



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2015/14

Bericht des Rechnungshofes

EU-Finanzbericht 2013

**Eurofisc – ein multilaterales
Frühwarnsystem der Mitglied-
staaten zur Bekämpfung des
Mehrwertsteuerbetrugs**

Bundeskriminalamt

**Österreichische Studenten-
förderungstiftung**

**Internes Kontrollsystem in
der Haushaltsverrechnung
des Bundes;
Follow-up-Überprüfung**

Rechnungshof
GZ 860.181/002-1B1/15

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof

Herausgegeben: Wien, im Oktober 2015



Bericht des Rechnungshofes

EU–Finanzbericht 2013

**Eurofisc – ein multilaterales Frühwarnsystem
der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des
Mehrwertsteuerbetrugs**

Bundeskriminalamt

Österreichische Studentenförderungstiftung

**Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung
des Bundes; Follow–up–Überprüfung**

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

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

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personen-, Berufs- und Funktionsbezeichnungen darauf verzichtet, jeweils die weibliche und die männliche Form zu nennen. Neutrale oder männliche Bezeichnungen beziehen somit beide Geschlechter ein.

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



Inhaltsverzeichnis

| | | |
|---------------|---|-----|
| BKA | Wirkungsbereich des Bundeskanzleramts sowie der Bundesministerien für | |
| BMASK | Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz | |
| BMF | Finanzen | |
| BMLFUW | Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft | |
| BMVIT | Verkehr, Innovation und Technologie | |
| | EU-Finanzbericht 2013 _____ | 5 |
| BMF | Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen | |
| | Gemeinsamer Bericht der Rechnungshöfe Österreichs (Der Rechnungshof) Ungarns (Állami Számvevőszék) Deutschlands (Bundesrechnungshof) über die Prüfung von Eurofisc – ein multilaterales Frühwarnsystem der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs _____ | 127 |
| BMI | Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres | |
| | Bundeskriminalamt _____ | 171 |
| BMWFW | Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft | |
| | Österreichische Studentenförderungsstiftung _____ | 263 |
| BMF | Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen | |
| | Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes; Follow-up-Überprüfung _____ | 321 |





Bericht des Rechnungshofes

EU-Finanzbericht 2013



Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____ | 10 |
| Abkürzungsverzeichnis _____ | 13 |
| Glossar _____ | 16 |

BKA

Wirkungsbereich des Bundeskanzleramts
sowie der Bundesministerien für

BMASK

Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

BMF

Finanzen

BMLFUW

Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

BMVIT

Verkehr, Innovation und Technologie

EU-Finanzbericht 2013

| | |
|---|----|
| KURZFASSUNG _____ | 19 |
| Einleitung _____ | 41 |
| EU-Haushalt _____ | 42 |
| Allgemeines _____ | 42 |
| Reform des Eigenmittelsystems _____ | 44 |
| Der Mehrjährige Finanzrahmen _____ | 47 |
| Mehrjähriger Finanzrahmen 2007 bis 2013 _____ | 48 |
| Mehrjähriger Finanzrahmen 2014 bis 2020 _____ | 50 |
| EU-Haushalt 2013 _____ | 54 |
| Einnahmen _____ | 54 |
| Ausgaben _____ | 56 |

Inhalt



| | |
|--|-----|
| Gesamtausgaben im Vergleich zum MFR 2007 bis 2013 | 60 |
| EU-Zahlungsflüsse im EU-Vergleich | 61 |
| Nettosalden im EU-Vergleich | 63 |
| EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt („Haushaltssaldo des Bundes“) | 68 |
| Entwicklung der Nettosalden Österreichs | 68 |
| Zahlungen und Rückflüsse Österreichs | 68 |
| Beitrag Österreichs an die EU | 70 |
| Rückflüsse der EU-Mittel an Österreich | 72 |
| Verwendung der EU-Mittel nach den Rubriken 1 bis 3 und nach Programmen | 76 |
| Aufteilung der Rückflüsse auf Bundesländer | 81 |
| Ausnutzung der Mittel in Österreich | 89 |
| Zentral verwaltete Mittel 2013 | 90 |
| Programmumsetzung in Österreich in der Periode 2014 bis 2020 | 93 |
| Programmumsetzung 2014 bis 2020 nach einzelnen Programmen | 95 |
| Entwicklungen auf EU-Ebene | 97 |
| Haushaltsordnung | 97 |
| Europäischer Stabilitätsmechanismus | 97 |
| Europäische Bankenunion | 99 |
| Investitionsoffensive | 100 |
| Friends of the Presidency Group | 105 |
| Position RH | 106 |

| | |
|--|-----|
| Prüfungen im Bereich der EU-Mittel _____ | 107 |
| Allgemein _____ | 107 |
| Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes in Österreich _____ | 107 |
| Koordinierte Prüfungen mit EU-Bezug _____ | 111 |
| Eigenständige Prüfungen des RH mit EU-Bezug _____ | 111 |
| Prüfungsfeststellungen des RH _____ | 112 |
| Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 2013 _____ | 118 |
| Landwirtschaft und Kohäsion: Überblick über die EU-Ausgaben im Zeitraum 2007 bis 2013 _____ | 120 |
| Sonderberichte des Europäischen Rechnungshofes _____ | 123 |
| Entlastungsverfahren _____ | 124 |

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

| | | | |
|---------------|--|-------|----|
| Tabelle 1: | Finanzrahmen für die Periode 2007 bis 2013 | _____ | 48 |
| Abbildung 1: | Mehrjähriger Finanzrahmen 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020, Verpflichtungen im Vergleich; in Mrd. EUR | _____ | 51 |
| Abbildung 2: | Einnahmen der EU von den EU-28 nach Einnahmequellen, im Jahr 2013 (in %) | _____ | 54 |
| Abbildung 3: | Entwicklung der Einnahmequellen 2007 bis 2013 (in Mrd. EUR) | _____ | 55 |
| Abbildung 4: | Einnahmen der EU 2007 bis 2013 (in Mrd. EUR), nach Einnahmequellen | _____ | 56 |
| Abbildung 5: | Ausgaben der EU 2007 bis 2013 nach Jahren und nach Rubriken (in Mrd. EUR) | _____ | 57 |
| Abbildung 6: | Ausgaben der EU im Jahr 2013 nach Rubriken (in %) | _____ | 58 |
| Abbildung 7: | Ausgaben der EU 2007 bis 2013 nach Rubriken (in %) | _____ | 59 |
| Tabelle 2: | Mittelfristiger Finanzrahmen 2007 bis 2013: Vergleich Verpflichtungen mit tatsächlichen Zahlungen | _____ | 60 |
| Abbildung 8: | Zahlungen an die EU und Rückflüsse an die Mitgliedstaaten im Jahr 2013 (in Mio. EUR, gereiht nach Höhe der Rückflüsse) | _____ | 62 |
| Abbildung 9: | Nettosalden, Werte im Jahr 2013 und Mittelwerte der Periode 2007 bis 2013 – in absoluten Zahlen (in Mio. EUR; gereiht nach den Werten 2013) | _____ | 65 |
| Abbildung 10: | Nettosalden, Werte im Jahr 2013 und Mittelwerte der Periode 2007 bis 2013 – in % des Bruttonationaleinkommens (BNE) (gereiht nach Werten 2013) | _____ | 67 |

Tabellen Abbildungen

| | | |
|---------------|--|----|
| Tabelle 3: | Nettosalden Österreich 2007 bis 2013_____ | 68 |
| Tabelle 4: | Entwicklung der österreichischen Zahlungen und Rückflüsse _____ | 69 |
| Tabelle 5: | Anteile der Länder und Gemeinden am EU-Beitrag __ | 71 |
| Tabelle 6: | Artikel 9-Konto von 2007 bis 2013 _____ | 72 |
| Tabelle 7: | Rückflüsse in der Periode 2007 bis 2013 nach Rubriken _____ | 73 |
| Abbildung 11: | Rückflüsse nach Österreich 2013 nach Rubriken (in %)_____ | 75 |
| Tabelle 8: | Rückflüsse der Rubrik 1a nach Österreich _____ | 76 |
| Tabelle 9: | Rückflüsse der Rubrik 1b nach Österreich _____ | 77 |
| Tabelle 10: | Rückflüsse der Rubrik 2 nach Österreich _____ | 79 |
| Tabelle 11: | Rückflüsse der Rubrik 3 nach Österreich _____ | 80 |
| Tabelle 12: | EU-Rückflüsse 2012 und 2013 im Rahmen der Agrar- fonds, gegliedert nach Fonds und Bundesländern____ | 81 |
| Abbildung 12: | Agrarfonds, Anteil der Bundesländer im Jahr 2013 (in %) _____ | 82 |
| Abbildung 13: | Agrarfonds, Anteil der Bundesländer in der Periode 2007 bis 2013 (in %)_____ | 83 |
| Tabelle 13: | EU-Rückflüsse 2012 und 2013 im Rahmen der Strukturfonds, gegliedert nach Fonds und Bundesländern _____ | 84 |
| Tabelle 14: | Zahlungsstopp der Europäischen Kommission im Jahr 2013, Gründe _____ | 86 |
| Abbildung 14: | Strukturfondsmittel Regionale Wettbewerbsfähigkeit EFRE 2007 bis 2013, Anteil der Bundesländer (in %)_____ | 87 |

Tabellen Abbildungen



| | |
|--|-----|
| Abbildung 15: Strukturfondsmittel Regionale Wettbewerbsfähigkeit ESF 2007 bis 2013, Anteil der Bundesländer (in %) | 88 |
| Abbildung 16: Rückflüsse durch das AMS 2007 bis 2013, Anteil der Bundesländer (in %) | 88 |
| Abbildung 17: Methoden der Verwaltung von EU-Mitteln | 90 |
| Tabelle 15: Zentral verwaltete Mittel 2013 (Rückflüsse) | 91 |
| Abbildung 18: Thematische Ziele der ESI-Fonds | 93 |
| Abbildung 19: Übersicht über Ziele, Fonds und Programme 2014 bis 2020 | 94 |
| Tabelle 16: Allokation ESI-Fonds-Mittel in der Periode 2014 bis 2020 | 94 |
| Tabelle 17: Vergleich der indikativen Mittelzuteilung 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020 | 95 |
| Tabelle 18: Aufteilung der IWB/EFRE-Mittel 2014 bis 2020 auf die Bundesländer | 96 |
| Abbildung 20: Der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSI) | 102 |
| Tabelle 19: Teilnahme des RH an Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes (Zeitraum: Jänner 2013 bis Februar 2015) | 109 |
| Tabelle 20: Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes ohne Teilnahme des RH (Zeitraum: Jänner 2013 bis Februar 2015) | 110 |
| Abbildung 21: Entwicklung der Fehlerquote von 2007 bis 2013 | 119 |
| Tabelle 21: Feststellungen in Sonderberichten des Europäischen Rechnungshofes zu Österreich | 123 |

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------|--|
| ABl. | Amtsblatt |
| Abs. | Absatz |
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| AMA | Agrarmarkt Austria |
| AMS | Arbeitsmarktservice Österreich |
| Art. | Artikel |
| BaSAG | Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken |
| BGBL. | Bundesgesetzblatt |
| BHG | Bundshaushaltsgesetz |
| BKA | Bundeskanzleramt |
| BMASK | Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz |
| BMBF | Bundesministerium für Bildung und Frauen |
| BMF | Bundesministerium für Finanzen |
| BMLFUW | Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft |
| BMUKK | Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur |
| BMVIT | Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie |
| BMWFW | Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft |
| BNE | Bruttonationaleinkommen |
| BRA | Bundesrechnungsabschluss |
| B-VG | Bundes-Verfassungsgesetz |
| bzw. | beziehungsweise |
| DGS | Deposit Guarantee Schemes = Einlagensicherungssysteme |
| d.h. | das heißt |
| EBA | Europäische Bankenaufsichtsbehörde |
| EFRE | Europäischer Fonds für regionale Entwicklung |
| EFSF | Europäische Finanzstabilisierungsfazilität |
| EFSI | Europäischer Fonds für strategische Investitionen |
| EFSM | Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EGF | Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung |
| EGFL | Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft |
| EIB | Europäische Investitionsbank |
| EK | Europäische Kommission |
| ELER | Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums |

Abkürzungen



| | |
|-----------|---|
| EMFF | Europäischer Meeres- und Fischereifonds |
| ESF | Europäischer Sozialfonds |
| ESI-Fonds | Europäischer Struktur- und Investitionsfonds |
| ESM | Europäischer Stabilitätsmechanismus |
| ETZ | Europäische Territoriale Zusammenarbeit |
| EU | Europäische Union |
| EU-HHO | EU-Haushaltsordnung |
| EUR | Euro |
| EUSF | Europäischer Solidaritätsfonds |
| EZB | Europäische Zentralbank |
| f. / ff. | folgende |
| FAG | Finanzausgleichsgesetz |
| GAP | Gemeinsame Agrarpolitik |
| gem. | gemäß |
| IIV | Interinstitutionelle Vereinbarung |
| IWB | Investition in Wachstum und Beschäftigung |
| IWF | Internationaler Währungsfonds |
| KF | Kohäsionsfonds |
| KMU | kleine und mittlere Unternehmen |
| max. | maximal |
| MFR | Mehrjähriger Finanzrahmen |
| Mio. | Million(en) |
| Mrd. | Milliarde(n) |
| MwSt | Mehrwertsteuer |
| Nr. | Nummer |
| OP | Operationelles Programm |
| ÖPUL | Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft |
| ORKB | Oberste Rechnungskontrollbehörde |
| p.a. | per anno |
| rd. | rund |
| RH | Rechnungshof |
| RP7 | Siebentes Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration |

Abkürzungen

| | |
|------|--|
| S. | Seite |
| SRF | Single Resolution Fund = Einheitlicher Abwicklungsfonds |
| SRM | Single Resolution Mechanism = Einheitlicher Abwicklungsmechanismus |
| SSM | Single Supervisory Mechanism = Einheitlicher Aufsichtsmechanismus |
| TEM | traditionelle Eigenmittel |
| TEN | Transeuropäische Netze |
| TZ | Textzahl(en) |
| u.a. | unter anderem |
| UG | Untergliederung |
| vgl. | vergleiche |
| VO | Verordnung |
| WP | Wirtschaftlichkeitsprüfung |
| Z | Ziffer |
| z.B. | zum Beispiel |
| ZVE | Zuverlässigkeitserklärung des Europäischen Rechnungshofes |

Glossar



Glossar

Ausgleichszahlungen

Die Rubrik 6 (Ausgleichszahlungen) des EU-Haushaltsplans enthält spezifische Zahlungen an neue Mitgliedstaaten, um zu verhindern, dass der Beitritt in diesen Ländern zu Liquiditätsengpässen führt. Ähnliche Zahlungen wurden auch Österreich, Schweden und Finnland im Zeitraum 1995 bis 1998 gewährt.

ECOFIN-Rat

Als ECOFIN-Rat wird der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ der EU bezeichnet. Ihm gehören die Wirtschafts- und Finanzminister der EU-Mitgliedstaaten an. Er tagt üblicherweise einmal im Monat.

Einnahmen

Einnahmen ist der Oberbegriff für alle Quellen, aus denen der EU-Haushalt finanziert wird. Der überwiegende Teil des EU-Haushalts wird mit Eigenmitteln finanziert. Im Text wird der Begriff „Einnahmen“ ausschließlich aus Sicht der EU verwendet.

Eurogruppe

Mitgliedstaaten, deren gemeinsame Währung der Euro ist.

Grünbuch

Ein Grünbuch ist ein Diskussionspapier für eine öffentliche und wissenschaftliche Diskussion zu einem bestimmten Thema (meist Vorlagen für Verordnungen und Richtlinien), um grundlegende politische Ziele in Gang zu setzen.

Kontaktausschuss

Der Kontaktausschuss ist ein Zusammenschluss der Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden der EU-Mitgliedstaaten und des Präsidenten des Europäischen Rechnungshofes. Er tagt üblicherweise einmal im Jahr.

Konvergenz

Unter Konvergenz wird die Annäherung verschiedener Volkswirtschaften hinsichtlich ihres wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus anhand bestimmter ökonomischer Strukturmerkmale (Konvergenzkriterien) verstanden.

Rückflüsse

Die Rückflüsse umfassen jene Beträge, welche die EU in Form von Fördergeldern an Österreich überweist.

Verpflichtungen

Bei den Mitteln für Verpflichtungen handelt es sich um rechtliche Verpflichtungen (Verpflichtungsermächtigungen) zur Bereitstellung von Mitteln, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Verpflichtungsermächtigungen und Zahlungsermächtigungen decken sich oft nicht, weil die Mittel für mehrjährige Programme und Projekte in der Regel mit dem mehrjährigen Finanzrahmen gebunden, jedoch erst im Lauf der Jahre entsprechend dem Umsetzungsstand ausgezahlt werden. Da nicht alle Programme und Projekte abgeschlossen werden, ist der Betrag für Zahlungsermächtigungen niedriger als jener für Verpflichtungsermächtigungen.

Zahlungen

Als Zahlungen werden grundsätzlich die Zahlungen der Mitgliedstaaten an die EU (= Einnahmen der EU) verstanden.



**Wirkungsbereich des Bundeskanzleramts
sowie der Bundesministerien für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Finanzen
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
Verkehr, Innovation und Technologie**

EU-Finanzbericht 2013

Österreichs Nettosaldo betrug im Jahr 2013 1,329 Mrd. EUR. Österreich zahlte 3,191 Mrd. EUR an die EU und erhielt 1,862 Mrd. EUR an Rückflüssen. Der durchschnittliche jährliche Saldo in der Periode 2007 bis 2013 belief sich auf 795,67 Mio. EUR.

Die Ausnutzung der Agrar- und Strukturfondsmittel in Österreich in der Periode 2007 bis 2013 lag mit Jahresende 2013 im Bereich des ELER bei 89,5 %, in den beiden Strukturfonds bei 67,1 % (52,9 % im EFRE und 85,6 % im ESF). Unter Nutzung des Ausfinanzierungszeitraums bis Ende 2015 wird im Bereich des ELER und des ESF von einer vollständigen Ausschöpfung der Mittel ausgegangen, die Österreich für die Periode 2007 bis 2013 zugewiesen waren. Eine vollständige Ausschöpfung im Bereich des EFRE ist aus Sicht des RH nicht realistisch.

KURZFASSUNG

Ziel des EU-Finanzberichts 2013 ist die Erhöhung der Transparenz bei den Gesamtzahlungen der EU, bei der Einordnung Österreichs im EU-Haushalt für die Perioden 2007 bis 2013 und folgende sowie bei der Verwendung der EU-Mittel in Österreich. (TZ 1)

EU-Haushalt 2013

Einnahmen

Die Summe aller Einnahmen betrug im Jahr 2013 149,504 Mrd. EUR. Das war ein Anstieg von 7,1 % im Vergleich zum Jahr 2012 mit 139,541 Mrd. EUR. Gegenüber 2007 (117,563 Mrd. EUR) erhöhten sich die Einnahmen um 27,2 %. (TZ 12)

Kurzfassung

Von 2007 bis 2013 erhöhte sich der Anteil der BNE-Eigenmittel an den Einnahmen um 49,1 % und lag 2013 mit 110,195 Mrd. EUR bei 73,7 % der Gesamteinnahmen, während dieser Anteil im Jahr 2007 noch 62,9 % betragen hatte. Der Anteil der MwSt-Eigenmittel belief sich demgegenüber im Jahr 2013 mit 14,020 Mrd. EUR nur noch auf 9,4 % der Gesamteinnahmen, nachdem er im Jahr 2007 noch 16,5 % ausgemacht hatte. Die traditionellen Eigenmittel (TEM) zeichneten mit 15,365 Mrd. EUR im Jahr 2013 noch für 10,3 % der Einnahmen verantwortlich, die sonstigen Einnahmen mit 8,706 Mrd. EUR für 5,8 % und auf den Überschuss des Vorjahres entfielen mit 1,054 Mrd. EUR 0,7 %. (TZ 12)

Ausgaben

Die Ausgaben betragen im Jahr 2013 148,469 Mrd. EUR (138,683 Mrd. EUR im Jahr 2012) und stiegen damit um 7,1 % gegenüber dem Vorjahr. Im Vergleich zum Jahr 2007 (113,953 Mrd. EUR) bedeutete dies eine Steigerung um 30,3 %, die besonders in der Rubrik 1 (Nachhaltiges Wachstum) zu verzeichnen war. In dieser Rubrik schlug sich ab dem Jahr 2010 die Strategie Europa 2020 nieder. (TZ 13)

Von den Ausgaben der EU im Jahr 2013 entfielen

- auf die Rubrik 1 (Nachhaltiges Wachstum) 71,238 Mrd. EUR bzw. 48,0 %;
- auf die Rubrik 2 (Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen) 59,524 Mrd. EUR bzw. 40,1 %;
- auf die Rubrik 3 (Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht) 1,883 Mrd. EUR bzw. 1,3 %;
- auf die Rubrik 4 (Die EU als globaler Akteur) 7,055 Mrd. EUR bzw. 4,8 %;
- auf die Rubrik 5 (Verwaltung) 8,693 Mrd. EUR bzw. 5,9 % und
- auf die Rubrik 6 (Ausgleichszahlungen) 75 Mio. EUR bzw. 0,1 %. (TZ 13)

Von den Ausgaben der EU in der gesamten Periode 2007 bis 2013 entfielen



Kurzfassung

BKA BMASK BMF BMLFUW BMVIT

EU-Finanzbericht 2013

- auf die Rubrik 1 (Nachhaltiges Wachstum) 370,391 Mrd. EUR bzw. 41,7 %;
- auf die Rubrik 2 (Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen) 397,981 Mrd. EUR bzw. 44,8 %;
- auf die Rubrik 3 (Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht) 11,811 Mrd. EUR bzw. 1,3 %;
- auf die Rubrik 4 (Die EU als globaler Akteur) 51,293 Mrd. EUR bzw. 5,8 %;
- auf die Rubrik 5 (Verwaltung) 55,226 Mrd. EUR bzw. 6,2 % und
- auf die Rubrik 6 (Ausgleichszahlungen) 0,935 Mrd. EUR bzw. 0,1 %. (TZ 14)

Die Ursache für den höheren Anteil der Rubrik 1 im Jahr 2013 lag darin, dass in der Rubrik 1 die Zahlungen seit dem Jahr 2007 mit insgesamt 63,0 % stärker anstiegen als in der Rubrik 2, in der die Zahlungen seit dem Jahr 2007 auf einem annähernd gleichen Niveau erfolgten (Anstieg um 8,9 %). (TZ 13)

Der Vergleich der im Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2007 bis 2013 vorgesehenen Zahlungen von 925,950 Mrd. EUR mit den tatsächlich bereits erfolgten Zahlungen von 887,637 Mrd. EUR ergab, dass in den Jahren 2007 bis 2013 rd. 95,9 % der für die Periode vorgesehenen Mittel tatsächlich ausbezahlt wurden. Die Rubrik 3b verzeichnete mit 147,5 % eine erhebliche Überschreitung der Verpflichtungen. Dies resultierte daraus, dass die Ausgabenobergrenzen etwa für den Solidaritätsfonds der EU nicht galten, welcher der Rubrik 3b zugeordnet ist. (TZ 15)

EU-Zahlungsflüsse im EU-Vergleich

In neun Mitgliedstaaten waren die Zahlungen der Mitgliedstaaten an die EU höher als die Rückflüsse der EU an diese Mitgliedstaaten (in den Jahren 2011 und 2012 war das noch in zehn Mitgliedstaaten der Fall gewesen). 19 Mitgliedstaaten erhielten im Jahr 2013 mehr Rückflüsse, als sie Zahlungen an die EU leisteten. Österreich lag dabei im unteren Mittelfeld: 17 Mitgliedstaaten erhielten in absoluten Zahlen mehr, zehn Mitgliedstaaten weniger Rückflüsse als Österreich. (TZ 16)

Kurzfassung

Nettosalden im EU-Vergleich

Im Jahr 2013 gab es elf Nettozahler und 17 Nettoempfänger. Der mit deutlichem Abstand größte Nettozahler war im Jahr 2013 und ebenso im Mittel der Jahre 2007 bis 2013 Deutschland, gefolgt vom Vereinigten Königreich, Frankreich und Italien. Österreich befand sich 2013 – ebenso wie im Jahr 2012 – und im Mittel der Periode 2007 bis 2013 an neunter Stelle der Nettozahler. (TZ 17)

Der mit Abstand größte Nettoempfänger im Jahr 2013 sowie im Mittel der Periode 2007 bis 2013 war unverändert Polen. (TZ 17)

Im Bezug zur Wirtschaftsleistung (Bruttonationaleinkommen – BNE) der einzelnen Mitgliedstaaten wies im Jahr 2013 Schweden vor Dänemark und Deutschland (wie bereits im Vorjahr) die höchsten Nettosalden aus, gefolgt vom Vereinigten Königreich, den Niederlanden und Belgien. Demgegenüber hatten Ungarn, Litauen und Estland die niedrigsten Nettosalden, gefolgt von Bulgarien, Lettland und Polen. Im Mittel der Jahre 2007 bis 2013 hatte Deutschland den höchsten Nettosaldo im Verhältnis zum BNE und Litauen den niedrigsten. (TZ 17)

Der Nettosaldo Österreichs im Verhältnis zum BNE betrug im Jahr 2013 ebenso wie im Jahr 2012 – 0,4 %, im Mittel der Jahre 2007 bis 2013 – 0,3 % (im Mittel gleich wie Finnland). Das Mittel der Jahre 2007 bis 2012 war mit – 0,2 % noch leicht darunter gelegen. Österreich lag somit 2013 an siebenter bzw. bei der Mittelwertberechnung an zehnter Stelle. Im Jahr 2012 war Österreich noch an achter Stelle gelegen. (TZ 17)

Entwicklung der Nettosalden Österreichs

Im Jahr 2013 betrug die Differenz zwischen Zahlungen und Rückflüssen 1,329 Mrd. EUR. Sie hatte sich gegenüber dem Vorjahr insbesondere aufgrund gestiegener Zahlungen an die EU um 22,4 % erhöht. Der durchschnittliche jährliche Nettosaldo betrug in der Periode 2007 bis 2013 795,67 Mio. EUR. Während von 2007 bis 2013 die Zahlungen an die EU um 973,34 Mio. EUR stiegen (+ 43,9 %), erhöhten sich die Rückflüsse von der EU um nur 263,53 Mio. EUR (+ 16,5 %). (TZ 19)



BKA BMask BMF BMLFUW BMVIT

Kurzfassung

EU-Finanzbericht 2013

Entwicklung der österreichischen Zahlungen und Rückflüsse

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Durchschnitt | Veränderung 2007/2013 |
|------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|-----------------|---------------|-----------------------|
| | in Mio. EUR | | | | | | | | |
| Zahlungen an die EU | 2.218,08 | 2.194,39 | 2.315,84 | 2.626,88 | 2.688,67 | 2.942,18 | 3.191,42 | 2.596,78 | + 973,34 |
| Rückflüsse von der EU | 1.598,44 | 1.777,34 | 1.816,59 | 1.821,65 | 1.875,81 | 1.855,97 | 1.861,96 | 1.801,11 | + 263,53 |
| Differenz | 619,64 | 417,05 | 499,25 | 805,23 | 812,86 | 1.086,21 | 1.329,45 | 795,67 | + 709,81 |
| Differenz, Veränderung zum Vorjahr | in % | | | | | | | | |
| | 240,54 | - 202,60 | 82,21 | 305,98 | 7,63 | 273,35 | 243,25 | | |
| | + 63 | - 33 | + 20 | + 61 | + 1 | + 34 | + 22 | | |

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: EU-Haushalt 2013, Finanzbericht EK; Darstellung RH

Zahlungen und Rückflüsse Österreichs

Die Höhe der Zahlungen Österreichs an die EU sank im Jahr 2008 geringfügig und stieg danach jährlich an, insbesondere von 2009 auf 2010. Ursache dafür war u.a. die im Jahr 2009 erfolgte rückwirkende Berücksichtigung der MwSt-Eigenmittel-Rabatte der Jahre 2007 und 2008. (TZ 19)

Die Rückflüsse der EU an Österreich stiegen von 2007 bis zum Jahr 2011 an, im Jahr 2012 zeigten sich die Auswirkungen des Zahlungsstopps der Europäischen Kommission im EFRE und EGFL. Im Jahr 2013 erhöhten sich die Rückflüsse nur leicht, was auf weitere Zahlungsstopps der Europäischen Kommission in drei Programmen zurückzuführen war. (TZ 19)

Die Zahlungen an die EU hängen u.a. von der Höhe der BNE-Eigenmittel ab, welche im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens festgelegt werden. Durch Berichtigungshaushalte kann dieser Beitrag weiter erhöht werden. Die Höhe der EU-Zahlungen Österreichs stieg im Jahr 2013 infolge von Berichtigungshaushalten um 9,9 % auf 3,221 Mrd. EUR, insbesondere wegen der Deckung der Ausgaben im Zusammenhang mit dem Beitritt Kroatiens und zweimaliger Inanspruchnahme des Solidaritätsfonds, wovon Österreich beide Male profitierte. (TZ 19)

Beitrag Österreichs an die EU

Die Zahlungen des Bundes an die EU umfassen auch die Beiträge der Länder und Gemeinden. Die Höhe der Beitragsleistungen der Länder und Gemeinden ist im Finanzausgleichsgesetz 2008 geregelt. Im Jahr 2013 betrug der Anteil der Länder am Gesamtbeitrag 22,5 %, der Anteil der Gemeinden 3,9 %. Der Anteil des Bundes belief sich auf 73,6 %. (TZ 20)

Kurzfassung

Eine Abhängigkeit der Länder- und Gemeindebeiträge vom tatsächlichen österreichischen EU-Beitrag ist nur teilweise bei den Ländern gegeben und führt zur unterschiedlichen Entwicklung der Beitragsleistung der drei Gebietskörperschaften. Vergleicht man die Beiträge des Jahres 2013 mit denen des Jahres 2007, erhöhten sich die Beiträge der Länder um 44,7 %, die der Gemeinden um 18,2 %. Für den Beitrag des Bundes ist durch Umstellung auf laufende Gebahrung ein Jahresreihenvergleich erst ab dem Jahr 2009 möglich; der Beitrag des Bundes erhöhte sich von 2009 bis 2013 um 30,9 %. In diesem Zeitraum erhöhten sich die Beiträge der Länder um 30,5 %, die der Gemeinden um 20,6 %. (TZ 20)

Die von der EU benötigten Mittel werden im österreichischen Bundeshaushalt auf dem Eigenmittelkonto (sogenanntes „Artikel 9-Konto“) bereitgestellt. (TZ 20)

| Artikel 9-Konto von 2007 bis 2013 | | | | | | | |
|--|---------------|---------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| | in Mio. EUR | | | | | | |
| Anfangssaldo | 97,21 | 157,87 | 394,37 | 204,34 | 251,46 | 279,67 | 29,27 |
| + Gutschriften gesamt ¹ | 2.181,43 | 2.219,02 | 2.241,92 | 2.545,58 | 2.713,99 | 2.830,91 | 3.277,42 |
| - Zahlungsabruf durch die Europäische Kommission | 2.120,77 | 1.982,51 | 2.431,94 | 2.498,46 | 2.685,78 | 3.081,31 | 3.120,59 |
| Endsaldo | 157,87 | 394,37² | 204,34 | 251,46 | 279,67 | 29,27 | 186,09 |

¹ Die Abweichungen zu den in den Finanzberichten der Europäischen Kommission genannten Beträgen beruhen auf Periodenabgrenzungen.

² Rundungsdifferenz bei EU-Eigenmittelgutschriften

Quellen: BMF; Bundesrechnungsabschluss 2013

Im Jahr 2013 lag der abgerufene Betrag (3,121 Mrd. EUR) um 156,83 Mio. EUR unter dem Beitrag Österreichs an die EU („Gutschriften gesamt“). Dadurch erhöhte sich der Endsaldo auf 186,09 Mio. EUR. (TZ 20)

Rückflüsse der EU-Mittel an Österreich

Im Jahr 2013 erhielt Österreich insgesamt 1,862 Mrd. EUR an Rückflüssen von der EU. Das waren 0,3 % mehr als im Jahr 2012 mit 1,856 Mrd. EUR. Vom Gesamtbetrag für 2013 entfielen 1,841 Mrd. EUR auf die Rubriken 1 bis 3: (TZ 21, 22)

- 531,55 Mio. EUR (28,5 %) auf die Rubrik 1 (Nachhaltiges Wachstum),

- 1,263 Mrd. EUR (67,8 %) auf die Rubrik 2 (Bewahrung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen) und
- 46,58 Mio. EUR (2,5 %) auf die Rubrik 3 (Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht).

Verwendung der EU-Mittel nach den Rubriken 1 bis 3 und nach Programmen

Aus der Teilrubrik 1a (Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung) beanspruchte Österreich im Jahr 2013 240,45 Mio. EUR. Der Schwerpunkt lag dabei auf dem Siebenten Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (RP7) mit 172,91 Mio. EUR, dem Ausbau der Trans-europäischen Netze (TEN) mit 13,55 Mio. EUR und dem Bildungsprogramm „Lebenslanges Lernen“ mit 21,86 Mio. EUR. (TZ 23)

Die Rückflüsse im RP7 stiegen im Jahr 2013 um 15,19 Mio. EUR im Vergleich zum Vorjahr. TEN sowie Lebenslanges Lernen hatten hingegen Rückgänge um 32,72 Mio. EUR bzw. 10,89 Mio. EUR zu verzeichnen. (TZ 23)

Im Bereich der TEN-Mittel war der Rückgang vom Jahr 2012 auf 2013 um 32,73 Mio. EUR darauf zurückzuführen, dass einzelne Projekte im Jahr 2012 abgerechnet wurden und im Jahr 2013 dafür keine Zahlungen mehr erfolgten. Auch waren in den Zahlen der Europäischen Kommission nur solche Rückflüsse enthalten, die allein Österreich zuzuordnen waren. (TZ 23)

Das Bildungsprogramm „Lebenslanges Lernen“ erhielt im Jahr 2013 um 10,89 Mio. EUR weniger (- 33,2 %) als im Vorjahr. In den Jahren zuvor waren die Zahlungen noch kontinuierlich angestiegen. (TZ 23)

In der Teilrubrik 1b erhielt Österreich im Jahr 2013 291,10 Mio. EUR, was im Vergleich zum Vorjahr einen Anstieg um 25,5 % bedeutete. Im Programm Konvergenz (Phasing Out) stiegen die Rückflüsse gegenüber dem Vorjahr 2012 um 97,0 % (14,83 Mio. EUR), im Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung erhöhten sich die Rückflüsse um 3,6 % (5,21 Mio. EUR) und im Bereich Europäische Territoriale Zusammenarbeit um 56,8 % (39,23 Mio. EUR). (TZ 24)

Der Anstieg im Bereich Konvergenz (Phasing Out) war darauf zurückzuführen, dass nach Aufhebung des Zahlungsstopps 2012 durch die Europäische Kommission aufgrund von Mängeln im Verwaltungs- und Kontrollsystem im Jahr 2013 wieder Mittelrückflüsse erfolgten. Der nur geringe Anstieg im Bereich Regionale Wettbewerbsfähigkeit

Kurzfassung

und Beschäftigung war auf einen neuerlichen Zahlungsstopp der Europäischen Kommission aufgrund von Prüffeststellungen in drei Bundesländern zurückzuführen. Im Bereich Europäische Territoriale Zusammenarbeit galt in den Jahren 2007 bis 2010 die Regel n+3, d.h. Mittelbindungen für 2010 konnten bis ins Jahr 2013 erfolgen. Ab dem Jahr 2011 erfolgte die Angleichung an die anderen Ziele mit der Regel n+2, wodurch Mittel aus diesem Jahr nur noch bis zum Jahr 2013 gebunden werden konnten. Im Jahr 2013 trafen somit diese beiden Regelungen aufeinander, was zu einer Auszahlung von Mittelbindungen von zwei Jahren (2010 und 2011) führte. (TZ 24)

In der Rubrik 2 (Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen) erhielt Österreich im Jahr 2013 – mit mehr als zwei Drittel der gesamten EU-Rückflüsse (67,8 %) – die umfangreichsten Rückflüsse. Im Vergleich zum Vorjahr reduzierten sich die Rückflüsse im Jahr 2013 um 2,1 % (26,70 Mio. EUR). (TZ 25)

Der Rückgang in der Ländlichen Entwicklung war insbesondere darauf zurückzuführen, dass nach Ablauf der fünfjährigen Mindestverpflichtung ein Ausstieg aus der Maßnahme ÖPUL möglich war. 2012 hatten viele Betriebe diese Mindestverpflichtungsdauer erfüllt und waren danach ausgestiegen. Im Rahmen der ÖPUL-Maßnahme „Ausgleichszulage für naturbedingte Nachteile“ bewirkten Betriebsauflösungen sinkende Zahlungen (andere Betriebe übernahmen zwar die Weiterbewirtschaftung der Flächen, jedoch verringerte sich das Auszahlungsvolumen aufgrund der höheren Bewertung der ersten Hektare durch einen Sockelbetrag). (TZ 25)

In der Rubrik 3 (Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht) beanspruchte Österreich im Jahr 2013 46,58 Mio. EUR, was gegenüber dem Vorjahr einen leichten Anstieg (2,5 % bzw. 1,14 Mio. EUR) bedeutete. (TZ 26)



BKA BMask BMF BMLFUW BMVIT

Kurzfassung

EU-Finanzbericht 2013

Aufteilung der Rückflüsse auf Bundesländer

Im Jahr 2013 erhielt Österreich über die Agrarfonds 1,251 Mrd. EUR (2,27 Mio. EUR mehr als im Jahr 2012), über die Strukturfonds 210,09 Mio. EUR (48,55 Mio. EUR mehr als im Vorjahr). (TZ 27, 28)

EU-Rückflüsse 2012 und 2013 im Rahmen der Agrarfonds, gegliedert nach Fonds und Bundesländern¹

| | EGFL | | ELER | | Sonstige ² | | Summe | | Veränderung 2012/2013 |
|-------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------------|-------------|-----------------|-----------------|--------------------------|
| | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | |
| | in Mio. EUR | | | | | | | | |
| Wien | 2,91 | 2,54 | 4,01 | 4,00 | 0,08 | 0,05 | 7,00 | 6,60 | - 5,8 |
| Vorarlberg | 9,95 | 11,74 | 18,76 | 19,64 | 0,02 | 0,01 | 28,72 | 31,38 | 9,3 |
| Salzburg | 23,80 | 26,26 | 43,16 | 42,10 | 0,04 | 0,03 | 66,99 | 68,38 | 2,1 |
| Tirol | 22,37 | 29,85 | 52,56 | 59,62 | 0,30 | 0,40 | 75,23 | 89,87 | 19,5 |
| Kärnten | 46,68 | 48,46 | 46,16 | 47,42 | 0,12 | 0,09 | 92,96 | 95,97 | 3,2 |
| Burgenland | 52,42 | 50,67 | 48,08 | 46,68 | 0,02 | 0,02 | 100,52 | 97,36 | - 3,1 |
| Steiermark | 96,55 | 95,68 | 79,18 | 75,94 | 0,19 | 0,13 | 175,92 | 171,75 | - 2,4 |
| Oberösterreich | 168,95 | 165,48 | 82,63 | 79,89 | 0,07 | 0,05 | 251,64 | 245,42 | - 2,5 |
| Niederösterreich | 290,80 | 284,65 | 159,38 | 160,05 | 0,03 | 0,02 | 450,22 | 444,73 | - 1,2 |
| Österreich | 714,42 | 715,32 | 533,92 | 535,34 | 0,86 | 0,80 | 1.249,20 | 1.251,47 | 0,2 |

¹ Die Daten beruhen auf Zahlen des BMLFUW, INVEKOS-Daten und den Rechnungsabschlüssen des Bundes und der Länder.

² sonstige Maßnahmen wie z.B. Beratung, Ernte- und Risikoversicherung, Verkehrserschließung ländlicher Gebiete

Quellen: BMLFUW, Grüner Bericht 2013 und 2014; Darstellung RH

Die Reduktion der Rückflüsse in der Ländlichen Entwicklung spiegelte sich zwar in fünf Bundesländern wider, in Summe flossen dennoch im Jahr 2013 geringfügig mehr Mittel (2,27 Mio. EUR) als im Jahr zuvor. Auffällig war der Anstieg in Tirol um 14,64 Mio. EUR, nachdem das Land im Jahr 2012 einen Rückgang in Höhe von 18,23 Mio. EUR zu verzeichnen hatte. Die Schwankung war darauf zurückzuführen, dass Förderungen, die mangels durchgeführter Kontrollen (vor allem im Zusammenhang mit Almen) im Jahr 2012 nicht ausbezahlt worden waren, im Jahr 2013 wieder flossen. (TZ 28)

Kurzfassung

EU-Rückflüsse 2012 und 2013 im Rahmen der Strukturfonds, gegliedert nach Fonds und Bundesländern

| | EFRE | | ESF | | Summe | | Veränderung 2012/2013 |
|-------------------------------------|--------------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------|
| | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | |
| | in Mio. EUR ¹ | | | | | | |
| Vorarlberg | 1,46 | - | 2,38 | 0,60 | 3,84 | 0,60 | - 84,4 |
| Tirol | 3,06 | - | 0,77 | 0,87 | 3,83 | 0,87 | - 77,4 |
| Steiermark | - | - | 2,73 | 2,15 | 2,73 | 2,15 | - 21,3 |
| Salzburg | - | 2,66 | 0,94 | 0,42 | 0,94 | 3,08 | 228,1 |
| Kärnten | - | 10,78 | 0,55 | 0,06 | 0,55 | 10,84 | 1.871,8 |
| Wien | - | 6,37 | 7,62 | 4,57 | 7,62 | 10,94 | 43,5 |
| Oberösterreich | 8,00 | 12,92 | 3,54 | 0,88 | 11,54 | 13,80 | 19,6 |
| Burgenland | 7,42 | 19,03 | 7,88 | 8,44 | 15,29 | 27,47 | 79,6 |
| Zahlungen Vorperiode | 4,81 | - | - | 31,15 | 4,81 | 31,15 | 547,6 |
| AMS² | | | 81,85 | 31,46 | 81,85 | 31,46 | - 61,6 |
| BMASK/BMBF/BMWFW² | | | 17,93 | 38,37 | 17,93 | 38,37 | 114,0 |
| Niederösterreich | 9,2 | 38,35 | 1,41 | 1,02 | 10,61 | 39,37 | 271,0 |
| gesamt | 33,95 | 90,11 | 127,61 | 119,98 | 161,54 | 210,09 | 30,1 |

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Zahlen ohne Zinsen

² nur im ESF

Quellen: BMASK; BMBF; Berechnung RH

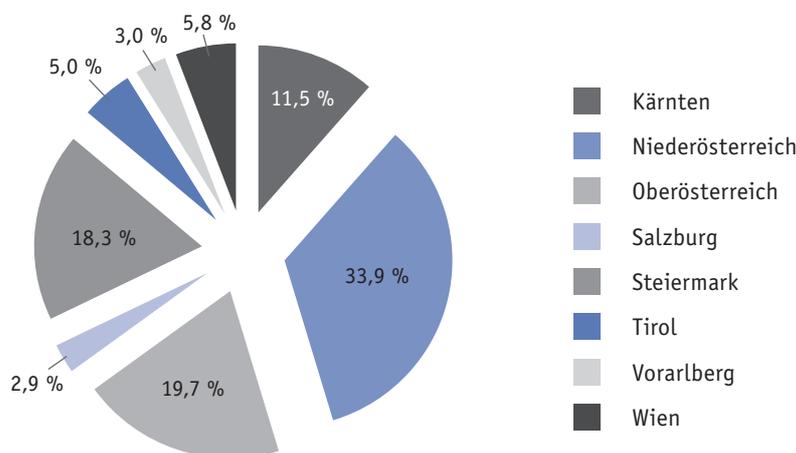
Über die beiden Strukturfonds EFRE und ESF erhielt Österreich im Jahr 2013 210,09 Mio. EUR: 90,11 Mio. EUR über den EFRE, 119,98 Mio. EUR über den ESF. Die höchsten Rückflüsse aus dem EFRE erhielten Niederösterreich mit 38,35 Mio. EUR (42,6 %), Burgenland mit 19,03 Mio. EUR (21,1 %) und Oberösterreich mit 12,92 Mio. EUR (14,3 %). (TZ 29)

Im ESF erhielten die drei Bundesministerien BMASK, BMBF und BMWFW mit 38,37 Mio. EUR (32,0 %) sowie das AMS mit 31,46 Mio. EUR (26,2 %) den größten Anteil der Rückflüsse, gefolgt vom Burgenland mit 8,44 Mio. EUR (7,0 %) und Wien mit 4,57 Mio. EUR (3,8 %). (TZ 29)

Im EFRE kam es auch im Jahr 2013 – wie schon im Jahr zuvor – zu einem Zahlungsstopp der Europäischen Kommission; betroffen davon waren im Jahr 2013 die Bundesländer Steiermark, Tirol und Vorarlberg. Diese Bundesländer erhielten im Jahr 2013 daher keine Rückflüsse. (TZ 29)

Über das Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (EFRE Regionalprogramme ohne Burgenland) erhielt Niederösterreich mit 97,11 Mio. EUR die meisten Mittel in der Periode 2007 bis 2013 (33,9 %), gefolgt von Oberösterreich mit 56,45 Mio. EUR (19,7 %) und der Steiermark mit 52,40 Mio. EUR (18,3 %). Am wenigsten Mittel erhielten in der Gesamtperiode Vorarlberg und Salzburg mit 8,70 Mio. EUR bzw. 8,18 Mio. EUR (3,0 % bzw. 2,9 %): (TZ 30)

Strukturfondsmittel Regionale Wettbewerbsfähigkeit EFRE 2007 bis 2013, Anteil der Bundesländer (in %)

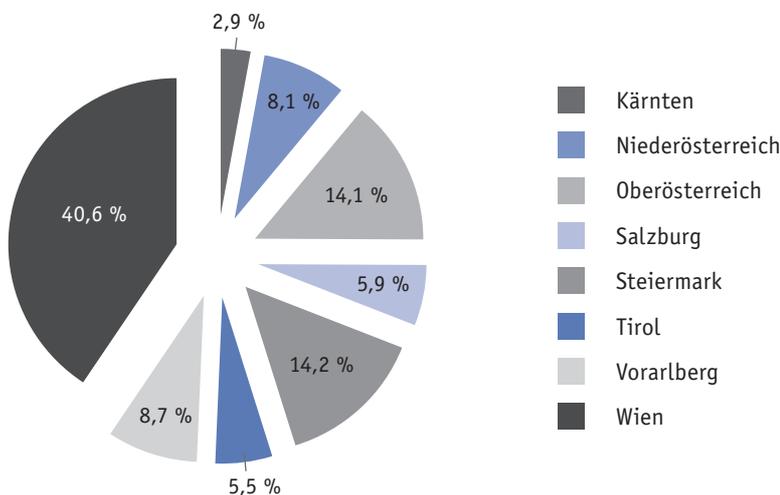


Quellen: BKA; BMF; Darstellung RH

Im ESF (Österreichprogramm ohne Burgenland) erhielt Wien mit 18,86 Mio. EUR in der Periode 2007 bis 2013 die meisten Mittel (40,6 %), gefolgt von der Steiermark mit 6,61 Mio. EUR (14,2 %) und Oberösterreich mit 6,56 Mio. EUR (14,1 %). Die wenigsten Mittel erhielten Kärnten mit 1,33 Mio. EUR (2,9 %) und Tirol mit 2,54 Mio. EUR (5,5 %). (TZ 30)

Kurzfassung

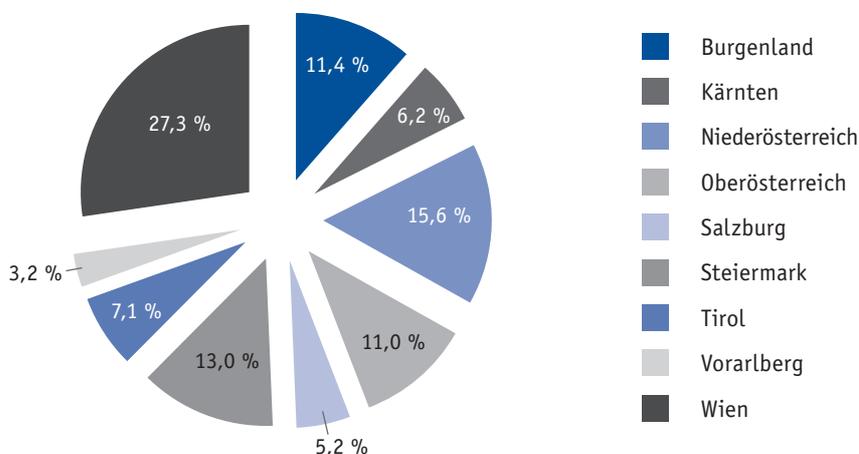
Strukturfondsmittel Regionale Wettbewerbsfähigkeit ESF 2007 bis 2013, Anteil der Bundesländer (in %)



Quellen: BMASK; Darstellung RH

Wien wickelte in der Periode 2007 bis 2013 mit 27,3 % die meisten ESF-Mittel durch das AMS ab (69,52 Mio. EUR), gefolgt von Niederösterreich mit 15,6 % (39,69 Mio. EUR) und der Steiermark mit 13,0 % (33,20 Mio. EUR). Die wenigsten ESF-Mittel durch das AMS fließen in Vorarlberg mit 3,2 % (8,16 Mio. EUR) bzw. Salzburg mit 5,2 % (13,19 Mio. EUR). (TZ 30)

Rückflüsse durch das AMS 2007 bis 2013, Anteil der Bundesländer (in %)



Quellen: BMASK; Darstellung RH



Ausnutzung der Mittel in Österreich

Österreich lag bei den Agrarfonds zum Stichtag 31. Dezember 2013 im EU-Vergleich an sechster Stelle. EU-weit waren zu diesem Zeitpunkt 75 % der Mittel ausgenutzt. Laut BMLFUW kann davon ausgegangen werden, dass insbesondere unter Nutzung des Ausfinanzierungszeitraums bis Ende 2015 eine vollständige Ausschöpfung der Österreich für die Periode 2007 bis 2013 zugewiesenen ELER-Mittel erfolgen wird. (TZ 31)

Die Ausnutzung der für die Periode 2007 bis 2013 vorgesehenen Strukturfondsmittel für Österreich (EFRE und ESF) in Höhe von 1,204 Mrd. EUR (ohne ETZ) belief sich für beide Fonds zusammen mit Stand Dezember 2013 auf 67,1 % (52,9 % bzw. 359,81 Mio. EUR im EFRE und 85,6 % bzw. 448,60 Mio. EUR im ESF). Laut Bericht des BMF vom Dezember 2014 zum EU-Haushalt war davon auszugehen, dass über die gesamte Periode die für Österreich reservierten Strukturfondsmittel in vollem Umfang abgerufen werden können. Bei Betrachtung des Umsetzungsstandes allein des EFRE, der österreichweit Ende Dezember 2013 bei 52,9 % und in vier Bundesländern (Kärnten, Steiermark, Tirol und Vorarlberg) noch unter 50,0 % lag, war jedoch aus Sicht des RH das Erreichen einer vollständigen Mittelausschöpfung unrealistisch. (TZ 31)

Zentral verwaltete Mittel 2013

Die direkten Mittelrückflüsse beliefen sich im Jahr 2013 auf 245,02 Mio. EUR (im Jahr 2012 283,62 Mio. EUR). Davon erhielten private Einrichtungen mit 124,39 Mio. EUR (50,8 %) knapp mehr als öffentliche Einrichtungen mit 119,31 Mio. EUR (48,7 %); natürliche Personen erhielten 1,32 Mio. EUR (0,5 %). Rückflüsse unter zentraler Mittelverwaltung unterlagen nicht vollständig der Kontrolle durch den RH, weil dieser für private Unternehmen grundsätzlich nicht prüfungszuständig ist. Somit besteht für Österreich betreffend EU-Mittel eine „Kontrolllücke“. (TZ 32)

Reform des Eigenmittelsystems

Der EU-Jahreshaushalt finanziert sich aus Eigenmitteln und sonstigen Einnahmen. Die Eigenmittel setzen sich aus traditionellen Eigenmitteln (TEM), Mehrwertsteuer-Eigenmitteln (MwSt-Eigenmittel) und Eigenmitteln aus dem Bruttonationaleinkommen (BNE-Eigenmittel) zusammen. Sonstige Einnahmen sind z.B. Beiträge und Erstattungen im Rahmen der Abkommen und Programme der EU. Bereits 2011 unterbreitete die Europäische Kommission Vorschläge für ein neues Eigenmittelsystem, welche u.a. die Einführung einer Finanztransaktionssteuer vorsahen. Eine EU-weite Einführung fand vor allem aufgrund des Widerstands des Vereinigten Königreichs keine Zustimmung. (TZ 3, 6)

Kurzfassung

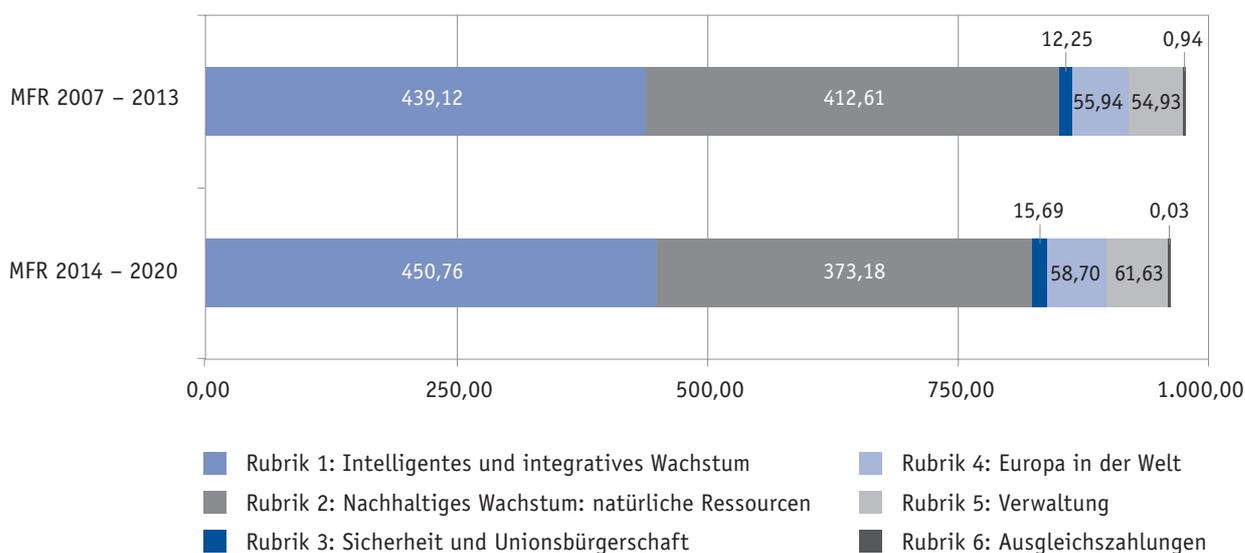
Am 5. Mai 2014 einigten sich die Finanzminister von zehn Mitgliedstaaten auf die Rahmenbedingungen einer solchen Steuer im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit. Die Finanzminister von Österreich und Frankreich präsentierten im Jänner 2015 einen überarbeiteten Plan zur Einführung der Finanztransaktionssteuer. Die Steuer soll 2016 erstmalig eingehoben werden und war laut Auskunft des BMF als nationale Einnahme vorgesehen; die definitive Ausgestaltung war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung offen, laut BMF würden für das nächste Eurogruppentreffen im Juni 2015 Ergebnisse erwartet. (TZ 3, 6, 7)

Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020

Der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) bildet die Grundlage für den jährlichen Haushaltsplan der EU. Der MFR für die Periode 2007 bis 2013 sah Mittel für Verpflichtungen von insgesamt 975,777 Mrd. EUR bzw. durchschnittlich 139,397 Mrd. EUR pro Jahr sowie Mittel für Zahlungen von insgesamt 925,950 Mrd. EUR bzw. durchschnittlich 132,279 Mrd. EUR pro Jahr vor. (TZ 8, 9)

Die Festlegung des MFR 2014 bis 2020 erfolgte gemäß dem Vertrag von Lissabon erstmals mittels EU-Verordnung (VO (EU, EURATOM) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013). Mit 959,988 Mrd. EUR waren darin um 1,6 % geringere Verpflichtungen über den siebenjährigen Zeitraum gegenüber dem MFR 2007 bis 2013 vorgesehen. (TZ 10)

Mehrjähriger Finanzrahmen 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020, Verpflichtungen im Vergleich; in Mrd. EUR



Quellen: EU-Haushalt 2013, Finanzbericht EK; Darstellung RH

Die Kürzungen der Verpflichtungen betrafen hauptsächlich die Rubrik 2 (Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen), während alle anderen Rubriken eine Erhöhung aufwiesen: (TZ 10)

- Rubrik 1 (Intelligentes und integratives Wachstum): + 2,7 % (von 439,115 Mrd. EUR auf 450,763 Mrd. EUR);
- Rubrik 2 (Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen): – 9,6 % (von 412,611 Mrd. EUR auf 373,179 Mrd. EUR);
- Rubrik 3 (Sicherheit und Unionsbürgerschaft): + 28,1 % (von 12,247 Mrd. EUR auf 15,686 Mrd. EUR);
- Rubrik 4 (Europa in der Welt): + 4,9 % (von 55,935 Mrd. EUR auf 58,704 Mrd. EUR);
- Rubrik 5 (Verwaltung): + 12,2 % (von 54,932 Mrd. EUR auf 61,629 Mrd. EUR).
- Die Rubrik 6 spielte für den MFR 2014 bis 2020 keine Rolle.

Im Eigenmittelbeschluss für den MFR 2014 bis 2020 beschloss der Europäische Rat folgende Änderungen bei den Einnahmen: (TZ 11)

- Der Mehrwertsteuerabrufsatz wird für die Niederlande, Schweden und Deutschland vorübergehend auf 0,15 % reduziert (2014 bis 2020).
- Der jährliche BNE-Beitrag der Niederlande wird um 695 Mio. EUR vorübergehend reduziert (2014 bis 2020), der BNE-Beitrag Schwedens um 185 Mio. EUR und Dänemarks um 130 Mio. EUR.
- Der BNE-Beitrag Österreichs wird im Jahr 2014 um 30 Mio. EUR, im Jahr 2015 um 20 Mio. EUR und im Jahr 2016 um 10 Mio. EUR reduziert.
- Die Einhebungsvergütung wird bei den traditionellen Eigenmitteln von 25 % auf 20 % reduziert.

2016 wird die Europäische Kommission das Funktionieren des MFR 2014 bis 2020 unter umfassender Berücksichtigung der dann gegebenen wirtschaftlichen Lage sowie der neuesten makroökonomischen Projektionen überprüfen. (TZ 11)

Kurzfassung

Programmumsetzung in Österreich in der Periode 2014 bis 2020

In der Periode 2014 bis 2020 werden die Kohäsions- und Strukturpolitik sowie die Gemeinsame Agrarpolitik und die Gemeinsame Fischereipolitik wieder enger miteinander verknüpft. Die ländliche Entwicklung (ELER), der Regionalfonds (EFRE), der Sozialfonds (ESF), der Meeres- und Fischereifonds (EMFF) sowie der Kohäsionsfonds (KF) werden unter dem „Europäischen Struktur- und Investitionsfonds“ (ESI-Fonds) zusammengefasst und auf die Wachstumsstrategie Europa 2020 und deren Kernziele abgestimmt. (TZ 33)

Die Mittelzuteilung der ESI-Fonds in der Periode 2014 bis 2020 sowie im Vergleich zur Periode 2007 bis 2013 gestaltet sich wie folgt: (TZ 33)

| Allokation ESI-Fonds-Mittel in der Periode 2014 bis 2020 | | | |
|--|-----------------|------------------------------------|--------------------------------------|
| | Österreich | davon stärker entwickelte Regionen | davon „Übergangsregion“ (Burgenland) |
| | in Mio. EUR | | |
| EFRE ¹ | 536,26 | 489,27 | 47,00 |
| ESF | 442,09 | 416,78 | 25,31 |
| ELER | 3.937,55 | | |
| EMFF | 6,97 | | |
| Summe | 4.922,87 | | |

¹ ohne ETZ

Quellen: Strat.at 2020; Darstellung RH

| Vergleich der indikativen Mittelzuteilung 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020 | | | | |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|--------------|
| | 2007 bis 2013 | 2014 bis 2020 | Veränderung | |
| | in Mio. EUR | | in % | |
| EFRE ¹ | 680,07 | 536,26 | - 143,81 | - 21,1 |
| ESF | 524,41 | 442,09 | - 82,32 | - 15,7 |
| ELER | 4.025,58 | 3.937,55 | - 88,03 | - 2,2 |
| EMFF | 10,39 | 6,97 | - 3,42 | - 32,9 |
| Summe | 5.240,45 | 4.922,87 | - 317,58 | - 6,1 |

¹ ohne ETZ

Quellen: Strat.at 2020; Europäische Kommission

In Summe erhält Österreich somit in der Periode 2014 bis 2020 um 317,58 Mio. EUR weniger Mittel zugeteilt als in der Periode 2007 bis 2013 (- 6,1 %). Der größte (absolute) Rückgang betrifft mit 143,81 Mio. EUR den EFRE (- 21,1 %). (TZ 33)

Die Umsetzung der Programmabwicklung erfolgt in Österreich wie bereits in der Periode 2007 bis 2013 durch das BMLFUW für die Programme ELER und EMFF, und durch das BMASK für das Programm ESF. Anders im EFRE: Hier erfolgt die Abwicklung unter dem Ziel IWB (Investition in Wachstum und Beschäftigung) – statt wie in der Periode 2007 bis 2013 durch neun Länder-Programme – nunmehr in der Periode 2014 bis 2020 durch ein gemeinsames, österreichweites IWB/EFRE-Regionalprogramm. Die Funktion der Verwaltungsbehörde übernimmt die ÖROK-Geschäftsstelle. (TZ 33)

Die Aufteilung der IWB/EFRE-Mittel auf die Bundesländer erfolgte mit Beschluss der Landeshauptleutekonferenz im März 2014 und sieht folgende Verteilung vor: (TZ 34)

| Aufteilung der IWB/EFRE-Mittel 2014 bis 2020 auf die Bundesländer | | | |
|---|------------------|---------------|--------------|
| | | in Mio. EUR | in % |
| Übergangsregion | Burgenland | 47,00 | 8,8 |
| | Kärnten | 56,79 | 10,6 |
| stärker entwickelte Regionen | Niederösterreich | 122,76 | 22,9 |
| | Oberösterreich | 80,52 | 15,0 |
| | Salzburg | 21,78 | 4,1 |
| | Steiermark | 130,65 | 24,4 |
| | Tirol | 33,65 | 6,3 |
| | Vorarlberg | 18,35 | 3,4 |
| | Wien | 24,75 | 4,6 |
| Österreich | | 536,26 | 100,0 |

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: ÖROK; Darstellung RH

Entwicklungen auf EU-Ebene

Europäischer Stabilitätsmechanismus

Seit dem Inkrafttreten des permanent eingerichteten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) am 27. September 2012 ist dieser das Hauptinstrument für neue Unterstützungsprogramme der Euro-Länder. EFSM und EFSF liefern bestimmungsgemäß aus. (TZ 38)

Die EFSF gewährte Irland, Portugal und Griechenland finanzielle Unterstützung. Während die Unterstützungen für Irland und Portugal bereits ausgelaufen sind, erfolgten für Griechenland weiterhin Zahlungen aus der EFSF. Aus dem 2. Programm waren bis Ende Dezember 2014 141,9 Mrd. EUR ausbezahlt. Dieses 2. Programm war mit einer Laufzeit bis Ende Dezember 2014 vorgesehen. Im Dezem-

Kurzfassung

ber 2014 erfolgte eine zweimonatige Verlängerung. Im Februar 2015 stimmte das Direktorium der EFSF einer neuerlichen Verlängerung um vier Monate zu. (TZ 38)

Europäische Bankenunion

Zur Stärkung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion startete die Europäische Kommission im Mai 2012 einen Aufruf zur Entwicklung einer Bankenunion, deren wesentliches Ziel sein sollte, die Transparenz des Bankensektors zu steigern sowie die Staatsschulden von den Bankschulden zu entkoppeln. (TZ 39)

Die Bankenunion stützt sich auf drei Säulen: den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM), den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM) und das Einlagensicherungssystem (Deposit Guarantee Schemes, DGS). Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus nahm am 4. November 2014 seine operative Tätigkeit auf. Die Abwicklungsverordnung gilt ab 1. Jänner 2016, die nationale Umsetzung der „Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie“ erfolgte in Österreich mit dem Sanierungs- und Abwicklungsgesetz, das am 1. Jänner 2015 in Kraft trat. Die Richtlinie über die Erneuerung der Systeme zur Einlagensicherung trat am 2. Juli 2014 in Kraft, die Umsetzung der Richtlinie soll in zwei Schritten bis 3. Juli 2015 bzw. 31. Mai 2016 erfolgen. (TZ 39)

Nach überwiegender Ansicht der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) der EU obliegt die Prüfständigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB), und damit die Prüfständigkeit im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus, allein dem Europäischen Rechnungshof. Die Satzung der EZB spricht von einer Prüfung der „Effizienz der Verwaltung“ (Art. 27). Die tatsächliche Prüfständigkeit des Europäischen Rechnungshofes im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus ist nicht abschließend geklärt. Einige nationale ORKB sehen durch den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus eine Einschränkung ihrer nationalen Prüfmandate und befürchten das Entstehen einer Prüfungslücke über die Aufsicht signifikanter Banken. Der Kontaktausschuss bereitet im Jahr 2015 unter dem Vorsitz der ORKB Niederlande und Deutschland eine koordinierte Prüfung zu diesem Thema vor, an der auch der österreichische RH teilnimmt. (TZ 40)

Investitionsoffensive

Um die Investitionstätigkeit in der EU anzuregen, beschloss die Europäische Kommission am 26. November 2014 eine Investitionsoffensive. Im Zeitraum 2015 bis 2017 sollen dadurch mindestens 315 Mrd. EUR für zusätzliche öffentliche und private Investitionen mobilisiert werden. Die Umsetzung soll durch einen neu geschaffenen Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) erfolgen. Zur Beseitigung der Hemmnisse, die grenzüberschreitenden Investitionen in der EU und dem Zugang von Unternehmen zu Finanzmitteln im Wege stehen, plant die Europäische Kommission die Schaffung einer Kapitalmarktunion, zu der sie im Februar 2015 die öffentliche Diskussion gestartet hat. (TZ 41)

Friends of the Presidency Group

Unter italienischer Ratspräsidentschaft wurde im Jahr 2014 die Arbeitsgruppe „Friends of the Presidency Group“ eingerichtet, welche die bisherige Arbeitsweise der EU näher untersuchen sollte. Zu den Hauptanliegen der Gruppe zählt die Verbesserung von Abläufen im Rechtsetzungsprozess, wobei Programmplanung, Subsidiaritätsprüfung und Transparenz im Vordergrund stehen. Weiters soll die Mitwirkung nationaler Parlamente an der EU-Rechtsetzung gestärkt werden. Im Dezember 2014 präsentierte die Arbeitsgruppe einen Bericht, auf Basis dessen der österreichische Bundesrat mittels Entschließungsantrag und Mitteilung an die Europäische Kommission auf die Verbesserung der Mitwirkungsrechte nationaler Parlamente und mehr Transparenz drängte. (TZ 42)

Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes in Österreich

Der RH begleitete unter Wahrung seiner Unabhängigkeit den Europäischen Rechnungshof von Anfang 2013 bis Februar 2015 bei folgenden Prüfungen: (TZ 47)

- EFRE, Programm Ziel 2 Steiermark in der Periode 2000 bis 2006/ZVE 2012,
- ELER, Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den ELER (Maßnahmen Nr. 214, 211 und 123)/ZVE 2013,
- TEN-T Projekt „Bauarbeiten für eine neue Hochgeschwindigkeitsverbindung zwischen Kundl/Radfeld und Baumkirchen/ZVE 2013,

Kurzfassung

- Sozialversicherungsverband „New Services for EESSI“, Zufallsstichprobe/ZVE 2013,
- ELER, Wissenstransfer und Beratung (Maßnahmen Nr. 311 und 131)/WP,
- ESF Beschäftigung Österreich/ZVE 2014.

Der Europäische Rechnungshof erwähnte in seinem Jahresbericht für das Haushaltsjahr 2013 Österreich vor allem im Zusammenhang mit

- systematischen Schwachstellen im Zusammenhang mit Dauergrünland und
- der Nichteinhaltung von Beihilfenvoraussetzungen bei Investitionsprojekten oder bei den entsprechenden Ausgaben. (TZ 48)

Der RH weist erneut darauf hin, dass Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Systemprüfungen notwendig sind, um einen Beitrag zur Verbesserung der Systeme und zur Erhöhung der Wirksamkeit der nationalen Verwendung der EU-Mittel zu leisten. (TZ 48)

Koordinierte Prüfungen mit EU-Bezug

Im Rahmen der Kontaktausschuss-Arbeitsgruppe Strukturfonds V nahm der RH an der koordinierten Prüfung „Vereinfachung der Rechtsvorschriften für Strukturfonds“ teil (Reihe Bund 2013/11). 2014 führte der RH gemeinsam mit den ORKB Deutschland und Ungarn eine koordinierte Prüfung zum Thema Eurofisc durch. (TZ 49)

Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 2013

Das Haushaltsjahr 2013 stellte die 20. Jahresrechnung der EU dar, für die der Europäische Rechnungshof keine uneingeschränkte ZVE abgab. Die geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote sank von 4,8 % im Vorjahr geringfügig auf 4,7 %. (TZ 52)

Der Europäische Rechnungshof stellte im Haushaltsjahr 2013 die größten Fehlerquoten in folgenden Bereichen fest: (TZ 53)

- Regionalpolitik, Energie und Verkehr mit 6,9 % (im Vorjahr 6,8 %),
- Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit mit 6,7 % (im Vorjahr 7,9 %),



Kurzfassung

BKA BMASK BMF BMLFUW BMVIT

EU-Finanzbericht 2013

- Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen mit 3,6 % (im Vorjahr 3,8 %),
- Forschung und andere interne Politikbereiche mit 4,6 % (im Vorjahr 3,9 %).

Die häufigsten Fehler waren darauf zurückzuführen, dass

- nicht förderfähige Kosten in die Kostenaufstellungen einbezogen wurden (1,8 %),
- Projekte, Tätigkeiten oder Begünstigte nicht förderfähig waren (1,1 %),
- schwerwiegende Verstöße gegen die Vergabevorschriften erfolgten (1,0 %),
- fehlerhafte Erklärungen zu landwirtschaftlichen Flächen vorgenommen wurden (0,6 %). (TZ 53)

Der Europäische Rechnungshof monierte, wie bereits zum Jahr 2012, dass die Behörden der Mitgliedstaaten in den meisten Fällen über genügend Informationen zu den fehlerbehafteten Vorgängen verfügten, um diese aufzudecken und zu berichtigen. (TZ 53)

Landwirtschaft und Kohäsion: Überblick über die EU-Ausgaben im Zeitraum 2007 bis 2013

Der Europäische Rechnungshof veröffentlichte im Zuge des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013 einen Überblick über die EU-Ausgaben, die während des MFR 2007 bis 2013 nach dem Prinzip der geteilten Mittelverwaltung in den Bereichen Landwirtschaft und Kohäsion getätigt wurden. Der Europäische Rechnungshof prüfte insgesamt 2.920 Vorgänge und bewertete davon 1.320 Vorgänge als fehlerbehaftet. In Österreich überprüfte er insgesamt 56 Vorgänge, bei denen fast die Hälfte (27 Vorgänge oder 48,0 %) fehlerbehaftet waren. Damit lag Österreich an 14. Stelle der 28 Mitgliedstaaten. Im Bereich Landwirtschaft waren in Österreich 18 von 41 überprüften Vorgängen fehlerhaft (43,9 %), im Bereich Kohäsion neun von 15 (60,0 %). (TZ 54)

Entlastungsverfahren

Das Europäische Parlament erteilte im April 2015 den Organen der EU die Entlastung für das Haushaltsjahr 2013 mit u.a. nachfolgenden Einschränkungen: (TZ 56)

Kurzfassung

- Der Europäischen Kommission gegenüber sprach das Europäische Parlament Vorbehalte aus; es habe politisch nicht sicherstellen können, dass in den Bereichen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Regionalpolitik sowie Beschäftigung und Soziales die in der Europäischen Kommission und in den Mitgliedstaaten eingeführten Kontrollverfahren die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge angemessen gewährleisteten; es sei auch inakzeptabel, dass im 20. aufeinanderfolgenden Jahr nach wie vor Zahlungen in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet seien.
- Die Entlastung des Generalsekretärs des Rates, des Direktors des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts und des Exekutivdirektors des Gemeinsamen Unternehmens ECSEL für die Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinsamen Unternehmen Artemis und ENIAC schob das Europäische Parlament auf.

Einleitung

1 (1) Der RH übermittelt jährlich dem Nationalrat und den Landtagen den EU-Finanzbericht mit dem Ziel, die Transparenz bei den Gesamtzahlungen der Europäischen Union (EU), bei der Einordnung Österreichs im EU-Haushalt für die Perioden 2007 bis 2013 und folgende sowie bei der Verwendung der EU-Mittel in Österreich zu erhöhen. Der Bericht beinhaltet darüber hinaus bedeutende Ereignisse und Entwicklungen in der EU, die für Österreich finanziell oder aus kontrollpolitischer Sicht entscheidend sind.

Der Bericht stützt sich überwiegend auf Daten des Europäischen Rechnungshofes, der Europäischen Kommission, des Statistischen Amtes der Europäischen Union (Eurostat) und auf eigene Berichte des RH. Ergänzend dazu erhob der RH Daten beim BKA, BMASK, BMF, BMLFUW und im BMVIT. Der Berichtszeitraum konzentrierte sich auf das Haushaltsjahr 2013, dessen Entlastung im April 2015 erteilt wurde, bzw. bei Periodenbetrachtungen auf die EU-Haushaltsperioden 2007 bis 2013 bzw. auch schon 2014 bis 2020. Themenbezogen nahm der RH auch auf aktuellere Entwicklungen bis April 2015 Bezug.

Der RH veröffentlichte bisher folgende EU-Finanzberichte:

- EU-Finanzbericht 2007 (Reihe Bund 2007/7),
- EU-Finanzbericht 2008 (Reihe Bund 2009/5),
- EU-Finanzbericht 2009 (Reihe Bund 2010/12),
- EU-Finanzbericht 2010 (Reihe Bund 2012/7),
- EU-Finanzbericht 2011 (Reihe Bund 2014/2),
- EU-Finanzbericht 2012 (Reihe Bund 2015/1).

(2) Als Einnahmen bzw. Ausgaben werden im vorliegenden Bericht Einnahmen bzw. Ausgaben aus der Sicht des EU-Haushalts bezeichnet. Als Zahlungen bzw. Rückflüsse werden Zahlungen Österreichs an die EU bzw. Rückflüsse von der EU nach Österreich bezeichnet. Sofern nicht anders angegeben, entsprechen die Zahlen konstanten Preisen (von 2011).

Grundlegende Bestimmungen und Fachbegriffe im Zusammenhang mit dem EU-Haushalt sind im Glossar zusammengefasst.

(3) Zum im Juni 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BKA und BMVIT im Juli und das BMF im August 2015 Stellung. Stellungnahmen des BMASK und des BMLFUW unterblieben. Der RH verzichtete gegenüber dem BKA, dem BMF und dem BMVIT auf eine Gegenäußerung.

EU-Haushalt

Allgemeines

- 2** Das Haushaltsverfahren der EU beginnt am 1. September¹ und endet am 31. Dezember. Der Haushaltsplan, der die Einnahmen und Ausgaben abbildet, wird gemäß Art. 314 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) jährlich auf Vorschlag der Europäischen Kommission gemeinsam vom Europäischen Parlament und vom Rat (Haushaltsbehörde) beschlossen und von der Europäischen Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten in eigener Verantwortung (Art. 317 AEUV) vollzogen.

Die Europäische Kommission kann gemäß Art. 41 EU Haushaltsordnung (EU-HHO) im Jahresverlauf unter unvermeidlichen, außergewöhnlichen und unvorhersehbaren Umständen vorschlagen, den festgestellten Haushaltsplan durch Berichtigungshaushaltspläne zu ändern.

- 3** Der vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedete Jahreshaushalt finanziert sich aus Eigenmitteln und sonstigen Einnahmen. Die Eigenmittel² setzen sich aus traditionellen Eigenmitteln (TEM)³, Mehrwertsteuer-Eigenmitteln (MwSt-Eigenmittel)⁴ und Eigenmitteln aus dem Bruttonationaleinkommen (BNE-Eigenmittel)⁵ zusammen. Sonstige Einnahmen sind z.B. Beiträge und Erstattungen im Rahmen

¹ laut indikativem Zeitplan Ende April

² Die Eigenmittel werden im Wesentlichen auf Basis der jeweiligen Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten bemessen. Grundlage hierfür ist der sogenannte Eigenmittelbeschluss. Der „Eigenmittelbeschluss 2007“ für die Periode 2007 bis 2013 trat mit Beschluss des Rates vom 7. Juni 2007 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften, 2007/436/EG, Euratom, ABl. Nr. L 163 vom 23. Juni 2007, nach Ratifizierung durch alle 27 EU-Mitgliedstaaten am 1. März 2009 rückwirkend mit 1. Jänner 2007 in Kraft.

³ Die traditionellen Eigenmittel (TEM) setzen sich insbesondere aus Zöllen und Zuckerabgaben zusammen. Sie werden bei den Wirtschaftsbeteiligten erhoben und von den Mitgliedstaaten zugunsten der EU eingezogen. Die TEM fließen dem EU-Haushalt direkt zu, nachdem die Mitgliedstaaten 25 % des Betrags zur Deckung ihrer Erhebungskosten einbehalten haben (Einhebungsvergütung).

⁴ Die MwSt-Eigenmittel werden auf Basis der MwSt-Bemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten erhoben. Bei der Berechnung wird ein einheitlicher Satz zugrunde gelegt, der seit dem 1. Jänner 2007 grundsätzlich 0,3 % beträgt (abweichend davon wurden die Abrufsätze für Österreich mit 0,225 %, für Deutschland mit 0,15 % und für die Niederlande und Schweden mit 0,1 % festgelegt). Die MwSt-Grundlage eines jeden Mitgliedstaats ist auf höchstens 50 % seines Bruttonationaleinkommens (BNE) begrenzt („Kappung“).

⁵ Die BNE-Eigenmittel wurden 1988 mit dem Ziel eingeführt, den EU-Haushalt bei Einnahmen und Ausgaben auszugleichen, d.h. den nicht durch sonstige Einnahmen gedeckten Teil der Ausgaben zu finanzieren.

der Abkommen und Programme der EU oder Verzugszinsen und Geldbußen.⁶

Die nicht durch die TEM und MwSt-Eigenmittel gedeckten Ausgaben werden durch die BNE-Eigenmittel zur Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts aufgefüllt.

Die Mitgliedstaaten haben den MwSt-Abrufsatz seit 1994 mittels Eigenmittelbeschluss kontinuierlich gesenkt (siehe TZ 4). Durch vermehrte Partnerschaftsabkommen mit Drittstaaten sanken auch die Einnahmen aus den Zöllen und somit die TEM. Demzufolge erhöhte sich der Anteil der BNE-Eigenmittel zur Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts sukzessive. Die BNE-Eigenmittel werden jährlich im Rahmen des Haushaltsverfahrens festgelegt. Der Gesamtbetrag der Eigenmittel darf dabei 1,24 % der Summe der Bruttonationaleinkommen (BNE) der Mitgliedstaaten nicht übersteigen.

4 (1) Zu Beginn der Periode 2007 bis 2013 hatte der MwSt-Abrufsatz gerundet 0,3355 % im Durchschnitt für alle Mitgliedstaaten betragen. Gemäß Eigenmittelbeschluss des Rates vom 7. Juni 2007 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften wurde die Berechnung auf einen einheitlichen Satz von 0,3 % herabgesetzt. Abweichend davon reduzierte der Europäische Rat zur Vermeidung exzessiver negativer Nettositionen die Abrufsätze für vier Mitgliedstaaten, darunter Österreich. Für Österreich betrug der Satz 0,225 %.⁷ Der Eigenmittelbeschluss für die Periode 2007 bis 2013 trat nach Ratifikation der (damals) 27 EU-Mitgliedstaaten (EU-27) am 1. März 2009 rückwirkend mit 1. Jänner 2007 in Kraft, was sich auf die MwSt-Mittel ab 2009 auswirkte und im Ausgleich dazu die BNE-Eigenmittel entsprechend erhöhte.

(2) Am 26. Mai 2014 beschloss der Europäische Rat das Eigenmittelsystem für die Periode 2014 bis 2020. Es wird nach erfolgter Ratifikation durch die Mitgliedstaaten ebenfalls rückwirkend in Kraft treten

⁶ Nach Art. 22 EU-HHO kann die Europäische Kommission Zuwendungen zugunsten der EU annehmen, was jedoch sehr selten vorkommt. In der Periode 2007 bis 2013 fiel darunter die Verleihung des Friedensnobelpreises an die EU für ihren seit mehr als sechs Jahrzehnten andauernden Beitrag zur Förderung von Frieden und Versöhnung, Demokratie und Menschenrechten in Europa in Höhe von 930.000 EUR. Diese Mittel gingen als zweckgebundene Einnahme in die Rubrik 4 über: Die EU erhöhte das Preisgeld auf 2 Mio. EUR und setzte es im Rahmen der Initiative „Children of Peace“ seither als gezieltes Mittel zur Förderung der Bildung in Konfliktgebieten fort.

⁷ Für Deutschland betrug der begünstigte Abrufsatz 0,15 %, für die Niederlande und Schweden jeweils 0,10 %.

EU-Haushalt

(siehe dazu im Detail TZ 11). Der österreichische Nationalrat genehmigte den Beschluss im Dezember 2014.

Reform des Eigenmittelsystems

Überblick Reformvorschläge

5 (1) Im Zuge der Verhandlungen über den Finanzrahmen 2014 bis 2020 (siehe dazu TZ 10) war die Einsetzung einer interinstitutionellen Gruppe („Hochrangige Gruppe Eigenmittel“) vereinbart worden, welche eine allgemeine Überprüfung des Systems der Eigenmittel vornehmen sollte. Am 25. Februar 2014 verkündeten die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Europäischen Kommission die Einsetzung dieser Gruppe, um „transparentere, einfachere, fairere und demokratisch rechenschaftspflichtige Wege zur Finanzierung der EU zu finden“. Das Europäische Parlament, der Rat und die Europäische Kommission ernannten jeweils drei Mitglieder; am 3. April 2014 fand in Brüssel die erste Sitzung statt. Das Ergebnis der Arbeit der Hochrangigen Gruppe Eigenmittel sollen die nationalen Parlamente auf einer interparlamentarischen Konferenz 2016 erörtern. Die Europäische Kommission wird parallel zum Prozess der Überprüfung und Überarbeitung des Finanzrahmens 2014 bis 2020 bewerten, ob sie für den nachfolgenden Finanzzeitraum (2021 bis 2027) Reformen des derzeitigen Eigenmittelsystems vorschlagen wird.

(2) Im Dezember 2014 legte die Hochrangige Gruppe Eigenmittel ihren ersten Bewertungsbericht vor. Darin kam sie zum Schluss, dass der Erfolg einer Reform des bestehenden Systems von folgenden Faktoren abhängt:

- Der breitere wirtschaftliche und politische Zusammenhang des Eigenmittelsystems müsse tiefergehend untersucht und berücksichtigt werden, um eine neue Leitlinie für eine zukünftige Reform zu finden.
- Um in Richtung eines verantwortlicheren, transparenteren, einfacheren Finanzierungssystems des EU-Haushalts zu gehen, müsse eine Reihe von generellen und spezifischen Kriterien erfüllt wer-

den, wobei das Kriterium der Gerechtigkeit das entscheidende und schwierigste sei.

- Entscheidende Bedingung sei ein gemeinsames Verständnis und die Anerkennung, dass das EU-Budget, und die EU als Ganzes, viel mehr seien als ein Nullsummenspiel, sowohl in finanzieller als auch politischer Hinsicht. Dies sei das einzig positive und sammelnde Argument, das eine gemeinsame Ambition für eine Reform schaffen und nationale Interessen mit einem höheren europäischen Interesse vereinen könne.

Konkrete Reformvorschläge enthielt der Bewertungsbericht nicht. Weitere Maßnahmen erfolgten bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht.

6 (1) Bereits im Jahr 2011 unterbreitete die Europäische Kommission Vorschläge für ein neues Eigenmittelsystem,⁸ welche zunächst drei Elemente umfassten:

- die Vereinfachung hinsichtlich der Beiträge der Mitgliedstaaten,
- die Einführung neuer Eigenmittel (Finanztransaktionssteuer und neue MwSt-Einnahmen) und
- die Reform der Korrekturmechanismen.

(2) Darüber hinaus stellte die Europäische Kommission am 28. September 2011 einen Richtlinienvorschlag des Rates⁹ zur Harmonisierung der Steuern der Mitgliedstaaten auf Finanztransaktionen vor, um das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten. Der Vorschlag folgte folgenden Zielen:

- einer Fragmentierung des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen vorzubeugen;

⁸ Europäische Kommission, Vorschlag für den Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, KOM(2011) 510 endgültig vom 29. Juni 2011; geänderter Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, KOM(2011) 739 endgültig vom 9. November 2011

Zur Wahrung einer strikten Haushaltsdisziplin schlug die Europäische Kommission vor, die Eigenmittel-Obergrenze der jährlichen Mittel für Verpflichtungen auf 1,29 % der Summe der BNE der Mitgliedstaaten und für Zahlungen auf 1,23 % derselben Summe festzusetzen.

⁹ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das gemeinsame Finanztransaktionssteuersystem, KOM(2011) 594 vom 28. September 2011

EU-Haushalt

- sicherzustellen, dass der Finanzsektor angemessen an den Kosten der jüngsten Krise beteiligt wird und in steuerlicher Hinsicht die gleichen Wettbewerbsbedingungen bestehen wie für andere Wirtschaftszweige;
- Anreize zu schaffen zur Unterbindung von Transaktionen, die der Effizienz der Finanzmärkte nicht förderlich sind, und dadurch die regulatorischen Maßnahmen zur Vermeidung künftiger Krisen zu ergänzen.

Finanztransaktionssteuer

7 Die Finanztransaktionssteuer sollte gemeinsam mit dem neuen Eigenmittelsystem der EU als neue Eigenmittelquelle dienen. Da jedoch eine EU-weite Einführung vor allem aufgrund des Widerstands des Vereinigten Königreichs keine Zustimmung fand, beschloss der ECOFIN auf Vorschlag der Europäischen Kommission¹⁰ am 22. Jänner 2013, elf Mitgliedstaaten (darunter Österreich) zu ermächtigen, eine verstärkte Zusammenarbeit untereinander zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer zu schaffen. Am 14. Februar 2013 schlug die Europäische Kommission eine Richtlinie¹¹ als Grundlage für die Umsetzung einer verstärkten Zusammenarbeit in diesen elf¹² Mitgliedstaaten vor.

Der Rat ersuchte im Februar 2013 die teilnehmenden Mitgliedstaaten, zu prüfen, ob die Finanztransaktionssteuer die Grundlage für eine neue Eigenmittelkategorie für den EU-Haushalt werden könnte.

Im Juli 2013 billigte das Europäische Parlament den Vorschlag der Europäischen Kommission¹³ u.a. mit folgender Änderung: Nach Einführung der Finanztransaktionssteuer sollte die gesamte Summe der Eigenmittel aus der Finanztransaktionssteuer oder ein Teil in Bezug auf die Beiträge der Mitgliedstaaten ein zusätzliches Finanzmittel darstellen. Die Steuer sollte für europäische Investitionen zur Verfügung stehen, ohne dass die nationalen Beiträge der teilnehmenden Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt verringert werden. Dies würde eine Erhö-

¹⁰ Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zu einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer KOM(2012) 631 endgültig vom 25. Oktober 2012

¹¹ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Umsetzung einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer KOM(2013) 71 vom 14. Februar 2013

¹² Belgien, Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Italien, Österreich, Portugal, Slowakei, Slowenien und Spanien

¹³ 2013/0045(CNS) Entschließung des Europäischen Parlaments zum Vorschlag der Richtlinie des Rates über die Umsetzung einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer vom 3. Juli 2013

hung des EU-Haushalts bedeuten. Die Entscheidung über die Ausgestaltung der Richtlinie sowie die Verwendung der Einnahmen obliegt jedoch den an der verstärkten Zusammenarbeit teilnehmenden Mitgliedstaaten, da das Europäische Parlament gemäß Art. 113 AEUV im Steuerbereich nur Empfehlungen abgeben kann (besonderes Gesetzgebungsverfahren).

Die Europäische Kommission bekräftigte am 4. Februar 2014 ihre Zustimmung für die Einführung einer Finanztransaktionssteuer und hatte auch keine Einwände gegen eine stufenweise Umsetzung. Am 5. Mai 2014 einigten sich die Finanzminister von zehn¹⁴ an der verstärkten Zusammenarbeit teilnehmenden Mitgliedstaaten auf die Rahmenbedingungen. In einer gemeinsamen Erklärung hielten sie die schrittweise Umsetzung – Besteuerung zunächst von Aktien und einigen Derivaten – sowie die Ausarbeitung der Details bis Ende 2014 fest. 2016 soll die Finanztransaktionssteuer erstmalig eingehoben werden.

Im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit begann daraufhin die Ausarbeitung technischer Details. Mit Jahresanfang 2015 lagen diese Details noch nicht vor. Die Finanzminister von Österreich und Frankreich präsentierten im Jänner 2015 einen überarbeiteten Plan zur Einführung der Finanztransaktionssteuer. Demzufolge war die Abgabe auf Aktien ab 2016 und auf weitere Transaktionen ab 2017, ausgenommen Staatsanleihen, vorgesehen. Die Europäische Kommission hatte für den Handel mit Aktien und Anleihen eine Abgabe von 0,1 % vorgeschlagen, der Derivatehandel sollte mit 0,01 % besteuert werden. Die Finanztransaktionssteuer soll alle Investoren oder Firmen betreffen, die in einem von elf Euro-Staaten, so auch Österreich, solche Produkte kaufen oder verkaufen. Die Steuer war laut Auskunft des BMF als nationale Einnahme vorgesehen. Im österreichischen Budget war die Steuer ab 2016 mit 500 Mio. EUR p.a. eingepreist.¹⁵ Die definitive Ausgestaltung war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung offen. Beim Treffen der Eurogruppe im Mai 2015 seien laut BMF Aufträge für weiterführende Schritte erteilt worden, Ergebnisse würden für das nächste Eurogruppentreffen im Juni 2015 erwartet.

Der Mehrjährige
Finanzrahmen

- 8 Der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) der EU war nicht nur Instrument der Haushaltsplanung, sondern auch Ausdruck der politischen Prioritäten. Er war Teil eines umfassenden Pakets, das auch die EU-Eigenmittel sowie eine Reihe sektorspezifischer Rechtsvorschriften umfasste, die für jedes Ausgabenprogramm der EU die Bedingungen, unter denen

¹⁴ Slowenien unterzeichnete die gemeinsame Erklärung nicht.

¹⁵ siehe dazu Bundesrechnungsabschluss (BRA) 2014; Voranschlagsvergleichsrechnung, Stand 31. März 2014, Kapitel 4.3

EU-Haushalt

Ausgaben in Betracht kommen, und die Kriterien für die Bereitstellung von Mitteln festlegten.

Der MFR gab einen Rahmen für die Finanzplanung und die Haushaltsdisziplin vor, indem er sicherstellte, dass die Ausgaben der EU vorhersehbar waren und innerhalb der vereinbarten Grenzen blieben. Der MFR bildete damit die Grundlage für den jährlichen Haushaltsplan (siehe TZ 2). In diesem MFR waren für jedes Haushaltsjahr Höchstbeträge für Verpflichtung(sermächtigung)en pro Politikbereich (Rubrik) und Zahlung(sermächtigung)en (tatsächliche Ausgaben) – diese ohne Aufschlüsselung nach Rubrik – festgelegt. Die konkreten jährlichen Obergrenzen der Mittel für Zahlungen wurden innerhalb des Rahmens für Verpflichtungen durch Schätzungen ermittelt.

Mehrjähriger
Finanzrahmen
2007 bis 2013

9 (1) Mit der Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) des Europäischen Parlaments, des Rates und der Europäischen Kommission vom 17. Mai 2006¹⁶ war der MFR für den Zeitraum 2007 bis 2013 beschlossen worden. Nachfolgend wurde er mehrfach abgeändert, um finanzielle Mittel für unvorhergesehene Ereignisse zur Verfügung zu stellen. Ebenso nahm die Europäische Kommission jährliche technische Anpassungen vor: Das waren Anpassungen an die Inflation sowie zur Neuberechnung der Obergrenze für Mittel für Zahlungen (Angabe in % des BNE), um der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung Rechnung zu tragen.

(2) Der MFR für die Periode 2007 bis 2013 sah Mittel für Verpflichtungen von insgesamt 975,777 Mrd. EUR bzw. durchschnittlich 139,397 Mrd. EUR pro Jahr sowie Mittel für Zahlungen von insgesamt 925,950 Mrd. EUR bzw. durchschnittlich 132,279 Mrd. EUR pro Jahr vor. Die Zahlungen entsprachen rd. 1,1 % des BNE der EU.

| Tabelle 1: Finanzrahmen für die Periode 2007 bis 2013 | | | | | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Summe |
| in Mio. EUR (zu jeweiligen Preisen) | | | | | | | | |
| Mittel für Verpflichtungen | 124.457 | 132.797 | 134.722 | 140.978 | 142.272 | 148.049 | 152.502 | 975.777 |
| in % des BNE | 1,02 | 1,08 | 1,16 | 1,18 | 1,15 | 1,13 | 1,15 | |
| Mittel für Zahlungen | 122.190 | 129.681 | 120.445 | 134.289 | 133.700 | 141.360 | 144.285 | 925.950 |
| in % des BNE | 1,00 | 1,05 | 1,04 | 1,12 | 1,08 | 1,08 | 1,08 | |

Quellen: EU-Haushalt 2013, Finanzbericht EK; Darstellung RH

¹⁶ ABl. Nr. C 139 vom 14. Juni 2006, S. 1

(3) Der MFR 2007 bis 2013 sah für die Rubrik 1 (Nachhaltiges Wachstum) mit 45,0 % der Gesamtmittel (439,115 Mrd. EUR) den größten Anteil vor.

- Auf die Teilrubrik 1a (Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung) entfielen 9,3 % der Gesamtmittel (90,250 Mrd. EUR), davon mehr als die Hälfte auf das Siebente Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (RP7), das auch das EURATOM-Programm miteinschloss. Das RP7 stellte das wichtigste Instrument für die Forschungsförderung im Zeitraum 2007 bis 2013 dar.
- Für die Kohäsionspolitik der EU (Teilrubrik 1b, Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung) wurden 35,8 % des EU-Gesamtbudgets (348,865 Mrd. EUR) verausgabt. Die Abwicklung erfolgte über die drei Strukturfonds
 - o Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE),
 - o Europäischer Sozialfonds (EFS) und
 - o Kohäsionsfonds,¹⁷

welche sich auf die drei Ziele Konvergenz, Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie die Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ) beziehen.

(4) Für die Rubrik 2 (Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen) waren 42,3 % der Gesamtmittel (412,611 Mrd. EUR) budgetiert. Die Mittel verteilten sich auf die Bereiche Landwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt und Fischerei. Zur Finanzierung der Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) einschließlich der Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums wurden zwei Agrarfonds eingerichtet:

- Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und
- Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

(5) Für die Rubrik 3 (Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht) umfassten die höchstzulässigen Verpflichtungen 1,3 % der Gesamtmittel (12,247 Mrd. EUR).

¹⁷ Österreich ist aus dem Kohäsionsfonds nicht anspruchsberechtigt.

EU-Haushalt

- Die Teilrubrik 3a (Freiheit, Sicherheit und Recht) war den Bereichen Justiz und Inneres, Grenzschutz und Einwanderungs- und Asylpolitik gewidmet. Dafür standen 7,549 Mrd. EUR (0,8 % der Gesamtmittel) zur Verfügung.
- Die Teilrubrik 3b (Unionsbürgerschaft) mit 0,5 % des Gesamtbudgets (4,698 Mrd. EUR) sah Ausgaben für öffentliche Gesundheit und Verbraucherschutz, Kultur-, Jugend- und Informationspolitik sowie den Dialog mit den Bürgern vor.

(6) Die Rubrik 4 (Die EU als globaler Akteur) deckte alle Außenmaßnahmen der EU ab. Dafür standen 5,7 % der Gesamtmittel (55,935 Mrd. EUR) zur Verfügung.

(7) Aus der Rubrik 5 wurden die Verwaltungsausgaben aller Organe und Einrichtungen sowie Ruhegehälter finanziert. Im Zeitraum 2007 bis 2013 waren dafür 5,6 % der Gesamtmittel (54,932 Mrd. EUR) vorgesehen.

(8) Die Ausgleichszahlungen der Rubrik 6 (937 Mio. EUR) stellten Sondermittel für Rumänien und Bulgarien im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt dieser Länder für die Jahre 2007 bis 2009 bzw. für Kroatien ab 2013 dar.

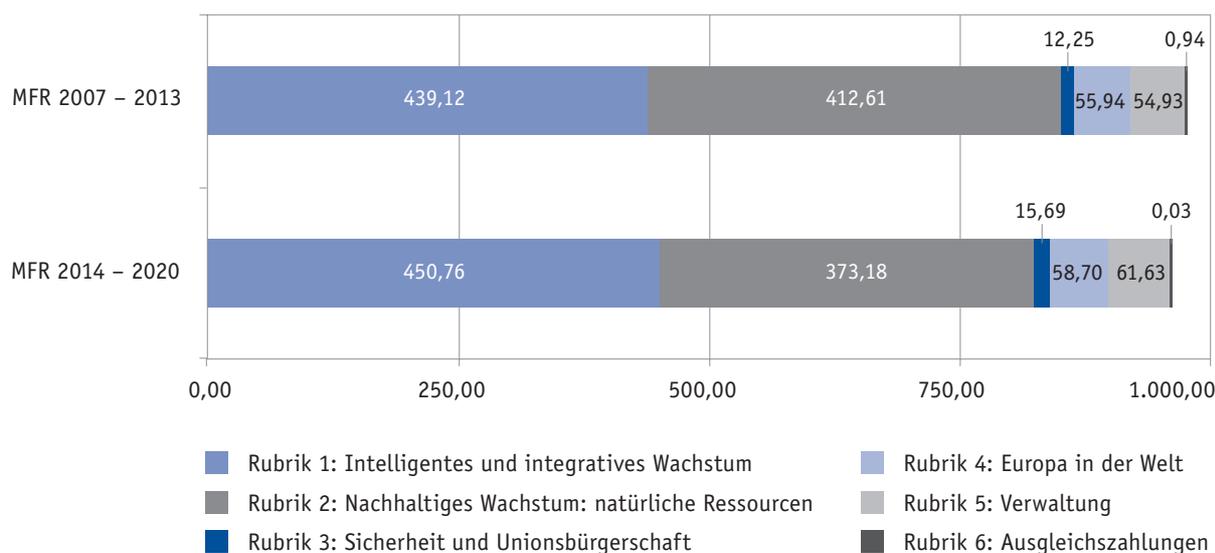
Mehrjähriger
Finanzrahmen
2014 bis 2020

- 10** (1) Der Vertrag von Lissabon (in Kraft seit 1. Dezember 2009) ersetzte die langjährige Praxis, den MFR durch Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) zwischen Europäischem Parlament, Rat und Europäischer Kommission festzulegen, durch die verpflichtende Verabschiedung einer Verordnung. Der MFR unterlag einem besonderen Gesetzgebungsverfahren, wonach der Rat gemäß Art. 312 AEUV eine Verordnung zur Festlegung des MFR erließ und einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments den MFR beschloss. Der MFR enthielt nicht nur die jährlichen Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen je Ausgabenkategorie und die jährliche Obergrenze der Mittel für Zahlungen, sondern auch alle sonstigen für den reibungslosen Ablauf des jährlichen Haushaltsverfahrens sachdienlichen Bestimmungen. Er war für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren zu erstellen.
- (2) Die Festlegung des MFR 2014 bis 2020 erfolgte mit VO (EU, EURATOM) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013¹⁸. Mit 959,988 Mrd. EUR waren um 1,6 % geringere Verpflichtungen über

¹⁸ Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014 bis 2020, ABl. Nr. L 347 vom 20. Dezember 2013

den siebenjährigen Zeitraum gegenüber dem MFR 2007 bis 2013 (975,777 Mrd. EUR) vorgesehen.

Abbildung 1: Mehrjähriger Finanzrahmen 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020, Verpflichtungen im Vergleich; in Mrd. EUR



Quellen: EU-Haushalt 2013, Finanzbericht EK; Darstellung RH

Die Kürzungen der Verpflichtungen betrafen hauptsächlich die Rubrik 2 (Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen), während alle anderen Rubriken eine Erhöhung aufwiesen:

- Rubrik 1 (Intelligentes und integratives Wachstum): + 2,7 % (von 439,115 Mrd. EUR auf 450,763 Mrd. EUR);
- Rubrik 2 (Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen): – 9,6 % (von 412,611 Mrd. EUR auf 373,179 Mrd. EUR);
- Rubrik 3 (Sicherheit und Unionsbürgerschaft): + 28,1 % (von 12,247 Mrd. EUR auf 15,686 Mrd. EUR);
- Rubrik 4 (Europa in der Welt): + 4,9 % (von 55,935 Mrd. EUR auf 58,704 Mrd. EUR);
- Rubrik 5 (Verwaltung): + 12,2 % (von 54,932 Mrd. EUR auf 61,629 Mrd. EUR);

EU-Haushalt

- Die Rubrik 6 (Ausgleichszahlungen) spielte für den MFR 2014 bis 2020 keine Rolle.

(3) Der MFR 2014 bis 2020 enthält folgende neue Flexibilitätsmaßnahmen:

- Flexibilität bei Zahlungen: Möglichkeit der Übertragung der (innerhalb der festgelegten Gesamtobergrenzen) nicht in Anspruch genommenen Mittel und Spielräume auf das nächste Haushaltsjahr.
- Flexibilität bei den Verpflichtungen im Bereich Wachstum und Beschäftigung: Werden im Zeitraum 2014 bis 2017 Mittel für Verpflichtungen nicht in Anspruch genommen, bilden diese eine Rücklage für zusätzliche Ausgaben zugunsten von Wachstum und Beschäftigung (insbesondere zur Förderung der Beschäftigung junger Menschen), die zwischen 2016 und 2020 getätigt werden.
- Sonderflexibilität für die Beschäftigung junger Menschen und die Forschung: Bis zu 2,1 Mrd. EUR der für die Beschäftigungsinitiative für Jugendliche sowie bis zu 400 Mio. EUR der für Forschung, Erasmus und KMU für spätere Jahre veranschlagten Mittel können bereits 2014 und 2015 eingesetzt werden.
- Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben: 0,03 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU sind als Mittel letzter Instanz zur Reaktion auf unvorhergesehene Umstände veranschlagt.

Außerhalb des MFR werden, wie bereits im MFR 2007 bis 2013, auch im MFR 2014 bis 2020 die folgenden vier Instrumente zur Reaktion auf unvorhergesehene Ereignisse wie Krisen- und Notfallsituationen finanziert:

- Soforthilfereserve zur Finanzierung von humanitären Einsätzen sowie zivilen Krisenbewältigungs- und Katastrophenschutzmaßnahmen in Drittstaaten bei unvorhergesehenen Ereignissen (max. 280 Mio. EUR pro Jahr);
- Flexibilitätsinstrument zur Finanzierung klar eingegrenzter Ausgaben, die nicht im Rahmen der MFR-Obergrenze aus dem EU-Haushalt finanziert werden können (max. 471 Mio. EUR pro Jahr);¹⁹

¹⁹ eingesetzt z.B. 2009 zur Finanzierung von Energieprojekten im Zusammenhang mit dem Europäischen Konjunkturprogramm und zur Stilllegung eines Kernkraftwerks in Bulgarien

- Europäischer Solidaritätsfonds (EUSF) zur raschen finanziellen Hilfe bei einer Katastrophe in einem Mitgliedstaat oder Bewerberland (max. 500 Mio. EUR);
 - Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) zur Reintegration in das Arbeitsleben von Arbeitnehmern, die aufgrund größerer Strukturveränderungen im Welthandelsgefüge arbeitslos geworden sind (max. 150 Mio. EUR pro Jahr).
- 11** Im Eigenmittelbeschluss für den MFR 2014 bis 2020 beschloss der Rat folgende Änderungen bei den Einnahmen:
- Der MwSt-Abrufsatz wird für die Niederlande, Schweden und Deutschland vorübergehend auf 0,15 % reduziert (2014 bis 2020).
 - Der jährliche BNE-Beitrag der Niederlande wird um 695 Mio. EUR vorübergehend (2014 bis 2020) reduziert, der BNE-Beitrag Schwedens um 185 Mio. EUR und Dänemarks um 130 Mio. EUR.
 - Der BNE-Beitrag Österreichs wird im Jahr 2014 um 30 Mio. EUR, im Jahr 2015 um 20 Mio. EUR und im Jahr 2016 um 10 Mio. EUR reduziert.
 - Die Einhebungsvergütung bei den traditionellen Eigenmitteln wird von 25 % auf 20 % reduziert.

2016 wird die Europäische Kommission das Funktionieren des MFR 2014 bis 2020 unter umfassender Berücksichtigung der dann gegebenen wirtschaftlichen Lage sowie der neuesten makroökonomischen Projektionen überprüfen.

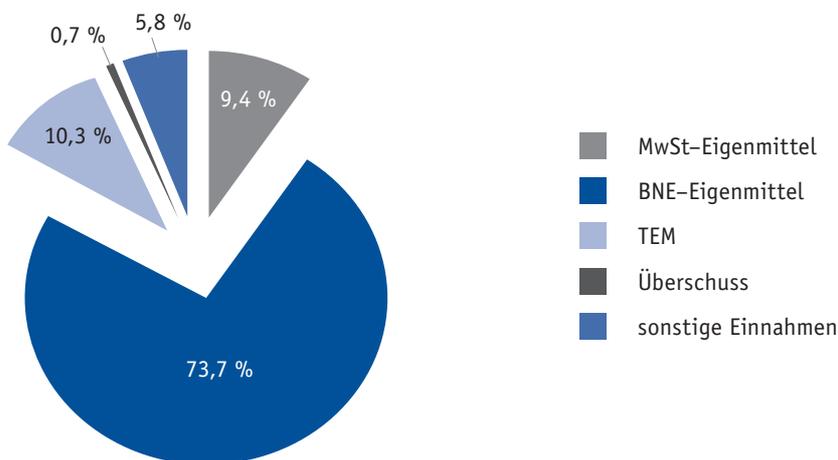
EU-Haushalt 2013

Einnahmen

12 Die Summe aller Einnahmen betrug im Jahr 2013 149,504 Mrd. EUR. Das war ein Anstieg um 7,1 % im Vergleich zum Jahr 2012 mit 139,541 Mrd. EUR. Gegenüber 2007 (117,563 Mrd. EUR) erhöhten sich die Einnahmen um 27,2 %. Am 1. Juli 2013 trat Kroatien der EU bei, so dass sich Einnahmen und Ausgaben ab diesem Zeitpunkt auf 28 Mitgliedstaaten bezogen.

Von 2007 bis 2013 erhöhte sich der Anteil der BNE-Eigenmittel an den Einnahmen um 49,1 % und lag 2013 mit 110,195 Mrd. EUR bei 73,7 % der Gesamteinnahmen, während dieser Anteil im Jahr 2007 noch 62,9 % betragen hatte. Der Anteil der MwSt-Eigenmittel belief sich demgegenüber im Jahr 2013 mit 14,020 Mrd. EUR nur noch auf 9,4 % der Gesamteinnahmen, nachdem er im Jahr 2007 noch 16,5 % ausgemacht hatte. Die TEM zeichneten mit 15,365 Mrd. EUR im Jahr 2013 für 10,3 % der Einnahmen verantwortlich, die sonstigen Einnahmen mit 8,706 Mrd. EUR für 5,8 %, und auf den Überschuss des Vorjahres entfielen mit 1,054 Mrd. EUR 0,7 %.

Abbildung 2: Einnahmen der EU von den EU-28 nach Einnahmequellen, im Jahr 2013 (in %)

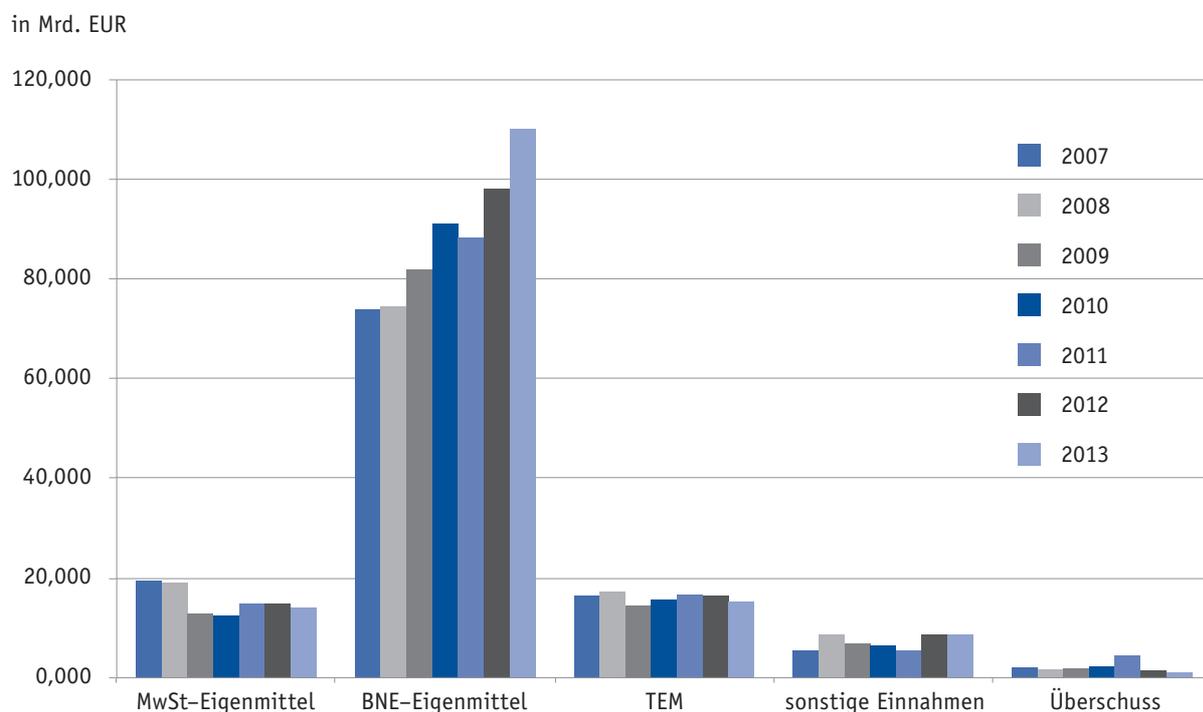


Quellen: EU-Haushalt 2013, Finanzbericht EK; Darstellung RH

Die nachstehende Abbildung zeigt die Entwicklung der einzelnen Einnahmequellen von 2007 bis 2013. Über die Periode 2007 bis 2013 sind das Inkrafttreten des MwSt-Eigenmittelbeschlusses ab dem Jahr 2009 sowie der Anstieg der BNE-Eigenmittel deutlich zu sehen. Der gegen-

über den anderen Jahren höhere Saldo (Säule „Überschuss“) im Jahr 2011 war darauf zurückzuführen, dass der Haushalt im Jahr 2010 nur zu 97 % ausgenutzt worden war. Im Jahr 2011 hingegen wurde der Haushalt zu 99 % ausgenutzt, was zu diesem Zeitpunkt den niedrigsten Saldo in der Periode bedeutete.

Abbildung 3: Entwicklung der Einnahmequellen 2007 bis 2013 (in Mrd. EUR)

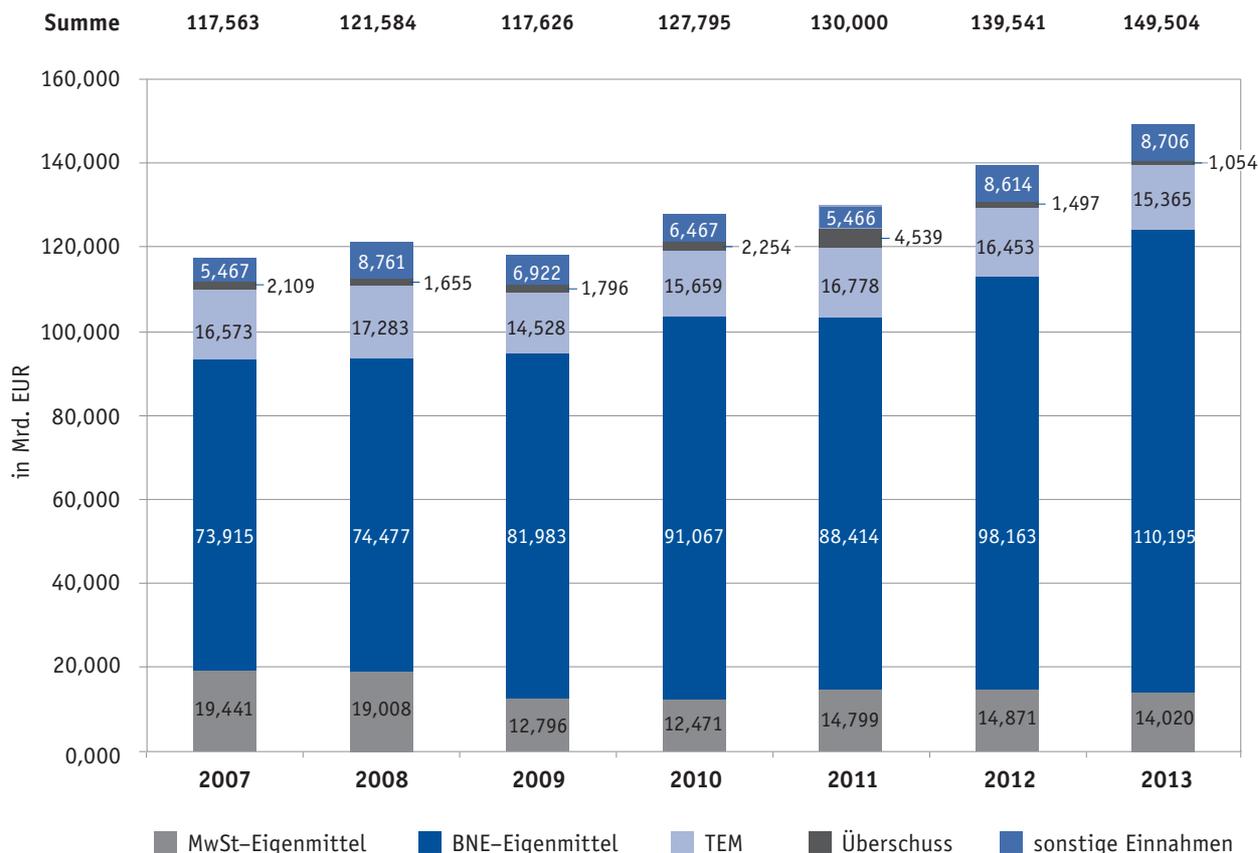


Quellen: EU-Haushalt 2013, Finanzbericht EK; Darstellung RH

EU-Haushalt 2013

Abbildung 4 zeigt die Gesamteinnahmen der EU in der Periode 2007 bis 2013, in jedem Jahr gegliedert nach Einnahmequellen.

Abbildung 4: Einnahmen der EU 2007 bis 2013 (in Mrd. EUR), nach Einnahmequellen



Quellen: EU-Haushalt 2013, Finanzbericht EK; Darstellung RH

Ausgaben

13 (1) Die aus dem EU-Budget geleisteten Ausgaben der Jahre 2007 bis 2013 sind in Abbildung 5 gegliedert nach Rubriken dargestellt. Im Jahr 2013 betragen sie 148,469 Mrd. EUR (138,683 Mrd. EUR im Jahr 2012) und stiegen damit um 7,1 % gegenüber dem Vorjahr. Im Vergleich zum Jahr 2007 (113,953 Mrd. EUR), dem Beginn der Programmperiode mit entsprechenden Vorlaufzeiten bei der Umsetzung, bedeutete dies eine Steigerung um 30,3 %, die besonders in der Rubrik 1 (Nachhaltiges Wachstum) zu verzeichnen war. In dieser Rubrik schlug sich ab dem Jahr 2010 die Strategie Europa 2020²⁰ nieder. Die Europäische Kommission bekannte sich in diesem Zusammenhang dazu,

²⁰ Wachstums- und Beschäftigungsstrategie der EU mit fünf Kernzielen: Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Klima/Energie, Bildung, soziale Eingliederung und Armutsbekämpfung



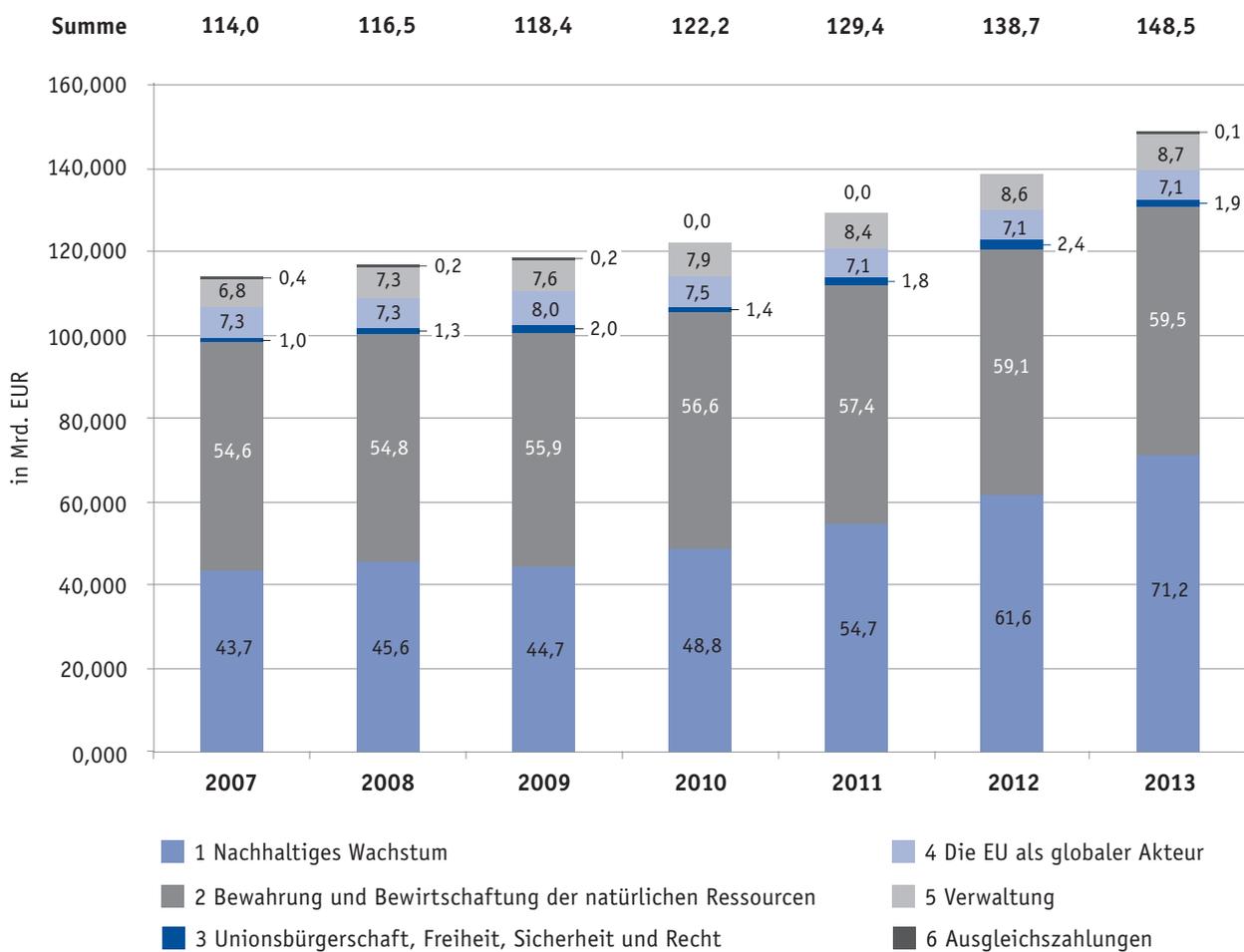
BKA BMASK BMF BMLFUW BMVIT

EU-Haushalt 2013

EU-Finanzbericht 2013

die Ziele der Strategie Europa 2020 durch verstärkte Prioritätensetzung und ein genaueres Ausrichten der EU-Ausgaben auf diese Ziele zu erreichen und erhöhte dementsprechend die Ausgaben der Rubrik 1a für die Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung (Forschung und Innovation, Bildung und Ausbildung, EU-Netze, Sozialpolitik, Binnenmarkt und damit einhergehende Maßnahmen).

Abbildung 5: Ausgaben der EU 2007 bis 2013 nach Jahren und nach Rubriken (in Mrd. EUR)

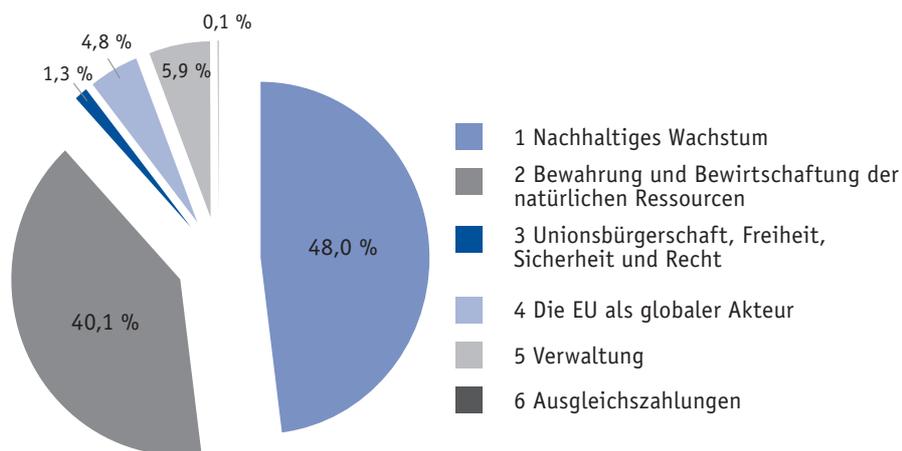


Quellen: EU-Haushalt 2013, Finanzbericht EK; Darstellung RH

EU-Haushalt 2013

Die folgende Abbildung 6 zeigt die Ausgaben der EU an die 28 Mitgliedstaaten im Jahr 2013, gegliedert nach Rubriken:

Abbildung 6: Ausgaben der EU im Jahr 2013 nach Rubriken (in %)



Quellen: EU-Haushalt 2013, Finanzbericht EK; Darstellung RH

(2) Von den Ausgaben der EU im Jahr 2013 entfielen

- auf die Rubrik 1 (Nachhaltiges Wachstum) 71,238 Mrd. EUR bzw. 48,0 %;
- auf die Rubrik 2 (Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen) 59,524 Mrd. EUR bzw. 40,1 %;
- auf die Rubrik 3 (Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht) 1,883 Mrd. EUR bzw. 1,3 %;
- auf die Rubrik 4 (Die EU als globaler Akteur) 7,055 Mrd. EUR bzw. 4,8 %;
- auf die Rubrik 5 (Verwaltung) 8,693 Mrd. EUR bzw. 5,9 % und
- auf die Rubrik 6 (Ausgleichszahlungen) 75 Mio. EUR bzw. 0,1 %.

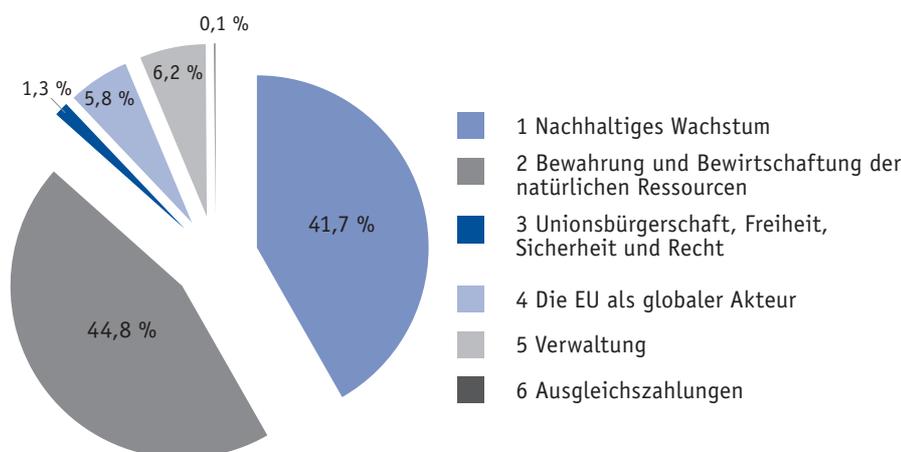
Wie bereits im Jahr 2012 erfolgten auch im Jahr 2013 mit 48,0 % die meisten Rückflüsse in der Rubrik 1 (44,4 % im Jahr 2012), gefolgt von der Rubrik 2 mit 40,1 % (42,6 % im Vorjahr). Die Ursache für den höheren Anteil der Rubrik 1 im Jahr 2013 lag darin, dass in der Rubrik 1 die Zahlungen seit dem Jahr 2007 mit insgesamt 63,0 % stärker anstiegen als in der Rubrik 2, in der die Zahlungen seit dem Jahr 2007 auf

einem annähernd gleichen Niveau erfolgten (Anstieg um 8,9 %). Die Verteilung der Zahlungen auf die Rubriken im Jahr 2013 entsprach nicht dem Mittelfluss über die gesamte Periode (siehe dazu TZ 14).

14 (1) Von den Ausgaben der EU in der gesamten Periode 2007 bis 2013 (Abbildung 7) entfielen

- auf die Rubrik 1 (Nachhaltiges Wachstum) 370,391 Mrd. EUR bzw. 41,7 %;
- auf die Rubrik 2 (Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen) 397,981 Mrd. EUR bzw. 44,8 %;
- auf die Rubrik 3 (Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht) 11,811 Mrd. EUR bzw. 1,3 %;
- auf die Rubrik 4 (Die EU als globaler Akteur) 51,293 Mrd. EUR bzw. 5,8 %;
- auf die Rubrik 5 (Verwaltung) 55,226 Mrd. EUR bzw. 6,2 % und
- auf die Rubrik 6 (Ausgleichszahlungen) 0,935 Mrd. EUR bzw. 0,1 %.

Abbildung 7: Ausgaben der EU 2007 bis 2013 nach Rubriken (in %)



Quellen: EU-Haushalt 2013, Finanzbericht EK; Darstellung RH

EU-Haushalt 2013

(2) Während, wie in TZ 13 dargestellt, im Jahr 2013 mit 48,0 % der deutlich höchste Teil der Mittel in die Rubrik 1 „Nachhaltiges Wachstum“ floss (40,1 % in die Rubrik 2), erfolgten in der gesamten Periode 2007 bis 2013 mit 44,8 % die meisten Rückflüsse in der Rubrik 2 „Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen“, die Rubrik 1 lag mit 41,7 % an zweiter Stelle.

Gesamtausgaben im Vergleich zum MFR 2007 bis 2013

15 (1) Im Folgenden ist die Summe der Ausgaben (tatsächliche Zahlungen) der Periode 2007 bis 2013 pro (Teil-)Rubrik sowie deren Anteil an den insgesamt im MFR dafür vorgesehenen Mitteln der Periode 2007 bis 2013 dargestellt. Dabei handelt es sich jedoch nur um eine Größenordnung, weil noch Zahlungen für die Periode 2000 bis 2006 erfolgten; zudem vergleicht die Darstellung Verpflichtungen mit tatsächlichen Zahlungen; ein Vergleich innerhalb der tatsächlichen Zahlungen mit vorgesehenen Zahlungen ist nicht möglich, weil die IIV zur Festlegung des MFR nur die Mittel für Verpflichtungen, nicht jedoch die Mittel für Zahlungen auf die Rubriken aufgliedert.

Tabelle 2: Mittelfristiger Finanzrahmen 2007 bis 2013: Vergleich Verpflichtungen mit tatsächlichen Zahlungen

| Rubrik | | Verpflichtungen | tatsächliche Zahlungen | Anteil Zahlungen an Verpflichtungen |
|--|--|-----------------|------------------------|-------------------------------------|
| | | in Mio. EUR | | in % |
| 1 | Nachhaltiges Wachstum | 439.115 | 370.391 | 84,3 |
| 1a | Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung | 90.250 | 78.949 | 87,5 |
| 1b | Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung | 348.865 | 291.442 | 83,5 |
| 2 | Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen | 412.611 | 397.981 | 96,5 |
| 3 | Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht | 12.247 | 11.811 | 96,4 |
| 3a | Freiheit, Sicherheit und Recht | 7.549 | 4.880 | 64,6 |
| 3b | Unionsbürgerschaft | 4.698 | 6.931 | 147,5 |
| 4 | Die EU als globaler Akteur | 55.935 | 51.293 | 91,7 |
| 5 | Verwaltung | 54.932 | 55.226 | 100,5 |
| 6 | Ausgleichszahlungen für Bulgarien, Rumänien und Kroatien | 937 | 935 | 99,8 |
| Summe | | 975.777 | 887.637 | 91,0 |
| vorgesehene Zahlungen 2007 bis 2013 | | 925.950 | | 95,9 |
| Summe der tatsächlichen Zahlungen 2007 bis 2012 | | | 887.637 | |

Quelle: EU-Haushalt 2013, Finanzbericht EK

Insgesamt wurden bis zum Jahr 2013 91,0 % der Verpflichtungsbeträge ausbezahlt. Die Rubrik 3b verzeichnete mit 147,5 % eine erhebliche Überschreitung der Verpflichtungen. Dies resultierte daraus, dass die Ausgabenobergrenzen etwa für den Solidaritätsfonds der EU nicht galten, welcher der Rubrik 3b zugeordnet ist (siehe dazu TZ 19).

(2) Vergleicht man die im MFR 2007 bis 2013 vorgesehenen Zahlungen von 925,950 Mrd. EUR mit den tatsächlich bereits erfolgten Zahlungen von 887,637 Mrd. EUR, so wurden in den Jahren 2007 bis 2013 95,9 % der für die Periode vorgesehenen Mittel tatsächlich ausbezahlt. Im Zeitraum 2007 bis 2012 (739,168 Mrd. EUR) waren es rd. 80 %. Für im Programmzeitraum 2007 bis 2013 genehmigte Projekte verbleiben somit für über die Periode hinausgehende Zahlungen (n+2-Regel, vgl. u.a. Art. 89 Strukturfondsverordnung²¹) noch 4,1 % der Mittel.

Zur nationalen Mittelausschöpfung siehe TZ 31.

EU-Zahlungsflüsse im EU-Vergleich

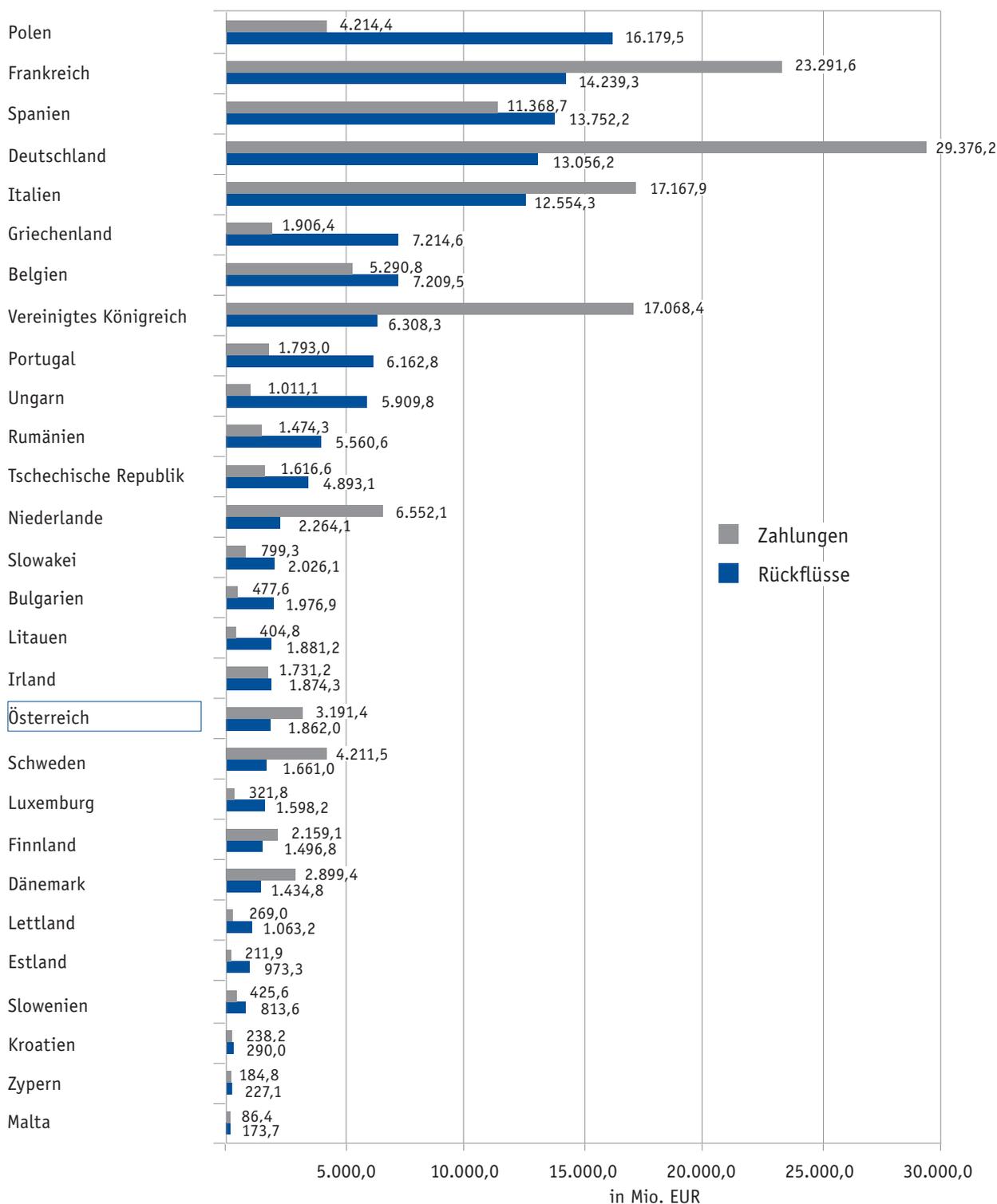
16 Die Abbildung 8 zeigt die Zahlungen der Mitgliedstaaten an die EU und die Rückflüsse von der EU an die Mitgliedstaaten im Jahr 2013, gereiht nach der Höhe der Rückflüsse. Österreich lag dabei im unteren Mittelfeld: 17 Mitgliedstaaten erhielten in absoluten Zahlen mehr, zehn Mitgliedstaaten weniger Rückflüsse als Österreich.

In neun Mitgliedstaaten (darunter Österreich) waren die Zahlungen an die EU höher als die Rückflüsse von der EU an diese Mitgliedstaaten. In den Jahren 2011 und 2012 war dies in zehn Mitgliedstaaten der Fall. 19 Mitgliedstaaten erhielten im Jahr 2013 mehr Rückflüsse, als sie an die EU zahlten.

²¹ VO (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds, ABl. Nr. L 210 vom 31. Juli 2006

EU-Haushalt 2013

Abbildung 8: Zahlungen an die EU und Rückflüsse an die Mitgliedstaaten im Jahr 2013
(in Mio. EUR, gereiht nach Höhe der Rückflüsse)



Quellen: EU-Haushalt 2013, Finanzbericht EK; Darstellung RH

Die meisten EU-Mittel flossen im Jahr 2013 an Polen, gefolgt von Frankreich, Spanien, Deutschland und Italien. Bezogen auf die Rückflüsse an die EU-28 im Jahr 2013 (134,656 Mrd. EUR) entfielen auf diese fünf Länder etwas mehr als die Hälfte (51,8 %) aller zuordenbaren Rückflüsse. Österreich lag an 18. Stelle (2012 noch an 16.) und erhielt laut Europäischer Kommission mit 1,862 Mrd. EUR 1,4 % der auf die Mitgliedstaaten zurechenbaren Rückflüsse.

Die höchsten Beiträge zu den EU-Zahlungen leistete im Jahr 2013 ebenso wie im Jahr 2012 Deutschland, gefolgt von Frankreich, Italien, dem Vereinigten Königreich und Spanien. Aus diesen fünf Ländern stammten 70,3 % der EU-Einnahmen aller 28 EU-Mitgliedstaaten (98,273 Mrd. EUR). Österreich lag wie im Jahr 2012 an zehnter Stelle und trug mit 3,191 Mrd. EUR 2,3 % zu den Einnahmen der EU bei.

Nettosalden im
EU-Vergleich

17 (1) Für die Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben und damit zur Feststellung der Nettosalden verwendet die Europäische Kommission eine besondere Berechnungsmethode. Diese Berechnungsmethode nimmt zu den Zahlungen und Rückflüssen folgende Korrekturen vor:

- Bei den Rückflüssen an die EU-Mitgliedstaaten berücksichtigt sie EU-seitige Verwaltungsausgaben nicht.
- Die traditionellen Eigenmittel (TEM) zählt sie – wie bei der Berechnung der „Korrektur der Haushaltsungleichgewichte zugunsten des Vereinigten Königreichs“ (VK-Korrektur) – nicht den Einnahmen zu. Da die TEM sich aus der Durchführung gemeinsamer Politiken (wie der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Zollunion²²) ergeben, werden sie nicht als nationaler Beitrag, sondern als reine EU-Einnahme betrachtet.
- Bei den Zahlungen wird einnahmenseitig nicht der tatsächliche „nationale“ Beitrag der einzelnen Mitgliedstaaten herangezogen, sondern der mittels Aufteilungsschlüssel errechnete Beitrag.

Der Aufteilungsschlüssel ist der jeweilige Anteil der einzelnen Mitgliedstaaten an der Summe der nationalen Beiträge; die Summe der nationalen Beiträge wird so angepasst, dass sie den aufgeteil-

²² Zollunion bedeutet, dass der Handel zwischen den Mitgliedstaaten nicht durch Zölle oder gleichwirkende Abgaben behindert werden darf und dass grundsätzlich ein Verbot von mengenmäßigen Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen besteht.

EU-Haushalt 2013

ten operativen EU-Gesamtausgaben²³ entspricht, so dass der Nettosaldo auf EU-Ebene auf Null lautet.

(2) Die nachstehenden Abbildungen 9 und 10 zeigen die Nettosalden der EU-Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Berechnungen der Europäischen Kommission, einmal in absoluten Zahlen (Abbildung 9), einmal als Anteil am Bruttonationaleinkommen (BNE) (Abbildung 10).

Im Jahr 2013 gab es elf Nettozahler und 17 Nettoempfänger. Der mit deutlichem Abstand größte Nettozahler war im Jahr 2013 und ebenso im Mittel der Jahre 2007 bis 2013 Deutschland, gefolgt vom Vereinigten Königreich, Frankreich und Italien.

Österreich befand sich 2013 – ebenso wie im Jahr 2012 – und im Mittel der Periode 2007 bis 2013 an neunter Stelle der Nettozahler. Im Jahr 2013 war der Nettosaldo Österreichs ähnlich dem von Dänemark und mehr als doppelt so hoch wie der Nettosaldo Finnlands.

Der mit Abstand größte Nettoempfänger im Jahr 2013 sowie im Mittel der Periode 2007 bis 2013 war unverändert Polen. Während im Jahr 2012 nach Polen die größten Nettoempfänger Portugal, Griechenland und Spanien waren, folgten im Jahr 2013 Griechenland, Ungarn und Portugal. Im Mittel der Jahre 2007 bis 2013 waren nach Polen Griechenland, Portugal und Spanien die größten Nettoempfänger, während dies im Mittel der Jahre 2007 bis 2012 die gleichen Länder, diese aber in der Reihenfolge Griechenland, Spanien und Portugal waren.

²³ Bei den operativen Gesamtausgaben bleiben die Ausgaben für die Verwaltung (z.B. Gehälter, Gebäudemieten) unberücksichtigt. Besonders hohe Rückflüsse von der EU für Verwaltung erhalten Belgien und Luxemburg, weil dort die zentralen Institutionen der EU ansässig sind. Würden die Verwaltungsausgaben berücksichtigt werden, dann hätte dies etwa zur Folge, dass Belgien und Luxemburg Nettoempfänger wären.

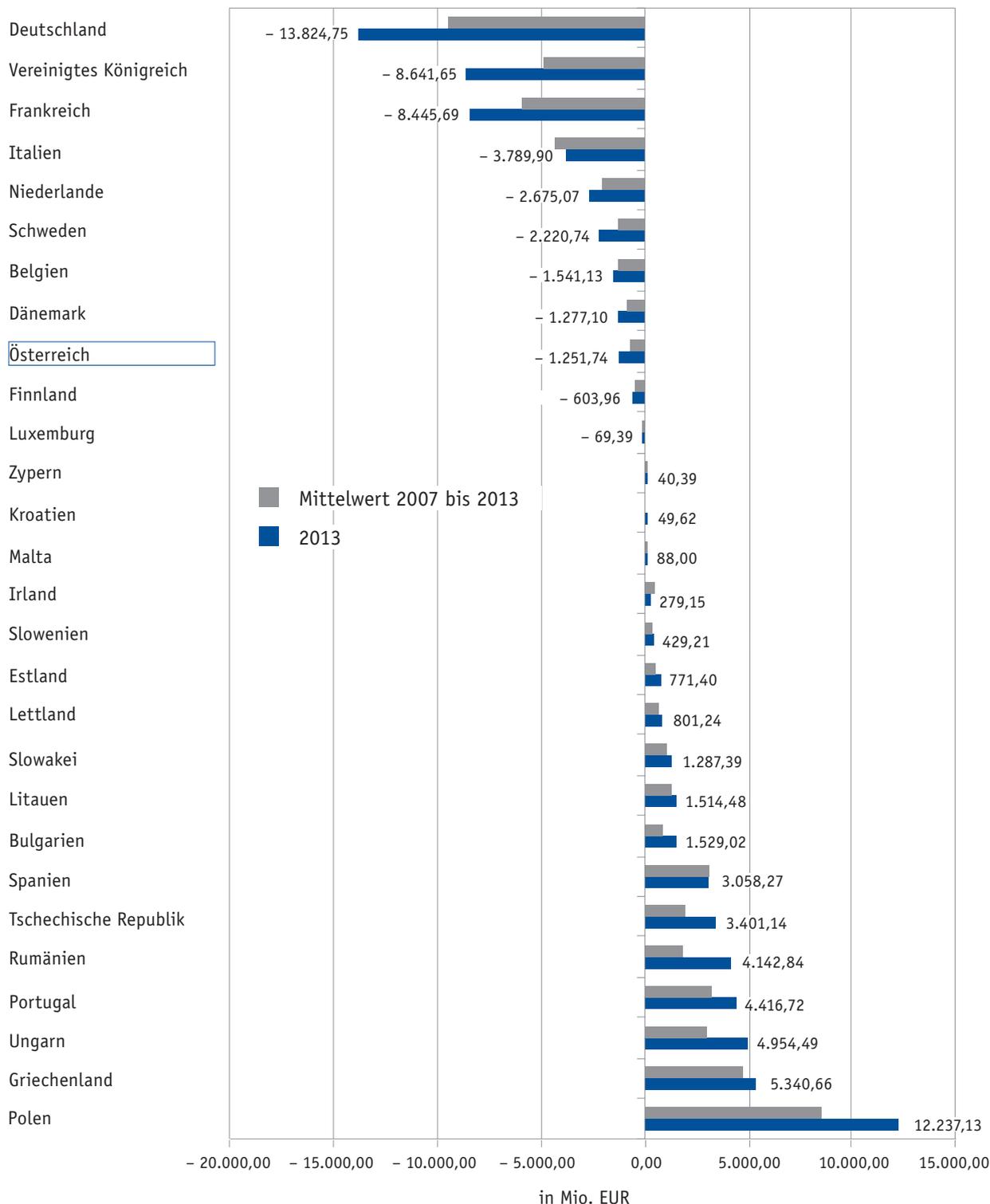


BKA BMASK BMF BMLFUW BMVIT

EU-Haushalt 2013

EU-Finanzbericht 2013

Abbildung 9: Nettosalden, Werte im Jahr 2013 und Mittelwerte der Periode 2007 bis 2013 – in absoluten Zahlen (in Mio. EUR; gereiht nach den Werten 2013)^{1 2}



¹ keine Mittelwertberechnung 2007 bis 2013 für Kroatien, da EU-Beitritt erst 2013

² Die Zahlen in der Abbildung weisen den Jahreswert 2013 aus.

Quellen: EU-Haushalt 2013, Finanzbericht EK; Darstellung RH

EU-Haushalt 2013

(3) In Bezug zur Wirtschaftsleistung (Bruttonationaleinkommen – BNE) der einzelnen Mitgliedstaaten ergab sich eine leicht veränderte Reihung der Nettozahler im Vergleich zu den absoluten Euro-Beträgen. Im Jahr 2013 wies Schweden vor Dänemark und Deutschland (wie bereits im Vorjahr) den höchsten Nettosaldo aus, gefolgt vom Vereinigten Königreich, den Niederlanden und Belgien. Demgegenüber hatten Ungarn, Litauen und Estland die niedrigsten Nettosalden, gefolgt von Bulgarien, Lettland und Polen.

Im Mittel der Jahre 2007 bis 2013 hatte Deutschland den höchsten Nettosaldo im Verhältnis zum BNE und Litauen den niedrigsten.

Der Nettosaldo Österreichs im Verhältnis zum BNE betrug im Jahr 2013 ebenso wie im Jahr 2012 – 0,4 %, im Mittel der Jahre 2007 bis 2013 – 0,3 % (im Mittel gleich wie Finnland). Das Mittel der Jahre 2007 bis 2012 war mit – 0,2 % noch leicht darunter gelegen. Österreich lag somit 2013 an siebenter bzw. bei der Mittelwertberechnung 2007 bis 2013 an zehnter Stelle. Im Jahr 2012 war Österreich noch an achter Stelle gelegen. Zur detaillierten Berechnung des Nettosaldos siehe TZ 19.

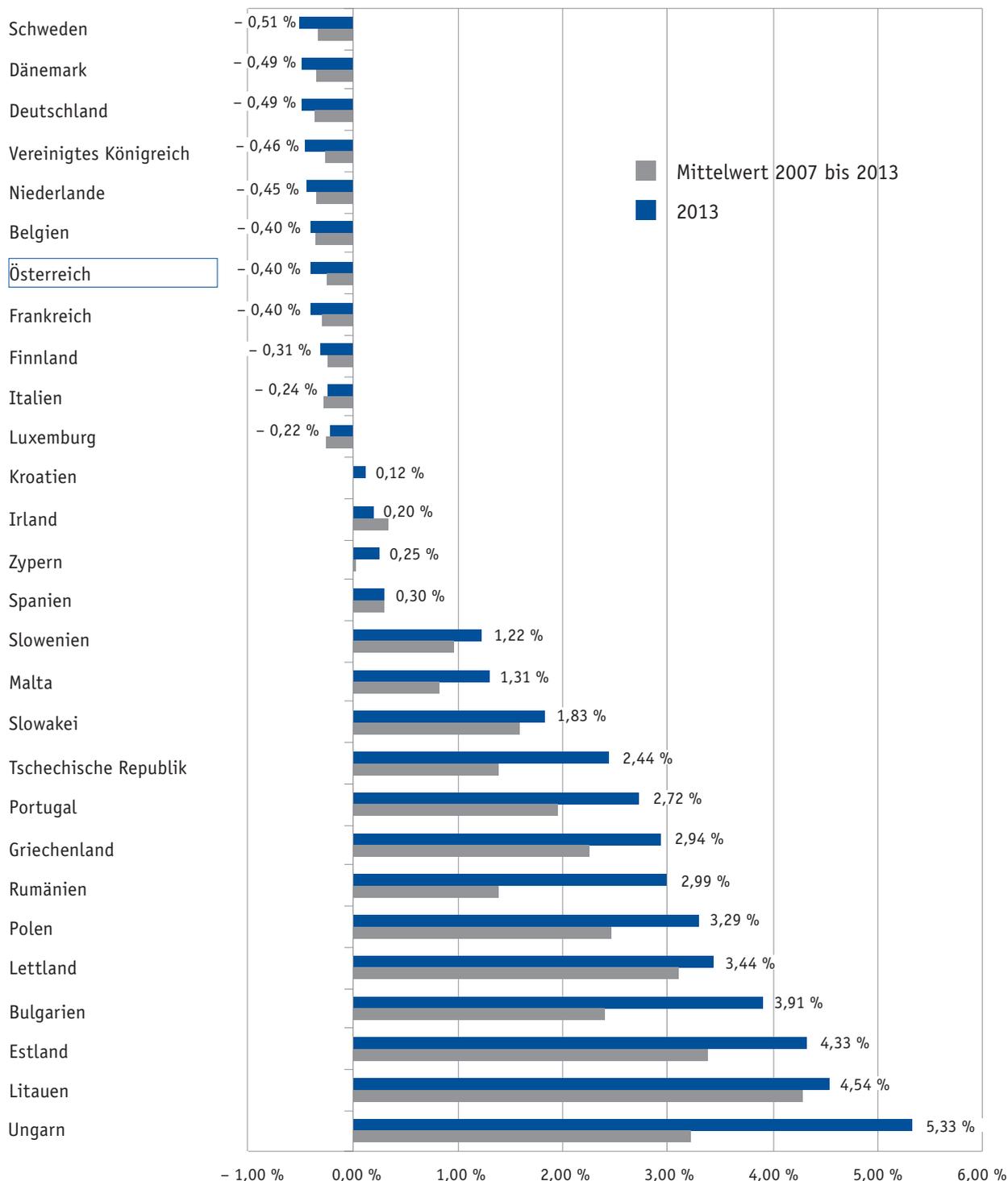


BKA BMASK BMF BMLFUW BMVIT

EU-Haushalt 2013

EU-Finanzbericht 2013

Abbildung 10: Nettosalden, Werte im Jahr 2013 und Mittelwerte der Periode 2007 bis 2013 – in % des Bruttonationaleinkommens (BNE) (gereiht nach Werten 2013)^{1 2}



¹ keine Mittelwertberechnung 2007 bis 2013 für Kroatien, da EU-Beitritt erst 2013

² Die Zahlen in der Abbildung weisen den Jahreswert 2013 aus.

Quellen: EU-Haushalt 2013, Finanzbericht EK; Darstellung RH

EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt („Haushaltssaldo des Bundes“)

Entwicklung der Nettosalde Österreichs

18 Bei Anwendung der Berechnungsmethode der Europäischen Kommission (siehe TZ 17) ergaben sich für Österreich folgende Nettosalde:

| Tabelle 3: Nettosalde Österreich 2007 bis 2013 | | | | | | | | |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|----------|----------|------------|------------|--------------|
| | 2007 ¹ | 2008 ¹ | 2009 ¹ | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Durchschnitt |
| | in Mio. EUR | | | | | | | |
| Nettosaldo | - 545,50 | - 341,39 | - 431,55 | - 676,96 | - 805,11 | - 1.073,30 | - 1.251,74 | - 732,22 |
| Veränderung zum Vorjahr | 244,03 | - 204,12 | 90,16 | 245,41 | 128,16 | 268,18 | 178,44 | 135,75 |
| | in % | | | | | | | |
| Veränderung zum Vorjahr | 81 | - 37 | 26 | 57 | 19 | 33 | 17 | |

Rundungsdifferenzen möglich

¹ berücksichtigt die Rückwirkung des Eigenmittelbeschlusses 2007 (in Kraft getreten 2009)

Quellen: EU-Haushalt 2013, Finanzbericht EK; Darstellung RH

Der Nettosaldo Österreichs betrug im Jahr 2013 - 1,252 Mrd. EUR und war somit um 178,44 Mio. EUR höher als im Jahr 2012. Im Durchschnitt der Periode 2007 bis 2013 lag er bei - 732,22 Mio. EUR pro Jahr.

Aufgrund der Besonderheiten der Berechnung durch die Europäische Kommission (z.B. Nichtberücksichtigung der TEM) waren die Nettosalde Österreichs der Jahre 2007 bis 2013 jeweils niedriger als die entsprechenden Ergebnisse der Differenzrechnung zwischen den Zahlungen und Rückflüssen (siehe Tabelle 4).

Zahlungen und Rückflüsse Österreichs

19 (1) Österreich war über die gesamte Periode 2007 bis 2013 EU-Nettozahler: Die Zahlungen an die EU waren höher als die Rückflüsse von der EU.²⁴ Tabelle 4 stellt die Zahlungen und Rückflüsse und die Differenzen (ohne Korrekturen gemäß TZ 17) – den „Haushaltssaldo des Bundes“ – in der Periode 2007 bis 2013 dar:

²⁴ Die Auszahlungen an die Begünstigten werden aus dem EFRE-Programmvorschuss vorfinanziert und erst im Anschluss von der Europäischen Kommission an das Programm erstattet. Daher erfolgen die Rückflüsse immer etwas später als die Auszahlungen und können die Zahlen der Europäischen Kommission von den national dargestellten Mitteln abweichen.



BKA BMASK BMF BMLFUW BMVIT

EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt
(„Haushaltssaldo des Bundes“)

EU-Finanzbericht 2013

Tabelle 4: Entwicklung der österreichischen Zahlungen und Rückflüsse

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Durchschnitt | Veränderung 2007/2013 |
|------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|-----------------|---------------|-----------------------|
| | in Mio. EUR | | | | | | | | |
| Zahlungen an die EU | 2.218,08 | 2.194,39 | 2.315,84 | 2.626,88 | 2.688,67 | 2.942,18 | 3.191,42 | 2.596,78 | + 973,34 |
| Rückflüsse von der EU | 1.598,44 | 1.777,34 | 1.816,59 | 1.821,65 | 1.875,81 | 1.855,97 | 1.861,96 | 1.801,11 | + 263,53 |
| Differenz | 619,64 | 417,05 | 499,25 | 805,23 | 812,86 | 1.086,21 | 1.329,45 | 795,67 | + 709,81 |
| Differenz, Veränderung zum Vorjahr | in % | | | | | | | | |
| | 240,54 | - 202,60 | 82,21 | 305,98 | 7,63 | 273,35 | 243,25 | | |
| | + 63 | - 33 | + 20 | + 61 | + 1 | + 34 | + 22 | | |

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: EU-Haushalt 2013, Finanzbericht EK; Darstellung RH

Die Höhe der Zahlungen an die EU sank im Jahr 2008 geringfügig und stieg danach jährlich an, insbesondere von 2009 auf 2010. Ursache dafür war u.a. die im Jahr 2009 erfolgte rückwirkende Berücksichtigung der MwSt-Eigenmittel-Rabatte der Jahre 2007 und 2008 (siehe TZ 4).

Zu Beginn der Periode im Jahr 2007 waren die Rückflüsse noch geringer als in den Folgejahren, was an den Vorlaufzeiten bei der Umsetzung am Beginn der neuen Programmperiode 2007 bis 2013 lag. Betrachtet über die gesamte Periode 2007 bis 2013 stiegen die Rückflüsse von 2007 bis zum Jahr 2011 an, im Jahr 2012 zeigten sich die Auswirkungen des Zahlungsstopps der Europäischen Kommission (siehe dazu EU-Finanzbericht 2012). Im Jahr 2013 erhöhten sich die Rückflüsse nur leicht, was auf weitere Zahlungsstopps der Europäischen Kommission in drei Programmen zurückzuführen war (siehe TZ 28).

Im Jahr 2013 betrug die Differenz zwischen Zahlungen und Rückflüssen 1,329 Mrd. EUR. Sie hatte sich gegenüber dem Vorjahr insbesondere aufgrund gestiegener Zahlungen an die EU um 22,4 % erhöht. Während von 2007 bis 2013 die Zahlungen an die EU um 973,34 Mio. EUR (+ 43,9 %) stiegen, erhöhten sich die Rückflüsse von der EU um nur 263,53 Mio. EUR (+ 16,5 %). Die Zahlungen an die EU hängen u.a. von der Höhe der BNE-Eigenmittel ab, welche im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens festgelegt werden (siehe dazu auch TZ 3). Durch Berichtigungshaushalte kann dieser Beitrag weiter erhöht werden. Zur Entwicklung der Rückflüsse siehe TZ 21.

(2) Der verabschiedete Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2013 sah für Österreich zunächst als Gesamtbetrag einen Betrag in Höhe von

EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt („Haushaltssaldo des Bundes“)

2,932 Mrd. EUR vor. Durch sechs²⁵ der insgesamt neun für das Haushaltsjahr 2013 erfolgten Berichtigungshaushalte erhöhte sich der Gesamtbetrag für Österreich um insgesamt 9,9 % auf 3,221 Mrd. EUR.

Die Berichtigungshaushalte waren u.a. aufgrund folgender Umstände notwendig:

- Deckung der Ausgaben im Zusammenhang mit dem Beitritt Kroatiens;
- Aufstockung der Mittel für Zahlungen in allen Rubriken, um laufenden und bestehenden Verpflichtungen nachzukommen und die im Rahmen vereinbarter EU-Maßnahmen vorgesehenen Mittel auszubehalten;
- zweimalige Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Solidaritätsfonds aufgrund von Naturkatastrophen. Hier profitierte Österreich beide Male: Für die Flutkatastrophe im Herbst 2012 erhielt Österreich im November 2013 Mittel in Höhe von 240.000 EUR, für die Überschwemmungen vom Mai und Juni 2013 erhielt Österreich Mittel in Höhe von 21,66 Mio. EUR. Diese Auszahlung erfolgte im Februar 2014.

(3) Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2013 betrugen die Zahlungen an die EU 2,597 Mrd. EUR, während sich die Rückflüsse auf 1,801 Mrd. EUR beliefen. Der durchschnittliche jährliche Nettosaldo betrug dementsprechend 795,67 Mio. EUR.

Beitrag Österreichs
an die EU

20 (1) Die Republik Österreich trägt gemäß Art. 311 AEUV zur Finanzierung der Eigenmittel der EU bei (siehe TZ 2). Die Zahlungen des Bundes an die EU umfassen auch die Beiträge der Länder und Gemeinden. Die Höhe der Beitragsleistungen der Länder und Gemeinden ermittelt sich nach Maßgabe des § 9 Abs. 2 Z 3 und Abs. 3 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) 2008.

²⁵ Berichtigungshaushalte Nr. 1, 2, 3, 5, 6 und 8

Tabelle 5: Anteile der Länder und Gemeinden am EU-Beitrag

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Veränderung 2009/2013 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------|
| | in Mio. EUR | | | | | in % |
| Gesamtbeitrag¹ | 2.279 | 2.336 | 2.512 | 2.888 | 2.971 | + 30,3 |
| Anteile aufgrund FAG 2008:² | | | | | | |
| Länder | 511 | 546 | 579 | 646 | 667 | + 30,5 |
| Gemeinden | 97 | 100 | 107 | 111 | 117 | + 20,6 |
| Bund | 1.671 | 1.690 | 1.826 | 2.131 | 2.187 | + 30,9 |

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die Zahlen können von den Ergebnissen im Bundesrechnungsabschluss abweichen, weil hier nachträgliche Korrekturen der Europäischen Kommission berücksichtigt wurden.

² Aufgrund unterschiedlicher Jahresabgrenzungen sind die beim Ansatz 2/16904 „Beitrag zur Europäischen Union“ verbuchten Ab-Überweisungen nicht mit den gemäß den jeweiligen Finanzausgleichsgesetzen ermittelten Bemessungsgrundlagen für die EU-Beiträge der Länder vergleichbar.

Quelle: BMF

Der Beitrag der Länder basiert auf einem fixen Prozentsatz (16,835 %) der Bemessungsgrundlage, welche sich aus den MwSt- und BNE-Eigenmitteln und einem im FAG normierten Betrag zusammensetzt. Der Anteil der Gemeinden hängt von der Höhe der Ertragsanteile der Gemeinden ab. Eine Abhängigkeit der Länder- und Gemeindebeiträge vom tatsächlichen österreichischen EU-Beitrag ist daher nur teilweise bei den Ländern gegeben und führt zur unterschiedlichen Entwicklung der Beitragsleistung der drei Gebietskörperschaften.

Im Jahr 2013 betrug der Anteil der Länder am Gesamtbetrag 22,5 %, der Anteil der Gemeinden 3,9 %. Der Anteil des Bundes belief sich auf 73,6 %. Vergleicht man die Beiträge des Jahres 2013 mit denen des Jahres 2007, erhöhten sich die Beiträge der Länder um 44,7 %, die der Gemeinden um 18,2 %. Ab dem Jahr 2009 werden Einnahmen aus den TEM sowie deren Weiterleitung über die durchlaufende Gebahrung abgewickelt, weswegen ein Jahresreihenvergleich für den Beitrag des Bundes und den Gesamtbeitrag erst ab dem Jahr 2009 erfolgen kann. Der Beitrag des Bundes erhöhte sich demnach vom Jahr 2009 bis zum Jahr 2013 um 30,9 %, die Beiträge der Länder erhöhten sich um 30,5 %, die der Gemeinden um 20,6 %.

(2) Die von der EU benötigten Mittel werden im österreichischen Bundeshaushalt auf dem Eigenmittelkonto (sogenanntes „Artikel 9-Konto“) gemäß Art. 9 VO (EG, EURATOM) Nr. 1150/2000 bereitgestellt. Dieses Konto bildet ab 1. Jänner 2013 das Detailbudget 16.01.04, auf dem die Zahlungen an die EU als negative Einzahlung in der Untergliede-

EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt („Haushaltssaldo des Bundes“)

rung „Öffentliche Abgaben“ (UG 16) gemäß § 29 Abs. 4 Z 2 Bundeshaushaltsgesetz (BHG) veranschlagt werden.

Die folgende Tabelle stellt in verkürzter Form die Überweisungen auf das bzw. vom Artikel 9-Konto sowie die Entwicklung des Saldos für die Jahre 2007 bis 2013 dar:²⁶

| Tabelle 6: Artikel 9-Konto von 2007 bis 2013 | | | | | | | |
|--|---------------|---------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| | in Mio. EUR | | | | | | |
| Anfangssaldo | 97,21 | 157,87 | 394,37 | 204,34 | 251,46 | 279,67 | 29,27 |
| + Gutschriften gesamt ¹ | 2.181,43 | 2.219,02 | 2.241,92 | 2.545,58 | 2.713,99 | 2.830,91 | 3.277,42 |
| – Zahlungsabruf durch die Europäische Kommission | 2.120,77 | 1.982,51 | 2.431,94 | 2.498,46 | 2.685,78 | 3.081,31 | 3.120,59 |
| Endsaldo | 157,87 | 394,37² | 204,34 | 251,46 | 279,67 | 29,27 | 186,09 |

¹ Die Abweichungen zu den in den Finanzberichten der Europäischen Kommission genannten Beträgen beruhen auf Periodenabgrenzungen.

² Rundungsdifferenz bei EU-Eigenmittelgutschriften

Quellen: BMF; Bundesrechnungsabschluss 2013

Die Gutschriften entsprechen dem Beitrag Österreichs an die EU (mit leichten Abweichungen aufgrund von Periodenabgrenzungen), der Zahlungsabruf durch die Europäische Kommission dem tatsächlich aus dem österreichischen Haushalt finanzierten Betrag. Im Jahr 2013 lag der abgerufene Betrag (3,121 Mrd. EUR) um 156,83 Mio. EUR unter dem Beitrag Österreichs an die EU. Dadurch erhöhte sich der Endsaldo auf 186,09 Mio. EUR.

Rückflüsse der EU-Mittel an Österreich

Rückflüsse Periode 2007 bis 2013

21 Die Rückflüsse der EU-Mittel bestimmen sich nach dem Mittelfristigen Finanzrahmen (MFR). Die folgende Tabelle zeigt die Rückflüsse nach Österreich aufgliedert nach Rubriken über die gesamte Periode 2007 bis 2013:

²⁶ Details können dem Bundesrechnungsabschluss 2013, Tabelle 5.13–3 entnommen werden.



BKA BMASK BMF BMLFUW BMVIT

EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt
(„Haushaltssaldo des Bundes“)

EU-Finanzbericht 2013

Tabelle 7: Rückflüsse in der Periode 2007 bis 2013 nach Rubriken

| | | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Summe |
|----|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|
| | | in Mio. EUR | | | | | | | |
| 1 | Nachhaltiges Wachstum | 423,03 | 485,00 | 452,17 | 403,08 | 501,76 | 501,98 | 531,55 | 3.298,56 |
| | <i>davon</i> | | | | | | | | |
| 1a | <i>Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung</i> | 158,32 | 253,05 | 210,94 | 240,88 | 283,01 | 270,01 | 240,45 | 1.656,66 |
| 1b | <i>Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung</i> | 264,71 | 231,94 | 241,23 | 162,20 | 218,76 | 231,96 | 291,10 | 1.641,90 |
| 2 | Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen | 1.129,99 | 1.217,84 | 1.307,75 | 1.351,24 | 1.312,39 | 1.289,55 | 1.262,85 | 8.871,60 |
| 3 | Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht | 25,42 | 30,85 | 36,64 | 46,51 | 42,55 | 45,44 | 46,58 | 273,99 |
| | <i>davon</i> | | | | | | | | |
| 3a | <i>Freiheit, Sicherheit und Recht</i> | 16,49 | 19,82 | 25,50 | 35,17 | 32,82 | 33,64 | 35,56 | 199,00 |
| 3b | <i>Unionsbürgerschaft</i> | 8,93 | 11,03 | 11,14 | 11,34 | 9,73 | 11,80 | 11,01 | 74,99 |
| 4 | Die EU als globaler Akteur | – | – | – | – | – | – | – | 0,00 |
| 5 | Verwaltung | 20,00 | 43,65 | 20,03 | 20,82 | 19,11 | 19,01 | 20,99 | 163,60 |
| 6 | Ausgleichszahlungen | – | – | – | – | – | – | – | 0,00 |
| | Summe | 1.598,44 | 1.777,34 | 1.816,59 | 1.821,65 | 1.875,81 | 1.855,97 | 1.861,96 | 12.607,76 |

Quellen: EU-Haushalt 2013, Finanzbericht EK; Darstellung RH

Die Tabelle 7 zeigt, dass sich in der Periode 2007 bis 2013 mit Ausnahme des Jahres 2012 die Rückflüsse nach Österreich in Summe jährlich erhöhten. Ursache für den Rückgang der Rückflüsse im Jahr 2012 waren Zahlungsstopps der Europäischen Kommission im Bereich des EFRE (Rubrik 1b, siehe TZ 27) und des EGFL (siehe dazu auch EU-Finanzbericht 2012). Nach deren Aufhebung stiegen die Rückflüsse im Jahr 2013 im Vergleich zum Vorjahr um 5,99 Mio. EUR. Der Rückgang in der Rubrik 1a von 2012 bis 2013 um 29,56 Mio. EUR war auf Rückgänge in den Bereichen TEN (Transeuropäische Netze) und Lebenslanges Lernen zurückzuführen, obwohl die Rückflüsse im RP7 stiegen (siehe TZ 22). Die Rückflüsse in der Rubrik 1 unterlagen den größten Schwankungen in der Periode 2007 bis 2013 (siehe dazu im Detail TZ 23 ff.).

Auffällig war ebenso, dass in der Rubrik 2 die Rückflüsse in den Jahren 2007 bis 2010 anstiegen, in den Jahren 2011 bis 2013 hingegen wieder sanken. Hier wird deutlich, dass 2012 viele Betriebe die

EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt („Haushaltssaldo des Bundes“)

fünffährige Mindestverpflichtung der Maßnahme ÖPUL (Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft) erfüllt und danach ausgestiegen waren. Auswirkungen zeigte auch, dass im EGFL im Jahr 2012 ein Teil der Förderungen mangels durchgeführter Kontrollen (vor allem im Zusammenhang mit Almen) noch nicht ausbezahlt war (siehe TZ 25). Zudem bewirkten laut BMLFUW im Rahmen der Maßnahme „Ausgleichszulage für naturbedingte Nachteile“ Betriebsauffassungen sinkende Zahlungen (andere Betriebe übernahmen die Weiterbewirtschaftung der Flächen, jedoch verringerte sich das Auszahlungsvolumen aufgrund der höheren Bewertung der ersten Hektare durch einen Sockelbetrag).

Rückflüsse 2013

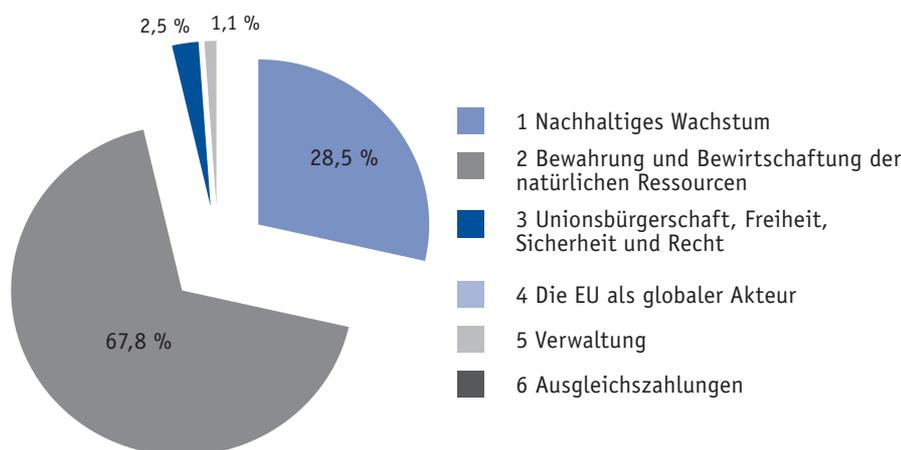
22 (1) Laut Angaben der Europäischen Kommission²⁷ wurden im Jahr 2013 insgesamt 1,862 Mrd. EUR an Österreich ausbezahlt. Das waren 0,3 % mehr als im Vorjahr mit 1,856 Mrd. EUR. Vom Gesamtbetrag für 2013 entfielen 1,841 Mrd. EUR auf die Rubriken 1 bis 3:

- 531,55 Mio. EUR (28,5 %) auf die Rubrik 1 (Nachhaltiges Wachstum),
- 1,263 Mrd. EUR (67,8 %) auf die Rubrik 2 (Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen),
- 46,58 Mio. EUR (2,5 %) auf die Rubrik 3 (Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht).

Eine untergeordnete Rolle spielte im Jahr 2013 die Rubrik 5 (Verwaltung) mit 20,99 Mio. EUR (1,1 % des Gesamtbetrags). Die Rubriken 4 und 6 hatten für Österreich keine Bedeutung.

²⁷ Finanzbericht der Europäischen Kommission

Abbildung 11: Rückflüsse nach Österreich 2013 nach Rubriken (in %)



Quellen: EU-Haushalt 2013, Finanzbericht EK; Darstellung RH

(2) In der Rubrik 1 (Nachhaltiges Wachstum) erhöhten sich die Rückflüsse im Vergleich zum Jahr 2012 um 5,9 %, obwohl die Rubrik 1a (Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung) durch Rückgänge im Bereich der TEN-Mittel und Lebenslanges Lernen insgesamt einen Rückgang von 10,9 % (29,56 Mio. EUR) zu verzeichnen hatte. Die Rückflüsse der Rubrik 1b (Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung) hingegen stiegen insgesamt um 25,5 % (59,14 Mio. EUR), da alle Programme im Jahr 2013 mehr Rückflüsse erhielten (siehe auch TZ 23 f.).

Die Rubrik 2 (Bewahrung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen) verzeichnete wie im Jahr 2012 einen Rückgang gegenüber dem Vorjahr um 2,1 %. Dies war hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Rückflüsse für marktbezogene Ausgaben um 2,4 % (17,82 Mio. EUR) und für die Ländliche Entwicklung um 1,8 % (9,53 Mio. EUR) zurückgegangen waren (siehe TZ 25).

In der Rubrik 3 (Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht) lagen die Rückflüsse 2,5 % (1,14 Mio. EUR) über dem Vorjahr (siehe TZ 26).

EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt („Haushaltssaldo des Bundes“)

Verwendung der EU-Mittel nach den Rubriken 1 bis 3 und nach Programmen Teilrubrik 1a: Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung
 23 Aus der Teilrubrik 1a beanspruchte Österreich im Jahr 2013 240,45 Mio. EUR:

| Tabelle 8: Rückflüsse der Rubrik 1a nach Österreich | | | | | | | | |
|---|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| | | in Mio. EUR | | | | | | |
| 1 | Nachhaltiges Wachstum | 423,03 | 485,00 | 452,17 | 403,08 | 501,76 | 501,98 | 531,55 |
| 1a | Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung | 158,32 | 253,05 | 210,94 | 240,88 | 283,01 | 270,01 | 240,45 |
| | <i>davon</i> | | | | | | | |
| | <i>Siebentes Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (RP7)</i> | <i>80,67</i> | <i>152,79</i> | <i>132,15</i> | <i>136,58</i> | <i>146,54</i> | <i>157,72</i> | <i>172,91</i> |
| | <i>Transeuropäische Netze (TEN)</i> | <i>39,17</i> | <i>61,97</i> | <i>39,44</i> | <i>56,94</i> | <i>72,26</i> | <i>46,28</i> | <i>13,55</i> |
| | <i>Lebenslanges Lernen</i> | <i>18,56</i> | <i>22,79</i> | <i>22,05</i> | <i>22,65</i> | <i>25,62</i> | <i>32,75</i> | <i>21,86</i> |

Quellen: EU-Haushalt 2013, Finanzbericht EK; Darstellung RH

Der Schwerpunkt der Teilrubrik 1a (Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung) lag auf dem Siebenten Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (RP7), aus dem im Jahr 2013 insgesamt 172,91 Mio. EUR nach Österreich flossen. Auf den Ausbau der Transeuropäischen Netze (TEN) entfielen 13,55 Mio. EUR, auf das Bildungsprogramm „Lebenslanges Lernen“ 21,86 Mio. EUR.

Die Rückflüsse im RP7 stiegen dabei um 15,19 Mio. EUR im Vergleich zum Vorjahr. TEN sowie Lebenslanges Lernen hatten hingegen Rückgänge um 32,72 Mio. EUR bzw. 10,89 Mio. EUR zu verzeichnen.

Die Schwankungen im RP7 über die gesamte Periode waren auf Thema, Zeitpunkt und Anzahl der Ausschreibungen zurückzuführen. So war Österreich zu einem hohen Anteil am Programm „Informations- und Kommunikationstechnologie“ beteiligt, welches den größten Finanzanteil am RP7 beanspruchte. Große Ausschreibungen in diesem Programm führten daher zu einem Anstieg an Rückflüssen nach Österreich, welche mitunter 25 % der Rückflüsse im RP7 in einem Jahr ausmachten. Darüber hinaus schrieb die Europäische Kommission gegen Ende der Periode 2007 bis 2013 größere Summen pro Jahr aus als in den ersten Jahren, was sich in dem kontinuierlichen Anstieg der Rückflüsse aus dem RP7 in den Jahren 2011 bis 2013 niederschlug.

Im Bereich der TEN-Mittel war der Rückgang vom Jahr 2012 auf 2013 um 32,72 Mio. EUR darauf zurückzuführen, dass einzelne Projekte im Jahr 2012 abgerechnet wurden und im Jahr 2013 dafür keine Zahlungen mehr erfolgten. Die Rückflüsse der einzelnen Jahre standen daher nicht in direktem Zusammenhang mit den tatsächlich lukrierten Mitteln für einzelne Projekte. Auch waren in den Zahlen der Europäischen Kommission nur solche Rückflüsse enthalten, die allein Österreich zuzuordnen waren. So fiel beispielsweise der Brennerbasistunnel nicht unter diese Rückflüsse für Österreich, da das Projekt aufgrund der Finanzierungsteilung mit Italien kommissionsseitig als EU-Projekt geführt wird.²⁸

Das Bildungsprogramm „Lebenslanges Lernen“ erhielt im Jahr 2013 um 10,89 Mio. EUR weniger (- 33,2 %) als im Vorjahr. In den Jahren zuvor waren die Zahlungen noch kontinuierlich gestiegen.

Teilrubrik 1b: Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung

24 Aus der Teilrubrik 1b beanspruchte Österreich im Jahr 2013 291,10 Mio. EUR:

| Tabelle 9: Rückflüsse der Rubrik 1b nach Österreich | | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | | in Mio. EUR | | | | | | |
| 1 | Nachhaltiges Wachstum | 423,03 | 485,00 | 452,17 | 403,08 | 501,76 | 501,98 | 531,55 |
| 1b | Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung | 264,71 | 231,94 | 241,23 | 162,20 | 218,76 | 231,96 | 291,10 |
| | <i>davon</i> | | | | | | | |
| | <i>Konvergenz</i> | 28,05 | 33,25 | 21,35 | 19,40 | 34,14 | 15,29 | 30,12 |
| | <i>Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung</i> | 146,20 | 98,32 | 162,80 | 100,42 | 107,95 | 146,27 | 151,48 |
| | <i>Europäische Territoriale Zusammenarbeit</i> | 89,87 | 95,63 | 54,68 | 41,71 | 74,89 | 69,11 | 108,34 |
| | <i>Technische Hilfe</i> | 0,59 | 4,74 | 2,39 | 0,54 | 1,29 | 0,61 | 0,72 |

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: EU-Haushalt 2013, Finanzbericht EK; Darstellung RH

²⁸ Der RH überprüft im Jahr 2015 die Finanzierung des Brennerbasistunnels. Der erste Call der Periode 2014 bis 2020 in Höhe von 11,93 Mio. EUR, für den Österreich einen Antrag eingereicht hatte, lief von September 2014 bis Anfang März 2015. Die Zuschläge waren zum Ende der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung noch nicht erteilt.

EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt („Haushaltssaldo des Bundes“)

Die Teilrubrik 1b (Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung) umfasste insbesondere die aus den Strukturfonds EFRE und ESF finanzierten Programme. Im Jahr 2013 erhielt Österreich 291,10 Mio. EUR, was im Vergleich zum Vorjahr einen Anstieg um 25,5 % bedeutete. Die hohen Beträge am Anfang der Periode beinhalteten teilweise noch Rückflüsse für Projekte der vorangegangenen Periode 2000 bis 2006.

Im Programm Konvergenz (Phasing Out) stiegen die Rückflüsse gegenüber dem Vorjahr um 97,0 % (14,83 Mio. EUR), im Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung erhöhten sich die Rückflüsse um 3,6 % (5,21 Mio. EUR) und im Bereich Europäische Territoriale Zusammenarbeit um 56,8 % (39,23 Mio. EUR).

Der Anstieg im Bereich Konvergenz (Phasing Out) war darauf zurückzuführen, dass nach Aufhebung des – aufgrund von Mängeln im Verwaltungs- und Kontrollsystem ausgelöst – Zahlungsstopps 2012 durch die Europäische Kommission im Jahr 2013 wieder Mittelrückflüsse erfolgten. Der nur geringe Anstieg im Bereich Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung war auf einen neuerlichen Zahlungsstopp der Europäischen Kommission aufgrund von Prüffeststellungen in drei Bundesländern zurückzuführen (siehe TZ 29). Im Bereich Europäische Territoriale Zusammenarbeit galt in den Jahren 2007 bis 2010 die Regel n+3, d.h. Mittelbindungen für 2010 konnten bis ins Jahr 2013 erfolgen. Ab dem Jahr 2011 erfolgte die Angleichung an die anderen Ziele mit der Regel n+2²⁹, wodurch Mittel aus diesem Jahr nur noch bis zum Jahr 2013 gebunden werden konnten. Im Jahr 2013 trafen somit diese beiden Regelungen aufeinander, was zu einer Auszahlung von Mittelbindungen von zwei Jahren (2010 und 2011) führte.

²⁹ Nach der n+2-Regel hebt die Europäische Kommission die nicht in Anspruch genommenen Mittelbindungen, für die bis 31. Dezember des zweiten Jahres (n+2) nach der Mittelbindung kein Zahlungsantrag einging, automatisch auf. Die n+3-Regel erweitert diese Frist für Mittel aus den Jahren 2007 bis 2010 um ein weiteres Jahr (siehe Art. 93 Verordnung (EG) Nr. 1083/2006).

Rubrik 2: Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen

25 (1) Aus der Rubrik 2 beanspruchte Österreich im Jahr 2013
1,263 Mrd. EUR:

| Tabelle 10: Rückflüsse der Rubrik 2 nach Österreich | | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | | in Mio. EUR | | | | | | |
| 2 | Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen | 1.129,99 | 1.217,84 | 1.307,75 | 1.351,24 | 1.312,39 | 1.289,55 | 1.262,85 |
| | <i>davon</i> | | | | | | | |
| | <i>Marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen</i> | 754,87 | 743,86 | 749,49 | 751,79 | 742,61 | 747,07 | 729,25 |
| | <i>davon Agrarmärkte</i> | 752,70 | 743,69 | 745,29 | 746,74 | 739,85 | 744,45 | 727,97 |
| | <i>Ländliche Entwicklung</i> | 370,81 | 469,75 | 548,36 | 592,02 | 560,18 | 536,46 | 526,94 |
| | <i>Umwelt (LIFE+)</i> | 3,64 | 3,89 | 8,68 | 6,34 | 8,84 | 4,92 | 5,86 |

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: EU-Haushalt 2013, Finanzbericht EK; Darstellung RH

Aus der Rubrik 2 (Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen) erhielt Österreich – mit mehr als zwei Drittel der gesamten EU-Rückflüsse (67,8 %) – die umfangreichsten Rückflüsse.

Im Vergleich zum Vorjahr reduzierten sich die Rückflüsse im Jahr 2013 um 2,1 % (26,70 Mio. EUR). Dieser Rückgang basiert vor allem auf einem Rückgang um 2,4 % im Bereich der Marktbezogenen Ausgaben und Direktzahlungen (Rückgang um 17,82 Mio. EUR, davon 16,48 Mio. EUR im Bereich der Agrarmärkte). Die Ländliche Entwicklung erhielt um 1,8 % weniger Rückflüsse (9,53 Mio. EUR).

(2) Der Rückgang in der Ländlichen Entwicklung war insbesondere darauf zurückzuführen, dass nach Ablauf der fünfjährigen Mindestverpflichtung ein Ausstieg aus der Maßnahme ÖPUL möglich war. 2012 hatten viele Betriebe diese Mindestverpflichtungsdauer erfüllt und waren danach ausgestiegen. Im Rahmen der ÖPUL-Maßnahme „Ausgleichszulage für naturbedingte Nachteile“ bewirkten laut BMLFUW Betriebsauffassungen sinkende Zahlungen (andere Betriebe übernahmen zwar die Weiterbewirtschaftung der Flächen, jedoch verringerte sich das Auszahlungsvolumen aufgrund der höheren Bewertung der ersten Hektare durch einen Sockelbetrag). Auch erfolgten die Abrechnungsanträge der Fördernehmer nicht regelmäßig, da Zwischenzahlungen zu keinem Zeitpunkt verpflichtend vorzunehmen waren. Die-

EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt („Haushaltssaldo des Bundes“)

ses Antrags- und Abrechnungsverhalten der Fördernehmer war in den Schwankungen der Rückflüsse für die gesamte Periode 2007 bis 2013 sichtbar. Das BMLFUW erwartete für den Zeitraum 2013 bis 2015 (n+2) einen Anstieg der Rückflüsse, da 2015 als letztes Abrechnungsjahr erfahrungsgemäß zu vermehrten Abrechnungsanträgen führen sollte.

Rubrik 3: Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht

26 Aus der Rubrik 3 beanspruchte Österreich im Jahr 2013 46,58 Mio. EUR:

| Tabelle 11: Rückflüsse der Rubrik 3 nach Österreich | | | | | | | | |
|---|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| | | in Mio. EUR | | | | | | |
| 3 | Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht | 25,42 | 30,85 | 36,64 | 46,51 | 42,55 | 45,44 | 46,58 |
| 3a | Freiheit, Sicherheit und Recht | 16,49 | 19,82 | 25,50 | 35,17 | 32,82 | 33,64 | 35,56 |
| | <i>davon</i> | | | | | | | |
| | <i>Dezentrale Agenturen</i> | 12,64 | 14,38 | 12,42 | 21,05 | 21,29 | 20,24 | 21,08 |
| | <i>Solidarität und Steuerung der Migrationsströme</i> | 3,05 | 3,43 | 10,55 | 10,03 | 8,85 | 11,14 | 10,22 |
| 3b | Unionsbürgerschaft | 8,93 | 11,03 | 11,14 | 11,34 | 9,73 | 11,80 | 11,01 |
| | <i>davon</i> | | | | | | | |
| | <i>Kultur</i> | 2,11 | 2,93 | 4,16 | 3,94 | 2,86 | 2,33 | 3,44 |
| | <i>Jugend in Aktion</i> | 2,55 | 3,76 | 2,78 | 2,70 | 1,46 | 2,67 | 2,91 |
| | <i>MEDIA 2007</i> | 1,22 | 1,69 | 1,40 | 1,83 | 1,57 | 2,64 | 1,69 |
| | <i>Öffentliche Gesundheit und Verbraucherschutz</i> | 1,87 | 1,00 | 1,30 | 1,11 | 1,75 | 1,30 | 1,07 |

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: EU-Haushalt 2013, Finanzbericht EK; Darstellung RH

In der Teilrubrik 3a (Freiheit, Sicherheit und Recht) flossen die Mittel vor allem an dezentrale Agenturen wie z.B. die Agentur für Grundrechte in Wien und das Programm Solidarität und Steuerung der Migrationsströme.

Aus der Teilrubrik 3b (Unionsbürgerschaft) gingen die Mittel an die Programme Jugend in Aktion, MEDIA 2007, Kultur sowie Öffentliche Gesundheit und Verbraucherschutz.

In der gesamten Rubrik kam es im Jahr 2013 im Vergleich zum Vorjahr zu einem leichten Anstieg der Mittel (um 2,5 % bzw. 1,14 Mio. EUR).



BKA BMASK BMF BMLFUW BMVIT

EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt
(„Haushaltssaldo des Bundes“)

EU-Finanzbericht 2013

Aufteilung der
Rückflüsse auf
Bundesländer

Überblick

27 Nachfolgend ist die Aufteilung der Rückflüsse der EU-Mittel im Bereich der Land- und Forstwirtschaft (Agrarfonds EGFL und ELER) und der Strukturfonds (EFRE und ESF) auf die Bundesländer dargestellt. Aufgrund von unterschiedlichen Abgrenzungen können die Daten von jenen der Europäischen Kommission abweichen.

Über die Agrarfonds erhielt Österreich im Jahr 2013 1,251 Mrd. EUR (2,27 Mio. EUR mehr als im Jahr 2012), über die Strukturfonds 210,09 Mio. EUR (48,41 Mio. EUR mehr als im Jahr 2012).

Agrarfonds

28 (1) Von den 1,251 Mrd. EUR aus den Agrarfonds entfielen 715,32 Mio. EUR auf den EGFL und 535,34 Mio. EUR auf den ELER:

Tabelle 12: EU-Rückflüsse 2012 und 2013 im Rahmen der Agrarfonds, gegliedert nach Fonds und Bundesländern¹

| | EGFL | | ELER | | Sonstige ² | | Summe | | Veränderung 2012/2013 |
|-------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------------|-------------|-----------------|-----------------|--------------------------|
| | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | |
| | in Mio. EUR | | | | | | | | |
| Wien | 2,91 | 2,54 | 4,01 | 4,00 | 0,08 | 0,05 | 7,00 | 6,60 | - 5,8 |
| Vorarlberg | 9,95 | 11,74 | 18,76 | 19,64 | 0,02 | 0,01 | 28,72 | 31,38 | 9,3 |
| Salzburg | 23,80 | 26,26 | 43,16 | 42,10 | 0,04 | 0,03 | 66,99 | 68,38 | 2,1 |
| Tirol | 22,37 | 29,85 | 52,56 | 59,62 | 0,30 | 0,40 | 75,23 | 89,87 | 19,5 |
| Kärnten | 46,68 | 48,46 | 46,16 | 47,42 | 0,12 | 0,09 | 92,96 | 95,97 | 3,2 |
| Burgenland | 52,42 | 50,67 | 48,08 | 46,68 | 0,02 | 0,02 | 100,52 | 97,36 | - 3,1 |
| Steiermark | 96,55 | 95,68 | 79,18 | 75,94 | 0,19 | 0,13 | 175,92 | 171,75 | - 2,4 |
| Oberösterreich | 168,95 | 165,48 | 82,63 | 79,89 | 0,07 | 0,05 | 251,64 | 245,42 | - 2,5 |
| Niederösterreich | 290,80 | 284,65 | 159,38 | 160,05 | 0,03 | 0,02 | 450,22 | 444,73 | - 1,2 |
| Österreich | 714,42 | 715,32 | 533,92 | 535,34 | 0,86 | 0,80 | 1.249,20 | 1.251,47 | 0,2 |

¹ Die Daten beruhen auf Zahlen des BMLFUW, INVEKOS-Daten und den Rechnungsabschlüssen des Bundes und der Länder.

² sonstige Maßnahmen wie z.B. Beratung, Ernte- und Risikoversicherung, Verkehrserschließung ländlicher Gebiete

Quellen: BMLFUW, Grüner Bericht 2013 und 2014; Darstellung RH

Die Reduktion der Rückflüsse in der Ländlichen Entwicklung (siehe TZ 25) spiegelte sich zwar in fünf Bundesländern wider, in Summe flossen dennoch im Jahr 2013 geringfügig mehr Mittel (2,27 Mio. EUR) als im Jahr zuvor. Dies lag an unterschiedlichen Periodenabgrenzungen,

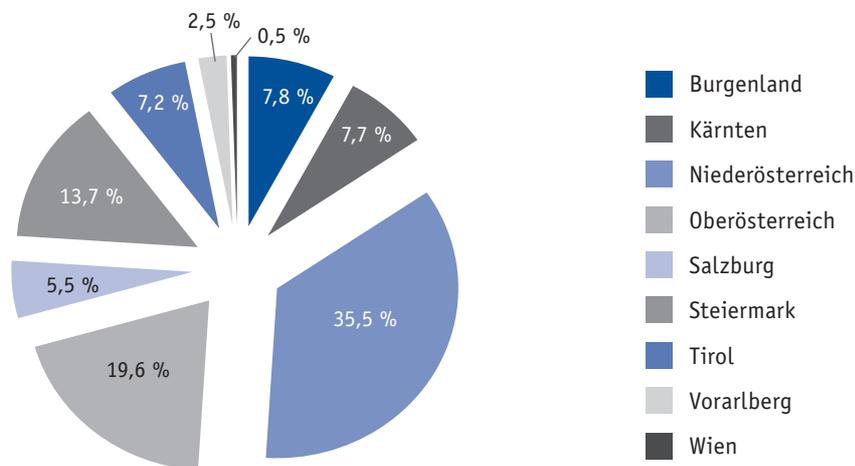
EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt („Haushaltssaldo des Bundes“)

bedingt durch das Erstattungsprinzip der Europäischen Kommission. Auffällig war der Anstieg in Tirol um 14,64 Mio. EUR, nachdem das Land im Jahr 2012 einen Rückgang in Höhe von 18,23 Mio. EUR zu verzeichnen hatte. Diese Schwankung war darauf zurückzuführen, dass Förderungen, die mangels durchgeführter Kontrollen (vor allem im Zusammenhang mit Almen) im Jahr 2012 nicht ausbezahlt worden waren, im Jahr 2013 wieder flossen.

(2) Die höchsten Rückflüsse aus den Agrarfonds erhielten im Jahr 2013

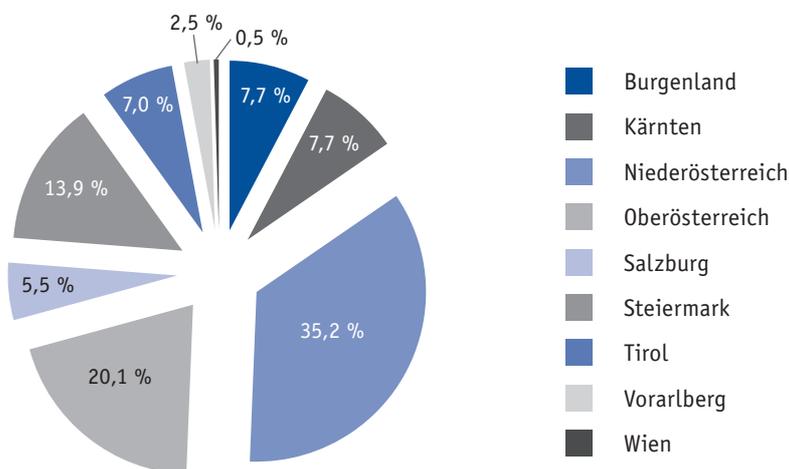
- Niederösterreich mit 444,73 Mio. EUR (35,5 %),
- Oberösterreich mit 245,42 Mio. EUR (19,6 %) und
- die Steiermark mit 171,75 Mio. EUR (13,7 %).

Abbildung 12: Agrarfonds, Anteil der Bundesländer
im Jahr 2013 (in %)



Quellen: BMLFUW, Grüner Bericht 2014; Darstellung RH

(3) In der Periode 2007 bis 2013 erhielt Niederösterreich mit 3,159 Mrd. EUR die meisten Mittel aus den Agrarfonds (35,2 %), gefolgt von Oberösterreich mit 1,805 Mrd. EUR (20,1 %) und der Steiermark mit 1,243 Mrd. EUR (13,9 %). Die wenigsten Mittel erhielten Wien mit 42,92 Mio. EUR (0,5 %) und Vorarlberg mit 220,03 Mio. EUR (2,5 %).

Abbildung 13: Agrarfonds, Anteil der Bundesländer in der
Periode 2007 bis 2013 (in %)

Quellen: BMLFUW, Grüne Berichte 2008 bis 2014; Darstellung RH

Strukturfonds

- 29 (1) Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der Rückflüsse im Bereich der Strukturfonds EFRE (ohne ETZ) und ESF nach Bundesländern im Vergleich der Jahre 2012 und 2013. Insgesamt erhielt Österreich im Jahr 2013 über die beiden Strukturfonds 210,09 Mio. EUR, davon 90,11 Mio. EUR über den EFRE und 119,98 Mio. EUR über den ESF.

EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt („Haushaltssaldo des Bundes“)

Tabelle 13: EU-Rückflüsse 2012 und 2013 im Rahmen der Strukturfonds, gegliedert nach Fonds und Bundesländern

| | EFRE | | ESF | | Summe | | Veränderung 2012/2013 |
|-------------------------------------|--------------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------|
| | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | |
| | in Mio. EUR ¹ | | | | | | |
| Vorarlberg | 1,46 | – | 2,38 | 0,60 | 3,84 | 0,60 | – 84,4 |
| Tirol | 3,06 | – | 0,77 | 0,87 | 3,83 | 0,87 | – 77,4 |
| Steiermark | – | – | 2,73 | 2,15 | 2,73 | 2,15 | – 21,3 |
| Salzburg | – | 2,66 | 0,94 | 0,42 | 0,94 | 3,08 | 228,1 |
| Kärnten | – | 10,78 | 0,55 | 0,06 | 0,55 | 10,84 | 1.871,8 |
| Wien | – | 6,37 | 7,62 | 4,57 | 7,62 | 10,94 | 43,5 |
| Oberösterreich | 8,00 | 12,92 | 3,54 | 0,88 | 11,54 | 13,80 | 19,6 |
| Burgenland | 7,42 | 19,03 | 7,88 | 8,44 | 15,29 | 27,47 | 79,6 |
| Zahlungen Vorperiode | 4,81 | – | – | 31,15 | 4,81 | 31,15 | 547,6 |
| AMS² | | | 81,85 | 31,46 | 81,85 | 31,46 | – 61,6 |
| BMASK/BMBF/BMWFW² | | | 17,93 | 38,37 | 17,93 | 38,37 | 114,0 |
| Niederösterreich | 9,2 | 38,35 | 1,41 | 1,02 | 10,61 | 39,37 | 271,0 |
| gesamt | 33,95 | 90,11 | 127,61 | 119,98 | 161,54 | 210,09 | 30,1 |

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Zahlen ohne Zinsen

² nur im ESF

Quellen: BMASK; BMBF; Berechnung RH

(2) Die höchsten Rückflüsse aus dem EFRE erhielten im Jahr 2013

- Niederösterreich mit 38,35 Mio. EUR (42,6 %),
- Burgenland mit 19,03 Mio. EUR (21,1 %) und
- Oberösterreich mit 12,92 Mio. EUR (14,3 %).

Die höchsten Rückflüsse aus dem ESF erhielten im Jahr 2013

- die drei Bundesministerien BMASK, BMBF und BMWFW mit 38,37 Mio. EUR (32,0 %),
- das AMS mit 31,46 Mio. EUR (26,2 %),
- gefolgt vom Burgenland mit 8,44 Mio. EUR (7,0 %) und
- Wien mit 4,57 Mio. EUR (3,8 %).

Das BMASK erhielt neben Mitteln für seine Tätigkeit als Verwaltungsbehörde Mittel für seine Beschäftigungsoffensive (Programme zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Heranführung von Menschen mit Behinderung an den Arbeitsmarkt).³⁰ Im BMBF und BMWFW entfielen die Mittel auf Maßnahmen im Schulbereich, der Erwachsenenbildung und im Bereich Wissenschaft.³¹

(3) Auffällig im Vergleich der Rückflüsse aus beiden Fonds zusammen war, dass Kärnten im Jahr 2013 mit 1.871,8 % den größten Anstieg gegenüber dem Jahr 2012 erfuhr, Vorarlberg mit 84,4 % den größten Rückgang. Kärnten erhielt nach Aufhebung des Zahlungsstopps der Europäischen Kommission im Jahr 2013 wieder Rückflüsse aus dem EFRE. Vorarlberg war, wie auch die Bundesländer Steiermark und Tirol, im Jahr 2013 von einem neuerlichen Zahlungsstopp der Europäischen Kommission betroffen, wodurch wie im Jahr 2012 im EFRE nicht in allen Bundesländern Rückflüsse erfolgten. Als Gründe für den neuerlichen Zahlungsstopp nannte die Europäische Kommission:

³⁰ finanziert aus Bundesbudget, Ausgleichstaxfonds und ESF

³¹ Schulbereich: Verbesserung der Zugänglichkeit und des Verbleibs im postobligatorischen Erstausbildungssystem ab dem Pflichtschulabschluss; Verbesserung des Übergangsmanagements

Erwachsenenbildung: nachhaltige Integration benachteiligter Erwachsener in Gesellschaft, Bildung und Arbeitsmarkt; Abbau von Barrieren und Schaffung von Chancengleichheit, Professionalisierung und Qualitätsentwicklung in der Erwachsenenbildung
Wissenschaft: Vermeidung von Studienabbrüchen und Erhöhung der Berufsqualifikation; Abbau von Barrieren und Schaffung von Chancengleichheit

EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt („Haushaltssaldo des Bundes“)

Tabelle 14: Zahlungsstopp der Europäischen Kommission im Jahr 2013, Gründe

| Feststellungen der EK | Steiermark | Tirol | Vorarlberg |
|--|------------|-------|------------|
| unzureichende und nicht effektive Aufsicht der Verwaltungsbehörden über die zwischengeschalteten Stellen | X | X | X |
| unangemessene Abläufe bei der Projektauswahl | X | | |
| vage Förderverträge, keine Details der einzelnen zu erstattenden Ausgaben | X | | |
| keine ausreichende Prüfung der projektbezogenen Daten im Evaluierungsstadium | X | | |
| unangemessene Überprüfung der wirtschaftlichen und finanziellen Kapazität von Unternehmen in Schwierigkeiten | X | | |
| keine ausreichende Überprüfung des Risikos der Doppelförderung | X | X | |
| keine ausreichende Anleitung für Förderwerber | X | X | |
| keine ausreichenden Kontrollen der Verwaltungsbehörde | X | X | X |
| Auswahlkriterien sind nicht klar genug festgelegt | | | X |
| keine sorgfältige Evaluierung der Projektgenehmigung | | | X |
| unzureichende Prüfung des Projektinhalts in Bezug auf die Definition der förderfähigen Kosten | | | X |
| unzureichende Prüfung der wirtschaftlichen und finanziellen Möglichkeiten der Förderwerber | | | X |
| schwache Publizitätsmaßnahmen, welche die zwischengeschaltete Stelle und die Verwaltungsbehörde nicht entdeckt haben | | | X |
| unzureichende Dokumentation des Auswahlverfahrens | | X | |

Quelle: EK, Prüfbericht der Generaldirektion Regio

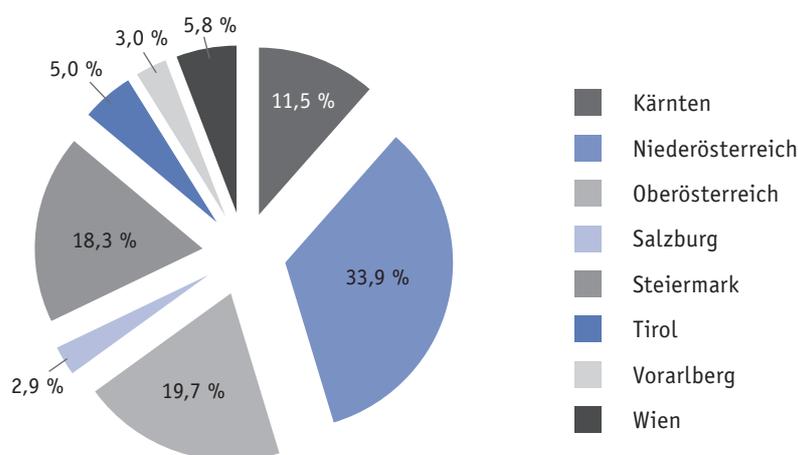
Der RH führt dazu im Jahr 2015 eine Prüfung von Einzelentscheidungen im EFRE durch mit dem Ziel, die Anforderungen an die Projekte, die Verfahren zur Projektauswahl, die Gleichbehandlung der Förderempfänger sowie das Fehlerrisiko bei der Gebarung, die Analyse der Risiken aus der Vergabe von Einzelentscheidungen und die Kontrolle und Evaluierung zu prüfen (laufende Prüfung).

Im ESF führte der RH im Jahr 2014 eine Prüfung der Prüfbehörde (BMASK) durch, insbesondere im Hinblick auf die Beurteilung der Umsetzung der EU-Vorgaben mit dem Fokus auf die Angemessenheit der Aufgabenwahrnehmung durch das BMASK, die ordnungsgemäße Fremdvergabe und die Angemessenheit der damit verbundenen Kosten (Veröffentlichung des Berichts noch im Jahr 2015).

30 (1) Die folgenden drei Abbildungen zeigen die Aufteilung der EFRE- und ESF-Mittel in der Periode 2007 bis 2013. Im EFRE umfasst dies das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (verteilt auf die acht Länderprogramme³²), im ESF das nationale Programm (ohne Burgenland) Beschäftigung (ESF) und die Mittel, welche in der Periode 2007 bis 2013 durch das AMS abgewickelt wurden.

(2) Über das Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (EFRE Regionalprogramme ohne Burgenland) erhielt Niederösterreich mit 97,11 Mio. EUR die meisten Mittel in der Periode 2007 bis 2013 (33,9 %), gefolgt von Oberösterreich mit 56,45 Mio. EUR (19,7 %) und der Steiermark mit 52,40 Mio. EUR (18,3 %). Am wenigsten Mittel erhielten in der Gesamtperiode Vorarlberg und Salzburg mit 8,70 Mio. EUR bzw. 8,18 Mio. EUR (3,0 % bzw. 2,9 %):

Abbildung 14: Strukturfondsmittel Regionale Wettbewerbsfähigkeit EFRE 2007 bis 2013, Anteil der Bundesländer (in %)



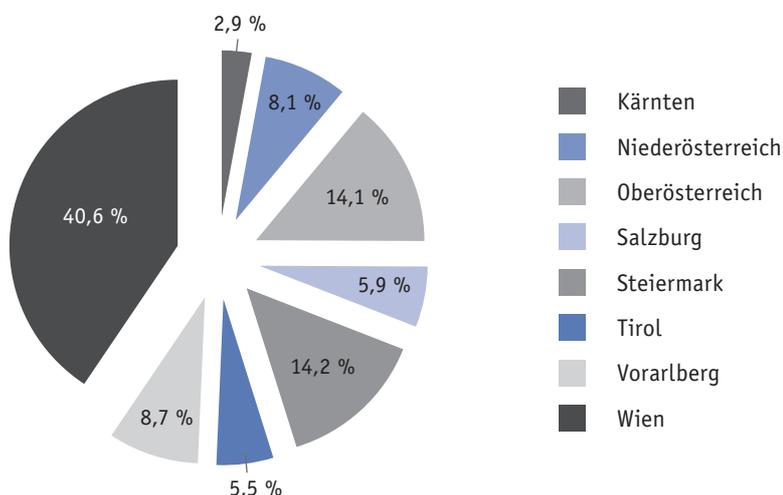
Quellen: BKA; BMF; Darstellung RH

(3) Im ESF (Österreichprogramm ohne Burgenland) erhielt Wien mit 18,86 Mio. EUR in der Periode 2007 bis 2013 die meisten Mittel (40,6 %), gefolgt von der Steiermark mit 6,61 Mio. EUR (14,2 %) und Oberösterreich mit 6,56 Mio. EUR (14,1 %). Die wenigsten Mittel erhielten Kärnten mit 1,33 Mio. EUR (2,9 %) und Tirol mit 2,54 Mio. EUR (5,5 %):

³² Für das Burgenland kam das OP „Konvergenz/Phasing Out“ zur Anwendung.

**EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt
(„Haushaltssaldo des Bundes“)**

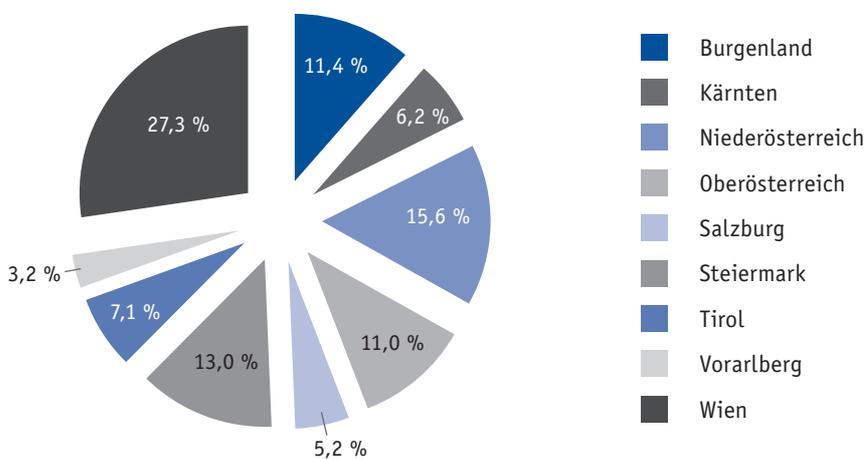
**Abbildung 15: Strukturfondsmittel Regionale Wettbewerbsfähigkeit
ESF 2007 bis 2013, Anteil der Bundesländer (in %)**



Quellen: BMASK; Darstellung RH

(4) In der Periode 2007 bis 2013 wickelte Wien mit 27,3 % die meisten ESF-Mittel durch das AMS ab (69,52 Mio. EUR), gefolgt von Niederösterreich mit 15,6 % (39,69 Mio. EUR) und der Steiermark mit 13,0 % (33,20 Mio. EUR). Die wenigsten ESF-Mittel durch das AMS fließen in Vorarlberg mit 3,2 % (8,16 Mio. EUR) bzw. Salzburg mit 5,2 % (13,19 Mio. EUR):

**Abbildung 16: Rückflüsse durch das AMS 2007 bis 2013,
Anteil der Bundesländer (in %)**



Quellen: BMASK; Darstellung RH



BKA BMASK BMF BMLFUW BMVIT

EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt
(„Haushaltssaldo des Bundes“)

EU-Finanzbericht 2013

Ausnutzung der
Mittel in Österreich

31 (1) Die indikative Mittelzuteilung der Europäischen Kommission (Entscheidung 2006/636/EG) sah für die Entwicklung des Ländlichen Raums (Agrarfonds ELER) in Österreich für die Periode 2007 bis 2013 ELER-Mittel in Höhe von 4,026 Mrd. EUR vor. Die Rückflüsse beliefen sich mit Jahresende 2013 gemäß dem Finanzbericht der Europäischen Kommission auf 3,605 Mrd. EUR, was einem Ausnutzungsstand von 89,5 % entsprach.³³

Österreich lag damit zum Stichtag 31. Dezember 2013 im EU-Vergleich an sechster Stelle. EU-weit waren zu diesem Zeitpunkt 75 % der Mittel ausgenutzt, elf Mitgliedstaaten hatten weniger als 75 % der Mittel ausgeschöpft. Laut BMLFUW kann davon ausgegangen werden, dass insbesondere unter Nutzung des Ausfinanzierungszeitraums bis Ende 2015 eine vollständige Ausschöpfung der Österreich für die Periode 2007 bis 2013 zugewiesenen ELER-Mittel erfolgen wird.

(2) Die Ausnutzung der für die Periode 2007 bis 2013 vorgesehenen Strukturfondsmittel für Österreich (EFRE und ESF) in Höhe von 1,204 Mrd. EUR (ohne ETZ) belief sich für beide Fonds zusammen mit Stand Dezember 2013 auf 67,1 % (52,9 % bzw. 359,81 Mio. EUR im EFRE und 85,6 % bzw. 448,60 Mio. EUR im ESF). Da Zahlungsanträge an die Europäische Kommission für die Periode 2007 bis 2013 noch bis Ende März 2017 möglich sind, war laut Bericht des BMF zum EU-Haushalt im Zeitraum der Gebarungsüberprüfung³⁴ davon auszugehen, dass über die gesamte Periode die für Österreich reservierten Strukturfondsmittel in vollem Umfang abgerufen werden können.

Bei Betrachtung des Ausnutzungsstandes des EFRE, der österreichweit Ende Dezember 2013 bei 52,9 % und in vier Bundesländern (Kärnten, Steiermark, Tirol und Vorarlberg) noch unter 50,0 % lag, war jedoch aus Sicht des RH das Erreichen einer vollständigen Mittelausschöpfung unrealistisch. Beispielsweise lag die Umsetzung in der Steiermark aufgrund mehrfacher Zahlungsstopps der Europäischen Kommission seit dem Jahr 2011 bei 33,8 % (Stand Dezember 2013). Dieser Zahlungsstopp war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung weiterhin aufrecht.

³³ Mit Ende 3. Quartal 2014 lag der Umsetzungsstand bei 95,0 %. Ab dieser Grenze stellt die Europäische Kommission ihre Zahlungsanweisungen ein und überweist nur noch Schlussabrechnungen.

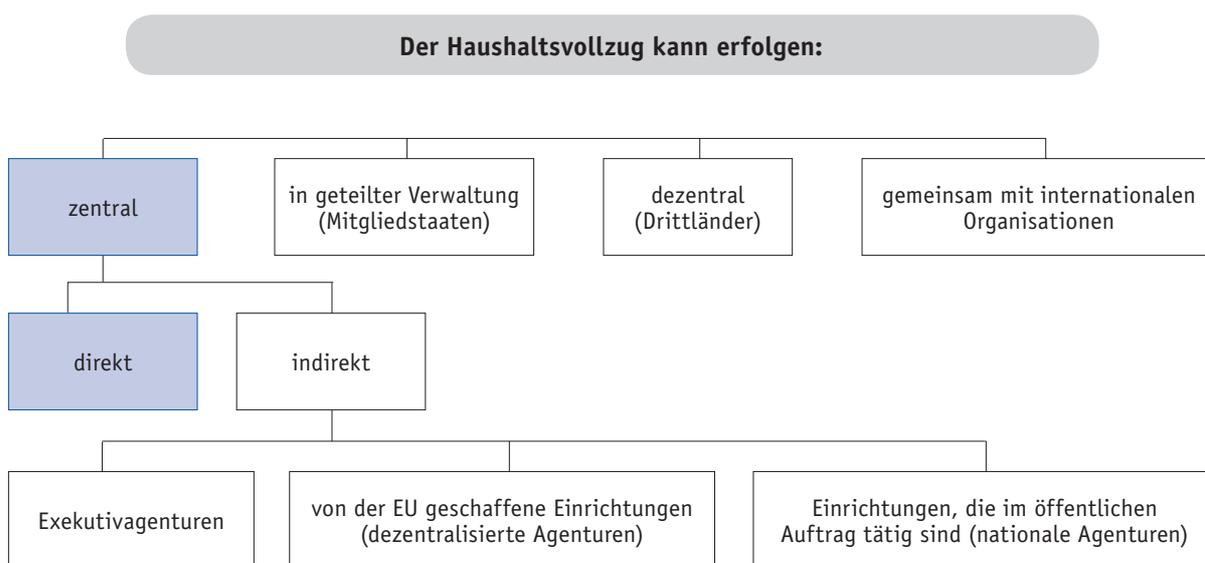
³⁴ Bericht zum EU-Haushalt, Stand 30. Dezember 2014

EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt („Haushaltssaldo des Bundes“)

Zentral verwaltete
Mittel 2013

32 (1) Die Mittelverwaltung durch die Europäische Kommission kann auf vier verschiedene Arten erfolgen:

Abbildung 17: Methoden der Verwaltung von EU-Mitteln



Quelle: Europäische Kommission

Die meisten EU-Mittel (rd. 76 %) werden in geteilter Verwaltung ausgeführt, d.h., die Europäische Kommission hat die Verwaltung der EU-Mittel an die Mitgliedstaaten delegiert. Rund 22 % der EU-Mittel werden zentral verwaltet, d.h. direkt durch die Kommissionsdienststellen oder indirekt über zwischengeschaltete Stellen. Die dezentrale Verwaltung und die Verwaltung gemeinsam mit internationalen Organisationen haben mit jeweils 1 % der verwalteten Mittel nur geringe Bedeutung (siehe dazu EU-Finanzbericht 2012, Reihe Bund 2015/1).

(2) Geteilte Mittelverwaltung erfolgt in Österreich insbesondere im Bereich der Strukturfonds (Rubrik 1b) und der Agrarfonds (Rubrik 2). Die meisten zentral verwalteten Mittel fließen in Österreich in Programme der Rubrik 1a (Wettbewerbsfähigkeit), der Rubrik 3a (Freiheit, Sicherheit und Recht) und der Rubrik 3b (Unionsbürgerschaft).

(3) Die Generaldirektion Haushalt der Europäischen Kommission übermittelte dem RH Zahlungsdaten für Österreich zum Jahr 2013, die die in zentraler Mittelverwaltung abgewickelten Rückflüsse ausweisen:



BKA BMask BMF BMLFUW BMVIT

EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt
(„Haushaltssaldo des Bundes“)

EU-Finanzbericht 2013

Tabelle 15: Zentral verwaltete Mittel 2013 (Rückflüsse)

| | öffentliche Einrichtungen | private Einrichtungen | natürliche Personen | gesamt |
|---|------------------------------|--------------------------|------------------------|---------------|
| | in Mio. EUR | | | |
| Rubrik 1a | 88,73 | 108,80 | 1,29 | 198,82 |
| <i>davon</i> | | | | |
| <i>Siebentes Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (RP7)</i> | 70,21 | 66,50 | 1,20 | 137,91 |
| <i>Transeuropäische Netze (TEN)</i> | 9,73 | 4,12 | 0,00 | 13,86 |
| <i>Lebenslanges Lernen</i> | 2,97 | 23,11 | 0,00 | 26,08 |
| <i>Wettbewerbsfähigkeit und Innovation</i> | 2,95 | 10,08 | 0,00 | 13,04 |
| <i>Sozialpolitische Agenda</i> | 0,54 | 1,43 | 0,01 | 1,99 |
| <i>Sonstiges</i> | 2,32 | 3,55 | 0,07 | 5,94 |
| Rubrik 2 | 4,05 | 4,15 | 0,01 | 8,20 |
| <i>davon</i> | | | | |
| <i>Tier- und Pflanzengesundheit</i> | 1,96 | 0,00 | 0,00 | 1,96 |
| <i>LIFE+ (Umwelt)</i> | 2,08 | 3,80 | 0,00 | 5,88 |
| <i>Sonstiges</i> | 0,01 | 0,35 | 0,00 | 0,36 |
| Rubrik 3a | 24,89 | 1,94 | 0,00 | 26,83 |
| <i>davon</i> | | | | |
| <i>Solidarität und Steuerung der Migrationsströme</i> | 0,89 | 0,24 | 0,00 | 1,13 |
| <i>Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte</i> | 1,30 | 0,18 | 0,00 | 1,48 |
| <i>Grundrechte und Justiz</i> | 0,39 | 1,52 | 0,00 | 1,91 |
| <i>Sonstiges</i> | 22,30 | 0,00 | 0,00 | 22,30 |
| Rubrik 3b | 1,65 | 9,50 | 0,02 | 11,17 |
| <i>davon</i> | | | | |
| <i>Öffentliche Gesundheit und Verbraucherschutz</i> | 0,34 | 0,73 | 0,01 | 1,08 |
| <i>Kultur</i> | 0,66 | 2,92 | 0,00 | 3,59 |
| <i>Jugend in Aktion</i> | 0,04 | 3,01 | 0,00 | 3,05 |
| <i>MEDIA 2007</i> | 0,07 | 1,72 | 0,00 | 1,79 |
| <i>Europa für Bürgerinnen und Bürger</i> | 0,26 | 0,26 | 0,00 | 0,52 |
| <i>Kommunikationsmaßnahmen</i> | 0,27 | 0,38 | 0,02 | 0,66 |
| <i>Sonstiges</i> | 0,00 | 0,47 | 0,00 | 0,47 |
| Summe | 119,31 | 124,39 | 1,32 | 245,02 |
| | in % | | | |
| Summe | 48,69 | 50,77 | 0,54 | 100,00 |

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Europäische Kommission, Generaldirektion Haushalt; Berechnungen RH

EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt („Haushaltssaldo des Bundes“)

Die Zahlungsdaten der Europäischen Kommission wiesen für Österreich zentral verwaltete Rückflüsse in den Rubriken 1a, 2, 3a und 3b insgesamt in der Höhe von 245,02 Mio. EUR im Jahr 2013 aus. Im Jahr 2012 waren es 283,62 Mio. EUR.

Eine Zuordnung nach Programmen ergab, dass 198,82 Mio. EUR (81,1 % der Gesamtmittel) in die Rubrik 1a flossen, davon:

- mehr als die Hälfte in das Siebente Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (RP7) (137,91 Mio. EUR bzw. 56,3 %),
- gefolgt von dem Bereich Lebenslanges Lernen (26,08 Mio. EUR bzw. 10,6 %),
- TEN (13,86 Mio. EUR bzw. 5,7 %) und
- Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (13,04 Mio. EUR bzw. 5,3 %).

Eine Zuordnung nach Empfängern zeigte, dass

- private Einrichtungen mit 124,39 Mio. EUR (50,8 %) knapp mehr erhielten als
- öffentliche Einrichtungen mit 119,31 Mio. EUR (48,7 %); und
- natürliche Personen 1,32 Mio. EUR erhielten (0,5 %).

(4) Rückflüsse unter zentraler Mittelverwaltung unterlagen nicht vollständig der Kontrolle durch den RH, weil dieser für private Unternehmen grundsätzlich nicht prüfungszuständig ist. Somit besteht für Österreich betreffend EU-Mitteln eine „Kontrolllücke“ (siehe dazu EU-Finanzbericht 2012, Reihe Bund 2015/1).

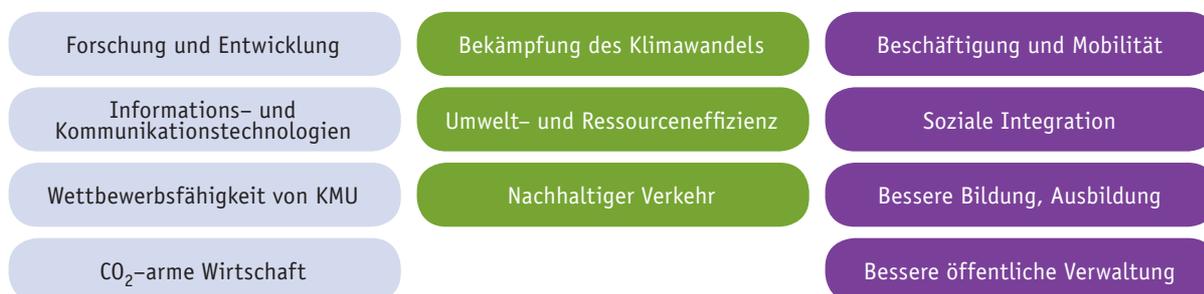
Der RH wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sowohl im Ausschuss als auch im Präsidium (Juli 2004) des Österreich-Konvents Einvernehmen darüber erzielt worden war, die Zuständigkeit des RH zur Überprüfung von EU-Direktförderungen vorzusehen. Bisher erfolgte keine Umsetzung der erforderlichen Verfassungsnovelle.

Programmumsetzung
in Österreich in der
Periode 2014 bis
2020

33 (1) In der Periode 2014 bis 2020 werden die Kohäsions- und Strukturpolitik sowie die Gemeinsame Agrarpolitik und die Gemeinsame Fischereipolitik wieder enger miteinander verknüpft. Die ländliche Entwicklung (ELER), der Regionalfonds (EFRE), der Sozialfonds (ESF), der Meeres- und Fischereifonds (EMFF) sowie der Kohäsionsfonds (KF) werden unter dem „Europäischen Struktur- und Investitionsfonds“ (ESI-Fonds) zusammengefasst und auf die Wachstumsstrategie Europa 2020 und deren Kernziele abgestimmt. In Österreich fallen darunter vier Fonds (ELER, EFRE, ESF und EMFF), welche in der von der Österreichischen Raumordnungskonferenz mit der Europäischen Kommission abgeschlossenen Partnerschaftvereinbarung „Strat.at 2020“ vom 17. Oktober 2014 dargelegt sind.

(2) Gemäß Art. 9 der Dachverordnung (Verordnung (EU) Nr. 1303/2013³⁵) liegt der Fokus der ESI-Fonds auf elf thematischen Zielen:

Abbildung 18: Thematische Ziele der ESI-Fonds



Quelle: Strat.at 2020

Die Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ) folgt nicht diesen thematischen Zielen, sondern bildet in der Periode 2014 bis 2020 ein eigenes Ziel, dessen Umsetzung mittels eigener Verordnung (EU) Nr. 1299/2013³⁶ erfolgt. Die Verantwortlichkeiten sind programmspezifisch festgelegt.

³⁵ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, ABl. Nr. L 347 vom 20. Dezember 2013

³⁶ Verordnung (EU) Nr. 1299/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), ABl. Nr. L 347 vom 20. Dezember 2013

EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt („Haushaltssaldo des Bundes“)

Abbildung 19: Übersicht über Ziele, Fonds und Programme 2014 bis 2020

| ESI-Fonds 2014–2020 in Österreich | | | | |
|---|---|---|--|-----------------|
| 11 thematische EU-2020-Zielsetzungen | | | | |
| STRAT.AT 2020 Partnerschaftvereinbarung | | | | |
| Ziel Europäische territoriale Zusammenarbeit (ETZ) | Ziel Investitionen in Wachstum und Beschäftigung (IWB) | Ziele der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums | Ziele der Gemeinsamen Fischereipolitik | Pro-gramm-ziele |
| EFRE Europäischer Fonds für regionale Entwicklung | ESF Europäischer Sozialfonds | ELER Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums | EMFF Europäischer Meeres- & Fischereifonds | Fonds |
| Beteiligung an 7 grenzüberschr. (CBC), 3 transnationalen (TN) und 4 Netzwerk Programmen EFRE-Mittel (indikative Ö-Anteile): CBC ca. 222 und TN ca. 35 Mio. EUR (laufende Preise) | gemeinsames Regional-Programm ¹ EFRE-Mittel: ca. 536 Mio. EUR (laufende Preise) | nationales Programm ESF-Mittel: ca. 442 Mio. EUR (laufende Preise) | nationales Programm ELER-Mittel: ca. 3.938 Mio. EUR (laufende Preise) | Programmebene |
| | | | nationales Programm EMFF-Mittel: ca. 7 Mio. EUR (laufende Preise) | |

¹ unter Sicherstellung der inhaltlichen und finanziellen strategischen Steuerungs- und Entscheidungskompetenz der Länder
Quellen: Strat.at 2020; Darstellung: Baumgartner/Maier (ÖROK-Geschäftsstelle), Stand Oktober 2014

(3) Die folgenden Tabellen zeigen die Mittelzuteilung der ESI-Fonds in der Periode 2014 bis 2020 sowie im Vergleich zur Periode 2007 bis 2013:

| Tabelle 16: Allokation ESI-Fonds-Mittel in der Periode 2014 bis 2020 | | | |
|--|-----------------|------------------------------------|--------------------------------------|
| | Österreich | davon stärker entwickelte Regionen | davon „Übergangsregion“ (Burgenland) |
| | in Mio. EUR | | |
| EFRE ¹ | 536,26 | 489,27 | 47,00 |
| ESF | 442,09 | 416,78 | 25,31 |
| ELER | 3.937,55 | | |
| EMFF | 6,97 | | |
| Summe | 4.922,87 | | |

¹ ohne ETZ

Quellen: Strat.at 2020; Darstellung RH



BKA BMASK BMF BMLFUW BMVIT

EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt
(„Haushaltssaldo des Bundes“)

EU-Finanzbericht 2013

Tabelle 17: Vergleich der indikativen Mittelzuteilung 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020

| | 2007 bis 2013 | 2014 bis 2020 | Veränderung | |
|-------------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------------|
| | in Mio. EUR | | in % | |
| EFRE ¹ | 680,07 | 536,26 | - 143,81 | - 21,1 |
| ESF | 524,41 | 442,09 | - 82,32 | - 15,7 |
| ELER | 4.025,58 | 3.937,55 | - 88,03 | - 2,2 |
| EMFF | 10,39 | 6,97 | - 3,42 | - 32,9 |
| Summe | 5.240,45 | 4.922,87 | - 317,58 | - 6,1 |

¹ ohne ETZ

Quellen: Strat.at 2020; Europäische Kommission

In Summe erhält Österreich somit in der Periode 2014 bis 2020 um 317,58 Mio. EUR weniger Mittel zugeteilt als in der Periode 2007 bis 2013 (- 6,1 %). Der größte (absolute) Rückgang betrifft mit 143,81 Mio. EUR den EFRE (- 21,1 %).

(4) Die Umsetzung der Programmabwicklung erfolgt in Österreich wie bereits in der Periode 2007 bis 2013 durch das BMLFUW für die Programme ELER und EMFF und das BMASK für das Programm ESF. Anders jedoch im EFRE: Hier erfolgt die Abwicklung unter dem Ziel IWB (Investition in Wachstum und Beschäftigung) – statt wie in der Periode 2007 bis 2013 durch neun Länder-Programme – nunmehr in der Periode 2014 bis 2020 durch ein gemeinsames, österreichweites IWB/EFRE-Regionalprogramm. Die Funktion der Verwaltungsbehörde übernimmt die ÖROK-Geschäftsstelle.³⁷

Programmumsetzung
2014 bis 2020
nach einzelnen
Programmen

EFRE

34 Das nationale Operationelle Programm (OP) „IWB/EFRE“ umfasst die folgenden Bereiche:

- Forschung, Technologie, Entwicklung und Innovation,
- KMU,
- Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft.

³⁷ beim BKA eingerichtet

EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt („Haushaltssaldo des Bundes“)

Die Genehmigung des OP IWB/EFRE durch die Europäische Kommission erfolgte am 16. Dezember 2014. Für den EFRE stehen in der Periode 2014 bis 2020 in Österreich EU-Mittel in Höhe von rd. 536,26 Mio. EUR zur Verfügung.

Die Aufteilung der IWB/EFRE-Mittel auf die Bundesländer erfolgte mit Beschluss der Landeshauptleute-Konferenz im März 2014 und sieht folgende Verteilung vor:

| Tabelle 18: Aufteilung der IWB/EFRE-Mittel 2014 bis 2020 auf die Bundesländer | | | |
|--|-------------------------------------|---------------|--------------|
| | | in Mio. EUR | in % |
| Übergangsregion | Burgenland | 47,00 | 8,8 |
| | stärker entwickelte Regionen | | |
| | Kärnten | 56,79 | 10,6 |
| | Niederösterreich | 122,76 | 22,9 |
| | Oberösterreich | 80,52 | 15,0 |
| | Salzburg | 21,78 | 4,1 |
| | Steiermark | 130,65 | 24,4 |
| | Tirol | 33,65 | 6,3 |
| | Vorarlberg | 18,35 | 3,4 |
| | Wien | 24,75 | 4,6 |
| Österreich | | 536,26 | 100,0 |

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: ÖROK; Darstellung RH

In der Periode 2007 bis 2013 waren für Österreich noch EFRE-Mittel in Höhe von 680,07 Mio. EUR bereitgestellt worden. Das bedeutete für die Periode 2014 bis 2020 einen Rückgang um 21,1 %.

ESF

35 Das nationale OP „Beschäftigung Österreich“ umfasst vor allem die Bereiche

- Förderung der Beschäftigung,
- Mobilität der Arbeitskräfte,
- soziale Eingliederung und Armutsbekämpfung,
- Bildung und Lebenslanges Lernen.



BKA BMASK BMF BMLFUW BMVIT

EU-Zahlungsflüsse im Bundeshaushalt
(„Haushaltssaldo des Bundes“)

EU-Finanzbericht 2013

Die Genehmigung des OP „Beschäftigung“ durch die Europäische Kommission erfolgte am 28. November 2014. Für den ESF stehen in der Periode 2014 bis 2020 in Österreich EU-Mittel in Höhe von rd. 442,09 Mio. EUR zur Verfügung. Dies bedeutet einen Rückgang um 15,7 % im Vergleich zur Vorperiode, in der Österreich aus dem ESF noch 524,41 Mio. EUR erhalten hatte. Das AMS, das in der Periode 2007 bis 2013 mehr als die Hälfte der ESF-Programmbudgets umsetzte, nimmt in der Periode 2014 bis 2020 nicht mehr teil.

ELER

- 36** Die finanziellen Schwerpunkte des OP „Ländliche Entwicklung“ liegen bei den folgenden Zielen:
- Anpassung an den Klimawandel und Risikomanagement,
 - Umweltschutz und Ressourceneffizienz.

Die Genehmigung des OP „Ländliche Entwicklung“ durch die Europäische Kommission erfolgte am 12. Dezember 2014. Für den ELER stehen in der Periode 2014 bis 2020 in Österreich EU-Mittel in Höhe von rd. 3,938 Mrd. EUR zur Verfügung. Dies bedeutet einen Rückgang um 2,2 % im Vergleich zur Vorperiode, in der Österreich noch 4,026 Mrd. EUR zugeteilt bekommen hatte.

Entwicklungen auf EU-Ebene

- | | |
|-------------------------------------|--|
| Haushaltsordnung | 37 Zu den Entwicklungen im Hinblick auf die EU-Haushaltsordnung wird auf den EU-Finanzbericht 2012 (Reihe Bund 2015/1) verwiesen. Seit dessen Veröffentlichung gab es dazu keine neuen Entwicklungen. |
| Europäischer Stabilitätsmechanismus | 38 (1) Um in finanzielle Schwierigkeiten geratenen Mitgliedstaaten finanziellen Beistand zu leisten, bildeten ab Mai 2010 der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM, 60 Mrd. EUR) mit der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF, 440 Mrd. EUR) und IWF-Krediten (250 Mrd. EUR) einen gemeinsamen temporären Schutzschirm |

Entwicklungen auf EU-Ebene

der EU sowie des IWF in Höhe von insgesamt 750 Mrd. EUR zur Stabilisierung der EU-Währung („Euro-Rettungsschirm“).³⁸

Der permanent eingerichtete Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) löste diese Einrichtungen am 27. September 2012 als Hauptinstrument für neue Unterstützungsprogramme der Euro-Länder ab.³⁹ EFSM und EFSF liefen bestimmungsgemäß aus, seit 1. Juli 2013 sind neue Finanzierungszusagen nur mehr durch den ESM möglich.

Am 13. März 2014 trat Lettland, seit 1. Jänner 2014 Mitglied der Eurozone, als 18. Mitglied dem ESM bei. Zu Details in Bezug auf die Organisation des ESM, die Einrichtung und den Zweck siehe EU-Finanzbericht 2012 (Reihe Bund 2015/1), TZ 68 ff.

(2) Die EFSF gewährte Irland, Portugal und Griechenland finanzielle Unterstützung. Während die Unterstützungen für Irland und Portugal bereits ausgelaufen sind, erfolgten für Griechenland weiterhin Zahlungen aus der EFSF. Aus dem 1. Programm erhielt Griechenland 73 Mrd. EUR. Aus dem 2. Programm waren bis Ende Dezember 2014 141,9 Mrd. EUR ausbezahlt. Dieses 2. Programm war mit einer Laufzeit bis Ende Dezember 2014 vorgesehen. Im Dezember 2014 erfolgte eine zweimonatige Verlängerung. Das EFSF-Programm sollte mit 28. Februar 2015 auslaufen; am 27. Februar 2015 stimmte jedoch das Direktorium der EFSF einer neuerlichen Verlängerung um vier Monate zu.

(3) Im Mai 2013 sagte der ESM Zypern Finanzhilfe in Höhe von insgesamt 8,968 Mrd. EUR zu. Bis 15. Dezember 2014 waren davon bereits 5,7 Mrd. EUR ausbezahlt.

(4) Am 31. Dezember 2013 beendete der ESM seine Finanzhilfe an Spanien zur Rekapitalisierung des Bankensektors. In Summe hatte Spanien 41,3 Mrd. EUR erhalten. Die Rückzahlung war für die Jahre 2022 bis 2027 vorgesehen, bis März 2015 hatte Spanien freiwillig 3,112 Mrd. EUR zurückbezahlt.

³⁸ Der EU-Finanzbericht 2010 des RH (Reihe Bund 2012/7) enthält eine zusammenfassende Darstellung der verschiedenen eingesetzten Stabilisierungsinstrumente: Fazilität des mittelfristigen Beistands für Nicht-Euro-Länder der EU (Unterstützung für Lettland, Rumänien und Ungarn), erstes Unterstützungspaket für Griechenland, Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) für EU-Mitgliedstaaten (Unterstützung für Irland und Portugal), Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) für Euro-Länder (Unterstützung für Irland, Portugal und Griechenland), Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM) für ESM-Mitglieder.

³⁹ Der ESM wurde am 11. Juli 2011 und am 2. Februar 2012 in einer geänderten Fassung unterzeichnet (ESM-Vertrag) und trat am 27. September 2012 als intergouvernementale Einrichtung nach Völkerrecht in Kraft.

(5) Externe öffentliche Finanzkontrolle für den ESM

Der Prüfungsausschuss (Board of Auditors) prüft die Konten des ESM und überzeugt sich von der Ordnungsmäßigkeit des Abschlusses. Die Tätigkeit umfasst die Prüfung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit, der Wirtschaftlichkeit sowie des Risikomanagements des ESM gemäß den internationalen Prüfungsstandards. Weiters überwacht der Prüfungsausschuss die internen und externen Prüfungsmechanismen und deren Ergebnisse. Der Prüfungsausschuss kann das Direktorium laufend über seine Feststellungen unterrichten. Zusätzlich erstellt er für den Gouverneursrat jährlich einen Bericht. Dieser ist den nationalen Parlamenten, der ORKB der ESM-Mitglieder und dem Europäischen Rechnungshof zugänglich zu machen sowie dem Europäischen Parlament zur Information zu übermitteln. Die Übermittlung des Prüfberichts erfolgt üblicherweise im Juni des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres. Zu den inhaltlichen Feststellungen für das Jahr 2013 siehe EU-Finanzbericht 2012 (Reihe Bund 2015/1, TZ 77).

Europäische
Bankenunion

- 39** (1) Zur Stärkung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion startete die Europäische Kommission im Mai 2012 einen Aufruf zur Entwicklung einer Bankenunion, deren wesentliches Ziel sein sollte, die Transparenz des Bankensektors zu steigern sowie die Staatsschulden von den Bankschulden zu entkoppeln. Im September 2012 veröffentlichte die Europäische Kommission den Fahrplan für die Einrichtung einer Bankenunion. Am 13. Dezember 2012 einigte sich der ECOFIN auf ein System der Bankenaufsicht.

Die Bankenunion stützt sich auf drei Säulen:

1. den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM),
2. den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM) und
3. das Einlagensicherungssystem (Deposit Guarantee Schemes, DGS).

Die Details der drei Säulen sind dem EU-Finanzbericht 2012 (Reihe Bund 2015/1), TZ 72 ff. zu entnehmen. Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus nahm am 4. November 2014 seine operative Tätigkeit auf.

Entwicklungen auf EU-Ebene

Die Abwicklungsverordnung⁴⁰ gilt ab 1. Jänner 2016, die nationale Umsetzung der „Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie“ erfolgte in Österreich mit dem Sanierungs- und Abwicklungsgesetz⁴¹, das am 1. Jänner 2015 in Kraft trat. Die Richtlinie über die Erneuerung der Systeme zur Einlagensicherung⁴² trat am 2. Juli 2014 in Kraft, die Umsetzung der Richtlinie soll in zwei Schritten bis 3. Juli 2015 bzw. 31. Mai 2016 erfolgen.

(2) Aufgrund der Umnummerierung von Artikeln in der Abwicklungsverordnung wurde eine Berichtigung des zwischenstaatlichen Übereinkommens notwendig. Diese soll nun rasch von den Mitgliedstaaten angenommen werden, um eine fristgerechte Ratifizierung des Abkommens zu gewährleisten. Österreich hat der Korrektur des Abkommens auf EU-Ebene bereits zugestimmt, aber noch keine nationalen Umsetzungsmaßnahmen getroffen.

40 Nach überwiegender Ansicht der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) der EU obliegt die Prüfständigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB), und damit die Prüfständigkeit im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus, allein dem Europäischen Rechnungshof. Die Satzung der EZB spricht von einer Prüfung der „Effizienz der Verwaltung“ (Art. 27). Die tatsächliche Prüfständigkeit des Europäischen Rechnungshofes im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus ist nicht abschließend geklärt. Einige nationale ORKB sehen durch den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus eine Einschränkung ihrer nationalen Prüfmandate und befürchten das Entstehen einer Prüfungslücke über die Aufsicht signifikanter Banken. Der Kontaktausschuss bereitet im Jahr 2015 unter dem Vorsitz der ORKB Niederlande und Deutschland eine koordinierte Prüfung zu diesem Thema vor, an der auch der österreichische RH teilnimmt.

Investitionsoffensive

41 (1) Als oberste Priorität der Europäischen Kommission gilt die Beschäftigung und das Wachstum. Am 26. November 2014 beschloss die Europäische Kommission daher eine Investitionsoffensive, um die Investitionstätigkeit in der EU anzuregen. Die Investitionsoffensive soll, so

⁴⁰ Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010, ABl. Nr. L 225 vom 30. Juli 2014

⁴¹ Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken (BaSAG), BGBl. I Nr. 98/2014

⁴² Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Einlagensicherungssysteme, ABl. Nr. L 173 vom 12. Juni 2014

die Europäische Kommission, den Weg für eine wirtschaftliche Erholung in Europa ebnen.

(2) Die Investitionsoffensive stützt sich auf drei Komponenten:

1. Mobilisierung von zusätzlichen Investitionsmitteln in Höhe von mindestens 315 Mrd. EUR in den nächsten drei Jahren für zusätzliche öffentliche und private Investitionen,
2. gezielte Initiativen, die sicherstellen sollen, dass diese zusätzlichen Investitionen auf die Bedürfnisse der Realwirtschaft abgestimmt sind und
3. Maßnahmen zur Verbesserung der Vorhersehbarkeit der regulatorischen Rahmenbedingungen und zum Abbau von Investitionshemmnissen.

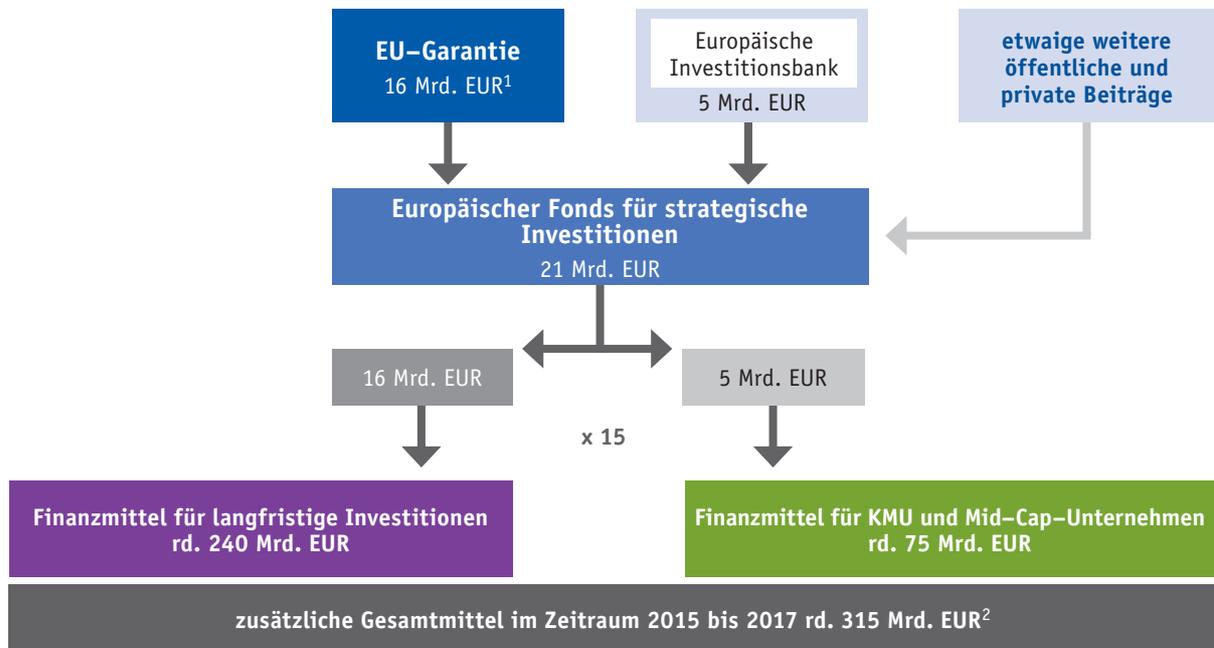
(3) Zur Erreichung dieses Ziels soll ein neuer Europäischer Fonds für strategische Investitionen (EFSI) innerhalb der Europäischen Investitionsbank (EIB) eingerichtet werden. Die EU stellt eine Garantie im Umfang von 16 Mrd. EUR, die EIB einen Betrag von 5 Mrd. EUR zur Verfügung.

Aufgabe des EFSI ist die Mobilisierung zusätzlicher privater Finanzmittel und nationaler Fördermittel von Mitgliedstaaten, um auf der Grundlage seiner anfänglichen Risikotragfähigkeit einen Multiplikatoreffekt von 1:15 zu erreichen und von anfänglich 21 Mrd. EUR im Zeitraum 2015 bis 2017 zusätzliche Finanzmittel von mindestens 315 Mrd. EUR zu generieren. Davon sollen rd. 240 Mrd. EUR für strategische Investitionen und 75 Mrd. EUR für KMU und Mid-Cap-Unternehmen⁴³ eingesetzt werden.

⁴³ Unternehmen mit mittlerem Börsenwert

Entwicklungen auf EU-Ebene

Abbildung 20: Der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFISI)



¹ 50 %-Garantie = 8 Mrd. EUR aus der Infrastrukturfazilität Connecting Europe (3,3), Horizont 2020 (2,7) und Haushaltsmarke (2)

² abzüglich der als Garantie verwendeten anfänglichen EU-Beiträge: 307 Mrd. EUR

Quelle: Europäische Kommission COM(2014) 903 final

Der Einsatz neuer EU-Förderinstrumente, wie Darlehen, Beteiligungskapital und Garantien, anstelle herkömmlicher Zuschüsse soll die Wirkung noch verstärken. Der Fonds soll seine Arbeit Mitte 2015 aufnehmen.

(4) Die Mittel sollen der Realwirtschaft zugute kommen und in Projekte mit Mehrwert fließen, wie z.B.

- strategische Infrastrukturen (Investitionen in Projekte in den Bereichen Digital- und Energiewirtschaft im Sinne der einschlägigen EU-Politik);
- Verkehrsinfrastrukturen in Industriezentren, Bildung und Berufsbildung;
- Investitionen zur Verbesserung der Beschäftigungsperspektiven, insbesondere Maßnahmen für KMU und zur Förderung der Jugendbeschäftigung;

- ökologisch nachhaltige Projekte;
- Innovation, Forschung und Entwicklung.

Für die Auswahl der Projekte sollen drei Schlüsselkriterien beachtet werden:

- EU-Mehrwert (Förderung von EU-Zielen);
- Wirtschaftlichkeit und ökonomischer Wert – Vorrang genießen Projekte mit hoher sozioökonomischer Rendite;
- Möglichkeit des Projektstarts innerhalb der nächsten drei Jahre.

(5) Die Umsetzung der Investitionsoffensive bedarf laut Europäischer Kommission eines klaren, vorhersehbaren und stabilen Regulierungsrahmens auf europäischer wie auf nationaler Ebene. Das betrifft Maßnahmen im Finanzsektor, z.B. die Schaffung einer Kapitalmarktunion, um KMU besser mit Kapital zu versorgen, aber auch Maßnahmen im Bereich der Bürokratie in den Mitgliedstaaten, wie einfache, klare, berechenbare und zweckdienliche Regulierung auf allen Ebenen.

(6) Projektliste

Zur Identifizierung realisierbarer Investitionen war laut ECOFIN von der Europäischen Kommission und der EIB unter Mitwirkung der Mitgliedstaaten eine Task Force einzusetzen. Die Aufgabe der Task Force war,

- einen Überblick über die Trends und den Bedarf von Investitionen zu geben,
- Hindernisse und Engpässe zu ermitteln und Lösungen zu deren Überwindung vorzuschlagen,
- strategische Investitionen mit EU-Mehrwert zu ermitteln, die in kurzer Zeit realisiert werden können, sowie
- Empfehlungen für die Entwicklung einer glaubwürdigen und transparenten mittel- und langfristigen Projektliste zu erarbeiten.

Im Dezember 2014 veröffentlichte die Task Force ihren Bericht. Die darin enthaltene Projektliste enthielt rd. 2.000 Projekte mit einem Potenzial von 1.300 Mrd. EUR; davon soll ein Wert von rd. 500 Mrd. EUR in den nächsten drei Jahren realisiert werden können.

Entwicklungen auf EU-Ebene

Österreich hatte 19 Projekte mit einem Investitionsvolumen von rd. 28 Mrd. EUR eingereicht; davon könnten rd. 11 Mrd. EUR in den nächsten drei Jahren realisiert werden. Die Projekte betrafen hauptsächlich die Bereiche Innovation, Forschung und Entwicklung sowie Investitionen in die Infrastruktur des Transportwesens (Bahn und Straßenverkehr).

Die Task Force betonte wiederholt in ihrem Bericht, dass sie die vorgelegten Projekte in den meisten Fällen keiner offiziellen Freigabe oder Sorgfältigkeitsprüfung unterzogen habe, dass die Liste daher als illustrativ und unvollständig zu behandeln sei und weder die Mitgliedstaaten noch die EZB oder EIB binde.

(7) Im Zusammenhang mit der externen Kontrolle des EFSI sind aktuell einige Fragen offen. Grundsätzlich obliegt diese dem Europäischen Rechnungshof⁴⁴, wichtige Elemente der Rechenschaftspflicht (z.B. die Gewährleistung eines angemessenen Maßes an Transparenz und Rechenschaftspflicht im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften, das Fehlen einer direkten Zuständigkeit des Europäischen Parlaments für die EIB sowie generell der Umfang der Prüfmöglichkeit des Europäischen Rechnungshofes bei der EIB) sind jedoch noch ungeklärt.

Der Europäische Rechnungshof beabsichtigt, seine Prüfungen in einer ersten Phase auf Recht- und Ordnungsmäßigkeitsfragen zu beschränken, Wirtschaftlichkeitsprüfungen sind erst in einer zweiten Phase (nach Angaben des Europäischen Rechnungshofes etwa in drei Jahren) vorgesehen. Damit bliebe die erste Phase des EFSI einer Wirtschaftlichkeitsprüfung entzogen.

Vor diesem Hintergrund hielt der Kontaktausschuss bei seinem Treffen im Juni 2015 in Riga zum EFSI fest, dass

- die Auswirkungen einiger wichtiger Elemente der Steuerung und Rechenschaftspflicht geklärt werden müssen;
- ein Teil des finanziellen Risikos durch das EU-Budget getragen wird;
- die nationale Finanzierung von Projekten weitere Verpflichtungen für öffentliche Finanzen bedeuten, inklusive das Risiko einer höheren nationalen Verschuldung und

⁴⁴ vgl. Art. 20 Entwurf einer Verordnung des Europäischen Rates und des Rates über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen und Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013, Finaler Kompromiss, 5. Juni 2015

- Unsicherheit darüber herrscht, wie die Nachhaltigkeit der Projekte gewährleistet werden soll.

Der Kontaktausschuss erachtet es daher als nützlich, die Auswirkung der Steuerung und Rechenschaftspflicht und deren mögliche Konsequenzen für die externe öffentliche Kontrolle zu untersuchen.

(8) Kapitalmarktunion

Am 18. Februar 2015 veröffentlichte die Europäische Kommission ein Grünbuch zur Kapitalmarktunion. Damit soll eine EU-weite Diskussion über mögliche Maßnahmen angeregt werden. Die Europäische Kommission ersuchte das Europäische Parlament, den Rat, andere EU-Institutionen und nationale Parlamente sowie den Finanzsektor, Unternehmen und alle interessierten Kreise, Stellungnahmen bis zum 13. Mai 2015 zu übermitteln.

Nach der öffentlichen Konsultation wird die Europäische Kommission in der zweiten Jahreshälfte 2015 einen Aktionsplan vorlegen, der einen Fahrplan mit zeitlichen Vorgaben enthalten wird, um bis 2019 die Grundsteine für die Kapitalmarktunion zu legen. Ausgehend von den Konsultationsergebnissen wird die Europäische Kommission entsprechende Maßnahmen zur Beseitigung jener Hemmnisse erarbeiten, die grenzüberschreitenden Investitionen in der EU und dem Zugang von Unternehmen zu Finanzmitteln im Wege stehen.

Friends of the
Presidency Group

- 42** Unter italienischer Ratspräsidentschaft wurde im Jahr 2014 die Arbeitsgruppe „Friends of the Presidency Group“ eingerichtet, welche die bisherige Arbeitsweise der EU näher untersuchen sollte. Das Hauptanliegen der Gruppe „ist eine transparentere Gestaltung der Entscheidungsprozesse, die aber, wie von der Gruppe betont wird, die nötige Vertraulichkeit politischer Debatten nicht beeinträchtigen darf“⁴⁵. Davon umfasst sind die Verbesserung von Abläufen im Rechtsetzungsprozess, wobei Programmplanung, Subsidiaritätsprüfung und Transparenz im Vordergrund stehen. Weiters soll die Mitwirkung nationaler Parlamente an der EU-Rechtsetzung gestärkt werden. Im Dezember 2014 präsentierte die Arbeitsgruppe einen Bericht, auf Basis dessen der österreichische Bundesrat sowohl einen Entschließungsantrag als auch eine Mitteilung an die Europäische Kommission annahm. Darin drängte er zur Verbesserung der Mitwirkungsrechte nationaler Parlamente und mehr Transparenz. Insbesondere forderte der Bundesrat

⁴⁵ siehe dazu Parlamentskorrespondenz Nr. 82 vom 4. Februar 2015

Entwicklungen auf EU-Ebene

- die restriktivere Verwendung delegierter Rechtsakte und verstärkte Transparenz (Veröffentlichung der Entwürfe) sowie eine engere Einbindung nationaler Experten;
- die Weiterentwicklung der Mitgestaltungsmöglichkeiten nationaler Parlamente durch die Abgabe von Stellungnahmen im gesamten Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens;
- die Einbindung nationaler Parlamente im Bereich der Koordination der Budget- und Wirtschaftspolitik im Rahmen des Europäischen Semesters und
- mehr Transparenz gegenüber Parlamenten und Bürgern.

Der Bundesrat schlug darüber hinaus vor, ein Interpellationsrecht für nationale Parlamente auf EU-Ebene zu schaffen.

Position RH

43 Der RH hatte in der Vergangenheit zu delegierten Rechtsakten der Europäischen Kommission mehrfach Kritik geäußert und weist aus diesem Anlass erneut darauf hin, dass nicht feststeht, ob bzw. inwieweit aus solchen Rechtsakten auch Aufgaben und Verantwortungen für die nationalen ORKB erwachsen können. Nach Ansicht des RH bergen in delegierten Rechtsakten vorgenommene Spezifizierungen für die externe öffentliche Finanzkontrolle das potenzielle Risiko, wesentliche Elemente der nationalen parlamentarischen Kontrolle auszuhöhlen. Dies wäre etwa dann der Fall, wenn ORKB der Mitgliedstaaten im unmittelbaren Auftrag von EU-Organen tätig und diesen direkt berichtspflichtig würden.

Der RH erachtet es – aus Gründen der öffentlichen Transparenz und Klarheit der Aufgaben- und Verantwortungszuordnung (z.B. solche auf Mitgliedstaatenebene und solche auf EU-Ebene) sowie der Ressourcenallokation im Bereich der ORKB der Mitgliedstaaten als unabhängige Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle – für wesentlich, dass EU-rechtlich überbundene Kernaufgaben der externen öffentlichen Finanzkontrolle auf primärrechtlicher Ebene grundgelegt werden.

Die Entschließung des Bundesrates zu mehr Transparenz der Entscheidungsprozesse erachtete der RH daher als positiv.



Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

Allgemein

44 Der Europäische Rechnungshof nimmt gemäß Art. 285 AEUV die Finanzkontrolle der EU wahr. Er überprüft gemäß Art. 287 AEUV die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der EU sowie jeder von der EU geschaffenen Einrichtung oder sonstigen Stelle, soweit der Gründungsakt dies nicht ausschließt. Er überprüft deren Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit und überzeugt sich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Die Prüfungen werden gemäß Art. 287 Abs. 3 AEUV erforderlichenfalls in den Mitgliedstaaten in Verbindung mit den nationalen Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) (im Wortlaut: den einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorganen) durchgeführt.

Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes in Österreich

Zusammenwirken von Europäischem Rechnungshof und RH

45 Die technisch-organisatorischen Modalitäten des Zusammenwirkens des Europäischen Rechnungshofes mit den ORKB der Mitgliedstaaten ist in Beschlüssen des Kontaktausschusses der Präsidenten des Europäischen Rechnungshofes und der ORKB der Mitgliedstaaten geregelt. Auf dieser Grundlage kündigt der Europäische Rechnungshof den ORKB der Mitgliedstaaten seine Prüfungen in dem betroffenen Mitgliedstaat in Form von Vier-Monats-Vorschauen an und konkretisiert sie in der Folge.

Seit dem Beitritt Österreichs zur EU (1995) arbeitet der RH mit dem Europäischen Rechnungshof auf der Grundlage des Art. 287 Abs. 3 AEUV unter Wahrung seiner Unabhängigkeit in partnerschaftlicher und vertrauensvoller Weise zusammen. Der RH macht regelmäßig von seinem ihm im AEUV eingeräumten Recht Gebrauch, an Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes in Österreich teilzunehmen. Dabei verfolgt er als Ziel,

- Informationen aus erster Hand über die Prüftätigkeit des Europäischen Rechnungshofes in Österreich zu erlangen, um in der Folge den allgemeinen Vertretungskörpern in Bund, Ländern und Gemeinden über die inhaltlichen Feststellungen des Europäischen Rechnungshofes, über Stärken und Schwachstellen der Gebarung mit EU-Mitteln in Österreich sowie über sonstige Wahrnehmungen zu berichten,
- Ansatzpunkte für die Fokussierung der initiativen Prüfungstätigkeit des RH mit Bezug auf die Gebarung mit EU-Mitteln zu gewinnen; so veranlassten Erkenntnisse im Zuge der Teilnahme des RH

Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

an Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes ihn zu vertiefenden eigenständigen Prüfungen, insbesondere im Bereich der Agrarfonds: „LEADER 2007 bis 2013“ (Reihe Bund 2012/7), „Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007“ (Reihe Bund 2013/5) und „Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich“ (Reihe Bund 2014/12);

- Kenntnisse über die Arbeitsweise des Europäischen Rechnungshofes zu erlangen bzw. zu vertiefen sowie
- zwischen dem Prüfteam des Europäischen Rechnungshofes und den österreichischen Stellen – im Sinne der Klarstellung von Sachverhalten – vermittelnd zu wirken.

Art der Teilnahme

- 46** Der RH nimmt – in Abhängigkeit von der Gebarungs- und Risikorelevanz des Prüfungsthemas und nach Maßgabe seiner Prioritäten im Einzelfall – an Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes in Österreich grundsätzlich auf zwei Arten teil:
- Teilnahme unter paralleler Abwicklung einer Gebarungsüberprüfung durch den RH, die inhaltlich und zeitlich auf das jeweilige Prüfungsvorhaben des Europäischen Rechnungshofes abgestimmt ist, und
 - Teilnahme im Sinne einer beobachtenden Begleitung.

Die Teilnahme des RH an den Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes stellt sicher, dass der RH grundsätzlich in den Kommunikationsprozess des Europäischen Rechnungshofes mit den überprüften Stellen in Österreich eingebunden ist (vorläufige Prüfungsfeststellungen des Europäischen Rechnungshofes, Stellungnahmen der österreichischen überprüften Stellen) und die Ziele des RH, die er mit der Teilnahme verfolgt, erreicht werden können. Damit leistet der RH einen bedeutenden Beitrag zur laufenden Qualitätssicherung des EU-Finanzmanagements in Österreich. Er unterstützt so auch die Tätigkeit und Wirkungsweise des Europäischen Rechnungshofes.



Prüfungen mit Teilnahme des RH

- 47 (1) Der RH begleitete den Europäischen Rechnungshof unter Wahrung seiner Unabhängigkeit im Zeitraum von Jänner 2013 bis Februar 2015 bei folgenden Prüfungen:

Tabelle 19: Teilnahme des RH an Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes (Zeitraum: Jänner 2013 bis Februar 2015)

| Prüfungsgegenstand | Prüfungsthemen | ZVE | WP |
|--|---|-------------------|----|
| EFRE Programm Ziel 2 Steiermark in der Periode 2000–2006 | Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit von Vorgängen bei ausgewählten Einzelprojekten | 2012 ¹ | |
| ELER, Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums; Maßnahmen Nr. 214, 211 und 123 | Prüfung von fünf ausgewählten Zahlungen auf die Einhaltung der rechtlichen, administrativen, finanziellen und der die tatsächliche Umsetzung betreffenden Bedingungen | 2013 | |
| TEN-T | Prüfung des Projekts „Bauarbeiten für eine neue Hochgeschwindigkeitsverbindung zwischen Kundl/Radfeld und Baumkirchen“ | 2013 | |
| Sozialversicherungsverband „New Services for EESSI“ | Zufallsstichprobe: Prüfung einer Abschlusszahlung | 2013 | |
| ELER, Wissenstransfer und Beratung (Maßnahmen Nr. 311 und Nr. 131) | Prüfung von Management- und Kontrollsystemen zur wirksamen Umsetzung von Wissenstransfer- und Beratungsmaßnahmen | | X |
| ESF Beschäftigung Österreich | Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit von sieben Objekten im Zusammenhang mit der Zahlung der Europäischen Kommission | 2014 | |

ZVE = Zuverlässigkeitserklärung; WP = Wirtschaftlichkeitsprüfung

¹ Prüfung erfolgte im Jahr 2013

Quellen: Prüfungsankündigungen des Europäischen Rechnungshofes

(2) Prüfungen ohne Vor-Ort-Teilnahme des RH

Der Europäische Rechnungshof führte in Österreich im Zeitraum Jänner 2013 bis Februar 2015 folgende Prüfungen durch, in die der RH eingebunden war, bei denen der RH jedoch den Europäischen Rechnungshof nicht vor Ort begleitete:

Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

**Tabelle 20: Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes ohne Teilnahme des RH
(Zeitraum: Jänner 2013 bis Februar 2015)**

| Prüfungsgegenstand | Prüfungsthemen | ZVE | WP |
|---|---|-------------------|----|
| Jugend in Aktion | Prüfung von zwei Projekten im Bereich Bildung Audiovisuelles und Kultur | 2012 ¹ | |
| EFRE Förderung der Biodiversität und des Naturschutzes | Fragebogenerhebung über die Gründe der Nutzung bzw. Nichtnutzung von EFRE-Mitteln | | X |
| 7. Forschungsrahmenprogramm | Prüfung des Projekts TOLERAGE | 2013 | |
| 7. Forschungsrahmenprogramm | Prüfung des Projekts ULICE | 2013 | |
| Marktordnung Bienenzucht | Fragebogenerhebung über EU-Konzepte zur Bienenzucht und Bienengesundheit | | X |
| ELER, Maßnahme Nr. 226, Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials | Evaluierung der im Rahmen der Maßnahme erzielten Resultate | | X |
| ERASMUS | Aktenprüfung eines Projekts der Akademie der Bildenden Künste | 2013 | |
| ELER, Entwicklung des ländlichen Raums | Fragebogenerhebung über die von den Mitgliedstaaten zur Sicherstellung der Angemessenheit der Kosten angewendeten Praktiken | | X |
| ELER, Technische Hilfe | Mittelverwendung für Technische Hilfe im Bereich „Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums“ | | X |
| ELER, Entwicklung des ländlichen Raums, Maßnahmen Nr. 211, 214, 215, Ausgleichszahlungen, Agrarmaßnahmen, Tierschutzmaßnahmen | Prüfung von fünf ausgewählten Vorgängen auf die Einhaltung der rechtlichen, administrativen, finanziellen und der die tatsächliche Umsetzung betreffenden Bedingungen | 2014 | |
| 6. Rahmenprogramm | Prüfung des Projekts Global Renewable Energy and Environmental Neighbourhoods as Solar Cities | 2014 | |
| SESAR JU | Prüfung der Ex-post-Kontrolle | 2014 | |
| 7. Forschungsrahmenprogramm | Prüfung der Berichte über die Prüfungen des Geschäftsjahres 2013 der Gemeinsamen Unternehmen ARTEMIS und ENIAC | 2014 | |
| ELER, Finanztechnische Maßnahmen | Fragebogenerhebung über die Einrichtung finanztechnischer Maßnahmen | | X |
| ELER, Entwicklung des ländlichen Raums, Maßnahmen Nr. 211, 214, Ausgleichszahlungen, Agrarmaßnahmen | Prüfung von fünf ausgewählten Zahlungen | 2014 | |
| TEM | Prüfung ausgewählter Zollämter | 2014 | |
| Agentur der Europäischen Union für Grundrechte | Finanzprüfung | | |
| 7. Forschungsrahmenprogramm | Prüfung des Projekts SMARTLAM | 2014 | |
| Statistik Agrarpolitik | Fragebogenerhebung über das landwirtschaftliche Einkommen und die Leistungsindikatoren landwirtschaftlicher Betriebe | | X |

ZVE = Zuverlässigkeitserklärung; WP = Wirtschaftlichkeitsprüfung

¹ Prüfung erfolgte im Jahr 2013

Quellen: Prüfungsankündigungen des Europäischen Rechnungshofes

Die in Österreich durchgeführten Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes finden Eingang in die Prüfungsfeststellungen des Europäischen Rechnungshofes im Rahmen seines Jahresberichts samt Zuverlässigkeitserklärung (ZVE) oder in Sonderberichte (Wirtschaftlichkeitsprüfungen).



BKA BMASK BMF BMLFUW BMVIT

Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

EU-Finanzbericht 2013

48 Aufgrund seiner Prüftätigkeit in Österreich erwähnte der Europäische Rechnungshof in seinem Jahresbericht für das Haushaltsjahr 2013⁴⁶ Österreich vor allem im Zusammenhang mit

- systematischen Schwachstellen im Zusammenhang mit Dauergrünland in Österreich und weiteren Mitgliedstaaten (Kasten 3.1, Fußnote 20) und
- der Nichteinhaltung von Beihilfenvoraussetzungen bei Investitionsprojekten oder bei den entsprechenden Ausgaben (Kasten 4.2). (Zum Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofes für das Haushaltsjahr 2013 insgesamt siehe TZ 52).

Der RH weist erneut darauf hin, dass Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Systemprüfungen notwendig sind, um einen Beitrag zur Verbesserung der Systeme und zur Erhöhung der Wirksamkeit der nationalen Verwendung der EU-Mittel zu leisten.

Koordinierte
Prüfungen mit
EU-Bezug

49 Der RH nahm im Rahmen der Kontaktausschuss-Arbeitsgruppe Strukturfonds V an der koordinierten Prüfung „Vereinfachung der Rechtsvorschriften für Strukturfonds“ teil („EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften“, Reihe Bund 2013/11). Weiters führte der RH gemeinsam mit den ORKB Deutschland und Ungarn eine koordinierte Prüfung zum Thema „Eurofisc“ durch (RH Reihe Bund 2015/14).

Eigenständige
Prüfungen des RH
mit EU-Bezug

50 Überdies führt der RH verstärkt eigenständige Prüfungen mit EU-Bezug durch (siehe dazu auch EU-Finanzbericht 2012, Reihe Bund 2015/1) und veröffentlichte dazu seit 2013 folgende Berichte:

- Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007 (Reihe Bund 2013/5);
- Austrian Institute of Technology GmbH betreffend Forschungsprojekt UniversAAL (Reihe Bund 2013/10);
- EU-Förderungen aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften (Reihe Bund 2013/11);
- Nationale Maßnahmen zum 7. EU-Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (Reihe Bund 2014/10);

⁴⁶ Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 2013, ABl. Nr. C 398 vom 12. November 2014

Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

- Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich (Reihe Bund 2014/12);
- Europäische Territoriale Zusammenarbeit (Reihe Bund 2014/15);
- LEADER 2007–2013 im Land Kärnten; Follow-up-Überprüfung (Reihe Kärnten 2015/3);
- ESF-Prüfbehörde (Veröffentlichung noch im Jahr 2015);
- Einzelentscheidungen bei EFRE-Förderungen (Veröffentlichung im Jahr 2016).

Prüfungsfeststellungen des RH

51 (1) In seinen eigenständigen EU-Prüfungen traf der RH im Wesentlichen folgende Feststellungen (thematisch gegliedert nach Rubriken bzw. nach der Gliederung des Jahresberichts des Europäischen Rechnungshofes, siehe TZ 52):

(2) Im Bereich Nachhaltiges Wachstum (Regionalpolitik, Energie und Verkehr):

- RH-Bericht „EU-Förderungen aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften“ (Reihe Bund 2013/11)

Aus Sicht von Förderungsempfängern und Verwaltungsstellen galten Projekte des EFRE im Allgemeinen als deutlich aufwändiger als vergleichbare national geförderte Projekte, vor allem in Bezug auf Nachweis- und Belegpflichten sowie Umfang und Häufigkeit von Prüfungen. Die (formalen) EU-Anforderungen an die nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme der EFRE-Regionalprogramme 2007 bis 2013 erhöhten die Komplexität und den Aufwand.

Der RH hatte daher insbesondere empfohlen,

- die nationalen Förderfähigkeitsregeln in Richtung einer kohärenten nationalen EFRE-Abwicklungsrichtlinie auszugestalten;
- auf eine Harmonisierung von teilweise unterschiedlichen Vorgaben und Standards der Förderstellen des Bundes und der Länder hinzuwirken;

- bei Projektbewilligungen auf Basis von Einzelentscheidungen in besonderem Maße auf die Anwendung vergleichbarer, üblicherweise in Förderrichtlinien festgelegter Verfahrensstandards zu achten;
 - das Augenmerk verstärkt auch auf angemessene verwaltungsinterne Kontrollen von rein national finanzierten Förderungen zu lenken.
- RH-Bericht „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ (Reihe Bund 2014/15)

Die Umsetzung des EU- und national kofinanzierten Programms „Europäische Territoriale Zusammenarbeit Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“ (ETZ-Programm AT-CZ) war sehr komplex: Bei jedem Projekt mussten sich mehrere Projektpartner, Programmbehörden und nationale Verwaltungsstellen grenzüberschreitend abstimmen; mehrere Projektphasen gingen mit aufwändigen Berichts- und Kontrollpflichten einher. Für den Aufwand der Programmumsetzung widmete Österreich bis Ende 2013 mehr als doppelt so viele Mittel wie von der EU vorgegeben. Dennoch verfügten die Programmbehörden für ihre umfangreichen Aufgaben und Verantwortungen nur über verhältnismäßig geringe Ressourcen und ungünstige Rahmenbedingungen.

Die Prüf- und Kontrollstellen konnten die von der EU vorgegebenen Fristen häufig nicht einhalten.

Die Projektauswahl und Projektgenehmigung traf der mit tschechischen und österreichischen Vertretern besetzte gemeinsame Begleitausschuss einstimmig. Trotz dieser supranationalen Entscheidungsfindung haftete gemäß EU-Vorgabe jeder Mitgliedstaat anteilig für die EFRE-Mittel. Die landesinterne Projektbegutachtung, Haftungsübernahme und Willensbildung, die v.a. in den Ländern Niederösterreich und Wien weitgehend formlos erfolgten und mangels Dokumentation nicht nachvollziehbar waren, stellten dabei ein Risikopotenzial dar.

Der RH hatte daher insbesondere empfohlen,

- eine ETZ-Verfahrensrichtlinie zu erarbeiten
 - o zur Harmonisierung sowie insbesondere Vereinfachung der nationalen Verfahren und Standards,

Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

- o zur Regelung der Haftung des Mitgliedstaates bzw. der Bundesländer und
- o zur Regelung der Zuständigkeit und Verantwortung der Landesverwaltungen sowie von Mindeststandards der landesinternen Verfahren der ETZ-Umsetzung, der landesinternen Rolle und Verantwortung;
- den Antragstellern ausreichend detaillierte Antragsunterlagen abzuverlangen und die ETZ-Projektanträge angemessen zu begutachten;
- Interessenkonflikte und personelle Unvereinbarkeiten auszuschließen und den Grundsatz der Funktionstrennung bei der Vergabe von Förderungen strikt zu beachten;
- die Funktionsfähigkeit der Verwaltungsbehörde durch eine Neuausrichtung der vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen sicherzustellen.

(3) Im Bereich Bewahrung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen (Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit):

- RH-Bericht „Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007“ (Reihe Bund 2013/5)

Im österreichischen Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007 (Teil des Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 bis 2013) zum Schutz von Boden, Wasser, Klima, Biodiversität und Kulturlandschaft waren die Umweltziele generell so allgemein formuliert, dass sie sich einer Überprüfung weitgehend entzogen. Auch mangelte es an Daten zur Ausgangslage und Veränderung der Agrarumwelt, um den Umweltnutzen von ÖPUL 2007 zu bewerten. Das System der Evaluierung wies Schwächen auf.

Der RH hatte daher insbesondere empfohlen,

- schon im Strategieprozess zur Programmperiode ab 2014 geeignete und ausreichend spezifische Indikatoren sowie zusätzliche relevante Wirkungsindikatoren für ÖPUL und seine Untermaßnahmen festzulegen;
- die Ziele von ÖPUL konkret zu formulieren, sodass der Grad der Zielerreichung überprüft werden kann;

- ein verstärktes Augenmerk auf ein Monitoring von Daten über Zustand und Veränderungen der Agrarumwelt und die Verwaltung und Nutzung solcher Daten zu Informations- und Forschungszwecken zu legen.
- RH-Bericht „Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich“ (Reihe Bund 2014/12)

Für die österreichweite Auszahlung von flächenbezogenen Agrarförderungen war eine korrekte Feststellung der beihilfefähigen landwirtschaftlichen Fläche maßgeblich. BMLFUW und AMA erhielten seit dem Jahr 2001 wiederholt Hinweise auf systematische Probleme bei der Flächenfeststellung, ergriffen im Allgemeinen jedoch nur einzelfallbezogene Korrekturmaßnahmen.

Das rechtlich-institutionelle Zusammenspiel der drei Hauptakteure BMLFUW, AMA und Landwirtschaftskammern war geprägt von Unklarheiten bei der Rollen- und Aufgabenverteilung und institutionellen Interessenkonflikten. Dies trug zu einer unzureichenden Wahrnehmung der jeweiligen Verantwortung im eigenen Wirkungsbereich bei. Erst nachdem die Europäische Kommission infolge ihrer Prüfung im Jahr 2008 Österreich eine finanzielle Berichtigung (Anlastung) von rd. 64,19 Mio. EUR in Aussicht gestellt hatte, verständigten sich BMLFUW, AMA und Landwirtschaftskammern auf grundlegende organisatorische, prozedurale, rechtliche wie auch technische Maßnahmen zur nachhaltigen Verbesserung des Systems der Flächenfeststellung. Nach rückwirkenden Flächenabgleichen und der Wiedereinziehung von zu Unrecht ausbezahlten Förderungen bei den Endbegünstigten (rd. 10,80 Mio. EUR) reduzierte die Europäische Kommission die angedrohte finanzielle Berichtigung auf rd. 3,63 Mio. EUR.

Die vom Europäischen Rechnungshof im Jahr 2011 festgestellten überhöhten Angaben von Almfutterflächen veranlassten die Europäische Kommission Ende 2012 erneut, von Österreich spezifische Abhilfemaßnahmen zu fordern. Im Lichte bereits früher festgestellter almbezogener Mängel stand damit für Österreich vorübergehend eine neuerliche finanzielle Berichtigung im Raum.

Der RH hatte daher insbesondere empfohlen,

- dem Anlastungsrisiko durch Analyse und gegebenenfalls geeignete systembezogene Abhilfemaßnahmen verstärkt proaktiv zu begegnen;

Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

- die aus der Rückabwicklung gewonnenen Erkenntnisse im Rahmen der Risikobewertung und des Risikomanagements zu berücksichtigen;
 - unverzüglich die Systemmängel bei der Feststellung der Alm-futterflächen zu beheben;
 - die rechtlich-institutionelle Dreiecks-Konstruktion zu adaptieren und Grundsatzentscheidungen über neue Weichenstellungen hinsichtlich der bestehenden Dreiecks-Konstruktion zeitnah herbeizuführen.
- RH-Bericht „LEADER 2007–2013 im Land Kärnten; Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Kärnten 2015/3)

Das Land Kärnten kam den Empfehlungen zur Überprüfung von LEADER 2007–2013 nur zum Teil nach. Die vom RH zu mehreren Förderungsfällen empfohlene, neuerliche Überprüfung bereits ausbezahlter Förderungen auf deren Förderungsfähigkeit und Richtlinienkonformität setzte das Land Kärnten ebenso wenig um wie die Rückforderung zu Unrecht gewährter Förderungen. Außerdem drohte die Verjährung von Sozialversicherungsbeiträgen und lohnabhängigen Abgaben.

Mit der Auflösung der mehrheitlich im Eigentum des Landes Kärnten stehenden Regionalmanagement Kärnten Dienstleistungs GmbH kam das Land Kärnten den Empfehlungen des RH zur Änderung der Regionalmanagementstruktur nach. Damit wurden auch die im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Managementaufgaben durch die Regionalmanagement Kärnten Dienstleistungs GmbH entstandenen Interessenkonflikte im Aufsichtsrat der Gesellschaft, die Vermengungen von Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktionen sowie nicht richtlinienkonforme Finanzierungen des Regionalmanagements beseitigt.

Der RH hatte daher insbesondere neuerlich empfohlen,

- die im Kontext einer Vermengung von Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktion ausbezahlten Förderungen nachträglich auf Recht- und Ordnungsmäßigkeit zu überprüfen und im Bedarfsfall zurückzufordern;
- unrechtmäßig ausgezahlte Förderungen für nicht förderungsfähige Kosten zurückzufordern;

- zur Vermeidung weiterer Verjährungen die unter steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Gesichtspunkten notwendigen Schritte zu setzen.

(4) Im Bereich Forschung und andere interne Politikbereiche:

- RH-Bericht „Nationale Maßnahmen zum 7. EU-Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (RP7)“ (Reihe Bund 2014/10)

Bei den fünf am RP7 beteiligten Bundesministerien bestand kein vollständiger Überblick über die Gesamtkosten für den nationalen Ressourceneinsatz im Zusammenhang mit dem RP7. Eine gemeinsame Analyse der Daten des RP7 und der nationalen Forschungsprogramme erfolgte nicht. Aufgrund der De-facto-Eingliederung von bis zu neun Mitarbeitern des Vereins, der das Förderungsmonitoring betrieb, in das Ministerium wurden über den vom Nationalrat genehmigten Personalplan hinaus „graue Planstellen“ geschaffen, die aus dem Sachaufwand bedeckt wurden. Dies widersprach dem Grundsatz der Budgetwahrheit. Das Abwicklungsentgelt für die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG) betreffend die EU-Anbahnungsfinanzierung war – gemessen am genehmigten Förderungsvolumen von rd. 5,34 Mio. EUR – deutlich höher als die maximal 5 %, die mit dem BMF im haushaltsrechtlichen Einvernehmen vereinbart worden waren.

Der RH hatte daher insbesondere empfohlen,

- bei der Europäischen Kommission darauf hinzuwirken, dass diese aktuelle und für Steuerungszwecke geeignete Daten zur Beteiligung Österreichs an EU-Forschungsrahmenprogrammen bereitstellt;
- die angefallenen Kosten den zuständigen Bundesministerien zu übermitteln;
- die Daten der Kofinanzierung zu erheben, um eine Gesamtübersicht über die eingesetzten Ressourcen sicherzustellen und bei künftigen Kofinanzierungen von Förderungsprogrammen durch mehrere Partner auf einheitliche Regelungen hinzuwirken;
- die vorgegebenen Höchstbeträge nicht zu überschreiten;

Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

- Daten aus nationalen und internationalen Forschungsförderungsprogrammen verstärkt zu analysieren und zeitnahe zur Verfügung zu stellen.

Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 2013

- 52** Der Europäische Rechnungshof stellte in seinem am 6. November 2014 veröffentlichten Jahresbericht für das Haushaltsjahr 2013 zu seiner Prüfung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge einerseits fest, dass die der Jahresrechnung zugrunde liegenden Einnahmen und Mittelbindungen in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß waren.

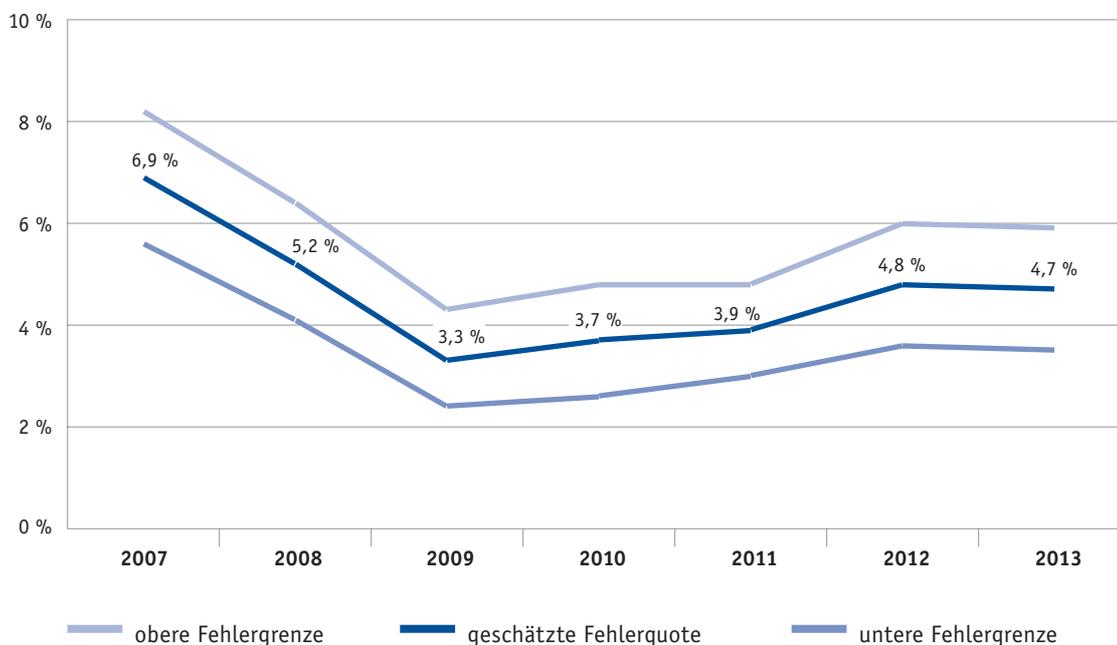
Mit Bezug auf die Zahlungen stellte der Europäische Rechnungshof jedoch andererseits fest, dass alle Themenkreise, die operative Ausgaben umfassten, in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet waren. Die geprüften Überwachungs- und Kontrollsysteme gewährleisteten nur bedingt wirksam die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen.

Das Haushaltsjahr 2013 stellte die 20. Jahresrechnung der EU dar, für die der Europäische Rechnungshof keine uneingeschränkte ZVE abgab. Die geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote⁴⁷ sank von 4,8 % im Vorjahr geringfügig auf 4,7 %.

⁴⁷ Der Europäische Rechnungshof (ERH) schätzt die wahrscheinlichste Fehlerquote mittels statistischer Standardmethoden, aufgrund derer er zu 95 % sicher ist, dass die Fehlerquote für die betreffende Population in der Spanne zwischen der unteren und der oberen Fehlergrenze liegt.

Mangels auf die Mitgliedstaaten bezogener spezifischer Beurteilungen des ERH können Anhaltspunkte dafür, in welchem Ausmaß in einzelnen Mitgliedstaaten die durch die Fehlerquoten signalisierten Unregelmäßigkeiten auftreten, nur mittelbar gewonnen werden. Der RH erachtet die Verfügbarkeit von nach Mitgliedstaaten aufgegliederten Informationen über die festgestellten Fehlerquoten als zweckmäßig, da dadurch indizierte Problembereiche besser lokalisiert werden können, was grundsätzlich maßgeschneiderte und damit effizientere Problemlösungen eröffnen würde (siehe RH Reihe Positionen 2010/1).

Abbildung 21: Entwicklung der Fehlerquote von 2007 bis 2013



Quelle: Europäischer Rechnungshof 2013, Kurzinformation zur Prüfung der EU, Vorstellung der Jahresberichte des Europäischen Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 2013

53 Der Europäische Rechnungshof stellte im Haushaltsjahr 2013 die größten Fehlerquoten in folgenden Bereichen fest:

- Regionalpolitik, Energie und Verkehr mit 6,9 % (im Vorjahr 6,8 %);
- Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit mit 6,7 % (im Vorjahr 7,9 %);
- Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen mit 3,6 % (im Vorjahr 3,8 %);
- Forschung und andere interne Politikbereiche mit 4,6 % (im Vorjahr 3,9 %).

Die häufigsten Fehler waren darauf zurückzuführen, dass

- nicht förderfähige Kosten in die Kostenaufstellungen einbezogen wurden (1,8 %),
- Projekte, Tätigkeiten oder Begünstigte nicht förderfähig waren (1,1 %),

Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

- schwerwiegende Verstöße gegen die Vergabevorschriften erfolgten (1,0 %),
- fehlerhafte Erklärungen zu landwirtschaftlichen Flächen vorgenommen wurden (0,6 %).

Der Europäische Rechnungshof monierte, wie bereits zum Jahr 2012, dass die Behörden der Mitgliedstaaten in den meisten Fällen über genügend Informationen zu den fehlerbehafteten Vorgängen verfügten, um diese aufzudecken und zu berichtigen.

Landwirtschaft und Kohäsion: Überblick über die EU-Ausgaben im Zeitraum 2007 bis 2013

- 54** (1) Der Europäische Rechnungshof veröffentlichte im Zuge des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013 einen Überblick über die EU-Ausgaben, die während des MFR 2007 bis 2013 nach dem Prinzip der geteilten Mittelverwaltung in den Bereichen Landwirtschaft und Kohäsion getätigt wurden. Seine Feststellungen bezogen sich dabei auf den Zeitraum 2009 bis 2013.

Der Europäische Rechnungshof stellte fest, dass sich die Berichterstattung über Risiken und Fehler durch die Behörden der Mitgliedstaaten verbessert hatte, es jedoch für die Europäische Kommission nach wie vor sehr schwierig war, die Zuverlässigkeit dieser Informationen sicherzustellen. Viele Fehler waren aufgrund der Komplexität der Gesamtarchitektur für die Verwaltung und Kontrolle aufgetreten. Der Europäische Rechnungshof bemerkte, dass – außer bei den Direktbeihilfen und den Marktstützungsmaßnahmen – der Druck, die Mittel in Anspruch zu nehmen, ein zentraler Aspekt des Risikos bei den Ausgaben mit geteilter Mittelverwaltung war.

Die häufigsten Fehler in der Landwirtschaft im Zeitraum 2009 bis 2013 waren:

- überhöhte Angabe beihilfefähiger Hektarflächen oder Tiere (38 %),
- der Begünstigte oder die Tätigkeit oder die Ausgaben waren nicht beihilfefähig (34 %),
- Verwaltungsfehler (9 %),
- schwerwiegende Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe (8 %),
- Cross-Compliance-Verstöße (5 %).

Die häufigsten Fehler im Bereich der Kohäsion im Zeitraum 2009 bis 2013 waren:

- schwerwiegende Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe (45 %),
- nicht förderfähige Kosten in den Kostenaufstellungen (29 %),
- nicht förderfähige Projekte oder Tätigkeiten oder Begünstigte (24 %).

(2) Bei den von der Europäischen Kommission geschätzten Prozentsätzen der „gefährdeten“ Mittel von den an die Mitgliedstaaten ausbezahlten Beträgen im Jahr 2013 im Bereich EGFL und ELER hatte Rumänien das höchste Risiko und Belgien das niedrigste. Österreich lag an sechster Stelle nach Rumänien, Bulgarien, Portugal, dem Vereinigten Königreich und den Niederlanden.

Bei den von der Europäischen Kommission geschätzten Prozentsätzen der „gefährdeten“ Mittel von den an die Mitgliedstaaten ausbezahlten Beträgen im Jahr 2013 im Bereich EFRE, ESF und Kohäsionsfonds hatte die Slowakei das höchste Risiko und Kroatien das niedrigste Risiko. Österreich lag im Mittelfeld an 14. Stelle.

Die Europäische Kommission verwendet Kontrollstatistiken der Zahlstellen (Landwirtschaft) und von den Prüfbehörden gemeldete validierte Fehlerquoten (Kohäsion) als Grundlage für die Berechnung einer „Restfehlerquote“. Die „Restfehlerquote“ steht für die finanziellen Auswirkungen – ausgedrückt als Prozentsatz des Betrags der Zahlungen – der Unregelmäßigkeiten bei den geleisteten Zahlungen nach Durchführung sämtlicher Kontrollen.

Die Schätzung der Risikobeträge für 2013 der Europäischen Kommission für die geteilte Mittelverwaltung war deutlich niedriger als die vom Europäischen Rechnungshof geschätzten Fehlerquoten. Dies war zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Europäische Kommission zur Quantifizierung der Auswirkungen von Korrekturmaßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Kohäsion unterschiedliche Methoden anwendete.

(3) Fehlerhäufigkeit

Der Europäische Rechnungshof prüfte insgesamt 2.920 Vorgänge und bewertete davon 1.320 Vorgänge als fehlerbehaftet. In Österreich überprüfte er im Bereich Landwirtschaft und Kohäsion insgesamt 56 Vorgänge, bei denen fast die Hälfte (27 Vorgänge oder 48,0 %) fehlerbehaftet waren. Damit lag Österreich an 14. Stelle der 28 Mitgliedstaaten.

Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

Spitzenreiter war Zypern (100,0 %), gefolgt von Malta (80,0 %), Luxemburg (76,0 %) und Finnland (72,7 %). Die wenigsten Fehler wiesen Lettland (14,9 %), Slowenien (24,2 %) und Estland und Belgien (beide 31,8 %) auf.

Gereiht nach schweren Fehlern lag Malta mit 20,0 % an erster Stelle, gefolgt von Rumänien (8,1 %) und Spanien (6,1 %). Österreich lag mit 5,4 % im Bereich Landwirtschaft und Kohäsion an fünfter Stelle. Neun Mitgliedstaaten hatten keine schweren Fehler aufzuweisen.

(4) Im Bereich Landwirtschaft waren in Österreich 18 von 41 Vorgängen fehlerhaft (43,9 %). Österreich lag damit an 18. Stelle. Von den 18 fehlerhaften Vorgängen bewertete der Europäische Rechnungshof 16 als leichte Fehler (quantifizierbar 0 % bis 20 %) und zwei als mittlere Fehler (quantifizierbar 20 % bis 80 %). Schwere Fehler (quantifizierbar 80 % bis 100 %) gab es im Bereich Landwirtschaft in Österreich keine.

Gereiht nach schweren Fehlern lag Österreich mit elf weiteren Mitgliedstaaten, in denen der Europäische Rechnungshof keine schweren Fehler festgestellt hatte, an letzter Stelle. Das bedeutet, dass in 15 Mitgliedstaaten schwere Fehler festgestellt worden waren. Die meisten schweren Fehler betrafen Malta (20,0 %), gefolgt von Portugal (10,8 %), Rumänien (9,0 %) und Bulgarien (8,0 %). In Kroatien waren keine Prüfungen durchgeführt worden.

(5) Im Bereich Kohäsion waren in Österreich neun von 15 überprüften Vorgängen fehlerhaft (60,0 %). Damit lag Österreich nach Luxemburg (80,0 %) an zweiter Stelle. Von den neun fehlerhaften Vorgängen betrafen fünf sonstige Aspekte der Einhaltung von Rechtsvorschriften und nicht quantifizierbare Fehler. Von den verbleibenden vier Fehlern war einer als leicht einzustufen. Drei Fehler (20,0 %) stuft der Europäische Rechnungshof als schwere Fehler (quantifizierbar 80 % bis 100 %) ein, ohne diese konkret zu nennen.

Bei der Reihung nach schweren Fehlern hatte Österreich mit Abstand die meisten Fehler zu verzeichnen (20,0 %), es folgten Ungarn (9,6 %), Spanien (8,6 %) und die Tschechische Republik (6,8 %). Zehn Mitgliedstaaten wiesen keine schweren Fehler auf. Weitere fünf Länder (Finnland, Irland, Kroatien, Malta, Zypern) wiesen ebenfalls keine Fehler auf. Nicht in allen 28 Mitgliedstaaten waren Prüfungen erfolgt.



BKA BMASK BMF BMLFUW BMVIT

Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

EU-Finanzbericht 2013

Sonderberichte des Europäischen Rechnungshofes **55** In seinen Sonderberichten stellt der Europäische Rechnungshof das Ergebnis seiner Wirtschaftlichkeitsprüfungen dar. In den folgenden im Jahr 2014 veröffentlichten Sonderberichten wurde Österreich geprüft und erwähnt:

Tabelle 21: Feststellungen in Sonderberichten des Europäischen Rechnungshofes zu Österreich

Sonderbericht Nr. 9/2014: Wird die Unterstützung der EU für Investitionen und Absatzförderung im Weinsektor gut verwaltet und gibt es nachweislich Ergebnisse im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Weine?

| | |
|--|--|
| Verwaltung der Investitionen und Absatzförderung im Weinsektor | <ul style="list-style-type: none"> Nur in Österreich wurde gemäß den Rechtsvorschriften den KMU – gegenüber großen Wein erzeugenden Unternehmen mit langer Exporttradition – Vorrang eingeräumt. |
| Prüfung der Europäischen Kommission, Frankreich, Italien, Österreich, Portugal und Spanien | <ul style="list-style-type: none"> Nur Österreich und zwei weitere Mitgliedstaaten hatten einige quantifizierte Ziele festgelegt, welche die Steigerung der Weinausfuhren in Drittländer betrafen. |
| | <ul style="list-style-type: none"> Allerdings gab es keine systematische Bewertung der Plausibilität von Projektkosten; Mitnahmeeffekte wurden festgestellt und der Indikator für die Bewertung war zu allgemein. |

Sonderbericht Nr. 6/2014: Wurden mit den Mitteln aus den Fonds der Kohäsionspolitik zur Förderung der Erzeugung erneuerbarer Energien gute Ergebnisse erzielt?

| | |
|--|---|
| Prüfung der beiden wichtigsten EU-Programme zur Förderung erneuerbarer Energien: dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Kohäsionsfonds (Fonds der Kohäsionspolitik) | <ul style="list-style-type: none"> Beispiel für empfehlenswerte Verfahren: Dank eines Qualitätsmanagementinstruments für Biomasse-Heizkraftwerke konnten geeignete Vorkehrungen für die Überwachung getroffen werden. |
| Prüfung von 24 abgeschlossenen Projekten zur Erzeugung erneuerbarer Energien aus neun operationellen Programmen, die aus dem EFRE oder dem Kohäsionsfonds in fünf Mitgliedstaaten (Finnland, Malta, Österreich, Polen und im Vereinigten Königreich) finanziert wurden | <ul style="list-style-type: none"> In Österreich stimmten die tatsächlich erzeugten Energiemengen in den Projektphasen, die unmittelbar mit EFRE-Mitteln gefördert wurden, mit den Prognosen überein oder übertrafen diese. |
| | <ul style="list-style-type: none"> Jedoch waren keine Angaben zu der geplanten und tatsächlich erzeugten Energie enthalten, die Kostenwirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit wurden nicht entsprechend berücksichtigt, die EU-Mittel traten vermutlich an die Stelle nationaler Mittel und die Erneuerbare-Energien-Richtlinie war Ende Oktober 2013 noch nicht in nationales Recht umgesetzt worden (Frist 5. Dezember 2010). |

Sonderbericht Nr. 24/2014: Werden die EU-Beihilfen zur Verhütung und Behebung von Waldschäden infolge von Bränden und Naturkatastrophen gut verwaltet?

| | |
|---|---|
| Prüfung der EU-Beihilfen zur Verhütung und Behebung von Waldschäden infolge von Bränden und Naturkatastrophen | <ul style="list-style-type: none"> Projekte in Österreich entsprachen den Zielen der Maßnahme 226, z.B. trug der Lawinenschutz auch wesentlich zum Schutz von Wasserquellen bei. |
| Prüfung der Europäischen Kommission, Frankreich, Italien, Österreich, Slowakei und Spanien | <ul style="list-style-type: none"> Jedoch waren die Auswahlverfahren mangelhaft, die Plausibilität der Kosten nicht immer nachgewiesen bzw. Standardkosten unzureichend begründet und es bestand das Risiko überhöhter öffentlicher Beihilfen. |

Quellen: Sonderberichte des ERH

Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

Entlastungsverfahren Entlastung 2013 mit Einschränkungen

56 (1) Der Jahresbericht 2013 des Europäischen Rechnungshofes ging gemäß Art. 319 AEUV in das jährliche Verfahren zur Entlastung der Europäischen Kommission für die Ausführung des Haushaltsplans der EU ein und stellte die Grundlage für die weiteren Diskussionen auf Ebene des Rates und des Europäischen Parlaments dar. Das Europäische Parlament kann den Organen der EU die Entlastung erteilen, aufschieben oder verweigern.

(2) Das Europäische Parlament beendete am 29. April 2015 das Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2013. Es erteilte den Organen der EU⁴⁸ die Entlastung mit den nachfolgenden Einschränkungen.

a) Gegenüber der Europäischen Kommission sprach das Europäische Parlament – wie bereits im Entlastungsverfahren zum Haushaltsjahr 2012 – Vorbehalte aus. Es habe nicht politisch sicherstellen können, dass in den Bereichen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Regionalpolitik sowie Beschäftigung und Soziales die in der Europäischen Kommission und in den Mitgliedstaaten eingeführten Kontrollverfahren die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge angemessen gewährleisteten.

Es sei inakzeptabel, dass im 20. aufeinanderfolgenden Jahr nach wie vor Zahlungen in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet seien und die Fehlerquote in den Bereichen mit geteilter Mittelverwaltung wesentlich höher gelegen sei als bei allen anderen operativen Ausgaben. Die von den Mitgliedstaaten durchgeführten Primärkontrollen bei der geteilten Mittelverwaltung seien nicht ausreichend zuverlässig.

Das Europäische Parlament forderte daher wiederholt eine Verbesserung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten, eine weniger bürokratische GAP (Gemeinsame Agrarpolitik) sowie die Vereinfachung der Verfahren einschließlich der Verfahren für die Begünstigten.

b) Die Entlastung des Generalsekretärs des Rates schob das Europäische Parlament⁴⁹ mit der Begründung auf, dass es erneut nicht in der

⁴⁸ Obwohl Art. 319 AEUV lediglich davon spricht, dass das Europäische Parlament die Europäische Kommission entlastet, wird vom Europäischen Parlament seit Jahren auch den anderen EU-Organen (inkl. Europäisches Parlament) eine Entlastung erteilt, d.h. das Europäische Parlament entlastet sich derzeit selbst.

⁴⁹ Beschluss des Europäischen Parlaments vom 29. April 2015 über die Entlastung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2013, Einzelplan II – Europäischer Rat und Rat (2014/2079(DEC)), P8_TA-PROV(2015)0122

Lage gewesen sei, sachkundig über die Entlastung zu entscheiden. Dies sei auf die mangelnde Bereitschaft des Rates zurückzuführen, die Fragen des Europäischen Parlaments ausreichend zu beantworten (siehe auch EU-Finanzbericht 2012, Reihe Bund 2015/1).

c) Ebenso schob das Europäische Parlament die Entlastung des Direktors des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts⁵⁰ auf, dies unter Referenz auf den Europäischen Rechnungshof, der zum zweiten Mal in Folge keine hinreichende Sicherheit betreffend die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Finanzhilfeporgänge des Instituts habe feststellen können und Kontrollen als qualitativ unzureichend eingestuft habe. Auch bemängelte das Europäische Parlament vorschriftswidrige Zahlungen und dass Empfehlungen der Internen Revision nicht in ausreichendem Maß umgesetzt worden seien. Das Europäische Parlament forderte daher umfangreiche Verbesserungsmaßnahmen bis September 2015.

d) Schließlich schob das Europäische Parlament auch die Entlastung des Exekutivdirektors des Gemeinsamen Unternehmens ECSEL für die Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinsamen Unternehmen Artemis⁵¹ und ENIAC⁵² für das Haushaltsjahr 2013 auf.

Das Unternehmen Artemis habe insbesondere die Qualität der Prüfungen nationaler Förderstellen nicht bewertet und bis Ende März 2014 von sieben der insgesamt 23 nationalen Förderstellen keine Informationen über deren Prüfungsstrategie erhalten. Die vorliegenden Informationen über die Bewertung der Beiträge der Mitgliedstaaten und der Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen seien unzureichend. Artemis habe entgegen den Gründungsvorschriften auch keine interne Prüfungsstelle eingerichtet, habe den Empfehlungen des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2014 nicht Folge geleistet und keine umfassende Strategie für die Vermeidung und Bewältigung von Interessenkonflikten angenommen.

Betreffend das Unternehmen ENIAC müsse – in Ansehung des eingeschränkten Prüfungsurteils des Europäischen Rechnungshofes – die Bereitschaft des Unternehmens in Frage gestellt werden, entsprechend

⁵⁰ Beschluss des Europäischen Parlaments vom 29. April 2015 über die Entlastung für die Ausführung des Haushaltsplans des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts für das Haushaltsjahr 2013 (2014/2125(DEC)) P8_TA-PROV(2015)0146

⁵¹ Beschluss des Europäischen Parlaments vom 29. April 2015 über die Entlastung für die Ausführung des Haushaltsplans des Gemeinsamen Unternehmens Artemis für das Haushaltsjahr 2013 (2014/2132(DEC)) P8_TA-PROV(2015)0163

⁵² Beschluss des Europäischen Parlaments vom 29. April 2015 über die Entlastung für die Ausführung des Haushaltsplans des Gemeinsamen Unternehmens ENIAC für das Haushaltsjahr 2013 (2014/2135(DEC)) P8_TA-PROV(2015)0165

Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

dem Grundsatz der optimalen Mittelverwendung auf wirksame und effiziente Weise zu arbeiten; auch halte der Europäische Rechnungshof die Umsetzung der Ex-post-Prüfungsstrategie für nicht ausreichend.

Position RH

57 In Anbetracht der in der Vergangenheit stets eingeschränkten ZVE des Europäischen Rechnungshofes verfolgte das Europäische Parlament seit mehreren Jahren das Ziel, eine positive ZVE zu erhalten – etwa durch von der Europäischen Kommission und den Verwaltungen der Mitgliedstaaten zu setzende Maßnahmen (siehe dazu EU-Finanzbericht 2012, Reihe Bund 2015/1, sowie EU-Finanzbericht 2011, Reihe Bund 2014/2).

Der RH tritt in diesem Zusammenhang weiterhin dafür ein,

- vordringlich die bestehenden Prüf- und Kontrollinstrumente sowie Abhilfemaßnahmen auf jene Risikobereiche zu konzentrieren, die überdurchschnittlich zur negativen ZVE des Europäischen Rechnungshofes beitragen,
- Wirtschaftlichkeitsprüfungen, Wirksamkeitsprüfungen und Systemprüfungen – ungeachtet vorzunehmender Recht- und Ordnungsmäßigkeitsprüfungen – besonderes Augenmerk zu widmen,
- eine europaweite, qualitativ hochwertige Weiterbildung der Prüfer der Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle zu forcieren, um ein einheitliches Kontrollverständnis hinsichtlich der einzusetzenden Prüfungsstandards und -methoden bei der Prüfung von EU-Mitteln sicherzustellen und
- eine mögliche Aushöhlung der parlamentarischen Kontrollhoheit auf nationaler Ebene durch Vermeidung allfälliger Parallelstrukturen (z.B. durch Berichtspflichten der Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle der Mitgliedstaaten direkt an EU-Organen) zu verhindern.



Gemeinsamer Bericht der Rechnungshöfe Österreichs (Der Rechnungshof) Ungarns (Állami Számvevőszék) Deutschlands (Bundesrechnungshof)

**Eurofisc – ein multilaterales Frühwarnsystem
der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des
Mehrwertsteuerbetrugs**

Vorwort

Der RH überprüfte von November 2013 bis Juni 2014 die nationale Implementierung von Eurofisc. Dieses europäische Netzwerk nahm seine Tätigkeit im Jahr 2011 auf, um die behördliche Zusammenarbeit der Finanzverwaltungen der EU-Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrug zu fördern und zu erleichtern. Österreich ist Mitglied in allen vier Arbeitsbereichen (Karussellbetrug; Transportmittel; Zollverfahren 42; Beobachtung).

Der RH veröffentlichte den nationalen Bericht am 15. Juli 2015 in der Reihe Bund 2015/11.

Die Überprüfung der nationalen Implementierungen von Eurofisc erfolgte überdies zusammen mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden von Deutschland und Ungarn als eine parallele Prüfung. Es wurde vereinbart, dass in den drei Ländern – zusätzlich zu den nationalen Berichten – ein gemeinsamer trilateraler Bericht in englischer Sprache erstellt wird, der – gestützt auf die Prüfungsfeststellungen – die gemeinsamen Schlussfolgerungen und Empfehlungen enthält.

Der RH veröffentlicht nunmehr diesen gemeinsamen trilateralen Bericht in deutscher Sprache sowie im Internet unter www.rechnungshof.gv.at in englischer Sprache.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|-----------------------------|-----|
| Tabellenverzeichnis _____ | 131 |
| Abkürzungsverzeichnis _____ | 132 |

BMF**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Finanzen**

Gemeinsamer Bericht der Rechnungshöfe
Österreichs (Der Rechnungshof)
Ungarns (Állami Számvevőszék)
Deutschlands (Bundesrechnungshof)
über die Prüfung von Eurofisc – ein multilaterales
Frühwarnsystem der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des
Mehrwertsteuerbetrugs

| | |
|---|-----|
| 1 Einleitung _____ | 135 |
| 1.1 Hintergrund der koordinierten Prüfung _____ | 135 |
| 1.2 Aufbau des Berichts _____ | 136 |
| 1.3 Status quo auf EU-Ebene _____ | 136 |
| 1.4 Prüfungsziel _____ | 138 |
| 2 Netzwerk Eurofisc _____ | 138 |
| 2.1 Allgemeine Informationen _____ | 138 |
| 2.2 Rechtlicher Rahmen _____ | 140 |
| 2.3 Basisdaten _____ | 140 |

Inhalt



| | |
|---|-----|
| 3 Nationale Umsetzung | 141 |
| 3.1 Österreich | 141 |
| 3.2 Deutschland | 142 |
| 3.3 Ungarn | 144 |
| 4 Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen | 145 |
| 4.1 Datenvolumen | 145 |
| Eurofisc-Jahresberichte – Daten | 146 |
| Mehrfachmeldungen | 146 |
| 4.2 Rückmeldungen | 148 |
| 4.3 IT-Unterstützung | 152 |
| 4.4 Dokumentation | 154 |
| 4.5 Handbücher und Vorschriften | 155 |
| 4.6 Evaluierung | 156 |
| 5 Ausblick | 158 |
| ANHANG | |
| Anhang 1 und 2 | 159 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Tabelle 1: Schätzungen der Mehrwertsteuerlücke nach Mitgliedstaat, 2012 _____ | 137 |
| Tabelle 2: EUROFISC Arbeitsbereiche _____ | 140 |
| Tabelle 3: Personalressourcen EUROFISC Netzwerk; 2011 – 2013 (Zentraleitung BMF und Steuerfahndung) _____ | 142 |
| Tabelle 4: Personalressourcen EUROFISC-Netzwerk; 2013 (Bundeszentralamt für Steuern) _____ | 143 |
| Tabelle 5: EUROFISC – Summe der ausgetauschten Informationen; 2011 – 2013 _____ | 145 |
| Tabelle 6: Maximale Anzahl von Mehrfachmeldungen für jeweils ein Unternehmen je Arbeitsbereich; 2011 – 2013 _____ | 147 |
| Tabelle 7: Ausgetauschte Anfragen und Rückmeldungen – Gesamtzahl je Arbeitsbereich; 2011 – 2013 _____ | 149 |

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------------|---|
| ABl. | Amtsblatt der Europäischen Union |
| BMF bzw. | Bundesministerium für Finanzen beziehungsweise |
| ca. | circa |
| CCN/CSI | Common Communication Network/Common Systems Interface (gemeinsames Kommunikationsnetz/gemeinsame Systemschnittstelle) |
| CIRCABC | Communication and Information Resource Centre for Administrations, Businesses and Citizens (gemeinsames Kommunikations- und Informationszentrum für Verwaltungen, Unternehmen und Bürger) |
| CLO | Central Liaison Office (Zentrales Verbindungsbüro) |
| ELO | Eurofisc Liaison Official (Eurofisc-Verbindungsbeamter) |
| ENLO | Eurofisc National Liaison Official (Nationaler Eurofisc-Verbindungsbeamter) |
| EU | Europäische Union |
| ff. | (fort)folgend |
| IT i. Z. m. | Informationstechnologie im Zusammenhang mit |
| KOM/COM | Europäische Kommission |
| Mio. | Million(en) |
| MTIC | Missing Trader Intra-Community (Innergemeinschaftlicher Mehrwertsteuerbetrug durch Scheinhändler/Karussellbetrug) |
| MwSt | Mehrwertsteuer |
| Nr. | Nummer |
| NTCA | National Tax and Customs Administration (ungarische nationale Steuer- und Zollverwaltung) |
| OLAF | Office Européen de Lutte Anti-Fraud (Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung) |
| RH | Rechnungshof |
| S. | Seite |

Abkürzungen

| | |
|-------|---|
| SCAC | Standing Committee on Administrative Cooperation (Ständiger Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden) |
| TAXUD | Taxation and Customs Union Directorate General (Generaldirektion Steuern und Zollunion) |
| VAT | Vallue Added Tax |
| VRN | Value added tax Registration Number (Mehrwertsteuer-/ Umsatzsteuer-Identifikationsnummer) |
| z. B. | zum Beispiel |



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Gemeinsamer Bericht der Rechnungshöfe Österreichs (Der Rechnungshof) Ungarns (Állami Számvevőszék) Deutschlands (Bundesrechnungshof) über die Prüfung von Eurofisc – ein multilaterales Frühwarnsystem der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs

1 Einleitung

1.1 Hintergrund der koordinierten Prüfung

Das derzeitige Mehrwertsteuersystem¹ in der Europäischen Union (EU) ist betrugsanfällig. Davon sind alle EU-Mitgliedstaaten (Mitgliedstaaten) betroffen. Für die Rechnungshöfe der EU besteht daher ausreichend Grund, sich mit diesem Thema zu befassen. Wegen der europäischen Dimension dieses Betrugs halten die Rechnungshöfe außerdem eine Zusammenarbeit bei ihren Prüfungen für erforderlich. Dementsprechend wurde in den letzten Jahren eine Reihe koordinierter Prüfungen durchgeführt.² Mit der jetzigen Prüfung zu Eurofisc setzen die Rechnungshöfe von Österreich, Deutschland und Ungarn die Tradition der Zusammenarbeit bei der Prüfung der öffentlichen Einnahmen fort.

Die koordinierte Prüfung wurde in den Jahren 2013 und 2014 von jedem Rechnungshof im eigenen Land und gemäß seinem eigenen Mandat durchgeführt. Jeder Rechnungshof hat auf der Grundlage seiner Prüfungserkenntnisse einen nationalen Bericht verfasst.³ Darüber hinaus haben alle drei Rechnungshöfe den vorliegenden Bericht⁴ gefertigt, der – gestützt auf die Prüfungsfeststellungen – die gemein-

¹ Die Begriffe „Mehrwertsteuer“ und „Umsatzsteuer“ werden im vorliegenden Bericht synonym verwendet.

² Beispiele: 2006/2007 Prüfung zur Verwaltung der Mehrwertsteuer durch die Rechnungshöfe der Tschechischen Republik und Deutschlands; 2008 Prüfung zum innergemeinschaftlichen Mehrwertsteuerbetrug durch die Rechnungshöfe von Belgien, Deutschland und den Niederlanden.

³ siehe Reihe Bund 2015/11

⁴ Im Falle Ungarns war Eurofisc Teil einer umfassenden Prüfung der Steuerverwaltung.

Einleitung

samen Schlussfolgerungen und Empfehlungen enthält.⁵ Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2011 bis 2013.

1.2 Aufbau des Berichts

Der Bericht ist in fünf Teile gegliedert: nach einer Einleitung folgt eine Beschreibung von Eurofisc und dessen Umsetzung in den drei Mitgliedstaaten. Der Hauptteil befasst sich mit den von den Rechnungshöfen festgestellten Problembereichen und enthält die Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Der Bericht schließt mit einem Ausblick auf die Zukunft.

1.3 Status quo auf EU-Ebene

Grenzüberschreitender Mehrwertsteuerbetrug, bei dem die Schwächen des in der EU bestehenden Mehrwertsteuersystems ausgenutzt werden, stellt ein Risiko für die Haushaltseinnahmen der Mitgliedstaaten dar. Lieferungen in einen anderen Mitgliedstaat sind von der Mehrwertsteuer befreit. Der Erwerber muss Mehrwertsteuer für den Erwerb zahlen, kann diese jedoch gleichzeitig als Vorsteuer geltend machen. Liefert er die Ware anschließend im Inland weiter, stellt er Mehrwertsteuer in Rechnung. Diese kann der inländische Erwerber sich wiederum als Vorsteuer erstatten lassen, ohne dass der Lieferant notwendigerweise die entsprechende Mehrwertsteuer abgeführt hat. Ist dieser inländische Lieferant nicht mehr greifbar, kann die Steuerverwaltung die Mehrwertsteuer nicht mehr vereinnahmen. Dieser Vorgang wird als „innergemeinschaftlicher Mehrwertsteuerbetrug durch Scheinhändler“ (Missing Trader-Betrug)⁶ bezeichnet.

Diese Art des Betrugs in allen ihren Facetten ist in den Mitgliedstaaten gut bekannt. Das Volumen der dadurch verursachten Steuerausfälle lässt sich jedoch nur schwer genau beziffern. Es steht aber fest, dass es sich um hohe Beträge handelt. Die neuesten, von der Europäischen Kommission (Kommission)⁷ veröffentlichten Zahlen unterstreichen die dringende Notwendigkeit, das Mehrwertsteuererhebungsverfahren zu verbessern.

⁵ Für Ungarn ist das vorliegende Dokument kein Bericht (im Sinne des § 32 des ungarischen Rechnungshofgesetzes), sondern wird als Studie (gemäß § 5 Absatz 13 des ungarischen Rechnungshofgesetzes) betrachtet. Deshalb ist jeder Verweis auf die koordinierte Prüfung im vorliegenden Dokument für Ungarn als Verweis auf eine Studie (ungarisch: „tanulmány“) zu verstehen.

⁶ Im deutschsprachigen Raum auch als „Karussellbetrug“ bezeichnet.

⁷ siehe 2012 Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States, TAXUD/2013/DE/321

**Gemeinsamer Bericht der Rechnungshöfe
Österreichs, Ungarns und Deutschlands über Eurofisc**

| Tabelle 1: Schätzungen der Mehrwertsteuerlücke nach Mitgliedstaat, 2012 | | | |
|--|-----------------------------|----------------|-----------------------------|
| EU-Mitgliedstaaten¹ | Einnahmen MwSt-Lücke | | |
| | in Mio. EUR | | MwSt-Lücke (%) ² |
| AT – Österreich | 24.563 | 3.244 | 12 |
| BE – Belgien | 26.896 | 2.991 | 10 |
| BG – Bulgarien | 3.739 | 957 | 20 |
| CZ – Tschech. Republik | 11.377 | 3.267 | 22 |
| DE – Deutschland | 194.040 | 21.957 | 10 |
| DK – Dänemark | 24.422 | 2.141 | 8 |
| EE – Estland | 1.508 | 255 | 14 |
| ES – Spanien | 56.125 | 12.412 | 18 |
| FI – Finnland | 17.640 | 905 | 5 |
| FR – Frankreich | 142.499 | 25.583 | 15 |
| GR – Griechenland | 13.713 | 6.651 | 33 |
| HU – Ungarn | 9.084 | 2.971 | 25 |
| IE – Irland | 10.219 | 1.263 | 11 |
| IT – Italien | 95.473 | 46.034 | 33 |
| LT – Litauen | 2.521 | 1.436 | 36 |
| LU – Luxemburg | 3.064 | 204 | 6 |
| LV – Lettland | 1.570 | 818 | 34 |
| MT – Malta | 536 | 241 | 31 |
| NL – Niederlande | 41.699 | 2.000 | 5 |
| PL – Polen | 27.881 | 9.317 | 25 |
| PT – Portugal | 13.995 | 1.228 | 8 |
| RO – Rumänien | 11.212 | 8.841 | 44 |
| SE – Schweden | 37.861 | 2.886 | 7 |
| SI – Slowenien | 2.889 | 270 | 9 |
| SK – Slowakei | 4.328 | 2.787 | 39 |
| UK – Vereinigtes Königreich | 142.943 | 16.557 | 10 |
| Gesamt (EU-26) | 921.798 | 177.220 | 16 |

¹ ohne Kroatien und Zypern

² Die Prozentzahlen beziehen sich auf die erwarteten Einnahmen.

Quelle: Europäische Kommission, 2012 Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States, 9/2014, S. 16

Einleitung

Die Kommission legte bereits 2006 eine europäische Strategie für die Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs vor.⁸ In den Folgejahren wurde eine Reihe gesetzgeberischer und administrativer Maßnahmen vorgeschlagen und verabschiedet. Insbesondere sollte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten, die als besonders wichtig eingestuft wurde, durch gesetzliche Regelungen vereinfacht und gestärkt werden. Deshalb wurde im Oktober 2010 eine neue Verordnung zur Amtshilfe und Betrugsbekämpfung im Bereich der Mehrwertsteuer verabschiedet.⁹ Mit dieser Verordnung wurde auch Eurofisc eingerichtet.

1.4 Prüfungsziel

Die beteiligten Rechnungshöfe prüften nicht das Netzwerk Eurofisc als solches. Ihr Prüfungsziel bestand darin, zu klären, wie Eurofisc in ihrem jeweiligen Mitgliedstaat umgesetzt worden war, und zu untersuchen, welche Verbesserungsmöglichkeiten auf EU-Ebene bestehen.

Die drei Rechnungshöfe arbeiteten eine Reihe von Fragen aus, die unter anderem statistische und Evaluierungsaspekte umfasste. Auf dieser Grundlage führten sie die Prüfung durch. Anhand der Antworten der Verwaltungen identifizierten die Rechnungshöfe Probleme, die sowohl auf nationaler Ebene als auch auf EU-Ebene angegangen werden müssen.

2 Netzwerk Eurofisc

2.1 Allgemeine Informationen

Eurofisc ist ein dezentrales Netzwerk für den schnellen Austausch gezielter Informationen zwischen den Mitgliedstaaten. Alle Mitgliedstaaten nehmen daran teil. Dafür hat jeder Mitgliedstaat mindestens einen Eurofisc-Verbindungsbeamten (englische Abkürzung: ELO) ernannt, der über Erfahrungen bei der Bekämpfung von Steuerbetrug verfügt. Jeder Mitgliedstaat hat einen seiner Verbindungsbeamten zum nationalen Koordinator für Eurofisc (englische Abkürzung: ENLO) bestimmt. Dieser ist stimmberechtigt für seinen Mitgliedstaat und nimmt an den Sitzungen der Eurofisc-Gruppe teil. Das Netzwerk setzt sich aus der Eurofisc-Gruppe und mehreren Arbeitsbereichen zusammen. Die Eurofisc-Gruppe besteht aus den ELOs aller Mitglied-

⁸ siehe KOM(2006) 254 endgültig vom 31. Mai 2006

⁹ Verordnung (EU) Nr. 904/2010 vom 7. Oktober 2010, ABl. 2010 L 268, S. 1 ff.



Netzwerk Eurofisc

BMF

Gemeinsamer Bericht der Rechnungshöfe Österreichs, Ungarns und Deutschlands über Eurofisc

staaten und einem Vertreter der Kommission. Die ELOs wählen aus ihrer Mitte den Vorsitzenden von Eurofisc.

Die Anzahl der Arbeitsbereiche kann sich je nach Bedarf ändern. In drei der aktuell bestehenden vier Arbeitsbereiche werden operative Daten in konkreten Betrugsbereichen ausgetauscht. Praktisch bedeutet das, dass als Lieferanten auftretende Unternehmer ausgewählt und deren Geschäftsbeziehungen überprüft werden. Die Daten dafür stammen aus Zusammenfassenden Meldungen¹⁰, Rechnungen und Bestätigungsanfragen zu Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern (englische Abkürzung: VRN)¹¹. Diese Daten werden in Excel-Dateien eingetragen und dem Mitgliedstaat übermittelt, in dem der Erwerber seinen Geschäftssitz hat (im Folgenden: Anfragen bzw. Warnsignale). Dieser Mitgliedstaat soll seinen Unternehmer – den Empfänger der Ware – überprüfen und beurteilen. Über das Ergebnis soll er dem anfragenden Mitgliedstaat eine Rückmeldung erteilen und dafür vorgesehene Kategorien benutzen. Der vierte Arbeitsbereich dient als Observatorium (Beobachtungsplattform) und sammelt Informationen über neue Trends und Entwicklungen bei Betrugsmustern sowie bei Techniken und Ansätzen für die Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs. Jeder Arbeitsbereich hat einen Koordinator (Arbeitsbereichsordinator), der aus der Mitte der teilnehmenden ELOs ausgewählt wird. Die Mitgliedstaaten können bestimmen, in welchen Arbeitsbereichen sie mitwirken wollen und ihre Beteiligung auch beenden. Sind sie einem Arbeitsbereich beigetreten, beteiligen sie sich aktiv am gezielten Informationsaustausch. Die Mitgliedstaaten können in den einzelnen Arbeitsbereichen auch Beobachterstatus haben.

Die Rolle der Kommission beschränkt sich auf technische und logistische Unterstützung. So stellt sie für den Informationsaustausch einen geschützten Bereich auf dem CIRCABC-Server zur Verfügung.¹² Außerdem finanziert sie im Rahmen des Fiscalis-Programms die Reise- und Unterbringungskosten, Tagegelder und Konferenzkosten. Allerdings hat die Kommission keinen Zugang zu den operativen Daten, die über das Netzwerk ausgetauscht werden.¹³

¹⁰ In Österreich werden die Zusammenfassenden Meldungen in „Kundenlisten“ zusammengeführt.

¹¹ In Österreich und Deutschland wird hierfür der Begriff Umsatzsteuer-Identifikationsnummer verwendet.

¹² CIRCABC (Communication and Information Resource Centre for Administrations, Businesses and Citizens) ist eine Anwendung zur Schaffung geschützter gemeinsamer Arbeitsbereiche, in denen Nutzercommunities Informationen und Ressourcen über das Internet austauschen können. Eurofisc-Dokument Nr. 002, TAXUD/R4/DOC vom 27. Oktober 2010.

¹³ siehe Artikel 35 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010, ABl. 2010 L 268, S. 1 ff.

Netzwerk Eurofisc

Eurofisc koordiniert den schnellen multilateralen Austausch gezielter Informationen in den vier Arbeitsbereichen sowie die Reaktionen der ELOs der teilnehmenden Mitgliedstaaten auf erhaltene Warnsignale.

2.2 Rechtlicher Rahmen

Die Aktivitäten von Eurofisc stützen sich auf die Verordnung (EU) Nr. 904/2010 vom 7. Oktober 2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (nachstehend als Verordnung bezeichnet). Kapitel X der Verordnung legt die Bedingungen für das Netzwerk fest.¹⁴ Die Kommission veröffentlichte zudem weitere Details.¹⁵

2.3 Basisdaten

| Arbeitsbereich ¹ | Beschreibung | teilnehmende Mitgliedstaaten | Arbeitsbereichskordinator |
|----------------------------------|---|------------------------------|---------------------------|
| 1. Karussellbetrug | allgemeines Netzwerk für Steuerbetrug | 28 | Frankreich |
| 2. Transportmittel | besonderes Netzwerk für Steuerbetrug i.Z.m. Transportmitteln (Auto, Schiffe, Flugzeuge) | 22 ² | Niederlande |
| 3. Zollverfahren 42 ³ | besonderes Netzwerk für Steuerbetrug i.Z.m. dem Zollverfahren 42 | 22 ⁴ | Frankreich |
| 4. Beobachtung | Beobachtung und Analyse von neuen Entwicklungen bei Steuerbetrugsfällen | 28 | Schweden |

| | |
|--|---------------|
| EUROFISC Vorsitz¹ | Portugal |
| EUROFISC (National) Liaison Officials¹ | Österreich 4 |
| | Deutschland 2 |
| | Ungarn 4 |

¹ Stand 1/2014

² Beobachterstatus: Italien, Kroatien, Lettland

³ Einschließlich dem Zollverfahren 63 (Wiedereinfuhr nach dem Zollverfahren 42).

⁴ Beobachterstatus: Deutschland, Estland, Kroatien, Luxemburg, Malta

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Österreich

¹⁴ Verordnung Nr. 904/2010, ABl. 2010 L 268, S. 1 ff.; daneben gibt es eine Durchführungsverordnung (EU) Nr. 79/2012 vom 31. Januar 2012, ABl. 2012 L 29 S. 13 ff.

¹⁵ Informationen 2011/C 131/03 der Mitgliedstaaten über „Mehrwertsteuer (MwSt.) – Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden“, ABl. 2011 C 131 S. 5; Informationen 2013/C 191/03 der Mitgliedstaaten über „Mehrwertsteuer (MwSt.) – Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden“, ABl. 2013 C 191 S. 4

Gemeinsamer Bericht der Rechnungshöfe Österreichs, Ungarns und Deutschlands über Eurofisc

3 Nationale Umsetzung

Die rechtliche Grundlage für Eurofisc ist die Verordnung (EU) Nr. 904/2010 (siehe Kapitel 2.2). Sie hat allgemeine und unmittelbare Geltung in allen Mitgliedstaaten. Deshalb war in keinem Mitgliedstaat ein weiterer rechtlicher Umsetzungsakt notwendig.

3.1 Österreich

3.1.1 Teilnahme an den Arbeitsbereichen

Eurofisc nahm seine Tätigkeit im Jahr 2011 auf; Österreich beteiligte sich seit Beginn aktiv an allen vier Arbeitsbereichen. Der österreichische ENLO hatte von 2011 bis 2013 die Funktion des Eurofisc-Arbeitsbereichs koordinators für den Arbeitsbereich 3 (Steuerbetrug im Zollverfahren 42) inne.

3.1.2 Organisation und Personal

Im Bundesministerium für Finanzen (BMF) war die Abteilung IV/3 (Betrugsbekämpfung Steuer und Zoll) zuständig für die strategische Betrugsbekämpfung im Steuer- und Zollbereich sowie für die internationale Zusammenarbeit, insbesondere im EU-Bereich (z. B. OLAF, Eurofisc).

Für die Teilnahme Österreichs an Eurofisc bestimmte das BMF vier Mitarbeiter der Finanzverwaltung als ELOs; einer davon war zudem für die nationale Koordination sämtlicher Tätigkeiten in den Arbeitsbereichen verantwortlich und daher als ENLO auch im Rahmen der Eurofisc-Treffen der teilnehmenden Mitgliedstaaten für Österreich stimmberechtigt. Dieser hatte zudem bis Ende 2013 die Funktion des Eurofisc-Arbeitsbereichs koordinators für den Arbeitsbereich 3 (Steuerbetrug im Zollverfahren 42) inne. Auf operativer Ebene wurde er bei seinen Tätigkeiten für Eurofisc durch eine Mitarbeiterin des zentralen Verbindungsbüros für internationale Zusammenarbeit (Central Liaison Office – CLO) unterstützt. Er war ebenso wie die Mitarbeiterin des CLO in der Steuerfahndung angesiedelt.¹⁶

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Mitarbeiter in Österreich, die im geprüften Zeitraum mit Eurofisc-Aufgaben betraut waren:

¹⁶ Die Steuerfahndung ist eine bundesweit agierende Organisationseinheit zur Bekämpfung von Abgabenbetrug.

Nationale Umsetzung

| Tabelle 3: Personalressourcen EUROFISC Netzwerk; 2011 – 2013 (Zentralleitung BMF und Steuerfahndung) | | |
|---|-----------------|---------------------------|
| | Personen | Vollzeitäquivalent |
| Nationaler Verbindungsbeamter EUROFISC (ENLO) | 1 | ca. 80 % |
| Verbindungsbeamter EUROFISC (ELO) | 3 | je < 10 % |
| Personal Central Liaison Office (CLO) | 1 | ca. 50 % |

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Österreich

3.1.3 Prozessabläufe

Die Informationen (Warnsignale) im Eurofisc-Netzwerk wurden mittels Datenzeilen über die EU-Serverplattform CIRCABC, getrennt nach Arbeitsbereichen ausgetauscht. In den Arbeitsbereichen 1 und 2 stammten die Informationen aus Zusammenfassenden Meldungen, aus Bestätigungsverfahren von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern oder aus Rechnungen, im Arbeitsbereich 3 aus Daten des Zollverfahrens 42.

Für die österreichische Risikobeurteilung nahm der ENLO auf der Grundlage von (Datenbank-)Recherchen und persönlichen Erfahrungswerten Ersteinschätzungen des Mehrwertsteuerbetrugsrisikos vor; diese übermittelte er über CIRCABC an den anfragenden (meldenden) Mitgliedstaat. In weiterer Folge richtete er mit einem Standardschreiben Anfragen an die zuständigen Finanzämter und ersuchte um (weitere) Erhebungen und Rückmeldung (Stellungnahme) möglichst innerhalb von einem Monat. Nach Erhalt dieser Stellungnahmen aus den Finanzämtern änderte der ENLO die ursprüngliche Rückmeldung auf CIRCABC dementsprechend.

3.2 Deutschland

3.2.1 Teilnahme an den Arbeitsbereichen

Deutschland hat sich seit Beginn an den Arbeitsbereichen 1, 2 und 4 aktiv beteiligt. Im Arbeitsbereich 3 hat es Beobachterstatus.

3.2.2 Organisation und Personal

In Deutschland beruht die Arbeit von Eurofisc auf einem detaillierten Umsetzungskonzept, das am 15. September 2011 bekannt gegeben

Gemeinsamer Bericht der Rechnungshöfe Österreichs, Ungarns und Deutschlands über Eurofisc

wurde. Danach ist das Eurofisc-Team Teil der Koordinierungsstelle für Umsatzsteuer-Sonderprüfungen und Steuerfahndungsmaßnahmen (KUSS), die zum CLO gehört. KUSS ist zuständig für Umsatzsteuerbetrugsfälle, bei denen Koordinierungsbedarf besteht. Das sind Fälle, an denen Steuerpflichtige in verschiedenen Bundesländern (Ländern) oder verschiedenen Mitgliedstaaten beteiligt sind. Jedes Land hat eine vergleichbare Betrugsbekämpfungsstelle, die auch für die Bearbeitung der von Eurofisc kommenden Anfragen zuständig ist. Das Umsetzungskonzept legt die Verfahrensregeln für die Kooperation des ELO und seiner Pendanten in den Ländern fest. Im Jahr 2013 bestand das Eurofisc-Team aus dem ENLO, einem Stellvertreter und vier weiteren Personen. In den Jahren 2011 und 2012 war die Personalausstattung geringer.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Mitarbeiter in Deutschland, die im Jahr 2013 mit Eurofisc-Aufgaben betraut waren:

| Tabelle 4: Personalressourcen EUROFISC-Netzwerk; 2013 (Bundeszentralamt für Steuern) | | |
|---|-----------------|---------------------------|
| | Personen | Vollzeitäquivalent |
| Nationaler Verbindungsbeamter EUROFISC (ENLO) | 1 | 90 % |
| Verbindungsbeamter EUROFISC (ELO) | 1 | 80 % |
| Personal Zentrales Verbindungsbüro (CLO) | 3 | je 100 % |
| Personal Zentrales Verbindungsbüro (CLO) | 1 | 90 % |

Quelle: Bundeszentralamt für Steuern, Deutschland

3.2.3 Prozessabläufe

Das Umsetzungskonzept enthält detaillierte Verfahrensrichtlinien zur Organisation des Informationsaustauschs zwischen Bund (CLO) und Ländern in den verschiedenen Arbeitsbereichen. Von CIRCABC heruntergeladene Anfragen anderer Mitgliedstaaten werden vom Eurofisc-Team bearbeitet. Die Mitarbeiter fügen den Anfragen alle beim CLO verfügbaren Informationen bei und übermitteln sie anschließend ihren Pendanten in den Ländern. Es ist dann deren Aufgabe, die angefragten Unternehmer zu überprüfen und eine entsprechende Rückmeldung an das CLO zu geben. D. h., die Länder qualifizieren die Unternehmen gemäß den auf EU-Ebene verabschiedeten Kriterien.

Das Konzept sah auch die Umsetzung eines IT-Programms zur Erleichterung der Arbeit des Eurofisc-Teams vor. Dieses Programm steht bislang nicht zur Verfügung.

Nationale Umsetzung

Die Effizienz des Informationsaustauschs zwischen dem Eurofisc-Team und den Betrugsbekämpfungsstellen in den Ländern wird regelmäßig evaluiert. Es findet jährlich eine Evaluierungssitzung aller beteiligten Stellen statt. Im Ergebnis kann gegebenenfalls das Umsetzungskonzept an geänderte Umstände angepasst werden.

3.3 Ungarn

3.3.1 Teilnahme an den Arbeitsbereichen

Seit Einführung von Eurofisc hat sich Ungarn an allen vier Arbeitsbereichen aktiv beteiligt.

3.3.2 Organisation und Personal

In Ungarn wurde das CLO der Nationalen Steuer- und Zollverwaltung (englische Abkürzung: NTCA) als zuständige Behörde benannt. Das CLO war ein eigenes Referat in der Prüfungsabteilung der NTCA-Zentrale. Die Aufgaben des CLO im Hinblick auf Eurofisc waren in der Organisations- und Verfahrensverordnung sowie in internen Vorschriften geregelt. Spezielle Vorschriften legten die Verfahrensweise beim internationalen Datenaustausch über Eurofisc innerhalb der NTCA fest. In der Zentrale und den Regionaldirektionen wurden „zuständige Organisationseinheiten“ benannt, die die angeforderten Informationen zu sammeln und an das CLO weiterzuleiten hatten.

Für die vier Arbeitsbereiche von Eurofisc wurden ELOs ernannt, darunter ein ENLO. Insgesamt handelte es sich um vier Personen, von denen drei für das CLO und eine Person für die Zollabteilung arbeiteten. Sie koordinierten den Informationsaustausch innerhalb des Eurofisc-Netzwerks, die Bearbeitung der erhaltenen Warnsignale und sie nahmen an den Sitzungen der Eurofisc-Gruppe und der Arbeitsbereiche teil.

3.3.3 Prozessabläufe

Die ELOs luden die Daten mit den Anfragen aus anderen Mitgliedstaaten aus dem Informationssystem CIRCABC herunter und stellten sie den Kontaktpersonen innerhalb der NTCA zur Verfügung. Die zuständigen Stellen werteten diese Daten aus, führten Prüfungen durch und übermittelten deren Ergebnisse in Quartalsberichten an das CLO. Die NTCA hatte Zugriff auf verschiedene Datenbanken, in

Gemeinsamer Bericht der Rechnungshöfe Österreichs, Ungarns und Deutschlands über Eurofisc

denen die für die Beantwortung der Eurofisc-Anfragen benötigten Daten gespeichert waren.

Die ELOs luden die von den zuständigen Stellen übermittelten Daten auf den CIRCABC-Server zum Abruf für die anderen Mitgliedstaaten hoch.

4 Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen

4.1 Datenvolumen

In den Jahren 2011 bis 2013 tauschten die Mitgliedstaaten insgesamt folgende Informationen aus¹⁷:

| Tabelle 5: EUROFISC – Summe der ausgetauschten Informationen; 2011 – 2013 | | | | |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | Summe |
| | Anzahl | | | |
| Arbeitsbereich 1 | 29.983 | 42.017 | 49.443 | 121.443 |
| Arbeitsbereich 2 | 82.775 | 97.635 | 20.250 | 200.660 |
| Arbeitsbereich 3 | 2.823 | 41.105 | 79.902 | 123.830 |
| Summe | 115.581 | 180.757 | 149.595 | 445.933 |

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Österreich

In den Arbeitsbereichen 1 und 3 stieg die Anzahl der ausgetauschten Informationen zum Teil stark an. Im Arbeitsbereich 2 sank sie jedoch um rund drei Viertel; dies war auf eine Vereinbarung der Eurofisc-Verbindungsbeamten im Oktober 2012 zurückzuführen, wonach aufgrund der hohen Anzahl und der geringen Trefferquote keine Informationen mehr aus Bestätigungsverfahren von Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern übermittelt werden sollten.¹⁸ Der Anstieg an Datenzeilen im Arbeitsbereich 3 war darauf zurückzuführen, dass der Datenaustausch ab Juni 2012 nicht mehr auf bestimmte Waren beschränkt war.¹⁹ Die Anzahl der ausgetauschten Informationen zwischen Österreich, Deutschland und Ungarn folgte dem EU-weiten Trend der Entwicklung der in Eurofisc ausgetauschten Informationen.

Weitere Details über die Anzahl ausgetauschter Informationen (Anfragen und Rückmeldungen) sind dem Anhang 1 zu entnehmen.

¹⁷ Informationen sind Datenzeilen, die Warnsignale enthalten.

¹⁸ Sitzungsniederschrift ("Minutes") des dritten Meetings des Arbeitsbereichs 2; Bukarest, 24. bis 25. Oktober 2012

¹⁹ Eurofisc-Jahresbericht (annual report) 2012, S. 19 f.

Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen

Eurofisc-Jahresberichte — Daten

Gemäß Artikel 37 und 58 der Verordnung hatten die Eurofisc-Arbeitsbereichskordinatoren dem Ständigen Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden (engl. Abkürzung: SCAC) jährlich einen Bericht über die Tätigkeiten aller Arbeitsbereiche vorzulegen. Die Informationen wurden je nach Arbeitsbereich und Koordinator unterschiedlich dargestellt. Eine einheitliche Datenstruktur gab es nicht. Nicht nur die Darstellung der Arbeitsbereiche wich voneinander ab, auch die Jahresberichte selbst unterschieden sich in Form und Inhalt von Jahr zu Jahr.

Die drei Rechnungshöfe hielten fest, dass ein direkter Vergleich der Daten in den Eurofisc-Jahresberichten mit denen im vorliegenden Bericht nicht möglich war. Dies war auf zahlreiche Ursachen zurückzuführen, wie z. B. unterschiedliche Darstellung der Daten, abweichende Periodenabgrenzungen und Zuordnungen in den Datenbanken.²⁰

Des Weiteren betonten die drei Rechnungshöfe, dass der Nutzen der Eurofisc-Jahresberichte für den interessierten Leser eingeschränkt war, weil die präsentierten Daten nicht vergleichbar und schwer verständlich waren.

Deshalb empfehlen sie,

- dass das Eurofisc-Netzwerk einheitliche Grundsätze für die Erstellung der Jahresberichte im Hinblick auf aussagekräftige Daten und Fakten festlegen sollte.

Mehrfachmeldungen

Auswertungen der in Eurofisc ausgetauschten Informationen ergaben, dass zu zahlreichen Unternehmen mehrere Warnsignale vorlagen. Die folgende Tabelle zeigt die maximale Anzahl von Mehrfachmeldungen in jedem Arbeitsbereich für jeweils ein Unternehmen je Arbeitsbereich:

²⁰ z. B. Eurofisc-Jahresbericht 2013, 2.2.2 Überblick über den Informationsaustausch 2011/2013, S. 15

Tabelle 6: Maximale Anzahl von Mehrfachmeldungen für jeweils ein Unternehmen je Arbeitsbereich; 2011 – 2013

| | Anzahl |
|------------------|--------|
| Arbeitsbereich 1 | 475 |
| Arbeitsbereich 2 | 1.192 |
| Arbeitsbereich 3 | 10.807 |

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Österreich

Das bedeutete, dass beispielsweise im Arbeitsbereich 3 ein Unternehmen in drei Jahren 10.807-mal (annähernd 9 % aller ausgetauschten Informationen im Arbeitsbereich 3) Gegenstand von Eurofisc-Warnsignalen war. Der zusätzliche Informationsgewinn war nicht nachvollziehbar, zumal die Risikobeurteilung dieses Unternehmens im empfangenden Mitgliedstaat im Zuge der Rückmeldungen mit „nicht dubios“ erfolgte (für die Risikobeurteilungen siehe Kapitel 4.2.1).

Mehrfache Warnsignale zum selben Unternehmen konnten zwar Ausdruck eines besonders ausgeprägten Betrugsverdachts sein, dennoch bedeutete jedes einzelne Warnsignal einen Verwaltungsaufwand sowohl im sendenden als auch im empfangenden Mitgliedstaat. Deshalb sollte es das Ziel eines gut funktionierenden Frühwarnsystems sein, (nur) die richtigen Fälle auszuwählen. Voraussetzung dafür wäre eine präzise Risikoanalyse. Allerdings fehlte es im Eurofisc-Netzwerk an Transparenz und Klarheit, welche Risikokriterien die Mitgliedstaaten für die Datenauswahl zugrunde legten.

Um die Menge der Informationen zu verringern und den Verwaltungsaufwand so gering wie möglich zu halten, empfehlen die Rechnungshöfe:

- darauf hinzuwirken, dass die Qualität und die Menge der Warnsignale im Eurofisc-Netzwerk verbessert werden,
- eine standardisierte Methode zur Datenberechnung vorzusehen,
- eine einheitliche Erstellung von Statistiken zu gewährleisten,
- eine Risikoanalyse vor dem Versenden von Daten an andere Mitgliedstaaten durchzuführen und
- die Risikokriterien der einzelnen Mitgliedstaaten innerhalb des Eurofisc-Netzwerks transparent zu machen.

Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen

4.2 Rückmeldungen

Das Netzwerk Eurofisc soll die Mitgliedstaaten in ihrem Kampf gegen Mehrwertsteuerbetrug unterstützen. Dazu wurde eine neue Art des Informationsaustauschs eingeführt: Wurden bislang im Rahmen der Amtshilfe Informationen in der Regel bilateral ausgetauscht, so erhalten innerhalb des Netzwerks alle teilnehmenden Mitgliedstaaten die Informationen.

Die Datenübermittlung ist nur eine Seite der Medaille. Die andere Seite sind Rückmeldungen zu den erhaltenen Informationen. Anfänglich ging es hauptsächlich darum, die Funktionsfähigkeit des Netzwerks herzustellen. Je länger das Netzwerk besteht, umso wichtiger ist sein reibungsloser und wirksamer Betrieb. Hierbei spielen unter anderem die Rückmeldungen eine wesentliche Rolle.²¹

Gemäß Artikel 34 der Verordnung beteiligen sich diejenigen Mitgliedstaaten, die sich für den Beitritt zu einem Eurofisc-Arbeitsbereich entschlossen haben, aktiv am multilateralen Austausch gezielter Informationen zwischen allen teilnehmenden Mitgliedstaaten. Im Eurofisc-Jahresbericht 2013 wurde ausgeführt, dass „aktive Beteiligung für das Funktionieren von Eurofisc wesentlich ist und darin besteht, Anfragen hochzuladen und Rückmeldungen zur Qualifikation der Anfragen zu erteilen“.²² „Qualifikation“ bedeutet, dass der angefragte Mitgliedstaat dem anfragenden Mitgliedstaat mitteilt, welchen Status das betreffende Unternehmen hat. Drei der vier bestehenden Arbeitsbereiche beruhten auf operativen Daten. Für diese waren die Rückmeldungen besonders relevant.

4.2.1 Rückmeldequote

Die folgende Tabelle zeigt die Gesamtzahl der ausgetauschten Anfragen für alle Arbeitsbereiche während des geprüften Zeitraums 2011 bis 2013. Sie gibt darüber hinaus einen Überblick, ob und wie die angefragten Mitgliedstaaten darauf geantwortet haben.²³

²¹ Eurofisc-Jahresbericht 2012, S. 11, Nr. C. 1

²² Eine Definition von „aktiver Beteiligung“ ist auch in der neuen Geschäftsordnung (Artikel 7 Nr. 3 letzter Satz) enthalten; Geschäftsordnung von Eurofisc vom 6. Oktober 2014.

²³ Betrugsrelevant: missing trader, conduit company, cross invoicer, defaulter, buffer, broker, hijacked VRN, domestic fraud, dubious (seit 2013 aufgrund einer geänderten Methodik). Sonstige: Alle Kategorien, die nicht den Kategorien „betrugsrelevant“, „nicht dubios“ und „keine Rückmeldung“ zugeordnet sind.



Prüfungsfeststellungen
und Empfehlungen

BMF

Gemeinsamer Bericht der Rechnungshöfe
Österreichs, Ungarns und Deutschlands über Eurofisc

| Tabelle 7: Ausgetauschte Anfragen und Rückmeldungen – Gesamtzahl je Arbeitsbereich; 2011 – 2013 | | | | | | | | |
|--|----------------|-----|----------------|-----|----------------|-----|----------------|-----|
| | 2011 | % | 2012 | % | 2013 | % | Summe | % |
| Arbeitsbereich 1 | | | | | | | | |
| betrugsrelevant | 11.581 | 39 | 13.833 | 33 | 15.698 | 32 | 41.112 | 34 |
| nicht dubios | 7.105 | 24 | 8.368 | 20 | 7.368 | 15 | 22.841 | 19 |
| keine Rückmeldung | 6.328 | 21 | 13.856 | 33 | 22.113 | 45 | 42.297 | 35 |
| sonstige | 4.969 | 17 | 5.960 | 14 | 4.264 | 9 | 15.193 | 13 |
| Summe | 29.983 | 100 | 42.017 | 100 | 49.443 | 100 | 121.443 | 100 |
| Arbeitsbereich 2 | | | | | | | | |
| betrugsrelevant | 4.783 | 6 | 3.977 | 4 | 1.942 | 10 | 10.702 | 5 |
| nicht dubios | 19.691 | 24 | 19.441 | 20 | 7.085 | 35 | 46.217 | 23 |
| keine Rückmeldung | 54.934 | 66 | 70.260 | 72 | 9.773 | 48 | 134.967 | 67 |
| sonstige | 3.367 | 4 | 3.957 | 4 | 1.450 | 7 | 8.774 | 4 |
| Summe | 82.775 | 100 | 97.635 | 100 | 20.250 | 100 | 200.660 | 100 |
| Arbeitsbereich 3 | | | | | | | | |
| betrugsrelevant | 64 | 2 | 611 | 1 | 1.726 | 2 | 2.401 | 2 |
| nicht dubios | 1.980 | 70 | 21.228 | 52 | 35.306 | 44 | 58.514 | 47 |
| keine Rückmeldung | 629 | 22 | 17.131 | 42 | 35.311 | 44 | 53.071 | 43 |
| sonstige | 150 | 5 | 2.135 | 5 | 7.559 | 9 | 9.844 | 8 |
| Summe | 2.823 | 100 | 41.105 | 100 | 79.902 | 100 | 123.830 | 100 |
| Summe | 115.581 | | 180.757 | | 149.595 | | 445.933 | |

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Österreich

Die drei Rechnungshöfe stellten fest, dass die Rückmeldequote insgesamt recht gering war. Dies galt insbesondere für den Arbeitsbereich 2, in dem nur für 33 der Anfragen eine Rückmeldung erteilt wurde.

In diesem Zusammenhang sind auch die großen Unterschiede in der Bearbeitungsdauer der Rückmeldungen zu erwähnen. Diesen Aspekt konnten die Rechnungshöfe wegen der unzureichenden Datengrundlage nicht analysieren.

Außerdem waren die Verfahren zur Beurteilung der angefragten Unternehmen in den drei Mitgliedstaaten unterschiedlich. Gemeinsames Merkmal war, dass die Eurofisc-Daten an die Finanzämter weitergeleitet wurden. Diese waren für die Überprüfung und Beurteilung der Unternehmer zuständig. Auf Grundlage dieser Beurteilung wurde

Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen

die Rückmeldung in das Netzwerk gegeben. Dies dauerte mindestens einige Wochen. In Österreich dagegen nutzte der ENLO zunächst in einem Schnellverfahren alle ihm zugänglichen Daten für eine erste Einschätzung und Rückmeldung. Nach der Überprüfung durch die Finanzämter konnte es zu einer anderen Beurteilung und dementsprechend einer geänderten Rückmeldung kommen (siehe Kapitel 3.1.3).

Zur Behebung der Mängel empfehlen die Rechnungshöfe:

- Rückmeldungen sollten in jedem Fall erteilt werden.
- Rückmeldungen sollten schnellstmöglich erteilt werden und
- es sollte die Möglichkeit geschaffen werden, die Bearbeitungsdauer der Rückmeldungen zu analysieren.

4.2.2 Rückmeldekategorien

Als Problem für die Qualität der Rückmeldungen erwies sich die Nachlässigkeit der Mitgliedstaaten bei der Verwendung der Kategorien für die Qualifikation des jeweiligen Unternehmens. So vereinbarten zum Beispiel die Teilnehmer des Arbeitsbereichs 1 bestimmte Kategorien, die für die Rückmeldungen genutzt werden sollten:

- missing trader (Scheinhändler),
- defaulter (säumiger Schuldner),
- cross invoicer (Ersteller von Überkreuzrechnungen),
- dubious (zweifelhafter Unternehmer),
- conduit company; einschließlich buffer (Durchleitungsgesellschaft; einschließlich Zwischengesellschaft),
- broker (sonstiger Beteiligter einer Kette),
- hijacked VRN (Nutzer einer Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer eines anderen Steuerpflichtigen),
- checking (Überprüfung) und
- not a dubious trader (unverdächtiger Händler).



Bei ihrer Analyse der ausgetauschten Daten fanden die drei Rechnungshöfe weitaus mehr als die vereinbarten Qualifikationen, z. B.:

- fiktive innergemeinschaftliche Erwerbe,
- unter Überwachung im Arbeitsbereich 1 von Eurofisc,
- Export Drittländer,
- am 28.09.2011 beendet,
- nicht registriert,
- falsche Nummer und
- nicht in diese Rückmeldung aufzunehmen.

Einer der Gründe für diesen recht unbefriedigenden Zustand könnte sein, dass die Qualifikationen nicht offiziell bekannt gegeben wurden, sondern nur Ergebnis einer Arbeitsbereichssitzung waren. Da es kein offizielles Protokoll der Sitzung gab und die Ergebnisse als PowerPoint-Präsentation verteilt wurden, waren die Qualifikationen nicht verbindlich, was offensichtlich ein Nachteil war. Ein weiterer Grund war, dass die Informationen auf CIRCABC mittels Excel ausgetauscht wurden. Dadurch war es möglich, in das Feld „Qualifikation“ freiformulierte Texte einzugeben. Diese Praxis führte nicht nur zu einem hohen Arbeitsaufwand bei der Bearbeitung der Daten im empfangenden Mitgliedstaat, sondern erschwerte auch eine schnelle Analyse der Daten.

Diese Vorgehensweise wirkte sich außerdem auf die Datenanalyse insgesamt aus. In den Jahresberichten spielt die Statistik eine bedeutende Rolle. Dies gilt insbesondere für jene Daten, die die Notwendigkeit von Eurofisc belegen sollen: Das sind Daten über Unternehmen, die als betrugsrelevant eingestuft werden. Halten sich die Mitgliedstaaten nicht an die vereinbarten Rückmeldekategorien, ist es schwierig, genaue Daten zu gewinnen und zu beurteilen, wie zielorientiert die ausgetauschten Daten waren.

Daher empfehlen die Rechnungshöfe:

- sich an die Kategorien zu halten, weil diese offiziell vereinbart und als verbindlich erklärt wurden,
- die Rückmeldekategorie zu aktualisieren, wenn sich die Qualifikation des Unternehmens geändert hat.

Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen

4.2.3 Grundlage für die Rückmeldungen

Die Qualität der Rückmeldungen war nicht klar erkennbar, weil nicht bekannt war, auf welcher Grundlage die Mitgliedstaaten über die Qualifikationen entschieden hatten. Die Rechnungshöfe stellten fest, dass die Mitgliedstaaten dabei unterschiedlich vorgehen. So konnte es sein, dass in einem Mitgliedstaat eine umfassende oder wenigstens stichprobenartige Prüfung durchgeführt wurde, in einem anderen Mitgliedstaat dagegen die Qualifikation auf einer Auswertung von Datenbankinhalten beruhte.

Qualifizierte Rückmeldungen, d. h. solide und zutreffende, sind aus unterschiedlichen Gründen wichtig: Das Netzwerk selbst braucht qualifizierte Rückmeldungen zur Aufdeckung von Betrugsfällen. Sie sind außerdem notwendig, damit die Mitgliedstaaten ihre Risikokriterien anpassen können.

Die Verfahren der einzelnen Mitgliedstaaten für die Abgabe von Rückmeldungen und die Entscheidung über die Qualifikationen lassen sich nur schwer standardisieren. Ein gewisses Maß an Transparenz wäre jedoch hilfreich.

- Deshalb empfehlen die Rechnungshöfe, die Grundlage der Rückmeldungen für die Mitgliedstaaten transparent zu machen.

4.3 IT-Unterstützung

Gemäß Artikel 35 der Verordnung unterstützte die Kommission Eurofisc technisch und logistisch. Gemäß Artikel 53 der Verordnung in Verbindung mit Artikel 16 der Eurofisc-Geschäftsordnung war die Kommission dafür verantwortlich, das CCN/CSI-Netz gegebenenfalls weiterzuentwickeln, wenn dies für den Austausch der Informationen unter den Mitgliedstaaten notwendig war. Im Prüfungszeitraum wurden jedoch die Informationen über CIRCABC ausgetauscht, eine Serverplattform, die als Datenspeicher für Eurofisc diente. Für den Austausch der auf CIRCABC gespeicherten Daten wurden Hunderte von Excel-Dateien verwendet. Eine gemeinsame Datenbank mit Auswertungs- und Analysetools stand bislang nicht zur Verfügung.

Im Zuge des Datenaustauschs waren die ELOs der teilnehmenden Mitgliedstaaten für das periodische Hochladen der Daten auf ihre so genannten "Länder-Datenordner" verantwortlich. Die Eurofisc-Arbeitsbereichskordinatoren mussten diese Daten aus jedem dieser Ordner manuell extrahieren, in einer Datei zusammenführen und für die ELOs in einem so genannten «all out Ordner» zugänglich machen.

Dieses System barg die Gefahr in sich, dass Daten hätten verändert werden oder sogar verloren gehen können.

Die IT-Ausstattung für die Eurofisc-Arbeitsbereichskordinatoren und ELOs stellte der jeweilige Mitgliedstaat zur Verfügung; unterschiedliche Software-Versionen waren die Folge. Das System war fehleranfällig, weil keine einheitliche Excel-Version verwendet wurde.

Da Excel keine Nachverfolgung ermöglichte, war der Umgang mit dem großen Datenvolumen weder zuverlässig noch transparent. Darüber hinaus hielten sich die ELOs mehrfach nicht an Datenformate, die bei den Sitzungen der Arbeitsbereiche vereinbart wurden (z. B. gab es Unterschiede beim VRN-Format); die Vergleichbarkeit und einheitliche Auswertung der Daten war somit nicht gewährleistet.

Des Weiteren existierte keine Regelung über die Zugriffsberechtigung auf die in CIRCABC gespeicherten Daten. Gemäß der Verordnung hatte die zuständige Behörde des jeweiligen Mitgliedstaats mindestens einen ELO zu benennen. Dieser sollte demnach²⁴ im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe c zum direkten Informationsaustausch berechtigt sein und die Aufgaben nach Artikel 33 Absatz 2²⁵ ausführen. Die Verordnung sah darüber hinaus vor, dass „die zuständige Behörde jedes Mitgliedstaats [...] unter den von ihr festgelegten Voraussetzungen zuständige Beamte benennen [kann], die unmittelbar Informationen auf der Grundlage dieser Verordnung austauschen können. Hierbei kann sie die Tragweite dieser Benennung begrenzen. Das zentrale Verbindungsbüro ist dafür zuständig, die Liste dieser Beamten auf dem neuesten Stand zu halten und sie den zentralen Verbindungsbüros der anderen betroffenen Mitgliedstaaten zugänglich zu machen.“²⁶

Die Liste der ELOs war für die Mitgliedstaaten auf CIRCABC abrufbar. Im geprüften Zeitraum wurde die Liste von Zeit zu Zeit, aber nicht regelmäßig überprüft. Änderungen der Zugangsberechtigungen und der Namen autorisierter ELOs oder ENLOs wurden nicht zeitnah erfasst. Darüber hinaus erhielten neben ELOs auch weitere Verwaltungsbedienstete Zugriffsrechte.

²⁴ Artikel 36 Absatz 1 der Verordnung

²⁵ Im Rahmen von Eurofisc werden die Mitgliedstaaten ein multilaterales Frühwarnsystem zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs einrichten sowie den raschen multilateralen Austausch von gezielten Informationen in den Arbeitsbereichen von Eurofisc und die Arbeit der ELO der teilnehmenden Mitgliedstaaten in Reaktion auf eingegangene Warnmeldungen koordinieren.

²⁶ Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung

Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen

Gemäß Artikel 55 der Verordnung in Verbindung mit Artikel 17 der Eurofisc-Geschäftsordnung unterlagen die ausgetauschten Informationen der Geheimhaltungspflicht und genossen den Schutz, den das innerstaatliche Recht des Mitgliedstaates, der sie erhalten hat, und die für Stellen der Union geltenden einschlägigen Vorschriften für Informationen dieser Art gewährten. Allerdings gab es keine vereinbarten Verfahrensregeln über die Zugriffsrechte und die Handhabung geeigneter Kontrollen. Diese Situation stellte aus Sicht des Datenschutzes ein Risiko dar.

Die Rechnungshöfe empfehlen daher:

- eine gemeinsame Datenbank mit modernen Auswertungs- und Analysetools zu entwickeln,
- ein Verfahren zu entwickeln, um die Zuverlässigkeit der Daten durch standardisierte Eingabemöglichkeiten sicherzustellen und geeignete Kontrollen vorzusehen und
- die Verwaltung der Zugriffsrechte auf Eurofisc-Daten nur für den Eurofisc-Vorsitzenden vorzusehen.

4.4 Dokumentation

Innerhalb des Netzwerks Eurofisc fanden zahlreiche Arbeitssitzungen statt (z. B. Vollversammlungen, Sitzungen der Arbeitsbereichskoordinatoren und der einzelnen Arbeitsbereiche). Dabei unterstützte die Kommission die Mitgliedstaaten durch Übermittlung der Tagesordnungen bzw. Einladungen; bei Bedarf leitete sie auch die Sitzungen. Seit der Einführung von Eurofisc im Jahr 2010 fanden jährlich zwischen einer und drei Sitzungen je Arbeitsbereich statt.

In der Eurofisc-Geschäftsordnung²⁷ war festgelegt, dass die Sitzungen zu protokollieren sind. Es fehlte aber an Vorgaben, in welcher Form und innerhalb welcher Frist die Protokolle zu erstellen sind.

Tatsächlich konnten die ENLOs keine vollständige Dokumentation der Sitzungsprotokolle vorlegen. Teilweise bestanden die Sitzungsprotokolle lediglich aus Präsentationsunterlagen. Es war daher nicht auszuschließen, dass Beschlüsse oder Diskussionsverläufe jenen Mitgliedstaaten, die bei Sitzungen nicht vertreten waren, unbekannt waren. Folglich bestand diesbezüglich ein Nachholbedarf für die konsequente Anwen-

²⁷ Artikel 13 der Eurofisc-Geschäftsordnung vom 10. November 2010

derung der Eurofisc-Geschäftsordnung. Protokolle sind nicht nur für die teilnehmenden Mitgliedstaaten von Bedeutung, sondern im Sinne eines Wissensmanagements auch für künftige Teilnehmer des Netzwerks.

Eine verbesserte Dokumentation – gemäß der Eurofisc-Geschäftsordnung – würde dazu beitragen, strittige Themen leichter und rascher nachvollziehen zu können.

Daher empfehlen die Rechnungshöfe,

- Protokolle von jeder Sitzung zu erstellen,
- diese Protokolle möglichst zeitnah den Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen und
- diese Protokolle auf der jeweils folgenden Sitzung offiziell zu beschließen.

4.5 Handbücher und Vorschriften

Bei der Eröffnungssitzung der Eurofisc-Gruppe im Jahr 2010 legten die Vertreter der Mitgliedstaaten kraft der Ermächtigung durch Punkt (5) der Erklärung 2010/C 275/06 des Rates die Geschäftsordnung für Eurofisc fest. Sie regelt die Organisationsstruktur des Netzwerks, die Tätigkeit und die Aufgaben der Eurofisc-Gruppe, die Sitzungen der Arbeitsbereiche und beinhaltet die allgemeinen Bestimmungen für die Sitzungen und der Rolle der Kommission im Netzwerk gemäß Kapitel X der Verordnung. Hinsichtlich der Übermittlung des Jahresberichts enthält die Geschäftsordnung zusätzliche Regelungen.²⁸

Die Geschäftsordnung legt den Rahmen für den Betrieb des Netzwerks fest. Sie enthält keine Vorgaben und auch keine Ermächtigung zur Erstellung und Herausgabe von Handbüchern oder zum Erlass weiterer Vorschriften. Tatsächlich gab es daher weder Handbücher noch weitere Vorschriften. Deswegen sind die Regeln im Einzelnen unklar und nicht in einem einheitlichen, transparenten System niedergelegt.

In diesem Bericht wurden bereits gewisse Probleme im Bereich des Informationsaustauschs, der Rückmeldungen, der IT-Unterstützung

²⁸ Gemäß Artikel 37 der Verordnung legen die Arbeitsbereichskordinatoren jährlich dem SCAC einen Bericht über die Tätigkeit jedes einzelnen Arbeitsbereichs vor. Gemäß Artikel 3 Nr. 2 und Artikel 5 Nr. 2 der Geschäftsordnung für Eurofisc sollte der Jahresbericht der Eurofisc-Gruppe vorgelegt und nach Billigung durch diese vom Eurofisc-Vorsitzenden dem SCAC unterbreitet werden.

Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen

und Dokumentation angesprochen und mehrere Empfehlungen abgegeben. Dafür würden geeignete Handbücher benötigt.

Bislang wurden die Vorgaben für die operativen Aufgaben in Eurofisc auf den Arbeitsbereichssitzungen als Empfehlungen ausgesprochen. Sie hatten nicht den Charakter verbindlicher Regeln. Infolgedessen waren die Vorgaben weder transparent noch klar. Die ELOs befolgten die bei den Arbeitsbereichssitzungen verabschiedeten Empfehlungen zur operativen Tätigkeit nach eigenem Ermessen. Sanktionen bei Nichtbeachtung gab es nicht.

Ein wesentlicher Punkt war, dass die Aufgaben der ELOs und der Arbeitsbereichskoordinatoren nicht einheitlich geregelt waren (z. B. die Festlegung von Fristen und der Häufigkeit des Hoch- und Herunterladens).

Die Rechnungshöfe empfehlen daher:

- einheitliche und klare Verfahrensregeln für Eurofisc unter Berücksichtigung des Datenschutzes zu schaffen; dadurch könnte die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Aufgaben und Zuständigkeiten verbessert werden,
- Handbücher zu erstellen, um Verfahren zu dokumentieren und in Zukunft zu verbessern.

4.6 Evaluierung

Nach Artikel 49 der Verordnung sind die Mitgliedstaaten und die Kommission verpflichtet zu prüfen und zu bewerten, wie die Regelungen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden gemäß dieser Verordnung funktionieren. Die Kommission hatte die Erfahrungen der Mitgliedstaaten zusammenzufassen, um die Regelungen zu verbessern. Die Mitgliedstaaten hatten der Kommission hierfür sämtliche verfügbaren sachdienlichen Informationen sowie eine Liste mit statistischen Angaben zu übermitteln.

Die Kommission hatte gemäß Artikel 59 der Verordnung dem Europäischen Parlament und dem Rat bis spätestens 1. November 2013 und anschließend alle fünf Jahre Bericht über die Anwendung dieser Verordnung zu erstatten. Der erste Bericht lag am 12. Februar 2014 vor.²⁹ Die Kommission machte darin auf bedeutende Schwachstellen

²⁹ Bericht der Europäischen Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 12. Februar 2014 über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010, COM(2014) 71 final

des Netzwerks aufmerksam und vertrat die Ansicht, dass Risikoanalyse und „Feedback“³⁰ Schlüsselbereiche seien, in denen sich Verbesserungen erzielen ließen. Die Kommission merkte in ihrem Bericht an, dass „die meisten Mitgliedstaaten scheinbar keine systematische interne Bewertung durchführen, sondern ihre Selbstbewertung einzig und allein auf die jährlichen Statistiken stützen, die sie der Kommission zu liefern haben“.³¹ Solche nationalen Analysen wären aber für die Mitgliedstaaten selbst nützlich, um die Bedeutung, Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit von Eurofisc als Netzwerk für einen raschen Informationsaustausch zur effizienten Betrugsbekämpfung zu bewerten. Die Mitgliedstaaten hätten ein Interesse zu erfahren, in welchem Ausmaß dieses Netzwerk zur Verringerung der Steuerausfälle durch Mehrwertsteuerbetrug beiträgt.

Die Verordnung selbst sah keine quantifizier- bzw. messbaren Ziele für Eurofisc vor. Ausschließlich monetäre Indikatoren wären allerdings nur von eingeschränktem Nutzen, weil ihre Bedeutung innerhalb eines präventiven Netzwerks sehr begrenzt wäre.

Zwar könnte Eurofisc präventive Wirkungen haben, aber es gibt auf EU-Ebene bislang keine Evaluierungen, die diese Annahme stützen. Dies erklärt auch, warum die Kommission nicht in der Lage war, im vorgenannten Bericht Aussagen zu konkreten Erfolgen von Eurofisc zu treffen. Eine profunde „Feedback“-Kultur (siehe Kapitel 4.2) innerhalb von Eurofisc wäre von besonderer Bedeutung und könnte einen wertvollen Beitrag für eine Evaluierung leisten.

Auch auf nationaler Ebene (Österreich, Deutschland und Ungarn) waren bislang keine quantifizier- bzw. messbaren Zielvorgaben für die Teilnahme am Netzwerk definiert worden. Deshalb konnten Österreich, Deutschland und Ungarn die Wirkungen der Teilnahme am Netzwerk weder messen noch analysieren.³²

Der Kommission fehlten daher wertvolle Informationen aus den Mitgliedstaaten über die Arbeitsweise und Effizienz von Eurofisc.

Eurofisc hat offenbar Erfolge zu verzeichnen. So konnten die nationalen Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten zahlreiche Missing Trader und Conduit Companies identifizieren. Allerdings sollten diese

³⁰ Im vorliegenden Bericht wird Feedback als Rückmeldung übersetzt.

³¹ COM(2014) 71 final, S. 16

³² Allerdings erfolgte in Österreich überblicksmäßig eine Dokumentation von Einzelerfolgen und national gesetzten flankierenden Maßnahmen in den Geschäftsberichten der österreichischen Steuer- und Zollverwaltung und in den jährlichen Betrugsbekämpfungsberichten des Bundesministeriums für Finanzen.

Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen

Erfolge transparent und nachvollziehbar sein, um verlässliche Kosten-Nutzen-Analysen erstellen zu können.

Die Rechnungshöfe empfehlen daher,

- auf EU-Ebene aussagekräftige Indikatoren zu definieren und
- diese Indikatoren regelmäßig zu evaluieren.

Da die Kommission maßgeblich von der Qualität der Informationen aus den Mitgliedstaaten abhängt, wäre es zweckmäßig, wenn sie gemeinsam mit den Mitgliedstaaten über die Indikatoren entscheiden würde. Ein solcher Evaluierungsprozess (auf nationaler wie auch auf EU-Ebene) wäre nicht nur für eine Analyse der Kosten und des Nutzens des Eurofisc-Netzwerks selbst zweckmäßig, sondern auch dafür, den Erfolg im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug sichtbar zu machen.

5 Ausblick

Angesichts der Dimension der Mehrwertsteuerlücke³³ betrachten die drei Rechnungshöfe die Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs als wesentliches Anliegen aller Mitgliedstaaten. Die enge Zusammenarbeit der Verwaltungen spielt hierbei eine Schlüsselrolle.

Das Eurofisc-Netzwerk ist ein ganz neues Instrument, das die Zusammenarbeit zwischen den Steuerverwaltungen stärken und vereinfachen soll. Sein „Markenzeichen“ ist die neue Qualität des Informationsaustauschs: Innerhalb des Netzwerks werden Informationen nicht bilateral, sondern multilateral ausgetauscht. In dieser Hinsicht ist Eurofisc ein gelungenes Beispiel für gemeinsame Anstrengungen innerhalb der EU.

Obwohl die drei Rechnungshöfe Verbesserungspotenzial in verschiedenen Bereichen wie der Datenqualität und der Rückmeldequote festgestellt haben, sehen sie in Eurofisc einen weiteren nützlichen Baustein der Betrugsbekämpfung. Berücksichtigt man, dass Eurofisc ein Netzwerk der Mitgliedstaaten ist, kann die Verantwortung für seine Weiterentwicklung nicht nur der Kommission zugewiesen werden. Tatsächlich muss die Gemeinschaft der Mitgliedstaaten zusammen mit der Kommission gemeinsame Anstrengungen unternehmen, um dieses Netzwerk wirksamer und erfolgreicher zu machen.

³³ siehe 2012 Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States, TAXUD/2013/DE/321

ANHANG

**Anhang 1: Gesamte Eurofisc-Daten je Mitgliedstaat
(Österreich, Deutschland, Ungarn**

**Anhang 2: Datenaustausch zwischen Österreich, Deutschland und
Ungarn**



Anhang 1: Gesamte Eurofisc-Daten je Mitgliedstaat (Österreich, Deutschland, Ungarn)

Die Rückmeldungen wurden als „betrugsrelevant“ berücksichtigt, wenn der angefragte Mitgliedstaat eine der folgenden Qualifikationen vornahm:

- missing trader
- conduit company
- cross invoicer
- defaulter
- buffer
- broker
- hijacked VRN
- domestic fraud
- dubious (seit 2013 aufgrund einer geänderten Methodik)

Alle Rückmeldungen, die nicht unter die Kategorien „betrugsrelevant“, „nicht dubios“ und „keine Rückmeldung“ fielen, wurden als „sonstige“ Rückmeldungen eingestuft.

Dies gilt für alle Tabellen in diesem Anhang.

ANHANG 1

a) Österreich

Die folgende Tabelle zeigt die aus anderen Mitgliedstaaten erhaltenen Anfragen und die von der österreichischen Steuerverwaltung gesendeten Rückmeldungen.

| Österreich: EUROFISC gesamt – erhaltene Anfragen und gesendete Rückmeldungen | | | | | |
|---|--------------|--------------|--------------|------------------|------------------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | insgesamt | Anteil in % |
| Arbeitsbereich 1 | | | | | |
| betrugsrelevant | 54 | 59 | 16 | 129 | 1 |
| nicht dubios | 567 | 442 | 255 | 1.264 | 10 |
| keine Rückmeldung | 754 | 3.947 | 5.008 | 9.709 | 80 |
| sonstige | 427 | 346 | 249 | 1.022 | 8 |
| Summe | 1.802 | 4.794 | 5.528 | 12.124 | 100 |
| Arbeitsbereich 2 | | | | | |
| betrugsrelevant | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 |
| nicht dubios | 0 | 4 | 27 | 31 | 1 |
| keine Rückmeldung | 970 | 1.053 | 275 | 2.298 | 97 |
| sonstige | 9 | 7 | 17 | 33 | 1 |
| Summe | 979 | 1.064 | 321 | 2.364 | 100 |
| Arbeitsbereich 3 | | | | | |
| betrugsrelevant | 0 | 2 | 3 | 5 | 0 |
| nicht dubios | 12 | 165 | 532 | 709 | 98 |
| keine Rückmeldung | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| sonstige | 0 | 1 | 11 | 12 | 2 |
| Summe | 12 | 168 | 546 | 726 | 100 |
| Summe Arbeitsbereiche 1 - 3 | 2.793 | 6.026 | 6.395 | 15.214 | |

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Österreich

Die folgende Tabelle zeigt die von Österreich an andere Mitgliedstaaten gesendeten Anfragen und die von den Steuerverwaltungen der anderen Mitgliedstaaten erhaltenen Rückmeldungen.

| Österreich: EUROFISC gesamt – gesendete Anfragen und erhaltene Rückmeldungen | | | | | |
|---|---------------|---------------|---------------|------------------|------------------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | insgesamt | Anteil in % |
| Arbeitsbereich 1 | | | | | |
| betrugsrelevant | 711 | 724 | 1.316 | 2.751 | 54 |
| nicht dubios | 103 | 127 | 338 | 568 | 11 |
| keine Rückmeldung | 117 | 214 | 827 | 1.158 | 23 |
| sonstige | 153 | 196 | 253 | 602 | 12 |
| Summe | 1.084 | 1.261 | 2.734 | 5.079 | 100 |
| Arbeitsbereich 2 | | | | | |
| betrugsrelevant | 915 | 862 | 120 | 1.897 | 3 |
| nicht dubios | 3.979 | 4.757 | 432 | 9.168 | 13 |
| keine Rückmeldung | 22.958 | 32.025 | 904 | 55.887 | 81 |
| sonstige | 912 | 954 | 98 | 1.964 | 3 |
| Summe | 28.764 | 38.598 | 1.554 | 68.916 | 100 |
| Arbeitsbereich 3 | | | | | |
| betrugsrelevant | 48 | 271 | 267 | 586 | 1 |
| nicht dubios | 1.727 | 7.237 | 16.327 | 25.291 | 56 |
| keine Rückmeldung | 334 | 7.714 | 8.431 | 16.479 | 36 |
| sonstige | 84 | 453 | 2.449 | 2.986 | 7 |
| Summe | 2.193 | 15.675 | 27.474 | 45.342 | 100 |
| Summe Arbeitsbereiche 1 - 3 | 32.041 | 55.534 | 31.762 | 119.337 | |

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Österreich

ANHANG 1

b) Deutschland

Die folgende Tabelle zeigt die aus anderen Mitgliedstaaten erhaltenen Anfragen und die von der deutschen Steuerverwaltung gesendeten Rückmeldungen.

| Deutschland: EUROFISC gesamt – erhaltene Anfragen und gesendete Rückmeldungen | | | | | |
|---|---------------|---------------|--------------|---------------|----------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | insgesamt | Anteil in % |
| Arbeitsbereich 1 | | | | | |
| betrugsrelevant | 1.465 | 2.135 | 2.394 | 5.994 | 55 |
| nicht dubios | 978 | 1.172 | 1.832 | 3.982 | 37 |
| keine Rückmeldung | 11 | 40 | 93 | 144 | 1 |
| sonstige | 145 | 225 | 319 | 689 | 6 |
| Summe | 2.599 | 3.572 | 4.638 | 10.809 | 100 |
| Arbeitsbereich 2 | | | | | |
| betrugsrelevant | 716 | 559 | 253 | 1.528 | 3 |
| nicht dubios | 5.188 | 4.772 | 1.752 | 11.712 | 19 |
| keine Rückmeldung | 19.708 | 24.560 | 2.270 | 46.538 | 76 |
| sonstige | 409 | 601 | 143 | 1.153 | 2 |
| Summe | 26.021 | 30.492 | 4.418 | 60931 | 100 |
| Summe Arbeitsbereiche 1 - 2 | 28.620 | 34.064 | 9.056 | 71.740 | |

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Deutschland

Deutschland hatte im Prüfungszeitraum Beobachterstatus im Arbeitsbereich 3 und keinen Zugang zu den Daten dieses Arbeitsbereichs. Daher lagen keine Daten zum Arbeitsbereich 3 vor.

Die folgende Tabelle zeigt die von Deutschland an andere Mitgliedstaaten gesendeten Anfragen und die von den Steuerverwaltungen der anderen Mitgliedstaaten erhaltenen Rückmeldungen.

| Deutschland: EUROFISC gesamt – gesendete Anfragen und erhaltene Rückmeldungen | | | | | |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | insgesamt | Anteil in % |
| Arbeitsbereich 1 | | | | | |
| betrugsrelevant | 3.349 | 2.087 | 2.824 | 8.260 | 19 |
| nicht dubios | 4.415 | 5.286 | 3.054 | 12.755 | 30 |
| keine Rückmeldung | 1.493 | 6.307 | 8.860 | 16.660 | 39 |
| sonstige | 1.949 | 1.596 | 1.292 | 4.837 | 11 |
| Summe | 11.206 | 15.276 | 16.030 | 42.512 | 100 |
| Arbeitsbereich 2 | | | | | |
| betrugsrelevant | 46 | 89 | 216 | 351 | 32 |
| nicht dubios | 6 | 31 | 152 | 189 | 17 |
| keine Rückmeldung | 43 | 240 | 147 | 430 | 39 |
| sonstige | 16 | 39 | 69 | 124 | 11 |
| Summe | 111 | 399 | 584 | 1.094 | 100 |
| Summe Arbeitsbereiche 1 - 2 | 11.317 | 15.675 | 16.614 | 43.606 | |

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Deutschland

Deutschland hatte im Prüfungszeitraum Beobachterstatus im Arbeitsbereich 3 und keinen Zugang zu den Daten dieses Arbeitsbereichs. Daher lagen keine Daten zum Arbeitsbereich 3 vor.

ANHANG 1

c) Ungarn

Die folgende Tabelle zeigt die aus anderen Mitgliedstaaten erhaltenen Anfragen und die von der ungarischen Steuerverwaltung gesendeten Rückmeldungen.

| Ungarn: EUROFISC gesamt – erhaltene Anfragen und gesendete Rückmeldungen | | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|---------------|----------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | insgesamt | Anteil in % |
| Arbeitsbereich 1 | | | | | |
| betrugsrelevant | 277 | 1.059 | 1.307 | 2.643 | 66 |
| nicht dubios | 110 | 161 | 284 | 555 | 14 |
| keine Rückmeldung | 0 | 87 | 60 | 147 | 4 |
| sonstige | 292 | 227 | 113 | 632 | 16 |
| Summe | 679 | 1.534 | 1.764 | 3.977 | 100 |
| Arbeitsbereich 2 | | | | | |
| betrugsrelevant | 218 | 570 | 436 | 1.224 | 15 |
| nicht dubios | 280 | 599 | 224 | 1.103 | 14 |
| keine Rückmeldung | 1.636 | 3.532 | 35 | 5.203 | 64 |
| sonstige | 149 | 362 | 83 | 594 | 7 |
| Summe | 2.283 | 5.063 | 778 | 8.124 | 100 |
| Arbeitsbereich 3 | | | | | |
| betrugsrelevant | 122 | 217 | 433 | 772 | 20 |
| nicht dubios | 366 | 779 | 1.281 | 2.426 | 64 |
| keine Rückmeldung | 62 | 0 | 0 | 62 | 2 |
| sonstige | 32 | 100 | 391 | 523 | 14 |
| Summe | 582 | 1.096 | 2.105 | 3.783 | 100 |
| Summe Arbeitsbereiche 1 - 3 | 3.544 | 7.693 | 4.647 | 15.884 | |

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Nationale Steuer- und Zollverwaltung, Ungarn

Die folgende Tabelle zeigt die von Ungarn an andere Mitgliedstaaten gesendeten Anfragen und die von den Steuerverwaltungen der anderen Mitgliedstaaten erhaltenen Rückmeldungen.

| Ungarn: EUROFISC gesamt – gesendete Anfragen und erhaltene Rückmeldungen | | | | | |
|---|--------------|--------------|--------------|------------------|------------------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | insgesamt | Anteil in % |
| Arbeitsbereich 1 | | | | | |
| betrugsrelevant | 202 | 263 | 195 | 660 | 14 |
| nicht dubios | 256 | 434 | 117 | 807 | 17 |
| keine Rückmeldung | 1.467 | 1.098 | 498 | 3.063 | 65 |
| sonstige | 76 | 70 | 59 | 205 | 4 |
| Summe | 2.001 | 1.865 | 869 | 4.735 | 100 |
| Arbeitsbereich 2 | | | | | |
| betrugsrelevant | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| nicht dubios | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| keine Rückmeldung | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| sonstige | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Summe | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Arbeitsbereich 3 | | | | | |
| betrugsrelevant | 0 | 0 | 32 | 32 | 3 |
| nicht dubios | 0 | 0 | 135 | 135 | 12 |
| keine Rückmeldung | 93 | 78 | 448 | 619 | 55 |
| sonstige | 118 | 48 | 171 | 337 | 30 |
| Summe | 211 | 126 | 786 | 1.123 | 100 |
| Summe Arbeitsbereiche 1 - 3 | 2.212 | 1.991 | 1.655 | 5.858 | |

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Nationale Steuer- und Zollverwaltung, Ungarn

ANHANG 2

Anhang 2: Datenaustausch zwischen Österreich, Deutschland und Ungarn

a) Österreich

Die folgende Tabelle zeigt die von Österreich an Deutschland gesendeten Anfragen:

| Österreich: über EUROFISC an Deutschland gesendete Anfragen | | | | |
|--|---------------|---------------|--------------|------------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | insgesamt |
| Arbeitsbereich 1 | 236 | 327 | 720 | 1.283 |
| Arbeitsbereich 2 | 13.553 | 18.123 | 664 | 32.340 |
| Arbeitsbereich 3 | 261 | 3.883 | 7.355 | 11.499 |
| Summe | 14.050 | 22.333 | 8.739 | 45.122 |

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Österreich

Die folgende Tabelle zeigt die von Österreich an Ungarn gesendeten Anfragen:

| Österreich: über EUROFISC an Ungarn gesendete Anfragen | | | | |
|---|--------------|--------------|--------------|------------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | insgesamt |
| Arbeitsbereich 1 | 49 | 82 | 200 | 331 |
| Arbeitsbereich 2 | 1.450 | 2.302 | 117 | 3.869 |
| Arbeitsbereich 3 | 87 | 590 | 1.131 | 1.808 |
| Summe | 1.586 | 2.974 | 1.448 | 6.008 |

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Österreich

b) Deutschland

Die folgende Tabelle zeigt die von Deutschland an Österreich gesendeten Anfragen:

| Deutschland: über EUROFISC an Österreich gesendete Anfragen | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|------------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | insgesamt |
| Arbeitsbereich 1 | 1.439 | 4.386 | 5.117 | 10.942 |
| Arbeitsbereich 2 | 6 | 25 | 57 | 88 |
| Arbeitsbereich 3 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Summe | 1.445 | 4.411 | 5.174 | 11.030 |

Quelle: Bundeszentralamt für Steuern, Deutschland

Die folgende Tabelle zeigt die von Deutschland an Ungarn gesendeten Anfragen:

| Deutschland: über EUROFISC an Ungarn gesendete Anfragen | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|------------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | insgesamt |
| Arbeitsbereich 1 | 305 | 390 | 303 | 998 |
| Arbeitsbereich 2 | 0 | 1 | 9 | 10 |
| Arbeitsbereich 3 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Summe | 305 | 391 | 312 | 1.008 |

Quelle: Bundeszentralamt für Steuern, Deutschland

ANHANG 2

c) Ungarn

Die folgende Tabelle zeigt die von Ungarn an Österreich gesendeten Anfragen:

| Ungarn: über EUROFISC an Österreich gesendete Anfragen | | | | |
|--|-----------|-----------|-----------|------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | insgesamt |
| Arbeitsbereich 1 | 83 | 79 | 55 | 217 |
| Arbeitsbereich 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Arbeitsbereich 3 | 1 | 0 | 3 | 4 |
| Summe | 84 | 79 | 58 | 221 |

Quelle: Nationale Steuer- und Zollverwaltung, Ungarn

Die folgende Tabelle zeigt die von Ungarn an Deutschland gesendeten Anfragen:

| Ungarn: über EUROFISC an Deutschland gesendete Anfragen | | | | |
|---|------------|------------|------------|------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | insgesamt |
| Arbeitsbereich 1 | 214 | 164 | 54 | 432 |
| Arbeitsbereich 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Arbeitsbereich 3 | 2 | 30 | 203 | 235 |
| Summe | 216 | 194 | 257 | 667 |

Quelle: Nationale Steuer- und Zollverwaltung, Ungarn



Bericht des Rechnungshofes

Bundeskriminalamt



Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____ | 175 |
| Abkürzungsverzeichnis _____ | 177 |

BMI**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres****Bundeskriminalamt**

| | |
|--|-----|
| KURZFASSUNG _____ | 180 |
| Prüfungsablauf und –gegenstand _____ | 190 |
| Aufgaben und Zuständigkeiten _____ | 190 |
| Einrichtung des Bundeskriminalamts _____ | 190 |
| Strategie _____ | 192 |
| Kriminalpolizeiliche Strategie des BMI _____ | 192 |
| Bereichsstrategie des Bundeskriminalamts _____ | 193 |
| Wirkungsorientierung _____ | 195 |
| Personal _____ | 196 |
| Organisationsänderungen _____ | 196 |
| Personalplan _____ | 198 |
| Dienstzuteilungen _____ | 201 |
| Arbeitsleihverträge _____ | 206 |
| Personalfehlstände _____ | 207 |

Inhalt



| | |
|--|-----|
| Dienstzeitregelung und Abgeltung Mehrleistungen | 209 |
| Journaldienste und Rufbereitschaften | 212 |
| Projektstätigkeit des Bundeskriminalamts | 213 |
| Frauenanteil und Gender | 218 |
| Kompetenzaufbau im Bundeskriminalamt | 221 |
| Bereich Wirtschaftskriminalität | 221 |
| Sonderkommissionen | 226 |
| Technische Unterstützung für Wirtschaftsermittlungen | 229 |
| Cybercrime-Competence-Center (C4) | 230 |
| Daten und Informationsaustausch | 234 |
| Aufgabenstellung | 234 |
| Aktenverwaltungssystem | 234 |
| Aktenprotokollierungssystem als Datenquelle | 235 |
| Daten zur Kriminalitätslage | 238 |
| Daten- und Informationsaustausch auf nationaler Ebene | 244 |
| Daten- und Informationsaustausch auf internationaler Ebene | 255 |
| Schlussempfehlungen | 258 |

Tabellen Abbildungen

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

| | | |
|--------------|--|-----|
| Tabelle 1: | Regelungen der Aufgaben und Zuständigkeiten ____ | 191 |
| Abbildung 1: | Organigramm des Bundeskriminalamts _____ | 196 |
| Tabelle 2: | Wesentliche Organisationsänderungen per 1. Juli 2010 _____ | 197 |
| Tabelle 3: | Wesentliche Organisationsänderungen per 1. Juni 2013 _____ | 197 |
| Tabelle 4: | Personalstand des Bundeskriminalamts _____ | 199 |
| Abbildung 2: | Anteil der dienstzugeleiteten Bediensteten am Gesamtpersonalstand des Bundeskriminalamts ____ | 201 |
| Tabelle 5: | Anzahl der Dienstzuteilungen zum Bundeskriminalamt _____ | 202 |
| Tabelle 6: | Ausgaben des Bundeskriminalamts für Dienstzuteilungsgebühren _____ | 202 |
| Tabelle 7: | Anzahl der Dienstzuteilungen zum Bundeskriminalamt nach Verwendung _____ | 203 |
| Abbildung 3: | Durchschnittliche Dauer der Dienstzuteilungen nach Verwendung _____ | 204 |
| Tabelle 8: | Fehlstände gegenüber Organisationsplan _____ | 208 |
| Tabelle 9: | Ausgaben für Überstunden _____ | 210 |
| Tabelle 10: | Entwicklung der bezahlten Überstunden _____ | 210 |
| Abbildung 4: | Entwicklung der Journdienst- und Rufbereitschaftsstunden _____ | 212 |
| Tabelle 11: | Ausgaben des Bundeskriminalamts für Journdienste und Rufbereitschaften _____ | 213 |
| Abbildung 5: | Expertentage nach Abteilungen 2009 bis 2013 ____ | 215 |

Tabellen Abbildungen



| | |
|--|-----|
| Abbildung 6: Frauenanteil am Personalstand des Bundeskriminalamts _____ | 219 |
| Abbildung 7: Frauenanteil bei den Leitungsfunktionen des Bundeskriminalamts im Verwaltungs- und Exekutivdienst _____ | 220 |
| Abbildung 8: Entwicklung der Wirtschaftskriminalität _____ | 221 |
| Abbildung 9: Organisation der Abteilung 7, Wirtschaftskriminalität _____ | 223 |
| Tabelle 12: Personalstand der Abteilung 7 einschließlich unbesetzter Planstellen _____ | 223 |
| Tabelle 13: Sonderkommissionen in der Abteilung 7 (Stand 1. September 2014) _____ | 227 |
| Tabelle 14: Mitarbeiter in Sonderkommissionen der Abteilung 7 (Stand 1. September 2014) _____ | 227 |
| Abbildung 10: Entwicklung der Cybercrime-Delikte _____ | 230 |
| Tabelle 15: Im Sicherheitsmonitor erfasste und im Rahmen der Qualitätssicherung überprüfte Fälle _____ | 239 |
| Tabelle 16: Im Sicherheitsmonitor erst mehr als sieben Tage nach Tatzeitende erfasste Fälle _____ | 240 |
| Abbildung 11: Verknüpfungsmöglichkeiten in Factotum Analysedatenbanken _____ | 248 |

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------|---|
| BAK | Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung |
| BGBL. | Bundesgesetzblatt |
| BKA | Bundeskanzleramt |
| BMF | Bundesministerium für Finanzen |
| BMI | Bundesministerium für Inneres |
| BMJ | Bundesministerium für Justiz |
| BMLVS | Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport |
| bspw. | beispielsweise |
| BVT | Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung |
| bzw. | beziehungsweise |
| d.h. | das heißt |
| EIS | EUROPOL-Informationssystem |
| ESS | Employee Self Service |
| EU | Europäische Union |
| EUR | Euro |
| f./ff. | folgende |
| IKDA | Integrierte Kriminalpolizeiliche Daten Anwendung |
| inkl. | inklusive |
| IT | Informationstechnologie |
| Kfz | Kraftfahrzeug |
| KLF | Kriminalistischer Leitfaden |
| lt. | laut |
| Mio. | Million(en) |
| Nr. | Nummer |
| OK | Organisierte Kriminalität |
| PAD | Protokollier-, Anzeigen- und Datenmodul |
| PAD NG | PAD next generation |

Abkürzungen



| | |
|------|---------------------------------|
| rd. | rund |
| RGV | Reisegebührenvorschrift |
| RH | Rechnungshof |
| SPG | Sicherheitspolizeigesetz |
| SPOC | Single Point of Contact |
| TZ | Textzahl(en) |
| u.a. | unter anderem |
| usw. | und so weiter |
| VBÄ | Vollbeschäftigungsäquivalent(e) |
| vgl. | vergleiche |
| z.B. | zum Beispiel |

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres

Bundeskriminalamt

Das Bundeskriminalamt verfügte über keine Kennzahlen zur Personalbemessung und -verteilung. Dadurch war nicht feststellbar, ob dem Bundeskriminalamt für die Aufgabenerfüllung zuviel, zuwenig oder ausreichend Personal zur Verfügung stand. Dem Bundeskriminalamt und dem BMI fehlten die Grundlagen, unter Bedachtnahme auf die strategischen Schwerpunkte und Kernaufgaben die Organisation zu evaluieren und Personalressourcen zuzuteilen. Der vom Bundeskriminalamt erstellte Organisationsplan war nicht auf den gesetzlich genehmigten Personalplan abgestimmt.

Das Bundeskriminalamt konnte seine prioritäre, strategische Aufgabe – die Bekämpfung komplexer Kriminalitätsformen im Bereich der Cyber- und Wirtschaftskriminalität sowie der Organisierten Kriminalität – nicht wie geplant erfüllen, weil das Personal nicht entsprechend umgeschichtet worden war. Obwohl der Istpersonalstand des Bundeskriminalamts im Jahr 2014 mit 602 Personen (inklusive Dienstzuteilungen) deutlich höher war als der Sollstand (518), fehlten im September 2014 bei der Bekämpfung der Cyberkriminalität rd. 55 %, bei der Wirtschaftskriminalität rd. 14 % und im Bereich der internationalen Aufgabenerfüllung rd. 27 % des vom Bundeskriminalamt für erforderlich gehaltenen Personals. Zudem war das derzeitige System der Einrichtung von Sonderkommissionen im Bereich der Wirtschaftskriminalität ressourcen- und zeitaufwändig und damit wenig effizient.

Der vom Bundeskriminalamt entwickelte Sicherheitsmonitor war ein gutes Instrument zur zeitnahen Analyse des Kriminalitätsgeschehens. Die ordnungsgemäße Protokollierung von Straftaten (im Aktenprotokollierungssystem PAD) bildete die Voraussetzung für die Aussagekraft des Sicherheitsmonitors, war allerdings nicht durchgehend gewährleistet. Der Anteil der bei der nachträglichen Qualitätssicherung durch das Bundeskriminalamt auffallenden und zu prüfenden Erfassungsmängel betrug durchschnittlich rd. 16 % und verursachte dementsprechend einen hohen Nach-Bearbeitungsaufwand.

Das Bundeskriminalamt und die Landeskriminalämter hatten keinen unmittelbaren Zugriff auf die von den nachgeordneten Dienststellen im Aktenprotokollierungssystem PAD erfassten kriminalpolizeilichen Daten, weil dieses nicht als Informationsverbund eingerichtet war. Dies verursachte zusätzlichen Verwaltungsaufwand und verzögerte kriminalpolizeiliche Ermittlungen.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war insbesondere die Beurteilung der Effizienz des Personaleinsatzes im Hinblick auf die Aufgaben des Bundeskriminalamts, der Reaktion des Bundeskriminalamts auf Veränderungen der Kriminalitätslage (z.B. Cyberkriminalität, Wirtschaftskriminalität), der Abgrenzung der Aufgaben und Tätigkeiten zu anderen Organisationseinheiten, des Informationsaustausches zwischen dem Bundeskriminalamt und Organisationseinheiten des BMI bzw. mit ausländischen Polizeibehörden und der Qualität der Daten zur Kriminalitätslage als Basis für Maßnahmen. (TZ 1)

Aufgaben und Zuständigkeiten

Ziel der Einrichtung des Bundeskriminalamts war, eine Einrichtung zu schaffen, die aufgrund ihrer Organisation und Ausstattung mit speziell ausgebildetem Personal und Sachmitteln besser zur Bekämpfung überregionaler und schwerwiegender Kriminalität und zur Führung der internationalen polizeilichen Kooperation geeignet ist. Die Zuständigkeiten des Bundeskriminalamts und die Abgrenzung zu anderen Organisationseinheiten des BMI waren ausreichend klar definiert und geregelt. Die in Anbetracht der zahlreichen Schnittstellen zu anderen Organisationseinheiten im BMI erforderliche effiziente Informations- bzw. Kommunikationspolitik des Bundeskriminalamts war grundsätzlich vorhanden, in einigen Bereichen – etwa bei der IT – bestand allerdings Verbesserungspotenzial. (TZ 2)

Strategie

Die Erarbeitung einer gemeinsamen polizeilichen Strategie (Kriminalpolizei, Staatsschutz, Verkehrs- und Fremdenpolizei) auf Ebene der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit war zweckmäßig, weil die Ausrichtung auf übergeordnete strategische Gesamtziele eine konzertierte Priorisierung, Steuerung und Kontrolle des Ressourceneinsatzes bei den nachgeordneten Dienststellen erfordert. Durch den gesamtheitlichen Strategieentwicklungsprozess war die Einbindung aller relevanten Akteure sichergestellt. (TZ 3)

Das Bundeskriminalamt bezog in seine Bereichsstrategie die strategischen Gesamtziele der Generaldirektion ein. Die zu geringe Fokussierung auf die Kernaufgaben im Bereich neuer und komplexer Kriminalitätsformen (Cybercrime, Organisierte Kriminalität, Wirtschaftskriminalität) – vor allem das Fehlen personeller und organisatorischer Strukturen – führte allerdings zu Defiziten bei deren Umsetzung. (TZ 4)

Das BMI listete bei seinen Wirkungszielen eine Reihe von Maßnahmen auf, mit deren Hilfe die Wirkungsziele erreicht werden sollen. Einzelne Maßnahmen waren durch Organisationseinheiten mit eigenem Detailbudget – wie bspw. das Bundeskriminalamt – umzusetzen. Die Auswahl der Maßnahmen erfolgte im Rahmen des Strategieentwicklungsprozesses. Die ausgewählten Maßnahmen waren neben anderen auch Teil der im Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan festgeschriebenen Ziele. Das Bundeskriminalamt erreichte die für 2013 im Rahmen der Wirkungsorientierung für die Maßnahmen als Erfolg festgelegten Meilensteine. (TZ 5)

Personal

Organisationsänderungen

Die im überprüften Zeitraum vorgenommenen Organisationsänderungen zielten im Wesentlichen auf eine Verbesserung der Organisation und der Abläufe im Bundeskriminalamt ab und konnten auf Basis der vorgelegten Dokumente grundsätzlich nachvollzogen werden. Für die Herauslösung des Projektmanagements und -controllings aus dem Büro Kriminalstrategie lag keine Dokumentation der Gründe – wie bspw. eine effizientere Aufgabenwahrnehmung – vor. Für das Projektmanagement und -controlling waren auch keine Aufgaben und Tätigkeiten in der Geschäftsordnung festgelegt. Aus Gründen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit wären Aufgabengebiete und Zuständigkeiten von Organisationseinheiten eindeutig festzulegen. (TZ 6)

Personalplan

Das Bundeskriminalamt verfügte über keine Kennzahlen zur Personalbemessung und -verteilung. Dadurch war nicht feststellbar, ob dem Bundeskriminalamt zuviel, zuwenig oder ausreichend Personal zur Verfügung stand. Dem Bundeskriminalamt und dem BMI fehlten die Grundlagen, unter Bedachtnahme auf die strategischen Schwerpunkte und Kernaufgaben die Organisation zu evaluieren und Personalressourcen zuzuteilen. (TZ 7)

Kurzfassung

Die im Jahr 2013 vorgenommene Organisationsentwicklung des Bundeskriminalamts erfolgte nicht abgestimmt mit dem Personalplan des Bundes. Das BMI stellte dem Bundeskriminalamt für die Umsetzung zwar genehmigte und bewertete Arbeitsplätze, in den Personalplänen 2014 und 2015 aber nicht die dafür vorgesehene Anzahl von Planstellen zur Verfügung. Das Bundeskriminalamt konnte daher Kernelemente der Umstrukturierung, nämlich den Aufbau des Cybercrime-Competence-Centers (C4) und die Aufstockung des Sirene-Büros im Rahmen der Schengen-Erweiterung, nicht wie geplant erfüllen. (TZ 7)

Dienstzuteilungen

Der Anteil der dienstzugeordneten Bediensteten am Gesamtpersonalstand des Bundeskriminalamts ging seit 2010 von über 30 % auf rd. 18 % zurück. Grund dafür war allerdings keine grundlegende Änderung der Zuteilungspraxis, sondern dass das BMI dienstzuteilungsintensive Aufgabenbereiche an andere Organisationseinheiten übertrug. Bei den bestehenden Aufgabenbereichen des Bundeskriminalamts war im gleichen Zeitraum ein deutlicher Anstieg (27 %) zu verzeichnen. (TZ 8)

Die Dienstzuteilungen zum Bundeskriminalamt erfolgten im Wesentlichen nicht zur Abdeckung eines kurzfristigen Bedarfs, sondern mittel- bis langfristig mit einer durchschnittlichen Dauer von rd. 3,4 Jahren (Stand Juli 2014). Zu den Sonderkommissionen waren konstant knapp über 50 Bedienstete dienstzugeordnet, die durchschnittliche Dienstzuteilungsdauer stieg seit 2011 von rd. 1,5 Jahren auf rd. 2,8 Jahre an. Im Bereich der verdeckten Ermittlung dauerten die Dienstzuteilungen durchschnittlich zwischen rund sieben und acht Jahre, in Einzelfällen bis zu fast 30 Jahre. Für die dienstzugeordneten bestand aufgrund einer Ausnahmebestimmung der Reisegebührenvorschrift in der Regel Anspruch auf Zuteilungsgebühr über eine Zuteilungsdauer von 180 Tagen hinaus. Das verursachte jährliche Mehrkosten für einen Bediensteten in Höhe von mindestens 7.550 EUR (insgesamt über 600.000 EUR pro Jahr). (TZ 9)

Arbeitsleihverträge

Das BMI stellte Bedienstete – beim Bundeskriminalamt zur Zeit der Gebarungsüberprüfung zehn Mitarbeiter – im Wege eines Personalbereitstellers an. Durch die finanziellen Aufschläge des Personalbereitstellers und die Umsatzsteuer entstanden um rund ein Drittel

höhere Ausgaben als für gleichwertige eigene Bedienstete. Weiters erfolgte damit eine Verschiebung vom Personal- zum Sachaufwand. Die Folge ist, dass der Personalplan des Bundes seine Steuerungsfunktion verliert und die Transparenz hinsichtlich des Personalaufwands verringert wird. (TZ 10)

Personalfehlstände

Das Bundeskriminalamt wies durch den nicht auf den gesetzlich genehmigten Personalplan abgestimmten Organisationsplan und nicht vorgenommene Umschichtungen innerhalb des Ressorts in strategischen Schwerpunkt- und Kernaufgabenbereichen gegenüber dem Organisationsplan hohe personelle Fehlstände (Abweichungen Soll gemäß Organisationsplan zu Ist) auf. Bei der Bekämpfung der Cyberkriminalität betrug diese rd. 55 %, bei der Wirtschaftskriminalität rd. 14 % und im Bereich der internationalen Aufgabenerfüllung rd. 27 %. (TZ 11)

Dienstzeitregelung und Abgeltung Mehrleistungen

Zwischen 2009 und 2013 reduzierte das Bundeskriminalamt die bezahlten Überstunden um 45 %. Die Ausgaben für Überstunden waren allerdings mit 2,83 Mio. EUR bzw. 11,3 % der Gesamtbezüge der Bediensteten weiterhin hoch. Eine Evaluierung der Notwendigkeit der Überstunden nahm das Bundeskriminalamt nicht vor. (TZ 12)

Die Umstellung der Dienstzeitregelung auf ein einheitliches Gleitzeitmodell war zweckmäßig. Das Bundeskriminalamt nahm allerdings Überstundenabrechnungen nicht quartalsweise und automationsunterstützt im elektronischen Zeiterfassungssystem, sondern monatlich als Akontierung vor. Dadurch entstand vermeidbarer Mehraufwand. (TZ 12)

Journaldienste und Rufbereitschaften

Das Bundeskriminalamt reduzierte die Journaldienst- und Rufbereitschaftsstunden zwischen 2009 und 2013 um 22 % bzw. 52 % deutlich. Allerdings war die Anzahl der Journaldienste mit regelmäßig 23 Bediensteten immer noch hoch. (TZ 13)

Kurzfassung

Projektstätigkeit

Das Bundeskriminalamt leistete durch die Teilnahme an internationalen Projekten einen wesentlichen Beitrag zu diesem strategisch wichtigen Thema des BMI. Abweichend vom Grundsatzterlass des BMI, wonach eine Tätigkeit als Experte für solche Projekte unter Bezug eines entsprechenden Honorars als Nebentätigkeit zu qualifizieren war, konnten Mitarbeiter des Bundeskriminalamts aufgrund einer Sonderregelung sechs Stunden Dienstzeit pro Expertentag verrechnen. Eine ähnliche Regelung galt auch für die Sicherheitsakademie. Diese Regelungen waren sachlich nicht nachvollziehbar. Das BMI hatte drei Jahre nach Inkrafttreten der Sonderregelung noch keine ressortübergreifende Abklärung herbeigeführt. (TZ 14)

Für die Auswahl von Experten gab es keine nachvollziehbaren Kriterien. Den Großteil der Expertentätigkeit führten im Prüfungszeitraum nur wenige und durchwegs dieselben Personen im Bundeskriminalamt durch. Zudem verfügte das Bundeskriminalamt über keine Überlegungen und Vorgaben, welcher interne Ressourceneinsatz für Projekte zweckmäßig und notwendig wäre. (TZ 14)

Frauenanteil und Gender

Der Frauenanteil beim Bundeskriminalamt lag im Jahr 2014 mit rund einem Viertel etwas über dem Durchschnitt des BMI von rd. 22,5 %. Der Frauenanteil bei den Leitungsfunktionen lag unter 20 %, war seit 2010 nur wenig angestiegen und insbesondere im Exekutivdienst mit 6,7 % noch gering. Der geltende Frauenförderungsplan des BMI stammte aus dem Jahr 2010 und gab quantitative Ziele lediglich bis Ende des Jahres 2012 vor. (TZ 15)

Kompetenzaufbau im Bundes- kriminalamt

Wirtschaftskriminalität

Die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität war ein wesentlicher strategischer Schwerpunkt des BMI und des Bundeskriminalamts. Als Maßnahmen waren auch die Projekte „Schwerpunkt Wirtschaftskriminalität“ und „Vermögenssicherung¹ NEU“ vorgesehen. Zu Defiziten bei deren Umsetzung kam es vor allem wegen der – aufgrund bisher nicht erfolgter Umschichtungen – zu geringen Ausstattung mit Stammpersonal, der daraus resultierenden ungünstigen Relation Stammpersonal (55 %) zu Dienstzuteilungen (45 %), dem inho-

¹ Einziehung kriminell erwirtschafteter Vermögenswerte

mogenen Qualifikationsniveau und wegen organisatorischer Mängel (rd. 43 % der Mitarbeiter waren auf anderen Arbeitsplätzen als lt. Organisationsplan eingesetzt). Eine effektive Bekämpfung der immer komplexer werdenden Wirtschaftskriminalität auf Ebene des Bundeskriminalamts war damit nicht in vollem Umfang gewährleistet. (TZ 16)

Sonderkommissionen

Eine Sonderkommission konnte unter bestimmten Voraussetzungen als besondere kriminalpolizeiliche Ermittlungseinheit für einen bestimmten Zeitraum eingerichtet werden. Das derzeitige System der Einrichtung von Sonderkommissionen war ressourcen- und zeitaufwändig und damit wenig effizient. Es verursachte hohen administrativen Aufwand, weil weder geeignetes Stammpersonal in ausreichender Quantität und Qualität noch Räume und Infrastruktur auf Abruf zur Verfügung standen. Dadurch kam es zu Anlaufschwierigkeiten und Reibungsverlusten in der Ermittlungsarbeit. Durch entsprechende Personalausstattung des Bundeskriminalamts und verbesserte Ausbildung im Bereich der Wirtschaftsermittlungen sollte es in Zukunft möglich sein, Großverfahren in der Linie abzuarbeiten. Sonderkommissionen sollten nur mehr in Ausnahmefällen eingerichtet werden. (TZ 17)

Technische Unterstützung für Wirtschaftsermittlungen

Der in der Regel hohe Datenanfall bei Großverfahren war nur mehr mit entsprechender technischer Unterstützung zweckmäßig und effizient abzuarbeiten. Aufgrund fehlender eigener Technik und Expertise im Bundeskriminalamt war man bei Großverfahren gezwungen, auf Sachverständige zurückzugreifen, die hohe Kosten verursachten. Die Produktentscheidung für eine geeignete Such- und Analysesoftware stand noch aus, obwohl seit April 2012 eine Arbeitsgruppe für die Beschaffung bestand. Die Kostentragung war ebenso nicht geklärt. (TZ 18)

Cybercrime

Das BMI bzw. das Bundeskriminalamt hatten die im Rahmen der strategischen Schwerpunktsetzung bereits für Ende 2012 geplante Einrichtung des Cybercrime-Competence-Centers im Bundeskriminalamt erst teilweise umgesetzt. Mit Stand September 2014 war das

Kurzfassung

Daten und Informationsaustausch

Cybercrime-Competence-Center mit 32 Bediensteten erst mit rd. 45 % des vom Bundeskriminalamt für erforderlich erachteten Personals fix besetzt, keine eigene standardisierte Grundausbildung für Mitarbeiter im Cybercrime Bereich vorhanden und mögliche Synergieeffekte mit anderen Organisationseinheiten des BMI nicht gehoben. (TZ 19)

Aktenverwaltungssystem

Das neue elektronische Aktenverwaltungssystem beim Bundeskriminalamt soll die Aktenbearbeitung und den Informationsfluss transparenter machen und künftig Bewertungen der Auslastungen der Abteilungen ermöglichen. Vom Start des Projekts bis zur tatsächlichen Inbetriebnahme waren allerdings mehr als zehn Jahre vergangen. (TZ 21)

Aktenprotokollierungssystem als Datenquelle

Das Bundeskriminalamt und die Landeskriminalämter (außer in Wien) hatten keinen unmittelbaren Zugriff auf die von den anderen Dienststellen im Aktenprotokollierungssystem PAD erfassten Daten, weil dieses nicht als Informationsverbund eingerichtet war. Dies verursachte zusätzlichen Verwaltungsaufwand und verzögerte kriminalpolizeiliche Ermittlungen, wobei gerade bei kriminalpolizeilichen Ermittlungen ein rascher Überblick über bundesweit vorliegende Daten notwendig wäre, um Vernetzungen oder neue Phänomene zu erkennen und zeitnah reagieren zu können. Demgegenüber hatten in Wien nachgeordnete Dienststellen Zugriff auf das PAD des Landeskriminalamts und konnten damit potenziell auf sensible Ermittlungsfälle zugreifen. Das Nachfolgesystem PAD NG sollte eine vereinfachte und zeitsparende Bearbeitung für Erfasser von Daten ermöglichen. Es war jedoch nicht als Informationsverbund konzipiert, wodurch auch weiterhin zusätzlicher Verwaltungsaufwand und verzögerte Ermittlungen verursacht werden. (TZ 22)

Daten zur Kriminalitätslage

Der vom Bundeskriminalamt entwickelte Sicherheitsmonitor war ein gutes Instrument zur zeitnahen Analyse des Kriminalitätsgeschehens sowie zur Unterstützung der Dienststellen bei der Einsatzplanung und Ressourcensteuerung. Alle Informationssysteme und -schienen des Sicherheitsmonitors beruhten auf den im Aktenprotokollierungssystem PAD erfassten Daten. Die ordnungsgemäße und unmittelbare

Protokollierung bildete somit die Voraussetzung für die Aussagekraft und Effektivität der im Sicherheitsmonitor erstellten Lagebilder, Berichte und Auswertungen. Das Bundeskriminalamt führte daher eine nachgängige Qualitätssicherung anhand von Plausibilitätskontrollen durch. Der Umfang der dabei auffallenden und zu prüfenden Erfassungsmängel lag bei durchschnittlich rd. 16 % der Gesamtzahl und verursachte dementsprechend einen hohen Bearbeitungsaufwand. Weiters traten bei der Erfassung von Straftaten Verzögerungen auf, so lagen in rd. 25 % der Fälle mehr als sieben Tage zwischen dem Tatzeitende und der Erfassung im Sicherheitsmonitor. (TZ 23)

Zwischen der vom BMI unter Verantwortung des Bundeskriminalamts geführten polizeilichen Kriminalstatistik und den Statistiken der Strafjustiz bestand keine Verknüpfung. Aussagen über die Weiterbehandlung der Anzeigen bei der Justiz waren daher nicht möglich. (TZ 24)

Die korrekte Datenerfassung in der Kriminalstatistik bildete die Voraussetzung für die richtige Darstellung und Beurteilung der Kriminalitätslage. Das Bundeskriminalamt nahm die nachgängige Qualitätskontrolle effektiv wahr, was allerdings mit einem großen Ressourceneinsatz verbunden war. (TZ 25)

Daten- und Informationsaustausch auf nationaler Ebene

Die Einrichtung des Single Point of Contact (SPOC) beim Bundeskriminalamt war zweckmäßig, um den Ein- und Ausgang von Nachrichten zu zentralisieren. Trotz jahrelanger Evaluierung war allerdings noch keine Entscheidung über den Fortbestand der zusätzlich bestehenden Fernmeldestelle getroffen worden. (TZ 26)

Aus den Eintragungen im Sicherheitsmonitor generierte das Bundeskriminalamt täglich sogenannte Lagebilder zu verschiedenen Themen (z.B. Falschgeld, Raub, Schlepperei), um Kriminalitätsentwicklungen zu erkennen. Ein Lagebild „Betrug“ stand nicht zur Verfügung, obwohl dies zweckmäßig wäre, um überregionale Verflechtungen erkennen zu können und bspw. den Tätern gewerbsmäßige Tatbegehungen nachweisen zu können. Dies wäre insbesondere in Fällen, in denen die Tatbegehung unter Verwendung elektronischer Medien erfolgt, wichtig. (TZ 27)

Kurzfassung

Die vom Bundeskriminalamt eingerichteten „Factotum“-Analysedatenbanken boten eine gute Möglichkeit zur Datenverknüpfung und zum Erkennen überregionaler Entwicklungen und Strukturen. Die Ermittler nutzten die Analysedatenbanken in den Jahren 2012 bis 2014 in sehr unterschiedlichem Ausmaß. So hatten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die Sachbearbeiter im Burgenland, in Salzburg, der Steiermark und in Wien noch keinen einzigen Fall im Factotum „Einbruch“ erfasst. Aussagekräftige Auswertungen und Erkenntnisse sind aber nur dann möglich, wenn die Datenbanken von allen betroffenen Ermittlern adäquat befüllt werden. (TZ 28)

Die OK²-Datenbank des Bundeskriminalamts war für die OK-Koordinatoren bei den Landeskriminalämtern nicht zugänglich und damit der Informationsfluss eingeschränkt. Treffen mit den OK-Koordinatoren fanden nur einmal jährlich und nicht quartalsweise, wie im Erlass des Bundeskriminalamts vorgesehen, statt. Die Anzahl der ausgefüllten OK-Fragebögen, die der Informationsweitergabe an EUROPOL dienten und eine bundesweite Abbildung des OK-Geschehens ermöglichen sollten, war österreichweit sehr unterschiedlich. In den Ländern Tirol und Vorarlberg gab es in den Jahren 2011 bis 2013 keine bzw. nur zwei Eintragungen. (TZ 30)

Das im Konzept für ein Informationsmanagement vorgesehene Wissensboard des Kompetenzzentrums für Wirtschaftskriminalität war nur mit wenigen Informationen gefüllt und nachgeordnete Dienststellen konnten noch nicht darauf zugreifen. (TZ 31)

Das Bundeskriminalamt stellte den nachgeordneten Dienststellen grundsätzlich eine ausreichende Anzahl an Fortbildungsmöglichkeiten zur Verfügung. Insbesondere der kriminalistische Leitfaden im BMI-Intranet bildete eine gute Handlungsanleitung. (TZ 32)

Die sicherheits- und kriminalpolizeiliche Berichterstattungsvorschrift war nicht mehr aktuell und nicht an die neuen Organisationsstrukturen der Sicherheitsbehörden angepasst. (TZ 33)

Daten- und Informationsaustausch auf internationaler Ebene

Das Bundeskriminalamt pflegte nur wenige Informationen in das EUROPOL-Informationssystem ein, obwohl Österreich für die Einrichtung dieser Datenbank rd. 1,48 Mio. EUR bezahlt hatte. Die fehlende Datenlieferung könnte zu einem Vertragsverletzungsverfahren

² Organisierte Kriminalität

ren führen und eine bestimmungsgemäße Nutzung der Datenbank zur nationalen und internationalen Kriminalitätsbekämpfung war nicht wie beabsichtigt sichergestellt. (TZ 35)

Das Schengen-Informationssystem SIS II und das INTERPOL-Kommunikationssystem I-24/7 boten den nachgeordneten Dienststellen gute Möglichkeiten zur raschen Informationsbeschaffung. Die nachgeordneten Dienststellen nutzten die Systeme jedoch aufgrund mangelnder Informationen in sehr unterschiedlichem Ausmaß bzw. teilweise gar nicht. (TZ 36)

| Kenndaten zum Bundeskriminalamt | | | | | | | |
|---------------------------------|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------------------------|
| Rechtsgrundlagen | Bundeskriminalamt-Gesetz, BGBl. I Nr. 22/2002; Strafprozessordnung 1975, BGBl. Nr. 631/1975; Sicherheitspolizeigesetz, BGBl. Nr. 566/1991; PolizeiKooperationsgesetz, BGBl. I Nr. 104/1997; EU-PolizeiKooperationsgesetz, BGBl. I Nr. 132/2009 | | | | | | |
| Personalstand | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Veränderung 2009–2014 |
| | Anzahl | | | | | | in % |
| Soll gemäß Personalplan | 557 | 557 | 557 | 580 | 566 | 518 | – 7,0 |
| Ist in Köpfen zum 1. Jänner | 639 | 639 | 760 | 752 | 739 | 610 | – 4,5 |
| Ist in VBÄ zum 1. Jänner | 629,35 | 629,00 | 749,68 | 741,98 | 730,73 | 601,80 | – 4,4 |
| <i>davon</i> | | | | | | | |
| <i>Dienstzuteilungen</i> | <i>192,60</i> | <i>190,00</i> | <i>208,75</i> | <i>189,50</i> | <i>186,50</i> | <i>110,00</i> | <i>– 42,9</i> |
| Gebarung | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Veränderung 2009–2014 |
| | in Mio. EUR | | | | | | in % |
| Personalausgaben | 41,44 | 41,19 | 41,88 | 44,14 | 40,64 | 39,36 | – 5,0 |
| Sachausgaben | 17,53 | 16,92 | 18,42 | 17,67 | 19,53 | 18,44 | + 5,2 |
| Ausgaben insgesamt | 58,97 | 58,11 | 60,30 | 61,81 | 60,17 | 57,80 | – 2,0 |

Quellen: Personalplan des Bundes, BMI (Managementinformationssystem), Bundeskriminalamt; Haushaltsinformationssystem des Bundes

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Mai bis Oktober 2014 die Gebarung des BMI hinsichtlich des Bundeskriminalamts. Erhebungen erfolgten im BMI, im Bundeskriminalamt und bei den Landespolizeidirektionen und Landes kriminalämtern Salzburg und Wien.

Ziel der Überprüfung war insbesondere die Beurteilung

- der Effizienz des Personaleinsatzes im Hinblick auf die Aufgaben des Bundeskriminalamts;
- der Reaktion des Bundeskriminalamts auf Veränderungen der Kriminalitätslage (z.B. Cyberkriminalität, Wirtschaftskriminalität);
- der Abgrenzung der Aufgaben und Tätigkeiten zu anderen Organisationseinheiten;
- des Informationsaustausches zwischen dem Bundeskriminalamt und Organisationseinheiten des BMI bzw. mit ausländischen Polizeibehörden;
- der Qualität der Daten zur Kriminalitätslage als Basis für Maßnahmen.

Entsprechend den Aufgaben des Bundeskriminalamts legte der RH seinen Schwerpunkt auf die Überprüfung der Zusammenarbeit mit den Landes kriminalämtern bei der Bekämpfung überregionaler Kriminalität sowie von Kriminalfällen mit Auslandsbezug. Nicht Gegenstand der Überprüfung war die Abteilung für Forensik und Kriminaltechnik sowie die Bearbeitung konkreter Einzelfälle.

Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2009 bis Mitte 2014.

Zu dem im April 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMI im Juli 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im September 2015.

Aufgaben und Zuständigkeiten

Einrichtung des Bundeskriminalamts

- 2.1 Ziel der Einrichtung des Bundeskriminalamts war, eine Einrichtung zu schaffen, die aufgrund ihrer Organisation und Ausstattung mit speziell ausgebildetem Personal und Sachmitteln besser zur Bekämpfung überregionaler und schwerwiegender Kriminalität spezialisiert und zur Führung der internationalen polizeilichen Kooperation geeignet ist. Weitere Ziele waren die Einrichtung einer Kommunikationsdreh-

scheibe (Single Point of Contact – SPOC), die Steuerung und Koordination der Sicherheitsbehörden und Sicherheitsdienststellen bei der Ausübung der Aufgabe „Kriminalpolizei“³ sowie insgesamt eine Steigerung der Effizienz durch Ressourcenbündelung.

Das Bundeskriminalamt hatte im Jahr 2002 die operative Tätigkeit aufgenommen und war eine Organisationseinheit der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit (Sektion II im BMI). Das Bundeskriminalamt soll als Zentralstelle in Österreich alle Landeskriminalämter und nachgeordneten Polizeidienststellen durch Assistenzdienste, Supportleistungen und Controlling unterstützen. Es ist national und international Ansprechpartner für polizeiliche Kooperationen.

Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Organisationseinheiten des BMI im kriminalpolizeilichen Bereich waren im Wesentlichen in folgenden Gesetzen und Richtlinien geregelt:

Tabelle 1: Regelungen der Aufgaben und Zuständigkeiten

| Organisationseinheit | Grundlage |
|---|---|
| Bundeskriminalamt | Bundeskriminalamt-Gesetz; Geschäftsordnung |
| Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK) | BAK-Gesetz |
| Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT) | Geschäftsverteilung |
| Landeskriminalämter | Kriminaldiensttrichtlinie (KDR) hinsichtlich der Zuständigkeit; Organisation, Geschäftsordnung und Geschäftseinteilung der Landespolizeidirektionen (OGO und GE LPD) hinsichtlich des organisatorischen Aufbaus |
| Bezirks- bzw. Stadtpolizeikommanden | Kriminaldiensttrichtlinie (KDR) hinsichtlich der Zuständigkeit; Organisation und Geschäftsordnung der Bezirks- und Stadtpolizeikommanden (OGO-BPK/SPK) hinsichtlich des organisatorischen Aufbaus |
| Polizeiinspektionen | Kriminaldiensttrichtlinie (KDR) hinsichtlich der Zuständigkeit; Organisation und Geschäftsordnung der Polizeiinspektionen/ Fachinspektionen (OGO-PI/FI) hinsichtlich des organisatorischen Aufbaus |

Quellen: Bundesgesetze bzw. BMI (Richtlinien)

Aus der Geschäftsordnung des Bundeskriminalamts ging hervor, dass der Leitung des Bundeskriminalamts die Fachaufsicht über die dem BMI nachgeordneten Sicherheitsbehörden sowie der Sicherheitsdienststellen in Angelegenheiten der Kriminalpolizei obliegt. Ebenso konnte

³ Kriminalpolizei verstanden als die Wahrnehmung von Aufgaben im Dienste der Strafrechtspflege, insbesondere die Aufklärung strafbarer Handlungen nach den Bestimmungen der Strafprozessordnung 1975.

Aufgaben und Zuständigkeiten

die Leitung des Bundeskriminalamts die Ausübung von Befugnissen jederzeit an sich ziehen.

- 2.2** Der RH hielt positiv fest, dass die Zuständigkeiten des Bundeskriminalamts und die Abgrenzung zu anderen Organisationseinheiten des BMI ausreichend klar definiert und geregelt waren. Die in Anbetracht der zahlreichen Schnittstellen zu anderen Organisationseinheiten im BMI erforderliche effiziente Informations- bzw. Kommunikationspolitik des Bundeskriminalamts war grundsätzlich vorhanden, in einigen Bereichen (etwa bei der IT – siehe dazu auch TZ 21 ff.) bestand allerdings Verbesserungspotenzial.

Strategie

Kriminalpolizeiliche Strategie des BMI

- 3.1** Bis 2010 traf das Bundeskriminalamt eigene kriminalpolizeiliche Strategievereinbarungen mit den Sicherheitsdirektionen bzw. Landespolizeikommanden in den Bundesländern. Seit dem Jahr 2011 erstellte die Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit (Generaldirektion) basierend auf der 2010 erstmals formulierten Gesamtstrategie des BMI „Innen.Sicher“ eine gemeinsame Strategie für die polizeilichen Aufgabenbereiche (Kriminalpolizei, Staatsschutz, Verkehrs- und Fremdenpolizei) und vereinbarte Arbeitsschwerpunkte (Regionalstrategien) mit den Landespolizeidirektoren.⁴ Das Bundeskriminalamt wirkte im Bereich Kriminalpolizei mit.

Im Jahr 2013 implementierte die Generaldirektion einen neuen – in einem Strategiehandbuch festgeschriebenen – gesamtheitlichen Strategieentwicklungsprozess, der erstmals 2014 wirksam wurde. In allen Phasen waren – in unterschiedlicher Zusammensetzung – Vertreter der zuständigen Organisationseinheiten der Generaldirektion und der Landespolizeidirektionen eingebunden und entsprechende Verantwortlichkeiten bestimmt. Basierend auf mittelfristigen strategischen Zielen⁵ und Initiativen wurden jährliche Schwerpunkte der Generaldirektion festgelegt.

⁴ bis zur 2012 wirksam gewordenen Reform der Sicherheitsbehörden Vereinbarungen zwischen Generaldirektion und den Sicherheitsdirektoren und Landespolizeikommandanten

⁵ Die aktuellen fünf strategischen Ziele (für Planung 2015) lauten: „Die Polizei in der gesamten Gesellschaft vernetzen“, „Handlungssicherheit steigern“, „Inputs der Leistungserbringung konzentrieren“, „Proaktive Polizeiarbeit, insbesondere Kriminalitätsbekämpfung sicherstellen“ (bis 2014 stattdessen: „Wirkungsorientierten Fokus in der internationalen Polizeiarbeit setzen“), „Näher am Bürger sein: flexibel und bedarfsgerecht“.

Strategische Schwerpunkte der Generaldirektion mit kriminalpolizeilicher Relevanz für 2014 waren bspw. der systematische Einbau neuer Medien in die Polizeiarbeit und die Schaffung der dafür notwendigen Kompetenzen (inkl. Cybercrime), die Umsetzung einer Organisierte Kriminalität (OK)–Strategie sowie Maßnahmen zur Vermögenssicherung⁶.

Zusätzlich zu diesen generellen Vorgaben wurden jährlich operative Ziele und Maßnahmen zu regionalen „Top 3 Phänomenen“ je Bundesland vereinbart. Auf Initiative des Bundeskriminalamts legte die Generaldirektion für 2015 erstmals fest, dass einer dieser regionalen Schwerpunkte jedenfalls auf die Bekämpfung der Eigentumskriminalität zu legen ist.

- 3.2** Der RH beurteilte die Festlegung einer gemeinsamen polizeilichen Strategie auf Ebene der Generaldirektion als zweckmäßig. Die Ausrichtung auf übergeordnete strategische Gesamtziele erforderte eine konzentrierte Priorisierung, Steuerung und Kontrolle des Ressourceneinsatzes bei den nachgeordneten Dienststellen, der nicht vom Bundeskriminalamt isoliert für den kriminalpolizeilichen Bereich, sondern nur übergeordnet durch die Generaldirektion sichergestellt werden konnte. Durch den gesamtheitlichen Strategieentwicklungsprozess war die Einbindung aller relevanten Akteure sichergestellt. Die Gesamtstrategie bildete auch die Basis für die Bereichsstrategie des Bundeskriminalamts.

Bereichsstrategie des Bundeskriminalamts

- 4.1** Das Bundeskriminalamt entwickelte für den Zeitraum 2013/14 erstmals eine kriminalpolizeiliche Bereichsstrategie in Form einer strategischen Zielvereinbarung zwischen dem Direktor und den Abteilungsleitern. Das Bundeskriminalamt bezog in seine Bereichsstrategie die strategischen Gesamtziele der Generaldirektion ein, legte operative Ziele, Maßnahmen, Kennzahlen und Verantwortlichkeiten fest und überwachte diese im Zuge eines Controllings. Als strategische Schwerpunkte festgelegt wurden Prävention und Opferarbeit, OK–Strategieentwicklung, nachhaltige Bekämpfung der illegalen Migration, Vermögenssicherung, Bekämpfung von Cybercrime und Steuerung/Koordinierung der nationalen/internationalen Kriminalitätsbekämpfung. Die Hälfte der insgesamt zwölf strategischen Schwerpunkte bezogen sich allerdings auf den internen Bereich (Personal, Methoden und Prozesse). Eine Bereichsstrategie des Bundeskriminalamts für die Jahre 2015/16 war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Ausarbeitung.

⁶ Einziehung kriminell erwirtschafteter Vermögenswerte

Strategie

Zu den einzelnen Schwerpunkten definierte das Bundeskriminalamt strategische Initiativen (Maßnahmen) mit entsprechenden Umsetzungsaktionen samt Kennzahlen/Indikatoren und Verantwortlichkeiten. Als Indikatoren legte es überwiegend Meilensteine und nur in geringem Ausmaß quantifizierte Kennzahlen fest. Ziele im Bereich der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität (OK) lagen insbesondere in der verbesserten Erkennung OK-relevanter Sachverhalte und damit gesteigerter Aussagekraft von OK-Lagebildern. Die Bekämpfung von Cybercrime sollte durch die Implementierung eines Kompetenzzentrums im Bundeskriminalamt und die Vernetzung mit nachgeordneten Dienststellen samt intensivierter Aus- und Fortbildung verbessert werden. Bei der Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität waren lediglich Initiativen im Bereich der Vermögenssicherung vorgesehen.

Defizite bei der Umsetzung der strategischen Ziele im Bereich Cybercrime entstanden insbesondere durch fehlendes Personal für den Aufbau des Kompetenzzentrums sowie fehlende fachliche und technische Kompetenz, im Bereich der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität insbesondere durch Mängel beim Informationsfluss zu und von den nachgeordneten Dienststellen. Für die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität stand kein ausreichendes Stammpersonal zur Verfügung, bestand ein inhomogenes Qualifikationsniveau und fehlte technische Kompetenz (siehe auch TZ 16 bis 19 und 30).

- 4.2 Der RH hielt positiv fest, dass das Bundeskriminalamt die strategischen Gesamtziele der Generaldirektion in seine Bereichsstrategie einbezog. Er kritisierte allerdings, dass die zu geringe Fokussierung auf die Kernaufgaben im Bereich neuer und komplexer Kriminalitätsformen (Cybercrime, Organisierte Kriminalität, Wirtschaftskriminalität) – vor allem das Fehlen personeller und organisatorischer Strukturen – zu Defiziten bei der Umsetzung führte.

Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt, im Sinne der strategischen Gesamtziele seinen Personaleinsatz auf die Bekämpfung neuer und komplexer Kriminalitätsformen (Cybercrime, Organisierte Kriminalität, Wirtschaftskriminalität) zu fokussieren. Insbesondere wären vordringlich die notwendigen personellen und organisatorischen Strukturen für eine effektive Bekämpfung dieser Kriminalitätsformen zu schaffen.

- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde das Bundeskriminalamt nach Maßgabe der im BMI nachbesetzbaren Planstellen danach trachten, die entsprechenden Fachkräfte in den wichtigen Bereichen zu implementieren. So werde derzeit für neun – im Personaleinsatzkonzept des C4 (Cybercrime Kompetenzzentrum) vorgesehene – Planstellen die Interessensuche durchgeführt. Die Bereiche der Organisierten Kriminalität*

und der Wirtschaftskriminalität sollen durch entsprechende (weitere) Organisationsmaßnahmen im Rahmen der in Vorbereitung befindlichen Geschäftseinteilungsänderung im Bundeskriminalamt weiter gestärkt werden.

Wirkungsorientierung

- 5.1** Das BMI listete bei seinen Wirkungszielen eine Reihe von Maßnahmen auf, mit deren Hilfe die Wirkungsziele erreicht werden sollen. Einzelne Maßnahmen waren durch Organisationseinheiten mit eigenem Detailbudget – wie bspw. das Bundeskriminalamt – umzusetzen.

Zum Wirkungsziel 1 (Beibehaltung des hohen Niveaus der Inneren Sicherheit in Österreich insbesondere durch Kriminalitätsbekämpfung, Terrorismusbekämpfung und Verkehrsüberwachung) führte das BMI als eine Maßnahme die „Beibehaltung des hohen Niveaus der internationalen Vernetzung und des grenzüberschreitenden Sicherheitsmanagements“ an. Als Beitrag dazu nannte das Bundeskriminalamt in seinem Detailbudget 2013 als Maßnahme die Weiterentwicklung des internationalen Fahndungssystems SIS II und im Detailbudget 2014 die Steigerung der im Prümer Datenverbundsystem abgeglichenen Fingerabdruckspuren.

Zum Wirkungsziel 3 (Verbesserter Schutz vor Gewalt insbesondere gegen Frauen, Minderjährige und Senioren) führte das BMI als eine Maßnahme „effektive und zielgruppenorientierte Maßnahmen der Gewaltprävention mit Fokus Gewalt gegen Frauen“ an. Als Beitrag dazu nannte das Bundeskriminalamt in seinen Detailbudgets sowohl für 2013 als auch für 2014 als Maßnahme das Projekt „Komplexe Opferarbeit“.

Die Auswahl der Maßnahmen erfolgte im Rahmen des Strategieentwicklungsprozesses. Die ausgewählten Maßnahmen waren neben anderen auch Teil der im Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan festgeschriebenen Ziele.

Die Erfolgsmessung erfolgte für beide Maßnahmen in Form der Erreichung bestimmter Meilensteine bzw. Kennzahlen. Die Überprüfung der Zielerreichung erfolgte im Rahmen des regelmäßigen Ressortcontrollings.

- 5.2** Der RH stellte positiv fest, dass das Bundeskriminalamt die für 2013 im Rahmen der Wirkungsorientierung für beide Maßnahmen als Erfolg festgelegten Meilensteine erreichte.⁷

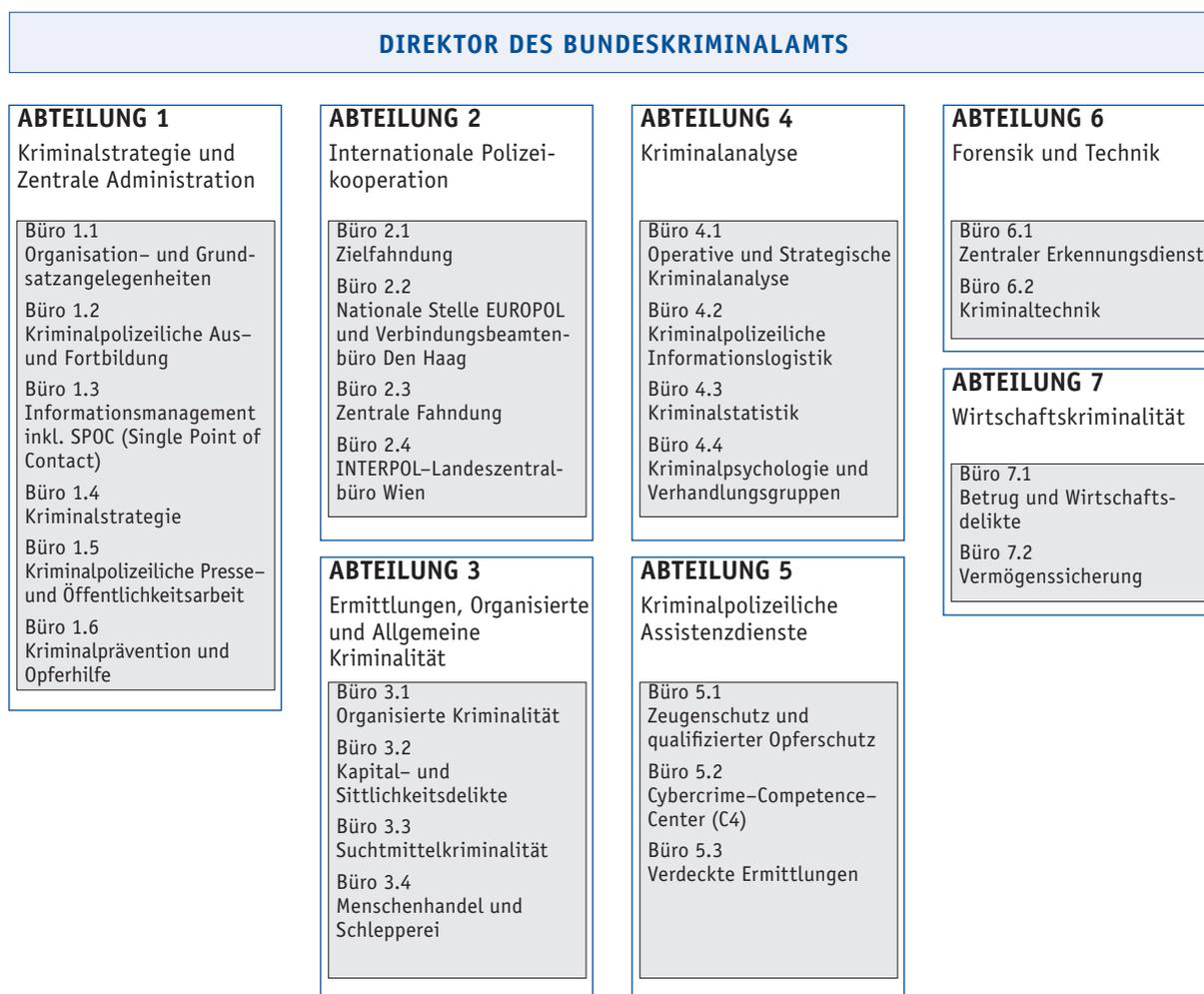
⁷ 2014 war zur Zeit der örtlichen Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen.

Personal

Organisations-
änderungen

6.1 Der organisatorische Aufbau des Bundeskriminalamts stellte sich per 1. Juni 2013 wie folgt dar:

Abbildung 1: Organigramm des Bundeskriminalamts



Quelle: Bundeskriminalamt (Stand Oktober 2014)

Das Bundeskriminalamt führte im überprüften Zeitraum zwei Organisationsänderungen – per 1. Juli 2010 und per 1. Juni 2013 – durch:

| Tabelle 2: Wesentliche Organisationsänderungen per 1. Juli 2010 | |
|--|---|
| Abteilung 1 | Referat Projektmanagement aus Büro 1.4 Kriminalstrategie herausgelöst; eigener Fachbereich direkt beim Leiter der Abteilung angesiedelt |
| Abteilung 2 | nur mehr zwei Referate in Büro 2.3 Zentraler Fahndungsdienst; neues Büro 2.5 Zielfahndung – übernommen aus Büro 5.5, zwei Referate (eines neu – Zielfahndung Vermisste) |
| Abteilung 3 | Büro 3.4 Wirtschafts- und Finanzermittlung mit fünf Referaten herausgelöst und Abteilung 7 neu errichtet |

Quelle: Bundeskriminalamt

| Tabelle 3: Wesentliche Organisationsänderungen per 1. Juni 2013 | |
|--|---|
| Abteilung 1 | Im Büro 1.3 (SINGLE POINT OF CONTACT) werden zwei Referate errichtet |
| Abteilung 2 | Neustrukturierung Büro 2.4, Aufbau eines Kompetenzzentrums für Abgängige Personen (KAP) |
| Abteilungen 5 und 6 | Herauslösung des Büros 5.1 (Verdeckte Observation) und 6.3 (Entschärfungsdienst) und Eingliederung in die Direktion für Sondereinheiten; Einrichtung des Cybercrime-Competence-Centers (C4) |
| Abteilung 7 | Auflösung der bisherigen Referate und Einrichtung eines Kompetenzzentrums Wirtschaftskriminalität |

Quelle: Bundeskriminalamt

Aus den vom Bundeskriminalamt vorgelegten Unterlagen konnte nicht nachvollzogen werden, aus welchen Gründen das Referat „Projektmanagement und –controlling“ direkt dem Leiter der Abteilung 1 (Kriminalstrategie und zentrale Administration) unterstellt wurde. Die übrigen vorgenommenen Organisationsänderungen resultierten aus den von den einzelnen Abteilungen vorgelegten Konzepten (bspw. Optimierung von Funktionsabläufen oder verstärkte Bekämpfung der Cyber-Kriminalität) bzw. gesetzlichen Änderungen. Aus der Geschäftsordnung des Bundeskriminalamts waren die Aufgaben und Tätigkeiten der einzelnen Büros und Referate ersichtlich. Lediglich für das Projektmanagement und –controlling waren diese nicht definiert.

- 6.2** Der RH hielt positiv fest, dass die im überprüften Zeitraum vorgenommenen Organisationsänderungen im Wesentlichen auf eine Verbesserung der Organisation und der Abläufe im Bundeskriminalamt abzielten und auf Basis der vorgelegten Dokumente grundsätzlich nachvollzogen werden konnten. Er kritisierte jedoch, dass für die Herauslösung des Projektmanagements und –controllings aus dem Büro Kriminalstrategie keine Dokumentation der Gründe – wie bspw. eine effizientere Aufgabenwahrnehmung – vorlag. Darüber hinaus waren für diese Organisationseinheit keine Aufgaben und Tätigkeiten in der Geschäftsordnung festgelegt. Aus Sicht des RH war aus Gründen der Transparenz

Personal

und Nachvollziehbarkeit jedenfalls notwendig, Aufgabengebiete und Zuständigkeiten von Organisationseinheiten eindeutig festzulegen. Der RH empfahl daher dem Bundeskriminalamt, die Grundlagen für Organisationsänderungen vollständig zu dokumentieren sowie die jeweiligen Aufgaben und Tätigkeiten in der Geschäftsordnung festzulegen.

6.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde das Bundeskriminalamt – wie bereits bisher in den überwiegenden Fällen gehandhabt – die Grundlagen für Organisationsänderungen entsprechend dokumentieren.*

Personalplan

7.1 Der Personalstand des Bundeskriminalamts war historisch gewachsen und veränderte sich auf Basis organisatorischer und auch gesetzlicher Änderungen (bspw. durch Einrichtung der Direktion für Sondereinheiten, Umsetzung von Schengen II). Das Bundeskriminalamt verfügte über keine Kennzahlen (Belastungskennzahlen) für die Ermittlung des gesamten Personalbedarfs bzw. dessen Verteilung auf die Abteilungen. Auch fehlten geeignete Instrumente, um solche Kennzahlen zu ermitteln. Mit September 2014 führte das Bundeskriminalamt ein neues Aktenverwaltungssystem ein, das Daten für die Ermittlung von Belastungskennzahlen liefern könnte (siehe TZ 21).

Der Soll-Personalstand des Bundeskriminalamts war im jeweiligen jährlichen Personalplan des Bundes festgelegt. Bis zum Jahr 2012 war das Bundeskriminalamt im jeweiligen Bundesvoranschlag als eigenes Gliederungselement beim BMI eingerichtet. Seit der Haushaltsrechtsreform 2013 ist dem Bundeskriminalamt ein eigenes Detailbudget innerhalb des Globalbudgets Sicherheit beim BMI gewidmet.⁸ Das BMI bestimmte das Bundeskriminalamt nicht als eigenständige Dienstbehörde, die entsprechenden Aufgaben oblagen der Personalabteilung des BMI. Das Bundeskriminalamt wirkte nach Maßgabe einer jeweiligen Delegation durch die Dienstbehörde mit.

Der Personalstand (Soll und Ist) des Bundeskriminalamts entwickelte sich wie folgt:

⁸ detaillierte Festlegung von Sollstand und Personalcontrollingpunkten im Arbeitsbehelf zum Personalplan der Untergliederung 11 – Inneres, davor Festlegung des Sollstandes im Planstellenverzeichnis zum Personalplan des Bundes

Tabelle 4: Personalstand des Bundeskriminalamts

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Veränderung 2009–2014 |
|-----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------------------------|
| | Anzahl | | | | | | in % |
| Soll gemäß Personalplan | 557 | 557 | 557 | 580 | 566 | 518 | – 7,0 |
| Ist in Köpfen zum 1. Jänner | 639 | 639 | 760 | 752 | 739 | 610 | – 4,5 |
| Ist in VBÄ zum 1. Jänner | 629,35 | 629,00 | 749,68 | 741,98 | 730,73 | 601,80 | – 4,4 |
| davon Dienstzuteilungen | 192,60 | 190,00 | 208,75 | 189,50 | 186,50 | 110,00 | – 42,9 |

Quellen: Personalplan des Bundes, BMI (Managementinformationssystem), Bundeskriminalamt

Der neue Organisationsplan des Bundeskriminalamts nach der Organisationsänderung sah insgesamt 575 Arbeitsplätze vor,⁹ insbesondere für das Cybercrime–Competence–Center (C4) und die Schengen–Erweiterung waren Arbeitsplätze auch neu zu schaffen. Im Ergebnis lag der Organisationsplan somit zahlenmäßig deutlich über dem im Personalplan 2014 und 2015 festgelegten Soll von 518 VBÄ. Das BMI bzw. das Bundeskriminalamt hatten nicht evaluiert, inwieweit die neuen strategischen Aufgaben durch Umschichtungen innerhalb des Bundeskriminalamts mit den gesetzlich festgelegten Planstellen erfüllt werden können.

Hinsichtlich der betroffenen Arbeitsplätze und Arbeitsplatzbewertungen wurde in Verhandlungen der Dienstbehörde BMI mit dem BKA im Juni 2013 Einigung erzielt. Die planstellenmäßige Bedeckung des neuen Organisationsplanes sollte teilweise durch Umschichtungen innerhalb des BMI erfolgen.

Obwohl der Ist–Personalstand des Bundeskriminalamts im Jahr 2014 mit 602 Personen (inklusive Dienstzuteilungen) deutlich höher war als der Sollstand (518), fehlten im September 2014 vor allem noch beim Cybercrime–Competence–Center (C4) (23 der vorgesehenen Arbeitsplätze) und für die Schengen–Erweiterung (zehn der vorgesehenen Arbeitsplätze) rd. 55 % bzw. rd. 27 % des vom Bundeskriminalamt für erforderlich gehaltenen Personals (siehe auch TZ 11).

⁹ Diese Zahl umfasst die unmittelbar beim Bundeskriminalamt einzurichtenden Arbeitsplätze. Der Organisationsplan basierte in einigen Aufgabenbereichen auf zusätzlichen, fix eingeplanten Dienstzuteilungen (bis zur Organisationsänderung Observation, aktuell insbesondere Verdeckte Ermittler), dazu erforderte die Einrichtung von Sonderkommissionen regelmäßig Aufstockungen durch weitere Dienstzuteilungen.

Personal

- 7.2** Der RH kritisierte, dass das Bundeskriminalamt über keine Personal-Kennzahlen (Belastungskennzahlen) verfügte. Dadurch war nicht feststellbar, ob dem Bundeskriminalamt für die Aufgabenerfüllung zuviel, zuwenig oder ausreichend Personal zur Verfügung stand. Er empfahl dem Bundeskriminalamt daher, Belastungs-Kennzahlen für die Personalbemessung und -verteilung zu entwickeln und auf dieser Basis – unter Bedachtnahme auf die strategischen Schwerpunktsetzungen und Kernaufgaben – **die Organisation zu evaluieren und Personalressourcen zuzuteilen.**

Der RH hielt weiters kritisch fest, dass die 2013 vorgenommene Organisationsentwicklung des Bundeskriminalamts und die Einrichtung der dafür erforderlichen Planstellen im Personalplan des Bundes nicht abgestimmt erfolgte. Das BMI bzw. das Bundeskriminalamt hatten auch nicht evaluiert, inwieweit die neuen strategischen Aufgaben durch Umschichtungen innerhalb des Bundeskriminalamts mit den gesetzlich festgelegten Planstellen erfüllt werden können. Das Bundeskriminalamt konnte daher Kernelemente der Umstrukturierung, nämlich den Aufbau des Cybercrime-Competence-Centers (C4) und die Aufstockung des Sirene-Büros im Rahmen der Schengen-Erweiterung, nicht wie geplant umsetzen.

Der RH empfahl dem BMI, bei künftigen Organisationsänderungen bzw. -entwicklungen zeitgerecht durch Umschichtungen die für die Erfüllung der strategischen Aufgaben erforderlichen Planstellen und das entsprechende Personal bereitzustellen. Weiters sollte im Sinne der Transparenz sichergestellt werden, dass die Sollstände im Personalplan des Bundes mit den internen Organisationsplänen des BMI übereinstimmen.

- 7.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei für die Gesamtheit der im Bundeskriminalamt zu verrichtenden, sehr unterschiedlichen Tätigkeiten die Entwicklung einer (organisationsübergreifend anwendbaren) Belastungskennzahl grundsätzlich nicht möglich. Sofern es sich um einzelne Organisationsbereiche mit „vergleichbaren Massendelikten“ handle, wie z.B. im Single Point of Contact (SPOC) sowie in Teilen der Abteilungen 2 und 6, werde die Empfehlung des RH entsprechend umgesetzt.*

Weiters teilte das BMI mit, dass es stets bemüht sei, anstehende Umschichtungen durch zeitgerechten Einsatz von strategischem Personal rasch und effizient abzuwickeln. Die dabei allenfalls erforderlichen Planstellentransfers würden im Zusammenwirken mit dem BKA durchgeführt. Die Sollstände im Personalplan des Bundes würden zu

den jeweiligen Anpassungsmöglichkeiten den geänderten Organisationsplänen angeglichen.

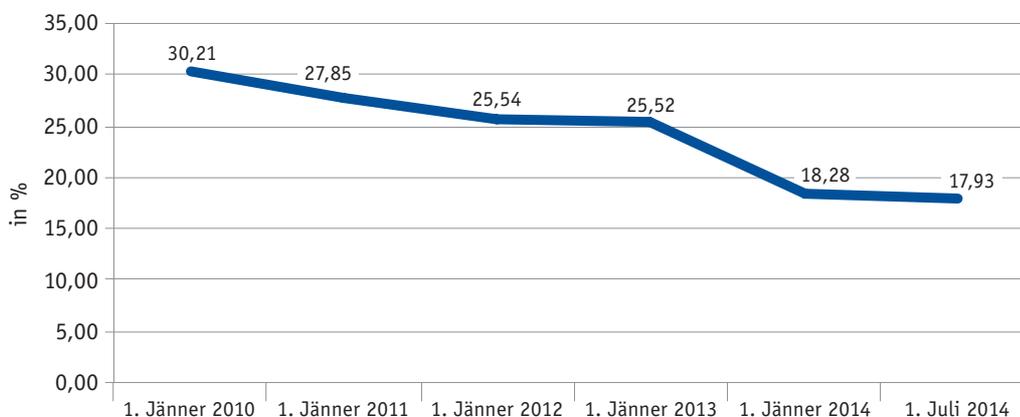
- 7.4** Der RH entgegnete, dass es möglich sein müsse, für alle Aufgabenbereiche des Bundeskriminalamts Grundlagen für den jeweiligen Personalbedarf in Form von (Belastungs)Kennzahlen zu schaffen. Dabei sei es nicht unbedingt erforderlich, eine „einheitliche“ organisationsübergreifende Belastungskennzahl zu entwickeln. Das Kennzahlensystem sollte aber unter Bedachtnahme auf die strategischen Schwerpunktsetzungen und zugeteilten Aufgaben sowie unabhängig von historisch gewachsenen Strukturen objektive Grundlagen für die Personalbemessung und -verteilung bereitstellen.

Weiters hielt der RH nochmals fest, dass der Personalplan 2015 trotz der bereits im Juni 2013 erzielten Einigung zwischen BMI und BKA über den neuen Organisationsplan noch einen deutlich niedrigeren Sollstand des Bundeskriminalamts auswies und gerade in strategisch wichtigen Aufgabenbereichen deutliche Fehlstände bestanden.

Dienstzuteilungen

- 8.1** In einigen Aufgabenbereichen deckte das Bundeskriminalamt den personellen Bedarf planmäßig durch Dienstzuteilungen ab. Diese verursachen wegen der dafür zustehenden Abgeltungen Mehrkosten. Insgesamt entwickelte sich der Anteil der dienstzugeordneten Bediensteten am Gesamtpersonalstand des Bundeskriminalamts wie folgt:

Abbildung 2: Anteil der dienstzugeordneten Bediensteten am Gesamtpersonalstand des Bundeskriminalamts



Quellen: Grunddaten BMI und Bundeskriminalamt, Berechnung und Darstellung RH

Personal

Der Anteil der dienstzugeleiteten Bediensteten am Gesamtpersonalstand des Bundeskriminalamts ging seit 1. Jänner 2010 von über 30 % auf rd. 18 % deutlich zurück. Im dargestellten Zeitraum gab das Bundeskriminalamt einige Organisationseinheiten mit teilweise hohem Anteil dienstzugeleiteter Bediensteter ab. So wurde die zuvor beim Bundeskriminalamt eingerichtete Sondereinheit für Observation mit 1. Juni 2010 unmittelbar dem Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit unterstellt, im Jahr 2013 übernahm das „Einsatzkommando Cobra/Direktion für Sondereinheiten“ vom Bundeskriminalamt die kriminalpolizeiliche Observation und den Entschärfungsdienst. Der Entminungsdienst wurde dem BMLVS übertragen.

In nachstehenden Tabellen ist die Entwicklung der Anzahl der zum Bundeskriminalamt dienstzugeleiteten Bediensteten (getrennt nach mittlerweile abgegebenen und verbliebenen Aufgabenbereichen) sowie der Ausgaben des Bundeskriminalamts für Dienstzuteilungsgebühren dargestellt:

| Tabelle 5: Anzahl der Dienstzuteilungen zum Bundeskriminalamt | | | | | | |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | 1.1.2010 | 1.1.2011 | 1.1.2012 | 1.1.2013 | 1.1.2014 | 1.7.2014 |
| | in VBÄ | | | | | |
| Bundeskriminalamt gesamt | 190,0 | 208,8 | 189,5 | 186,5 | 110,0 | 109,0 |
| davon noch bestehende Aufgabenbereiche | 86,0 | 115,8 | 95,0 | 97,0 | 110,0 | 109,0 |

Quellen: Grunddaten Bundeskriminalamt, Auswertung RH

Während somit die Anzahl der Dienstzuteilungen zum Bundeskriminalamt insgesamt um rd. 57 % zurückging, stieg die Anzahl in den – nach Übertragung zuteilungsintensiver Aufgabenbereiche an andere Organisationseinheiten – beim Bundeskriminalamt verbliebenen Aufgabenbereichen um rd. 27 % an.

| Tabelle 6: Ausgaben des Bundeskriminalamts für Dienstzuteilungsgebühren | | | | | | | |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Veränderung 2009–2014 |
| | in EUR | | | | | | in % |
| Zuteilungsgebühren | 685.895 | 720.549 | 888.840 | 652.650 | 624.160 | 376.243 | – 45 |

Quelle: HIS (Haushaltssystem des Bundes)

Die Ausgaben für Dienstzuteilungsgebühren gingen im dargestellten Zeitraum um rd. 45 % zurück.

8.2 Der RH hat anlässlich seiner Gebarungsüberprüfung beim BMI „Personaleinsatz und Dienstzuteilungen bei der Polizei“¹⁰ das Ausmaß der Dienstzuteilungen von Exekutivbeamten zur Zentralstelle kritisiert. Er stellte nunmehr fest, dass der Anteil der dienstzuteilten Bediensteten am Gesamtpersonalstand des Bundeskriminalamts seit 1. Jänner 2010 von über 30 % auf rd. 18 % deutlich zurückging. Grund dafür war allerdings keine grundlegende Änderung der Zuteilungspraxis, sondern dass das BMI dienstzuteilungsintensive Aufgabenbereiche an andere Organisationseinheiten übertrug. Er kritisierte, dass bei den bestehenden Aufgabenbereichen des Bundeskriminalamts im gleichen Zeitraum ein deutlicher Anstieg (27 %) zu verzeichnen war. Der RH verwies auf seine Empfehlungen zur Reduktion der Dienstzuteilungen in der folgenden TZ.

9.1 Die Anzahl der dem Bundeskriminalamt dienstzuteilten Bediensteten getrennt nach deren Verwendung (Aufgabenbereich) stellte sich wie folgt dar:

| Tabelle 7: Anzahl der Dienstzuteilungen zum Bundeskriminalamt nach Verwendung | | | | | | |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 1.1.2010 | 1.1.2011 | 1.1.2012 | 1.1.2013 | 1.1.2014 | 1.7.2014 |
| | in VBÄ | | | | | |
| Sondereinheit für Observation | 10 | – | – | – | – | – |
| Observationsgruppen | 89 | 88 | 90,5 | 89,5 | – | – |
| Entschärfungs- und Entminungsdienst | 5 | 5 | 4 | – | – | – |
| Sonderkommissionen | 28 | 52,8 | 52 | 49 | 52 | 53 |
| Verdeckte Ermittler | 24 | 22 | 24 | 22 | 20 | 23 |
| Entsendung EUROPOL | 5 | 4 | 5 | 5 | 5 | 4 |
| Sonstige Verwendung | 29 | 37 | 14 | 21 | 33 | 29 |

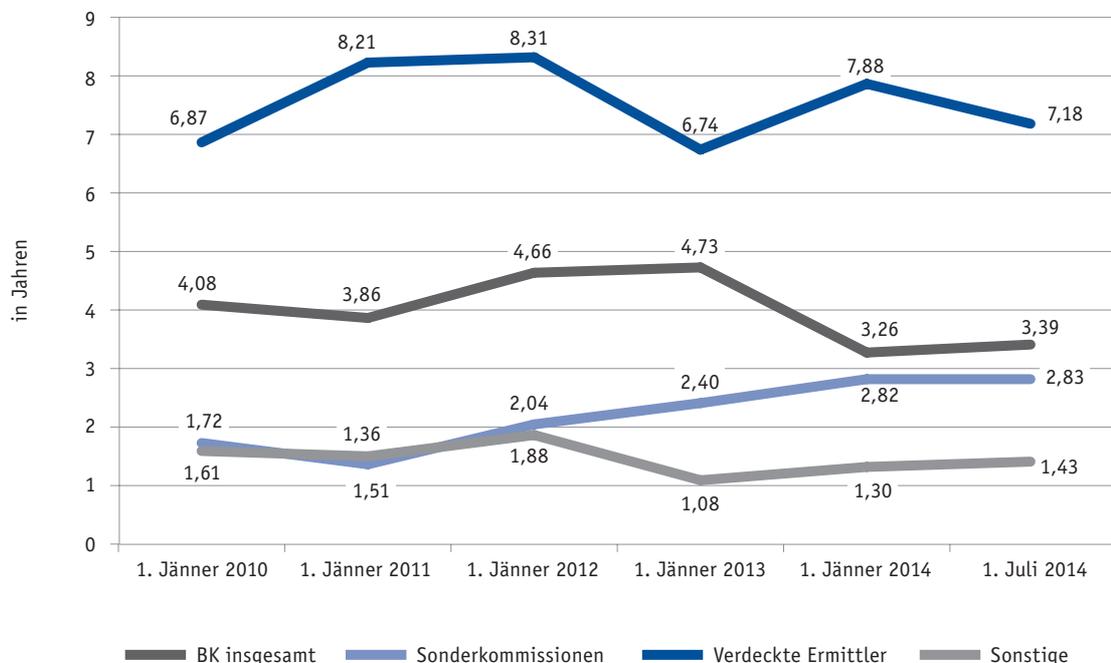
Quellen: Grunddaten Bundeskriminalamt, Auswertung RH

Der RH errechnete die durchschnittliche Dienstzuteilungsdauer zu den angeführten Stichtagen (in Jahren) wie folgt (ohne Darstellung der abgegebenen Aufgabenbereiche):

¹⁰ Bericht des RH, Reihe Bund 2013/6, TZ 26

Personal

Abbildung 3: Durchschnittliche Dauer der Dienstzuteilungen nach Verwendung



Quellen: Grunddaten Bundeskriminalamt, Berechnung und Darstellung RH

Die durchschnittliche Dauer der Dienstzuteilungen beim Bundeskriminalamt insgesamt ging seit 2010 von 4,08 auf 3,39 Jahre zurück. Der Rückgang der durchschnittlichen Zuteilungsdauer zwischen 2013 und 2014 war wiederum auf den Wegfall der Observation zurückzuführen. In diesem Bereich war die durchschnittliche Zuteilungsdauer zum Stichtag 1. Jänner 2013 bei mehr als sechs Jahren gelegen.

Bei zwei der verdeckten Ermittler dauerte die Dienstzuteilung bereits zwischen 25 und 30 Jahren, bei drei weiteren zwischen zehn und 20 Jahren. Der Anstieg der Dienstzuteilungen in sonstigen Verwendungen von 2013 auf 2014 erfolgte insbesondere für das neu eingerichtete Cybercrime-Competence-Center sowie in der Abteilung Wirtschaftskriminalität.

Zu den Sonderkommissionen des Bundeskriminalamts waren konstant knapp über 50 Bedienstete dienstzugeteilt, die durchschnittliche Dauer der Dienstzuteilungen stieg seit 2011 von rd. 1,5 Jahren auf rd. 2,8 Jahre an.

Die Reisegebührenvorschrift (RGV) beschränkte den Anspruch auf Zuteilungsgebühren grundsätzlich auf 180 Tage. Eine Ausnahmeregelung bestand für Dienstbereiche, in denen eine längerdauernde

Dienstzuteilung in der Natur des Dienstes lag. Dort blieb der Anspruch während der gesamten Dauer der Dienstzuteilung gewahrt. Das BMI bestimmte als solche Dienstbereiche u.a. die Sondereinheit für Observation, die Observationsgruppen, die Verdeckte Ermittlung und jeweils einzelfallbezogen die Sonderkommissionen des Bundeskriminalamts. Die jährlichen Zuteilungsgebühren für Bedienstete mit entsprechendem Anspruch betragen mindestens 7.550 EUR.

- 9.2 Der RH hielt kritisch fest, dass Dienstzuteilungen zum Bundeskriminalamt im Wesentlichen nicht zur Abdeckung eines kurzfristigen Bedarfs, sondern mittel- bis langfristig mit einer durchschnittlichen Dauer von rd. **3,4 Jahren (Stand Juli 2014) erfolgten. Für die Dienstzuteilten bestand aufgrund einer Ausnahmegestaltung der RGV in der Regel Anspruch auf Zuteilungsgebühr über eine Zuteilungsdauer von 180 Tagen hinaus, was jährliche Mehrkosten für einen betroffenen Bediensteten in Höhe von mindestens 7.550 EUR (insgesamt über 600.000 EUR pro Jahr) verursachte.**

Der RH empfahl dem BMI nach dauerhafter personeller Stärkung der Wirtschaftskompetenz des Bundeskriminalamts, die Anzahl der Dienstzuteilungen für Sonderkommissionen zu reduzieren (siehe auch TZ 16 und 17).

Der RH kritisierte weiters die lange Dauer der Zuteilungen im Bereich der Verdeckten Ermittlung mit durchschnittlich zwischen rund sieben und acht Jahren, in Einzelfällen bis zu fast 30 Jahre. Er empfahl dem BMI, im Bereich der Verdeckten Ermittlung verstärkt Bedienstete zum Bundeskriminalamt zu versetzen, anstatt langjährige (bis zu 30 Jahre dauernde) Dienstzuteilungen aufrecht zu erhalten.

- 9.3 *Laut Stellungnahme des BMI würden sämtliche Dienstzuteilungen vor deren Verfügung selbstverständlich auf deren dienstliche Notwendigkeit geprüft. Eine Dienstzuteilung stehe nicht unbedingt im Widerspruch zu einer Stärkung der Wirtschaftskompetenz des Bundeskriminalamts. Das BMI verfolge aber laufend das Ziel, Angehörige der jeweiligen Sonderkommissionen dauerhaft dem Personalstand des Bundeskriminalamts zuzuführen.*

Das BMI wies weiters darauf hin, dass es E2b-Bedienstete grundsätzlich maximal zehn Jahre als verdeckte Ermittler zum Bundeskriminalamt dienstzuteile. Internationalen Gepflogenheiten entspreche es aber auch, in begründeten Einzelfällen Ausnahmen zu machen; derzeit seien vier E2b-Beamte länger als zehn Jahre beim Büro für Verdeckte Ermittlung dienstzuteilt, wobei lediglich zwei Bedienstete Anspruch auf Zuteilungsgebühr hätten.

Personal

Die Inanspruchnahme über einen längeren Zeitraum als zehn Jahre begründe sich dadurch, dass die Bekämpfung der organisierten und schweren Kriminalität auch Experten mit langjähriger Erfahrung in der qualifizierten Führung sowie im professionellen Rekrutieren von Vertrauenspersonen erfordere. Die Rekrutierung älterer Bediensteter als verdeckte Ermittler sei aber nahezu unmöglich.

Eine Rückführung (aus persönlichen oder fachlichen Gründen oder aufgrund von Gefährdungsmomenten) von versetzten E2b-Bediensteten in den regulären Polizeidienst sei im Verwaltungsverfahren kaum durchsetzbar.

- 9.4** Der RH entgegnete, dass aus seiner Sicht Exekutivbedienstete grundsätzlich nur für begrenzte Dauer als verdeckte Ermittler eingesetzt werden sollten, um einerseits das Risiko der Entdeckung zu verringern und andererseits nicht den Bezug zum regulären Polizeidienst zu verlieren. Jedenfalls sollten Bedienstete anstatt langjähriger Dienstzuweisung verstärkt zum Bundeskriminalamt versetzt werden. Wenn die Voraussetzungen für den Einsatz im Bereich der verdeckten Ermittlung nicht mehr gegeben sind, sollte eine Rückführung in den regulären Polizeibetrieb auch dienstrechtlich durchsetzbar sein.

Arbeitsleihverträge

- 10.1** Das Bundeskriminalamt beschäftigte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung zehn Mitarbeiter, die in Form eines sogenannten Payrolling (Arbeitsleihverträge) über ein Personalbereitstellungsunternehmen zur Verfügung gestellt wurden. Damit deckte es den Bedarf ab, wo dies wegen fehlender Planstellen auf regulärem Weg nicht möglich war, bspw. – ~~in eingeschränktem Ausmaß – für das neue Cybercrime Competence-Center.~~

Grundlage bildete eine vom BMI mit einem Personalbereitsteller abgeschlossene Rahmenvereinbarung zur Personalbereitstellung in Form eines Payrolling ohne Recruiting. Die Dienststellen des BMI wählten die Payroll-Mitarbeiter aus, ordneten sie analog den eigenen Bediensteten einer Entlohnungsgruppe und -stufe zu und meldeten sie beim Personalbereitsteller an. Dieser übernahm die Dienstgeberfunktion, Administration und Personalverrechnung samt Gehaltsauszahlung.

Der Personalbereitsteller verrechnete dem BMI die Bruttogehälter mit einem Aufschlagsfaktor von rd. 55 % (mit geringen Unterschieden nach Entlohnungsgruppe) und der Mehrwertsteuer in Höhe von 20 % weiter. Der Aufschlag hatte die Dienstgeberabgaben und Sonderzahlungen abzudecken. Die Verrechnung der Ausgaben erfolgte als Sach- und nicht als Personalaufwand. Die Ausgaben des Bundeskriminalamts

für ihre Payroll-Mitarbeiter betragen monatlich rd. 40.000 EUR¹¹, die Mehrkosten für das BMI gegenüber einer Anstellung vergleichbarer Vertragsbediensteter rd. 9.800 EUR, was rund einem Drittel entspricht.

Der RH hat anlässlich der Gebarungsüberprüfung „Justizbetreuungsagentur“ (Reihe Bund 2014/7) festgestellt, dass durch derartige Personalbereitstellungsmodelle über Dritte der Personalplan des Bundes seine Steuerungsfunktion verliert und die Transparenz hinsichtlich des Personalaufwands verringert wird.

- 10.2** Vor dem Hintergrund seiner Feststellung, dass durch derartige Personalbereitstellungsmodelle über Dritte der Personalplan des Bundes seine Steuerungsfunktion verliert und die Transparenz hinsichtlich des Personalaufwands verringert wird, kritisierte der RH, dass das BMI Bedienstete – **beim Bundeskriminalamt zur Zeit der Gebarungsüberprüfung** zehn Mitarbeiter – im Wege eines Personalbereitstellers anstellte. Durch die finanziellen Aufschläge des Personalbereitstellers (12 %) und die Umsatzsteuer entstanden dem BMI um rund ein Drittel höhere Ausgaben als für gleichwertige eigene Bedienstete. Weiters erfolgte damit eine Verschiebung vom Personal- zum Sachaufwand, was die Transparenz des Personalaufwands verringerte.

Der RH empfahl dem BMI, bei dauerhaftem Bedarf Mitarbeiter selbst anzustellen und nicht im Wege eines Arbeitsleihvertrags über ein Personalbereitstellungsunternehmen.

- 10.3** *Das BMI sagte zu, die Empfehlung weitgehend umzusetzen, sofern dies planstellentechnisch und bezogen auf die erforderliche spezifische Arbeitsleistung möglich sei.*

Personalfehlstände

- 11.1** Wie der RH in TZ 7 dargestellt hat, wies das Bundeskriminalamt durch den nicht auf den gesetzlich genehmigten Personalplan abgestimmten Organisationsplan und nicht vorgenommene Umschichtungen innerhalb des Ressorts in strategischen Schwerpunkt- und Kernaufgabenbereichen gegenüber dem Organisationsplan hohe personelle Fehlstände (Abweichungen Soll gemäß Organisationsplan zu Ist) auf.

In nachstehender Tabelle sind die zum 1. September 2014 bestehenden Fehlstände gegenüber dem Organisationsplan, aufgeschlüsselt nach Abteilungen des Bundeskriminalamts, dargestellt. Neben den nicht genehmigten Planstellen waren dafür unbesetzte Planstellen sowie

¹¹ Abrechnung August 2014, Gesamtbetrag für das BMI rd. 147.000 EUR

Personal

sonstige Gründe (insbesondere Entsendungen in das Ausland, Dienstzuteilungen und Karenzierungen) verantwortlich:

| Tabelle 8: Fehlstände gegenüber Organisationsplan | | | | | | |
|--|------------------|----------------------|-----------------|---------------------|------------------------------|-----------|
| Abteilung | keine Planstelle | Planstelle unbesetzt | sonstige Gründe | Fehlstand insgesamt | Soll gemäß Organisationsplan | Fehlstand |
| | Anzahl | | | | | in % |
| Direktion und Abteilung 1 | | | | | | |
| Kriminalstrategie und Zentrale Administration | 1 | 5 | 3 | 9 | 85 | 10,6 |
| Abteilung 2 | | | | | | |
| Internationale Polizeikooperation | 11 | 6 | 7 | 24 | 88 | 27,3 |
| <i>davon Büro 2.3 (Sirene)</i> | 10 | 3 | 1 | 14 | 44 | 31,8 |
| Abteilung 3 | | | | | | |
| Ermittlungen, Organisierte und Allgemeine Kriminalität | – | – | 7 | 7 | 89 | 7,9 |
| Abteilung 4 | | | | | | |
| Kriminalanalyse | – | 1 | 2 | 3 | 33 | 9,1 |
| Abteilung 5 | | | | | | |
| Kriminalpolizeiliche Assistenzdienste | 23 | 5 | 1 | 29 | 90 | 32,2 |
| <i>davon Büro 5.2 (Cybercrime)</i> | 23 | 3 | 1 | 27 | 49 | 55,1 |
| Abteilung 6 | | | | | | |
| Forensik und Technik | – | 4 | 1 | 5 | 125 | 4,0 |
| Abteilung 7 | | | | | | |
| Wirtschaftskriminalität | – | 5 | 4 | 9 | 65 | 13,8 |

Quellen: Grunddaten Bundeskriminalamt, Darstellung und Berechnung RH

Beim Cybercrime–Competence–Center und bei der Abteilung 7 (Wirtschaftskriminalität) milderte das BMI die Auswirkungen der Fehlstände im Wesentlichen durch Dienstzuteilungen (zum Stichtag 1. September 2014 acht bzw. sechs Bedienstete) ab.

Der Abteilung 2 (Internationale Polizeikooperation und Fahndung) bzw. dem Sirene–Büro waren keine Bediensteten zugeteilt, die Fehlstände daher voll wirksam. Der Gesamtbestand an Ausschreibungen im Schengener–Informationssystem hatte sich demgegenüber zwischen 2009 und 2014 von rd. 28 Mio. auf rd. 55 Mio. Datensätze nahezu verdoppelt.

11.2 Der RH kritisierte, dass das Bundeskriminalamt durch den nicht auf den gesetzlich genehmigten Personalplan abgestimmten Organisationsplan und nicht vorgenommene Umschichtungen innerhalb des Ressorts in strategischen Schwerpunkt- und Kernaufgabenbereichen gegenüber dem Organisationsplan hohe personelle Fehlstände (Abweichungen Soll gemäß Organisationsplan zu Ist) aufwies. Bei der Bekämpfung der Cyberkriminalität betragen diese rd. 55 %, bei der Wirtschaftskriminalität rd. 14 % und im Bereich der internationalen Aufgabenerfüllung rd. 27 %.

Der RH wiederholte seine unter TZ 7 an das BMI gerichtete Empfehlung, bei künftigen Organisationsänderungen bzw. -entwicklungen zeitgerecht durch Umschichtungen die für die Erfüllung der strategischen Aufgaben erforderlichen Planstellen und das entsprechende Personal bereitzustellen.

11.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde es aus den vollbesetzten Bereichen unter Berücksichtigung der strategischen Schwerpunkte im Bundeskriminalamt nach Möglichkeit umschichten.*

Dienstzeitregelung
und Abgeltung
Mehrleistungen

12.1 Das Bundeskriminalamt stellte beginnend mit 1. Oktober 2013 die Dienstzeitregelung aller Mitarbeiter – mit Ausnahme der verdeckten Ermittler – **schrittweise vom Wechseldienstplan bzw. Jahresarbeitszeitmodell auf einen Gleitzeitdienstplan um**. Die Bediensteten erfassten die Dienstzeit mit Hilfe des elektronischen Zeiterfassungssystems ESS¹² im Rahmen des Personalverrechnungssystems PM-SAP. Für die Abteilungen 2, 3 und 7, in denen überwiegend Exekutivbedienstete tätig waren, galt die Regelung ab 1. Jänner **2014 vorerst in einem auf mindestens sechs Monate angelegten Probetrieb**, der in zwei Schritten evaluiert und gegebenenfalls adaptiert werden sollte. Eine erste Evaluierung fand im Mai 2014 **statt, die zweite war zum Ende der Geburgsüberprüfung des RH noch offen**. Im Rahmen der ersten Evaluierung wurden erkannte Probleme bei der Anwendung des ESS im Detail besprochen und gegebenenfalls Lösungsvorschläge erarbeitet.

Die Abrechnung geleisteter Überstunden nahm das Bundeskriminalamt allerdings nicht – wie gesetzlich vorgesehen¹³ und im ESS automationsunterstützt hinterlegt – quartalsweise, sondern monatlich in Form einer „Akontierung“ vor. Dies verursachte dem Bundeskriminalamt höheren Bearbeitungsaufwand.

¹² Employee Self Service – Selbstbedienungsfunktion für Beschäftigte

¹³ § 16 Abs. 6 GehG bzw. 49 Abs. 3 BDG

Personal

Die Ausgaben des Bundeskriminalamts für Überstunden stellten sich wie folgt dar:

| Tabelle 9: Ausgaben für Überstunden | | | | | | | |
|-------------------------------------|-------------|------|------|------|------|------|--------------------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Veränderung 2009–2014 |
| | in Mio. EUR | | | | | | in % |
| Überstundenvergütungen ¹ | 4,88 | 4,90 | 4,29 | 3,47 | 3,23 | 2,83 | – 42 |

¹ einschließlich Sonn- und Feiertagsvergütungen sowie pauschalierten Überstundenvergütungen

Quelle: Haushaltsinformationssystem des Bundes

Anzahlmäßig entwickelten sich die bezahlten Überstunden (in Controllingpunkten)¹⁴ von 2009 bis 2013 wie folgt:

| Tabelle 10: Entwicklung der bezahlten Überstunden | | | | | | |
|---|-----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Veränderung 2009–2013 |
| | in Controllingpunkten | | | | | in % |
| Bundeskriminalamt insgesamt | 327.974 | 318.207 | 266.823 | 224.774 | 181.851 | – 45 |
| <i>davon Abteilung 3¹</i> | <i>63.225</i> | <i>59.965</i> | <i>31.533</i> | <i>28.567</i> | <i>26.091</i> | <i>– 59</i> |
| <i>Abteilung 5²</i> | <i>169.833</i> | <i>148.328</i> | <i>137.727</i> | <i>111.836</i> | <i>75.883</i> | <i>– 55</i> |
| <i>Sonderkommissionen</i> | <i>29.583</i> | <i>41.768</i> | <i>41.360</i> | <i>32.769</i> | <i>29.866</i> | <i>+ 1</i> |
| <i>Sonstige</i> | <i>65.334</i> | <i>68.146</i> | <i>56.203</i> | <i>51.602</i> | <i>50.011</i> | <i>– 23</i> |

¹ Ermittlung, Organisierte und Allgemeine Kriminalität

² Kriminalpolizeiliche Assistenzdienste

Quellen: Daten Bundeskriminalamt, Berechnung RH

Überstunden fielen überwiegend in der Abteilung 5 (Kriminalpolizeiliche Assistenzdienste) – insbesondere für Observation und Verdeckte Ermittlung – sowie in den operativ tätigen Abteilungen 3 (Ermittlungen, Organisierte und Allgemeine Kriminalität) und 7 (Wirtschaftskriminalität) – insbesondere bei Sonderkommissionen – an. Insgesamt reduzierte das Bundeskriminalamt zwischen 2009 und 2013 die bezahlten Überstundenleistungen um rd. 45 % von 327.974 auf rd. 181.851 Controllingpunkte, wobei der Rückgang teilweise auf die Verlagerung überstundenintensiver Aufgabengebiete (insbesondere Observation) aus dem Bundeskriminalamt zurückzuführen war. Die Ausgaben für Überstunden lagen 2009 bei 18,3 % der Gesamtbezüge der Bediensteten, im Jahr 2014 nur noch bei 11,3 %.

¹⁴ Eine Werktag–Tag–Überstunde entspricht 1,5 Punkten, eine Werktag–Nacht– bzw. eine Sonn-/Feiertag–Überstunde bis zur 8. Stunde 2 Punkten und eine Sonn-/Feiertag–Überstunde ab der 9. Stunde 3 Punkten.

Eine Evaluierung der Notwendigkeit der Überstunden nahm das Bundeskriminalamt nicht vor.

- 12.2** Der RH beurteilte die Umstellung der Dienstzeitregelung beim Bundeskriminalamt auf ein einheitliches Gleitzeitmodell als zweckmäßig. Er stellte fest, dass das Bundeskriminalamt zwischen 2009 und 2013 das Ausmaß bezahlter Überstunden um rd. 45 % reduzierte. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass die Ausgaben für Überstunden allerdings mit 2,83 Mio. EUR bzw. 11,3 % der Gesamtbezüge der Bediensteten weiterhin hoch waren. Weiters kritisierte der RH, dass das Bundeskriminalamt die Notwendigkeit der Überstunden nicht evaluierte. Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt, die Notwendigkeit der Überstundenleistungen im Hinblick auf eine weitere Reduzierung der Ausgaben zu evaluieren.

Der RH kritisierte, dass das Bundeskriminalamt Überstundenabrechnungen nicht wie gesetzlich vorgesehen quartalsweise und automationsunterstützt im elektronischen Zeiterfassungssystem, sondern monatlich als Akontierung vornahm. Dadurch entstand vermeidbarer Bearbeitungsaufwand. Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt, nach Überleitung des im Probebetrieb stehenden Gleitzeitmodells in den Dauerbetrieb, die monatliche Akontierung von Mehrleistungen einzustellen und die Abrechnung ausschließlich quartalsweise im elektronischen Zeiterfassungssystem abzuwickeln.

- 12.3** *Das BMI hielt in seiner Stellungnahme fest, dass das Bundeskriminalamt in den Jahren 2011 bis 2014 durch entsprechende Controllingmaßnahmen die vorgegebenen Einsparungsziele im Bereich der Mehrdienstleistungen immer eingehalten habe. Selbstverständlich werde auch in Zukunft im Rahmen der Gesamt-Überstundenkontingente bzw. auch der jeweiligen Abteilungs-Überstundenkontingente durch entsprechende begleitende Controllingmaßnahmen die Einhaltung der Vorgaben angestrebt werden.*

Der Empfehlung bezüglich der quartalsweisen Abrechnung von Mehrdienstleistungen im elektronischen Zeiterfassungssystem werde nachgekommen.

- 12.4** Der RH entgegnete, dass das Bundeskriminalamt zwar die vom BMI vorgegebenen Überstundenkontingente einhielt, seine Empfehlung allerdings darauf gerichtet war, das Ausmaß der Überstunden insgesamt auf dessen Notwendigkeit zu evaluieren.

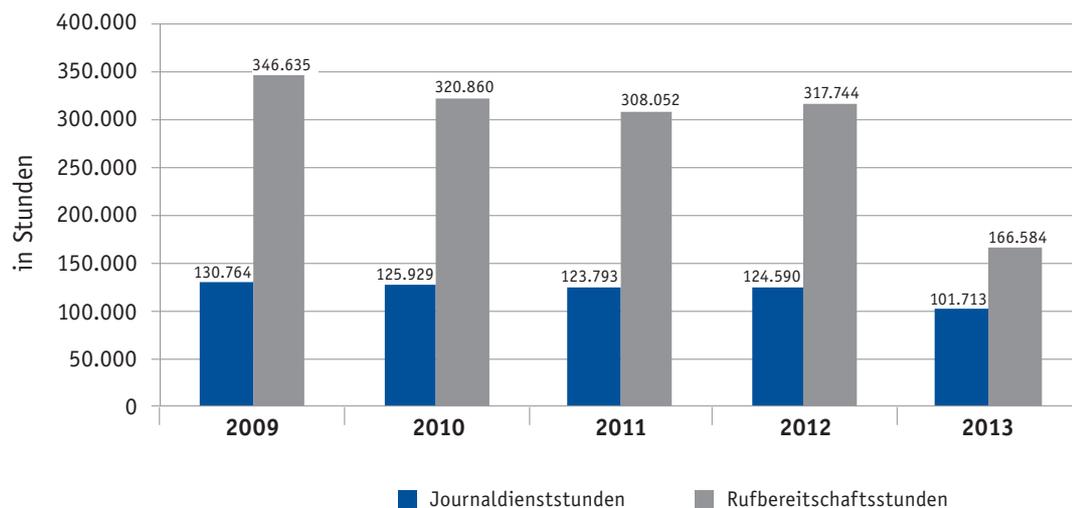
Personal

Journaldienste und Rufbereitschaften

13.1 Im überprüften Zeitraum reduzierte das Bundeskriminalamt die Gesamtzahl der Journaldienste durch die Eingliederung bestehender Journaldienste in den im Probebetrieb stehenden Single Point of Contact–neu. Mit Juli 2014 **versahen beim Bundeskriminalamt regelmäßig insgesamt 23 Bedienstete Journaldienst und 13 Bedienstete Rufbereitschaft.** Zusätzlich zum zentralen Single Point of Contact war insbesondere bei der verdeckten Ermittlung sowie in den unterstützenden Bereichen Erkennungsdienst und Kriminaltechnik mit zusammen zwölf Bediensteten eine hohe Anzahl an Journaldiensten eingerichtet.

Die Anzahl der Journaldienst- und Bereitschaftsstunden entwickelte sich von 2009 bis 2013 wie folgt:

Abbildung 4: Entwicklung der Journaldienst- und Rufbereitschaftsstunden



Quellen: Grunddaten Bundeskriminalamt, Berechnung und Darstellung RH

Zwischen 2009 und 2013 senkte das Bundeskriminalamt die Journaldienst- und Rufbereitschaftsstunden um rd. 22 % bzw. rd. 52 % deutlich.

Die Ausgaben des Bundeskriminalamts für Journaldienste und Rufbereitschaften stellten sich wie folgt dar:

| Tabelle 11: Ausgaben des Bundeskriminalamts für Journaldienste und Rufbereitschaften | | | | | | | |
|--|-------------|---------|---------|---------|---------|--------|--------------------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Veränderung 2009–2014 |
| | in Mio. EUR | | | | | | in % |
| Journaldienstzulagen | 1,90 | 1,87 | 1,84 | 1,76 | 1,71 | 1,52 | – 20 |
| | in EUR | | | | | | |
| Bereitschaftsentschädigungen | 430.027 | 402.440 | 381.840 | 372.618 | 267.694 | 99.810 | – 77 |

Quelle: Haushaltsinformationssystem des Bundes

Die Ausgaben des Bundeskriminalamts für Journaldienstzulagen gingen im dargestellten Zeitraum um 20 %, jene für Bereitschaftsentschädigungen um 77 % zurück.

- 13.2** Der RH stellte positiv fest, dass das Bundeskriminalamt die Journaldienst- und Rufbereitschaftsstunden zwischen 2009 und 2013 deutlich reduzierte. Allerdings war die Anzahl der Journaldienste mit regelmäßig 23 Bediensteten immer noch hoch.

Im Hinblick auf mögliche Einsparungen zugunsten der Besetzung von offenen Planstellen empfahl der RH dem Bundeskriminalamt, die bestehenden Journaldienste im Zuge der vollständigen Umsetzung des Single Point of Contact–neu zu evaluieren. Dabei sollte auch geprüft werden, inwieweit Journaldienste im Bereich der Verdeckten Ermittlung sowie in den unterstützenden Bereichen teilweise durch Rufbereitschaften ersetzt werden können.

- 13.3** Laut Stellungnahme des BMI sei geplant, im Rahmen eines im Bundeskriminalamt breit aufgestellten (alle Abteilungen umfassenden) Projekts unter externer Begleitung eine entsprechende Evaluierung der Meldestellen, Journaldienste und Rufbereitschaftsregelungen vorzunehmen.

Projektstätigkeit des Bundeskriminalamts

- 14.1** (1) Das Projektmanagement und –controlling war seit Juli 2010 unmittelbar beim Leiter der Abteilung 1 (Kriminalstrategie und zentrale Administration) im Bundeskriminalamt angesiedelt. Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung legte das Bundeskriminalamt ein Projektportfolio mit Stand zweites Quartal 2014 mit insgesamt 46 nationalen und internationalen Projekten (28 nationale, 18 internationale) vor. Bei

Personal

17 Projekten hatte das Bundeskriminalamt selbst den Vorsitz.¹⁵ Die (Ko-)Finanzierung der internationalen Projekte erfolgte durch die EU-Kommission im Wesentlichen im Rahmen des Programms „Prevention of and Fight against Crime (ISEC)“.

Das Bundeskriminalamt hatte erstmals für 2013/14 Generalziele und Top 12 strategische Schwerpunkte des Bundeskriminalamts definiert (siehe TZ 4) und unter anderem beim Punkt „Personal, Methoden und Prozesse“ die Initiierung internationaler Projektplattformen vorgesehen. Die Durchführung von vor allem internationalen Projekten war auch in der Strategie des BMI festgelegt.

(2) Das BMI regelte erstmals im März 2011 mittels Grundsatzerlass¹⁶ die dienstrechtliche Behandlung von Expertentätigkeiten in internationalen Projekten neben der dienstlichen Tätigkeit, wenn dafür gesonderte Vergütungen (Expertenhonorare) von dritter Seite (bspw. der EU) gezahlt wurden. Demnach war eine Expertentätigkeit als Nebentätigkeit zu werten und entsprechend dem Nebentätigkeitserlass als Vorzugszeit und nicht als Dienstzeit zu behandeln.

Eine Einsichtsbemerkung zum gegenständlichen Akt sah für das Bundeskriminalamt eine Sonderregelung vor, die auch im Bundeskriminalamt verlautbart wurde. Danach durften Mitarbeiter des Bundeskriminalamts bis zu einer diesbezüglichen spezifischen ressortübergreifenden Abklärung durch die Sektion I im BMI bei bereits laufenden Projekten des Bundeskriminalamts sechs Stunden Dienstzeit pro Tag auch für Projektstätigkeiten, für die sie ein Expertenonorar¹⁷ erhielten, verrechnen.

Nach Auskunft des BMI gab es vor dem Jahr 2011 keine erlassmäßige Regelung zu diesem Thema. Die sachliche Begründung für die Sonderregelung des Bundeskriminalamts lag darin, dass Bedienstete des Bundeskriminalamts neben ihrer Projektstätigkeit im Ausland zusätzlich auch dienstliche Tätigkeiten zu erbringen hatten, und das Bundeskriminalamt diese hinsichtlich des zeitlichen Gesamtausmaßes mit sechs Stunden pro Tag eingeschätzt hatte. Die Regelung galt explizit nur für das Bundeskriminalamt. Bedienstete anderer Organisationseinheiten, die an internationalen Projekten des Bundeskriminalamts mitwirkten, wendeten die Regelung in der Praxis sinngemäß an. Eine ähnliche Regelung gäbe es laut BMI auch für Bedienstete der Sicherheitsakademie.

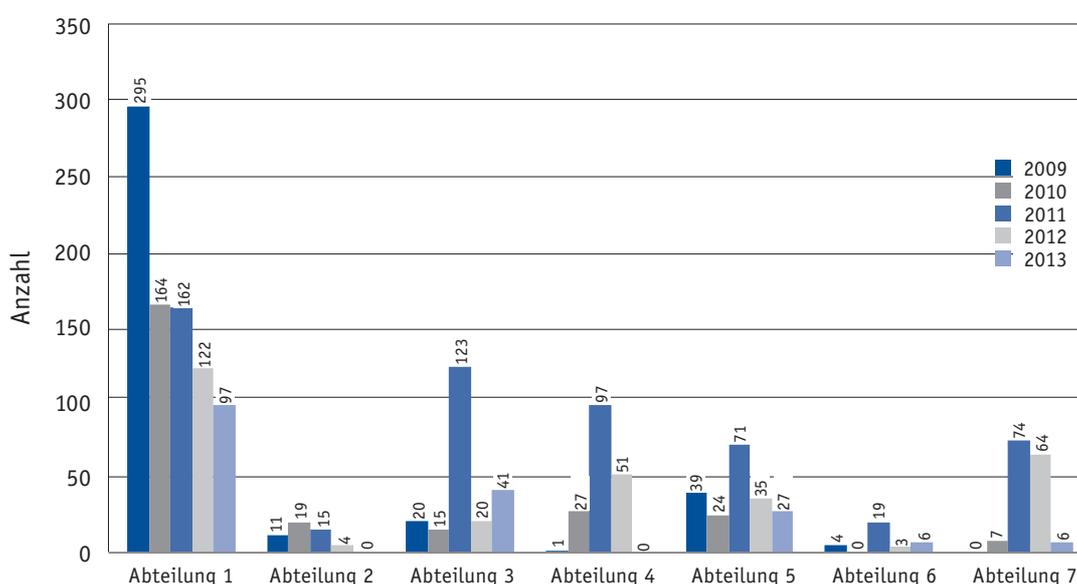
¹⁵ bspw. ILECU III, Drug Policing Balkan Advanced, Fimathu

¹⁶ Internationale Förderprojekte (BMI-IA1220/0042-I/7a/2011)

¹⁷ Das Expertenonorar für einen Tag (acht Stunden Tätigkeit) betrug lt. Twinning-Handbuch bzw. TAIEX-Guidelines 250 EUR. Der jeweilige Projektleiter erhielt eine sogenannte Pauschal-fee in Höhe von 150 % des Expertenonorars, die er unter den Projektmitgliedern (Experten) verteilen konnte.

Im Zuge der Gebarungüberprüfung veranlasste der RH eine Erhebung der Expertentätigkeit im Bundeskriminalamt im Ausland für den Zeitraum 1. Jänner 2009¹⁸ bis Stichtag 9. Oktober 2014, bei denen ein Verzicht auf die Reisegebühren¹⁹ erfolgte und für einen oder mehrere Tage Experten honorare bezogen wurden. Folgende Darstellung zeigt die Anzahl der Expertentage des Bundeskriminalamts für die Jahre 2009 bis 2013, für die diese Regelung in Anspruch genommen wurde:

Abbildung 5: Expertentage nach Abteilungen 2009 bis 2013



Quellen: Daten Bundeskriminalamt, Auswertung RH

Das Bundeskriminalamt wies in den Jahren 2009 bis 2013 zwischen 180 Expertentagen im Jahr 2013 und 570 Expertentagen im Jahr 2011 auf. Im Jahr 2014 fielen bis zum Stichtag 9. Oktober 131 Expertentage insgesamt an.

Den größten Anteil an Experten (anzahl- und zeitmäßig) stellte mit Abstand die Abteilung 1 (**Kriminalstrategie und zentrale Administration**) des Bundeskriminalamts. Im Prüfungszeitraum waren in dieser Abteilung zwischen 97 bis 295 Tage pro Jahr bzw. zwischen 29 % bis 80 % der gesamten Expertentage angefallen. Einzelne Mitarbeiter

¹⁸ Für den Zeitraum 1. Jänner 2009 bis 31. Dezember 2009 nur für jene Projekte, die über das Projektmanagement und -controlling administriert wurden.

¹⁹ Gemäß § 39a Abs. 5 Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 konnte ein Beamter auf alle ihm aus Anlass seiner Entsendung nach Gehaltsgesetz 1956 und nach der Reisegebührenvorschrift 1955 gebührenden Leistungen schriftlich verzichten. Ansonsten wären nach Abs. 4 der zit. Bestimmung Zuwendungen von dritter Seite, die ein Beamter für die Tätigkeit selbst, zu der er entsandt worden war oder im Zusammenhang mit ihr erhält, an den Bund abzuführen.

Personal

dieser Abteilung beanspruchten im Prüfungszeitraum bis zu 76 Tage pro Jahr für ihre Expertentätigkeit (Reisetage nicht mitgerechnet) und waren damit zu rd. 35 % ihrer Normalarbeitszeit nicht im Bundeskriminalamt verfügbar.

Insgesamt verteilten sich im Jahr 2009 rd. 48 % der angefallenen Expertentage auf drei Mitarbeiter, im Jahr 2010 rd. 42 % auf vier Mitarbeiter, im Jahr 2011 rd. 51 % auf zehn Mitarbeiter, im Jahr 2012 rd. 42 % auf fünf Mitarbeiter und 2013 rd. 49 % auf vier Mitarbeiter.

Nach Auskunft des Bundeskriminalamts betreffend entsprechender Kriterien für die Auswahl von Experten liege es beim jeweiligen Projektleiter, zu entscheiden, wen er für den Geeignetsten hält.

Das Bundeskriminalamt verfügte über keine Überlegungen und Vorgaben, welcher interne Ressourceneinsatz für Projekte zweckmäßig und notwendig wäre. In diesem Bereich sah der RH Potenzial für Einsparungen bzw. Umschichtungen zu strategisch wichtigen Aufgaben.

- 14.2** Der RH stellte fest, dass internationale Projektstätigkeit ein strategisch wichtiges Thema im BMI war. Das Bundeskriminalamt leistete dazu einen wesentlichen Beitrag. Der RH kritisierte allerdings, dass für das Bundeskriminalamt abweichend vom Grundsatzterlass des BMI, wonach eine Expertentätigkeit unter Bezug eines Experten honorars als Nebentätigkeit zu qualifizieren war, eine Sonderregelung bestand. Demnach konnten Mitarbeiter des Bundeskriminalamts sechs Stunden Dienstzeit pro Expertentag verrechnen. Diese Regelung war nach Ansicht des RH sachlich nicht nachvollziehbar; weiters wäre ein Zeitraum von drei Jahren seit Inkrafttreten der Sonderregelung ausreichend gewesen, um eine spezifische ressortübergreifende Abklärung durch das BMI herbeizuführen.

Er kritisierte weiters, dass das Bundeskriminalamt die Regelung entgegen dem Wortlaut nicht nur auf im Jahr 2011 bereits laufende Projekte anwendete, sondern auf alle Projektstätigkeiten. Darüber hinaus war eine analoge Anwendung durch Mitarbeiter anderer Organisationseinheiten rechtlich nicht gedeckt.

Im Hinblick auf die unbesetzten Planstellen für die Erfüllung strategisch wichtiger Aufgaben kritisierte der RH den hohen personellen Ressourceneinsatz für die internationale Projektstätigkeit und die fehlenden Vorgaben dafür. Der RH kritisierte darüber hinaus, dass es keine nachvollziehbaren Kriterien für die Auswahl von Experten gab. Den Großteil der Expertentätigkeit führten im Prüfungszeitraum nur wenige und durchwegs dieselben Personen im Bundeskriminalamt durch. Der RH

bemängelte zudem, dass das Bundeskriminalamt keine Überlegungen und Vorgaben hatte, welcher interne Ressourceneinsatz für Projekte zweckmäßig und notwendig wäre.

Der RH empfahl dem BMI, eine die Interessen des BMI und der jeweiligen Experten abwägende Grundsatzregelung für die Tätigkeit als Experte in internationalen Projekten zu schaffen. Darin sollten die dienstrechtlichen Rahmenbedingungen klar definiert und Sonderregelungen damit obsolet werden.

Weiters empfahl der RH dem Bundeskriminalamt, nachvollziehbare Kriterien für die Auswahl von Experten für Projektstätigkeiten festzulegen. Zudem empfahl der RH dem Bundeskriminalamt, unter Bedachtnahme auf seine Kernaufgaben zu evaluieren, welcher Ressourceneinsatz für Projektstätigkeiten strategisch angemessen und zweckmäßig wäre, und entsprechende Vorgaben festzulegen. Um eine effiziente Aufgabenerfüllung im Bundeskriminalamt selbst zu gewährleisten, wären Expertentätigkeiten auf das unbedingt erforderliche zeitliche Ausmaß zu beschränken.

- 14.3** *Das BMI hielt in seiner Stellungnahme fest, dass eine ressortweite einheitliche Regelung für die Tätigkeit als Experte bei internationalen Projekten sich anhand der bestehenden dienstrechtlichen Rahmenbedingungen nicht vornehmen ließe. Es gäbe keine gesetzlich einheitliche Regelung für derartige Tätigkeiten. Die dienstlichen Bedürfnisse und Interessen würden je nach Aufgabe differieren und daher im Sinne des Sachlichkeitsgebots und eines gesetzeskonformen Vollzugs unterschiedliche Regelungen erfordern.*

Die Auswahl der Experten für Projekte erfolge nach folgenden Kriterien: fachliches Know-how und fachlicher Bedarf durch die Projektausschreibung, Fremdsprachenkenntnisse, didaktische Parameter, Projektwissen und ressourcenmäßige Verfügbarkeit des Experten – Beurteilung durch den Vorgesetzten und Abteilungsleiter.

Bei der im Prüfbericht angeführten „Sonderregelung“ für das Bundeskriminalamt handle es sich um eine notwendige und für das Bundeskriminalamt äußerst wichtige erlassmäßige Regelung, mit der unter anderem angeordnet wurde, dass für bestimmte „Linienaufgaben“, die über die Projektstätigkeit hinausgehen, eine Eintragung von bis zu sechs Arbeitsstunden erfolgen könne. Da sich die Sechs-Stunden-Regelung auf (kriminalpolizeiliche) Linienarbeit beziehe, erscheine eine ressortweite einheitliche Regelung nicht sinnvoll.

Personal

Sämtliche neuen Projekte würden ausnahmslos nur nach vorheriger entsprechender Prüfung (durch die jeweilige Abteilungsleitung und im Anschluss daran durch den Direktor des Bundeskriminalamts) durchgeführt werden.

- 14.4** Der RH entgegnete, dass aus seiner Sicht eine gesetzliche Regelung nicht zwingend notwendig ist, es bestehen ressortintern ausreichende Möglichkeiten, eine Regelung von Projektstätigkeiten vorzunehmen. Des Weiteren war nicht ersichtlich, in welcher Form eine ressorteinheitliche Regelung für projektbezogene Tätigkeiten einen gesetzeskonformen Vollzug der Aufgaben des BMI erschweren oder beeinträchtigen sollte. Er ging vielmehr davon aus, dass es im Interesse des BMI liegen müsste, eine transparente und für alle sachlich nachvollziehbare Regelung zu schaffen. Eine Sonderregelung für das Bundeskriminalamt war aus seiner Sicht sachlich nicht gerechtfertigt.

Weiters entgegnete der RH, dass das Bundeskriminalamt bei der Gebärungsüberprüfung keine nachvollziehbaren Kriterien für die Auswahl von Experten nannte oder darlegen konnte.

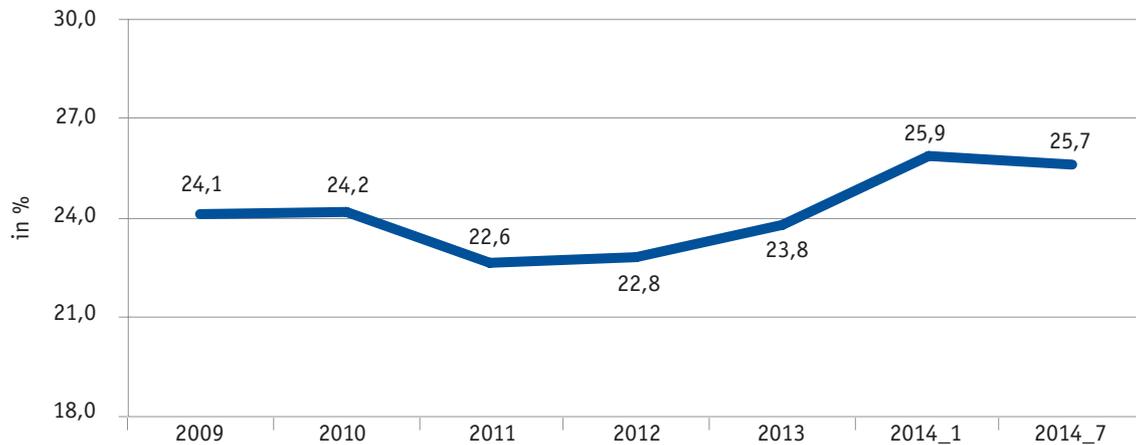
Der RH wiederholte und bekräftigte daher seine Empfehlungen an das BMI und das Bundeskriminalamt,

- eine die Interessen des BMI und der jeweiligen Experten abwägende Grundsatzregelung für die Tätigkeit als Experte in internationalen Projekten zu schaffen,
- nachvollziehbare Kriterien für die Auswahl von Experten für Projektstätigkeiten festzulegen,
- unter Bedachtnahme auf die Kernaufgaben des Bundeskriminalamts zu evaluieren, welcher Ressourceneinsatz für Projektstätigkeiten strategisch angemessen und zweckmäßig wäre und entsprechende Vorgaben festzulegen und
- um eine effiziente Aufgabenerfüllung im Bundeskriminalamt selbst zu gewährleisten, Expertentätigkeiten auf das unbedingt erforderliche zeitliche Ausmaß zu beschränken.

Frauenanteil und Gender

- 15.1** Der Frauenanteil am Gesamtpersonalstand des Bundeskriminalamts (einschließlich Dienstzuteilungen) entwickelte sich zwischen den Jahren 2009 und 2014 wie folgt:

Abbildung 6: Frauenanteil am Personalstand des Bundeskriminalamts



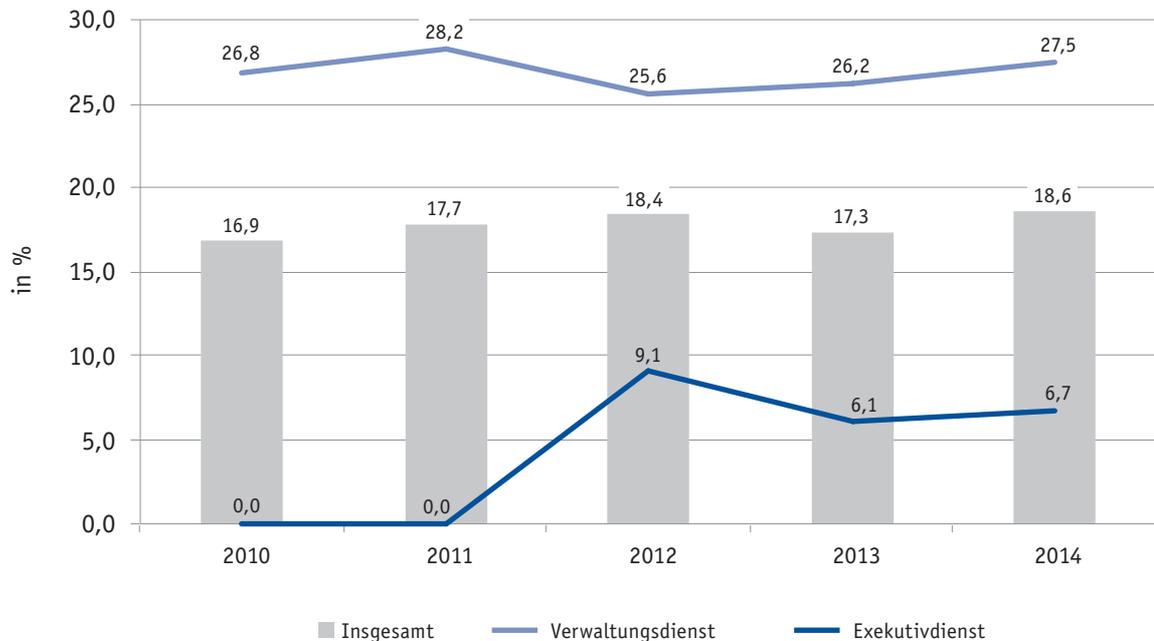
Quelle: BMI, Managementinformationssystem

Der Frauenanteil beim Bundeskriminalamt stieg im Betrachtungszeitraum von 24,1 % auf 25,7 % und lag im Jahr 2014 mit rund einem Viertel etwas über dem Durchschnitt des BMI von rd. 22,5 %.

Im Bereich der Leitungsfunktionen (Direktor, Abteilungs-, Büro- und Referatsleiter) entwickelte sich der Frauenanteil im Bundeskriminalamt – aufgeschlüsselt nach Verwaltungs- und Exekutivdienst sowie insgesamt – wie folgt:

Personal

Abbildung 7: Frauenanteil bei den Leitungsfunktionen des Bundeskriminalamts im Verwaltungs- und Exekutivdienst



Quellen: Daten Bundeskriminalamt, Berechnung und Darstellung RH

Der Frauenanteil bei den Leitungsfunktionen lag unter 20 %, war seit 2010 nur wenig angestiegen und insbesondere im Exekutivdienst mit 6,7 % gering. Der geltende Frauenförderungsplan des BMI stammte aus dem Jahr 2010 und gab quantitative Ziele lediglich bis Ende des Jahres 2012 vor.

- 15.2** Der RH hielt fest, dass der Frauenanteil beim Bundeskriminalamt im Jahr 2014 mit rund einem Viertel etwas über dem Durchschnitt des BMI von rd. 22,5 % lag. Er kritisierte aber, dass der Frauenanteil bei den Führungskräften seit dem Jahr 2010 nur wenig gestiegen war und insbesondere im Exekutivdienst Aufholbedarf bestand.

Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt, im Sinne der Gleichstellung Maßnahmen zu forcieren, um den Anteil an Frauen im Führungsbereich des Bundeskriminalamts und insbesondere im Exekutivbereich zu erhöhen.

Er kritisierte weiters, dass der Frauenförderungsplan des BMI nicht aktuell war, und empfahl dem BMI, eine entsprechende Aktualisierung vorzunehmen.

15.3 Laut Stellungnahme des BMI seien die in § 1 Abs. 4 Frauenförderungsplan festgesetzten Zielvorgaben zu den Stichtagen 31.12.2012 und 31.12.2014 erhoben und evaluiert worden. Dabei hätten die Zahlen der Zielvorgabe entsprochen bzw. diese sogar überstiegen. Ungeachtet dessen werde aufgrund der Empfehlung des RH der Frauenförderungsplan bis 31.12.2016 aktualisiert.

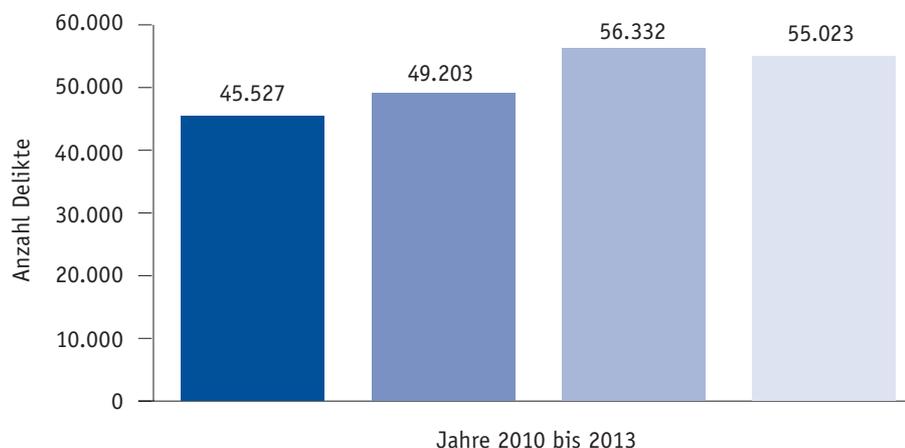
Auch wenn der Frauenanteil im Bundeskriminalamt erfreulicherweise etwas über dem Durchschnittswert des gesamten BMI gelegen sei, würden selbstverständlich weitere Bestrebungen unternommen werden, den Frauenanteil zu erhöhen.

Kompetenzaufbau im Bundeskriminalamt

Bereich Wirtschafts-
kriminalität

16.1 (1) In den Jahren 2010 bis 2013 entwickelte sich die Wirtschaftskriminalität in Österreich wie folgt:

Abbildung 8: Entwicklung der Wirtschaftskriminalität



Quelle: Sicherheitsbericht 2013

Die Strategie des BMI (Innen.Sicher) sah für das Jahr 2014 als einen von sechs Arbeitsschwerpunkten die Bekämpfung der Korruptions- und Wirtschaftskriminalität vor. Als Maßnahmen waren dafür u.a. als neues Projekt in der Linienarbeit des Bundeskriminalamts der „Schwerpunkt Wirtschaftskriminalität“ und das bereits laufende Projekt „Vermögenssicherung NEU“ mit einer Planstellenaufstockung von sechs auf zehn im Bundeskriminalamt vorgesehen. Das Bundeskriminalamt entwickelte erstmals für den Zeitraum 2013/14 eine kriminalpolizeiliche Bereichsstrategie. Es legte u.a. als Schwerpunkte Vermögenssi-

Kompetenzaufbau im Bundeskriminalamt

cherung und Steuerung/Koordinierung der nationalen/internationalen Kriminalitätsbekämpfung fest (siehe auch TZ 4).

Die Abteilung 7 (Wirtschaftskriminalität) existierte als eigenständige Abteilung beim Bundeskriminalamt seit 1. Juli 2010.²⁰ Ende 2012 führte die Abteilung 7 eine Evaluierung durch, woraus ein Personaleinsatz- und Organisationskonzept mit folgenden Eckpunkten resultierte:

- Schaffung eines Kompetenzzentrums Wirtschaftskriminalität mit akademisch qualifizierten Bediensteten (Experten für Wirtschafts- und Finanzfragen) sowie Unterstützungsbediensteten zur Entlastung der ermittelnden Beamten von administrativen Tätigkeiten,
- Konzentration der Zentralstellenfunktion (EUROPOL²¹, INTERPOL²²) des Bundeskriminalamts in einem Büro Betrugs-, Fälschungs- und Wirtschaftsdelikte und klare Abgrenzung zum ausschließlichen Ermittlungsbereich,
- Umsetzung des Projekts „Vermögenssicherung NEU“ durch personelle Verstärkung des Büros Vermögenssicherung durch Planstellenaufstockung von sechs auf zehn bis 2014 sowie
- Schaffung eines Büros für Wirtschaftsermittlungen als eigenen Ermittlungsbereich, der (gemeinsam mit dem Kompetenzzentrum) zugleich als direkte Ansprechstelle für die Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft (WKStA) dienen sollte. In diesem Bereich wäre laut Bundeskriminalamt auch eine Planstellen- und Personalaufstockung notwendig.

Laut Konzept wäre mit dessen Umsetzung auch ein verminderter Gesamtaufwand von rd. 330.000 EUR pro Jahr durch Einsparungen von Dienstzuteilungsgebühren, Einschulungs- und Ausbildungskosten bei gleichzeitiger Effizienz- und Qualitätssteigerung erzielbar. Insgesamt war eine Aufteilung von ca. 80 % Stammpersonal und 20 % Dienstzuteilungen im Konzept vorgesehen.

Zur Zeit der Gebarungüberprüfung war dieses Konzept teilweise organisatorisch umgesetzt:

²⁰ Davor war diese als Büro 3.4 in der Abteilung 3 organisatorisch eingegliedert.

²¹ Europäisches Polizeiamt der EU-Mitgliedstaaten

²² weltweit größte internationale kriminalpolizeiliche Organisation mit 190 Mitgliedstaaten

Abbildung 9: Organisation der Abteilung 7, Wirtschaftskriminalität



Quelle: Bundeskriminalamt

Mit Anfang Juli 2013 richtete die Abteilung 7 das Kompetenzzentrum Wirtschaftskriminalität ein und löste die bis dahin bestehenden Referate auf. Das geplante Büro für Wirtschaftsermittlungen bestand nicht.

Per 1. September 2014 waren lt. Organisationsplan 65 Planstellen für die Abteilung 7 vorgesehen. Die folgende Tabelle zeigt den Personalstand einschließlich der unbesetzten Planstellen in der Abteilung 7 des Bundeskriminalamts per 1. September 2014:

| Tabelle 12: Personalstand der Abteilung 7 einschließlich unbesetzter Planstellen | |
|---|---------------|
| Status | Anzahl |
| fixe Bedienstete (Stammpersonal) | 62 |
| Dienstzuteilungen | 50 |
| unbesetzte Planstellen | 5 |
| Personen mit Werkvertrag | 1 |
| Summe | 118 |

Quelle: Bundeskriminalamt

Insgesamt betrug der Personalstand in der Abteilung 7 per 1. September 2014 118 Personen. Davon waren aber nur 62 fixe Bedienstete (Stammpersonal), von denen wiederum vier im Ausland (z.B. als Verbindungsbeamte) oder zu anderen Organisationseinheiten dienstzuge-

Kompetenzaufbau im Bundeskriminalamt

teilt waren und 26 (rd. 42 %) innerhalb der Abteilung 7 nicht lt. Organisationsplan des Bundeskriminalamts eingesetzt wurden. So waren bspw. für den Bereich der Vermögenssicherung sechs Planstellen gewidmet, tatsächlich aber nur mit drei Personen Stammpersonal besetzt. Drei weitere Personen waren seit Jahren in Sonderkommissionen tätig bzw. seit dem Jahr 2007 für EUROPOL in Den Haag karenziert. Laut Strategie des BMI sollte das Bundeskriminalamt im Jahr 2014 bereits mit zehn Planstellen für den Bereich der Vermögenssicherung ausgestattet sein. Ein Großteil des Personals rekrutierte sich über Dienstzuteilungen. Diese betrafen beinahe ausschließlich Sonderkommissionen (siehe TZ 17). Das Verhältnis Stammpersonal zu Dienstzuteilungen betrug 55 % zu 45 %.

Der RH verwies auf seine Feststellungen in den TZ 7 und 11 hinsichtlich der fehlenden Abstimmung zwischen Personalplan und Organisationsplan und die nicht erfolgten Umschichtungen entsprechend den strategischen Schwerpunkten.

(2) Der RH erhob in der Abteilung 7 des Bundeskriminalamts den Ausbildungsstand (schulische und dienstliche Ausbildung, Weiterbildung und Fremdsprachenkenntnisse) per 1. September 2014. Die Auswertung zeigte kein homogenes Qualifikationsniveau. So hatten rd. 60 % der Mitarbeiter keine wirtschaftliche schulische Ausbildung, rund jeweils ein Viertel der Mitarbeiter keine wirtschaftliche Aus- und Weiterbildung und Fremdsprachenkenntnisse bzw. lediglich Schulkenntnisse. Zum Teil wiesen Mitarbeiter auch sehr gute Qualifikationen und lange Praxiserfahrung auf.

(3) Aufgrund öffentlich geäußelter Kritik der Staatsanwaltschaft Wien an den Wirtschaftsermittlungen fand im September 2014 eine Besprechung zwischen dem Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit, dem Direktor des Bundeskriminalamts und dem Leiter der Sektion Strafrecht im BMJ statt. Dabei wurde eine engere Kooperation und Zusammenarbeit bei komplexen Wirtschaftsstrafverfahren in beiden Ressorts (unter Einbindung des BAK und des BVT) mit folgenden Eckpunkten vereinbart: Installierung einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Leitfadens für Großverfahren, Zusammenarbeit in Ausbildungsangelegenheiten, Commitment zu gemeinsamer Analysesoftware und Einrichtung einer Plattform Wirtschaftskriminalität bzw. eines Qualitätszirkels. Die Abteilung 7 im Bundeskriminalamt hatte dazu bereits entsprechende Projektaufträge verfasst.

16.2 (1) Der RH begrüßte, dass die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität ein wesentlicher strategischer Schwerpunkt des BMI und des Bundeskriminalamts war. So waren als Maßnahmen auch die Pro-

jekte „Schwerpunkt Wirtschaftskriminalität“ und „Vermögenssicherung NEU“ vorgesehen. Der RH kritisierte jedoch, dass das BMI und das Bundeskriminalamt diese nur zum Teil umsetzten, weil der Personalplan nicht auf die strategische Schwerpunktsetzung abgestimmt war, nicht mit dem Organisationsplan übereinstimmte und auch keine Umschichtungen innerhalb des Ressorts erfolgt waren. Defizite lagen vor allem in der mit 55 % zu 45 % ungünstigen Relation Stammpersonal zu Dienstzuteilungen, weil dem Bundeskriminalamt die entsprechenden Planstellen fehlten; dem inhomogenen Qualifikationsniveau und im organisatorischen Bereich (rd. 43 % der Mitarbeiter waren auf anderen Arbeitsplätzen als lt. Organisationsplan eingesetzt). Aus Sicht des RH war dadurch eine effektive Bekämpfung der immer komplexer werdenden Wirtschaftskriminalität auf Ebene des Bundeskriminalamts nicht in vollem Umfang gewährleistet.

Der RH empfahl daher dem Bundeskriminalamt, im Zusammenwirken mit dem BMI eine Neustrukturierung der Wirtschaftsermittlungen im Bundeskriminalamt vorzunehmen. Dabei sollte der Eigenpersonalanteil der Abteilung 7 erhöht und Augenmerk auf ein günstiges Verhältnis Stammpersonal zu Dienstzuteilungen gelegt werden. Als Ausgangsbasis wäre das bereits von der Abteilung 7 des Bundeskriminalamts erarbeitete Konzept (80 % fix, 20 % Dienstzuteilungen) heranzuziehen.

Weiters empfahl der RH dem BMI, Planstellen und Personal für die strategischen Schwerpunkte durch Umschichtungen bereitzustellen (siehe auch TZ 7 und 11).

(2) Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt weiters, ein gesamthaftes Ausbildungskonzept für Wirtschaftsermittler zu erarbeiten, das die unterschiedlichen Anforderungen in diesem Bereich berücksichtigt.

(3) Im Einklang mit bereits getroffenen Empfehlungen²³, die Zusammenarbeit zwischen dem BMI und dem BMJ zu verbessern, anerkannte der RH die Initiative des BMI und des BMJ, ressortübergreifende Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit und der Effektivität von Wirtschaftsermittlungen zu setzen.

Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt, die ins Auge gefassten Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit und der Effektivität von Wirtschaftsermittlungen möglichst rasch umzusetzen.

²³ siehe auch Gebarungsüberprüfung „Effektivität der behördlichen Ermittlungsmaßnahmen“ (Reihe Bund 2011/5, TZ 3 ff.)

Kompetenzaufbau im Bundeskriminalamt

16.3 Das BMI hielt in seiner Stellungnahme fest, dass wie bereits bisher versucht werden würde, der Empfehlung des RH soweit als möglich nachzukommen. Auch bei der derzeit in Ausarbeitung befindlichen Organisationsänderung im Bundeskriminalamt werde darauf Bedacht genommen werden.

Sämtliche Dienstzuteilungen würden vor deren Verfügung selbstverständlich auf die dienstliche Notwendigkeit hin überprüft werden. Ungeachtet dessen verfolge das BMI laufend das Ziel, Angehörige der jeweiligen Sonderkommissionen dauerhaft dem Personalstand des Bundeskriminalamts zuzuführen.

Das Projekt „Ausbildungskonzept für Wirtschaftsermittler“ sei bereits begonnen worden und am Ende der Analysephase angekommen, wobei auch Vertreter des BMJ eingebunden gewesen seien. Derzeit erfolge die Fertigstellung des Endberichts, um in die nächste Phase der Ausbildungskonzeption zu gehen.

16.4 Der RH entgegnete, dass er Dienstzuteilungen nicht per se kritisierte. Seine Empfehlung richtete sich auf ein günstiges Verhältnis Stammpersonal zu Dienstzuteilungen. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung an das Bundeskriminalamt, im Zusammenwirken mit dem BMI eine Neustrukturierung der Wirtschaftsermittlungen im Bundeskriminalamt vorzunehmen. Dabei sollte der Eigenpersonalanteil der Abteilung 7 erhöht und Augenmerk auf ein günstiges Verhältnis Stammpersonal zu Dienstzuteilungen gelegt werden. Als Ausgangsbasis wäre das bereits von der Abteilung 7 des Bundeskriminalamts erarbeitete Konzept (80 % fix, 20 % Dienstzuteilungen) heranzuziehen.

Sonderkommissionen

17.1 Eine Sonderkommission²⁴ konnte lt. den Richtlinien für die Durchführung von Sonderkommissionen unter bestimmten Voraussetzungen²⁵ als besondere kriminalpolizeiliche Ermittlungseinheit für einen bestimmten Zeitraum eingerichtet werden. Die Richtlinien galten seit Februar 2013. Davor gab es keine schriftlich dokumentierten Vorgaben.

²⁴ Sonderkommissionen waren auch Thema im Rahmen der Gebarungsprüfung „Personaleinsatz und Dienstzuteilungen bei der Polizei“ (Reihe Bund 2013/6, TZ 32 ff.).

²⁵ wenn einem Ermittlungsverfahren ein Sachverhalt zu Grunde liegt, der aufgrund von Art, Umfang und Ausdehnung der durchzuführenden Ermittlungen, der Anzahl möglicher Tatverdächtiger, der Tatbegehungsformen, des verursachten Schadens oder einer sonstigen schwerwiegenden Verletzung von Rechtsgütern, oder eines besonderen öffentlichen Interesses an der raschen Aufklärung nur im Wege einer besonders engen und unmittelbaren Zusammenarbeit mehrerer kriminalpolizeilicher Organisationseinheiten und der Staatsanwaltschaft sowie gegebenenfalls mit anderen Behörden aufzuklären war

In der Abteilung 7 (Wirtschaftskriminalität)²⁶ waren im Zeitraum der Gebarungsprüfung folgende Sonderkommissionen eingerichtet:

Tabelle 13: Sonderkommissionen in der Abteilung 7 (Stand 1. September 2014)

| Bezeichnung | Auftraggeber | Beginn | voraussichtliches Ende |
|---------------------------------------|--|---------------|------------------------|
| Hermes (Eurofighter, Gegengeschäfte) | Direktor Bundeskriminalamt | Juli 2011 | 2015 |
| Constantia (Vorgänge Constantia Bank) | Direktor Bundeskriminalamt | März 2009 | offen |
| Hypo (Vorgänge Hypo Bank) | Direktor Bundeskriminalamt | Dezember 2009 | 2015 |
| Mozart (Internet/Banktrojaner) | Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit | Juni 2013 | 2014 |

Quelle: Bundeskriminalamt

Aufgrund nicht ausreichenden Stammpersonals in der Abteilung 7 kamen bei den Sonderkommissionen vermehrt Dienstzuteilungen zum Tragen:

Tabelle 14: Mitarbeiter in Sonderkommissionen der Abteilung 7 (Stand 1. September 2014)

| Mitarbeiter in Sonderkommissionen | Anzahl | in % |
|---|-----------|------------|
| Stammpersonal Bundeskriminalamt | 12 | 21 |
| Dienstzuteilungen | | |
| – von Polizeiinspektionen | 28 | 50 |
| – von Bezirks- oder Stadtpolizeikommanden | 6 | 11 |
| – von Landeskriminalämtern | 10 | 18 |
| gesamt | 56 | 100 |

Quellen: Daten Bundeskriminalamt, Berechnung RH

Wie aus der Tabelle hervorgeht, setzten sich Sonderkommissionen zu knapp 80 % aus dienstzugeordneten Personen zusammen. Insgesamt kam die Hälfte der Mitarbeiter in den Sonderkommissionen aus einer Polizeiinspektion und wies im Wesentlichen kein spezielles Know-how im Bereich der Wirtschaftsermittlungen auf.

²⁶ In der Abteilung 3 waren ebenfalls zwei Sonderkommissionen (Schlepper Nord/Süd und Vigorali) eingerichtet – die geschilderte Problematik galt auch dort.

Kompetenzaufbau im Bundeskriminalamt

Die Einrichtung von Sonderkommissionen im Bereich der Wirtschaftskriminalität sowie deren Personalzusammensetzung wertete der RH als weiteres Beispiel für die nicht an die Aufgaben des Bundeskriminalamts angepasste Personalplanung.

Für Sonderkommissionen im Bereich der Wirtschaftskriminalität standen weder geeignetes Stammpersonal in ausreichender Quantität und Qualität noch Räume und Infrastruktur auf Abruf zur Verfügung. Die Rekrutierung von Mitarbeitern sowie die Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur erforderte daher regelmäßig eine – unter Umständen mehrmonatige – Vorlaufzeit und verursachte einen hohen administrativen Aufwand.

17.2 Der RH kritisierte erneut die nicht an die Aufgaben des Bundeskriminalamts angepasste Personalplanung. Die Einrichtung einer Sonderkommission im Bereich der Wirtschaftskriminalität beim Bundeskriminalamt verursachte hohen administrativen Aufwand, weil weder geeignetes Stammpersonal in ausreichender Quantität und Qualität noch Räume und Infrastruktur auf Abruf zur Verfügung standen. Dadurch kam es zu Anlaufschwierigkeiten und Reibungsverlusten in der Ermittlungsarbeit. Das derzeitige System der Einrichtung von Sonderkommissionen war ressourcen- und zeitaufwändig und wenig effizient. Für eine effektive Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität waren rasches und flexibles Handeln sowie die Qualität des eingesetzten Personals ausschlaggebend. Der RH wiederholte daher seine unter TZ 16 getroffenen Empfehlungen,

- im Zusammenwirken mit dem BMI eine Neustrukturierung der Wirtschaftsermittlungen im Bundeskriminalamt vorzunehmen. Dabei sollte der Eigenpersonalanteil der Abteilung 7 erhöht und Augenmerk auf ein günstiges Verhältnis Stammpersonal zu Dienstzuteilungen gelegt werden. Als Ausgangsbasis wäre das bereits von der Abteilung 7 des Bundeskriminalamts erarbeitete Konzept (80 % fix, 20 % Dienstzuteilungen) heranzuziehen,
- ein gesamthafte Ausbildungskonzept für Wirtschaftsermittler zu erarbeiten, das die unterschiedlichen Anforderungen in diesem Bereich berücksichtigt.

Dadurch sollte es in Zukunft möglich sein, Großverfahren in der Linie abzuarbeiten. Sonderkommissionen sollten nur mehr in Ausnahmefällen eingerichtet werden.

Technische Unterstützung für Wirtschaftsermittlungen

18.1 Ermittlungen in komplexen Wirtschaftsverfahren erforderten die Bearbeitung großer Datenmengen. Für das Bundeskriminalamt standen seit einigen Jahren Lizenzen einer Suchmaschine für das Durchsuchen von kriminalpolizeilich relevanten Dokumenten zur Verfügung. Aufgrund strittiger Lizenzfragen zur erweiterten Nutzung im BMI sowie der eingestellten Weiterentwicklung sollten mittelfristig Alternativen gefunden werden. Seit April 2012 bestand eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung von Datenforensikern, Ermittlern und Analysten des Bundeskriminalamts, BAK und BVT sowie des BMJ und BMF zur Beschaffung einer Such- und Analysesoftware. Eine Produktentscheidung stand zur Zeit der Gebarungüberprüfung noch aus, die Kostentragung war ebenso nicht geklärt.

Aufgrund fehlender Technik und Expertise sahen sich das Bundeskriminalamt und teilweise auch das BMJ gezwungen, bei Großverfahren auf kostenintensive Sachverständige zurückzugreifen.

18.2 Aus Sicht des RH war der in der Regel hohe Datenanfall bei Großverfahren nur mehr mit entsprechender technischer Unterstützung zweckmäßig und effizient abzarbeiten. Er kritisierte, dass trotz der langen Zeitdauer seit Einsetzung der Arbeitsgruppe noch keine Entscheidung getroffen worden war. Er empfahl dem BMI daher, ehestmöglich eine Produktentscheidung für eine geeignete Such- und Analysesoftware zu treffen. Damit sollte in Zukunft auch der Einsatz von kostenintensiven Sachverständigen vermindert werden können.

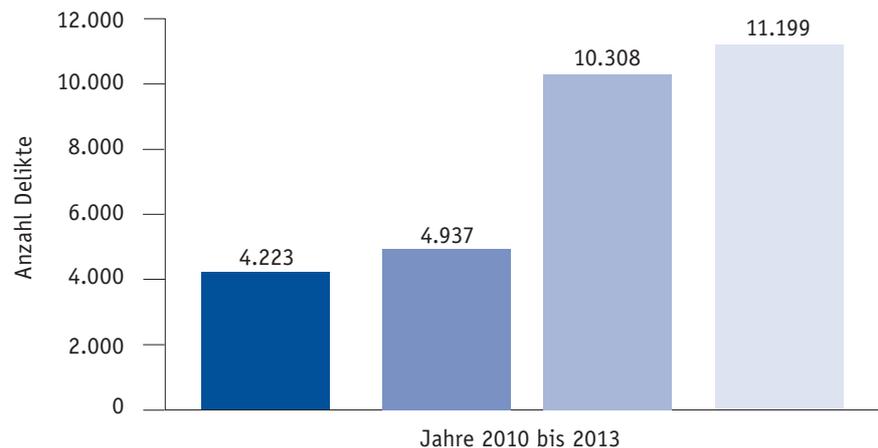
18.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei gerade im Bereich der Wirtschaftsermittlungen eine Such- und Analysesoftware von großer Bedeutung. Die großen Datenmengen müssten systematisch durch Softwareunterstützung abgearbeitet werden. Beginnend im letzten Jahr sei ein entsprechendes Pilotprojekt gestartet worden. Momentan werde eine weitere Such- und Analysesoftware erprobt und eine weitere Teststellung sei in Vorbereitung. Dies sei nötig, um eine endgültige Produktentscheidung zu fällen, da nur die Erfahrungen aus einem realen Fall als Entscheidungsgrundlage herangezogen werden könnten.*

Kompetenzaufbau im Bundeskriminalamt

Cybercrime-Competence-Center (C4)

19.1 (1) Seit dem Jahr 2010 entwickelten sich die Cybercrime-Delikte²⁷ wie folgt:

Abbildung 10: Entwicklung der Cybercrime-Delikte



Quelle: Sicherheitsbericht 2013

Im März 2011 erteilte die damalige Bundesministerin für Inneres, Maria Fekter, einem Projektteam unter der Leitung des Direktors des Bundeskriminalamts den Auftrag, ein Gesamtkonzept zur Bekämpfung von Cybercrime zu erstellen und umzusetzen. Damit sollte diesem Phänomen effizienter und effektiver entgegengetreten werden können. Die Bekämpfung von Cybercrime war darüber hinaus ein wesentlicher Punkt in der (Internationalen) Strategie des BMI. Die entsprechende Umsetzung war bis Ende des Jahres 2012 geplant. In Folge erarbeitete das Projektteam ein Personal- und Umsetzungskonzept für ein zentral beim Bundeskriminalamt angesiedeltes Cybercrime-Competence-Center (C4).²⁸ Die Vorteile dieser Organisationseinheit sollten in einer wesentlichen Beschleunigung und Straffung der Prozessabläufe durch eine zentrale Meldestelle sowie eine „high level“ Supportstelle als auch durch Ermittlungsleistungen in ausgewählten, spezifischen Cyber-Deliktsformen liegen.

²⁷ Cybercrime ist laut der Definition im Sicherheitsbericht 2013 eine kriminalistische Kategorie, die jene Strafdelikte umfasst, die Daten, Programme oder Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT)-Systeme als Tatbestandsmerkmale aufweisen, sowie Delikte, bei denen IKT-Systeme als Medium oder Werkzeug verwendet werden.

²⁸ Auf Landesebene Integration eines regionalen C4 in den bereits bestehenden Assistenzbereich 06 bei den Landeskriminalämtern.

Die Aufbauorganisation gemäß dem vom Bundeskriminalamt erstellten Organisationsplan sah für das Cybercrime-Competence-Center eine Gesamtanzahl von 49 Bediensteten vor. Im Juli 2012 wurde das Projekt beendet, die Arbeitsplatzbeschreibungen dem BKA zur Bewertung vorgelegt und von diesem genehmigt. Das Cybercrime-Competence-Center war beim Bundeskriminalamt in der Abteilung 5 (Kriminalpolizeiliche Assistenzdienste) angesiedelt.

Mit Stand September 2014 war das Cybercrime-Competence-Center mit 32 Bediensteten erst mit rd. 45 % des vom Bundeskriminalamt für erforderlich erachteten Personals fix besetzt.²⁹ Der Grund lag darin, dass das Bundeskriminalamt einerseits nicht über die notwendigen Planstellen (23) verfügte bzw. Planstellen (3) nicht besetzt waren und das Bundeskriminalamt auch keine Umschichtungen vorgenommen hatte. Laut Auskunft des Bundeskriminalamts bestand zudem das Problem, geeignetes Personal (Techniker mit akademischem/universitärem Abschluss) im Rahmen des Gehaltsschemas des öffentlichen Dienstes zu rekrutieren.

(2) Das Cybercrime-Competence-Center war auch für die Schulung von Mitarbeitern der nachgeordneten Dienststellen – d.h. für den Assistenzbereich 06 in den Landeskriminalämtern und für die sogenannten Bezirks-IT-Ermittler – zuständig. Bis Ende 2013 absolvierten 197 Bezirks-IT-Ermittler ein Ausbildungs-Grundmodul im Bundeskriminalamt. Für Mitarbeiter im Bereich Cybercrime selbst gab es allerdings keine eigene standardisierte Grundausbildung. Das Cybercrime-Competence-Center erarbeitete ein Ausbildungskonzept mit modularem Aufbau, in dem je nach organisatorischem Einsatzgebiet (als Bezirks-IT-Ermittler, im Assistenzbereich 06 beim Landeskriminalamt oder im Cybercrime-Competence-Center beim Bundeskriminalamt) unterschiedliche, aufeinander aufbauende Module geplant waren. Eine Entscheidung über die Umsetzung war jedoch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht getroffen worden.

(3) Mit der Einrichtung des Cybercrime-Competence-Centers waren auch verschiedene Synergieeffekte zwischen den Cybercrime Diensten des BVT bzw. des BAK wie bspw. im operativen und technischen Bereich, durch Standardisierung der Ausrüstung sowie wechselseitige Unterstützung mit personellen Ressourcen geplant. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren die angestrebten Synergieeffekte mit anderen Organisationseinheiten des BMI noch nicht gehoben und die endgültig-

²⁹ Von den 32 Bediensteten insgesamt waren 21 Personen Fixpersonal, eine Planstelle war zwar besetzt, die entsprechende Arbeitskraft aber in Dauerkarenz; der Rest verteilte sich auf Dienstzuteilungen, Payroller, Verwaltungspraktikanten und eine Dienstzuweisung von der Direktion für Sondereinheiten.

Kompetenzaufbau im Bundeskriminalamt

tige Unterbringung des Cybercrime-Competence-Centers noch nicht geklärt. Eine gemeinsame Unterbringung mit dem geplanten Cyber Security Center im BVT war angedacht, aber aus finanziellen Gründen noch nicht entschieden.

(4) Die Zuständigkeit bzw. Aufgaben des Cybercrime-Competence-Centers im Hinblick auf nachgeordnete Dienststellen waren noch nicht erlassmäßig geregelt. Es galt noch der Grundsatzterlass aus dem Jahr 2006 des damaligen Büros für Computer- und Netzwerkkriminalität im Bundeskriminalamt. Ein den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechender Erlass war nach Auskunft des Bundeskriminalamts in Ausarbeitung.

19.2 Der RH kritisierte, dass das BMI bzw. das Bundeskriminalamt die im Rahmen der strategischen Schwerpunktsetzung bereits für Ende 2012 geplante Einrichtung des Cybercrime-Competence-Centers im Bundeskriminalamt erst teilweise umgesetzt hatten. So waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung

- erst rd. 45 % der vom Bundeskriminalamt für erforderlich erachteten Planstellen fix besetzt,
- keine eigene standardisierte Grundausbildung für Mitarbeiter im Cybercrime Bereich vorhanden,
- mögliche Synergieeffekte (bspw. durch Standardisierung der Ausrüstung, wechselseitige Unterstützung mit personellen Ressourcen) mit anderen Organisationseinheiten des BMI noch nicht gehoben sowie
- die Zuständigkeiten des Cybercrime-Competence-Centers im Hinblick auf nachgeordnete Dienststellen noch nicht erlassmäßig geregelt.

Der RH hielt fest, dass eine effiziente Bekämpfung im Bereich des Cybercrime nur mit ausreichendem Personal sowie fachlicher und technischer Kompetenz möglich war. Er empfahl dem BMI daher, entsprechend seiner Schwerpunktsetzung die notwendigen Planstellen für das Cybercrime-Competence-Center durch Umschichtungen zur Verfügung zu stellen, weiters die entsprechenden Rahmenbedingungen für die Aufnahme von Personen mit speziellem Know-how, bspw. IT-Experten für Cybercrime, zu schaffen. Dies sah auch die Internationale Strategie des BMI für das Jahr 2013 als eines von drei Hauptzielen vor.

Darüber hinaus empfahl er dem BMI, eine Entscheidung hinsichtlich des Ausbildungskonzepts für den Bereich Cybercrime zu treffen. Weiters empfahl der RH, die möglichen Synergieeffekte (z.B. Know-how-Konzentration) durch eine gemeinsame Unterbringung des Cybercrime-Competence-Centers mit dem geplanten Cyber Security Center beim BVT weiterzuverfolgen.

Darüber hinaus empfahl der RH dem Bundeskriminalamt, den bereits im Entwurf vorhandenen Grundsatzterlass für die Zuständigkeit des Cybercrime-Competence-Centers im Hinblick auf nachgeordnete Dienststellen ehestmöglich fertigzustellen und in Kraft zu setzen.

19.3 *In seiner Stellungnahme hielt das BMI fest, dass seit der Prüfung des RH im Bundeskriminalamt bereits neun Interessentensuchen für die Besetzung von weiteren Planstellen im Bereich des Cybercrime-Competence-Centers (C4) durchgeführt worden seien und weiters sukzessive danach getrachtet werde, den C4-Bereich personell auf den Soll-Stand zu bringen.*

Seitens des Bundeskriminalamts seien alle derzeit möglichen Veranlassungen hinsichtlich der Erstellung und einer allfälligen Umsetzung des Schulungskonzepts getroffen worden. Bei Vorliegen der dafür erforderlichen finanziellen Mittel solle eine Umsetzung, eventuell auch etappenweise, erfolgen.

Es bestehe sowohl auf Seiten des Bundesamts für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT) als auch des Bundeskriminalamts größtes Interesse und Bemühen, vorhandene Synergien für die Einsparung von Ressourcen zu nutzen, auch wenn unterschiedliche Aufgabenstellungen und Arbeitsweisen bestünden. Das BMI führte in seiner Stellungnahme zahlreiche mögliche Maßnahmen an, um räumliche, technische und personelle Synergien zu heben.

Betreffend den Grundsatzterlass für die Zuständigkeit des C4 werde aufgrund des noch laufenden Projekts „Cyber Security Center im BVT“ und der zu erwartenden Neuregelungen im Rahmen der Strafrechtsreform 2015 mit einer abschließenden Regelung noch zugewartet. Da die Bestimmungen des Strafgesetzbuches (StGB) aber mit Anfang 2016 in Kraft treten sollen, sei mit der Fertigstellung des Entwurfs bis zu diesem Zeitpunkt zu rechnen.

Daten und Informationsaustausch

Aufgabenstellung **20** Wesentlich für eine funktionierende Kriminalitätsbekämpfung auf allen beteiligten Ebenen war sowohl die Erfassung, Auswertung und Bereitstellung von Daten zur Kriminalitätsentwicklung als auch eine effiziente Informations- bzw. Kommunikationspolitik des Bundeskriminalamts mit den nachgeordneten Dienststellen, insbesondere den Landeskriminalämtern, und mit Polizeiorganisationen im Ausland. Das Bundeskriminalamt erfüllte diese Aufgabenstellung grundsätzlich gut, in einigen Bereichen bestand allerdings Verbesserungspotenzial (siehe TZ 21 ff.).

Aktenverwaltungssystem **21.1** Bereits im Jahr 2001 startete das BMI ein Projekt zur Implementierung eines elektronischen Aktenverwaltungssystems „Integrierte Kriminalpolizeiliche Daten Anwendung“ (IKDA)³⁰, wobei das BMI erst im Jahr 2011 einen externen Auftragnehmer beauftragte. Ende September 2014 erfolgte die Implementierung von IKDA im Bundeskriminalamt. Bei IKDA handelte es sich um ein elektronisches Workflowsystem, das speziell für das Bundeskriminalamt und die dort vorgesehene Fallbearbeitung konzipiert war. Aufgrund der speziellen kriminalpolizeilichen Anforderungen an einen Ermittlungsakt war der elektronische Akt des Bundes (ELAK) nicht verwendbar. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung beliefen sich die geschätzten Gesamtkosten für IKDA auf rd. 850.000 EUR.

Mit diesem elektronischen Aktenverwaltungssystem sollte der Aktenlauf im Bundeskriminalamt vereinfacht und leichter nachvollziehbar werden. Es konnte jederzeit festgestellt werden, durch wen und wann Akten bzw. Fälle bearbeitet oder gelesen wurden, welche inhaltlichen Änderungen vorgenommen wurden und bei wem (Aktenlauf) bzw. in welchem Status (z.B. Wartezustand, begonnen usw.) sich Fälle befanden. Das System sollte auch dazu dienen, die Auslastungen der Abteilungen bewerten zu können und Rückstandsausweise zu generieren.

21.2 Der RH beurteilte die Einführung eines elektronischen Aktenverwaltungssystems als gute Möglichkeit, Aktenbearbeitung und Informationsfluss transparenter zu machen und Bewertungen der Auslastungen der Abteilungen zu ermöglichen.

Der RH hielt jedoch kritisch fest, dass vom Start des Projekts IKDA bis zur tatsächlichen Inbetriebnahme im Bundeskriminalamt mehr als zehn Jahre vergangen waren.

³⁰ vgl. Gebarungsüberprüfung „Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD“ (Reihe Bund 2011/9, TZ 4)

Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt, das Aktenverwaltungssystem IKDA zur optimierten Steuerung der internen Abläufe und des Personaleinsatzes zu nutzen.

- 21.3** *Laut Stellungnahme des BMI diene das Aktenverwaltungs- und Workflowsystem IKDA primär der Unterstützung der kriminalpolizeilichen Kernprozesse im Bereich des Bundeskriminalamts. Sowohl bei der Entwicklung als auch bei der Implementierung sei bereits entsprechendes Augenmerk auf eine Optimierung bestehender und gegebenenfalls Zusammenführung einzelner Arbeitsabläufe gelegt worden. Aktuell erfolge eine weiterführende Evaluierung und laufende Anpassung der bestehenden Aufbau- und Ablauforganisation.*

Grundsätzlich erfolge im Bundeskriminalamt die Steuerung des Personaleinsatzes primär über die Qualität der geleisteten Arbeit und die daraus resultierende, erzielte nachhaltige Wirkung im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung und -kontrolle. Die Verwendung von IKDA als ein weiteres mögliches Steuerungsinstrument – z.B. durch Ausweisung allfälliger „Aktenrückstände“ mittels entsprechender IKDA-Statistiken – sei jedoch nur im Bereich der sogenannten Massendelikte sinnvoll und werde auch bereits so gehandhabt.

Aktenprotokollierungssystem als Datenquelle

- 22.1** Das Protokollier-, Anzeigen- und Datenmodul (PAD) war als reines Aktenprotokollierungssystem konzipiert. Die aufnehmenden Polizeidienststellen befüllten das PAD mit zur Anzeige gebrachten Delikten. Die im PAD erfassten Daten zog das Bundeskriminalamt zur Erstellung zahlreicher Datenbanken und Auswertungen heran.

Das Bundeskriminalamt und die Landeskriminalämter hatten aus datenschutzrechtlichen Erwägungen keinen direkten Zugriff auf die PAD-Eintragungen der nachgeordneten Dienststellen.³¹ Das BMI begründete dies mit unterschiedlichen sicherheitsbehördlichen Zuständigkeiten.³² Da es in Wien nur eine Behörde im Sinne des Sicherheitspolizeigesetzes (SPG) gab, konnten in Wien alle Dienststellen auf Eintragungen anderer Dienststellen zugreifen; die nachgeordneten Dienststellen hatten daher auch auf Akten des Landeskriminalamts Wien – und damit potenziell auch auf sensible Ermittlungsfälle – Zugriff.

³¹ ausgenommen für Zwecke der Qualitätssicherung der Kriminalstatistik

³² Die Landespolizeidirektionen waren für die in § 8 SPG aufgezählten Gemeinden Sicherheitsbehörden 1. Instanz. In allen anderen Fällen waren dies gemäß § 9 SPG die Bezirksverwaltungsbehörden.

Daten und Informationsaustausch

Der Informationsaustausch gestaltete sich durch den fehlenden Zugriff des Bundeskriminalamts und der Landeskriminalämter auf das PAD aufwändig. Um Informationen über Ermittlungen in anderen Dienststellen zu erhalten, mussten flächendeckend Daten-Übermittlungsersuchen (Erkenntnisabfragen) verschickt werden.

Das PAD war aufgrund der Serverstruktur und der Vielzahl an Akten³³ langsam. Ab November 2011 entwickelte das BMI gemeinsam mit einem externen Auftragnehmer das Nachfolgesystem PAD NG³⁴. Dieses sollte eine vereinfachte und zeitsparende Bearbeitung für Ersterfasser von Daten ermöglichen. Allerdings war auch das PAD NG nicht als Informationsverbund konzipiert, da sonst eine datenschutzrechtliche Genehmigung³⁵ erforderlich wäre. Ein Zugriff auf Akte anderer Dienststellen wäre somit weiterhin nicht möglich.

- 22.2** Der RH hielt kritisch fest, dass das Bundeskriminalamt und die Landeskriminalämter (außer in Wien) keinen unmittelbaren Zugriff auf die von anderen Dienststellen im Aktenprotokollierungssystem PAD erfassten Daten hatten, weil dieses nicht als Informationsverbund eingerichtet war. Dies verursachte zusätzlichen Verwaltungsaufwand und verzögerte Ermittlungen, wobei gerade bei kriminalpolizeilichen Ermittlungen ein rascher Überblick über bundesweit vorliegende Daten notwendig wäre, um Vernetzungen oder neue Phänomene zu erkennen und zeitnah reagieren zu können.

Der RH anerkannte, dass das PAD NG eine vereinfachte und zeitsparende Bearbeitung für Ersterfasser von Daten ermöglichen sollte. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass auch das PAD NG nicht als Informationsverbund konzipiert war, wodurch auch weiterhin zusätzlicher Verwaltungsaufwand und verzögerte Ermittlungen verursacht werden.

Der RH empfahl dem BMI, die Einrichtung des PAD NG als Informationsverbund zu überdenken und gegebenenfalls nochmals zu evaluieren, da bei kriminalpolizeilichen Ermittlungen grundsätzlich ein Datenaustausch wichtig wäre, dies allerdings stets vor dem Hintergrund der zu gewährleistenden Datensicherheit.

Weiters empfahl der RH dem BMI in diesem Zusammenhang, die technischen Möglichkeiten zu untersuchen, um bei horizontalem Datenaustausch und insbesondere bei Abfragen von nachgeordneten Dienst-

³³ 88 Datenbank-Instanzen, rd. 30 Mio. Akten

³⁴ PAD next generation

³⁵ aufgrund gesetzlicher Vorgaben im SPG 1991, der StPO 1975 und im DSGVO 2000

stellen den Zugriff auf sensible Ermittlungsfälle möglichst einfach und sicher unterbinden zu können.

- 22.3** *Laut Stellungnahme des BMI diene die Datenanwendung PAD der Protokollierung, Bearbeitung und Erledigung von Geschäftsfällen der Sicherheitsbehörden und werde im jeweiligen datenschutzrechtlichen Auftrag der Bezirksverwaltungsbehörden und der Landespolizeidirektionen als nicht meldepflichtige Standardanwendung geführt.*

Ein Informationsverbundsystem sei gesetzlich nicht vorgesehen. Die Verarbeitung von (kriminalpolizeilichen) Daten im Informationsverbundsystem sei insbesondere gemäß § 57 Abs. 1 Z. 6 SPG zu Ermittlungen im Dienste der Strafrechtspflege (kriminalpolizeilicher Aktenindex) und § 53a Abs. 2 und 6 SPG (im Bereich der Kriminalitätsanalyse) zulässig.

Zugriffe (Abfragen aus den lokalen PAD's) durch das Bundeskriminalamt oder Bedienstete der Landeskriminalämter würden Übermittlungen darstellen, welche zulässig seien, sofern eine ausdrückliche gesetzliche Zuständigkeit oder rechtliche Befugnis bestünde.

Die angesprochenen Leseberechtigungen im PAD durch das Landeskriminalamt für das eigene Bundesland gebe es seit mindestens sechs Jahren. Für die Vergabe der Leseberechtigungen sei der Landespolizeidirektor oder dessen Delegierter zuständig. Diese könnten jederzeit die Genehmigung zur Einrichtung von Leseberechtigungen der Landeskriminalamts-Mitarbeiter in ihrem Bereich in Auftrag geben. Die Leseberechtigungen für das Bundeskriminalamt für ganz Österreich seien kurz vor der Umsetzung.

- 22.4** Der RH entgegnete, dass ihm bewusst sei, dass das PAD aufgrund der gesetzlichen Vorgaben nicht als Informationsverbundsystemen konzipiert sei, der RH hielt aber an seiner Empfehlung fest, hinsichtlich des PAD NG eine Einrichtung als Informationsverbundsystem zu überdenken, da bei kriminalpolizeilichen Ermittlungen grundsätzlich ein Datenaustausch wichtig wäre.

Da das BMI in seiner Stellungnahme nicht darauf eingegangen war, dass in Wien alle Dienststellen auf Eintragungen anderer Dienststellen – und damit potenziell auch auf sensible Ermittlungsfälle – zugreifen konnten, bekräftigte der RH weiters seine Empfehlung, die technischen Möglichkeiten zu untersuchen, um bei horizontalem Datenaustausch und insbesondere bei Abfragen von nachgeordneten Dienststellen den Zugriff auf sensible Ermittlungsfälle möglichst einfach und sicher unterbinden zu können.

Daten und Informationsaustausch

Daten zur
Kriminalitätslage

Sicherheitsmonitor

23.1 (1) Zur zeitnahen (tagesaktuellen) Erfassung des Kriminalitätsgeschehens hatte das Bundeskriminalamt im Jahr 2004 den Sicherheitsmonitor als zentrale Datenbank eingeführt und seither laufend weiterentwickelt. Sämtliche Vorsatz-Straftaten wurden automatisch in den Sicherheitsmonitor übernommen, sobald die verantwortliche Polizeidienststelle im Aktenprotokollierungssystem PAD die vorgesehenen Mindestdaten³⁶ erfasst hatte. Änderungen (Nacherfassungen, Korrekturen) der Daten im PAD wurden unmittelbar auch im Sicherheitsmonitor wirksam.

Die Daten im Sicherheitsmonitor standen österreichweit allen Exekutivbediensteten online zur Verfügung.

Aus den Daten des Sicherheitsmonitors generierte das Bundeskriminalamt automationsunterstützt Tagesberichte (bspw. pro Bundesland) mit einer Auflistung wichtiger Straftaten sowie statistischen Grunddaten und verteilte diese per automatisch erstellter E-Mail (Automail) an alle Landespolizeidirektionen bzw. über Anforderung auch an weitere Organisationseinheiten. Weiters nahm das Bundeskriminalamt automationsunterstützt laufende Überprüfungen verschiedener Kriminalitätsthemen (z.B. Wohnungs-Einbruchsdiebstahl, Kfz-Einbruch, Handydiebstahl) auf Schwellwertüberschreitungen³⁷ vor und versendete bei Auslösung Automails an vordefinierte Empfänger.

Das Bundeskriminalamt (Analyseabteilung) erstellte auf Basis der Daten des Sicherheitsmonitors Monatsberichte pro Bundesland und bundesweit sowie periodische und anlassbezogene Lageberichte zu bestimmten Kriminalitätsformen (z.B. Einbruchsdiebstähle, Raubüberfälle). Diese standen über die Analyse-Plattform im BMI-Intranet allen Entscheidungsträgern zur Verfügung. Weiters stellte das Bundeskriminalamt Daten geografisch aufbereitet und visualisiert im Geografischen Informationssystem GIS bzw. im Kriminalitätsatlas bereit. In Kooperation mit einer wissenschaftlichen Einrichtung (Joanneum Research Forschungsgesellschaft mbH) erarbeitete es statistische Modelle zur Erstellung von Prognosen für die Kriminalitätsentwicklungen in ausgewählten Bereichen (z.B. Kfz-Diebstahl, Wohnungseinbruch) bis auf Bezirksebene.

³⁶ „Sicherheitsmonitorrelevantes“ Schlagwort (vorsätzliches Delikt, das von Amts wegen zu verfolgen ist), vollständige Angaben zu Vorfallsort und -zeit

³⁷ kontinuierliche automatische Prüfung von Häufigkeitszahlen in einem definierten Zeitraum und einer definierten Region nach einem festgelegten Algorithmus zwecks zeitnaher Erkennung auffallend hoher Zahlen und negativer Entwicklungen

(2) Alle Informationssysteme und –schiene des Sicherheitsmonitors basierten letztlich auf den im PAD erfassten Daten. Die ordnungsgemäße und unmittelbare Protokollierung bildete somit die Voraussetzung für die Aussagekraft und Effektivität der im Sicherheitsmonitor erstellten Lagebilder, Berichte und Auswertungen. Bei der Datenübernahme in den Sicherheitsmonitor war keine Kontrolle nach dem Vier-Augen-Prinzip durch die Dienststellenführung implementiert. Das Bundeskriminalamt führte daher zeitnah automationsunterstützte Datenqualitätsüberprüfungen der über das PAD in den Sicherheitsmonitor übermittelten Fälle anhand eines Prüfkatalogs durch. In dabei aufschlagenden Fällen versendete es Automails mit der Aufforderung zur Prüfung und Korrektur bzw. Ergänzung der PAD-Daten an die zuständigen Polizeidienststellen.

In nachstehender Tabelle sind die Anzahl der im Sicherheitsmonitor erfassten Fälle (Stichtag Anfang September 2014), die Anzahl der im Rahmen der Qualitätssicherung versendeten Automails sowie deren Anteil an den Fällen insgesamt seit dem Jahr 2011 dargestellt:

| Tabelle 15: Im Sicherheitsmonitor erfasste und im Rahmen der Qualitätssicherung überprüfte Fälle | | | | | |
|--|---------|---------|---------|-----------------------|------------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 (1. Halbjahr) | Summe |
| | Anzahl | | | | |
| Anzahl der Fälle im Sicherheitsmonitor | 570.106 | 586.410 | 598.821 | 292.543 | 2.047.880 |
| Anzahl der versendeten Qualitätssicherungsmails | 91.925 | 80.140 | 114.395 | 43.276 | 329.736 |
| | in % | | | | |
| Anteil der mittels Qualitätssicherungsmail überprüften Fälle | 16,1 | 13,7 | 19,1 | 14,8 | 16,1 |

Quellen: Daten Bundeskriminalamt, Berechnung RH

Seit dem Jahr 2011 hatte das Bundeskriminalamt in durchschnittlich rd. **16 % der im Sicherheitsmonitor erfassten Fälle Automails zur Qualitätssicherung** versendet. Bezogen auf die einzelnen Bundesländer lag der Wert zwischen 11,5 % in Wien und 24,1 % in Salzburg.

Eine Vorverlagerung automationsunterstützter möglicher Plausibilitätsprüfung zur originären Datenerfassung im PAD (z.B. Verhinderung definierter unzulässiger bzw. Sicherstellung unbedingt erforderlicher Eintragungen) hatte das Bundeskriminalamt angedacht, wegen der zu erwartenden Programmierungskosten aber nicht umgesetzt.

Daten und Informationsaustausch

(3) Die Bediensteten der Polizeidienststellen hatten erlassgemäß alle Vorsatzdelikte sofort nach Anzeigenerstattung – in der für den Sicherheitsmonitor benötigten Detaillierung – im PAD zu erfassen. Gemäß einer Auswertung für den Zeitraum 2011 bis zum ersten Halbjahr 2014 lag der Zeitpunkt der Speicherung im Sicherheitsmonitor in der in nachstehender Tabelle angeführten Anzahl der Fälle mehr als sieben Tage nach dem Tatzeitende. Mögliche Ursachen konnten bspw. darin liegen, dass die Tat erst verzögert entdeckt bzw. der Polizei angezeigt wurde oder dass die Polizeidienststellen die für den Sicherheitsmonitor erforderlichen Daten verspätet erfassen.

| Tabelle 16: Im Sicherheitsmonitor erst mehr als sieben Tage nach Tatzeitende erfasste Fälle | | | | | |
|---|---------|---------|---------|-----------------------|------------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 (1. Halbjahr) | Summe |
| | Anzahl | | | | |
| Anzahl der Fälle im Sicherheitsmonitor insgesamt | 570.106 | 586.410 | 598.821 | 292.543 | 2.047.880 |
| Anzahl der mehr als sieben Tage nach Tatzeitende erfassten Fälle | 125.350 | 128.232 | 138.349 | 65.621 | 457.552 |
| | in % | | | | |
| Anteil der mehr als sieben Tage nach Tatzeitende erfassten Fälle | 22,0 | 21,9 | 23,1 | 22,4 | 22,3 |

Quellen: Daten Bundeskriminalamt, Berechnung RH

Verteilt nach Bundesländern betrug der Anteil der mehr als sieben Tage nach Tatzeitende erfassten Fälle – bezogen auf den Gesamtzeitraum – zwischen 17,8 % in Wien und 29,9 % in Vorarlberg, wobei alle Bundesländer außer Wien einheitlich klar über dem Bundesdurchschnitt von 22,3 % lagen.

23.2 (1) Der RH beurteilte den vom Bundeskriminalamt als zentrale Datenbank entwickelten Sicherheitsmonitor als gutes Instrument zur zeitnahen Analyse des Kriminalitätsgeschehens durch die Analysebereiche des Bundeskriminalamts und der Landeskriminalämter sowie zur Unterstützung der Dienststellen bei der Einsatzplanung und Ressourcensteuerung. Entscheidend dabei war die Nutzung durch die Dienststellenleitung.

(2) Der RH hielt fest, dass der Umfang der bei Plausibilitätskontrollen auffallenden und zu prüfenden Erfassungsmängel seit dem Jahr 2011 bei durchschnittlich rd. **16 % der Gesamtzahl lag und dementsprechend** einen hohen Bearbeitungsaufwand verursachte.

Der RH empfahl daher dem BMI sicherzustellen, dass im Rahmen der Aus- und Fortbildung der Polizeibeamten sowie der Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht durch alle Vorgesetzten verstärkt auf korrekte Erfassung der für den Sicherheitsmonitor relevanten Daten im Aktenprotokollierungssystem PAD Wert gelegt wird.

Er empfahl dem BMI weiters, bei der Umsetzung des projektierten neuen Aktenprotokollierungssystems (PAD NG) für den kriminalpolizeilichen Bereich sicherzustellen, dass die derzeit nachgängig durchgeführten Plausibilitätskontrollen soweit wie möglich unmittelbar und automatisiert bei der originären Datenerfassung vorgenommen werden.

(3) Der RH hielt weiters fest, dass bei der Erfassung von Straftaten Verzögerungen auftraten, so lagen in rd. **25 % der Fälle mehr als sieben Tage** zwischen dem Tatzeitende und der Erfassung im Sicherheitsmonitor.

Er empfahl dem BMI, die Ursachen für die verzögerte Erfassung von Straftaten im Sicherheitsmonitor (z.B. Anzeigeverhalten der Bevölkerung in bestimmten Deliktsbereichen, verspätete Datenerfassung durch die nachgeordneten Dienststellen) zu untersuchen, um darauf basierend Maßnahmen für eine zeitnähere Erfassung des Kriminalitätsgeschehens zu treffen und damit die Aktualität der auf dem Sicherheitsmonitor basierenden Auswertungen und Analysen zu steigern.

23.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei bezüglich der Aus- und Fortbildung eine Initiative durch die enge Zusammenarbeit mit dem PAD-Team bereits gesetzt worden; durch die PAD-Trainer werde die Vermeidung bekannter Datenqualitätsmängel entsprechend geschult. Im PAD selbst sei das Vier-Augen-Prinzip eingerichtet worden, wonach der Kommandant einer Polizeiinspektion den Akt und damit den Datensatz erst nach fachlicher Kontrolle freigeben dürfe.*

Das Thema, Plausibilitätskontrollen soweit wie möglich unmittelbar und automatisiert bei der originären Datenerfassung vorzunehmen, werde eines der Hauptthemen bei der technischen Entwicklung des Protokollier-, Anzeigen- und Datenmodul Next Generation (PAD NG) sein.

Das „Aktualitätsproblem“ bei der Erfassung im Sicherheitsmonitor liege hauptsächlich bei den sogenannten Massendelikten, wie Keller-Einbruchsdiebstahl, Wohnungs-Einbruchsdiebstahl, Fahrraddiebstahl etc. vor. Bei diesen würden die Opfer oft sehr spät, weil sie erst nach Rücksprache mit der Versicherung von der Notwendigkeit einer Anzeigebestätigung erfahren, die Anzeige bei der Polizei erstatten. Erst ab diesem Zeitpunkt würden diese Delikte ins polizeiliche „Hellfeld“ tre-

Daten und Informationsaustausch

ten. Die Beeinflussung eines solchen Verhaltens sei durch polizeiliche Maßnahmen kaum möglich.

- 23.4** Der RH entgegnete, dass er einen Hinweis vermisste, ob die Erklärung für die verspäteten Anzeigen bei sogenannten Massendelikten auf gesicherten Untersuchungen des BMI beruhte und wodurch eine verspätete Datenerfassung durch die nachgeordneten Dienststellen weitgehend ausgeschlossen werden kann.

Polizeiliche Kriminalstatistik

- 24.1** Zur Abbildung des Kriminalitätsgeschehens führte das BMI unter der Verantwortung des Bundeskriminalamts die polizeiliche Kriminalstatistik. Diese zeigte Stand und Entwicklung der bekannt gewordenen gerichtlich strafbaren Handlungen an. Die Polizeidienststellen erfassten die Daten für die Kriminalstatistik im PAD gleichzeitig mit der Übermittlung des Abschlussberichts an die Staatsanwaltschaft.

Die polizeiliche Kriminalstatistik bildete somit im Unterschied zum Sicherheitsmonitor das Kriminalitätsgeschehen erst zum Zeitpunkt der Anzeigerstattung bei Gericht ab. Die Zeitverzögerung zum Aktenanfall lag im Durchschnitt bei etwa drei Monaten.

Das BMI veröffentlichte im Rahmen des jährlichen Sicherheitsberichts gemäß § 93 SPG detaillierte Daten der polizeilichen Kriminalstatistik (z.B. Stand und Entwicklung von Gesamtkriminalität, Delikten, Deliktsbereichen, Begehungsformen und Aufklärungsquoten bundesweit sowie regional).

Das BMJ führte eigene Statistiken über die Tätigkeit der Strafjustiz (Verfahrenserledigung, Verurteilungen) und veröffentlichte diese ebenfalls im Rahmen des Sicherheitsberichts. Verknüpfungen zwischen den Daten der polizeilichen Kriminalstatistik und den Justizstatistiken bestanden nicht. Aussagen über die Weiterbehandlung der in der polizeilichen Kriminalstatistik erfassten Anzeigen durch die Justiz waren daher weder im Einzelfall noch statistisch möglich.

- 24.2** Der RH hielt kritisch fest, dass keine Verknüpfungen zwischen der polizeilichen Kriminalstatistik und den Statistiken der Strafjustiz bestanden. Aussagen über die Weiterbehandlung der Anzeigen bei der Justiz waren daher nicht möglich.

Der RH empfahl dem BMI, auf eine Verknüpfung der polizeilichen Kriminalstatistik mit den Statistiken der Strafjustiz (Erledigungen, Verurteilungen) hinzuwirken. Dies sollte die Aussagekraft der polizeilichen und gerichtlichen Kriminalstatistik erhöhen sowie dem BMI eine Weiterverfolgung der Anzeigen ermöglichen und verbesserte Informationen im Hinblick auf Qualitätssicherung und effizienten Ressourceneinsatz liefern.

24.3 *Laut Stellungnahme des BMI habe es bereits mehrere Initiativen im Rahmen des Projekts Kriminalstatistik–Neu gestartet. Grundsätzlich habe eine solche Verknüpfung nur bei geklärten Straftaten einen fachlichen Sinn. Dafür gäbe es auch eine technische Möglichkeit, und zwar über die bereichsspezifische Personenkenzahl den Akt mit seinen kriminalstatistischen Informationen bis zur Rechtskraft eines Urteiles nachzuvollziehen und damit auswertbar zu machen. Dies sei jedoch bislang aufgrund fehlender Umsetzungsmaßnahmen im Bereich des Justizressorts nicht erfolgt.*

25.1 Die Sachbearbeiter bei den Polizeidienststellen erfassten die Daten³⁸ für die Kriminalstatistik nach den Vorgaben des Bundeskriminalamts im PAD. Unterstützend stellte das BMI eine laufend aktualisierte Anleitung zur „Befüllung der Kriminalstatistik aus PAD“ und Online-Hilfestellungen bereit.

Im Sinne einer Vier–Augen–Kontrolle hatten die Dienstvorgesetzten die Belege der Kriminalstatistik zu prüfen und freizugeben, in bestimmten Fällen³⁹ war eine Kontrolle durch die Kriminalreferenten in den Bezirks– bzw. Stadtpolizeikommanden verpflichtend.

Die für die Kriminalstatistik zuständige Abteilung des Bundeskriminalamts nahm standardmäßig Plausibilitätsprüfungen der in der Kriminalstatistik erfassten Daten vor. Es versendete laufend Listen offensichtlich mangelhafter bzw. zu prüfender Daten an die jeweiligen Landeskriminalämter. Diese hatten sicherzustellen, dass tatsächliche Mängel berichtigt werden bzw. bestätigten gegebenenfalls die Korrektheit der Daten. Zusätzlich überprüften Mitarbeiter des Cybercrime–Competence–Centers anhand unmittelbarer Akteneinsicht (über PAD) die korrekte

³⁸ bspw. Straftat, Tatzeit und –ort, Schadenssumme, Tatmittel, Tatverdächtige und Geschädigte sowie weitere Spezifizierungen für Zwecke der statistischen Auswertung

³⁹ Grundsätzlich war jede Straftat einzeln für die Kriminalstatistik zu erfassen. Bei mehrfach verübten gleichen Straftaten im örtlichen und zeitlichen Zusammenhang musste nur ein Beleg ausgefüllt und durch den Multiplikator die Anzahl der begangenen Straftaten (z.B. mehrere Autoeinbrüche auf einem Parkplatz) dargestellt werden. Ab einem Multiplikator von 20 war die Kontrolle durch die Kriminalreferenten verpflichtend.

Daten und Informationsaustausch

Qualifizierung von Cybercrime-Delikten. Vor Bekanntgabe der endgültigen Jahresergebnisse nahm das Bundeskriminalamt weitere vertiefte Qualitätskontrollen und Berichtigungen vor.

25.2 Der RH verwies darauf, dass die korrekte Datenerfassung die Voraussetzung für die richtige Darstellung und Beurteilung der Kriminalitätslage bildete und das Bundeskriminalamt die nachgängige Qualitätskontrolle effektiv wahrnahm. Diese war allerdings mit einem großen Ressourceneinsatz verbunden. Der RH empfahl dem BMI sicherzustellen, dass im Rahmen der Schulung der Sachbearbeiter sowie der Dienst- und Fachaufsicht auf allen Ebenen verstärkt auf die Qualität bei der unmittelbaren Datenerfassung für die Kriminalstatistik geachtet wird.

25.3 *Das BMI wies in seiner Stellungnahme auf das automationsunterstützte Plausibilitätskontrollsystem, die Vier-Augen-Kontrolle durch den PI-Kommandanten bei der Freigabe und die Einbeziehung der Kriminalpolizeilichen Referenten hin.*

25.4 Der RH entgegnete, dass die vom BMI angeführten Maßnahmen zur Qualitätssicherung bereits vorhanden waren und im Prüfungsergebnis dargestellt sind. Seine Empfehlung war angesichts des hohen nachgängigen Bearbeitungsaufwands beim Bundeskriminalamt dahin gerichtet, die Datenqualität bereits bei der unmittelbaren Erfassung für die Kriminalstatistik durch Maßnahmen im Rahmen der Schulung der Sachbearbeiter und der Dienst- und Fachaufsicht zu verbessern.

Daten- und Informationsaustausch auf nationaler Ebene

Single Point of Contact (SPOC)

26.1 (1) In der Abteilung 1 (Kriminalstrategie und zentrale Administration) hatte das Bundeskriminalamt den Single Point of Contact (SPOC) mit acht fix zugewiesenen Bediensteten eingerichtet. Der SPOC war die rund um die Uhr besetzte nationale und internationale Kommunikationsdrehscheibe des Bundeskriminalamts. Er sichtete, bewertete und verteilte den gesamten Eingang von ca. 600 bis 800 Nachrichten pro Tag. Der SPOC war Ansprechstelle für alle Organisationseinheiten des Bundeskriminalamts sowie inländische und ausländische Sicherheitsbehörden, außer in Schengen-Angelegenheiten.

Der SPOC erledigte den Anfall sofort nach einer Erstbewertung, falls keine Fachabteilung einzubinden war. Dies betraf insbesondere alle einfachen kriminalpolizeilichen Eingangsstücke, Fahrlässigkeitsdelikte und Anfragen zu Verwaltungsübertretungen. Der SPOC führte auch

den INTERPOL-Schriftverkehr für Sachverhalte, denen vorerst kein Delikt zugeordnet werden konnte.

Der SPOC übernahm außerhalb der Normalarbeitszeit die Funktionen für im Bundeskriminalamt eingerichtete Meldestellen.⁴⁰

(2) Zusätzlich zum SPOC gab es im Bundeskriminalamt die im Jahr 1989 eingerichtete Fernmeldestelle mit zwölf Bediensteten (Stand Juli 2014). Die ursprünglichen Aufgaben der Fernmeldestelle waren in den „nationalen“ und „internationalen“ Bereich gegliedert. Der nationale Bereich umfasste die gesamten Ein- und Ausgänge an E-Mails und Faxnachrichten zwischen den nationalen Behörden und Sicherheitsdienststellen. Der internationale Bereich umfasste u.a. den gesamten E-Mailverkehr von und zu den INTERPOL-Mitgliedstaaten. Die Fernmeldestelle, sowie die Festlegung ihrer Aufgaben zur Zeit der Gebarungsüberprüfung, schienen nicht in der Geschäftsordnung des Bundeskriminalamts auf. Die Mitarbeiter der Fernmeldestelle waren von der Landespolizeidirektion Wien zur Dienstverwendung zugewiesen. Das Bundeskriminalamt evaluierte bereits seit dem Jahr 2010 den Fortbestand der Fernmeldestelle. Durch den Fortbestand der Fernmeldestelle blieb ein Potenzial zur Umschichtung von Personal zu den Schwerpunktaufgaben des Bundeskriminalamts jahrelang ungenutzt.

- 26.2** Der RH erachtete die Einrichtung des SPOC als zweckmäßig, um den Ein- und Ausgang von Nachrichten zu zentralisieren. Er kritisierte jedoch, dass trotz jahrelanger Evaluierung durch das Bundeskriminalamt noch keine Entscheidung über den Fortbestand der zusätzlich bestehenden Fernmeldestelle getroffen worden war, und damit ein Potenzial zur Umschichtung von Personal zu den Schwerpunktaufgaben des Bundeskriminalamts jahrelang ungenutzt blieb.

Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt, die verbliebenen Aufgaben der Fernmeldestelle in den Single Point of Contact zu integrieren und das Personal zweckmäßig einzusetzen.

- 26.3** *Laut Stellungnahme des BMI seien die Eingliederung der INTERPOL-Fernmeldestelle des Bundeskriminalamts in den SPOC bzw. in andere Abteilungen des Bundeskriminalamts bereits konzeptionell ausgearbeitet, eine neue Aufgabenbeschreibung durchgeführt und die notwendigen Personal- und Ressourcenmaßnahmen in die Wege geleitet worden.*

⁴⁰ wie bspw. Kinderpornografie, Menschenhandel und Schlepperei, vermisste Kinder, etc.

Daten und Informationsaustausch

Die gesetzlich vorgesehene Einbindung der Personalvertretung sei im Juni 2015 erfolgt. Nach Abschluss dieser Personalvertretungsverhandlungen mit 1. Juli 2015 sei ein sechsmonatiger Probetrieb eingerichtet worden, der evaluiert werde. Nach eventuell erforderlichen Anpassungen erfolge die Übernahme in den Regelbetrieb.

Lagebilder

- 27.1** Aus den Eintragungen im Sicherheitsmonitor generierte das Bundeskriminalamt täglich Lagebilder und verteilte diese an alle Landespolizeidirektionen bzw. bei Bedarf auch an weitere Organisationseinheiten per E-Mail. Lagebilder lieferten abstrakte, nicht personenbezogene Übersichten über bestimmte Regionen, bestimmte Zeiträume, bezogen auf generelle oder bestimmte Kriminalitätsbereiche, inklusive der Beschreibung mittel- bis langfristiger Kriminalitätsentwicklungen.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gab es Lagebilder zu den Themen Dokumentenfälschung, Falschgeld, Kfz-Entfremdung, Raub, Schleperei und Skimming⁴¹. Weiters bestanden Überlegungen, ein Lagebild „Betrug“ zu entwickeln. Dies wäre wichtig, um überregionale Verflechtungen erkennen zu können und bspw. den Tätern gewerbsmäßige Tatbegehungen, insbesondere bei Verwendung elektronischer Medien, nachweisen zu können. Zu diesem Thema hatte bereits ein Workshop des Bundeskriminalamts mit den Landeskriminalämtern stattgefunden. Allerdings wurde kein Konsens darüber gefunden, wer für die Qualitätssicherung der eingegebenen Daten zuständig sein sollte.

Für den Inhalt und den Betrieb der übrigen Lagebilder waren diverse Referate und Büros des Bundeskriminalamts verantwortlich.

- 27.2** Der RH hielt positiv fest, dass Lagebilder eine gute Methode zur Erkennung von Kriminalitätsentwicklungen waren. Er kritisierte jedoch, dass ein Lagebild „Betrug“ nicht zur Verfügung stand, obwohl dies zweckmäßig wäre, um überregionale Verflechtungen erkennen zu können und bspw. den Tätern gewerbsmäßige Tatbegehungen nachweisen zu können. Dies wäre insbesondere in Fällen, in denen die Tatbegehung unter Verwendung elektronischer Medien erfolgte, wichtig.

Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt, das Lagebild „Betrug“ möglichst rasch zu entwickeln, den übrigen Dienststellen zur Verfügung zu stellen und die Qualitätssicherung der eingetragenen Daten selbst durchzuführen.

⁴¹ Skimming ist das illegale Erlangen von Bankomat- oder Kreditkartendaten, indem Daten von Magnetstreifen ausgelesen und auf gefälschte Karten kopiert werden.

27.3 Laut Stellungnahme des BMI sei das Projekt „Lagebild Betrug“ bereits weit fortgeschritten. Die noch ausstehenden Abklärungen auf technischer Ebene würden ehestmöglich abgeschlossen, so dass danach die weiteren zielgerichteten Umsetzungsschritte erfolgen könnten.

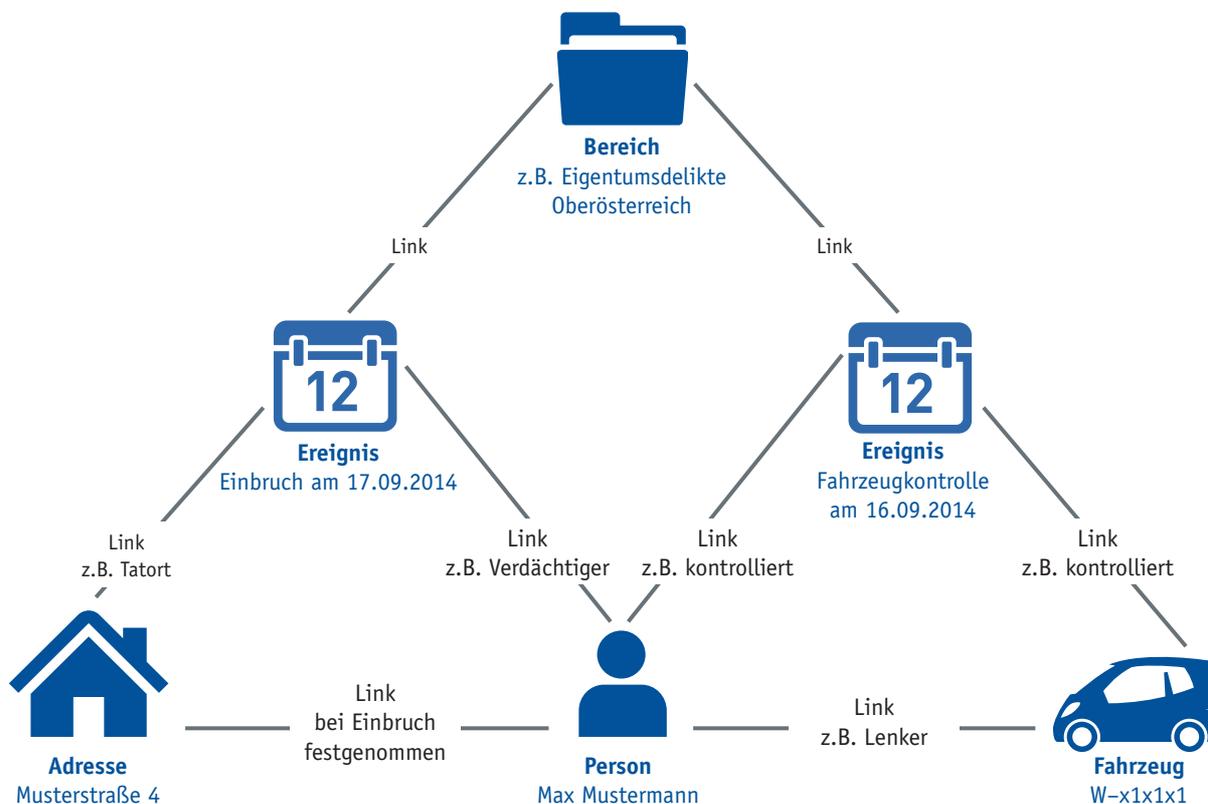
Analysedatenbank Factotum

28.1 Zur operativen Kriminalanalyse richtete das Bundeskriminalamt Analysedatenbanken⁴² (genannt Factotum) ein. In diesen erfassten die Ermittler händisch und strukturiert Daten, d.h. es erfolgte keine automationsunterstützte Befüllung aus dem PAD. Die eingegebenen Daten konnten pro Factotum miteinander verknüpft werden und sollten ein Gesamtbild ergeben. Bei Übereinstimmungen von bspw. Namen oder Kfz-Kennzeichen in unterschiedlichen Datenbanken erging eine Treffermeldung aus dem System an die befassten Ermittler. Dies sollte u.a. der Aufarbeitung von Fällen dienen, die Klärung von Straftaten unterstützen und das Erkennen von Tätergruppierungen und Strukturen erleichtern. Die folgende Abbildung stellt eine derartige Datenbank beispielhaft dar:

⁴² Die Datenbanken waren datenschutzrechtlich genehmigt, da auch personenbezogene Daten verarbeitet wurden.

Daten und Informationsaustausch

Abbildung 11: Verknüpfungsmöglichkeiten in Factotum Analysedatenbanken



Quelle und Darstellung: Bundeskriminalamt

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung hatte das Bundeskriminalamt auf Wunsch von Ermittlern 13 **Analysedatenbanken** (bspw. Schlepper, Rotlicht, Suchtgift) eingerichtet. Die Befüllung erfolgte auf freiwilliger Basis. Nach Angaben der Ermittler waren die Eingabe und die händische Verknüpfung der verschiedenen Objekte⁴³ sehr zeitaufwändig.

Die Ermittler nutzten die Analysedatenbanken in den Jahren 2012 bis 2014 in sehr unterschiedlichem Ausmaß. So hatten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die Sachbearbeiter im Burgenland, in Salzburg, der Steiermark und in Wien noch keinen einzigen Fall im Factotum „Einbruch“ erfasst. In das Factotum „Menschenhandel“ gab außer dem Bundeskriminalamt und Wien kein weiteres Bundesland Daten ein. Nur die Datenbanken „Rotlicht“, „Schlepperei“ und „Suchtgift“ nutzten sowohl das Bundeskriminalamt als auch alle Bundesländer, wobei die Quantität der Eintragungen stark divergierte.

⁴³ Objekte waren bspw. Adressen, Ereignisse, Fahrzeuge, Personen, aber auch Links zur Verknüpfung.

28.2 Der RH würdigte die Einrichtung der Factotum-Analysedatenbanken durch das Bundeskriminalamt als gute Möglichkeit zur Datenverknüpfung, die einen stetigen Informationsfluss gewährleisten und auch überregionale Entwicklungen und Strukturen erkennen lassen könnten. Der RH wies aber gleichzeitig darauf hin, dass aussagekräftige Auswertungen und Erkenntnisse aus den Datenbanken nur dann möglich sind, wenn die Datenbanken von allen betroffenen Ermittlern adäquat befüllt werden.

Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt, bei Factotum-Datenbanken auf verstärkte Erfassungen durch die Ermittler hinzuwirken, um eine Basis für aussagekräftige Auswertungen zu schaffen, die auch überregionale Zusammenhänge im Kriminalitätsgeschehen erkennen lassen.

28.3 *Laut Stellungnahme des BMI seien die „Factotum-Datenbanken“ Arbeitsanalyse-Datenbanken, für die prinzipiell nur jene Ermittler/Analysten freigeschalten würden, die für konkrete regionale/zentrale Analysearbeiten die dafür notwendigen Daten sammeln. Daher könnten aus datenschutzrechtlichen, aber auch aus fachlich/analytischen Gründen nicht alle möglichen User freigeschalten werden. Der Mehrwert einer solchen Datenbank werde auf verschiedensten Ebenen, bei allen möglichen Fachtagungen, Schulungen, aber auch in der täglichen Linienarbeit geschult und erklärt.*

28.4 Der RH entgegnete, dass seine Empfehlung nicht darauf gerichtet gewesen sei, die „Factotum-Datenbanken“ für alle User freizuschalten, sondern darauf, dass das Bundeskriminalamt auf verstärkte Erfassungen durch die jeweils betroffenen Ermittler hinwirken solle, um eine Basis für aussagekräftige Auswertungen zu schaffen, die auch überregionale Zusammenhänge im Kriminalitätsgeschehen erkennen lassen könnten. Er hielt die Empfehlung daher aufrecht.

Organisierte Kriminalität

29 Bis zur Auflösung der kriminalpolizeilichen Abteilungen der Bundespolizeidirektionen und der Gendarmerie im Jahr 2002 gab es in den nachgeordneten Dienststellen eigene Gruppen, die Fälle von Organisierter Kriminalität (OK) bearbeiteten. Seither bestand nur im Bundeskriminalamt eine eigene Zuständigkeit. Im Jahr 2013 richteten die Landeskriminalämter aufgrund eines Erlasses des Bundeskriminal-

Daten und Informationsaustausch

amts OK-Koordinatoren ein.⁴⁴ Diese sollten eine Schnittstellenfunktion zwischen den Ermittlungsbereichen bzw. Assistenzbereichen in den Landeskriminalämtern und dem Bundeskriminalamt in OK-relevanten Bereichen wahrnehmen. Die OK-Koordinatoren waren Führungskräfte aus der Leitungsebene des jeweiligen Landeskriminalamts und übten ihre Tätigkeit als OK-Koordinator in Personalunion aus.

30.1 (1) Das Bundeskriminalamt hatte eine OK-Datenbank eingerichtet, die es aufgrund bundesweit gesammelter Ermittlungserkenntnisse befüllte. Zur Zeit der örtlichen **Gebarungüberprüfung hatten die OK-Koordinatoren** noch keinen Zugriff auf diese Datenbank. Der Informationsfluss vom Bundeskriminalamt an die OK-Koordinatoren und in weiterer Folge an die Landeskriminalämter bzw. nachgeordneten Dienststellen war somit eingeschränkt.

(2) Bisher fanden zwei zweitägige OK-Koordinatorentreffen statt, die auch gleichzeitig Schulungen waren. Der Erlass des Bundeskriminalamts sah quartalsweise Treffen vor.

(3) Die OK-Koordinatoren hatten dafür zu sorgen, dass die sogenannten OK-Fragebögen ausgefüllt werden. Die Fragebögen dienten der Informationsweitergabe an EUROPOL⁴⁵, die auf Grundlage dieser Daten einen Bericht⁴⁶ zur strategischen Vorgehensweise bei grenzüberschreitender Organisierter Kriminalität erstellte.

Die Anzahl der ausgefüllten Fragebögen war österreichweit sehr unterschiedlich. In den Bundesländern Tirol und Vorarlberg gab es in den Jahren 2011 bis 2013 keine bzw. nur zwei Eintragungen.

30.2 (1) Der RH kritisierte, dass die OK-Datenbank für die OK-Koordinatoren noch nicht zugänglich und damit der Informationsfluss vom Bundeskriminalamt zu den Koordinatoren eingeschränkt war. Er empfahl dem Bundeskriminalamt, die OK-Datenbank für die OK-Koordinatoren freizuschalten.

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass die OK-Koordinatoren-Treffen nur einmal jährlich stattfanden und nicht quartalsweise, wie im Erlass des Bundeskriminalamts vorgesehen. Er empfahl dem Bundeskriminalamt,

⁴⁴ Die Innere Revision des BMI prüfte im Jahr 2008 das Bundeskriminalamt und empfahl die Etablierung von OK-Koordinatoren in den Landeskriminalämtern um eine wirksame Bekämpfung von OK-Strukturen und einen reibungslosen Informationsfluss zu gewährleisten.

⁴⁵ Europäisches Polizeiamt der EU-Mitgliedstaaten

⁴⁶ SOCTA (Serious and Organized Crime Threat Assessment) Report

die Treffen mit den OK-Koordinatoren quartalsweise, wie im Erlass vorgesehen, durchzuführen, um eine möglichst umfassende Wissensweitergabe zu ermöglichen.

(3) Der RH stellte kritisch fest, dass die Anzahl der ausgefüllten OK-Fragebögen, die der Informationsweitergabe an EUROPOL dienen und eine bundesweite Abbildung des OK-Geschehens ermöglichen sollten, österreichweit sehr unterschiedlich war. Er empfahl dem Bundeskriminalamt, Gründe für die quantitativ unterschiedlichen Meldungen über Organisierte Kriminalität zu evaluieren.

30.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMI handle es sich bei der so genannten OK-Datenbank um eine „Factotum-Datenbank“. Als Rechtsgrundlage für diese Datenanwendung würden die entsprechenden sicherheits- bzw. datenschutzrechtlichen Bestimmungen gelten. Dabei sei als Datensicherheitsmaßnahme ein integriertes Berechtigungs- und Rollenmanagement besonders hervorgehoben worden. Es bestünde bereits derzeit die Möglichkeit, die Datenanwendung für die jeweils benötigten Bereiche für die OK-Koordinatoren freizuschalten.*

(2) *Weiters hielt das BMI in seiner Stellungnahme fest, dass in einem Erlass auf eine „Teilnahme an anlassbezogenen bzw. zu vereinbarenden bspw. quartalsmäßigen Treffen der OK-Koordinatoren und dem Bundeskriminalamt zum regelmäßigen Informationsaustausch und Akkordierung von laufenden Ermittlungen“ hingewiesen werde. Bereits im Jahr 2013 sei es zur ersten Gesamtschulung und zu insgesamt 49 Treffen mit den OK-Koordinatoren gekommen.*

(3) *Laut Stellungnahme des BMI erfolge ein laufender Wissensaustausch zwischen dem Bundeskriminalamt und den OK-Koordinatoren. Diese hätten in ihrem Wirkungsbereich bereits begonnen, die Bewusstseinsbildung für die Befüllung der OK-Fragebögen zu schulen. Bereits im Jahr 2013 seien österreichweit insgesamt 48 Fragebögen mit 100 % Befüllungsgrad ausgefüllt worden. Im Jahr 2014 seien 77 Fragebögen mit 100 % Befüllungsgrad ausgefüllt worden. Die Anzahl der ausgefüllten Fragebögen liege naturgemäß auch im Vorliegen von OK-relevanten Ermittlungsverfahren.*

30.4 (1) Der RH entgegnete, dass ungeachtet der bestehenden Möglichkeit, die Datenanwendung freizuschalten, diese offensichtlich noch nicht für die OK-Koordinatoren freigeschaltet wurde. Der RH hielt daher seine dahingehende Empfehlung aufrecht.

Daten und Informationsaustausch

(2) Der RH entgegnete, dass das Bundeskriminalamt im Rahmen der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle auf die Durchführung von zwei zweitägigen Treffen der OK-Koordinatoren verwies. Diese konnte die geprüfte Stelle auch dokumentieren. Hinsichtlich der weiteren 47 Treffen wurde dem RH keine Dokumentation übermittelt und waren diese daher für den RH nicht nachvollziehbar. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht, Treffen mit den OK-Koordinatoren quartalsweise durchzuführen, um eine möglichst umfassende Wissensweitergabe zu ermöglichen.

(3) Der RH entgegnete, dass ihm bewusst sei, dass die Anzahl der ausgefüllten Fragebögen naturgemäß auch im Vorliegen von OK-relevanten Ermittlungsverfahren liege. Seine Empfehlung war darauf gerichtet, die Gründe für die unterschiedliche Anzahl zu evaluieren. Er hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Wissensboard

31.1 Das Kompetenzzentrum für Wirtschaftskriminalität erstellte im Jahr 2013 ein Konzept für ein Informations- und Qualitätsmanagement innerhalb des Fachbereichs Wirtschaftskriminalität. Dieses beinhaltete u.a. das Vorhaben, ein Wissensboard im Intranet einzurichten, um einen bundesweit einheitlichen Informationsstand zu gewährleisten. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war das Wissensboard nur mit wenigen Informationen gefüllt und nachgeordnete Dienststellen konnten noch nicht darauf zugreifen.

31.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das im Konzept für ein Informationsmanagement vorgesehene Wissensboard nur mit wenigen Informationen gefüllt war und nachgeordnete Dienststellen noch nicht darauf zugreifen konnten.

Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt, das Wissensboard, wie im Konzept für ein Informationsmanagement vorgesehen, möglichst rasch umzusetzen, um einen bundesweit einheitlichen Informationsstand im Bereich der Wirtschaftsdelikte zu gewährleisten.

31.3 *Laut Stellungnahme des BMI seien seit Mai 2015 drei Arbeitsplätze umgeschichtet worden, um unter anderem neben dem Ausbau des Kriminalistischen Leitfadens ein entsprechendes Wissensboard zu implementieren.*

Kriminalpolizeiliche Schulungen

32.1 Das Bundeskriminalamt schulte im Schneeballsystem, indem es die Landeskriminalämter zu Tagungen, Workshops und Schulungen einlud, welche dann wiederum nachgeordnete Dienststellen schulten. Die Abteilungen des Bundeskriminalamts hielten in den Jahren 2009 bis 2013 jährlich zwischen 91 und 176 **Schulungen, Tagungen und Workshops** zu verschiedenen Themenbereichen ab.

Bei den Tagungen und Workshops kamen die Sachbearbeiter der verschiedenen Deliktbereiche aus dem Bundeskriminalamt und den Ermittlungsbereichen der Landeskriminalämter zusammen und tauschten sich über Neuerungen und laufende Ermittlungen aus.

Zusätzlich zu den Schulungen des Bundeskriminalamts und der Sicherheitsakademie gab es sogenannte KDFR-Schulungen⁴⁷, in denen erworbenes Fachwissen gezielt auch anderen Bediensteten weitergegeben werden sollte. In den Landeskriminalämtern gab es pro Ermittlungs- bzw. Assistenzbereich einen für die Organisation verantwortlichen Mitarbeiter. Die Genehmigung der Fortbildungsinhalte erfolgte durch das BMI, Abteilung II/2 in Abstimmung mit der Sicherheitsakademie und dem Bundeskriminalamt. Vortragende waren interne und externe Experten. Die Mitarbeiter der Landeskriminalämter hatten alle drei Jahre an einem der ihren Ermittlungs- oder Assistenzbereich betreffenden Seminare teilzunehmen.

Darüber hinaus stellte das Bundeskriminalamt allen Ressort-Bediensteten einen kriminalistischen Leitfaden (KLF) im Intranet zur Verfügung. Der KLF beinhaltete Basisinformationen für Ersteinschreiter und weiterführende Informationen für Spezialisten. Das Bundeskriminalamt aktualisierte die Inhalte laufend. Ressort-Bedienstete hatten die Möglichkeit, sich über einen Sharepoint⁴⁸ auszutauschen.

32.2 Nach Ansicht des RH stellte das Bundeskriminalamt den nachgeordneten Dienststellen grundsätzlich eine ausreichende Anzahl an Fortbildungsmöglichkeiten zur Verfügung. Insbesondere beurteilte der RH den kriminalistischen Leitfaden im BMI-Intranet als gute Handlungsanleitung.

⁴⁷ berufsbegleitenden Fortbildung im Kriminaldienst

⁴⁸ interaktive Plattform zum internen Informationsaustausch

Daten und Informationsaustausch

Berichterstattungsvorschrift

- 33.1** Wesentliche Grundlage für die Berichterstattungspflicht der nachgeordneten Dienststellen an das Bundeskriminalamt war die Sicherheits- und kriminalpolizeiliche Berichterstattungsvorschrift aus dem Jahr 2005. Der Berichtspflicht unterlagen bspw. Verbrechenstatbestände, besondere Tatumstände von überregionaler Bedeutung, die Einleitung von Ermittlungen gegen kriminelle Verbindungen sowie die Inanspruchnahme und die Leistung internationaler polizeilicher Amtshilfe.⁴⁹ Je nach Schwere des Delikts war eine unverzügliche Berichterstattung direkt an das Bundeskriminalamt vorgesehen, oder die nachgeordneten Dienststellen mussten ohne unnötigen Aufschub⁵⁰ über die jeweils übergeordnete Dienststelle an das Bundeskriminalamt berichten. Zusätzlich zu den allgemeinen Berichterstattungspflichten regelten diverse Erlässe des Bundeskriminalamts besondere Berichtspflichten.

Die Berichterstattungsvorschrift war nicht an die seit 2005 erfolgten Organisationsänderungen der Sicherheitsbehörden angepasst und daher nicht mehr aktuell. Die Berichterstattungsvorschrift verwies statisch jeweils auf die zum Zeitpunkt ihrer Verlautbarung geltende Version dieser Erlässe, welche in einigen Fällen (bspw. Falschgeldangelegenheiten, Schlepperkriminalität) nicht mehr gültig waren. Durch die mangelnde Aktualität konnte die Berichterstattungsvorschrift ihren Zweck als Handlungsanleitung nur mehr teilweise erfüllen.

Seit dem Jahr 2013 lag im Bundeskriminalamt der Entwurf einer aktualisierten Berichterstattungsvorschrift vor. Eine Genehmigung stand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch aus.

- 33.2** Der RH kritisierte, dass die Berichterstattungsvorschrift nicht mehr aktuell und nicht an die neuen Organisationsstrukturen der Sicherheitsbehörden angepasst war. Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt, die überarbeitete Berichterstattungsvorschrift rasch zu verlautbaren, um deren Aktualität wieder herzustellen.
- 33.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei eine neue adaptierte Berichterstattungsvorschrift für kriminalpolizeiliche Ereignisse bereits erstellt worden. Nach Abstimmungsarbeiten im Bundeskriminalamt und mit – im Bereich der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit vorgeschriebenen – Berichterstattungspflichten erfolge die erlassmäßige Verlautbarung der neuen Berichterstattungsvorschrift.*

⁴⁹ wobei ein Ersuchen an das Bundeskriminalamt um Einleitung des Auslandsschriftverkehrs die diesbezügliche Berichtspflicht ersetzte

⁵⁰ innerhalb von zwölf Stunden ab Kenntnis oder ab Einleitung von konkreten Ermittlungen gegen eine bestimmte Person

- 33.4** Der RH entgegnete, dass, wie bereits im Prüfungsergebnis dargestellt, schon zur Zeit der Gebarungüberprüfung eine aktualisierte Berichtserstattungsvorschrift im Entwurf vorgelegen ist. Er bekräftigte daher seine Empfehlung, die überarbeitete Berichtserstattungsvorschrift rasch zu verlautbaren, um deren Aktualität wieder herzustellen.

Daten- und Informationsaustausch auf internationaler Ebene

Ansprechpartner für EUROPOL und INTERPOL

- 34** Das Bundeskriminalamt fungierte als nationaler Ansprechpartner für EUROPOL und INTERPOL. Der Zweck dieser Organisationen war insbesondere, kriminalpolizeiliche Behörden durch Bereitstellung eines Kommunikationssystems und von Datenbanken zur Informationsverarbeitung zu unterstützen, die Mitgliedstaaten über gesuchte Personen zu benachrichtigen sowie gegenseitige Unterstützungsmaßnahmen zu koordinieren.

Informationssysteme

- 35.1** Zur Speicherung von personenbezogenen Daten von (potenziellen) Straftätern und Informationen wie Tatorten, Vorgangsweisen oder Zugehörigkeiten zu kriminellen Organisationen unterhielt EUROPOL ein sogenanntes EUROPOL-Informationssystem (EIS).⁵¹ Das EIS sollte dazu dienen, europaweite Verknüpfungen von Straftaten sichtbar zu machen und den Informationsfluss zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern. Österreich hatte in den Jahren 1996 bis 2005 in Summe rd. 1,48 Mio. EUR zur Entwicklung und Einrichtung des EIS bezahlt.

Österreich lag im Jahr 2006 mit 2.636 Speicherungen an vierter Stelle von allen eingehenden Mitgliedstaaten. Da die Eingaben laut Information des Bundeskriminalamts sehr zeitaufwändig waren, pflegte das Bundeskriminalamt in den Jahren 2011 bis 2013 nur wenige Daten⁵² ein, wodurch Österreich unter jene Mitgliedstaaten mit den wenigsten Eintragungen zurückfiel. Eine bestimmungsgemäße Nutzung dieser Datenbank zur nationalen und internationalen Kriminalitätsbekämpfung war bei zu wenig Informations-Input nicht sichergestellt. Laut Auskunft des Bundeskriminalamts rügte EUROPOL das Bundeskriminalamt diesbezüglich schon mehrfach. Im schlechtesten Fall könnte die fehlende Datenlieferung zu einem Vertragsverletzungsverfahren für die Republik Österreich führen.

⁵¹ vgl. Art. 11 des Beschlusses des Rates vom 6. April 2009 zur Errichtung EUROPOL

⁵² 454 Datensätze im Jahr 2011, 184 Datensätze im Jahr 2012 und 417 Datensätze im Jahr 2013

Daten und Informationsaustausch

Das Bundeskriminalamt überlegte den Ankauf eines sogenannten Data Loaders, um Informationen automationsunterstützt und somit schneller in das EIS übertragen zu können. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung hatte das Bundeskriminalamt aus budgetären Gründen allerdings noch keine Entscheidung getroffen.

- 35.2** Der RH kritisierte, dass das Bundeskriminalamt nur wenige Informationen in das EUROPOL-Informationssystem einpflegte, obwohl Österreich für die Einrichtung dieser Datenbank rd. 1,48 Mio. EUR bezahlte. Er hielt fest, dass die fehlende Datenlieferung zu einem Vertragsverletzungsverfahren führen könnte und eine bestimmungsgemäße Nutzung der Datenbank zur nationalen und internationalen Kriminalitätsbekämpfung nicht wie beabsichtigt sichergestellt war.

Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt, die geforderten Daten in das EUROPOL-Informationssystem einzugeben, um eine bestimmungsgemäße Nutzung der Datenbank zur nationalen und internationalen Kriminalitätsbekämpfung sicherzustellen.

- 35.3** *Laut Stellungnahme des BMI könne die Dateneingabe in das EUROPOL-Informationssystem derzeit nur manuell durchgeführt werden. Diese Vorgangsweise sei außerordentlich zeit- und ressourcenaufwendig. Trotzdem sei die Zahl der Objektdaten im EUROPOL-Informationssystem im Vergleich vom 1. Quartal 2014 (417) zum 2. Quartal 2015 (459) um über 10 % gesteigert worden.*

Durch die Einrichtung einer Schnittstelle zu IKDA (Data Loader) wäre eine weitere bedeutende Steigerung der Eingaben durch Österreich zu erwarten (derzeit werde bereits in 15 EUROPOL-Mitgliedstaaten die Dateneingabe mittels Data Loader durchgeführt). Die Entwicklung eines Data Loaders werde derzeit geprüft.

- 36.1** (1) Im April 2013 implementierte Österreich das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II). SIS II war ein elektronisches polizeiliches Fahndungs- und Informationssystem für alle Schengenstaaten und konnte zur Personen- und Sachenfahndung genutzt werden. Mit Stand 31. Dezember 2013 enthielt SIS II rd. 50 Millionen Fahndungsdatensätze über Personen und Sachen.⁵³ Nach Angaben des Bundeskriminalamts bestanden in den nachgeordneten Dienststellen teilweise noch Informationsdefizite in Bezug auf die Neuerungen des SIS II, insbesondere Erfassungen und Abfragen.

⁵³ wie bspw. Kennzeichentafeln, Zulassungsscheine, Container, etc.

(2) Das Bundeskriminalamt verwaltete das globale INTERPOL-Kommunikationssystem I-24/7, welches rund um die Uhr für Abfragen zur Verfügung stand. Die Landeskriminalämter konnten direkt auf das I-24/7 zugreifen und Abfragen durchführen, dies sollte Erhebungen erleichtern und beschleunigen. Im Jahr 2013 nahmen die österreichischen Nutzer des I-24/7 insgesamt 23.310 Abfragen vor, somit durchschnittlich 1.942,5 Abfragen im Monat. In Oberösterreich führten die Nutzer im Schnitt mit 154 Abfragen pro Monat die meisten, in Kärnten und Vorarlberg mit durchschnittlich 5,7 bzw. 6,8 Abfragen pro Monat die wenigsten Abfragen durch. Das Bundeskriminalamt nutzte die Datenbanken häufiger, nämlich mit monatlich durchschnittlich 989,6 Abfragen.

- 36.2** Der RH hielt fest, dass die Informationssysteme SIS II und I-24/7 den nachgeordneten Dienststellen gute Möglichkeiten zur raschen Informationsbeschaffung boten. Er kritisierte jedoch, dass aufgrund der mangelnden Information in den nachgeordneten Dienststellen die Systeme in sehr unterschiedlichem Ausmaß bzw. teilweise gar nicht genutzt wurden.

Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt, Mitarbeiter der nachgeordneten Dienststellen verstärkt zu schulen, um die Möglichkeiten der vorhandenen Informationssysteme (Schengen SIS II und INTERPOL I-24/7) optimal nutzen zu können.

- 36.3** *Laut Stellungnahme des BMI liege die Organisation und Durchführung von Schulungsveranstaltungen im Rahmen der polizeilichen Grundausbildung grundsätzlich im Verantwortungsbereich der Sicherheitsakademie. Ausgenommen hiervon seien spezielle Schulungsveranstaltungen, die die sehr komplexe Thematik der Schengen-Fahndung und des SIS-II (Schengen Informationssystem) zum Inhalt hätten. Das Bundeskriminalamt sei nur mehr in wenige Schulungen dieser Art eingebunden.*

Diese Schulungsveranstaltungen würden von ausgewählten Spezialisten des Bundeskriminalamts als Vortragende wiederkehrend durchgeführt, die gleichermaßen über ausgezeichnetes Fachwissen und langjährige Praxis im Bereich der strategischen und operativen Schengen-Fahndung wie auch über entsprechende didaktische Fähigkeiten verfügten.

- 36.4** Der RH anerkannte die Bemühungen des Bundeskriminalamts, hielt aber seine Empfehlung aufrecht, Mitarbeiter der nachgeordneten Dienststellen verstärkt zu schulen, um die Möglichkeiten der vorhandenen Informationssysteme (Schengen SIS II und INTERPOL I-24/7) optimal nutzen zu können.

Schlussempfehlungen

37 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMI und das Bundeskriminalamt hervor:

BMI

(1) Bei künftigen Organisationsänderungen bzw. -entwicklungen wären zeitgerecht durch Umschichtungen die für die Erfüllung der strategischen Aufgaben erforderlichen Planstellen und das entsprechende Personal bereitzustellen. Weiters sollte im Sinne der Transparenz sichergestellt werden, dass die Sollstände im Personalplan des Bundes mit den internen Organisationsplänen des BMI übereinstimmen. (TZ 7, 11, 16 und 19)

(2) Nach dauerhafter personeller Stärkung der Wirtschaftskompetenz des Bundeskriminalamts wäre die Anzahl der Dienstzuteilungen für Sonderkommissionen zu reduzieren. (TZ 8 und 9)

(3) Im Bereich der verdeckten Ermittlung wären verstärkt Bedienstete zum Bundeskriminalamt zu versetzen, anstatt langjährige (bis zu 30 Jahre dauernde) Dienstzuteilungen aufrecht zu erhalten. (TZ 9)

(4) Bei dauerhaftem Bedarf wären Mitarbeiter selbst anzustellen und nicht im Wege eines Arbeitsleihvertrags über ein Personalbereitstellungsunternehmen. (TZ 10)

(5) Es wäre eine die Interessen des BMI und der jeweiligen Experten abwägende Grundsatzregelung für die Tätigkeit als Experte in internationalen Projekten zu schaffen. Darin sollten die dienstrechtlichen Rahmenbedingungen klar definiert und Sonderregelungen damit obsolet werden. (TZ 14)

(6) Der Frauenförderungsplan des BMI wäre zu aktualisieren. (TZ 15)

(7) Planstellen und Personal für die strategischen Schwerpunkte wären durch Umschichtungen bereitzustellen. (TZ 16)

(8) Es wäre ehestmöglich eine Produktentscheidung bezüglich einer Such- und Analysesoftware für das Bundeskriminalamt zur Bewältigung des hohen Datenanfalls bei Großverfahren zu treffen. Damit sollte in Zukunft auch der Einsatz von kostenintensiven Sachverständigen vermindert werden können. (TZ 18)

(9) Es sollten die notwendigen Planstellen für das Cybercrime-Competence-Center durch Umschichtungen zur Verfügung gestellt und die entsprechenden Rahmenbedingungen für die Aufnahme von Personen mit speziellem Know-how für Cybercrime geschaffen werden. (TZ 19)

(10) Es wäre eine Entscheidung hinsichtlich des Ausbildungskonzepts für den Bereich Cybercrime zu treffen. (TZ 19)

(11) Mögliche Synergieeffekte durch eine gemeinsame Unterbringung des Cybercrime-Competence-Centers des Bundeskriminalamts mit dem geplanten Cyber Security Center beim Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung wären weiterzuverfolgen. (TZ 19)

(12) Die Einrichtung des Aktenprotokollierungssystems PAD NG als Informationsverbund wäre zu überdenken und gegebenenfalls nochmals zu evaluieren, da bei kriminalpolizeilichen Ermittlungen grundsätzlich ein Datenaustausch wichtig wäre, dies allerdings stets vor dem Hintergrund der zu gewährleistenden Datensicherheit. (TZ 22)

(13) Es wären die technischen Möglichkeiten zu untersuchen, um bei horizontalem Datenaustausch und insbesondere bei Abfragen von nachgeordneten Dienststellen von im Aktenprotokollierungssystem PAD gespeicherten Daten den Zugriff auf sensible Ermittlungsfälle möglichst einfach und sicher unterbinden zu können. (TZ 22)

(14) Es wäre sicherzustellen, dass im Rahmen der Aus- und Fortbildung der Polizeibeamten sowie der Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht durch alle Vorgesetzten verstärkt auf korrekte Erfassung der für den Sicherheitsmonitor relevanten Daten im Aktenprotokollierungssystem PAD Wert gelegt wird. (TZ 23)

(15) Bei der Umsetzung des projektierten neuen Aktenprotokollierungssystems (PAD NG) für den kriminalpolizeilichen Bereich wäre sicherzustellen, dass die derzeit nachgängig durchgeführten Plausibilitätskontrollen soweit wie möglich unmittelbar und automatisiert bei der originären Datenerfassung vorgenommen werden. (TZ 23)

(16) Die Ursachen für die verzögerte Erfassung von Straftaten im Sicherheitsmonitor (z.B. Anzeigeverhalten der Bevölkerung in bestimmten Deliktsbereichen, verspätete Datenerfassung durch die nachgeordneten Dienststellen) wären zu untersuchen, um darauf basierend Maßnahmen für eine zeitnähere Erfassung des Kriminalitätsgeschehens zu treffen. (TZ 23)

Schlussempfehlungen

(17) Es sollte auf eine Verknüpfung der polizeilichen Kriminalstatistik mit den Statistiken der Strafjustiz (Erledigungen, Verurteilungen) hingewirkt werden. (TZ 24)

(18) Es wäre sicherzustellen, dass im Rahmen der Schulung der Sachbearbeiter sowie der Dienst- und Fachaufsicht auf allen Ebenen verstärkt auf die Qualität bei der unmittelbaren Datenerfassung für die Kriminalstatistik geachtet wird. (TZ 25)

Bundeskriminalamt

(19) Im Sinne der strategischen Gesamtziele wäre der Personaleinsatz auf die Bekämpfung neuer und komplexer Kriminalitätsformen (Cybercrime, Organisierte Kriminalität, Wirtschaftskriminalität) zu fokussieren. Insbesondere wären vordringlich die notwendigen personellen und organisatorischen Strukturen für eine effektive Bekämpfung dieser Kriminalitätsformen zu schaffen. (TZ 4)

(20) Die Grundlagen für Organisationsänderungen wären vollständig zu dokumentieren und die jeweiligen Aufgaben und Tätigkeiten in der Geschäftsordnung festzulegen. (TZ 6)

(21) Es sollten Belastungs-Kennzahlen für die Personalbemessung und -verteilung entwickelt und auf dieser Basis – unter Bedachtnahme auf die strategischen Schwerpunktsetzungen und Kernaufgaben – die **Organisation evaluiert und Personalressourcen** zugeteilt werden. (TZ 7)

(22) Das für die Erfüllung der Kernaufgaben und strategischen Schwerpunkte erforderliche Personal wäre zeitnah und dauerhaft bereitzustellen, gegebenenfalls sollte dazu aus vollbesetzten (insbesondere nicht operativen) Bereichen umgeschichtet werden. (TZ 11)

(23) Nach Überleitung des im Probetrieb stehenden Gleitzeitmodells in den Dauerbetrieb wäre die monatliche Akontierung von Mehrleistungen einzustellen und die Abrechnung ausschließlich quartalsweise im elektronischen Zeiterfassungssystem abzuwickeln. (TZ 12)

(24) Die Überstundenleistungen wären im Hinblick auf eine weitere Reduzierung der Ausgaben zu evaluieren. (TZ 12)

(25) Die bestehenden Journaldienste wären im Zuge der vollständigen Umsetzung des Single Point of Contact–neu zu evaluieren. Dabei sollte auch geprüft werden, inwieweit Journaldienste im Bereich der verdeckten Ermittlung sowie in den unterstützenden Bereichen teilweise durch Rufbereitschaften ersetzt werden können. (TZ 13)

(26) Es wäre unter Bedachtnahme auf die Kernaufgaben des Bundeskriminalamts zu evaluieren, welcher Ressourceneinsatz für Projekt-tätigkeiten strategisch angemessen und zweckmäßig ist und entsprechende Vorgaben festzulegen. Um eine effiziente Aufgabenerfüllung im Bundeskriminalamt selbst zu gewährleisten, wären Experten-tätigkeiten auf das unbedingt erforderliche zeitliche Ausmaß zu beschränken. (TZ 14)

(27) Im Sinne der Gleichstellung wären Maßnahmen zu forcieren, um den Anteil an Frauen im Führungsbereich des Bundeskriminalamts und insbesondere im Exekutivbereich zu erhöhen. (TZ 15)

(28) Im Zusammenwirken mit dem BMI wäre eine Neustrukturierung der Wirtschaftsermittlungen im Bundeskriminalamt vorzunehmen. Dabei sollte Augenmerk auf ein günstiges Verhältnis Stammpersonal zu Dienstzuteilungen und entsprechende Ausbildung gelegt werden. Als Ausgangsbasis wäre das bereits erarbeitete Konzept heranzuziehen. (TZ 16 und 17)

(29) Es wäre ein gesamthaftes Ausbildungskonzept für Wirtschaftsermittler zu erarbeiten, das die unterschiedlichen Anforderungen in diesem Bereich berücksichtigt. (TZ 16 und 17)

(30) Der bereits im Entwurf vorhandene Grundsatzterlass für die Zuständigkeit des Cybercrime–Competence–Center wäre ehestmöglich fertigzustellen und in Kraft zu setzen. (TZ 19)

(31) Das Aktenverwaltungssystem IKDA wäre zur optimierten Steuerung der internen Abläufe und des Personaleinsatzes zu nutzen. (TZ 21)

(32) Es wären die verbliebenen Aufgaben der Fernmeldestelle in den Single Point of Contact zu integrieren und das Personal zweckmäßig einzusetzen. (TZ 26)

Schlussempfehlungen

(33) Das Lagebild „Betrug“ wäre möglichst rasch zu entwickeln, den übrigen Dienststellen zur Verfügung zu stellen und die Qualitätssicherung der eingetragenen Daten durch das Bundeskriminalamt durchzuführen. (TZ 27)

(34) Es wäre auf verstärkte Erfassungen durch die Ermittler bei Factotum-Datenbanken hinzuwirken, um eine Basis für aussagekräftige Auswertungen zu schaffen, die auch überregionale Zusammenhänge im Kriminalitätsgeschehen erkennen lassen. (TZ 28)

(35) Die OK-Datenbank des Bundeskriminalamts wäre für die OK-Koordinatoren bei den Landeskriminalämtern freizuschalten. (TZ 30)

(36) Die Treffen mit den OK-Koordinatoren sollten quartalsweise, wie im Erlass vorgesehen, stattfinden, um eine möglichst umfassende Wissensweitergabe zu ermöglichen. (TZ 30)

(37) Die Gründe für die sehr unterschiedliche Anzahl der ausgefüllten OK-Fragebögen wäre zu evaluieren. (TZ 30)

(38) Das Wissensboard wäre, wie im Konzept für ein Informationsmanagement im Bereich der Wirtschaftsdelikte vorgesehen, möglichst rasch umzusetzen, um einen bundesweit einheitlichen Informationsstand zu gewährleisten. (TZ 31)

(39) Die überarbeitete Sicherheits- und kriminalpolizeiliche Berichtserstattungsvorschrift wäre rasch zu verlautbaren, um deren Aktualität wieder herzustellen. (TZ 33)

(40) Die geforderten Daten wären in das EUROPOL-Informationssystem einzugeben, um eine bestimmungsgemäße Nutzung der Datenbank zur nationalen und internationalen Kriminalitätsbekämpfung sicherzustellen. (TZ 35)

(41) Die Mitarbeiter der nachgeordneten Dienststellen wären verstärkt zu schulen, um die Möglichkeiten der vorhandenen Informationssysteme (Schengen SIS II und INTERPOL I-24/7) optimal nutzen zu können. (TZ 36)



Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Studentenförderungsstiftung

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____ | 267 |
| Abkürzungsverzeichnis _____ | 268 |
| Glossar _____ | 269 |

BMWFV**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft****Österreichische Studentenförderungsstiftung**

| | |
|---|-----|
| KURZFASSUNG _____ | 272 |
| Prüfungsablauf und -gegenstand _____ | 278 |
| Die Stiftung im Überblick _____ | 279 |
| Einhaltung des Stiftungszwecks _____ | 281 |
| Bedürftigkeit _____ | 281 |
| Österreichische Staatsbürgerschaft _____ | 283 |
| Kuratorium der Stiftung _____ | 284 |
| Zusammensetzung des Kuratoriums _____ | 284 |
| Vertretung von Kuratoriumsmitgliedern _____ | 286 |
| Aufgabenerfüllung durch die Stiftungsorgane _____ | 286 |
| Derivatивgeschäfte _____ | 286 |
| Veräußerung von Liegenschaften _____ | 295 |

Inhalt



| | |
|---|-----|
| Wirtschaftliche Lage | 299 |
| Vermögens- und Kapitallage der Stiftung | 299 |
| Eigenkapitaldarstellung in der Bilanz | 301 |
| Liquide Mittel | 304 |
| Ertragslage der Stiftung | 306 |
| Internes Kontrollsystem | 308 |
| Allgemeines | 308 |
| Zahllauf | 310 |
| Vergabe von Leistungen | 311 |
| Schlussempfehlungen | 313 |
| ANHANG | |
| Anhang | 317 |

Tabellen Abbildungen

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

| | | |
|--------------|--|-----|
| Tabelle 1: | Im Zeitraum 2006 bis 2008 abgeschlossene Derivatgeschäfte _____ | 287 |
| Tabelle 2: | Vereinbarung vom September 2013 über Derivatgeschäfte _____ | 288 |
| Tabelle 3: | Aufwand und Ertrag aus den 2006 und bis 2008 abgeschlossenen Derivatgeschäften _____ | 291 |
| Abbildung 1: | Barwerte der Derivatgeschäfte jeweils zum 31. Dezember _____ | 293 |
| Tabelle 4: | Bilanzen 2007 bis 2013 _____ | 300 |
| Tabelle 5: | Eigenkapital 2007 bis 2013 _____ | 302 |
| Tabelle 6: | Kassabestand, Guthaben bei Kreditinstituten 2007 bis 2013 _____ | 305 |
| Tabelle 7: | Ertragslage der Stiftung 2010 bis 2013 _____ | 307 |
| Abbildung 2: | Derivatgeschäfte 2006 und 2008 – Zinssätze und Laufzeiten _____ | 317 |
| Abbildung 3: | Zahlungen aus den 2006, 2008 und 2013 abgeschlossenen Derivatgeschäften _____ | 318 |
| Abbildung 4: | Barwert des Baurechts auf der Liegenschaft Alser Straße laut Berechnung im Bewertungs- gutachten _____ | 319 |
| Abbildung 5: | Barwert des Baurechts auf der Liegenschaft Alser Straße 33 laut Verfahren zur dynamischen Investitionsrechnung _____ | 320 |

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------|--|
| ABGB | Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch |
| Abs. | Absatz |
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| Art. | Artikel |
| ATS | österreichischer Schilling |
| BGBL | Bundesgesetzblatt |
| BMWF | Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft |
| bspw. | beispielsweise |
| BStFG | Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz |
| BVergG | Bundesvergabegesetz |
| bzw. | beziehungsweise |
| EUR | Euro |
| EURIBOR | European Interbank Offered Rate |
| EWR | Europäischer Wirtschaftsraum |
| ff. | folgend(e) |
| i.d.g.F. | in der geltenden Fassung |
| IKS | Internes Kontrollsystem |
| Mio. | Million(en) |
| Nr. | Nummer |
| ÖH | Österreichische Hochschülerinnen- und Hochschülerschaft |
| rd. | rund |
| RH | Rechnungshof |
| TAN | Transaktionsnummer(n) |
| TZ | Textzahl(en) |
| UGB | Unternehmensgesetzbuch |
| u.a. | unter anderem |
| Z | Ziffer |
| Zl. | Zahl |
| z.B. | zum Beispiel |

Glossar

Barwert

Der Barwert ist der heutige Wert zukünftiger Zahlungen, der durch Abzinsung der zukünftigen Zahlungen ermittelt wird.

Cap

Caps dienen dazu, bestehende variabel verzinsten Darlehen mittels einer vertraglich festgelegten Obergrenze vor steigenden Zinsen zu schützen. Dabei wird dem Käufer des Caps eine Ausgleichszahlung ausbezahlt, wenn der vereinbarte Referenzzinssatz über die festgelegte Zinsobergrenze des Caps steigt. Beim Kauf von Caps ist eine einmalige Prämie zu leisten, deren Höhe von der gewählten Zinsobergrenze, der Laufzeit, dem aktuellen Marktniveau und der Schwankungsbreite des Referenzzinssatzes abhängt. Bei einem Knock Out Cap wird eine weitere Zinsobergrenze festgelegt, ab welcher der Verkäufer keine Ausgleichszahlung mehr zu leisten hat.

Derivative

Derivative sind Finanzkontrakte, deren Wert durch einen anderen Wert bestimmt wird und daraus abgeleitet ist und die u.a. den Banken zur Absicherung gegen Kurs- oder Preisänderungsrisiken bzw. zum aktiven Bilanzstrukturmanagement dienen. Wird ein Derivat zur Absicherung eingesetzt, so wird das abzusichernde Geschäft auch als Grundgeschäft bezeichnet.

EURIBOR

Der EURIBOR ist ein von europäischen Großbanken festgesetzter und täglich veröffentlichter Zinssatz, der die im Verkehr zwischen diesen Banken üblichen Zinssätze wiedergibt. Je nach Dauer der den Zinssätzen zugrunde liegenden Laufzeit spricht man bspw. vom 3-Monats-EURIBOR.

Glossar



Glattstellung

Unter Glattstellung wird die Neutralisierung des Ursprungsgeschäfts durch Verkauf oder durch Abschluss eines gegengleichen Geschäfts verstanden.

Option

Eine Option ist ein Kontrakt, der dem Käufer das Recht und dem Verkäufer (Stillhalter) die Verpflichtung gibt, bis zum Verfalldatum der Option zum Basispreis den Basiswert zu kaufen oder zu verkaufen.

Swap

Ein Swap ist ein Tauschgeschäft, das zwischen den Vertragspartnern individuell vereinbart wird. Aus dem Finanzbereich sind die bekanntesten Formen die Zinsswaps sowie Währungsswaps. Bei den Zinsswaps vereinbaren die Vertragspartner für eine festgelegte Laufzeit den Tausch von Zinsverpflichtungen bzw. Zinseinkünften auf einen bestimmten Betrag. Dabei besteht eine Grundform im Tausch von variablen gegen fixe Zinsen. Swapgeschäfte ermöglichen den Geschäftspartnern, komparative Kostenvorteile, die sie an den unterschiedlichen Märkten genießen, auszunutzen.

Swaption

Als Swaption wird eine Option bezeichnet, die dem Käufer der Option am Ende der Optionslaufzeit einen Eintritt in einen Swap zu den zu Beginn vereinbarten Konditionen ermöglicht.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Österreichische Studentenförderungsstiftung

Die Geschäftsführung der Österreichischen Studentenförderungsstiftung schloss im Februar 2006 und im Oktober 2008 ohne vorangegangene Genehmigung des Kuratoriums komplexe und risikoreiche Derivatgeschäfte über einen Nominalbetrag von 14 Mio. EUR ohne Bindung an Grundgeschäfte mit Laufzeiten bis 2014 bzw. 2022 ab. Der Nominalbetrag und die Laufzeiten korrespondierten nicht mit laufenden Darlehen und Krediten der Stiftung.

Die Derivatgeschäfte waren zur Zinssicherung nicht oder nur eingeschränkt geeignet. Aufgrund der Zinsentwicklung hatte die Stiftung aus den in den Jahren 2006 und 2008 abgeschlossenen Derivatgeschäften bis September 2013 einen saldierten Aufwand von rd. 2,03 Mio. EUR. Durch Maßnahmen der nunmehrigen Geschäftsführung verringerten sich für die Stiftung das Risikopotenzial und der laufende Aufwand. Die Derivatgeschäfte hatten zum 31. Dezember 2013 jedoch weiterhin einen negativen Barwert von rd. 1,54 Mio. EUR. Im Zeitraum von Februar 2006 bis Oktober 2014 ergab sich für die Stiftung aus den Derivatgeschäften ein saldierter Gesamtaufwand von 2,41 Mio. EUR.

Bei der Heimplatzvergabe in den Studentenheimen war die Einhaltung des durch die Satzung vorgegebenen Kriteriums der Bedürftigkeit nicht sichergestellt.

Das Interne Kontrollsystem der Stiftung beruhte nicht auf einer Analyse der für die Stiftung bestehenden Risiken und war teilweise nicht auf neuestem Stand. Der Ablauf zur Durchführung von Zahlungen (Zahllauf) wies Mängel auf.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war insbesondere die Beurteilung der finanziellen Lage der Stiftung (insbesondere im Hinblick auf Verpflichtungen aus Derivatgeschäften), der Erreichung des Stiftungszwecks, der Organisation und der Prozessabläufe, der Entwicklung des unbeweglichen Stiftungsvermögens (Liegenschaftstransaktionen) sowie der Vergabe von Leistungen. (TZ 1)

Der Prüfungsgegenstand wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die ansonsten nach dem risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken. (TZ 1)

Die Stiftung im Überblick

Die Österreichische Hochschülerinnen- und Hochschülerschaft (ÖH) widmete der Österreichischen Studentenförderungstiftung mit Stiftbrief vom Mai 1958 Fruchtgenussrechte an zwei in Wien gelegenen Liegenschaften zur Nutzung als Studentenheime. Die Fruchtgenussrechte wandelte sie 2009 in Baurechte um. Die Stiftung veräußerte im Jahr 2010 eines dieser Baurechte, wobei der Erlös wiederum für Stiftungszwecke zu verwenden war. (TZ 2)

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung hatte die Stiftung das Eigentumsrecht an sieben Liegenschaften, davon fünf in Wien, eine in Salzburg und eine in Innsbruck. Des Weiteren hatte die Stiftung Baurechte an fünf Liegenschaften, davon zwei in Wien, eine in Graz und zwei in Klagenfurt. Sie betrieb auf sämtlichen dieser Liegenschaften sowie an drei weiteren angemieteten Standorten insgesamt 16 Studentenheime. (TZ 2)

Einhaltung des Stiftungszwecks

Gemäß der Satzung hatte die Stiftung Wohnraum zu verwalten und bedürftigen Studierenden bereitzustellen. Eine vorrangige Behandlung von bedürftigen Studierenden bei der Vergabe von Studentenheimplätzen war jedoch nicht sichergestellt. Die von der Geschäftsführung angestrebte möglichst vollständige Auslastung der Studentenheime war unter dem Gesichtspunkt der Maximierung der Umsatzerlöse zweckmäßig. Allerdings bestand keine Einkommensgrenze für die Feststellung der Bedürftigkeit. Die Stiftung forderte im Regelfall keine Nachweise über das monatliche Nettoeinkommen ein. Eine verbindliche Prozessbeschreibung über die Vorgangsweise bei der Heimplatzvergabe bestand nicht. (TZ 3)

Die Satzung stand nicht mit dem Studentenheimgesetz in Einklang, weil sie ausländische Studierende von der Bereitstellung von Wohnraum ausschloss. Die Stiftung wandte das Kriterium der österreichischen Staatsbürgerschaft in der Praxis jedoch nicht mehr an. (TZ 4)

Kuratorium

Acht Kuratoriumsmitglieder (von insgesamt 15) repräsentierten die Bundesvertretung der ÖH. Sieben dieser Kuratoriumsmitglieder waren von Studierendenorganisationen zu entsenden, und zwar gemäß den Wahlergebnissen der ÖH-Wahlen vor der Stiftungsgründung (Wahlen von 1957). Die Zusammensetzung des Kuratoriums entsprach zwar dem Wortlaut der Satzung, nicht jedoch der aktuellen Mandatsverteilung in der Bundesvertretung der ÖH. Dies im Hinblick darauf, dass die Stifterin bei der Gründung die Wahlergebnisse zum Zentralausschuss der ÖH für maßgeblich erachtete. (TZ 5)

Die Geschäftsordnung sah vor, dass sich Mitglieder des Kuratoriums durch Stimmübertragung auf ein anderes Kuratoriumsmitglied vertreten lassen konnten. Das Kuratorium hielt diese Vertretungsregelung nicht durchgehend ein, da sich Mitglieder auch von Personen, die keine Kuratoriumsmitglieder waren, vertreten ließen. (TZ 6)

Derivatивgeschäfte

Die Geschäftsführung der Stiftung schloss im Zeitraum 2006 bis 2008 ohne Bindung an bestehende Grundgeschäfte Derivatивgeschäfte über einen Nominalbetrag von 14 Mio. EUR ab. Vor Abschluss dieser Geschäfte erfolgte keine Beschlussfassung im Kuratorium oder im Ständigen Ausschuss des Kuratoriums, obwohl diese nach der Satzung erforderlich gewesen wäre. Eine nachträgliche Berichterstattung oder Vorlage zur Genehmigung durch den Ständigen Ausschuss reichte nicht aus, weil Derivatивgeschäfte keine laufenden Geschäfte der Stiftung waren und nicht in die Zuständigkeit der Geschäftsführung fielen. Vielmehr war eine Zuständigkeit des Kuratoriums gegeben, weil dieses nach den Satzungen über alle nicht ausdrücklich der Geschäftsführung zugewiesenen Stiftungsangelegenheiten zu entscheiden hatte. (TZ 7)

Es fehlte ein Internes Kontrollsystem, das die zeitgerechte Information des Kuratoriums und des Ständigen Ausschusses über alle von der Geschäftsführung beabsichtigten zustimmungspflichtigen Geschäftsabschlüsse sicherstellte. (TZ 7)

Die von der Stiftung abgeschlossenen Derivatивgeschäfte umfassten einen Cap und Knock Out Cap (abgeschlossen im Jahr 2006 mit einer Laufzeit bis 2022) und eine damit verbundene, von der Bank

Kurzfassung

im Jahr 2014 zu ziehende und bis 2022 laufende Swaption sowie einen im Oktober 2008 abgeschlossenen Zinsswap (Laufzeit bis 2014 mit vorzeitigen Beendigungsmöglichkeiten für die Bank ab August 2010). (TZ 8)

Aufgrund der fehlenden Bindung an bestehende Grundgeschäfte und der konkreten Ausgestaltung waren die Derivatgeschäfte als spekulativ und risikoreich zu bezeichnen. (TZ 8)

Der Nominalbetrag von 14 Mio. EUR und die Laufzeiten korrespondierten nicht mit laufenden Darlehen und Krediten der Stiftung. Die Prämienneutralität stand gegenüber der von der Geschäftsführung angestrebten Zinssicherung (Absicherungszweck) im Vordergrund. (TZ 8)

Der im Oktober 2008 abgeschlossene Zinsswap war wegen der der Bank eingeräumten vorzeitigen Beendigungsmöglichkeiten zur Zinssicherung nicht geeignet. (TZ 8)

Die Swaption in Kombination mit Cap/Knock Out Cap war nur eingeschränkt zur Zinssicherung geeignet. Denn die Bank als Käuferin der Swaption und Optionsnehmerin hätte im Jahr 2014 entscheiden können, ob sie bei – für sie vorteilhafterem – niedrigem Zinsniveau annimmt oder bei einem – für sie nachteiligen – hohem Zinsniveau nicht annimmt. Die Stiftung wäre bei einem niedrigen Zinsniveau ab dem Jahr 2014 zu Zahlungen an die Bank verpflichtet gewesen. Hingegen hätte sie bei hohem Zinsniveau voraussichtlich keine Zahlungen der Bank erhalten. (TZ 8)

Der Informationsfluss zwischen den Stiftungsorganen betreffend die Zielsetzungen und Risiken der Derivatgeschäfte war mangelhaft. (TZ 8)

In den Jahren 2007 und 2008 erhielt die Stiftung Zahlungen aus einem Derivatgeschäft (Cap) von rd. 33.000 EUR. Hingegen leistete sie aus dem im Jahr 2008 abgeschlossenen Derivatgeschäft (Zinsswap) bis zur Beendigung im September 2013 Zahlungen von rd. 2,06 Mio. EUR an die Bank. Für die Stiftung ergaben sich demnach aus den in den Jahren 2006 und 2008 abgeschlossenen Derivatgeschäften bis zu deren Beendigung im September 2013 finanzielle Nachteile (saldierter Aufwand) von rd. 2,03 Mio. EUR. (TZ 8)

Zur Minderung der finanziellen Nachteile aus den Derivatgeschäften vereinbarte die Stiftung im September 2013 mit der Bank, sämtliche zum damaligen Zeitpunkt bestehenden Derivate zu beenden.

Gleichzeitig schloss sie neuerlich einen Zinsswap mit einem verringerten Festzinssatz, dem 3-Monats-EURIBOR als Referenzzinssatz und einem weiterhin bestehenden Nominalbetrag von 14 Mio. EUR bis ins Jahr 2022 ab. Diese Vereinbarung verringerte das Risikopotenzial und den laufenden Aufwand der Stiftung im Vergleich zu den ursprünglichen Derivatgeschäften. Es bestanden jedoch weiterhin hinsichtlich Nominalbetrag und Laufzeit keine Bindungen an bestehende Grundgeschäfte. Weiters fielen erhebliche Beratungskosten (rd. 220.000 EUR) an. (TZ 8)

Im Zeitraum von Februar 2006 bis Oktober 2014 ergab sich für die Stiftung aus den Derivatgeschäften ein saldierter Gesamtaufwand von 2,41 Mio. EUR. (TZ 8)

Veräußerung von Liegenschaften

Die Stiftung räumte 2007 der Immobiliengesellschaft einer auf der Nachbarliegenschaft angesiedelten Privatklinik ein Baurecht auf 99 Jahre ein. Im Jahr 2011 veräußerte sie die Liegenschaft aufgrund eines Gutachtens (Marktwertermittlung) an diese Immobiliengesellschaft (Baurechtsnehmer) zu einen Kaufpreis von 2,72 Mio. EUR. Unter Anwendung dynamischer Verfahren der Investitionsrechnung lagen die Barwerte der zukünftigen Baurechtszinsszahlungen im Zeitpunkt des Verkaufs in einer Bandbreite von 2,43 Mio. EUR bis 4,28 Mio. EUR. Die Stiftung veräußerte zwar die Liegenschaft zu einem höheren Preis als der Gutachter in seiner Marktwertermittlung festgestellt hatte, doch ergab die dynamische Investitionsrechnung nach dem Kapitalwertverfahren, dass der Kaufpreis am unteren Ende einer Bandbreite von Barwerten der Bauzinsszahlungen aus dem Baurechtsvertrag lag. Überdies hatte die Liegenschaft für die Käuferin (Erweiterungsmöglichkeit der auf dem Nachbargrundstück betriebenen Privatklinik) einen gegenüber dem Vergleichswert erhöhten Wert. (TZ 9)

Bei der Veräußerung eines in Graz, Hafnerriegel, gelegenen Objekts (Kaufpreis 4,60 Mio. EUR) führte die Stiftung kein Bietverfahren durch, sondern fragte bei einzelnen potenziellen Kaufinteressenten zwecks allfälliger Angebotslegung an. Die der Auswahl potenzieller Kaufinteressenten zugrunde liegenden Kriterien waren nicht dokumentiert. Die Stiftung legte der Veräußerung eine Marktwertermittlung zugrunde, die von einer weiteren Nutzung als Studentenheim ausging, obwohl der Kaufvertrag eine solche Nutzung ausdrücklich ausschloss. Hingegen blieben die Erträge aus einer – nach Durchführung von Adaptierungen – möglichen Vermietung von Wohnungen unberücksichtigt, obwohl sich das Objekt in einer guten Wohnlage befand. (TZ 10)

Kurzfassung

Vermögens- und Kapitallage der Stiftung; Eigenkapitaldarstellung

Die Bilanzen der Jahre 2008 bis 2011 enthielten keine Darstellung der Derivatgeschäfte, obwohl die Bank die Stiftung jährlich über deren negativen Barwert informierte. Im Hinblick auf die fehlenden Rückstellungen für Verpflichtungen aus den Derivatgeschäften gaben die Bilanzen im Zeitraum 2008 bis 2011 keinen vollständigen Überblick über die Vermögenslage der Stiftung. Ab 2012 nahm die nunmehrige Geschäftsführung der Stiftung Rückstellungen für künftige Verpflichtungen aus den Derivatgeschäften in Höhe des negativen Barwerts (– 3,97 Mio. EUR zum 31. Dezember 2012) in die Bilanz auf. (TZ 11)

Die Geschäftsführung der Stiftung erstellte unter sinngemäßer Anwendung der §§ 224 ff. Unternehmensgesetzbuch (UGB) – vom Abschlussprüfer geprüfte – Rechnungsabschlüsse. Dabei stellte sie die Position des Stiftungsvermögens als einen durch den ausgewiesenen Jahresgewinn/–verlust variablen Bestandteil des Eigenkapitals dar. Die Position des Stiftungsvermögens war nicht mit dem von der Stifterin gewidmeten Stammvermögen der Stiftung im Sinne von § 14 Abs. 1 Bundes–Stiftungs– und Fondsgesetz (ein verbliebenes Baurecht, Erlös vom 10,70 Mio. EUR aus dem Verkauf des zweiten Baurechts) identisch, das in den Rechnungsabschlüssen nicht gesondert ausgewiesen war. Aufgrund der Rechnungsabschlüsse konnte nicht nachvollzogen werden, ob das Stammvermögen entsprechend den Bestimmungen des Bundes–Stiftungs– und Fondsgesetzes nach mündelsicherer Art veranlagt worden war. (TZ 12)

Liquide Mittel

Die Stiftung verfügte bis 2014 über kein Liquiditätskonzept. (TZ 13)

Ertragslage der Stiftung

Durch die vorhandene Erlös- und Aufwandsstruktur war der Hauptzweck der Stiftung – die Bereitstellung und Verwaltung von Wohnraum – stets gesichert. Mit einer Ausnahme (2013) wurden positive Betriebserfolge erzielt. Im Jahr 2013 ergab sich bei zwei umfangreicheren Sanierungen ein negativer Betriebserfolg mit rd. 0,23 Mio. EUR. Den (außer 2013) positiven Betriebserfolgen standen mit einer Ausnahme (2013) negative Finanzerfolge gegenüber. Sollten diese in den Folgejahren – in der Größenordnung positiver Betriebserfolge oder noch höher – bestehen, könnte dies für die Stiftung nach dem Aufbrauchen vorhandener Rücklagen zur Aufgabe strategischer Ziele, zur verzögerten Durchführung von Sanierungen bis hin zur Aufgabe einzelner Standorte führen. (TZ 14)



Kurzfassung

BMWFW

Österreichische Studentenförderungstiftung

Internes Kontrollsystem

Die Geschäftsführung implementierte und dokumentierte 67 Prozesse des laufenden Geschäftsbetriebs für Führungskräfte und Mitarbeiter. Diesen Prozess- und Funktionsbeschreibungen lag keine systematische Analyse der für die Stiftung bestehenden Risiken zugrunde. Die Prozessbeschreibungen waren teilweise nicht auf dem aktuellen Stand. Ihre Anzahl und Detaillierung war in Relation zu den Bedürfnissen der Stiftung hoch. Kontrollinstrumente für den grundlegenden Prozess der Befassung des Kuratoriums vor dem Abschluss zustimmungspflichtiger Rechtsgeschäfte fehlten. Überdies war die für die Erzielung von Umsätzen bedeutsame Heimplatzvergabe nicht verbindlich geregelt. (TZ 15)

Bei der Durchführung von Zahlungen im Wege des Online-Banking gab die Geschäftsführung die Transaktionsnummer (TAN) schriftlich an die Buchhaltung weiter. Es bestand das Risiko einer missbräuchlichen Verwendung der TAN durch Abänderung der Zahlungsempfänger und der Zahlungsbeträge. Das Vier-Augen-Prinzip war daher bei der Durchführung von Zahlungen nicht wirksam sichergestellt. (TZ 16)

Die Organe der Stiftung hielten die Vorgaben der Geschäftsordnung betreffend die Vertretung im Zahlungsverkehr nach außen nicht ein. Insbesondere erfolgte die Genehmigung der Zahlungen teilweise nur durch einen Geschäftsführer, obwohl nach der Geschäftsordnung eine Vertretung durch beide Geschäftsführer vorgesehen war. Zahlungen über 70.000 EUR führte die Geschäftsführung in zumindest einem Fall ohne Befassung des Vorsitzenden des Kuratoriums durch, obwohl die Geschäftsordnung die Zeichnung durch einen Geschäftsführer und den Vorsitzenden des Kuratoriums vorsah. (TZ 16)

Vergabe von Leistungen

Die Stiftung holte vor den Direktvergaben an Planer und Konsulenten keine Vergleichsangebote ein und konnte dadurch mögliche Preisvorteile im Wettbewerb nicht nützen. Interne Vergaberichtlinien, insbesondere zur Vorgangsweise bei Direktvergaben, bestanden nicht. (TZ 17)

| Kenndaten zur Österreichischen Studentenförderungsstiftung | | | | |
|---|---|--------------|--------------|--------------|
| gesetzliche Grundlage | Bundesgesetz vom 27. November 1974 über Stiftungen und Fonds (Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz), BGBl. Nr. 11/1975 i.d.g.F. | | | |
| Stifter | Österreichische Hochschülerinnen- und Hochschülerschaft | | | |
| Satzung | am 6. Mai 1958 vom Zentralausschuss der Österreichischen Hochschülerschaft beschlossener Stiftbrief, stiftungsbehördlich genehmigt am 25. Mai 1959 vom Amt der Wiener Landesregierung, mittelbare Bundesverwaltung, Zl. M.Abt. 62-II/St 12/1/59 | | | |
| Stiftungszweck | Förderung von bedürftigen Hörern österreichischer Hochschulen mit österreichischer Staatsbürgerschaft und positivem Studienerfolg durch die Bereitstellung und Verwaltung von Wohnraum sowie durch Studienbeihilfen | | | |
| Gebarung der Stiftung | | | | |
| Entwicklung der Aktiva laut Bilanz | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| | in Mio. EUR (gerundet) | | | |
| Anlagevermögen | 42,76 | 44,73 | 46,59 | 46,87 |
| Umlaufvermögen | 14,55 | 9,28 | 10,57 | 7,95 |
| Rechnungsabgrenzung | 0,09 | 0,11 | 0,10 | 0,10 |
| Bilanzsumme | 57,40 | 54,11 | 57,26 | 54,93 |
| Ertragslage der Stiftung | | | | |
| Betriebserfolg | 1,29 | 0,91 | 4,52 | - 0,23 |
| Finanzerfolg | - 0,88 | - 0,87 | - 4,73 | 1,62 |
| Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (EGT) | 0,40 | 0,04 | - 0,21 | 1,38 |
| durchschnittliche Anzahl der Arbeitnehmer ohne Saisonkräfte | 73 | 69 | 65 | 64 |
| Betrieb von Studentenheimen | | | | |
| | Angaben zum 1. Oktober des jeweiligen Kalenderjahres | | | |
| Standorte | 15 | 15 | 15 | 16 |
| Heimplätze (gesamt) | 2.083 | 2.083 | 2.025 | 2.108 |
| Auslastung der Heimplätze | 96,97 % | 97,23 % | 96,07 % | 98,30 % |

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Österreichische Studentenförderungsstiftung; RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

- (1) Der RH überprüfte im November 2014 die Gebarung der Österreichischen Studentenförderungsstiftung (kurz: Stiftung). Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der finanziellen Lage der Stiftung (insbesondere im Hinblick auf Verpflichtungen aus Derivatengeschäften), der Erreichung des Stiftungszwecks, der Organisation und der Prozessabläufe, der Entwicklung des unbeweglichen Stiftungsvermögens (Liegenschaftstransaktionen) sowie der Vergabe von Leistungen.



Der Prüfungsgegenstand wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die ansonsten nach dem risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2010 bis 2013. Soweit erforderlich, nahm der RH auch auf frühere bzw. aktuellere Entwicklungen Bezug.

(2) Zu dem im Mai 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Stiftung und die Bundesvertretung der Österreichischen Hochschülerinnen- und Hochschülerschaft (ÖH) im Juni 2015 Stellung. Das BMWFW verzichtete im Juli 2015 auf eine Stellungnahme.

Der RH erstattete seine Gegenäußerung an die Stiftung im September 2015. Eine Gegenäußerung des RH zur Stellungnahme der Bundesvertretung der ÖH war nicht erforderlich.

Die Stiftung im Überblick

2 (1) Der damalige Zentralausschuss der ÖH widmete der neu zu errichtenden Österreichischen Studentenförderungstiftung mit Stiftbrief vom Mai 1958 Fruchtgenussrechte auf 99 Jahre an zwei in Wien gelegenen Liegenschaften (Stammvermögen) zwecks Nutzung als Studentenheime. Die Stiftung erlangte im Mai 1959 (Genehmigung durch die Stiftungsbehörde¹) Rechtspersönlichkeit. Sie hat ihren Sitz in Wien und unterliegt den Bestimmungen des Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetzes.

Der Stiftbrief dient als Satzung im Sinne des § 10 Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz. Seit der Gründung erfolgte keine Satzungsänderung.

(2) Der Stiftungszweck ist die Förderung von bedürftigen Hörern österreichischer Hochschulen mit österreichischer Staatsbürgerschaft und positivem Studienerfolg (siehe TZ 3 und 4) durch

¹ Amt der Wiener Landesregierung, mittelbare Bundesverwaltung, Magistratsabteilung 62

Die Stiftung im Überblick

- die Bereitstellung und Verwaltung von Wohnraum sowie
- Studienbeihilfen und andere Unterstützungsaktionen.²

(3) Die Stiftung erwarb seit den 1960er Jahren (auch) unter Verwendung von Fördermitteln – zusätzlich zu dem von der ÖH gewidmeten Stammvermögen – Eigentumsrechte bzw. Baurechte an mehreren weiteren Objekten, die sie ebenfalls als Studentenheime nützte. Die Stiftung veräußerte seit 2006 zwei dieser Objekte, die nach ihrer Einschätzung nicht mehr wirtschaftlich als Studentenheime zu betreiben waren (siehe TZ 9 und 10).

Im Jahr 2009 wandelte die ÖH die beiden von ihr gestifteten Fruchtgenussrechte in Baurechte um. Im Jahr 2010 veräußerte die Stiftung eines dieser Baurechte. Die ÖH als Stifterin stimmte dieser Veräußerung unter der Voraussetzung zu, dass der daraus erzielte Erlös (10,70 Mio. EUR) wiederum für die Stiftungszwecke verwendet wird.

(4) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung hatte die Stiftung das Eigentumsrecht an sieben Liegenschaften, davon fünf in Wien, eine in Salzburg und eine in Innsbruck.³ Des Weiteren bestanden Baurechte zugunsten der Stiftung an fünf Liegenschaften, davon zwei in Wien, eine in Graz und zwei in Klagenfurt.⁴ Die Stiftung betrieb auf sämtlichen dieser Liegenschaften sowie an drei weiteren angemieteten Standorten (davon je einer in Wien, Graz und Innsbruck⁵) insgesamt 16 Studentenheime.⁶ In den Sommermonaten führte eine 100%–ige Tochtergesellschaft der Stiftung⁷ einen Hotelbetrieb in vier Studentenheimen.⁸

Eines der Studentenheime war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aufgrund laufender Sanierungsmaßnahmen vorübergehend geschlossen

² Gemäß der Satzung durften Stipendien und sonstige Unterstützungsaktionen jedoch nicht aus den Erträgen der gewidmeten Liegenschaften, sondern nur aus sonstigen Erträgen, sofern diese nicht zur Wohnraumerhaltung benötigt wurden, erfolgen. Im überprüften Zeitraum gewährte die Stiftung keine Stipendien oder sonstigen Unterstützungen.

³ Wien II, Große Schiffgasse 12; Wien IV, Schäffergasse 2; Wien VIII, Neudeggasse 21; Wien IX, Boltzmanngasse 10; Wien X, Erlachplatz 5; Salzburg, Glockengasse 2b; Innsbruck, Höttinger Au 34

⁴ Wien IX, Sensengasse 2b; Wien XIX, Döblinger Hauptstraße 55; Graz, Leechgasse 1; Klagenfurt, Nautilusweg 11, Bauteil I; Klagenfurt, Nautilusweg 11, Bauteil II

⁵ Wien IX, Höfergasse 13; Graz Neutorgasse 46; Innsbruck, Technikerstraße 7

⁶ Die Anzahl von 16 Studentenheimen ergab sich daraus, dass auf einer der 15 Liegenschaften (Wien XIX, Döblinger Hauptstraße 55) zwei Heime (Vorderhaus und Hinterhaus) geführt wurden.

⁷ Albertina Hotelbetriebsgesellschaft m.b.H.

⁸ Eine Gebarungsüberprüfung dieser Tochtergesellschaft führte der RH nicht durch.

Österreichische Studentenförderungstiftung

(siehe TZ 17). Des Weiteren hatte die Stiftung einen Kaufvertrag über einen künftigen – vom Verkäufer noch zu adaptierenden – zusätzlichen Standort in Wien abgeschlossen.⁹

(5) Organe der Stiftung waren das Kuratorium, ein von diesem gebildeter Ständiger Ausschuss und die – aus zwei Mitgliedern bestehende – Geschäftsführung, welche die laufenden Geschäfte der Stiftung im Rahmen der Satzung sowie der Kuratoriums- und Ausschussbeschlüsse zu führen hatte (siehe TZ 7).

Einhaltung des Stiftungszwecks

Bedürftigkeit

- 3.1** Gemäß der Satzung hatte die Stiftung Wohnraum zu verwalten und bedürftigen Studierenden bereitzustellen.

Gemäß dem von der Geschäftsführung der Stiftung kundgemachten Heimstatut waren freie bzw. freiwerdende Heimplätze nach den Kriterien der sozialen Bedürftigkeit und des Studienerfolgs nach Anmeldungseingang zu vergeben. Die soziale Bedürftigkeit war aufgrund des Einkommens, des Vermögens und des Familienstandes des Bewerbers und der ihn unterstützenden Personen, die mit ihm im gemeinsamen Haushalt leben, zu beurteilen. Es war aufgrund der Angaben des Bewerbers eine Kopfquote derart zu errechnen, dass das monatliche Nettoeinkommen des Bewerbers und der ihn unterstützenden Personen durch die Anzahl der davon lebenden Personen dividiert wurde.

In der Praxis erfolgte die Vergabe der Heimplätze in zwei Schritten. Wurden Heimplätze frei, so forderten die von der Geschäftsführung mit der Heimplatzvergabe betrauten Mitarbeiter der Stiftung in einem ersten Schritt diejenigen Studierenden zur Einreichung von Unterlagen auf, deren Anmeldung zeitlich am längsten zurücklag. In einem zweiten Schritt vergaben die Mitarbeiter die Heimplätze an diese Studierenden, sofern sie die geforderten Unterlagen – darunter auch ein vom Studierenden auszufüllendes Formular über die Einkommenssituation – vollständig beibrachten.

Die Geschäftsführung bzw. die mit der Heimplatzvergabe betrauten Mitarbeiter forderten im Regelfall keine Nachweise über das monatliche Nettoeinkommen des nach dem Heimstatut (zur Berechnung der Kopfquote) relevanten Personenkreises ein.¹⁰

⁹ Wien XII, Ullmannstraße 54 und 56

¹⁰ Das Heimstatut sah vor, dass ein diesbezüglicher Nachweis auf Verlangen der Stiftung zu erbringen war.

Einhaltung des Stiftungszwecks

Es bestanden keine internen Vorgaben, wie die zu ermittelnde Kopfquote bei der Vergabe der Heimplätze konkret zu berücksichtigen war. Insbesondere fehlte eine Regelung, welchen Betrag die Kopfquote unterschreiten musste, um von einer Bedürftigkeit des Bewerbers ausgehen zu können. Hinsichtlich der Heimplatzvergabe bestand keine verbindliche Prozessbeschreibung¹¹ (siehe TZ 15).

Zwecks Maximierung der Umsatzerlöse trachtete die Geschäftsführung der Stiftung nach einer ständigen Belegung der zur Verfügung stehenden Heimplätze. Durch die zeitnahe Vergabe freier Plätze erreichte die Stiftung eine Auslastung ihrer Studentenheime im Bereich zwischen 97 % und 100 %.

- 3.2** Der RH beurteilte kritisch, dass eine vorrangige Behandlung von bedürftigen Studierenden bei der Vergabe von Studentenheimplätzen im Sinne des Stiftungszwecks nicht sichergestellt war. Zwar war die von der Geschäftsführung angestrebte möglichst vollständige Auslastung der Studentenheime unter dem Gesichtspunkt der Maximierung der Umsatzerlöse zweckmäßig, der RH vermisste jedoch Einkommensgrenzen (maximal zulässiger Betrag der zu ermittelnden Kopfquote) für die vorrangig zu berücksichtigenden bedürftigen Studierenden, Nachweise für die Einhaltung dieser Einkommensgrenzen sowie eine verbindliche Prozessbeschreibung über die Vorgangsweise bei der Heimplatzvergabe.

Der RH empfahl der Stiftung sicherzustellen, dass das in der Satzung vorgesehene Kriterium der Bedürftigkeit bei der Vergabe von Studentenheimplätzen tatsächlich Berücksichtigung findet, und zwar durch die Festlegung von Einkommensgrenzen, das regelmäßige Einfordern von Nachweisen für deren Einhaltung und eine verbindliche Prozessbeschreibung für die Heimplatzvergabe.

- 3.3** *Laut Stellungnahme der Stiftung würden die technischen Möglichkeiten einer Reihung der Pro-Kopf-Einkommen zum Zeitpunkt der Vergabe geprüft, um – zusätzlich zur Selbstregulierung – durch die Anforderung der Einkommensnachweise die Treffsicherheit der Bedürftigkeit zu schärfen. Eine lückenlose Kontrolle der Nachweise sei wirtschaftlich nicht vertretbar. Ein Stichprobensystem mit Kündigungsandrohung bei Falschangaben sei angedacht. Es bestehe eine sehr detaillierte, im Jahr 2013 anlässlich der Implementierung einer neuen Software komplett überarbeitete Prozessbeschreibung für die Heimplatzvergabe. Die Stiftung werde diese entsprechend ergänzen.*

¹¹ Die schriftlichen Funktionsbeschreibungen der Heimleiter sahen zahlreiche Ziele, Aufgaben und Kontrolltätigkeiten vor. Die Heimplatzvergabe regelte die Funktionsbeschreibung nicht.

Österreichische
Staatsbürgerschaft

3.4 Der RH erwiderte der Stiftung, dass hinsichtlich der Heimplatzvergabe keine verbindliche Prozessbeschreibung im Sinne seiner Empfehlung bestand. Insbesondere waren das gemäß der Satzung relevante Kriterium der Bedürftigkeit (Einkommensgrenze) und das Einfordern diesbezüglicher Nachweise nicht geregelt. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest, sicherzustellen, dass das in der Satzung vorgesehene Kriterium der Bedürftigkeit bei der Vergabe von Studentenheimplätzen tatsächlich Berücksichtigung findet, und zwar durch die Festlegung von Einkommensgrenzen sowie das regelmäßige Einfordern von Nachweisen für deren Einhaltung. Dies wäre in einer verbindlichen Prozessbeschreibung für die Heimplatzvergabe zu regeln.

4.1 Gemäß der Satzung setzten Zuwendungen der Stiftung (insbesondere die Zurverfügungstellung von Wohnraum) die österreichische Staatsbürgerschaft des Begünstigten voraus. Von dieser Voraussetzung konnte das Kuratorium ausnahmsweise im Einzelfall absehen. Diesbezügliche Beschlüsse des Kuratoriums lagen bei Abschluss der Gebärungsüberprüfung nicht vor.

Vor dem Hintergrund des Art. 18 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sah das Studentenheimgesetz vor, dass in angemessenem Umfang Heimplätze für ausländische Studierende vorzusehen waren.¹²

Die Stiftung vergab in der Praxis Heimplätze auch an Studierende, die nicht die österreichische Staatsbürgerschaft hatten. Die Vergabe von Heimplätzen richtete sich nach dem Zeitpunkt der Anmeldung und der Vollständigkeit der geforderten Unterlagen (siehe TZ 3), wobei die Stiftung keine Unterscheidung nach der Staatsbürgerschaft des Studierenden vornahm.

4.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Satzung nicht mit dem Studentenheimgesetz in Einklang stand, indem sie ausländische Studierende von der Bereitstellung von Wohnraum ausschloss.

Zwar wandte die Stiftung das Kriterium der österreichischen Staatsbürgerschaft in der Praxis nicht mehr an, doch war nach Ansicht des RH eine rechtliche Klarstellung durch Abänderung der Satzung geboten.

¹² § 11 des Bundesgesetzes vom 15. Mai 1986 über das Wohnen in Studentenheimen – Studentenheimgesetz, BGBl. Nr. 291/1986 i.d.g.F. Gemäß Art. 18 AEUV war eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten. Das Diskriminierungsverbot bezog sich auch auf Staatsangehörige von EWR-Staaten und weitere Personengruppen, insbesondere Schweizer Staatsangehörige und langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige.

Der RH empfahl daher der Stiftung, die Satzung an die gesetzlichen Vorgaben anzupassen.

4.3 *Die Stiftung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie hinsichtlich des Kriteriums der österreichischen Staatsbürgerschaft eine Änderung des Stiftsbriefs einleite.*

Kuratorium der Stiftung

Zusammensetzung des Kuratoriums

5.1 (1) Das Kuratorium der Stiftung bestand gemäß der Satzung aus insgesamt 15 Mitgliedern, davon drei Hochschulprofessoren, acht Vertreter des Zentralausschusses der ÖH (nunmehr: Bundesvertretung der ÖH) und vier Vertreter namentlich angeführter Vereine,¹³ die sich im Sinne des Stiftungszwecks betätigen.

Die acht Vertreter der nunmehrigen Bundesvertretung der ÖH setzten sich gemäß der Satzung zusammen aus

- dem Vorsitzenden der Bundesvertretung der ÖH sowie
- vier Vertretern der Aktionsgemeinschaft als Nachfolgerin des im Stiftbrief angeführten „Wahlblocks Österreichischer Akademiker“,
- zwei Vertretern des Rings Freiheitlicher Studenten und
- einem Vertreter des Verbandes Sozialistischer Studenten.

(2) Nach dieser Regelung waren die drei genannten Studierendenorganisationen entsprechend dem Ergebnis der letzten vor der Stiftungsgründung abgehaltenen ÖH-Wahlen aus dem Jahr 1957 im Kuratorium vertreten.¹⁴ Diese Übereinstimmung mit dem Ergebnis der ÖH-Wahlen war bei der Stiftungsgründung beabsichtigt.¹⁵

¹³ Es handelte sich um Rechtsträger, die ebenfalls Studentenheime betrieben. Im Jahr 2010 legte einer dieser Rechtsträger den Sitz im Kuratorium zurück. An seiner Stelle war seither die Universität Wien im Kuratorium vertreten.

¹⁴ „Wahlblock Österreichischer Akademiker“ rd. 60 %, „Ring Freiheitlicher Studenten“ rd. 29 % und „Verband Sozialistischer Studenten“ rd. 12 % der Stimmen

¹⁵ Gemäß dem Protokoll der Sitzung des Zentralausschusses vom 6. Mai 1958 sei es immer üblich gewesen, das Wahlergebnis als Grundlage (für die Entsendung von ÖH-Vertretern) zu nehmen. Deshalb fasste der Zentralausschuss den Beschluss, seine Vertreter entsprechend dem Ergebnis der damals letzten ÖH-Wahl aus 1957 in das Kuratorium zu entsenden.

Da die Satzung jedoch keine Anpassung des Kuratoriums an die Ergebnisse der jeweils aktuellen ÖH-Wahlen vorsah, blieb die gemäß den ÖH-Wahlen aus 1957 vorgenommene Zusammensetzung seither unverändert. Die Zusammensetzung des Kuratoriums stand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung demnach nicht im Einklang mit der jeweils aktuellen Mandatsverteilung in der Bundesvertretung der ÖH.¹⁶

- 5.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die Zusammensetzung des Kuratoriums zwar dem Wortlaut der Satzung, nicht jedoch der aktuellen Mandatsverteilung in der Bundesvertretung der ÖH entsprach. Dies im Hinblick darauf, dass die Stifterin bei der Gründung die Wahlergebnisse zum Zentralausschuss der ÖH für maßgeblich erachtete.

Der RH empfahl der Stiftung im Sinne der ursprünglichen Intention der Stifterin, eine Änderung der Satzung dahingehend vorzunehmen, dass die Bundesvertretung der ÖH entsprechend den jeweils aktuellen Mandatsverhältnissen im Kuratorium vertreten ist.

- 5.3** (1) *Laut Stellungnahme der Stiftung nehme sie die Empfehlung des RH zur Kenntnis und werde diese im Rahmen der Kuratoriumssitzungen diskutieren.*

(2) *Die Bundesvertretung der ÖH begrüßte die Empfehlung des RH, die Stiftungssatzung betreffend die Zusammensetzung des Kuratoriums abzuändern. Die vom RH empfohlene Zusammensetzung gemäß den jeweils aktuellen Wahlergebnissen zur Bundesvertretung würde es der ÖH ermöglichen, das ihr als Stifterin zustehende Kontrollrecht im Kuratorium wahrzunehmen.*

- 5.4** Der RH erwiderte der Stiftung, dass die Zusammensetzung des Kuratoriums entsprechend den jeweils aktuellen Wahlergebnissen der Bundesvertretung der ÖH erforderlich wäre, um den Intentionen der ÖH als Stifterin Rechnung zu tragen. Um eine entsprechende Änderung zu bewirken, sollte das Kuratorium dieses Thema nicht bloß diskutieren, sondern Maßnahmen zur Änderung der Satzung ergreifen. Der RH bekräftigte deshalb seine Empfehlung, eine Änderung der Satzung dahingehend vorzunehmen, dass die Bundesvertretung der ÖH entsprechend den jeweils aktuellen Mandatsverhältnissen im Kuratorium vertreten ist.

¹⁶ Beispielsweise gehörten dem Kuratorium zur Zeit der Gebarungsüberprüfung weiterhin zwei Vertreter des Rings Freiheitlicher Studenten an, obwohl diese Studentenorganisation in der aus 100 Mitgliedern bestehenden Bundesvertretung gemäß dem Wahlergebnis aus 2013 nur über ein Mandat verfügte. Hingegen war bspw. die gemäß dem Wahlergebnis aus 2013 zweitgrößte Studierendenorganisation der Bundesvertretung im Kuratorium (Fachschaftslisten Österreichs mit 17 Mandaten in der Bundesvertretung der ÖH) nur durch einen Vertreter repräsentiert.

Vertretung von Kuratoriumsmitgliedern

6.1 Die Satzung sah vor, dass sich Mitglieder des Kuratoriums bei Kuratoriumssitzungen mittels Vorlage einer schriftlichen Vollmacht vertreten lassen konnten. Die vom Kuratorium erlassene Geschäftsordnung präziserte die Vertretungsregelung dahingehend, dass die Stimmübertragung auf ein anderes Kuratoriumsmitglied zulässig war. Diese Stimmübertragung war schriftlich oder elektronisch zu bestätigen. Jedes Mitglied im Kuratorium durfte maximal zwei Stimmen führen.

An vier Sitzungen des Kuratoriums (in den Jahren 2007, 2009, 2013 und 2014) nahmen als Vertreter von Kuratoriumsmitgliedern Personen teil, die keine Kuratoriumsmitglieder waren. Diese Vertreter beteiligten sich auch an den Abstimmungen.

6.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Kuratorium die in der Geschäftsordnung vorgesehene Vertretungsregelung nicht durchgehend einhielt.

Der RH empfahl der Stiftung, künftig die in der Geschäftsordnung vorgesehene Vertretungsregelung einzuhalten, die eine Vertretung nur durch andere Kuratoriumsmitglieder ermöglicht.

6.3 *Laut Stellungnahme der Stiftung werde die satzungskonforme Vertretung künftig genau beachtet.*

Aufgabenerfüllung durch die Stiftungsorgane

Derivatивgeschäfte

7.1 (1) Das Kuratorium hatte über die in der Satzung ausdrücklich angeführten Zuständigkeiten (z.B. Bestellung und Abberufung der Geschäftsführer, Genehmigung von Voranschlag und Rechnungsabschluss) hinaus die Zuständigkeit zur Beschlussfassung über alle Angelegenheiten der Stiftungsverwaltung, soweit diese nicht durch die Satzung oder durch die Geschäftsordnung den Geschäftsführern oder anderen Personen übertragen waren. Die – aus zwei Mitgliedern bestehende – Geschäftsführung hatte die laufenden Geschäfte im Rahmen der Satzung, der Geschäftsordnung, der Richtlinien für die Geschäftsführung sowie der Kuratoriums- und Ausschussbeschlüsse zu führen.¹⁷

Die Geschäftsordnung enthielt keine Bestimmungen über Derivatивgeschäfte. Für Derivatивgeschäfte war eine Zuständigkeit des Kuratoriums gegeben, weil dieses nach der Satzung über alle nicht ausdrücklich der Geschäftsführung zugewiesenen Stiftungsangelegenheiten zu entscheiden hatte. Ausdrücklich geregelt war hingegen die Zuständig-

¹⁷ Daneben hatten die Geschäftsführer Tätigkeitsberichte, Rechnungsabschlüsse und Budgets zu erstellen und an Kuratoriumssitzungen teilzunehmen.



Aufgabenerfüllung durch die
Stiftungsorgane

Österreichische Studentenförderungstiftung

keit für die Aufnahme von Darlehen und Krediten. Diese bedurften im Falle des Überschreitens betragsmäßig festgelegter Wertgrenzen der Zustimmung des Kuratoriums¹⁸ bzw. des vom Kuratorium gebildeten Ständigen Ausschusses¹⁹.

Die Geschäftsführung informierte den vom Kuratorium gebildeten Ständigen Ausschuss im November 2005 über die grundsätzliche Absicht, eine Cap-Vereinbarung abzuschließen, „um damit längerfristig die günstige Zinssituation für die Finanzierung der Projekte abzusichern“.

(2) Die Geschäftsführung der Stiftung schloss in der Folge im Zeitraum 2006 bis 2008 folgende Derivatgeschäfte ab (jeweils über einen Nominalbetrag²⁰ von 14 Mio. EUR ohne Bindung an ein Grundgeschäft), ohne zuvor das Kuratorium oder den Ständigen Ausschuss vom Inhalt der konkret beabsichtigten Geschäfte nachweislich zu informieren und deren Zustimmung einzuholen:

| Datum des Abschlusses | Bezeichnung des Derivatgeschäfts ¹ | Beschlussfassung des Kuratoriums | Beschlussfassung des Ständigen Ausschusses |
|-----------------------|---|----------------------------------|--|
| 15. Februar 2006 | Cap und Knock Out Cap (Laufzeit: Februar 2006 bis Februar 2022) | nicht erfolgt | nachträglicher Bericht der Geschäftsführung im März 2006 genehmigt |
| 15. Februar 2006 | Swaption (Laufzeit: Februar 2014 bis Februar 2022) | nicht erfolgt | nachträglicher Bericht der Geschäftsführung im März 2006 genehmigt |
| 9. Oktober 2008 | Zinsswap (Laufzeit: Oktober 2008 bis Februar 2014) | nicht erfolgt | Geschäftsabschluss nachträglich im Dezember 2008 genehmigt |

¹ nähere Details zu diesen Derivatgeschäften siehe TZ 8

Quellen: Stiftung; Darstellung RH

Im März 2006 genehmigte der Ständige Ausschuss einen nachträglichen Bericht der Geschäftsführung über die zuvor (im Februar 2006) bereits erfolgten Geschäftsabschlüsse (Cap und Knock Out Cap; Swaption).

Im Oktober 2008 schloss die Geschäftsführung neuerlich ein Derivatgeschäft (Zinsswap) ab, ohne zuvor die Zustimmung des Kuratoriums oder des Ständigen Ausschusses einzuholen. Auf Grundlage eines erst nach dem Geschäftsabschluss im Dezember 2008 erstellten Berichts der Geschäftsführung genehmigte der Ständige Ausschuss diesen Geschäftsabschluss im Dezember 2008 nachträglich.

¹⁸ Wertgrenze von 1 Mio. ATS (rd. 72.673 EUR) gemäß der bis 2010 geltenden Geschäftsordnung

¹⁹ Wertgrenze von 500.000 ATS (rd. 36.336 EUR) gemäß der bis 2010 geltenden Geschäftsordnung

²⁰ Dieser Betrag liegt der Berechnung der von den Vertragsparteien zu leistenden (Ausgleichs-)Zahlungen zugrunde.

Aufgabenerfüllung durch die Stiftungsorgane

Die Stiftung verfügte über kein Internes Kontrollsystem, das sichergestellt hätte, dass das Kuratorium und der Ständige Ausschuss zeitgerechte Information über alle beabsichtigten zustimmungspflichtigen Geschäftsabschlüsse erhielten und die Geschäftsabschlüsse erst nach ihrer Zustimmung erfolgten.

(3) Im September 2013 schloss die nunmehrige Geschäftsführung mit Zustimmung des Kuratoriums und des Ständigen Ausschusses mit der Bank folgende Vereinbarung über Derivatengeschäfte ab:

| Tabelle 2: Vereinbarung vom September 2013 über Derivatengeschäfte | | | |
|--|---|--|--|
| Datum des Abschlusses | Bezeichnung des Derivatgeschäfts | Beschlussfassung des Kuratoriums | Beschlussfassung des Ständigen Ausschusses |
| 13. September 2013 | sofortige Beendigung von Cap, Knock Out Cap und Swaption aus 2006 sowie des Zinsswaps aus 2008 (ursprünglich vereinbarte Laufzeit bis Februar 2022 bzw. Februar 2014) | Zustimmung mit Umlaufbeschluss vom August 2013 | Zustimmung mit Beschluss vom 4. September 2013 |
| 30. September 2013 | neuerlicher Abschluss eines Zinsswaps (Laufzeit: September 2013 bis Februar 2022) mit verringertem Festzinssatz | Zustimmung mit Umlaufbeschluss vom August 2013 | Zustimmung mit Beschluss vom 4. September 2013 |

Quellen: Stiftung; Darstellung RH

Die – nunmehr nach Zustimmung des Kuratoriums und des Ständigen Ausschusses abgeschlossene – Vereinbarung beinhaltete die Beendigung sämtlicher zum damaligen Zeitpunkt bestehender Derivatengeschäfte (Swaption, Cap, Knock Out Cap und Zinsswap aus 2006 bzw. 2008) und den neuerlichen Abschluss eines Zinsswaps (mit einem verringerten Festzinssatz bei gleichbleibendem Nominalbetrag von 14 Mio. EUR). Dies führte zu einem verringerten Risikopotenzial und einem verringerten Aufwand für die Stiftung (siehe TZ 8).

7.2 Der RH kritisierte, dass die Geschäftsführung der Stiftung im Zeitraum 2006 bis 2008 Derivatengeschäfte ohne die nach der Satzung erforderliche vorherige Genehmigung des Kuratoriums abgeschlossen hatte und erachtete eine nachträgliche Berichterstattung oder Vorlage zur Genehmigung durch den Ständigen Ausschuss für nicht ausreichend. Dies vor allem deswegen, weil Derivatengeschäfte keine laufenden Geschäfte der Stiftung waren und nicht in die Zuständigkeit der Geschäftsführung fielen. Vielmehr war eine Zuständigkeit des Kuratoriums gegeben, weil dieses nach der Satzung über alle nicht ausdrücklich der Geschäftsführung zugewiesenen Stiftungsangelegenheiten zu entscheiden hatte. Überdies ändern Derivatengeschäfte die Grundstruktur von Krediten und Darlehen und bedurften auch deshalb – ebenso



Aufgabenerfüllung durch die
Stiftungsorgane

Österreichische Studentenförderungstiftung

wie die in der Geschäftsordnung ausdrücklich geregelten Darlehen – der Zustimmung des Kuratoriums bzw. des Ständigen Ausschusses.

Erst im Jahr 2013 hielt die nunmehrige Geschäftsführung die Satzung ein, indem sie vor Geschäftsabschluss die Zustimmung des Kuratoriums und des Ständigen Ausschusses einholte.

Der RH beurteilte weiters kritisch, dass die Stiftung über kein Internes Kontrollsystem verfügte, das die zeitgerechte Information des Kuratoriums und des Ständigen Ausschusses von beabsichtigten zustimmungspflichtigen Geschäften sicherstellte.

Der RH empfahl dem Kuratorium der Stiftung zu prüfen, ob Ersatzansprüche gegen die frühere Geschäftsführung aus dem Abschluss der Derivatgeschäfte (2006 und 2008) ohne vorangegangene umfassende Information und Zustimmung des Kuratoriums bestehen. Allenfalls bestehende Ersatzansprüche wären zeitgerecht geltend zu machen.

Der RH empfahl der Stiftung, ein Internes Kontrollsystem einzurichten, um sicherzustellen, dass die Geschäftsführung das Kuratorium und den Ständigen Ausschuss vor dem Abschluss zustimmungspflichtiger Geschäfte zeitgerecht informiert und in den Entscheidungsprozess einbindet.

7.3 *Die Stiftung teilte in ihrer Stellungnahme mit, die Prüfung etwaiger Ersatzansprüche gegen frühere Geschäftsführer einem Rechtsanwalt zu übertragen.*

8.1 (1) Die von der Geschäftsführung der Stiftung in den Jahren 2006 und 2008 abgeschlossenen Derivatgeschäfte (siehe Tabelle 1, TZ 7) bezogen sich jeweils auf einen Nominalbetrag von 14 Mio. EUR und waren nicht an eines oder mehrere Darlehen der Stiftung (Grundgeschäfte) gebunden. Es war nicht dokumentiert, warum die Stiftung diesen Nominalbetrag vereinbarte. Der Nominalbetrag und die Laufzeit korrespondierten nicht mit laufenden Darlehen und Krediten der Stiftung. Referenzzinssatz war jeweils der 3-Monats-EURIBOR.

- Gemäß dem Cap und Knock Out Cap vom Februar 2006 glich bzw. gleicht die Bank der Stiftung von Februar 2006 bis Februar 2022 quartalsweise die Differenz zwischen dem Referenzzinssatz und dem mit 4,50 % festgelegten Capzinssatz aus, sofern der Referenzzinssatz 4,50 % überstieg.²¹ Die Bank hatte jedoch keine Zahlungen zu

²¹ Es war die Zinsdifferenz bezogen auf den Nominalbetrag von 14 Mio. EUR an einem vereinbarten Feststellungstag (für das jeweilige Quartal) maßgeblich.

Aufgabenerfüllung durch die Stiftungsorgane

leisten, wenn der Referenzzinssatz an dem vereinbarten Feststellungstag 6,50 % erreichte oder überschritt (Knock-Out-Zinssatz).

- Gemäß der mit dem Cap und dem Knock Out Cap verbundenen Swaption vom Februar 2006 konnte die Bank am 13. Februar 2014 eine Option auf einen Zinsswap ausüben. Nach diesem Zinsswap (Laufzeit Februar 2014 bis Februar 2022) hatte die Stiftung quartalsweise die Differenz²² zwischen dem Referenzzinssatz und dem vereinbarten Fixzinssatz von 4,50 % auszugleichen, sofern der Referenzzinssatz am vereinbarten Feststellungstag 4,50 % unterschritt. Hingegen hatte die Bank die Differenz zwischen diesen Zinssätzen auszugleichen, sofern der Referenzzinssatz am Feststellungstag 4,50 % überschritt. Die Stiftung übernahm mit der Swaption das Risiko, dass der Referenzzinssatz von Februar 2014 bis Februar 2022, demnach in einem beim Geschäftsabschluss noch fernen Zeitraum, den vereinbarten Fixzinssatz von 4,50 % unterschreiten würde.
- Gemäß dem im Oktober 2008 abgeschlossenen Zinsswap (Laufzeit Oktober 2008 bis Februar 2014 mit vorzeitigen Beendigungsmöglichkeiten für die Bank ab August 2010²³) hatte die Stiftung quartalsweise die Differenz²⁴ zwischen dem Referenzzinssatz und dem vereinbarten Fixzinssatz von 4,15 % auszugleichen, sofern der Referenzzinssatz am vereinbarten Feststellungstag 4,15 % unterschritt. Hingegen hatte die Bank die Differenz zwischen diesen Zinssätzen auszugleichen, sofern der Referenzzinssatz am Feststellungstag 4,15 % überschritt. Die Geschäftsführung der Stiftung hatte beim Abschluss dieses Zinsswaps die Erwartung, dass der Referenzzinssatz (3-Monats-EURIBOR) in den folgenden Jahren weiter ansteigen, jedenfalls aber über 4,15 % liegen würde, und übernahm das Risiko, dass der Referenzzinssatz von Oktober 2008 bis Februar 2014 den vereinbarten Fixzinssatz von 4,15 % unterschreiten würde.

Die Zahlungen aus den Derivatgeschäften erfolgten quartalsweise zu in den Vereinbarungen festgelegten Fälligkeitsterminen. Über diese Zahlungen hinaus leistete keiner der Vertragsteile eine Prämie (Prämienneutralität).²⁵

²² basierend auf dem Nominalbetrag von 14 Mio. EUR

²³ Die Bank hatte die Möglichkeit, den Zinsswap in jedem Quartal ab August 2010 zu beenden.

²⁴ basierend auf dem Nominalbetrag von 14 Mio. EUR

²⁵ Die von der Bank an die Stiftung zu leistende Prämie (für die Swaption) war genauso hoch wie die von der Stiftung an die Bank zu leistende Prämie (für den Cap und den Knock Out Cap) und hatte dasselbe Fälligkeitsdatum, so dass im Ergebnis Prämienneutralität bestand.



Aufgabenerfüllung durch die
Stiftungsorgane

Österreichische Studentenförderungstiftung

(2) Die Geschäftsführung informierte das Kuratorium und den Ständigen Ausschuss ab 2005 dahingehend, dass die Derivatgeschäfte der „prämienneutralen Absicherung der günstigen Zinssituation für die Finanzierung von Projekten“ dienen würden. Eine Darstellung und Bewertung des Risikos für die Stiftung bei Absinken des Referenzzinssatzes und einer Optionsannahme der Swaption durch die Bank war in dieser Information nicht enthalten. Die Geschäftsführung erwähnte insbesondere nicht die Risiken der Swaption (3-Monats-EURIBOR Referenzzinssatz gegen Fixzinssatz von 4,50 %), die sich aus der Option für die Bank und dem zeitlichen Abstand zwischen dem Vertragsabschluss (2006) und der vereinbarten Laufzeit (von 2014 bis 2022) ergaben.

(3) Aufgrund der Entwicklung des Referenzzinssatzes erfolgten von Februar 2006 bis September 2013 (Beendigung durch Vereinbarung mit der Bank) folgende Zahlungen:

In den Jahren 2007 und 2008 erhielt die Stiftung Zahlungen aus dem Cap in der Höhe von rd. 33.000 EUR, weil der Referenzzinssatz den vereinbarten Fixzinssatz von 4,50 % überstieg. Hingegen ergab sich für die Stiftung aus dem im Jahr 2008 abgeschlossenen Zinsswap bis zu dessen Beendigung im September 2013 ein negativer Saldo von 2,06 Mio. EUR, weil der Referenzzinssatz den vereinbarten Fixzinssatz von 4,15 % infolge der durch die Finanzkrise ausgelösten Zinsentwicklung ab Mai 2009 durchwegs unterschritt.

Tabelle 3: Aufwand und Ertrag aus den 2006 und bis 2008 abgeschlossenen Derivatgeschäften

| | Ertrag der Stiftung | Aufwand der Stiftung | Saldo von Aufwand und Ertrag |
|---|------------------------|-------------------------|---------------------------------|
| Cap und Knock Out Cap (Laufzeit: Februar 2006 bis zur vorzeitigen Beendigung im September 2013) | + 33.000 EUR | 0 EUR | + 33.000 EUR |
| Zinsswap (Laufzeit: Oktober 2008 bis zur vorzeitigen Beendigung im September 2013) | + 16.900 EUR | - 2,08 Mio. EUR | - 2,06 Mio. EUR |
| Summe | + 49.900 EUR | - 2,08 Mio. EUR | - 2,03 Mio. EUR |

Quellen: Stiftung; Darstellung RH

Für die Stiftung ergab sich demnach aus den in den Jahren 2006 und 2008 abgeschlossenen Derivatgeschäften bis zu deren Beendigung im September 2013 ein saldierter Aufwand von rd. 2,03 Mio. EUR (siehe Abbildung 3 im Anhang).

Aufgabenerfüllung durch die Stiftungsorgane

Die im September 2013 zwischen der Stiftung und der Bank abgeschlossene Vereinbarung – zur Verringerung der laufenden Zahlungen und zur Begrenzung des Risikos – beendete sämtliche zum damaligen Zeitpunkt bestehenden Derivate (Swaption, Cap, Knock Out Cap und Zinsswap).

Gleichzeitig schloss die Stiftung neuerlich einen Zinsswap mit einem verringerten Festzinssatz, dem 3-Monats-EURIBOR als Referenzzinssatz und einem unveränderten Nominalbetrag von 14 Mio. EUR bis ins Jahr 2022 ab.²⁶ Dieser Zinsswap hatte für die Stiftung bereits im Zeitpunkt seines Abschlusses einen negativen Barwert, weil der Referenzzinssatz (3-Monats-EURIBOR) den vereinbarten Festzinssatz unterschritt und ein Ansteigen des Referenzzinssatzes nicht zu erwarten war. Die Stiftung schloss die Vereinbarung mit der Bank unter Beiziehung externer Berater ab, denen sie Honorare von rd. 220.000 EUR leistete.

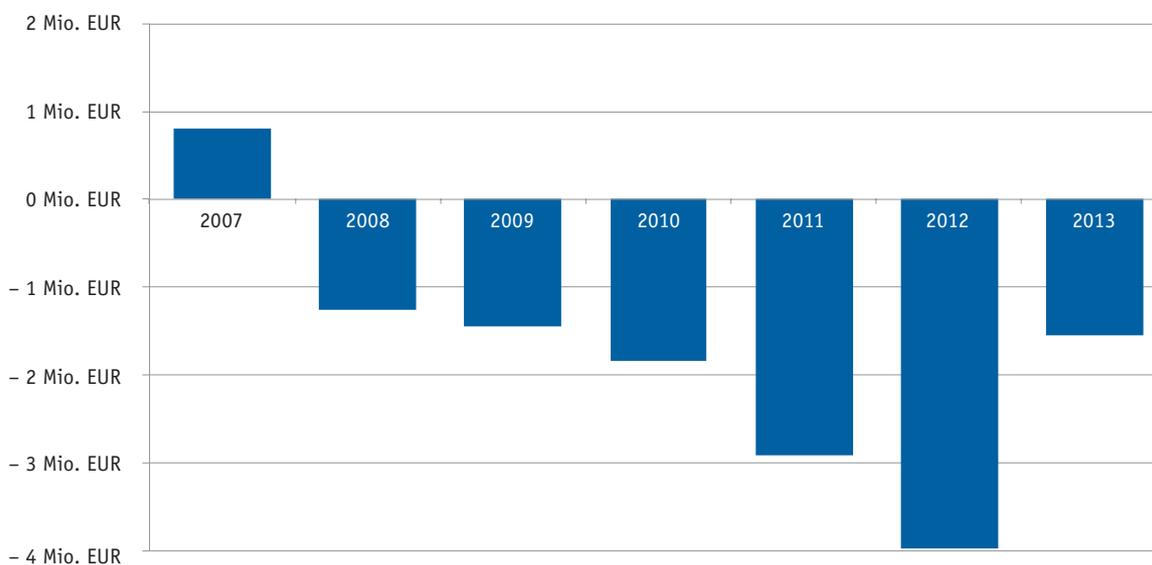
Aus dem im September 2013 abgeschlossenen Zinsswap musste die Stiftung bis Oktober 2014 aufgrund des den vereinbarten Festzinssatz unterschreitenden Referenzzinssatzes (3-Monats-EURIBOR) Zahlungen in der Höhe von rd. 380.000 EUR an die Bank leisten.

Im Zeitraum von Februar 2006 bis Oktober 2014 ergab sich für die Stiftung aus den Derivatgeschäften ein saldierter Gesamtaufwand von 2,41 Mio. EUR: 2,03 Mio. EUR bis September 2013 (siehe Tabelle 3) und 380.000 EUR von September 2013 bis Oktober 2014.

(4) Die Barwerte der von der Stiftung abgeschlossenen Derivatgeschäfte stellten sich seit 2007 wie folgt dar:

²⁶ Im Zuge der Verhandlungen einigte sich die Stiftung mit der Bank auch über eine Zinssatzreduktion bei einem bestehenden Darlehen.

Abbildung 1: Barwerte der Derivatgeschäfte jeweils zum 31. Dezember



Quellen: Stiftung; Darstellung RH

Die Barwerte der Derivatgeschäfte waren im Jahr 2007 aufgrund des höheren (4,50 % übersteigenden) Referenzzinssatzes (3-Monats-EURIBOR) positiv. Hingegen waren die Barwerte aufgrund des infolge der Finanzkrise fallenden und 4,50 % bzw. 4,15 % unterschreitenden 3-Monats-EURIBOR ab 2008 durchwegs negativ. Sie erreichten bis 2012 einen Wert von minus 3,97 Mio. EUR. Die Bank informierte die Geschäftsführung der Stiftung regelmäßig mittels Aufstellung und Bewertung über die Barwerte der Derivatgeschäfte. Diese waren in den Bilanzen der Jahre 2007 bis 2011 jedoch nicht dargestellt. Eine sich am Barwert orientierende Rückstellung für die aus den Derivatgeschäften voraussichtlich an die Bank zu leistenden Zahlungen war erstmals in der Bilanz des Jahres 2012 enthalten (siehe TZ 11).

8.2 (1) Der RH verwies vorab auf seine wesentlichen Prüfungsaussagen bzw. Empfehlungen zum Management von Derivaten aus früheren Gebarungsüberprüfungen betreffend das Finanzierungs- und Veranlagungsmanagement von ausgewählten Gebietskörperschaften (siehe u.a. Berichte des RH: Reihe Bund 2009/14, Reihe Oberösterreich 2013/1 oder Reihe Salzburg 2014/6):

- Derivatgeschäfte wären hinsichtlich Nominalbetrag, Währung und Laufzeit an bestehende Grundgeschäfte zu binden und unter Beachtung der vorgegebenen Risikolimits nur zu Absicherungszwecken abzuschließen. Die Durchführung von Derivatgeschäften zu reinen Spekulationszwecken kann nicht gerechtfertigt werden.

Aufgabenerfüllung durch die Stiftungsorgane

- Bei Absicherungsgeschäften, die nicht unmittelbar mit dem Grundgeschäft, sondern zeitversetzt abgeschlossen werden, sollten zur Beurteilung der zwischenzeitlichen Änderungen des Marktumfelds vor dem Abschluss grundsätzlich aktuelle Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt werden.

(2) Der RH hielt zu den überprüften Derivatgeschäften der Stiftung kritisch fest, dass die Derivatgeschäfte aus 2006 und 2008 hinsichtlich Nominalbetrag und Laufzeit nicht an bestehende Grundgeschäfte gebunden waren und weder der Nominalbetrag noch die Laufzeiten mit laufenden Darlehen und Krediten der Stiftung korrespondierten. Aufgrund der mangelnden Bindung an Grundgeschäfte und der Kombination Swaption mit Cap/Knock Out Cap waren die Derivatgeschäfte als spekulativ und risikoreich zu bezeichnen. Der RH betonte in diesem Zusammenhang kritisch die finanziellen Nachteile (saldierter Aufwand von rd. 2,03 Mio. EUR) für die Stiftung.

Der RH beurteilte die in den Jahren 2006 und 2008 abgeschlossenen Derivatgeschäfte auch deshalb kritisch, weil die Prämieneutralität gegenüber der von der Geschäftsführung angestrebten Zinssicherung (Absicherungszweck) im Vordergrund stand. Diesbezüglich wies der RH darauf hin, dass der im Oktober 2008 abgeschlossene Zinsswap wegen der der Bank eingeräumten vorzeitigen Beendigungsmöglichkeiten (ab August 2010) zur Zinssicherung nicht geeignet war. Überdies waren die im Jahr 2006 abgeschlossenen Derivatgeschäfte (Swaption in Kombination mit Cap/Knock Out Cap) nur eingeschränkt zur Zinssicherung geeignet. Die Bank als Käuferin der Swaption und Optionsnehmerin hätte im Jahr 2014 entscheiden können, ob sie bei – für sie vorteilhaftem – niedrigem Zinsniveau (3-Monats-EURIBOR weit unter 4,50 %) den Zinsswap annimmt oder bei einem – für sie nachteiligen – hohem Zinsniveau nicht annimmt. Die Stiftung wäre bei einem niedrigen Zinsniveau ab dem Jahr 2014 (3-Monats-EURIBOR unter 4,50 %) zu Zahlungen an die Bank verpflichtet gewesen. Hingegen hätte sie bei hohem Zinsniveau voraussichtlich keine Zahlungen der Bank erhalten.

Unter Hinweis auf seine Prüfungsaussagen bzw. Empfehlungen aus Anlass früherer Gebarungsüberprüfungen empfahl der RH der Stiftung, für allfällige zukünftige Derivatgeschäfte eine Bindung hinsichtlich Nominalbetrag und Laufzeit an bestehende Grundgeschäfte. Derivatgeschäfte sollten ausschließlich Absicherungszwecken dienen und für diese angestrebten Zwecke geeignet sein. Vor ihrem Abschluss wäre eine fundierte Risikostrategie zu entwickeln.



Aufgabenerfüllung durch die
Stiftungsorgane

BMVFW

Österreichische Studentenförderungstiftung

(3) Der RH wies kritisch auf den mangelhaften Informationsfluss zwischen den Stiftungsorganen betreffend die Zielsetzungen und Risiken der Derivatgeschäfte hin. Er empfahl der Stiftung, Maßnahmen zur Risikoidentifikation bei Vertragsabschlüssen auszuarbeiten und deren Umsetzung durch die Organe zu gewährleisten.

(4) Der RH nahm das Bemühen der Stiftung durch die Vereinbarung mit der Bank im September 2013 zur Minderung der finanziellen Nachteile aus den Derivatgeschäften und zur – im Vergleich zu den ursprünglichen Derivatgeschäften – Minderung des laufenden Aufwands zur Kenntnis. Die Stiftung hatte jedoch wegen des niedrigen Referenzzinssatzes (3-Monats-EURIBOR) weiterhin Zahlungen an die Bank (bis Oktober 2014 rd. 380.000 EUR) zu leisten. Der RH wies weiters kritisch darauf hin, dass erhebliche Beratungskosten anfielen (rd. 220.000 EUR) und auch weiterhin hinsichtlich Nominalbetrag und Laufzeit keine Bindungen an bestehende Grundgeschäfte bestanden.

8.3 *Die Stiftung führte in ihrer Stellungnahme aus, dass sie die 2006 und 2008 abgeschlossenen Derivatgeschäfte im Jahr 2013 neu verhandelt habe. Dies habe eine deutliche Verbesserung der Konditionen bewirkt. Die Stiftung habe die Beendigung der Geschäfte ohne verbesserten Neuausschluss geprüft, jedoch als nachteiliger verworfen. Maßnahmen zur Risikoidentifikation bei Vertragsabschlüssen würden intern geprüft. Der Abschluss neuer Derivatgeschäfte sei derzeit nicht vorgesehen. Es bestehe die Absicht, etwaige künftige Derivatgeschäfte an konkrete Grundgeschäfte zu binden.*

8.4 Der RH bekräftigte seine Empfehlung, allfällige künftige Derivatgeschäfte ausschließlich zu Absicherungszwecken abzuschließen und hinsichtlich Nominalbetrag und Laufzeit an bestehende Grundgeschäfte zu binden.

Veräußerung von
Liegenschaften

Wien VIII, Alser Straße

9.1 Die Liegenschaft Wien VIII, Alser Straße 33 (Standort eines ehemaligen Studentenheims) befand sich im Eigentum der Stiftung. Im Jahr 2007 räumte sie der Immobiliengesellschaft einer auf der Nachbarliegenschaft angesiedelten Privatklinik ein Baurecht für 99 Jahre zur Betriebserweiterung ein. Neben einer Einmalzahlung von 480.000 EUR vereinbarten die Vertragspartner außerdem einen jährlich an die Stiftung zu bezahlenden Bauzins von 90.000 EUR, der sich jährlich um 1,20 % gegenüber dem für das Vorjahr zu bezahlenden Bauzins erhöhte (Wertsicherung).

Aufgabenerfüllung durch die Stiftungsorgane

Im Jahr 2011 beauftragte die Stiftung einen Gutachter mit der Marktwertermittlung dieser – in guter Wohnlage befindlichen – Liegenschaft. Grundlage für die Wertermittlungen waren das Liegenschaftsbewertungsgesetz bzw. die ÖNORM B 1802 (Liegenschaftsbewertung). Den Marktwert der Liegenschaft – ohne Berücksichtigung des Baurechts – ermittelte der Gutachter in einem Vergleichsverfahren mit 2,32 Mio. EUR.

Der Gutachter ermittelte den Barwert des Baurechts mit 2,30 Mio. EUR (Ertragswertverfahren). Als Kapitalisierungszinssatz nahm er 4 % an. Der während der restlichen Nutzungsdauer (94 Jahre) unterstellte unveränderte jährliche Reinertrag war 94.400 EUR (siehe Abbildung 4 im Anhang).

Im Mai 2012 veräußerte die Stiftung die Liegenschaft nach Beschlussfassung im Kuratorium auf Grundlage der vom Gutachter ermittelten Marktwerte um einen Kaufpreis von 2,72 Mio. EUR an den Baurechtsnehmer, die Immobiliengesellschaft einer auf der Nachbarliegenschaft angesiedelten Privatklinik.

Die Stiftungsorgane nahmen keine komplexere Beurteilung der Angemessenheit des Kaufpreises im Hinblick auf den bereits bestehenden Baurechtsvertrag und den für den Kaufinteressenten gegenüber dem Vergleichswert erhöhten Wert der Liegenschaft (Erweiterungsmöglichkeit der auf dem Nachbargrundstück betriebenen Privatklinik) vor.

Ausgehend von der möglichen Bandbreite eines Kalkulationszinssatzes zwischen 3 % und 5 %²⁷ und der vereinbarten Wertsicherung des Bauzinses (Erhöhung jährlich um 1,20 %) ergaben sich in einem dynamischen Verfahren der Investitionsrechnung (laut Berechnung des RH) Barwerte der Bauzinszahlungen aus dem Baurechtsvertrag zwischen 2,43 Mio. EUR und 4,28 Mio. EUR (siehe Abbildung 5 im Anhang). Der von der Stiftung erzielte Verkaufspreis von 2,72 Mio. EUR lag innerhalb der vom RH ermittelten Bandbreite der Barwerte, jedoch nahe an deren unterem Ende.

- 9.2** Der RH vermisste bei der Liegenschaftstransaktion Alser Straße weitreichendere betriebswirtschaftliche Überlegungen hinsichtlich des Zeitpunkts der Veräußerung und der Höhe des Verkaufspreises. Die Stiftung veräußerte zwar die Liegenschaft zu einem höheren Preis, als der von ihr beauftragte Gutachter in seiner Marktwertermittlung festge-

²⁷ Diese Bandbreite zog der RH für seine Berechnung vor dem Hintergrund einer Empfehlung des Hauptverbands der allgemein beeedeten und gerichtlich zertifizierten Sachverständigen Österreichs heran. Bei einer Wohnliegenschaft in guter Lage sieht diese Empfehlung Kapitalisierungszinssätze zwischen 3 % und 5 % vor.

stellt hatte, doch ergab eine dynamische Investitionsrechnung nach dem Kapitalwertverfahren, dass der Verkaufspreis am unteren Ende einer Bandbreite von Barwerten der Bauzinszahlungen aus dem Baurechtsvertrag lag. Solange der angebotene Kaufpreis den Barwert aus den zukünftigen Bauzinszahlungen nicht überschritt, wäre die Aufrechterhaltung des Baurechtsvertrags dem Liegenschaftsverkauf vorzuziehen gewesen.

Der RH vermisste auch aufgrund des für den Kaufinteressenten gegenüber dem Vergleichswert erhöhten Wertes der Liegenschaft (Erweiterungsmöglichkeit einer auf dem Nachbargrundstück betriebenen Privatklinik) eine komplexere Beurteilung der Angemessenheit des Kaufpreises.

Der RH empfahl der Stiftung, bei allfälligen zukünftigen Liegenschafts- und Investitionsentscheidungen im Zusammenhang mit Baurechtsvereinbarungen neben den Wertermittlungsverfahren gemäß Liegenschaftsbewertungsgesetz bzw. ÖNORM B 1802 auch dynamische Verfahren der Investitionsrechnung anzuwenden. Des Weiteren wäre bei der Kaufpreisvereinbarung die Interessenlage auf Käuferseite verstärkt auszuloten und ein für den Kaufinteressenten – über den Vergleichswert hinausgehender – erhöhter Wert der Liegenschaft (z.B. wegen einer Erweiterungsmöglichkeit des Unternehmens) zu berücksichtigen.

- 9.3** *Laut Stellungnahme der Stiftung würden deren Organe selbstverständlich auch künftig nach der bestmöglichen Veräußerung von Liegenschaften trachten. Der Verkaufspreis der Liegenschaft Alser Straße habe den errechneten Wert in dem vor der Veräußerung erstellten Gutachten überstiegen. Die Käuferin sei aufgrund des ihr bereits zuvor eingeräumten Baurechts die einzige realistische Käuferin gewesen. Dies habe den Kaufpreis tendenziell reduziert, nicht erhöht, weil die Privatklinik aufgrund des Baurechts bereits zuvor eine Erweiterungsmöglichkeit gehabt habe.*

Die Stiftung werde bei künftigen Investitionsentscheidungen dynamische Verfahren in die Beurteilung einbeziehen.

- 9.4** Der RH hielt an seiner Auffassung fest, dass die Liegenschaft Alser Straße für die Immobiliengesellschaft der benachbarten Privatklinik einen gegenüber dem Vergleichswert erhöhten Wert hatte. Die Stiftung verabsäumte es bereits beim Abschluss des Baurechtsvertrags im Jahr 2007, diesen erhöhten Wert bei der Bemessung des Bauzinses zu berücksichtigen, indem sie einen Bauzins von 90.000 EUR jährlich (rd. 4 % des Verkehrswerts der Liegenschaft) mit einer unter der durch-

Aufgabenerfüllung durch die Stiftungsorgane

schnittlichen Inflationsrate gelegenen Wertsicherung von 1,2 % jährlich vereinbarte.

Der RH verwies weiters darauf, dass die Immobiliengesellschaft der Privatklinik aufgrund des Ankaufs der Liegenschaft (Mai 2012) zusätzliche – über die bloße Erweiterungsmöglichkeit hinausgehende – Vorteile hatte. Insbesondere entfielen die im Baurechtsvertrag enthaltenen Nutzungsbeschränkungen und die Verpflichtung zur Errichtung eines Gebäudes innerhalb von sieben Jahren. Auch diese Vorteile wären bei der Bemessung des Kaufpreises zu berücksichtigen gewesen.

Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest, bei der Kaufpreisvereinbarung die Interessenlage auf Käuferseite verstärkt auszuloten und einen für den Kaufinteressenten – über den Vergleichswert hinausgehenden – erhöhten Wert der Liegenschaft zu berücksichtigen.

Graz VI., Hafnerriegel

- 10.1** Die Stiftung war seit 1974 Eigentümerin des Objekts Graz VI., Hafnerriegel 53. Die Liegenschaft befindet sich im Stadtteil Jakomini in guter Wohnlage. Auf der Liegenschaft befindet sich ein 20-stöckiges Hochhaus, das die Stiftung als Studentenheim nutzte.

Aufgrund eines Kuratoriumsbeschlusses vom November 2009 veräußerte die Stiftung dieses Objekt im Juli 2010 um 4,60 Mio. EUR, nachdem sie eine (zuvor beabsichtigte) Sanierung als unwirtschaftlich verworfen hatte. Im Kaufvertrag ließ sich die Stiftung das Recht einräumen, das Objekt ab dem Übergabestichtag weitere zwei Jahre (bis zur Inbetriebnahme eines Ersatzstandorts) unentgeltlich als Studentenheim zu nützen. Die Käuferin verpflichtete sich (für sich selbst und ihre Rechtsnachfolger), in dem Objekt kein Studentenheim zu betreiben.

Die Geschäftsführung der Stiftung fragte vor der Veräußerung zwar bei einzelnen potenziellen Kaufinteressenten an, führte jedoch kein Bietverfahren durch. Die der Auswahl potenzieller Kaufinteressenten zugrunde liegenden Kriterien waren nicht dokumentiert.

Der Veräußerung lag eine Marktwertermittlung zugrunde, die aufgrund des Ertragswertverfahrens einen Marktwert von 4,56 Mio. EUR feststellte. Dabei ging die Stiftung von einer fortdauernden Nutzung des unveränderten Objekts als Studentenheim aus.



Aufgabenerfüllung durch die
Stiftungsorgane

BMWFW

Österreichische Studentenförderungstiftung

Die Erwerberin errichtete in dem Objekt nach Schließung des Studentenheims geförderte Mietwohnungen (voraussichtliche Fertigstellung Februar 2015).

- 10.2** Der RH kritisierte, dass die Stiftungsorgane (Geschäftsführung und Kuratorium) kein Bietverfahren durchführten und der Veräußerung eine Marktwertermittlung zugrunde legten, die von einer weiteren Nutzung als Studentenheim ausging, obwohl der Kaufvertrag eine solche Nutzung ausdrücklich ausschloss. Hingegen blieben die Erträge aus einer – nach Durchführung von Adaptierungen – möglichen Vermietung von Wohnungen unberücksichtigt, obwohl sich das Objekt in einer guten Wohnlage befand. Nach Ansicht des RH wäre zur Maximierung des Verkaufserlöses die Durchführung eines Bietverfahrens geboten gewesen.

Der RH empfahl der Stiftung, beim Verkauf von Liegenschaften die Grundsätze des Bietverfahrens anzuwenden, um alle am Markt befindlichen Interessenten anzusprechen und das Erlöspotenzial bestmöglich ausschöpfen zu können.

- 10.3** *Laut Stellungnahme der Stiftung werde sie künftig beim Verkauf von Liegenschaften Bietverfahren als Möglichkeit, das Erlöspotenzial auszuschöpfen, in Betracht ziehen.*

Wirtschaftliche Lage

Vermögens- und
Kapitallage der
Stiftung

- 11.1** (1) Vor dem Hintergrund der Derivatgeschäfte (siehe TZ 7 und 8) sowie der Liegenschaftstransaktionen (siehe TZ 2, 9 und 10) stellte sich die Vermögens- und Kapitallage der Stiftung gemäß den Rechnungsabschlüssen seit 2010 wie folgt dar:

Wirtschaftliche Lage

| Tabelle 4: Bilanzen 2007 bis 2013 | | | | | | | |
|--|------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| | in Mio. EUR (gerundet) | | | | | | |
| Anlagevermögen | 52,05 | 49,87 | 51,27 | 42,76 | 44,73 | 46,59 | 46,87 |
| Umlaufvermögen | 6,75 | 4,61 | 3,05 | 14,55 | 9,28 | 10,57 | 7,95 |
| Rechnungs- abgrenzungsposten | 0,10 | 0,08 | 0,10 | 0,09 | 0,11 | 0,10 | 0,10 |
| Summe Aktiva | 58,90 | 54,56 | 54,41 | 57,40 | 54,11 | 57,26 | 54,93 |
| Eigenkapital | 2,55 | 2,48 | 3,05 | 4,67 | 4,60 | 4,28 | 5,66 |
| Investitionszuschüsse | 19,84 | 18,60 | 17,18 | 12,36 | 13,18 | 13,63 | 13,18 |
| Rückstellungen | 2,33 | 0,36 | 0,26 | 5,57 | 4,94 | 8,13 | 4,60 |
| Verbindlichkeiten | 33,62 | 32,71 | 33,69 | 34,48 | 31,13 | 30,96 | 31,15 |
| Rechnungs- abgrenzungsposten | 0,56 | 0,41 | 0,24 | 0,32 | 0,27 | 0,25 | 0,34 |
| Summe Passiva | 58,90 | 54,56 | 54,41 | 57,40 | 54,11 | 57,26 | 54,93 |

Quellen: Stiftung; Darstellung RH

Das in der Bilanz der Stiftung dargestellte Anlagevermögen waren hauptsächlich Grundstücke und Bauten (Studentenheime), Anlagen in Bau sowie die Einrichtung der Studentenheime. Das Umlaufvermögen der Stiftung bestand neben Forderungen größtenteils aus Guthaben bei Kreditinstituten und Wertpapieren.

Die in den Jahresabschlüssen dargestellte Position des Eigenkapitals hatte sich hauptsächlich aufgrund der Dotierung von Gewinnrücklagen im überprüften Zeitraum auf 5,66 Mio. EUR erhöht (siehe TZ 12).

Neben Investitionszuschüssen (siehe TZ 12) und Rückstellungen stellten Verbindlichkeiten, insbesondere solche gegenüber Kreditinstituten aus dem Erwerb von Liegenschaften und Gebäuden bzw. zu deren Errichtung den größten Teil der passivseitigen Bilanzpositionen dar.

(2) Die Bilanzen der Jahre 2008 bis 2011 enthielten keine Darstellung der Derivatgeschäfte, obwohl die Bank die Stiftung jährlich über deren negativen Barwert informierte (siehe TZ 8).²⁸ Die bilanzielle Darstellung erfolgte erst in der Bilanz des Jahres 2012 durch die Bildung einer Rückstellung für Derivatgeschäfte in der Höhe des negativen Barwerts (– 3,97 Mio. EUR) zum 31. Dezember 2012. Durch diese erstmalige Dotierung einer Rückstellung für Derivatge-

²⁸ Die Lageberichte zu den Jahresabschlüssen für 2010 und 2011 führen die Derivatgeschäfte als Methoden zur Absicherung im Sinne von § 243 Abs. 3 Z 5 UGB an, ohne jedoch deren Risiken darzustellen.

schäfte im Jahr 2012 stiegen die gesamten Rückstellungen auf über 8 Mio. EUR (davon 3,97 Mio. EUR für Derivatgeschäfte). Infolge der Beendigung eines Großteils der Zinssicherungsgeschäfte durch Vereinbarung mit der Bank (siehe TZ 7 und 8) verringerten sich die Rückstellungen im Jahr 2013 auf 4,60 Mio. EUR (davon 1,54 Mio. EUR für Derivatgeschäfte).

- 11.2** Der RH kritisierte, dass die Geschäftsführung der Stiftung in die Rechnungsabschlüsse (Bilanzen) der Jahre 2008 bis 2011 keine Rückstellungen für die voraussichtlichen Verbindlichkeiten aus den Derivatgeschäften aufnahm, obwohl Auflistungen und Bewertungen der negativen Barwerte vorlagen. Im Hinblick auf diese fehlenden Rückstellungen gaben die Bilanzen im Zeitraum 2008 bis 2011 keinen vollständigen Überblick über die Vermögenslage der Stiftung.

Um ein getreues Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu gewährleisten, empfahl der RH – dem Vollständigkeitsgrundsatz der ordnungsgemäßen Buchführung folgend – die bilanzielle Darstellung aller buchungspflichtigen Geschäftsfälle sowie deren Risiken.

- 11.3** *Die Stiftung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass alle erkennbaren Risiken bilanziert würden.*

Eigenkapitaldarstellung in der Bilanz

- 12.1** (1) Die Organe der Stiftung waren gemäß § 14 Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz verpflichtet, jährlich einen – vom Abschlussprüfer geprüften – Rechnungsabschluss vorzulegen. Dieser hatte mindestens die Einnahmen und Ausgaben der Stiftung während des abgelaufenen Kalenderjahres sowie den Vermögensstand der Stiftung, aufgegliedert in Stammvermögen und sonstiges Vermögen zum 31. Dezember des abgelaufenen Kalenderjahres zu enthalten. Das Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz sah in § 14 Abs. 1 für das der Stiftung gewidmete Vermögen – sofern der Stifter nichts anderes bestimmt hatte – eine Veranlagung nach Mündelgeld gemäßer Art vor (siehe auch §§ 215 ff. ABGB).

Die Geschäftsführung der Stiftung erstellte unter sinngemäßer Anwendung der §§ 224 ff. Unternehmensgesetzbuch (UGB) – vom Abschlussprüfer geprüfte – Rechnungsabschlüsse, die aus einer Bilanz sowie einer Gewinn- und Verlustrechnung bestanden. Dabei stellte sie das Eigenkapital²⁹ samt einer als Stiftungsvermögen bezeichneten Unterposition in den Bilanzen von 2007 bis 2013 folgendermaßen dar:

²⁹ Das UGB sah in § 224 Abs. 3 eine Gliederung des Postens Eigenkapital in Nennkapital, Kapitalrücklagen, Gewinnrücklagen und Bilanzgewinn/-verlust (und davon Gewinn-/Verlustvortrag) vor.

Wirtschaftliche Lage

| Tabelle 5: Eigenkapital 2007 bis 2013 | | | | | | | |
|--|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| | in Mio. EUR (gerundet) | | | | | | |
| Stiftungsvermögen | 2,65 | 2,55 | 2,48 | 2,25 | 2,25 | 2,27 | 2,03 |
| Gewinnrücklagen | 0,00 | 0,00 | 0,80 | 2,43 | 2,33 | 2,25 | 3,63 |
| Jahresgewinn(+)/ -verlust(-) | - 0,10 | - 0,07 | - 0,23 | 0,00 | 0,02 | - 0,24 | 0,00 |
| Eigenkapital (Summe) | 2,55 | 2,48 | 3,05 | 4,67 | 4,60 | 4,28 | 5,66 |

Quellen: Stiftung – Jahresabschlüsse 2007 bis 2013

Die Stiftung untergliederte das Eigenkapital in Stiftungsvermögen, Gewinnrücklagen und den aus der Gewinn- und Verlustrechnung resultierenden Jahresgewinn/-verlust. Dabei bildete die Position Stiftungsvermögen einen sich ständig verändernden Ausgleichsposten für den ausgewiesenen Jahresgewinn/-verlust. Durch die Dotierung von freien Rücklagen veränderte sich der ausgewiesene Jahresgewinn/-verlust (Ergebnis der Gewinn- und Verlustrechnung). Dieser vergrößerte bzw. verringerte im Folgejahr die Position des Stiftungsvermögens.

Das solcherart als variabler Bestandteil des Eigenkapitals dargestellte Stiftungsvermögen war nicht mit dem von der Stifterin gewidmeten Stammvermögen der Stiftung im Sinne von § 14 des Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetzes identisch. Die Rechnungsabschlüsse enthielten keine Darstellung dieses Stammvermögens der Stiftung im Sinne des Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetzes, das sich nach der Veräußerung eines von der ÖH gestifteten Baurechts (siehe TZ 2) aus dem – für die Stiftungszwecke zu verwendenden – Verkaufserlös von 10,70 Mio. EUR und dem (noch verbliebenen) zweiten von der Stifterin gewidmeten Baurecht zusammensetzte.

(2) Die Gliederung des Eigenkapitals entsprach nicht § 224 Abs. 3 UGB. Diese Bestimmung sah eine Gliederung in das Nennkapital (entspricht sinngemäß dem Stammvermögen der Stiftung), Kapitalrücklagen, Gewinnrücklagen und den Bilanzgewinn (und davon Gewinnvortrag/Verlustvortrag) vor.

(3) Die Investitionszuschüsse³⁰ (13,18 Mio. EUR laut Bilanz 2013, siehe TZ 11) waren auf der Passivseite der Bilanz getrennt vom Eigenkapital als gesonderte Position dargestellt; sie waren jedoch gemäß den Controlling-Richtlinien des Bundes³¹ zu den Eigenmitteln zu zählen. Das BMWFW verpflichtete die Stiftung bei Gewährung dieser Zuschüsse, den Betrieb der geförderten Studentenheime für 40 Jahre bei Neuerrichtung bzw. für 30 Jahre im Fall der Sanierung aufrechtzuerhalten und stellte diese Betriebspflicht und eine allfällige Rückzahlungsverpflichtung (nur für Verstöße gegen Förderungsbedingungen) im Grundbuch sicher. Da das BMWFW ab Mai 2010 (für Neuerrichtungen) bzw. Ende 2011 (für Sanierungen) generell keine Investitionsförderung für Studentenheime zusagte, war mittelfristig mit einer Verringerung dieser Bilanzposition zu rechnen.³²

12.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass das von der Stifterin gewidmete Stammvermögen der Stiftung gemäß § 14 des Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetzes in den Bilanzen der Jahresabschlüsse nicht gesondert ausgewiesen war. Deshalb konnte aufgrund der Jahresabschlüsse nicht nachvollzogen werden, ob dieses Vermögen entsprechend den Bestimmungen des Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetzes nach mündelsicherer Art veranlagt worden war. Überdies entsprach die in den Bilanzen vorgenommene Gliederung des Eigenkapitals nicht den von der Stiftung sinngemäß angewandten Bestimmungen des UGB (§ 224 Abs. 3 UGB).

Der RH empfahl der Stiftung, das von der Stifterin gewidmete Stammvermögen der Stiftung gemäß § 14 Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz (Baurecht an einer Liegenschaft und Erlös von 10,70 Mio. EUR aus dem Verkauf des weiteren gestifteten Baurechts) in den Jahresabschlüssen gesondert darzustellen und bei einer allfälligen Neuveranlagung von Stiftungsvermögen sicherzustellen, dass die ins Auge gefasste Veranlagungsform jedenfalls dem gesetzlichen Gebot der Sicherheit entspricht.

Der RH empfahl der Stiftung weiters, das Eigenkapital unter sinngemäßer Anwendung des UGB (§ 224 Abs. 3 UGB) in das von der Stifterin eingebrachte Stammvermögen der Stiftung, die Kapitalrücklagen,

³⁰ Das BMWFW zahlte im Zeitraum 2007 bis 2013 (aufgrund von Förderungszusagen aus 2007 bis 2011) an die Stiftung insgesamt rd. 7,72 Mio. EUR an Investitionsförderung für die Neuerrichtung und die Sanierung von Studentenheimen aus. Die Auszahlungen erfolgten nach Vorlage von Verwendungsnachweisen (Abrechnungsbelegen), die vom BMWFW gekennzeichnet („entwertet“) wurden.

³¹ BGBl. II Nr. 319/2002 i.d.G.F.

³² Die Stiftung erlangte wegen der generell nicht mehr gewährten Förderungszusagen für die bei Abschluss der Gebarungsüberprüfung laufende Sanierung eines Standorts und für den Erwerb eines neuen zusätzlichen Standorts keine Investitionszuschüsse.

Wirtschaftliche Lage

die Gewinnrücklagen und den Bilanzgewinn/-verlust (= Ergebnisvortrag) zu gliedern.

12.3 *Zur Vermögensdarstellung teilte die Stiftung in ihrer Stellungnahme mit, dass eine verbale Beschreibung des Stammvermögens bereits im Anhang zum Jahresabschluss 2014 enthalten sei. Die Stiftung habe den Erlös aus der Veräußerung des Baurechts Führichgasse im Jahr 2009 für die Neuerrichtung und Sanierung von Studentenheimen verwendet und somit in Liegenschaften mündelsicher und satzungskonform eingesetzt. Die Stiftung werde künftig bei der Darstellung des Eigenkapitals den Gewinn oder Verlust jeweils gesondert ausweisen und nicht mit der Position Stiftungsvermögen saldieren.*

12.4 Der RH entgegnete der Stiftung, dass § 14 Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz die Darstellung des von der Stifterin eingebrachten Stammvermögens zwingend vorsieht. Eine bloß verbale Darstellung des Stammvermögens wäre insbesondere deshalb nicht ausreichend, weil die Stiftung aus der Veräußerung eines von der Stifterin zugewendeten Baurechts einen wiederum für Stiftungszwecke zu verwendenden Geldbetrag (10,70 Mio. EUR) erlöste. Es wäre im Jahresabschluss im Einzelnen darzustellen, wofür die Stiftung diesen – einen Teil des Stammvermögens bildenden – Veräußerungserlös verwendete (z.B. für die Anschaffung einer Liegenschaft, die Errichtung eines Studentenheims etc.).

Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest, das von der Stifterin gewidmete Stammvermögen der Stiftung gemäß § 14 Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz (Baurecht an einer Liegenschaft und Erlös von 10,70 Mio. EUR aus dem Verkauf des weiteren gestifteten Baurechts) in den Jahresabschlüssen gesondert darzustellen und bei einer allfälligen Neuveranlagung von Stiftungsvermögen sicherzustellen, dass die ins Auge gefasste Veranlagungsform jedenfalls dem gesetzlichen Gebot der Sicherheit entspricht.

Liquide Mittel

13.1 Der Kassabestand und die Guthaben bei Kreditinstituten der Stiftung (liquide Mittel) stellten sich seit 2007 wie folgt dar:

Tabelle 6: Kassabestand, Guthaben bei Kreditinstituten 2007 bis 2013

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|------------------------|------|------|------|------|------|------|
| | in Mio. EUR (gerundet) | | | | | | |
| Kassabestand, Guthaben bei Kreditinstituten | 1,44 | 0,98 | 0,65 | 7,89 | 6,24 | 7,77 | 5,21 |

Quellen: Stiftung – Jahresabschlüsse 2007 bis 2013

Der Kassabestand und die Guthaben bei Kreditinstituten der Stiftung (liquide Mittel) stiegen von 2009 bis 2010 – hauptsächlich aufgrund der Veräußerung eines Baurechts um 10,70 Mio. EUR (siehe TZ 2) und einer Liegenschaft in Graz um 4,60 Mio. EUR (siehe TZ 10) – um mehr als das Zwölfwache auf rd. 14 % der Bilanzsumme und waren höher als die gesamten Umsatzerlöse für das Jahr 2010 (6,14 Mio. EUR, siehe TZ 14). In den folgenden Jahren veränderte sich die Höhe der liquiden Mittel kaum und blieb zwischen rd. 9,50 % bis rd. 13,50 % der Bilanzsumme bzw. in der Größenordnung des Jahreswerts der Umsatzerlöse.

Die Stiftung verfügte bis 2014 über kein Liquiditätskonzept. Die liquiden Mittel waren zum Großteil auf Bankkonten mit kurzfristiger Bindung (sogenannte Festgeldkonten) veranlagt. Die Verzinsung dieser Kontoguthaben betrug zur Zeit der Gebarungsüberprüfung zwischen 0,40 % und 1 %. Die Geschäftsführung der Stiftung beabsichtigte, den überwiegenden Teil der liquiden Mittel für Sanierungen von Objekten und den künftigen Ankauf eines weiteren Heimstandorts zu verwenden.

Im Jahr 2014 erstellte die Geschäftsführung ein Liquiditätskonzept, nachdem die Stiftung eine Vereinbarung über den Ankauf eines weiteren Heimstandorts getroffen hatte. Dieses Liquiditätskonzept sah unter anderem die Verringerung der liquiden Mittel auf 1,59 Mio. EUR bis 2016 vor.

- 13.2** Der RH kritisierte, dass die Stiftung bis 2014 über kein Liquiditätskonzept verfügte. Überlegungen der Geschäftsführung, die liquiden Mittel durch künftige, nicht terminisierte Sanierungsmaßnahmen und den Ankauf eines weiteren Heimstandorts zu reduzieren, machte ein Liquiditätskonzept nicht entbehrlich. Ein Liquiditätskonzept wäre insbesondere erforderlich gewesen, um die bestmögliche Veranlagung der finanziellen Mittel bis zur Durchführung der geplanten Maßnahmen (Sanierung, Erwerb eines weiteren Heimstandorts) sicherzustellen.

Der RH nahm zur Kenntnis, dass die Stiftung im Jahr 2014 ein langfristiges Liquiditätskonzept erstellt hatte.

Wirtschaftliche Lage

13.3 *Laut Stellungnahme der Stiftung sei die Feststellung des RH, dass die Stiftung bis 2014 über kein Liquiditätskonzept verfügt habe, nicht richtig. Die Stiftung habe die dem RH vorgelegte Darstellung seit dem 2. Quartal 2013 angewandt. Bereits im März 2012 habe z.B. auch der Ständige Ausschuss die Veranlagung der liquiden Mittel in Abstimmung mit geplanten Projekten behandelt. Die bestmögliche Veranlagung sei das erklärte Ziel der Stiftung. Diese sei angesichts der aktuellen Marktlage jedoch nicht ertragreich.*

13.4 Der RH entgegnete der Stiftung, dass die dem RH vorgelegten kurz- bzw. langfristigen Liquiditätskonzepte mit August bzw. November 2014 datiert waren. Für das Jahr 2013 lag dem RH hingegen kein schriftliches und vom zuständigen Organ beschlossenes Liquiditätskonzept vor. Im März 2012 erörterte der Ständige Ausschuss, ob im Einzelnen bezeichnete Sanierungs- bzw. Ausbauprojekte mit Eigenmitteln der Stiftung erfolgen sollten. Derartige Überlegungen zur Finanzierung einzelner Sanierungs- bzw. Ausbauprojekte machten jedoch ein umfassendes, auf sämtliche liquide Mittel der Stiftung bezogenes Konzept nicht entbehrlich.

Der RH wies deshalb den Vorwurf der Stiftung, Unrichtiges festgestellt zu haben, entschieden zurück und hielt daher an seiner Beurteilung fest, dass bis 2014 kein Liquiditätskonzept vorlag, welches die bestmögliche Veranlagung der finanziellen Mittel bis zur Durchführung der geplanten Maßnahmen (Sanierung, Erwerb eines weiteren Heimstandorts) sichergestellt hätte.

Ertragslage der
Stiftung

14.1 Die Ertragslage der Stiftung stellte sich seit 2010 gemäß den Jahresabschlüssen (Gewinn- und Verlustrechnung) wie folgt dar:

Tabelle 7: Ertragslage der Stiftung 2010 bis 2013

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|------------------------|-------------|---------------------|---------------------------|
| | in Mio. EUR (gerundet) | | | |
| Umsatzerlöse | 6,14 | 6,46 | 7,22 | 7,84 |
| sonstige Erträge | 17,78 ¹ | 2,37 | 5,49 ¹ | 1,66 |
| Materialaufwand | - 5,85 | - 2,22 | - 2,67 | - 4,22 |
| Personalaufwand | - 3,57 | - 2,58 | - 2,55 | - 2,51 |
| Abschreibungen | - 11,38 ² | - 2,10 | - 2,26 | - 2,28 |
| sonstige betriebliche Aufwendungen | - 1,82 | - 1,03 | - 0,71 | - 0,73 |
| Betriebserfolg (Zwischensumme) | 1,29 | 0,91 | 4,52 | - 0,23³ |
| Finanzerfolg | - 0,88 | - 0,87 | - 4,73 ⁴ | 1,62 ⁵ |
| Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (Zwischensumme) | 0,40 | 0,04 | - 0,21 | 1,38 |
| Steuern vom Einkommen und Ertrag | - | - 0,02 | - 0,02 | - |
| Dotierung Gewinnrücklagen | - 0,40 | - | - | - 1,38 |
| Jahresgewinn/-verlust (Summe) | 0,00 | 0,02 | - 0,24 | 0,00 |

¹ überwiegend Erträge aus dem Abgang von Anlagevermögen

² überwiegend aus einer Sonderabschreibung wegen Änderung der Nutzungsdauer bei Gebäuden

³ negativer Betriebserfolg infolge erhöhter Materialaufwendungen für die Sanierung eines Studentenheims

⁴ negativer Finanzerfolg von 4,73 Mio. EUR wegen erstmaliger Bildung einer Rückstellung für Derivatgeschäfte (TZ 11)

⁵ positiver Finanzerfolg wegen teilweiser Auflösung der Rückstellung für Derivatgeschäfte nach Glattstellung (Abschluss einer Vereinbarung mit der Bank)

Quellen: Stiftung – Jahresabschlüsse 2010 bis 2013

Die Stiftung generierte ihre Umsatzerlöse hauptsächlich durch Studentenheimbeiträge³³. Weiters erzielte sie Erträge durch den Abgang von Anlagevermögen (in den Jahren 2010 und 2012) sowie aus der Auflösung von Investitionszuschüssen.

Aufwandsseitig waren Abschreibungen auf das Anlagevermögen, der Materialaufwand und der Personalaufwand die größten Positionen.

Die Stiftung erzielte mit Ausnahme des Jahres 2013 (negativer Betriebserfolg wegen erhöhtem Materialaufwand durch Sanierung von zwei Studentenheimen) jährlich positive Betriebserfolge.

Dem entgegengesetzt ergab sich aufgrund laufender Zinsaufwendungen für Darlehen und Derivatgeschäfte (siehe TZ 8) in jedem Geschäftsjahr mit Ausnahme von 2013 (einmaliges positives Finanzergebnis wegen Glattstellung von Derivatgeschäften) ein negativer Finanzerfolg. Im

³³ Anteil Studentenheimbeiträge an gesamten Umsatzerlösen 2013: 86,2 %

Wirtschaftliche Lage

Jahr 2012 betrug dieser 4,73 Mio. EUR, weil in diesem Jahr die Stiftung erstmalig eine Rückstellung für die Derivatgeschäfte bildete.

- 14.2** Der RH wies darauf hin, dass durch die vorhandene Erlös- und Aufwandsstruktur der Hauptzweck der Stiftung – die Bereitstellung und Verwaltung von Wohnraum – stets gesichert war und positive Betriebserfolge erzielt wurden. Der RH hielt jedoch fest, dass sich ein negativer Betriebserfolg bereits bei zwei umfangreicheren Sanierungen – wie beispielsweise im Jahr 2013 – mit rd. 0,23 Mio. EUR ergab.

Kritisch wies der RH auf die negativen Finanzerfolge – verursacht durch Zinsaufwendungen für Darlehen und Derivatgeschäfte – der vergangenen Jahre hin. Sollten diese in den Folgejahren – in der Größenordnung positiver Betriebserfolge oder noch höher – bestehen, könnte dies für die Stiftung nach dem Aufbrauchen vorhandener Rücklagen zur Aufgabe strategischer Ziele, zur verzögerten Durchführung von Sanierungen bis hin zur Aufgabe einzelner Standorte führen.

Der RH empfahl der Stiftung – vor allem auch im Hinblick auf die laufenden Aufwendungen aus den Derivatgeschäften (siehe TZ 8) –, ein Risikomonitoring hinsichtlich des Finanzerfolgs sicherzustellen.

Internes Kontrollsystem

Allgemeines

- 15.1** Ein Internes Kontrollsystem, das die zeitgerechte Information des Kuratoriums und des Ständigen Ausschusses über die von der Geschäftsführung beabsichtigten zustimmungspflichtigen Geschäftsabschlüsse sicherstellte, war nicht vorhanden (siehe TZ 7).

Die Geschäftsführung implementierte und dokumentierte lediglich unter anderem zur Sicherstellung ordnungsgemäßer, wirtschaftlicher, effizienter und wirksamer Arbeits- und Betriebsabläufe 67 Prozesse des laufenden Geschäftsbetriebs für Führungskräfte und Mitarbeiter. Diese betrafen z.B. Beschaffungsvorgänge, den Zahllauf (siehe TZ 16), die Kassenverwaltung, das Beschwerdemanagement, die Mitarbeiter-schulung und Betreuung sowie die Einrichtung, Betreuung und Rückstellung von IT-Arbeitsplätzen. Diese Prozessbeschreibungen sowie Funktionsbeschreibungen bildeten den Kern des Internen Kontrollsystems (IKS) zur Steuerung und Überwachung der Stiftung. Den Prozess- und Funktionsbeschreibungen lag keine systematische Analyse der für die Stiftung bestehenden Risiken zugrunde.

Sämtliche Prozessbeschreibungen der Stiftung enthielten die Aussagen und Definitionen zu

- Ziel und Zweck,
- Zuständigkeit,
- Geltungsbereich sowie
- Ablauf und Beschreibung.

Die Geschäftsführung hatte keine Übersicht, welche der teilweise bereits mehrere Jahre alten Prozessbeschreibungen noch aktuell waren. In Teilbereichen (z.B. hinsichtlich der IT-Arbeitsplätze) bestanden mehrere detaillierte Prozessbeschreibungen. Kontrollinstrumente für den grundlegenden Prozess der Befassung des Kuratoriums vor dem Abschluss zustimmungspflichtiger Rechtsgeschäfte fehlten.

Hinsichtlich der – für die Erzielung von Umsätzen wesentlichen – Heimplatzvergabe bestand keine verbindliche Prozessbeschreibung (siehe TZ 3). Die Regelung des Zahlenslaufs wies Mängel auf (siehe TZ 16).

- 15.2** Der RH beurteilte kritisch, dass den Prozessbeschreibungen keine Analyse der für die Stiftung bestehenden Risiken zugrunde lag und dass diese teilweise nicht auf dem aktuellen Stand waren. Weiters waren die Anzahl und Detaillierung der in den Prozessbeschreibungen geregelten Abläufe des laufenden Geschäftsverkehrs (z.B. drei Prozesse für IT-Arbeitsplätze) in Relation zu den Bedürfnissen der Stiftung zu hoch. Hingegen fehlten Kontrollinstrumente, welche einen für die Stiftung grundlegenden Prozess, und zwar die Befassung des Kuratoriums vor dem Abschluss zustimmungspflichtiger Rechtsgeschäfte, wirksam sicherstellten. Überdies war die für die Erzielung von Umsätzen bedeutsame Heimplatzvergabe nicht verbindlich geregelt.

Der RH empfahl der Stiftung, eine Analyse der für die Stiftung bestehenden Risiken durchzuführen und auf Grundlage der Ergebnisse die Prozessbeschreibungen auf die für die Stiftung risikorelevanten Kernprozesse zu konzentrieren und laufend zu aktualisieren.

- 15.3** *Die Stiftung schloss sich in ihrer Stellungnahme der Kritik des RH an, wonach zu viele Prozesse dokumentiert worden seien. Aufgrund des Umfangs der Dokumentation habe die Stiftung nur wenige dieser Prozesse jemals tatsächlich implementiert. Diese seien deshalb nicht aktuell. Die Stiftung werde den wichtigen Kernprozess der Heimplatzvergabe im Sinne der Empfehlungen des RH ergänzen. In einem laufenden*

Internes Kontrollsystem

Projekt durchforste die Stiftung die alten Prozessbeschreibungen und konzentrierte diese auf wenige wichtige Prozesse.

Zahllauf

- 16.1** Ein Kernprozess für die Stiftung ist die Durchführung eines regelmäßigen (meist wöchentlichen) Zahllaufs sowohl im Lieferanten- als auch Kundenzahlungsverkehr.

Die vom Kuratorium beschlossene Geschäftsordnung regelte unter anderem die Vertretung der Stiftung im Geldverkehr nach außen. Bis zu einem Betrag von 10.000 EUR zeichnete ein Geschäftsführer alleine und bis zu einem Betrag von 70.000 EUR zeichneten die beiden Geschäftsführer gemeinsam. Darüber hinaus hatten der Vorsitzende des Kuratoriums oder sein Stellvertreter und zumindest ein Geschäftsführer gemeinsam zu zeichnen.

Der Zahllauf begann damit, dass die Buchhaltungsabteilung der Stiftung einen Zahlungsvorschlag erstellte und die Daten zur Verarbeitung in IT-Systemen (Buchhaltung und Bank) erfasste. Nach einer Vier-Augen-Kontrolle im Vorprozess (durch den bestellenden Mitarbeiter und den freigebenden Mitarbeiter) erfolgte die Genehmigung durch die Geschäftsführung. Diese nahmen in der Regel beide Geschäftsführer, in Ausnahmefällen (etwa bei urlaubsbedingter Abwesenheit) jedoch nur ein Geschäftsführer vor. Nach positiver Prüfung gab die Geschäftsführung eine für Online-Banking benötigte Transaktionsnummer (TAN) schriftlich zur Durchführung des Zahllaufs an die Buchhaltungsabteilung weiter. Die Buchhaltungsabteilung führte die Zahlung danach durch.

Im Zahlungsverkehr nach außen (gegenüber der kontoführenden Bank) trat oftmals nur ein Mitglied der Geschäftsführung auf. Zahlungen über 70.000 EUR führte die Stiftung in zumindest einem Fall ohne Zeichnung des Vorsitzenden des Kuratoriums durch.

- 16.2** Der RH kritisierte die schriftliche Weitergabe der TAN von der Geschäftsführung an die Buchhaltungsabteilung, weil das Risiko der missbräuchlichen Verwendung der TAN durch Abänderung der Zahlungsempfänger und der Zahlungsbeträge bestand. Das Vier-Augen-Prinzip war bei der Durchführung der Zahlungen deshalb nicht wirksam sichergestellt. Aufgrund der hohen Liquidität (siehe TZ 13) sah der RH darin ein großes Risikopotenzial für die Stiftung.



Internes Kontrollsystem

BMWFW

Österreichische Studentenförderungstiftung

Der RH empfahl der Geschäftsführung der Stiftung, beim Online-Banking die schriftliche Weitergabe der TAN an die Buchhaltungsabteilung zu unterlassen und die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips bei der Durchführung von Zahlungen wirksam sicherzustellen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Organe der Stiftung die Vorgaben der Geschäftsordnung betreffend die Vertretung im Zahlungsverkehr nach außen nicht einhielten. Der RH kritisierte, dass

- die Genehmigung der Zahlungen teilweise nur durch einen Geschäftsführer erfolgte, obwohl nach der Geschäftsordnung eine Vertretung durch beide Geschäftsführer vorgesehen war, und
- der Vorsitzende des Kuratoriums bei Zahlungen über 70.000 EUR in zumindest einem Fall nicht mitunterzeichnete.

Er empfahl der Geschäftsführung und dem Kuratorium der Stiftung, beim Zahlungsverkehr nach außen die Bestimmungen der Geschäftsordnung einzuhalten.

16.3 *Laut Stellungnahme der Stiftung habe die Geschäftsführung den Zahllauf unmittelbar nach dem Hinweis des RH dahingehend umgestellt, dass das Vier-Augen-Prinzip auch bei der Eingabe der TAN gewährleistet war. Mittlerweile würden die TAN überhaupt nicht mehr schriftlich weitergegeben, jegliches Missbrauchsrisiko sei nunmehr ausgeschlossen.*

Die Geschäftsführung habe die Einbindung des Kuratoriumsvorsitzenden im Zahlungsverkehr nach außen bei Rechnungen über 70.000 EUR durch Anweisung an die betreffenden Mitarbeiter sichergestellt. Es sei eine Anpassung der Geschäftsordnung angedacht, um die Bestimmungen über Vertretung nach außen auch z.B. in Urlaubsfällen uneingeschränkt einhalten zu können.

Vergabe von Leistungen

17.1 Seit April 2013 (Beginn der Projektvorbereitung) führte die Stiftung aufgrund eines verbindlichen Projekthandbuchs eine bauliche Sanierung des Studentenheims in Wien IX, Boltzmanngasse 10 mit geschätzten Gesamtausgaben von rd. 1,87 Mio. EUR durch.³⁴ Der Projektabschluss (Übergabe an den Nutzer) war für Mitte Februar 2015 vorgesehen. Die Projektleitung und die Projektsteuerung nahm ein Mitarbeiter der Stiftung wahr.³⁵

³⁴ Der Sanierung lag eine Wirtschaftlichkeitsberechnung zugrunde.

³⁵ Die Projektsteuerung hatte bis Juni 2014 ein externer Konsulent durchgeführt. Ab Juli 2014 (Baubeginn) übernahm die Stiftung diese selbst.

Vergabe von Leistungen

Die Stiftung nahm die Vergabe der Leistungen auf Grundlage des Bundesvergabegesetzes 2006, BGBl. I Nr. 17/2006, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 128/2013 (BVerG 2006) vor. Die Stiftung hatte keine die gesetzlichen Bestimmungen ergänzenden internen Vergaberichtlinien erlassen.

Die Stiftung erteilte die Bauaufträge im Unterschwellenbereich nach Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung (Baumeisterarbeiten, Heizung-Klima-Lüftung-Sanitär) oder nach Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung (sonstige Gewerke).³⁶

Die Auftragsvergabe an die Planer und sonstigen Konsulenten (Auftragswert jeweils unter 100.000 EUR) erfolgte hingegen durch Direktvergaben, und zwar vorwiegend an Unternehmer, die bereits länger für die Stiftung tätig waren oder nach deren Beurteilung über eine entsprechende einschlägige Qualifikation verfügten. Die Prüfung der Preisangemessenheit erfolgte auf Grundlage von Gebührenordnungen oder Stundensätzen. Es war hingegen nicht dokumentiert, dass die Stiftung Vergleichsangebote eingeholt hatte.

- 17.2** Der RH beurteilte kritisch, dass die Stiftung vor den Direktvergaben an Planer und Konsulenten keine Vergleichsangebote einholte und dadurch mögliche Preisvorteile (z.B. mögliche höhere Preisnachlässe auf das in den Gebührenordnungen vorgesehene Honorar) nicht nutzen konnte. Der RH bemängelte weiters das Fehlen von internen Vergaberichtlinien, die insbesondere Regelungen zur Vorgangsweise bei Direktvergaben zu enthalten hätten.

Der RH empfahl, im Falle von Direktvergaben zumindest Vergleichsangebote einzuholen und die eingeholten Preisauskünfte schriftlich zu dokumentieren. Weiters wären interne Vergaberichtlinien zu erlassen, die insbesondere die Vorgangsweise bei Direktvergaben zu regeln hätten.

- 17.3** *Laut Stellungnahme der Stiftung sei eine interne Vergaberichtlinie insbesondere für Direktvergaben an Planer und Konsulenten für Bauprojekte in Vorbereitung.*

³⁶ § 37 BVerG 2006

Schlussempfehlungen

18 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an die Geschäftsführung und das Kuratorium der Österreichischen Studentenförderungstiftung hervor:

(1) Es wäre sicherzustellen, dass das in der Satzung vorgesehene Kriterium der Bedürftigkeit bei der Vergabe von Studentenheimplätzen tatsächlich Berücksichtigung findet, und zwar durch die Festlegung von Einkommensgrenzen, das regelmäßige Einfordern von Nachweisen für deren Einhaltung und eine verbindliche Prozessbeschreibung für die Heimplatzvergabe. (TZ 3)

(2) Die Satzung wäre betreffend das Kriterium österreichische Staatsbürgerschaft an die gesetzlichen Vorgaben anzupassen. (TZ 4)

(3) Es wäre eine Änderung der Satzung im Sinne der ursprünglichen Intention der Stifterin dahingehend vorzunehmen, dass die Bundesvertretung der ÖH entsprechend den jeweils aktuellen Mandatsverhältnissen im Kuratorium vertreten ist. (TZ 5)

(4) Künftig wäre die in der Geschäftsordnung vorgesehene Vertretungsregelung einzuhalten, die eine Vertretung von Kuratoriumsmitgliedern nur durch andere Kuratoriumsmitglieder ermöglicht. (TZ 6)

(5) Das Bestehen von Ersatzansprüchen gegen die frühere Geschäftsführung aus dem Abschluss der Derivatengeschäfte (2006 und 2008) ohne vorangegangene umfassende Information und Zustimmung des Kuratoriums wäre zu überprüfen. Allenfalls bestehende Ersatzansprüche wären zeitgerecht geltend zu machen. (TZ 7)

(6) Ein Internes Kontrollsystem wäre einzurichten, um sicherzustellen, dass die Geschäftsführung das Kuratorium und den Ständigen Ausschuss vor dem Abschluss zustimmungspflichtiger Geschäfte zeitgerecht informiert und in den Entscheidungsprozess einbindet. (TZ 7)

(7) Allfällige zukünftige Derivatengeschäfte wären hinsichtlich Nominalbetrag und Laufzeit an bestehende Grundgeschäfte zu binden. Derivatengeschäfte sollten ausschließlich Absicherungszwecken dienen und für diese angestrebten Zwecke geeignet sein. Vor ihrem Abschluss wäre eine fundierte Risikostrategie zu entwickeln. (TZ 8)

Schlussempfehlungen

(8) Maßnahmen zur Risikoidentifikation bei Vertragsabschlüssen wären auszuarbeiten und deren Umsetzung durch die Organe zu gewährleisten. (TZ 8)

(9) Bei allfälligen zukünftigen Liegenschafts- und Investitionsentscheidungen im Zusammenhang mit Baurechtsvereinbarungen wären neben den Wertermittlungsverfahren gemäß Liegenschaftsbewertungsgesetz bzw. der ÖNORM B 1802 auch dynamische Verfahren der Investitionsrechnung anzuwenden. (TZ 9)

(10) Bei Kaufpreisvereinbarungen über Liegenschaften wäre die Interessenlage auf Käuferseite verstärkt auszuloten und ein für den Kaufinteressenten – über den Vergleichswert hinausgehender – erhöhter Wert der Liegenschaft (z.B. wegen einer Erweiterungsmöglichkeit des Unternehmens) zu berücksichtigen. (TZ 9)

(11) Beim Verkauf von Liegenschaften wären die Grundsätze des Bietverfahrens anzuwenden, um alle am Markt befindlichen Interessenten anzusprechen und das Erlöspotenzial bestmöglich ausschöpfen zu können. (TZ 10)

(12) Um ein getreues Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu gewährleisten, wären – dem Vollständigkeitsgrundsatz der ordnungsgemäßen Buchführung folgend – alle buchungspflichtigen Geschäftsfälle sowie deren Risiken bilanziell darzustellen. (TZ 11)

(13) Das Stammvermögen der Stiftung wäre in den Jahresabschlüssen gesondert darzustellen. Bei einer allfälligen Neuveranlagung von Stiftungsvermögen wäre sicherzustellen, dass die ins Auge gefasste Veranlagungsform jedenfalls dem gesetzlichen Gebot der Sicherheit entspricht. (TZ 12)

(14) Das Eigenkapital wäre unter sinngemäßer Anwendung des UGB (§ 224 Abs. 3 UGB) in das von der Stifterin eingebrachte Stammvermögen der Stiftung, die Kapitalrücklagen, die Gewinnrücklagen und den Bilanzgewinn/-verlust (= Ergebnisvortrag) zu gliedern. (TZ 12)

(15) Insbesondere im Hinblick auf die laufenden Aufwendungen aus den Derivatивgeschäften wäre ein Risikomonitoring hinsichtlich des Finanzerfolgs sicherzustellen. (TZ 14)

(16) Eine Analyse der für die Stiftung bestehenden Risiken wäre durchzuführen. Auf Grundlage der Ergebnisse dieser Analyse wären die Prozessbeschreibungen auf die für die Stiftung risikorelevanten Kernprozesse zu konzentrieren und laufend zu aktualisieren. (TZ 15)



(17) Beim Online-Banking wäre die schriftliche Weitergabe der Transaktionsnummern (TAN) an die Buchhaltungsabteilung zu unterlassen und die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips bei der Durchführung von Zahlungen wirksam sicherzustellen. (TZ 16)

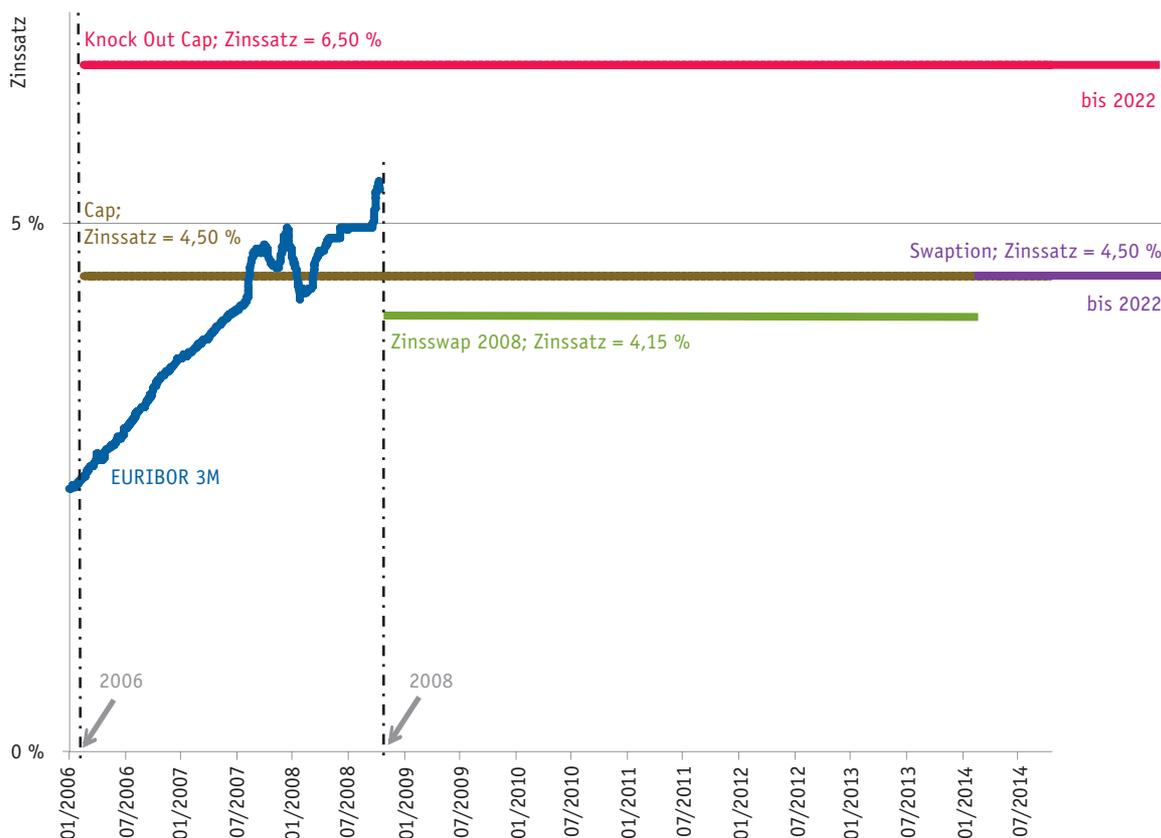
(18) Beim Zahlungsverkehr nach außen wären die Bestimmungen der Geschäftsordnung einzuhalten. (TZ 16)

(19) Im Falle von Direktvergaben wären zumindest Vergleichsangebote einzuholen. Die eingeholten Preisauskünfte wären schriftlich zu dokumentieren. Weiters wären interne Vergaberichtlinien zu erlassen, die insbesondere die Vorgangsweise bei Direktvergaben zu regeln hätten. (TZ 17)

ANHANG

Die folgende Abbildung 2 zeigt die Zinssätze und Laufzeiten der von der Stiftung im Februar 2006 (Cap und Knock Out Cap sowie Swaption) und im Oktober 2008 (Zinsswap) angeschlossenen Derivatgeschäfte. Des Weiteren ist die Entwicklung des Referenzzinssatzes (3-Monats-EURIBOR) bis zum Abschluss des Zinsswap im Oktober 2008 ersichtlich.

Abbildung 2: Derivatgeschäfte 2006 und 2008 – Zinssätze und Laufzeiten

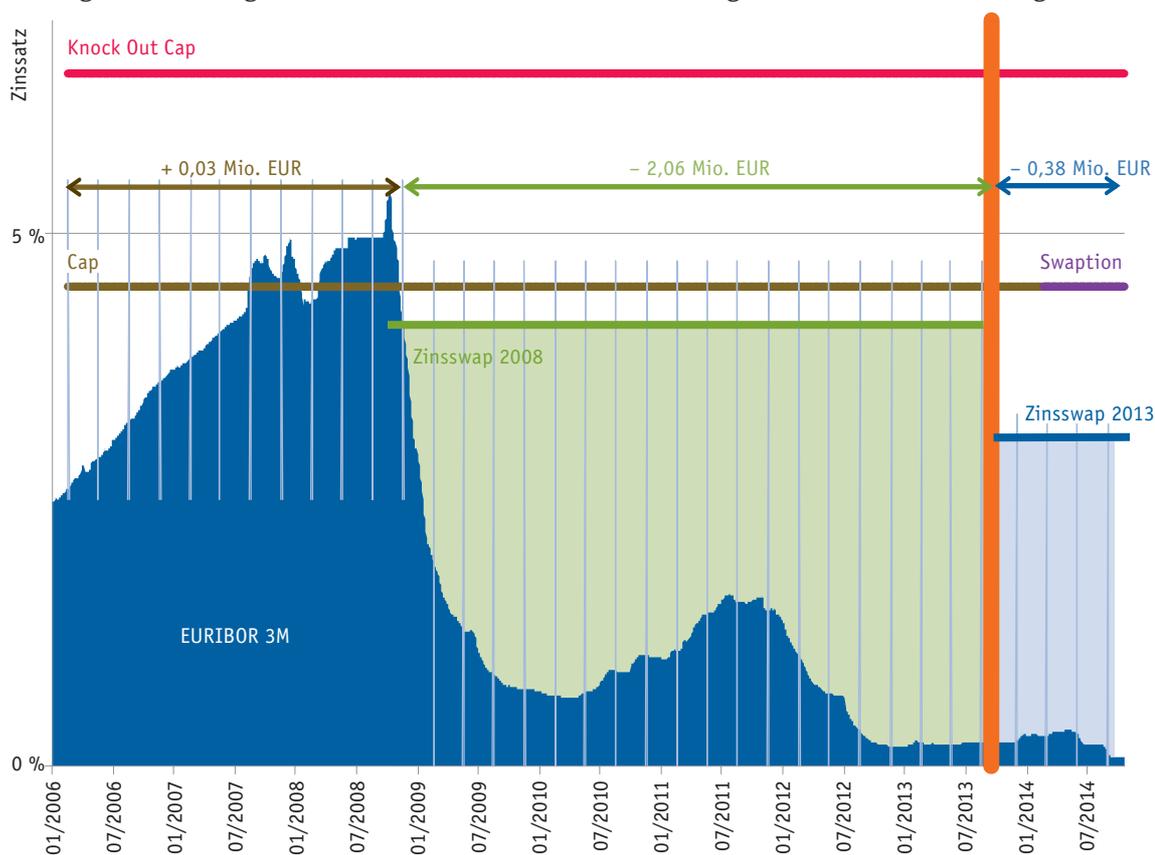


Quellen: Stiftung; Darstellung RH

ANHANG

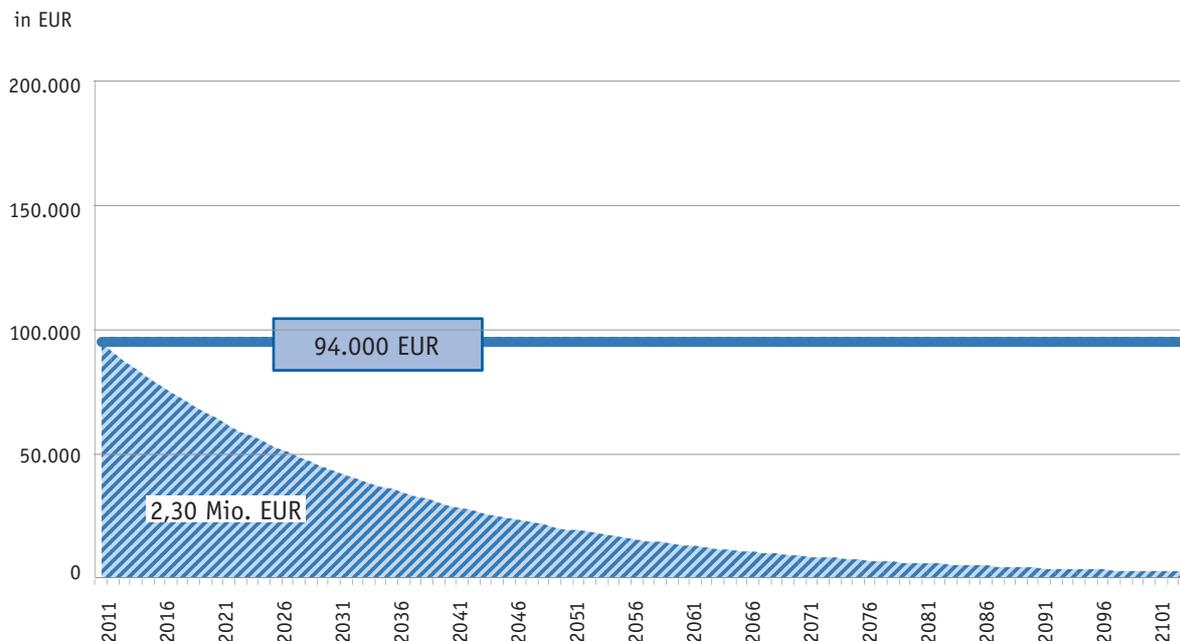
Die folgende Abbildung 3 zeigt die Differenz zwischen den in den Derivatgeschäften vereinbarten Zinssätzen und dem Referenzzinssatz (3-Monats-EURIBOR). Diese Differenz ist bezogen auf einen Nominalbetrag von 14 Mio. EUR von den Vertragsparteien quartalsweise auszugleichen. Dabei entstand aus dem Cap vom Februar 2006 ein für die Stiftung positiver Saldo von rd. 33.000 EUR. Hingegen entstand aus dem Zinsswap vom Oktober 2008 bis zu dessen Glattstellung im September 2013 ein negativer Saldo für die Stiftung von 2,06 Mio. EUR. Infolge der Vereinbarung mit der Bank vom September 2013 verringerten sich die von der Stiftung an die Bank zu leistenden Zahlungen (TZ 8).

Abbildung 3: Zahlungen aus den 2006, 2008 und 2013 abgeschlossenen Derivatgeschäften



Quellen: Stiftung; EURIBOR; Darstellung RH

Abbildung 4: Barwert des Baurechts auf der Liegenschaft Alser Straße laut Berechnung im Bewertungsgutachten

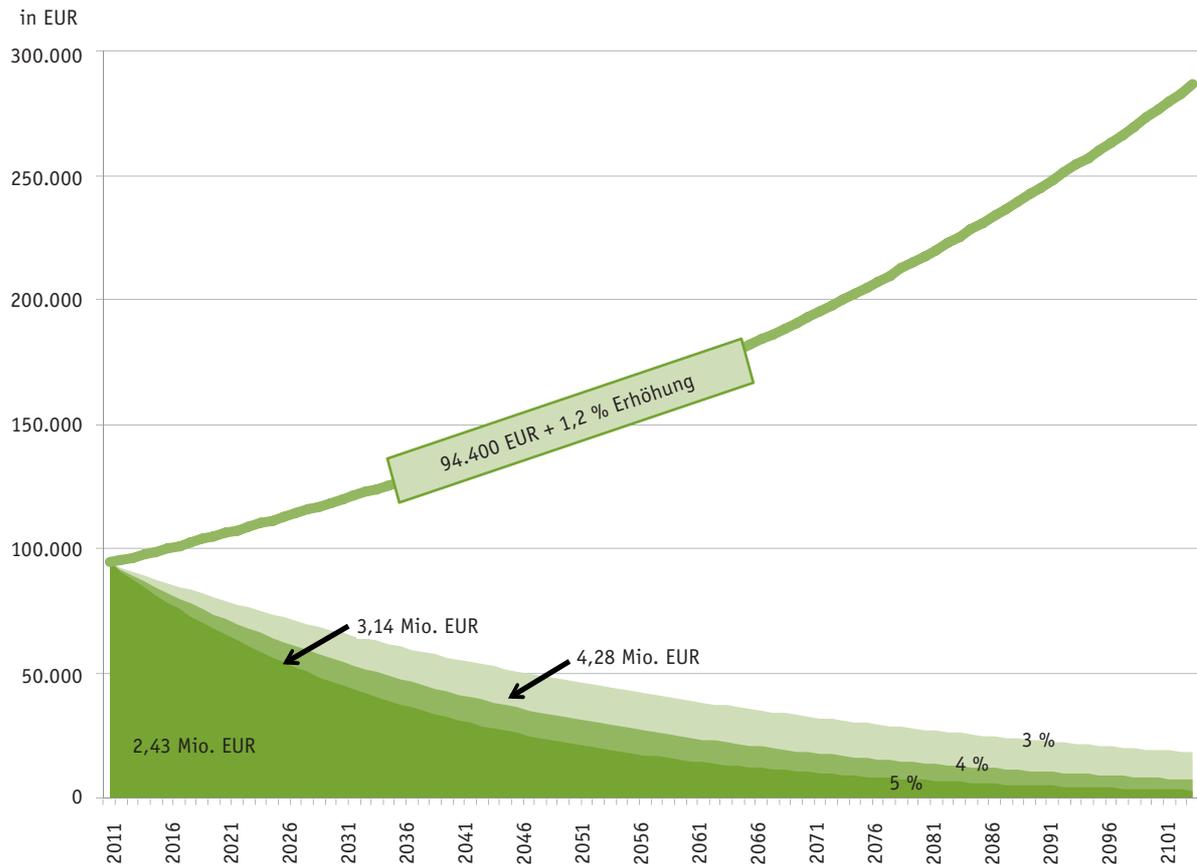


Anmerkung: Das Bewertungsgutachten gelangte aufgrund eines Kapitalisierungszinssatzes von 4 % und eines während der restlichen Nutzungsdauer (94 Jahre) unterstellten unveränderten jährlichen Reinertrags von 94.400 EUR zu einem Kapitalwert des Baurechts von 2,30 Mio. EUR.

Quellen: Gutachten; Darstellung RH

ANHANG

Abbildung 5: Barwert des Baurechts auf der Liegenschaft Alser Straße 33 laut Verfahren zur dynamischen Investitionsrechnung



Anmerkung: Der RH gelangte ausgehend von einer Bandbreite der Kalkulationszinssätze (3 % bis 5 %) in einem Verfahren zur dynamischen Investitionsrechnung zu Kapitalwerten in einer Bandbreite zwischen 2,43 Mio. EUR und 4,28 Mio. EUR.

Quelle: Berechnung und Darstellung RH



Bericht des Rechnungshofes

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes; Follow-up-Überprüfung



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____ 324

**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Finanzen**Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes;
Follow-up-Überprüfung

KURZFASSUNG _____ 327

Prüfungsablauf und -gegenstand _____ 331

Weiterentwicklung der ELAK/SAP-Koppelung _____ 332

Kreditoren- und Debitorenmanagement _____ 333

Anlage und Verwaltung von Kreditoren- und
Debitorenstammdaten _____ 333

Überwachung von Zahlungsverboten _____ 336

Aufrechnung _____ 337

Budgeteinhaltung – Mittelvormerkungen _____ 339

Kennzeichnung von Inventargegenständen _____ 341

Zeichnungsberechtigungen für den Zahlungsverkehr mit
Kreditinstituten _____ 342

Risikoanalyse, IT-Sicherheit und IT-Entwicklung _____ 343

Prinzip der minimalen Rechte _____ 343

Firefighter _____ 345

Rollen- und Berechtigungsverwaltung _____ 348

Programmentwicklung _____ 349

Periodengerechte Verbuchung _____ 350

Schlussempfehlungen _____ 352

BMF

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------------|--|
| Abs. | Absatz |
| Art. | Artikel |
| BAWAG P.S.K. | Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse AG |
| BGBL. | Bundesgesetzblatt |
| BHAG | Buchhaltungsagentur des Bundes |
| BHG | Bundeshaushaltsgesetz |
| BHV | Bundeshaushaltsverordnung |
| BKA | Bundeskanzleramt |
| BMBF | Bundesministerium für Bildung und Frauen |
| BMEIA | Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres |
| BMF | Bundesministerium für Finanzen |
| BMFJ | Bundesministerium für Familien und Jugend |
| BMG | Bundesministerium für Gesundheit |
| BMJ | Bundesministerium für Justiz |
| BMLFUW | Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft |
| BMVIT | Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie |
| BMWWF | Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft |
| BRZ | Bundesrechenzentrum |
| B-VG | Bundes-Verfassungsgesetz |
| BVV | Bundesvermögensverwaltungsverordnung |
| bzw. | beziehungsweise |
| d.h. | das heißt |
| ELAK | Elektronischer Akt |
| GmbH | Gesellschaft mit beschränkter Haftung |
| GRC | Governance, Risk and Compliance |
| HV | Haushaltsverrechnung |
| i.d.g.F. | in der geltenden Fassung |
| IKS | Internes Kontrollsystem |
| IKT | Informations- und Kommunikationstechnik |
| IT | Informationstechnologie |
| i.V.m. | in Verbindung mit |

Abkürzungen

| | |
|------|------------------------------------|
| Mio. | Million(en) |
| Mrd. | Milliarde(n) |
| Nr. | Nummer |
| PM | Personalmanagement |
| rd. | rund |
| RFID | Radio Frequency Identification |
| RH | Rechnungshof |
| RHG | Rechnungshofgesetz |
| RLV | Rechnungslegungsverordnung |
| S. | Seite |
| SAP | „Systeme, Anwendungen, Produkte“ |
| SCI | SAP Code Inspector |
| TZ | Textzahl(en) |
| UID | Umsatzsteuer-Identifikationsnummer |
| z.B. | zum Beispiel |



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes; Follow-up-Überprüfung

Das BMF setzte die Empfehlungen des RH, die dieser im Jahr 2012 zum Internen Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes abgegeben hatte, teilweise um. Es entwickelte den Datenaustausch zwischen Elektronischem Akt und dem Haushaltsverrechnungssystem des Bundes zur Vermeidung der Doppelerfassung von Daten (ELAK/SAP-Koppelung) weiter und nahm notwendige Änderungen bzw. Verbesserungen in der Haushaltsverrechnung im Zusammenhang mit der Erfassung des Obligos vor. Es erfolgten auch organisatorische Verbesserungen bei der Verwaltung der Personenstammdaten.

Nicht umgesetzt war die Verankerung des Prinzips der minimalen Rechte in den haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes, das heißt die Beschränkung von Berechtigungen der Mitarbeiter auf das zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche Maß. Auch das System des Geschäftspartners für das Kreditoren- und Debitorenmanagement hatte das BMF noch nicht eingeführt, wenngleich hierfür Mitte 2014 ein Umsetzungsprojekt gestartet wurde. Nur teilweise umgesetzt wurden Maßnahmen hinsichtlich einer Verbesserung der Risikoanalyse, IT-Sicherheit und IT-Entwicklung.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung zum Internen Kontrollsystem (IKS) in der Haushaltsverrechnung des Bundes war es, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung gegenüber dem BMF abgegeben hatte. (TZ 1)

Weiterentwicklung der ELAK/SAP-Koppelung

Das BMF setzte die Empfehlung des RH, die ELAK/SAP-Koppelung unter Beachtung der Kosten-Nutzen-Aspekte weiterzuentwickeln, im Zusammenhang mit der Einführung der e-Rechnungen (1. Jänner 2014) im Bund um. Einlangende e-Rechnungen sowie im HV-System erfasste Belege konnten nunmehr vollständig work-

Kurzfassung

flow-unterstützt bearbeitet werden, indem Prüfungs- und Genehmigungsvermerke sowie Zahlungsinformationen (Statusmeldungen) automatisch zwischen dem ELAK und dem HV-System übertragen wurden. Die ELAK/SAP-Koppelung kam aber nicht flächendeckend in allen Bundesministerien zum Einsatz. (TZ 2)

Kreditoren- und Debitorenmanagement

Die Empfehlung des RH, auf das System des Geschäftspartners umzustellen, um die Mängel im Kreditoren- und Debitorenmanagement (insbesondere Doppel- und Mehrfacherfassungen) nachhaltig zu beseitigen, setzte das BMF nicht um. Allerdings lief zur Zeit der Gebärungsüberprüfung ein diesbezügliches Projekt mit geplanter Umstellung auf das neue Geschäftspartnersystem bis Mitte 2016. (TZ 3)

Das BMF setzte in Zusammenarbeit mit der Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG) organisatorische Maßnahmen zur Verbesserung der Verwaltung der Personenstammdaten; insbesondere richtete die BHAG eine eigene Abteilung für das Stammdatenmanagement ein und führte Datenbereinigungsaktionen durch. Damit war die Empfehlung des RH teilweise umgesetzt. Weiterhin offen waren programmtechnische Maßnahmen, wie die Einführung von Mussfeldern (z.B. für Firmenbuchnummer, Vereinsregisternummer oder UID-Nummer) zur programmtechnischen Prüfung der Eindeutigkeit. Solche Maßnahmen wären im Zuge der Einführung des Geschäftspartnersystems zwingend erforderlich. Es bestanden nach wie vor Mängel im Kreditoren- und Debitorenmanagement aufgrund von Mehrfacherfassungen – z.B. die von der BHAG im September 2014 festgestellten 20.000 Duplikate auf Basis der UID-Nummer. (TZ 4)

Die Empfehlung des RH, dafür zu sorgen, dass die BHAG gemeinsam mit den Personenstammdaten auch Zahlungsverbote zentral verwaltet, setzte das BMF nicht um. Zahlungsverbote wurden weiterhin nicht zentral, sondern von den anordnenden Organen in Kooperation mit der BHAG verwaltet. Dadurch konnte nach wie vor nicht gewährleistet werden, dass Zahlsperrungen bei allen relevanten Konten eines Kreditors gesetzt bzw. auch für künftige Geschäftsbeziehungen berücksichtigt wurden. (TZ 5)

Ebenfalls nicht umgesetzt hatte das BMF die Empfehlung des RH, das Geschäftspartnersystem auch im Hinblick auf die Aufrechnung von Verbindlichkeiten und Forderungen des Bundes einzuführen. Nach wie vor war eine generelle Aufrechnung zwischen Debitoren- und Kreditorentansaktionen aufgrund der unterbliebenen Einführung des Geschäftspartnersystems nicht möglich und fehlte eine elektronische Abfragemöglichkeit von Abgabenrückständen. (TZ 6)



Kurzfassung



Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes; Follow-up-Überprüfung

Budgeteinhaltung – Mittelvormerkungen

In Umsetzung der Empfehlung des RH waren nunmehr pauschale Vormerkungen (sogenannte Mittelreservierungen) im Zusammenhang mit Auszahlungsanordnungen nicht mehr möglich, weil die Phase „Verpflichtung“ („Obligo“) nur bei Erfassung eines konkreten Kreditors im Zuge einer Mittelbindung/Bestellung angesprochen werden konnte. (TZ 7)

Auch die Empfehlung des RH, die Phase „Verpflichtung“ der voranschlagswirksamen Verrechnung im Hinblick auf eine klare Trennung von Budgetplanung, Budgetsteuerung (Mittelreservierung) und operativer Verrechnung (Mittelbindung) zu bereinigen, setzte das BMF durch die klare Definition von Obligos um. Am Jahresende offengebliebene Verpflichtungen konnten nunmehr identifiziert und automatisch auf das Folgejahr vorgetragen werden. (TZ 8)

Kennzeichnung von Inventargegen- ständen

Indem das BMF die Barcode-Methode anbot und technisch entsprechend unterstützte, setzte es die Empfehlung des RH um, eine moderne, bundesweit einheitliche Methode zur Inventarisierung von Anlagegegenständen einzuführen. (TZ 9)

Zeichnungsberechtigungen für den Zahlungsverkehr mit Kreditinstituten

Die Anzahl der Einzel-Zeichnungsberechtigungen war von Juli 2011 bis Dezember 2014 von 6.502 auf 5.647 gesunken, die Anzahl der zeichnungsberechtigten Personen hingegen im selben Zeitraum von 54 Personen für 980 Bundeskonten auf 60 Personen für 903 Bundeskonten gestiegen. Jeder Zeichnungsberechtigte war für die Zeichnung eines beschränkten Kreises von Bundeskonten berechtigt, woraus eine große Zahl von Einzel-Zeichnungsberechtigungen resultierte. Die Empfehlung des RH war daher nur teilweise umgesetzt; die Anzahl der Zeichnungsberechtigten war immer noch zu hoch, um dem Prinzip der minimalen Rechte zu entsprechen. (TZ 10)

Risikoanalyse, IT-Sicherheit und IT-Entwicklung

Die Empfehlung des RH, die haushaltsrechtlichen Bestimmungen um das Prinzip der minimalen Rechte zu ergänzen, um alle Prinzipien des IKS im Haushaltsrecht zu verankern, setzte das BMF nicht um. Entsprechende Novellen im Haushaltsrecht waren nicht erfolgt. (TZ 11)

Unter Einbeziehung externer Experten führte das BMF eine Risikoanalyse der Prozesse der Haushaltsverrechnung durch und überarbeitete die Rollenbeschreibungen, auch ergänzte es teilweise die HV-Rollenbeschreibungen um zulässige Transaktionen. Allerdings erstellte das BMF kein rollenbasiertes Berechtigungskonzept. Die

Kurzfassung

diesbezügliche Empfehlung des RH war daher nur teilweise umgesetzt. (TZ 12)

Die Empfehlung des RH, die Dokumentation des Firefighter-Einsatzes zu vereinheitlichen, setzte das BMF um, indem es die Einsätze mit dem GRC-Tool¹ von SAP standardisiert protokollierte. (TZ 13)

Nur teilweise setzte das BMF die Empfehlung des RH um, eine Risikoanalyse der Transaktionen durchzuführen und darauf aufbauend Firefighter-Protokolle nach spezifischen Aufgabenstellungen auszuwerten. Das BMF wertete die Firefighter-Einsätze zwar grundsätzlich aus, aber nicht nach spezifischen Aufgabenstellungen basierend auf einer Risikoanalyse. Eine eigene Firefighter-Benutzergruppe für risikolose Transaktionen richtete das BMF nicht ein, weil die Auswertung risikobehafteter Transaktionen mit dem GRC-Tool nunmehr möglich war. (TZ 14)

Weiterhin offen war die Empfehlung des RH, die Anlage und Verwaltung von Rollen durch den Einsatz geeigneter Rollenverwaltungstools zu vereinfachen. Zwar entwickelte das BMF für die Rollenverwaltung einen Bericht, der die Arbeit der BHAG erleichterte. Der Bericht verhinderte aber nicht die mehrfache Zuordnung gleichartiger Rollen an einen Benutzer; auch kamen bei der Rollenverwaltung keine Rollenverwaltungstools zum Einsatz. (TZ 15)

Entgegen der Empfehlung des RH, dass vor der Produktivsetzung eines Programms Mitarbeiter der Bundesrechenzentrum GmbH (BRZ GmbH) alle Änderungen im Sourcecode (Programmcode) inhaltlich kontrollieren sollten, unterblieb diese Kontrolle. In diesem Zusammenhang war jedoch der Einsatz der SAP Code Inspector-Software zur Überprüfung des Sourcecodes hinsichtlich ausgewählter Befehle anzuerkennen. (TZ 16)

**Periodengerechte
Verbuchung**

Ebenfalls offen geblieben war die Empfehlung des RH, bei jeder Zahlungsanordnung für eine taggenaue zeitliche Zuordnung auch das Valutadatum der Banküberweisung zu speichern. Dies sollte – im Hinblick auf die Umsetzung der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform – ein korrektes Zusammenspiel der Haushaltsrechnungen des Bundes (Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögensrechnung) gewährleisten. Die Vorgangsweise zur Zeit der Gebarungsüberprüfung konnte hingegen – mangels Erfassung des Valutadatums in der Finanzierungsrechnung – nicht gewährleisten, dass alle Zahlungen

¹ GRC steht für Governance, Risk and Compliance.

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes; Follow-up-Überprüfung

der korrekten Periode zugeordnet wurden. Daher waren nach wie vor Unterschiede zwischen der Finanzierungs- und Vermögensrechnung des Bundes hinsichtlich der Veränderung der liquiden Mittel möglich bzw. wahrscheinlich. Eine periodengerechte Verbuchung war aber für die Umsetzung des im Zuge der Haushaltsrechtsreform verankerten Grundsatzes einer möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes essenziell. (TZ 17)

| Kenndaten zum IKS in der Haushaltsverrechnung des Bundes | | | | |
|--|--|-------------------|--------------------|--------------|
| wichtigste Rechtsgrundlagen | Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) BGBl. Nr. 1/1930 i.d.F. BGBl. I Nr. 1/2008 | | | |
| | Art. 13 Abs. 2 und 3 B-VG: Ziele der Haushaltsführung Art. 51 und 51b B-VG: Erstellung des Bundesvoranschlags, über- und außerplanmäßige Ausgaben | | | |
| | Haushaltsrechtliche Vorschriften | | | |
| | Bundshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013), BGBl. Nr. 139/2009 i.d.g.F. Bundshaushaltsverordnung 2013 (BHV 2013), BGBl. II Nr. 266/2010 Rechnungshofgesetz 1948 (RHG), BGBl. Nr. 144/1948 i.d.g.F. Rechnungslegungsverordnung 2013 (RLV 2013), BGBl. Nr. 148/2013 | | | |
| Vermögensrechnung 2014 | Stand | Stand | Veränderung | |
| | 31.12.2013 | 31.12.2014 | 2013 : 2014 | |
| | in Mrd. EUR | | | in % |
| Aktiva | 90,182 | 87,415 | - 2,767 | - 3,1 |
| Langfristiges Vermögen | 73,667 | 72,071 | - 1,596 | - 2,2 |
| Kurzfristiges Vermögen | 16,515 | 15,344 | - 1,171 | - 7,1 |
| Passiva | 90,182 | 87,415 | - 2,767 | - 3,1 |
| Nettovermögen | - 140,591 | - 148,327 | - 7,736 | + 5,5 |
| Langfristige Fremdmittel | 188,051 | 198,770 | + 10,719 | + 5,7 |
| Kurzfristige Fremdmittel | 42,722 | 36,972 | - 5,750 | - 13,5 |

Voranschlagsvergleichsrechnungen 2014

| Finanzierungshaushalt | in Mrd. EUR | Ergebnishaushalt | in Mrd. EUR |
|--------------------------------|----------------|----------------------|----------------|
| Einzahlungen | 71,463 | Erträge | 69,882 |
| Auszahlungen | 74,653 | Aufwendungen | 78,932 |
| <i>Nettofinanzierungssaldo</i> | <i>- 3,189</i> | <i>Nettoergebnis</i> | <i>- 9,050</i> |

Quelle: Bundesrechnungsabschluss 2014

Prüfungsablauf und -gegenstand

- (1) Der RH überprüfte im November 2014 beim BMF und der Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG) die Umsetzung von Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung zum Thema „Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes“ abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2012/10 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Prüfungsablauf und –gegenstand

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2013/13 veröffentlicht.

(2) Zu dem im Mai 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die BHAG im Juni 2015 und das BMF im August 2015 Stellung. Die Bundesrechenzentrum GmbH (BRZ GmbH) teilte dem RH im August 2015 mit, dass ihre Stellungnahme in jener des BMF enthalten sei. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im September 2015.

Weiterentwicklung der ELAK/SAP-Koppelung

2.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 5) empfohlen, den Datenaustausch zwischen Elektronischem Akt (ELAK) und dem Haushaltsverrechnungssystem (HV-System) des Bundes zur Vermeidung der Doppelerfassung von Daten (ELAK/SAP-Koppelung²) unter Beachtung der Kosten-Nutzen-Aspekte weiterzuentwickeln, so dass jeder Bearbeitungsschritt nur in einem System (ELAK oder HV-System) erfolgen muss und automatisch auch im jeweils anderen System durch Datenaustausch ersichtlich ist. Die ELAK/SAP-Koppelung ermöglicht eine Verlinkung aus dem HV-System zu ELAK-Belegen sowie einen Austausch von Statusmeldungen zwischen den Systemen.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die geforderte ELAK/SAP-Koppelung im BKA umgesetzt sei. Seitens der übrigen Ressorts seien keine Initiativen hinsichtlich einer Anbindung des ELAK an das HV-System bekannt. Ein Großteil der nachgeordneten Dienststellen verfüge über keinen ELAK.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, erfolgte durch Einführung der e-Rechnung am 1. Jänner 2014 im Zuge der Vereinheitlichung von IKT-Lösungen und IT-Verfahren³ auch eine Weiterentwicklung der ELAK/SAP-Koppelung. Einlangende e-Rechnungen sowie im HV-System erfasste Belege konnten vollständig workflow-unterstützt bearbeitet werden, indem Prüfungs- und Genehmigungsvermerke sowie Zahlungsinformationen (Statusmeldungen) automatisch zwischen dem ELAK und dem HV-System übertragen wurden.

Die ELAK/SAP-Koppelung kam nunmehr neben dem BKA auch im BMG, BMVIT und teilweise im BMLFUW zum Einsatz. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war darüber hinaus eine Implementierung im BMEIA, BMFJ, BMJ und im BMWFW (Bereich Wirtschaft) in Diskus-

² auch: ELAK/HV-Koppelung

³ im Zuge der Umsetzung des Bundesgesetzes, mit dem IKT-Lösungen und IT-Verfahren bundesweit konsolidiert werden (IKT-Konsolidierungsgesetz), BGBl. I Nr. 35/2012

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes; Follow-up-Überprüfung

sion. Für eine flächendeckende Nutzung der Koppelung wäre ein ebenso flächendeckender ELAK-Einsatz erforderlich.

- 2.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH um, indem es die ELAK/SAP-Koppelung im Zusammenhang mit der Einführung der e-Rechnungen im Bund weiterentwickelte. Allerdings wies der RH darauf hin, dass die ELAK/SAP-Koppelung nicht flächendeckend in allen Bundesministerien zum Einsatz kam.

Kreditoren- und Debitorenmanagement

Anlage und Verwaltung von Kreditoren- und Debitorenstammdaten

- 3.1 (1) Der RH hatte dem BMF zur Beseitigung der Schwachstellen im Kreditoren- und Debitorenmanagement (insbesondere Doppel- und Mehrfacherfassungen) in seinem Vorbericht (TZ 11) empfohlen, auf das System des Geschäftspartners umzustellen. Dieser kann mehrere Eigenschaften, insbesondere die des Kreditors und Debitors, gleichzeitig annehmen. Der Geschäftspartner sollte eindeutige Identifikationsmerkmale aufweisen. Bei der Überleitung der bestehenden Personendaten auf das Geschäftspartner-System wäre darauf zu achten, dass alle bisher verwendeten Kreditoren- und Debitorenkonten einer Person nur einem Geschäftspartner zugewiesen werden.

(2) Das BMF bestätigte im Nachfrageverfahren seine zum Vorbericht abgegebene Stellungnahme, wonach die beabsichtigten Umsetzungsmaßnahmen für eine Neuorganisation des Kreditoren- und Debitorenmanagements für 2014 nach Abschluss der Haushaltsrechtsreform geplant seien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass seit Mitte 2014 im BMF ein Projekt zur Einführung des Geschäftspartnersystems lief, mit dem die im Nachfrageverfahren angekündigte Neuorganisation des Kreditoren- und Debitorenmanagements erfolgen sollte. Laut Angaben des BMF sollte aus dem bereits vorliegenden Grobkonzept und Lastenheft bis zum Ende des ersten Quartals 2015 ein Pflichtenheft bzw. ein Angebot durch die BRZ GmbH erstellt werden. Das BMF legte dem RH das Lastenheft in der Version von Juni 2014 vor, nicht jedoch das ursprünglich bis Ende 2014 geplante Pflichtenheft. Die Umstellung auf das neue System sei nicht – wie im Nachfrageverfahren mitgeteilt – im Jahr 2014 erfolgt, sondern nunmehr bis Mitte 2016 geplant. Im Zuge dessen sei auch eine Anbindung an öffentliche Register (darunter insbesondere das Unternehmensregister und das Personenstandsregister) vorgesehen.

Kreditoren- und Debitorenmanagement

- 3.2** Das BMF setzte die Empfehlung des RH nicht um, weil das Kreditoren- und Debitorenmanagement nicht durch das Geschäftspartnersystem abgelöst war.

Der RH empfahl daher dem BMF, das Projekt zur Umsetzung eines Geschäftspartnersystems zügig voranzutreiben bzw. umzusetzen, um die Mängel im Kreditoren- und Debitorenmanagement (insbesondere Doppel- und Mehrfacherfassungen) nachhaltig zu beseitigen bzw. die für eine möglichst genaue Darstellung der finanziellen Lage des Bundes erforderliche Datenqualität sicherzustellen.

- 3.3** *In seiner Stellungnahme erläuterte das BMF, dass es an der Erstellung eines Pflichtenhefts bzw. Angebots seitens der BRZ GmbH zur Umsetzung der Einführung des neuen Objekts „Geschäftspartner“ arbeite. Aufgrund der Komplexität der technischen Umsetzung und der starken Auswirkung auf die implementierten Geschäftsprozesse im HV-System sowie der budgetären Situation rechne das BMF mit einer Produktivsetzung nicht vor Mitte 2016.*

- 3.4** Angesichts der Tatsache, dass sich das BMF nach wie vor in der Planungs-, aber noch nicht in der Umsetzungsphase des Projekts zur Einführung des Geschäftspartnersystems befindet, bekräftigte der RH seine Empfehlung, das Projekt zügig voranzutreiben.

- 4.1** (1) Der RH hatte dem BMF im Vorbericht (TZ 11) weiters empfohlen, bei der Verwaltung der Personenstammdaten sowohl programmtechnische als auch organisatorische Verbesserungen vorzunehmen. Darunter fielen die Verwendung von Mussfeldern (z.B. für Firmenbuchnummer, Vereinsregisternummer oder UID-Nummer) zur programmtechnischen Prüfung der Eindeutigkeit, die Bereinigung von Doppel- und Mehrfacherfassungen sowie die zentrale Anlage der Kreditoren- und Debitorenkonten. Hiefür sollte in der BHAG eine eigene Stelle für ein Kreditoren- und Debitorenmanagement mit eigens dafür abgestellten Mitarbeitern unter Nutzung der vorhandenen Personalressourcen geschaffen werden.

(2) Das BMF hatte dazu im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die zentrale Pflege der Personenkonten durch die BHAG im Zuge der Haushaltsrechtsreform umgesetzt worden sei.

(3) a) In Bezug auf organisatorische Verbesserungen stellte der RH nunmehr fest, dass die BHAG im Juli 2014 eine eigene Abteilung für das Stammdatenmanagement (Kreditoren- und Debitorenmanagement) mit 13 Mitarbeitern eingerichtet hatte. Diese Abteilung war sowohl für

die Freigabe von Neuanlagen und Änderungen der Kreditoren- und Debitorenstammdaten als auch für die Benutzerverwaltung im HV-System verantwortlich.

Im Rahmen der Umsetzung der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform⁴ nahm die BHAG Datenbereinigungsaktionen in Zusammenarbeit mit der BRZ GmbH vor. Von Juli 2011 bis September 2012 ermittelte die BHAG Duplikate insbesondere anhand der UID-Nummer bzw. pflegte diese Nummer nach. Außerdem schrieb die BHAG Firmen gezielt an, um die Kreditorenstammdaten zu prüfen bzw. bestätigen zu lassen. Von damals rd. 110.000 Kreditorenstammsätzen versah sie 10.855 mit einem Löschkennzeichen. Bei einer neuerlichen Analyse der Stammsätze im September 2014 ermittelte die BHAG weitere 20.000 Duplikate auf Basis der UID-Nummer. Davon sollen laut BHAG ca. 8.600 bis Ende Juni 2015 gelöscht werden.

b) Programmtechnische Verbesserungen hatte das BMF nicht vorgenommen.

- 4.2 Das BMF setzte in Zusammenarbeit mit der BHAG die Empfehlung des RH teilweise um, indem sie organisatorische Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Personendaten setzte (z.B. eine eigene Abteilung für Stammdatenmanagement in der BHAG schuf, Datenbereinigungsaktionen durchführte).

Programmtechnische Maßnahmen, wie die Einführung von Mussfeldern, fehlten allerdings nach wie vor. Diese wären aber im Zuge der Einführung des Geschäftspartnersystems zwingend erforderlich (siehe TZ 3).

Der RH wies neuerlich kritisch auf die Mängel im Kreditoren- und Debitorenmanagement aufgrund von Mehrfacherfassungen hin – z.B. die von der BHAG im September 2014 festgestellten 20.000 Duplikate auf Basis der UID-Nummer.

Er empfahl daher der BHAG, weitere organisatorische Maßnahmen zu setzen, beispielsweise die Definition bzw. Erfassung von eindeutigen Kriterien (z.B. Firmenbuchnummer, Gewerberegisternummer, Vereinsregisternummer, Sozialversicherungsnummer), damit Doppel- und Mehrfacherfassungen vermieden werden können, und die Bereinigungen – insbesondere im Hinblick auf die notwendige Datenmigration in das geplante Geschäftspartnersystem (siehe TZ 3) – fortzusetzen.

⁴ Umstellung auf ein neues HV-System „P2H“

Kreditoren- und Debitorenmanagement

Dem BMF gegenüber wiederholte der RH die Empfehlung, programmtechnische Maßnahmen zu setzen, wie die Einführung von Mussfeldern, anhand derer die Eindeutigkeit der Daten überprüft werden kann.

4.3 *Die BHAG teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die mit Juli 2014 neu gegründete Abteilung Stammdatenmanagement im ersten Halbjahr 2015 eine weitere schwerpunktmäßige Aktion zur Bereinigung von vorhandenen Kreditoren- und Debitorenduplikaten gesetzt habe. Dabei seien Duplikate mit einer Buchungssperre versehen und zur Löschung vorgemerkt worden. Die Sperre der Kreditoren solle mit Ende Juni 2015, jene der Debitoren mit Ende September 2015 abgeschlossen werden.*

Überwachung von Zahlungsverboten

5.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 12) empfohlen, dafür zu sorgen, dass die BHAG gemeinsam mit den Personenstammdaten auch Zahlungsverbote⁵ zentral verwaltet, weil das parallele Führen von Evidenzlisten über Zahlungsverbote in den Bundesministerien ineffizient war. Die zentrale Verwaltung auch der Zahlungsverbote sollte die Sicherheit erhöhen, dass Zahlungsverbote berücksichtigt werden, und die Gefahr reduzieren, dass der Bund an Kreditoren, die sich in einem Insolvenzverfahren befinden, weitere Zahlungen leistet.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren auf seine Stellungnahme zum Vorbericht verwiesen, wonach mangels einer technischen Lösungsmöglichkeit (eindeutige Regeln lassen sich nicht definieren) die Aktualisierung von Zahlungsverboten nur den jeweiligen anweisenden Organen⁶ zugeordnet oder der BHAG als zentrale Aufgabe übertragen werden könne.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, hatte die BHAG eine eigene Abteilung für das Stammdatenmanagement eingerichtet (siehe TZ 4), in der sie die Personenstammdaten zentral verwaltete. Die bisherige Vorgangsweise in Bezug auf Zahlungsverbote hatte die BHAG beibehalten: Sie informierte die haushaltsleitenden Organe über Zahlungsverbote und setzte Buchungssperren beim Kreditor. Die haushaltsleitenden Organe hielten die Zahlungsverbote in Evidenz.

5.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH nicht um: Zahlungsverbote wurden weiterhin nicht zentral, sondern von den anordnenden Organen in Kooperation mit der BHAG verwaltet. Dadurch konnte nach wie vor nicht gewährleistet werden, dass Zahlsperrungen bei allen relevanten

⁵ Zahlungsverbote gingen beispielsweise aus Insolvenzfällen, abgetretenen oder verpfändeten Forderungen sowie Aufrechnungen hervor.

⁶ § 5 Abs. 1 BHG 2013: anordnende Organe

Konten eines Kreditors gesetzt bzw. auch für künftige Geschäftsbeziehungen berücksichtigt wurden.

Der RH empfahl daher dem BMF neuerlich, für eine zentrale Verwaltung der Zahlungsverbote in der BHAG zu sorgen, um insbesondere die Gefahr zu reduzieren, dass der Bund an Kreditoren, die sich in einem Insolvenzverfahren befinden, weitere Zahlungen leistet.

Aufrechnung

- 6.1** (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 13) empfohlen, das Geschäftspartnersystem nicht nur zur Vermeidung von Doppel- und Mehrfacherfassungen einzuführen, sondern auch, um die gemäß § 71 Abs. 5 BHG 1986 (nunmehr § 111 Abs. 5 BHG 2013) bzw. § 39 BHV 2009 (nunmehr § 100 BHV 2013) vorgesehene Aufrechnung vornehmen zu können.

Außerdem hatte der RH im Hinblick auf mögliche Aufrechnungen von Abgabenschulden und den damit erforderlichen Eilmachrichtenverfahren zur Prüfung eines Abgabenrückstands durch die BHAG empfohlen, zur Verwaltungsvereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens eine elektronische Abfragemöglichkeit im Rahmen des HV-Systems einzurichten (TZ 13). Die elektronische Abfragemöglichkeit sollte nur die Existenz eines Abgabenrückstands, nicht dessen Höhe, prüfen. Auf dieser Information aufbauend könnte die BHAG dann nach Ermittlung der Höhe der Abgabenschuld die Aufrechnung vornehmen. Andernfalls könnte die Zahlung ohne Eilmachrichtenverfahren und ohne Setzen einer Zahlensperre sofort erfolgen, was den Zahlungsprozess beschleunigen würde.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren auf seine Stellungnahme zum Vorbericht verwiesen, wonach die automatisationsunterstützte Einrichtung eines Eilmachrichtenverfahrens mit einer Zugriffsberechtigung eines Buchhalters auf das Verfahren der Abgabeneinhebung zwar versucht, aber von den Steuerexperten des BMF als nicht machbar eingestuft worden sei.

(3) a) Der RH stellte nunmehr fest, dass Aufrechnungen laut BMF nach Mitteilung des jeweiligen anordnenden Organs und innerhalb der Detailbudgets erfolgten. Dies geschah jedoch nicht im Rahmen der Nutzung des Geschäftspartnersystems, das sich zur Zeit der Gebärungsüberprüfung erst in der Planungsphase befand (siehe TZ 3). Erst die Einführung des Geschäftspartnersystems würde eine automationsunterstützte Aufrechnung ermöglichen.

Kreditoren- und Debitorenmanagement

b) Die BHAG initiierte von Anfang Jänner bis Ende November 2014 30.945 Eilmachrichtenverfahren zur Abklärung, ob eine Aufrechnung gegen Abgabenschulden möglich wäre. Daraus resultierten 677 Aufrechnungen mit einem Gesamtvolumen von rd. 4,5 Mio. EUR. Im Rahmen seiner jährlichen Überprüfung gemäß § 9 RHG stellte der RH regelmäßig fest, dass Eilmachrichtenverfahren teilweise nicht vorgenommen bzw. nicht dokumentiert wurden.⁷

Laut Angaben des BMF befinde sich im Zusammenhang mit dem Eilmachrichtenverfahren ein durchgängiger elektronischer Prozess in Planung. Damit würden Abgabenrückstände bei den Finanzämtern abgefragt und innerhalb kürzester Zeit (eine Stunde) von einem Mitarbeiter des betroffenen Finanzamts beantwortet. Eine Umsetzung sei im ersten Quartal 2015 geplant.

- 6.2** Das BMF setzte die Empfehlungen des RH nicht um, weil sowohl eine generelle Aufrechnung zwischen Debitoren- und Kreditorentransaktionen aufgrund der unterbliebenen Einführung des Geschäftspartnersystems nach wie vor nicht möglich war als auch eine elektronische Abfragemöglichkeit von Abgabenrückständen fehlte.

Der RH empfahl daher dem BMF neuerlich, das Geschäftspartnersystem auch deshalb einzuführen, um die im BHG 2013 und der BHV 2013 vorgesehenen Aufrechnungen vornehmen zu können und einen dazu erforderlichen Geschäftsprozess festzulegen. Weiters empfahl er dem BMF, den geplanten elektronischen Prozess zur Abfrage von Abgabenrückständen rasch umzusetzen und dabei sicherzustellen, dass Eilmachrichtenverfahren gemäß den haushaltsrechtlichen Vorschriften vorgenommen und dokumentiert werden sowie das Verfahren beschleunigt wird.

- 6.3** *Laut Stellungnahme des BMF arbeite es an der Optimierung des Eilmachrichtenverfahrens und dessen IT-Unterstützung. Es sei ein durchgängiger elektronischer Prozess geplant, bei dem die BHAG eine Anfrage an das zuständige Finanzamt richte und das IT-Verfahren Abgabeneinhebung eine Rückmeldung gebe. Mit der Einführung des Objekts „Geschäftspartner“ würden neben den Aufrechnungen mit offenen Steuerschulden auch alle übrigen Aufrechnungen IT-unterstützt durchgeführt. Eine Aufrechnung über Untergliederungsgrenzen hinweg sei aber nicht möglich, da die Dienststellen gegenüber dem Geschäftspartner einzeln und nicht als Organisationseinheit Bund auftreten würden.*

⁷ siehe z.B. Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2013; Textteil Band 2 TZ 33, S. 188

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes; Follow-up-Überprüfung

Budgeteinhaltung – Mittelvormerkungen

6.4 Nachdem in der Planung des BMF bezüglich eines durchgängigen elektronischen Prozesses zur Aufrechnung von Forderungen und Verbindlichkeiten die Aufrechnung über Untergliederungsgrenzen hinweg nicht enthalten ist, verwies der RH auf § 100 BHV 2013, der eine Aufrechnung innerhalb des Bundes auch außerhalb eines Detailbudgets vorsieht.

7.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 16) empfohlen, das System der Haushaltsverrechnung so umzustellen, dass sich bei einer erforderlichen Mittelvormerkung eine Auszahlungsanordnung ausschließlich auf eine Mittelbindung und nicht auf eine Mittelreservierung beziehen darf. Nach § 64 BHV 2009 (nunmehr § 65 BHV 2013) gab es mehrere Stufen der Mittelvormerkung: Mittelreservierung, Mittelvorbindung, Mittelbindung⁸. Mittelvormerkungen dienen dazu, für erwartete bzw. bekannte Ausgaben⁹ Budgetmittel zu binden. Damit sollten Budgetüberschreitungen verhindert werden. Die Mittelvormerkungen bildeten in der Haushaltsverrechnung die sogenannte Phase „Verpflichtung“ (nunmehr „Obligo“)¹⁰, die an einen Bestellvorgang anschloss und in weiterer Folge eine Zahlungsverpflichtung für den Bund auslöste.¹¹

(2) Laut Mitteilung des BMF im Nachfrageverfahren seien die Geschäftsprozesse (Auszahlungen, Einzahlungen) im Zuge der Haushaltsrechtsreform so eingerichtet worden, dass ein Bezug zu einer vorhandenen Mittelbindung/Bestellung möglich sei. Die Anordnung einer Aus- bzw. Einzahlung ohne Bezug auf eine Mittelbindung/Bestellung sei nur in Ausnahmefällen gemäß BHG 2013 bzw. BHV 2013 zulässig. Eine technische Überprüfung sei nicht vorgesehen.

Weiters seien im HV-System nach Umsetzung der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform ausschließlich Mittelbindungen als Obligo vorgesehen, womit den Anforderungen des RH entsprochen würde.

⁸ Mit diesen drei Formen der Mittelvormerkung konnte ein Reservierungsprozess abgebildet werden. Mit Mittelreservierungen konnten Anweisungsreferenten Teile des Budgets frühzeitig reservieren, ohne sie einem konkreten Verwendungszweck zuzuordnen. Die Mittelvorbindung war vorgesehen, sobald der Verwendungszweck bekannt war, ohne dass eine vertragliche Vereinbarung vorlag. Bei der dritten Stufe, der Mittelbindung, musste nicht nur der Verwendungszweck bekannt sein, sondern auch eine konkrete vertragliche Verpflichtung bestehen (z.B. Bestellung, Förderungszusage).

⁹ seit 1. Jänner 2013: „Auszahlungen“

¹⁰ seit 1. Jänner 2013: „Obligo“ (§ 90 BHG 2013 i.V.m. § 65 BHV 2013)

¹¹ Gemäß § 90 Abs. 1 BHG 2013 erfolgte die Verrechnung in drei Stufen: „1. Verrechnung von Obligos, 2. Verrechnung von Forderungen und Verbindlichkeiten sowie 3. Verrechnung von Zahlungen (Ein- und Auszahlungen)“.

Budgeteinhaltung – Mittelvormerkungen

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Phase „Verpflichtung“ („Obligo“) nur bei Erfassung eines konkreten Kreditors angesprochen werden konnte (durch Anlegen einer Mittelbindung, nicht jedoch einer Mittelreservierung). Dadurch waren pauschale Vormerkungen im Zusammenhang mit Auszahlungsanordnungen nicht mehr möglich.

7.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH um, indem sich nunmehr bei einer erforderlichen Mittelvormerkung eine Auszahlungsanordnung ausschließlich auf eine Mittelbindung/Bestellung bezog und nicht mehr auf eine Mittelreservierung. Pauschale Vormerkungen im Zusammenhang mit Auszahlungsanordnungen ohne Erfassung eines konkreten Kreditors waren nicht mehr möglich.

8.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 17) empfohlen, die Phase „Verpflichtung“ der voranschlagswirksamen Verrechnung im Hinblick auf eine klare Trennung von Budgetplanung, Budgetsteuerung (Mittelreservierung) und operativer Verrechnung (Mittelbindung) zu bereinigen. Dies würde die Möglichkeit schaffen, am Jahresende die offengebliebenen Verpflichtungen – in Form von Mittelbindungen für konkrete Rechtsgeschäfte – zu identifizieren und entsprechend auf das Folgejahr vorzutragen, während jene Mittelreservierungen, die bloß zu Planungszwecken vorgenommen wurden, durch das System automatisch gelöscht werden könnten. Die Höhe der offengebliebenen Verpflichtungen würde somit Auskunft über zukünftige Verbindlichkeiten geben.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren seine Mitteilung zu dieser Empfehlung wiederholt (siehe TZ 7), wonach die Geschäftsprozesse (Auszahlungen, Einzahlungen) im Zuge der Haushaltsrechtsreform so eingerichtet worden seien, dass ein Bezug zu einer vorhandenen Mittelbindung/Bestellung möglich sei. Die Anordnung einer Aus- bzw. Einzahlung ohne Bezug auf eine Mittelbindung/Bestellung sei nur in Ausnahmefällen gemäß BHG 2013 bzw. BHV 2013 zulässig. Eine technische Überprüfung sei nicht vorgesehen.

Weiters seien im HV-System nach Umsetzung der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform ausschließlich Mittelbindungen als Obligo vorgesehen, womit den Anforderungen des RH entsprochen würde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMF die Phase „Verpflichtung“ bereinigt hatte: Mittelreservierungen erfolgten nur noch für bestimmte Vorgänge (z.B. für Daueranordnungen und die Hochrechnung der Personalauszahlungen) systematisch. Diese Mittelreservierungen wurden zwar als Obligo verrechnet, aber nicht auf das Fol-

gejahr vorgetragen. Dagegen wurden die Obligos im HV-System, die aus der Erfassung von Mittelbindungen (z.B. für Förderungen) und Bestellungen resultierten, automatisch auf das Folgejahr vorgetragen. Die Möglichkeit einer Mittelverbindung entfiel nunmehr vollständig.

- 8.2** Das BMF setzte die Empfehlung des RH um, indem es durch die klare Definition von Obligos nunmehr die Phase „Verpflichtung“ der voranschlagswirksamen Verrechnung im Hinblick auf eine Trennung von Budgetplanung, Budgetsteuerung (Mittelreservierung) und operativer Verrechnung (Mittelbindung) bereinigte. Dadurch konnten am Jahresende die offengebliebenen Verpflichtungen identifiziert und automatisch auf das Folgejahr vorgetragen werden.

Kennzeichnung von Inventargegenständen

- 9.1** (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 23) die Einführung einer modernen, bundesweit einheitlichen Methode zur Inventarisierung von Anlagegegenständen, wie es eine Barcode- oder RFID-Erfassung¹² boten, empfohlen. Bei der Erfassung mittels Barcode würden alle Gegenstände mit einem Strichcode, bei Erfassung mittels RFID mit einem Chip gekennzeichnet. Während das Lesegerät zur Erfassung von Gegenständen, die mit Barcode-Aufklebern versehen waren, direkt über diese gehalten werden musste, konnte das Lesegerät zur Erfassung von Gegenständen, die mit RFID-Etiketten versehen waren, diese über kurze Distanzen (z.B. einen halben Meter) einlesen. Die RFID-Lösung würde gegenüber der Barcode-Lösung eine Erleichterung der Anlageninventur bewirken und eine Zeitersparnis mit sich bringen, weil nicht bei jedem Gegenstand der Inventuraufkleber gesucht werden müsste. Allerdings wären, so die Empfehlung des RH, vor einer allfälligen Umsetzung die Kosten einer Einführung von RFID dem damit erzielbaren Nutzen einer Verwaltungsvereinfachung gegenüberzustellen.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass im Zuge der Implementierung der integrierten Anlagenbuchführung im HV-System und dem bundesweiten Rollout nach erfolgter Kosten-Nutzen-Überlegung die Barcode-Methode eingeführt worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMF basierend auf der Bundesvermögensverwaltungsverordnung (BVV 2013)¹³ eine Inventursoftware sowie die damit verbundene Hardware für die Barcode-Methode anbot. Details zur Inventur stellte das BMF auch in der Anwenderdokumentation im IT-Dokumentations- und Lernportal des Bundesintranet zur Verfügung. Die Barcode-Methode war laut BMF der von den

¹² RFID steht für Radio Frequency Identification.

¹³ BGBl. II Nr. 51/2012

Dienststellen genutzte Standard. Die RFID-Methode war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung für einen flächendeckenden Einsatz zu teuer¹⁴ und wurde daher vom BMF technisch nicht unterstützt.

9.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH um, indem es zur Inventarisierung die Barcode-Methode anbot und technisch entsprechend unterstützte.

Zeichnungsberechtigungen für den Zahlungsverkehr mit Kreditinstituten

10.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 29) empfohlen, die Anzahl der Zeichnungsberechtigungen für den Zahlungsverkehr mit Kreditinstituten weiter einzuschränken, um dem Prinzip der minimalen Rechte (siehe TZ 11) zu entsprechen.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren auf seine Stellungnahme zum Vorbericht verwiesen, wonach die Vergabe von Zeichnungsberechtigungen in den Zuständigkeitsbereich des Geschäftsführers der BHAG falle. Nach dem Wissensstand des BMF sei bereits eine erhebliche Reduzierung der Anzahl der Zeichnungsberechtigungen erfolgt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Anzahl der Zeichnungsberechtigten von 54 Personen für 980 Bundeskonten im Juli 2011 auf 60 Personen für 903 Bundeskonten bei der BAWAG P.S.K. im Dezember 2014 angestiegen war. Jeder Zeichnungsberechtigte war zur Zeichnung eines beschränkten Kreises von Bundeskonten befugt. Daraus resultierte eine große Zahl von Einzel-Zeichnungsberechtigungen. Die Anzahl der Einzel-Zeichnungsberechtigungen ging im selben Zeitraum von 6.502 auf 5.647 zurück.

10.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH in Zusammenarbeit mit der BHAG teilweise um, weil die Anzahl der Einzel-Zeichnungsberechtigungen zwar gesunken, die Anzahl der zeichnungsberechtigten Personen hingegen gestiegen war.

Der RH wies neuerlich kritisch darauf hin, dass die Anzahl der Zeichnungsberechtigten immer noch zu hoch war, um dem Prinzip der minimalen Rechte zu entsprechen. Er empfahl daher dem BMF und der BHAG, die Zeichnungsberechtigungen für den Zahlungsverkehr mit Kreditinstituten regelmäßig zu überprüfen und die Anzahl möglichst gering zu halten.

¹⁴ laut BMF etwa 70 Cent pro RFID-Etikett



Zeichnungsberechtigungen für den
Zahlungsverkehr mit Kreditinstituten



Internes Kontrollsystem in der Haushaltsver-
rechnung des Bundes; Follow-up-Überprüfung

10.3 (1) Laut Stellungnahme der BHAG habe sie die Zusammenführung der sieben operativen Bereiche zu vier Verrechnungsbereichen und einem Nachprüfungsbereich zum Anlass genommen, die Anzahl der Zeichnungsberechtigten und die daraus resultierenden Einzel-Zeichnungsberechtigungen auf den Bundeskonten zu reduzieren. Per Ende Mai 2015 seien auf 874 Bundeskonten 32 Personen zeichnungsberechtigt gewesen. Eine weitere Reduktion der Zeichnungsberechtigten sei aus Sicht der BHAG nicht zweckmäßig, weil an allen sieben Standorten der BHAG Zeichnungsberechtigte für die Beauftragung von Abbuchungsaufträgen und die händische Zeichnung dringender Zahlungen benötigt würden.

(2) Ergänzend führte das BMF in seiner Stellungnahme aus, dass eine hohe Anzahl von Zeichnungsberechtigungen von Einzelpersonen (Lehrern) im Zusammenhang mit Konten für Schulveranstaltungen stünde. Das BMF habe in bilateralen Gesprächen mit dem BMBF bereits darauf hingewiesen, dass auch andere Zahlungsformen im Zusammenhang mit Schulveranstaltungen möglich seien. Besonders habe es das BMBF – im Hinblick auf Gebarungssicherheit und Nachvollziehbarkeit – auf die Standardfunktionen und Geschäftsprozesse des HV-Systems verwiesen.

10.4 Der RH bekräftigte im Hinblick auf das Prinzip der minimalen Rechte die Empfehlung, die Zeichnungsberechtigungen für den Zahlungsverkehr mit Kreditinstituten regelmäßig zu überprüfen und die Anzahl möglichst gering zu halten.

Risikoanalyse, IT-Sicherheit und IT-Entwicklung

Prinzip der minimalen Rechte

11.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 3) empfohlen, die haushaltsrechtlichen Bestimmungen um das Prinzip der minimalen Rechte zu ergänzen, um alle Prinzipien des IKS im Haushaltsrecht zu verankern. Das Prinzip besagt, dass die Zugangsberechtigungen zu IT-Systemen weitestgehend beschränkt sein und Mitarbeiter nur die zur Erfüllung ihrer Aufgaben unbedingt erforderlichen Berechtigungen erhalten sollen.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Anforderung des RH im Hinblick auf geplante Novellierungsmaßnahmen im Haushaltsrecht berücksichtigt würde. Im Zuge der technischen Umsetzung der Implementierung eines IKS-Systems und der Anpassungen aufgrund der Haushaltsrechtsreform seien die einzelnen Rollen im HV-System überarbeitet, Rollenkombinationen eliminiert, das Prinzip der minimalen Rechte berücksichtigt und Rollenkonflikte durch Rollentrennungen aufgehoben worden.

Risikoanalyse, IT-Sicherheit und IT-Entwicklung

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass entsprechende Novellen im Haushaltsrecht nicht erfolgt und vom BMF auch nicht geplant waren.

- 11.2** Das BMF setzte die Empfehlung des RH nicht um, weil eine Ergänzung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen um das Prinzip der minimalen Rechte unterblieben war.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung an das BMF, die haushaltsrechtlichen Bestimmungen um das Prinzip der minimalen Rechte zu ergänzen, damit auch dieses wesentliche Prinzip des IKS im Haushaltsrecht verankert ist.

- 11.3** *Das BMF verwies in seiner Stellungnahme auf seine Ausführungen im Nachfrageverfahren.*

- 12.1** (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 37) empfohlen, eine Risikoanalyse aller Prozesse der Haushaltsverrechnung vorzunehmen, um darauf aufbauend ein rollenbasiertes Berechtigungskonzept zu erstellen. Mit einer Risikoanalyse sollen Risiken erkannt und bewertet werden, um ein Gesamtrisiko zu ermitteln und darauf adäquat zu reagieren, um das verbleibende Restrisiko quantifizierbar und akzeptierbar zu machen. Das Berechtigungskonzept sollte die Berechtigungen auf Transaktions- und Objektebene¹⁵ festlegen und dabei dem Prinzip der minimalen Rechte folgen.

(2) Laut Mitteilung des BMF im Nachfrageverfahren habe es im Zuge der Umsetzung des Projekts „IKS im HV-Verfahren“ für alle Anwender, Rollenkombinationen und Transaktionsberechtigungen unter Einbeziehung externer Revisionsexperten eine umfassende Risikoanalyse durchgeführt und eine Risikomatrix einschließlich kompensierender Maßnahmen erstellt. Mit der Umsetzung der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform habe das BMF das bestehende Rollenkonzept überarbeitet und ergänzt. Das Prinzip der minimalen Rechte sei dabei berücksichtigt und die Rollendefinitionen um die enthaltenen Transaktionsberechtigungen erweitert worden. In einem nächsten Schritt sollte die empfohlene Erweiterung des Rollenkonzepts des HV-Verfahrens um die Berechtigungsobjekte erfolgen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMF im Mai 2011 eine Risikoanalyse ausgehend von HV-Prozessen unter Einbeziehung externer Experten vorgenommen hatte, woraus die im Nachfrageverfah-

¹⁵ Transaktionsebene: Berechtigung zur Ausführung einer bestimmten Transaktion; Objektebene: erlaubte Datenmanipulation in einer Transaktion (z.B. Daten anlegen, ändern, anzeigen, löschen)

ren erwähnte Risikomatrix entstanden war. Die dabei identifizierten Risiken waren bereits durch automatisierte Kontrollen abgedeckt. Die Analyse, ob die identifizierten Risiken weiterhin durch automatisierte Kontrollen kompensiert werden, beabsichtigte das BMF jährlich zu wiederholen.

Die Risikoanalyse diente der Vorbereitung des Einsatzes des GRC¹⁶-Tools von SAP. Mit dem GRC-Tool konnten auch im laufenden Betrieb Informationen gesammelt werden, die eine fortwährende Überprüfung des Risikos und der Compliance sicherstellen sollten. Diese Informationen nutzte das BMF aber mangels verfügbarer Personalkapazitäten nur im Bereich der Firefighter-Funktionalität systematisch zur Auswertung (siehe TZ 13). Das Tool entsprach grundsätzlich den Anforderungen des BMF an eine derartige Software, jedoch waren laut BMF der Betrieb sowie die Kosten bzw. der Aufwand für die Auswertung der gewonnenen Daten unverhältnismäßig hoch, weshalb das Tool in Zukunft nicht weiterverwendet werden soll. Nach Angaben des BMF würde derzeit die BRZ GmbH eine kostengünstigere Software testen.

Ein rollenbasiertes Berechtigungskonzept erstellte das BMF nicht. Jedoch fand eine Überarbeitung bzw. teilweise Ergänzung der HV-Rollenbeschreibungen um zulässige Transaktionen statt. Auf Objektebene wurden mit Ausnahme des Bereichs der Bundeskosten- und -leistungsrechnung keine Angaben gemacht. Entsprechende Angaben waren laut BMF aufgrund der hohen Komplexität auch nicht geplant.

- 12.2** Das BMF setzte die Empfehlungen des RH teilweise um, indem es zwar eine Risikoanalyse durchführte und die Rollenbeschreibungen überarbeitete; es erstellte jedoch kein rollenbasiertes Berechtigungskonzept.

Der RH bekräftigte daher gegenüber dem BMF seine Empfehlung, aufbauend auf der Risikoanalyse ein rollenbasiertes Berechtigungskonzept zu erstellen. Dafür wären im Hinblick auf eine laufende Weiterentwicklung und Überwachung des Berechtigungskonzepts standardisierte Risikoanalysen als Grundlage erforderlich. Darüber hinaus empfahl der RH dem BMF, die Rollenbeschreibungen fortwährend zu pflegen und die Angaben der zulässigen Transaktionen zu vervollständigen.

Firefighter

- 13.1** (1) Mit der Rolle des sogenannten Firefighters konnten einzelne Benutzer im HV-System aufgrund einer Supportanforderung für einen begrenzten Zeitraum mit umfassenden Berechtigungen ausgestattet werden. Dem Firefighter war es möglich, Mängel und Probleme zu

¹⁶ GRC steht für Governance, Risk and Compliance.

Risikoanalyse, IT-Sicherheit und IT-Entwicklung

beheben, die Benutzer mit „normalen“ Berechtigungen nicht beseitigen konnten. Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 39) empfohlen, die Dokumentation des Firefighter-Einsatzes zu vereinheitlichen.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Rolle des sogenannten Firefighters für die Durchführung betriebsnotwendiger Maßnahmen am Produktivsystem seit Februar 2012 eingesetzt werde. Dies stelle sicher, dass alle BMF-Applikationsmitarbeiter und BRZ-Betriebsmitarbeiter lediglich über Anzeigeberechtigungen am Produktivsystem verfügten. Ein Prozess zur Nutzung des Firefighters sei festgelegt worden und die Protokollierung der gesetzten Aktivitäten sei erfolgt.

Die bereits implementierten IKS-Prozesse im Rahmen der Betriebsführung des HV-Verfahrens seien dokumentiert und im HV-Betriebshandbuch enthalten. Zur weiteren Verbesserung der Nachvollziehbarkeit der Nutzung des Firefighters habe das BMF die Funktionalität der Personalisierung eingerichtet.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMF die Firefighter-Einsätze mittels standardisierter Protokolle, die es mithilfe des GRC-Tools (siehe TZ 12) erstellte, dokumentierte und regelmäßig stichprobenweise auswertete. Aufgrund der Einsparungen im BMF und in der BRZ GmbH konnte das BMF jedoch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung seit mehreren Wochen nicht mehr auf die Firefighter-Protokollberichte am Produktivsystem der HV zugreifen. Das BMF kontrollierte daher die Firefighter-Einsätze anhand der versendeten E-Mail-Supportmeldungen.

Mit der geplanten Ablöse des GRC-Tools (siehe TZ 12) müsste auch der Firefighter-Einsatz neu eingerichtet werden. Bis dahin soll die Firefighter-Dokumentation nach Auskunft des BMF unverändert fortgeführt werden.

- 13.2** Das BMF setzte die Empfehlung des RH zur einheitlichen Dokumentation der Firefighter-Einsätze um, indem es die Einsätze mit dem GRC-Tool standardisiert protokollierte.

Nachdem das GRC-Tool abgelöst werden soll, empfahl der RH dem BMF, bei der Ablöse darauf zu achten, dass eine systematische Auswertung der in den Firefighter-Protokollen gelieferten Daten nach spezifischen Aufgabenstellungen weiterhin möglich ist.

13.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei eine Risikoanalyse auf Transaktions-ebene durchgeführt worden, auf deren Basis kompensierende Kontrollen auf technischer, organisatorischer und rechtlicher Ebene definiert worden seien. Diese Maßnahmen würden eine technische Lösung, d.h. den Einsatz eines GRC-Tools, kompensieren. Aufgrund der budgetären Situation sei der IT-Betrieb GRC stark reduziert. Das BMF würde aber die Möglichkeiten zur Implementierung anderer kostengünstigerer IT-Instrumente im GRC-Bereich prüfen.*

14.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 40) empfohlen, eine Risikoanalyse der Transaktionen durchzuführen und darauf aufbauend Firefighter-Protokolle nach spezifischen Aufgabenstellungen auszuwerten. Für risikolose Transaktionen sollte eine eigene Firefighter-Benutzergruppe eingerichtet werden, um dem Prinzip der minimalen Rechte zu entsprechen.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass im Zuge der Umsetzung des Projekts „IKS im HV-Verfahren“ für alle Anwender, Rollenkombinationen und Transaktionsberechtigungen unter Einbeziehung externer Revisionsexperten eine umfassende Risikoanalyse durchgeführt und eine Risikomatrix einschließlich kompensierender Maßnahmen erstellt worden sei. Die Firefighter-Rolle würde eine Betriebsrolle darstellen. Das Risiko eines Fehlers oder einer Malversation durch Betriebsmitarbeiter sei technisch durch die Protokollierung und die Prüfung der Firefighter-Aktivitäten durch das HV-Betriebsmanagement begrenzt. Die Firefighter-Protokolle seien standardisierte Protokolle, die nur mit hohem Aufwand geändert werden könnten.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMF eine Risikoanalyse ausgehend von HV-Prozessen unter Einbeziehung externer Experten vorgenommen hatte, auf deren Basis das GRC-Tool eingeführt worden war (siehe TZ 12). Die zur Zeit der Gebarungüberprüfung im Einsatz befindliche Version des GRC-Tools ließ eine spezifische Auswahl von Firefighter-Protokollen prinzipiell zu, weshalb die ursprünglich geplante Auswertung nach spezifischen Aufgabenstellungen mit einem eigens dafür angeschafften Softwaretool nicht mehr zwingend erforderlich war.

Eine eigene Firefighter-Benutzergruppe für risikolose Transaktionen richtete das BMF nicht ein, nachdem die Protokolle mit der zur Zeit der Gebarungüberprüfung aktuellen Version des GRC-Tools auf bestimmte Transaktionen eingeschränkt werden konnten, wodurch eine effiziente Kontrolle risikobehafteter Transaktionen im Rahmen des Firefighter-Einsatzes möglich war.

Risikoanalyse, IT-Sicherheit und IT-Entwicklung

14.2 Das BMF setzte die Empfehlung zur Durchführung einer Risikoanalyse der Transaktionen mit darauf aufbauender Auswertung der Firefighter-Protokolle teilweise um, indem es die Firefighter-Einsätze zwar grundsätzlich auswertete, nicht jedoch nach spezifischen Aufgabenstellungen basierend auf einer Risikoanalyse. Eine entsprechende Auswertung wäre mit dem GRC-Tool prinzipiell möglich. Eine zusätzliche Benutzergruppe für risikolose Transaktionen richtete das BMF nicht ein, weil die Auswertung risikobehafteter Transaktionen mit dem GRC-Tool nunmehr möglich war. Daher verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 13, bei der Ablöse des GRC-Tools darauf zu achten, dass eine systematische Auswertung der in den Firefighter-Protokollen gelieferten Daten nach spezifischen Aufgabenstellungen weiterhin möglich ist.

14.3 *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Auswertung der Firefighter-Protokolle stichprobenartig nach manueller Auswahl erfolge. Eine automationsunterstützte Auswertung der Protokolle sei weiterhin geplant, wobei die konkrete Umsetzung von der Auswahl des neuen Softwareprodukts (GRC-Tool) abhängig sei.*

14.4 Im Hinblick auf die geplante automationsunterstützte Auswertung der Firefighter-Protokolle wies der RH neuerlich auf das Erfordernis einer systematischen Vorgangsweise hin.

Rollen- und Berechtigungsverwaltung

15.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 38) empfohlen, die Anlage und Verwaltung von Rollen durch den Einsatz geeigneter Rollenverwaltungstools zu vereinfachen.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es im Zuge der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform das bestehende Rollenkonzept überarbeitet habe. Die empfohlene Verwendung eines spezifischen IT-Tools zur Unterstützung der Rollenverwaltung habe es im Rahmen des Projekts „IKS für das HV-Verfahren“ geprüft. Aufgrund des sehr unterschiedlichen organisatorischen Aufbaus der haushaltsleitenden Organe und der Abwicklung der Geschäftsprozesse sei der Einsatz der geprüften Standardsoftware nicht möglich gewesen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass bei der Anlage und Verwaltung von Rollen durch Mitarbeiter der BHAG keine Rollenverwaltungstools zum Einsatz kamen.

Eine Normierung der Rollenbezeichnungen wurde vom BMF versucht, war aber aufgrund der vielfach komplexen Berechtigungskombinationen nicht durchgängig möglich. Das BMF entwickelte für die Rol-



Risikoanalyse, IT-Sicherheit und
IT-Entwicklung



Internes Kontrollsystem in der Haushaltsver-
rechnung des Bundes; Follow-up-Überprüfung

lenverwaltung einen Bericht, der die einem Benutzer des HV-Systems zugeordneten Rollen übersichtlich darstellte und damit die Arbeit der BHAG erleichterte. Trotz des neuen Berichts bestand weiterhin das Risiko, dass bei der Erweiterung von Berechtigungen bereits zuvor zugeordnete Rollen nicht gelöscht, sondern zusätzliche Rollen zugewiesen wurden. Dies führt dazu, dass letztlich ein Benutzer mehrere gleichartige Rollen innehaben konnte.

- 15.2** Das BMF setzte die Empfehlung des RH zur Vereinfachung der Anlage und Verwaltung von Rollen durch den Einsatz geeigneter Rollenverwaltungstools nicht um. Zwar würdigte der RH die Entwicklung des Berichts zur Rollenverwaltung, der die Arbeit der BHAG erleichterte. Der Bericht verhinderte aber nicht die mehrfache Zuordnung gleichartiger Rollen an einen Benutzer. Auch kamen keine Rollenverwaltungstools zum Einsatz.

Der RH empfahl daher dem BMF, unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Aspekten geeignete Rollenverwaltungstools einzusetzen.

- 15.3** *Laut Stellungnahme des BMF dienen die Risikoanalyse auf Transaktionsebene und die auf den Ergebnissen der Risikoanalyse aufbauenden technischen, organisatorischen und rechtlichen Kontrollen dazu, das Fehlen eines standardisierten Rollenverwaltungstools zu kompensieren.*

- 15.4** Da das BMF nach wie vor kein standardisiertes Rollenverwaltungstool zur Verhinderung einer mehrfachen Zuordnung gleichartiger Rollen zu einem Benutzer nutzte, bekräftigte der RH seine Empfehlung, geeignete Rollenverwaltungstools unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Aspekten einzusetzen.

Programment-
wicklung

- 16.1** (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 36) empfohlen, dass Mitarbeiter der BRZ GmbH Programme vor der Produktivsetzung nicht nur auf deren Funktionen überprüfen, sondern – im Sinne der Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips – zumindest stichprobenweise nach einem Zufallsprinzip alle Änderungen im Sourcecode (Programmcode) inhaltlich kontrollieren sollten.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren auf seine Stellungnahme zum Vorbericht verwiesen, wonach die technische Möglichkeit der Entwicklung, Qualitätssicherung und Produktivsetzung durch einen einzigen Mitarbeiter durch Rollen- und Berechtigungsanpassungen eliminiert worden sei. Weiters überlege das BMF die Durchführung einer Stichprobenprüfung des zur Produktivsetzung vorgesehenen Programmcodes im Rahmen des IKS für das HV-Verfahren.

Risikoanalyse, IT-Sicherheit und IT-Entwicklung

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die BRZ GmbH im Jahr 2014 für das HV-System den SAP Code Inspector (SCI) getestet hatte, um den Sourcecode vor dem Transport vom Entwicklungs- auf das Qualitätssicherungssystem systematisch zu überprüfen. Darüber hinaus teilte das BMF mit, dass es bei Programmänderungen die Funktionsfähigkeit der Hauptgeschäftsfälle testete, wobei es aber nicht speziell auf die Entdeckung möglicher Manipulationen bzw. risikobehafteter Aktivitäten abzielte. Eine visuelle, inhaltliche Kontrolle des Sourcecodes erfolgte nicht. Dazu wären nach Einschätzung des BMF zwei bis drei zusätzliche Mitarbeiter erforderlich.

16.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH nicht um, weil der Sourcecode weiterhin nicht inhaltlich überprüft wurde. Der RH anerkannte den Einsatz der SCI-Software zur Überprüfung des Sourcecodes hinsichtlich ausgewählter Befehle, wiederholte aber gegenüber dem BMF die Empfehlung, zusätzlich stichprobenweise visuelle, inhaltliche Kontrollen der Änderungen im Sourcecode durchzuführen, um die Gefahr von Manipulationen weitestgehend auszuschließen.

16.3 *Laut Stellungnahme des BMF evaluiere die BRZ GmbH die Automatisierung der Sourcecodeprüfung (Code Inspector) mit dem Ziel, die Einhaltung der Programmierrichtlinien sicherzustellen und Malversationen zu verhindern. Das BMF verwies weiters auf die ISO 27001-Zertifizierung des BMF und der BRZ GmbH, in deren Rahmen jährlich eine Informationssicherheits- und Risikoanalyse durchgeführt würde. Penetrationstests seien eine weitere Maßnahme zur Verbesserung der Sicherheitsstandards.*

16.4 Der RH erwiderte, dass die angeführten Maßnahmen visuelle, inhaltliche Kontrollen nicht gänzlich ersetzen können und bekräftigte deshalb seine Empfehlung.

Periodengerechte Verbuchung

17.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 44) empfohlen, bei jeder Zahlungsanordnung auch das Valutadatum der Banküberweisung zu speichern, damit eine taggenaue zeitliche Zuordnung möglich wird. Dadurch sollte – im Hinblick auf die Umsetzung der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform – ein korrektes Zusammenspiel der Haushaltsrechnungen des Bundes (Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögensrechnung) gewährleistet werden.

(2) Laut Mitteilung des BMF im Nachfrageverfahren sehe das HV-Verfahren als System des einheitlichen Haushalts- und Rechnungswesens des Bundes vor, dass Auszahlungen grundsätzlich zu ihrer Fälligkeit durch die BHAG an den Zahlungsempfänger angewiesen würden. Bei

der Erfassung der entsprechenden Anordnung könne das Valutadatum nicht erfasst werden. Bei der Durchführung des Zahllaufs und der Verbuchung des Kontoauszugs sei das Valutadatum relevant und würde bei der Erfassung der Belege berücksichtigt. Um den tatsächlichen Geldfluss nachzuvollziehen, stünden entsprechende Berichte zur Verfügung.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Zuordnung einer Zahlung in der Finanzierungsrechnung nach dem Fälligkeitsdatum erfolgte. Die Zuordnung eines Aufwands bzw. eines Ertrags erfolgte in der Ergebnisrechnung nach dem Buchungsdatum. Das Fälligkeitsdatum wurde entweder manuell erfasst oder aufgrund von Buchungsdatum und Zahlungsbedingungen berechnet. Der Zahllauf – d.h. die Erstellung und Übergabe des Zahlungsdatenträgers an die BAWAG P.S.K. – wurde einen Tag vor dem Fälligkeitsdatum gestartet, so dass der Tag der Zahlung laut BMF in der Regel mit dem Fälligkeitsdatum übereinstimmte. Das Valutadatum der Banküberweisung wurde nach wie vor nicht bei der Zahlungsanordnung gespeichert, weshalb es zu Differenzen zwischen Fälligkeitsdatum und Valutadatum laut Kontoauszug kommen konnte.

17.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH nicht um: Die Vorgangsweise zur Zeit der Gebarungsüberprüfung konnte mangels Erfassung des Valutadatum in der Finanzierungsrechnung nicht gewährleisten, dass alle Zahlungen der korrekten Periode zugeordnet wurden; daher waren nach wie vor Unterschiede zwischen der Finanzierungs- und Vermögensrechnung des Bundes hinsichtlich der Veränderung der liquiden Mittel möglich bzw. wahrscheinlich. In diesem Zusammenhang merkte der RH kritisch an, dass eine periodengerechte Verbuchung für die Umsetzung des im Zuge der Haushaltsrechtsreform verankerten Grundsatzes einer möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes¹⁷ essenziell war.

Daher empfahl der RH dem BMF, eine detaillierte Kosten- bzw. Aufwandsabschätzung im Hinblick auf die technische Realisierung eines in allen Fällen korrekten Zusammenspiels der Haushaltsrechnungen des Bundes durchzuführen, einen Bericht im HV-System zu entwickeln, der die Unterschiede zwischen dem Fälligkeits- und Valutadatum aufzeigt, um die Größenordnung der Abweichungen einschätzen

¹⁷ Diesem verfassungsgesetzlich normierten Grundsatz folgend soll durch die Einführung einer integrierten Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögensrechnung – entsprechend den internationalen Standards (International Public Sector Accounting Standards – IPSAS) – in der Finanzierungsrechnung die Liquiditätslage durch die Darstellung von Einzahlungen und Auszahlungen sowie in der Ergebnisrechnung der Zufluss und Verbrauch von Ressourcen unabhängig vom konkreten Zeitpunkt der Zahlung abgebildet sowie in der Vermögensrechnung das Vermögen den Schulden gegenübergestellt werden.

Periodengerechte Verbuchung

zu können, und weitere Maßnahmen zu ergreifen, um die Genauigkeit der Verrechnungsaufzeichnungen zu verbessern.

- 17.3** *Aufgrund der umfangreichen und komplexen Änderungen des bestehenden IT-Verfahrens, so das BMF in seiner Stellungnahme, werde es die Berücksichtigung des Valutadatum im IT-Verfahren HV nicht weiterverfolgen. Gründe für diese Entscheidung seien eine Erhöhung der Buchungszeilen um einige tausend pro Tag sowie ein hoher Anpassungsbedarf im IT-Verfahren Zahlungsverkehr. Eine Online-Zahlungsumsetzung sei nicht mehr möglich, statt dessen müsse eine provisorische Zahlung eingeführt werden. Weiters könne eine einwandfreie Fortschreibung der Zahlung nicht garantiert werden, nachdem SAP kein entsprechendes Fortschreibungsprofil zur Verfügung stelle. Für die BHAG sei aus der Fortschreibung des Valutadatum kein Mehrwert zu erkennen, weil die großen Auszahlungsbereiche (Bezüge, Pensionen, Überweisungen an Sozialversicherungsträger) explizit und taggenau bekannt gegeben würden. Ein entsprechendes Umstellungsprojekt würde zudem 250 bis 500 Personentage (325.000 EUR bis 650.000 EUR) beanspruchen.*
- 17.4** Der RH verwies abermals auf die Wichtigkeit der richtigen Periodenzuordnung zur korrekten Darstellung der Veränderung der liquiden Mittel in der Finanzierungsrechnung nicht nur bei betraglich hohen Geschäftsfällen. Er bekräftigte daher seine Empfehlung, eine detaillierte Kosten- bzw. Aufwandsschätzung im Hinblick auf die technische Realisierung eines in allen Fällen korrekten Zusammenspiels der Haushaltsrechnungen des Bundes durchzuführen und dementsprechend weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Genauigkeit der Verrechnungsaufzeichnungen zu ergreifen.

Schlussempfehlungen

- 18** Der RH stellte zusammenfassend fest, dass von 18 überprüften Empfehlungen acht nicht, fünf teilweise und fünf vollständig umgesetzt wurden.



Schlussbemerkungen

BMF

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes; Follow-up-Überprüfung

| Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Bund 2012/10 | | | | | |
|---|--|-----------------------|-----------|---------------------|-----------------|
| Vorbericht | | Follow-up-Überprüfung | | | |
| TZ | Empfehlungsinhalt | TZ | umgesetzt | teilweise umgesetzt | nicht umgesetzt |
| BMF | | | | | |
| 3 | Ergänzung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen um das Prinzip der minimalen Rechte | 11 | | | x |
| 5 | Weiterentwicklung der ELAK/SAP-Koppelung | 2 | x | | |
| 11 | Umstellung auf das System des Geschäftspartners zur Vermeidung von Doppel- und Mehrfacherfassungen | 3 | | | x |
| 11 | organisatorische und programmtechnische Verbesserungen bei der Verwaltung der Personenstammdaten | 4 | | x | |
| 12 | Zentrale Verwaltung der Personenstammdaten sowie der Zahlungsverbote durch die BHAG | 5 | | | x |
| 13 | Einführung des Geschäftspartnersystems zur Vornahme der Aufrechnung nach BHG und BHV | 6 | | | x |
| 13 | Einrichtung einer elektronischen Abfragemöglichkeit zur Prüfung eines Abgabenrückstands | 6 | | | x |
| 16 | Umstellung der Haushaltsverrechnung mit dem Ziel der Auszahlungsanordnung ausschließlich auf Basis einer Mittelbindung | 7 | x | | |
| 17 | Bereinigung der Phase „Verpflichtung“ der voranschlagswirksamen Verrechnung | 8 | x | | |
| 23 | Einführung einer modernen, bundesweit einheitlichen Methode zur Inventarisierung von Anlagegegenständen | 9 | x | | |
| 29 | weitere Einschränkung der Anzahl der Zeichnungsberechtigungen für den Zahlungsverkehr mit Kreditinstituten | 10 | | x | |
| 36 | Überprüfung aller Programme vor der Produktivsetzung und stichprobenweise Kontrolle aller Änderungen im Sourcecode | 16 | | | x |
| 37 | Erstellung eines rollenbasierten Berechtigungskonzepts aufbauend auf einer Risikoanalyse aller Haushaltsverrechnungsprozesse | 12 | | x | |
| 37 | Festlegung der Berechtigungen auf Transaktions- und Objektebene unter Beachtung des Prinzips der minimalen Rechte | 12 | | x | |
| 38 | Vereinfachung der Anlage und Verwaltung von Rollen | 15 | | | x |
| 39 | Vereinheitlichung der Dokumentation des Firefighter-Einsatzes | 13 | x | | |
| 40 | Auswertung von Firefighter-Protokollen aufbauend auf einer Risikoanalyse der Transaktionen | 14 | | x | |
| 44 | Speicherung des Valutadatums der Banküberweisung bei jeder Zahlungsanordnung | 17 | | | x |

Schlussbemerkungen

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMF

(1) Das Projekt zur Umsetzung eines Geschäftspartnersystems wäre zügig voranzutreiben bzw. umzusetzen, um die Mängel im Kreditoren- und Debitorenmanagement (insbesondere Doppel- und Mehrfacherfassungen) nachhaltig zu beseitigen bzw. die für eine möglichst genaue Darstellung der finanziellen Lage des Bundes erforderliche Datenqualität sicherzustellen. (TZ 3)

(2) Im Zusammenhang mit der geplanten Einführung des Geschäftspartnersystems wären programmtechnische Maßnahmen, wie die Einführung von Mussfeldern, zu setzen, anhand derer die Eindeutigkeit der Daten überprüft werden kann. (TZ 4)

(3) Es wäre für eine zentrale Verwaltung der Zahlungsverbote in der Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG) zu sorgen, um insbesondere die Gefahr zu reduzieren, dass der Bund an Kreditoren, die sich in einem Insolvenzverfahren befinden, weitere Zahlungen leistet. (TZ 5)

(4) Das Geschäftspartnersystem wäre auch deshalb einzuführen, um die im Bundeshaushaltsgesetz 2013 und der Bundeshaushaltsverordnung 2013 vorgesehenen Aufrechnungen vornehmen zu können und einen dazu erforderlichen Geschäftsprozess festzulegen. (TZ 6)

(5) Der geplante elektronische Prozess zur Abfrage von Abgaberrückständen wäre rasch umzusetzen und dabei sicherzustellen, dass Eilmachrichtenverfahren gemäß den haushaltsrechtlichen Vorschriften vorgenommen und dokumentiert werden sowie das Verfahren beschleunigt wird. (TZ 6)

(6) Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen wären um das Prinzip der minimalen Rechte zu ergänzen, damit auch dieses wesentliche Prinzip des Internen Kontrollsystems (IKS) im Haushaltsrecht verankert ist. (TZ 11)

(7) Aufbauend auf der Risikoanalyse wäre ein rollenbasiertes Berechtigungskonzept zu erstellen. Dafür wären im Hinblick auf eine laufende Weiterentwicklung und Überwachung des Berechtigungskonzepts standardisierte Risikoanalysen als Grundlage erforderlich. (TZ 12)

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes; Follow-up-Überprüfung

(8) Die Rollenbeschreibungen im rollenbasierten Berechtigungskonzept sollten fortwährend gepflegt und die Angaben der zulässigen Transaktionen vervollständigt werden. (TZ 12)

(9) Bei der Ablöse des GRC-Tools wäre darauf zu achten, dass eine systematische Auswertung der in den Firefighter-Protokollen gelieferten Daten nach spezifischen Aufgabenstellungen weiterhin möglich ist. (TZ 13, 14)

(10) Unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Aspekten wären geeignete Rollenverwaltungstools einzusetzen. (TZ 15)

(11) Zusätzlich zum Einsatz der SAP Code Inspector-Software sollten stichprobenweise visuelle, inhaltliche Kontrollen der Änderungen im Sourcecode durchgeführt werden, um die Gefahr von Manipulationen weitestgehend auszuschließen. (TZ 16)

(12) Im Zusammenhang mit der taggenauen Zuordnung einer Zahlung wäre eine detaillierte Kosten- bzw. Aufwandsabschätzung im Hinblick auf die technische Realisierung eines in allen Fällen korrekten Zusammenspiels der Haushaltsrechnungen des Bundes durchzuführen, ein Bericht im HV-System zu entwickeln, der die Unterschiede zwischen dem Fälligkeits- und Valutadatum aufzeigt, um die Größenordnung der Abweichungen einschätzen zu können, und es wären weitere Maßnahmen zu ergreifen, um die Genauigkeit der Verrechnungsaufzeichnungen zu verbessern. (TZ 17)

**Buchhaltungs-
agentur des Bundes
(BHAG)**

(13) Im Zusammenhang mit den Mängeln im Kreditoren- und Debitorenmanagement aufgrund von Mehrfacherfassungen wären weitere organisatorische Maßnahmen zu setzen, beispielsweise die Definition bzw. Erfassung von eindeutigen Kriterien (z.B. Firmenbuchnummer, Gewerberegisternummer, Vereinsregisternummer, Sozialversicherungsnummer), damit Doppel- und Mehrfacherfassungen vermieden werden können, und die Bereinigungen – insbesondere im Hinblick auf die notwendige Datenmigration in das geplante Geschäftspartnersystem – fortzusetzen. (TZ 4)



Schlussbemerkungen

BMF und BHAG

(14) Die Zeichnungsberechtigungen für den Zahlungsverkehr mit Kreditinstituten wären regelmäßig zu überprüfen und die Anzahl wäre möglichst gering zu halten. (TZ 10)

Wien, im Oktober 2015

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2015/1 Bericht des Rechnungshofes
- EU-Finanzbericht 2012
 - Liegenschaftsverkauf Schloss Reifnitz
 - Schulversuche
 - Unterstützungsinstitut der Bundespolizei
- Reihe Bund 2015/2 Bericht des Rechnungshofes
- Wirkungen rechtlicher und personalwirtschaftlicher Maßnahmen auf das Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts
 - Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg
 - Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren am Beispiel ausgewählter Gerichte
- Reihe Bund 2015/3 Bericht des Rechnungshofes
- Oesterreichische Nationalbank – Gold- und Pensionsreserven, Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen
 - Liegenschaftstransaktionen der Landwirtschaftlichen Bundesversuchswirtschaften GmbH mit der Republik Österreich, der Stadt Wien und der Wirtschaftsagentur Wien
 - Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA); Follow-up-Überprüfung
 - Standortentwicklung der Zentraleitung des Bundesministeriums für Finanzen und Generalsanierung des Standorts Himmelfortgasse 6 – 8; Follow-up-Überprüfung
 - Gendergesundheit in Österreich
 - Versorgung von Schlaganfallpatienten in der Steiermark; Follow-up-Überprüfung
 - Fonds zur Finanzierung der In-vitro-Fertilisation
 - Medientransparenz im MuseumsQuartier
- Reihe Bund 2015/4 Bericht des Rechnungshofes
- Pensionsrecht der Bediensteten der ÖBB
 - Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.; Follow-up-Überprüfung
 - Landesstudios des Österreichischen Rundfunks
- Reihe Bund 2015/5 Bericht des Rechnungshofes
- HYPO ALPE-ADRIA-BANK INTERNATIONAL AG: Verstaatlichung

- Reihe Bund 2015/6 Bericht des Rechnungshofes
- Internes Kontrollsystem bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFW
 - Technische Universität Wien – Finanzsituation
 - Österreichisches Patentamt; Follow-up-Überprüfung
 - Akademisches StartUp Netzwerk Oberösterreich (akostart oö)
- Reihe Bund 2015/7 Bericht des Rechnungshofes
- Haftungsobergrenzen im Bereich der Länder und Gemeinden
 - FFG und FWF – Interne Kontrollsysteme
- Reihe Bund 2015/8 Bericht des Rechnungshofes
- Prüfung von Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt in der Sozialversicherung als Anspruchsvoraussetzung
 - Österreichischer Integrationsfonds – Fonds zur Integration von Flüchtlingen und MigrantInnen
 - Beschaffung des Truppenfunksystems CONRAD
 - Bankenpaket; Follow-up-Überprüfung
 - Medientransparenz in der BIG
- Reihe Bund 2015/9 Bericht des Rechnungshofes
- Ärzteausbildung
 - Gewährung von Ausgleichszulagen in der Pensionsversicherung
 - Ausgewählte Stiftungen bei der Österreichischen Akademie der Wissenschaften
- Reihe Bund 2015/10 Bericht des Rechnungshofes
- Sonderaufgaben des RH nach:
Parteiengesetz 2012
Medientransparenzgesetzen
Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetzen
- Reihe Bund 2015/11 Bericht des Rechnungshofes
- HYPO ALPE-ADRIA-BANK INTERNATIONAL AG – Verkaufsaktivitäten in der Umstrukturierungsphase
 - Österreichischer Verkehrssicherheitsfonds
 - Niederösterreichische Grenzlandförderungsgesellschaft m.b.H.
 - Research Center Pharmaceutical Engineering GmbH
 - Eurofisc



- Reihe Bund 2015/12 Bericht des Rechnungshofes
- Landeslehrerpensionen
 - Finanzierung der Landeslehrer; Follow-up-Überprüfung
 - Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im BMJ
 - Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel
 - Nachhaltiger Güterverkehr – Intermodale Vernetzung; Follow-up-Überprüfung
 - Medientransparenz in der AUVA
- Reihe Bund 2015/13 Bericht des Rechnungshofes
- Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung
 - Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte
 - Insolvenz-Entgelt-Fonds und IEF-Service GmbH
 - Truppenübungsplatz Allentsteig



