



# BKA BMASK BMF BMLFUW BMVIT

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

EU-Finanzbericht 2013

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

ELER

**36** Die finanziellen Schwerpunkte des OP „Ländliche Entwicklung“ liegen bei den folgenden Zielen:

- Anpassung an den Klimawandel und Risikomanagement,
- Umweltschutz und Ressourceneffizienz.

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

## Entwicklungen auf EU-Ebene

Haushaltsordnung

**37** Zu den Entwicklungen im Hinblick auf die EU-Haushaltsordnung wird auf den EU-Finanzbericht 2012 (Reihe Bund 2015/1) verwiesen. Seit dessen Veröffentlichung gab es dazu keine neuen Entwicklungen.

Europäischer Stabilitätsmechanismus

**38** (1) Um in finanzielle Schwierigkeiten geratenen Mitgliedstaaten finanziellen Beistand zu leisten, bildeten ab Mai 2010 der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM, 60 Mrd. EUR) mit der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF, 440 Mrd. EUR) und IWF-Krediten (250 Mrd. EUR) einen gemeinsamen temporären Schutzschirm

## Entwicklungen auf EU-Ebene

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

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

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

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

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

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

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

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

## (5) Externe öffentliche Finanzkontrolle für den ESM

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

Europäische  
Bankenunion

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

Die Bankenunion stützt sich auf drei Säulen:

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

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

## Entwicklungen auf EU-Ebene

Die Abwicklungsverordnung<sup>40</sup> gilt ab 1. Jänner 2016, die nationale Umsetzung der „Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie“ erfolgte in Österreich mit dem Sanierungs- und Abwicklungsgesetz<sup>41</sup>, das am 1. Jänner 2015 in Kraft trat. Die Richtlinie über die Erneuerung der Systeme zur Einlagensicherung<sup>42</sup> trat am 2. Juli 2014 in Kraft, die Umsetzung der Richtlinie soll in zwei Schritten bis 3. Juli 2015 bzw. 31. Mai 2016 erfolgen.

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

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

## Investitionsoffensive

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

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

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

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

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

(2) Die Investitionsoffensive stützt sich auf drei Komponenten:

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

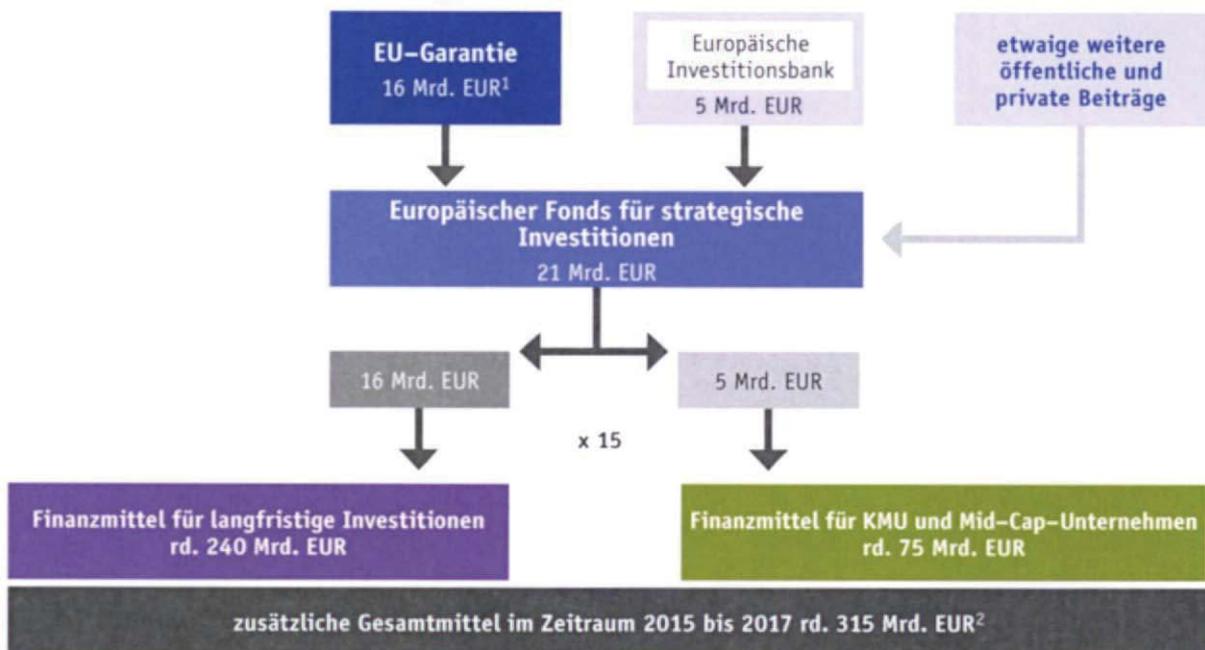
(3) Zur Erreichung dieses Ziels soll ein neuer Europäischer Fonds für strategische Investitionen (EFSI) innerhalb der Europäischen Investitionsbank (EIB) eingerichtet werden. Die EU stellt eine Garantie im Umfang von 16 Mrd. EUR, die EIB einen Betrag von 5 Mrd. EUR zur Verfügung.

Aufgabe des EFSI ist die Mobilisierung zusätzlicher privater Finanzmittel und nationaler Fördermittel von Mitgliedstaaten, um auf der Grundlage seiner anfänglichen Risikotragfähigkeit einen Multiplikatoreffekt von 1:15 zu erreichen und von anfänglich 21 Mrd. EUR im Zeitraum 2015 bis 2017 zusätzliche Finanzmittel von mindestens 315 Mrd. EUR zu generieren. Davon sollen rd. 240 Mrd. EUR für strategische Investitionen und 75 Mrd. EUR für KMU und Mid-Cap-Unternehmen<sup>43</sup> eingesetzt werden.

<sup>43</sup> Unternehmen mit mittlerem Börsenwert

## Entwicklungen auf EU-Ebene

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



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

<sup>2</sup> abzüglich der als Garantie verwendeten anfänglichen EU-Beiträge: 307 Mrd. EUR

Quelle: Europäische Kommission COM(2014) 903 final

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

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

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

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

Für die Auswahl der Projekte sollen drei Schlüsselkriterien beachtet werden:

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

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

#### (6) Projektliste

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

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

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

## Entwicklungen auf EU-Ebene

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

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

(7) Im Zusammenhang mit der externen Kontrolle des EFSI sind aktuell einige Fragen offen. Grundsätzlich obliegt diese dem Europäischen Rechnungshof<sup>44</sup>, wichtige Elemente der Rechenschaftspflicht (z.B. die Gewährleistung eines angemessenen Maßes an Transparenz und Rechenschaftspflicht im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften, das Fehlen einer direkten Zuständigkeit des Europäischen Parlaments für die EIB sowie generell der Umfang der Prüfmöglichkeit des Europäischen Rechnungshofes bei der EIB) sind jedoch noch ungeklärt.

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

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

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

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

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

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

#### (8) Kapitalmarktunion

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

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

Friends of the  
Presidency Group

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

<sup>45</sup> siehe dazu Parlamentskorrespondenz Nr. 82 vom 4. Februar 2015

## Entwicklungen auf EU-Ebene

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

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

## Position RH

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

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

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



## Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

### Allgemein

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

### Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes in Österreich

#### Zusammenwirken von Europäischem Rechnungshof und RH

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

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

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

## Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

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

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

### Art der Teilnahme

**46** Der RH nimmt – in Abhängigkeit von der Gebarungs- und Risikorelevanz des Prüfungsthemas und nach Maßgabe seiner Prioritäten im Einzelfall – an Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes in Österreich grundsätzlich auf zwei Arten teil:

- Teilnahme unter paralleler Abwicklung einer Gebarungsüberprüfung durch den RH, die inhaltlich und zeitlich auf das jeweilige Prüfungsvorhaben des Europäischen Rechnungshofes abgestimmt ist, und
- Teilnahme im Sinne einer beobachtenden Begleitung.

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



## Prüfungen mit Teilnahme des RH

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

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

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

ZVE = Zuverlässigkeitserklärung; WP = Wirtschaftlichkeitsprüfung

<sup>1</sup> Prüfung erfolgte im Jahr 2013

Quellen: Prüfungsankündigungen des Europäischen Rechnungshofes

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

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

## Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

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

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

ZVE = Zuverlässigkeitserklärung; WP = Wirtschaftlichkeitsprüfung

<sup>1</sup> Prüfung erfolgte im Jahr 2013

Quellen: Prüfungsankündigungen des Europäischen Rechnungshofes

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



48 Aufgrund seiner Prüftätigkeit in Österreich erwähnte der Europäische Rechnungshof in seinem Jahresbericht für das Haushaltsjahr 2013<sup>46</sup> Österreich vor allem im Zusammenhang mit

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

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

Koordinierte  
Prüfungen mit  
EU-Bezug

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

Eigenständige  
Prüfungen des RH  
mit EU-Bezug

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

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

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

## Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

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

### Prüfungsfeststellungen des RH

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

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

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

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

Der RH hatte daher insbesondere empfohlen,

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

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

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

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

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

Der RH hatte daher insbesondere empfohlen,

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

## Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

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

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

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

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

Der RH hatte daher insbesondere empfohlen,

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



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

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

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

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

Der RH hatte daher insbesondere empfohlen,

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

## Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

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

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

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

Der RH hatte daher insbesondere neuerlich empfohlen,

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

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

(4) Im Bereich Forschung und andere interne Politikbereiche:

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

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

Der RH hatte daher insbesondere empfohlen,

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

## Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

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

Jahresbericht des  
Europäischen  
Rechnungshofes zum  
Haushaltsjahr 2013

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

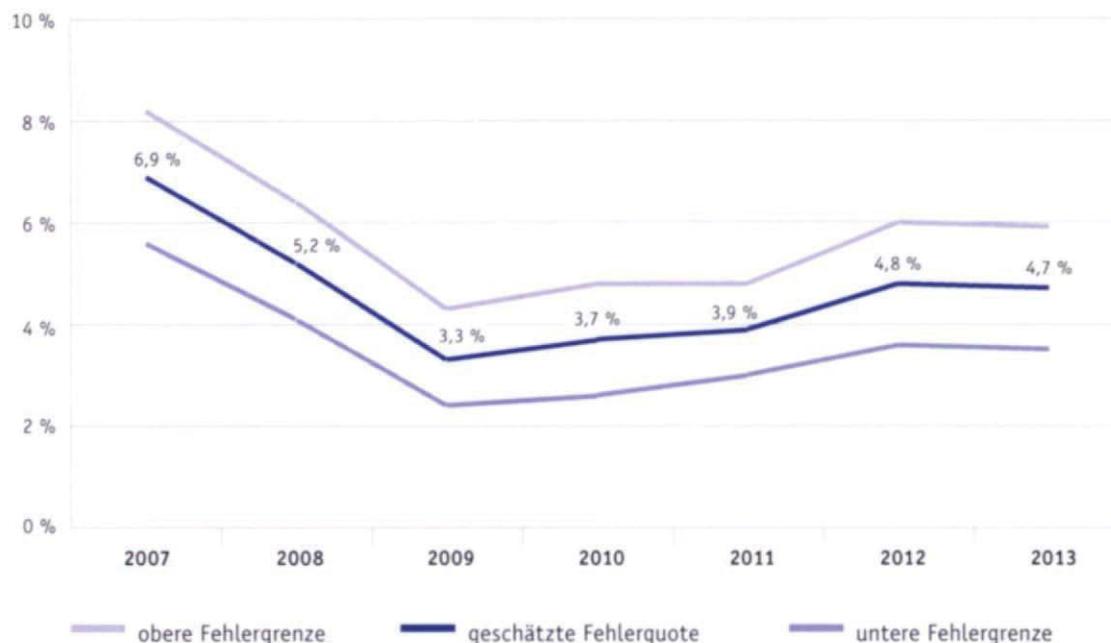
Mit Bezug auf die Zahlungen stellte der Europäische Rechnungshof jedoch andererseits fest, dass alle Themenkreise, die operative Ausgaben umfassten, in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet waren. Die geprüften Überwachungs- und Kontrollsysteme gewährleisteten nur bedingt wirksam die Recht- und Ordnungsmäßigkeit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

Das Haushaltsjahr 2013 stellte die 20. Jahresrechnung der EU dar, für die der Europäische Rechnungshof keine uneingeschränkte ZVE abgab. Die geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote<sup>47</sup> sank von 4,8 % im Vorjahr geringfügig auf 4,7 %.

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

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

Abbildung 21: Entwicklung der Fehlerquote von 2007 bis 2013



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

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

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

Die häufigsten Fehler waren darauf zurückzuführen, dass

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

## Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

### (3) Fehlerhäufigkeit

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

## Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

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

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

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

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

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

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



# BKA BMASK BMF BMLFUW BMVIT

Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

EU-Finanzbericht 2013

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

<b>Tabelle 21: Feststellungen in Sonderberichten des Europäischen Rechnungshofes zu Österreich</b>	
<b>Sonderbericht Nr. 9/2014: Wird die Unterstützung der EU für Investitionen und Absatzförderung im Weinsektor gut verwaltet und gibt es nachweislich Ergebnisse im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Weine?</b>	
Verwaltung der Investitionen und Absatzförderung im Weinsektor	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nur in Österreich wurde gemäß den Rechtsvorschriften den KMU – gegenüber großen Wein erzeugenden Unternehmen mit langer Exporttradition – Vorrang eingeräumt.</li> </ul>
Prüfung der Europäischen Kommission, Frankreich, Italien, Österreich, Portugal und Spanien	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nur Österreich und zwei weitere Mitgliedstaaten hatten einige quantifizierte Ziele festgelegt, welche die Steigerung der Weinausfuhren in Drittländer betrafen.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Allerdings gab es keine systematische Bewertung der Plausibilität von Projektkosten; Mitnahmeeffekte wurden festgestellt und der Indikator für die Bewertung war zu allgemein.</li> </ul>
<b>Sonderbericht Nr. 6/2014: Wurden mit den Mitteln aus den Fonds der Kohäsionspolitik zur Förderung der Erzeugung erneuerbarer Energien gute Ergebnisse erzielt?</b>	
Prüfung der beiden wichtigsten EU-Programme zur Förderung erneuerbarer Energien: dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Kohäsionsfonds (Fonds der Kohäsionspolitik)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beispiel für empfehlenswerte Verfahren: Dank eines Qualitätsmanagementinstruments für Biomasse-Heizkraftwerke konnten geeignete Vorkehrungen für die Überwachung getroffen werden.</li> </ul>
Prüfung von 24 abgeschlossenen Projekten zur Erzeugung erneuerbarer Energien aus neun operationellen Programmen, die aus dem EFRE oder dem Kohäsionsfonds in fünf Mitgliedstaaten (Finnland, Malta, Österreich, Polen und im Vereinigten Königreich) finanziert wurden	<ul style="list-style-type: none"> <li>In Österreich stimmten die tatsächlich erzeugten Energiemengen in den Projektphasen, die unmittelbar mit EFRE-Mitteln gefördert wurden, mit den Prognosen überein oder übertrafen diese.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jedoch waren keine Angaben zu der geplanten und tatsächlich erzeugten Energie enthalten, die Kostenwirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit wurden nicht entsprechend berücksichtigt, die EU-Mittel traten vermutlich an die Stelle nationaler Mittel und die Erneuerbare-Energien-Richtlinie war Ende Oktober 2013 noch nicht in nationales Recht umgesetzt worden (Frist 5. Dezember 2010).</li> </ul>
<b>Sonderbericht Nr. 24/2014: Werden die EU-Beihilfen zur Verhütung und Behebung von Waldschäden infolge von Bränden und Naturkatastrophen gut verwaltet?</b>	
Prüfung der EU-Beihilfen zur Verhütung und Behebung von Waldschäden infolge von Bränden und Naturkatastrophen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projekte in Österreich entsprachen den Zielen der Maßnahme 226, z.B. trug der Lawinenschutz auch wesentlich zum Schutz von Wasserquellen bei.</li> </ul>
Prüfung der Europäischen Kommission, Frankreich, Italien, Österreich, Slowakei und Spanien	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jedoch waren die Auswahlverfahren mangelhaft, die Plausibilität der Kosten nicht immer nachgewiesen bzw. Standardkosten unzureichend begründet und es bestand das Risiko überhöhter öffentlicher Beihilfen.</li> </ul>

Quellen: Sonderberichte des ERH

## Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

## Entlastungsverfahren

## Entlastung 2013 mit Einschränkungen

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

(2) Das Europäische Parlament beendete am 29. April 2015 das Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2013. Es erteilte den Organen der EU<sup>48</sup> die Entlastung mit den nachfolgenden Einschränkungen.

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

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

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

b) Die Entlastung des Generalsekretärs des Rates schob das Europäische Parlament<sup>49</sup> mit der Begründung auf, dass es erneut nicht in der

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

<sup>49</sup> Beschluss des Europäischen Parlaments vom 29. April 2015 über die Entlastung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2013, Einzelplan II - Europäischer Rat und Rat (2014/2079(DEC)), P8\_TA-PROV(2015)0122

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

c) Ebenso schob das Europäische Parlament die Entlastung des Direktors des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts<sup>50</sup> auf, dies unter Referenz auf den Europäischen Rechnungshof, der zum zweiten Mal in Folge keine hinreichende Sicherheit betreffend die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Finanzhilfeporgänge des Instituts habe feststellen können und Kontrollen als qualitativ unzureichend eingestuft habe. Auch bemängelte das Europäische Parlament vorschriftswidrige Zahlungen und dass Empfehlungen der Internen Revision nicht in ausreichendem Maß umgesetzt worden seien. Das Europäische Parlament forderte daher umfangreiche Verbesserungsmaßnahmen bis September 2015.

d) Schließlich schob das Europäische Parlament auch die Entlastung des Exekutivdirektors des Gemeinsamen Unternehmens ECSEL für die Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinsamen Unternehmen Artemis<sup>51</sup> und ENIAC<sup>52</sup> für das Haushaltsjahr 2013 auf.

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

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

<sup>50</sup> Beschluss des Europäischen Parlaments vom 29. April 2015 über die Entlastung für die Ausführung des Haushaltsplans des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts für das Haushaltsjahr 2013 (2014/2125(DEC)) P8\_TA-PROV(2015)0146

<sup>51</sup> Beschluss des Europäischen Parlaments vom 29. April 2015 über die Entlastung für die Ausführung des Haushaltsplans des Gemeinsamen Unternehmens Artemis für das Haushaltsjahr 2013 (2014/2132(DEC)) P8\_TA-PROV(2015)0163

<sup>52</sup> Beschluss des Europäischen Parlaments vom 29. April 2015 über die Entlastung für die Ausführung des Haushaltsplans des Gemeinsamen Unternehmens ENIAC für das Haushaltsjahr 2013 (2014/2135(DEC)) P8\_TA-PROV(2015)0165

## Prüfungen im Bereich der EU-Mittel

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

### Position RH

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

Der RH tritt in diesem Zusammenhang weiterhin dafür ein,

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



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

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

### **Vorwort**

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

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

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

Der RH veröffentlicht nunmehr diesen gemeinsamen trilateralen Bericht in deutscher Sprache sowie im Internet unter [www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at) in englischer Sprache.

## Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	131
Abkürzungsverzeichnis	132

BMF

## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

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

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

# Inhalt



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

## Tabellenverzeichnis

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

# Abkürzungen



## Abkürzungsverzeichnis

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



# Abkürzungen

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



## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

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

#### 1 Einleitung

##### 1.1 Hintergrund der koordinierten Prüfung

Das derzeitige Mehrwertsteuersystem<sup>1</sup> in der Europäischen Union (EU) ist betrugsanfällig. Davon sind alle EU-Mitgliedstaaten (Mitgliedstaaten) betroffen. Für die Rechnungshöfe der EU besteht daher ausreichend Grund, sich mit diesem Thema zu befassen. Wegen der europäischen Dimension dieses Betrugs halten die Rechnungshöfe außerdem eine Zusammenarbeit bei ihren Prüfungen für erforderlich. Dementsprechend wurde in den letzten Jahren eine Reihe koordinierter Prüfungen durchgeführt.<sup>2</sup> Mit der jetzigen Prüfung zu Eurofisc setzen die Rechnungshöfe von Österreich, Deutschland und Ungarn die Tradition der Zusammenarbeit bei der Prüfung der öffentlichen Einnahmen fort.

Die koordinierte Prüfung wurde in den Jahren 2013 und 2014 von jedem Rechnungshof im eigenen Land und gemäß seinem eigenen Mandat durchgeführt. Jeder Rechnungshof hat auf der Grundlage seiner Prüfungserkenntnisse einen nationalen Bericht verfasst.<sup>3</sup> Darüber hinaus haben alle drei Rechnungshöfe den vorliegenden Bericht<sup>4</sup> gefertigt, der – gestützt auf die Prüfungsfeststellungen – die gemein-

<sup>1</sup> Die Begriffe „Mehrwertsteuer“ und „Umsatzsteuer“ werden im vorliegenden Bericht synonym verwendet.

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

<sup>3</sup> siehe Reihe Bund 2015/11

<sup>4</sup> Im Falle Ungarns war Eurofisc Teil einer umfassenden Prüfung der Steuerverwaltung.

## Einleitung

samen Schlussfolgerungen und Empfehlungen enthält.<sup>5</sup> Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2011 bis 2013.

### 1.2 Aufbau des Berichts

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

### 1.3 Status quo auf EU-Ebene

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

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

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

<sup>6</sup> Im deutschsprachigen Raum auch als „Karussellbetrug“ bezeichnet.

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

Gemeinsamer Bericht der Rechnungshöfe  
Österreichs, Ungarns und Deutschlands über Eurofisc

**Tabelle 1: Schätzungen der Mehrwertsteuerlücke nach Mitgliedstaat, 2012**

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

<sup>1</sup> ohne Kroatien und Zypern

<sup>2</sup> Die Prozentzahlen beziehen sich auf die erwarteten Einnahmen.

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

## Einleitung

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

### 1.4 Prüfungsziel

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

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

## 2 Netzwerk Eurofisc

### 2.1 Allgemeine Informationen

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

<sup>8</sup> siehe KOM(2006) 254 endgültig vom 31. Mai 2006

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



Netzwerk Eurofisc



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

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

Die Anzahl der Arbeitsbereiche kann sich je nach Bedarf ändern. In drei der aktuell bestehenden vier Arbeitsbereiche werden operative Daten in konkreten Betrugsbereichen ausgetauscht. Praktisch bedeutet das, dass als Lieferanten auftretende Unternehmer ausgewählt und deren Geschäftsbeziehungen überprüft werden. Die Daten dafür stammen aus Zusammenfassenden Meldungen<sup>10</sup>, Rechnungen und Bestätigungsanfragen zu Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern (englische Abkürzung: VRN)<sup>11</sup>. Diese Daten werden in Excel-Dateien eingetragen und dem Mitgliedstaat übermittelt, in dem der Erwerber seinen Geschäftssitz hat (im Folgenden: Anfragen bzw. Warnsignale). Dieser Mitgliedstaat soll seinen Unternehmer – den Empfänger der Ware – überprüfen und beurteilen. Über das Ergebnis soll er dem anfragenden Mitgliedstaat eine Rückmeldung erteilen und dafür vorgesehene Kategorien benutzen. Der vierte Arbeitsbereich dient als Observatorium (Beobachtungsplattform) und sammelt Informationen über neue Trends und Entwicklungen bei Betrugsmustern sowie bei Techniken und Ansätzen für die Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs. Jeder Arbeitsbereich hat einen Koordinator (Arbeitsbereichsordinator), der aus der Mitte der teilnehmenden ELOs ausgewählt wird. Die Mitgliedstaaten können bestimmen, in welchen Arbeitsbereichen sie mitwirken wollen und ihre Beteiligung auch beenden. Sind sie einem Arbeitsbereich beigetreten, beteiligen sie sich aktiv am gezielten Informationsaustausch. Die Mitgliedstaaten können in den einzelnen Arbeitsbereichen auch Beobachterstatus haben.

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

<sup>10</sup> In Österreich werden die Zusammenfassenden Meldungen in „Kundenlisten“ zusammengeführt.

<sup>11</sup> In Österreich und Deutschland wird hierfür der Begriff Umsatzsteuer-Identifikationsnummer verwendet.

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

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

## Netzwerk Eurofisc

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

### 2.2 Rechtlicher Rahmen

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

### 2.3 Basisdaten

Tabelle 2: EUROFISC Arbeitsbereiche			
Arbeitsbereich <sup>1</sup>	Beschreibung	teilnehmende Mitgliedstaaten	Arbeitsbereichskordinator
1. Karussellbetrug	allgemeines Netzwerk für Steuerbetrug	28	Frankreich
2. Transportmittel	besonderes Netzwerk für Steuerbetrug i.Z.m. Transportmitteln (Auto, Schiffe, Flugzeuge)	22 <sup>2</sup>	Niederlande
3. Zollverfahren 42 <sup>3</sup>	besonderes Netzwerk für Steuerbetrug i.Z.m. dem Zollverfahren 42	22 <sup>4</sup>	Frankreich
4. Beobachtung	Beobachtung und Analyse von neuen Entwicklungen bei Steuerbetrugsfällen	28	Schweden
<b>EUROFISC Vorsitz<sup>1</sup></b>		Portugal	
<b>EUROFISC (National) Liaison Officials<sup>1</sup></b>		Österreich	4
		Deutschland	2
		Ungarn	4

<sup>1</sup> Stand 1/2014

<sup>2</sup> Beobachterstatus: Italien, Kroatien, Lettland

<sup>3</sup> Einschließlich dem Zollverfahren 63 (Wiedereinfuhr nach dem Zollverfahren 42).

<sup>4</sup> Beobachterstatus: Deutschland, Estland, Kroatien, Luxemburg, Malta

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Österreich

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

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

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

### 3 Nationale Umsetzung

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

#### 3.1 Österreich

##### 3.1.1 Teilnahme an den Arbeitsbereichen

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

##### 3.1.2 Organisation und Personal

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

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

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

<sup>16</sup> Die Steuerfahndung ist eine bundesweit agierende Organisationseinheit zur Bekämpfung von Abgabenbetrug.

## Nationale Umsetzung

**Tabelle 3: Personalressourcen EUROFISC Netzwerk; 2011 – 2013  
(Zentralleitung BMF und Steuerfahndung)**

	Personen	Vollzeitäquivalent
Nationaler Verbindungsbeamter EUROFISC (ENLO)	1	ca. 80 %
Verbindungsbeamter EUROFISC (ELO)	3	je < 10 %
Personal Central Liaison Office (CLO)	1	ca. 50 %

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Österreich

### 3.1.3 Prozessabläufe

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

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

## 3.2 Deutschland

### 3.2.1 Teilnahme an den Arbeitsbereichen

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

### 3.2.2 Organisation und Personal

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

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

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

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

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

Quelle: Bundeszentralamt für Steuern, Deutschland

### 3.2.3 Prozessabläufe

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

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

## Nationale Umsetzung

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

### 3.3 Ungarn

#### 3.3.1 Teilnahme an den Arbeitsbereichen

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

#### 3.3.2 Organisation und Personal

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

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

#### 3.3.3 Prozessabläufe

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

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

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

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

### 4 Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen

#### 4.1 Datenvolumen

In den Jahren 2011 bis 2013 tauschten die Mitgliedstaaten insgesamt folgende Informationen aus<sup>17</sup>:

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

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Österreich

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

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

<sup>17</sup> Informationen sind Datenzeilen, die Warnsignale enthalten.

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

<sup>19</sup> Eurofisc-Jahresbericht (annual report) 2012, S. 19 f.

## Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen

### Eurofisc-Jahresberichte — Daten

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

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

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

Deshalb empfehlen sie,

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

### Mehrfachmeldungen

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

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

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

	Anzahl
Arbeitsbereich 1	475
Arbeitsbereich 2	1.192
Arbeitsbereich 3	10.807

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Österreich

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

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

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

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

## Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen

### 4.2 Rückmeldungen

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

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

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

#### 4.2.1 Rückmeldequote

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

<sup>21</sup> Eurofisc-Jahresbericht 2012, S. 11, Nr. C. 1

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

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

**Tabelle 7: Ausgetauschte Anfragen und Rückmeldungen – Gesamtzahl je Arbeitsbereich; 2011 – 2013**

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

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Österreich

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

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

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

## Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen

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

Zur Behebung der Mängel empfehlen die Rechnungshöfe:

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

### 4.2.2 Rückmeldekategorien

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

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

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

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

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

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

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

Daher empfehlen die Rechnungshöfe:

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

## Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen

### 4.2.3 Grundlage für die Rückmeldungen

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

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

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

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

### 4.3 IT-Unterstützung

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

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

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

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

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

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

Des Weiteren existierte keine Regelung über die Zugriffsberechtigung auf die in CIRCABC gespeicherten Daten. Gemäß der Verordnung hatte die zuständige Behörde des jeweiligen Mitgliedstaats mindestens einen ELO zu benennen. Dieser sollte demnach<sup>24</sup> im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe c zum direkten Informationsaustausch berechtigt sein und die Aufgaben nach Artikel 33 Absatz 2<sup>25</sup> ausführen. Die Verordnung sah darüber hinaus vor, dass „die zuständige Behörde jedes Mitgliedstaats [...] unter den von ihr festgelegten Voraussetzungen zuständige Beamte benennen [kann], die unmittelbar Informationen auf der Grundlage dieser Verordnung austauschen können. Hierbei kann sie die Tragweite dieser Benennung begrenzen. Das zentrale Verbindungsbüro ist dafür zuständig, die Liste dieser Beamten auf dem neuesten Stand zu halten und sie den zentralen Verbindungsbüros der anderen betroffenen Mitgliedstaaten zugänglich zu machen.“<sup>26</sup>

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

<sup>24</sup> Artikel 36 Absatz 1 der Verordnung

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

<sup>26</sup> Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung

## Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen

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

Die Rechnungshöfe empfehlen daher:

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

### 4.4 Dokumentation

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

In der Eurofisc-Geschäftsordnung<sup>27</sup> war festgelegt, dass die Sitzungen zu protokollieren sind. Es fehlte aber an Vorgaben, in welcher Form und innerhalb welcher Frist die Protokolle zu erstellen sind.

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

<sup>27</sup> Artikel 13 der Eurofisc-Geschäftsordnung vom 10. November 2010

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

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

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

Daher empfehlen die Rechnungshöfe,

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

#### 4.5 Handbücher und Vorschriften

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

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

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

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

## Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen

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

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

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

Die Rechnungshöfe empfehlen daher:

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

### 4.6 Evaluierung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>30</sup> Im vorliegenden Bericht wird Feedback als Rückmeldung übersetzt.

<sup>31</sup> COM(2014) 71 final, S. 16

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

## Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen

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

Die Rechnungshöfe empfehlen daher,

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

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

## 5 Ausblick

Angesichts der Dimension der Mehrwertsteuerlücke<sup>33</sup> betrachten die drei Rechnungshöfe die Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs als wesentliches Anliegen aller Mitgliedstaaten. Die enge Zusammenarbeit der Verwaltungen spielt hierbei eine Schlüsselrolle.

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

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

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

## **ANHANG**

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

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



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

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

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

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

Dies gilt für alle Tabellen in diesem Anhang.

## ANHANG 1

## a) Österreich

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

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

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Österreich

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

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

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Österreich

## ANHANG 1

## b) Deutschland

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

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

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Deutschland

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

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

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

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Deutschland

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

## ANHANG 1

## c) Ungarn

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

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

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Nationale Steuer- und Zollverwaltung, Ungarn

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

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

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Nationale Steuer- und Zollverwaltung, Ungarn

## ANHANG 2

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

#### a) Österreich

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

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

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Österreich

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

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

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Österreich

## b) Deutschland

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

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

Quelle: Bundeszentralamt für Steuern, Deutschland

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

Deutschland: über EUROFISC an Ungarn gesendete Anfragen				
	2011	2012	2013	insgesamt
Arbeitsbereich 1	305	390	303	998
Arbeitsbereich 2	0	1	9	10
Arbeitsbereich 3	0	0	0	0
<b>Summe</b>	<b>305</b>	<b>391</b>	<b>312</b>	<b>1.008</b>

Quelle: Bundeszentralamt für Steuern, Deutschland

## ANHANG 2

## c) Ungarn

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

Ungarn: über EUROFISC an Österreich gesendete Anfragen				
	2011	2012	2013	insgesamt
Arbeitsbereich 1	83	79	55	217
Arbeitsbereich 2	0	0	0	0
Arbeitsbereich 3	1	0	3	4
<b>Summe</b>	<b>84</b>	<b>79</b>	<b>58</b>	<b>221</b>

Quelle: Nationale Steuer- und Zollverwaltung, Ungarn

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

Ungarn: über EUROFISC an Deutschland gesendete Anfragen				
	2011	2012	2013	insgesamt
Arbeitsbereich 1	214	164	54	432
Arbeitsbereich 2	0	0	0	0
Arbeitsbereich 3	2	30	203	235
<b>Summe</b>	<b>216</b>	<b>194</b>	<b>257</b>	<b>667</b>

Quelle: Nationale Steuer- und Zollverwaltung, Ungarn



# Bericht des Rechnungshofes

**Bundeskriminalamt**





## Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	175
Abkürzungsverzeichnis _____	177

BMI

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für  
Inneres

## Bundeskriminalamt

KURZFASSUNG _____	180
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	190
Aufgaben und Zuständigkeiten _____	190
Einrichtung des Bundeskriminalamts _____	190
Strategie _____	192
Kriminalpolizeiliche Strategie des BMI _____	192
Bereichsstrategie des Bundeskriminalamts _____	193
Wirkungsorientierung _____	195
Personal _____	196
Organisationsänderungen _____	196
Personalplan _____	198
Dienstzuteilungen _____	201
Arbeitsleihverträge _____	206
Personalfehlstände _____	207

# Inhalt



Dienstzeitregelung und Abgeltung Mehrleistungen	209
Journaldienste und Rufbereitschaften	212
Projektstätigkeit des Bundeskriminalamts	213
Frauenanteil und Gender	218
Kompetenzaufbau im Bundeskriminalamt	221
Bereich Wirtschaftskriminalität	221
Sonderkommissionen	226
Technische Unterstützung für Wirtschaftsermittlungen	229
Cybercrime-Competence-Center (C4)	230
Daten und Informationsaustausch	234
Aufgabenstellung	234
Aktenverwaltungssystem	234
Aktenprotokollierungssystem als Datenquelle	235
Daten zur Kriminalitätslage	238
Daten- und Informationsaustausch auf nationaler Ebene	244
Daten- und Informationsaustausch auf internationaler Ebene	255
Schlussempfehlungen	258

# Tabellen Abbildungen

## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Regelungen der Aufgaben und Zuständigkeiten ____	191
Abbildung 1:	Organigramm des Bundeskriminalamts _____	196
Tabelle 2:	Wesentliche Organisationsänderungen per 1. Juli 2010 _____	197
Tabelle 3:	Wesentliche Organisationsänderungen per 1. Juni 2013 _____	197
Tabelle 4:	Personalstand des Bundeskriminalamts _____	199
Abbildung 2:	Anteil der dienstzugeordneten Bediensteten am Gesamtpersonalstand des Bundeskriminalamts ____	201
Tabelle 5:	Anzahl der Dienstzuteilungen zum Bundeskriminalamt _____	202
Tabelle 6:	Ausgaben des Bundeskriminalamts für Dienstzuteilungsgebühren _____	202
Tabelle 7:	Anzahl der Dienstzuteilungen zum Bundeskriminalamt nach Verwendung _____	203
Abbildung 3:	Durchschnittliche Dauer der Dienstzuteilungen nach Verwendung _____	204
Tabelle 8:	Fehlstände gegenüber Organisationsplan _____	208
Tabelle 9:	Ausgaben für Überstunden _____	210
Tabelle 10:	Entwicklung der bezahlten Überstunden _____	210
Abbildung 4:	Entwicklung der Journaldienst- und Rufbereitschaftsstunden _____	212
Tabelle 11:	Ausgaben des Bundeskriminalamts für Journaldienste und Rufbereitschaften _____	213
Abbildung 5:	Expertentage nach Abteilungen 2009 bis 2013 ____	215

# Tabellen Abbildungen



Abbildung 6: Frauenanteil am Personalstand des Bundeskriminalamts _____	219
Abbildung 7: Frauenanteil bei den Leitungsfunktionen des Bundeskriminalamts im Verwaltungs- und Exekutivdienst _____	220
Abbildung 8: Entwicklung der Wirtschaftskriminalität _____	221
Abbildung 9: Organisation der Abteilung 7, Wirtschaftskriminalität _____	223
Tabelle 12: Personalstand der Abteilung 7 einschließlich unbesetzter Planstellen _____	223
Tabelle 13: Sonderkommissionen in der Abteilung 7 (Stand 1. September 2014) _____	227
Tabelle 14: Mitarbeiter in Sonderkommissionen der Abteilung 7 (Stand 1. September 2014) _____	227
Abbildung 10: Entwicklung der Cybercrime-Delikte _____	230
Tabelle 15: Im Sicherheitsmonitor erfasste und im Rahmen der Qualitätssicherung überprüfte Fälle _____	239
Tabelle 16: Im Sicherheitsmonitor erst mehr als sieben Tage nach Tatzeitende erfasste Fälle _____	240
Abbildung 11: Verknüpfungsmöglichkeiten in Factotum Analysedatenbanken _____	248

# Abkürzungen

## Abkürzungsverzeichnis

BAK	Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMLVS	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
bspw.	beispielsweise
BVT	Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EIS	EUROPOL-Informationssystem
ESS	Employee Self Service
EU	Europäische Union
EUR	Euro
f./ff.	folgende
IKDA	Integrierte Kriminalpolizeiliche Daten Anwendung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
Kfz	Kraftfahrzeug
KLF	Kriminalistischer Leitfaden
lt.	laut
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
OK	Organisierte Kriminalität
PAD	Protokollier-, Anzeigen- und Datenmodul
PAD NG	PAD next generation

# Abkürzungen



rd.	rund
RGV	Reisegebührenvorschrift
RH	Rechnungshof
SPG	Sicherheitspolizeigesetz
SPOC	Single Point of Contact
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres

### Bundeskriminalamt

Das Bundeskriminalamt verfügte über keine Kennzahlen zur Personalbemessung und -verteilung. Dadurch war nicht feststellbar, ob dem Bundeskriminalamt für die Aufgabenerfüllung zuviel, zuwenig oder ausreichend Personal zur Verfügung stand. Dem Bundeskriminalamt und dem BMI fehlten die Grundlagen, unter Bedachtnahme auf die strategischen Schwerpunkte und Kernaufgaben die Organisation zu evaluieren und Personalressourcen zuzuteilen. Der vom Bundeskriminalamt erstellte Organisationsplan war nicht auf den gesetzlich genehmigten Personalplan abgestimmt.

Das Bundeskriminalamt konnte seine prioritäre, strategische Aufgabe – die Bekämpfung komplexer Kriminalitätsformen im Bereich der Cyber- und Wirtschaftskriminalität sowie der Organisierten Kriminalität – nicht wie geplant erfüllen, weil das Personal nicht entsprechend umgeschichtet worden war. Obwohl der Istpersonalstand des Bundeskriminalamts im Jahr 2014 mit 602 Personen (inklusive Dienstzuteilungen) deutlich höher war als der Sollstand (518), fehlten im September 2014 bei der Bekämpfung der Cyberkriminalität rd. 55 %, bei der Wirtschaftskriminalität rd. 14 % und im Bereich der internationalen Aufgabenerfüllung rd. 27 % des vom Bundeskriminalamt für erforderlich gehaltenen Personals. Zudem war das derzeitige System der Einrichtung von Sonderkommissionen im Bereich der Wirtschaftskriminalität ressourcen- und zeitaufwändig und damit wenig effizient.

Der vom Bundeskriminalamt entwickelte Sicherheitsmonitor war ein gutes Instrument zur zeitnahen Analyse des Kriminalitätsgeschehens. Die ordnungsgemäße Protokollierung von Straftaten (im Aktenprotokollierungssystem PAD) bildete die Voraussetzung für die Aussagekraft des Sicherheitsmonitors, war allerdings nicht durchgehend gewährleistet. Der Anteil der bei der nachträglichen Qualitätssicherung durch das Bundeskriminalamt auffallenden und zu prüfenden Erfassungsmängel betrug durchschnittlich rd. 16 % und verursachte dementsprechend einen hohen Nach-Bearbeitungsaufwand.

Das Bundeskriminalamt und die Landeskriminalämter hatten keinen unmittelbaren Zugriff auf die von den nachgeordneten Dienststellen im Aktenprotokollierungssystem PAD erfassten kriminalpolizeilichen Daten, weil dieses nicht als Informationsverbund eingerichtet war. Dies verursachte zusätzlichen Verwaltungsaufwand und verzögerte kriminalpolizeiliche Ermittlungen.

## KURZFASSUNG

### Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war insbesondere die Beurteilung der Effizienz des Personaleinsatzes im Hinblick auf die Aufgaben des Bundeskriminalamts, der Reaktion des Bundeskriminalamts auf Veränderungen der Kriminalitätslage (z.B. Cyberkriminalität, Wirtschaftskriminalität), der Abgrenzung der Aufgaben und Tätigkeiten zu anderen Organisationseinheiten, des Informationsaustausches zwischen dem Bundeskriminalamt und Organisationseinheiten des BMI bzw. mit ausländischen Polizeibehörden und der Qualität der Daten zur Kriminalitätslage als Basis für Maßnahmen. (TZ 1)

### Aufgaben und Zuständigkeiten

Ziel der Einrichtung des Bundeskriminalamts war, eine Einrichtung zu schaffen, die aufgrund ihrer Organisation und Ausstattung mit speziell ausgebildetem Personal und Sachmitteln besser zur Bekämpfung überregionaler und schwerwiegender Kriminalität und zur Führung der internationalen polizeilichen Kooperation geeignet ist. Die Zuständigkeiten des Bundeskriminalamts und die Abgrenzung zu anderen Organisationseinheiten des BMI waren ausreichend klar definiert und geregelt. Die in Anbetracht der zahlreichen Schnittstellen zu anderen Organisationseinheiten im BMI erforderliche effiziente Informations- bzw. Kommunikationspolitik des Bundeskriminalamts war grundsätzlich vorhanden, in einigen Bereichen – etwa bei der IT – bestand allerdings Verbesserungspotenzial. (TZ 2)

### Strategie

Die Erarbeitung einer gemeinsamen polizeilichen Strategie (Kriminalpolizei, Staatsschutz, Verkehrs- und Fremdenpolizei) auf Ebene der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit war zweckmäßig, weil die Ausrichtung auf übergeordnete strategische Gesamtziele eine konzertierte Priorisierung, Steuerung und Kontrolle des Ressourceneinsatzes bei den nachgeordneten Dienststellen erfordert. Durch den gesamtheitlichen Strategieentwicklungsprozess war die Einbindung aller relevanten Akteure sichergestellt. (TZ 3)

Das Bundeskriminalamt bezog in seine Bereichsstrategie die strategischen Gesamtziele der Generaldirektion ein. Die zu geringe Fokussierung auf die Kernaufgaben im Bereich neuer und komplexer Kriminalitätsformen (Cybercrime, Organisierte Kriminalität, Wirtschaftskriminalität) – vor allem das Fehlen personeller und organisatorischer Strukturen – führte allerdings zu Defiziten bei deren Umsetzung. (TZ 4)

Das BMI listete bei seinen Wirkungszielen eine Reihe von Maßnahmen auf, mit deren Hilfe die Wirkungsziele erreicht werden sollen. Einzelne Maßnahmen waren durch Organisationseinheiten mit eigenem Detailbudget – wie bspw. das Bundeskriminalamt – umzusetzen. Die Auswahl der Maßnahmen erfolgte im Rahmen des Strategieentwicklungsprozesses. Die ausgewählten Maßnahmen waren neben anderen auch Teil der im Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan festgeschriebenen Ziele. Das Bundeskriminalamt erreichte die für 2013 im Rahmen der Wirkungsorientierung für die Maßnahmen als Erfolg festgelegten Meilensteine. (TZ 5)

## Personal

### Organisationsänderungen

Die im überprüften Zeitraum vorgenommenen Organisationsänderungen zielten im Wesentlichen auf eine Verbesserung der Organisation und der Abläufe im Bundeskriminalamt ab und konnten auf Basis der vorgelegten Dokumente grundsätzlich nachvollzogen werden. Für die Herauslösung des Projektmanagements und –controllings aus dem Büro Kriminalstrategie lag keine Dokumentation der Gründe – wie bspw. eine effizientere Aufgabenwahrnehmung – vor. Für das Projektmanagement und –controlling waren auch keine Aufgaben und Tätigkeiten in der Geschäftsordnung festgelegt. Aus Gründen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit wären Aufgabengebiete und Zuständigkeiten von Organisationseinheiten eindeutig festzulegen. (TZ 6)

### Personalplan

Das Bundeskriminalamt verfügte über keine Kennzahlen zur Personalbemessung und –verteilung. Dadurch war nicht feststellbar, ob dem Bundeskriminalamt zuviel, zuwenig oder ausreichend Personal zur Verfügung stand. Dem Bundeskriminalamt und dem BMI fehlten die Grundlagen, unter Bedachtnahme auf die strategischen Schwerpunkte und Kernaufgaben die Organisation zu evaluieren und Personalressourcen zuzuteilen. (TZ 7)

## Kurzfassung

Die im Jahr 2013 vorgenommene Organisationsentwicklung des Bundeskriminalamts erfolgte nicht abgestimmt mit dem Personalplan des Bundes. Das BMI stellte dem Bundeskriminalamt für die Umsetzung zwar genehmigte und bewertete Arbeitsplätze, in den Personalplänen 2014 und 2015 aber nicht die dafür vorgesehene Anzahl von Planstellen zur Verfügung. Das Bundeskriminalamt konnte daher Kernelemente der Umstrukturierung, nämlich den Aufbau des Cybercrime-Competence-Centers (C4) und die Aufstockung des Sirene-Büros im Rahmen der Schengen-Erweiterung, nicht wie geplant erfüllen. (TZ 7)

## Dienstzuteilungen

Der Anteil der dienstzugeordneten Bediensteten am Gesamtpersonalstand des Bundeskriminalamts ging seit 2010 von über 30 % auf rd. 18 % zurück. Grund dafür war allerdings keine grundlegende Änderung der Zuteilungspraxis, sondern dass das BMI dienstzuteilungsintensive Aufgabenbereiche an andere Organisationseinheiten übertrug. Bei den bestehenden Aufgabenbereichen des Bundeskriminalamts war im gleichen Zeitraum ein deutlicher Anstieg (27 %) zu verzeichnen. (TZ 8)

Die Dienstzuteilungen zum Bundeskriminalamt erfolgten im Wesentlichen nicht zur Abdeckung eines kurzfristigen Bedarfs, sondern mittel- bis langfristig mit einer durchschnittlichen Dauer von rd. 3,4 Jahren (Stand Juli 2014). Zu den Sonderkommissionen waren konstant knapp über 50 Bedienstete dienstzugeordnet, die durchschnittliche Dienstzuteilungsdauer stieg seit 2011 von rd. 1,5 Jahren auf rd. 2,8 Jahre an. Im Bereich der verdeckten Ermittlung dauerten die Dienstzuteilungen durchschnittlich zwischen rund sieben und acht Jahre, in Einzelfällen bis zu fast 30 Jahre. Für die dienstzugeordneten bestand aufgrund einer Ausnahmebestimmung der Reisegebührenvorschrift in der Regel Anspruch auf Zuteilungsgebühr über eine Zuteilungsdauer von 180 Tagen hinaus. Das verursachte jährliche Mehrkosten für einen Bediensteten in Höhe von mindestens 7.550 EUR (insgesamt über 600.000 EUR pro Jahr). (TZ 9)

## Arbeitsleihverträge

Das BMI stellte Bedienstete – beim Bundeskriminalamt zur Zeit der Gebarungsüberprüfung zehn Mitarbeiter – im Wege eines Personalbereitstellers an. Durch die finanziellen Aufschläge des Personalbereitstellers und die Umsatzsteuer entstanden um rund ein Drittel

höhere Ausgaben als für gleichwertige eigene Bedienstete. Weiters erfolgte damit eine Verschiebung vom Personal- zum Sachaufwand. Die Folge ist, dass der Personalplan des Bundes seine Steuerungsfunktion verliert und die Transparenz hinsichtlich des Personalaufwands verringert wird. (TZ 10)

#### Personalfehlstände

Das Bundeskriminalamt wies durch den nicht auf den gesetzlich genehmigten Personalplan abgestimmten Organisationsplan und nicht vorgenommene Umschichtungen innerhalb des Ressorts in strategischen Schwerpunkt- und Kernaufgabenbereichen gegenüber dem Organisationsplan hohe personelle Fehlstände (Abweichungen Soll gemäß Organisationsplan zu Ist) auf. Bei der Bekämpfung der Cyberkriminalität betragen diese rd. 55 %, bei der Wirtschaftskriminalität rd. 14 % und im Bereich der internationalen Aufgabenerfüllung rd. 27 %. (TZ 11)

#### Dienstzeitregelung und Abgeltung Mehrleistungen

Zwischen 2009 und 2013 reduzierte das Bundeskriminalamt die bezahlten Überstunden um 45 %. Die Ausgaben für Überstunden waren allerdings mit 2,83 Mio. EUR bzw. 11,3 % der Gesamtbezüge der Bediensteten weiterhin hoch. Eine Evaluierung der Notwendigkeit der Überstunden nahm das Bundeskriminalamt nicht vor. (TZ 12)

Die Umstellung der Dienstzeitregelung auf ein einheitliches Gleitzeitmodell war zweckmäßig. Das Bundeskriminalamt nahm allerdings Überstundenabrechnungen nicht quartalsweise und automationsunterstützt im elektronischen Zeiterfassungssystem, sondern monatlich als Akontierung vor. Dadurch entstand vermeidbarer Mehraufwand. (TZ 12)

#### Journaldienste und Rufbereitschaften

Das Bundeskriminalamt reduzierte die Journaldienst- und Rufbereitschaftsstunden zwischen 2009 und 2013 um 22 % bzw. 52 % deutlich. Allerdings war die Anzahl der Journaldienste mit regelmäßig 23 Bediensteten immer noch hoch. (TZ 13)

## Kurzfassung

## Projektstätigkeit

Das Bundeskriminalamt leistete durch die Teilnahme an internationalen Projekten einen wesentlichen Beitrag zu diesem strategisch wichtigen Thema des BMI. Abweichend vom Grundsatzterlass des BMI, wonach eine Tätigkeit als Experte für solche Projekte unter Bezug eines entsprechenden Honorars als Nebentätigkeit zu qualifizieren war, konnten Mitarbeiter des Bundeskriminalamts aufgrund einer Sonderregelung sechs Stunden Dienstzeit pro Expertentag verrechnen. Eine ähnliche Regelung galt auch für die Sicherheitsakademie. Diese Regelungen waren sachlich nicht nachvollziehbar. Das BMI hatte drei Jahre nach Inkrafttreten der Sonderregelung noch keine ressortübergreifende Abklärung herbeigeführt. (TZ 14)

Für die Auswahl von Experten gab es keine nachvollziehbaren Kriterien. Den Großteil der Expertentätigkeit führten im Prüfungszeitraum nur wenige und durchwegs dieselben Personen im Bundeskriminalamt durch. Zudem verfügte das Bundeskriminalamt über keine Überlegungen und Vorgaben, welcher interne Ressourceneinsatz für Projekte zweckmäßig und notwendig wäre. (TZ 14)

## Frauenanteil und Gender

Der Frauenanteil beim Bundeskriminalamt lag im Jahr 2014 mit rund einem Viertel etwas über dem Durchschnitt des BMI von rd. 22,5 %. Der Frauenanteil bei den Leitungsfunktionen lag unter 20 %, war seit 2010 nur wenig angestiegen und insbesondere im Exekutivdienst mit 6,7 % noch gering. Der geltende Frauenförderungsplan des BMI stammte aus dem Jahr 2010 und gab quantitative Ziele lediglich bis Ende des Jahres 2012 vor. (TZ 15)

Kompetenzaufbau  
im Bundes-  
kriminalamt

## Wirtschaftskriminalität

Die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität war ein wesentlicher strategischer Schwerpunkt des BMI und des Bundeskriminalamts. Als Maßnahmen waren auch die Projekte „Schwerpunkt Wirtschaftskriminalität“ und „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 inho-

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

mogenen Qualifikationsniveau und wegen organisatorischer Mängel (rd. 43 % der Mitarbeiter waren auf anderen Arbeitsplätzen als lt. Organisationsplan eingesetzt). Eine effektive Bekämpfung der immer komplexer werdenden Wirtschaftskriminalität auf Ebene des Bundeskriminalamts war damit nicht in vollem Umfang gewährleistet. (TZ 16)

#### Sonderkommissionen

Eine Sonderkommission konnte unter bestimmten Voraussetzungen als besondere kriminalpolizeiliche Ermittlungseinheit für einen bestimmten Zeitraum eingerichtet werden. Das derzeitige System der Einrichtung von Sonderkommissionen war ressourcen- und zeitaufwändig und damit wenig effizient. Es verursachte hohen administrativen Aufwand, weil weder geeignetes Stammpersonal in ausreichender Quantität und Qualität noch Räume und Infrastruktur auf Abruf zur Verfügung standen. Dadurch kam es zu Anlaufschwierigkeiten und Reibungsverlusten in der Ermittlungsarbeit. Durch entsprechende Personalausstattung des Bundeskriminalamts und verbesserte Ausbildung im Bereich der Wirtschaftsermittlungen sollte es in Zukunft möglich sein, Großverfahren in der Linie abzuarbeiten. Sonderkommissionen sollten nur mehr in Ausnahmefällen eingerichtet werden. (TZ 17)

#### Technische Unterstützung für Wirtschaftsermittlungen

Der in der Regel hohe Datenanfall bei Großverfahren war nur mehr mit entsprechender technischer Unterstützung zweckmäßig und effizient abzuarbeiten. Aufgrund fehlender eigener Technik und Expertise im Bundeskriminalamt war man bei Großverfahren gezwungen, auf Sachverständige zurückzugreifen, die hohe Kosten verursachten. Die Produktentscheidung für eine geeignete Such- und Analysesoftware stand noch aus, obwohl seit April 2012 eine Arbeitsgruppe für die Beschaffung bestand. Die Kostentragung war ebenso nicht geklärt. (TZ 18)

#### Cybercrime

Das BMI bzw. das Bundeskriminalamt hatten die im Rahmen der strategischen Schwerpunktsetzung bereits für Ende 2012 geplante Einrichtung des Cybercrime-Competence-Centers im Bundeskriminalamt erst teilweise umgesetzt. Mit Stand September 2014 war das

## Kurzfassung

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  
Informations-  
austausch

## 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 Kriminalitätsslage

Der vom Bundeskriminalamt entwickelte Sicherheitsmonitor war ein gutes Instrument zur zeitnahen Analyse des Kriminalitätsgeschehens sowie zur Unterstützung der Dienststellen bei der Einsatzplanung und Ressourcensteuerung. Alle Informationssysteme und -schienen des Sicherheitsmonitors beruhten auf den im Aktenprotokollierungssystem PAD erfassten Daten. Die ordnungsgemäße und unmittelbare

Protokollierung bildete somit die Voraussetzung für die Aussagekraft und Effektivität der im Sicherheitsmonitor erstellten Lagebilder, Berichte und Auswertungen. Das Bundeskriminalamt führte daher eine nachgängige Qualitätssicherung anhand von Plausibilitätskontrollen durch. Der Umfang der dabei auffallenden und zu prüfenden Erfassungsmängel lag bei durchschnittlich rd. 16 % der Gesamtzahl und verursachte dementsprechend einen hohen Bearbeitungsaufwand. Weiters traten bei der Erfassung von Straftaten Verzögerungen auf, so lagen in rd. 25 % der Fälle mehr als sieben Tage zwischen dem Tatzeitende und der Erfassung im Sicherheitsmonitor. (TZ 23)

Zwischen der vom BMI unter Verantwortung des Bundeskriminalamts geführten polizeilichen Kriminalstatistik und den Statistiken der Strafjustiz bestand keine Verknüpfung. Aussagen über die Weiterbehandlung der Anzeigen bei der Justiz waren daher nicht möglich. (TZ 24)

Die korrekte Datenerfassung in der Kriminalstatistik bildete die Voraussetzung für die richtige Darstellung und Beurteilung der Kriminalitätslage. Das Bundeskriminalamt nahm die nachgängige Qualitätskontrolle effektiv wahr, was allerdings mit einem großen Ressourceneinsatz verbunden war. (TZ 25)

#### Daten- und Informationsaustausch auf nationaler Ebene

Die Einrichtung des Single Point of Contact (SPOC) beim Bundeskriminalamt war zweckmäßig, um den Ein- und Ausgang von Nachrichten zu zentralisieren. Trotz jahrelanger Evaluierung war allerdings noch keine Entscheidung über den Fortbestand der zusätzlich bestehenden Fernmeldestelle getroffen worden. (TZ 26)

Aus den Eintragungen im Sicherheitsmonitor generierte das Bundeskriminalamt täglich sogenannte Lagebilder zu verschiedenen Themen (z.B. Falschgeld, Raub, Schlepperei), um Kriminalitätsentwicklungen zu erkennen. Ein Lagebild „Betrug“ stand nicht zur Verfügung, obwohl dies zweckmäßig wäre, um überregionale Verflechtungen erkennen zu können und bspw. den Tätern gewerbsmäßige Tatbegehungen nachweisen zu können. Dies wäre insbesondere in Fällen, in denen die Tatbegehung unter Verwendung elektronischer Medien erfolgt, wichtig. (TZ 27)

## Kurzfassung

Die vom Bundeskriminalamt eingerichteten „Factotum“-Analyse-datenbanken 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

<sup>2</sup> Organisierte Kriminalität

ren führen und eine bestimmungsgemäße Nutzung der Datenbank zur nationalen und internationalen Kriminalitätsbekämpfung war nicht wie beabsichtigt sichergestellt. (TZ 35)

Das Schengen-Informationssystem SIS II und das INTERPOL-Kommunikationssystem I-24/7 boten den nachgeordneten Dienststellen gute Möglichkeiten zur raschen Informationsbeschaffung. Die nachgeordneten Dienststellen nutzten die Systeme jedoch aufgrund mangelnder Informationen in sehr unterschiedlichem Ausmaß bzw. teilweise gar nicht. (TZ 36)

Kenndaten zum Bundeskriminalamt							
<b>Rechtsgrundlagen</b>	Bundeskriminalamt-Gesetz, BGBl. I Nr. 22/2002; Strafprozessordnung 1975, BGBl. Nr. 631/1975; Sicherheitspolizeigesetz, BGBl. Nr. 566/1991; Polizeikooperationsgesetz, BGBl. I Nr. 104/1997; EU-Polizeikooperationsgesetz, BGBl. I Nr. 132/2009						
<b>Personalstand</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>Veränderung 2009–2014</b>
	Anzahl						in %
Soll gemäß Personalplan	557	557	557	580	566	518	– 7,0
Ist in Köpfen zum 1. Jänner	639	639	760	752	739	610	– 4,5
Ist in VBÄ zum 1. Jänner	629,35	629,00	749,68	741,98	730,73	601,80	– 4,4
<i>davon</i>							
<i>Dienstzuteilungen</i>	192,60	190,00	208,75	189,50	186,50	110,00	– 42,9
<b>Gebarung</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>Veränderung 2009–2014</b>
	in Mio. EUR						in %
Personalausgaben	41,44	41,19	41,88	44,14	40,64	39,36	– 5,0
Sachausgaben	17,53	16,92	18,42	17,67	19,53	18,44	+ 5,2
<b>Ausgaben insgesamt</b>	<b>58,97</b>	<b>58,11</b>	<b>60,30</b>	<b>61,81</b>	<b>60,17</b>	<b>57,80</b>	<b>– 2,0</b>

Quellen: Personalplan des Bundes, BMI (Managementinformationssystem), Bundeskriminalamt; Haushaltsinformationssystem des Bundes

## Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Mai bis Oktober 2014 die Gebarung des BMI hinsichtlich des Bundeskriminalamts. Erhebungen erfolgten im BMI, im Bundeskriminalamt und bei den Landespolizeidirektionen und Landeskriminalämtern Salzburg und Wien.

Ziel der Überprüfung war insbesondere die Beurteilung

- der Effizienz des Personaleinsatzes im Hinblick auf die Aufgaben des Bundeskriminalamts;
- der Reaktion des Bundeskriminalamts auf Veränderungen der Kriminalitätslage (z.B. Cyberkriminalität, Wirtschaftskriminalität);
- der Abgrenzung der Aufgaben und Tätigkeiten zu anderen Organisationseinheiten;
- des Informationsaustausches zwischen dem Bundeskriminalamt und Organisationseinheiten des BMI bzw. mit ausländischen Polizeibehörden;
- der Qualität der Daten zur Kriminalitätslage als Basis für Maßnahmen.

Entsprechend den Aufgaben des Bundeskriminalamts legte der RH seinen Schwerpunkt auf die Überprüfung der Zusammenarbeit mit den Landeskriminalämtern bei der Bekämpfung überregionaler Kriminalität sowie von Kriminalfällen mit Auslandsbezug. Nicht Gegenstand der Überprüfung war die Abteilung für Forensik und Kriminaltechnik sowie die Bearbeitung konkreter Einzelfälle.

Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2009 bis Mitte 2014.

Zu dem im April 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMI im Juli 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im September 2015.

## Aufgaben und Zuständigkeiten

### Einrichtung des Bundeskriminalamts

2.1 Ziel der Einrichtung des Bundeskriminalamts war, eine Einrichtung zu schaffen, die aufgrund ihrer Organisation und Ausstattung mit speziell ausgebildetem Personal und Sachmitteln besser zur Bekämpfung überregionaler und schwerwiegender Kriminalität spezialisiert und zur Führung der internationalen polizeilichen Kooperation geeignet ist. Weitere Ziele waren die Einrichtung einer Kommunikationsdreh-

scheibe (Single Point of Contact – SPOC), die Steuerung und Koordination der Sicherheitsbehörden und Sicherheitsdienststellen bei der Ausübung der Aufgabe „Kriminalpolizei“<sup>3</sup> sowie insgesamt eine Steigerung der Effizienz durch Ressourcenbündelung.

Das Bundeskriminalamt hatte im Jahr 2002 die operative Tätigkeit aufgenommen und war eine Organisationseinheit der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit (Sektion II im BMI). Das Bundeskriminalamt soll als Zentralstelle in Österreich alle Landeskriminalämter und nachgeordneten Polizeidienststellen durch Assistenzdienste, Supportleistungen und Controlling unterstützen. Es ist national und international Ansprechpartner für polizeiliche Kooperationen.

Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Organisationseinheiten des BMI im kriminalpolizeilichen Bereich waren im Wesentlichen in folgenden Gesetzen und Richtlinien geregelt:

Tabelle 1: Regelungen der Aufgaben und Zuständigkeiten	
Organisationseinheit	Grundlage
Bundeskriminalamt	Bundeskriminalamt-Gesetz; Geschäftsordnung
Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK)	BAK-Gesetz
Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT)	Geschäftsverteilung
Landeskriminalämter	Kriminaldienstrichtlinie (KDR) hinsichtlich der Zuständigkeit; Organisation, Geschäftsordnung und Geschäftseinteilung der Landespolizeidirektionen (OGO und GE LPD) hinsichtlich des organisatorischen Aufbaus
Bezirks- bzw. Stadtpolizeikommanden	Kriminaldienstrichtlinie (KDR) hinsichtlich der Zuständigkeit; Organisation und Geschäftsordnung der Bezirks- und Stadtpolizeikommanden (OGO-BPK/SPK) hinsichtlich des organisatorischen Aufbaus
Polizeiinspektionen	Kriminaldienstrichtlinie (KDR) hinsichtlich der Zuständigkeit; Organisation und Geschäftsordnung der Polizeiinspektionen/Fachinspektionen (OGO-PI/FI) hinsichtlich des organisatorischen Aufbaus

Quellen: Bundesgesetze bzw. BMI (Richtlinien)

Aus der Geschäftsordnung des Bundeskriminalamts ging hervor, dass der Leitung des Bundeskriminalamts die Fachaufsicht über die dem BMI nachgeordneten Sicherheitsbehörden sowie der Sicherheitsdienststellen in Angelegenheiten der Kriminalpolizei obliegt. Ebenso konnte

<sup>3</sup> Kriminalpolizei verstanden als die Wahrnehmung von Aufgaben im Dienste der Strafrechtspflege, insbesondere die Aufklärung strafbarer Handlungen nach den Bestimmungen der Strafprozessordnung 1975.

## Aufgaben und Zuständigkeiten

die Leitung des Bundeskriminalamts die Ausübung von Befugnissen jederzeit an sich ziehen.

- 2.2 Der RH hielt positiv fest, dass die Zuständigkeiten des Bundeskriminalamts und die Abgrenzung zu anderen Organisationseinheiten des BMI ausreichend klar definiert und geregelt waren. Die in Anbetracht der zahlreichen Schnittstellen zu anderen Organisationseinheiten im BMI erforderliche effiziente Informations- bzw. Kommunikationspolitik des Bundeskriminalamts war grundsätzlich vorhanden, in einigen Bereichen (etwa bei der IT – siehe dazu auch TZ 21 ff.) bestand allerdings Verbesserungspotenzial.

## Strategie

### Kriminalpolizeiliche Strategie des BMI

- 3.1 Bis 2010 traf das Bundeskriminalamt eigene kriminalpolizeiliche Strategievereinbarungen mit den Sicherheitsdirektionen bzw. Landespolizeikommanden in den Bundesländern. Seit dem Jahr 2011 erstellte die Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit (Generaldirektion) basierend auf der 2010 erstmals formulierten Gesamtstrategie des BMI „Innen.Sicher“ eine gemeinsame Strategie für die polizeilichen Aufgabenbereiche (Kriminalpolizei, Staatsschutz, Verkehrs- und Fremdenpolizei) und vereinbarte Arbeitsschwerpunkte (Regionalstrategien) mit den Landespolizeidirektoren.<sup>4</sup> Das Bundeskriminalamt wirkte im Bereich Kriminalpolizei mit.

Im Jahr 2013 implementierte die Generaldirektion einen neuen – in einem Strategiehandbuch festgeschriebenen – gesamtheitlichen Strategieentwicklungsprozess, der erstmals 2014 wirksam wurde. In allen Phasen waren – in unterschiedlicher Zusammensetzung – Vertreter der zuständigen Organisationseinheiten der Generaldirektion und der Landespolizeidirektionen eingebunden und entsprechende Verantwortlichkeiten bestimmt. Basierend auf mittelfristigen strategischen Zielen<sup>5</sup> und Initiativen wurden jährliche Schwerpunkte der Generaldirektion festgelegt.

<sup>4</sup> bis zur 2012 wirksam gewordenen Reform der Sicherheitsbehörden Vereinbarungen zwischen Generaldirektion und den Sicherheitsdirektoren und Landespolizeikommandanten

<sup>5</sup> Die aktuellen fünf strategischen Ziele (für Planung 2015) lauten: „Die Polizei in der gesamten Gesellschaft vernetzen“, „Handlungssicherheit steigern“, „Inputs der Leistungserbringung konzentrieren“, „Proaktive Polizeiarbeit, insbesondere Kriminalitätsbekämpfung sicherstellen“ (bis 2014 stattdessen: „Wirkungsorientierten Fokus in der internationalen Polizeiarbeit setzen“), „Näher am Bürger sein: flexibel und bedarfsgerecht“.

Strategische Schwerpunkte der Generaldirektion mit kriminalpolizeilicher Relevanz für 2014 waren bspw. der systematische Einbau neuer Medien in die Polizeiarbeit und die Schaffung der dafür notwendigen Kompetenzen (inkl. Cybercrime), die Umsetzung einer Organisierte Kriminalität (OK)–Strategie sowie Maßnahmen zur Vermögenssicherung<sup>6</sup>.

Zusätzlich zu diesen generellen Vorgaben wurden jährlich operative Ziele und Maßnahmen zu regionalen „Top 3 Phänomenen“ je Bundesland vereinbart. Auf Initiative des Bundeskriminalamts legte die Generaldirektion für 2015 erstmals fest, dass einer dieser regionalen Schwerpunkte jedenfalls auf die Bekämpfung der Eigentumskriminalität zu legen ist.

3.2 Der RH beurteilte die Festlegung einer gemeinsamen polizeilichen Strategie auf Ebene der Generaldirektion als zweckmäßig. Die Ausrichtung auf übergeordnete strategische Gesamtziele erforderte eine konzentrierte Priorisierung, Steuerung und Kontrolle des Ressourceneinsatzes bei den nachgeordneten Dienststellen, der nicht vom Bundeskriminalamt isoliert für den kriminalpolizeilichen Bereich, sondern nur übergeordnet durch die Generaldirektion sichergestellt werden konnte. Durch den gesamtheitlichen Strategieentwicklungsprozess war die Einbindung aller relevanten Akteure sichergestellt. Die Gesamtstrategie bildete auch die Basis für die Bereichsstrategie des Bundeskriminalamts.

Bereichsstrategie des  
Bundeskriminalamts

4.1 Das Bundeskriminalamt entwickelte für den Zeitraum 2013/14 erstmals eine kriminalpolizeiliche Bereichsstrategie in Form einer strategischen Zielvereinbarung zwischen dem Direktor und den Abteilungsleitern. Das Bundeskriminalamt bezog in seine Bereichsstrategie die strategischen Gesamtziele der Generaldirektion ein, legte operative Ziele, Maßnahmen, Kennzahlen und Verantwortlichkeiten fest und überwachte diese im Zuge eines Controllings. Als strategische Schwerpunkte festgelegt wurden Prävention und Opferarbeit, OK–Strategieentwicklung, nachhaltige Bekämpfung der illegalen Migration, Vermögenssicherung, Bekämpfung von Cybercrime und Steuerung/Koordinierung der nationalen/internationalen Kriminalitätsbekämpfung. Die Hälfte der insgesamt zwölf strategischen Schwerpunkte bezogen sich allerdings auf den internen Bereich (Personal, Methoden und Prozesse). Eine Bereichsstrategie des Bundeskriminalamts für die Jahre 2015/16 war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Ausarbeitung.

<sup>6</sup> Einziehung kriminell erwirtschafteter Vermögenswerte

## Strategie

Zu den einzelnen Schwerpunkten definierte das Bundeskriminalamt strategische Initiativen (Maßnahmen) mit entsprechenden Umsetzungsaktionen samt Kennzahlen/Indikatoren und Verantwortlichkeiten. Als Indikatoren legte es überwiegend Meilensteine und nur in geringem Ausmaß quantifizierte Kennzahlen fest. Ziele im Bereich der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität (OK) lagen insbesondere in der verbesserten Erkennung OK-relevanter Sachverhalte und damit gesteigerter Aussagekraft von OK-Lagebildern. Die Bekämpfung von Cybercrime sollte durch die Implementierung eines Kompetenzzentrums im Bundeskriminalamt und die Vernetzung mit nachgeordneten Dienststellen samt intensiver Aus- und Fortbildung verbessert werden. Bei der Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität waren lediglich Initiativen im Bereich der Vermögenssicherung vorgesehen.

Defizite bei der Umsetzung der strategischen Ziele im Bereich Cybercrime entstanden insbesondere durch fehlendes Personal für den Aufbau des Kompetenzzentrums sowie fehlende fachliche und technische Kompetenz, im Bereich der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität insbesondere durch Mängel beim Informationsfluss zu und von den nachgeordneten Dienststellen. Für die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität stand kein ausreichendes Stammpersonal zur Verfügung, bestand ein inhomogenes Qualifikationsniveau und fehlte technische Kompetenz (siehe auch TZ 16 bis 19 und 30).

- 4.2 Der RH hielt positiv fest, dass das Bundeskriminalamt die strategischen Gesamtziele der Generaldirektion in seine Bereichsstrategie einbezog. Er kritisierte allerdings, dass die zu geringe Fokussierung auf die Kernaufgaben im Bereich neuer und komplexer Kriminalitätsformen (Cybercrime, Organisierte Kriminalität, Wirtschaftskriminalität) – vor allem das Fehlen personeller und organisatorischer Strukturen – zu Defiziten bei der Umsetzung führte.

Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt, im Sinne der strategischen Gesamtziele seinen Personaleinsatz auf die Bekämpfung neuer und komplexer Kriminalitätsformen (Cybercrime, Organisierte Kriminalität, Wirtschaftskriminalität) zu fokussieren. Insbesondere wären vordringlich die notwendigen personellen und organisatorischen Strukturen für eine effektive Bekämpfung dieser Kriminalitätsformen zu schaffen.

- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde das Bundeskriminalamt nach Maßgabe der im BMI nachbesetzbaren Planstellen danach trachten, die entsprechenden Fachkräfte in den wichtigen Bereichen zu implementieren. So werde derzeit für neun – im Personaleinsatzkonzept des C4 (Cybercrime Kompetenzzentrum) vorgesehene – Planstellen die Interessensuche durchgeführt. Die Bereiche der Organisierten Kriminalität*

*und der Wirtschaftskriminalität sollen durch entsprechende (weitere) Organisationsmaßnahmen im Rahmen der in Vorbereitung befindlichen Geschäftseinteilungsänderung im Bundeskriminalamt weiter gestärkt werden.*

Wirkungsorientierung

- 5.1 Das BMI listete bei seinen Wirkungszielen eine Reihe von Maßnahmen auf, mit deren Hilfe die Wirkungsziele erreicht werden sollen. Einzelne Maßnahmen waren durch Organisationseinheiten mit eigenem Detailbudget – wie bspw. das Bundeskriminalamt – umzusetzen.

Zum Wirkungsziel 1 (Beibehaltung des hohen Niveaus der Inneren Sicherheit in Österreich insbesondere durch Kriminalitätsbekämpfung, Terrorismusbekämpfung und Verkehrsüberwachung) führte das BMI als eine Maßnahme die „Beibehaltung des hohen Niveaus der internationalen Vernetzung und des grenzüberschreitenden Sicherheitsmanagements“ an. Als Beitrag dazu nannte das Bundeskriminalamt in seinem Detailbudget 2013 als Maßnahme die Weiterentwicklung des internationalen Fahndungssystems SIS II und im Detailbudget 2014 die Steigerung der im Prümer Datenverbundsystem abgeglichenen Fingerabdruckspuren.

Zum Wirkungsziel 3 (Verbesserter Schutz vor Gewalt insbesondere gegen Frauen, Minderjährige und Senioren) führte das BMI als eine Maßnahme „effektive und zielgruppenorientierte Maßnahmen der Gewaltprävention mit Fokus Gewalt gegen Frauen“ an. Als Beitrag dazu nannte das Bundeskriminalamt in seinen Detailbudgets sowohl für 2013 als auch für 2014 als Maßnahme das Projekt „Komplexe Opferarbeit“.

Die Auswahl der Maßnahmen erfolgte im Rahmen des Strategieentwicklungsprozesses. Die ausgewählten Maßnahmen waren neben anderen auch Teil der im Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan festgeschriebenen Ziele.

Die Erfolgsmessung erfolgte für beide Maßnahmen in Form der Erreichung bestimmter Meilensteine bzw. Kennzahlen. Die Überprüfung der Zielerreichung erfolgte im Rahmen des regelmäßigen Ressortcontrollings.

- 5.2 Der RH stellte positiv fest, dass das Bundeskriminalamt die für 2013 im Rahmen der Wirkungsorientierung für beide Maßnahmen als Erfolg festgelegten Meilensteine erreichte.<sup>7</sup>

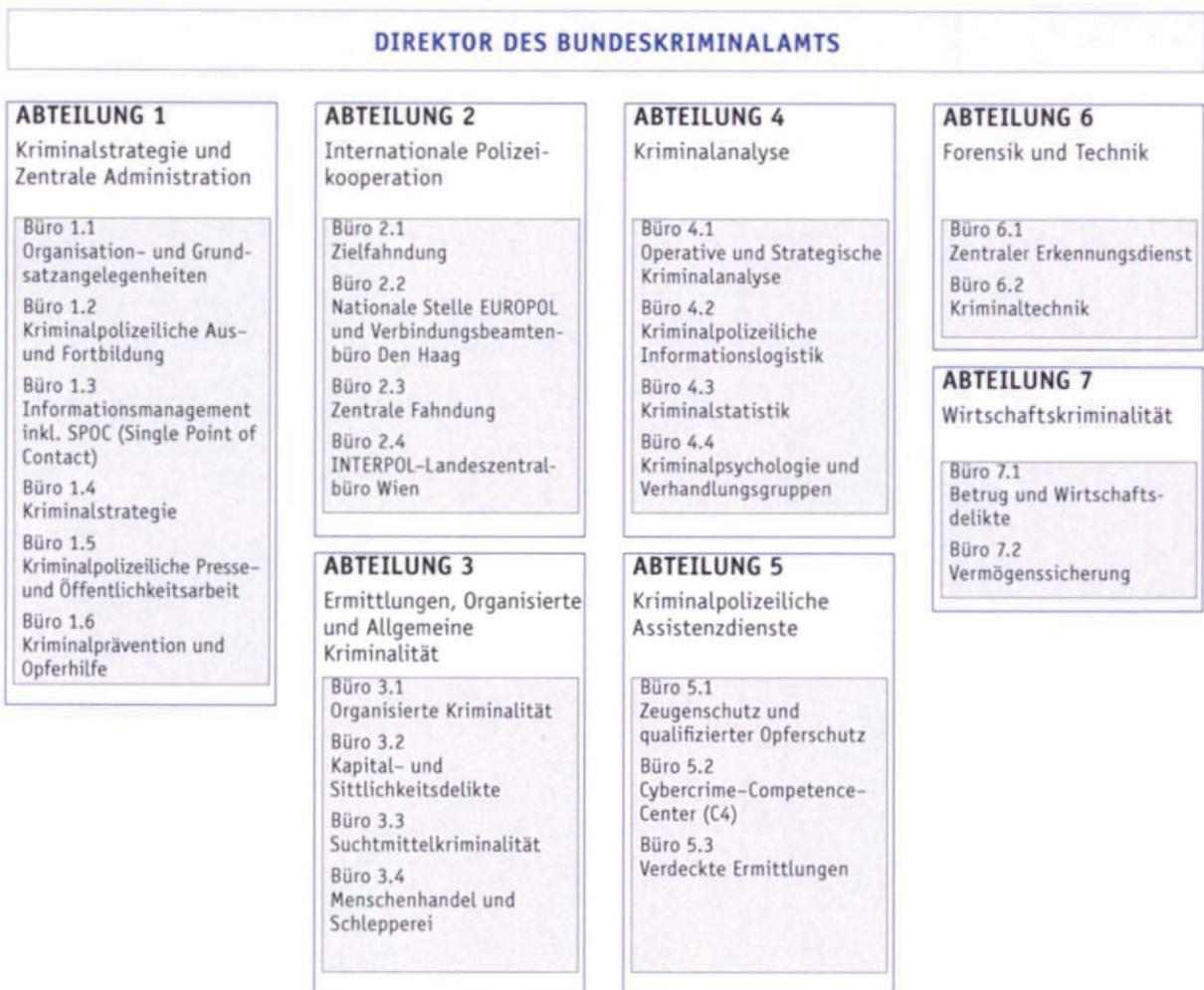
<sup>7</sup> 2014 war zur Zeit der örtlichen Gebarungüberprüfung noch nicht abgeschlossen.

**Personal**

Organisations-  
änderungen

**6.1** Der organisatorische Aufbau des Bundeskriminalamts stellte sich per 1. Juni 2013 wie folgt dar:

Abbildung 1: Organigramm des Bundeskriminalamts



Quelle: Bundeskriminalamt (Stand Oktober 2014)

