



taten im Zuständigkeitsbereich der 14 Bundespolizeidirektionen zeigte im Verhältnis zu den Gesamtzahlen Österreichs folgendes Bild:

**Tabelle 8: Angezeigte Straftaten bei den 14 Bundespolizeidirektionen**

| Jahr | Anzeigen Österreich | Anzeigen aller BPD | Anteil BPD an Österreich |
|------|---------------------|--------------------|--------------------------|
|      |                     |                    | in %                     |
| 2007 | 594.240             | 330.740            | 55,66                    |
| 2008 | 572.695             | 323.774            | 56,54                    |
| 2009 | 591.597             | 339.933            | 57,46                    |
| 2010 | 535.745             | 311.142            | 58,08                    |
| 2011 | 540.007             | 306.254            | 56,71                    |

Quellen: BMI (Sicherheitsbericht); RH

Die Zahl der angezeigten Straftaten war im Bereich der Ballungszentren deutlich höher als im übrigen Bundesgebiet: Auf 14 von 100 Behördensprengel der erstinstanzlichen Sicherheitsbehörden entfielen deutlich mehr als die Hälfte aller angezeigten Straftaten.

(3) Ein Vergleich der angezeigten Straftaten im Verhältnis zur Personalausstattung in den Stadtpolizeikommanden der vier größten Landeshauptstädte (außer Wien) und in den übrigen Bezirks- und Stadtpolizeikommanden im jeweiligen Bundesland zeigte folgendes Bild:

**Personalausstattung  
der Sicherheitsexekutive**

**Tabelle 9: Verhältnis angezeigte Straftaten (2011) zu Exekutivbediensteten (in VBÄ)  
in Landeshauptstadt und Bundesland (Stichtag 1. Jänner 2011)**

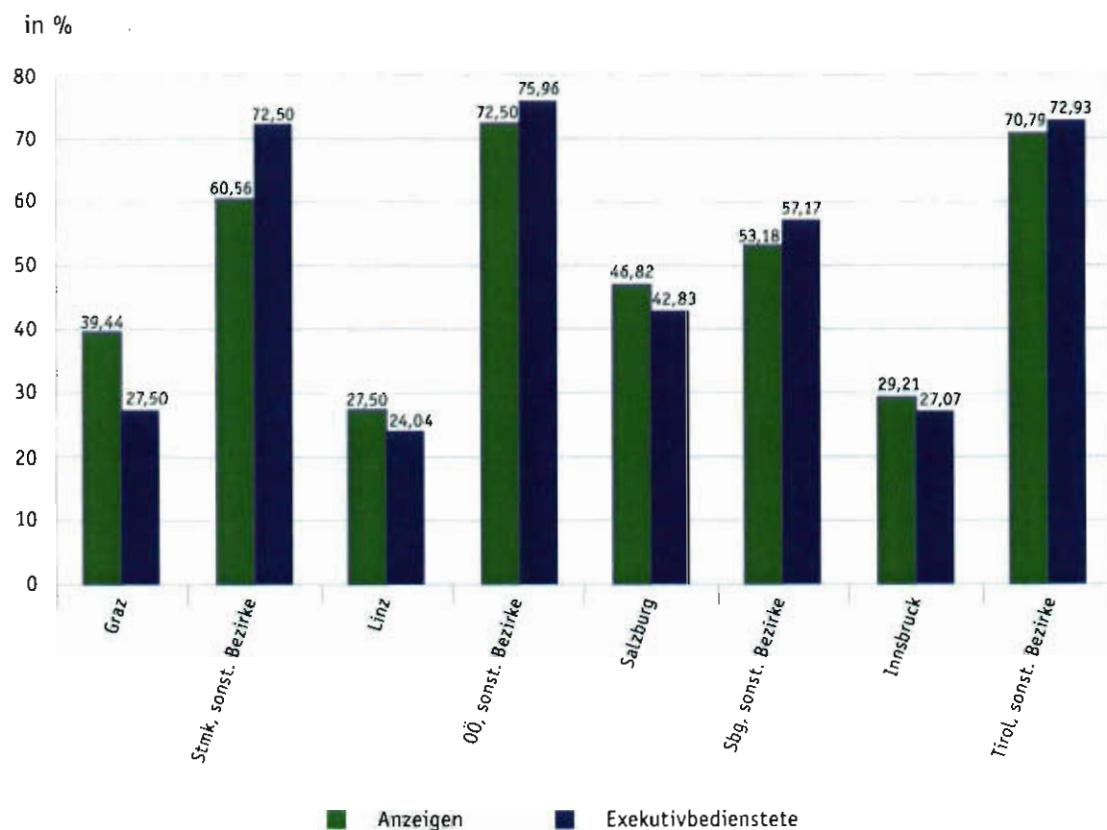
|   | Anzeigen      | Anteil       | Exekutiv-<br>bedienstete |              | Anteil |
|---|---------------|--------------|--------------------------|--------------|--------|
|   |               |              | Anzahl                   | in %         |        |
| <b>Graz</b>                               | <b>21.878</b> | <b>39,44</b> | <b>688,20</b>            | <b>27,50</b> |        |
| Steiermark, sonstige Bezirke <sup>1</sup> | 33.594        | 60,56        | 1.813,90                 | 72,50        |        |
| <b>Linz</b>                               | <b>18.558</b> | <b>27,50</b> | <b>626,24</b>            | <b>24,04</b> |        |
| Oberösterreich, sonstige Bezirke          | 48.919        | 72,50        | 1.978,28                 | 75,96        |        |
| <b>Salzburg</b>                           | <b>14.490</b> | <b>46,82</b> | <b>446,80</b>            | <b>42,83</b> |        |
| Salzburg, sonstige Bezirke                | 16.458        | 53,18        | 596,33                   | 57,17        |        |
| <b>Innsbruck</b>                          | <b>13.418</b> | <b>29,21</b> | <b>372,38</b>            | <b>27,07</b> |        |
| Tirol, sonstige Bezirke                   | 32.526        | 70,79        | 1.003,37                 | 72,93        |        |

<sup>1</sup> sonstige Stadtpolizeikommanden und Bezirkspolizeikommanden im Bundesland

Quellen: BMI; RH

Grafisch aufbereitet stellt sich der Vergleich zwischen dem Anteil an angezeigten Straftaten und an Exekutivbediensteten in den vier größten Landeshauptstädten (außer Wien) und den sonstigen Bezirken des jeweiligen Bundeslandes wie folgt dar:

Abbildung 2: Prozentueller Vergleich angezeigte Straftaten (2011) zu Exekutivbediensteten (in VBÄ) in Landeshauptstadt und Bundesland (Stichtag 1. Jänner 2011)



Quellen: BMI; RH

In allen vier dargestellten Landeshauptstädten Graz, Linz, Salzburg und Innsbruck lag der Anteil an Exekutivbediensteten unter dem Anteil der angezeigten Straftaten. Die stärkste Divergenz bestand in Graz, wo 39,44 % der auf die Steiermark entfallenden Straftaten zu bewältigen waren und 27,5 % des den Bezirks- und Stadtpolizeikommanden zugehörenden Personals zur Verfügung standen.

**10.2** Der RH wies auf den im Verhältnis zum Deliktsanfall geringeren Personalanteil in den fünf größten Städten Österreichs, insbesondere in Wien und Graz, hin.

Er empfahl dem BMI, die Personalsituation in den Ballungszentren unter Heranziehung nachvollziehbarer Belastungskriterien zu evaluieren (vgl. auch TZ 9) und die Personalstände (Soll und Ist) allenfalls durch Umschichtungen aus wenig belasteten Bereichen zu erhöhen.

**10.3 Das BMI teilte mit, dass es entsprechende Überlegungen zur Entwicklung eines objektiven, gesamtheitlichen Systems für die Personalausstattung und die Personalsteuerung anstelle; dies auf Basis der zu definierenden sicherheitsdienstlichen Grundversorgung in den jeweiligen Bereichen in Verbindung mit relativ unbeeinflussbaren Belastungsfaktoren (wie z.B. Kriminalstatistik, Elektronische Dienstdokumentation) unter Einbeziehung weiterer maßgeblicher Kriterien, wie der Abdeckung überregionaler, regionaler und lokal erforderlicher Maßnahmen, der flächendeckenden Verfügbarkeit erforderlicher spezialierter Bediensteter sowie der Demografie, Infrastruktur und Topografie.**

## Personalmanagement

Aufbau der AGM-Struktur nach der Schengen-Erweiterung

**11.1 (1) Infolge der Schengen-Erweiterung mit 21. Dezember 2007 setzte das BMI zur Kompensation des Wegfalls der Grenzkontrollen und der Überwachung der grünen Grenze Ausgleichsmaßnahmen (AGM)<sup>14</sup> im Bereich der Grenzräume, der Hauptverkehrsachsen und der Ballungsräume. Dafür war eine Anpassung der Dienststellenstruktur und der Personalausstattung vorgesehen. Nach der ursprünglichen Planung sollte die Umstrukturierung mit 31. Dezember 2008 abgeschlossen sein. Als soziale Abfederung war einheitlich für alle betroffenen Bediensteten das Wirksamwerden der Wahrungsbestimmungen nach § 113e des Gehaltsgesetzes 1956 mit 1. Jänner 2009 vorgesehen.**

Der seit dem Jahr 1990 bestehende Assistenzeinsatz des Bundesheeres in den Grenzbezirken der Bundesländer Burgenland und Niederösterreich wurde zwar im Zuge der Schengen-Erweiterung beendet, ab 22. Dezember 2007 erfolgte jedoch ein weiterer Assistenzeinsatz zur Unterstützung der Sicherheitsbehörden nach der Schengen-Erweiterung, welcher bis 16. Dezember 2011 dauerte. Der RH hatte in diesem Zusammenhang im Jahr 2009 eine Gebarungsüberprüfung<sup>15</sup> und im Jahr 2012 eine Follow-up-Überprüfung<sup>16</sup> durchgeführt.

**(2) Mit 1. Jänner 2008 leitete das BMI den Umbau der Dienststellenstruktur – weg von der Grenzkontrolle und -überwachung hin zu einer AGM-Struktur – und damit verbunden auch der Personalstruktur**

<sup>14</sup> Ausgleichsmaßnahmen waren alle sicherheitsdienstlichen Maßnahmen im Binnenland zur Verhinderung und Bekämpfung spezifischer kriminalpolizeilicher, fremdenpolizeilicher und sonstiger verwaltungspolizeilicher Delikte nach dem Wegfall der Grenzkontrollen. Aufgabe der AGM-Dienststellen war es also, den Wegfall der Grenzkontrollen auszugleichen und die allgemeinen Polizeiinspektionen von fremdenrechtlichen Aufgaben, v.a. in Ostösterreich, zu entlasten.

<sup>15</sup> Reihe Bund 2010/4

<sup>16</sup> Reihe Bund 2013/1

tur ein (Phase 1). Ausgangsbasis für die Neustrukturierung waren die bisherigen Grenzdienststellen. Es erfolgten erste Systemisierungen im Hinblick auf die künftige Dienststellenstruktur. Während der Umhau-phase blieben aber die Bewertungen der bisherigen Funktionsinhaber (z.B. der Kommandanten, Stellvertreter und Sachbearbeiter der Grenzpolizeiinspektionen) unverändert.

Das BMI leitete die Phase 2 – Aufbau der AGM-Struktur im Bereich des Transitstreckennetzes und der Ballungszentren – mit 1. Juli 2009 ein und verschob den Abschluss der Umstrukturierung – und damit verbunden das Wirksamwerden der besoldungsrechtlichen Auswirkungen nach § 113e des Gehaltsgesetzes 1956 – auf 1. Juli 2011.

Die Umsetzung der AGM-spezifischen Maßnahmen im Grenzbereich leitete das BMI im Jänner 2011 ein. Mit Ablauf des 30. Juni 2011 löste es – mit wenigen Ausnahmen – alle Grenzpolizeiinspektionen auf und leitete diese in die entsprechenden Nachfolgedienststellen über (vgl. TZ 12).

(3) Seit 1. Jänner 2008 hatte das BMI im Rahmen des Ausbaus der AGM-Struktur bundesweit rd. 40 AGM-Dienststellen und rd. 50 AGM-Sachbereiche<sup>17</sup> bei bestehenden Dienststellen (vgl. dazu TZ 13) eingerichtet.

**11.2** Der RH kritisierte, dass das BMI im Zusammenhang mit der Schengen-Erweiterung keine ausreichenden, mit dem Erweiterungsdatum wirksam werdenden organisatorischen und personellen Maßnahmen getroffen hatte. Erst mit 3,5-jähriger Verspätung (Mitte 2011 statt Ende 2007) waren Dienststellenstruktur und Planstellen den neuen Anforderungen durch die Schengen-Erweiterung angepasst worden.

Der RH empfahl dem BMI sicherzustellen, dass bei künftig absehbaren Veränderungen in den Aufgabenstellungen der Polizei rechtzeitig klare Konzepte zur Bewältigung neuer Herausforderungen erstellt und diese zügig umgesetzt werden.

**11.3** *Das BMI teilte mit, dass es die Empfehlung zur Kenntnis nehme. Zu den Hintergründen der Vorgangsweise im Zusammenhang mit der Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen aufgrund der Schengen-Erweiterung habe es im Rahmen der diesbezüglichen gesonderten Prüfungen des RH ausführlich Stellung genommen.<sup>18</sup>*

<sup>17</sup> in bestehenden Polizei- und Fachinspektionen außerhalb der AGM-Struktur eingerichtete Sachbereiche mit AGM-Aufgaben

<sup>18</sup> Assistenzeinsatz des Bundesheeres im Grenzgebiet (Reihe Bund 2010/4); Assistenzeinsatz des Bundesheeres im Grenzgebiet Follow-up-Überprüfung (Reihe Bund 2013/2)

## Personalmanagement

**12.1** Mit Wirkung vom 1. Juli 2011 hatte das BMI die Dienststellen und Planstellen zur Umstellung des Wachkörpers Bundespolizei auf die AGM-Struktur endgültig festgelegt. Die nachstehende Tabelle zeigt die Personalausstattung des Grenzdienstes zum 1. Jänner 2007 und der Nachfolgeorganisation zum 1. Jänner 2012. In den vom RH aufgrund der vom BMI übermittelten Personalstandslisten errechneten Zahlen der Nachfolgeorganisation sind die Polizeiinspektionen-AGM, die Grenzpolizeiinspektionen, die Polizeiinspektionen bei den Erstaufnahmestellen (EAST) und die Polizeikooperationszentren, nicht jedoch die AGM-Sachbereiche bei schon bestehenden Dienststellen (TZ 13), enthalten.

**Tabelle 10: Grenzdienst zum 1. Jänner 2007 und Nachfolgeorganisation (ohne AGM-Sachbereiche) zum 1. Jänner 2012 (jeweils Soll- und Iststände in VBÄ)**

|                   | Grenzdienst<br>(1.1.2007) |                 | Nachfolge-organisation<br>(ohne AGM-Sachbereiche) |                 | Abweichung     |             |                   |             | Differenz              |             |
|-------------------|---------------------------|-----------------|---|-----------------|----------------|-------------|-------------------|-------------|------------------------|-------------|
|                   | Soll                      | Ist             | Soll  | Ist             | Soll           |             | Ist               |             | Ist/Soll<br>(1.1.2012) |             |
|                   |                           |                 |   |                 | absolut        | in %        | absolut           | in %        | absolut                | in %        |
| Burgenland        | 869,00                    | 905,78          | 262,00  | 331,68          | - 607          | - 70        | - 574,10          | - 63        | + 69,68                | + 27        |
| Kärnten           | 346,00                    | 331,33          | 149,00  | 139,55          | - 197          | - 57        | - 191,78          | - 58        | - 9,45                 | - 6         |
| Niederösterreich  | 1.012,00                  | 938,40          | 325,00  | 497,80          | - 687          | - 68        | - 440,60          | - 47        | + 172,80               | + 53        |
| Oberösterreich    | 194,00                    | 181,75          | 111,00  | 106,93          | - 83           | - 43        | - 74,82           | - 41        | - 4,07                 | - 4         |
| Salzburg          | 47,00                     | 46,65           | 109,00  | 83,30           | + 62           | + 132       | + 36,65           | + 79        | - 25,70                | - 24        |
| Steiermark        | 410,00                    | 352,80          | 109,00  | 129,10          | - 301          | - 73        | - 223,70          | - 63        | + 20,10                | + 18        |
| Tirol             | 81,00                     | 75,00           | 87,00   | 85,38           | + 6            | + 7         | + 10,38           | + 14        | - 1,62                 | - 2         |
| Vorarlberg        | 292,00                    | 278,30          | 67,00   | 75,90           | - 225          | - 77        | - 202,40          | - 73        | + 8,90                 | + 13        |
| Wien              | -                         | -               | 75,00   | 52,50           | -              | -           | -                 | -           | - 22,50                | - 30        |
| <b>Österreich</b> | <b>3.251,00</b>           | <b>3.110,01</b> | <b>1.294,00</b>                                   | <b>1.502,14</b> | <b>- 1.957</b> | <b>- 60</b> | <b>- 1.607,87</b> | <b>- 52</b> | <b>+ 208,14</b>        | <b>+ 16</b> |

Quellen: BMI; RH

Bei den Dienststellen des Grenzdienstes waren zum Stichtag 1. Jänner 2007 3.251 Planstellen systemisiert, bei den Dienststellen der Nachfolgeorganisation zum Stichtag 1. Jänner 2012 – ohne AGM-Sachbereiche (siehe TZ 13) – 1.294 Planstellen.

**12.2** Der RH stellte fest, dass das BMI die Personalausstattung (Soll- und Iststand) der AGM-Struktur (Nachfolgeorganisation) gegenüber dem Grenzdienst zum Stand 1. Jänner 2007 in etwa halbiert hatte. Den-

## Personaleinsatz und Dienstzuteilungen bei der Polizei

noch lag der Iststand (ohne Berücksichtigung der AGM-Sachbereiche) zum 1. Jänner 2012 immer noch um rd. 208 VBÄ (= 16 %) über dem Sollstand.

- 13.1** In bestehenden Dienststellen außerhalb der in TZ 12 dargestellten Nachfolgeorganisation richtete das BMI AGM-Sachbereiche ein, bei denen es zusätzliche Planstellen systemisierte. Die Angaben des BMI hinsichtlich der Anzahl der AGM-Sachbereiche und der diesbezüglich systemisierten Planstellen wiesen unterschiedliche Zahlen aus, die sich um rd. 50 AGM-Sachbereiche mit insgesamt rd. 400 Planstellen hewegten. Die Gesamtpersonalausstattung der AGM-Struktur war wegen der widersprüchlichen Daten des BMI nicht exakt darstellbar.
- 13.2** Der RH kritisierte, dass das BMI nicht in der Lage war, nachvollziehbare Daten zu Anzahl und Personalausstattung der AGM-Sachbereiche bekanntzugeben.

Er empfahl dem BMI die Schaffung geeigneter Datengrundlagen zur Gewährleistung eines exakten Überblicks über den Personalstand im AGM-Bereich.

- 13.3** *Das BMI teilte mit, dass Dienststellen, bei denen im Rahmen der Schengen-Umsetzung Arbeitsplätze für Ausgleichsmaßnahmen zusystemisiert worden seien, aus dienstbetrieblichen und wirtschaftlichen Gründen als eine Organisationseinheit geführt (eine Kommandostruktur, daher weniger Administrationsaufwand) und die Personalstände daher auch nicht aufgabenspezifisch statistisch ausgewiesen würden.*
- 13.4** Der RH entgegnete, dass das BMI die Einrichtung von AGM-Sachbereichen und die Erhöhung des Personalstandes der jeweiligen Dienststellen aufgrund der hinzukommenden AGM-Aufgaben jeweils mit detaillierten erlassmäßigen Anordnungen vornahm. Er kritisierte, dass das BMI keinen präzisen Gesamtüberblick über die Anzahl der AGM-Sachbereiche und der in diesem Zusammenhang zusystemisierten Planstellen hatte.

- 14.1** (1) Aufgrund des § 38 Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 (BDG 1979) war die **Versetzung** eines Beamten zulässig, wenn ein wichtiges dienstliches **Interesse** daran bestand. Ein solches lag u.a. insbesondere vor
1. bei Änderungen der Verwaltungsorganisation,
  2. bei der Auflassung von Arbeitsplätzen,

## Personalmanagement

3. bei Besetzung eines freien Arbeitsplatzes einer anderen Dienststelle, für den keine geeigneten Bewerber vorhanden waren.

Bei der Versetzung an einen anderen Dienstort von Amts wegen waren die persönlichen, familiären und sozialen Verhältnisse des Beamten zu berücksichtigen. Eine solche Versetzung war unzulässig, wenn sie

1. für den Beamten einen wesentlichen wirtschaftlichen Nachteil bedeuten würde und
2. ein anderer geeigneter Beamter derselben Dienststelle und derselben Verwendungsgruppe zur Verfügung stand, bei dem dies nicht der Fall war.

§ 113e des Gehaltsgesetzes 1956 sah vor, dass die Funktionszulage einem Beamten, der von einer Organisationsänderung betroffen war, unter bestimmten Voraussetzungen bis zu drei Jahre weiter gebührte. Dadurch konnten die finanziellen Einbußen von Beamten, die von Organisationsänderungen betroffen waren, abgedeckt werden.

(2) Das BMI legte im Zuge der Umstellung auf die AGM-Struktur mit Erlass vom Jänner 2011 fest, keine amtsweigigen Versetzungen über Bezirksgrenzen ohne Einwilligung des Betroffenen vorzunehmen.<sup>19</sup> Bedarfswidrige Personalstände waren die Folge, wie zwei ausgewählte Beispiele zeigen:

**Tabelle 11: Personalvergleich Grenzdienst – AGM (ausgewählte Beispiele)**

|  | 2007   |        | 2012   |        |
|--|--------|--------|--------|--------|
|  | Soll   | Ist    | Soll   | Ist    |
|  | in VBÄ |        |        |        |
| BPK Gmünd                                    | 283,00 | 250,88 | 100,00 | 182,43 |
| davon  |        |        |        |        |
| Anteil Grenzdienst bzw. AGM                  | 201,00 | 170,75 | 20,00  | 101,55 |
| PI Gmünd – AGM                               | -      | -      | 20,00  | 101,55 |
| BPK Waidhofen/Thaya                          | 104,00 | 103,00 | 58,00  | 87,45  |
| davon  |        |        |        |        |
| Grenzdienst bzw. AGM                         | 45,00  | 44,00  | -      | -      |
| BPK – temporäre Aufnahmestelle Weikertschlag | -      | -      | -      | 29,00  |

Quellen: BMI; RH

<sup>19</sup> BMI-Erlass vom 13. Jänner 2011, BMI-OA 1000/0369-II/10/a/2011, betreffend Schengen-Erweiterung – weitere Umsetzungsmaßnahmen

## Personaleinsatz und Dienstzuteilungen bei der Polizei

Das Bezirkspolizeikommando Gmünd verfügte mit 1. Jänner 2007 über 201 Planstellen für den Grenzdienst (Iststand: 170,75 VBÄ). Im Zuge der Errichtung der AGM-Struktur reduzierte das BMI die Zahl der einschlägigen Planstellen auf 20 und wies diese der neu errichteten Polizeiinspektion Gmünd-AGM zu. Der Iststand dieser Dienststelle betrug mit 1. Jänner 2012 101,55 VBÄ. Der Sollstand wurde dadurch um rd. 400 % überschritten.

Das Bezirkspolizeikommando Waidhofen an der Thaya verfügte mit 1. Jänner 2007 über 45 Planstellen für den Grenzdienst (Iststand: 44 VBÄ). Das BMI errichtete in diesem Bezirk mangels Bedarfs keine AGM-Dienststelle. Andererseits errichtete es in Weikertschlag eine temporäre Außenstelle des Bezirkspolizeikommandos, für die keine Planstellen vorgesehen waren, die jedoch zum 1. Jänner 2012 über einen Iststand von 29 Exekutivbediensteten verfügte. Eine Aufgabenstellung war für diese Außenstelle nicht ersichtlich.

**14.2** Der RH kritisierte, dass das BMI die gesetzlich bestehenden Möglichkeiten zur amtswegigen Versetzung von Beamten – unter Berücksichtigung ihrer persönlichen, familiären und sozialen Verhältnisse – nicht nutzte, um die Beamten bedarfsgerecht einzusetzen zu können. Durch den Erlass aus 2011 hatte es sich der Möglichkeit begeben, eine den Gebarungsgrundsätzen entsprechende Personalstruktur im Wachkörper Bundespolizei zu schaffen. Ein bedarfsgerechter Personaleinsatz war aus diesem Grund nur in Form von kostenintensiven Dienstzuteilungen möglich. Der RH kritisierte, dass das BMI dadurch punktuell Personalstände aufrecht erhielt, obwohl nach dem von ihm selbst errechneten Personalbedarf und der daraus resultierenden Systemisierung kein entsprechender Personalbedarf gegeben war.

Der RH empfahl dem BMI, die gesetzlichen Rahmenbedingungen für einen sparsamen Einsatz der personellen Ressourcen der Bundespolizei zu nutzen und die erforderliche Zahl an Exekutivbediensteten zu jenen Dienststellen zu versetzen, bei denen ein dringender Personalbedarf bestand. Der RH verwies dabei auf sein Positionspapier zur Verwaltungsreform 2011<sup>20</sup> (Versetzung statt Dienstzuteilungen im Fall von nicht nur vorübergehend bestehendem Personalbedarf) und auf die Inhalte der Strategie „INNEN.SICHER.“ 2012, wonach das BMI Flexibilisierungsmaßnahmen (über die geltende Rechtslage hinaus) anstrebte.

**14.3** Das BMI teilte mit, dass es die Empfehlung aufnehme und verwies in diesem Zusammenhang auf seine Stellungnahme zu TZ 5, 9, 10, 18 und 19.

<sup>20</sup> Reihe Positionen 2011/1, Verwaltungsreform 2011, Vorschlag Nr. 98

## Personalmanagement

### Sicherheitsvereinbarungen mit vier Bundesländern

**15.1** Das BMI schloss mit den Bundesländern Niederösterreich, Steiermark, Vorarlberg und Wien Sicherheitsvereinbarungen (Sicherheitspakte, Sicherheitspartnerschaften) ab. In diesen Vereinbarungen sagte das BMI u.a. nachfolgende personelle Maßnahmen zu:

- Die Vereinbarung mit Niederösterreich vom März 2011 sah für die beiden folgenden Jahre eine Personalverstärkung durch Neuaufnahme von 300 Polizisten und Versetzung von 200 Polizisten zu belasteten Polizeidienststellen nach Niederösterreich vor.
- Die Vereinbarung mit der Steiermark vom August 2012 sah bis 2013 eine Personalverstärkung von 300 Polizisten durch Neuaufnahmen und Versetzungen in die Steiermark vor. Im Rahmen dieser Personalverstärkungen legten die Vertragsparteien unter dem Titel „Sicherheitsschwerpunkt Graz“ die Erhöhung des Personalstands in Graz fest.
- Die Vereinbarung mit Vorarlberg vom Juni 2012 sah ein umfassendes Maßnahmenbündel für 2012 bis 2015 vor. Unter anderem sollten sukzessive Exekutivplanstellen systemisiert werden, um bis zum Jahr 2015 einen Stand von 900 Planstellen zu erreichen.
- Die Vereinbarung mit Wien vom Juli 2011 sah ebenfalls ein umfassendes Maßnahmenbündel vor. Unter anderem war – in Fortführung der bereits initiierten Personaloffensive – die Neuaufnahme von jährlich 450 Polizeischülern zwischen 2009 und 2013 vorgesehen. Dadurch sollte in Wien bis 2015 ein Nettozuwachs von 1.000 Polizisten erreicht werden.

Den Vereinbarungen konnten keine sachlichen Kriterien bzw. kein Hinweis auf fundierte Bedarfsanalysen für die seitens des BMI zugesagten Personalmaßnahmen entnommen werden.

**15.2** Der RH kritisierte die fehlenden sachlichen Kriterien in den Sicherheitsvereinbarungen für vereinbarte Personalmaßnahmen und wies auf nach wie vor bestehende Personalüberstände im Grenzbereich hin (TZ 12).

Er empfahl dem BMI, Sicherheitsvereinbarungen künftig sachliche Kriterien zugrunde zu legen.

**15.3** Das BMI teilte mit, dass es die Empfehlung zur Kenntnis nehme.

Steuerung des  
Personaleinsatzes

**16.1** Für Exekutivbedienstete gab es nach den Angaben des BMI typische Werdegänge. So war das BMI bestrebt, Exekutivbedienstete nach Absolvierung ihrer Grundausbildung primär solchen Polizeiinspektionen zuzuweisen, bei denen die Arbeitsbelastung hoch war. Entgegen den Ankündigungen in der Strategie „INNEN.SICHER.“ 2012 konnte das BMI aber kein durchgängiges Konzept – im Sinne eines Personalentwicklungskonzepts – für Erst-, Zusatz- und Folgeverwendungen von Exekutivbediensteten vorlegen. Lediglich für Wien lag ein Konzept für die Errichtung einer Bereitschaftseinheit vor, in der ab Herbst 2012 alle in Wien neu ausgemusterten Exekutivbediensteten ihre Erstverwendung erhalten sollten. Dieses Konzept wurde beginnend mit November 2012 umgesetzt.

**16.2** Der RH kritisierte das Fehlen eines Personalentwicklungskonzepts für Exekutivbedienstete, insbesondere im Hinblick auf deren Erst- und Folgeverwendungen.

Er empfahl dem BMI im Hinblick auf eine sachgerechte und transparente Steuerung des Personaleinsatzes (vgl. TZ 18 f.) die umgehende Ausarbeitung eines solchen Konzepts.

**16.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei ein wesentlicher Teil eines gesamthaften Personalentwicklungskonzepts für Exekutivbedienstete durch eine „vorausschauende Bedarfs- und Entwicklungsplanung“ als eines der Kernelemente im Rahmen des Projekts „Umfassende Personalentwicklung“ bereits ausgearbeitet worden. Der Rollout sei im Laufen.*

**17.1** § 41 BDG 1979 sah erleichterte Möglichkeiten zur Versetzung vor, wenn es nach der Natur des Dienstes notwendig war, einen Beamten nach einiger Zeit zu einer anderen Dienststelle zu versetzen (sogenannte systemimmanente Versetzungen). Diese Regelung war auch auf Exekutivbedienstete der Verwendungsgruppe E2b (eingeteilte Beamte) anzuwenden, wenn die Versetzung innerhalb der ersten zwei Jahre ab der Ernennung in diese Verwendungsgruppe und im dienstbehördlichen Zuständigkeitsbereich eines Landespolizeikommandos erfolgte.

**17.2** Angesichts der Anzahl der Dienstzuteilungen (TZ 25, 26) und der daraus resultierenden Kosten (TZ 25, 29 bis 31) empfahl der RH dem BMI, Maßnahmen zur Flexibilisierung des Personaleinsatzes zu setzen. Insbesondere sollte das BMI auf eine Änderung des § 41 BDG 1979 dahingehend hinwirken, dass das Instrument der systemimmanenten Versetzung nicht nur auf eingeteilte Beamte (E2b-Beamte) während der ersten beiden Dienstjahre und innerhalb des Bundeslandes beschränkt ist.

**Personalmanagement**

**17.3** Das BMI teilte mit, dass § 41 BDG 1979 die gesetzliche Grundlage für eine flexible Verwendung der Personalressourcen biete. Die nachgeordneten Dienstbehörden könnten eingeteilte Beamte innerhalb der ersten zwei Jahre ab der Ernennung in diese Verwendungsgruppe im eigenen dienstbehördlichen Zuständigkeitsbereich zu einer anderen Dienststelle versetzen. Dies ohne Berücksichtigung der Bestimmungen des § 38 Abs. 2 bis 4, 6 und 7 BDG. Gerade die Bestimmungen über die amtswegige Versetzung stellten eine Schutzbestimmung für Beamte dar, um sie vor willkürlichen Maßnahmen zu schützen. Eine Ausweitung der Anwendungsfälle über den Kreis der eingeteilten Beamten hinaus bzw. eine Verlängerung über die ersten beiden Dienstjahre hinaus würde den Schutzbestimmungen zuwiderlaufen und damit einen wesentlichen Schutzmechanismus des BDG 1979 außer Kraft setzen. Die Beschränkung auf das jeweilige Bundesland schaffe für die zuständigen Dienstbehörden die Möglichkeit, rasch, flexibel, aber auch vorausplanend auf den konkreten Personalbedarf zu reagieren. Eine örtliche Ausweitung würde einen Übergang der Zuständigkeit auf die Zentralstelle bedingen, wodurch das Instrument der flexiblen Verwendung zweifelsfrei an Effektivität verlieren würde.

**17.4** Der RH entgegnete, dass er für einen bedarfsgerechten Personaleinsatz der Sicherheitsexekutive, insbesondere in den Ballungszentren, auch entsprechende Möglichkeiten zu bundesländerübergreifenden Versetzungen für notwendig erachtete. Dieses Instrumentarium sollte sich nicht nur auf eingeteilte Beamte während der ersten beiden Dienstjahre innerhalb des Bundeslandes erstrecken. Der RH ging aber jedenfalls von einem gesetzeskonformen Agieren der zuständigen Dienstbehörden aus, wodurch willkürliche Maßnahmen auszuschließen waren.

**18.1** (1) Die maßgeblichen Grundlagen für die Grundsätze, Organisation sowie Gestaltung und Verrichtung des Exekutivdienstes waren insbesondere die Exekutiv-, Kriminal- und Verkehrsdienstrichtlinien sowie das Dienstzeitmanagement 2005 (DiMa 2005).

(2) Zur Steuerung des Personaleinsatzes der Exekutive in der dynamischen Materie des öffentlichen Sicherheitswesens verfügte das BMI über mehrere Instrumente, u.a. den Sicherheitsmonitor, das Unfall-datenmanagement, die Kriminalstatistik, die Schlepperdatenbank, das Koordinationsboard-AGM, das Einsatzleitsystem (in Wien) sowie die Elektronische Dienstdokumentation (EDD). Diese Instrumente waren von allen Verantwortlichen bzw. Bediensteten entsprechend ihrer Funktion und Tätigkeit zu nutzen.

Die vom BMI verwendeten Instrumente ermöglichten sowohl eine kurzfristige wie auch eine langfristige Planung zur Steuerung des Personaleinsatzes. Während dem BMI für kurzfristige Personalsteuerungsmaßnahmen z.B. der Sicherheitsmonitor zur Verfügung stand, konnte es für langfristige Personalsteuerungsmaßnahmen z.B. auf die Elektronische Dienstdokumentation wie auch auf die Kriminalstatistik zurückgreifen.

(3) Das BMI erachtete – basierend auf den oben dargestellten Grundlagen und Instrumenten – unter anderem folgende Parameter zur Steuerung des Personaleinsatzes als relevant:

- die sicherheitsdienstliche Grundversorgung,
- einen überregional abgestimmten bzw. geplanten bezirks- und bundesländerübergreifenden Überwachungsdienst,
- die flächendeckende Verfügbarkeit erforderlicher spezialisierter Beamter,
- die Abdeckung lokal und regional erforderlicher Maßnahmen sowie
- eine möglichst gleichmäßige Belastungsverteilung.

Eine nachvollziehbare und transparente Gewichtung dieser definierten Steuerungsparameter lag nicht vor.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die im Regierungsprogramm 2008 bis 2013 vorgesehene Erarbeitung von objektiv nachvollziehbaren Belastungskriterien (Infrastruktur- und Ereignisdaten) für die einzelnen Landes-, Stadt- und Bezirkspolizeikommanden.

**18.2** Der RH stellte fest, dass die dem BMI zur Verfügung stehenden Instrumente grundsätzlich Möglichkeiten zur Steuerung des Personaleinsatzes boten. Der RH kritisierte jedoch, dass aufgrund der fehlenden Gewichtung der Steuerungsparameter nicht transparent und nachvollziehbar war, inwiefern die verwendeten Steuerungsparameter in die konkrete Personalsteuerung und -zuteilung einflossen. Weiters kritisierte er, dass eine nachvollziehbare und transparente Gewichtung dieser definierten Steuerungsparameter fehlte.

Der RH empfahl dem BMI, eine objektive Gewichtung der Steuerungsparameter für die Personalsteuerung festzulegen.

**18.3** *Laut Stellungnahme des BMI würden derzeit entsprechende Überlegungen zur Entwicklung eines objektiven gesamtheitlichen Systems für*

## Personalmanagement

*den Personaleinsatz (Personalausstattung) und die Personalsteuerung angestellt; dies auf Basis der zu definierenden sicherheitsdienstlichen Grundversorgung in den jeweiligen Bereichen in Verbindung mit relativ unbeeinflussbaren Belastungsfaktoren (wie z.B. Kriminalstatistik, Elektronische Dienstdokumentation) unter Einbeziehung weiterer maßgeblicher Kriterien, wie der Abdeckung überregionaler, regionaler und lokal erforderlicher Maßnahmen, der flächendeckenden Verfügbarkeit erforderlicher spezialisierter Bediensteter sowie der Demografie, Infrastruktur und Topografie.*

## Elektronische Dienstdokumentation (EDD)

**19.1** (1) Seit 1. April 2011 befand sich die Elektronische Dienstdokumentation bundesweit in Betrieb. Sie galt für alle Bediensteten (Exekutiv- und Verwaltungsbedienstete) der Polizeiinspektionen einschließlich Fachinspektionen und Sonderdienste, der Bezirks- und Stadtpolizeikommanden, der Landesverkehrsabteilungen und der Landeskriminalämter; im Bereich des Landespolizeikommandos Wien überdies für alle Bediensteten der Abteilung für Sondereinheiten und der Abteilung für fremdenpolizeiliche Angelegenheiten und Anhaltevollzug.

Mittels der Elektronischen Dienstdokumentation erteilte die Dienstführung an die Exekutivbediensteten „Aufträge“, welche sie in die „DE-Diensteinteilung“ eintrug. Die Exekutivbediensteten ihrerseits pflegten in die Elektronische Dienstdokumentation im sogenannten „DV-Dienstvollzug“ die von ihnen tatsächlich erbrachten Tätigkeiten als „Leistung“ sowie die im Zuge einer „Leistung“ gesetzten Maßnahmen (z.B. ein Organmandat) als „Output“ ein. Die Aufträge, Leistungen und Outputs waren in einem Katalog vordefiniert.

Die Elektronische Dienstdokumentation ermöglichte somit unter anderem eine transparente Darstellung aller geplanten Aufträge sowie aller tatsächlich erbrachten Leistungen und Outputs. Sie bildete auch die Grundlage für die Kosten- und Leistungsrechnung des BMI. Darüber hinaus war durch die Elektronische Dienstdokumentation eine Entlastung der Bediensteten auf den Polizeidienststellen von regelmäßig zu verfassenden Berichten und Statistiken geplant. Somit diente die Elektronische Dienstdokumentation auch der organisatorischen und dienstbetrieblichen Weiterentwicklung im BMI.

(2) Im Gegensatz zum Landespolizeikommando Niederösterreich erstellte das Landespolizeikommando Wien – anhand von Daten der Elektronischen Dienstdokumentation – periodische Belastungsauswertungen der Exekutivbediensteten:

Im Auswertungszeitraum Jänner bis Juni 2012 bestanden zwischen den Stadtpolizeikommanden in Wien große Unterschiede in der Output-Belastung pro Exekutivbedienstetem. Eine mittlere Output-Belastung mit rd. 97 % des Durchschnittswerts wiesen bspw. die Stadtpolizeikommanden Margareten und Floridsdorf auf. Die höchste Output-Belastung bestand beim Stadtpolizeikommando Favoriten mit 136 %, die geringste beim Stadtpolizeikommando Döbling mit 78 % des Durchschnittswerts.

**Tabelle 12: Output-Belastung gemäß EDD pro Exekutivbedienstetem der Stadtpolizeikommanden des LPK Wien (Jänner bis Juni 2012)**

| SPK | Output-Belastung gemäß EDD<br>pro Exekutivbedienstetem | in % |
|-----|--|------|
| 10  | 136  |      |
| 20  | 123  |      |
| 16  | 117  |      |
| 22  | 114  |      |
| 11  | 108  |      |
| 5   | 97   |      |
| 21  | 97   |      |
| 1   | 94   |      |
| 15  | 94   |      |
| 12  | 88   |      |
| 3   | 87   |      |
| 23  | 82   |      |
| 8   | 81   |      |
| 19  | 78   |      |

Quelle: Landespolizeikommando Wien

Noch deutlicher waren die Unterschiede bei den Polizeiinspektionen in Wien. Gemäß einer Auswertung von 93<sup>21</sup> Polizeiinspektionen für den Zeitraum Jänner bis März 2012 variierte die Output-Belastung pro Exekutivbedienstetem – im Idealfall 100 % – zwischen 39 % bis

<sup>21</sup> Zur Zeit der Belastungsanalyse gab es in Wien 95 Polizeiinspektionen. Aufgrund nicht vergleichbarer Aufgaben waren zwei Polizeiinspektionen von der Belastungsanalyse nicht betroffen.

## Personalmanagement

220 %.<sup>22</sup> Im genannten Zeitraum lagen von den 93 Polizeiinspektionen 55 unter 100 %, eine bei genau 100 % und 37 über 100 % Output-Belastung pro Exekutivbedienstetem.

Laut der Statistik des Landespolizeikommandos Wien könnte eine Output-Belastung mit einem Durchschnittswert von 100 % pro Exekutivbedienstetem erreicht werden, wenn die Exekutivbediensteten belastungsdäquat den Polizeiinspektionen zugeordnet wären. Der RH verwies auf seine anlässlich der Geburungsüberprüfung „Außendienstpräsenz der Wiener Polizei“ getätigten Empfehlungen (Reihe Bund 2010/11, TZ 3 und 5) zur Zusammenführung von Polizeiinspektionen zu einer Zentralinspektion in jedem Wiener Gemeindebezirk.

(3) In der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage im Jahr 2012 legte das BMI dar, dass es mittels der Elektronischen Dienstdokumentation zukünftig möglich sein werde, Regionen zu vergleichen und damit den Personalstand belastungsdäquat zu systemisieren. Im Handbuch zur Elektronischen Dienstdokumentation hielt das BMI allerdings einschränkend fest, dass aufgrund der Ergebnisse der Elektronischen Dienstdokumentation keine Dienststellen aufgelassen würden.

**19.2** Der RH anerkannte die Bemühungen des BMI zur Einführung eines Instruments, das eine transparente Darstellung der tatsächlich erbrachten Leistungen und eine Entlastung der Bediensteten vom Verfassen von Berichten und Statistiken ermöglichen sollte. Er begrüßte, dass das BMI mit den Daten aus der Elektronischen Dienstdokumentation über die Möglichkeit verfügte, Regionen zu vergleichen und damit den Personalstand belastungsdäquat zu systemisieren. Er kritisierte jedoch, dass sich das BMI durch die Zusage im Handbuch zur Elektronischen Dienstdokumentation, keine Dienststellen aufgrund der Ergebnisse der Elektronischen Dienstdokumentation aufzulassen, in der Nutzung der Möglichkeiten dieses Instruments einschränkte.

Der RH empfahl dem BMI, die Möglichkeiten der Elektronischen Dienstdokumentation als Instrument zur Steuerung des Personaleinsatzes zu nutzen, um eine möglichst gleiche Output-Belastung aller Exekutivbediensteten sicherzustellen.

**19.3** *Laut Stellungnahme des BMI würden derzeit entsprechende Überlegungen zur Entwicklung eines objektiven gesamtheitlichen Systems für den Personaleinsatz (Personalausstattung) und die Personalsteuerung angestellt; dies auf Basis der zu definierenden sicherheitsdienstlichen Grundversorgung in den jeweiligen Bereichen in Verbindung*

<sup>22</sup> Polizeiinspektion Albert Schweitzer Gasse (39 %); Polizeiinspektion Praterstern (220 %)

## Personaleinsatz und Dienstzuteilungen bei der Polizei

*mit relativ unbeeinflussbaren Belastungsfaktoren (wie z.B. Kriminalstatistik, EDD) unter Einbeziehung weiterer maßgeblicher Kriterien, wie der Abdeckung überregionaler, regionaler und lokal erforderlicher Maßnahmen, der flächendeckenden Verfügbarkeit erforderlicher spezieller Bediensteter sowie der Demografie, Infrastruktur und Topografie.*

### Dienstzeitsysteme

Fehlen eines  
gesamtheitlichen  
Dienstzeitsystems

**20.1** (1) Für den Wachkörper Bundespolizei bestanden unterschiedliche Dienstzeitsysteme (Normaldienst, Wechseldienst und Gruppendienst). Die unterschiedlichen Dienstplanarten waren mittels der Dienstzeitvorschrift Dienstzeitmanagement 2005 (DiMa 2005) und des Jahresarbeitszeitmodells geregelt.

Folgende Dienstplanarten waren laut Dienstzeitmanagement 2005 vorgesehen:

- Normaldienstplan (Gleitzeit),
- Wechseldienstplan,
- Wechseldienstplan-Kriminaldienst,
- Gruppendienstplan (Schichtdienst),
- abweichende Modelle nach Zustimmung des BMI.<sup>23</sup>

Laut Dienstzeitmanagement 2005 war der Gruppendienst jene Form der Dienstzeit, die grundsätzlich auf einer wiederkehrenden Dienstabfolge basierte und bei der ein Bediensteter den anderen ohne wesentliche zeitmäßige Überschneidung ablöste. Im Gegensatz dazu war der Wechseldienst jene Form der Dienstzeit, die auf einer (nur) monatlichen Dienstplanung basierte und bei der ein Bediensteter den anderen mit wesentlichen zeitmäßigen Überschneidungen ablöste.

Das BMI legte die Dienstplanarten für die jeweiligen Organisationseinheiten/Dienststellen fest. Während für die Polizeiinspektionen, die Landeskriminalämter, die Landesverkehrsabteilungen und die Organisation- und Einsatzabteilungen (Landesleitzentralen) der Landespolizeikommanden außer Wien generell ein Wechseldienstplan vorgesehen

<sup>23</sup> z.B. ein Vier-, Fünf- oder Acht-Gruppenmodell

## Dienstzeitsysteme

war, galt für die gleichen Dienststellen des Landespolizeikommandos Wien ein Gruppendienst oder Wechseldienst/Kriminaldienst.

Das BMI konnte keine Unterlagen vorlegen, aus denen hervorging, nach welchen Kriterien die Dienstplanarten eingesetzt wurden. Dies hatte der RH bereits bei einer Geburungsüberprüfung 2002 festgestellt; das BMI hatte damals die Erarbeitung eines einheitlichen, flexiblen Basis-systems zugesagt (Reihe Bund 2004/2).<sup>24</sup>

(2) Das Regierungsprogramm 2008 bis 2013 sah vor, dass das Dienstzeitmanagement des BMI zu evaluieren und zu flexibilisieren sei, um einen punktgenauen und bedarfsadäquaten Einsatz – auch von Mehrdienstleistungen – zu gewährleisten.

Darüber hinaus bekannte sich das BMI in den Zukunftsstrategien „INNEN.SICHER.“ aus den Jahren 2010 und 2012 im Sinne einer Optimierung der Ressourcen- und Leistungseffizienz, einer Erhöhung der einsatzbezogenen Flexibilität sowie einer Steigerung der Mitarbeitermotivation zu einem gesamtheitlichen Dienstzeitsystem. Ein Projekt „gesamtheitliches Dienstzeitsystem“ lag zur Zeit der Geburungsüberprüfung laut der Projektübersicht der Strategie „INNEN.SICHER.“ 2012 nicht vor.

**20.2** Der RH kritisierte, dass das BMI auch sieben Jahre nach der Zusammenlegung von Gendarmerie und Polizei noch kein gesamtheitliches Dienstzeitsystem geschaffen hatte, obwohl es ein solches nach der Strategie „INNEN.SICHER.“ als vorteilhaft ansah.

Der RH empfahl dem BMI, das in der Strategie „INNEN.SICHER.“ und im Regierungsprogramm vorgesehene gesamtheitliche und flexible Dienstzeitsystem zu erarbeiten, um eine Optimierung der Ressourcen- und Leistungseffizienz, eine Erhöhung der einsatzbezogenen Flexibilität sowie eine Steigerung der Mitarbeitermotivation zu gewährleisten.

**20.3** *Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es bestrebt sei, der Empfehlung des RH nachzukommen.*

*Um den wechselnden Anforderungen an das BMI insbesondere hinsichtlich der Art des Personaleinsatzes der Sicherheitsexekutive (Dienstplanung) laufend gerecht zu werden, sei es systemimmanentes „Unternehmensinteresse“, die Bedarfskonformität wiederkehrend zu prüfen. Bei der Entwicklung eines modernen Dienstzeitmanagements seien Krite-*

<sup>24</sup> Reihe Bund 2004/2, Dienstzeitsysteme: „Das BMI konnte keine Unterlagen vorlegen, aus denen hervorging, nach welchen Kriterien die Dienstzeitsysteme festgelegt worden waren.“

*rien wie die Gewährleistung der erforderlichen Flexibilität, die Abdeckung des individuellen dienstbetrieblichen Bedarfs, aber selbstverständlich auch die Leistungsfähigkeit und die Mitarbeitermotivation wesentliche Kernelemente. Oberste Prämisse sei – für das BMI und für die betroffenen Bediensteten –, einen Mehrwert zu erzielen und dabei eine entsprechende Effizienz zu gewährleisten.*

*Ein derartiges Vorhaben bedinge umfangreiche Entwicklungsprozesse sowie in weiterer Folge eine entsprechende Abstimmung insbesondere auch mit den zuständigen Personalvertretungsorganen.*

**20.4** Der RH begrüßte die Bereitschaft des BMI, der Empfehlung des RH zur Erarbeitung eines ganzheitlichen und flexiblen Dienstzeitsystems nachzukommen. Er verwies allerdings darauf, dass das BMI diese Zusage auch schon anlässlich einer 2002 erfolgten Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte.

Dienstzeitsysteme  
beim Landespolizei-  
kommando  
Niederösterreich

**21.1** (1) Die Polizeiinspektionen des Landespolizeikommandos Niederösterreich wendeten vorwiegend das Wechseldienstsystem an. Ausnahmen gab es bei den Polizeiinspektionen der Stadtpolizeikommanden Schwechat und Wiener Neustadt, für die ein Gruppendiffusionsystem (ausgenommen Polizeiinspektionskommandanten, deren Stellvertreter sowie Kriminaldienst) vorgesehen war.

(2) Beim Wechseldienstplan durfte laut Dienstzeitmanagement 2005 ein Exekutivbediensteter pro Monat nur an einem Wochenende auf Plandienststunden zum Dienst eingeteilt werden. Im Regelfall war es jedoch laut Landespolizeikommando Niederösterreich zur notwendigen exekutivdienstlichen Streifenabdeckung **erforderlich**, **Exekutivbedienstete** an einem zweiten Wochenende pro Monat zum Dienst heranzuziehen. Die Heranziehung zu einem zweiten Wochenende musste daher auf Überstunden (sogenannte systemimmanente Überstunden zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs) erfolgen. Diese Wochenendüberstunden machten laut Landespolizeikommando Niederösterreich den Hauptteil der Gesamtüberstunden aus.

Laut einer Erhebung des RH sowie der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage aus 2011 leisteten die Beamten der Bezirks- und Stadtpolizeikommanden in Niederösterreich im Jahr 2010 851.521,8 Überstunden, wovon 675.317,6 (rd. 79 %) als systemimmanente Überstunden zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs anfielen.

(3) Auf dem Flughafen Schwechat war für die Grenzkontrolle ein Gruppendiffusionsangeordnet. Aufgrund der Starrheit des Gruppendiffusions-

## Dienstzeitsysteme

tems und der unterschiedlichen Belastungsspitzen auf dem Flughafen Schwechat kam es laut Landespolizeikommando Niederösterreich speziell nachts zu einem personellen Überhang, den man zur Bewältigung der Aufgaben nicht benötigte. Das Landespolizeikommando Niederösterreich plante aufgrund dessen ein Pilotprojekt zur Einführung des Wechseldienstplans in einem eingeschränkten Bereich des Stadtpolizeikommandos Schwechat. Personalintensive Bereiche wie der Flughafen Schwechat waren nicht umfasst.

**21.2** Der RH hielt fest, dass das in Niederösterreich eingesetzte Wechseldienstsystem in Verbindung mit dem tatsächlich zur Verfügung stehenden Personal zu einer hohen Anzahl von systemimmanenten Überstunden führte. Der RH verwies dazu auf seine Empfehlung zur Umsetzung eines flexiblen und gesamtheitlichen Dienstzeitsystems (TZ 20).

Der RH kritisierte, dass das Pilotprojekt im Stadtpolizeikommando Schwechat personalintensive Bereiche nicht umfasste. Er empfahl dem BMI, das Pilotprojekt zur Einführung des Wechseldienstplans im Stadtpolizeikommando Schwechat auf die personalintensiven Bereiche zu erweitern.

**21.3** *Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung des RH derzeit prüfe.*

### Dienstzeitsysteme beim Landespolizeikommando Wien

**22.1** (1) Auf den Polizeiinspektionen in Wien bestanden zwei unterschiedliche Dienstzeitsysteme: für Polizeiinspektionskommandanten, deren Stellvertreter sowie jene Exekutivbediensteten, die im Kriminaldienst eingesetzt wurden, das Wechseldienstsystem; für die übrigen Exekutivbediensteten das Gruppendiffusionsystem.<sup>25</sup>

(2) Zur Aufrechterhaltung eines Gruppendiffusionses war eine Personalmindeststärke an einer Polizeiinspektion erforderlich, um etwaige Mehrdienstleistungen in Form von systemimmanenten Überstunden zu vermeiden.<sup>26</sup> Dies war durch einen auf die Dienstplanart abgestimmten Stellenplan zu gewährleisten. Eine Analyse der tatsächlichen Istdärten der Polizeiinspektionen zeigte jedoch, dass die Funktionalität des Gruppendiffusionses teilweise nur durch Mehrdienstleistungen aufrechterhalten werden konnte.

<sup>25</sup> Mit Ausnahme der Fachinspektionen für Ausgleichsmaßnahmen und der Dienststellen der Polizediensthundeeinheit hatten alle Polizeiinspektionen in Wien einen Sechs-Gruppendiffusions.

<sup>26</sup> Laut Landespolizeikommando Wien benötigt man zur Aufrechterhaltung eines Sechs-Gruppendiffusionses einen Mindestpersonalbestand von 18 Personen, um einen Anfall von systemimmanenten Überstunden zu vermeiden.

Das Fehlen von Exekutivbediensteten u.a. aufgrund von Dienstzuteilungen zu anderen Dienststellen sowie aufgrund von Einsätzen im Rahmen des „Großen Sicherheits- und Ordnungsdienstes“ führte ebenfalls zu Mehrdienstleistungen zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs. So waren z.B. mit Stichtag 1. Jänner 2011 285 Exekutivbedienstete des Landespolizeikommandos Wien dienstbehördenübergreifend dienstzuteilt und standen somit dem Landespolizeikommando Wien nicht zur Verfügung.<sup>27</sup>

Während tagsüber nur vereinzelt Mehrdienstleistungen anfielen, wurden laut Landespolizeikommando Wien in Nachdiensten und an Sonnagen rund zwei Drittel der für Aufgaben des „Großen Sicherheits- und Ordnungsdienstes“ eingesetzten Kräfte mit Mehrdienstleistungen in den Polizeiinspektionen abgedeckt.

Laut einer Erhebung des RH sowie der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage aus 2011 leisteten die Beamten der Stadtpolizeikommanden Wien im Jahr 2010 1.082.398,5 Überstunden, wovon 446.180 Überstunden (rd. 41 %) als systemimmanente Überstunden zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs anfielen.

**22.2** Der RH hielt fest, dass das im Landespolizeikommando Wien eingesetzte Gruppendiffenzsystem in Verbindung mit dem tatsächlich zur Verfügung stehenden Personal zu einer hohen Anzahl von systemimmanenten Überstunden führte. Grund dafür war die negative Abweichung vom Mindestpersonalstand, die darüber hinaus die Flexibilisierung der Personaleinteilung erschwerte.

Der RH verwies auf seine Empfehlung zur Umsetzung eines flexiblen und gesamtheitlichen Dienstzeitsystems (siehe TZ 20) sowie auf seine Empfehlung im Bericht „Außendienstpräsenz der Wiener Polizei“ (Reihe Bund 2010/11, TZ 16), im Rahmen einer flexiblen Dienstplanung darauf zu achten, dass das verfügbare Personal auf den Polizeiinspektionen durch den Einsatz bei Großveranstaltungen nicht zusätzlich vermindert wird.

Projekt elektronische  
Personaleinsatz-  
planung

**23.1** Die Erstellung der Dienstpläne erfolgte zur Zeit der Geburungsüberprüfung unter Verwendung von regional/lokal sehr unterschiedlichen Hilfsmitteln.

<sup>27</sup> Mit Stichtag 1. Jänner 2011 bestanden 72 Dienstzuteilungen zum Landespolizeikommando Wien.

## Dienstzeitsysteme

Zur Modernisierung der Dienstplanung startete im Herbst 2011 das Projekt elektronischer Personaleinsatzplan (ePEP), durch welches folgende Ziele erreicht werden sollten:

- automationsunterstützte Dienstplanung,
- Erfassung von Dienstplanungs- und Freizeitwünschen/Zeiterfassung,
- weitestgehende automatische Verrechnung im PM-SAP,
- Diensteinteilung und Dienstvollzug (EDD 4.0 Vollintegration).

Die ePEP befand sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Probebetrieb, der Rollout sollte bis ca. Mitte 2015 abgeschlossen sein. Ergebnisse aus dem Probebetrieb lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor.

**23.2** Der RH bewertete die Bemühungen des BMI, die Personaleinsatzplanung zu vereinheitlichen und österreichweit zu implementieren, grundsätzlich als positiv. Er regte an, das Projekt auch unter dem Kosten-Nutzen-Aspekt einer laufenden Analyse zu unterziehen.

## Dienstzuteilungen

### Allgemeines

**24** Gemäß § 39 Abs. 1 BDG 1979 lag eine Dienstzuteilung vor, wenn ein Beamter vorübergehend einer anderen Dienststelle zur Dienstleistung zugewiesen und für die Dauer dieser Zuweisung mit der Wahrnehmung von Aufgaben eines in der Geschäftseinteilung dieser Dienststelle vorgesehenen Arbeitsplatzes betraut wurde. Eine Dienstzuteilung war nur aus dienstlichen Gründen zulässig und durfte ohne schriftliche Zustimmung des Beamten höchstens für die Dauer von insgesamt 90 Tagen in einem Kalenderjahr ausgesprochen werden.

### Umfang der Dienstzuteilungen in der Zentralstelle

**25.1** (1) Der RH zog für seine Analysen Dienstzuteilungen, die für eine Dauer von mindestens einem Monat verfügt worden waren, heran. Das BMI stellte die Anzahl der aufnehmenden und abgebenden Dienstzuteilungen der Zentralstelle (zum Begriff „Zentralstelle“ vgl. TZ 7) dem RH zur Verfügung.

(2) Eine Analyse der Dienstzuteilungen hinsichtlich der Zugehörigkeit der dienstzugeteilten Bediensteten zum Exekutivdienst ergab folgende Ergebnisse:

| Tabelle 13: Dienstzuteilungen (DZ) in der Zentralstelle (in VBÄ) <sup>1</sup> |                 |                 |                 |                 |                 |                 |                 |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
|   | 1.1.2007        | 1.1.2008        | 1.1.2009        | 1.1.2010        | 1.1.2011        | 1.1.2012        | Durchschnitt    |
| <b>Iststand ohne DZ</b>   | <b>2.484,17</b> | <b>2.578,92</b> | <b>2.621,40</b> | <b>2.614,25</b> | <b>2.550,22</b> | <b>2.619,73</b> | <b>2.578,12</b> |
| <b>Anzahl DZ abgebend</b>   | <b>– 15,00</b>  | <b>– 28,80</b>  | <b>– 29,50</b>  | <b>– 30,50</b>  | <b>– 30,00</b>  | <b>– 32,30</b>  | <b>– 27,68</b>  |
| davon   |                 |                 |                 |                 |                 |                 |                 |
| Allgemeiner Verwaltungsdienst   | – 3,00          | – 13,80         | – 12,00         | – 12,00         | – 15,50         | – 21,80         | – 13,02         |
| Exekutivdienst  | – 12,00         | – 15,00         | – 17,50         | – 18,50         | – 14,50         | – 10,50         | – 14,67         |
| <b>Anzahl DZ aufnehmend</b>   | <b>717,80</b>   | <b>728,10</b>   | <b>712,60</b>   | <b>733,40</b>   | <b>816,20</b>   | <b>782,70</b>   | <b>748,47</b>   |
| davon   |                 |                 |                 |                 |                 |                 |                 |
| Allgemeiner Verwaltungsdienst   | 27,80           | 32,50           | 30,70           | 30,70           | 25,20           | 19,00           | 27,65           |
| Exekutivdienst  | 690,00          | 695,60          | 681,90          | 702,70          | 791,00          | 763,70          | 720,82          |
| <b>Iststand mit DZ</b>  | <b>3.186,97</b> | <b>3.278,22</b> | <b>3.304,50</b> | <b>3.317,15</b> | <b>3.336,42</b> | <b>3.370,13</b> | <b>3.298,90</b> |

<sup>1</sup> Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMI; RH

Die Zentralstelle des BMI gab im überprüften Zeitraum jährlich durchschnittlich 27,68 VBÄ an Personal mittels Dienstzuteilungen ab. Im Gegenzug nahm sie jährlich durchschnittlich rd. 750 VBÄ an Personal mittels Dienstzuteilungen auf. Dienstzuteilungen traten im überwiegenden Ausmaß im Exekutivdienst auf: Hier wurden jährlich durchschnittlich rd. 15 VBÄ abgegeben und rd. 720 VBÄ – d.h. rd. 49 Mal so viel – aufgenommen.

Der Anteil des dienstzugeteilten Personals am gesamten Personal lag zwischen 21,56 % (1. Jänner 2009) und 24,46 % (1. Jänner 2011). Der Anteil des dienstzugeteilten Personals am Personalstand an Exekutivbediensteten schwankte zwischen 38,46 % (1. Jänner 2009) und 43,84 % (1. Jänner 2011).

(3) Eine Analyse der aufnehmenden Dienstzuteilungen von Exekutivbediensteten in der Zentralstelle hinsichtlich ihrer Zuordnung zu den jeweiligen Organisationseinheiten ist folgender Tabelle zu entnehmen:

## Dienstzuteilungen

**Tabelle 14: Aufnehmende Dienstzuteilungen von Exekutivbediensteten in der Zentralstelle nach ihrer Zuteilung je Organisationseinheit (in VBÄ)<sup>1</sup>**

|                             | 1.1.2007      | 1.1.2008      | 1.1.2009      | 1.1.2010      | 1.1.2011      | 1.1.2012      | Durchschnitt  |
|-----------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| KBM                         | 1,00          | 2,00          | 1,00          | 2,00          | 2,00          | 2,00          | 1,67          |
| Sektion I (ohne SIAK)       | 13,00         | 14,00         | 16,00         | 17,00         | 15,00         | 14,00         | 14,83         |
| Sektion II                  | 73,00         | 81,00         | 75,00         | 82,00         | 89,00         | 80,00         | 80,00         |
| Flugpolizei                 | 4,00          | 6,00          | 6,00          | 2,00          | 3,00          | 2,00          | 3,83          |
| Sektion III                 | 4,00          | 1,00          | 2,00          | 0,00          | 0,00          | 0,00          | 1,17          |
| Sektion IV (ohne BIA/BAK)   | 49,00         | 29,00         | 17,00         | 15,00         | 13,00         | 11,00         | 22,33         |
| BIA/BAK                     | 23,00         | 23,30         | 27,10         | 28,20         | 44,20         | 38,80         | 30,77         |
| <b>Summe Zentralleitung</b> | <b>167,00</b> | <b>156,30</b> | <b>144,10</b> | <b>146,20</b> | <b>166,20</b> | <b>147,80</b> | <b>154,60</b> |
| BK                          | 179,80        | 184,00        | 192,60        | 185,00        | 204,00        | 185,50        | 188,48        |
| EKO Cobra                   | 316,50        | 329,50        | 321,00        | 330,00        | 338,00        | 333,00        | 328,00        |
| SIAK                        | 26,70         | 25,80         | 24,20         | 41,50         | 82,80         | 97,40         | 49,73         |
| <b>Summe Zentralstelle</b>  | <b>690,00</b> | <b>695,60</b> | <b>681,90</b> | <b>702,70</b> | <b>791,00</b> | <b>763,70</b> | <b>720,82</b> |

<sup>1</sup> Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMI; RH

Von den jährlich durchschnittlich 720,82 der Zentralstelle dienstzugeteilten Exekutivbediensteten entfielen mehr als zwei Drittel auf das Bundeskriminalamt (188,48) und das EKO Cobra (328). In beiden Organisationseinheiten hatte sich – wie auch in der Zentralstelle gesamt (+ 11 %) – die Anzahl der dienstzugeteilten Exekutivbediensteten von 2007 bis 2012 leicht erhöht (+ 3 % bzw. + 5 %), in der Zentralleitung hingegen reduziert (– 11 %).

(4) Die nachstehende Tabelle gibt eine Übersicht über die Entwicklung des Personalstands an Exekutivbediensteten des Bundeskriminalamts in VBÄ:



Dienstzuteilungen

**Personaleinsatz und Dienstzuteilungen  
bei der Polizei**
**Tabelle 15: Entwicklung Exekutivbedienstete im Bundeskriminalamt (in VBÄ)<sup>1</sup>**

|                                     | 1.1.2007      | 1.1.2008      | 1.1.2009      | 1.1.2010      | 1.1.2011      | 1.1.2012      | Durchschnitt  |
|-------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Iststand ohne DZ<sup>2</sup></b> | <b>309,75</b> | <b>317,00</b> | <b>331,50</b> | <b>330,50</b> | <b>306,60</b> | <b>318,60</b> | <b>318,99</b> |
| abgebende DZ                        | – 3,00        | – 4,00        | – 4,00        | – 5,00        | – 1,00        | – 3,50        | – 3,42        |
| aufnehmende DZ                      | 179,80        | 184,00        | 192,60        | 185,00        | 204,00        | 185,50        | 188,48        |
| <b>Iststand mit DZ</b>              | <b>486,55</b> | <b>497,00</b> | <b>520,10</b> | <b>510,50</b> | <b>509,60</b> | <b>500,60</b> | <b>504,06</b> |

<sup>1</sup> Rundungsdifferenzen möglich<sup>2</sup> DZ = Dienstzuteilung

Quelle: BMI

Der jährliche durchschnittliche Iststand betrug im Bundeskriminalamt im überprüften Zeitraum 504,06 VBÄ. Davon wurden jährlich durchschnittlich 188,48 VBÄ, das waren rd. 37 % des Personalstands an Exekutivbediensteten, durch Dienstzuteilungen gestellt.

Eine Analyse der dienstzugeteilten Exekutivbediensteten hinsichtlich ihrer Verwendung in den Abteilungen des Bundeskriminalamts führte zu folgendem Ergebnis:

## Dienstzuteilungen

**Tabelle 16: Analyse der aufnehmenden Dienstzuteilungen (DZ) von Exekutivbediensteten zum Bundeskriminalamt hinsichtlich ihrer Verwendung (in Köpfen)**

|  | 1.1.2007 | 1.1.2008 | 1.1.2009 | 1.1.2010 | 1.1.2011 | 1.1.2012 |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Anzahl der DZ  | 180      | 186      | 197      | 187      | 206      | 188      |
| <i>davon</i>   |          |          |          |          |          |          |
| <i>für die SEO</i>   | 12       | 11       | 10       | 10       | 0        | 0        |
| <i>für Abt. 1 (Kriminalstrategie und zentrale Administration)</i>          | 3        | 4        | 6        | 4        | 4        | 1        |
| <i>für Abt. 2 (Internationale Polizeikooperation)</i>                      | 3        | 11       | 5        | 6        | 5        | 6        |
| <i>für Abt. 3 (Ermittlungen, Organisierte und Allgemeine Kriminalität)</i> | 40       | 31       | 44       | 38       | 17       | 7        |
| <i>für Abt. 4 (Kriminalanalyse)</i>  | 0        | 2        | 3        | 2        | 1        | 0        |
| <i>für Abt. 5 (Kriminalpolizeiliche Assistenzdienste)</i>                  | 112      | 118      | 115      | 117      | 112      | 115      |
| <i>für Abt. 6 (Forensik und Technik)</i>                                   | 10       | 9        | 14       | 10       | 13       | 8        |
| <i>für Abt. 7 (Wirtschaftskriminalität)<sup>1</sup></i>                    | 0        | 0        | 0        | 0        | 54       | 51       |

<sup>1</sup> Das BMI schuf mit Wirksamkeit vom 1. Juli 2010 eine eigene Abteilung 7 für Wirtschaftskriminalität und transferierte Personal aus der Abteilung 3 in die neu geschaffene Abteilung 7.

Quelle: RH

Durchschnittlich waren jährlich mehr als die Hälfte der dienstzugeteilten Exekutivbediensteten für die Abteilung 5 „Kriminalpolizeiliche Assistenzdienste“ tätig. Gemäß Erlass des BMI vom Juni 2011 zählten die Büros Observation und Verdeckte Ermittlungen der Abteilung 5 zu jenen Organisationseinheiten, in denen es in der Natur des Dienstes lag, dass die Dauer der vorübergehenden Dienstzuteilung 180 Tage überschritt (vgl. dazu auch TZ 29).

Die Dienstzuteilungsgebühren für Bedienstete des Bundeskriminalamts stiegen von 540.000 EUR (2007) auf 880.000 EUR (2011) an.

(5) Der Personalstand an Exekutivbediensteten des EKO Cobra entwickelte sich in VBÄ wie folgt:

Tabelle 17: Entwicklung Exekutivbedienstete im EKO Cobra (in VBÄ)

|                               | 1.1.2007 | 1.1.2008 | 1.1.2009 | 1.1.2010 | 1.1.2011 | 1.1.2012 | Durchschnitt |
|-------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|--------------|
| Iststand ohne DZ <sup>1</sup> | 91,00    | 96,00    | 96,75    | 95,75    | 98,00    | 94,00    | 95,25        |
| abgebende DZ                  | –        | – 1,00   | – 1,00   | – 2,00   | – 3,00   | – 2,00   | – 1,50       |
| aufnehmende DZ                | 316,50   | 329,50   | 321,00   | 330,00   | 338,00   | 333,00   | 328,00       |
| Iststand mit DZ               | 407,50   | 424,50   | 416,75   | 423,75   | 433,00   | 425,00   | 421,75       |

<sup>1</sup> DZ = Dienstzuteilung

Quelle: BMI

Der durchschnittliche jährliche Iststand an Exekutivbediensteten betrug im EKO Cobra im überprüften Zeitraum 421,75 VBÄ. Davon wurden jährlich durchschnittlich 328,00 VBÄ, das waren mehr als drei Viertel des Personalstands an Exekutivbediensteten, durch Dienstzuteilungen gestellt.

Die Dienstzuteilungsgebühren für Exekutivbedienstete des EKO Cobra entwickelten sich von 1,45 Mio. EUR (2007) auf 1,37 Mio. EUR (2011) (vgl. TZ 29).

**25.2** Der RH merkte kritisch an, dass das BMI zur Sicherstellung der Aufgabenerfüllung einzelner Organisationseinheiten den Personalstand regelmäßig mittels Dienstzuteilungen aufstockte. Er wies darauf hin, dass das dienstzugeteilte Personal in den Organisationseinheiten Bundeskriminalamt und EKO Cobra jährlich durchschnittlich 37 % bzw. 75 % von deren Gesamt-Personalstand ausmachte.

Der RH empfahl dem BMI, den mittelfristigen Bedarf an Personal für alle Organisationseinheiten zu ermitteln, die nötigen Planstellen anzusegnen und das Personal grundsätzlich über Versetzungen bereitzustellen. Damit wäre auch ein wesentlicher Beitrag zur Planstellenwahrheit und Transparenz in der Personalbewirtschaftung geschaffen (siehe TZ 7).

Der RH empfahl dem BMI weiters, für das EKO Cobra – unter Sicherstellung einer den besonderen Anforderungen entsprechenden Entlohnung – ein flexibles Bedarfsverwendungssystem einzurichten, das nicht auf längerfristigen Dienstzuteilungen beruht.

**25.3** Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass als Instrument zur Ermittlung des Bedarfs an Personal im Rahmen des Projekts „Umfassende Personalentwicklung“ als eines der Kernelemente eine vorausschauende Bedarfs- und Entwicklungsplanung ausgearbeitet werden

## Dienstzuteilungen

*sei und diese bereits in diesem Jahr (2013) gestartet sei. Die Systemisierung der nötigen Planstellen erfolge im Rahmen einer längerfristigen und vorausschauenden Bedarfsprognose auf Grundlage unterschiedlicher Kriterien. Künftig würden die Ergebnisse der vorausschauenden Bedarfsanalyse in die Systemisierung der einzelnen Organisationseinheiten verstärkt einfließen. Eine Bereitstellung des erforderlichen Personals über Versetzungen sei an die Bestimmungen des § 38 BDG 1979 gebunden. Eine (amtswegige) Versetzung sei nur dann möglich, wenn wichtige dienstliche Interessen vorliegen würden. Dies werde im Einzelfall zu prüfen sein.*

*Der Vorteil bei Dienstverwendungen auf Dienstzuteilungsbasis im operativen Bereich liege darin, dass bei mangelnder persönlicher oder fachlicher Eignung für den Dienst beim EKO Cobra – vor allem bei Nichterreichung der Limits bei den Leistungstests – eine in dienstrechtlicher Hinsicht einfache Rückführung auf die Stammdienststelle möglich sei. Dies betreffe insbesondere den Wegfall der Prüfung der im § 38 BDG 1979 vorgesehenen Kriterien im Falle einer amtswegigen Versetzung einschließlich des erforderlichen Bescheidverfahrens.*

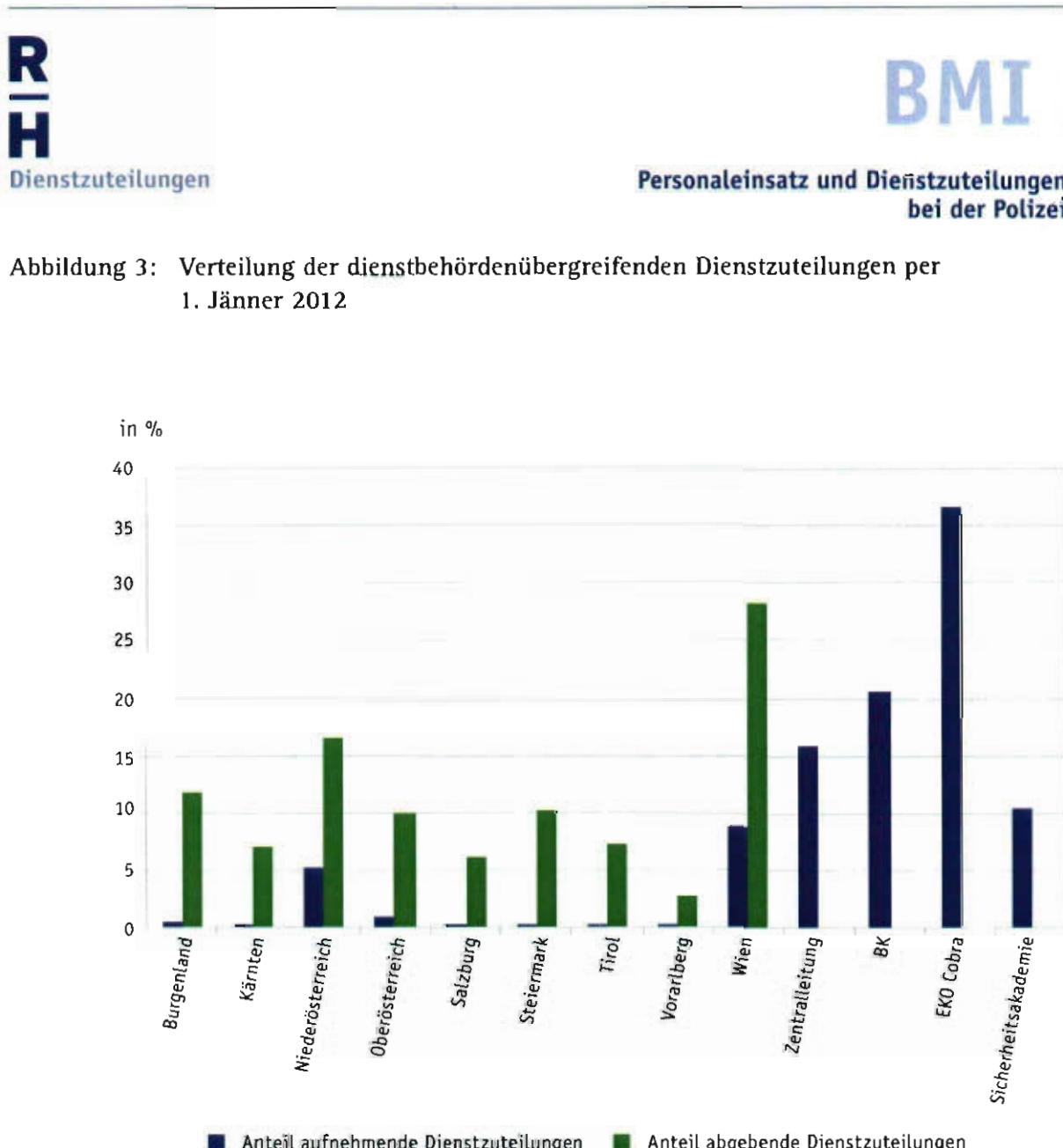
*Ein flexibles Bedarfsverwendungssystem sei jedoch ein künftiges Ziel und werde bei entsprechenden Rahmenbedingungen angestrebt.*

Umfang der Dienstzuteilungen bei den nachgeordneten Dienstbehörden

26.1 (1) Das BMI wertete zu Beginn jedes Monats dienstbehördenübergreifende Dienstzuteilungen, die länger als einen Monat dauerten, aus. Die Statistik wies mit Stichtag 1. Jänner 2012 908 dienstbehördenübergreifende Dienstzuteilungen von Exekutivbediensteten aus.<sup>28</sup> Von den 908 dienstzugeteilten Exekutivbediensteten waren 152 zu nachgeordneten Dienstbehörden und 756 zur Zentralstelle (Zentralleitung, Bundeskriminalamt, EKO Cobra und Sicherheitsakademie) dienstzugeteilt.

Die nachstehende Abbildung zeigt die Verteilung der dienstzugeteilten Exekutivbediensteten auf die nachgeordneten Dienstbehörden und die Zentralstelle:

<sup>28</sup> ohne Berücksichtigung von Dienstzuteilungen zum Bundesasylamt



Quellen: BMI; RH

Die Dienstbehörden in den Bundesländern Burgenland, Niederösterreich und Wien bekamen rd. 15 % der Dienstzuteilungen und stellten zugleich rd. 57 % der Dienstzuteilungen. Die Zentralstelle erhielt insgesamt rd. 83 % der dienstbehördenübergreifenden Dienstzuteilungen.

(2) Die Dienstzuteilungen von Exekutivbediensteten beim Landespolizeikommando Niederösterreich entwickelten sich wie folgt:



## Dienstzuteilungen

**Tabelle 18: Dienstzuteilungen (DZ) von Exekutivbediensteten beim LPK Niederösterreich (in Köpfen)<sup>1</sup>**

| Stichtag | Iststand <sup>2</sup> | abgebende DZ <sup>3</sup> | aufnehmende DZ | Saldo DZ | Iststand mit DZ <sup>4</sup> | Veränderung Iststand in % |
|----------|-----------------------|---------------------------|----------------|----------|------------------------------|---------------------------|
| 1.1.2007 | 4.479                 | - 152                     | + 58           | - 94     | 4.385                        | - 2,10                    |
| 1.1.2008 | 4.476                 | - 132                     | + 29           | - 103    | 4.373                        | - 2,30                    |
| 1.1.2009 | 4.486                 | - 149                     | + 34           | - 115    | 4.371                        | - 2,56                    |
| 1.1.2010 | 4.472                 | - 160                     | + 58           | - 102    | 4.370                        | - 2,28                    |
| 1.1.2011 | 4.369                 | - 173                     | + 62           | - 111    | 4.258                        | - 2,54                    |
| 1.1.2012 | 4.341                 | - 171                     | + 64           | - 107    | 4.234                        | - 2,46                    |

<sup>1</sup> Personen der Verwendungsgruppe VB/S GrD wurden durch das Landespolizeikommando Niederösterreich erst ab 2012 in den Istständen berücksichtigt, da sie zuvor auf VB-Planstellen tätig waren.

<sup>2</sup> Iststände ohne Personal in schulischer Ausbildung

<sup>3</sup> behördenübergreifende Dienstzuteilungen

<sup>4</sup> Im Iststand mit Dienstzuteilungen sind Krankenstände und Urlaube sowie Praxisphasen und Kursunterbrechungen nicht berücksichtigt.

Quellen: Landespolizeikommando Niederösterreich; RH

Die Anzahl an abgebenden Dienstzuteilungen überstieg jährlich die Anzahl an aufnehmenden Dienstzuteilungen (um rund das Zweifache) und führte zu einer Unterschreitung des vorgesehenen Iststands (um bis zu 2,56 %).

(3) Die Dienstzuteilungen von Exekutivbediensteten beim Landespolizeikommando Wien entwickelten sich wie folgt:

**Tabelle 19: Dienstzuteilungen (DZ) von Exekutivbediensteten beim LPK Wien (in Köpfen)**

| Stichtag | Iststand <sup>1</sup> | abgebende DZ | aufnehmende DZ | Saldo DZ | Iststand mit DZ <sup>2</sup> | Veränderung Iststand in % |
|----------|-----------------------|--------------|----------------|----------|------------------------------|---------------------------|
| 1.1.2007 | 5.642                 | - 254        | + 16           | - 238    | 5.404                        | - 4,22                    |
| 1.1.2008 | 5.695                 | - 248        | + 69           | - 179    | 5.516                        | - 3,14                    |
| 1.1.2009 | 5.677                 | - 238        | + 69           | - 169    | 5.508                        | - 2,98                    |
| 1.1.2010 | 5.772                 | - 255        | + 60           | - 195    | 5.577                        | - 3,38                    |
| 1.1.2011 | 5.725                 | - 285        | + 72           | - 213    | 5.512                        | - 3,72                    |
| 1.1.2012 | 5.814                 | - 257        | + 78           | - 179    | 5.635                        | - 3,08                    |

<sup>1</sup> Iststände ohne Personal in schulischer Ausbildung

<sup>2</sup> Im Iststand mit Dienstzuteilungen sind Krankenstände und Urlaube nicht berücksichtigt.

Quelle: Landespolizeikommando Wien



Die Anzahl an abgebenden Dienstzuteilungen überstieg jährlich die Anzahl an aufnehmenden Dienstzuteilungen (um rund das Dreifache) und führte zu einer Unterschreitung des vorgesehenen Iststands (um bis zu 4,22 %).

Die Dienstzuteilungen nach Wien dienten nur in Ausnahmefällen zur Stärkung der Personalsituation in den Stadtpolizeikommanden. So wurden bspw. jährlich durchschnittlich 43,41 % den Organisationseinheiten Polizeianhaltezentrum und der Abteilung Fremdenpolizei und Anhaltevollzug dienstzugeteilt.

Im jährlichen Durchschnitt kamen rd. 77 % aller dem Landespolizeikommando Wien dienstzugeteilten Exekutivbediensteten aus den Ländern Burgenland und Niederösterreich. Wurden am 1. Jänner 2007 noch jeweils 37,5 % von den dortigen Landespolizeikommanden zur Verfügung gestellt, verlagerte sich das Schwergewicht im Prüfungszeitraum auf das Landespolizeikommando Burgenland: Per 1. Jänner 2012 stellten das Landespolizeikommando Burgenland rd. 53 % und das Landespolizeikommando Niederösterreich rd. 29 % aller dienstzugeteilten Exekutivbediensteten zur Verfügung.

**26.2** Der RH hielt fest, dass die überwiegende Zahl der Dienstzuteilungen von Exekutivbediensteten bei Dienstbehörden im Osten von Österreich (Burgenland, Niederösterreich, Wien) erfolgte. Niederösterreich gab im jährlichen Durchschnitt rund drei Mal so viele Exekutivbedienstete über Dienstzuteilungen ab, wie es bekam, Wien rund vier Mal so viele. Durch die Dienstzuteilungen entstanden regelmäßig Abweichungen vom vorgesehenen Iststand (vgl. auch TZ 7 und 8).

Der RH empfahl dem BMI, die Dienstzuteilungsströme insbesondere zwischen den Ländern Burgenland, Niederösterreich, Wien und der Zentralstelle zu analysieren und zu prüfen, inwieweit Dienstzuteilungen durch verbesserte und bedarfsgerechte Personalplanung vermeidbar wären.

**26.3** *Laut Stellungnahme des BMI werde die Empfehlung des RH aufgenommen.*

*Das BMI teilte weiters mit, dass die Auswertungen der Dienstzuteilungen im Rahmen der monatlichen Personalstandsmeldung abgebildet würden.*

*Seit der Wachkörperreform sei die Arbeit der Exekutive nicht mehr rein spartenspezifisch und bloß regional zu sehen. Dies gelte beispielsweise für zentral geführte operative Einheiten des BMI – wie EKO Cobra*

## Dienstzuteilungen

*und die Außenstellen des Bundeskriminalamtes –, wobei die Dienstleistung dieser speziell ausgebildeten und ausgerüsteten Polizisten wiederum dem jeweiligen Bundesland über sein eigenes Kräftekontingent hinaus zu Gute komme.*

*Damit werde auch auftretenden Kriminalitätsschwerpunkten mit vorübergehenden Dienstzuteilungen aus weniger belasteten Bereichen entgegengewirkt. Durch derartige Maßnahmen werde zum Ausdruck gebracht, dass es nicht mehr zeitgemäß und auch nicht flexibel genug sei, für die Bewältigung der sich ständig ändernden Kriminalitätslagebilder den Personalstand ausschließlich auf örtliche Kräfte und einzelne Dienststellen zu reduzieren, sondern das verfügbare Personal zielgerichtet und bedarfsgerecht einzusetzen.*

*Jede erforderliche Dienstzuteilung werde selbstverständlich im Vorfeld auf ihre dienstliche Notwendigkeit geprüft.*

*Weiters verwies das BMI in diesem Zusammenhang auf die Stellungnahmen zu den TZ 5, 9, 10, 18 und 19.*

### Dienstzuteilungsdauer

27.1 Das Berichtswesen des BMI enthielt Angaben über die Anzahl von längerfristigen dienstbehördenübergreifenden Dienstzuteilungen von Exekutivbediensteten, wobei das BMI Dienstzuteilungen mit einer Dauer von mehr als einem Monat als längerfristig definierte. Das BMI hatte keine Informationen über die dienstbehördeninternen Dienstzuteilungen von Exekutivbediensteten bei den nachgeordneten Dienstbehörden. Regelmäßige Auswertungen der tatsächlichen Dauer von Dienstzuteilungen und die Ermittlung von Kennzahlen, wie etwa angefallene Dienstzuteilungstage pro Jahr, waren nicht vorgesehen.

27.2 Der RH kritisierte das Berichtswesen des BMI als für Steuerungszwecke unvollständig, weil es weder einen gesamthaften österreichweiten Überblick über Dienstzuteilungen noch Auswertungen über die Dauer von Dienstzuteilungen bot.

Er empfahl dem BMI, sich einen österreichweiten Überblick über Dienstzuteilungen zu verschaffen, die Dienstzuteilungen regelmäßig zu analysieren und das Berichtswesen um dienstzuteilungsbezogene Kennzahlen, wie z.B. Dienstzuteilungstage, zu ergänzen, um über fundierte Entscheidungsgrundlagen für Personalsteuerungsmaßnahmen zu verfügen.

27.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde die Empfehlung des RH aufgenommen.*



Dienstzuteilungen

**Personaleinsatz und Dienstzuteilungen  
bei der Polizei**

*Das BMI teilte weiters mit, dass die Auswertungen der Dienstzuteilungen im Rahmen der monatlichen Personalstandsmeldung abgebildet würden.*

*Seit der Wachkörperreform sei die Arbeit der Exekutive nicht mehr rein spartenspezifisch und bloß regional zu sehen. Dies gelte beispielsweise für zentral geführte operative Einheiten des BMI – wie EKO Cobra und die Außenstellen des Bundeskriminalamtes –, wobei die Dienstleistung dieser speziell ausgebildeten und ausgerüsteten Polizisten wiederum dem jeweiligen Bundesland über sein eigenes Kräftekontingent hinaus zu Gute komme.*

*Damit werde auch auftretenden Kriminalitätsschwerpunkten mit vorübergehenden Dienstzuteilungen aus weniger belasteten Bereichen entgegengewirkt. Durch derartige Maßnahmen werde zum Ausdruck gebracht, dass es nicht mehr zeitgemäß und auch nicht flexibel genug sei, für die Bewältigung der sich ständig ändernden Kriminalitätslagebilder den Personalstand ausschließlich auf örtliche Kräfte und einzelne Dienststellen zu reduzieren, sondern das verfügbare Personal zielgerichtet und bedarfsgerecht einzusetzen.*

*Jede erforderliche Dienstzuteilung werde selbstverständlich im Vorfeld auf ihre dienstliche Notwendigkeit geprüft.*

*Weiters verwies das BMI in diesem Zusammenhang auf die Stellungnahmen zu den TZ 5, 9, 10, 18 und 19.*

**28.1 (1)** Der Gesetzgeber definierte Dienstzuteilungen als vorübergehende Maßnahme. Eine vom RH durchgeführte Analyse der Dauer der Dienstzuteilungen von Exekutivbediensteten zum Bundeskriminalamt ergab folgendes Bild:

## Dienstzuteilungen

Tabelle 20: Dauer der Dienstzuteilungen (DZ) von Exekutivbediensteten zum Bundeskriminalamt (in Köpfen)

|  | 1.1.2007    | 1.1.2008    | 1.1.2009    | 1.1.2010    | 1.1.2011    | 1.1.2012    |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Anzahl der DZ</b>                     | <b>180</b>  | <b>186</b>  | <b>197</b>  | <b>187</b>  | <b>206</b>  | <b>188</b>  |
| <i>davon</i>                             |             |             |             |             |             |             |
| <i>bis zu 3 Monate</i>                   | 18          | 31          | 37          | 22          | 27          | 12          |
| <i>3 bis 6 Monate</i>                    | 14          | 9           | 24          | 5           | 7           | 8           |
| <i>mehr als 6 Monate</i>                 | 148         | 146         | 136         | 160         | 172         | 168         |
| <i>mehr als 24 Monate</i>                | 95          | 99          | 102         | 108         | 107         | 109         |
| <b>durchschnittliche Dauer in Jahren</b> | <b>2,82</b> | <b>3,05</b> | <b>3,04</b> | <b>3,68</b> | <b>3,41</b> | <b>4,15</b> |
| <b>höchste erreichte Dauer in Jahren</b> | <b>22</b>   | <b>23</b>   | <b>24</b>   | <b>25</b>   | <b>26</b>   | <b>27</b>   |

Quellen: BMI; RH

Die durchschnittliche Dauer einer Dienstzuteilung stieg von 2,82 Jahren (1. Jänner 2007) auf 4,15 Jahre (1. Jänner 2012), also um rd. 47 % an.

Mit Stichtag 1. Jänner 2012 waren rd. 94 % aller dienstzugeteilten Exekutivbediensteten länger als drei Monate und rd. 58 % länger als zwei Jahre dienstzugeteilt. Zwei Dienstzuteilungen stammten aus den 1980er Jahren, neun aus den 1990er Jahren. Eine Dienstzuteilung bestand seit dem 1. Dezember 1984 und dauerte somit schon mehr als 27 Jahre.

(2) Exekutivbedienstete, die eine Tätigkeit **beim EKO Cobra** anstrebten, wurden diesem dienstzugeteilt und durchliefen eine sechsmonatige Ausbildung. Die Zulassung zum Auswahlverfahren setzte die Zustimmung zu einer Verwendung beim EKO Cobra **für die** Dauer von mindestens fünf Jahren voraus. In der Folge mussten von den Bediensteten jährlich Leistungstests erfolgreich absolviert werden, um beim EKO Cobra verbleiben zu können.

Eine vom EKO Cobra durchgeführte Analyse der 343 dort dienstzugeteilten Exekutivbediensteten hinsichtlich der Dauer ihrer Dienstzuteilung ergab zum Stichtag 1. Juni 2012 eine durchschnittliche Dauer von rund sieben Jahren. 110 Personen waren über fünf Jahre, 52 Personen über acht Jahre und 75 Personen über zehn Jahre dienstzugeteilt. Ein Exekutivbediensteter war zum Stichtag 1. Juni 2012 bereits über 22 Jahre dienstzugeteilt.

(3) Eine vom RH durchgeführte Analyse der abgebenden Dienstzuteilungen von Exekutivbediensteten beim Landespolizeikommando Niederösterreich ergab hinsichtlich der Dauer folgendes Bild:

**Tabelle 21: Dauer der Dienstzuteilungen (DZ) von Exekutivbediensteten des LPK Niederösterreich als abgebende Stelle (in Köpfen)**

|  | 1.1.2007    | 1.1.2008    | 1.1.2009    | 1.1.2010    | 1.1.2011    | 1.1.2012    |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Anzahl der DZ</b>                     | <b>152</b>  | <b>132</b>  | <b>149</b>  | <b>160</b>  | <b>173</b>  | <b>171</b>  |
| <i>davon</i>                             |             |             |             |             |             |             |
| <i>bis zu 3 Monate</i>                   | 36          | 23          | 35          | 44          | 42          | 43          |
| <i>3 bis 6 Monate</i>                    | 9           | 7           | 11          | 16          | 12          | 9           |
| <i>mehr als 6 Monate</i>                 | 107         | 102         | 103         | 100         | 119         | 119         |
| <i>mehr als 24 Monate</i>                | 63          | 58          | 65          | 71          | 75          | 71          |
| <b>durchschnittliche Dauer in Jahren</b> | <b>2,42</b> | <b>2,95</b> | <b>3,01</b> | <b>2,97</b> | <b>3,08</b> | <b>3,35</b> |
| <b>höchste erreichte Dauer in Jahren</b> | <b>16</b>   | <b>17</b>   | <b>18</b>   | <b>19</b>   | <b>20</b>   | <b>21</b>   |

Quelle: RH

Die durchschnittliche Dauer an abgebenden Dienstzuteilungen stieg von 2,42 Jahren (1. Jänner 2007) auf 3,35 Jahre (1. Jänner 2012), also um rd. 38 % an.

Mit Stichtag 1. Jänner 2012 waren rd. 75 % aller dienstzugeteilten Bediensteten länger als drei Monate und rd. 42 % länger als zwei Jahre dienstzugeteilt. Zehn Dienstzuteilungen reichten in die 1990er Jahre zurück; eine Dienstzuteilung bestand seit dem Jahre 1990 und dauerte somit mehr als 21 Jahre.

(4) Eine vom RH durchgeführte Analyse der abgebenden Dienstzuteilungen von Exekutivbediensteten beim Landespolizeikommando Wien ergab hinsichtlich der Dauer folgendes Bild:

## Dienstzuteilungen

Tabelle 22: Dauer der Dienstzuteilungen (DZ) von Exekutivbediensteten des LPK Wien als abgebende Stelle (in Köpfen)

|                                   | 1.1.2007   | 1.1.2008   | 1.1.2009   | 1.1.2010   | 1.1.2011   | 1.1.2012   |
|-----------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>Anzahl der DZ</b>              | <b>254</b> | <b>248</b> | <b>238</b> | <b>255</b> | <b>285</b> | <b>257</b> |
| <i>davon</i>                      |            |            |            |            |            |            |
| <i>bis zu 3 Monate</i>            | 25         | 33         | 21         | 33         | 26         | 26         |
| <i>3 bis 6 Monate</i>             | 20         | 14         | 14         | 3          | 15         | 9          |
| <i>mehr als 6 Monate</i>          | 209        | 201        | 203        | 219        | 244        | 222        |
| <i>mehr als 24 Monate</i>         | 63         | 159        | 152        | 164        | 163        | 152        |
| durchschnittliche Dauer in Jahren | 1,47       | 1,93       | 2,67       | 2,92       | 3,08       | 4,85       |
| höchste erreichte Dauer in Jahren | 17         | 18         | 19         | 20         | 21         | 22         |

Quelle: RH

Die durchschnittliche Dauer an abgebenden Dienstzuteilungen stieg von 1,47 Jahren (1. Jänner 2007) auf 4,85 Jahre (1. Jänner 2012), also um rd. 230 % an.

Mit Stichtag 1. Jänner 2012 waren rd. 90 % aller dienstzugeteilten Exekutivbediensteten länger als drei Monate und rd. 59 % länger als zwei Jahre dienstzugeteilt. Sieben Dienstzuteilungen stammten aus den 1990er Jahren; eine Dienstzuteilung bestand seit dem 1. Dezember 1989 und dauerte somit mehr als 22 Jahre.

**28.2** Der RH stellte kritisch fest, dass sich die durchschnittliche Dauer der Dienstzuteilungen teilweise deutlich erhöht hatte: beim Bundeskriminalamt von 2,82 Jahren auf 4,15 Jahre, in Niederösterreich von 2,42 Jahren auf 3,35 Jahre und in Wien von 1,47 Jahren auf 4,85 Jahre.

Der RH merkte an, dass Dienstzuteilungen primär dazu dienen sollten, Bedienstete vorübergehend einer anderen Dienststelle zur Dienstleistung zuzuweisen und vom Gesetzgeber nicht als Maßnahme zur mittel- bis langfristigen Personalbereitstellung gedacht waren.

Der RH empfahl dem BMI, den Bedarf für Dienstzuteilungen im Einzelfall kritisch zu hinterfragen. Insbesondere sollten Dienstzuteilungen, die über 180 Tage dauerten, in regelmäßigen Intervallen auf deren Bedarf geprüft werden (siehe TZ 17 und 26, 27).



Dienstzuteilungen

## Personaleinsatz und Dienstzuteilungen bei der Polizei

Der RH empfahl weiters, bei einem nicht nur vorübergehenden Personalbedarf Versetzungen anstatt Dienstzuteilungen durchzuführen (vgl. auch TZ 25) und verwies in diesem Zusammenhang auch auf seine Vorschläge zur Verwaltungsreform (Reihe Positionen 2011/1, Verwaltungsreform 2011, S. 221).

**28.3** *Laut Stellungnahme des BMI werde die Empfehlung des RH aufgenommen.*

*Das BMI teilte weiters mit, dass die Auswertungen der Dienstzuteilungen im Rahmen der monatlichen Personalstandsmeldung abgebildet würden.*

*Seit der Wachkörperreform sei die Arbeit der Exekutive nicht mehr rein spartenspezifisch und bloß regional zu sehen. Dies gelte beispielsweise für zentral geführte operative Einheiten des BMI – wie EKO Cobra und die Außenstellen des Bundeskriminalamtes –, wobei die Dienstleistung dieser speziell ausgebildeten und ausgerüsteten Polizisten wiederum dem jeweiligen Bundesland über sein eigenes Kräftekontingent hinaus zu Gute komme.*

*Damit werde auch auftretenden Kriminalitätsschwerpunkten mit vorübergehenden Dienstzuteilungen aus weniger belasteten Bereichen entgegengewirkt. Durch derartige Maßnahmen werde zum Ausdruck gebracht, dass es nicht mehr zeitgemäß und auch nicht flexibel genug sei, für die Bewältigung der sich ständig ändernden Kriminalitätslagebilder den Personalstand ausschließlich auf örtliche Kräfte und einzelne Dienststellen zu reduzieren, sondern das verfügbare Personal zielgerichtet und bedarfsgerecht einzusetzen.*

*Jede erforderliche Dienstzuteilung werde selbstverständlich im Vorfeld auf ihre dienstliche Notwendigkeit geprüft.*

*Weiters verwies das BMI in diesem Zusammenhang auf die Stellungnahmen zu den TZ 5, 9, 10, 18 und 19.*

Kosten

**29.1** (1) Beamte hatten nach Maßgabe der Reisegebührenvorschrift 1955 (RGV) Anspruch auf den Ersatz des Mehraufwands, der ihnen durch eine Dienstzuteilung erwuchs. Eine Dienstzuteilung im Sinne dieses **Gesetzes** lag vor, wenn ein Beamter an einen anderen Ort als dem Dienstort einer Dienststelle zur vorübergehenden Dienstleistung zugewiesen wurde und für die Dauer dieser Verwendung entweder der Dienstaufsicht des **Leiters** dieser Dienststelle unterlag oder mit der Leitung der zugewiesenen Dienststelle betraut wurde.

## Dienstzuteilungen

Bei einer Dienstzuteilung erhielt der Beamte eine Zuteilungsgebühr. Der Anspruch eines dienstzugeteilten Beamten auf Zuteilungsgebühr, bei dem die Ankunft am Zuteilungsort vor dem 1. Jänner 2011 lag, begann mit der Ankunft im Zuteilungsort und endete mit der Abreise vom Zuteilungsort oder, wenn der Beamte in den Zuteilungsort versetzt wurde, mit dem Ablauf des letzten Tages der Dienstzuteilung.

Nach ständiger Judikatur des Verwaltungsgerichtshofs waren die gesetzlichen Regelungen über die Dienstzuteilung nicht auf mehrjährige Dauerzuteilungen abgestellt. Für die Frage der Abgrenzung zwischen Versetzung und Dienstzuteilung im Sinne der RGV war ausschlaggebend, ob der für die Dienstzuteilung maßgebliche Bedarf ein vorübergehender war oder ob die Dienstleistung des Beamten bereits zum Zeitpunkt der Zuweisung auf nicht absehbare Zeit geplant gewesen war.

(2) Mit dem Budgetbegleitgesetz 2011<sup>29</sup> erfolgte eine Novellierung der RGV. Die neuen Vorschriften traten am 1. Jänner 2011 in Kraft und betrafen unter anderem die Dauer des Anspruchs auf eine Zuteilungsgebühr. Der neugefasste § 22 Abs. 1 RGV beschränkte den Anspruch auf eine Zuteilungsgebühr bei jenen Beamten, die ab dem 1. Jänner 2011 dienstzugeteilt wurden, grundsätzlich bis zum 180. Tag der Dienstzuteilung.

Zugleich mit der Beschränkung führte § 22 Abs. 8 RGV eine Ausnahmeregelung für Dienstbereiche ein, in denen es in der Natur des Dienstes lag, dass die Dauer der vorübergehenden Dienstzuteilung 180 Tage überschritt. In diesen Organisationseinheiten blieb der Anspruch auf Zuteilungsgebühr während der gesamten Dauer der Dienstzuteilung gewahrt. Diese Ausnahmeregelung sollte nur in jenen Bereichen Anwendung finden, in denen eine Versetzung keinesfalls zweckmäßig war.

Das BMI bestimmte in Anwendung der Ausnahmeregelung des § 22 Abs. 8 RGV per Erlass vom Juni 2011 u.a. folgende Organisationseinheiten als solche, bei denen es in der Natur des Dienstes lag, dass die Dauer der vorübergehenden Dienstzuteilung 180 Tage überschritt: das EKO Cobra, die Sondereinheit für Observation, die Einsatzgruppe zur Bekämpfung der Straßenkriminalität, das Operative Zentrum für Ausgleichsmaßnahmen, ausgewählte Sonderkommissionen, die Polizeiinspektion Traiskirchen-EASt, die Polizeiinspektion St. Georgen im Attergau-EASt und die Büros für Observation und Verdeckte Ermittlungen des Bundeskriminalamts.

<sup>29</sup> BGBl. I Nr. 111/2010

- 29.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Ausnahmeregelung des § 22 Abs. 8 RGV dem BMI einen breiten Interpretationsspielraum dahingehend bot, welche Organisationseinheiten von der Beschränkung des Zuteilungsgebührenanspruchs auf 180 Tage ausgenommen waren.
- 30.1** Die Zuteilungsgebühr betrug laut RGV für Dienstzuteilungen, die nach dem 31. Dezember 2010 begannen, für die ersten 30 Tage der Dienstzuteilung 100 % der Tagesgebühr nach Tarif I in der Höhe von 26,40 EUR und der Nächtigungsgebühr in der Höhe von 15,00 EUR nach § 13 RGV; ab dem 31. Tag der Dienstzuteilung reduzierte sich der Anspruch auf die Hälfte. Wenn der Bedienstete nachwies, dass die tatsächlichen unvermeidbaren Auslagen für die in Anspruch genommene Nachtunterkunft die ihm zustehende Nächtigungsgebühr überstiegen, konnte ihm ein Zuschuss zur Nächtigungsgebühr bis zur Höhe der tatsächlich nachgewiesenen Auslagen, höchstens aber bis zu 600 % der Nächtigungsgebühr, gewährt werden.
- 30.2** Der RH hielt kritisch fest, dass für einen dienstzugeteilten Bediensteten, dessen Dienstzuteilung nach dem 31. Dezember 2010 begann und der Anspruch auf eine Dienstzuteilungsgebühr gemäß § 22 Abs. 2 RGV hatte, Ausgaben in Höhe von mindestens 1.242,00 EUR bei einer Dienstzuteilungsdauer von 30 Tagen und in Höhe von 4.347,00 EUR bei einer Dienstzuteilungsdauer von 180 Tagen anfielen. War der Bedienstete einer Organisationseinheit zugeteilt, bei der es in der Natur des Dienstes lag, dass die Dauer der vorübergehenden Dienstzuteilung 180 Tage überschritt, so gebührten dem Bediensteten bei einer Dienstzuteilungsdauer von 365 Tagen mindestens 8.176,50 EUR an Dienstzuteilungsgebühren.
- 31.1** Dienstzuteilungsgebühren werden im jährlichen Bundesrechnungsschluss in der Geburungsgruppe Sachausgaben ausgewiesen. Um Dienstzuteilungsgebühren je Besoldungsgruppe analysieren zu können, zog der RH Daten aus dem PM-SAP heran. Die ausgewiesenen Dienstzuteilungsgebühren berücksichtigen alle Dienstzuteilungen der Exekutivbediensteten, unabhängig von der tatsächlichen Dauer.

Die nachstehende Tabelle zeigt das Verhältnis der insgesamt angefallenen Dienstzuteilungsgebühren zu den Personalausgaben für Exekutivbedienstete pro Jahr in Mio. EUR:

## Dienstzuteilungen

**Tabelle 23: Verhältnis Dienstzuteilungsgebühren und Personalausgaben für Exekutivbedienstete**

|                          | 2007     | 2008     | 2009     | 2010     | 2011     | Durchschnitt |
|--------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|--------------|
| in Mio. EUR              |          |          |          |          |          |              |
| Personalausgaben         | 1.206,79 | 1.256,08 | 1.272,59 | 1.283,13 | 1.293,44 | 1.262,41     |
| Dienstzuteilungsgebühren | 8,95     | 10,63    | 10,61    | 10,48    | 9,62     | 10,06        |
| in %                     |          |          |          |          |          |              |
| Verhältnis               | 0,74     | 0,85     | 0,83     | 0,82     | 0,74     | 0,80         |

Quelle: RH

Die Dienstzuteilungsgebühren für Exekutivbedienstete stiegen von insgesamt 8,95 Mio. EUR (2007) um rd. 7 % auf insgesamt 9,62 Mio. EUR (2011) an. Der Höchstwert wurde 2008 mit 10,63 Mio. EUR erreicht. Das BMI führte keine Analyse der Anzahl und Dauer der Dienstzuteilungen pro Organisationseinheit durch.

**31.2** Angesichts der aufgelaufenen Kosten aus Dienstzuteilungen unterstrich der RH seine Empfehlung, die Dienstzuteilungen detailliert zu analysieren (TZ 27).

**Sonderkommissionen**

Allgemeines und  
Zweck

**32 (1)** Der Begriff Sonderkommission (SOKO) bezeichnete eine Ermittlungsgruppe, die das BMI primär beim Bundeskriminalamt einrichtete.

Wesentliches Merkmal einer SOKO war die personelle Besetzung durch Dienstzuteilungen aus unterschiedlichen Organisationseinheiten des BMI. Diese Vorgehensweise erforderte entsprechende aufbau- und ablauforganisatorische Regelungen (z.B. Organisation, Unterstellungsverhältnisse, genauer Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich).

(2) Zweck von SOKOs war vor allem die anlassbezogene Verfolgung und Aufklärung strafbarer Handlungen in erster Linie im Zuständigkeitsbereich des Bundeskriminalamts. Ein weiteres Aufgabenfeld war, neue Verbrechensphänomene zu analysieren und gewonnene Erkenntnisse an andere Dienststellen weiterzugeben.

## Organisation

**33.1** Die „Richtlinie für das Führungssystem der Sicherheitsexekutive in besonderen Lagen“ war auf das gesamte polizeiliche Aufgabenspektrum (Sicherheits-, Kriminal- und Verwaltungspolizei) anzuwenden. Für SOKOs gab es darin keine speziellen Organisationsvorschriften.

Das Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode (2008 bis 2013) sah vor, Richtlinien für den Einsatz von SOKOs und Klarstellungen betreffend die Rechte der Mitglieder der SOKOs zu schaffen. Im überprüften Zeitraum hatte das BMI solche Richtlinien nicht erlassen. Es existierte lediglich der Entwurf einer SOKO-Richtlinie mit Stand 24. August 2011.

Uneinheitliche Vorgehensweisen im Zusammenhang mit Einrichtung, Aufgaben, Befugnissen und Controlling von SOKOs waren die Folge, z.B. unklare Regelungen, in wessen Verantwortungsbereich SOKO-Mitarbeiter genau tätig werden; Einrichtung von SOKOs teilweise durch mündliche Weisung, teilweise durch schriftlichen Erlass; unterschiedliche Regelungen hinsichtlich der Zieldefinition sowie des Berichtswesens.

**33.2** Der RH kritisierte das Fehlen einer allgemeinen Richtlinie für die Einrichtung von SOKOs. Er empfahl dem BMI, die bereits im Entwurf vorliegende SOKO-Richtlinie rasch und konsequent fertigzustellen.

**33.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei – nach Akkordierung mit dem BMJ – die Verlautbarung des Erlasses betreffend die „Richtlinien für die Durchführung von Sonderkommissionen“ am 8. Februar 2013 erfolgt.*

Übersicht  
Sonderkommissionen

**34.1** (1) Im überprüften Zeitraum gab es elf als SOKO einzustufende Ermittlungsgruppen. Neun davon hatte das BMI beim Bundeskriminalamt, die anderen zwei beim Landeskriminalamt Burgenland bzw. beim Landeskriminalamt Oberösterreich eingerichtet.

Fünf SOKOs (Bekleidung, Umfeld Kampusch, Doping, Kfz, Kfz West) waren dem Themenbereich allgemeine und organisierte Kriminalität, sechs (zum Teil als „Task Force“ bezeichnete) dem Themenbereich Wirtschaftskriminalität (Flip, Constantia, Hypo, Merlin, Cetium, Hermes) zuzuordnen.

Zusätzlich hatte das BMI im Bereich der Zentralstelle durch schriftlichen Erlass die SOKO Ost eingerichtet.

Von den elf SOKOs waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung fünf beendet, sechs hatten ihre Ermittlungen noch nicht abgeschlossen.

## Sonderkommissionen

Nachstehende Tabelle zeigt alle Sonderkommissionen im Prüfungszeitraum:

**Tabelle 24: Sonderkommissionen im Prüfungszeitraum (Stand Juli 2012)**

| SOKO            | Dauer  | Einrichtungsform | eingesetztes Personal | davon dienstzugeteilt | eingerichtet bei  | schriftlich definierte Ziele | Berichtswesen   |
|-----------------|--|------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------|------------------------------|---|
| Flip            | 04/2006-12/2011  | mündlich         | 20                    | 15                    | BK                | nein                         | Quartalsberichte <sup>1</sup> + interner Abschlussbericht |
| Bekleidung      | 04/2007-07/2009  | mündlich         | 18                    | 10                    | BK                | nein                         | -   |
| Umfeld Kampusch | 12/2008-12/2009  | mündlich         | 4                     | 3                     | BK                | nein                         | -   |
| Doping          | 01/2009-01/2010  | schriftlich      | 14                    | 11                    | BK                | ja                           | Zwischenberichte bzw. E-Mail-Korrespondenz                |
| Constantia      | seit 03/2009   | mündlich         | 30                    | 25                    | BK                | nein                         | Quartalsberichte  |
| Kfz             | seit 10/2009   | schriftlich      | 21                    | 13                    | LKA 8gld          | ja (nicht quantifiziert)     | Informationsblätter + einige Zusatzberichte               |
| Hypo            | seit 01/2010   | schriftlich      | 33                    | 31                    | BK                | ja                           | Quartalsberichte  |
| Merlin          | 04/2010-06/2012  | mündlich         | 15                    | 8                     | BK                | nein                         | Quartalsberichte (unregelmäßig)                           |
| Cetium          | seit 11/2010   | mündlich         | 6                     | 6                     | BK                | nein                         | Quartalsberichte  |
| Kfz West        | seit 01/2011   | schriftlich      | 4                     | 0                     | LKA 0Ö            | ja (nicht quantifiziert)     | Informationsblätter + einige Zusatzberichte               |
| Hermes          | seit 07/2011   | mündlich         | 8                     | 4                     | BK                | nein                         | Quartalsberichte  |
| <b>Gesamt</b>   |  |                  | <b>173</b>            | <b>126</b>            |                   |                              |   |
| Ost             | <b>3 Phasen:</b><br>07/2009-09/2009<br>10/2009-03/2010<br>seit 04/2010 | schriftlich      | unbekannt             | mindestens 200        | Zentralstelle BMI | ja (nicht quantifiziert)     | Einsatzstatistiken  |

<sup>1</sup> in Form von sogenannten „SOKO-Formblättern“

Quellen: BMI; RH

(2) Die SOKO Ost hatte das BMI im Bereich der Zentralstelle mit schriftlichem Erlass vom 30. Juni 2009 eingerichtet und mit zwei weiteren Erlässen adaptiert. Das Motiv für die Einrichtung war die Bekämpfung der in Ostösterreich angestiegenen Eigentumskriminalität. Gegenstand der Ermittlungen war daher nicht – wie bei anderen SOKOs – ein einzelnes, abgrenzbares Delikt.

Mit dem Einrichtungserlass wurden 200 Bedienstete (speziell erfahrene Exekutivbedienstete aus dem Bereich der Ausgleichsmaßnahmen



Sonderkommissionen



## Personaleinsatz und Dienstzuteilungen bei der Polizei

(AGM)<sup>30</sup>, Experten im Erkennen gestohlerer Fahrzeuge, ge- sowie verfälschter Dokumente und Tatort- und Spurensicherungsbeamte) als Personalverstärkung aus den LPK-Bereichen Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark vorerst für die Dauer von drei Monaten dem Operativen Zentrum für Ausgleichsmaßnahmen (OZ AGM)<sup>31</sup> mit Zuteilungsort Wien dienstzugeteilt.

In ihrer ursprünglichen Form war die SOKO Ost drei Monate tätig (bis 30. September 2009). Maßnahmen und Ermittlungen zur Bekämpfung der Eigentumskriminalität wurden jedoch weiterhin im Namen der SOKO Ost durchgeführt. Mit 1. Oktober 2009 modifizierte das BMI die SOKO Ost stark und setzte sie in veränderter Form fort. Es reduzierte die 200 Dienstzuteilungen erasmäßig auf 40 im Bereich des OZ AGM.

Mit 1. April 2010 reduzierte das BMI die Dienstzuteilungen weiter auf 20. Diese 20 SOKO Ost-Mitarbeiter nahmen auch noch zur Zeit der Geburungsüberprüfung unterstützend an den mehrmals pro Monat stattfindenden Schwerpunktmaßnahmen im Bereich Burgenland, Niederösterreich und Wien teil.

20 weitere Bedienstete aus der ursprünglichen SOKO Ost teilte das BMI zunächst den Polizeiinspektionen Traiskirchen-EAST, Baden und Mödling zu, um sie in weiterer Folge bei der Polizeiinspektion Traiskirchen-EAST zu konzentrieren. Auch diese Bediensteten führte das BMI intern nach wie vor als Bedienstete der SOKO Ost.

Vollständige Auswertungen der Anzahl der seit dem 1. Juli 2009 als SOKO Ost-Mitarbeiter dienstzugeteilten Bediensteten sowie eine Darstellung ihrer Dienstzuteilungszeiten konnte das BMI mit Hinweis auf den unverhältnismäßig hohen personellen und zeitlichen Aufwand nicht zur Verfügung stellen.

### 34.2 Der RH kritisierte die mangelnde Übersicht des BMI über die der SOKO Ost zugeteilten Bediensteten.

<sup>30</sup> AGM waren alle sicherheitsdienstlichen Maßnahmen im Binnenland zur Verhinderung und Bekämpfung spezifischer kriminalpolizeilicher, fremdenpolizeilicher und sonstiger verwaltungspolizeilicher Delikte nach dem Wegfall der Grenzkontrollen. Aufgabe der AGM-Dienststellen war es also, den Wegfall der Grenzkontrollen auszugleichen und die allgemeinen Polizeiinspektionen von fremdenrechtlichen Aufgaben, v.a. in Ostösterreich, zu entlasten.

<sup>31</sup> Das OZ AGM wurde mit 1. März 2009 infolge der geänderten Aufgabenstellungen nach Inkraftsetzung der Schengen-Erweiterung am 21. Dezember 2007 eingerichtet. Die ursprüngliche Personalstärke umfasste ca. 40 Bedienstete, die Informationen, Daten und Fahndungsmaßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Migration, der Schlepperei, des illegalen Suchtgiftschmuggels und Waffenhandels in Österreich erfassten und analysierten. Es stellte die Nachfolgeorganisationseinheit der 1999 geschaffenen Unterstützungsgruppe des Grenzdienstes (USG) dar.

## Sonderkommissionen

Er empfahl dem BMI, die Notwendigkeit einer Fortführung der SOKO Ost und der damit in Verbindung stehenden Dienstzuteilungen zu prüfen. Im positiven Fall wären klare aufbau- und ablauforganisatorische Regelungen zu schaffen.

- 34.3** *In der Stellungnahme führte das BMI näher aus, dass die unter dem Titel SOKO Ost zum Operativen Zentrum für Ausgleichsmaßnahmen und zur Landespolizeidirektion Niederösterreich (Bezirkspolizeikommando Baden, Polizeiinspektion-EAST Traiskirchen) zugeteilten Bediensteten der konzentrierten Unterstützung von diesbezüglich erforderlichen koordinierend zu setzenden operativen Überwachungs- und Ermittlungsmaßnahmen dienen würden. Der dadurch gegebene flexible Personaleinsatz ermögliche eine rasche Reaktion auf neu auftretende oder sich verlagernde Kriminalitätsphänomene im Sinne einer bestmöglichen operativen Präsenz, die bei einer entsprechenden aufbauorganisatorischen Regelung – „eigene Organisationseinheit – Dienststelle“ (wie vom RH empfohlen) – durch den diesbezüglich entstehenden Leistungs- und Administrationsaufwand entsprechend verringert werden würde.*
- 34.4** Der RH entgegnete, dass er die mangelnde Übersicht des BMI über die SOKO Ost zugeteilten Bediensteten kritisiert, jedoch keine „eigene Organisationseinheit – Dienststelle“ empfohlen habe. Er hatte empfohlen, die Notwendigkeit einer Fortführung der SOKO Ost zu prüfen und im positiven Fall klare aufbau- und ablauforganisatorische Regelungen zu schaffen.

## Erfolgskontrolle bei Sonderkommissionen

- 35.1** Das BMI hatte SOKOs sowohl durch schriftliche Erlässe als auch durch mündliche Weisungen des Generaldirektors für die öffentliche Sicherheit eingerichtet. Nur bei jenen fünf SOKOs, denen schriftliche Erlässe zugrunde lagen, gab es – als Voraussetzung für eine Erfolgskontrolle – konkretere schriftliche Vorgaben hinsichtlich der Durchführung und der Zielsetzung.
- 35.2** Der RH kritisierte die bei mehr als der Hälfte der SOKOs lediglich mündlich erfolgte Einrichtung und die dadurch nicht nachvollziehbare Vorgabe von Strategien und Zielen. Eine schon im Zuge der Einrichtung einer SOKO vorgenommene Formulierung von Strategien und quantifizierten Zielen würde eine Erfolgsevaluierung erleichtern.

Der RH empfahl dem BMI, künftig SOKOs ausschließlich in schriftlicher Form einzurichten und darin Strategien und Ziele konkret zu formulieren.

**35.3** *Laut Stellungnahme des BMI habe seit der Verlautbarung der „Richtlinie für die Durchführung von Sonderkommissionen“ im Februar 2013 die Einrichtung einer SOKO mittels Erlass – und somit schriftlich – zu erfolgen. Seither werde auch bei der Erlassung des Behördenauftrags zur Errichtung einer SOKO eine entsprechende Zieldefinition vorgegeben, soweit dies möglich sei.*

**36.1** (1) Die folgenden Ausführungen zur Erfolgskontrolle beziehen sich auf die SOKO Kfz, die SOKO Kfz West und die SOKO Ost, weil bei diesen Zielformulierungen vorlagen.

(2) Die Einrichtungserlasse zur SOKO Kfz und zur SOKO Kfz West enthielten nähere Ausführungen u.a. zu Aufgaben und Ziel, Berichtspflichten und Maßnahmen zur Zielerreichung, jedoch keine quantifizierten Zielsetzungen.

Hinsichtlich der Auswirkungen der SOKO Kfz und der SOKO Kfz West belegten Statistiken, dass u.a. Kfz-Diebstähle rückläufig (von 2009 bis 2011 Anzeigenrückgang betreffend den Diebstahl von PKW, Kombis und Krafträder um rd. 50 % sowie von LKW um rd. 66 %) und die Aufklärungsquoten in einigen Bereichen leicht angestiegen waren.<sup>32</sup>

Das BMI wertete die gesunkene Anzahl von Anzeigen bei Kfz-Diebstählen nach 2009 und die tendenziell leicht gestiegenen Aufklärungsquoten als Zielerreichung.

(3) Der Einrichtungserlass bzw. die Adaptierungserlasse zur SOKO Ost enthielten nähere Ausführungen u.a. zu Aufgaben, Zielen und Berichtspflichten. Quantifizierte Ziele fehlten.

**Regelmäßige Evaluierungsberichte** der SOKO Ost nach dem Vorbild der Berichte im Bereich von kriminalpolizeilichen Fällen des Bundeskriminalamts (bspw. Berichte der SOKO Doping oder der SOKO Constantia) gab es nicht.

Als positive Auswirkung der ersten drei Monate SOKO Ost-Tätigkeit wertete das BMI einen professionelleren Informationsaustausch sowie ein besser koordiniertes Vorgehen zwischen den Dienststellen und mit Nachbarstaaten.

<sup>32</sup> vgl. den Bericht des Bundeskriminalamtes zur Kriminalitätsentwicklung 2011 in Österreich sowie den Sicherheitsbericht des BMI 2011

## Sonderkommissionen

(4) Obwohl das BMI die SOKO Ost in ihrer ursprünglichen Form nach drei Monaten wieder auflöste, wurden unter der Bezeichnung „SOKO Ost“ weiterhin Schwerpunktmaßnahmen gesetzt. Diese wurden primär von Exekutivbediensteten aus dem Bereich der Regelorganisation, unter Beteiligung von Bediensteten der SOKO Ost, durchgeführt.

Zu diesen Schwerpunktmaßnahmen führte das BMI Statistiken: Der Gesamteinsatzbericht zur SOKO Ost über den Zeitraum vom 1. Juli 2009 bis 20. Mai 2012 enthielt Daten über eingesetzte Kräfte, Festnahmen von Tatverdächtigen (untergliedert nach Deliktskategorien), Sicherstellungen, Vorführungen vor Gericht, verwaltungspolizeiliche Festnahmen, Verwaltungsübertretungen und Fahndungs-/Kontrolltätigkeiten.

Seit 2009 war die Anzahl der Anzeigen betreffend strafbare Handlungen gegen fremdes Vermögen in der Ostregion (Burgenland, Niederösterreich und Wien) von 241.339 (2009) auf 202.628 (2011) gesunken. Das entsprach einem Rückgang von rd. 16 %.

Der RH konnte mangels zuvor quantifizierter Ziele nicht feststellen, in welchem Ausmaß die Einrichtung der SOKO Ost zu einer Senkung von Anzeigen im Bereich der Eigentumskriminalität beigetragen hatte. Auch die Zahlen des Gesamteinsatzberichts zur SOKO Ost ließen darauf keine Rückschlüsse zu.

**36.2** Der RH hielt die Beschreibung der für die Tätigkeit der SOKO Kfz, der SOKO Kfz West und der SOKO Ost wesentlichen Punkte im schriftlichen Einrichtungserlass positiv fest, bemängelte allerdings das Fehlen quantifizierter Zielsetzungen.

Der RH empfahl dem BMI, zur besseren Erfolgsevaluierung quantifizierte Ziele – soweit möglich – schon bei der Einrichtung einer SOKO vorzugeben.

**36.3** *Laut Stellungnahme des BMI werde seit der Verlautbarung der „Richtlinie für die Durchführung von Sonderkommissionen“ im Februar 2013 bei der Erlassung des Behördenauftrags zur Errichtung einer SOKO auch eine entsprechende Zieldefinition vorgegeben, soweit dies möglich sei.*



Sonderkommissionen



**Personaleinsatz und Dienstzuteilungen  
bei der Polizei**

Berichtswesen

**37.1** (1) Ein regelmäßiges und durchgehendes Berichtswesen war vor allem bei jenen SOKOs vorhanden, die durch schriftliche Erlässe eingerichtet worden waren.

(2) Seit 2009 erstellten SOKOs im Bereich des Bundeskriminalamts – über Initiative des Bundeskriminalamts – durchschnittlich alle drei Monate standardisierte Quartalsberichte (sogenannte „SOKO-Formblätter“) mit Informationen u.a. zu Ermittlungsauftrag, Auftraggeber, Leiter, verantwortliche Organisationseinheit, Beginn und voraussichtliches Ende der SOKO sowie mit einer kurzen Darstellung der geplanten Ermittlungsschritte und laufenden Maßnahmen. In den darauf folgenden Jahren übernahmen alle SOKOs diese Berichtspraxis.

(3) Von den fünf SOKOs, die zur Zeit der Geburungsüberprüfung ihre Tätigkeit abgeschlossen hatten, erstellte nur die SOKO Flip einen internen Abschlussbericht.

**37.2** Der RH anerkannte die 2009 gestartete Initiative des Bundeskriminalamts, für SOKOs ein standardisiertes, aussagekräftiges Berichtswesen einzuführen. Er sah allerdings noch Handlungsbedarf hinsichtlich der Abschlussberichte.

Er empfahl daher dem BMI, die Quartalsberichte um einen internen Abschlussbericht nach Beendigung einer SOKO zu ergänzen, um umfassende und aussagekräftige Erkenntnisse für künftige Vorgehensweisen im Rahmen von SOKOs zu erhalten.

**37.3** *Laut Stellungnahme des BMI seien im Zusammenhang mit der Tätigkeit von Sonderkommissionen seit der Verlautbarung der „Richtlinie für die Durchführung von Sonderkommissionen“ im Februar 2013 folgende Evaluierungsveranlassungen vorzunehmen:*

- *Nach der Beendigung der SOKO-Tätigkeit seien gemäß dem bestehenden Erlass des BMI eine Reflexion und Evaluierung der SOKO-Amtshandlungen sowie von deren Einsätzen durchzuführen.*
- *Bei Dauer der SOKO-Tätigkeit über den Zeitraum von einem Jahr hinaus sei eine zwischenzeitliche Evaluierung hinsichtlich Zweckmäßigkeit, Effektivität und Effizienz durchzuführen.*

**37.4** Der RH begrüßte die Regelungen zur Evaluierung, sofern diese in schriftlicher und damit nachvollziehbarer Form erfolgen.

**Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen**

38 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMI hervor:

- (1) Für die Personalausstattung insbesondere mit Exekutivbediensteten wären nachvollziehbare und verbindliche Kriterien (z.B. angezeigte Straftaten, Einwohnerzahl) festzulegen. (TZ 5)
- (2) Der im Personalplan des Bundesfinanzgesetzes festgelegte Höchststand an Exekutivbediensteten wäre einzuhalten. (TZ 6)
- (3) Der Bedarf an Exekutivbediensteten in der Zentralstelle, insbesondere in der Zentralleitung, wäre zu evaluieren und die Personalausstattung im Sinne der Planstellenwahrheit und der Transparenz zu gestalten. (TZ 7)
- (4) Im Sinne der Planstellenwahrheit wären nach Überprüfung der Sollstände unter Berücksichtigung nachvollziehbarer Belastungskriterien ehestmöglich die Iststände der Exekutivbediensteten an die vom BMI festgelegten Sollstände anzugeleichen. (TZ 8)
- (5) Die Personalsituation bei den Exekutivbediensteten wäre unter Heranziehung nachvollziehbarer Belastungskriterien (z.B. angezeigte Straftaten) zu evaluieren und die Personalstände (Soll und Ist) allenfalls durch Umschichtungen aus wenig belasteten Bereichen zu erhöhen. (TZ 9, 10)
- (6) Es wäre sicherzustellen, dass bei künftig absehbaren Veränderungen in den Aufgabenstellungen der Polizei rechtzeitig klare Konzepte zur Bewältigung neuer Herausforderungen erstellt und diese zügig umgesetzt werden. (TZ 11)
- (7) Es wären geeignete Datengrundlagen zur Gewährleistung eines exakten Überblicks über den Personalstand im Bereich der Ausgleichsmaßnahmen (AGM-Bereich) zu schaffen. (TZ 13)
- (8) Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für einen sparsamen Einsatz der personellen Ressourcen der Bundespolizei wären zu nutzen und die erforderliche Zahl an Exekutivbediensteten zu jenen Dienststellen zu versetzen, bei denen ein dringender Personalbedarf bestand. (TZ 14)
- (9) Sicherheitsvereinbarungen wären künftig sachliche Kriterien zugrunde zu legen. (TZ 15)

(10) Ein gesamthaftes Personalentwicklungskonzept für Exekutivbedienstete wäre umgehend auszuarbeiten. (TZ 16)

(11) Es wären Maßnahmen zur Flexibilisierung des Personaleinsatzes zu setzen. Insbesondere sollte auf eine Änderung des § 41 Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 dahingehend hingewirkt werden, dass das Instrument der systemimmanenten Versetzung nicht nur auf eingeteilte Beamte (E2b-Beamte) während der ersten beiden Dienstjahre und innerhalb des Bundeslandes beschränkt ist. (TZ 17)

(12) Es wäre eine objektive Gewichtung der Steuerungsparameter für die Personalsteuerung festzulegen. (TZ 18)

(13) Die Möglichkeiten der Elektronischen Dienstdokumentation wären als Instrument zur Steuerung des Personaleinsatzes zu nutzen, um eine möglichst gleiche Output-Belastung aller Exekutivbediensteten sicherzustellen. (TZ 19)

(14) Das in der Strategie „INNEN.SICHER.“ des BMI und im Regierungsprogramm 2008 bis 2013 vorgesehene gesamtheitliche und flexible Dienstzeitsystem wäre zu erarbeiten. (TZ 20 bis 22)

(15) Das Pilotprojekt zur Einführung des Wechseldienstplans im Stadtpolizeikommando Schwechat wäre auf die personalintensiven Bereiche zu erweitern. (TZ 21)

(16) Für alle Organisationseinheiten wären der mittelfristige Bedarf an Personal zu ermitteln, die nötigen Planstellen anzuweisen und das Personal grundsätzlich über Versetzungen bereitzustellen. (TZ 25, 28)

(17) Für das Einsatzkommando Cobra wäre – unter Sicherstellung einer den besonderen Anforderungen entsprechenden Entlohnung – ein flexibles Bedarfsverwendungssystem einzurichten, das nicht auf längerfristigen Dienstzuteilungen beruht. (TZ 25)

(18) Es wären regelmäßige österreichweite Auswertungen über Anzahl und Dauer von Dienstzuteilungen durchzuführen, insbesondere auch zu den Dienstzuteilungsströmen zwischen Burgenland, Niederösterreich, Wien und der Zentralstelle, und entsprechende Kennzahlen, z.B. Dienstzuteilungstage, zu ermitteln. Weiters wäre zu prüfen, inwieweit Dienstzuteilungen durch verbesserte und bedarfsgerechte Personalplanung vermeidbar wären. Insbesondere sollten Dienstzuteilungen, die über 180 Tage dauern, in regelmäßigen Intervallen auf deren Bedarf geprüft werden. (TZ 26 bis 28, 31)

**Schlussbemerkungen/  
Schlussempfehlungen**

- (19) Die bereits im Entwurf vorliegende Sonderkommission-Richtlinie (SOKO-Richtlinie) wäre rasch und konsequent fertigzustellen. (TZ 33)
- (20) Die Notwendigkeit einer Fortführung der SOKO Ost und der damit in Verbindung stehenden Dienstzuteilungen wäre zu prüfen. Im positiven Fall wären klare aufbau- und ablauforganisatorische Regelungen zu schaffen. (TZ 34)
- (21) Sonderkommissionen wären künftig ausschließlich in schriftlicher Form einzurichten. (TZ 35)
- (22) Zur besseren Erfolgsevaluierung von Sonderkommissionen wären quantifizierte Ziele – soweit möglich – schon bei der Einrichtung einer Sonderkommission konkret vorzugeben. (TZ 35, 36)
- (23) Die Quartalsberichte wären um einen internen Abschlussbericht nach Ende einer Sonderkommission zu ergänzen. (TZ 37)



# **Bericht des Rechnungshofes**

**Schüler mit Migrationshintergrund,  
Antworten des Schulsystems**

**R**  
**H**



## Inhaltsverzeichnis

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| Tabellen- und Abbildungsverzeichnis | 250 |
| Abkürzungsverzeichnis               | 252 |

**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für  
Unterricht, Kunst und Kultur**

BMUKK

## Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems

|  |     |
|--|-----|
| KURZFASSUNG  | 255 |
| Prüfungsablauf und -gegenstand                                       | 265 |
| Begriffe   | 266 |
| Entstehungsgeschichte der Fördermaßnahmen                            | 268 |
| Schülerstatistiken   | 269 |
| Entwicklung der Schülerzahlen  | 270 |
| Sozioökonomische Faktoren  | 275 |
| Ziele und Strategien   | 276 |
| Koordination   | 283 |
| Schnittstellen   | 285 |
| Förderung in Deutsch („Deutsch als Zweitsprache“, Sprachförderkurse) | 290 |
| Organisation, Ausgaben und Planstellen                               | 295 |
| Förderung in den Erstsprachen  | 306 |
| Interkulturelles Lernen  | 318 |
| Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen                               | 321 |

# Tabellen Abbildungen

R  
H

## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

|              |   |     |
|--------------|---|-----|
| Tabelle 1:   | Entstehungsgeschichte der zielgruppenspezifischen Fördermaßnahmen   | 268 |
| Tabelle 2:   | In-/Ausländische Staatsbürgerschaft; Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch – Österreich und Wien                   | 271 |
| Abbildung 1: | Entwicklung des Anteils der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch zur Gesamtzahl der Schüler – Österreich und Wien | 272 |
| Abbildung 2: | Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch – Bezirksebene in Wien (Schuljahr 2010/2011)                                 | 274 |
| Abbildung 3: | Fördermaßnahmen zum Erlernen der Unterrichtssprache – Europa  | 278 |
| Tabelle 3:   | Außerordentliche Schüler  | 291 |
| Abbildung 4: | Sprachkompetenzstufen – Wien  | 292 |
| Abbildung 5: | Begleitunterricht „Deutsch als Zweitsprache“  | 295 |
| Abbildung 6: | Sprachfördermaßnahme „Deutsch als Zweit-sprache“ – Wien   | 297 |
| Tabelle 4:   | Ausgaben und Planstellen der Sprachförder-kurse – Österreich  | 300 |
| Abbildung 7: | Sprachförderkurse – Wien  | 302 |
| Tabelle 5:   | Ausgaben und Planstellen der Sprachförder-kurse – Wien  | 303 |
| Tabelle 6:   | Außerordentliche Schüler in Sprachförder-kursen – Wien  | 303 |
| Tabelle 7:   | Fort- und Weiterbildung an Pädagogischen Hoch-schulen – Österreich  | 305 |
| Tabelle 8:   | Organisationsformen des muttersprachlichen Unterrichts – Österreich   | 308 |



# Tabellen Abbildungen

|              |  |     |
|--------------|--|-----|
| Tabelle 9:   | Sprachen des muttersprachlichen<br>Unterrichts – Österreich                        | 309 |
| Tabelle 10:  | Anzahl der Schulen mit muttersprachlichem<br>Unterricht – Österreich               | 310 |
| Tabelle 11:  | Geschätzte Ausgaben muttersprachlicher<br>Unterricht – Österreich                  | 311 |
| Abbildung 8: | Organisationsformen des muttersprachlichen<br>Unterrichts – Wien                   | 313 |
| Tabelle 12:  | Sprachen des muttersprachlichen<br>Unterrichts – Wien                              | 314 |
| Tabelle 13:  | Anzahl der Schulen mit muttersprachlichem<br>Unterricht – Wien                     | 315 |
| Tabelle 14:  | Geschätzte Ausgaben muttersprachlicher<br>Unterricht – Wien                        | 316 |
| Tabelle 15:  | Ausgaben für die Aktion „Interkulturalität und<br>Mehrsprachigkeit – eine Chance!“ | 319 |

# Abkürzungen

## Abkürzungsverzeichnis

|          |   |
|----------|---|
| Abs.     | Absatz  |
| Art.     | Artikel   |
| B-VG     | Bundes-Verfassungsgesetz  |
| BGBI.    | Bundesgesetzblatt   |
| BIFIE    | Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens |
| BM...    | Bundesministerium ...   |
| BMF      | für Finanzen  |
| BMI      | für Inneres   |
| BMLFUW   | für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft                                      |
| BMUKK    | für Unterricht, Kunst und Kultur  |
| BMWFW    | für Wissenschaft und Forschung  |
| bspw.    | beispielsweise  |
| bzw.     | beziehungsweise   |
| d.h.     | das heißt   |
| endg.    | endgültig   |
| EU       | Europäische Union   |
| EUR      | Euro  |
| i.d.F.   | in der Fassung  |
| i.d.g.F. | in der geltenden Fassung  |
| LGBI.    | Landesgesetzblatt   |
| Mio.     | Million(en)   |
| Nr.      | Nummer  |
| OECD     | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung                                 |
| PIRLS    | Progress in International Reading Literacy Study  |
| PISA     | Programme for International Student Assessment  |
| rd.      | rund  |
| RH       | Rechnungshof  |

# Abkürzungen

S. Seite(n)

TIMMS Trends in International Mathematics and Science Study  
TZ Textzahl(en)

VBÄ Vollbeschäftigungäquivalente

Z Ziffer  
z.B. zum Beispiel

**R**  
**—**  
**H**



## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur

### Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems

Für den Lernerfolg der Schüler mit Migrationshintergrund war vor allem die Kenntnis der Unterrichtssprache maßgeblich. Das BMUKK setzte allgemeine und zielgruppenspezifische Fördermaßnahmen; Letztere umfassten insbesondere Fördermaßnahmen in Deutsch und in den Erstsprachen sowie das Unterrichtsprinzip „Interkulturelles Lernen“.

Zu diesen Fördermaßnahmen lagen allgemein gehaltene Zielformulierungen vor, jedoch keine aussagekräftigen Kenngrößen zur Zielüberprüfung. Evaluierungsergebnisse gab es nur für eine einzige Fördermaßnahme. Das BMUKK konnte teilweise die Ausgaben zu den Fördermaßnahmen nur durch Schätzungen beziffern.

Zusätzlich erschwerte dem BMUKK die zersplitterte Kompetenzlage im allgemein bildenden Pflichtschulwesen die Koordination der Fördermaßnahmen; sie führte auf Länderebene zu unterschiedlichen Datenerfassungen und Dokumentationen; dies minderte die Transparenz.

#### KURZFASSUNG

##### Prüfungsziele

Ziele der Schwerpunktprüfung waren die Beurteilung der Effektivität der spezifischen Fördermaßnahmen in Deutsch („Deutsch als Zweitsprache“, Sprachförderkurse) und in den Erstsprachen (muttersprachlicher Unterricht) sowie des Unterrichtsprinzips „Interkulturelles Lernen“ an den allgemein bildenden Pflichtschulen (Volksschulen, Hauptschulen, Neue Mittelschulen, Sonderschulen, Polytechnische Schulen) sowie an den Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen. Die Beurteilung der Ziele und Strategien zur Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund und die Darstellung der sozioökonomischen Faktoren waren weitere Prüfungsschwerpunkte. (TZ 1)

## Kurzfassung

Neben der österreichweiten Betrachtung fokussierte der RH seine Geburungsüberprüfung auf Wien, weil in Wien der Anteil der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch im Schuljahr 2010/2011 mit rd. 50 % weit über dem österreichweiten Anteilswert (rd. 22,1 %) lag. (TZ 1)

### Entstehungsgeschichte der Fördermaßnahmen

Das BMUKK reagierte auf die sich ständig ändernden Bedingungen bei der sprachlichen Förderung der Schüler mit Migrationshintergrund und setzte entsprechende Maßnahmen: muttersprachlicher Unterricht und Sprachförderkurse bereits in den 1970er Jahren; in den 1990er Jahren Übernahme dieser Maßnahmen in das Regelschulwesen; zweckgebundene Planstellen für Sprachförderkurse ab 2006. (TZ 3)

### Schülerstatistiken

Das BMUKK, das Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE) und die Statistik Austria legten ihren Auswertungen verschiedene Begriffsdefinitionen für Schüler mit Migrationshintergrund zugrunde. Das vom BMUKK verwendete Zuteilungskriterium „Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch“ für die besonderen Fördermaßnahmen hinsichtlich der Schüler mit Migrationshintergrund wichen zudem vom internationalen Standard ab. Aufgrund der unterschiedlichen Begriffsverwendungen war die Vergleichbarkeit der Daten nicht gegeben. (TZ 4)

### Entwicklung der Schülerzahlen

Die Gesamtzahl der Schüler an den allgemein bildenden Pflichtschulen und den Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen sank in den Schuljahren 2006/2007 bis 2010/2011 österreichweit um rd. 7,6 %, in Wien betrug der Rückgang rd. 2,9 %. Während sich sowohl die Schüleranzahl mit inländischer Staatsbürgerschaft (Österreich: rd. - 7,9 %, Wien: - 3,5 %) als auch die mit ausländischer Staatsbürgerschaft (Österreich: rd. - 4,6 %, Wien: rd. - 0,6 %) verringerte, nahm die Anzahl der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch zu (Österreich: rd. 9,9 %, Wien rd. 8,4 %). (TZ 5)

Der höchste Anstieg war hier mit rd. 22,7 % (Österreich) bzw. rd. 18,9 % (Wien) an den Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen zu verzeichnen. Im überprüften Zeitraum zeigte sich, dass Schüler mit Migrationshintergrund nach Abschluss der Volksschule vermehrt an die Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen wechselten. (TZ 5)

In Österreich lag der Anteil der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch zur Gesamtzahl der Schüler für alle überprüften Schularten im Schuljahr 2006/2007 bei rd. 18,6 % und stieg bis zum Schuljahr 2010/2011 auf rd. 22,1 %. Die Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen hatten im Schuljahr 2010/2011 mit rd. 15,7 % die wenigsten Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch. Bei den Sonderschulen war dieser Anteil mit rd. 28,5 % besonders hoch. (TZ 5)

In Wien war der Anteil der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch im Schuljahr 2010/2011 im Vergleich zur Gesamtzahl der Schüler mit rd. 50 % mehr als doppelt so hoch wie der österreichische Anteilswert (rd. 22,1 %). Im Schuljahr 2010/2011 betrug dieser für Hauptschulen (inklusive Neue Mittelschulen) rd. 61 % und für Polytechnische Schulen rd. 62,1 %; der niedrigste Wert lag für die Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen vor (rd. 31,8 %). (TZ 5)

Im Schuljahr 2010/2011 war der Anteil der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch im 5. Wiener Gemeindebezirk (Bezirk Margareten) mit 88,8 % am höchsten, gefolgt vom 16. Bezirk (Ottakring) und dem 20. Bezirk (Brigittenau) mit je 79,6 %. Am niedrigsten war dieser Anteil im 13. Bezirk (Hietzing) mit 23,2 % und im 1. Bezirk (Innere Stadt) mit 34,5 %. (TZ 5)

Die Entwicklung der Anzahl der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch im überprüften Zeitraum (Österreich: rd. + 9,9 %, Wien: rd. + 8,4 %) verdeutlichte, dass Schüler mit Migrationshintergrund eine bedeutende Größe im österreichischen Schulsystem darstellten und zielgruppenspezifische Fördermaßnahmen erforderlich waren. (TZ 5)

#### Sozioökonomische Faktoren

Mehrere Studien zeigten, dass die Bildungsleistungen von Schülern mit Migrationshintergrund schlechter waren als jene von Schülern ohne Migrationshintergrund. Schüler mit Migrationshintergrund befanden sich häufiger in bildungsrelevanten Risikolagen und waren daher öfters mit unvorteilhafteren Ausgangsbedingungen konfrontiert als Schüler ohne Migrationshintergrund. (TZ 6)

## Kurzfassung

### Ziele und Strategien

Österreich nahm bei den auf europäischer Ebene angeregten Themenstellungen und Maßnahmen zur Integration von Schülern mit Migrationshintergrund aktiv teil. Dieses Engagement ermöglichte es Österreich, nationale Erfahrungen und Anliegen in einem breiten internationalen Forum zu diskutieren und dadurch neu gewonnene Erkenntnisse in die nationale Bildungspolitik einzubringen. (TZ 7)

Als gezielte Fördermaßnahmen für das Erlernen der Unterrichtssprache waren in den Schulsystemen zwei Formen vorherrschend, die auch kombiniert werden konnten: Bildung eigener Gruppen bzw. Klassen (für einen begrenzten Zeitraum) sowie umgebende Integration mit begleitender Sprachförderung. Die meisten europäischen Staaten boten diese Modelle parallel an; das österreichische Bildungssystem sah ausschließlich die umgehende Integration mit begleitender Sprachförderung vor. (TZ 7)

Das BMUKK und der Stadtschulrat für Wien formulierten in ihren strategischen Grundlagen zu den zielgruppenspezifischen Fördermaßnahmen für Schüler mit Migrationshintergrund (Förderung in Deutsch, Förderung in den Erstsprachen, Interkulturelles Lernen) keine aussagekräftigen Kenngrößen, die eine Überprüfung der Ziel- bzw. Wirkungserreichung ermöglichen. (TZ 8)

Die zersplitterte Kompetenzlage im Bereich des allgemein bildenden Pflichtschulwesens erschwerte für das BMUKK die Entwicklung und Umsetzung einer wirkungsvollen und zielsystematischen Strategie, die mit quantifizierbaren Indikatoren unterlegt war. Die unterschiedliche kompetenzrechtliche Zuständigkeit führte auf Länderebene zu nicht standardisierten Datenerfassungen und Dokumentationen; dies minderte die Transparenz. Die bestehende Kompetenzlage – im Zuständigkeitsbereich der Länder – erschwerte es dem BMUKK, konkrete Aussagen zu Ausgaben, Verfügbarkeit und Qualität der umgesetzten Fördermaßnahmen an allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern zu treffen. (TZ 9)

### Koordination

Im Bereich der Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund waren viele strategische Ansätze und Einzelmaßnahmen vorhanden sowie eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure – auch über das Schulsystem hinaus – aktiv. Dies erschwerte die Koordination und Abstimmung erheblich. (TZ 10)



Kurzfassung

**Schüler mit Migrationshintergrund,  
Antworten des Schulsystems**

## Schnittstellen

## Maßnahmen im vorschulischen Bereich

Maßnahmen des BMUKK im vorschulischen Bereich für Kinder mit Migrationshintergrund unterstützten die Kinder darin, gleichwertige Startbedingungen beim Schuleintritt vorzufinden. Solche Maßnahmen waren z.B. der Pflichtgegenstand „Deutsch als Zweitsprache“ in der Kindergartenpädagogik-Ausbildung, Bildungsstandards zur Sprech- und Sprachkompetenz oder die Entwicklung eines Verfahrens zur Sprachstandsfeststellung für Kinder in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen durch das BIFIE. Letzteres Verfahren kam jedoch – aufgrund der Kompetenzlage – nicht flächendeckend zum Einsatz. (TZ 11)

Anstatt auf vorhandene Kompetenzen bzw. Ressourcen in Form des vom BIFIE entwickelten Verfahrens zur Sprachstandsfeststellung zurückzugreifen, beauftragte das BMUKK im Jahr 2011 die Universität Wien mit der Entwicklung eines Instruments zur Sprachstandsdagnostik in Deutsch für die Primarstufe<sup>1</sup> und die Sekundarstufe I<sup>2</sup>. (TZ 11)

## Vorschulischer Bereich – Primarstufe – Sekundarstufe I

Kompetenz- und datenschutzrechtliche Bestimmungen standen einer direkten Weitergabe der Daten, welche die Sprachkenntnisse der Kinder betrafen, an der Schnittstelle vorschulischer Bereich zur Primarstufe entgegen. Die Schulleiter an den Volksschulen führten daher bei den jährlichen Schülereinschreibungen eigene Sprachstandsfeststellungen durch; Doppelerhebungen waren die Folge. In Wien erstellten der Stadtschulrat für Wien und die Magistratsabteilung 10 (Wiener Kindergärten) für das Schuljahr 2012/2013 eine Zustimmungserklärung für die Erziehungsberechtigten, um eine direkte Datenweitergabe zu ermöglichen. (TZ 12)

An der Schnittstelle Primarstufe zu Sekundarstufe I (Hauptschulen, Neue Mittelschulen, Sonderschulen und Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen) war die Weitergabe der Schülerstammbücher vorgesehen. (TZ 12)

<sup>1</sup> erste bis vierte Schulstufe

<sup>2</sup> fünfte bis neunte Schulstufe

## Kurzfassung

### Sprachförderzentrum Wien

Das im September 2006 für Schüler mit Migrationshintergrund gegründete Sprachförderzentrum Wien führte Fortbildungen für Lehrer durch, obwohl gemäß § 8 des Hochschulgesetzes für die Fort- und Weiterbildung der Lehrer die Pädagogischen Hochschulen zuständig waren. (TZ 13)

#### Förderung in Deutsch

#### Grundlagen

Die Teilnahme an Sprachförderkursen – als einer der zwei vom RH überprüften Maßnahmen der Förderung in Deutsch – setzte die Einstufung als außerordentlicher Schüler voraus. Wesentliches Entscheidungskriterium für diese Einstufung waren die (mangelnden) Sprachkenntnisse der Schüler in der Unterrichtssprache Deutsch. Zu deren Feststellung gab es österreichweit keine verbindlichen Vorgaben und damit kein einheitliches Verfahren. Dies, obwohl mit dem Status des außerordentlichen Schülers neben den finanziellen Folgen für das BMUKK (z.B. Teilnahme an Sprachförderkursen) weitreichende rechtliche Folgen für die Schüler (z.B. automatischer Aufstieg in die nächste Schulstufe, Schulbesuchsbestätigung anstatt eines Zeugnisses) verbunden waren. (TZ 14, 15)

Die Anzahl der Schüler mit außerordentlichem Status nahm in den Schuljahren 2006/2007 bis 2010/2011 österreichweit um rd. 25,7 % und in Wien um rd. 29,4 % ab. Dies ließ darauf schließen, dass die sprachliche Frühförderung in den institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen erste Erfolge zeigte. (TZ 14)

Auf Bundesebene existierten keine verbindlichen Vorgaben des BMUKK für einen einheitlichen Einsatz von Lernfortschrittsdokumentationen (durchgängige Aufzeichnung der Entwicklung der Sprachkenntnisse). Es konnte daher keine wirkungsorientierte Qualitätskontrolle erfolgen. Die in Wien in den allgemein bildenden Pflichtschulen eingesetzte Lernfortschrittsdokumentation beurteilte der RH positiv. (TZ 16)

#### „Deutsch als Zweitsprache“ für ordentliche Schüler

Die Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ war für ordentliche Schüler vorgesehen. Sie war seit dem Schuljahr 1992/1993 an den allgemein bildenden Pflichtschulen Teil des Regelschulwesens. Genaue Zielvorgaben lagen nicht vor, eine Evaluierung war seit der

Einführung, und damit seit 20 Jahren, nicht erfolgt. In Ermangelung von Daten konnte der RH weder die Ziel- bzw. Wirkungserreichung noch die Effizienz des Personaleinsatzes beurteilen. (TZ 17)

Das BMUKK hatte für den überprüften Zeitraum keine Daten über den konkreten Personaleinsatz und die Ausgaben für die Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ an den allgemein bildenden Pflichtschulen. (TZ 17)

Auch der Stadtschulrat für Wien konnte für den überprüften Zeitraum den konkreten Personaleinsatz bzw. die Ausgaben für die Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ an den allgemein bildenden Pflichtschulen nicht bekanntgeben. (TZ 18)

Der Stadtschulrat für Wien ersetzte die Sprachfördermaßnahme „Förderunterricht in Deutsch“, die bis 2009/2010 Schülern mit anderen Erstsprachen als Deutsch zugedacht war, ab dem Schuljahr 2011/2012 durch die allen Schülern zugute kommende Maßnahme „Lesen/Deutschkompetenz“. Der Erfolg der nunmehr breit gestreuten Maßnahme blieb abzuwarten. (TZ 18)

#### Sprachförderkurse für außerordentliche Schüler

Aus Mitteln des zweckgebundenen Zuschlags „Sprachförderkurse“ konnten die Länder ab dem Schuljahr 2006/2007 für Volksschulen, ab 2008/2009 für Haupt- und Polytechnische Schulen und ab 2010/2011 auch die Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen Planstellen für Sprachförderkurse abrufen. Die jeweils zweijährige Befristung des Zuschlags war nicht zweckmäßig, weil nachhaltige und planungssichere Sprachförderkurse für außerordentliche Schüler einer längerfristigen Maßnahme bedürfen. (TZ 19)

Der bundesweite Rückgang der Anzahl an außerordentlichen Schülern an allgemein bildenden Pflichtschulen im überprüften Zeitraum hatte Auswirkungen auf die zweckgebundenen Lehrerplanstellen: Sowohl die Anzahl der abgerufenen Planstellen (- 8,3 %) als auch die Ausgaben (- 1,4 %) sanken. (TZ 19)

Die bisherigen Evaluierungen der Sprachförderkurse enthielten keine qualitative Beurteilung, wie bspw. die Verbesserung der Sprachkompetenz. (TZ 19)

**Kurzfassung**

In Wien besuchte im Schuljahr 2010/2011 weniger als die Hälfte (rd. 41,1 %) der außerordentlichen Schüler an Volksschulen, Hauptschulen, Neuen Mittelschulen und Polytechnischen Schulen Sprachförderkurse. (TZ 20)

**Aus- und Fortbildung der Lehrer**

Im Studienjahr 2011/2012 nahmen von den österreichweit rd. 115.000 Lehrern lediglich 4.173 (rd. 3,6 %) an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen hinsichtlich Fördermaßnahmen in Deutsch teil. (TZ 21)

Die Pädagogischen Hochschulen gestalteten ihr Ausbildungsangebot hinsichtlich Fördermaßnahmen in Deutsch autonom. Dadurch war die Aus- und Weiterbildung in diesem Bereich österreichweit nicht einheitlich. Sowohl in der Aus- als auch in der Fort- und Weiterbildung waren Lehrveranstaltungen zu Fördermaßnahmen in Deutsch an den Pädagogischen Hochschulen nicht verpflichtend. (TZ 21)

Der Stadtschulrat für Wien verlangte von allen Lehrern an Volksschulen, Hauptschulen, Neuen Mittelschulen und Polytechnischen Schulen, die erstmals einen Sprachförderkurs abhielten, eine verpflichtende Fortbildung. (TZ 21)

**Förderung in Erstsprachen**

Der muttersprachliche Unterricht richtete sich an Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch, ungeachtet ihrer Staatsbürgerschaft, ihrer Aufenthaltsdauer sowie ihrer Deutschkompetenz. Seit dem Schuljahr 1992/1993 war der muttersprachliche Unterricht als eigenes Unterrichtsfach Teil des österreichischen Regelschulwesens. Die Lehrpläne enthielten keine Zielvorgaben bezüglich des Sprachkompetenzniveaus und keine Standards im Sinne einer einheitlichen Qualitätssicherung. Das BMUKK hatte den muttersprachlichen Unterricht seit der Einführung in das Regelschulwesen nicht evaluiert. (TZ 22)

Das BMUKK konnte keine Angaben über die tatsächlich angefallenen Ausgaben für den muttersprachlichen Unterricht machen. Dadurch fehlten dem BMUKK Grundlagen zur Steuerung sowie zur Sicherstellung von Kostenwahrheit und Transparenz. Die vom BMUKK geschätzten Ausgaben stiegen im überprüften Zeitraum österreichweit um rd. 44,3 % (von rd. 9,65 Mio. EUR auf rd. 13,92 Mio. EUR); in Wien stiegen sie um mehr als die Hälfte (von rd. 5,45 Mio. EUR auf rd. 8,34 Mio. EUR). (TZ 23, 24)

Die unverbindliche Übung bzw. der Freigegenstand „Muttersprachlicher Unterricht“ wurde österreichweit in 23 Sprachen, in Wien in 19 Sprachen angeboten. Österreichweit nahm an ihm rund ein Fünftel der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch teil; in Wien mehr als ein Viertel. Gründe für die höhere Teilnahme in Wien waren die große Anzahl und vielschichtige Zusammensetzung an Schülern mit anderen Erstsprachen als Deutsch in Verbindung mit der hohen Schuldichte. Rund 60 % aller muttersprachlichen Lehrer waren in Wien im Einsatz. (TZ 23, 24)

Das BMUKK bot ab dem Studienjahr 2012/2013 für die Aus- und Fortbildung der Lehrer den Lehrgang „Muttersprachlicher Unterricht: Erstsprachen unterrichten im Kontext von Migration“ an der Pädagogischen Hochschule Wien an. Damit stand – erstmals seit der Übernahme des muttersprachlichen Unterrichts in das Regelschulwesen – eine einheitliche Ausbildung zur Verfügung. Eine Beurteilung der Wirkung dieser Maßnahme war aufgrund der kurzen Laufzeit zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht möglich. (TZ 25)

#### Interkulturelles Lernen

Das Unterrichtsprinzip „Interkulturelles Lernen“ sollte zu einem besseren gegenseitigen Verständnis bzw. zur besseren gegenseitigen Wertschätzung, zum Erkennen von Gemeinsamkeiten und zum Abbau von Vorurteilen beitragen. (TZ 26)

Die für die Abwicklung der im Rahmen von „Interkulturellem Lernen“ durchgeführten Aktion „Interkulturalität und Mehrsprachigkeit – eine Chance!“ angefallenen Ausgaben waren im überprüften Zeitraum um rd. 90,3 % gestiegen – von rd. 46.000 EUR im Schuljahr 2006/2007 auf rd. 88.000 EUR im Schuljahr 2011/2012. (TZ 27)

In den Studienjahren 2009/2010 bis 2011/2012 nahmen von den österreichweit rd. 115.000 Lehrern rd. 16.200 an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen zum Themenkreis „Sprachenvielfalt/Mehrsprachigkeit/Interkulturelles Lernen“ teil; dies entsprach einer jährlichen Teilnahmequote von rd. 5 %. (TZ 28)

| Kenndaten betreffend Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems |   |                      |                      |                      |                      |             |
|--|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-------------|
| Rechtsgrundlagen   |   |                      |                      |                      |                      |             |
| Gesetze  | Schulunterrichtsgesetz (SchUG), BGBl. Nr. 472/1986 i.d.g.F.<br>Schulpflichtgesetz 1985 (SchPfG), BGBl. Nr. 76/1985 i.d.g.F.<br>Schulorganisationsgesetz (SchOG), BGBl. Nr. 242/1962 i.d.g.F.  |                      |                      |                      |                      |             |
| Verordnungen   | Verordnung über die Lehrpläne der Volksschule und der Sonderschulen, BGBl. Nr. 134/1963 i.d.g.F.<br>Verordnung über die Lehrpläne der Hauptschulen, BGBl. II Nr. 134/2000 i.d.g.F.<br>Verordnung über die Lehrpläne der Neuen Mittelschule, BGBl. II Nr. 185/2012 i.d.g.F.<br>Verordnung über den Lehrplan der Polytechnischen Schule, BGBl. II Nr. 236/1997 i.d.g.F.<br>Verordnung über die Lehrpläne der allgemeinbildenden höheren Schulen, BGBl. Nr. 88/1985 i.d.g.F. |                      |                      |                      |                      |             |
| Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG   | Art. 15a-Vereinbarung über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots und über die Einführung der verpflichtenden frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Schaffung eines bundesweiten vorschulischen Bildungsplans, BGBl. II Nr. 478/2008  |                      |                      |                      |                      |             |
| Österreich   |   |                      |                      |                      |                      |             |
| Schüler <sup>1</sup>   | 2006/2007   | 2007/2008            | 2008/2009            | 2009/2010            | 2010/2011            | Veränderung |
|  | Anzahl  |                      |                      |                      |                      | in %        |
| Gesamt   | 756.107   | 739.779              | 723.842              | 710.855              | 698.972              | - 7,56      |
| davon  |   |                      |                      |                      |                      |             |
| mit inländischer Staatsbürgerschaft  | 673.149<br>(89,03 %)  | 657.948<br>(88,94 %) | 642.933<br>(88,82 %) | 630.821<br>(88,74 %) | 619.852<br>(88,68 %) | - 7,92      |
| mit ausländischer Staatsbürgerschaft   | 82.958<br>(10,97 %)   | 81.831<br>(11,06 %)  | 80.909<br>(11,18 %)  | 80.034<br>(11,26 %)  | 79.120<br>(11,32 %)  | - 4,63      |
| Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch                                       | 140.724<br>(18,61 %)  | 144.523<br>(19,54 %) | 148.299<br>(20,49 %) | 151.862<br>(21,36 %) | 154.684<br>(22,13 %) | + 9,92      |
| Planstellen  | in VBÄ  |                      |                      |                      |                      |             |
| Sprachförderkurse  |   |                      |                      |                      |                      |             |
| abrufbare Planstellen  | 479,0   | 479,0                | 578,0                | 578,0                | 578,0                | + 20,67     |
| abgerufene Planstellen   | 439,0   | 412,0                | 442,0                | 359,7                | 402,6                | - 8,29      |
| Muttersprachlicher Unterricht  |   |                      |                      |                      |                      |             |
| beantragte Planstellen (Länder) <sup>2</sup>                                       | 246,0   | 269,0                | 263,0                | 315,0                | 339,0                | + 37,80     |
| Gebarung   | in Mio. EUR   |                      |                      |                      |                      |             |
| Personalausgaben   |   |                      |                      |                      |                      |             |
| Sprachförderkurse <sup>3</sup>   | 23,67   | 22,54                | 24,06                | 20,75                | 23,33                | - 1,44      |
| Muttersprachlicher Unterricht <sup>4</sup>   | 9,65  | 10,70                | 10,81                | 13,31                | 13,92                | + 44,25     |

| Fortsetzung: Kenndaten betreffend Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems |                      |                      |                      |                      |                      |               |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---------------|
| Schüler <sup>1</sup>  | Wien                 |                      |                      |                      |                      |               |
|   | 2006/2007            | 2007/2008            | 2008/2009            | 2009/2010            | 2010/2011            | Veränderung   |
| <b>Gesamt</b>   | <b>135.511</b>       | <b>134.448</b>       | <b>133.346</b>       | <b>132.337</b>       | <b>131.535</b>       | <b>- 2,93</b> |
| <i>davon</i>  |                      |                      | <b>Anzahl</b>        |                      |                      | <b>in %</b>   |
| mit inländischer Staatsbürgerschaft   | 108.029<br>(79,72 %) | 107.638<br>(80,06 %) | 106.563<br>(79,91 %) | 105.378<br>(79,63 %) | 104.229<br>(79,24 %) | - 3,52        |
| mit ausländischer Staatsbürgerschaft  | 27.482<br>(20,28 %)  | 26.810<br>(19,94 %)  | 26.783<br>(20,09 %)  | 26.959<br>(20,37 %)  | 27.306<br>(20,76 %)  | - 0,64        |
| Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch  | 60.730<br>(44,82 %)  | 62.127<br>(46,21 %)  | 63.682<br>(47,76 %)  | 64.874<br>(49,02 %)  | 65.823<br>(50,04 %)  | + 8,39        |
| <b>Planstellen</b>  | in VBÄ               |                      |                      |                      |                      |               |
| <b>Sprachförderkurse</b>  |                      |                      |                      |                      |                      |               |
| abrufbare Planstellen   | 262,0                | 262,0                | 279,0                | 279,0                | 279,0                | + 6,49        |
| abgerufene Planstellen  | 245,0                | 249,0                | 263,0                | 190,2                | 184,1                | - 24,86       |
| Muttersprachlicher Unterricht<br>beantragte Planstellen<br>(Wien) <sup>2</sup>                  | 139,0                | 153,0                | 146,0                | 183,0                | 203,0                | + 46,04       |
| <b>Gebarung</b>   | in Mio. EUR          |                      |                      |                      |                      |               |
| <b>Personalausgaben</b>   |                      |                      |                      |                      |                      |               |
| Sprachförderkurse <sup>3</sup>  | 13,21                | 13,62                | 14,32                | 10,97                | 10,67                | - 19,23       |
| Muttersprachlicher Unterricht <sup>4</sup>  | 5,45                 | 6,08                 | 6,00                 | 7,73                 | 8,34                 | + 53,03       |

<sup>1</sup> Volksschulen, Hauptschulen, Neue Mittelschulen, Sonderschulen, Polytechnische Schulen und Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen

<sup>2</sup> inklusive der Oberstufen der allgemein bildenden höheren Schulen

<sup>3</sup> Berechnung erfolgte nach der Entlohnungsgruppe I2a1

<sup>4</sup> Schätzung des BMUKK auf Basis der Entlohnungsgruppe I2b1; inklusive der Oberstufen der allgemein bildenden höheren Schulen

Quellen: BMUKK; Stadtschulrat für Wien; Berechnungen RH

### Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von April bis Juli 2012 im BMUKK und im Stadtschulrat für Wien Maßnahmen zur Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund an allgemein bildenden Pflichtschulen (Volksschulen, Hauptschulen, Neue Mittelschulen, Sonderschulen und Polytechnische Schulen) sowie an den Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen.

Ziele der Schwerpunktprüfung waren die Beurteilung der Effektivität der spezifischen Fördermaßnahmen in Deutsch („Deutsch als Zweitsprache“, Sprachförderkurse) und in den Erstsprachen (muttersprachlicher Unterricht) sowie des Unterrichtsprinzips „Interkulturelles Lernen“. Die

## Prüfungsablauf und –gegenstand

Beurteilung der Ziele und Strategien zur Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund und die Darstellung der sozioökonomischen Faktoren waren weitere Prüfungsschwerpunkte.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Schuljahre 2006/2007 bis 2010/2011.

Neben der österreichweiten Betrachtung fokussierte der RH seine Gebraungsüberprüfung auf Wien, weil in Wien der Anteil der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch an den allgemein bildenden Pflichtschulen und an den Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen im Schuljahr 2010/2011 mit rd. 50 % weit über dem österreichweiten Anteilswert (rd. 22,1 %) lag. Wien nahm nicht zuletzt aufgrund der vielschichtigen Zusammensetzung seiner Bevölkerung eine Sonderstellung in der Bildungslandschaft Österreichs ein.

Zu dem im Februar 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen der Stadtschulrat für Wien im April 2013 und das BMUKK im Mai 2013 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juni 2013.

### Begriffe

2 (1) Die nachstehenden Ausführungen zu den Maßnahmen der Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund stützen sich auf folgende Begriffserklärungen:

- Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch: Kinder mit einer anderen Primärsprache als Deutsch ungeachtet ihrer Staatsbürgerschaft, ihrer Aufenthaltsdauer in Österreich sowie ihrer Deutschkompetenz; d.h., diese Schüler wuchsen mit anderen Erstsprachen als Deutsch auf.
- Ordentliche Schüler: Schüler, welche die gesetzlichen Aufnahmeveraussetzungen für die betreffende Schulart und -stufe erfüllten sowie die Unterrichtssprache beherrschten.

- Außerordentliche Schüler:<sup>3</sup> Jene schulpflichtigen Kinder, die dem Unterricht aufgrund ihrer mangelnden Kenntnisse der Unterrichtssprache nicht folgen konnten.<sup>4</sup>

(2) Im Rahmen der gegenständlichen Schwerpunktprüfung überprüfte der RH folgende – vom BMUKK durchgeführten – Fördermaßnahmen für Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch:

a) Förderungen in Deutsch:

- „Deutsch als Zweitsprache“ für ordentliche Schüler: Ziele waren die schulische Vermittlung der Sprache Deutsch, wenn Deutsch Zweit- bzw. Fremdsprache war, die Entwicklung und Verbesserung der Sprach- und Lesekompetenz sowie der Kommunikationsfähigkeit.
- „Sprachförderkurse“ für außerordentliche Schüler: Ziel war die Vermittlung und Festigung der unterrichtssprachlichen Kompetenzen.

b) Förderungen in den Erstsprachen:

- „Muttersprachlicher Unterricht“: Ziele waren der Erwerb der Muttersprache zur Herstellung von Kontinuität und Stützung der Persönlichkeitsentwicklung, die Entfaltung der Biculturalität sowie die Festigung der Zweisprachigkeit.

c) „Interkulturelles Lernen“: Es handelte sich hierbei um ein Unterrichtsprinzip, das in allen Unterrichtsgegenständen einfließen konnte. Interkulturelles Lernen sollte zu einem besseren gegenseitigen Verständnis bzw. zur besseren gegenseitigen Wertschätzung, zum Erkennen von Gemeinsamkeiten und zum Abbau von Vorurteilen beitragen.

<sup>3</sup> Gemäß § 4 Schulunterrichtsgesetz (BGBI. Nr. 472/1986 i.d.g.F.) war der Status als außerordentlicher Schüler auf maximal zwölf Monate begrenzt. Dieser Status konnte jedoch vom Schulleiter für weitere zwölf Monate bewilligt werden, wenn der Schüler während der ersten zwölf Monate die Unterrichtssprache ohne eigenes Verschulden nicht ausreichend erlernen konnte.

Mit dem Status als außerordentlicher Schüler waren weitreichende rechtliche Folgen für den Schüler (z.B. automatischer Aufstieg in die nächste Schulstufe, Schulbesuchsbestätigung anstatt eines Zeugnisses) und finanzielle Folgen für das BMUKK (z.B. Sprachförderkurse) verbunden.

<sup>4</sup> §§ 3 und 4 Schulunterrichtsgesetz

## Entstehungsgeschichte der Fördermaßnahmen

**3.1** Der Einsatz von spezifischen Fördermaßnahmen für Schüler mit Migrationshintergrund ließ sich analog zur Entwicklung der Migration in Österreich verfolgen: Bereits in den 1970er Jahren<sup>5</sup> gab es für diese Schüler Sprachförderkurse in Deutsch und muttersprachlichem Unterricht. Der muttersprachliche Unterricht hatte ursprünglich das Ziel, den Schülern nach einer Rückkehr in die Heimat den (Wieder)Einstieg in das dortige Schulsystem zu erleichtern.

Durch die längere Verweildauer der Migranten in Österreich und den dadurch bedingten Familiennachzug wurde das Konzept der schulischen Betreuungsmaßnahmen den veränderten Bedingungen angepasst. Neben den bereits genannten Fördermaßnahmen setzte das BMUKK zusehends auch auf integrative Maßnahmen, die eine lehrplanmäßige Einbindung der Muttersprachen und den Deutschsprachenerwerb im Klassenverband ermöglichen:

**Tabelle 1: Entstehungsgeschichte der zielgruppenspezifischen Fördermaßnahmen**

| Schuljahr    | Fördermaßnahmen  | Status          | Unterrichtsform <sup>1</sup> |
|--------------|--|-----------------|------------------------------|
| ab 1971/1972 | sprachliche Förderkurse für Kinder mit nicht-deutscher Muttersprache       | Schulversuch    | Kurs, unterrichtsparallel    |
| ab 1975/1976 | muttersprachlicher Zusatzunterricht für Kinder jugoslawischer Gastarbeiter | Schulversuch    | Kurs, unterrichtsparallel    |
| ab 1976/1977 | muttersprachlicher Zusatzunterricht für Kinder kurdischer Gastarbeiter     | Schulversuch    | Kurs, unterrichtsparallel    |
| ab 1979/1980 | muttersprachlicher Zusatzunterricht für Kinder türkischer Gastarbeiter     | Schulversuch    | Kurs, unterrichtsparallel    |
| ab 1987/1988 | Projekt „Integrative Ausländerkinderbetreuung“                             | Schulversuch    | integrativ                   |
| ab 1990/1991 | Seiteneinsteigerkurse an Hauptschulen                                      | Schulversuch    | Kurs, unterrichtsparallel    |
| ab 1991/1992 | Seiteneinsteigerkurse an Volksschulen                                      | Schulversuch    | Kurs, unterrichtsparallel    |
| ab 1992/1993 | schulische Betreuung von Flüchtlingskindern                                | Schulversuch    | integrativ                   |
| ab 1992/1993 | Überführung der Fördermaßnahmen ins Regelschulwesen                        | Regelschulwesen | analog zum Schulversuch      |
|              | Unterrichtsprinzip „Interkulturelles Lernen“                               |                 |                              |

<sup>1</sup> Kurs: zusätzlich zum Unterricht nach der letzten Unterrichtsstunde oder am Nachmittag; unterrichtsparallel: Schüler werden in einer eigenen Gruppe zusammengefasst; integrativ: Klassen-/Fachlehrer und Begleitlehrer unterrichten im Team.

Quellen: BMUKK; Stadtschulrat für Wien

Das BMUKK übernahm im Schuljahr 1992/1993 die Fördermaßnahmen der in Tabelle 1 dargestellten Schulversuche ins Regelschulwesen. Seit dem Schuljahr 1992/1993 gab es somit die Sprachfördermaßnahme

<sup>5</sup> Es wurde damals von einer nur kurzen Verweildauer der Migranten in Österreich ausgegangen.



„Deutsch als Zweitsprache“ (siehe TZ 17) sowie das Unterrichtsfach „Muttersprachlicher Unterricht“ (siehe TZ 22) an allgemein bildenden Pflichtschulen; im Schuljahr 2006/2007 wurde zusätzlich ein zweckgebundener Zuschlag für „Sprachförderkurse“ (siehe TZ 19) eingeführt.

Darüber hinaus führte das BMUKK im Schuljahr 1992/1993 auch das Unterrichtsprinzip<sup>6</sup> „Interkulturelles Lernen“ ein (siehe TZ 26).

**3.2** Der RH anerkannte, dass das BMUKK auf die sich ständig ändernden Bedingungen bei der sprachlichen Förderung der Schüler mit Migrationshintergrund reagierte und entsprechende Maßnahmen setzte.

#### Schülerstatistiken

**4.1** (1) Das BMUKK und die Statistik Austria veröffentlichten regelmäßig statistische Auswertungen<sup>7</sup> sowohl mit den Begriffen „Schüler mit in-/ ausländischer Staatsbürgerschaft“ als auch „Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch“ (z.B. Bildung in Zahlen; Migration und Integration<sup>8</sup>). Das BMUKK verwendete für die Zuordnung der zielgruppen-spezifischen Fördermaßnahmen das Kriterium „Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch“.

(2) Das Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE) berücksichtigte weitere Merkmale für seine Auswertungen; es erhob bei den internationalen Schulleistungsvergleichen<sup>9</sup> insbesondere, ob die Eltern im In- bzw. Ausland geboren waren.

Das BIFIE unterschied in seinen Schulleistungsvergleichen zwei Gruppen von Schülern mit Migrationshintergrund:

- Migranten der ersten Generation waren nach ihrer Geburt mit den Eltern nach Österreich eingewandert;
- Migranten der zweiten Generation waren in Österreich geboren, ihre Eltern waren zugewandert.

<sup>6</sup> Unterrichtsprinzipien waren allgemeine Vorgaben zur Gestaltung des Unterrichts und sollten sich wie ein roter Faden durch alle Unterrichtsgegenstände ziehen.

<sup>7</sup> Bildungsdokumentationsgesetz, BGBL. I Nr. 12/2002 i.d.g.F.

<sup>8</sup> Die Statistik Austria verwendete auch den Begriff „Schüler mit nichtdeutscher Umgangssprache“. Die Berichte waren abrufbar unter [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/bildung\\_und\\_kultur](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bildung_und_kultur) (letzter Zugriff: 28. September 2012).

<sup>9</sup> Zum Beispiel Programme for International Student Assessment (PISA), Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS), Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS). Die Berichte waren abrufbar unter <https://www.bifie.at/downloads> (letzter Zugriff: 28. September 2012).

## Schülerstatistiken

Schüler, die zumindest einen in Österreich geborenen Elternteil hatten, wurden nicht mehr zu den Schülern mit Migrationshintergrund gezählt. Diese Einteilung entsprach auch dem internationalen Standard der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD – Bildung auf einen Blick 2012<sup>10</sup>).

**4.2** Der RH hielt fest, dass das BMUKK, das BIFIE und die Statistik Austria ihren Auswertungen verschiedene Begriffsdefinitionen für Schüler mit Migrationshintergrund zugrunde legten. Das vom BMUKK verwendete Zuteilungskriterium „Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch“ für die besonderen Fördermaßnahmen hinsichtlich der Schüler mit Migrationshintergrund wichen vom internationalen Standard ab, weil es den Geburtsort der Eltern nicht berücksichtigte.

Der RH war der Ansicht, dass aufgrund der unterschiedlichen Begriffsverwendungen die Vergleichbarkeit der Daten nicht gegeben war. Er empfahl dem BMUKK, seine Begriffsdefinition dem internationalen Standard anzugeleichen.

**4.3** Laut *Stellungnahme des BMUKK enthalte die Definition der Statistik Austria bzw. des BIFIE auch deutsche Staatsbürger. Andererseits würden Schüler, deren Eltern bereits in Österreich geboren wurden, und die die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen, jedoch im Familienverband ausschließlich oder teilweise eine andere Sprache als Deutsch verwenden, in der Statistik nicht berücksichtigt.*

**4.4** Der RH hielt dem BMUKK entgegen, dass eine Angleichung der Begriffsdefinition eine Vergleichbarkeit der Auswertungen und Statistiken sowohl im nationalen als auch im internationalen Bereich zulässt. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

## Entwicklung der Schülerzahlen

**5.1** (1) Die Schulleiter erheben im Rahmen der Schülereinschreibungen für das Schülerstammbuch unter anderem die Staatsangehörigkeit der Kinder. Zusätzlich erheben sie, welche Sprache die Kinder im Alltag gebrauchten. Falls diese Sprache nicht Deutsch war, wurden die Kinder als „Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch“ geführt.

Die folgende Tabelle gibt für Österreich und Wien einen Überblick über die Anzahl der Schüler mit in- bzw. ausländischer Staatsbürgerschaft und der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch für das Schuljahr 2010/2011. Die prozentuellen Veränderungsraten beziehen sich auf das Basisjahr des überprüften Zeitraums (Schuljahr 2006/2007):

<sup>10</sup> Der Bericht war abrufbar unter <http://www.oecd.org/berlin/publikationen/bildungsausblick2012> (letzter Zugriff: 28. September 2012).

Tabelle 2: In-/Ausländische Staatsbürgerschaft; Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch – Österreich und Wien

| Schuljahr  | 2010/2011           | Veränderung<br>2006/2007 bis<br>2010/2011 | 2010/2011         | Veränderung<br>2006/2007 bis<br>2010/2011 |
|--|---------------------|---|-------------------|---|
|  | Österreich          |   | Wien              |   |
|  | Anzahl              | in %                                      | Anzahl            | in %                                      |
| <b>alle Schularten<sup>1</sup></b>                         |                     |   |                   |   |
| Schüler  | 698.972             | - 7,56                                    | 131.535           | - 2,93                                    |
| davon  |                     |   |                   |   |
| mit inländischer Staatsbürgerschaft                        | 619.852             | - 7,92                                    | 104.229           | - 3,52                                    |
| mit ausländischer Staatsbürgerschaft                       | 79.120              | - 4,63                                    | 27.306            | - 0,64                                    |
| Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch               | 154.684             | + 9,92                                    | 65.823            | + 8,39                                    |
| <b>Volksschulen</b>  |                     |   |                   |   |
| Schüler  | 327.663             | - 5,64                                    | 62.815            | + 0,61                                    |
| davon  |                     |   |                   |   |
| mit inländischer Staatsbürgerschaft                        | 291.309             | - 5,28                                    | 49.974            | + 1,30                                    |
| mit ausländischer Staatsbürgerschaft                       | 36.354              | - 8,41                                    | 12.841            | - 2,01                                    |
| Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch               | 78.505              | + 11,46                                   | 33.302            | + 11,11                                   |
| <b>Hauptschulen (Neue Mittelschulen)</b>                   |                     |   |                   |   |
| Schüler  | 192.616<br>(34.324) | - 11,92 <sup>2</sup>                      | 26.778<br>(3.802) | - 6,93 <sup>2</sup>                       |
| davon  |                     |   |                   |   |
| mit inländischer Staatsbürgerschaft                        | 168.790<br>(29.117) | - 12,61 <sup>2</sup>                      | 18.553<br>(3.024) | - 7,96 <sup>2</sup>                       |
| mit ausländischer Staatsbürgerschaft                       | 23.826<br>(5.207)   | - 6,85 <sup>2</sup>                       | 8.225<br>(778)    | - 4,37 <sup>2</sup>                       |
| Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch               | 40.603<br>(9.511)   | + 4,28 <sup>2</sup>                       | 17.172<br>(1.790) | + 0,99 <sup>2</sup>                       |
| <b>Sonderschulen</b>                                       |                     |   |                   |   |
| Schüler  | 13.198              | 0,30                                      | 2.822             | - 10,44                                   |
| davon  |                     |   |                   |   |
| mit inländischer Staatsbürgerschaft                        | 10.808              | 0,45                                      | 2.032             | - 11,27                                   |
| mit ausländischer Staatsbürgerschaft                       | 2.390               | - 0,33                                    | 790               | - 8,25                                    |
| Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch               | 3.767               | + 7,88                                    | 1.481             | 0,00                                      |
| <b>Polytechnische Schulen</b>                              |                     |   |                   |   |
| Schüler  | 18.841              | - 11,87                                   | 2.744             | - 12,16                                   |
| davon  |                     |   |                   |   |
| mit inländischer Staatsbürgerschaft                        | 15.890              | - 13,58                                   | 1.907             | - 10,39                                   |
| mit ausländischer Staatsbürgerschaft                       | 2.951               | - 1,34                                    | 837               | - 15,96                                   |
| Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch               | 4.641               | + 6,67                                    | 1.704             | - 3,95                                    |
| <b>Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen</b> |                     |   |                   |   |
| Schüler  | 112.330             | - 3,72                                    | 32.574            | - 4,03                                    |
| davon  |                     |   |                   |   |
| mit inländischer Staatsbürgerschaft                        | 103.938             | - 5,48                                    | 28.739            | - 6,80                                    |
| mit ausländischer Staatsbürgerschaft                       | 8.392               | + 25,10                                   | 3.835             | + 23,43                                   |
| Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch               | 17.657              | + 22,69                                   | 10.374            | + 18,89                                   |

<sup>1</sup> Volksschulen, Hauptschulen, Neue Mittelschulen, Sonderschulen, Polytechnische Schulen und Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen<sup>2</sup> Veränderungsrate einschließlich Neue Mittelschulen

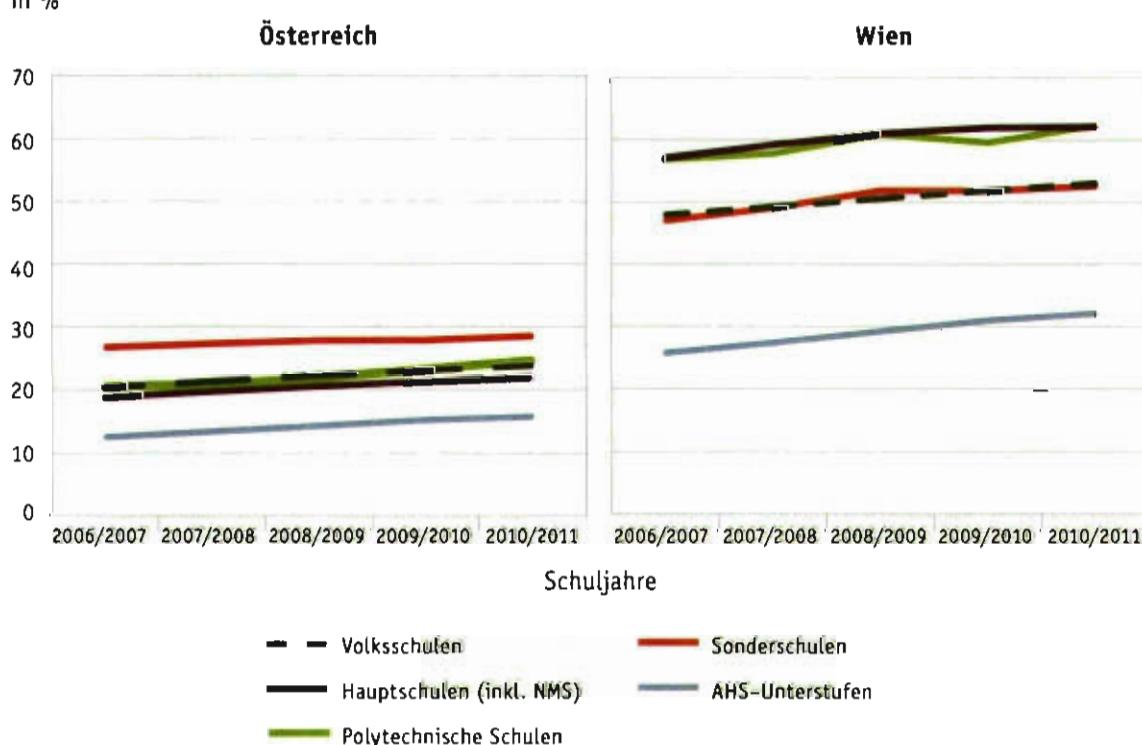
## Entwicklung der Schülerzahlen

Die Gesamtzahl der Schüler sank in den Schuljahren 2006/2007 bis 2010/2011 österreichweit um rd. 7,6 %, in Wien betrug der Rückgang rd. 2,9 %. Während sich sowohl die Schüleranzahl mit inländischer Staatsbürgerschaft (Österreich: rd. – 7,9 %, Wien: – 3,5 %) als auch die mit ausländischer Staatsbürgerschaft (Österreich: rd. – 4,6 %, Wien: rd. – 0,6 %) verringerte, nahm die Anzahl der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch zu (Österreich: rd. 9,9 %, Wien rd. 8,4 %).

Der höchste Anstieg war hier mit rd. 22,7 % (Österreich) bzw. rd. 18,9 % (Wien) an den Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen zu verzeichnen. Im überprüften Zeitraum zeigte sich, dass Schüler mit Migrationshintergrund nach Abschluss der Volksschule vermehrt an die Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen wechselten.

(2) Die Entwicklung des Anteils der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch zur Gesamtzahl der Schüler für die Schuljahre 2006/2007 bis 2010/2011 getrennt nach den Schularten kann der folgenden Abbildung entnommen werden:

Abbildung 1: Entwicklung des Anteils der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch zur Gesamtzahl der Schüler – Österreich und Wien  
in %



Quellen: 8MUUKK; Berechnungen RH



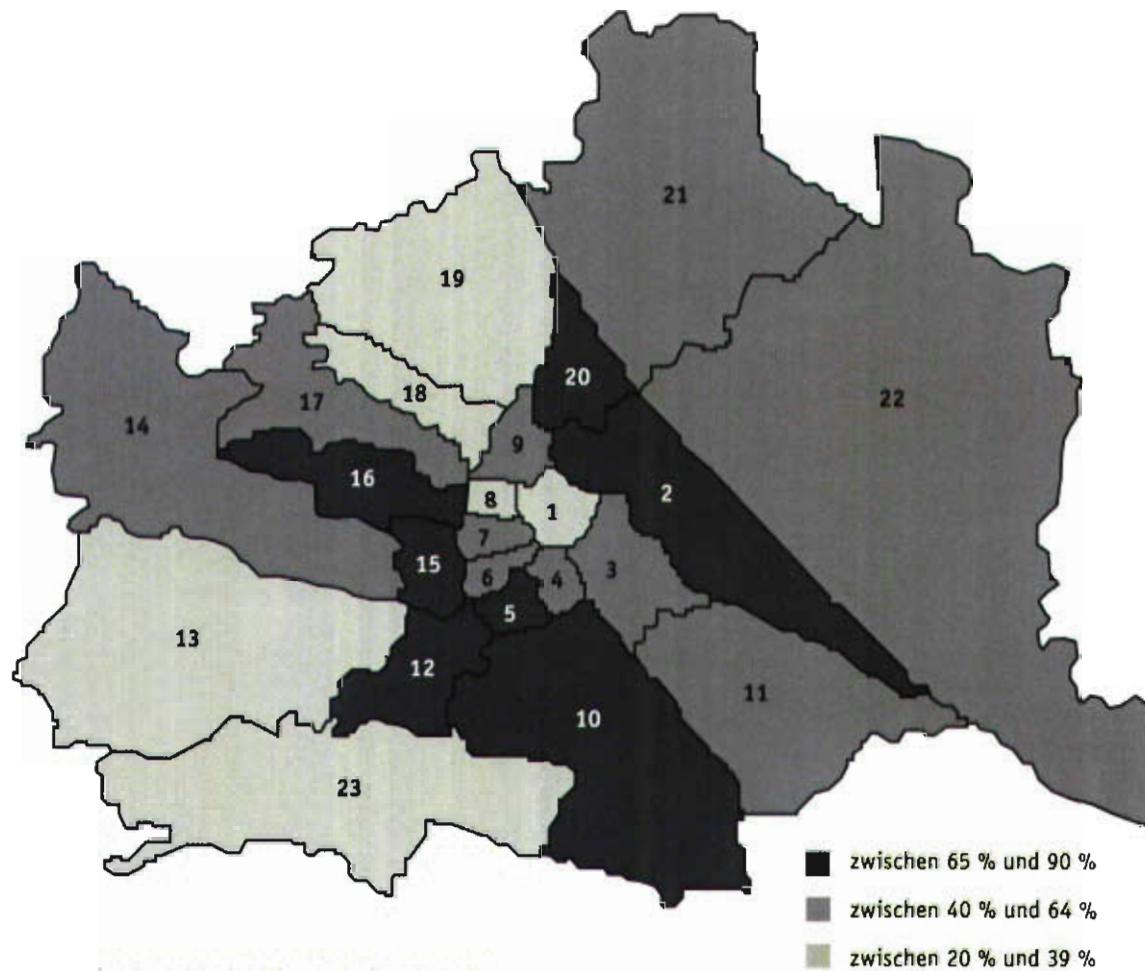
Der Anteil der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch zur Gesamtzahl der Schüler lag in Österreich für alle überprüften Schularten im Schuljahr 2006/2007 bei rd. 18,6 % und stieg bis zum Schuljahr 2010/2011 auf rd. 22,1 %. Die Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen hatten im Schuljahr 2010/2011 mit rd. 15,7 % die wenigsten Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch. Bei den Sonderschulen war dieser Anteil mit rd. 28,5 % besonders hoch.

In Wien war der Anteil der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch im Schuljahr 2010/2011 im Vergleich zur Gesamtzahl der Schüler mit rd. 50 % mehr als doppelt so hoch wie der österreichische Anteilswert (rd. 22,1 %). Im Schuljahr 2010/2011 betrug dieser für Hauptschulen (inklusive Neue Mittelschulen) rd. 61 % und für Polytechnische Schulen rd. 62,1 %; der niedrigste Wert lag für die Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen vor (rd. 31,8 %).

(3) Der Anteil der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch auf Bezirksebene in Wien kann für die allgemein bildenden Pflichtschulen folgender Abbildung entnommen werden (Schuljahr 2010/2011):

## Entwicklung der Schülerzahlen

Abbildung 2: Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch – Bezirksebene in Wien  
(Schuljahr 2010/2011)



Quellen: Stadtschulrat für Wien; Berechnungen RH

Im Schuljahr 2010/2011 war der Anteil der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch im 5. Wiener Gemeindebezirk (Bezirk Margareten) mit 88,8 % am höchsten, gefolgt vom 16. Bezirk (Ottakring) und dem 20. Bezirk (Brigittenau) mit je 79,6 %. Am niedrigsten war dieser Anteil im 13. Bezirk (Hietzing) mit 23,2 % und im 1. Bezirk (Innere Stadt) mit 34,5 %.

5.2 Die Entwicklung der Anzahl der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch im überprüften Zeitraum (Österreich: rd. + 9,9 %, Wien: rd. + 8,4 %) sowie der Anteil der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch an der Gesamtzahl der Schüler (Schuljahr 2010/2011: Österreich rd. 22,1 %, Wien rd. 50 %) verdeutlichten, dass Schüler mit Migrationshintergrund eine bedeutende Größe im österreichischen

Schulsystem darstellten und zielgruppenspezifische Fördermaßnahmen erforderlich waren.

## Sozioökonomische Faktoren

6.1 Zu den sozioökonomischen Einflussfaktoren im Bildungsbereich zählten vor allem der allgemeine Sprachgebrauch zu Hause, der Bildungshintergrund und die berufliche Position der Eltern sowie die kulturellen und sozialen Ressourcen. Die sozioökonomischen Faktoren waren neben der Kenntnis der Unterrichtssprache die wichtigsten Einflussfaktoren für den Lernerfolg von Schülern mit Migrationshintergrund.

Das BMUKK war sich der Wichtigkeit der sozioökonomischen Faktoren bewusst und beauftragte das BIFIE, im überprüften Zeitraum mehrere Studien<sup>11</sup> zu diesem Thema durchzuführen. Die Ergebnisse ergaben – vor dem Hintergrund des Migrationskontexts – folgendes Bild:

- Die Bildungsabschlüsse der Eltern hatten Auswirkungen auf die Schulleistungen der Kinder. In Österreich wiesen 64 % der Väter und 59 % der Mütter mittlere Bildungsabschlüsse auf. Diese Art des Bildungsabschlusses war bei zugewanderten Eltern seltener anzutreffen. Besonders im österreichischen Schulsystem, in dem sich die meisten Schüler nur halbtags in den Schulen befanden und einen Teil ihrer schulbezogenen Aktivitäten zu Hause verrichteten, war die Unterstützung durch die Eltern wesentlich.
- Die berufliche Position der Eltern bestimmte das Einkommen und war auch für die Ressourcen, die den Schülern zur Verfügung standen, von Bedeutung.<sup>12</sup>
- Als Indikator für die den Familien zur Verfügung stehenden kulturellen Ressourcen wurde die Anzahl der Bücher und Kinderbücher im Haushalt herangezogen. Während unter den Schülern ohne Migrationshintergrund beinahe ein Fünftel (19 %) mit über 100 Büchern und mehr als 50 Kinderbüchern lebte, traf dies bei Schülern mit Migrationshintergrund nur bei rd. 5 % zu.

<sup>11</sup> z.B.: PISA, PIRLS, Nationaler Bildungsbericht Österreich. Die Berichte waren abrufbar unter <https://www.bifie.at/downloads> (letzter Zugriff: 20. September 2012).

<sup>12</sup> Bei den Eltern der Schüler ohne Migrationshintergrund waren rd. 22 % als Akademiker, Techniker oder Führungskräfte tätig, rd. 62 % als Angestellte bzw. Kleinunternehmer und rd. 16 % für manuelle Tätigkeiten eingesetzt. Im Gegensatz dazu waren bei den Eltern der Schüler mit Migrationshintergrund der ersten Generation rd. 18 % als Akademiker, Techniker oder Führungskräfte, rd. 39 % als Angestellte bzw. Kleinunternehmer beschäftigt und rd. 43 % für manuelle Tätigkeiten im Einsatz. Bei den Eltern der Schüler mit Migrationshintergrund der zweiten Generation waren rd. 6 % als Akademiker, Techniker oder Führungskräfte, rd. 49 % als Angestellte bzw. Kleinunternehmer tätig und rd. 45 % für manuelle Tätigkeiten eingesetzt.

## Sozioökonomische Faktoren

- Bei den sozialen Ressourcen stellte sich die Frage, ob die Schüler Hilfe beim Lesenlernen erhielten und wenn ja, von welchem Familienmitglied. Dabei zeigte sich, dass beinahe ein Drittel der Schüler ohne Migrationshintergrund angab, Hilfe bei den Hausübungen von den (Groß-)Eltern zu erhalten, während dies bei Schülern mit Migrationshintergrund bei rd. 14 % der Fall war.

Nach den Ergebnissen der OECD-Länderprüfungen „Migration und Bildung“<sup>13</sup> im Jahr 2009 waren sozioökonomische Unterschiede für den Großteil der Leistungsdifferenzen zwischen Schülern mit und ohne Migrationshintergrund verantwortlich. Daraus konnte eine starke Korrelation zwischen Schulleistungen und sozioökonomischem Milieu abgeleitet werden.

Laut PISA-Studie 2009 waren in Österreich die Schülerleistungen an Schulen mit einer hohen Konzentration von Schülern mit Migrationshintergrund niedriger. Daraus hinaus war im leistungsdifferenzierten Unterricht ein unverhältnismäßig hoher Anteil der Schüler mit Migrationshintergrund in der schwächsten Leistungsgruppe.

- 6.2** Die dargestellten Studienergebnisse zeigten, dass die Bildungsleistungen von Schülern mit Migrationshintergrund schlechter waren als jene von Schülern ohne Migrationshintergrund. Der RH wies darauf hin, dass sich Schüler mit Migrationshintergrund häufiger in bildungsrelevanten Risikolagen befanden und mit unvorteilhafteren Ausgangsbedingungen konfrontiert waren als Schüler ohne Migrationshintergrund.

## Ziele und Strategien

### Europäische Ebene

- 7.1** (1) Die EU und der Europarat setzten seit längerem Akzente zur Förderung der sprachlichen und kulturellen Vielfalt. Österreich – als Mitgliedstaat der EU und des Europarats – nahm an diesen Aktivitäten teil.<sup>14</sup>

In Umsetzung des Aktionsplans der Europäischen Kommission zur Förderung des Sprachenlernens und der Sprachenvielfalt (2004 bis 2006) zählte z.B. in Österreich unter anderem ein verbesserter Sprachunterricht zu den nationalen Schwerpunkten.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> OECD-Länderprüfungen, Migration und Bildung, Österreich, 2009

<sup>14</sup> z.B. 2008 „Europäisches Jahr des interkulturellen Dialogs“ (EU); 2001 „Europäisches Jahr der Sprachen“ (Europarat, EU)

<sup>15</sup> KOM(2003) 449 endg.



Im Jahr 2008 thematisierten der Rat und die Europäische Kommission in einem gemeinsamen Bericht die Bildungsbeteiligung von Migrantenschülern; der Europäische Rat empfahl den EU-Mitgliedstaaten, das Qualifikationsniveau von Lernenden mit Migrationshintergrund anzuheben.<sup>16</sup> Aus diesem Diskussionsprozess entstand das EU-Grünbuch „Migration & Mobilität: Chancen und Herausforderungen für die EU-Bildungssysteme“.<sup>17</sup>

(2) In der überwiegenden Mehrheit der europäischen Staaten war die Kenntnis der jeweiligen Landessprache als Schlüsselfaktor für den Bildungsbereich anerkannt. Dabei wurde insbesondere auf Kinder Bezug genommen, deren Muttersprache nicht die jeweilige Unterrichtssprache war. Als gezielte Fördermaßnahmen für das Erlernen der Unterrichtssprache waren in den Schulsystemen zwei Formen vorherrschend, die auch kombiniert werden konnten:

- Bildung eigener Gruppen bzw. Klassen (für einen begrenzten Zeitraum);
- umgehende Integration mit begleitender Sprachförderung.

Die meisten europäischen Staaten boten diese Modelle parallel an; das österreichische Bildungssystem sah ausschließlich die umgehende Integration mit begleitender Sprachförderung vor. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Modelle zur Sprachförderung im Unterricht:

<sup>16</sup> Gemeinsamer Bericht des Rats und der Kommission, „Wissen, Kreativität und Innovation durch lebenslanges Lernen“, 2008; Europäischer Rat, Tagung 13. und 14. März 2008

<sup>17</sup> KOM(2008) 423 endg.

## Ziele und Strategien

Abbildung 3: Fördermaßnahmen zum Erlernen der Unterrichtssprache – Europa



- Umgehende Integration mit begleitender Sprachförderung
- Bildung eigener Gruppen/Klassen (spezieller Lehrplan mit Sprachförderung)
- Kombination der beiden Modelle

Quelle: Eurydice, Schlüsselzahlen zum Sprachenlernen an den Schulen in Europa, 2008, S. 104

7.2 Der RH stellte positiv fest, dass Österreich bei den auf europäischer Ebene angeregten Themenstellungen und Maßnahmen zur Integration von Schülern mit Migrationshintergrund aktiv teilnahm und die gesamteuropäische Sprachenarbeit durch seine Beiträge und Mitwirkung unterstützte.

Dieses Engagement ermöglichte es Österreich, nationale Erfahrungen und Anliegen in einem breiten internationalen Forum zu diskutieren und dadurch neu gewonnene Erkenntnisse in die nationale Bildungs-

politik einzuhringen. Der RH erachtete den systematischen Informationsaustausch zwischen Staaten mit ähnlichen Situationen, was Migration und Bildung traf, als eine wichtige Grundlage für die (Weiter-) Entwicklung nationaler Fördermaßnahmen.

Der RH empfahl dem BMUKK, zur Optimierung des bestehenden Systems der Fördermaßnahmen für das Erlernen der Unterrichtssprache das umgesetzte Modell mit umgehender Integration (mit begleitender Sprachförderung) kritisch zu beobachten. Die Vorteile dieser Form des Angebots von Fördermaßnahmen wären jenen des Modells mit der Bildung eigener Gruppen bzw. Klassen für einen begrenzten Zeitraum gegenüberzustellen. Dabei wären die Ländererfahrungen der anderen europäischen Staaten mitzuberücksichtigen, um neue Erkenntnisse für das österreichische Schulsystem zu gewinnen.

7.3 (1) Laut *Stellungnahme des BMUKK* hätten die im Schuljahr 2006/2007 gesetzlich verankerten Sprachförderkurse – die ab einer Anzahl von acht außerordentlichen Schülern im Ausmaß von elf Wochenstunden angeboten werden könnten – das Ziel, die Schüler beim Erwerb der neuen Sprache Deutsch zu unterstützen. Diese Kurse seien parallel zu den Pflichtgegenständen in eigenen Gruppen oder integrativ im Team-teaching möglich.

(2) Der Stadtschulrat für Wien verwies in seiner Stellungnahme auf das Resümee der Studie „Projekt Sprachstandserhebung – Pilotstudie des Pädagogischen Institutes Wien 1993“, wonach eine integrative Unterrichtsform einen deutlich besseren Erfolg im Erwerb der deutschen Sprache bewirke.

7.4 Der RH wies darauf hin, dass europaweit unterschiedliche Fördermaßnahmen zum Erlernen der Unterrichtssprache zum Einsatz kamen. Er bekräftigte daher seine Empfehlung, das in Österreich umgesetzte Modell mit umgehender Integration (mit begleitender Sprachförderung) im europäischen Vergleich kritisch zu beobachten.

## Ziele und Strategien

### Nationale Ebene

### Zielgruppenspezifische Fördermaßnahmen

**8.1** (1) Die Aktualität und Bedeutung des Themas „Migration und Bildung“ ist unbestritten, dies zeigten auch die Ausführungen im aktuellen Regierungsprogramm (2008 bis 2013)<sup>18</sup> bzw. die Erstellung des „Nationalen Aktionsplans Integration“.<sup>19</sup>

Als Antworten des Schulsystems können die strategischen Maßnahmen des BMUKK angeführt werden, die allgemein ausgerichtete und zielgruppenspezifische Fördermaßnahmen umfassten. Laut BMUKK zählten zu den allgemeinen Maßnahmen zur Herstellung von Chancengerechtigkeit insbesondere die Einführung

- eines beitragsfreien, verpflichtenden Kindergartenjahrs,
- der Neue(n) Mittelschulen,
- der Initiative 25plus und
- der Nachmittagsbetreuung.

Zielgruppenspezifisch verfolgte das BMUKK ein „3-Säulen-Modell“ mit der Setzung von Einzelmaßnahmen:<sup>20</sup>

- Förderung in Deutsch („Deutsch als Zweitsprache“, Sprachförderkurse);
- Förderung in den Erstsprachen (muttersprachlicher Unterricht);
- „Interkulturelles Lernen“.

Zu diesen speziellen Fördermaßnahmen lagen allgemein gehaltene Zielformulierungen vor.<sup>21</sup> Diese hatte das BMUKK nicht mit konkreten und messbaren Kenngrößen hinterlegt, anhand derer eine Zielerreichung überprüft bzw. die Wirkungen der Fördermaßnahmen beurteilt

<sup>18</sup> Regierungsprogramm 2008 bis 2013, Gemeinsam für Österreich, 10. Bildung, Wissenschaft, Forschung, Kultur und Medien, Internationalität, Integration und Migration

<sup>19</sup> Mit dem Nationalen Aktionsplan Integration (2009) wurden erstmals alle integrationspolitischen Maßnahmen von Ländern, Gemeinden, Städten, Sozialpartnern und dem Bund vom BMI gebündelt.

<sup>20</sup> Zu den zielgruppenspezifischen Maßnahmen zählte das BMUKK auch die Qualität des Lehr- und Lernsettings, die Entwicklung der „Leadership“ sowie die Information der Eltern und Communities.

<sup>21</sup> So war z.B. als Ziel des muttersprachlichen Unterrichts die Herstellung von Kontinuität und Stützung der Persönlichkeitsentwicklung und der Entfaltung der Biculturalität angeführt (siehe TZ 22).

werden konnten. Einzig zu den im Schuljahr 2006/2007 eingeführten Sprachförderkursen ließ das BMUKK Überprüfungen in organisatorischer und pädagogischer Sicht durchführen (siehe TZ 19).

(2) Für Wien lag ebenfalls kein gesamthaftes Konzept mit konkreten und quantifizierbaren Zielvorgaben hinsichtlich der im 3-Säulen-Modell enthaltenen zielgruppenspezifischen Fördermaßnahmen an allgemein bildenden Pflichtschulen vor. Für die Angebote zum sogenannten „gesteuerten Spracherwerb in der Zweitsprache Deutsch“ (Sprachförderkurse) an Volksschulen, Hauptschulen, Neuen Mittelschulen sowie Polytechnischen Schulen kam jedoch ein eigenes Sprachförderkonzept zur Anwendung; dieses war vom Sprachförderzentrum Wien<sup>22</sup> entwickelt worden. Zu den Aufgaben des Sprachförderzentrums Wien gehörte auch die Durchführung von regelmäßigen Evaluierungen der Sprachförderkurse mittels quantifizierbarer Indikatoren.

**8.2** Der RH zeigte auf, dass das BMUKK und der Stadtschulrat für Wien in ihren strategischen Grundlagen zu den zielgruppenspezifischen Fördermaßnahmen für Schüler mit Migrationshintergrund keine aussagekräftigen Kenngrößen formulierten, die eine Überprüfung der Ziel- bzw. Wirkungserreichung ermöglichen.

Der RH empfahl dem BMUKK und dem Stadtschulrat für Wien, seine konzeptionelle Ausgestaltung der zielgruppenspezifischen Fördermaßnahmen für Schüler mit Migrationshintergrund mit messbaren Zielvorgaben und aussagekräftigen Kenngrößen (z.B. erreichtes Sprachniveau) zu ergänzen.

Weiters empfahl er dem BMUKK, ein Berichtswesen aufzubauen, das nicht nur die einzelnen zielgruppenspezifischen Fördermaßnahmen auf Bundes- und Länderebene darstellt, sondern auch die damit verbundenen gesamthaften Ziele, das Ausmaß der Zielerreichung sowie relevante Kenndaten abbildet. Das BMUKK sollte diese (Länder-)Berichte auf Basis von standardisiert bereitzustellenden Daten zu einem einheitlichen Gesamtbericht zusammenfassen, um einen kohärenten und aussagekräftigen Überblick geben zu können.

**8.3** Laut *Stellungnahme des BMUKK* würden im Bereich Deutsch (als Zweitsprache) sowohl die Aufhebung des außerordentlichen Status als auch die Ergebnisse der Bildungsstandardtests für die 4. und 8. Schulstufe „relevante Kenndaten“ und „aussagekräftige Kenngrößen“ darstellen.

<sup>22</sup> Das Sprachförderzentrum Wien wurde im Jahr 2006 vom Stadtschulrat für Wien gegründet (siehe TZ 13).

## Ziele und Strategien

**8.4** Der RH erwiderte dem BMUKK, dass die angeführten Kenndaten nicht ausreichend waren, um die Qualität der zielgruppenspezifischen Fördermaßnahmen aussagekräftig zu quantifizieren. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung, darüber hinausgehende messbare Zielvorgaben zu setzen.

## Kompetenzverflechtung

**9.1** Die Thematik „Migration und Bildung“ stellte eine Querschnittsmaterie dar. Im Schulwesen führte die bestehende Kompetenzlage dazu, dass die Länder im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen die vom Bund vorgegebenen Rahmenbestimmungen zu den Fördermaßnahmen des 3-Säulen-Modells nach ihren länderspezifischen Bedürfnissen bzw. Fördermodellen umsetzten.<sup>23</sup> Die Umsetzung an den Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen oblag hingegen gänzlich dem Bund.

Eine bundesweit einheitliche Qualitätskontrolle der Fördermaßnahmen, die auf standardisierten Daten(erhebungen) beruhte, war dem BMUKK aufgrund der Kompetenzversplitterung nicht möglich.

**9.2** Die zersplitterte Kompetenzlage im Bereich des allgemein bildenden Pflichtschulwesens erschwerte für das BMUKK die Entwicklung und Umsetzung einer wirkungsvollen und zielsystematischen Strategie, die mit quantifizierbaren Indikatoren unterlegt war. Die unterschiedliche kompetenzrechtliche Zuständigkeit im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen (Volksschulen, Hauptschulen, Neue Mittelschulen, Sonderschulen, Polytechnische Schulen mit Zuständigkeit Länder) und der Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen (mit Zuständigkeit Bund) führte auf Länderebene zu unterschiedlichen bzw. nicht standardisierten Datenerfassungen und Dokumentationen bezüglich der einzelnen Fördermaßnahmen; dies minderte die Transparenz.

Die bestehende Kompetenzlage – im Zuständigkeitsbereich der Länder – erschwerte es dem BMUKK, konkrete Aussagen zu Ausgaben, Verfügbarkeit und Qualität der umgesetzten Fördermaßnahmen an den allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern zu treffen.

Der RH empfahl dem BMUKK, im Hinblick auf eine Strukturbereinigung im Schulwesen weiter darauf hinzuwirken, die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand zu konzentrieren, wie

<sup>23</sup> siehe Bericht des RH, Reihe Bund 2012/4, Finanzierung der Landeslehrer

er dies bereits in seinem Bericht „Finanzierung der Landeslehrer“ angezeigt hatte (Reihe Bund 2012/4, TZ 2).

**9.3** Das BMUKK wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die grundlegende Struktur der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Schulwesen verfassungsrechtlich vorgegeben sei.

**9.4** Der RH verwies erneut darauf, dass die aufgezeigten Probleme im Bereich der Datenerfassung und Dokumentation überwiegend auf die komplexe Kompetenzverteilung und die dadurch bedingte Zuständigkeitsverteilung auf Bundes- und Länderbehörden zurückzuführen waren. Eine Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung würde daher bestehende Ineffizienzen in der Schulverwaltung abbauen.

#### Koordination

**10.1** (1) Das Angebot an Fördermaßnahmen für Schüler mit Migrationshintergrund war – über das Schulsystem hinaus – vielfältig. Die Maßnahmen im Bildungsbereich waren eng mit Maßnahmen in anderen Bereichen verknüpft; die große Anzahl unterschiedlicher Akteure erschwerte jedoch den Überblick über das bestehende Förderangebot. Auf Bundesebene waren in der Sprachen- und Integrationspolitik neben dem BMUKK auch das BMWF, das BMF, das BMI – insbesondere das im Frühjahr 2011 eingerichtete Staatssekretariat für Integration – sowie weitere Stellen eingebunden.

Darüber hinaus gab es auf Länder- bzw. Gemeindeebene, auf Ebene der Sozialpartner und im internationalen Umfeld weitere Akteure, die sich in diese Thematik einbrachten. Die Koordinierung von Strategie- und Praxisentwicklung in Bezug auf Fördermaßnahmen für Schüler mit Migrationshintergrund zwischen den unterschiedlichen Ehenen war nicht klar geregelt.

(2) Der vom BMI im Jahr 2009 erarbeitete Nationale Aktionsplan für Integration<sup>24</sup> bündelte erstmals alle integrationspolitischen Maßnahmen von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialpartnern; er definierte auch Grundsätze und Ziele für spezifische Handlungsfelder (z.B. Sprache und Bildung). Die Integrationsmaßnahmen des BMUKK (z.B. Stärkung der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch, Professionalisierung von Lehrern – Schulleitern – Schulaufsicht) wurden darin überblicksartig dargestellt; die Zielsetzungen waren allgemein gehal-

<sup>24</sup> Der Nationale Aktionsplan für Integration war abrufbar unter [http://www.integration.at/integration\\_in\\_oesterreich/nationaler\\_aktionsplan](http://www.integration.at/integration_in_oesterreich/nationaler_aktionsplan) (letzter Zugriff 28. September 2012).

## Koordination

ten ohne die Nennung von auswertbaren Kenngrößen für die systematische Überprüfung einer Zielerreichung.

Ein eigens eingerichteter Integrationsbeirat war für die kompetenzübergreifende Vernetzung und Koordination sowie den Wissenstransfer aller handelnden Akteure verantwortlich; das BMUKK war im Integrationsbeirat vertreten. Sämtliche zielgruppenspezifische Maßnahmen im Bereich Sprache und Bildung wurden zudem im jährlichen Integrationsbericht des BMI zusammengeführt und veröffentlicht. Das Staatssekretariat für Integration soll zukünftig bei diesen Agenden verstärkt die koordinierende Funktion ausüben.

**10.2** Der RH hielt fest, dass viele strategische Ansätze und Einzelmaßnahmen im Bereich der Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund vorhanden und eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure – auch über das Schulsystem hinaus – aktiv beteiligt waren. Dies erschwerte die Koordination und Abstimmung.

Der RH empfahl dem BMUKK, seine Bemühungen bei der Abstimmung und Steuerung der Aktivitäten zur Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund fortzusetzen und auf den unterschiedlichen Ebenen des Bildungssystems zu verstärken.

**10.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK liege die Entscheidung über den konkreten Personaleinsatz auch für den Unterricht „Deutsch als Zweitsprache“ seit dem Schuljahr 2001/2002 bei den einzelnen Ländern, weshalb es zu unterschiedlichen Verteilungsmodi komme. Das Höchstmaß von fünf bis sechs Wochenstunden Deutsch als Zweitsprache für ordentliche Schüler werde in keinem Land ausgeschöpft. Eine Rückkehr zu einer zentralen Vergabe zweckgebundener Personalressourcen – in Analogie zu den Sprachförderkursen – wäre hier ein Vorteil, weil es sich um einen komplexen und langjährigen Vorgang handle. Allerdings wäre das Einvernehmen mit den Ländern herzustellen, die jedoch einer Zentralisierung eher ablehnend gegenüberstünden.*

**10.4** Der RH entgegnete dem BMUKK, dass sich seine Empfehlung auf die Abstimmung und Steuerung sämtlicher Aktivitäten zur Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund bezog. Hinsichtlich der Vergabe der Personalressourcen für den Unterricht in „Deutsch als Zweitsprache“ wäre eine einheitliche Vorgehensweise zu begrüßen.

## Schnittstellen

Maßnahmen im vor-schulischen Bereich

**11.1** (1) Der vorschulische Bereich unterlag unterschiedlichen Zuständigkeiten. Das Kindergartenwesen war nach Art. 14 B-VG<sup>25</sup> Ländersache; die Ausbildung der Kindergartenpädagogen oblag hingegen dem Bund.

Im Dezember 2008 schloss der Bund mit den Ländern eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den „Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots und über die Einführung der verpflichtenden frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Schaffung eines bundesweiten vorschulischen Bildungsplans“.<sup>26</sup> Kinder, die über mangelnde Deutschkenntnisse verfügten, sollten nach Art. 1 Abs. 2 der Vereinbarung so gefördert werden, dass sie mit Eintritt in die erste Schulstufe die Unterrichtssprache nach einheitlichen „Deutsch-Standards“<sup>27</sup> beherrschten.

Auf Grundlage dieser Vereinbarung erarbeitete das BMUKK bzw. das BIFIE ein Maßnahmenpaket zur frühen sprachlichen Förderung und setzte insbesondere folgende Maßnahmen um:

- Berücksichtigung der Thematik Schüler mit Migrationshintergrund in der Ausbildung der Kindergartenpädagogen (z.B. neuer Pflichtgegenstand „Deutsch als Zweitsprache“);
- Entwicklung eines „Sprachförder-Bildungsplans“ (z.B. Entwicklung eines individuellen Förderkonzepts);
- Entwicklung eines bundesländerübergreifenden „BildungsRahmenplans“, (z.B. Konzept zur Sicherung und Entwicklung der pädagogischen Qualität);
- Entwicklung von Bildungsstandards zur Sprech- und Sprachkompetenz;
- Entwicklung eines Verfahrens zur Sprachstandsfeststellung, um darauf aufbauend Sprachförderkurse durchzuführen.

Das BMUKK stellte den Ländern das Maßnahmenpaket zur frühen sprachlichen Förderung zur Verfügung. Die Länder verpflichteten sich in der Art. 15a-Vereinbarung, das vom BIFIE entwickelte Verfahren

<sup>25</sup> BGBI. Nr. 1/1930 i.d.g.F.

<sup>26</sup> BGBI. II Nr. 478/2008

<sup>27</sup> einheitliche „Deutsch-Standards“ im Sinne eines Sprachkompetenzmodells

## Schnittstellen

zur Sprachstandsfeststellung anzuwenden. Laut Auskunft des BMUKK kam es jedoch nicht flächendeckend in allen institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen zur Anwendung. Darüber hinaus hatte das BMUKK keinen Überblick darüber, welche Teile des Maßnahmenpaketes in den Ländern angewendet wurden.

(2) Das BMUKK beauftragte im März 2011 die Universität Wien mit der Entwicklung eines Instruments zur Sprachstandsdagnostik in Deutsch für die Primarstufe und die Sekundarstufe I (Projektkosten laut Vertrag: 79.300 EUR; geplanter Endbericht: Dezember 2012). Laut BMUKK könnten damit die Effizienz und der Lernerfolg der Sprachförderkurse sichergestellt werden.

**11.2 (1)** Der RH beurteilte die vom BMUKK gesetzten Maßnahmen im vor- schulischen Bereich für Kinder mit Migrationshintergrund positiv. Eine frühe sprachliche Förderung unterstützte die Kinder darin, gleichwer- tige Startbedingungen beim Schuleintritt vorzufinden.

Er hielt kritisch fest, dass das BMUKK zwar aufgrund der Art. 15a- Vereinbarung ein Verfahren zur Sprachstandsfeststellung für die Kinder in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen entwickelte, dieses jedoch – aufgrund der Kompetenzlage – nicht flächendeckend zum Einsatz kam. Der RH empfahl dem BMUKK, darauf hinzuwirken, dass das vom BIFIE entwickelte Verfahren zur Sprachstandsfeststellung von allen Ländern angewendet wird. Dies würde die Transparenz erhöhen und der Qualitätssicherung dienen.

Weiters empfahl er dem BMUKK, sich einen Überblick über die Umset- zung bzw. Anwendung des von ihm zur Verfügung gestellten Maßnah- menpaketes in den Ländern zu verschaffen. Dadurch wäre das BMUKK in der Lage, Aussagen über die Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit der gesetzten Maßnahmen treffen zu können.

[2] Der RH kritisierte, dass das BMUKK die Universität Wien mit der Ent- wicklung eines Instruments zur Sprachstandsdagnostik im Jahr 2011 beauftragt hatte, obwohl das BIFIE im November 2008 für das BMUKK ein Verfahren zur Sprachstandsfeststellung für die institutionellen Kin- derbetreuungseinrichtungen entwickelt hatte. Der RH bemängelte, dass das BMUKK damit nicht auf vorhandene Kompetenzen bzw. Ressourcen zurückgegriffen hatte und empfahl dem BMUKK im Sinne der Spar- samkeit, künftig verstärkt vorhandene eigene Sachkompetenzen und Personalressourcen zu nutzen.

**11.3** Laut *Stellungnahme des BMUKK* handle es sich beim vom BIFIE entwickelten Beobachtungsbogen nicht um ein Verfahren zur Sprachstandsfeststellung, sondern um ein Instrument, welches eine Beobachtung der sprachlichen Entwicklung der Schüler über einen längeren Zeitraum erlaube. Punktuelle Sprachstandsfeststellungen hätten aus Sicht der Sprachwissenschaft wenig Aussagekraft, weil der Spracherwerbsprozess nicht linear verlief.

**11.4** Der RH erwiderte, dass das BIFIE das Verfahren zur Sprachstandsfeststellung im Auftrag des BMUKK entwickelt hatte. Darauf aufbauend sollten flächendeckend in allen institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen Sprachförderkurse für Kinder mit Migrationshintergrund angeboten werden. Er hielt daher im Sinne der Qualitätssicherung seine Empfehlung aufrecht.

Weiters entgegnete der RH dem BMUKK, dass das BIFIE einerseits durch sein Aufgabenspektrum, andererseits durch die Entwicklung eines Verfahrens zur Sprachstandsfeststellung ausreichend Sachkompetenz erworben haben sollte.

Vorschulischer Bereich – Primarstufe – Sekundarstufe I

**12.1** (1) Die Sprachstandsfeststellung von Kindern erfolgte zu Beginn des verpflichtenden Kindergartenjahres. Darauf aufbauend wurden Kinder mit mangelnden Deutschkenntnissen durch Sprachförderkurse differenziert gefördert.

Die Ergebnisse der Sprachstandsfeststellungen, der darauf aufbauenden Fördermaßnahmen sowie die Ergebnisse über das erreichte Sprachniveau wurden nicht an die Primarstufe<sup>28</sup> übermittelt. Laut BMUKK waren dafür datenschutzrechtliche Gründe (die dem Schutz des Kindes dienen sollen) maßgeblich. Die Schulleiter an den Volksschulen führten daher bei den jährlichen Schülereinschreibungen eigene Sprachstandsfeststellungen durch.

Im Zuge der Geburtsüberprüfung erstellten der Stadtschulrat für Wien und die Magistratsabteilung 10 (Wiener Kindergärten) für das Schuljahr 2012/2013 eine Zustimmungserklärung für die Erziehungsberechtigten, um eine Datenweitergabe an die Primarstufe zu ermöglichen. Falls sich die Erziehungsberechtigten schriftlich mit der Datenweitergabe einverstanden erklärt hatten, konnten die institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen die Daten weiterleiten.

<sup>28</sup> erste bis vierte Schulstufe

## Schnittstellen

(2) Die Schulleiter erfassten im Schülerstammbuch neben den personenbezogenen Daten zusätzlich Informationen zu den Sprachkenntnissen der Schüler mit Migrationshintergrund (z.B. ob es sich um Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch handelte, die Muttersprache sowie die besuchten Sprachförderkurse). An der Schnittstelle Primarstufe zu Sekundarstufe I<sup>29</sup> (Hauptschulen, Neue Mittelschulen, Sonder- und Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen) war die Weitergabe der Schülerstammbücher vorgesehen.

In Wien wurde zusätzlich zum Schülerstammbuch jeweils eine Kopie der gesamten Lernfortschrittsdokumentation (siehe TZ 16) beigelegt.

**12.2** Der RH hielt die Weitergabe der Daten, welche die Sprachkenntnisse der Kinder betrafen, an der Schnittstelle vorschulischer Bereich zur Primarstufe für unbedingt erforderlich, um Doppelerhebungen zu vermeiden. Er zeigte auf, dass die kompetenz- und die datenschutzrechtlichen Bestimmungen einer direkten Datenweitergabe entgegenstanden.

Der RH beurteilte die in Wien für das Schuljahr 2012/2013 eingeführte Zustimmungserklärung für die direkte Datenweitergabe positiv. Darüber hinaus vertrat er die Ansicht, dass eine österreichweit einheitliche Lösung zweckmäßiger wäre.

Der RH empfahl daher dem BMUKK, darauf hinzuwirken, dass eine direkte Datenweitergabe der Ergebnisse der Sprachstandsfeststellungen, der darauf aufbauenden Sprachfördermaßnahmen sowie der Ergebnisse über das erreichte Sprachniveau von den institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen an die Primarstufe erfolgen kann.

**12.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK stehe ein Datenschutzblatt (Einverständniserklärung gemäß § 4 Z 14 Datenschutzgesetz) allen Ländern zur Verwendung bereit. Im Schuljahr 2013/2014 würden die Länder die Datentransfer-Modelle zwischen den institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen und den Volksschulen erproben.*

Sprachförderzentrum  
Wien

**13.1** Der Stadtschulrat für Wien gründete im September 2006 für Schüler mit Migrationshintergrund das Sprachförderzentrum Wien. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren im Sprachförderzentrum Wien sechs Mitarbeiter tätig.

<sup>29</sup> fünfte bis neunte Schulstufe

Die Aufgaben des Sprachförderzentrums waren vor allem

- die Entwicklung eines Sprachförderkonzepts für das Land Wien;
- die Entwicklung eines Verfahrens zur Sprachstandsfeststellung der Schüler mit außerordentlichem Status;
- die Entwicklung und laufende Adaptierung der Lernfortschrittsdokumentation zum Zwecke der Evaluierung der Sprachförderkurse;
- die Konzeption, die Organisation und die Durchführung der Einschulung von Lehrkräften, die erstmals Sprachförderkurse und muttersprachlichen Unterricht abhielten;
- die Organisation von Workshops für Lehrkräfte;
- die Vernetzung mit außerschulischen Stellen zur Durchführung von Maßnahmen zur Leseförderung (z.B. Büchereien Wien).

**13.2** Der RH sah die vom Sprachförderzentrum Wien durchgeführten Fortbildungen für Lehrer kritisch. Er wies darauf hin, dass gemäß § 8 Hochschulgesetz<sup>10</sup> für die Fort- und Weiterbildung der Lehrer die Pädagogischen Hochschulen zuständig waren. Der RH empfahl dem Stadtschulrat für Wien, sämtliche Fortbildungsmaßnahmen für Lehrer, die Fördermaßnahmen in Deutsch unterrichteten, von der Pädagogischen Hochschule Wien durchführen zu lassen.

**13.3** *Laut Mitteilung des Stadtschulrats für Wien sei die viertägige verpflichtende Fortbildung für erstmalig arbeitende Sprachförderlehrer eine Einschulung und keine Fortbildung.*

**13.4** Der RH verwies auf das jährliche Informationsschreiben des Sprachförderzentrums Wien betreffend Sprachförderkurse. Dieses bezeichnete die viertägige Schulung (bestehend aus einem organisatorischen Teil sowie einer Methodikschulung) als Fortbildungsveranstaltung. Nach Ansicht des RH waren Schulungen im Bereich der Unterrichtsmethodik jedenfalls Fortbildungveranstaltungen. Der RH hielt an seiner Empfehlung fest, sämtliche Fortbildungsveranstaltungen für Lehrer, die Fördermaßnahmen in Deutsch unterrichteten, von der Pädagogischen Hochschule Wien durchführen zu lassen.

<sup>10</sup> BGBl. I Nr. 30/2006 i.d.g.F.

**Förderung in Deutsch („Deutsch als Zweitsprache“, Sprachförderkurse)****Grundlagen**

**14.1** Schüler, welche die gesetzlichen Aufnahmeveraussetzungen für die betreffende Schulart und Schulstufe erfüllten sowie die Unterrichtssprache Deutsch beherrschten, waren als ordentliche Schüler aufzunehmen. Bei mangelnden Kenntnissen der Unterrichtssprache erfolgte die Aufnahme als außerordentlicher Schüler.<sup>31</sup> Mit dem Status des außerordentlichen Schülers waren weitreichende rechtliche Folgen für die Schüler (z.B. automatischer Aufstieg in die nächste Schulstufe, Schulbesuchsbestätigung anstatt eines Zeugnisses) und finanzielle Folgen für das BMUKK (z.B. Teilnahme an Sprachförderkursen und weiteren Sprachfördermaßnahmen) verbunden.

Gemäß § 4 des Schulunterrichtsgesetzes war der Status als außerordentlicher Schüler auf maximal zwölf Monate begrenzt. Er konnte jedoch vom Schulleiter für weitere zwölf Monate bewilligt werden, wenn der Schüler während der ersten zwölf Monate die Unterrichtssprache ohne eigenes Verschulden nicht ausreichend erlernen konnte.

Trotz des Anstiegs der Zahl der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch sank die Zahl der außerordentlichen Schüler im überprüften Zeitraum österreichweit um rd. 25,7 % und in Wien um rd. 29,4 %:

<sup>31</sup> §§ 3 und 4 Schulunterrichtsgesetz, BGBl. Nr. 472/1986 i.d.g.F.



**Tabelle 3: Außerordentliche Schüler**

| Schuljahr   | 2006/2007 | 2007/2008 | 2008/2009 | 2009/2010 | 2010/2011 | Veränderung |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------|
|   | Anzahl    |           |           |           |           | in %        |
| <b>Österreich</b>   |           |           |           |           |           |             |
| Schüler   | 756.107   | 739.779   | 723.842   | 710.855   | 698.972   | - 7,56      |
| davon<br>Schüler mit anderen<br>Erstsprachen als<br>Deutsch | 140.724   | 144.523   | 148.299   | 151.862   | 154.684   | + 9,92      |
| außerordentliche<br>Schüler <sup>1</sup>                    | 28.107    | 28.093    | 22.750    | 20.130    | 20.878    | - 25,72     |
| <b>Wien</b>   |           |           |           |           |           |             |
| Schüler   | 135.511   | 134.448   | 133.346   | 132.337   | 131.535   | - 2,93      |
| davon<br>Schüler mit anderen<br>Erstsprachen als<br>Deutsch | 60.730    | 62.127    | 63.682    | 64.874    | 65.823    | + 8,39      |
| außerordentliche<br>Schüler <sup>2</sup>                    | 11.454    | 11.259    | 11.384    | 8.311     | 8.092     | - 29,35     |

<sup>1</sup> ohne die Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen

<sup>2</sup> ohne Sonderschulen

Quellen: BMUKK; Stadtschulrat für Wien

**14.2** Die Anzahl der Schüler mit einem außerordentlichen Status zeigte im überprüften Zeitraum eine rückläufige Entwicklung. Dies ließ darauf schließen, dass die sprachlichen Frühfördermaßnahmen in den institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen erste Erfolge zeigten.

Festsetzung des  
außerordentlichen  
Status

**15.1** (1) Gaben die Erziehungsberechtigten bei den jährlichen Schülereinschreibungen an, dass ihre Kinder eine andere Erstsprache als Deutsch hatten, erhoben die Schulleiter die Sprachkenntnisse dieser Schüler in der Unterrichtssprache Deutsch als Grundlage für die Einstufung als ordentlicher oder außerordentlicher Schüler (siehe TZ 14).

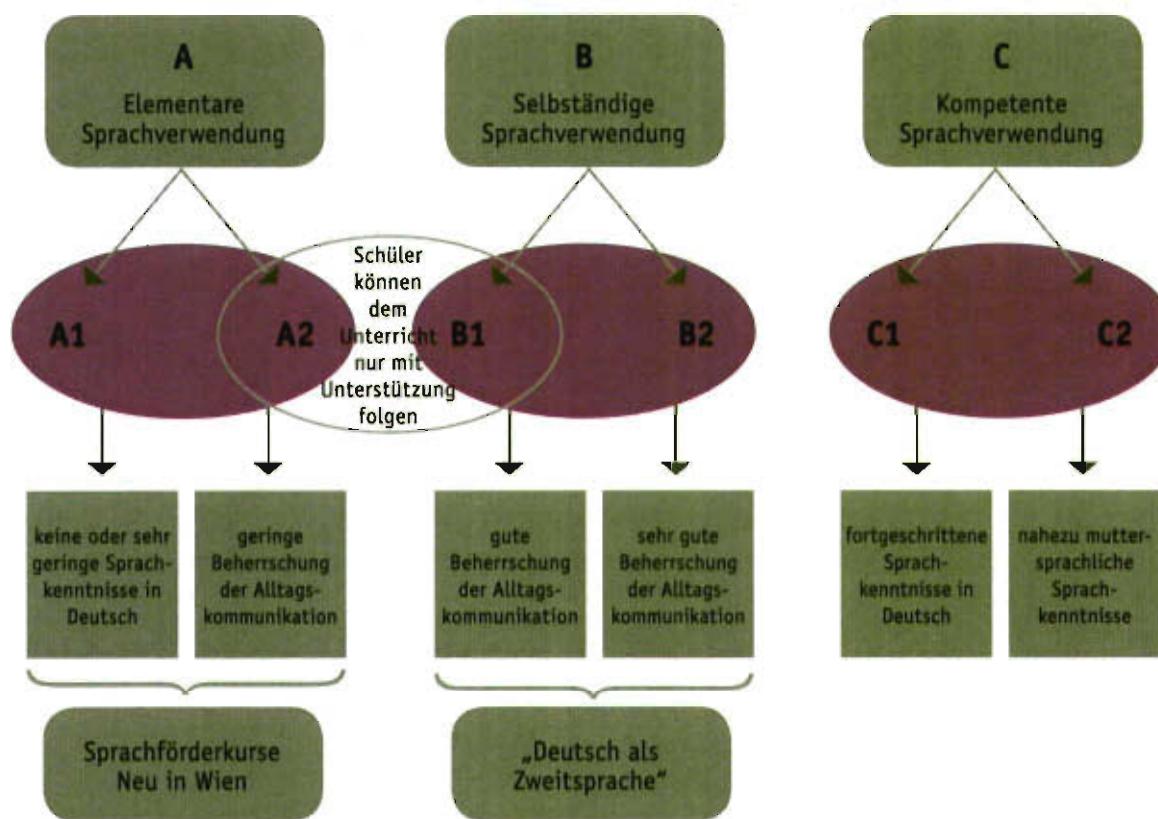
Das BMUKK stellte den Schulleitern einen Leitfaden „Tipps zur Feststellung der Sprech- und Sprachkompetenz der Kinder im Rahmen der Schülereinschreibung“ sowie „Bildungsstandards zur Sprech- und Sprachkompetenz zu Beginn der Schulpflicht“ zur Verfügung. Verbind-

### Förderung in Deutsch („Deutsch als Zweitsprache“, Sprachförderkurse)

liche Vorgaben des BMUKK, welches Verfahren sowie welche Methodik bei der Sprachstandsfeststellung<sup>32</sup> anzuwenden waren, gab es nicht.

(2) Für Wien entwickelte das Sprachförderzentrum Wien (siehe TZ 13) ein eigenes Verfahren zur Durchführung von Sprachstandsfeststellungen. Der Schulleiter teilte die Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch am Beginn des jeweiligen Schuljahrs anhand der Fähigkeiten Hören-Sprechen-Lesen-Schreiben in drei Sprachkompetenzstufen<sup>33</sup> (A, B und C) ein:

Abbildung 4: Sprachkompetenzstufen – Wien



Quelle: Stadtschulrat für Wien

<sup>32</sup> Das Verfahren zur Sprachstandsfeststellung im vorschulischen Bereich (siehe TZ 11) war für Kinder in der Volksschule nicht geeignet.

<sup>33</sup> Die drei Sprachkompetenzstufen A, B und C waren an den Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GERS) des Europarats angelehnt.



Förderung in Deutsch („Deutsch als Zweitsprache“, Sprachförderkurse)



Schüler mit Migrationshintergrund,  
Antworten des Schulsystems

**15.2** Der RH hielt fest, dass es österreichweit keine verbindlichen Vorgaben und damit kein einheitliches Verfahren zur Sprachstandsfeststellung für Schüler mit mangelnden Deutschkenntnissen gab. Er anerkannte das in Wien zum Einsatz kommende Verfahren zur Sprachstandsfeststellung. Dieses wird auch künftig für Seiteneinsteiger und für Schüler, deren Eltern keine Zustimmungserklärung für die Weitergabe der Daten geben (siehe TZ 12), erforderlich sein.

Der RH empfahl dem BMUKK, das vom BIFIE entwickelte Verfahren zur Sprachstandsfeststellung im vorschulischen Bereich – unter Einbeziehung der Erfahrungen des Stadtschulrats für Wien mit seinem Sprachkompetenzmodell und der Landesschulräte – zu evaluieren und, bis zu einer Regelung über die verpflichtende Weitergabe der Daten vom vorschulischen Bereich an die Primarstufe (siehe Empfehlung TZ 12), in der Primarstufe einzusetzen.

**15.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK würden die Länder im Schuljahr 2013/2014 die Weitergabe der Daten von den institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen an die Volksschulen erproben.*

Lernfortschrittsdokumentation

**16.1** (1) Die Lernfortschrittsdokumentation enthielt eine durchgängige Aufzeichnung der Entwicklung der Sprachkenntnisse der Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch. Auf Bundesebene gab es keine verbindlichen Vorgaben des BMUKK für einen einheitlichen Einsatz von Lernfortschrittsdokumentationen.

(2) In Wien enthielt die vom Sprachförderzentrum entwickelte Lernfortschrittsdokumentation Lernziele<sup>34</sup> zum gesteuerten Spracherwerb in der Zweitsprache Deutsch. Darüber hinaus bot sie zu jeder Lernzielformulierung beispielhafte Angaben, die für die Unterrichtsgestaltung dienlich waren.

Am Beginn eines Schuljahrs hielten die Lehrer in einem standardisierten Aufnahmebogen

- das Niveau der Sprachkompetenz der Erstsprache und
- besuchte Sprachförderkurse

<sup>34</sup> Zu einzelnen Kategorien wie z.B. „Alphabetisierung von Schulneulingen“ wurden detaillierte Lernziele angegeben (z.B. Symbolverständnis).

### Förderung in Deutsch („Deutsch als Zweitsprache“, Sprachförderkurse)

der außerordentlichen Schüler mit Migrationshintergrund fest. Der Lernfortschritt durch die Sprachförderkurse wurde dreimal jährlich erhoben und dokumentiert. Am Ende des Schuljahrs wurde die Lernfortschrittsdokumentation als Beilage dem Schülerstammbuch angefügt.

Darüber hinaus übermittelten die Lehrer einen jährlichen Schlussbericht zu jedem Schüler, der einen Sprachförderkurs besuchte, an das Sprachförderzentrum Wien. Darin waren die durchgeführten Sprachfördermaßnahmen und die Sprachkompetenzstufe (A, B oder C) anzugeben. Das Sprachförderzentrum Wien evaluierte jährlich diese Schlussberichte (siehe TZ 20).

**16.2 (1)** Der RH hielt fest, dass auf Bundesebene aufgrund der uneinheitlichen Vorgehensweise und der fehlenden Vorgaben für eine Lernfortschrittsdokumentation keine wirkungsorientierte Qualitätskontrolle erfolgen konnte. Er empfahl dem BMUKK, eine standardisierte Lernfortschrittsdokumentation für alle außerordentlichen Schüler mit Migrationshintergrund einzuführen, in der Informationen zum erreichten Sprachniveau enthalten sind.

Darüber hinaus empfahl er dem BMUKK, die Lernfortschrittsdokumentationen jedenfalls dem Schülerstammbuch beizulegen, um eine durchgängige Dokumentation des sprachlichen Lernfortschritts der Schüler mit Migrationshintergrund sicherzustellen. Damit wäre ein einheitlicher Überblick über sämtliche Sprachfördermaßnahmen während einer Schülerlaufbahn gewährleistet.

(2) Die in Wien in den allgemein bildenden Pflichtschulen eingesetzte Lernfortschrittsdokumentation beurteilte der RH positiv.

**16.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK werde den Lehrkräften nach Fertigstellung des von der Universität Wien entwickelten Instruments zur Sprachstandsdagnostik ein praktikabler Leitfaden zur Einschätzung der Sprachkompetenz ihrer Schüler vorliegen. Aufbauend auf die Diagnose würden die Lehrkräfte passende sprachliche Angebote zur Verfügung stellen können. Bereits jetzt würden Lehrkräfte (Multiplikatoren) im Umgang mit dem Instrument eingeschult, um in der Folge ihr Wissen in Rahmen von Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen flächendeckend weitergeben zu können.*

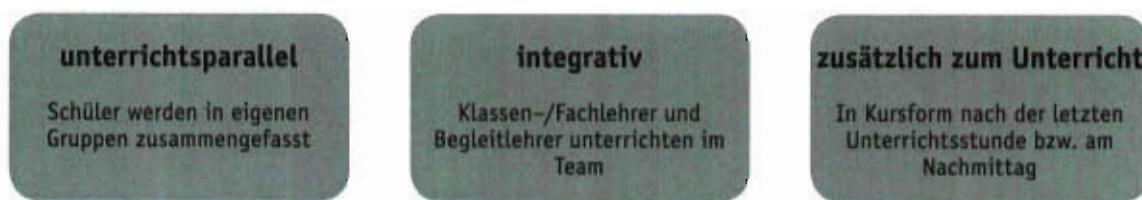
**16.4** Der RH wies darauf hin, dass nach der Einführung einer standardisierten Lernfortschrittsdokumentation diese dem Schülerstammbuch beizulegen wäre.

## Organisation, Ausgaben und Planstellen

„Deutsch als Zweit- sprache“

**17.1** (1) Für ordentliche Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch an den allgemein bildenden Pflichtschulen wurde die Sprachfördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ in verschiedenen Formen des Begleitunterrichts<sup>35</sup> angeboten:

Abbildung 5: Begleitunterricht „Deutsch als Zweitsprache“



Quelle: BMUKK

An den Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen wurde die Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ als unverbindliche Übung angeboten.

Die Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ war seit Beginn des Schuljahres 1992/1993 für alle ordentlichen Schüler mit anderen Erstsprachen als Deutsch an den allgemein bildenden Pflichtschulen Bestandteil des Regelschulwesens. Eine Zielvorgabe für die Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ gab es nicht, auch erfolgte seit der Einführung keine Evaluierung.

(2) Die Bedeckung der Lehrerplanstellen für die Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ an allgemein bildenden Pflichtschulen erfolgte aus den Stellenplänen der Länder. An den Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen wurden analog dazu Werteinheiten für den Lehrereinsatz verwendet. Das BMUKK konnte keine Angaben dazu machen, wie viele Planstellen die Länder einsetzen bzw. wie hoch die jährlichen Ausgaben für die Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ insgesamt waren; dies war auch nicht für die Unterstufen der allgemein bildenden höheren Schulen möglich.

<sup>35</sup> Beim Begleitunterricht war eine zusätzliche Lehrkraft in den Unterricht eingebunden.

## Organisation, Ausgaben und Planstellen

**17.2 (1)** Der RH hielt fest, dass er in Ermangelung von Daten zur Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ weder die Ziel- bzw. Wirkungsreichung noch den effizienten Personaleinsatz beurteilen konnte. Er kritisierte den Einsatz einer Fördermaßnahme über einen Zeitraum von fast 20 Jahren ohne einer genauen Zielformulierung und Überprüfung.

Er empfahl dem BMUKK, für die Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ Zielvorgaben mit quantifizierbaren Kenngrößen zu definieren und die Maßnahme zu evaluieren, insbesondere dahingehend, welche der Unterrichtsformen den größten Lernerfolg brachte.

(2) Der RH kritisierte, dass das BMUKK für den überprüften Zeitraum keine Daten über den konkreten Personaleinsatz bzw. die Ausgaben für die Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ an den allgemein bildenden Pflichtschulen hatte.

Er empfahl dem BMUKK, umgehend standardisierte Datenerhebungen zur Quantifizierung des Personaleinsatzes und der Ausgaben einzuführen.

**17.3 (1)** *Laut Stellungnahme des BMUKK würden ihm kompetenzrechtliche Grundlagen fehlen. Die Planung des Personaleinsatzes im allgemeinen und berufsbildenden Pflichtschulwesen sowie dessen Qualitätsstandards und die Messung des Zielerreichungsgrads würden in den Kompetenzbereich der Länder fallen.*

*(2) Laut Stellungnahme des Stadtschulrats für Wien erfolgte seit der Übernahme der Maßnahme ins Regelschulwesen im Schuljahr 1992/1993 die Kontingenzuteilung durch das BMUKK nicht aufgrund von Zielvorgaben, sondern auf Basis von organisatorischen Faktoren.*

**17.4** Der RH hielt dem BMUKK entgegen, dass die Landesschulräte bzw. der Stadtschulrat für Wien – als nachgeordnete Dienststellen des Resorts – für die Qualitätssicherung an den österreichischen Pflichtschulen zuständig waren. Zudem trug der Bund den Personalaufwand der Landeslehrer.

Weiters verwies er auf seine Empfehlung in TZ 9, die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in Hinblick auf eine Strukturbereinigung im Schulwesen in einer Hand zu konzentrieren. Dadurch wären Evaluierungen der Fördermaßnahme „Deutsch als Zweitsprache“ sowie standardisierte Datenerhebungen zur Quantifizierung des Personaleinsatzes und der Ausgaben möglich.