

Der  
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Dampfschiffstraße 2  
A-1033 Wien  
Postfach 240

Tel. +43 (1) 711 71 - 0  
Fax +43 (1) 712 94 25  
office@rechnungshof.gv.at

## RECHNUNGSHOFBERICHT

VORLAGE VOM 2. OKTOBER 2015

REIHE BUND 2015/14

EU-FINANZBERICHT 2013

EUROFISC

BUNDESKRIMINALAMT

ÖSTERREICHISCHE STUDENTENFÖRDERUNGSSTIFTUNG

INTERNES KONTROLLSYSTEM IN DER  
HAUSHALTSVERRECHNUNG DES BUNDES;  
FOLLOW-UP-ÜBERPRÜFUNG

## INHALTSVERZEICHNIS

### EU-Finanzbericht 2013

<b>EU-Haushalt 2013 .....</b>	<b>5</b>
<i>Einnahmen.....</i>	5
<i>Ausgaben.....</i>	5
<b>EU-Zahlungsflüsse im EU-Vergleich / Nettosalen im EU-Vergleich.....</b>	<b>7</b>
<b>Entwicklung der Nettosalen Österreichs / Zahlungen und Rückflüsse Österreichs.....</b>	<b>8</b>
<b>Beitrag Österreichs an die EU.....</b>	<b>9</b>
<b>Rückflüsse der EU- Mittel an Österreich .....</b>	<b>10</b>
<b>Verwendung der EU-Mittel nach den Rubriken 1 bis 3 und nach Programmen .....</b>	<b>10</b>
<b>Aufteilung der Rückflüsse auf Bundesländer .....</b>	<b>12</b>
<b>Ausnutzung der Mittel in Österreich .....</b>	<b>17</b>
<b>Zentral verwaltete Mittel 2013 .....</b>	<b>18</b>
<b>Reform des Eigenmittelsystems.....</b>	<b>18</b>
<b>Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020.....</b>	<b>18</b>
<b>Programmumsetzung in Österreich in der Periode 2014 bis 2020.....</b>	<b>20</b>
<b>Entwicklungen auf EU-Ebene .....</b>	<b>22</b>
<i>Europäischer Stabilitätsmechanismus .....</i>	22
<i>Europäische Bankenunion .....</i>	22
<i>Investitionsoffensive .....</i>	23
<b>Prüfungen im Bereich der EU-Mittel.....</b>	<b>23</b>
<i>Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes in Österreich.....</i>	23
<i>Koordinierte Prüfungen mit EU-Bezug .....</i>	24
<b>Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 2013.....</b>	<b>24</b>
<b>Landwirtschaft und Kohäsion: Überblick über die EU-Ausgaben im Zeitraum 2007 bis 2013.....</b>	<b>25</b>
<b>Entlastungsverfahren.....</b>	<b>25</b>

<b>Eurofisc – ein multilaterales Frühwarnsystem der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs .....</b>	<b>27</b>
--	-----------



## **Bundeskriminalamt**

Prüfungsziel.....	29
Aufgaben und Zuständigkeiten .....	29
Strategie .....	29
<b>Personal .....</b>	<b>30</b>
<i>Organisationsänderungen .....</i>	30
<i>Personalplan .....</i>	30
<i>Dienstzuteilungen .....</i>	30
<i>Arbeitsleihverträge .....</i>	31
<i>Personalfehlstände .....</i>	31
<i>Dienstzeitregelung und Abgeltung Mehrleistungen .....</i>	31
<i>Journaldienste und Rufbereitschaften .....</i>	32
<i>Projekttätigkeit .....</i>	32
<i>Frauenanteil und Gender .....</i>	32
<b>Kompetenzaufbau im Bundeskriminalamt .....</b>	<b>33</b>
<i>Wirtschaftskriminalität .....</i>	33
<i>Sonderkommissionen .....</i>	33
<i>Technische Unterstützung für Wirtschaftsermittlungen .....</i>	33
<i>Cybercrime .....</i>	34
<b>Daten und Informationsaustausch .....</b>	<b>34</b>
<i>Aktenverwaltungssystem .....</i>	34
<i>Aktenprotokollierungssystem als Datenquelle .....</i>	34
<i>Daten zur Kriminalitätslage .....</i>	35
<i>Daten- und Informationsaustausch auf nationaler Ebene .....</i>	35
<i>Daten- und Informationsaustausch auf internationaler Ebene .....</i>	36
<b>Schlussempfehlungen .....</b>	<b>37</b>

<b>Österreichische Studentenförderungstiftung .....</b>	<b>42</b>
Prüfungsziel.....	42
Die Stiftung im Überblick .....	43
Einhaltung des Stiftungszwecks .....	43
Kuratorium .....	43
Derivatивgeschäfte.....	44
Veräußerung von Liegenschaften.....	45
Vermögens- und Kapitallage der Stiftung; Eigenkapitaldarstellung.....	46
Liquide Mittel .....	47
Ertragslage der Stiftung .....	47

<b>Internes Kontrollsystem .....</b>	<b>47</b>
<b>Vergabe von Leistungen .....</b>	<b>48</b>
<b>Schlussempfehlungen .....</b>	<b>48</b>

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

<b>Prüfungsziel .....</b>	<b>51</b>
<b>Weiterentwicklung der ELAK/SAP-Koppelung .....</b>	<b>51</b>
<b>Kreditoren- und Debitorenmanagement .....</b>	<b>52</b>
<b>Budgeteinhaltung – Mittelvormerkungen .....</b>	<b>52</b>
<b>Kennzeichnung von Inventargegenständen.....</b>	<b>53</b>
<b>Zeichnungsberechtigungen für den Zahlungsverkehr mit Kreditinstituten.....</b>	<b>53</b>
<b>Risikoanalyse, IT-Sicherheit und IT-Entwicklung .....</b>	<b>53</b>
<b>Periodengerechte Verbuchung .....</b>	<b>54</b>
<b>Schlussempfehlungen .....</b>	<b>55</b>

## 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.**

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)

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

- 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)

#### 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)

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
<b>Differenz</b>	<b>619,64</b>	<b>417,05</b>	<b>499,25</b>	<b>805,23</b>	<b>812,86</b>	<b>1.086,21</b>	<b>1.329,45</b>	<b>795,67</b>	<b>+ 709,81</b>
Differenz, Veränderung zum Vorjahr	240,54	- 202,60	82,21	305,98	7,63	273,35	243,25		
	in %								
	+ 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)

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						
<b>Anfangssaldo</b>	<b>97,21</b>	<b>157,87</b>	<b>394,37</b>	<b>204,34</b>	<b>251,46</b>	<b>279,67</b>	<b>29,27</b>
+ Gutschriften gesamt <sup>1</sup>	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
<b>Endsaldo</b>	<b>157,87</b>	<b>394,37<sup>2</sup></b>	<b>204,34</b>	<b>251,46</b>	<b>279,67</b>	<b>29,27</b>	<b>186,09</b>

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

<sup>2</sup> 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 Transeuropäischen 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 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 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). (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)

#### 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 Bundesländern<sup>1</sup>

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

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

<sup>2</sup> 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)

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 <sup>1</sup>						
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
AMS <sup>2</sup>			81,85	31,46	81,85	31,46	– 61,6
BMASK/BMBF/BMWFW <sup>2</sup>			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
<b>gesamt</b>	<b>33,95</b>	<b>90,11</b>	<b>127,61</b>	<b>119,98</b>	<b>161,54</b>	<b>210,09</b>	<b>30,1</b>

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> Zahlen ohne Zinsen

<sup>2</sup> nur im ESF

Quellen: BMASK; BMF; Berechnung RH

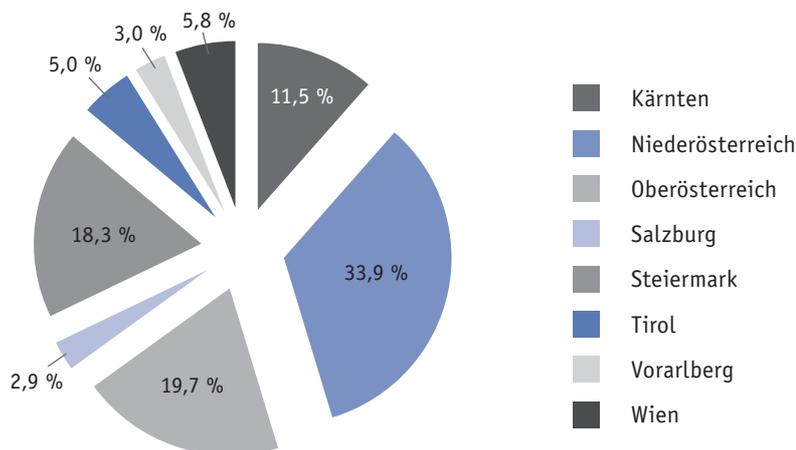
Über die beiden Strukturfonds EFRE und ESF erhielt Österreich im Jahr 2013 210,09 Mio. EUR: 90,11 Mio. EUR über den EFRE, 119,98 Mio. EUR über den ESF. Die höchsten Rückflüsse aus dem EFRE erhielten Niederösterreich mit 38,35 Mio. EUR (42,6 %), Burgenland mit 19,03 Mio. EUR (21,1 %) und Oberösterreich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

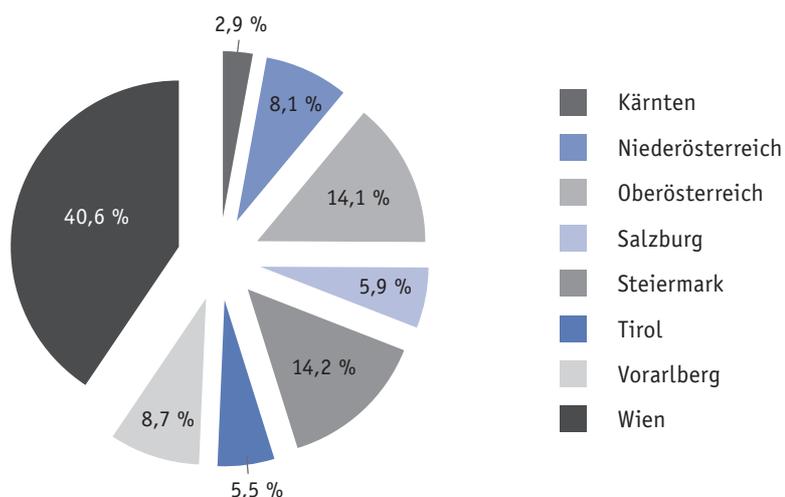
#### Strukturfondsmittel Regionale Wettbewerbsfähigkeit EFRE 2007 bis 2013, Anteil der Bundesländer (in %)



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)

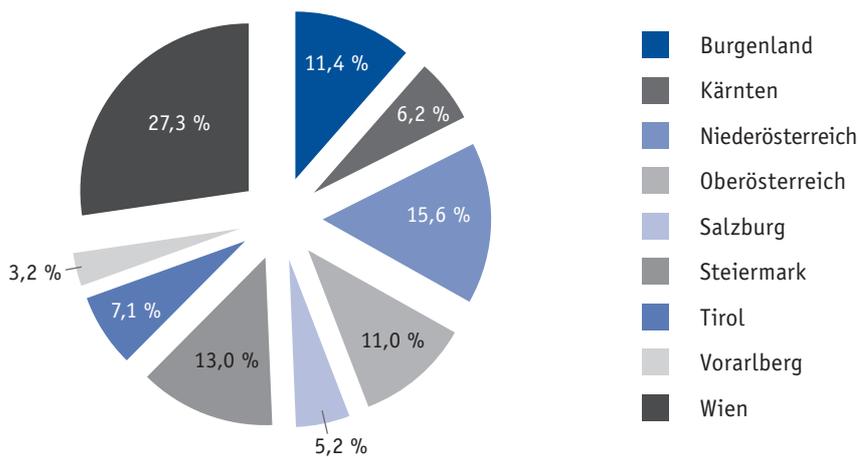
### Strukturfondsmittel Regionale Wettbewerbsfähigkeit ESF 2007 bis 2013, Anteil der Bundesländer (in %)



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 Ausfinanzungszeitraums 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)

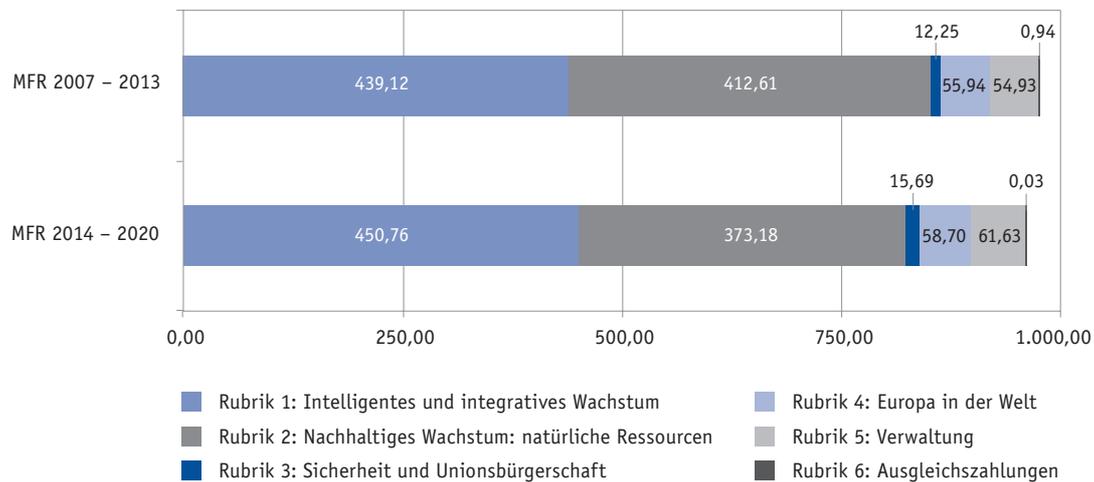
Am 5. Mai 2014 einigten sich die Finanzminister von zehn Mitgliedstaaten auf die Rahmenbedingungen einer solchen Steuer im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit. Die Finanzminister von Österreich und Frankreich präsentierten im Jänner 2015 einen überarbeiteten Plan zur Einführung der Finanztransaktionssteuer. 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 Mehrwertsteuerabruhsatz 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)

#### 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 <sup>1</sup>	536,26	489,27	47,00
ESF	442,09	416,78	25,31
ELER	3.937,55		
EMFF	6,97		
<b>Summe</b>	<b>4.922,87</b>		

<sup>1</sup> 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 <sup>1</sup>	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
<b>Summe</b>	<b>5.240,45</b>	<b>4.922,87</b>	<b>- 317,58</b>	<b>- 6,1</b>

<sup>1</sup> 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)

## 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 Dezember 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 Rechtssetzungsprozess, wobei Programmplanung, Subsidiaritätsprüfung und Transparenz im Vordergrund stehen. Weiters soll die Mitwirkung nationaler Parlamente an der EU-Rechtssetzung 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,
- 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 Beihilfevoraussetzungen 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 %),
- 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)



- 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.

## **EUROFISC – EIN MULTILATERALES FRÜHWARNSYSTEM DER MITGLIEDSTAATEN ZUR BEKÄMPFUNG DES MEHRWERTSTEUERBETRUGS**

**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](http://www.rechnungshof.gv.at) in englischer Sprache.**

## **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 Nachbearbeitungsaufwand.**

**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.**

## 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)

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 dienstzuteilt, 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 Dienstzuteilten 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)

#### Projekttätigkeit

Das Bundeskriminalamt leistete durch die Teilnahme an internationalen Projekten einen wesentlichen Beitrag zu diesem strategisch wichtigen Thema des BMI. Abweichend vom Grundsatzerlass 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 BUNDESKRIMINALAMT

### Wirtschaftskriminalität

Die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität war ein wesentlicher strategischer Schwerpunkt des BMI und des Bundeskriminalamts. Als Maßnahmen waren auch die Projekte „Schwerpunkt Wirtschaftskriminalität“ und „Vermögenssicherung<sup>1</sup> 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 inhomogenen 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

<sup>1</sup> Einziehung kriminell erwirtschafteter Vermögenswerte

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 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)

## DATEN UND INFORMATIONSAUSTAUSCH

### 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)

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 OK<sup>2</sup>-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 führen und eine bestimmungsgemäße Nutzung der Datenbank zur nationalen und internationalen Kriminalitätsbekämpfung war nicht wie beabsichtigt sichergestellt. (TZ 35)

<sup>2</sup> Organisierte Kriminalität



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)

**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)*

*(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 Projektaktivitäten strategisch angemessen und zweckmäßig ist und entsprechende Vorgaben festzulegen. Um eine effiziente Aufgabenerfüllung im Bundeskriminalamt selbst zu gewährleisten, wären Expertentätigkeiten 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 gesamthafes 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)

(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 Berichterstattungsvorschrift 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)*

## **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.**

### **PRÜFUNGSZIEL**

Ziel der Gebarungüberprüfung 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)

#### DERIVATIVGESCHÄFTE

Die Geschäftsführung der Stiftung schloss im Zeitraum 2006 bis 2008 ohne Bindung an bestehende Grundgeschäfte Derivatgeschäfte 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 Derivatgeschäfte 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 Derivatgeschäfte umfassten einen Cap und Knock Out Cap (abgeschlossen im Jahr 2006 mit einer Laufzeit bis 2022) und eine damit verbundene, von der Bank

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 – hohen 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

Baurechtszinszahlungen 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 Bauzinszahlungen 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)

#### 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)

#### 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)

#### **Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an die Geschäftsführung und das Kuratorium der Österreichischen Studentenförderungsförderung 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 Derivatgeschäfte (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 Derivatивgeschäfte wären hinsichtlich Nominalbetrag und Laufzeit an bestehende Grundgeschäfte zu binden. Derivatивgeschäfte sollten ausschließlich Absicherungszwecken dienen und für diese angestrebten Zwecke geeignet sein. Vor ihrem Abschluss wäre eine fundierte Risikostrategie zu entwickeln. (TZ 8)*

*(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)*



## **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.

### **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-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 Mehrfach-erfassungen) nachhaltig zu beseitigen, setzte das BMF nicht um. Allerdings lief zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 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 Zahlsperrern 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 Kreditorentransaktionen aufgrund der unterbliebenen Einführung des Geschäftspartnersystems nicht möglich und fehlte eine elektronische Abfragemöglichkeit von Abgaberrückständen. (TZ 6)

## 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 INVENTARGEGENSTÄNDEN

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 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-Tool<sup>1</sup> 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 Gebarungüberprüfung konnte hingegen – mangels Erfassung des Valutadatums 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. 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)

<sup>1</sup> GRC steht für Governance, Risk and Compliance

**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 Abgabenrückständen 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)*

*(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)*

#### **Buchhaltungsagentur 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)*

#### **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)*