3 *Das BMASK hielt in seiner Stellungnahme fest, dass es den Kostenersatz an das AMS gemäß § 41 (2) AMSG auf Basis der gesetzlichen Bestimmungen prüfe. Die notwendigen Daten dazu würden im Jahresabschluss vom Wirtschaftsprüfer auch so dargestellt. Der Empfehlung des RH könne insofern gefolgt werden, als dass die schematische Prüfung des Kostenersatzes an das AMS auf Grundlage des AMS Jahresabschlusses gesondert tabellarisch dokumentiert werden würde.*

⁷ § 49 Abs. 1 AMSG

Schlussempfehlungen

15 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

**Arbeitsmarktservice
Österreich (AMS)**

- (1) Im Zusammenhang mit Leistungen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz und Beihilfen nach dem Arbeitsmarktservicegesetz wäre vom AMS eine entsprechende Vorschrift zu erlassen, wonach zukünftig der Identitätsnachweis dokumentiert wird und Kopien dem Akt des Geschäftsfalles beigelegt werden. (TZ 3)
- (2) Im Bereich der Kontrolle der Geschäftsfälle mittels Sechs-Augen-Prinzip sollte unabhängig von der durchschnittlichen Anzahl an erledigten Geschäftsfällen pro Tag eine gleichmäßige Kontrolldichte der Geschäftsfälle gewährleistet sein. (TZ 4)
- (3) Die Abfrage der gespeicherten Daten des Zentralen Melderegisters (ZMR) wäre automatisiert durchzuführen. Sind keine entsprechenden Daten beim ZMR gespeichert, sollten manuelle Ergänzungen einer zusätzlichen Kontrolle unterliegen. (TZ 5)
- (4) Für Schwerpunktprüfungen wäre eine einheitliche Klassifizierung der Fehler vorzugeben. (TZ 7)
- (5) Darüber hinaus sollte eine bundesweite Analyse der aufgetretenen Fehler bei Schwerpunktprüfungen durchgeführt werden, um die Qualität der Fehler feststellen zu können. Anhand dieser Analyse wären Fehlerursachen zu ergründen und entsprechende Gegenmaßnahmen einzuleiten. (TZ 7)
- (6) Treten bei Schwerpunktprüfungen hohe Fehlerraten auf, wären die Stichproben zu erweitern und nach zwei bis drei Jahren eine Folgeprüfung durchzuführen. (TZ 7)
- (7) Die Ursachen für die Fehlbeurteilung von Leistungsansprüchen wären bundesweit zu erheben und geeignete Gegenmaßnahmen zu treffen. (TZ 9)
- (8) Aufgrund der Komplexität im Zusammenhang mit der Vielzahl der verwendeten Applikationen sollten die Anwendungen auf Konsolidierungs- und Vereinfachungsmöglichkeiten hin analysiert und diese gegebenenfalls umgesetzt werden. (TZ 10)

Schlussempfehlungen

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

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

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

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

BMASK

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