

Das Bundeskriminalamt führte im überprüften Zeitraum zwei Organisationsänderungen – per 1. Juli 2010 und per 1. Juni 2013 – durch:

Tabelle 2: Wesentliche Organisationsänderungen per 1. Juli 2010	
Abteilung 1	Referat Projektmanagement aus Büro 1.4 Kriminalstrategie herausgelöst; eigener Fachbereich direkt beim Leiter der Abteilung angesiedelt
Abteilung 2	nur mehr zwei Referate in Büro 2.3 Zentraler Fahndungsdienst; neues Büro 2.5 Zielfahndung – übernommen aus Büro 5.5, zwei Referate (eines neu – Zielfahndung Vermisste)
Abteilung 3	Büro 3.4 Wirtschafts- und Finanzermittlung mit fünf Referaten herausgelöst und Abteilung 7 neu errichtet

Quelle: Bundeskriminalamt

Tabelle 3: Wesentliche Organisationsänderungen per 1. Juni 2013	
Abteilung 1	Im Büro 1.3 (SINGLE POINT OF CONTACT) werden zwei Referate errichtet
Abteilung 2	Neustrukturierung Büro 2.4, Aufbau eines Kompetenzzentrums für Abgängige Personen (KAP)
Abteilungen 5 und 6	Herauslösung des Büros 5.1 (Verdeckte Observation) und 6.3 (Entschärfungsdienst) und Eingliederung in die Direktion für Sondereinheiten; Einrichtung des Cybercrime-Competence-Centers (C4)
Abteilung 7	Auflösung der bisherigen Referate und Einrichtung eines Kompetenzzentrums Wirtschaftskriminalität

Quelle: Bundeskriminalamt

Aus den vom Bundeskriminalamt vorgelegten Unterlagen konnte nicht nachvollzogen werden, aus welchen Gründen das Referat „Projektmanagement und –controlling“ direkt dem Leiter der Abteilung 1 (Kriminalstrategie und zentrale Administration) unterstellt wurde. Die übrigen vorgenommenen Organisationsänderungen resultierten aus den von den einzelnen Abteilungen vorgelegten Konzepten (bspw. Optimierung von Funktionsabläufen oder verstärkte Bekämpfung der Cyber-Kriminalität) bzw. gesetzlichen Änderungen. Aus der Geschäftsordnung des Bundeskriminalamts waren die Aufgaben und Tätigkeiten der einzelnen Büros und Referate ersichtlich. Lediglich für das Projektmanagement und –controlling waren diese nicht definiert.

- 6.2 Der RH hielt positiv fest, dass die im überprüften Zeitraum vorgenommenen Organisationsänderungen im Wesentlichen auf eine Verbesserung der Organisation und der Abläufe im Bundeskriminalamt abzielten und auf Basis der vorgelegten Dokumente grundsätzlich nachvollzogen werden konnten. Er kritisierte jedoch, dass für die Herauslösung des Projektmanagements und –controllings aus dem Büro Kriminalstrategie keine Dokumentation der Gründe – wie bspw. eine effizientere Aufgabenwahrnehmung – vorlag. Darüber hinaus waren für diese Organisationseinheit keine Aufgaben und Tätigkeiten in der Geschäftsordnung festgelegt. Aus Sicht des RH war aus Gründen der Transparenz

Personal

und Nachvollziehbarkeit jedenfalls notwendig, Aufgabengebiete und Zuständigkeiten von Organisationseinheiten eindeutig festzulegen. Der RH empfahl daher dem Bundeskriminalamt, die Grundlagen für Organisationsänderungen vollständig zu dokumentieren sowie die jeweiligen Aufgaben und Tätigkeiten in der Geschäftsordnung festzulegen.

- 6.3** *Laut Stellungnahme des BMI werde das Bundeskriminalamt – wie bereits bisher in den überwiegenden Fällen gehandhabt – die Grundlagen für Organisationsänderungen entsprechend dokumentieren.*

Personalplan

- 7.1** Der Personalstand des Bundeskriminalamts war historisch gewachsen und veränderte sich auf Basis organisatorischer und auch gesetzlicher Änderungen (bspw. durch Einrichtung der Direktion für Sondereinheiten, Umsetzung von Schengen II). Das Bundeskriminalamt verfügte über keine Kennzahlen (Belastungskennzahlen) für die Ermittlung des gesamten Personalbedarfs bzw. dessen Verteilung auf die Abteilungen. Auch fehlten geeignete Instrumente, um solche Kennzahlen zu ermitteln. Mit September 2014 führte das Bundeskriminalamt ein neues Aktenverwaltungssystem ein, das Daten für die Ermittlung von Belastungskennzahlen liefern könnte (siehe TZ 21).

Der Soll-Personalstand des Bundeskriminalamts war im jeweiligen jährlichen Personalplan des Bundes festgelegt. Bis zum Jahr 2012 war das Bundeskriminalamt im jeweiligen Bundesvoranschlag als eigenes Gliederungselement beim BMI eingerichtet. Seit der Haushaltsrechtsreform 2013 ist dem Bundeskriminalamt ein eigenes Detailbudget innerhalb des Globalbudgets Sicherheit beim BMI gewidmet.⁸ Das BMI bestimmte das Bundeskriminalamt nicht als eigenständige Dienstbehörde, die entsprechenden Aufgaben oblagen der Personalabteilung des BMI. Das Bundeskriminalamt wirkte nach Maßgabe einer jeweiligen Delegation durch die Dienstbehörde mit.

Der Personalstand (Soll und Ist) des Bundeskriminalamts entwickelte sich wie folgt:

⁸ detaillierte Festlegung von Sollstand und Personalcontrollingpunkten im Arbeitsbehelf zum Personalplan der Untergliederung 11 – Inneres, davor Festlegung des Sollstandes im Planstellenverzeichnis zum Personalplan des Bundes

Tabelle 4: Personalstand des Bundeskriminalamts

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009–2014
	Anzahl						in %
Soll gemäß Personalplan	557	557	557	580	566	518	– 7,0
Ist in Köpfen zum 1. Jänner	639	639	760	752	739	610	– 4,5
Ist in VBÄ zum 1. Jänner	629,35	629,00	749,68	741,98	730,73	601,80	– 4,4
davon Dienstzuteilungen	192,60	190,00	208,75	189,50	186,50	110,00	– 42,9

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

Der neue Organisationsplan des Bundeskriminalamts nach der Organisationsänderung sah insgesamt 575 Arbeitsplätze vor,⁹ insbesondere für das Cybercrime–Competence–Center (C4) und die Schengen–Erweiterung waren Arbeitsplätze auch neu zu schaffen. Im Ergebnis lag der Organisationsplan somit zahlenmäßig deutlich über dem im Personalplan 2014 und 2015 festgelegten Soll von 518 VBÄ. Das BMI bzw. das Bundeskriminalamt hatten nicht evaluiert, inwieweit die neuen strategischen Aufgaben durch Umschichtungen innerhalb des Bundeskriminalamts mit den gesetzlich festgelegten Planstellen erfüllt werden können.

Hinsichtlich der betroffenen Arbeitsplätze und Arbeitsplatzbewertungen wurde in Verhandlungen der Dienstbehörde BMI mit dem BKA im Juni 2013 Einigung erzielt. Die planstellenmäßige Bedeckung des neuen Organisationsplanes sollte teilweise durch Umschichtungen innerhalb des BMI erfolgen.

Obwohl der Ist–Personalstand des Bundeskriminalamts im Jahr 2014 mit 602 Personen (inklusive Dienstzuteilungen) deutlich höher war als der Sollstand (518), fehlten im September 2014 vor allem noch beim Cybercrime–Competence–Center (C4) (23 der vorgesehenen Arbeitsplätze) und für die Schengen–Erweiterung (zehn der vorgesehenen Arbeitsplätze) rd. 55 % bzw. rd. 27 % des vom Bundeskriminalamt für erforderlich gehaltenen Personals (siehe auch TZ 11).

⁹ Diese Zahl umfasst die unmittelbar beim Bundeskriminalamt einzurichtenden Arbeitsplätze. Der Organisationsplan basierte in einigen Aufgabenbereichen auf zusätzlichen, fix eingeplanten Dienstzuteilungen (bis zur Organisationsänderung Observation, aktuell insbesondere Verdeckte Ermittler), dazu erforderte die Einrichtung von Sonderkommissionen regelmäßig Aufstockungen durch weitere Dienstzuteilungen.

Personal

- 7.2 Der RH kritisierte, dass das Bundeskriminalamt über keine Personal-Kennzahlen (Belastungskennzahlen) verfügte. Dadurch war nicht feststellbar, ob dem Bundeskriminalamt für die Aufgabenerfüllung zuviel, zuwenig oder ausreichend Personal zur Verfügung stand. Er empfahl dem Bundeskriminalamt daher, Belastungs-Kennzahlen für die Personalbemessung und -verteilung zu entwickeln und auf dieser Basis – unter Bedachtnahme auf die strategischen Schwerpunktsetzungen und Kernaufgaben – die Organisation zu evaluieren und Personalressourcen zuzuteilen.

Der RH hielt weiters kritisch fest, dass die 2013 vorgenommene Organisationsentwicklung des Bundeskriminalamts und die Einrichtung der dafür erforderlichen Planstellen im Personalplan des Bundes nicht abgestimmt erfolgte. Das BMI bzw. das Bundeskriminalamt hatten auch nicht evaluiert, inwieweit die neuen strategischen Aufgaben durch Umschichtungen innerhalb des Bundeskriminalamts mit den gesetzlich festgelegten Planstellen erfüllt werden können. Das Bundeskriminalamt konnte daher Kernelemente der Umstrukturierung, nämlich den Aufbau des Cybercrime-Competence-Centers (C4) und die Aufstockung des Sirene-Büros im Rahmen der Schengen-Erweiterung, nicht wie geplant umsetzen.

Der RH empfahl dem BMI, bei künftigen Organisationsänderungen bzw. -entwicklungen zeitgerecht durch Umschichtungen die für die Erfüllung der strategischen Aufgaben erforderlichen Planstellen und das entsprechende Personal bereitzustellen. Weiters sollte im Sinne der Transparenz sichergestellt werden, dass die Sollstände im Personalplan des Bundes mit den internen Organisationsplänen des BMI übereinstimmen.

- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei für die Gesamtheit der im Bundeskriminalamt zu verrichtenden, sehr unterschiedlichen Tätigkeiten die Entwicklung einer (organisationsübergreifend anwendbaren) Belastungskennzahl grundsätzlich nicht möglich. Sofern es sich um einzelne Organisationsbereiche mit „vergleichbaren Massendelikten“ handle, wie z.B. im Single Point of Contact (SPOC) sowie in Teilen der Abteilungen 2 und 6, werde die Empfehlung des RH entsprechend umgesetzt.*

Weiters teilte das BMI mit, dass es stets bemüht sei, anstehende Umschichtungen durch zeitgerechten Einsatz von strategischem Personal rasch und effizient abzuwickeln. Die dabei allenfalls erforderlichen Planstellentransfers würden im Zusammenwirken mit dem BKA durchgeführt. Die Sollstände im Personalplan des Bundes würden zu

den jeweiligen Anpassungsmöglichkeiten den geänderten Organisationsplänen angeglichen.

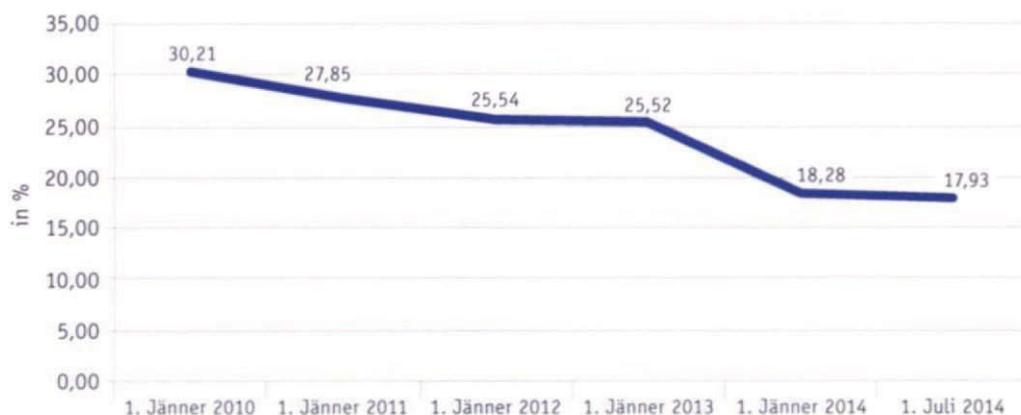
- 7.4** Der RH entgegnete, dass es möglich sein müsse, für alle Aufgabenbereiche des Bundeskriminalamts Grundlagen für den jeweiligen Personalbedarf in Form von (Belastungs)Kennzahlen zu schaffen. Dabei sei es nicht unbedingt erforderlich, eine „einheitliche“ organisationsübergreifende Belastungskennzahl zu entwickeln. Das Kennzahlensystem sollte aber unter Bedachtnahme auf die strategischen Schwerpunktsetzungen und zugeteilten Aufgaben sowie unabhängig von historisch gewachsenen Strukturen objektive Grundlagen für die Personalbemessung und -verteilung bereitstellen.

Weiters hielt der RH nochmals fest, dass der Personalplan 2015 trotz der bereits im Juni 2013 erzielten Einigung zwischen BMI und BKA über den neuen Organisationsplan noch einen deutlich niedrigeren Sollstand des Bundeskriminalamts auswies und gerade in strategisch wichtigen Aufgabenbereichen deutliche Fehlstände bestanden.

Dienstzuteilungen

- 8.1** In einigen Aufgabenbereichen deckte das Bundeskriminalamt den personellen Bedarf planmäßig durch Dienstzuteilungen ab. Diese verursachen wegen der dafür zustehenden Abgeltungen Mehrkosten. Insgesamt entwickelte sich der Anteil der dienstzugeordneten Bediensteten am Gesamtpersonalstand des Bundeskriminalamts wie folgt:

Abbildung 2: Anteil der dienstzugeordneten Bediensteten am Gesamtpersonalstand des Bundeskriminalamts



Quellen: Grunddaten BMI und Bundeskriminalamt, Berechnung und Darstellung RH

Personal

Der Anteil der dienstzugeordneten Bediensteten am Gesamtpersonalstand des Bundeskriminalamts ging seit 1. Jänner 2010 von über 30 % auf rd. 18 % deutlich zurück. Im dargestellten Zeitraum gab das Bundeskriminalamt einige Organisationseinheiten mit teilweise hohem Anteil dienstzugeordneter Bediensteter ab. So wurde die zuvor beim Bundeskriminalamt eingerichtete Sondereinheit für Observation mit 1. Juni 2010 unmittelbar dem Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit unterstellt, im Jahr 2013 übernahm das „Einsatzkommando Cobra/Direktion für Sondereinheiten“ vom Bundeskriminalamt die kriminalpolizeiliche Observation und den Entschärfungsdienst. Der Entminungsdienst wurde dem BMLVS übertragen.

In nachstehenden Tabellen ist die Entwicklung der Anzahl der zum Bundeskriminalamt dienstzugeordneten Bediensteten (getrennt nach mittlerweile abgegebenen und verbliebenen Aufgabenbereichen) sowie der Ausgaben des Bundeskriminalamts für Dienstzuteilungsgebühren dargestellt:

Tabelle 5: Anzahl der Dienstzuteilungen zum Bundeskriminalamt						
	1.1.2010	1.1.2011	1.1.2012	1.1.2013	1.1.2014	1.7.2014
	in VBÄ					
Bundeskriminalamt gesamt	190,0	208,8	189,5	186,5	110,0	109,0
davon noch bestehende Aufgabenbereiche	86,0	115,8	95,0	97,0	110,0	109,0

Quellen: Grunddaten Bundeskriminalamt, Auswertung RH

Während somit die Anzahl der Dienstzuteilungen zum Bundeskriminalamt insgesamt um rd. 57 % zurückging, stieg die Anzahl in den – nach Übertragung zuteilungsintensiver Aufgabenbereiche an andere Organisationseinheiten – beim Bundeskriminalamt verbliebenen Aufgabenbereichen um rd. 27 % an.

Tabelle 6: Ausgaben des Bundeskriminalamts für Dienstzuteilungsgebühren							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009–2014
	in EUR						in %
Zuteilungsgebühren	685.895	720.549	888.840	652.650	624.160	376.243	– 45

Quelle: HIS (Haushaltsinformationssystem des Bundes)

Die Ausgaben für Dienstzuteilungsgebühren gingen im dargestellten Zeitraum um rd. 45 % zurück.

8.2 Der RH hat anlässlich seiner Gebarungsprüfung beim BMI „Personaleinsatz und Dienstzuteilungen bei der Polizei“¹⁰ das Ausmaß der Dienstzuteilungen von Exekutivbeamten zur Zentralstelle kritisiert. Er stellte nunmehr fest, dass der Anteil der dienstzugeordneten Bediensteten am Gesamtpersonalstand des Bundeskriminalamts seit 1. Jänner 2010 von über 30 % auf rd. 18 % deutlich zurückging. Grund dafür war allerdings keine grundlegende Änderung der Zuteilungspraxis, sondern dass das BMI dienstzuteilungsintensive Aufgabenbereiche an andere Organisationseinheiten übertrug. Er kritisierte, dass bei den bestehenden Aufgabenbereichen des Bundeskriminalamts im gleichen Zeitraum ein deutlicher Anstieg (27 %) zu verzeichnen war. Der RH verwies auf seine Empfehlungen zur Reduktion der Dienstzuteilungen in der folgenden TZ.

9.1 Die Anzahl der dem Bundeskriminalamt dienstzugeordneten Bediensteten getrennt nach deren Verwendung (Aufgabenbereich) stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 7: Anzahl der Dienstzuteilungen zum Bundeskriminalamt nach Verwendung						
	1.1.2010	1.1.2011	1.1.2012	1.1.2013	1.1.2014	1.7.2014
	in VBÄ					
Sondereinheit für Observation	10	–	–	–	–	–
Observationsgruppen	89	88	90,5	89,5	–	–
Entschärfungs- und Entminungsdienst	5	5	4	–	–	–
Sonderkommissionen	28	52,8	52	49	52	53
Verdeckte Ermittler	24	22	24	22	20	23
Entsendung EUROPOL	5	4	5	5	5	4
Sonstige Verwendung	29	37	14	21	33	29

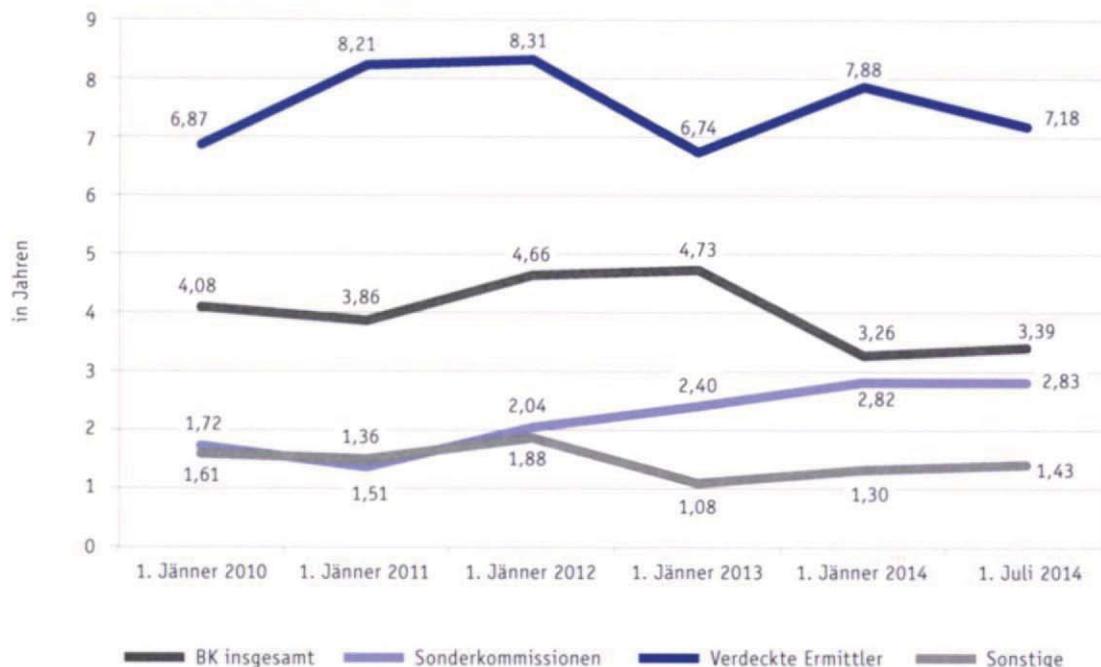
Quellen: Grunddaten Bundeskriminalamt, Auswertung RH

Der RH errechnete die durchschnittliche Dienstzuteilungsdauer zu den angeführten Stichtagen (in Jahren) wie folgt (ohne Darstellung der abgegebenen Aufgabenbereiche):

¹⁰ Bericht des RH, Reihe Bund 2013/6, TZ 26

Personal

Abbildung 3: Durchschnittliche Dauer der Dienstzuteilungen nach Verwendung



Quellen: Grunddaten Bundeskriminalamt, Berechnung und Darstellung RH

Die durchschnittliche Dauer der Dienstzuteilungen beim Bundeskriminalamt insgesamt ging seit 2010 von 4,08 auf 3,39 Jahre zurück. Der Rückgang der durchschnittlichen Zuteilungsdauer zwischen 2013 und 2014 war wiederum auf den Wegfall der Observation zurückzuführen. In diesem Bereich war die durchschnittliche Zuteilungsdauer zum Stichtag 1. Jänner 2013 bei mehr als sechs Jahren gelegen.

Bei zwei der verdeckten Ermittler dauerte die Dienstzuteilung bereits zwischen 25 und 30 Jahren, bei drei weiteren zwischen zehn und 20 Jahren. Der Anstieg der Dienstzuteilungen in sonstigen Verwendungen von 2013 auf 2014 erfolgte insbesondere für das neu eingerichtete Cybercrime-Competence-Center sowie in der Abteilung Wirtschaftskriminalität.

Zu den Sonderkommissionen des Bundeskriminalamts waren konstant knapp über 50 Bedienstete dienstzugeteilt, die durchschnittliche Dauer der Dienstzuteilungen stieg seit 2011 von rd. 1,5 Jahren auf rd. 2,8 Jahre an.

Die Reisegebührevorschrift (RGV) beschränkte den Anspruch auf Zuteilungsgebühren grundsätzlich auf 180 Tage. Eine Ausnahmeregelung bestand für Dienstbereiche, in denen eine längerdauernde

Dienstzuteilung in der Natur des Dienstes lag. Dort blieb der Anspruch während der gesamten Dauer der Dienstzuteilung gewahrt. Das BMI bestimmte als solche Dienstbereiche u.a. die Sondereinheit für Observation, die Observationsgruppen, die Verdeckte Ermittlung und jeweils einzelfallbezogen die Sonderkommissionen des Bundeskriminalamts. Die jährlichen Zuteilungsgebühren für Bedienstete mit entsprechendem Anspruch betragen mindestens 7.550 EUR.

- 9.2 Der RH hielt kritisch fest, dass Dienstzuteilungen zum Bundeskriminalamt im Wesentlichen nicht zur Abdeckung eines kurzfristigen Bedarfs, sondern mittel- bis langfristig mit einer durchschnittlichen Dauer von rd. 3,4 Jahren (Stand Juli 2014) erfolgten. Für die Dienstzuteilten bestand aufgrund einer Ausnahmebestimmung der RGV in der Regel Anspruch auf Zuteilungsgebühr über eine Zuteilungsdauer von 180 Tagen hinaus, was jährliche Mehrkosten für einen betroffenen Bediensteten in Höhe von mindestens 7.550 EUR (insgesamt über 600.000 EUR pro Jahr) verursachte.

Der RH empfahl dem BMI nach dauerhafter personeller Stärkung der Wirtschaftskompetenz des Bundeskriminalamts, die Anzahl der Dienstzuteilungen für Sonderkommissionen zu reduzieren (siehe auch TZ 16 und 17).

Der RH kritisierte weiters die lange Dauer der Zuteilungen im Bereich der Verdeckten Ermittlung mit durchschnittlich zwischen rund sieben und acht Jahren, in Einzelfällen bis zu fast 30 Jahre. Er empfahl dem BMI, im Bereich der Verdeckten Ermittlung verstärkt Bedienstete zum Bundeskriminalamt zu versetzen, anstatt langjährige (bis zu 30 Jahre dauernde) Dienstzuteilungen aufrecht zu erhalten.

- 9.3 *Laut Stellungnahme des BMI würden sämtliche Dienstzuteilungen vor deren Verfügung selbstverständlich auf deren dienstliche Notwendigkeit geprüft. Eine Dienstzuteilung stehe nicht unbedingt im Widerspruch zu einer Stärkung der Wirtschaftskompetenz des Bundeskriminalamts. Das BMI verfolge aber laufend das Ziel, Angehörige der jeweiligen Sonderkommissionen dauerhaft dem Personalstand des Bundeskriminalamts zuzuführen.*

Das BMI wies weiters darauf hin, dass es E2b-Bedienstete grundsätzlich maximal zehn Jahre als verdeckte Ermittler zum Bundeskriminalamt dienstzuteile. Internationalen Gepflogenheiten entspreche es aber auch, in begründeten Einzelfällen Ausnahmen zu machen; derzeit seien vier E2b-Beamte länger als zehn Jahre beim Büro für Verdeckte Ermittlung dienstzuteilt, wobei lediglich zwei Bedienstete Anspruch auf Zuteilungsgebühr hätten.

Personal

Die Inanspruchnahme über einen längeren Zeitraum als zehn Jahre begründe sich dadurch, dass die Bekämpfung der organisierten und schweren Kriminalität auch Experten mit langjähriger Erfahrung in der qualifizierten Führung sowie im professionellen Rekrutieren von Vertrauenspersonen erfordere. Die Rekrutierung älterer Bediensteter als verdeckte Ermittler sei aber nahezu unmöglich.

Eine Rückführung (aus persönlichen oder fachlichen Gründen oder aufgrund von Gefährdungsmomenten) von versetzten E2b-Bediensteten in den regulären Polizeidienst sei im Verwaltungsverfahren kaum durchsetzbar.

- 9.4** Der RH entgegnete, dass aus seiner Sicht Exekutivbedienstete grundsätzlich nur für begrenzte Dauer als verdeckte Ermittler eingesetzt werden sollten, um einerseits das Risiko der Entdeckung zu verringern und andererseits nicht den Bezug zum regulären Polizeidienst zu verlieren. Jedenfalls sollten Bedienstete anstatt langjähriger Dienstzuweisung verstärkt zum Bundeskriminalamt versetzt werden. Wenn die Voraussetzungen für den Einsatz im Bereich der verdeckten Ermittlung nicht mehr gegeben sind, sollte eine Rückführung in den regulären Polizeibetrieb auch dienstrechtlich durchsetzbar sein.

Arbeitsleihverträge

- 10.1** Das Bundeskriminalamt beschäftigte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung zehn Mitarbeiter, die in Form eines sogenannten Payrolling (Arbeitsleihverträge) über ein Personalbereitstellungsunternehmen zur Verfügung gestellt wurden. Damit deckte es den Bedarf ab, wo dies wegen fehlender Planstellen auf regulärem Weg nicht möglich war, bspw. – in eingeschränktem Ausmaß – für das neue Cybercrime-Competence-Center.

Grundlage bildete eine vom BMI mit einem Personalbereitsteller abgeschlossene Rahmenvereinbarung zur Personalbereitstellung in Form eines Payrolling ohne Recruiting. Die Dienststellen des BMI wählten die Payroll-Mitarbeiter aus, ordneten sie analog den eigenen Bediensteten einer Entlohnungsgruppe und -stufe zu und meldeten sie beim Personalbereitsteller an. Dieser übernahm die Dienstgeberfunktion, Administration und Personalverrechnung samt Gehaltsauszahlung.

Der Personalbereitsteller verrechnete dem BMI die Bruttogehälter mit einem Aufschlagsfaktor von rd. 55 % (mit geringen Unterschieden nach Entlohnungsgruppe) und der Mehrwertsteuer in Höhe von 20 % weiter. Der Aufschlag hatte die Dienstgeberabgaben und Sonderzahlungen abzudecken. Die Verrechnung der Ausgaben erfolgte als Sach- und nicht als Personalaufwand. Die Ausgaben des Bundeskriminalamts

für ihre Payroll-Mitarbeiter betragen monatlich rd. 40.000 EUR¹¹, die Mehrkosten für das BMI gegenüber einer Anstellung vergleichbarer Vertragsbediensteter rd. 9.800 EUR, was rund einem Drittel entspricht.

Der RH hat anlässlich der Gebarungsüberprüfung „Justizbetreuungsagentur“ (Reihe Bund 2014/7) festgestellt, dass durch derartige Personalbereitstellungsmodelle über Dritte der Personalplan des Bundes seine Steuerungsfunktion verliert und die Transparenz hinsichtlich des Personalaufwands verringert wird.

- 10.2** Vor dem Hintergrund seiner Feststellung, dass durch derartige Personalbereitstellungsmodelle über Dritte der Personalplan des Bundes seine Steuerungsfunktion verliert und die Transparenz hinsichtlich des Personalaufwands verringert wird, kritisierte der RH, dass das BMI Bedienstete – beim Bundeskriminalamt zur Zeit der Gebarungsüberprüfung zehn Mitarbeiter – im Wege eines Personalbereitstellers anstellte. Durch die finanziellen Aufschläge des Personalbereitstellers (12 %) und die Umsatzsteuer entstanden dem BMI um rund ein Drittel höhere Ausgaben als für gleichwertige eigene Bedienstete. Weiters erfolgte damit eine Verschiebung vom Personal- zum Sachaufwand, was die Transparenz des Personalaufwands verringerte.

Der RH empfahl dem BMI, bei dauerhaftem Bedarf Mitarbeiter selbst anzustellen und nicht im Wege eines Arbeitsleihvertrags über ein Personalbereitstellungsunternehmen.

- 10.3** *Das BMI sagte zu, die Empfehlung weitgehend umzusetzen, sofern dies planstellentechnisch und bezogen auf die erforderliche spezifische Arbeitsleistung möglich sei.*

Personalfehlstände

- 11.1** Wie der RH in TZ 7 dargestellt hat, wies das Bundeskriminalamt durch den nicht auf den gesetzlich genehmigten Personalplan abgestimmten Organisationsplan und nicht vorgenommene Umschichtungen innerhalb des Ressorts in strategischen Schwerpunkt- und Kernaufgabenbereichen gegenüber dem Organisationsplan hohe personelle Fehlstände (Abweichungen Soll gemäß Organisationsplan zu Ist) auf.

In nachstehender Tabelle sind die zum 1. September 2014 bestehenden Fehlstände gegenüber dem Organisationsplan, aufgeschlüsselt nach Abteilungen des Bundeskriminalamts, dargestellt. Neben den nicht genehmigten Planstellen waren dafür unbesetzte Planstellen sowie

¹¹ Abrechnung August 2014, Gesamtbetrag für das BMI rd. 147.000 EUR

Personal

sonstige Gründe (insbesondere Entsendungen in das Ausland, Dienstzuteilungen und Karenzierungen) verantwortlich:

Tabelle 8: Fehlstände gegenüber Organisationsplan						
Abteilung	keine Planstelle	Planstelle unbesetzt	sonstige Gründe	Fehlstand insgesamt	Soll gemäß Organisationsplan	Fehlstand
	Anzahl					in %
Direktion und Abteilung 1						
Kriminalstrategie und Zentrale Administration	1	5	3	9	85	10,6
Abteilung 2						
Internationale Polizeikooperation	11	6	7	24	88	27,3
<i>davon Büro 2.3 (Sirene)</i>	10	3	1	14	44	31,8
Abteilung 3						
Ermittlungen, Organisierte und Allgemeine Kriminalität	-	-	7	7	89	7,9
Abteilung 4						
Kriminalanalyse	-	1	2	3	33	9,1
Abteilung 5						
Kriminalpolizeiliche Assistenzdienste	23	5	1	29	90	32,2
<i>davon Büro 5.2 (Cybercrime)</i>	23	3	1	27	49	55,1
Abteilung 6						
Forensik und Technik	-	4	1	5	125	4,0
Abteilung 7						
Wirtschaftskriminalität	-	5	4	9	65	13,8

Quellen: Grunddaten Bundeskriminalamt, Darstellung und Berechnung RH

Beim Cybercrime-Competence-Center und bei der Abteilung 7 (Wirtschaftskriminalität) milderte das BMI die Auswirkungen der Fehlstände im Wesentlichen durch Dienstzuteilungen (zum Stichtag 1. September 2014 acht bzw. sechs Bedienstete) ab.

Der Abteilung 2 (Internationale Polizeikooperation und Fahndung) bzw. dem Sirene-Büro waren keine Bediensteten zugeteilt, die Fehlstände daher voll wirksam. Der Gesamtbestand an Ausschreibungen im Schengener-Informationssystem hatte sich demgegenüber zwischen 2009 und 2014 von rd. 28 Mio. auf rd. 55 Mio. Datensätze nahezu verdoppelt.

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

Der RH wiederholte seine unter TZ 7 an das BMI gerichtete Empfehlung, bei künftigen Organisationsänderungen bzw. -entwicklungen zeitgerecht durch Umschichtungen die für die Erfüllung der strategischen Aufgaben erforderlichen Planstellen und das entsprechende Personal bereitzustellen.

- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMI werde es aus den vollbesetzten Bereichen unter Berücksichtigung der strategischen Schwerpunkte im Bundeskriminalamt nach Möglichkeit umschichten.*

Dienstzeitregelung
und Abgeltung
Mehrleistungen

- 12.1** Das Bundeskriminalamt stellte beginnend mit 1. Oktober 2013 die Dienstzeitregelung aller Mitarbeiter – mit Ausnahme der verdeckten Ermittler – schrittweise vom Wechseldienstplan bzw. Jahresarbeitszeitmodell auf einen Gleitzeitdienstplan um. Die Bediensteten erfassten die Dienstzeit mit Hilfe des elektronischen Zeiterfassungssystems ESS¹² im Rahmen des Personalverrechnungssystems PM-SAP. Für die Abteilungen 2, 3 und 7, in denen überwiegend Exekutivbedienstete tätig waren, galt die Regelung ab 1. Jänner 2014 vorerst in einem auf mindestens sechs Monate angelegten Probebetrieb, der in zwei Schritten evaluiert und gegebenenfalls adaptiert werden sollte. Eine erste Evaluierung fand im Mai 2014 statt, die zweite war zum Ende der Geburgsüberprüfung des RH noch offen. Im Rahmen der ersten Evaluierung wurden erkannte Probleme bei der Anwendung des ESS im Detail besprochen und gegebenenfalls Lösungsvorschläge erarbeitet.

Die Abrechnung geleisteter Überstunden nahm das Bundeskriminalamt allerdings nicht – wie gesetzlich vorgesehen¹³ und im ESS automationsunterstützt hinterlegt – quartalsweise, sondern monatlich in Form einer „Akontierung“ vor. Dies verursachte dem Bundeskriminalamt höheren Bearbeitungsaufwand.

¹² Employee Self Service – Selbstbedienungsfunktion für Beschäftigte

¹³ § 16 Abs. 6 GehG bzw. 49 Abs. 3 BDG

Personal

Die Ausgaben des Bundeskriminalamts für Überstunden stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 9: Ausgaben für Überstunden							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009–2014
	in Mio. EUR						in %
Überstundenvergütungen ¹	4,88	4,90	4,29	3,47	3,23	2,83	- 42

¹ einschließlich Sonn- und Feiertagsvergütungen sowie pauschalierten Überstundenvergütungen

Quelle: Haushaltsinformationssystem des Bundes

Anzahlmäßig entwickelten sich die bezahlten Überstunden (in Controllingpunkten)¹⁴ von 2009 bis 2013 wie folgt:

Tabelle 10: Entwicklung der bezahlten Überstunden						
	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009–2013
	in Controllingpunkten					in %
Bundeskriminalamt insgesamt	327.974	318.207	266.823	224.774	181.851	- 45
<i>davon Abteilung 3¹</i>	<i>63.225</i>	<i>59.965</i>	<i>31.533</i>	<i>28.567</i>	<i>26.091</i>	<i>- 59</i>
<i>Abteilung 5²</i>	<i>169.833</i>	<i>148.328</i>	<i>137.727</i>	<i>111.836</i>	<i>75.883</i>	<i>- 55</i>
<i>Sonderkommissionen</i>	<i>29.583</i>	<i>41.768</i>	<i>41.360</i>	<i>32.769</i>	<i>29.866</i>	<i>+ 1</i>
<i>Sonstige</i>	<i>65.334</i>	<i>68.146</i>	<i>56.203</i>	<i>51.602</i>	<i>50.011</i>	<i>- 23</i>

¹ Ermittlung, Organisierte und Allgemeine Kriminalität

² Kriminalpolizeiliche Assistenzdienste

Quellen: Daten Bundeskriminalamt, Berechnung RH

Überstunden fielen überwiegend in der Abteilung 5 (Kriminalpolizeiliche Assistenzdienste) – insbesondere für Observation und Verdeckte Ermittlung – sowie in den operativ tätigen Abteilungen 3 (Ermittlungen, Organisierte und Allgemeine Kriminalität) und 7 (Wirtschaftskriminalität) – insbesondere bei Sonderkommissionen – an. Insgesamt reduzierte das Bundeskriminalamt zwischen 2009 und 2013 die bezahlten Überstundenleistungen um rd. 45 % von 327.974 auf rd. 181.851 Controllingpunkte, wobei der Rückgang teilweise auf die Verlagerung überstundenintensiver Aufgabengebiete (insbesondere Observation) aus dem Bundeskriminalamt zurückzuführen war. Die Ausgaben für Überstunden lagen 2009 bei 18,3 % der Gesamtbezüge der Bediensteten, im Jahr 2014 nur noch bei 11,3 %.

¹⁴ Eine Werktag-Tag-Überstunde entspricht 1,5 Punkten, eine Werktag-Nacht- bzw. eine Sonn-/Feiertag-Überstunde bis zur 8. Stunde 2 Punkten und eine Sonn-/Feiertag-Überstunde ab der 9. Stunde 3 Punkten.

Eine Evaluierung der Notwendigkeit der Überstunden nahm das Bundeskriminalamt nicht vor.

- 12.2** Der RH beurteilte die Umstellung der Dienstzeitregelung beim Bundeskriminalamt auf ein einheitliches Gleitzeitmodell als zweckmäßig. Er stellte fest, dass das Bundeskriminalamt zwischen 2009 und 2013 das Ausmaß bezahlter Überstunden um rd. 45 % reduzierte. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass die Ausgaben für Überstunden allerdings mit 2,83 Mio. EUR bzw. 11,3 % der Gesamtbezüge der Bediensteten weiterhin hoch waren. Weiters kritisierte der RH, dass das Bundeskriminalamt die Notwendigkeit der Überstunden nicht evaluierte. Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt, die Notwendigkeit der Überstundenleistungen im Hinblick auf eine weitere Reduzierung der Ausgaben zu evaluieren.

Der RH kritisierte, dass das Bundeskriminalamt Überstundenabrechnungen nicht wie gesetzlich vorgesehen quartalsweise und automationsunterstützt im elektronischen Zeiterfassungssystem, sondern monatlich als Akontierung vornahm. Dadurch entstand vermeidbarer Bearbeitungsaufwand. Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt, nach Überleitung des im Probetrieb stehenden Gleitzeitmodells in den Dauerbetrieb, die monatliche Akontierung von Mehrleistungen einzustellen und die Abrechnung ausschließlich quartalsweise im elektronischen Zeiterfassungssystem abzuwickeln.

- 12.3** *Das BMI hielt in seiner Stellungnahme fest, dass das Bundeskriminalamt in den Jahren 2011 bis 2014 durch entsprechende Controllingmaßnahmen die vorgegebenen Einsparungsziele im Bereich der Mehrdienstleistungen immer eingehalten habe. Selbstverständlich werde auch in Zukunft im Rahmen der Gesamt-Überstundenkontingente bzw. auch der jeweiligen Abteilungs-Überstundenkontingente durch entsprechende begleitende Controllingmaßnahmen die Einhaltung der Vorgaben angestrebt werden.*

Der Empfehlung bezüglich der quartalsweisen Abrechnung von Mehrdienstleistungen im elektronischen Zeiterfassungssystem werde nachgekommen.

- 12.4** Der RH entgegnete, dass das Bundeskriminalamt zwar die vom BMI vorgegebenen Überstundenkontingente einhielt, seine Empfehlung allerdings darauf gerichtet war, das Ausmaß der Überstunden insgesamt auf dessen Notwendigkeit zu evaluieren.

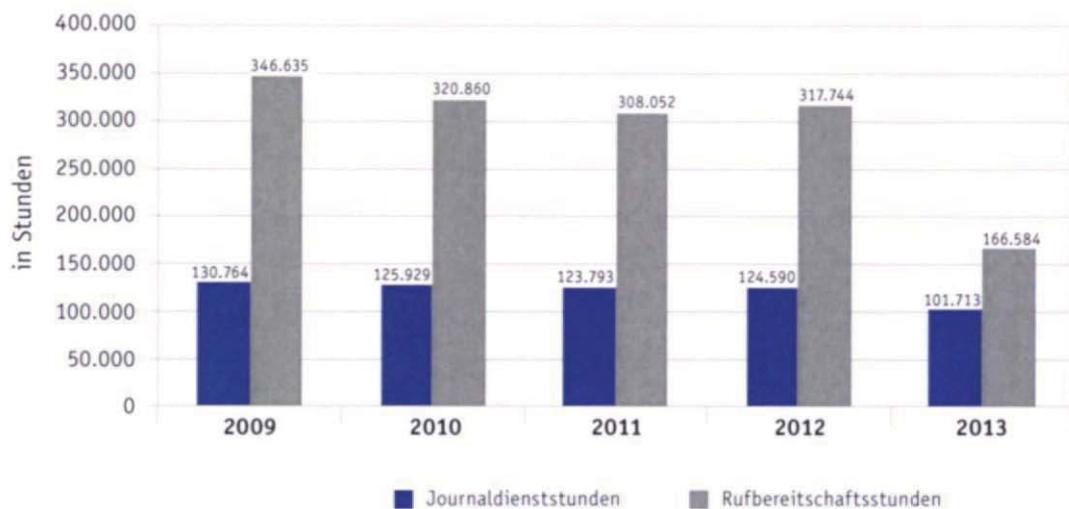
Personal

Journaldienste und Rufbereitschaften

13.1 Im überprüften Zeitraum reduzierte das Bundeskriminalamt die Gesamtzahl der Journaldienste durch die Eingliederung bestehender Journaldienste in den im Probetrieb stehenden Single Point of Contact-neu. Mit Juli 2014 versahen beim Bundeskriminalamt regelmäßig insgesamt 23 Bedienstete Journaldienst und 13 Bedienstete Rufbereitschaft. Zusätzlich zum zentralen Single Point of Contact war insbesondere bei der verdeckten Ermittlung sowie in den unterstützenden Bereichen Erkennungsdienst und Kriminaltechnik mit zusammen zwölf Bediensteten eine hohe Anzahl an Journaldiensten eingerichtet.

Die Anzahl der Journaldienst- und Bereitschaftsstunden entwickelte sich von 2009 bis 2013 wie folgt:

Abbildung 4: Entwicklung der Journaldienst- und Rufbereitschaftsstunden



Quellen: Grunddaten Bundeskriminalamt, Berechnung und Darstellung RH

Zwischen 2009 und 2013 senkte das Bundeskriminalamt die Journaldienst- und Rufbereitschaftsstunden um rd. 22 % bzw. rd. 52 % deutlich.

Die Ausgaben des Bundeskriminalamts für Journaldienste und Rufbereitschaften stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 11: Ausgaben des Bundeskriminalamts für Journaldienste und Rufbereitschaften							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009–2014
	in Mio. EUR						in %
Journaldienstzulagen	1,90	1,87	1,84	1,76	1,71	1,52	- 20
	in EUR						
Bereitschaftsentschädigungen	430.027	402.440	381.840	372.618	267.694	99.810	- 77

Quelle: Haushaltssystem des Bundes

Die Ausgaben des Bundeskriminalamts für Journaldienstzulagen gingen im dargestellten Zeitraum um 20 %, jene für Bereitschaftsentschädigungen um 77 % zurück.

- 13.2** Der RH stellte positiv fest, dass das Bundeskriminalamt die Journaldienst- und Rufbereitschaftsstunden zwischen 2009 und 2013 deutlich reduzierte. Allerdings war die Anzahl der Journaldienste mit regelmäßig 23 Bediensteten immer noch hoch.

Im Hinblick auf mögliche Einsparungen zugunsten der Besetzung von offenen Planstellen empfahl der RH dem Bundeskriminalamt, die bestehenden Journaldienste im Zuge der vollständigen Umsetzung des Single Point of Contact–neu zu evaluieren. Dabei sollte auch geprüft werden, inwieweit Journaldienste im Bereich der Verdeckten Ermittlung sowie in den unterstützenden Bereichen teilweise durch Rufbereitschaften ersetzt werden können.

- 13.3** Laut Stellungnahme des BMI sei geplant, im Rahmen eines im Bundeskriminalamt breit aufgestellten (alle Abteilungen umfassenden) Projekts unter externer Begleitung eine entsprechende Evaluierung der Meldstellen, Journaldienste und Rufbereitschaftsregelungen vorzunehmen.

Projektstätigkeit des
Bundeskriminalamts

- 14.1** (1) Das Projektmanagement und –controlling war seit Juli 2010 unmittelbar beim Leiter der Abteilung 1 (Kriminalstrategie und zentrale Administration) im Bundeskriminalamt angesiedelt. Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung legte das Bundeskriminalamt ein Projektportfolio mit Stand zweites Quartal 2014 mit insgesamt 46 nationalen und internationalen Projekten (28 nationale, 18 internationale) vor. Bei

Personal

17 Projekten hatte das Bundeskriminalamt selbst den Vorsitz.¹⁵ Die (Ko-)Finanzierung der internationalen Projekte erfolgte durch die EU-Kommission im Wesentlichen im Rahmen des Programms „Prevention of and Fight against Crime (ISEC)“.

Das Bundeskriminalamt hatte erstmals für 2013/14 Generalziele und Top 12 strategische Schwerpunkte des Bundeskriminalamts definiert (siehe TZ 4) und unter anderem beim Punkt „Personal, Methoden und Prozesse“ die Initiierung internationaler Projektplattformen vorgesehen. Die Durchführung von vor allem internationalen Projekten war auch in der Strategie des BMI festgelegt.

(2) Das BMI regelte erstmals im März 2011 mittels Grundsatzenerlass¹⁶ die dienstrechtliche Behandlung von Expertentätigkeiten in internationalen Projekten neben der dienstlichen Tätigkeit, wenn dafür gesonderte Vergütungen (Expertenhonorare) von dritter Seite (bspw. der EU) gezahlt wurden. Demnach war eine Expertentätigkeit als Nebentätigkeit zu werten und entsprechend dem Nebentätigkeitserlass als Vortragszeit und nicht als Dienstzeit zu behandeln.

Eine Einsichtsbemerkung zum gegenständlichen Akt sah für das Bundeskriminalamt eine Sonderregelung vor, die auch im Bundeskriminalamt verlautbart wurde. Danach durften Mitarbeiter des Bundeskriminalamts bis zu einer diesbezüglichen spezifischen ressortübergreifenden Abklärung durch die Sektion I im BMI bei bereits laufenden Projekten des Bundeskriminalamts sechs Stunden Dienstzeit pro Tag auch für Projektstätigkeiten, für die sie ein Expertenonorar¹⁷ erhielten, verrechnen.

Nach Auskunft des BMI gab es vor dem Jahr 2011 keine erlassmäßige Regelung zu diesem Thema. Die sachliche Begründung für die Sonderregelung des Bundeskriminalamts lag darin, dass Bedienstete des Bundeskriminalamts neben ihrer Projektstätigkeit im Ausland zusätzlich auch dienstliche Tätigkeiten zu erbringen hatten, und das Bundeskriminalamt diese hinsichtlich des zeitlichen Gesamtausmaßes mit sechs Stunden pro Tag eingeschätzt hatte. Die Regelung galt explizit nur für das Bundeskriminalamt. Bedienstete anderer Organisationseinheiten, die an internationalen Projekten des Bundeskriminalamts mitwirkten, wendeten die Regelung in der Praxis sinngemäß an. Eine ähnliche Regelung gäbe es laut BMI auch für Bedienstete der Sicherheitsakademie.

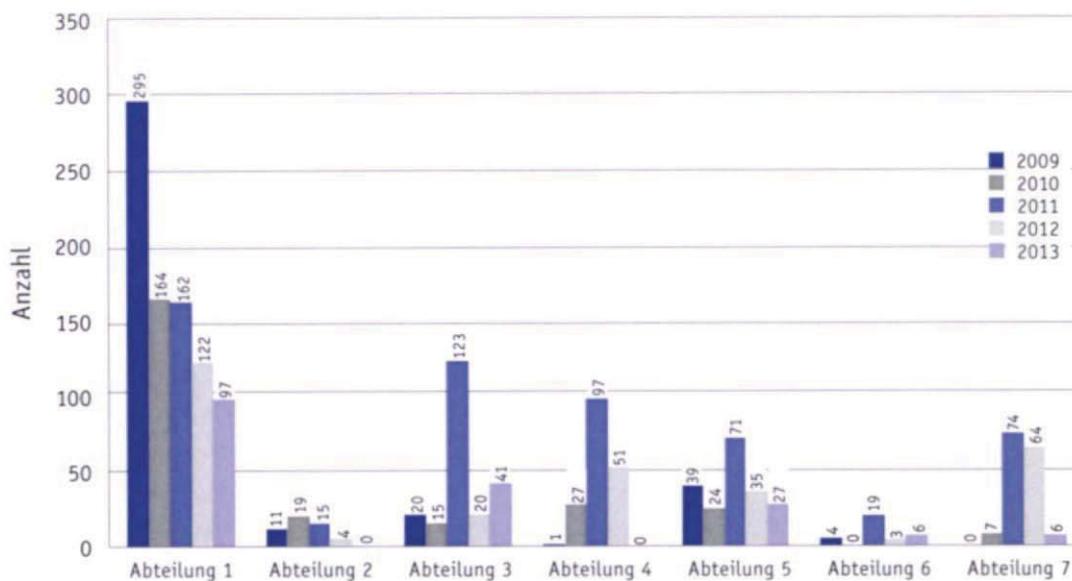
¹⁵ bspw. ILECU III, Drug Policing Balkan Advanced, Fimathu

¹⁶ Internationale Förderprojekte (BMI-IA1220/0042-I/7a/2011)

¹⁷ Das Expertenonorar für einen Tag (acht Stunden Tätigkeit) betrug lt. Twinning-Handbuch bzw. TAIEX-Guidelines 250 EUR. Der jeweilige Projektleiter erhielt eine sogenannte Pauschal-fee in Höhe von 150 % des Expertenonorars, die er unter den Projektmitgliedern (Experten) verteilen konnte.

Im Zuge der Gebarungsüberprüfung veranlasste der RH eine Erhebung der Expertentätigkeit im Bundeskriminalamt im Ausland für den Zeitraum 1. Jänner 2009¹⁸ bis Stichtag 9. Oktober 2014, bei denen ein Verzicht auf die Reisegebühren¹⁹ erfolgte und für einen oder mehrere Tage Experten honorare bezogen wurden. Folgende Darstellung zeigt die Anzahl der Expertentage des Bundeskriminalamts für die Jahre 2009 bis 2013, für die diese Regelung in Anspruch genommen wurde:

Abbildung 5: Expertentage nach Abteilungen 2009 bis 2013



Quellen: Daten Bundeskriminalamt, Auswertung RH

Das Bundeskriminalamt wies in den Jahren 2009 bis 2013 zwischen 180 Expertentagen im Jahr 2013 und 570 Expertentagen im Jahr 2011 auf. Im Jahr 2014 fielen bis zum Stichtag 9. Oktober 131 Expertentage insgesamt an.

Den größten Anteil an Experten (anzahl- und zeitmäßig) stellte mit Abstand die Abteilung 1 (Kriminalstrategie und zentrale Administration) des Bundeskriminalamts. Im Prüfungszeitraum waren in dieser Abteilung zwischen 97 bis 295 Tage pro Jahr bzw. zwischen 29 % bis 80 % der gesamten Expertentage angefallen. Einzelne Mitarbeiter

¹⁸ Für den Zeitraum 1. Jänner 2009 bis 31. Dezember 2009 nur für jene Projekte, die über das Projektmanagement und -controlling administriert wurden.

¹⁹ Gemäß § 39a Abs. 5 Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 konnte ein Beamter auf alle ihm aus Anlass seiner Entsendung nach Gehaltsgesetz 1956 und nach der Reisegebührenvorschrift 1955 gebührenden Leistungen schriftlich verzichten. Ansonsten wären nach Abs. 4 der zit. Bestimmung Zuwendungen von dritter Seite, die ein Beamter für die Tätigkeit selbst, zu der er entsandt worden war oder im Zusammenhang mit ihr erhält, an den Bund abzuführen.

Personal

dieser Abteilung beanspruchten im Prüfungszeitraum bis zu 76 Tage pro Jahr für ihre Expertentätigkeit (Reisetage nicht mitgerechnet) und waren damit zu rd. 35 % ihrer Normalarbeitszeit nicht im Bundeskriminalamt verfügbar.

Insgesamt verteilten sich im Jahr 2009 rd. 48 % der angefallenen Expertentage auf drei Mitarbeiter, im Jahr 2010 rd. 42 % auf vier Mitarbeiter, im Jahr 2011 rd. 51 % auf zehn Mitarbeiter, im Jahr 2012 rd. 42 % auf fünf Mitarbeiter und 2013 rd. 49 % auf vier Mitarbeiter.

Nach Auskunft des Bundeskriminalamts betreffend entsprechender Kriterien für die Auswahl von Experten liege es beim jeweiligen Projektleiter, zu entscheiden, wen er für den Geeignetsten hält.

Das Bundeskriminalamt verfügte über keine Überlegungen und Vorgaben, welcher interne Ressourceneinsatz für Projekte zweckmäßig und notwendig wäre. In diesem Bereich sah der RH Potenzial für Einsparungen bzw. Umschichtungen zu strategisch wichtigen Aufgaben.

- 14.2** Der RH stellte fest, dass internationale Projektstätigkeit ein strategisch wichtiges Thema im BMI war. Das Bundeskriminalamt leistete dazu einen wesentlichen Beitrag. Der RH kritisierte allerdings, dass für das Bundeskriminalamt abweichend vom Grundsatzterlass des BMI, wonach eine Expertentätigkeit unter Bezug eines Experten honorars als Nebentätigkeit zu qualifizieren war, eine Sonderregelung bestand. Demnach konnten Mitarbeiter des Bundeskriminalamts sechs Stunden Dienstzeit pro Expertentag verrechnen. Diese Regelung war nach Ansicht des RH sachlich nicht nachvollziehbar; weiters wäre ein Zeitraum von drei Jahren seit Inkrafttreten der Sonderregelung ausreichend gewesen, um eine spezifische ressortübergreifende Abklärung durch das BMI herbeizuführen.

Er kritisierte weiters, dass das Bundeskriminalamt die Regelung entgegen dem Wortlaut nicht nur auf im Jahr 2011 bereits laufende Projekte anwendete, sondern auf alle Projektstätigkeiten. Darüber hinaus war eine analoge Anwendung durch Mitarbeiter anderer Organisationseinheiten rechtlich nicht gedeckt.

Im Hinblick auf die unbesetzten Planstellen für die Erfüllung strategisch wichtiger Aufgaben kritisierte der RH den hohen personellen Ressourceneinsatz für die internationale Projektstätigkeit und die fehlenden Vorgaben dafür. Der RH kritisierte darüber hinaus, dass es keine nachvollziehbaren Kriterien für die Auswahl von Experten gab. Den Großteil der Expertentätigkeit führten im Prüfungszeitraum nur wenige und durchwegs dieselben Personen im Bundeskriminalamt durch. Der RH

bemängelte zudem, dass das Bundeskriminalamt keine Überlegungen und Vorgaben hatte, welcher interne Ressourceneinsatz für Projekte zweckmäßig und notwendig wäre.

Der RH empfahl dem BMI, eine die Interessen des BMI und der jeweiligen Experten abwägende Grundsatzregelung für die Tätigkeit als Experte in internationalen Projekten zu schaffen. Darin sollten die dienstrechtlichen Rahmenbedingungen klar definiert und Sonderregelungen damit obsolet werden.

Weiters empfahl der RH dem Bundeskriminalamt, nachvollziehbare Kriterien für die Auswahl von Experten für Projektstätigkeiten festzulegen. Zudem empfahl der RH dem Bundeskriminalamt, unter Bedachtnahme auf seine Kernaufgaben zu evaluieren, welcher Ressourceneinsatz für Projektstätigkeiten strategisch angemessen und zweckmäßig wäre, und entsprechende Vorgaben festzulegen. Um eine effiziente Aufgabenerfüllung im Bundeskriminalamt selbst zu gewährleisten, wären Expertentätigkeiten auf das unbedingt erforderliche zeitliche Ausmaß zu beschränken.

- 14.3** *Das BMI hielt in seiner Stellungnahme fest, dass eine ressortweite einheitliche Regelung für die Tätigkeit als Experte bei internationalen Projekten sich anhand der bestehenden dienstrechtlichen Rahmenbedingungen nicht vornehmen ließe. Es gäbe keine gesetzlich einheitliche Regelung für derartige Tätigkeiten. Die dienstlichen Bedürfnisse und Interessen würden je nach Aufgabe differieren und daher im Sinne des Sachlichkeitsgebots und eines gesetzeskonformen Vollzugs unterschiedliche Regelungen erfordern.*

Die Auswahl der Experten für Projekte erfolge nach folgenden Kriterien: fachliches Know-how und fachlicher Bedarf durch die Projektausschreibung, Fremdsprachenkenntnisse, didaktische Parameter, Projektwissen und ressourcenmäßige Verfügbarkeit des Experten – Beurteilung durch den Vorgesetzten und Abteilungsleiter.

Bei der im Prüfbericht angeführten „Sonderregelung“ für das Bundeskriminalamt handle es sich um eine notwendige und für das Bundeskriminalamt äußerst wichtige erlassmäßige Regelung, mit der unter anderem angeordnet wurde, dass für bestimmte „Linienaufgaben“, die über die Projektstätigkeit hinausgehen, eine Eintragung von bis zu sechs Arbeitsstunden erfolgen könne. Da sich die Sechs-Stunden-Regelung auf (kriminalpolizeiliche) Linienarbeit beziehe, erscheine eine ressortweite einheitliche Regelung nicht sinnvoll.

Personal

Sämtliche neuen Projekte würden ausnahmslos nur nach vorheriger entsprechender Prüfung (durch die jeweilige Abteilungsleitung und im Anschluss daran durch den Direktor des Bundeskriminalamts) durchgeführt werden.

- 14.4** Der RH entgegnete, dass aus seiner Sicht eine gesetzliche Regelung nicht zwingend notwendig ist, es bestehen ressortintern ausreichende Möglichkeiten, eine Regelung von Projektstätigkeiten vorzunehmen. Des Weiteren war nicht ersichtlich, in welcher Form eine ressorteinheitliche Regelung für projektbezogene Tätigkeiten einen gesetzeskonformen Vollzug der Aufgaben des BMI erschweren oder beeinträchtigen sollte. Er ging vielmehr davon aus, dass es im Interesse des BMI liegen müsste, eine transparente und für alle sachlich nachvollziehbare Regelung zu schaffen. Eine Sonderregelung für das Bundeskriminalamt war aus seiner Sicht sachlich nicht gerechtfertigt.

Weiters entgegnete der RH, dass das Bundeskriminalamt bei der Gebärungsüberprüfung keine nachvollziehbaren Kriterien für die Auswahl von Experten nannte oder darlegen konnte.

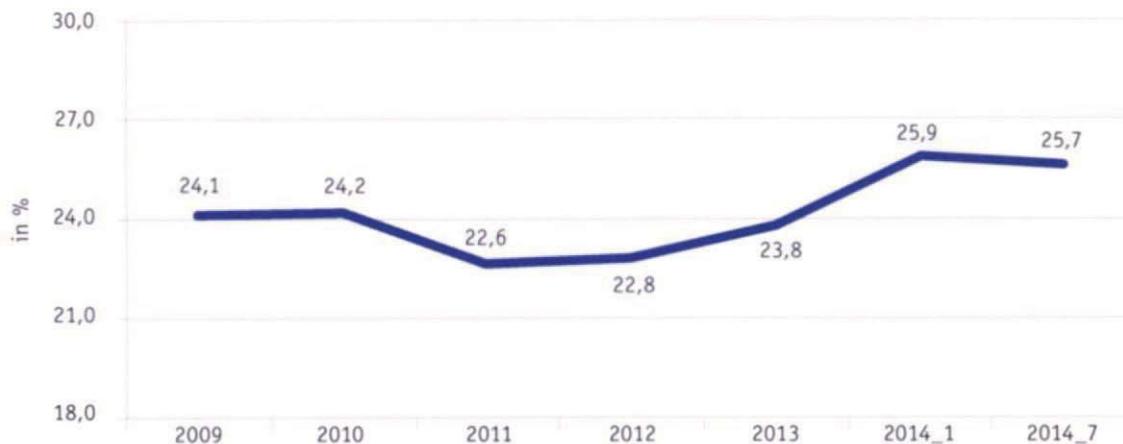
Der RH wiederholte und bekräftigte daher seine Empfehlungen an das BMI und das Bundeskriminalamt,

- eine die Interessen des BMI und der jeweiligen Experten abwägende Grundsatzregelung für die Tätigkeit als Experte in internationalen Projekten zu schaffen,
- nachvollziehbare Kriterien für die Auswahl von Experten für Projektstätigkeiten festzulegen,
- unter Bedachtnahme auf die Kernaufgaben des Bundeskriminalamts zu evaluieren, welcher Ressourceneinsatz für Projektstätigkeiten strategisch angemessen und zweckmäßig wäre und entsprechende Vorgaben festzulegen und
- um eine effiziente Aufgabenerfüllung im Bundeskriminalamt selbst zu gewährleisten, Expertentätigkeiten auf das unbedingt erforderliche zeitliche Ausmaß zu beschränken.

Frauenanteil und Gender

- 15.1** Der Frauenanteil am Gesamtpersonalstand des Bundeskriminalamts (einschließlich Dienstzuteilungen) entwickelte sich zwischen den Jahren 2009 und 2014 wie folgt:

Abbildung 6: Frauenanteil am Personalstand des Bundeskriminalamts



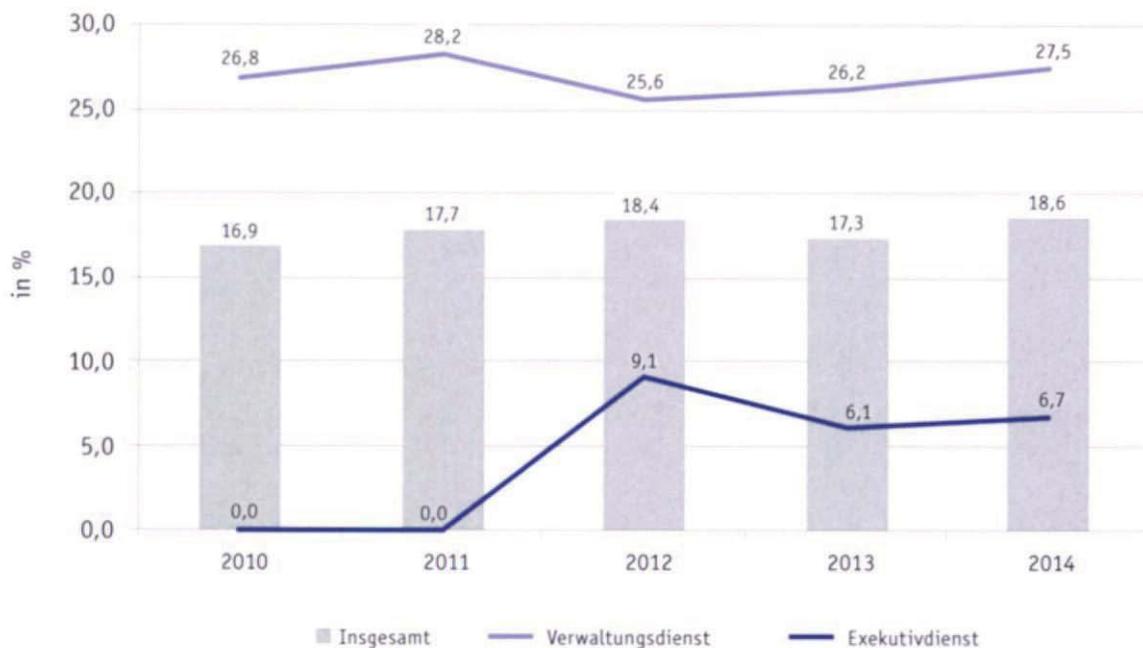
Quelle: BMI, Managementinformationssystem

Der Frauenanteil beim Bundeskriminalamt stieg im Betrachtungszeitraum von 24,1 % auf 25,7 % und lag im Jahr 2014 mit rund einem Viertel etwas über dem Durchschnitt des BMI von rd. 22,5 %.

Im Bereich der Leitungsfunktionen (Direktor, Abteilungs-, Büro- und Referatsleiter) entwickelte sich der Frauenanteil im Bundeskriminalamt – aufgeschlüsselt nach Verwaltungs- und Exekutivdienst sowie insgesamt – wie folgt:

Personal

Abbildung 7: Frauenanteil bei den Leitungsfunktionen des Bundeskriminalamts im Verwaltungs- und Exekutivdienst



Quellen: Daten Bundeskriminalamt, Berechnung und Darstellung RH

Der Frauenanteil bei den Leitungsfunktionen lag unter 20 %, war seit 2010 nur wenig angestiegen und insbesondere im Exekutivdienst mit 6,7 % gering. Der geltende Frauenförderungsplan des BMI stammte aus dem Jahr 2010 und gab quantitative Ziele lediglich bis Ende des Jahres 2012 vor.

- 15.2** Der RH hielt fest, dass der Frauenanteil beim Bundeskriminalamt im Jahr 2014 mit rund einem Viertel etwas über dem Durchschnitt des BMI von rd. 22,5 % lag. Er kritisierte aber, dass der Frauenanteil bei den Führungskräften seit dem Jahr 2010 nur wenig gestiegen war und insbesondere im Exekutivdienst Aufholbedarf bestand.

Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt, im Sinne der Gleichstellung Maßnahmen zu forcieren, um den Anteil an Frauen im Führungsbereich des Bundeskriminalamts und insbesondere im Exekutivbereich zu erhöhen.

Er kritisierte weiters, dass der Frauenförderungsplan des BMI nicht aktuell war, und empfahl dem BMI, eine entsprechende Aktualisierung vorzunehmen.

15.3 Laut Stellungnahme des BMI seien die in § 1 Abs. 4 Frauenförderungsplan festgesetzten Zielvorgaben zu den Stichtagen 31.12.2012 und 31.12.2014 erhoben und evaluiert worden. Dabei hätten die Zahlen der Zielvorgabe entsprochen bzw. diese sogar überstiegen. Ungeachtet dessen werde aufgrund der Empfehlung des RH der Frauenförderungsplan bis 31.12.2016 aktualisiert.

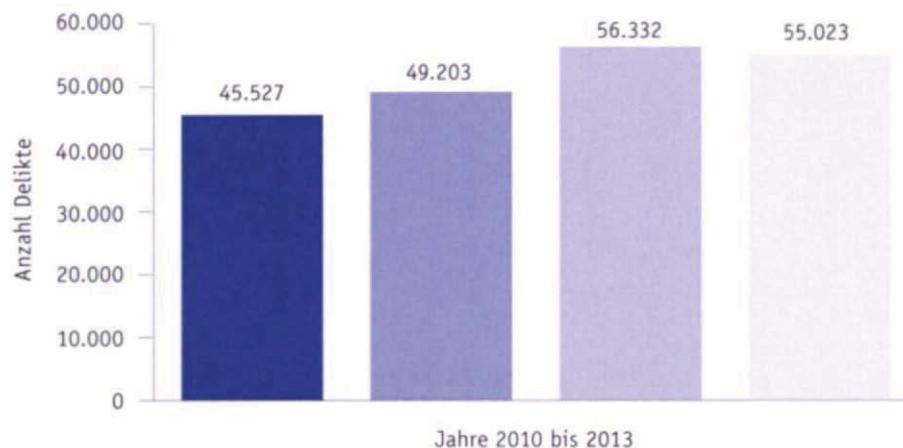
Auch wenn der Frauenanteil im Bundeskriminalamt erfreulicherweise etwas über dem Durchschnittswert des gesamten BMI gelegen sei, würden selbstverständlich weitere Bestrebungen unternommen werden, den Frauenanteil zu erhöhen.

Kompetenzaufbau im Bundeskriminalamt

Bereich Wirtschafts-
kriminalität

16.1 (1) In den Jahren 2010 bis 2013 entwickelte sich die Wirtschaftskriminalität in Österreich wie folgt:

Abbildung 8: Entwicklung der Wirtschaftskriminalität



Quelle: Sicherheitsbericht 2013

Die Strategie des BMI (Innen.Sicher) sah für das Jahr 2014 als einen von sechs Arbeitsschwerpunkten die Bekämpfung der Korruptions- und Wirtschaftskriminalität vor. Als Maßnahmen waren dafür u.a. als neues Projekt in der Linienarbeit des Bundeskriminalamts der „Schwerpunkt Wirtschaftskriminalität“ und das bereits laufende Projekt „Vermögenssicherung NEU“ mit einer Planstellenaufstockung von sechs auf zehn im Bundeskriminalamt vorgesehen. Das Bundeskriminalamt entwickelte erstmals für den Zeitraum 2013/14 eine kriminalpolizeiliche Bereichsstrategie. Es legte u.a. als Schwerpunkte Vermögenssi-

Kompetenzaufbau im Bundeskriminalamt

cherung und Steuerung/Koordinierung der nationalen/internationalen Kriminalitätsbekämpfung fest (siehe auch TZ 4).

Die Abteilung 7 (Wirtschaftskriminalität) existierte als eigenständige Abteilung beim Bundeskriminalamt seit 1. Juli 2010.²⁰ Ende 2012 führte die Abteilung 7 eine Evaluierung durch, woraus ein Personaleinsatz- und Organisationskonzept mit folgenden Eckpunkten resultierte:

- Schaffung eines Kompetenzzentrums Wirtschaftskriminalität mit akademisch qualifizierten Bediensteten (Experten für Wirtschafts- und Finanzfragen) sowie Unterstützungsbediensteten zur Entlastung der ermittelnden Beamten von administrativen Tätigkeiten,
- Konzentration der Zentralstellenfunktion (EUROPOL²¹, INTERPOL²²) des Bundeskriminalamts in einem Büro Betrugs-, Fälschungs- und Wirtschaftsdelikte und klare Abgrenzung zum ausschließlichen Ermittlungsbereich,
- Umsetzung des Projekts „Vermögenssicherung NEU“ durch personelle Verstärkung des Büros Vermögenssicherung durch Planstellenaufstockung von sechs auf zehn bis 2014 sowie
- Schaffung eines Büros für Wirtschaftsermittlungen als eigenen Ermittlungsbereich, der (gemeinsam mit dem Kompetenzzentrum) zugleich als direkte Ansprechstelle für die Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft (WKStA) dienen sollte. In diesem Bereich wäre laut Bundeskriminalamt auch eine Planstellen- und Personalaufstockung notwendig.

Laut Konzept wäre mit dessen Umsetzung auch ein verminderter Gesamtaufwand von rd. 330.000 EUR pro Jahr durch Einsparungen von Dienstzuteilungsgebühren, Einschulungs- und Ausbildungskosten bei gleichzeitiger Effizienz- und Qualitätssteigerung erzielbar. Insgesamt war eine Aufteilung von ca. 80 % Stammpersonal und 20 % Dienstzuteilungen im Konzept vorgesehen.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war dieses Konzept teilweise organisatorisch umgesetzt:

²⁰ Davor war diese als Büro 3.4 in der Abteilung 3 organisatorisch eingegliedert.

²¹ Europäisches Polizeiamt der EU-Mitgliedstaaten

²² weltweit größte internationale kriminalpolizeiliche Organisation mit 190 Mitgliedstaaten

Abbildung 9: Organisation der Abteilung 7, Wirtschaftskriminalität



Quelle: Bundeskriminalamt

Mit Anfang Juli 2013 richtete die Abteilung 7 das Kompetenzzentrum Wirtschaftskriminalität ein und löste die bis dahin bestehenden Referate auf. Das geplante Büro für Wirtschaftsermittlungen bestand nicht.

Per 1. September 2014 waren lt. Organisationsplan 65 Planstellen für die Abteilung 7 vorgesehen. Die folgende Tabelle zeigt den Personalstand einschließlich der unbesetzten Planstellen in der Abteilung 7 des Bundeskriminalamts per 1. September 2014:

Tabelle 12: Personalstand der Abteilung 7 einschließlich unbesetzter Planstellen	
Status	Anzahl
fixe Bedienstete (Stammpersonal)	62
Dienstzuteilungen	50
unbesetzte Planstellen	5
Personen mit Werkvertrag	1
Summe	118

Quelle: Bundeskriminalamt

Insgesamt betrug der Personalstand in der Abteilung 7 per 1. September 2014 118 Personen. Davon waren aber nur 62 fixe Bedienstete (Stammpersonal), von denen wiederum vier im Ausland (z.B. als Verbindungsbeamte) oder zu anderen Organisationseinheiten dienstzuge-

Kompetenzaufbau im Bundeskriminalamt

teilt waren und 26 (rd. 42 %) innerhalb der Abteilung 7 nicht lt. Organisationsplan des Bundeskriminalamts eingesetzt wurden. So waren bspw. für den Bereich der Vermögenssicherung sechs Planstellen gewidmet, tatsächlich aber nur mit drei Personen Stammpersonal besetzt. Drei weitere Personen waren seit Jahren in Sonderkommissionen tätig bzw. seit dem Jahr 2007 für EUROPOL in Den Haag karenziert. Laut Strategie des BMI sollte das Bundeskriminalamt im Jahr 2014 bereits mit zehn Planstellen für den Bereich der Vermögenssicherung ausgestattet sein. Ein Großteil des Personals rekrutierte sich über Dienstzuteilungen. Diese betrafen beinahe ausschließlich Sonderkommissionen (siehe TZ 17). Das Verhältnis Stammpersonal zu Dienstzuteilungen betrug 55 % zu 45 %.

Der RH verwies auf seine Feststellungen in den TZ 7 und 11 hinsichtlich der fehlenden Abstimmung zwischen Personalplan und Organisationsplan und die nicht erfolgten Umschichtungen entsprechend den strategischen Schwerpunkten.

(2) Der RH erhob in der Abteilung 7 des Bundeskriminalamts den Ausbildungsstand (schulische und dienstliche Ausbildung, Weiterbildung und Fremdsprachenkenntnisse) per 1. September 2014. Die Auswertung zeigte kein homogenes Qualifikationsniveau. So hatten rd. 60 % der Mitarbeiter keine wirtschaftliche schulische Ausbildung, rund jeweils ein Viertel der Mitarbeiter keine wirtschaftliche Aus- und Weiterbildung und Fremdsprachenkenntnisse bzw. lediglich Schulkenntnisse. Zum Teil wiesen Mitarbeiter auch sehr gute Qualifikationen und lange Praxiserfahrung auf.

(3) Aufgrund öffentlich geäußerter Kritik der Staatsanwaltschaft Wien an den Wirtschaftsermittlungen fand im September 2014 eine Besprechung zwischen dem Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit, dem Direktor des Bundeskriminalamts und dem Leiter der Sektion Strafrecht im BMJ statt. Dabei wurde eine engere Kooperation und Zusammenarbeit bei komplexen Wirtschaftsstrafverfahren in beiden Ressorts (unter Einbindung des BAK und des BVT) mit folgenden Eckpunkten vereinbart: Installierung einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Leitfadens für Großverfahren, Zusammenarbeit in Ausbildungsangelegenheiten, Commitment zu gemeinsamer Analysesoftware und Einrichtung einer Plattform Wirtschaftskriminalität bzw. eines Qualitätszirkels. Die Abteilung 7 im Bundeskriminalamt hatte dazu bereits entsprechende Projektaufträge verfasst.

16.2 (1) Der RH begrüßte, dass die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität ein wesentlicher strategischer Schwerpunkt des BMI und des Bundeskriminalamts war. So waren als Maßnahmen auch die Pro-

jekte „Schwerpunkt Wirtschaftskriminalität“ und „Vermögenssicherung NEU“ vorgesehen. Der RH kritisierte jedoch, dass das BMI und das Bundeskriminalamt diese nur zum Teil umsetzten, weil der Personalplan nicht auf die strategische Schwerpunktsetzung abgestimmt war, nicht mit dem Organisationsplan übereinstimmte und auch keine Umschichtungen innerhalb des Ressorts erfolgt waren. Defizite lagen vor allem in der mit 55 % zu 45 % ungünstigen Relation Stammpersonal zu Dienstzuteilungen, weil dem Bundeskriminalamt die entsprechenden Planstellen fehlten; dem inhomogenen Qualifikationsniveau und im organisatorischen Bereich (rd. 43 % der Mitarbeiter waren auf anderen Arbeitsplätzen als lt. Organisationsplan eingesetzt). Aus Sicht des RH war dadurch eine effektive Bekämpfung der immer komplexer werdenden Wirtschaftskriminalität auf Ebene des Bundeskriminalamts nicht in vollem Umfang gewährleistet.

Der RH empfahl daher dem Bundeskriminalamt, im Zusammenwirken mit dem BMI eine Neustrukturierung der Wirtschaftsermittlungen im Bundeskriminalamt vorzunehmen. Dabei sollte der Eigenpersonalanteil der Abteilung 7 erhöht und Augenmerk auf ein günstiges Verhältnis Stammpersonal zu Dienstzuteilungen gelegt werden. Als Ausgangsbasis wäre das bereits von der Abteilung 7 des Bundeskriminalamts erarbeitete Konzept (80 % fix, 20 % Dienstzuteilungen) heranzuziehen.

Weiters empfahl der RH dem BMI, Planstellen und Personal für die strategischen Schwerpunkte durch Umschichtungen bereitzustellen (siehe auch TZ 7 und 11).

(2) Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt weiters, ein gesamthafes Ausbildungskonzept für Wirtschaftsermittler zu erarbeiten, das die unterschiedlichen Anforderungen in diesem Bereich berücksichtigt.

(3) Im Einklang mit bereits getroffenen Empfehlungen²³, die Zusammenarbeit zwischen dem BMI und dem BMJ zu verbessern, anerkannte der RH die Initiative des BMI und des BMJ, ressortübergreifende Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit und der Effektivität von Wirtschaftsermittlungen zu setzen.

Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt, die ins Auge gefassten Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit und der Effektivität von Wirtschaftsermittlungen möglichst rasch umzusetzen.

²³ siehe auch Gebarungsüberprüfung „Effektivität der behördlichen Ermittlungsmaßnahmen“ (Reihe Bund 2011/5, TZ 3 ff.)

Kompetenzaufbau im Bundeskriminalamt

- 16.3** Das BMI hielt in seiner Stellungnahme fest, dass wie bereits bisher versucht werden würde, der Empfehlung des RH soweit als möglich nachzukommen. Auch bei der derzeit in Ausarbeitung befindlichen Organisationsänderung im Bundeskriminalamt werde darauf Bedacht genommen werden.

Sämtliche Dienstzuteilungen würden vor deren Verfügung selbstverständlich auf die dienstliche Notwendigkeit hin überprüft werden. Ungeachtet dessen verfolge das BMI laufend das Ziel, Angehörige der jeweiligen Sonderkommissionen dauerhaft dem Personalstand des Bundeskriminalamts zuzuführen.

Das Projekt „Ausbildungskonzept für Wirtschaftsermittler“ sei bereits begonnen worden und am Ende der Analysephase angekommen, wobei auch Vertreter des BMJ eingebunden gewesen seien. Derzeit erfolge die Fertigstellung des Endberichts, um in die nächste Phase der Ausbildungskonzeption zu gehen.

- 16.4** Der RH entgegnete, dass er Dienstzuteilungen nicht per se kritisierte. Seine Empfehlung richtete sich auf ein günstiges Verhältnis Stammpersonal zu Dienstzuteilungen. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung an das Bundeskriminalamt, im Zusammenwirken mit dem BMI eine Neustrukturierung der Wirtschaftsermittlungen im Bundeskriminalamt vorzunehmen. Dabei sollte der Eigenpersonalanteil der Abteilung 7 erhöht und Augenmerk auf ein günstiges Verhältnis Stammpersonal zu Dienstzuteilungen gelegt werden. Als Ausgangsbasis wäre das bereits von der Abteilung 7 des Bundeskriminalamts erarbeitete Konzept (80 % fix, 20 % Dienstzuteilungen) heranzuziehen.

- Sonderkommissionen **17.1** Eine Sonderkommission²⁴ konnte lt. den Richtlinien für die Durchführung von Sonderkommissionen unter bestimmten Voraussetzungen²⁵ als besondere kriminalpolizeiliche Ermittlungseinheit für einen bestimmten Zeitraum eingerichtet werden. Die Richtlinien galten seit Februar 2013. Davor gab es keine schriftlich dokumentierten Vorgaben.

²⁴ Sonderkommissionen waren auch Thema im Rahmen der Gebarungsüberprüfung „Personaleinsatz und Dienstzuteilungen bei der Polizei“ (Reihe Bund 2013/6, TZ 32 ff.).

²⁵ wenn einem Ermittlungsverfahren ein Sachverhalt zu Grunde liegt, der aufgrund von Art, Umfang und Ausdehnung der durchzuführenden Ermittlungen, der Anzahl möglicher Tatverdächtiger, der Tatbegehungsformen, des verursachten Schadens oder einer sonstigen schwerwiegenden Verletzung von Rechtsgütern, oder eines besonderen öffentlichen Interesses an der raschen Aufklärung nur im Wege einer besonders engen und unmittelbaren Zusammenarbeit mehrerer kriminalpolizeilicher Organisationseinheiten und der Staatsanwaltschaft sowie gegebenenfalls mit anderen Behörden aufzuklären war

In der Abteilung 7 (Wirtschaftskriminalität)²⁶ waren im Zeitraum der Gebarungüberprüfung folgende Sonderkommissionen eingerichtet:

Bezeichnung	Auftraggeber	Beginn	voraussichtliches Ende
Hermes (Eurofighter, Gegengeschäfte)	Direktor Bundeskriminalamt	Juli 2011	2015
Constantia (Vorgänge Constantia Bank)	Direktor Bundeskriminalamt	März 2009	offen
Hypo (Vorgänge Hypo Bank)	Direktor Bundeskriminalamt	Dezember 2009	2015
Mozart (Internet/Banktrojaner)	Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit	Juni 2013	2014

Quelle: Bundeskriminalamt

Aufgrund nicht ausreichenden Stammpersonals in der Abteilung 7 kamen bei den Sonderkommissionen vermehrt Dienstzuteilungen zum Tragen:

Mitarbeiter in Sonderkommissionen	Anzahl	in %
Stammpersonal Bundeskriminalamt	12	21
Dienstzuteilungen		
– von Polizeiinspektionen	28	50
– von Bezirks- oder Stadtpolizeikommanden	6	11
– von Landeskriminalämtern	10	18
gesamt	56	100

Quellen: Daten Bundeskriminalamt, Berechnung RH

Wie aus der Tabelle hervorgeht, setzten sich Sonderkommissionen zu knapp 80 % aus dienstzugeordneten Personen zusammen. Insgesamt kam die Hälfte der Mitarbeiter in den Sonderkommissionen aus einer Polizeiinspektion und wies im Wesentlichen kein spezielles Know-how im Bereich der Wirtschaftsermittlungen auf.

²⁶ In der Abteilung 3 waren ebenfalls zwei Sonderkommissionen (Schlepper Nord/Süd und Vigorali) eingerichtet – die geschilderte Problematik galt auch dort.

Kompetenzaufbau im Bundeskriminalamt

Die Einrichtung von Sonderkommissionen im Bereich der Wirtschaftskriminalität sowie deren Personalzusammensetzung wertete der RH als weiteres Beispiel für die nicht an die Aufgaben des Bundeskriminalamts angepasste Personalplanung.

Für Sonderkommissionen im Bereich der Wirtschaftskriminalität standen weder geeignetes Stammpersonal in ausreichender Quantität und Qualität noch Räume und Infrastruktur auf Abruf zur Verfügung. Die Rekrutierung von Mitarbeitern sowie die Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur erforderte daher regelmäßig eine – unter Umständen mehrmonatige – Vorlaufzeit und verursachte einen hohen administrativen Aufwand.

17.2 Der RH kritisierte erneut die nicht an die Aufgaben des Bundeskriminalamts angepasste Personalplanung. Die Einrichtung einer Sonderkommission im Bereich der Wirtschaftskriminalität beim Bundeskriminalamt verursachte hohen administrativen Aufwand, weil weder geeignetes Stammpersonal in ausreichender Quantität und Qualität noch Räume und Infrastruktur auf Abruf zur Verfügung standen. Dadurch kam es zu Anlaufschwierigkeiten und Reibungsverlusten in der Ermittlungsarbeit. Das derzeitige System der Einrichtung von Sonderkommissionen war ressourcen- und zeitaufwändig und wenig effizient. Für eine effektive Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität waren rasches und flexibles Handeln sowie die Qualität des eingesetzten Personals ausschlaggebend. Der RH wiederholte daher seine unter TZ 16 getroffenen Empfehlungen,

- im Zusammenwirken mit dem BMI eine Neustrukturierung der Wirtschaftsermittlungen im Bundeskriminalamt vorzunehmen. Dabei sollte der Eigenpersonalanteil der Abteilung 7 erhöht und Augenmerk auf ein günstiges Verhältnis Stammpersonal zu Dienstzuteilungen gelegt werden. Als Ausgangsbasis wäre das bereits von der Abteilung 7 des Bundeskriminalamts erarbeitete Konzept (80 % fix, 20 % Dienstzuteilungen) heranzuziehen,
- ein gesamthafes Ausbildungskonzept für Wirtschaftsermittler zu erarbeiten, das die unterschiedlichen Anforderungen in diesem Bereich berücksichtigt.

Dadurch sollte es in Zukunft möglich sein, Großverfahren in der Linie abzuarbeiten. Sonderkommissionen sollten nur mehr in Ausnahmefällen eingerichtet werden.

Technische Unterstützung für Wirtschaftsermittlungen

18.1 Ermittlungen in komplexen Wirtschaftsverfahren erforderten die Bearbeitung großer Datenmengen. Für das Bundeskriminalamt standen seit einigen Jahren Lizenzen einer Suchmaschine für das Durchsuchen von kriminalpolizeilich relevanten Dokumenten zur Verfügung. Aufgrund strittiger Lizenzfragen zur erweiterten Nutzung im BMI sowie der eingestellten Weiterentwicklung sollten mittelfristig Alternativen gefunden werden. Seit April 2012 bestand eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung von Datenforensikern, Ermittlern und Analysten des Bundeskriminalamts, BAK und BVT sowie des BMJ und BMF zur Beschaffung einer Such- und Analysesoftware. Eine Produktentscheidung stand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch aus, die Kostentragung war ebenso nicht geklärt.

Aufgrund fehlender Technik und Expertise sahen sich das Bundeskriminalamt und teilweise auch das BMJ gezwungen, bei Großverfahren auf kostenintensive Sachverständige zurückzugreifen.

18.2 Aus Sicht des RH war der in der Regel hohe Datenanfall bei Großverfahren nur mehr mit entsprechender technischer Unterstützung zweckmäßig und effizient abzarbeiten. Er kritisierte, dass trotz der langen Zeitdauer seit Einsetzung der Arbeitsgruppe noch keine Entscheidung getroffen worden war. Er empfahl dem BMI daher, ehestmöglich eine Produktentscheidung für eine geeignete Such- und Analysesoftware zu treffen. Damit sollte in Zukunft auch der Einsatz von kostenintensiven Sachverständigen vermindert werden können.

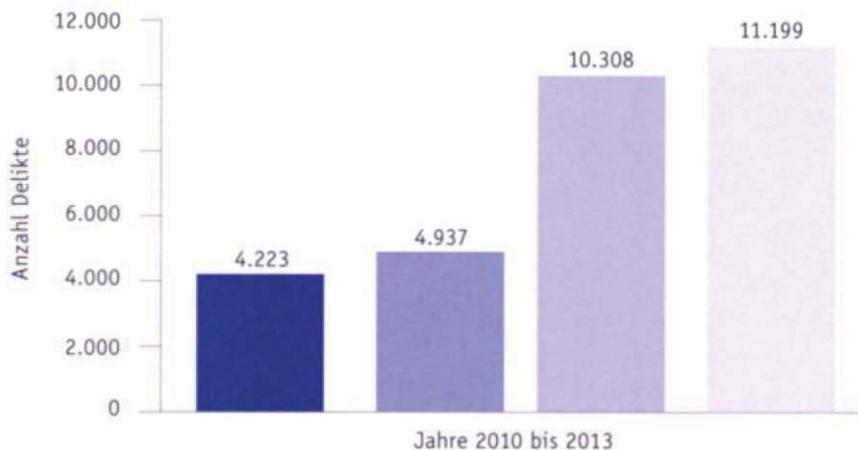
18.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei gerade im Bereich der Wirtschaftsermittlungen eine Such- und Analysesoftware von großer Bedeutung. Die großen Datenmengen müssten systematisch durch Softwareunterstützung abgearbeitet werden. Beginnend im letzten Jahr sei ein entsprechendes Pilotprojekt gestartet worden. Momentan werde eine weitere Such- und Analysesoftware erprobt und eine weitere Teststellung sei in Vorbereitung. Dies sei nötig, um eine endgültige Produktentscheidung zu fällen, da nur die Erfahrungen aus einem realen Fall als Entscheidungsgrundlage herangezogen werden könnten.*

Kompetenzaufbau im Bundeskriminalamt

Cybercrime-Competence-Center (C4)

19.1 (1) Seit dem Jahr 2010 entwickelten sich die Cybercrime-Delikte²⁷ wie folgt:

Abbildung 10: Entwicklung der Cybercrime-Delikte



Quelle: Sicherheitsbericht 2013

Im März 2011 erteilte die damalige Bundesministerin für Inneres, Maria Fekter, einem Projektteam unter der Leitung des Direktors des Bundeskriminalamts den Auftrag, ein Gesamtkonzept zur Bekämpfung von Cybercrime zu erstellen und umzusetzen. Damit sollte diesem Phänomen effizienter und effektiver entgegengetreten werden können. Die Bekämpfung von Cybercrime war darüber hinaus ein wesentlicher Punkt in der (Internationalen) Strategie des BMI. Die entsprechende Umsetzung war bis Ende des Jahres 2012 geplant. In Folge erarbeitete das Projektteam ein Personal- und Umsetzungskonzept für ein zentral beim Bundeskriminalamt angesiedeltes Cybercrime-Competence-Center (C4).²⁸ Die Vorteile dieser Organisationseinheit sollten in einer wesentlichen Beschleunigung und Straffung der Prozessabläufe durch eine zentrale Meldestelle sowie eine „high level“ Supportstelle als auch durch Ermittlungsleistungen in ausgewählten, spezifischen Cyber-Deliktformen liegen.

²⁷ Cybercrime ist laut der Definition im Sicherheitsbericht 2013 eine kriminalistische Kategorie, die jene Strafdelikte umfasst, die Daten, Programme oder Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT)-Systeme als Tatbestandsmerkmale aufweisen, sowie Delikte, bei denen IKT-Systeme als Medium oder Werkzeug verwendet werden.

²⁸ Auf Landesebene Integration eines regionalen C4 in den bereits bestehenden Assistenzbereich 06 bei den Landeskriminalämtern.

Die Aufbauorganisation gemäß dem vom Bundeskriminalamt erstellten Organisationsplan sah für das Cybercrime-Competence-Center eine Gesamtanzahl von 49 Bediensteten vor. Im Juli 2012 wurde das Projekt beendet, die Arbeitsplatzbeschreibungen dem BKA zur Bewertung vorgelegt und von diesem genehmigt. Das Cybercrime-Competence-Center war beim Bundeskriminalamt in der Abteilung 5 (Kriminalpolizeiliche Assistenzdienste) angesiedelt.

Mit Stand September 2014 war das Cybercrime-Competence-Center mit 32 Bediensteten erst mit rd. 45 % des vom Bundeskriminalamt für erforderlich erachteten Personals fix besetzt.²⁹ Der Grund lag darin, dass das Bundeskriminalamt einerseits nicht über die notwendigen Planstellen (23) verfügte bzw. Planstellen (3) nicht besetzt waren und das Bundeskriminalamt auch keine Umschichtungen vorgenommen hatte. Laut Auskunft des Bundeskriminalamts bestand zudem das Problem, geeignetes Personal (Techniker mit akademischem/universitärem Abschluss) im Rahmen des Gehaltsschemas des öffentlichen Dienstes zu rekrutieren.

(2) Das Cybercrime-Competence-Center war auch für die Schulung von Mitarbeitern der nachgeordneten Dienststellen – d.h. für den Assistenzbereich 06 in den Landeskriminalämtern und für die sogenannten Bezirks-IT-Ermittler – zuständig. Bis Ende 2013 absolvierten 197 Bezirks-IT-Ermittler ein Ausbildungs-Grundmodul im Bundeskriminalamt. Für Mitarbeiter im Bereich Cybercrime selbst gab es allerdings keine eigene standardisierte Grundausbildung. Das Cybercrime-Competence-Center erarbeitete ein Ausbildungskonzept mit modularem Aufbau, in dem je nach organisatorischem Einsatzgebiet (als Bezirks-IT-Ermittler, im Assistenzbereich 06 beim Landeskriminalamt oder im Cybercrime-Competence-Center beim Bundeskriminalamt) unterschiedliche, aufeinander aufbauende Module geplant waren. Eine Entscheidung über die Umsetzung war jedoch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht getroffen worden.

(3) Mit der Einrichtung des Cybercrime-Competence-Centers waren auch verschiedene Synergieeffekte zwischen den Cybercrime Diensten des BVT bzw. des BAK wie bspw. im operativen und technischen Bereich, durch Standardisierung der Ausrüstung sowie wechselseitige Unterstützung mit personellen Ressourcen geplant. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren die angestrebten Synergieeffekte mit anderen Organisationseinheiten des BMI noch nicht gehoben und die endgültig

²⁹ Von den 32 Bediensteten insgesamt waren 21 Personen Fixpersonal, eine Planstelle war zwar besetzt, die entsprechende Arbeitskraft aber in Dauerkarenz; der Rest verteilte sich auf Dienstzuteilungen, Payroller, Verwaltungspraktikanten und eine Dienstzuweisung von der Direktion für Sondereinheiten.

Kompetenzaufbau im Bundeskriminalamt

tige Unterbringung des Cybercrime-Competence-Centers noch nicht geklärt. Eine gemeinsame Unterbringung mit dem geplanten Cyber Security Center im BVT war angedacht, aber aus finanziellen Gründen noch nicht entschieden.

(4) Die Zuständigkeit bzw. Aufgaben des Cybercrime-Competence-Centers im Hinblick auf nachgeordnete Dienststellen waren noch nicht erlassmäßig geregelt. Es galt noch der Grundsatzterlass aus dem Jahr 2006 des damaligen Büros für Computer- und Netzwerkkriminalität im Bundeskriminalamt. Ein den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechender Erlass war nach Auskunft des Bundeskriminalamts in Ausarbeitung.

19.2 Der RH kritisierte, dass das BMI bzw. das Bundeskriminalamt die im Rahmen der strategischen Schwerpunktsetzung bereits für Ende 2012 geplante Einrichtung des Cybercrime-Competence-Centers im Bundeskriminalamt erst teilweise umgesetzt hatten. So waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung

- erst rd. 45 % der vom Bundeskriminalamt für erforderlich erachteten Planstellen fix besetzt,
- keine eigene standardisierte Grundausbildung für Mitarbeiter im Cybercrime Bereich vorhanden,
- mögliche Synergieeffekte (bspw. durch Standardisierung der Ausrüstung, wechselseitige Unterstützung mit personellen Ressourcen) mit anderen Organisationseinheiten des BMI noch nicht gehoben sowie
- die Zuständigkeiten des Cybercrime-Competence-Centers im Hinblick auf nachgeordnete Dienststellen noch nicht erlassmäßig geregelt.

Der RH hielt fest, dass eine effiziente Bekämpfung im Bereich des Cybercrime nur mit ausreichendem Personal sowie fachlicher und technischer Kompetenz möglich war. Er empfahl dem BMI daher, entsprechend seiner Schwerpunktsetzung die notwendigen Planstellen für das Cybercrime-Competence-Center durch Umschichtungen zur Verfügung zu stellen, weiters die entsprechenden Rahmenbedingungen für die Aufnahme von Personen mit speziellem Know-how, bspw. IT-Experten für Cybercrime, zu schaffen. Dies sah auch die Internationale Strategie des BMI für das Jahr 2013 als eines von drei Hauptzielen vor.

Darüber hinaus empfahl er dem BMI, eine Entscheidung hinsichtlich des Ausbildungskonzepts für den Bereich Cybercrime zu treffen. Weiters empfahl der RH, die möglichen Synergieeffekte (z.B. Know-how-Konzentration) durch eine gemeinsame Unterbringung des Cybercrime-Competence-Centers mit dem geplanten Cyber Security Center beim BVT weiterzuerfolgen.

Darüber hinaus empfahl der RH dem Bundeskriminalamt, den bereits im Entwurf vorhandenen Grundsaterlass für die Zuständigkeit des Cybercrime-Competence-Centers im Hinblick auf nachgeordnete Dienststellen ehestmöglich fertigzustellen und in Kraft zu setzen.

- 19.3** *In seiner Stellungnahme hielt das BMI fest, dass seit der Prüfung des RH im Bundeskriminalamt bereits neun Interessentensuchen für die Besetzung von weiteren Planstellen im Bereich des Cybercrime-Competence-Centers (C4) durchgeführt worden seien und weiters sukzessive danach getrachtet werde, den C4-Bereich personell auf den Soll-Stand zu bringen.*

Seitens des Bundeskriminalamts seien alle derzeit möglichen Veranlassungen hinsichtlich der Erstellung und einer allfälligen Umsetzung des Schulungskonzepts getroffen worden. Bei Vorliegen der dafür erforderlichen finanziellen Mittel solle eine Umsetzung, eventuell auch etappenweise, erfolgen.

Es bestehe sowohl auf Seiten des Bundesamts für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT) als auch des Bundeskriminalamts größtes Interesse und Bemühen, vorhandene Synergien für die Einsparung von Ressourcen zu nutzen, auch wenn unterschiedliche Aufgabenstellungen und Arbeitsweisen bestünden. Das BMI führte in seiner Stellungnahme zahlreiche mögliche Maßnahmen an, um räumliche, technische und personelle Synergien zu heben.

Betreffend den Grundsaterlass für die Zuständigkeit des C4 werde aufgrund des noch laufenden Projekts „Cyber Security Center im BVT“ und der zu erwartenden Neuregelungen im Rahmen der Strafrechtsreform 2015 mit einer abschließenden Regelung noch zugewartet. Da die Bestimmungen des Strafgesetzbuches (StGB) aber mit Anfang 2016 in Kraft treten sollen, sei mit der Fertigstellung des Entwurfs bis zu diesem Zeitpunkt zu rechnen.

Daten und Informationsaustausch

Aufgabenstellung

20 Wesentlich für eine funktionierende Kriminalitätsbekämpfung auf allen beteiligten Ebenen war sowohl die Erfassung, Auswertung und Bereitstellung von Daten zur Kriminalitätsentwicklung als auch eine effiziente Informations- bzw. Kommunikationspolitik des Bundeskriminalamts mit den nachgeordneten Dienststellen, insbesondere den Landeskriminalämtern, und mit Polizeiorganisationen im Ausland. Das Bundeskriminalamt erfüllte diese Aufgabenstellung grundsätzlich gut, in einigen Bereichen bestand allerdings Verbesserungspotenzial (siehe TZ 21 ff.).

Aktenverwaltungssystem

21.1 Bereits im Jahr 2001 startete das BMI ein Projekt zur Implementierung eines elektronischen Aktenverwaltungssystems „Integrierte Kriminalpolizeiliche Daten Anwendung“ (IKDA)³⁰, wobei das BMI erst im Jahr 2011 einen externen Auftragnehmer beauftragte. Ende September 2014 erfolgte die Implementierung von IKDA im Bundeskriminalamt. Bei IKDA handelte es sich um ein elektronisches Workflowsystem, das speziell für das Bundeskriminalamt und die dort vorgesehene Fallbearbeitung konzipiert war. Aufgrund der speziellen kriminalpolizeilichen Anforderungen an einen Ermittlungsakt war der elektronische Akt des Bundes (ELAK) nicht verwendbar. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung beliefen sich die geschätzten Gesamtkosten für IKDA auf rd. 850.000 EUR.

Mit diesem elektronischen Aktenverwaltungssystem sollte der Aktenlauf im Bundeskriminalamt vereinfacht und leichter nachvollziehbar werden. Es konnte jederzeit festgestellt werden, durch wen und wann Akten bzw. Fälle bearbeitet oder gelesen wurden, welche inhaltlichen Änderungen vorgenommen wurden und bei wem (Aktenlauf) bzw. in welchem Status (z.B. Wartezustand, begonnen usw.) sich Fälle befanden. Das System sollte auch dazu dienen, die Auslastungen der Abteilungen bewerten zu können und Rückstandsausweise zu generieren.

21.2 Der RH beurteilte die Einführung eines elektronischen Aktenverwaltungssystems als gute Möglichkeit, Aktenbearbeitung und Informationsfluss transparenter zu machen und Bewertungen der Auslastungen der Abteilungen zu ermöglichen.

Der RH hielt jedoch kritisch fest, dass vom Start des Projekts IKDA bis zur tatsächlichen Inbetriebnahme im Bundeskriminalamt mehr als zehn Jahre vergangen waren.

³⁰ vgl. Gebarungsüberprüfung „Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD“ (Reihe Bund 2011/9, TZ 4)

Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt, das Aktenverwaltungssystem IKDA zur optimierten Steuerung der internen Abläufe und des Personaleinsatzes zu nutzen.

- 21.3** *Laut Stellungnahme des BMI diene das Aktenverwaltungs- und Workflowsystem IKDA primär der Unterstützung der kriminalpolizeilichen Kernprozesse im Bereich des Bundeskriminalamts. Sowohl bei der Entwicklung als auch bei der Implementierung sei bereits entsprechendes Augenmerk auf eine Optimierung bestehender und gegebenenfalls Zusammenführung einzelner Arbeitsabläufe gelegt worden. Aktuell erfolge eine weiterführende Evaluierung und laufende Anpassung der bestehenden Aufbau- und Ablauforganisation.*

Grundsätzlich erfolge im Bundeskriminalamt die Steuerung des Personaleinsatzes primär über die Qualität der geleisteten Arbeit und die daraus resultierende, erzielte nachhaltige Wirkung im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung und -kontrolle. Die Verwendung von IKDA als ein weiteres mögliches Steuerungsinstrument – z.B. durch Ausweisung allfälliger „Aktenrückstände“ mittels entsprechender IKDA-Statistiken – sei jedoch nur im Bereich der sogenannten Massendelikte sinnvoll und werde auch bereits so gehandhabt.

Aktenprotokollierungssystem als Datenquelle

- 22.1** Das Protokollier-, Anzeigen- und Datenmodul (PAD) war als reines Aktenprotokollierungssystem konzipiert. Die aufnehmenden Polizeidienststellen befüllten das PAD mit zur Anzeige gebrachten Delikten. Die im PAD erfassten Daten zog das Bundeskriminalamt zur Erstellung zahlreicher Datenbanken und Auswertungen heran.

Das Bundeskriminalamt und die Landeskriminalämter hatten aus datenschutzrechtlichen Erwägungen keinen direkten Zugriff auf die PAD-Eintragungen der nachgeordneten Dienststellen.³¹ Das BMI begründete dies mit unterschiedlichen sicherheitsbehördlichen Zuständigkeiten.³² Da es in Wien nur eine Behörde im Sinne des Sicherheitspolizeigesetzes (SPG) gab, konnten in Wien alle Dienststellen auf Eintragungen anderer Dienststellen zugreifen; die nachgeordneten Dienststellen hatten daher auch auf Akten des Landeskriminalamts Wien – und damit potenziell auch auf sensible Ermittlungsfälle – Zugriff.

³¹ ausgenommen für Zwecke der Qualitätssicherung der Kriminalstatistik

³² Die Landespolizeidirektionen waren für die in § 8 SPG aufgezählten Gemeinden Sicherheitsbehörden 1. Instanz. In allen anderen Fällen waren dies gemäß § 9 SPG die Bezirksverwaltungsbehörden.

Daten und Informationsaustausch

Der Informationsaustausch gestaltete sich durch den fehlenden Zugriff des Bundeskriminalamts und der Landeskriminalämter auf das PAD aufwändig. Um Informationen über Ermittlungen in anderen Dienststellen zu erhalten, mussten flächendeckend Daten-Übermittlungsersuchen (Erkenntnisabfragen) verschickt werden.

Das PAD war aufgrund der Serverstruktur und der Vielzahl an Akten³³ langsam. Ab November 2011 entwickelte das BMI gemeinsam mit einem externen Auftragnehmer das Nachfolgesystem PAD NG³⁴. Dieses sollte eine vereinfachte und zeitsparende Bearbeitung für Ersterfasser von Daten ermöglichen. Allerdings war auch das PAD NG nicht als Informationsverbund konzipiert, da sonst eine datenschutzrechtliche Genehmigung³⁵ erforderlich wäre. Ein Zugriff auf Akte anderer Dienststellen wäre somit weiterhin nicht möglich.

- 22.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das Bundeskriminalamt und die Landeskriminalämter (außer in Wien) keinen unmittelbaren Zugriff auf die von anderen Dienststellen im Aktenprotokollierungssystem PAD erfassten Daten hatten, weil dieses nicht als Informationsverbund eingerichtet war. Dies verursachte zusätzlichen Verwaltungsaufwand und verzögerte Ermittlungen, wobei gerade bei kriminalpolizeilichen Ermittlungen ein rascher Überblick über bundesweit vorliegende Daten notwendig wäre, um Vernetzungen oder neue Phänomene zu erkennen und zeitnah reagieren zu können.

Der RH anerkannte, dass das PAD NG eine vereinfachte und zeitsparende Bearbeitung für Ersterfasser von Daten ermöglichen sollte. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass auch das PAD NG nicht als Informationsverbund konzipiert war, wodurch auch weiterhin zusätzlicher Verwaltungsaufwand und verzögerte Ermittlungen verursacht werden.

Der RH empfahl dem BMI, die Einrichtung des PAD NG als Informationsverbund zu überdenken und gegebenenfalls nochmals zu evaluieren, da bei kriminalpolizeilichen Ermittlungen grundsätzlich ein Datenaustausch wichtig wäre, dies allerdings stets vor dem Hintergrund der zu gewährleistenden Datensicherheit.

Weiters empfahl der RH dem BMI in diesem Zusammenhang, die technischen Möglichkeiten zu untersuchen, um bei horizontalem Datenaustausch und insbesondere bei Abfragen von nachgeordneten Dienst-

³³ 88 Datenbank-Instanzen, rd. 30 Mio. Akten

³⁴ PAD next generation

³⁵ aufgrund gesetzlicher Vorgaben im SPG 1991, der StPO 1975 und im DSG 2000

stellen den Zugriff auf sensible Ermittlungsfälle möglichst einfach und sicher unterbinden zu können.

- 22.3** *Laut Stellungnahme des BMI diene die Datenanwendung PAD der Protokollierung, Bearbeitung und Erledigung von Geschäftsfällen der Sicherheitsbehörden und werde im jeweiligen datenschutzrechtlichen Auftrag der Bezirksverwaltungsbehörden und der Landespolizeidirektionen als nicht meldepflichtige Standardanwendung geführt.*

Ein Informationsverbundsystem sei gesetzlich nicht vorgesehen. Die Verarbeitung von (kriminalpolizeilichen) Daten im Informationsverbundsystem sei insbesondere gemäß § 57 Abs. 1 Z. 6 SPG zu Ermittlungen im Dienste der Strafrechtspflege (kriminalpolizeilicher Aktenindex) und § 53a Abs. 2 und 6 SPG (im Bereich der Kriminalitätsanalyse) zulässig.

Zugriffe (Abfragen aus den lokalen PAD's) durch das Bundeskriminalamt oder Bedienstete der Landeskriminalämter würden Übermittlungen darstellen, welche zulässig seien, sofern eine ausdrückliche gesetzliche Zuständigkeit oder rechtliche Befugnis bestünde.

Die angesprochenen Leseberechtigungen im PAD durch das Landeskriminalamt für das eigene Bundesland gebe es seit mindestens sechs Jahren. Für die Vergabe der Leseberechtigungen sei der Landespolizeidirektor oder dessen Delegierter zuständig. Diese könnten jederzeit die Genehmigung zur Einrichtung von Leseberechtigungen der Landeskriminalamts-Mitarbeiter in ihrem Bereich in Auftrag geben. Die Leseberechtigungen für das Bundeskriminalamt für ganz Österreich seien kurz vor der Umsetzung.

- 22.4** Der RH entgegnete, dass ihm bewusst sei, dass das PAD aufgrund der gesetzlichen Vorgaben nicht als Informationsverbundsystemen konzipiert sei, der RH hielt aber an seiner Empfehlung fest, hinsichtlich des PAD NG eine Einrichtung als Informationsverbundsystem zu überdenken, da bei kriminalpolizeilichen Ermittlungen grundsätzlich ein Datenaustausch wichtig wäre.

Da das BMI in seiner Stellungnahme nicht darauf eingegangen war, dass in Wien alle Dienststellen auf Eintragungen anderer Dienststellen – und damit potenziell auch auf sensible Ermittlungsfälle – zugreifen konnten, bekräftigte der RH weiters seine Empfehlung, die technischen Möglichkeiten zu untersuchen, um bei horizontalem Datenaustausch und insbesondere bei Abfragen von nachgeordneten Dienststellen den Zugriff auf sensible Ermittlungsfälle möglichst einfach und sicher unterbinden zu können.

Daten und Informationsaustausch

Daten zur
Kriminalitätslage

Sicherheitsmonitor

23.1 (1) Zur zeitnahen (tagesaktuellen) Erfassung des Kriminalitätsgeschehens hatte das Bundeskriminalamt im Jahr 2004 den Sicherheitsmonitor als zentrale Datenbank eingeführt und seither laufend weiterentwickelt. Sämtliche Vorsatz-Straftaten wurden automatisch in den Sicherheitsmonitor übernommen, sobald die verantwortliche Polizeidienststelle im Aktenprotokollierungssystem PAD die vorgesehenen Mindestdaten³⁶ erfasst hatte. Änderungen (Nacherfassungen, Korrekturen) der Daten im PAD wurden unmittelbar auch im Sicherheitsmonitor wirksam.

Die Daten im Sicherheitsmonitor standen österreichweit allen Exekutivbediensteten online zur Verfügung.

Aus den Daten des Sicherheitsmonitors generierte das Bundeskriminalamt automationsunterstützt Tagesberichte (bspw. pro Bundesland) mit einer Auflistung wichtiger Straftaten sowie statistischen Grunddaten und verteilte diese per automatisch erstellter E-Mail (Automail) an alle Landespolizeidirektionen bzw. über Anforderung auch an weitere Organisationseinheiten. Weiters nahm das Bundeskriminalamt automationsunterstützt laufende Überprüfungen verschiedener Kriminalitätsthemen (z.B. Wohnungs-Einbruchsdiebstahl, Kfz-Einbruch, Handydiebstahl) auf Schwellwertüberschreitungen³⁷ vor und versendete bei Auslösung Automails an vordefinierte Empfänger.

Das Bundeskriminalamt (Analyseabteilung) erstellte auf Basis der Daten des Sicherheitsmonitors Monatsberichte pro Bundesland und bundesweit sowie periodische und anlassbezogene Lageberichte zu bestimmten Kriminalitätsformen (z.B. Einbruchsdiebstähle, Raubüberfälle). Diese standen über die Analyse-Plattform im BMI-Intranet allen Entscheidungsträgern zur Verfügung. Weiters stellte das Bundeskriminalamt Daten geografisch aufbereitet und visualisiert im Geografischen Informationssystem GIS bzw. im Kriminalitätsatlas bereit. In Kooperation mit einer wissenschaftlichen Einrichtung (Joanneum Research Forschungsgesellschaft mbH) erarbeitete es statistische Modelle zur Erstellung von Prognosen für die Kriminalitätsentwicklungen in ausgewählten Bereichen (z.B. Kfz-Diebstahl, Wohnungseinbruch) bis auf Bezirksebene.

³⁶ „Sicherheitsmonitorrelevantes“ Schlagwort (vorsätzliches Delikt, das von Amts wegen zu verfolgen ist), vollständige Angaben zu Vorfallsort und -zeit

³⁷ kontinuierliche automatische Prüfung von Häufigkeitszahlen in einem definierten Zeitraum und einer definierten Region nach einem festgelegten Algorithmus zwecks zeitnaher Erkennung auffallend hoher Zahlen und negativer Entwicklungen

(2) Alle Informationssysteme und –schienen des Sicherheitsmonitors basierten letztlich auf den im PAD erfassten Daten. Die ordnungsgemäße und unmittelbare Protokollierung bildete somit die Voraussetzung für die Aussagekraft und Effektivität der im Sicherheitsmonitor erstellten Lagebilder, Berichte und Auswertungen. Bei der Datenübernahme in den Sicherheitsmonitor war keine Kontrolle nach dem Vier-Augen-Prinzip durch die Dienststellenführung implementiert. Das Bundeskriminalamt führte daher zeitnah automationsunterstützte Datenqualitätsüberprüfungen der über das PAD in den Sicherheitsmonitor übermittelten Fälle anhand eines Prüfkatalogs durch. In dabei aufschlagenden Fällen versendete es Automails mit der Aufforderung zur Prüfung und Korrektur bzw. Ergänzung der PAD-Daten an die zuständigen Polizeidienststellen.

In nachstehender Tabelle sind die Anzahl der im Sicherheitsmonitor erfassten Fälle (Stichtag Anfang September 2014), die Anzahl der im Rahmen der Qualitätssicherung versendeten Automails sowie deren Anteil an den Fällen insgesamt seit dem Jahr 2011 dargestellt:

Tabelle 15: Im Sicherheitsmonitor erfasste und im Rahmen der Qualitätssicherung überprüfte Fälle					
	2011	2012	2013	2014 (1. Halbjahr)	Summe
	Anzahl				
Anzahl der Fälle im Sicherheitsmonitor	570.106	586.410	598.821	292.543	2.047.880
Anzahl der versendeten Qualitätssicherungsmails	91.925	80.140	114.395	43.276	329.736
	in %				
Anteil der mittels Qualitätssicherungsmail überprüften Fälle	16,1	13,7	19,1	14,8	16,1

Quellen: Daten Bundeskriminalamt, Berechnung RH

Seit dem Jahr 2011 hatte das Bundeskriminalamt in durchschnittlich rd. 16 % der im Sicherheitsmonitor erfassten Fälle Automails zur Qualitätssicherung versendet. Bezogen auf die einzelnen Bundesländer lag der Wert zwischen 11,5 % in Wien und 24,1 % in Salzburg.

Eine Vorverlagerung automationsunterstützt möglicher Plausibilitätsprüfung zur originären Datenerfassung im PAD (z.B. Verhinderung definierter unzulässiger bzw. Sicherstellung unbedingt erforderlicher Eintragungen) hatte das Bundeskriminalamt angedacht, wegen der zu erwartenden Programmierungskosten aber nicht umgesetzt.

Daten und Informationsaustausch

(3) Die Bediensteten der Polizeidienststellen hatten erlassgemäß alle Vorsatzdelikte sofort nach Anzeigenerstattung – in der für den Sicherheitsmonitor benötigten Detaillierung – im PAD zu erfassen. Gemäß einer Auswertung für den Zeitraum 2011 bis zum ersten Halbjahr 2014 lag der Zeitpunkt der Speicherung im Sicherheitsmonitor in der in nachstehender Tabelle angeführten Anzahl der Fälle mehr als sieben Tage nach dem Tatzeitende. Mögliche Ursachen konnten bspw. darin liegen, dass die Tat erst verzögert entdeckt bzw. der Polizei angezeigt wurde oder dass die Polizeidienststellen die für den Sicherheitsmonitor erforderlichen Daten verspätet erfassten.

Tabelle 16: Im Sicherheitsmonitor erst mehr als sieben Tage nach Tatzeitende erfasste Fälle					
	2011	2012	2013	2014 (1. Halbjahr)	Summe
	Anzahl				
Anzahl der Fälle im Sicherheitsmonitor insgesamt	570.106	586.410	598.821	292.543	2.047.880
Anzahl der mehr als sieben Tage nach Tatzeitende erfassten Fälle	125.350	128.232	138.349	65.621	457.552
	in %				
Anteil der mehr als sieben Tage nach Tatzeitende erfassten Fälle	22,0	21,9	23,1	22,4	22,3

Quellen: Daten Bundeskriminalamt, Berechnung RH

Verteilt nach Bundesländern betrug der Anteil der mehr als sieben Tage nach Tatzeitende erfassten Fälle – bezogen auf den Gesamtzeitraum – zwischen 17,8 % in Wien und 29,9 % in Vorarlberg, wobei alle Bundesländer außer Wien einheitlich klar über dem Bundesdurchschnitt von 22,3 % lagen.

23.2 (1) Der RH beurteilte den vom Bundeskriminalamt als zentrale Datenbank entwickelten Sicherheitsmonitor als gutes Instrument zur zeitnahen Analyse des Kriminalitätsgeschehens durch die Analysebereiche des Bundeskriminalamts und der Landeskriminalämter sowie zur Unterstützung der Dienststellen bei der Einsatzplanung und Ressourcensteuerung. Entscheidend dabei war die Nutzung durch die Dienststellenleitung.

(2) Der RH hielt fest, dass der Umfang der bei Plausibilitätskontrollen auffallenden und zu prüfenden Erfassungsmängel seit dem Jahr 2011 bei durchschnittlich rd. 16 % der Gesamtzahl lag und dementsprechend einen hohen Bearbeitungsaufwand verursachte.

Der RH empfahl daher dem BMI sicherzustellen, dass im Rahmen der Aus- und Fortbildung der Polizeibeamten sowie der Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht durch alle Vorgesetzten verstärkt auf korrekte Erfassung der für den Sicherheitsmonitor relevanten Daten im Aktenprotokollierungssystem PAD Wert gelegt wird.

Er empfahl dem BMI weiters, bei der Umsetzung des projektierten neuen Aktenprotokollierungssystems (PAD NG) für den kriminalpolizeilichen Bereich sicherzustellen, dass die derzeit nachgängig durchgeführten Plausibilitätskontrollen soweit wie möglich unmittelbar und automatisiert bei der originären Datenerfassung vorgenommen werden.

(3) Der RH hielt weiters fest, dass bei der Erfassung von Straftaten Verzögerungen auftraten, so lagen in rd. 25 % der Fälle mehr als sieben Tage zwischen dem Tatzeitende und der Erfassung im Sicherheitsmonitor.

Er empfahl dem BMI, die Ursachen für die verzögerte Erfassung von Straftaten im Sicherheitsmonitor (z.B. Anzeigeverhalten der Bevölkerung in bestimmten Deliktsbereichen, verspätete Datenerfassung durch die nachgeordneten Dienststellen) zu untersuchen, um darauf basierend Maßnahmen für eine zeitnähere Erfassung des Kriminalitätsgeschehens zu treffen und damit die Aktualität der auf dem Sicherheitsmonitor basierenden Auswertungen und Analysen zu steigern.

23.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei bezüglich der Aus- und Fortbildung eine Initiative durch die enge Zusammenarbeit mit dem PAD-Team bereits gesetzt worden; durch die PAD-Trainer werde die Vermeidung bekannter Datenqualitätsmängel entsprechend geschult. Im PAD selbst sei das Vier-Augen-Prinzip eingerichtet worden, wonach der Kommandant einer Polizeiinspektion den Akt und damit den Datensatz erst nach fachlicher Kontrolle freigeben dürfe.*

Das Thema, Plausibilitätskontrollen soweit wie möglich unmittelbar und automatisiert bei der originären Datenerfassung vorzunehmen, werde eines der Hauptthemen bei der technischen Entwicklung des Protokollier-, Anzeigen- und Datenmodul Next Generation (PAD NG) sein.

Das „Aktualitätsproblem“ bei der Erfassung im Sicherheitsmonitor liege hauptsächlich bei den sogenannten Massendelikten, wie Keller-Einbruchdiebstahl, Wohnungs-Einbruchdiebstahl, Fahrraddiebstahl etc. vor. Bei diesen würden die Opfer oft sehr spät, weil sie erst nach Rücksprache mit der Versicherung von der Notwendigkeit einer Anzeigebestätigung erfahren, die Anzeige bei der Polizei erstatten. Erst ab diesem Zeitpunkt würden diese Delikte ins polizeiliche „Hellfeld“ tre-

Daten und Informationsaustausch

ten. Die Beeinflussung eines solchen Verhaltens sei durch polizeiliche Maßnahmen kaum möglich.

- 23.4** Der RH entgegnete, dass er einen Hinweis vermisste, ob die Erklärung für die verspäteten Anzeigen bei sogenannten Massendelikten auf gesicherten Untersuchungen des BMI beruhte und wodurch eine verspätete Datenerfassung durch die nachgeordneten Dienststellen weitgehend ausgeschlossen werden kann.

Polizeiliche Kriminalstatistik

- 24.1** Zur Abbildung des Kriminalitätsgeschehens führte das BMI unter der Verantwortung des Bundeskriminalamts die polizeiliche Kriminalstatistik. Diese zeigte Stand und Entwicklung der bekannt gewordenen gerichtlich strafbaren Handlungen an. Die Polizeidienststellen erfassten die Daten für die Kriminalstatistik im PAD gleichzeitig mit der Übermittlung des Abschlussberichts an die Staatsanwaltschaft.

Die polizeiliche Kriminalstatistik bildete somit im Unterschied zum Sicherheitsmonitor das Kriminalitätsgeschehen erst zum Zeitpunkt der Anzeigeerstattung bei Gericht ab. Die Zeitverzögerung zum Aktenanfall lag im Durchschnitt bei etwa drei Monaten.

Das BMI veröffentlichte im Rahmen des jährlichen Sicherheitsberichts gemäß § 93 SPG detaillierte Daten der polizeilichen Kriminalstatistik (z.B. Stand und Entwicklung von Gesamtkriminalität, Delikten, Deliktsbereichen, Begehungsformen und Aufklärungsquoten bundesweit sowie regional).

Das BMJ führte eigene Statistiken über die Tätigkeit der Strafjustiz (Verfahrenserledigung, Verurteilungen) und veröffentlichte diese ebenfalls im Rahmen des Sicherheitsberichts. Verknüpfungen zwischen den Daten der polizeilichen Kriminalstatistik und den Justizstatistiken bestanden nicht. Aussagen über die Weiterbehandlung der in der polizeilichen Kriminalstatistik erfassten Anzeigen durch die Justiz waren daher weder im Einzelfall noch statistisch möglich.

- 24.2** Der RH hielt kritisch fest, dass keine Verknüpfungen zwischen der polizeilichen Kriminalstatistik und den Statistiken der Strafjustiz bestanden. Aussagen über die Weiterbehandlung der Anzeigen bei der Justiz waren daher nicht möglich.

Der RH empfahl dem BMI, auf eine Verknüpfung der polizeilichen Kriminalstatistik mit den Statistiken der Strafjustiz (Erledigungen, Verurteilungen) hinzuwirken. Dies sollte die Aussagekraft der polizeilichen und gerichtlichen Kriminalstatistik erhöhen sowie dem BMI eine Weiterverfolgung der Anzeigen ermöglichen und verbesserte Informationen im Hinblick auf Qualitätssicherung und effizienten Ressourceneinsatz liefern.

24.3 Laut Stellungnahme des BMI habe es bereits mehrere Initiativen im Rahmen des Projekts Kriminalstatistik-Neu gestartet. Grundsätzlich habe eine solche Verknüpfung nur bei geklärten Straftaten einen fachlichen Sinn. Dafür gäbe es auch eine technische Möglichkeit, und zwar über die bereichsspezifische Personenkenzahl den Akt mit seinen kriminalstatistischen Informationen bis zur Rechtskraft eines Urteiles nachzuvollziehen und damit auswertbar zu machen. Dies sei jedoch bislang aufgrund fehlender Umsetzungsmaßnahmen im Bereich des Justizressorts nicht erfolgt.

25.1 Die Sachbearbeiter bei den Polizeidienststellen erfassten die Daten³⁸ für die Kriminalstatistik nach den Vorgaben des Bundeskriminalamts im PAD. Unterstützend stellte das BMI eine laufend aktualisierte Anleitung zur „Befüllung der Kriminalstatistik aus PAD“ und Online-Hilfestellungen bereit.

Im Sinne einer Vier-Augen-Kontrolle hatten die Dienstvorgesetzten die Belege der Kriminalstatistik zu prüfen und freizugeben, in bestimmten Fällen³⁹ war eine Kontrolle durch die Kriminalreferenten in den Bezirks- bzw. Stadtpolizeikommanden verpflichtend.

Die für die Kriminalstatistik zuständige Abteilung des Bundeskriminalamts nahm standardmäßig Plausibilitätsprüfungen der in der Kriminalstatistik erfassten Daten vor. Es versendete laufend Listen offensichtlich mangelhafter bzw. zu prüfender Daten an die jeweiligen Landeskriminalämter. Diese hatten sicherzustellen, dass tatsächliche Mängel berichtigt werden bzw. bestätigten gegebenenfalls die Korrektheit der Daten. Zusätzlich überprüften Mitarbeiter des Cybercrime-Comptence-Centers anhand unmittelbarer Akteneinsicht (über PAD) die korrekte

³⁸ bspw. Straftat, Tatzeit und -ort, Schadenssumme, Tatmittel, Tatverdächtige und Geschädigte sowie weitere Spezifizierungen für Zwecke der statistischen Auswertung

³⁹ Grundsätzlich war jede Straftat einzeln für die Kriminalstatistik zu erfassen. Bei mehrfach verübten gleichen Straftaten im örtlichen und zeitlichen Zusammenhang musste nur ein Beleg ausgefüllt und durch den Multiplikator die Anzahl der begangenen Straftaten (z.B. mehrere Autoeinbrüche auf einem Parkplatz) dargestellt werden. Ab einem Multiplikator von 20 war die Kontrolle durch die Kriminalreferenten verpflichtend.

Daten und Informationsaustausch

Qualifizierung von Cybercrime-Delikten. Vor Bekanntgabe der endgültigen Jahresergebnisse nahm das Bundeskriminalamt weitere vertiefte Qualitätskontrollen und Berichtigungen vor.

- 25.2** Der RH verwies darauf, dass die korrekte Datenerfassung die Voraussetzung für die richtige Darstellung und Beurteilung der Kriminalitätslage bildete und das Bundeskriminalamt die nachgängige Qualitätskontrolle effektiv wahrnahm. Diese war allerdings mit einem großen Ressourceneinsatz verbunden. Der RH empfahl dem BMI sicherzustellen, dass im Rahmen der Schulung der Sachbearbeiter sowie der Dienst- und Fachaufsicht auf allen Ebenen verstärkt auf die Qualität bei der unmittelbaren Datenerfassung für die Kriminalstatistik geachtet wird.
- 25.3** *Das BMI wies in seiner Stellungnahme auf das automationsunterstützte Plausibilitätskontrollsystem, die Vier-Augen-Kontrolle durch den PI-Kommandanten bei der Freigabe und die Einbeziehung der Kriminalpolizeilichen Referenten hin.*
- 25.4** Der RH entgegnete, dass die vom BMI angeführten Maßnahmen zur Qualitätssicherung bereits vorhanden waren und im Prüfungsergebnis dargestellt sind. Seine Empfehlung war angesichts des hohen nachgängigen Bearbeitungsaufwands beim Bundeskriminalamt dahin gerichtet, die Datenqualität bereits bei der unmittelbaren Erfassung für die Kriminalstatistik durch Maßnahmen im Rahmen der Schulung der Sachbearbeiter und der Dienst- und Fachaufsicht zu verbessern.

Daten- und Informationsaustausch auf nationaler Ebene

Single Point of Contact (SPOC)

- 26.1** (1) In der Abteilung 1 (Kriminalstrategie und zentrale Administration) hatte das Bundeskriminalamt den Single Point of Contact (SPOC) mit acht fix zugewiesenen Bediensteten eingerichtet. Der SPOC war die rund um die Uhr besetzte nationale und internationale Kommunikationsdrehscheibe des Bundeskriminalamts. Er sichtete, bewertete und verteilte den gesamten Eingang von ca. 600 bis 800 Nachrichten pro Tag. Der SPOC war Ansprechstelle für alle Organisationseinheiten des Bundeskriminalamts sowie inländische und ausländische Sicherheitsbehörden, außer in Schengen-Angelegenheiten.

Der SPOC erledigte den Anfall sofort nach einer Erstbewertung, falls keine Fachabteilung einzubinden war. Dies betraf insbesondere alle einfachen kriminalpolizeilichen Eingangsstücke, Fahrlässigkeitsdelikte und Anfragen zu Verwaltungsübertretungen. Der SPOC führte auch

den INTERPOL-Schriftverkehr für Sachverhalte, denen vorerst kein Delikt zugeordnet werden konnte.

Der SPOC übernahm außerhalb der Normalarbeitszeit die Funktionen für im Bundeskriminalamt eingerichtete Meldestellen.⁴⁰

(2) Zusätzlich zum SPOC gab es im Bundeskriminalamt die im Jahr 1989 eingerichtete Fernmeldestelle mit zwölf Bediensteten (Stand Juli 2014). Die ursprünglichen Aufgaben der Fernmeldestelle waren in den „nationalen“ und „internationalen“ Bereich gegliedert. Der nationale Bereich umfasste die gesamten Ein- und Ausgänge an E-Mails und Faxnachrichten zwischen den nationalen Behörden und Sicherheitsdienststellen. Der internationale Bereich umfasste u.a. den gesamten E-Mailverkehr von und zu den INTERPOL-Mitgliedstaaten. Die Fernmeldestelle, sowie die Festlegung ihrer Aufgaben zur Zeit der Gebarungsüberprüfung, schienen nicht in der Geschäftsordnung des Bundeskriminalamts auf. Die Mitarbeiter der Fernmeldestelle waren von der Landespolizeidirektion Wien zur Dienstverwendung zugewiesen. Das Bundeskriminalamt evaluierte bereits seit dem Jahr 2010 den Fortbestand der Fernmeldestelle. Durch den Fortbestand der Fernmeldestelle blieb ein Potenzial zur Umschichtung von Personal zu den Schwerpunktaufgaben des Bundeskriminalamts jahrelang ungenutzt.

- 26.2** Der RH erachtete die Einrichtung des SPOC als zweckmäßig, um den Ein- und Ausgang von Nachrichten zu zentralisieren. Er kritisierte jedoch, dass trotz jahrelanger Evaluierung durch das Bundeskriminalamt noch keine Entscheidung über den Fortbestand der zusätzlich bestehenden Fernmeldestelle getroffen worden war, und damit ein Potenzial zur Umschichtung von Personal zu den Schwerpunktaufgaben des Bundeskriminalamts jahrelang ungenutzt blieb.

Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt, die verbliebenen Aufgaben der Fernmeldestelle in den Single Point of Contact zu integrieren und das Personal zweckmäßig einzusetzen.

- 26.3** *Laut Stellungnahme des BMI seien die Eingliederung der INTERPOL-Fernmeldestelle des Bundeskriminalamts in den SPOC bzw. in andere Abteilungen des Bundeskriminalamts bereits konzeptionell ausgearbeitet, eine neue Aufgabenbeschreibung durchgeführt und die notwendigen Personal- und Ressourcenmaßnahmen in die Wege geleitet worden.*

⁴⁰ wie bspw. Kinderpornografie, Menschenhandel und Schlepperei, vermisste Kinder, etc.

Daten und Informationsaustausch

Die gesetzlich vorgesehene Einbindung der Personalvertretung sei im Juni 2015 erfolgt. Nach Abschluss dieser Personalvertretungsverhandlungen mit 1. Juli 2015 sei ein sechsmonatiger Probebetrieb eingerichtet worden, der evaluiert werde. Nach eventuell erforderlichen Anpassungen erfolge die Übernahme in den Regelbetrieb.

Lagebilder

- 27.1** Aus den Eintragungen im Sicherheitsmonitor generierte das Bundeskriminalamt täglich Lagebilder und verteilte diese an alle Landespolizeidirektionen bzw. bei Bedarf auch an weitere Organisationseinheiten per E-Mail. Lagebilder lieferten abstrakte, nicht personenbezogene Übersichten über bestimmte Regionen, bestimmte Zeiträume, bezogen auf generelle oder bestimmte Kriminalitätsbereiche, inklusive der Beschreibung mittel- bis langfristiger Kriminalitätsentwicklungen.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gab es Lagebilder zu den Themen Dokumentenfälschung, Falschgeld, Kfz-Entfremdung, Raub, Schleperei und Skimming⁴¹. Weiters bestanden Überlegungen, ein Lagebild „Betrug“ zu entwickeln. Dies wäre wichtig, um überregionale Verflechtungen erkennen zu können und bspw. den Tätern gewerbsmäßige Tatbegehungen, insbesondere bei Verwendung elektronischer Medien, nachweisen zu können. Zu diesem Thema hatte bereits ein Workshop des Bundeskriminalamts mit den Landeskriminalämtern stattgefunden. Allerdings wurde kein Konsens darüber gefunden, wer für die Qualitätssicherung der eingegebenen Daten zuständig sein sollte.

Für den Inhalt und den Betrieb der übrigen Lagebilder waren diverse Referate und Büros des Bundeskriminalamts verantwortlich.

- 27.2** Der RH hielt positiv fest, dass Lagebilder eine gute Methode zur Erkennung von Kriminalitätsentwicklungen waren. Er kritisierte jedoch, dass ein Lagebild „Betrug“ nicht zur Verfügung stand, obwohl dies zweckmäßig wäre, um überregionale Verflechtungen erkennen zu können und bspw. den Tätern gewerbsmäßige Tatbegehungen nachweisen zu können. Dies wäre insbesondere in Fällen, in denen die Tatbegehung unter Verwendung elektronischer Medien erfolgte, wichtig.

Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt, das Lagebild „Betrug“ möglichst rasch zu entwickeln, den übrigen Dienststellen zur Verfügung zu stellen und die Qualitätssicherung der eingetragenen Daten selbst durchzuführen.

⁴¹ Skimming ist das illegale Erlangen von Bankomat- oder Kreditkartendaten, indem Daten von Magnetstreifen ausgelesen und auf gefälschte Karten kopiert werden.

27.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei das Projekt „Lagebild Betrug“ bereits weit fortgeschritten. Die noch ausstehenden Abklärungen auf technischer Ebene würden ehestmöglich abgeschlossen, so dass danach die weiteren zielgerichteten Umsetzungsschritte erfolgen könnten.*

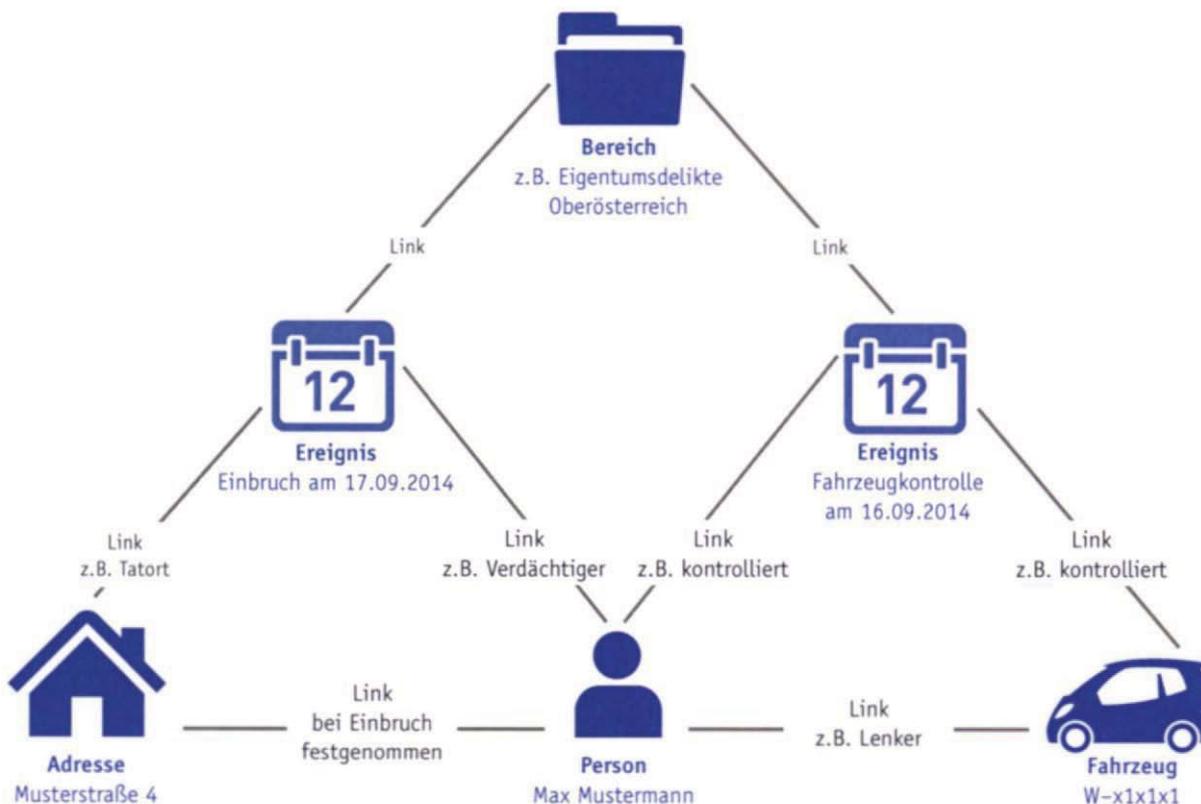
Analysedatenbank Factotum

28.1 Zur operativen Kriminalanalyse richtete das Bundeskriminalamt Analysedatenbanken⁴² (genannt Factotum) ein. In diesen erfassten die Ermittler händisch und strukturiert Daten, d.h. es erfolgte keine automationsunterstützte Befüllung aus dem PAD. Die eingegebenen Daten konnten pro Factotum miteinander verknüpft werden und sollten ein Gesamtbild ergeben. Bei Übereinstimmungen von bspw. Namen oder Kfz-Kennzeichen in unterschiedlichen Datenbanken erging eine Treffermeldung aus dem System an die befassten Ermittler. Dies sollte u.a. der Aufarbeitung von Fällen dienen, die Klärung von Straftaten unterstützen und das Erkennen von Tätergruppierungen und Strukturen erleichtern. Die folgende Abbildung stellt eine derartige Datenbank beispielhaft dar:

⁴² Die Datenbanken waren datenschutzrechtlich genehmigt, da auch personenbezogene Daten verarbeitet wurden.

Daten und Informationsaustausch

Abbildung 11: Verknüpfungsmöglichkeiten in Factotum Analysedatenbanken



Quelle und Darstellung: Bundeskriminalamt

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung hatte das Bundeskriminalamt auf Wunsch von Ermittlern 13 Analysedatenbanken (bspw. Schlepper, Rotlicht, Suchtgift) eingerichtet. Die Befüllung erfolgte auf freiwilliger Basis. Nach Angaben der Ermittler waren die Eingabe und die händische Verknüpfung der verschiedenen Objekte⁴³ sehr zeitaufwändig.

Die Ermittler nutzten die Analysedatenbanken in den Jahren 2012 bis 2014 in sehr unterschiedlichem Ausmaß. So hatten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die Sachbearbeiter im Burgenland, in Salzburg, der Steiermark und in Wien noch keinen einzigen Fall im Factotum „Einbruch“ erfasst. In das Factotum „Menschenhandel“ gab außer dem Bundeskriminalamt und Wien kein weiteres Bundesland Daten ein. Nur die Datenbanken „Rotlicht“, „Schlepperei“ und „Suchtgift“ nutzten sowohl das Bundeskriminalamt als auch alle Bundesländer, wobei die Quantität der Eintragungen stark divergierte.

⁴³ Objekte waren bspw. Adressen, Ereignisse, Fahrzeuge, Personen, aber auch Links zur Verknüpfung.

28.2 Der RH würdigte die Einrichtung der Factotum-Analysedatenbanken durch das Bundeskriminalamt als gute Möglichkeit zur Datenverknüpfung, die einen stetigen Informationsfluss gewährleisteten und auch überregionale Entwicklungen und Strukturen erkennen lassen konnten. Der RH wies aber gleichzeitig darauf hin, dass aussagekräftige Auswertungen und Erkenntnisse aus den Datenbanken nur dann möglich sind, wenn die Datenbanken von allen betroffenen Ermittlern adäquat befüllt werden.

Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt, bei Factotum-Datenbanken auf verstärkte Erfassungen durch die Ermittler hinzuwirken, um eine Basis für aussagekräftige Auswertungen zu schaffen, die auch überregionale Zusammenhänge im Kriminalitätsgeschehen erkennen lassen.

28.3 *Laut Stellungnahme des BMI seien die „Factotum-Datenbanken“ Arbeitsanalyse-Datenbanken, für die prinzipiell nur jene Ermittler/Analysten freigeschalten würden, die für konkrete regionale/zentrale Analysearbeiten die dafür notwendigen Daten sammeln. Daher könnten aus datenschutzrechtlichen, aber auch aus fachlich/analytischen Gründen nicht alle möglichen User freigeschalten werden. Der Mehrwert einer solchen Datenbank werde auf verschiedensten Ebenen, bei allen möglichen Fachtagungen, Schulungen, aber auch in der täglichen Linienarbeit geschult und erklärt.*

28.4 Der RH entgegnete, dass seine Empfehlung nicht darauf gerichtet gewesen sei, die „Factotum-Datenbanken“ für alle User freizuschalten, sondern darauf, dass das Bundeskriminalamt auf verstärkte Erfassungen durch die jeweils betroffenen Ermittler hinwirken solle, um eine Basis für aussagekräftige Auswertungen zu schaffen, die auch überregionale Zusammenhänge im Kriminalitätsgeschehen erkennen lassen könnten. Er hielt die Empfehlung daher aufrecht.

Organisierte Kriminalität

29 Bis zur Auflösung der kriminalpolizeilichen Abteilungen der Bundespolizeidirektionen und der Gendarmerie im Jahr 2002 gab es in den nachgeordneten Dienststellen eigene Gruppen, die Fälle von Organisierter Kriminalität (OK) bearbeiteten. Seither bestand nur im Bundeskriminalamt eine eigene Zuständigkeit. Im Jahr 2013 richteten die Landeskriminalämter aufgrund eines Erlasses des Bundeskriminal-

Daten und Informationsaustausch

amts OK-Koordinatoren ein.⁴⁴ Diese sollten eine Schnittstellenfunktion zwischen den Ermittlungsbereichen bzw. Assistenzbereichen in den Landeskriminalämtern und dem Bundeskriminalamt in OK-relevanten Bereichen wahrnehmen. Die OK-Koordinatoren waren Führungskräfte aus der Leitungsebene des jeweiligen Landeskriminalamts und übten ihre Tätigkeit als OK-Koordinator in Personalunion aus.

30.1 (1) Das Bundeskriminalamt hatte eine OK-Datenbank eingerichtet, die es aufgrund bundesweit gesammelter Ermittlungserkenntnisse befüllte. Zur Zeit der örtlichen Gebarungsüberprüfung hatten die OK-Koordinatoren noch keinen Zugriff auf diese Datenbank. Der Informationsfluss vom Bundeskriminalamt an die OK-Koordinatoren und in weiterer Folge an die Landeskriminalämter bzw. nachgeordneten Dienststellen war somit eingeschränkt.

(2) Bisher fanden zwei zweitägige OK-Koordinatorentreffen statt, die auch gleichzeitig Schulungen waren. Der Erlass des Bundeskriminalamts sah quartalsweise Treffen vor.

(3) Die OK-Koordinatoren hatten dafür zu sorgen, dass die sogenannten OK-Fragebögen ausgefüllt werden. Die Fragebögen dienten der Informationsweitergabe an EUROPOL⁴⁵, die auf Grundlage dieser Daten einen Bericht⁴⁶ zur strategischen Vorgehensweise bei grenzüberschreitender Organisierter Kriminalität erstellte.

Die Anzahl der ausgefüllten Fragebögen war österreichweit sehr unterschiedlich. In den Bundesländern Tirol und Vorarlberg gab es in den Jahren 2011 bis 2013 keine bzw. nur zwei Eintragungen.

30.2 (1) Der RH kritisierte, dass die OK-Datenbank für die OK-Koordinatoren noch nicht zugänglich und damit der Informationsfluss vom Bundeskriminalamt zu den Koordinatoren eingeschränkt war. Er empfahl dem Bundeskriminalamt, die OK-Datenbank für die OK-Koordinatoren freizuschalten.

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass die OK-Koordinatoren-Treffen nur einmal jährlich stattfanden und nicht quartalsweise, wie im Erlass des Bundeskriminalamts vorgesehen. Er empfahl dem Bundeskriminalamt,

⁴⁴ Die Innere Revision des BMI prüfte im Jahr 2008 das Bundeskriminalamt und empfahl die Etablierung von OK-Koordinatoren in den Landeskriminalämtern um eine wirksame Bekämpfung von OK-Strukturen und einen reibungslosen Informationsfluss zu gewährleisten.

⁴⁵ Europäisches Polizeiamt der EU-Mitgliedstaaten

⁴⁶ SOCTA (Serious and Organized Crime Threat Assessment) Report

die Treffen mit den OK-Koordinatoren quartalsweise, wie im Erlass vorgesehen, durchzuführen, um eine möglichst umfassende Wissensweitergabe zu ermöglichen.

(3) Der RH stellte kritisch fest, dass die Anzahl der ausgefüllten OK-Fragebögen, die der Informationsweitergabe an EUROPOL dienen und eine bundesweite Abbildung des OK-Geschehens ermöglichen sollten, österreichweit sehr unterschiedlich war. Er empfahl dem Bundeskriminalamt, Gründe für die quantitativ unterschiedlichen Meldungen über Organisierte Kriminalität zu evaluieren.

30.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMI handle es sich bei der so genannten OK-Datenbank um eine „Factotum-Datenbank“. Als Rechtsgrundlage für diese Datenanwendung würden die entsprechenden sicherheits- bzw. datenschutzrechtlichen Bestimmungen gelten. Dabei sei als Datensicherheitsmaßnahme ein integriertes Berechtigungs- und Rollenmanagement besonders hervorgehoben worden. Es bestünde bereits derzeit die Möglichkeit, die Datenanwendung für die jeweils benötigten Bereiche für die OK-Koordinatoren freizuschalten.*

(2) *Weiters hielt das BMI in seiner Stellungnahme fest, dass in einem Erlass auf eine „Teilnahme an anlassbezogenen bzw. zu vereinbarenden bspw. quartalsmäßigen Treffen der OK-Koordinatoren und dem Bundeskriminalamt zum regelmäßigen Informationsaustausch und Akkordierung von laufenden Ermittlungen“ hingewiesen werde. Bereits im Jahr 2013 sei es zur ersten Gesamtschulung und zu insgesamt 49 Treffen mit den OK-Koordinatoren gekommen.*

(3) *Laut Stellungnahme des BMI erfolge ein laufender Wissensaustausch zwischen dem Bundeskriminalamt und den OK-Koordinatoren. Diese hätten in ihrem Wirkungsbereich bereits begonnen, die Bewusstseinsbildung für die Befüllung der OK-Fragebögen zu schulen. Bereits im Jahr 2013 seien österreichweit insgesamt 48 Fragebögen mit 100 % Befüllungsgrad ausgefüllt worden. Im Jahr 2014 seien 77 Fragebögen mit 100 % Befüllungsgrad ausgefüllt worden. Die Anzahl der ausgefüllten Fragebögen liege naturgemäß auch im Vorliegen von OK-relevanten Ermittlungsverfahren.*

30.4 (1) Der RH entgegnete, dass ungeachtet der bestehenden Möglichkeit, die Datenanwendung freizuschalten, diese offensichtlich noch nicht für die OK-Koordinatoren freigeschaltet wurde. Der RH hielt daher seine dahingehende Empfehlung aufrecht.

Daten und Informationsaustausch

(2) Der RH entgegnete, dass das Bundeskriminalamt im Rahmen der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle auf die Durchführung von zwei zweitägigen Treffen der OK-Koordinatoren verwies. Diese konnte die geprüfte Stelle auch dokumentieren. Hinsichtlich der weiteren 47 Treffen wurde dem RH keine Dokumentation übermittelt und waren diese daher für den RH nicht nachvollziehbar. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht, Treffen mit den OK-Koordinatoren quartalsweise durchzuführen, um eine möglichst umfassende Wissensweitergabe zu ermöglichen.

(3) Der RH entgegnete, dass ihm bewusst sei, dass die Anzahl der ausgefüllten Fragebögen naturgemäß auch im Vorliegen von OK-relevanten Ermittlungsverfahren liege. Seine Empfehlung war darauf gerichtet, die Gründe für die unterschiedliche Anzahl zu evaluieren. Er hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Wissensboard

31.1 Das Kompetenzzentrum für Wirtschaftskriminalität erstellte im Jahr 2013 ein Konzept für ein Informations- und Qualitätsmanagement innerhalb des Fachbereichs Wirtschaftskriminalität. Dieses beinhaltete u.a. das Vorhaben, ein Wissensboard im Intranet einzurichten, um einen bundesweit einheitlichen Informationsstand zu gewährleisten. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war das Wissensboard nur mit wenigen Informationen gefüllt und nachgeordnete Dienststellen konnten noch nicht darauf zugreifen.

31.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das im Konzept für ein Informationsmanagement vorgesehene Wissensboard nur mit wenigen Informationen gefüllt war und nachgeordnete Dienststellen noch nicht darauf zugreifen konnten.

Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt, das Wissensboard, wie im Konzept für ein Informationsmanagement vorgesehen, möglichst rasch umzusetzen, um einen bundesweit einheitlichen Informationsstand im Bereich der Wirtschaftsdelikte zu gewährleisten.

31.3 *Laut Stellungnahme des BMI seien seit Mai 2015 drei Arbeitsplätze umgeschichtet worden, um unter anderem neben dem Ausbau des Kriminalistischen Leitfadens ein entsprechendes Wissensboard zu implementieren.*

Kriminalpolizeiliche Schulungen

- 32.1** Das Bundeskriminalamt schulte im Schneeballsystem, indem es die Landeskriminalämter zu Tagungen, Workshops und Schulungen einlud, welche dann wiederum nachgeordnete Dienststellen schulten. Die Abteilungen des Bundeskriminalamts hielten in den Jahren 2009 bis 2013 jährlich zwischen 91 und 176 Schulungen, Tagungen und Workshops zu verschiedenen Themenbereichen ab.

Bei den Tagungen und Workshops kamen die Sachbearbeiter der verschiedenen Deliktsbereiche aus dem Bundeskriminalamt und den Ermittlungsbereichen der Landeskriminalämter zusammen und tauschten sich über Neuerungen und laufende Ermittlungen aus.

Zusätzlich zu den Schulungen des Bundeskriminalamts und der Sicherheitsakademie gab es sogenannte KDFR-Schulungen⁴⁷, in denen erworbenes Fachwissen gezielt auch anderen Bediensteten weitergegeben werden sollte. In den Landeskriminalämtern gab es pro Ermittlungs- bzw. Assistenzbereich einen für die Organisation verantwortlichen Mitarbeiter. Die Genehmigung der Fortbildungsinhalte erfolgte durch das BMI, Abteilung II/2 in Abstimmung mit der Sicherheitsakademie und dem Bundeskriminalamt. Vortragende waren interne und externe Experten. Die Mitarbeiter der Landeskriminalämter hatten alle drei Jahre an einem der ihren Ermittlungs- oder Assistenzbereich betreffenden Seminare teilzunehmen.

Darüber hinaus stellte das Bundeskriminalamt allen Ressort-Bediens-teten einen kriminalistischen Leitfaden (KLF) im Intranet zur Verfügung. Der KLF beinhaltete Basisinformationen für Ersteinschreiter und weiterführende Informationen für Spezialisten. Das Bundeskriminalamt aktualisierte die Inhalte laufend. Ressort-Bediens-tete hatten die Möglichkeit, sich über einen Sharepoint⁴⁸ auszutauschen.

- 32.2** Nach Ansicht des RH stellte das Bundeskriminalamt den nachgeordneten Dienststellen grundsätzlich eine ausreichende Anzahl an Fortbildungsmöglichkeiten zur Verfügung. Insbesondere beurteilte der RH den kriminalistischen Leitfaden im BMI-Intranet als gute Handlungsanleitung.

⁴⁷ berufsbegleitenden Fortbildung im Kriminaldienst

⁴⁸ interaktive Plattform zum internen Informationsaustausch

Daten und Informationsaustausch

Berichterstattungsvorschrift

- 33.1** Wesentliche Grundlage für die Berichterstattungspflicht der nachgeordneten Dienststellen an das Bundeskriminalamt war die Sicherheits- und kriminalpolizeiliche Berichterstattungsvorschrift aus dem Jahr 2005. Der Berichtspflicht unterlagen bspw. Verbrechenstatbestände, besondere Tatumstände von überregionaler Bedeutung, die Einleitung von Ermittlungen gegen kriminelle Verbindungen sowie die Inanspruchnahme und die Leistung internationaler polizeilicher Amtshilfe.⁴⁹ Je nach Schwere des Delikts war eine unverzügliche Berichterstattung direkt an das Bundeskriminalamt vorgesehen, oder die nachgeordneten Dienststellen mussten ohne unnötigen Aufschub⁵⁰ über die jeweils übergeordnete Dienststelle an das Bundeskriminalamt berichten. Zusätzlich zu den allgemeinen Berichterstattungspflichten regelten diverse Erlässe des Bundeskriminalamts besondere Berichtspflichten.

Die Berichterstattungsvorschrift war nicht an die seit 2005 erfolgten Organisationsänderungen der Sicherheitsbehörden angepasst und daher nicht mehr aktuell. Die Berichterstattungsvorschrift verwies statisch jeweils auf die zum Zeitpunkt ihrer Verlautbarung geltende Version dieser Erlässe, welche in einigen Fällen (bspw. Falschgeldangelegenheiten, Schlepperkriminalität) nicht mehr gültig waren. Durch die mangelnde Aktualität konnte die Berichterstattungsvorschrift ihren Zweck als Handlungsanleitung nur mehr teilweise erfüllen.

Seit dem Jahr 2013 lag im Bundeskriminalamt der Entwurf einer aktualisierten Berichterstattungsvorschrift vor. Eine Genehmigung stand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch aus.

- 33.2** Der RH kritisierte, dass die Berichterstattungsvorschrift nicht mehr aktuell und nicht an die neuen Organisationsstrukturen der Sicherheitsbehörden angepasst war. Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt, die überarbeitete Berichterstattungsvorschrift rasch zu verlautbaren, um deren Aktualität wieder herzustellen.
- 33.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei eine neue adaptierte Berichterstattungsvorschrift für kriminalpolizeiliche Ereignisse bereits erstellt worden. Nach Abstimmungsarbeiten im Bundeskriminalamt und mit – im Bereich der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit vorgeschriebenen – Berichterstattungspflichten erfolge die erlassmäßige Verlautbarung der neuen Berichterstattungsvorschrift.*

⁴⁹ wobei ein Ersuchen an das Bundeskriminalamt um Einleitung des Auslandsschriftverkehrs die diesbezügliche Berichtspflicht ersetzte

⁵⁰ innerhalb von zwölf Stunden ab Kenntnis oder ab Einleitung von konkreten Ermittlungen gegen eine bestimmte Person

- 33.4 Der RH entgegnete, dass, wie bereits im Prüfungsergebnis dargestellt, schon zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eine aktualisierte Berichterstattungsvorschrift im Entwurf vorgelegen ist. Er bekräftigte daher seine Empfehlung, die überarbeitete Berichterstattungsvorschrift rasch zu verlautbaren, um deren Aktualität wieder herzustellen.

Daten- und Informationsaustausch auf internationaler Ebene

Ansprechpartner für EUROPOL und INTERPOL

- 34 Das Bundeskriminalamt fungierte als nationaler Ansprechpartner für EUROPOL und INTERPOL. Der Zweck dieser Organisationen war insbesondere, kriminalpolizeiliche Behörden durch Bereitstellung eines Kommunikationssystems und von Datenbanken zur Informationsverarbeitung zu unterstützen, die Mitgliedstaaten über gesuchte Personen zu benachrichtigen sowie gegenseitige Unterstützungsmaßnahmen zu koordinieren.

Informationssysteme

- 35.1 Zur Speicherung von personenbezogenen Daten von (potenziellen) Straftätern und Informationen wie Tatorten, Vorgangsweisen oder Zugehörigkeiten zu kriminellen Organisationen unterhielt EUROPOL ein sogenanntes EUROPOL-Informationssystem (EIS).⁵¹ Das EIS sollte dazu dienen, europaweite Verknüpfungen von Straftaten sichtbar zu machen und den Informationsfluss zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern. Österreich hatte in den Jahren 1996 bis 2005 in Summe rd. 1,48 Mio. EUR zur Entwicklung und Einrichtung des EIS bezahlt.

Österreich lag im Jahr 2006 mit 2.636 Speicherungen an vierter Stelle von allen eingebenden Mitgliedstaaten. Da die Eingaben laut Information des Bundeskriminalamts sehr zeitaufwändig waren, pflegte das Bundeskriminalamt in den Jahren 2011 bis 2013 nur wenige Daten⁵² ein, wodurch Österreich unter jene Mitgliedstaaten mit den wenigsten Eintragungen zurückfiel. Eine bestimmungsgemäße Nutzung dieser Datenbank zur nationalen und internationalen Kriminalitätsbekämpfung war bei zu wenig Informations-Input nicht sichergestellt. Laut Auskunft des Bundeskriminalamts rügte EUROPOL das Bundeskriminalamt diesbezüglich schon mehrfach. Im schlechtesten Fall könnte die fehlende Datenlieferung zu einem Vertragsverletzungsverfahren für die Republik Österreich führen.

⁵¹ vgl. Art. 11 des Beschlusses des Rates vom 6. April 2009 zur Errichtung EUROPOL

⁵² 454 Datensätze im Jahr 2011, 184 Datensätze im Jahr 2012 und 417 Datensätze im Jahr 2013

Daten und Informationsaustausch

Das Bundeskriminalamt überlegte den Ankauf eines sogenannten Data Loaders, um Informationen automationsunterstützt und somit schneller in das EIS übertragen zu können. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung hatte das Bundeskriminalamt aus budgetären Gründen allerdings noch keine Entscheidung getroffen.

- 35.2** Der RH kritisierte, dass das Bundeskriminalamt nur wenige Informationen in das EUROPOL-Informationssystem einpflegte, obwohl Österreich für die Einrichtung dieser Datenbank rd. 1,48 Mio. EUR bezahlte. Er hielt fest, dass die fehlende Datenlieferung zu einem Vertragsverletzungsverfahren führen könnte und eine bestimmungsgemäße Nutzung der Datenbank zur nationalen und internationalen Kriminalitätsbekämpfung nicht wie beabsichtigt sichergestellt war.

Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt, die geforderten Daten in das EUROPOL-Informationssystem einzugeben, um eine bestimmungsgemäße Nutzung der Datenbank zur nationalen und internationalen Kriminalitätsbekämpfung sicherzustellen.

- 35.3** *Laut Stellungnahme des BMI könne die Dateneingabe in das EUROPOL-Informationssystem derzeit nur manuell durchgeführt werden. Diese Vorgangsweise sei außerordentlich zeit- und ressourcenaufwendig. Trotzdem sei die Zahl der Objektdaten im EUROPOL-Informationssystem im Vergleich vom 1. Quartal 2014 (417) zum 2. Quartal 2015 (459) um über 10 % gesteigert worden.*

Durch die Einrichtung einer Schnittstelle zu IKDA (Data Loader) wäre eine weitere bedeutende Steigerung der Eingaben durch Österreich zu erwarten (derzeit werde bereits in 15 EUROPOL-Mitgliedstaaten die Dateneingabe mittels Data Loader durchgeführt). Die Entwicklung eines Data Loaders werde derzeit geprüft.

- 36.1** (1) Im April 2013 implementierte Österreich das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II). SIS II war ein elektronisches polizeiliches Fahndungs- und Informationssystem für alle Schengenstaaten und konnte zur Personen- und Sachenfahndung genutzt werden. Mit Stand 31. Dezember 2013 enthielt SIS II rd. 50 Millionen Fahndungsdatensätze über Personen und Sachen.⁵³ Nach Angaben des Bundeskriminalamts bestanden in den nachgeordneten Dienststellen teilweise noch Informationsdefizite in Bezug auf die Neuerungen des SIS II, insbesondere Erfassungen und Abfragen.

⁵³ wie bspw. Kennzeichentafeln, Zulassungsscheine, Container, etc.

(2) Das Bundeskriminalamt verwaltete das globale INTERPOL-Kommunikationssystem I-24/7, welches rund um die Uhr für Abfragen zur Verfügung stand. Die Landeskriminalämter konnten direkt auf das I-24/7 zugreifen und Abfragen durchführen, dies sollte Erhebungen erleichtern und beschleunigen. Im Jahr 2013 nahmen die österreichischen Nutzer des I-24/7 insgesamt 23.310 Abfragen vor, somit durchschnittlich 1.942,5 Abfragen im Monat. In Oberösterreich führten die Nutzer im Schnitt mit 154 Abfragen pro Monat die meisten, in Kärnten und Vorarlberg mit durchschnittlich 5,7 bzw. 6,8 Abfragen pro Monat die wenigsten Abfragen durch. Das Bundeskriminalamt nutzte die Datenbanken häufiger, nämlich mit monatlich durchschnittlich 989,6 Abfragen.

- 36.2** Der RH hielt fest, dass die Informationssysteme SIS II und I-24/7 den nachgeordneten Dienststellen gute Möglichkeiten zur raschen Informationsbeschaffung boten. Er kritisierte jedoch, dass aufgrund der mangelnden Information in den nachgeordneten Dienststellen die Systeme in sehr unterschiedlichem Ausmaß bzw. teilweise gar nicht genutzt wurden.

Der RH empfahl dem Bundeskriminalamt, Mitarbeiter der nachgeordneten Dienststellen verstärkt zu schulen, um die Möglichkeiten der vorhandenen Informationssysteme (Schengen SIS II und INTERPOL I-24/7) optimal nutzen zu können.

- 36.3** *Laut Stellungnahme des BMI liege die Organisation und Durchführung von Schulungsveranstaltungen im Rahmen der polizeilichen Grundausbildung grundsätzlich im Verantwortungsbereich der Sicherheitsakademie. Ausgenommen hiervon seien spezielle Schulungsveranstaltungen, die die sehr komplexe Thematik der Schengen-Fahndung und des SIS-II (Schengen Informationssystem) zum Inhalt hätten. Das Bundeskriminalamt sei nur mehr in wenige Schulungen dieser Art eingebunden.*

Diese Schulungsveranstaltungen würden von ausgewählten Spezialisten des Bundeskriminalamts als Vortragende wiederkehrend durchgeführt, die gleichermaßen über ausgezeichnetes Fachwissen und langjährige Praxis im Bereich der strategischen und operativen Schengen-Fahndung wie auch über entsprechende didaktische Fähigkeiten verfügten.

- 36.4** Der RH anerkannte die Bemühungen des Bundeskriminalamts, hielt aber seine Empfehlung aufrecht, Mitarbeiter der nachgeordneten Dienststellen verstärkt zu schulen, um die Möglichkeiten der vorhandenen Informationssysteme (Schengen SIS II und INTERPOL I-24/7) optimal nutzen zu können.

Schlussempfehlungen

37 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMI und das Bundeskriminalamt hervor:

BMI

(1) Bei künftigen Organisationsänderungen bzw. -entwicklungen wären zeitgerecht durch Umschichtungen die für die Erfüllung der strategischen Aufgaben erforderlichen Planstellen und das entsprechende Personal bereitzustellen. Weiters sollte im Sinne der Transparenz sichergestellt werden, dass die Sollstände im Personalplan des Bundes mit den internen Organisationsplänen des BMI übereinstimmen. (TZ 7, 11, 16 und 19)

(2) Nach dauerhafter personeller Stärkung der Wirtschaftskompetenz des Bundeskriminalamts wäre die Anzahl der Dienstzuteilungen für Sonderkommissionen zu reduzieren. (TZ 8 und 9)

(3) Im Bereich der verdeckten Ermittlung wären verstärkt Bedienstete zum Bundeskriminalamt zu versetzen, anstatt langjährige (bis zu 30 Jahre dauernde) Dienstzuteilungen aufrecht zu erhalten. (TZ 9)

(4) Bei dauerhaftem Bedarf wären Mitarbeiter selbst anzustellen und nicht im Wege eines Arbeitsleihvertrags über ein Personalbereitstellungsunternehmen. (TZ 10)

(5) Es wäre eine die Interessen des BMI und der jeweiligen Experten abwägende Grundsatzregelung für die Tätigkeit als Experte in internationalen Projekten zu schaffen. Darin sollten die dienstrechtlichen Rahmenbedingungen klar definiert und Sonderregelungen damit obsolet werden. (TZ 14)

(6) Der Frauenförderungsplan des BMI wäre zu aktualisieren. (TZ 15)

(7) Planstellen und Personal für die strategischen Schwerpunkte wären durch Umschichtungen bereitzustellen. (TZ 16)

(8) Es wäre ehestmöglich eine Produktentscheidung bezüglich einer Such- und Analysesoftware für das Bundeskriminalamt zur Bewältigung des hohen Datenanfalls bei Großverfahren zu treffen. Damit sollte in Zukunft auch der Einsatz von kostenintensiven Sachverständigen vermindert werden können. (TZ 18)

(9) Es sollten die notwendigen Planstellen für das Cybercrime-Competence-Center durch Umschichtungen zur Verfügung gestellt und die entsprechenden Rahmenbedingungen für die Aufnahme von Personen mit speziellem Know-how für Cybercrime geschaffen werden. (TZ 19)

(10) Es wäre eine Entscheidung hinsichtlich des Ausbildungskonzepts für den Bereich Cybercrime zu treffen. (TZ 19)

(11) Mögliche Synergieeffekte durch eine gemeinsame Unterbringung des Cybercrime-Competence-Centers des Bundeskriminalamts mit dem geplanten Cyber Security Center beim Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung wären weiterzuverfolgen. (TZ 19)

(12) Die Einrichtung des Aktenprotokollierungssystems PAD NG als Informationsverbund wäre zu überdenken und gegebenenfalls nochmals zu evaluieren, da bei kriminalpolizeilichen Ermittlungen grundsätzlich ein Datenaustausch wichtig wäre, dies allerdings stets vor dem Hintergrund der zu gewährleistenden Datensicherheit. (TZ 22)

(13) Es wären die technischen Möglichkeiten zu untersuchen, um bei horizontalem Datenaustausch und insbesondere bei Abfragen von nachgeordneten Dienststellen von im Aktenprotokollierungssystem PAD gespeicherten Daten den Zugriff auf sensible Ermittlungsfälle möglichst einfach und sicher unterbinden zu können. (TZ 22)

(14) Es wäre sicherzustellen, dass im Rahmen der Aus- und Fortbildung der Polizeibeamten sowie der Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht durch alle Vorgesetzten verstärkt auf korrekte Erfassung der für den Sicherheitsmonitor relevanten Daten im Aktenprotokollierungssystem PAD Wert gelegt wird. (TZ 23)

(15) Bei der Umsetzung des projektierten neuen Aktenprotokollierungssystems (PAD NG) für den kriminalpolizeilichen Bereich wäre sicherzustellen, dass die derzeit nachgängig durchgeführten Plausibilitätskontrollen soweit wie möglich unmittelbar und automatisiert bei der originären Datenerfassung vorgenommen werden. (TZ 23)

(16) Die Ursachen für die verzögerte Erfassung von Straftaten im Sicherheitsmonitor (z.B. Anzeigeverhalten der Bevölkerung in bestimmten Deliktsbereichen, verspätete Datenerfassung durch die nachgeordneten Dienststellen) wären zu untersuchen, um darauf basierend Maßnahmen für eine zeitnähere Erfassung des Kriminalitätsgeschehens zu treffen. (TZ 23)

Schlussempfehlungen

(17) Es sollte auf eine Verknüpfung der polizeilichen Kriminalstatistik mit den Statistiken der Strafjustiz (Erledigungen, Verurteilungen) hingewirkt werden. (TZ 24)

(18) Es wäre sicherzustellen, dass im Rahmen der Schulung der Sachbearbeiter sowie der Dienst- und Fachaufsicht auf allen Ebenen verstärkt auf die Qualität bei der unmittelbaren Datenerfassung für die Kriminalstatistik geachtet wird. (TZ 25)

Bundeskriminalamt

(19) Im Sinne der strategischen Gesamtziele wäre der Personaleinsatz auf die Bekämpfung neuer und komplexer Kriminalitätsformen (Cybercrime, Organisierte Kriminalität, Wirtschaftskriminalität) zu fokussieren. Insbesondere wären vordringlich die notwendigen personellen und organisatorischen Strukturen für eine effektive Bekämpfung dieser Kriminalitätsformen zu schaffen. (TZ 4)

(20) Die Grundlagen für Organisationsänderungen wären vollständig zu dokumentieren und die jeweiligen Aufgaben und Tätigkeiten in der Geschäftsordnung festzulegen. (TZ 6)

(21) Es sollten Belastungs-Kennzahlen für die Personalbemessung und -verteilung entwickelt und auf dieser Basis – unter Bedachtnahme auf die strategischen Schwerpunktsetzungen und Kernaufgaben – die Organisation evaluiert und Personalressourcen zugeteilt werden. (TZ 7)

(22) Das für die Erfüllung der Kernaufgaben und strategischen Schwerpunkte erforderliche Personal wäre zeitnah und dauerhaft bereitzustellen, gegebenenfalls sollte dazu aus vollbesetzten (insbesondere nicht operativen) Bereichen umgeschichtet werden. (TZ 11)

(23) Nach Überleitung des im Probetrieb stehenden Gleitzeitmodells in den Dauerbetrieb wäre die monatliche Akontierung von Mehrleistungen einzustellen und die Abrechnung ausschließlich quartalsweise im elektronischen Zeiterfassungssystem abzuwickeln. (TZ 12)

(24) Die Überstundenleistungen wären im Hinblick auf eine weitere Reduzierung der Ausgaben zu evaluieren. (TZ 12)

(25) Die bestehenden Journaldienste wären im Zuge der vollständigen Umsetzung des Single Point of Contact–neu zu evaluieren. Dabei sollte auch geprüft werden, inwieweit Journaldienste im Bereich der verdeckten Ermittlung sowie in den unterstützenden Bereichen teilweise durch Rufbereitschaften ersetzt werden können. (TZ 13)

(26) Es wäre unter Bedachtnahme auf die Kernaufgaben des Bundeskriminalamts zu evaluieren, welcher Ressourceneinsatz für Projekt-tätigkeiten strategisch angemessen und zweckmäßig ist und entsprechende Vorgaben festzulegen. Um eine effiziente Aufgabenerfüllung im Bundeskriminalamt selbst zu gewährleisten, wären Expertentätigkeiten auf das unbedingt erforderliche zeitliche Ausmaß zu beschränken. (TZ 14)

(27) Im Sinne der Gleichstellung wären Maßnahmen zu forcieren, um den Anteil an Frauen im Führungsbereich des Bundeskriminalamts und insbesondere im Exekutivbereich zu erhöhen. (TZ 15)

(28) Im Zusammenwirken mit dem BMI wäre eine Neustrukturierung der Wirtschaftsermittlungen im Bundeskriminalamt vorzunehmen. Dabei sollte Augenmerk auf ein günstiges Verhältnis Stammpersonal zu Dienstzuteilungen und entsprechende Ausbildung gelegt werden. Als Ausgangsbasis wäre das bereits erarbeitete Konzept heranzuziehen. (TZ 16 und 17)

(29) Es wäre ein gesamthaftes Ausbildungskonzept für Wirtschaftsermittler zu erarbeiten, das die unterschiedlichen Anforderungen in diesem Bereich berücksichtigt. (TZ 16 und 17)

(30) Der bereits im Entwurf vorhandene Grundsatzterlass für die Zuständigkeit des Cybercrime–Competence–Center wäre ehestmöglich fertigzustellen und in Kraft zu setzen. (TZ 19)

(31) Das Aktenverwaltungssystem IKDA wäre zur optimierten Steuerung der internen Abläufe und des Personaleinsatzes zu nutzen. (TZ 21)

(32) Es wären die verbliebenen Aufgaben der Fernmeldestelle in den Single Point of Contact zu integrieren und das Personal zweckmäßig einzusetzen. (TZ 26)

Schlussempfehlungen

(33) Das Lagebild „Betrug“ wäre möglichst rasch zu entwickeln, den übrigen Dienststellen zur Verfügung zu stellen und die Qualitätssicherung der eingetragenen Daten durch das Bundeskriminalamt durchzuführen. (TZ 27)

(34) Es wäre auf verstärkte Erfassungen durch die Ermittler bei Factotum-Datenbanken hinzuwirken, um eine Basis für aussagekräftige Auswertungen zu schaffen, die auch überregionale Zusammenhänge im Kriminalitätsgeschehen erkennen lassen. (TZ 28)

(35) Die OK-Datenbank des Bundeskriminalamts wäre für die OK-Koordinatoren bei den Landeskriminalämtern freizuschalten. (TZ 30)

(36) Die Treffen mit den OK-Koordinatoren sollten quartalsweise, wie im Erlass vorgesehen, stattfinden, um eine möglichst umfassende Wissensweitergabe zu ermöglichen. (TZ 30)

(37) Die Gründe für die sehr unterschiedliche Anzahl der ausgefüllten OK-Fragebögen wäre zu evaluieren. (TZ 30)

(38) Das Wissensboard wäre, wie im Konzept für ein Informationsmanagement im Bereich der Wirtschaftsdelikte vorgesehen, möglichst rasch umzusetzen, um einen bundesweit einheitlichen Informationsstand zu gewährleisten. (TZ 31)

(39) Die überarbeitete Sicherheits- und kriminalpolizeiliche Berichterstattungsvorschrift wäre rasch zu verlautbaren, um deren Aktualität wieder herzustellen. (TZ 33)

(40) Die geforderten Daten wären in das EUROPOL-Informationssystem einzugeben, um eine bestimmungsgemäße Nutzung der Datenbank zur nationalen und internationalen Kriminalitätsbekämpfung sicherzustellen. (TZ 35)

(41) Die Mitarbeiter der nachgeordneten Dienststellen wären verstärkt zu schulen, um die Möglichkeiten der vorhandenen Informationssysteme (Schengen SIS II und INTERPOL I-24/7) optimal nutzen zu können. (TZ 36)



Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Studentenförderungstiftung



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	267
Abkürzungsverzeichnis _____	268
Glossar _____	269

BMWF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Österreichische Studentenförderungsstiftung

KURZFASSUNG _____	272
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	278
Die Stiftung im Überblick _____	279
Einhaltung des Stiftungszwecks _____	281
Bedürftigkeit _____	281
Österreichische Staatsbürgerschaft _____	283
Kuratorium der Stiftung _____	284
Zusammensetzung des Kuratoriums _____	284
Vertretung von Kuratoriumsmitgliedern _____	286
Aufgabenerfüllung durch die Stiftungsorgane _____	286
Derivatивgeschäfte _____	286
Veräußerung von Liegenschaften _____	295

Inhalt



Wirtschaftliche Lage _____	299
Vermögens- und Kapitallage der Stiftung _____	299
Eigenkapitaldarstellung in der Bilanz _____	301
Liquide Mittel _____	304
Ertragslage der Stiftung _____	306
Internes Kontrollsystem _____	308
Allgemeines _____	308
Zahllauf _____	310
Vergabe von Leistungen _____	311
Schlussempfehlungen _____	313
ANHANG Anhang _____	317

Tabellen Abbildungen

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Im Zeitraum 2006 bis 2008 abgeschlossene Derivatивgeschäfte _____	287
Tabelle 2:	Vereinbarung vom September 2013 über Derivatивgeschäfte _____	288
Tabelle 3:	Aufwand und Ertrag aus den 2006 und bis 2008 abgeschlossenen Derivatивgeschäften _____	291
Abbildung 1:	Barwerte der Derivatивgeschäfte jeweils zum 31. Dezember _____	293
Tabelle 4:	Bilanzen 2007 bis 2013 _____	300
Tabelle 5:	Eigenkapital 2007 bis 2013 _____	302
Tabelle 6:	Kassabestand, Guthaben bei Kreditinstituten 2007 bis 2013 _____	305
Tabelle 7:	Ertragslage der Stiftung 2010 bis 2013 _____	307
Abbildung 2:	Derivatивgeschäfte 2006 und 2008 – Zinssätze und Laufzeiten _____	317
Abbildung 3:	Zahlungen aus den 2006, 2008 und 2013 abgeschlossenen Derivatивgeschäften _____	318
Abbildung 4:	Barwert des Baurechts auf der Liegenschaft Alser Straße laut Berechnung im Bewertungs- gutachten _____	319
Abbildung 5:	Barwert des Baurechts auf der Liegenschaft Alser Straße 33 laut Verfahren zur dynamischen Investitionsrechnung _____	320

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
ATS	österreichischer Schilling
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
bspw.	beispielsweise
BStFG	Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz
BVergG	Bundesvergabegesetz
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
EURIBOR	European Interbank Offered Rate
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
ff.	folgend(e)
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
ÖH	Österreichische Hochschülerinnen- und Hochschülerschaft
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TAN	Transaktionsnummer(n)
TZ	Textzahl(en)
UGB	Unternehmensgesetzbuch
u.a.	unter anderem
Z	Ziffer
Zl.	Zahl
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Barwert

Der Barwert ist der heutige Wert zukünftiger Zahlungen, der durch Abzinsung der zukünftigen Zahlungen ermittelt wird.

Cap

Caps dienen dazu, bestehende variabel verzinste Darlehen mittels einer vertraglich festgelegten Obergrenze vor steigenden Zinsen zu schützen. Dabei wird dem Käufer des Caps eine Ausgleichszahlung ausbezahlt, wenn der vereinbarte Referenzzinssatz über die festgelegte Zinsobergrenze des Caps steigt. Beim Kauf von Caps ist eine einmalige Prämie zu leisten, deren Höhe von der gewählten Zinsobergrenze, der Laufzeit, dem aktuellen Marktniveau und der Schwankungsbreite des Referenzzinssatzes abhängt. Bei einem Knock Out Cap wird eine weitere Zinsobergrenze festgelegt, ab welcher der Verkäufer keine Ausgleichszahlung mehr zu leisten hat.

Derivative

Derivative sind Finanzkontrakte, deren Wert durch einen anderen Wert bestimmt wird und daraus abgeleitet ist und die u.a. den Banken zur Absicherung gegen Kurs- oder Preisänderungsrisiken bzw. zum aktiven Bilanzstrukturmanagement dienen. Wird ein Derivat zur Absicherung eingesetzt, so wird das abzusichernde Geschäft auch als Grundgeschäft bezeichnet.

EURIBOR

Der EURIBOR ist ein von europäischen Großbanken festgesetzter und täglich veröffentlichter Zinssatz, der die im Verkehr zwischen diesen Banken üblichen Zinssätze wiedergibt. Je nach Dauer der den Zinssätzen zugrunde liegenden Laufzeit spricht man bspw. vom 3-Monats-EURIBOR.

Glossar



Glattstellung

Unter Glattstellung wird die Neutralisierung des Ursprungsgeschäfts durch Verkauf oder durch Abschluss eines gegengleichen Geschäfts verstanden.

Option

Eine Option ist ein Kontrakt, der dem Käufer das Recht und dem Verkäufer (Stillhalter) die Verpflichtung gibt, bis zum Verfalldatum der Option zum Basispreis den Basiswert zu kaufen oder zu verkaufen.

Swap

Ein Swap ist ein Tauschgeschäft, das zwischen den Vertragspartnern individuell vereinbart wird. Aus dem Finanzbereich sind die bekanntesten Formen die Zinsswaps sowie Währungsswaps. Bei den Zinsswaps vereinbaren die Vertragspartner für eine festgelegte Laufzeit den Tausch von Zinsverpflichtungen bzw. Zinseinkünften auf einen bestimmten Betrag. Dabei besteht eine Grundform im Tausch von variablen gegen fixe Zinsen. Swapgeschäfte ermöglichen den Geschäftspartnern, komparative Kostenvorteile, die sie an den unterschiedlichen Märkten genießen, auszunutzen.

Swaption

Als Swaption wird eine Option bezeichnet, die dem Käufer der Option am Ende der Optionslaufzeit einen Eintritt in einen Swap zu den zu Beginn vereinbarten Konditionen ermöglicht.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Österreichische Studentenförderungstiftung

Die Geschäftsführung der Österreichischen Studentenförderungstiftung schloss im Februar 2006 und im Oktober 2008 ohne vorangegangene Genehmigung des Kuratoriums komplexe und risikoreiche Derivatgeschäfte über einen Nominalbetrag von 14 Mio. EUR ohne Bindung an Grundgeschäfte mit Laufzeiten bis 2014 bzw. 2022 ab. Der Nominalbetrag und die Laufzeiten korrespondierten nicht mit laufenden Darlehen und Krediten der Stiftung.

Die Derivatgeschäfte waren zur Zinssicherung nicht oder nur eingeschränkt geeignet. Aufgrund der Zinsentwicklung hatte die Stiftung aus den in den Jahren 2006 und 2008 abgeschlossenen Derivatgeschäften bis September 2013 einen saldierten Aufwand von rd. 2,03 Mio. EUR. Durch Maßnahmen der nunmehrigen Geschäftsführung verringerten sich für die Stiftung das Risikopotenzial und der laufende Aufwand. Die Derivatgeschäfte hatten zum 31. Dezember 2013 jedoch weiterhin einen negativen Barwert von rd. 1,54 Mio. EUR. Im Zeitraum von Februar 2006 bis Oktober 2014 ergab sich für die Stiftung aus den Derivatgeschäften ein saldierter Gesamtaufwand von 2,41 Mio. EUR.

Bei der Heimplatzvergabe in den Studentenheimen war die Einhaltung des durch die Satzung vorgegebenen Kriteriums der Bedürftigkeit nicht sichergestellt.

Das Interne Kontrollsystem der Stiftung beruhte nicht auf einer Analyse der für die Stiftung bestehenden Risiken und war teilweise nicht auf neuestem Stand. Der Ablauf zur Durchführung von Zahlungen (Zahllauf) wies Mängel auf.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war insbesondere die Beurteilung der finanziellen Lage der Stiftung (insbesondere im Hinblick auf Verpflichtungen aus Derivatgeschäften), der Erreichung des Stiftungszwecks, der Organisation und der Prozessabläufe, der Entwicklung des unbeweglichen Stiftungsvermögens (Liegenschaftstransaktionen) sowie der Vergabe von Leistungen. (TZ 1)

Der Prüfungsgegenstand wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die ansonsten nach dem risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken. (TZ 1)

Die Stiftung im Überblick

Die Österreichische Hochschülerinnen- und Hochschülerschaft (ÖH) widmete der Österreichischen Studentenförderungstiftung mit Stiftbrief vom Mai 1958 Fruchtgenussrechte an zwei in Wien gelegenen Liegenschaften zur Nutzung als Studentenheime. Die Fruchtgenussrechte wandelte sie 2009 in Baurechte um. Die Stiftung veräußerte im Jahr 2010 eines dieser Baurechte, wobei der Erlös wiederum für Stiftungszwecke zu verwenden war. (TZ 2)

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung hatte die Stiftung das Eigentumsrecht an sieben Liegenschaften, davon fünf in Wien, eine in Salzburg und eine in Innsbruck. Des Weiteren hatte die Stiftung Baurechte an fünf Liegenschaften, davon zwei in Wien, eine in Graz und zwei in Klagenfurt. Sie betrieb auf sämtlichen dieser Liegenschaften sowie an drei weiteren angemieteten Standorten insgesamt 16 Studentenheime. (TZ 2)

Einhaltung des Stiftungszwecks

Gemäß der Satzung hatte die Stiftung Wohnraum zu verwalten und bedürftigen Studierenden bereitzustellen. Eine vorrangige Behandlung von bedürftigen Studierenden bei der Vergabe von Studentenheimplätzen war jedoch nicht sichergestellt. Die von der Geschäftsführung angestrebte möglichst vollständige Auslastung der Studentenheime war unter dem Gesichtspunkt der Maximierung der Umsatzerlöse zweckmäßig. Allerdings bestand keine Einkommensgrenze für die Feststellung der Bedürftigkeit. Die Stiftung forderte im Regelfall keine Nachweise über das monatliche Nettoeinkommen ein. Eine verbindliche Prozessbeschreibung über die Vorgangsweise bei der Heimplatzvergabe bestand nicht. (TZ 3)

Die Satzung stand nicht mit dem Studentenheimgesetz in Einklang, weil sie ausländische Studierende von der Bereitstellung von Wohnraum ausschloss. Die Stiftung wandte das Kriterium der österreichischen Staatsbürgerschaft in der Praxis jedoch nicht mehr an. (TZ 4)

Kuratorium

Acht Kuratoriumsmitglieder (von insgesamt 15) repräsentierten die Bundesvertretung der ÖH. Sieben dieser Kuratoriumsmitglieder waren von Studierendenorganisationen zu entsenden, und zwar gemäß den Wahlergebnissen der ÖH-Wahlen vor der Stiftungsgründung (Wahlen von 1957). Die Zusammensetzung des Kuratoriums entsprach zwar dem Wortlaut der Satzung, nicht jedoch der aktuellen Mandatsverteilung in der Bundesvertretung der ÖH. Dies im Hinblick darauf, dass die Stifterin bei der Gründung die Wahlergebnisse zum Zentralausschuss der ÖH für maßgeblich erachtete. (TZ 5)

Die Geschäftsordnung sah vor, dass sich Mitglieder des Kuratoriums durch Stimmübertragung auf ein anderes Kuratoriumsmitglied vertreten lassen konnten. Das Kuratorium hielt diese Vertretungsregelung nicht durchgehend ein, da sich Mitglieder auch von Personen, die keine Kuratoriumsmitglieder waren, vertreten ließen. (TZ 6)

Derivatgeschäfte

Die Geschäftsführung der Stiftung schloss im Zeitraum 2006 bis 2008 ohne Bindung an bestehende Grundgeschäfte Derivatgeschäfte über einen Nominalbetrag von 14 Mio. EUR ab. Vor Abschluss dieser Geschäfte erfolgte keine Beschlussfassung im Kuratorium oder im Ständigen Ausschuss des Kuratoriums, obwohl diese nach der Satzung erforderlich gewesen wäre. Eine nachträgliche Berichterstattung oder Vorlage zur Genehmigung durch den Ständigen Ausschuss reichte nicht aus, weil Derivatgeschäfte keine laufenden Geschäfte der Stiftung waren und nicht in die Zuständigkeit der Geschäftsführung fielen. Vielmehr war eine Zuständigkeit des Kuratoriums gegeben, weil dieses nach den Satzungen über alle nicht ausdrücklich der Geschäftsführung zugewiesenen Stiftungsangelegenheiten zu entscheiden hatte. (TZ 7)

Es fehlte ein Internes Kontrollsystem, das die zeitgerechte Information des Kuratoriums und des Ständigen Ausschusses über alle von der Geschäftsführung beabsichtigten zustimmungspflichtigen Geschäftsabschlüsse sicherstellte. (TZ 7)

Die von der Stiftung abgeschlossenen Derivatgeschäfte umfassten einen Cap und Knock Out Cap (abgeschlossen im Jahr 2006 mit einer Laufzeit bis 2022) und eine damit verbundene, von der Bank

Kurzfassung

im Jahr 2014 zu ziehende und bis 2022 laufende Swaption sowie einen im Oktober 2008 abgeschlossenen Zinsswap (Laufzeit bis 2014 mit vorzeitigen Beendigungsmöglichkeiten für die Bank ab August 2010). (TZ 8)

Aufgrund der fehlenden Bindung an bestehende Grundgeschäfte und der konkreten Ausgestaltung waren die Derivatgeschäfte als spekulativ und risikoreich zu bezeichnen. (TZ 8)

Der Nominalbetrag von 14 Mio. EUR und die Laufzeiten korrespondierten nicht mit laufenden Darlehen und Krediten der Stiftung. Die Prämienneutralität stand gegenüber der von der Geschäftsführung angestrebten Zinssicherung (Absicherungszweck) im Vordergrund. (TZ 8)

Der im Oktober 2008 abgeschlossene Zinsswap war wegen der der Bank eingeräumten vorzeitigen Beendigungsmöglichkeiten zur Zinssicherung nicht geeignet. (TZ 8)

Die Swaption in Kombination mit Cap/Knock Out Cap war nur eingeschränkt zur Zinssicherung geeignet. Denn die Bank als Käuferin der Swaption und Optionsnehmerin hätte im Jahr 2014 entscheiden können, ob sie bei – für sie vorteilhafterem – niedrigem Zinsniveau annimmt oder bei einem – für sie nachteiligen – hohen Zinsniveau nicht annimmt. Die Stiftung wäre bei einem niedrigen Zinsniveau ab dem Jahr 2014 zu Zahlungen an die Bank verpflichtet gewesen. Hingegen hätte sie bei hohem Zinsniveau voraussichtlich keine Zahlungen der Bank erhalten. (TZ 8)

Der Informationsfluss zwischen den Stiftungsorganen betreffend die Zielsetzungen und Risiken der Derivatgeschäfte war mangelhaft. (TZ 8)

In den Jahren 2007 und 2008 erhielt die Stiftung Zahlungen aus einem Derivatgeschäft (Cap) von rd. 33.000 EUR. Hingegen leistete sie aus dem im Jahr 2008 abgeschlossenen Derivatgeschäft (Zinsswap) bis zur Beendigung im September 2013 Zahlungen von rd. 2,06 Mio. EUR an die Bank. Für die Stiftung ergaben sich demnach aus den in den Jahren 2006 und 2008 abgeschlossenen Derivatgeschäften bis zu deren Beendigung im September 2013 finanzielle Nachteile (saldierter Aufwand) von rd. 2,03 Mio. EUR. (TZ 8)

Zur Minderung der finanziellen Nachteile aus den Derivatgeschäften vereinbarte die Stiftung im September 2013 mit der Bank, sämtliche zum damaligen Zeitpunkt bestehenden Derivate zu beenden.

Gleichzeitig schloss sie neuerlich einen Zinsswap mit einem verringerten Festzinssatz, dem 3-Monats-EURIBOR als Referenzzinssatz und einem weiterhin bestehenden Nominalbetrag von 14 Mio. EUR bis ins Jahr 2022 ab. Diese Vereinbarung verringerte das Risikopotenzial und den laufenden Aufwand der Stiftung im Vergleich zu den ursprünglichen Derivatgeschäften. Es bestanden jedoch weiterhin hinsichtlich Nominalbetrag und Laufzeit keine Bindungen an bestehende Grundgeschäfte. Weiters fielen erhebliche Beratungskosten (rd. 220.000 EUR) an. (TZ 8)

Im Zeitraum von Februar 2006 bis Oktober 2014 ergab sich für die Stiftung aus den Derivatgeschäften ein saldierter Gesamtaufwand von 2,41 Mio. EUR. (TZ 8)

Veräußerung von Liegenschaften

Die Stiftung räumte 2007 der Immobiliengesellschaft einer auf der Nachbarliegenschaft angesiedelten Privatklinik ein Baurecht auf 99 Jahre ein. Im Jahr 2011 veräußerte sie die Liegenschaft aufgrund eines Gutachtens (Marktwertermittlung) an diese Immobiliengesellschaft (Baurechtsnehmer) zu einen Kaufpreis von 2,72 Mio. EUR. Unter Anwendung dynamischer Verfahren der Investitionsrechnung lagen die Barwerte der zukünftigen Baurechtszinsszahlungen im Zeitpunkt des Verkaufs in einer Bandbreite von 2,43 Mio. EUR bis 4,28 Mio. EUR. Die Stiftung veräußerte zwar die Liegenschaft zu einem höheren Preis als der Gutachter in seiner Marktwertermittlung festgestellt hatte, doch ergab die dynamische Investitionsrechnung nach dem Kapitalwertverfahren, dass der Kaufpreis am unteren Ende einer Bandbreite von Barwerten der Bauzinsszahlungen aus dem Baurechtsvertrag lag. Überdies hatte die Liegenschaft für die Käuferin (Erweiterungsmöglichkeit der auf dem Nachbargrundstück betriebenen Privatklinik) einen gegenüber dem Vergleichswert erhöhten Wert. (TZ 9)

Bei der Veräußerung eines in Graz, Hafnerriegel, gelegenen Objekts (Kaufpreis 4,60 Mio. EUR) führte die Stiftung kein Bietverfahren durch, sondern fragte bei einzelnen potenziellen Kaufinteressenten zwecks allfälliger Angebotslegung an. Die der Auswahl potenzieller Kaufinteressenten zugrunde liegenden Kriterien waren nicht dokumentiert. Die Stiftung legte der Veräußerung eine Marktwertermittlung zugrunde, die von einer weiteren Nutzung als Studentenheim ausging, obwohl der Kaufvertrag eine solche Nutzung ausdrücklich ausschloss. Hingegen blieben die Erträge aus einer – nach Durchführung von Adaptierungen – möglichen Vermietung von Wohnungen unberücksichtigt, obwohl sich das Objekt in einer guten Wohnlage befand. (TZ 10)

Kurzfassung

Vermögens- und Kapitallage der Stiftung; Eigenkapitaldarstellung

Die Bilanzen der Jahre 2008 bis 2011 enthielten keine Darstellung der Derivatgeschäfte, obwohl die Bank die Stiftung jährlich über deren negativen Barwert informierte. Im Hinblick auf die fehlenden Rückstellungen für Verpflichtungen aus den Derivatgeschäften gaben die Bilanzen im Zeitraum 2008 bis 2011 keinen vollständigen Überblick über die Vermögenslage der Stiftung. Ab 2012 nahm die nunmehrige Geschäftsführung der Stiftung Rückstellungen für künftige Verpflichtungen aus den Derivatgeschäften in Höhe des negativen Barwerts (- 3,97 Mio. EUR zum 31. Dezember 2012) in die Bilanz auf. (TZ 11)

Die Geschäftsführung der Stiftung erstellte unter sinngemäßer Anwendung der §§ 224 ff. Unternehmensgesetzbuch (UGB) – vom Abschlussprüfer geprüfte – Rechnungsabschlüsse. Dabei stellte sie die Position des Stiftungsvermögens als einen durch den ausgewiesenen Jahresgewinn/-verlust variablen Bestandteil des Eigenkapitals dar. Die Position des Stiftungsvermögens war nicht mit dem von der Stifterin gewidmeten Stammvermögen der Stiftung im Sinne von § 14 Abs. 1 Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz (ein verbliebenes Baurecht, Erlös vom 10,70 Mio. EUR aus dem Verkauf des zweiten Baurechts) identisch, das in den Rechnungsabschlüssen nicht gesondert ausgewiesen war. Aufgrund der Rechnungsabschlüsse konnte nicht nachvollzogen werden, ob das Stammvermögen entsprechend den Bestimmungen des Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetzes nach mündelsicherer Art veranlagt worden war. (TZ 12)

Liquide Mittel

Die Stiftung verfügte bis 2014 über kein Liquiditätskonzept. (TZ 13)

Ertragslage der Stiftung

Durch die vorhandene Erlös- und Aufwandsstruktur war der Hauptzweck der Stiftung – die Bereitstellung und Verwaltung von Wohnraum – stets gesichert. Mit einer Ausnahme (2013) wurden positive Betriebserfolge erzielt. Im Jahr 2013 ergab sich bei zwei umfangreicheren Sanierungen ein negativer Betriebserfolg mit rd. 0,23 Mio. EUR. Den (außer 2013) positiven Betriebserfolgen standen mit einer Ausnahme (2013) negative Finanzerfolge gegenüber. Sollten diese in den Folgejahren – in der Größenordnung positiver Betriebserfolge oder noch höher – bestehen, könnte dies für die Stiftung nach dem Aufbrauchen vorhandener Rücklagen zur Aufgabe strategischer Ziele, zur verzögerten Durchführung von Sanierungen bis hin zur Aufgabe einzelner Standorte führen. (TZ 14)

Internes Kontrollsystem

Die Geschäftsführung implementierte und dokumentierte 67 Prozesse des laufenden Geschäftsbetriebs für Führungskräfte und Mitarbeiter. Diesen Prozess- und Funktionsbeschreibungen lag keine systematische Analyse der für die Stiftung bestehenden Risiken zugrunde. Die Prozessbeschreibungen waren teilweise nicht auf dem aktuellen Stand. Ihre Anzahl und Detaillierung war in Relation zu den Bedürfnissen der Stiftung hoch. Kontrollinstrumente für den grundlegenden Prozess der Befassung des Kuratoriums vor dem Abschluss zustimmungspflichtiger Rechtsgeschäfte fehlten. Überdies war die für die Erzielung von Umsätzen bedeutsame Heimplatzvergabe nicht verbindlich geregelt. (TZ 15)

Bei der Durchführung von Zahlungen im Wege des Online-Banking gab die Geschäftsführung die Transaktionsnummer (TAN) schriftlich an die Buchhaltung weiter. Es bestand das Risiko einer missbräuchlichen Verwendung der TAN durch Abänderung der Zahlungsempfänger und der Zahlungsbeträge. Das Vier-Augen-Prinzip war daher bei der Durchführung von Zahlungen nicht wirksam sichergestellt. (TZ 16)

Die Organe der Stiftung hielten die Vorgaben der Geschäftsordnung betreffend die Vertretung im Zahlungsverkehr nach außen nicht ein. Insbesondere erfolgte die Genehmigung der Zahlungen teilweise nur durch einen Geschäftsführer, obwohl nach der Geschäftsordnung eine Vertretung durch beide Geschäftsführer vorgesehen war. Zahlungen über 70.000 EUR führte die Geschäftsführung in zumindest einem Fall ohne Befassung des Vorsitzenden des Kuratoriums durch, obwohl die Geschäftsordnung die Zeichnung durch einen Geschäftsführer und den Vorsitzenden des Kuratoriums vorsah. (TZ 16)

Vergabe von Leistungen

Die Stiftung holte vor den Direktvergaben an Planer und Konsulenten keine Vergleichsangebote ein und konnte dadurch mögliche Preisvorteile im Wettbewerb nicht nützen. Interne Vergaberichtlinien, insbesondere zur Vorgangsweise bei Direktvergaben, bestanden nicht. (TZ 17)

Kenndaten zur Österreichischen Studentenförderungsstiftung				
gesetzliche Grundlage	Bundesgesetz vom 27. November 1974 über Stiftungen und Fonds (Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz), BGBl. Nr. 11/1975 i.d.g.F.			
Stifter	Österreichische Hochschülerinnen- und Hochschülerschaft			
Satzung	am 6. Mai 1958 vom Zentralausschuss der Österreichischen Hochschülerschaft beschlossener Stiftbrief, stiftungsbehördlich genehmigt am 25. Mai 1959 vom Amt der Wiener Landesregierung, mittelbare Bundesverwaltung, Zl. M.Abt. 62-II/St 12/1/59			
Stiftungszweck	Förderung von bedürftigen Hörern österreichischer Hochschulen mit österreichischer Staatsbürgerschaft und positivem Studienerfolg durch die Bereitstellung und Verwaltung von Wohnraum sowie durch Studienbeihilfen			
Gebarung der Stiftung				
Entwicklung der Aktiva laut Bilanz	2010	2011	2012	2013
	in Mio. EUR (gerundet)			
Anlagevermögen	42,76	44,73	46,59	46,87
Umlaufvermögen	14,55	9,28	10,57	7,95
Rechnungsabgrenzung	0,09	0,11	0,10	0,10
Bilanzsumme	57,40	54,11	57,26	54,93
Ertragslage der Stiftung				
Betriebserfolg	1,29	0,91	4,52	- 0,23
Finanzerfolg	- 0,88	- 0,87	- 4,73	1,62
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (EGT)	0,40	0,04	- 0,21	1,38
durchschnittliche Anzahl der Arbeitnehmer ohne Saisonkräfte	73	69	65	64
Betrieb von Studentenheimen				
	Angaben zum 1. Oktober des jeweiligen Kalenderjahres			
Standorte	15	15	15	16
Heimplätze (gesamt)	2.083	2.083	2.025	2.108
Auslastung der Heimplätze	96,97 %	97,23 %	96,07 %	98,30 %

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Österreichische Studentenförderungsstiftung; RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte im November 2014 die Gebarung der Österreichischen Studentenförderungsstiftung (kurz: **Stiftung**). Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der finanziellen Lage der Stiftung (insbesondere im Hinblick auf Verpflichtungen aus Derivatengeschäften), der Erreichung des Stiftungszwecks, der Organisation und der Prozessabläufe, der Entwicklung des unbeweglichen Stiftungsvermögens (Liegenschaftstransaktionen) sowie der Vergabe von Leistungen.

Der Prüfungsgegenstand wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die ansonsten nach dem risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2010 bis 2013. Soweit erforderlich, nahm der RH auch auf frühere bzw. aktuellere Entwicklungen Bezug.

(2) Zu dem im Mai 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Stiftung und die Bundesvertretung der Österreichischen Hochschülerinnen- und Hochschülerschaft (ÖH) im Juni 2015 Stellung. Das BMWFW verzichtete im Juli 2015 auf eine Stellungnahme.

Der RH erstattete seine Gegenäußerung an die Stiftung im September 2015. Eine Gegenäußerung des RH zur Stellungnahme der Bundesvertretung der ÖH war nicht erforderlich.

Die Stiftung im Überblick

- 2 (1) Der damalige Zentralausschuss der ÖH widmete der neu zu errichtenden Österreichischen Studentenförderungstiftung mit Stiftbrief vom Mai 1958 Fruchtgenussrechte auf 99 Jahre an zwei in Wien gelegenen Liegenschaften (Stammvermögen) zwecks Nutzung als Studentenheime. Die Stiftung erlangte im Mai 1959 (Genehmigung durch die Stiftungsbehörde¹) Rechtspersönlichkeit. Sie hat ihren Sitz in Wien und unterliegt den Bestimmungen des Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetzes.

Der Stiftbrief dient als Satzung im Sinne des § 10 Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz. Seit der Gründung erfolgte keine Satzungsänderung.

(2) Der Stiftungszweck ist die Förderung von bedürftigen Hörern österreichischer Hochschulen mit österreichischer Staatsbürgerschaft und positivem Studienerfolg (siehe TZ 3 und 4) durch

¹ Amt der Wiener Landesregierung, mittelbare Bundesverwaltung, Magistratsabteilung 62

Die Stiftung im Überblick

- die Bereitstellung und Verwaltung von Wohnraum sowie
- Studienbeihilfen und andere Unterstützungsaktionen.²

(3) Die Stiftung erwarb seit den 1960er Jahren (auch) unter Verwendung von Fördermitteln – zusätzlich zu dem von der ÖH gewidmeten Stammvermögen – Eigentumsrechte bzw. Baurechte an mehreren weiteren Objekten, die sie ebenfalls als Studentenheime nützte. Die Stiftung veräußerte seit 2006 zwei dieser Objekte, die nach ihrer Einschätzung nicht mehr wirtschaftlich als Studentenheime zu betreiben waren (siehe TZ 9 und 10).

Im Jahr 2009 wandelte die ÖH die beiden von ihr gestifteten Fruchtgenussrechte in Baurechte um. Im Jahr 2010 veräußerte die Stiftung eines dieser Baurechte. Die ÖH als Stifterin stimmte dieser Veräußerung unter der Voraussetzung zu, dass der daraus erzielte Erlös (10,70 Mio. EUR) wiederum für die Stiftungszwecke verwendet wird.

(4) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung hatte die Stiftung das Eigentumsrecht an sieben Liegenschaften, davon fünf in Wien, eine in Salzburg und eine in Innsbruck.³ Des Weiteren bestanden Baurechte zugunsten der Stiftung an fünf Liegenschaften, davon zwei in Wien, eine in Graz und zwei in Klagenfurt.⁴ Die Stiftung betrieb auf sämtlichen dieser Liegenschaften sowie an drei weiteren angemieteten Standorten (davon je einer in Wien, Graz und Innsbruck⁵) insgesamt 16 Studentenheime.⁶ In den Sommermonaten führte eine 100%-ige Tochtergesellschaft der Stiftung⁷ einen Hotelbetrieb in vier Studentenheimen.⁸

Eines der Studentenheime war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aufgrund laufender Sanierungsmaßnahmen vorübergehend geschlossen

² Gemäß der Satzung durften Stipendien und sonstige Unterstützungsaktionen jedoch nicht aus den Erträgen der gewidmeten Liegenschaften, sondern nur aus sonstigen Erträgen, sofern diese nicht zur Wohnraumerhaltung benötigt wurden, erfolgen. Im überprüften Zeitraum gewährte die Stiftung keine Stipendien oder sonstigen Unterstützungen.

³ Wien II, Große Schiffgasse 12; Wien IV, Schöffergasse 2; Wien VIII, Neudegggasse 21; Wien IX, Boltzmannsgasse 10; Wien X, Erlachplatz 5; Salzburg, Glockengasse 2b; Innsbruck, Höttinger Au 34

⁴ Wien IX, Sensengasse 2b; Wien XIX, Döblinger Hauptstraße 55; Graz, Leechgasse 1; Klagenfurt, Nautilusweg 11, Bauteil I; Klagenfurt, Nautilusweg 11, Bauteil II

⁵ Wien IX, Höfergasse 13; Graz Neutorgasse 46; Innsbruck, Technikerstraße 7

⁶ Die Anzahl von 16 Studentenheimen ergab sich daraus, dass auf einer der 15 Liegenschaften (Wien XIX, Döblinger Hauptstraße 55) zwei Heime (Vorderhaus und Hinterhaus) geführt wurden.

⁷ Albertina Hotelbetriebsgesellschaft m.b.H.

⁸ Eine Gebarungsüberprüfung dieser Tochtergesellschaft führte der RH nicht durch.

Österreichische Studentenförderungsstiftung

(siehe TZ 17). Des Weiteren hatte die Stiftung einen Kaufvertrag über einen künftigen – vom Verkäufer noch zu adaptierenden – zusätzlichen Standort in Wien abgeschlossen.⁹

(5) Organe der Stiftung waren das Kuratorium, ein von diesem gebildeter Ständiger Ausschuss und die – aus zwei Mitgliedern bestehende – Geschäftsführung, welche die laufenden Geschäfte der Stiftung im Rahmen der Satzung sowie der Kuratoriums- und Ausschussbeschlüsse zu führen hatte (siehe TZ 7).

Einhaltung des Stiftungszwecks

Bedürftigkeit

3.1 Gemäß der Satzung hatte die Stiftung Wohnraum zu verwalten und bedürftigen Studierenden bereitzustellen.

Gemäß dem von der Geschäftsführung der Stiftung kundgemachten Heimstatut waren freie bzw. freiwerdende Heimplätze nach den Kriterien der sozialen Bedürftigkeit und des Studienerfolgs nach Anmeldungseingang zu vergeben. Die soziale Bedürftigkeit war aufgrund des Einkommens, des Vermögens und des Familienstandes des Bewerbers und der ihn unterstützenden Personen, die mit ihm im gemeinsamen Haushalt leben, zu beurteilen. Es war aufgrund der Angaben des Bewerbers eine Kopfquote derart zu errechnen, dass das monatliche Nettoeinkommen des Bewerbers und der ihn unterstützenden Personen durch die Anzahl der davon lebenden Personen dividiert wurde.

In der Praxis erfolgte die Vergabe der Heimplätze in zwei Schritten. Wurden Heimplätze frei, so forderten die von der Geschäftsführung mit der Heimplatzvergabe betrauten Mitarbeiter der Stiftung in einem ersten Schritt diejenigen Studierenden zur Einreichung von Unterlagen auf, deren Anmeldung zeitlich am längsten zurücklag. In einem zweiten Schritt vergaben die Mitarbeiter die Heimplätze an diese Studierenden, sofern sie die geforderten Unterlagen – darunter auch ein vom Studierenden auszufüllendes Formular über die Einkommenssituation – vollständig beibrachten.

Die Geschäftsführung bzw. die mit der Heimplatzvergabe betrauten Mitarbeiter forderten im Regelfall keine Nachweise über das monatliche Nettoeinkommen des nach dem Heimstatut (zur Berechnung der Kopfquote) relevanten Personenkreises ein.¹⁰

⁹ Wien XII, Ullmannstraße 54 und 56

¹⁰ Das Heimstatut sah vor, dass ein diesbezüglicher Nachweis auf Verlangen der Stiftung zu erbringen war.

Einhaltung des Stiftungszwecks

Es bestanden keine internen Vorgaben, wie die zu ermittelnde Kopfquote bei der Vergabe der Heimplätze konkret zu berücksichtigen war. Insbesondere fehlte eine Regelung, welchen Betrag die Kopfquote unterschreiten musste, um von einer Bedürftigkeit des Bewerbers ausgehen zu können. Hinsichtlich der Heimplatzvergabe bestand keine verbindliche Prozessbeschreibung¹¹ (siehe TZ 15).

Zwecks Maximierung der Umsatzerlöse trachtete die Geschäftsführung der Stiftung nach einer ständigen Belegung der zur Verfügung stehenden Heimplätze. Durch die zeitnahe Vergabe freier Plätze erreichte die Stiftung eine Auslastung ihrer Studentenheime im Bereich zwischen 97 % und 100 %.

- 3.2 Der RH beurteilte kritisch, dass eine vorrangige Behandlung von bedürftigen Studierenden bei der Vergabe von Studentenheimplätzen im Sinne des Stiftungszwecks nicht sichergestellt war. Zwar war die von der Geschäftsführung angestrebte möglichst vollständige Auslastung der Studentenheime unter dem Gesichtspunkt der Maximierung der Umsatzerlöse zweckmäßig, der RH vermisste jedoch Einkommensgrenzen (maximal zulässiger Betrag der zu ermittelnden Kopfquote) für die vorrangig zu berücksichtigenden bedürftigen Studierenden, Nachweise für die Einhaltung dieser Einkommensgrenzen sowie eine verbindliche Prozessbeschreibung über die Vorgangsweise bei der Heimplatzvergabe.

Der RH empfahl der Stiftung sicherzustellen, dass das in der Satzung vorgesehene Kriterium der Bedürftigkeit bei der Vergabe von Studentenheimplätzen tatsächlich Berücksichtigung findet, und zwar durch die Festlegung von Einkommensgrenzen, das regelmäßige Einfordern von Nachweisen für deren Einhaltung und eine verbindliche Prozessbeschreibung für die Heimplatzvergabe.

- 3.3 *Laut Stellungnahme der Stiftung würden die technischen Möglichkeiten einer Reihung der Pro-Kopf-Einkommen zum Zeitpunkt der Vergabe geprüft, um – zusätzlich zur Selbstregulierung – durch die Anforderung der Einkommensnachweise die Treffsicherheit der Bedürftigkeit zu schärfen. Eine lückenlose Kontrolle der Nachweise sei wirtschaftlich nicht vertretbar. Ein Stichprobensystem mit Kündigungsandrohung bei Falschangaben sei angedacht. Es bestehe eine sehr detaillierte, im Jahr 2013 anlässlich der Implementierung einer neuen Software komplett überarbeitete Prozessbeschreibung für die Heimplatzvergabe. Die Stiftung werde diese entsprechend ergänzen.*

¹¹ Die schriftlichen Funktionsbeschreibungen der Heimleiter sahen zahlreiche Ziele, Aufgaben und Kontrolltätigkeiten vor. Die Heimplatzvergabe regelte die Funktionsbeschreibung nicht.

3.4 Der RH erwiderte der Stiftung, dass hinsichtlich der Heimplatzvergabe keine verbindliche Prozessbeschreibung im Sinne seiner Empfehlung bestand. Insbesondere waren das gemäß der Satzung relevante Kriterium der Bedürftigkeit (Einkommensgrenze) und das Einfordern diesbezüglicher Nachweise nicht geregelt. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest, sicherzustellen, dass das in der Satzung vorgesehene Kriterium der Bedürftigkeit bei der Vergabe von Studentenheimplätzen tatsächlich Berücksichtigung findet, und zwar durch die Festlegung von Einkommensgrenzen sowie das regelmäßige Einfordern von Nachweisen für deren Einhaltung. Dies wäre in einer verbindlichen Prozessbeschreibung für die Heimplatzvergabe zu regeln.

Österreichische
Staatsbürgerschaft

4.1 Gemäß der Satzung setzten Zuwendungen der Stiftung (insbesondere die Zurverfügungstellung von Wohnraum) die österreichische Staatsbürgerschaft des Begünstigten voraus. Von dieser Voraussetzung konnte das Kuratorium ausnahmsweise im Einzelfall absehen. Diesbezügliche Beschlüsse des Kuratoriums lagen bei Abschluss der Geburtsüberprüfung nicht vor.

Vor dem Hintergrund des Art. 18 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sah das Studentenheimgesetz vor, dass in angemessenem Umfang Heimplätze für ausländische Studierende vorzusehen waren.¹²

Die Stiftung vergab in der Praxis Heimplätze auch an Studierende, die nicht die österreichische Staatsbürgerschaft hatten. Die Vergabe von Heimplätzen richtete sich nach dem Zeitpunkt der Anmeldung und der Vollständigkeit der geforderten Unterlagen (siehe TZ 3), wobei die Stiftung keine Unterscheidung nach der Staatsbürgerschaft des Studierenden vornahm.

4.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Satzung nicht mit dem Studentenheimgesetz in Einklang stand, indem sie ausländische Studierende von der Bereitstellung von Wohnraum ausschloss.

Zwar wandte die Stiftung das Kriterium der österreichischen Staatsbürgerschaft in der Praxis nicht mehr an, doch war nach Ansicht des RH eine rechtliche Klarstellung durch Abänderung der Satzung geboten.

¹² § 11 des Bundesgesetzes vom 15. Mai 1986 über das Wohnen in Studentenheimen – Studentenheimgesetz, BGBl. Nr. 291/1986 i.d.g.F. Gemäß Art. 18 AEUV war eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten. Das Diskriminierungsverbot bezog sich auch auf Staatsangehörige von EWR-Staaten und weitere Personengruppen, insbesondere Schweizer Staatsangehörige und langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige.

Der RH empfahl daher der Stiftung, die Satzung an die gesetzlichen Vorgaben anzupassen.

4.3 Die Stiftung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie hinsichtlich des Kriteriums der österreichischen Staatsbürgerschaft eine Änderung des Stiftsbriefs einleite.

Kuratorium der Stiftung

Zusammensetzung
des Kuratoriums

5.1 (1) Das Kuratorium der Stiftung bestand gemäß der Satzung aus insgesamt 15 Mitgliedern, davon drei Hochschulprofessoren, acht Vertreter des Zentralausschusses der ÖH (nunmehr: Bundesvertretung der ÖH) und vier Vertreter namentlich angeführter Vereine,¹³ die sich im Sinne des Stiftungszwecks betätigen.

Die acht Vertreter der nunmehrigen Bundesvertretung der ÖH setzten sich gemäß der Satzung zusammen aus

- dem Vorsitzenden der Bundesvertretung der ÖH sowie
- vier Vertretern der Aktionsgemeinschaft als Nachfolgerin des im Stiftbrief angeführten „Wahlblocks Österreichischer Akademiker“,
- zwei Vertretern des Rings Freiheitlicher Studenten und
- einem Vertreter des Verbandes Sozialistischer Studenten.

(2) Nach dieser Regelung waren die drei genannten Studierendenorganisationen entsprechend dem Ergebnis der letzten vor der Stiftungsgründung abgehaltenen ÖH-Wahlen aus dem Jahr 1957 im Kuratorium vertreten.¹⁴ Diese Übereinstimmung mit dem Ergebnis der ÖH-Wahlen war bei der Stiftungsgründung beabsichtigt.¹⁵

¹³ Es handelte sich um Rechtsträger, die ebenfalls Studentenheime betrieben. Im Jahr 2010 legte einer dieser Rechtsträger den Sitz im Kuratorium zurück. An seiner Stelle war seither die Universität Wien im Kuratorium vertreten.

¹⁴ „Wahlblock Österreichischer Akademiker“ rd. 60 %, „Ring Freiheitlicher Studenten“ rd. 29 % und „Verband Sozialistischer Studenten“ rd. 12 % der Stimmen

¹⁵ Gemäß dem Protokoll der Sitzung des Zentralausschusses vom 6. Mai 1958 sei es immer üblich gewesen, das Wahlergebnis als Grundlage (für die Entsendung von ÖH-Vertretern) zu nehmen. Deshalb fasste der Zentralausschuss den Beschluss, seine Vertreter entsprechend dem Ergebnis der damals letzten ÖH-Wahl aus 1957 in das Kuratorium zu entsenden.

Vertretung von Kuratoriumsmitgliedern

6.1 Die Satzung sah vor, dass sich Mitglieder des Kuratoriums bei Kuratoriumssitzungen mittels Vorlage einer schriftlichen Vollmacht vertreten lassen konnten. Die vom Kuratorium erlassene Geschäftsordnung präzisierte die Vertretungsregelung dahingehend, dass die Stimmübertragung auf ein anderes Kuratoriumsmitglied zulässig war. Diese Stimmübertragung war schriftlich oder elektronisch zu bestätigen. Jedes Mitglied im Kuratorium durfte maximal zwei Stimmen führen.

An vier Sitzungen des Kuratoriums (in den Jahren 2007, 2009, 2013 und 2014) nahmen als Vertreter von Kuratoriumsmitgliedern Personen teil, die keine Kuratoriumsmitglieder waren. Diese Vertreter beteiligten sich auch an den Abstimmungen.

6.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Kuratorium die in der Geschäftsordnung vorgesehene Vertretungsregelung nicht durchgehend einhielt.

Der RH empfahl der Stiftung, künftig die in der Geschäftsordnung vorgesehene Vertretungsregelung einzuhalten, die eine Vertretung nur durch andere Kuratoriumsmitglieder ermöglicht.

6.3 *Laut Stellungnahme der Stiftung werde die satzungskonforme Vertretung künftig genau beachtet.*

Aufgabenerfüllung durch die Stiftungsorgane

Derivatивgeschäfte

7.1 (1) Das Kuratorium hatte über die in der Satzung ausdrücklich angeführten Zuständigkeiten (z.B. Bestellung und Abberufung der Geschäftsführer, Genehmigung von Voranschlag und Rechnungsabschluss) hinaus die Zuständigkeit zur Beschlussfassung über alle Angelegenheiten der Stiftungsverwaltung, soweit diese nicht durch die Satzung oder durch die Geschäftsordnung den Geschäftsführern oder anderen Personen übertragen waren. Die – aus zwei Mitgliedern bestehende – Geschäftsführung hatte die laufenden Geschäfte im Rahmen der Satzung, der Geschäftsordnung, der Richtlinien für die Geschäftsführung sowie der Kuratoriums- und Ausschussbeschlüsse zu führen.¹⁷

Die Geschäftsordnung enthielt keine Bestimmungen über Derivatивgeschäfte. Für Derivatивgeschäfte war eine Zuständigkeit des Kuratoriums gegeben, weil dieses nach der Satzung über alle nicht ausdrücklich der Geschäftsführung zugewiesenen Stiftungsangelegenheiten zu entscheiden hatte. Ausdrücklich geregelt war hingegen die Zuständig-

¹⁷ Daneben hatten die Geschäftsführer Tätigkeitsberichte, Rechnungsabschlüsse und Budgets zu erstellen und an Kuratoriumssitzungen teilzunehmen.

keit für die Aufnahme von Darlehen und Krediten. Diese bedurften im Falle des Überschreitens betragsmäßig festgelegter Wertgrenzen der Zustimmung des Kuratoriums¹⁸ bzw. des vom Kuratorium gebildeten Ständigen Ausschusses¹⁹.

Die Geschäftsführung informierte den vom Kuratorium gebildeten Ständigen Ausschuss im November 2005 über die grundsätzliche Absicht, eine Cap-Vereinbarung abzuschließen, „um damit längerfristig die günstige Zinssituation für die Finanzierung der Projekte abzusichern“.

(2) Die Geschäftsführung der Stiftung schloss in der Folge im Zeitraum 2006 bis 2008 folgende Derivatgeschäfte ab (jeweils über einen Nominalbetrag²⁰ von 14 Mio. EUR ohne Bindung an ein Grundgeschäft), ohne zuvor das Kuratorium oder den Ständigen Ausschuss vom Inhalt der konkret beabsichtigten Geschäfte nachweislich zu informieren und deren Zustimmung einzuholen:

Tabelle 1: Im Zeitraum 2006 bis 2008 abgeschlossene Derivatgeschäfte

Datum des Abschlusses	Bezeichnung des Derivatgeschäfts ¹	Beschlussfassung des Kuratoriums	Beschlussfassung des Ständigen Ausschusses
15. Februar 2006	Cap und Knock Out Cap (Laufzeit: Februar 2006 bis Februar 2022)	nicht erfolgt	nachträglicher Bericht der Geschäftsführung im März 2006 genehmigt
15. Februar 2006	Swaption (Laufzeit: Februar 2014 bis Februar 2022)	nicht erfolgt	nachträglicher Bericht der Geschäftsführung im März 2006 genehmigt
9. Oktober 2008	Zinsswap (Laufzeit: Oktober 2008 bis Februar 2014)	nicht erfolgt	Geschäftsabschluss nachträglich im Dezember 2008 genehmigt

¹ nähere Details zu diesen Derivatgeschäften siehe TZ 8

Quellen: Stiftung; Darstellung RH

Im März 2006 genehmigte der Ständige Ausschuss einen nachträglichen Bericht der Geschäftsführung über die zuvor (im Februar 2006) bereits erfolgten Geschäftsabschlüsse (Cap und Knock Out Cap; Swaption).

Im Oktober 2008 schloss die Geschäftsführung neuerlich ein Derivatgeschäft (Zinsswap) ab, ohne zuvor die Zustimmung des Kuratoriums oder des Ständigen Ausschusses einzuholen. Auf Grundlage eines erst nach dem Geschäftsabschluss im Dezember 2008 erstellten Berichts der Geschäftsführung genehmigte der Ständige Ausschuss diesen Geschäftsabschluss im Dezember 2008 nachträglich.

¹⁸ Wertgrenze von 1 Mio. ATS (rd. 72.673 EUR) gemäß der bis 2010 geltenden Geschäftsordnung

¹⁹ Wertgrenze von 500.000 ATS (rd. 36.336 EUR) gemäß der bis 2010 geltenden Geschäftsordnung

²⁰ Dieser Betrag liegt der Berechnung der von den Vertragsparteien zu leistenden (Ausgleichs-)Zahlungen zugrunde.

Aufgabenerfüllung durch die Stiftungsorgane

Die Stiftung verfügte über kein Internes Kontrollsystem, das sichergestellt hätte, dass das Kuratorium und der Ständige Ausschuss zeitgerechte Information über alle beabsichtigten zustimmungspflichtigen Geschäftsabschlüsse erhielten und die Geschäftsabschlüsse erst nach ihrer Zustimmung erfolgten.

(3) Im September 2013 schloss die nunmehrige Geschäftsführung mit Zustimmung des Kuratoriums und des Ständigen Ausschusses mit der Bank folgende Vereinbarung über Derivatgeschäfte ab:

Tabelle 2: Vereinbarung vom September 2013 über Derivatgeschäfte			
Datum des Abschlusses	Bezeichnung des Derivatgeschäfts	Beschlussfassung des Kuratoriums	Beschlussfassung des Ständigen Ausschusses
13. September 2013	sofortige Beendigung von Cap, Knock Out Cap und Swaption aus 2006 sowie des Zinsswaps aus 2008 (ursprünglich vereinbarte Laufzeit bis Februar 2022 bzw. Februar 2014)	Zustimmung mit Umlaufbeschluss vom August 2013	Zustimmung mit Beschluss vom 4. September 2013
30. September 2013	neuerlicher Abschluss eines Zinsswaps (Laufzeit: September 2013 bis Februar 2022) mit verringertem Festzinssatz	Zustimmung mit Umlaufbeschluss vom August 2013	Zustimmung mit Beschluss vom 4. September 2013

Quellen: Stiftung; Darstellung RH

Die – nunmehr nach Zustimmung des Kuratoriums und des Ständigen Ausschusses abgeschlossene – Vereinbarung beinhaltete die Beendigung sämtlicher zum damaligen Zeitpunkt bestehender Derivatgeschäfte (Swaption, Cap, Knock Out Cap und Zinsswap aus 2006 bzw. 2008) und den neuerlichen Abschluss eines Zinsswaps (mit einem verringerten Festzinssatz bei gleichbleibendem Nominalbetrag von 14 Mio. EUR). Dies führte zu einem verringerten Risikopotenzial und einem verringerten Aufwand für die Stiftung (siehe TZ 8).

7.2 Der RH kritisierte, dass die Geschäftsführung der Stiftung im Zeitraum 2006 bis 2008 Derivatgeschäfte ohne die nach der Satzung erforderliche vorherige Genehmigung des Kuratoriums abgeschlossen hatte und erachtete eine nachträgliche Berichterstattung oder Vorlage zur Genehmigung durch den Ständigen Ausschuss für nicht ausreichend. Dies vor allem deswegen, weil Derivatgeschäfte keine laufenden Geschäfte der Stiftung waren und nicht in die Zuständigkeit der Geschäftsführung fielen. Vielmehr war eine Zuständigkeit des Kuratoriums gegeben, weil dieses nach der Satzung über alle nicht ausdrücklich der Geschäftsführung zugewiesenen Stiftungsangelegenheiten zu entscheiden hatte. Überdies ändern Derivatgeschäfte die Grundstruktur von Krediten und Darlehen und bedurften auch deshalb – ebenso

wie die in der Geschäftsordnung ausdrücklich geregelten Darlehen – der Zustimmung des Kuratoriums bzw. des Ständigen Ausschusses.

Erst im Jahr 2013 hielt die nunmehrige Geschäftsführung die Satzung ein, indem sie vor Geschäftsabschluss die Zustimmung des Kuratoriums und des Ständigen Ausschusses einholte.

Der RH beurteilte weiters kritisch, dass die Stiftung über kein Internes Kontrollsystem verfügte, das die zeitgerechte Information des Kuratoriums und des Ständigen Ausschusses von beabsichtigten zustimmungspflichtigen Geschäften sicherstellte.

Der RH empfahl dem Kuratorium der Stiftung zu prüfen, ob Ersatzansprüche gegen die frühere Geschäftsführung aus dem Abschluss der Derivatgeschäfte (2006 und 2008) ohne vorangegangene umfassende Information und Zustimmung des Kuratoriums bestehen. Allenfalls bestehende Ersatzansprüche wären zeitgerecht geltend zu machen.

Der RH empfahl der Stiftung, ein Internes Kontrollsystem einzurichten, um sicherzustellen, dass die Geschäftsführung das Kuratorium und den Ständigen Ausschuss vor dem Abschluss zustimmungspflichtiger Geschäfte zeitgerecht informiert und in den Entscheidungsprozess einbindet.

7.3 Die Stiftung teilte in ihrer Stellungnahme mit, die Prüfung etwaiger Ersatzansprüche gegen frühere Geschäftsführer einem Rechtsanwalt zu übertragen.

8.1 (1) Die von der Geschäftsführung der Stiftung in den Jahren 2006 und 2008 abgeschlossenen Derivatgeschäfte (siehe Tabelle 1, TZ 7) bezogen sich jeweils auf einen Nominalbetrag von 14 Mio. EUR und waren nicht an eines oder mehrere Darlehen der Stiftung (Grundgeschäfte) gebunden. Es war nicht dokumentiert, warum die Stiftung diesen Nominalbetrag vereinbarte. Der Nominalbetrag und die Laufzeit korrespondierten nicht mit laufenden Darlehen und Krediten der Stiftung. Referenzzinssatz war jeweils der 3-Monats-EURIBOR.

- Gemäß dem Cap und Knock Out Cap vom Februar 2006 glich bzw. gleicht die Bank der Stiftung von Februar 2006 bis Februar 2022 quartalsweise die Differenz zwischen dem Referenzzinssatz und dem mit 4,50 % festgelegten Capzinssatz aus, sofern der Referenzzinssatz 4,50 % überstieg.²¹ Die Bank hatte jedoch keine Zahlungen zu

²¹ Es war die Zinsdifferenz bezogen auf den Nominalbetrag von 14 Mio. EUR an einem vereinbarten Feststellungstag (für das jeweilige Quartal) maßgeblich.

Aufgabenerfüllung durch die Stiftungsorgane

leisten, wenn der Referenzzinssatz an dem vereinbarten Feststellungstag 6,50 % erreichte oder überschritt (Knock-Out-Zinssatz).

- Gemäß der mit dem Cap und dem Knock Out Cap verbundenen Swaption vom Februar 2006 konnte die Bank am 13. Februar 2014 eine Option auf einen Zinsswap ausüben. Nach diesem Zinsswap (Laufzeit Februar 2014 bis Februar 2022) hatte die Stiftung quartalsweise die Differenz²² zwischen dem Referenzzinssatz und dem vereinbarten Fixzinssatz von 4,50 % auszugleichen, sofern der Referenzzinssatz am vereinbarten Feststellungstag 4,50 % unterschritt. Hingegen hatte die Bank die Differenz zwischen diesen Zinssätzen auszugleichen, sofern der Referenzzinssatz am Feststellungstag 4,50 % überschritt. Die Stiftung übernahm mit der Swaption das Risiko, dass der Referenzzinssatz von Februar 2014 bis Februar 2022, demnach in einem beim Geschäftsabschluss noch fernen Zeitraum, den vereinbarten Fixzinssatz von 4,50 % unterschreiten würde.
- Gemäß dem im Oktober 2008 abgeschlossenen Zinsswap (Laufzeit Oktober 2008 bis Februar 2014 mit vorzeitigen Beendigungsmöglichkeiten für die Bank ab August 2010²³) hatte die Stiftung quartalsweise die Differenz²⁴ zwischen dem Referenzzinssatz und dem vereinbarten Fixzinssatz von 4,15 % auszugleichen, sofern der Referenzzinssatz am vereinbarten Feststellungstag 4,15 % unterschritt. Hingegen hatte die Bank die Differenz zwischen diesen Zinssätzen auszugleichen, sofern der Referenzzinssatz am Feststellungstag 4,15 % überschritt. Die Geschäftsführung der Stiftung hatte beim Abschluss dieses Zinsswaps die Erwartung, dass der Referenzzinssatz (3-Monats-EURIBOR) in den folgenden Jahren weiter ansteigen, jedenfalls aber über 4,15 % liegen würde, und übernahm das Risiko, dass der Referenzzinssatz von Oktober 2008 bis Februar 2014 den vereinbarten Fixzinssatz von 4,15 % unterschreiten würde.

Die Zahlungen aus den Derivatgeschäften erfolgten quartalsweise zu in den Vereinbarungen festgelegten Fälligkeitsterminen. Über diese Zahlungen hinaus leistete keiner der Vertragsteile eine Prämie (Prämienneutralität).²⁵

²² basierend auf dem Nominalbetrag von 14 Mio. EUR

²³ Die Bank hatte die Möglichkeit, den Zinsswap in jedem Quartal ab August 2010 zu beenden.

²⁴ basierend auf dem Nominalbetrag von 14 Mio. EUR

²⁵ Die von der Bank an die Stiftung zu leistende Prämie (für die Swaption) war genauso hoch wie die von der Stiftung an die Bank zu leistende Prämie (für den Cap und den Knock Out Cap) und hatte dasselbe Fälligkeitsdatum, so dass im Ergebnis Prämienneutralität bestand.



Aufgabenerfüllung durch die
Stiftungsorgane

BMWF

Österreichische Studentenförderungstiftung

(2) Die Geschäftsführung informierte das Kuratorium und den Ständigen Ausschuss ab 2005 dahingehend, dass die Derivatgeschäfte der „prämienneutralen Absicherung der günstigen Zinssituation für die Finanzierung von Projekten“ dienen würden. Eine Darstellung und Bewertung des Risikos für die Stiftung bei Absinken des Referenzzinssatzes und einer Optionsannahme der Swaption durch die Bank war in dieser Information nicht enthalten. Die Geschäftsführung erwähnte insbesondere nicht die Risiken der Swaption (3-Monats-EURIBOR Referenzzinssatz gegen Fixzinssatz von 4,50 %), die sich aus der Option für die Bank und dem zeitlichen Abstand zwischen dem Vertragsabschluss (2006) und der vereinbarten Laufzeit (von 2014 bis 2022) ergaben.

(3) Aufgrund der Entwicklung des Referenzzinssatzes erfolgten von Februar 2006 bis September 2013 (Beendigung durch Vereinbarung mit der Bank) folgende Zahlungen:

In den Jahren 2007 und 2008 erhielt die Stiftung Zahlungen aus dem Cap in der Höhe von rd. 33.000 EUR, weil der Referenzzinssatz den vereinbarten Fixzinssatz von 4,50 % überstieg. Hingegen ergab sich für die Stiftung aus dem im Jahr 2008 abgeschlossenen Zinsswap bis zu dessen Beendigung im September 2013 ein negativer Saldo von 2,06 Mio. EUR, weil der Referenzzinssatz den vereinbarten Fixzinssatz von 4,15 % infolge der durch die Finanzkrise ausgelösten Zinsentwicklung ab Mai 2009 durchwegs unterschritt.

Tabelle 3: Aufwand und Ertrag aus den 2006 und bis 2008 abgeschlossenen Derivatgeschäften

	Ertrag der Stiftung	Aufwand der Stiftung	Saldo von Aufwand und Ertrag
Cap und Knock Out Cap (Laufzeit: Februar 2006 bis zur vorzeitigen Beendigung im September 2013)	+ 33.000 EUR	0 EUR	+ 33.000 EUR
Zinsswap (Laufzeit: Oktober 2008 bis zur vorzeitigen Beendigung im September 2013)	+ 16.900 EUR	- 2,08 Mio. EUR	- 2,06 Mio. EUR
Summe	+ 49.900 EUR	- 2,08 Mio. EUR	- 2,03 Mio. EUR

Quellen: Stiftung; Darstellung RH

Für die Stiftung ergab sich demnach aus den in den Jahren 2006 und 2008 abgeschlossenen Derivatgeschäften bis zu deren Beendigung im September 2013 ein saldierter Aufwand von rd. 2,03 Mio. EUR (siehe Abbildung 3 im Anhang).

Aufgabenerfüllung durch die Stiftungsorgane

Die im September 2013 zwischen der Stiftung und der Bank abgeschlossene Vereinbarung – zur Verringerung der laufenden Zahlungen und zur Begrenzung des Risikos – beendete sämtliche zum damaligen Zeitpunkt bestehenden Derivate (Swaption, Cap, Knock Out Cap und Zinsswap).

Gleichzeitig schloss die Stiftung neuerlich einen Zinsswap mit einem verringerten Festzinssatz, dem 3-Monats-EURIBOR als Referenzzinssatz und einem unveränderten Nominalbetrag von 14 Mio. EUR bis ins Jahr 2022 ab.²⁶ Dieser Zinsswap hatte für die Stiftung bereits im Zeitpunkt seines Abschlusses einen negativen Barwert, weil der Referenzzinssatz (3-Monats-EURIBOR) den vereinbarten Festzinssatz unterschritt und ein Ansteigen des Referenzzinssatzes nicht zu erwarten war. Die Stiftung schloss die Vereinbarung mit der Bank unter Beiziehung externer Berater ab, denen sie Honorare von rd. 220.000 EUR leistete.

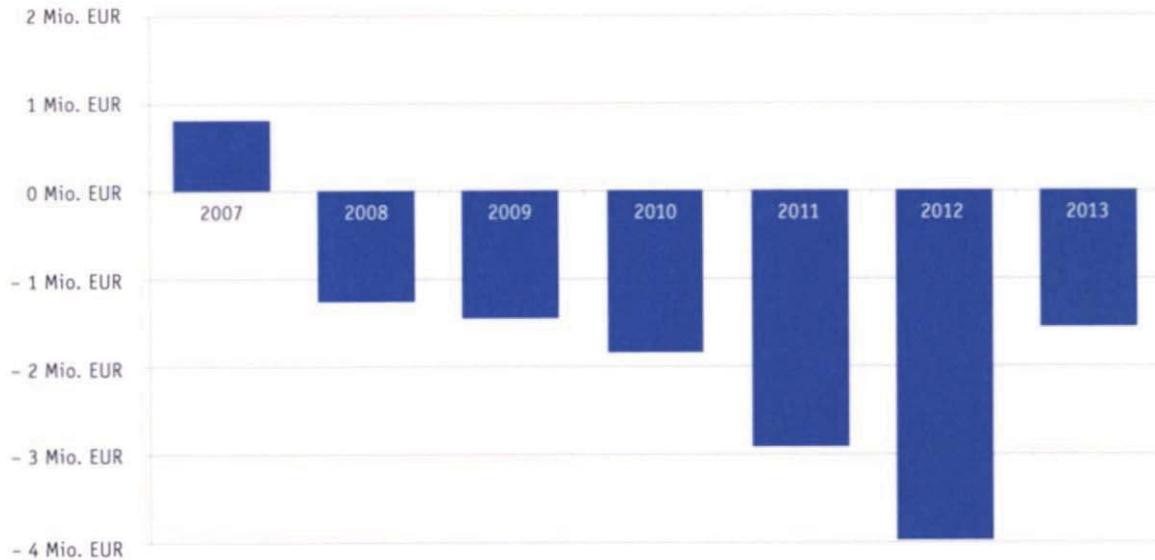
Aus dem im September 2013 abgeschlossenen Zinsswap musste die Stiftung bis Oktober 2014 aufgrund des den vereinbarten Festzinssatz unterschreitenden Referenzzinssatzes (3-Monats-EURIBOR) Zahlungen in der Höhe von rd. 380.000 EUR an die Bank leisten.

Im Zeitraum von Februar 2006 bis Oktober 2014 ergab sich für die Stiftung aus den Derivatивgeschäften ein saldierter Gesamtaufwand von 2,41 Mio. EUR: 2,03 Mio. EUR bis September 2013 (siehe Tabelle 3) und 380.000 EUR von September 2013 bis Oktober 2014.

(4) Die Barwerte der von der Stiftung abgeschlossenen Derivatивgeschäfte stellten sich seit 2007 wie folgt dar:

²⁶ Im Zuge der Verhandlungen einigte sich die Stiftung mit der Bank auch über eine Zinssatzreduktion bei einem bestehenden Darlehen.

Abbildung 1: Barwerte der Derivatgeschäfte jeweils zum 31. Dezember



Quellen: Stiftung; Darstellung RH

Die Barwerte der Derivatgeschäfte waren im Jahr 2007 aufgrund des höheren (4,50 % übersteigenden) Referenzzinssatzes (3-Monats-EURIBOR) positiv. Hingegen waren die Barwerte aufgrund des infolge der Finanzkrise fallenden und 4,50 % bzw. 4,15 % unterschreitenden 3-Monats-EURIBOR ab 2008 durchwegs negativ. Sie erreichten bis 2012 einen Wert von minus 3,97 Mio. EUR. Die Bank informierte die Geschäftsführung der Stiftung regelmäßig mittels Aufstellung und Bewertung über die Barwerte der Derivatgeschäfte. Diese waren in den Bilanzen der Jahre 2007 bis 2011 jedoch nicht dargestellt. Eine sich am Barwert orientierende Rückstellung für die aus den Derivatgeschäften voraussichtlich an die Bank zu leistenden Zahlungen war erstmals in der Bilanz des Jahres 2012 enthalten (siehe TZ 11).

8.2 (1) Der RH verwies vorab auf seine wesentlichen Prüfungsaussagen bzw. Empfehlungen zum Management von Derivaten aus früheren Gebarungsüberprüfungen betreffend das Finanzierungs- und Veranlagungsmanagement von ausgewählten Gebietskörperschaften (siehe u.a. Berichte des RH: Reihe Bund 2009/14, Reihe Oberösterreich 2013/1 oder Reihe Salzburg 2014/6):

- Derivatgeschäfte wären hinsichtlich Nominalbetrag, Währung und Laufzeit an bestehende Grundgeschäfte zu binden und unter Beachtung der vorgegebenen Risikolimits nur zu Absicherungszwecken abzuschließen. Die Durchführung von Derivatgeschäften zu reinen Spekulationszwecken kann nicht gerechtfertigt werden.

Aufgabenerfüllung durch die Stiftungsorgane

- Bei Absicherungsgeschäften, die nicht unmittelbar mit dem Grundgeschäft, sondern zeitversetzt abgeschlossen werden, sollten zur Beurteilung der zwischenzeitlichen Änderungen des Marktumfelds vor dem Abschluss grundsätzlich aktuelle Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt werden.

(2) Der RH hielt zu den überprüften Derivatgeschäften der Stiftung kritisch fest, dass die Derivatgeschäfte aus 2006 und 2008 hinsichtlich Nominalbetrag und Laufzeit nicht an bestehende Grundgeschäfte gebunden waren und weder der Nominalbetrag noch die Laufzeiten mit laufenden Darlehen und Krediten der Stiftung korrespondierten. Aufgrund der mangelnden Bindung an Grundgeschäfte und der Kombination Swaption mit Cap/Knock Out Cap waren die Derivatgeschäfte als spekulativ und risikoreich zu bezeichnen. Der RH betonte in diesem Zusammenhang kritisch die finanziellen Nachteile (saldierter Aufwand von rd. 2,03 Mio. EUR) für die Stiftung.

Der RH beurteilte die in den Jahren 2006 und 2008 abgeschlossenen Derivatgeschäfte auch deshalb kritisch, weil die Prämienneutralität gegenüber der von der Geschäftsführung angestrebten Zinssicherung (Absicherungszweck) im Vordergrund stand. Diesbezüglich wies der RH darauf hin, dass der im Oktober 2008 abgeschlossene Zinsswap wegen der der Bank eingeräumten vorzeitigen Beendigungsmöglichkeiten (ab August 2010) zur Zinssicherung nicht geeignet war. Überdies waren die im Jahr 2006 abgeschlossenen Derivatgeschäfte (Swaption in Kombination mit Cap/Knock Out Cap) nur eingeschränkt zur Zinssicherung geeignet. Die Bank als Käuferin der Swaption und Optionsnehmerin hätte im Jahr 2014 entscheiden können, ob sie bei – für sie vorteilhaftem – niedrigem Zinsniveau (3-Monats-EURIBOR weit unter 4,50 %) den Zinsswap annimmt oder bei einem – für sie nachteiligen – hohem Zinsniveau nicht annimmt. Die Stiftung wäre bei einem niedrigen Zinsniveau ab dem Jahr 2014 (3-Monats-EURIBOR unter 4,50 %) zu Zahlungen an die Bank verpflichtet gewesen. Hingegen hätte sie bei hohem Zinsniveau voraussichtlich keine Zahlungen der Bank erhalten.

Unter Hinweis auf seine Prüfungsaussagen bzw. Empfehlungen aus Anlass früherer Gebarungsüberprüfungen empfahl der RH der Stiftung, für allfällige zukünftige Derivatgeschäfte eine Bindung hinsichtlich Nominalbetrag und Laufzeit an bestehende Grundgeschäfte. Derivatgeschäfte sollten ausschließlich Absicherungszwecken dienen und für diese angestrebten Zwecke geeignet sein. Vor ihrem Abschluss wäre eine fundierte Risikostrategie zu entwickeln.



Aufgabenerfüllung durch die
Stiftungsorgane

BMWF

Österreichische Studentenförderungstiftung

(3) Der RH wies kritisch auf den mangelhaften Informationsfluss zwischen den Stiftungsorganen betreffend die Zielsetzungen und Risiken der Derivatgeschäfte hin. Er empfahl der Stiftung, Maßnahmen zur Risikoidentifikation bei Vertragsabschlüssen auszuarbeiten und deren Umsetzung durch die Organe zu gewährleisten.

(4) Der RH nahm das Bemühen der Stiftung durch die Vereinbarung mit der Bank im September 2013 zur Minderung der finanziellen Nachteile aus den Derivatgeschäften und zur – im Vergleich zu den ursprünglichen Derivatgeschäften – Minderung des laufenden Aufwands zur Kenntnis. Die Stiftung hatte jedoch wegen des niedrigen Referenzzinssatzes (3-Monats-EURIBOR) weiterhin Zahlungen an die Bank (bis Oktober 2014 rd. 380.000 EUR) zu leisten. Der RH wies weiters kritisch darauf hin, dass erhebliche Beratungskosten anfielen (rd. 220.000 EUR) und auch weiterhin hinsichtlich Nominalbetrag und Laufzeit keine Bindungen an bestehende Grundgeschäfte bestanden.

8.3 *Die Stiftung führte in ihrer Stellungnahme aus, dass sie die 2006 und 2008 abgeschlossenen Derivatgeschäfte im Jahr 2013 neu verhandelt habe. Dies habe eine deutliche Verbesserung der Konditionen bewirkt. Die Stiftung habe die Beendigung der Geschäfte ohne verbesserten Neuausschluss geprüft, jedoch als nachteiliger verworfen. Maßnahmen zur Risikoidentifikation bei Vertragsabschlüssen würden intern geprüft. Der Abschluss neuer Derivatgeschäfte sei derzeit nicht vorgesehen. Es bestehe die Absicht, etwaige künftige Derivatgeschäfte an konkrete Grundgeschäfte zu binden.*

8.4 Der RH bekräftigte seine Empfehlung, allfällige künftige Derivatgeschäfte ausschließlich zu Absicherungszwecken abzuschließen und hinsichtlich Nominalbetrag und Laufzeit an bestehende Grundgeschäfte zu binden.

Veräußerung von
Liegenschaften

Wien VIII, Alser Straße

9.1 Die Liegenschaft Wien VIII, Alser Straße 33 (Standort eines ehemaligen Studentenheims) befand sich im Eigentum der Stiftung. Im Jahr 2007 räumte sie der Immobiliengesellschaft einer auf der Nachbarliegenschaft angesiedelten Privatklinik ein Baurecht für 99 Jahre zur Betriebserweiterung ein. Neben einer Einmalzahlung von 480.000 EUR vereinbarten die Vertragspartner außerdem einen jährlich an die Stiftung zu bezahlenden Bauzins von 90.000 EUR, der sich jährlich um 1,20 % gegenüber dem für das Vorjahr zu bezahlenden Bauzins erhöhte (Wertsicherung).

Aufgabenerfüllung durch die Stiftungsorgane

Im Jahr 2011 beauftragte die Stiftung einen Gutachter mit der Marktwertermittlung dieser – in guter Wohnlage befindlichen – Liegenschaft. Grundlage für die Wertermittlungen waren das Liegenschaftsbewertungsgesetz bzw. die ÖNORM B 1802 (Liegenschaftsbewertung). Den Marktwert der Liegenschaft – ohne Berücksichtigung des Baurechts – ermittelte der Gutachter in einem Vergleichswertverfahren mit 2,32 Mio. EUR.

Der Gutachter ermittelte den Barwert des Baurechts mit 2,30 Mio. EUR (Ertragswertverfahren). Als Kapitalisierungszinssatz nahm er 4 % an. Der während der restlichen Nutzungsdauer (94 Jahre) unterstellte unveränderte jährliche Reinertrag war 94.400 EUR (siehe Abbildung 4 im Anhang).

Im Mai 2012 veräußerte die Stiftung die Liegenschaft nach Beschlussfassung im Kuratorium auf Grundlage der vom Gutachter ermittelten Marktwerte um einen Kaufpreis von 2,72 Mio. EUR an den Baurechtsnehmer, die Immobiliengesellschaft einer auf der Nachbarliegenschaft angesiedelten Privatklinik.

Die Stiftungsorgane nahmen keine komplexere Beurteilung der Angemessenheit des Kaufpreises im Hinblick auf den bereits bestehenden Baurechtsvertrag und den für den Kaufinteressenten gegenüber dem Vergleichswert erhöhten Wert der Liegenschaft (Erweiterungsmöglichkeit der auf dem Nachbargrundstück betriebenen Privatklinik) vor.

Ausgehend von der möglichen Bandbreite eines Kalkulationszinssatzes zwischen 3 % und 5 %²⁷ und der vereinbarten Wertsicherung des Bauzinses (Erhöhung jährlich um 1,20 %) ergaben sich in einem dynamischen Verfahren der Investitionsrechnung (laut Berechnung des RH) Barwerte der Bauzinszahlungen aus dem Baurechtsvertrag zwischen 2,43 Mio. EUR und 4,28 Mio. EUR (siehe Abbildung 5 im Anhang). Der von der Stiftung erzielte Verkaufspreis von 2,72 Mio. EUR lag innerhalb der vom RH ermittelten Bandbreite der Barwerte, jedoch nahe an deren unterem Ende.

- 9.2** Der RH vermisste bei der Liegenschaftstransaktion Alser Straße weitreichendere betriebswirtschaftliche Überlegungen hinsichtlich des Zeitpunkts der Veräußerung und der Höhe des Verkaufspreises. Die Stiftung veräußerte zwar die Liegenschaft zu einem höheren Preis, als der von ihr beauftragte Gutachter in seiner Marktwertermittlung festge-

²⁷ Diese Bandbreite zog der RH für seine Berechnung vor dem Hintergrund einer Empfehlung des Hauptverbands der allgemein beeideten und gerichtlich zertifizierten Sachverständigen Österreichs heran. Bei einer Wohnliegenschaft in guter Lage sieht diese Empfehlung Kapitalisierungszinssätze zwischen 3 % und 5 % vor.

