

Bericht
gemäß § 49 SGB II

Auszahlungen der gemeinsamen Einrichtungen im Modul „FI“ (Kreditorenbuchhaltung) des IT-Verfahrens ERP-BA

Horizontale Revision



Inhaltsverzeichnis

1	Revisionsauftrag	1
2	Zusammenfassung	1
3	Revisionsergebnisse	2

Anlage 1 Abkürzungsverzeichnis

Anlage 2 Übersicht festgestellter Mängel bei Auszahlungen im IT-Verfahren
ERP-BA

1 Revisionsauftrag

Der Vorstand der BA hat die Interne Revision SGB II in Abstimmung mit dem BMAS beauftragt, das Thema „Auszahlungen der gemeinsamen Einrichtungen im Modul „FI“ (Kreditorenbuchhaltung) des IT-Verfahrens ERP-BA“ zu prüfen.

Die kreditorischen Prozesse im Verwaltungsbereich sind inzwischen weitgehend in das Modul „PSCD“ für Massenauszahlungen (Public Sector Collection and Disbursement) des IT-Verfahrens ERP-BA überführt worden, um die Kreditorenbuchhaltung in der BA zu vereinheitlichen. Deshalb hat die Interne Revision – abweichend von der Formulierung des Revisionsthemas im Prüfungsplan – Auszahlungen der gemeinsamen Einrichtungen in den Modulen „FI“ und „PSCD“ in die Prüfung einbezogen.

Die Revision sollte Erkenntnisse liefern, ob die gE bei der Bewirtschaftung ihrer Verwaltungsausgaben, zu denen sie selbst Auszahlungsanordnungen in den Modulen „FI“ und „PSCD“ des IT-Verfahrens ERP erstellen, die einschlägigen Bestimmungen, insbesondere die Bundeshaushaltsordnung und die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung, beachten.

Zum Einstieg in die Thematik hat sich die Prüfung auf Ausgaben für „Außergewöhnlichen Aufwand aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen“ und für „Konferenzen, Tagungen, Messen und Ausstellungen“ fokussiert, da mit Verstößen bei diesen Zweckbestimmungen – neben rein fiskalischen Risiken – aufgrund der Außenwirkung bzw. Medienrelevanz ein erhöhtes Reputationsrisiko verbunden sein kann.

Die Interne Revision beabsichtigt, in nachfolgenden Revisionen unter Beachtung risikoorientierter Gesichtspunkte sukzessive weitere Verwaltungsausgaben des Kapitels 7 (Auftragsangelegenheiten SGB II) zu prüfen, zu denen die gE Auszahlungsanordnungen im IT-Verfahren ERP-BA erstellen.

2 Zusammenfassung¹

Die Interne Revision hat eine Vielzahl formeller und materiell-rechtlicher Bearbeitungsmängel bei den im IT-Verfahren ERP-BA gebuchten Verwaltungsausgaben für die einbezogenen Zweckbestimmungen („Außergewöhnlicher Aufwand aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen“ und „Konferenzen, Tagungen, Messen und Ausstellungen“) festgestellt. Vor Ort ergibt sich bei einer Fehlerquote von 74 % dringender Handlungsbedarf. Überzahlungen dem Grunde nach hätten häufig vermieden werden können, wenn die Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung hinsichtlich einer nachvollziehbaren Prüfung eines notwendigen Mitteleinsatzes beachtet worden wären. Zahlungsbegründende Unterlagen waren bei der Hälfte der geprüften Auszahlungsanordnungen unvollständig. Die Wirtschaftlichkeit von Ausgaben war oft nicht nachvollziehbar dokumentiert worden.

Bei einer Zweckbestimmung sieht die Interne Revision zentralen Klarstellungsbedarf.

**Risikoorientierte
Auswahl der
Finanzpositionen**

¹ ■ = hohes Risiko; ◆ = mittleres Risiko; ● = niedriges Risiko.

3 Revisionsergebnisse

Die BA erhält vom Bund im Rahmen der Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende jährlich Mittel zur Finanzierung der Verwaltungskosten in den gE. Diese Haushaltsmittel überträgt die BA zur Bewirtschaftung auf die gE. Bei der Bewirtschaftung sind die haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes zu beachten.

Sollbeschreibung

Die Bewirtschaftung und Buchung der den gE zugeteilten Haushaltsmittel für Verwaltungskosten erfolgt ausschließlich bei den Finanzpositionen des Kapitels 7 Titelgruppe 02 des Kontierungshandbuchs unter Beachtung der einschlägigen Buchungsvorgaben.

Der Einsatz der Mittel ist auf den zur Aufgabenerfüllung nach dem SGB II unbedingt notwendigen Umfang zu beschränken (Notwendigkeit). Dabei ist bei allen Ausgaben die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und dem Mitteleinsatz anzustreben (Wirtschaftlichkeit). Für alle kostenwirksamen Maßnahmen sollten dem jeweiligen Finanz- bzw. Kostenvolumen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt und dokumentiert werden. Ausgaben dürfen nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Demnach dürfen sie nicht vor Fälligkeit geleistet werden (Sparsamkeit und Fälligkeit). Die Ausgaben sind grundsätzlich nach Zwecken getrennt zu veranschlagen und bei unterschiedlichen Finanzpositionen zu buchen.

Haushaltsgrundsätze

Einer Anordnung bedarf es, um Auszahlungen zu leisten und zu buchen (Auszahlungsanordnung). Hierzu sind Belege (elektronisch oder in Papierform) erforderlich, die Zweck und Anlass der Ausgabe zweifelsfrei erkennen lassen (zahlungsbegründende Unterlagen). Außerdem muss eine Anordnung ein Kennzeichen zur eindeutigen Identifizierung aller damit zusammenhängenden Informationen, den Verwendungszweck und den Bezug zu den zahlungsbegründenden Unterlagen enthalten (Ordnungsmerkmal).

Mindestanforderungen

Die Interne Revision hat die Prüfung auf der Basis einer bundesweiten Fallauswahl von Auszahlungsanordnungen des Jahres 2019 im IT-Verfahren ERP-BA durchgeführt, ohne bestimmte zu prüfende gE festzulegen. Ausgewählt wurden jeweils die 135 Buchungen mit den höchsten Auszahlungsbeträgen bei den Finanzpositionen „Außergewöhnlicher Aufwand aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen“ und „Konferenzen, Tagungen, Messen und Ausstellungen“. Diese Buchungen lagen durchgehend über 500 Euro. Es wurden 266 Auszahlungsanordnungen mit insgesamt 270 Buchungen aus 96 gE in die Prüfung einbezogen. Die im Kontierungshandbuch enthaltenen Buchungshinweise zu den relevanten Zweckbestimmungen hat die Interne Revision bei der Prüfung berücksichtigt.

Vorgehen der Internen Revision

Das Ausgabevolumen der 270 geprüften Buchungen belief sich auf 890.327,02 Euro und umfasste damit rund 55 % des bundesweiten Ausgabevolumens im Jahr 2019 bei diesen Zweckbestimmungen (insgesamt 1.612.061,93 Euro).

Feststellungen

200 der 270 Buchungen (74 %) enthielten mindestens einen Fehler. Von den fehlerhaften Fällen entfielen

- 110 Fälle auf die Finanzposition „Außergewöhnlicher Aufwand aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen“,
- 90 Fälle auf die Finanzposition „Konferenzen, Tagungen, Messen und Ausstellungen“.

Interne Revision

Details zu den (ggf. kumuliert) festgestellten Fehlern sind der **Anlage 2** zu entnehmen.

154 Zahlungen (57 % der 270 geprüften Buchungen) erfolgten nach Auffassung der Internen Revision zu Unrecht², daraus resultierten Überzahlungen in Höhe von insgesamt 370.409,86 Euro (42 % des geprüften Ausgabevolumens). Im Durchschnitt betrugen die Überzahlungen 2.405,26 Euro (Spannbreite von 150 Euro (Teilbetrag) bis 18.222,47 Euro).

Überzahlungen

Bei 153 der 270 Buchungen (57 %) war die Notwendigkeit der geleisteten Ausgaben nicht gegeben bzw. nicht ausreichend belegt worden.

Notwendigkeit der Ausgaben

Beispielsweise wurden

- im Zusammenhang mit einer Jahresauftaktveranstaltung Ausgaben in Höhe von 12.154,78 Euro zur Bewirtung (Catering) von Beschäftigten einer gE geleistet,
- Geschenke der Geschäftsführung an die Belegschaft der gE in Form von Weihnachtspäckchen im Wert von 1.996,83 Euro verteilt,
- externe Räumlichkeiten anlässlich einer internen Jahresauftaktveranstaltung für 4.580,31 Euro angemietet, ohne ausreichende Begründung zur Erforderlichkeit dieser Ausgabe.

(Zahlungs-)Begründende Unterlagen waren bei 50 % der geprüften Buchungen unvollständig. Beispielsweise fehlten Beschreibungen zu Art und Inhalt des Anlasses für die Ausgaben, die Dokumentation zur Notwendigkeit einer Ausgabe, Belege, aus denen Anlass, Funktion und Anzahl der Teilnehmenden erkennbar waren, sowie Vergleichsangebote, um das wirtschaftliche Handeln der gE nachvollziehen zu können.

Zahlungsbegründende Unterlagen

Der Frage der Wirtschaftlichkeit ist die Interne Revision bei den 116 Buchungen nachgegangen, bei denen es nicht bereits an der Notwendigkeit der Ausgabe mangelte. In 28 der 116 geprüften Buchungen (24 %) war die Wirtschaftlichkeit der Ausgabe (z. B. wegen fehlender Vergleichsangebote) von den gE nicht nachvollziehbar geprüft worden. Bei 26 der 116 Buchungen (22 %) war zudem eine falsche Finanzposition belastet worden.

Wirtschaftlichkeit der Ausgaben, Finanzposition

Bei den Auszahlungsanordnungen erwies sich die Bestimmung des korrekten Fälligkeitsdatums als besonders fehleranfällig. Am häufigsten war die Fälligkeit in ERP-BA mit einem zu frühen Datum erfasst worden (222 Buchungen). Bewertungsmaßstab der Internen Revision für die Frage nach der Fälligkeit war die von der BA zum Zeitpunkt der Auszahlungsanordnungen vertretene fachliche Auffassung, nach der grundsätzlich eine Zahlungsfrist von 30 Tagen nach Zugang der Rechnung auszuschöpfen war. Diese Auffassung wurde inzwischen dahingehend revidiert, dass die sofortige Fälligkeit nach ordnungsgemäß erbrachter Leistung bei Auszahlungen zu berücksichtigen ist, wenn im Vorfeld zwischen den Vertragspartnern keine andere Vereinbarung getroffen wurde. Hieraus ergeben sich Auswirkungen auf die mit „Fälligkeitsdatum zu früh“ festgestellten Fehler. Bleiben Buchungen, bei denen der Fehler „Fälligkeitsdatum zu früh“ festgestellt wurde, außer Betracht, verbleiben nur 4 von 270 Buchungen (1 %) mit einem zu spät festgesetzten Fälligkeitsdatum.

Fälligkeit

² In 153 Fällen wegen mangelnder Notwendigkeit, in einem Fall wegen fehlender Rechnung.

Interne Revision

55 Rechnungen wiesen unterschiedliche Kostenpositionen aus oder enthielten eine Kostenpauschale. Eine Aufteilung der Ausgaben auf die einzelnen Finanzpositionen hatten die gE nicht vorgenommen.

Sonstige Fehler

Die 200 fehlerhaften Auszahlungsanordnungen verteilen sich auf 77 gE, die zu den festgestellten Fehlern sowie zu den ggf. damit verbundenen Überzahlungen spezifische Rückmeldungen erhalten haben. Anhaltspunkte für dolose Handlungen haben sich nicht ergeben.

Rückmeldungen an die gE

Es bestehen erhebliche formelle und materiell-rechtliche Bearbeitungsmängel im Zusammenhang mit den von gE im IT-Verfahren ERP-BA gebuchten Verwaltungsausgaben bei den geprüften Finanzpositionen. Insbesondere ist nicht sichergestellt, dass der Mitteleinsatz auf den zur Aufgabenerfüllung nach dem SGB II unbedingt notwendigen Umfang beschränkt wird. Beim Umgang mit Haushaltsmitteln für „Außergewöhnlichen Aufwand aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen“ mangelt es aus Sicht der Internen Revision am Grundverständnis, dass es bei dieser Zweckbestimmung vorrangig um Repräsentationsaufwendungen für Veranstaltungen mit Außenwirkung (nicht um Aufwendungen für interne Veranstaltungen) geht. Zudem ist nicht gewährleistet, dass die getätigten Ausgaben wirtschaftlich sind und dass Verwaltungsausgaben auf den richtigen Finanzpositionen verbucht werden. Daraus ergibt sich für die Verantwortlichen vor Ort dringender Handlungsbedarf.

Bewertung

Der Zentrale wird empfohlen, darauf hinzuwirken, dass für den Rechtskreis SGB II über die Hinweise im Kontierungshandbuch hinaus eine Klarstellung zu den Haushaltsmitteln für „Außergewöhnlichen Aufwand aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen“ erfolgt: Diese Mittel sind vorrangig zur Deckung von Repräsentationsaufwendungen für Veranstaltungen mit Außenwirkung vorgesehen. Hilfreich wäre hier eine verbindliche Regelung wie in den entsprechenden Grundsätzen, die für den Rechtskreis SGB III gelten.

Empfehlung an die Zentrale

Die gE müssen sicherstellen, dass

- *der Mitteleinsatz auf den zur Aufgabenerfüllung nach dem SGB II notwendigen Umfang beschränkt wird (§ 6 BHO),*
- *für alle kostenwirksamen Maßnahmen dem jeweiligen Finanz- und Kostenvolumen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt und dokumentiert werden (§ 7 BHO),*
- *zu jeder Auszahlungsanordnung Belege vorliegen, die Zweck und Anlass der Erstellung einer Anordnung zweifelsfrei erkennen lassen,*
- *die Vorgaben des Kontierungshandbuchs zur Buchung von Verwaltungsausgaben bei der zutreffenden Finanzposition beachtet werden.*

Empfehlungen an die gE

Diese Prüfung wurde in Übereinstimmung mit den Internationalen Standards für die berufliche Praxis der Internen Revision durchgeführt.

Abkürzungsverzeichnis

BA	Bundesagentur für Arbeit
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
ERP-BA	Einheitliches Ressourcen Planungssystem (Finanzanwendung der BA)
ERP	Enterprise Resource Planning (Einheitliches Ressourcen Planungssystem) (IT-Verfahren)
FI	Financial Accounting: Modul der Anwendung ERP-BA zur Kreditorenbuchhaltung
gE	Gemeinsame Einrichtung(en) nach § 44b SGB II
IT	Informationstechnik
JC	Jobcenter
PSCD	Public Sector Collection and Disbursement: Modul der Anwendung ERP-BA zur Verarbeitung von Massendaten im Einnahme- und Ausgabenbereich
SGB II	Sozialgesetzbuch – Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB III	Sozialgesetzbuch – Drittes Buch – Arbeitsförderung
VV-ZBR	Verwaltungsvorschrift für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung

Übersicht festgestellter Mängel* bei Auszahlungen im IT-Verfahren ERP-BA

Auszahlungsanordnungen zu Verwaltungsausgaben über 500 Euro für „Außergewöhnlichen Aufwand aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen“ und für „Konferenzen, Tagungen, Messen und Ausstellungen“

Festgestellte Mängel	Anzahl fehlerhafte Buchungen
Mangelnde Notwendigkeit (§ 6 BHO)	153
davon Notwendigkeit bei 68 Buchungen nicht gegeben und bei 85 Buchungen nicht nachvollziehbar	
Wirtschaftlichkeit (§ 7 BHO) nicht nachvollziehbar	28
(Zahlungs-)begründende Unterlagen unvollständig	136
Finanzstelle nicht zutreffend	0
Zahlungsmodalitäten (Zahlweg, Empfänger, Bankverbindung, Skonto) unzutreffend	0
Zahlbetrag in ERP-BA nicht korrekt	0
Finanzposition nicht zutreffend	26
Fälligkeitsdatum in ERP-BA nicht korrekt	226
davon Fälligkeitsdatum bei 222 Auszahlungsanordnungen zu früh**, bei 4 zu spät	
Eintragungen zum Verwendungszweck in ERP-BA nicht plausibel	0
Ordnungsmerkmal der zugehörigen Anordnung auf den (zahlungs-)begründenden Unterlagen nicht vorhanden	0
Sonstige Fehler (Rechnung enthält unterschiedliche Kostenpositionen bzw. eine Pauschale)	55
Insgesamt (bereinigt um Buchungen, die ausschließlich den Fehler eines zu frühen Fälligkeitsdatums enthielten)	200 (Fehlerquote 74 %)

* Die fehlerhaften Buchungen enthielten teilweise mehrere der aufgeführten Mängel.

** Darunter 56 Buchungen, die ausschließlich diesen Fehler enthielten.