



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2015/2

Bericht des Rechnungshofes

**Wirkungen rechtlicher und
personalwirtschaftlicher
Maßnahmen auf das Pensi-
onsantrittsalter in
ausgewählten Ressorts**

**Umbau des Palais Kaunitz
für die Anti-Korruptions-
akademie (IACA) in
Laxenburg**

**Steuerung und Qualitäts-
sicherung in gerichtlichen
Strafverfahren am Beispiel
ausgewählter Gerichte**

Rechnungshof
GZ 860.169/002-1B1/15

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at**Impressum**

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im Februar 2015



gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“ des Österreichischen Umweltzeichens,
Druckerei des Bundesministeriums für Finanzen, UW-Nr. 836



Bericht des Rechnungshofes

**Wirkungen rechtlicher und personalwirtschaftlicher
Maßnahmen auf das Pensionsantrittsalter in
ausgewählten Ressorts**

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

**Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen
Strafverfahren am Beispiel ausgewählter Gerichte**

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

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

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

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



Inhaltsverzeichnis

BKA	Wirkungsbereich des Bundeskanzleramts sowie	
BMASK	der Bundesministerien für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	
BMF	Finanzen	
BMI	Inneres	
BMJ	Justiz	
	Wirkungen rechtlicher und personalwirtschaftlicher Maßnahmen auf das Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts _____	5
BMI	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres	
	Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptions- akademie (IACA) in Laxenburg _____	147
BMJ	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Justiz	
	Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren am Beispiel ausgewählter Gerichte _____	267

Inhalt





Bericht des Rechnungshofes

**Wirkungen rechtlicher und personalwirtschaftlicher
Maßnahmen auf das Pensionsantrittsalter in
ausgewählten Ressorts**



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	8
Abkürzungsverzeichnis _____	11
Glossar _____	13

BKA

Wirkungsbereich des Bundeskanzleramts sowie der
Bundesministerien für

BMASK

Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

BMF

Finanzen

BMI

Inneres

BMJ

Justiz

Wirkungen rechtlicher und personalwirtschaftlicher Maßnahmen
auf das Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

KURZFASSUNG _____	20
-------------------	----

Prüfungsablauf und -gegenstand _____	33
--------------------------------------	----

Allgemeine Rahmenbedingungen und Umfeld _____	35
---	----

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien _____	55
--	----

Auswirkungen von rechtlichen Rahmenbedingungen und Personalwirtschaft auf die Verlängerung der Erwerbsdauer _____	118
--	-----

Erfolgreiche Pensionsstrategien/-Modelle bzw. personalwirtschaftliche Maßnahmen _____	128
--	-----

Schlussempfehlungen _____	135
---------------------------	-----

ANHANG

Anhang I und II _____	141
-----------------------	-----

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Maßnahmen der Pensionsreformen 2000 bis 2004	37
Tabelle 1:	Strategie und daraus abgeleitete Maßnahmen des BMI	39
Tabelle 2:	Rechtliche Möglichkeiten und damit verbundene Anreize der vorzeitigen bzw. späteren Ruhestandsversetzung bei Beamten (Stichtag 1. März 2013)	42
Abbildung 2:	Prozentsatz der über 55-jährigen Bediensteten im öffentlichen Dienst, 2000, 2005 und 2009	47
Abbildung 3:	Gesetzliches und tatsächliches Pensionsantrittsalter im Vergleich Männer und Frauen, im Durchschnitt 2006 bis 2011	48
Tabelle 3:	Vergleich der Pensionsantrittsarten im öffentlichen Dienst (Beamte) und in der Privatwirtschaft im Jahr 2011	51
Tabelle 4:	Arten der Ruhestandsversetzungen im öffentlichen Dienst (Beamte), in den Jahren 2010 bis 2012	52
Tabelle 5:	Belegschaftsstruktur, Dezember 2012	56
Abbildung 4:	Altersstruktur in BMI, BMJ und BMASK nach Geschlecht, Anzahl in Köpfen, Dezember 2012 (Alterspyramiden)	58
Abbildung 5:	Durchschnittliches Pensionsantrittsalter 2008 bis 2012 im Vergleich der Bundesministerien	63
Abbildung 6:	Beamte im Verwaltungsdienst, Ruhestandsversetzungen nach Rechtstiteln im Vergleich der Bundesministerien, 2010 bis 2012	64
Abbildung 7:	Rechtstitel von Ruhestandsversetzungen nach ausgewählten Mitarbeiterkreisen, 2010 bis 2012	65
Abbildung 8:	Pensionsantrittsalter Frauen und Männer im Vergleich der Bundesministerien, 2008 bis 2012	66

Tabellen Abbildungen

Abbildung 9:	Altersverteilung bei Übertritt in den Ruhestand nach Mitarbeiterkreisen im BMI _____	67
Abbildung 10:	Altersverteilung bei Übertritt in den Ruhestand nach Mitarbeiterkreisen im BMJ _____	68
Abbildung 11:	Altersverteilung bei Übertritt in den Ruhestand nach Mitarbeiterkreisen im BMASK _____	69
Abbildung 12:	Arten der Ruhestandsversetzungen der Exekutivbediensteten 2010 bis 2012; Bundesländervergleich (BMI) sowie Vergleich BMI und BMJ _____	72
Tabelle 6:	Durchschnittsalter bei Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit und vorzeitigen Ruhestands im Vergleich BMI und BMJ sowie Bundesländervergleich (2010 bis 2012) _____	73
Tabelle 7:	Übersicht Stichproben zu Ruhestandsversetzungen gemäß §§ 14 und 15 BDG in den Jahren 2008 bis 2012 _____	75
Tabelle 8:	Ergebnisse der Dienstfähigkeitsüberprüfungen des BMI betreffend LPD Wien und LPD Oberösterreich _____	78
Tabelle 9:	Arbeitsplatzprüfungen der LPD Wien _____	80
Tabelle 10:	Vergleich Exekutivbediensteter Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit und Ruhestandsverfahren mit Ablauf des 65. Lebensjahres _____	83
Tabelle 11:	Durchschnittliche Gesamtdauer der Verfahren bei Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit _____	86
Tabelle 12:	Fragestellungen in ausgewählten Feldern der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 _____	88
Abbildung 13:	Grad der Zustimmung in % für die Bereiche Motivationsfaktoren, Perspektiven und Weiterentwicklung, Führung sowie Gesundheitsförderung im Vergleich _____	89
Tabelle 13:	Überblick personalwirtschaftlicher Maßnahmen (Beispiele) _____	96

Tabellen Abbildungen



Abbildung 14:	MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 im Bereich „Gesundheitsförderung“ (Ausmaß der positiven Zustimmung in % nach zu untersuchenden Altersgruppen); im Vergleich der Bundesministerien _____	97
Abbildung 15:	MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 im Bereich „Perspektiven und Weiterentwicklung“ (Ausmaß der positiven Zustimmung in % nach zu untersuchenden Altersgruppen); im Vergleich der Bundesministerien _____	100
Tabelle 14:	Aus- und Weiterbildung der Bediensteten des BMASK _____	103
Abbildung 16:	MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 im Bereich „Motivationsfaktoren“ (Ausmaß der positiven Zustimmung in % nach zu untersuchenden Altersgruppen); im Vergleich der Bundesministerien _____	107
Abbildung 17:	MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 im Bereich „Führung“ (Ausmaß der positiven Zustimmung in % gegliedert nach zu untersuchenden Altersgruppen); im Vergleich der Bundesministerien _____	109
Tabelle 15:	Beispielhafte Maßnahmen mit dem Ziel einer Verlängerung der Erwerbsdauer _____	112
Abbildung 18:	Evaluierung als Instrument zur Steuerung _____	113
Abbildung 19:	Übertritte in den Ruhestand im BMI, BMJ und BMASK gesamt nach persönlichen Merkmalen, 2010 bis 2012 _____	121
Tabelle 16:	Pensionsaufwand für die in den Ruhestand versetzten Beamten des Bundes _____	125
Tabelle 17:	Entwicklung der Ausgaben für Ruhebezüge bei Ruhestandsversetzungen vor dem Regelpensionsalter von 65 Jahren im BMI, BMJ und BMASK _____	126
Tabelle 18:	Anteil der Pensionsausgaben für jene Beamten vom BMI, BMJ und BMASK, die vor Erreichen des Regelpensionsalters in den Ruhestand versetzt wurden _____	127
Tabelle 19:	Maßnahmenbeispiele zur Verlängerung des Erwerbslebens im internationalen Kontext _____	129

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
APG	Allgemeines Pensionsgesetz
Art.	Artikel
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
BDG	Beamten-Dienstrechtsgesetz
BFG	Bundesfinanzgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BKA	Bundeskanzleramt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BRA	Bundesrechnungsabschluss
bspw.	beispielsweise
BVA	Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter
bzw.	beziehungsweise
ca.	zirka
d.h.	das heißt
DAZ	Dienstalterszulage
DO	Dienstordnung
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FINPAW	Finnisches nationales Programm für alternde ArbeitnehmerInnen
GehG	Gehaltsgesetz
GJ	Geburtsjahr
GP	Gesetzgebungsperiode
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
inkl.	inklusive
JVA	Justizvollzugsanstalt

Abkürzungen



LED	Leistungs- und Entwicklungsdialog
LPD	Landespolizeidirektion
lt.	laut
max.	maximal
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
mtl.	monatlich
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PG	Pensionsgesetz
PM-SAP	Personalmanagement des Bundes mit SAP
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RP	Regierungsprogramm
RStDG	Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz
S.	Seite
SAP	Systeme, Anwendungen, Produkte (AG)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	Untergliederung
usw.	und so weiter
v.a.	vor allem
VB	Vertragsbediensteter
VBG	Vertragsbedienstetengesetz
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WAI	Workability-Index
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Abschläge

Bei einer Ruhestandsversetzung vor einem festgelegten „Normpensionsalter“ wird im Bund die Bemessungsgrundlage durch Abschlagsprozentpunkte reduziert, im ASVG die Leistung um einen Prozentsatz gekürzt und in der Dienstordnung (DO) die Bemessungsgrundlage um einen Prozentsatz reduziert.

Alterspension

Diese fällt bei Pensionsantritt mit Ablauf des Monats (Jahres) an, in dem das 65. Lebensjahr vollendet wird.

Bemessungsgrundlage (ASVG)

Darunter wird das Bezugsäquivalent, das dem Durchschnitt der aufgewerteten höchsten Monatsbezüge entspricht, verstanden.

Deckelung

Unter Deckelung wird die Verlustbegrenzung gegenüber dem Ergebnis einer Pensionsberechnung auf Grundlage einer älteren gesetzlichen Regelung verstanden. Mit der Höhe des Prozentsatzes des Deckels steigt der Einsparungseffekt.

Dienstunfähigkeit (Bund)

Der Beamte ist auf Dauer nicht in der Lage, seine für den Dienst erforderlichen Tätigkeiten auszuüben und kann seiner Ausbildung entsprechend nicht anderweitig verwendet werden.

Durchrechnung

Darunter wird die Berechnung eines durchschnittlichen Monatsbezugs aus der vorgegebenen durchzurechnenden Anzahl der höchsten (aufgewerteten) Monatsbezüge verstanden.

Glossar



Erhöhungsbetrag

Bei Überschreiten von maximal vorgesehenen Verlusten wird im Zuge der Verlustdeckelung ein Erhöhungsbetrag gewährt.

„Hacklerregelung“

Bei Vorliegen einer langen beitragsgedeckten Gesamtdienstzeit kann eine gegenüber dem Regelpensionsalter vorzeitige Versetzung in den Ruhestand beantragt werden.

Korridorpension

Darunter wird eine auf Antrag vorzeitige Ruhestandsversetzung/Pensionierung unter Reduzierung der Bemessungsgrundlage bzw. der Pension durch Abschläge verstanden; das frühestmögliche Antrittsalter beträgt 62 Jahre, die erforderliche Gesamtdienstzeit 37,5 Jahre.

Letztbezug

Der Letztbezug ist der Monatsbezug im letzten im Dienststand verbrachten Monat.

Medianalter

Der Median (mittlerer Wert) wird ermittelt, indem alle Personen einer Gruppe nach der Höhe ihres Alters geordnet werden. Der Median ist der Wert, unter bzw. über dem jeweils die Hälfte der Personen altersmäßig liegen.

Monatsbezug

Dieser besteht aus dem Gehalt und den allfälligen Zulagen.

Nebengebühren (Bund)

Nebengebühren sind finanzielle Abgeltungen von zeit- und mengenmäßigen Mehrdienstleistungen bzw. Erschwernissen oder des Mehraufwands für die Tätigkeit des öffentlich Bediensteten.

Pensionskonto

Das Pensionskonto nach dem Allgemeinen Pensionsgesetz (APG) stellt eine Methode zur Berechnung der Pension dar. Dazu wird der mit 1,78 % bewertete pensionswirksame Einkommensbestandteil (bis zur Höchstbeitragsgrundlage) aller pensionswirksamen Monate als Grundlage der Berechnung aufsummiert.

Regelpensionsalter ASVG

65 Jahre (Männer); 60 Jahre (Frauen), ab Geburtsjahr 1964 steigt dieses schrittweise auf 65 Jahre an.

Regelpensionsalter Bund

Dies ist jenes Alter, mit dem ein Beamter durch Erklärung abschlagsfrei in den Ruhestand versetzt werden kann. Im Übergangszeitraum steigt dieses von 61,5 Jahren auf 65 Jahre (bei Geburtsdatum 2. Oktober 1952) an; der schrittweise Übergang entspricht dem vorzeitigen Pensionsalter des ASVG.

Ruhebezug (Bund)

Dieser wird dem Beamten im Ruhestand faktisch 14-mal jährlich ausbezahlt. Er besteht aus dem Ruhegenuss und einer allfälligen Nebengebühreuzulage.

Ruhegenuss (Bund)

Der Ruhegenuss berechnet sich aus der Ruhegenussberechnungsgrundlage (Durchrechnung der Bezüge), der Ruhegenussbemessungsgrundlage (80 %) und dem Steigerungsbetrag (35 bis 45 Jahre Gesamtdienstzeit).

Ruhegenussbemessungsgrundlage (Bund)

Dies sind 80 % der Ruhegenussberechnungsgrundlage (abzüglich Abschlägen bei vorzeitigem Pensionsantritt gegenüber dem vom Geburtsdatum abhängigen Regelpensionsalter).

Glossar



Ruhegenussberechnungsgrundlage (Bund)

Darunter wird das Bezugsäquivalent, das dem Letztbezug bzw. dem Durchschnitt der aufgewerteten höchsten Monatsbezüge entspricht, verstanden.

Ruhestand (Bund)

Der Beamte wird nicht mehr zur Dienstleistung herangezogen.

Schwerarbeitspension

Diese Pensionsvariante ermöglichte Personen mit einer bestimmten Anzahl an Schwerarbeitsmonaten einen vorzeitigen Pensionsantritt.

Steigerungsbetrag

Der Steigerungsbetrag gibt das Ausmaß der Pension in Prozent der Bemessungsgrundlage an. Er berechnet sich nach der anrechenbaren Gesamtdienstzeit.

Untergliederung

Der Bundeshaushalt wird in Rubriken, Untergliederungen, Globalbudgets und Detailbudgets gegliedert. Untergliederungen werden nach sachorientierten Gesichtspunkten in Globalbudgets gegliedert, welche sachlich zusammengehörige Verwaltungsbereiche darstellen und eine gesetzliche Bindungswirkung entfalten.

Ruhestand durch Erklärung (Bund)

Dieser erfolgt auf Antrag, frühestens zum Regelpensionsantrittsalter.

Vorzeitiges Pensionsantrittsalter (ASVG)

Dies ist jenes Alter, zu dem bei langen Versicherungszeiten eine Pensionierung erfolgen kann. Im Übergangszeitraum steigt dieses bei Männern von 61,5 Jahren auf 65 Jahre (erreicht bei Geburtsdatum 1. Oktober 1952) an; der schrittweise Übergang entspricht dem Regelpensionsalter des Bundes. Bei Frauen steigt dieses von 56,5 Jahren auf 60 Jahre (erreicht bei Geburtsdatum 1. Oktober 1957) an.

Workability-Index (WAI)

Der Workability-Index misst den Gesundheitszustand der Bediensteten. Workability ist ein Synonym für einen systematischen Ansatz, der berufliche Qualifikation, physische und psychische Gesundheit, Motivation und die Gestaltung der Arbeitsumgebung als Einflussfaktoren für die Dauer der Arbeitsfähigkeit und -willigkeit integriert.



**Wirkungsbereich des Bundeskanzleramts sowie der
Bundesministerien für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Finanzen
Inneres
Justiz**

**Wirkungen rechtlicher und personalwirtschaftlicher
Maßnahmen auf das Pensionsantrittsalter in
ausgewählten Ressorts**

Im öffentlichen Dienst nahmen im Jahr 2011 lediglich 1 % der Frauen und 3 % der Männer die Alterspension – das ist der Übertritt in den Ruhestand im gesetzlichen Pensionsantrittsalter von 65 Jahren – in Anspruch. Keinem der drei überprüften Bundesministerien BMI, BMJ und BMASK war es in ausreichendem Maß gelungen, Bedienstete über das Mindestpensionsantrittsalter hinaus (ab dem 60. Lebensjahr) in Beschäftigung zu halten: Das durchschnittlich höchste Pensionsantrittsalter wies im Jahr 2012 das BMASK mit rd. 60 Jahren auf, gefolgt vom BMJ mit 59,2 Jahren und dem BMI mit 58,3 Jahren (Exekutive) bzw. 58,4 Jahren (Verwaltung).

Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit machten in der Exekutive von BMI (Sicherheitsexekutive) und BMJ (Strafvollzugsexekutive) rund ein Drittel aller Ruhestandsversetzungen aus. Das Durchschnittsalter lag dabei in der Sicherheitsexekutive (BMI) zwischen 50,5 Jahren in Vorarlberg und 55,0 Jahren in Kärnten, in der Strafvollzugsexekutive (BMJ) bei 53,5 Jahren. Der Gehaltsverlust (Entfall der Nebengebühren) bei einem Wechsel aus dem Exekutivdienst in die Verwaltung konterkarierte Anreize, länger erwerbstätig zu bleiben.

Die Pensionsausgaben betragen allein im Jahr 2012 für jene Beamten im BMI, BMJ und BMASK, die vor Erreichen des Regelpensionsalters in den Ruhestand versetzt wurden, 142,87 Mio. EUR. Dies entsprach 3,78 % der Pensionsausgaben für Bedienstete der Hoheitsverwaltung des Bundes. Die Darstellung der Pensionsaufwendungen war aus Ressortsicht intransparent, weil sie nur gesamt und nicht pro Ressort erfolgte. Damit fehlten Steuerungsinformationen. Da Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit den

Personalaufwand der Ressorts belasteten, hatten diese keinen finanziellen Anreiz, die Bediensteten über das Mindestpensionsantrittsalter hinaus in Beschäftigung zu halten.

In den Personalentwicklungsstrategien der drei überprüften Bundesministerien spielte die Verlängerung der Erwerbsdauer nur eine Nebenrolle.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziele der Querschnittsüberprüfung in den drei Bundesministerien BMI, BMJ und BMASK waren

- die Analyse der positiven und negativen Einflussfaktoren rechtlicher und personalwirtschaftlicher Maßnahmen auf das Pensionsantrittsalter,
- die Beurteilung der Anreizsysteme aus wirtschaftlicher Sicht (Kosten aufgrund der Ruhestandsversetzung vor dem gesetzlichen Pensionsantrittsalter) auf ihre Wirksamkeit,
- die Analyse der verschiedenen durchschnittlichen Pensionsantrittsalter (in den drei überprüften Bundesministerien) und bereichsinterne Vergleiche sowie
- die Entwicklung von Erfolgsfaktoren und Verbesserungsvorschlägen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters unter Berücksichtigung internationaler Beispiele. (TZ 1)

Allgemeine Rahmenbedingungen und Umfeld

Strategien und Konzepte der Bundesregierung

Sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene lagen konkrete Anforderungen zur Durchführung von Maßnahmen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters vor. Auf EU-Ebene die „Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten“ aus 2008, welche in den Nationalen Reformprogrammen 2008–2010, 2011, 2012 und 2013 auf nationaler Ebene näher konkretisiert wurden. Zudem sah das Konsolidierungspaket 2012 bis 2016 weitere Maßnahmen vor und enthielten die Strategieberichte ab der Mittelfristperiode 2011 bis 2014 für die Untergliederung 22 – Sozialversicherung die Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters als Ziel und teilweise für die Untergliederung 20 – Arbeit das Wirkungsziel „Verbesserung der Arbeits- und Erwerbsfähigkeit älterer Arbeitnehmer und Arbeit-

nehmerinnen“. Zur Untergliederung 23 – Pensionen fand sich keine Aussage zur Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters. Aus dem Regierungsprogramm 2008 bis 2013 ließen sich Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit nur indirekt ableiten. (TZ 4)

Rechtliche Umsetzung

Die im überprüften Zeitraum geltenden Beamtenpensionsregelungen boten verhältnismäßig viele Anreize für eine vorzeitige Ruhestandsversetzung. So war eine Inanspruchnahme der „Hacklerregelung“ bereits ab dem 60. Lebensjahr möglich. Für eine Bemessung der Ruhebezüge ohne Abschläge reichte eine Gesamtdienstzeit von 40 Jahren. Auch beim Modell der Ruhestandsversetzung für Langzeitversicherte (Mindestalter) war, je nach Geburtsjahr und -monat, ein Übertritt in den Ruhestand ab dem 60. Lebensjahr möglich. Für die Inanspruchnahme einer „Korridorpension“ reichten 37,5 Jahre ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit. (TZ 5)

Internationaler Vergleich und Entwicklung auf nationaler Ebene

Laut einem OECD-Bericht zum Pensionssystem aus 2012 hatte Österreich neun der insgesamt 21 Empfehlungen der OECD aus dem Jahr 2005/2006 nicht umgesetzt. 2005/2006 hatte die OECD insbesondere drei notwendige politische Maßnahmen empfohlen: mehr finanzielle Anreize zu setzen, damit die Menschen länger arbeiten, bzw. die Pension finanziell weniger attraktiv zu gestalten; Barrieren auf Seiten der Arbeitgeber abzubauen (etwa Gesetze gegen Altersdiskriminierung); und die Arbeitsfähigkeit älterer Dienstnehmer zu verbessern. (TZ 6)

Trotz internationaler Vorgaben lag im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2011 das Pensionsantrittsalter in Österreich um bis zu sechs Jahre und damit deutlich unter dem Pensionsantrittsalter der Vergleichsländer Schweden, Schweiz und Niederlande – dies bei in allen vier Ländern gleichem gesetzlichem Pensionsantrittsalter von 65 Jahren. Zudem war in Österreich die Anzahl der über 55-jährigen Bediensteten im öffentlichen Dienst vom Jahr 2005 auf das Jahr 2009 um rd. 16 % gestiegen, in den Niederlanden mit 30 % hingegen – bei annähernd gleichem Ausgangsniveau – deutlich stärker. (TZ 6)

In Umsetzung der Wachstumsstrategie der EU „Europa 2020“ beschloss der Ministerrat am 5. Oktober 2010 im Nationalen Reformprogramm 2011 das Ziel einer Beschäftigungsquote von 77 % bis

Kurzfassung

78 % für die 20- bis 64-jährigen Frauen und Männer mit dem Fokus auf einer deutlich stärkeren Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer insbesondere durch die Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters. (TZ 6)

Ressortspezifische internationale Vergleiche, Analysen oder ein Erfahrungsaustausch über Programme und Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit fanden in keinem der drei überprüften Bundesministerien statt. (TZ 6)

Häufigkeit der Pensionsantrittsarten im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft

Im öffentlichen Dienst traten im Jahr 2011 56 % aller männlichen und 55 % aller weiblichen Pensionsneuzugänge aufgrund einer langen Versicherungsdauer in die Pension für Langzeitversicherte (Hacklerregelung). In der Privatwirtschaft waren es lediglich 27 % der Männer und 24 % der Frauen. Damit war die „Hacklerregelung“ die von öffentlich Bediensteten am häufigsten in Anspruch genommene Art der Ruhestandsversetzung. (TZ 7)

In der Privatwirtschaft waren 39 % aller männlichen Pensionsneuzugänge auf Invaliditäts- bzw. Erwerbsunfähigkeitspensionen zurückzuführen, im öffentlichen Dienst 15 %. (TZ 7)

Im öffentlichen Dienst nahmen im Jahr 2011 lediglich 1 % der Frauen und 3 % der Männer die Alterspension in Anspruch; in der Privatwirtschaft 42 % der Frauen und 16 % der Männer. Die verhältnismäßig hohe Anzahl von Alterspensionen bei Frauen in der Privatwirtschaft begründete sich vor allem in dem Umstand, dass Frauen nach dem ASVG bereits nach Vollendung des 60. Lebensjahres Anspruch auf Alterspension hatten. (TZ 7)

Dass der überwiegende Teil der Pensionsantritte im Bereich des öffentlichen Dienstes zum frühestmöglichen Zeitpunkt nach erreichter Mindestdienstdauer erfolgte, war u.a. darauf zurückzuführen, dass für Pensionierungen nach § 236b Beamten-Dienstrechtsgesetz (BDG) für die Geburtsjahrgänge bis 1953 keine Abschläge bei der Bemessung der Ruhebezüge vorgesehen waren. Im öffentlichen Dienst erhöhten sich zwischen 2010 und 2012 die Pensionsantritte aufgrund von Langzeitversicherung bei Frauen um 23 % und bei Männern um 9 %. (TZ 7)



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Kurzfassung

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Belegschaftsstruktur

Die drei überprüften Bundesministerien wiesen ein relativ hohes Medianalter der Bediensteten auf. Im Dezember 2012 waren im BMASK 50 % der Bediensteten über 50 Jahre. Im BMI war das Medianalter zwar niedriger (rd. 45 Jahre), dies war jedoch in erster Linie auf die deutlich jüngeren weiblichen Bediensteten zurückzuführen und traf auf die zahlreicheren männlichen Bediensteten nur eingeschränkt zu. Im BMJ waren die durchschnittlich jüngsten Bediensteten tätig und die Struktur war – sowohl was das Alter als auch was den Frauenanteil betraf – am ausgewogensten. (TZ 9)

Aufgrund der Altersstruktur insbesondere im BMASK und im BMI wird mittelfristig mit starken Abgängen in der Belegschaft zu rechnen sein, solange die Bediensteten ab Vollendung des 60. Lebensjahres den vorzeitigen Ruhestand weiterhin im derzeitigen Umfang in Anspruch nehmen. Ohne entsprechende Gegenmaßnahmen könnte im Falle eines nahezu gleichzeitigen Abgangs einer großen Anzahl von Bediensteten die Aufgabenerfüllung gefährdet sein (wie insbesondere im BMASK spätestens ab dem Jahr 2022, aber auch im BMI spätestens ab dem Jahr 2025). (TZ 9)

Keinem der drei überprüften Bundesministerien war es in ausreichendem Maß gelungen, Bedienstete über das Mindestpensionsantrittsalter hinaus (ab dem 60. Lebensjahr) in Beschäftigung zu halten. (TZ 9)

Pensionierungsdaten im Vergleich der Bundesministerien

Das höchste Pensionsantrittsalter wies im Zeitraum 2008 bis 2012 bei gleichbleibender Tendenz das BMASK mit rd. 60 Jahren auf, gefolgt vom BMJ mit einem tendenziell sinkenden Pensionsantrittsalter von 59,6 Jahren (2008) auf 59,2 Jahre (2012) und dem BMI. Dort lag das Pensionsantrittsalter der Exekutivbediensteten unterhalb jenem der Verwaltungsbediensteten. Bei beiden Beschäftigtengruppen des BMI wies das Pensionsantrittsalter jedoch – ausgehend von einem gegenüber BMASK und BMJ niedrigen Niveau – eine steigende Tendenz auf (von 56,8 Jahren (2008) auf 58,3 Jahre (2012) bei den Exekutivbediensteten und von 57,1 Jahren (2008) auf 58,4 Jahre (2012) bei den Verwaltungsbediensteten). (TZ 10)

Kurzfassung

In allen drei Bundesministerien verzeichnete bei den Beamten im Verwaltungsdienst der Ruhestand für Langzeitversicherte den höchsten Anteil (67,7 % bis 80,3 %). Das unterstrich die Feststellung des RH, dass die meisten Bediensteten zum frühestmöglichen Zeitpunkt in den Ruhestand traten: In den drei überprüften Bundesministerien erreichte nur ein geringer Anteil der pensionierten Bediensteten das gesetzliche Pensionsantrittsalter. (TZ 10)

Die Alterspension (Übertritt in den Ruhestand im gesetzlichen Pensionsantrittsalter von 65 Jahren) machte in allen drei Bundesministerien einen geringen Anteil aus, im BMJ war er mit 2,6 % vergleichsweise am höchsten. 22,6 % der Ruhestandsübertritte von Richtern und Staatsanwälten erfolgten im Alter von über 65 Jahren. (TZ 10)

In allen drei Bundesministerien traten die weiblichen Bediensteten früher in den Ruhestand als die männlichen, und zwar durchschnittlich um 0,64 Jahre. Im BMI betrug die Differenz im Durchschnitt drei Jahre. Im BMASK lag das Pensionsantrittsalter der weiblichen Bediensteten im Jahr 2012 rund zwei Jahre unter dem der Männer. (TZ 10)

Vergleiche zwischen der Exekutive im BMI und im BMJ

Der Anteil an Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit in der Exekutive von BMI (Sicherheitsexekutive) und BMJ (Strafvollzugsexekutive) machte rund ein Drittel aller Ruhestandsversetzungen aus. Dies senkte auch das Gesamtantrittsalter auf durchschnittlich 58 Jahre und wirkte sich in hohem Maß auf die Dauer der Erwerbstätigkeit aus. (TZ 11)

In Oberösterreich lag der Anteil an Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit bei der Sicherheitsexekutive (BMI) mit 19,3 % weit unter dem österreichweiten Durchschnitt von 33,2 %. In Wien lag der Anteil bei knapp 50 %. Die Strafvollzugsexekutive (BMJ) verzeichnete bundesweit einen Anteil von 29,8 %. (TZ 11)

Das Durchschnittsalter bei Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit in der Sicherheitsexekutive (BMI) schwankte zwischen 50,5 Jahren in Vorarlberg und 55,0 Jahren in Kärnten. Wien lag mit 51,4 Jahren gemeinsam mit dem Burgenland (51,9 Jahre) im unteren Bereich. Die Strafvollzugsexekutive (BMJ) wies ein Durchschnittsalter von 53,5 Jahren auf und lag damit leicht über dem österreichischen Gesamtdurchschnitt für beide Wachkörper von 52,7 Jahren. Diese erheblichen Unterschiede ließen sich nicht ausschließlich

mit einer erhöhten Arbeitsbelastung oder mit der unterschiedlichen Altersstruktur begründen. (TZ 11)

Stichproben

Zur Überprüfung möglicher Unterschiede der Pensionierungsverfahren des BMI, des BMJ und des BMASK zog der RH repräsentative Zufallsstichproben über die Jahre 2008 bis 2012. Sie umfassten insgesamt 280 Fälle. Im BMI und im BMJ erfolgten Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit mehr als doppelt so oft von Amts wegen wie auf Antrag. Weiters überwogen im BMI und im BMJ die psychischen Pensionierungsgründe; im BMASK war die Verteilung zwischen psychischen und physischen Pensionierungsgründen ausgeglichen. Keines der drei überprüften Bundesministerien erhob systematisch die Gründe für eine Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit. (TZ 12, 13)

Die Verfahrensabläufe bei Ruhestandsversetzungen waren bei den drei überprüften Bundesministerien weitestgehend gleichartig. (TZ 14)

62 % der überprüften Ruhestandsverfahren im BMI mündeten in eine sofortige Ruhestandsversetzung infolge dauernder Dienstunfähigkeit des Bediensteten. Bei 30 % der Ruhestandsfälle war eine Dienstfähigkeit für den konkreten Arbeitsplatz nicht mehr vorhanden und es erfolgte eine Prüfung der Zuweisung eines mindestens gleichwertigen Arbeitsplatzes. In der Landespolizeidirektion (LPD) Wien wurde – bei einem Anteil der Ruhestandsversetzungen infolge dauernder Dienstunfähigkeit von 63 % – lediglich in 27 % der Fälle eine Arbeitsplatzprüfung durchgeführt; in der LPD Oberösterreich – bei einem Anteil der Dienstunfähigkeitspensionierungen von 58 % – in 38 % der Fälle. Die im Verhältnis zu den Dienstunfähigkeitspensionierungen geringe Anzahl an Arbeitsplatzprüfungen war insbesondere in der LPD Wien nicht nachvollziehbar. (TZ 15)

Die Dienstrechts-Novelle 2011 schuf als Alternative zur Ruhestandsversetzung die Möglichkeit, Beamten im Bereich der Bundesverwaltung einen Alternativarbeitsplatz zuzuweisen, der nicht der bisher innegehabten Funktionsgruppe, Verwendungsgruppe oder Besoldungsgruppe zugeordnet sein musste. Allerdings war diese Möglichkeit an die Zustimmung des Bediensteten gebunden. Im überprüften Zeitraum hatte kein Bediensteter im Bereich der LPD Wien und der LPD Oberösterreich eine dementsprechende Arbeitsplatzprüfung in Anspruch genommen. Der hohe Anteil an Exekutivbe-

Kurzfassung

diensteten in der Zentraleitung des BMI deutete jedoch darauf hin, dass Potenzial für den Einsatz von Exekutivbediensteten in der Verwaltung vorhanden war. (TZ 16)

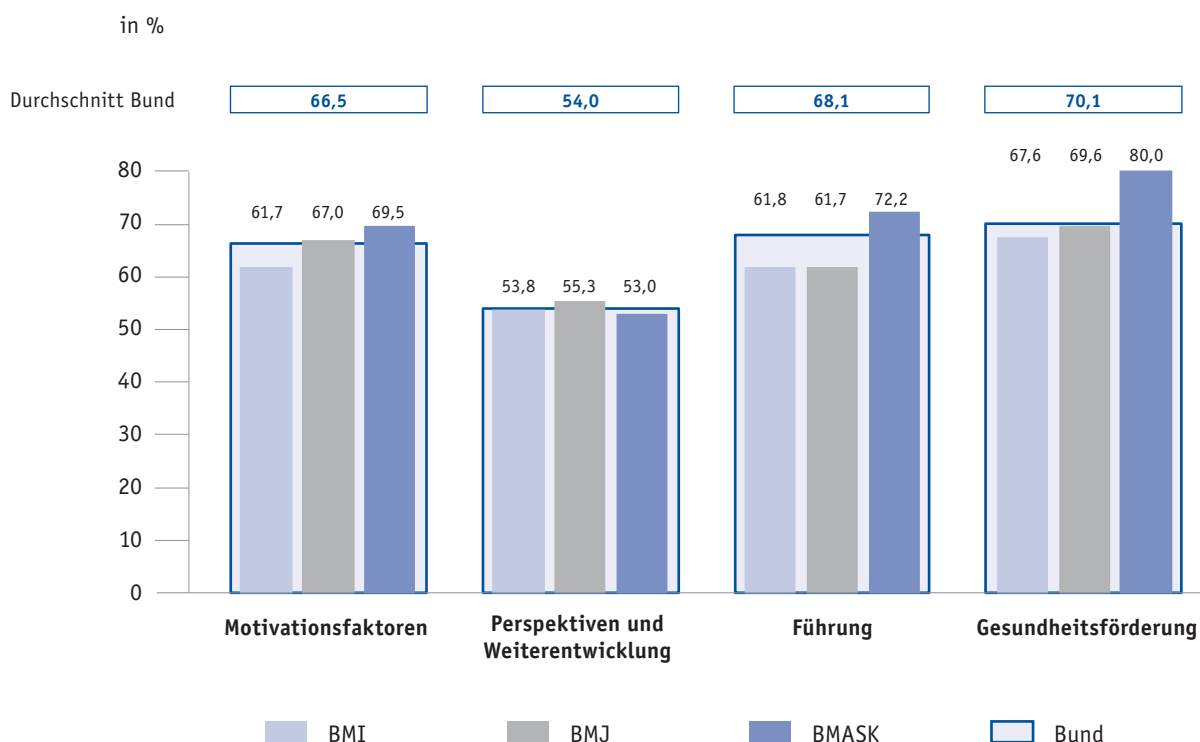
Der mit 33,8 % hohe Anteil an Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit und das mit 52,6 Jahren niedrige Durchschnittsalter bei dieser Art der Ruhestandsversetzung machten deutlich, dass es für Exekutivbedienstete im BMI nicht attraktiv war, im Verwaltungsdienst mit einem die Pension übersteigenden Gehalt bei gleichzeitig geringeren Belastungen weiter erwerbstätig zu sein, zumal auch frühpensionierte Beamte unbeschränkt dazuverdienen konnten. Durch den mit einem Wechsel aus dem Exekutivdienst in die Verwaltung verbundenen Gehaltsverlust (Entfall der Nebengebühren) setzten die rechtlichen und personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wenig Anreize, länger erwerbstätig zu bleiben. (TZ 16)

Die durchschnittliche Verfahrensdauer bei Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit wies in den drei überprüften Bundesministerien große Unterschiede auf. Die Verfahren dauerten im BMASK mit durchschnittlich fünf Monaten am kürzesten, im BMJ mit elf Monaten am längsten. (TZ 17)

Personalwirtschaft vor dem Hintergrund einer Verlängerung der Erwerbstätigkeit

Die MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011, die in Bereichen wie „Führung“, „Gesundheitsförderung“ oder „Motivationsfaktoren“ die Zustimmung zu den Fragestellungen in Prozent maß, erfasste 20.485 Bundesbedienstete:

Grad der Zustimmung in % für die Bereiche Motivationsfaktoren, Perspektiven und Weiterentwicklung, Führung sowie Gesundheitsförderung im Vergleich



Quelle: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011

Am höchsten fiel in allen drei Bundesministerien die Zustimmung im Bereich Gesundheitsförderung aus. Im Bereich Perspektiven und Weiterentwicklung lagen die Zustimmungswerte hingegen nur um 55 % und damit am niedrigsten. Gerade die Faktoren „Perspektiven und Weiterentwicklung“ können den weiteren Verbleib im Erwerbsleben positiv beeinflussen. (TZ 18)

Die Verlängerung der Erwerbsdauer spielte in allen drei überprüften Bundesministerien nur eine Nebenrolle in der Personalentwicklungsstrategie. (TZ 19)

Hervorzuheben waren die im Jahr 2004 begonnenen strategischen Überlegungen im BMASK; im Rahmen des Projekts „Productive Ageing“ setzte das BMASK bis zum Ende der Gebarungüberprüfung über 50 Maßnahmen – z.B. im Bereich der Gesundheitsvorsorge, der Arbeitszeit oder der Führungskräfteausbildung –, die ein

Kurzfassung

altersgerechtes Arbeiten¹ ermöglichen sollten. Ein auf die gesamte Lebensarbeitszeit gelegter Fokus des „Productive Ageing“ stellt einen Grundstein für einen nachhaltigen Weg zur langen Aufrechterhaltung der Arbeitsmotivation und eine gute Praxis auch für andere Ressorts dar. (TZ 19)

Im BMI war die Einbettung von personalwirtschaftlichen Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbsdauer in die übergeordnete Ressortstrategie positiv. Die strategischen Überlegungen des BMI setzten tendenziell bei älteren Bediensteten an. (TZ 19)

Im BMJ fächerte sich die Personalentwicklung vielfach in Einzelbereiche auf (z.B. Berufsgruppen, Dienstbehörden). Zur Verlängerung der Erwerbsdauer lag weder eine allgemeine Strategie vor, noch nahm die Verlängerung der Erwerbsdauer eine wesentliche Bedeutung in der Personalentwicklung ein. (TZ 19)

Gemäß der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 lag die durchschnittliche Zustimmung im BMASK im Bereich Gesundheitsförderung sowohl bei den Bediensteten zwischen 46 und 55 Jahren (rd. 81 %) als auch bei jenen ab 56 Jahren (rd. 80 %) deutlich höher als im BMJ (rd. 73 % bzw. rd. 75 %) und im BMI (rd. 70 % bzw. rd. 74 %). Der Durchschnitt des gesamten Bundesdienstes lag bei rd. 72 % bzw. rd. 73 %. Es boten zwar alle drei Bundesministerien Maßnahmen zur Gesundheitsförderung an, eine wirksame Abfolge, wonach auf eine Bedarfsprüfung gezielte Maßnahmen folgten, deren Wirkung dann auch gemessen wurde, war jedoch nicht sichergestellt. (TZ 21, 22)

Als Ergebnis der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 im Bereich „Perspektiven und Weiterentwicklung“ bestand insbesondere für ältere Bedienstete der größte Entwicklungsbedarf. Die individuelle Förderung u.a. durch Weiterbildung bildet dabei ein wesentliches Instrument einer umfassenden Personalentwicklung, vor allem auch im Hinblick auf die Chancen zur Um- und Neuorientierung von Bediensteten. (TZ 24)

Keines der drei überprüften Bundesministerien hatte bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung bei der Weiterbildung ausreichend Bezug zur Zielgruppe der älteren Mitarbeiter genommen. (TZ 24)

¹ Während „altersgerechtes Arbeiten“ eine dem Alter entsprechende Tätigkeit bezeichnet, versucht „altersgerechtes Arbeiten“ die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass ein produktives Arbeiten auch im späteren Erwerbsleben aufrecht erhalten bleibt.

Die Möglichkeit eines Arbeitsplatzwechsels kann neue Perspektiven eröffnen und den Anreiz erhöhen, länger im Erwerbsleben zu bleiben. Im Bundesdienst war tendenziell ein Arbeitsplatzwechsel nur innerhalb der selben oder in eine höhere Funktionsgruppe attraktiv. (TZ 25)

Das wenig differenzierte Besoldungssystem der Richter (BMJ) begünstigte im Vergleich zu den Besoldungssystemen im BMI und im BMASK tendenziell die Mobilität. (TZ 25)

Laut MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 fiel im Bereich „Motivationsfaktoren“ (abgefragt wurden u.a. die Zufriedenheit mit der Arbeitszeitflexibilität und Teilzeitmöglichkeiten) die Zustimmung mit dem Alter (ab 56 Jahren) – anders als beim Bundesergebnis und beim BMI – im BMASK von 70 % auf 67 % und im BMJ von 68 % auf 66 %. In allen drei überprüften Bundesministerien kamen unterschiedliche Instrumente der Arbeitszeitflexibilisierung zur Anwendung. (TZ 26, 27)

Die MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 ergab im Bereich Führung, dass das BMASK in der Zustimmungsrate mit 71 % in den beiden Altersgruppen der 46- bis 55-Jährigen und der Ab-56-Jährigen deutlich vor dem BMI (62 % bzw. 64 %) und dem BMJ (62 % bzw. 59 %) lag. Das BMI und das BMJ lagen damit unter dem Durchschnitt des gesamten Bundesdienstes (67 % bzw. 69 %). (TZ 28)

Führungskräfte haben – auch im Hinblick auf ältere Bedienstete – große Bedeutung für das Arbeitsklima. In allen drei überprüften Bundesministerien war die Sensibilität für die Bedeutung des Arbeitsklimas und der Wertschätzung insbesondere älteren Bediensteten gegenüber gegeben. Das vergleichsweise bessere Abschneiden des BMASK im Bereich Führung im Rahmen der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 war u.a. in der breit umgesetzten Vorgesetztenbeurteilung samt den damit verbundenen Maßnahmen zur Verbesserung der Führungsqualität begründet. (TZ 29)

Der Wirkungsmessung der personalwirtschaftlichen Maßnahmen kam in den drei überprüften Bundesministerien noch eine untergeordnete Rolle zu. Das Hauptaugenmerk lag auf der Durchführung der Maßnahmen selbst, was einer Outputorientierung entsprach. Die Outcomeorientierung fehlte hingegen, weil die Bundesministerien die Wirkung der Maßnahmen nicht erfassten. (TZ 32)

Kurzfassung

Wirkungsorientierung

Die Ausgaben für die Pensionen der Beamten wurden vom BMF in der UG 23 – Pensionen veranschlagt und ausbezahlt. Die entsprechenden Wirkungsziele der UG 23 gemäß Bundesfinanzgesetz (BFG) 2013 enthielten keine Aussage zur Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters. Auch das Wirkungsziel 4 des BKA enthielt keine konkrete Maßnahme, die explizit die Umsetzung von rechtlichen und personalwirtschaftlichen Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit im öffentlichen Dienst vorsah. (TZ 33)

Nachdrücklich war darauf hinzuweisen, dass eine budgetäre Verantwortung, die auch das Setzen und Einhalten sinnvoller Wirkungsziele umfasst, nur dann wahrgenommen werden kann, wenn auch die Möglichkeit zur Steuerung und Beeinflussung der Ausgaben vorhanden ist. Dies war im Bereich der UG 23 nicht der Fall, weil die Legistik in anderen Ressorts angesiedelt war. Ebenso lag die Verantwortung für ressortspezifische personalwirtschaftliche Maßnahmen in jedem einzelnen Ressort. (TZ 33)

Auswirkungen von rechtlichen Rahmenbedingungen und Personalwirtschaft auf die Verlängerung der Erwerbsdauer

Personenebene

Bei der Pensionsreform 2004 stand vorrangig die langfristige Finanzierung der Pensionsausgaben im Fokus. Die Regelungen enthielten jedoch auch monetäre Anreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben, da durch den niedrigeren Pensionsbezug (durch den längeren Durchrechnungszeitraum) der Abstand zum Erwerbseinkommen größer geworden ist und somit ein frühzeitiger Pensionsantritt einen höheren Einkommensverlust mit sich bringt. Zu beanstanden war, dass es in der Übergangsphase monetäre Anreize für einen frühzeitigen Pensionsantritt, kurz vor Erreichen des Regelalters, gab, um eine Verlängerung des Durchrechnungszeitraums zu verhindern. (TZ 3, 34)

Von den zwischen 2010 und 2012 in den drei überprüften Bundesministerien angefallenen rd. 2.870 Übertritten von Beamten in den Ruhestand erfolgten rd. 790 (28 %) wegen Dienstunfähigkeit, rd. 1.850 (64 %) erfolgten zum frühestmöglichen Zeitpunkt, d.h. zum errechneten Regelpensionsalter (§§ 15 und 236c BDG) oder früher (§§ 15 und 236b, § 15c BDG). Rund 220 Beamte (8 %) blieben länger im Erwerbsleben, als die im überprüften Zeitraum gültigen Regelungen erforderten. Der überwiegende Teil der Pensionierungen erfolgte daher zum frühestmöglichen Zeitpunkt. In diesen Fällen verzichteten die Bediensteten auf zusätzliches Einkommen

(durch längere Erwerbsdauer bzw. höheren Pensionsbezug). Es überwogen daher bei den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen nicht-monetäre Anreize in der Pensionsantrittsentscheidung. (TZ 35)

Eine Leitungsfunktion und die Arbeit in akademischer Verwendung stehen häufig in Verbindung mit einem höheren Ausmaß an Gestaltungsfreiheit, attraktiveren und herausfordernderen Aufgaben und Anerkennung. Diese nicht-monetären Anreize eines attraktiven Arbeitsplatzes und -umfelds stellten eine Motivation dar, weiter erwerbstätig zu sein. Solche nicht-monetären Anreize waren nicht nur Führungspositionen vorbehalten, sondern können auch durch ein alternsgerechtes Arbeitsumfeld und Aufgaben, die auf individuelle Stärken (Erfahrung usw.) eingehen, geschaffen werden. Nicht-monetäre Anreize hatten zudem den Vorteil, nicht an bestimmte Zeitpunkte und Voraussetzungen (wie z.B. eine Jubiläumsszuwendung) gebunden zu sein, sondern schon frühzeitig die Perspektiven und Motivation (z.B. Gestaltungsfreiheit, Anerkennung von Erfahrung und Wissen usw.) zu erhöhen. (TZ 35)

Institutionelle Ebene – Anreize und Kosten

Die Darstellung der Pensionsaufwendungen war aus Ressortsicht intransparent, weil sie – in der UG 23 – nur gesamt und nicht pro Ressort erfolgte. Damit war auch die Auszahlungsdynamik im Bereich der Pensionsausgaben nur gesamthaft ersichtlich und entsprechende Steuerungsinformationen für die einzelnen Ressorts waren nicht verfügbar. (TZ 36)

Wirksame Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit belasteten systembedingt den Personalaufwand der Ressorts und entlasteten die UG 23. Damit hatten die Ressorts keinen finanziellen Anreiz, die Bediensteten über das Mindestpensionsantrittsalter hinaus in Beschäftigung zu halten. (TZ 36)

Kenndaten zu den Wirkungen rechtlicher und personalwirtschaftlicher Maßnahmen auf das Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

Rechtsgrundlagen									
<ul style="list-style-type: none"> - Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 – BDG 1979, BGBl. Nr. 333/1979 i.d.g.F. - Vertragsbedienstetengesetz 1948 – VBG 1948, BGBl. Nr. 86/1948 i.d.g.F. - Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz – RStDG 1961, BGBl. Nr. 305/1961 i.d.g.F. - Allgemeines Sozialversicherungsgesetz 1955 – ASVG 1955, BGBl. Nr. 189/1955 i.d.g.F. - Allgemeines Pensionsgesetz 2004 – APG 2004, BGBl. I Nr. 142/2004 i.d.g.F. - Gehaltsgesetz 1956 – GehG 1956, BGBl. Nr. 54/1956 i.d.g.F. - Pensionsgesetz 1965 – PG 1965, BGBl. Nr. 340/1965 i.d.g.F. - Bundeshaushaltsgesetz 2013 – BHG 2013, BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F. - Sozialversicherungs-Änderungsgesetz 2000, BGBl. I Nr. 43/2000 i.d.g.F. - Sozialrechts-Änderungsgesetz 2000, BGBl. I Nr. 92/2000 i.d.g.F. - Budgetbegleitgesetz 2003, BGBl. I Nr. 71/2003 i.d.g.F. 									
		2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012		
		in Köpfen						in %	
Personalstand									
BMI – gesamt		31.877	32.045	32.411	32.712	32.718	841	2,6	
davon	Frauen	6.207	6.387	6.621	6.829	6.929	722	11,6	
	Männer	25.670	25.658	25.790	25.883	25.789	119	0,5	
BMJ – gesamt		12.990	13.052	13.007	13.199	12.902	- 88	- 0,7	
davon	Frauen	6.674	6.771	6.814	6.995	6.886	212	3,2	
	Männer	6.316	6.281	6.193	6.204	6.016	- 300	- 4,7	
BMASK – gesamt		2.293	2.824	2.775	2.726	2.673	380	16,6	
davon	Frauen	1.371	1.638	1.610	1.582	1.556	185	13,5	
	Männer	922	1.186	1.165	1.144	1.117	195	21,1	
		in Köpfen						in %	
Pensionierungen									
BMI		562	686	715	742	787	225	40,0	
BMJ		205	256	317	248	275	70	34,1	
BMASK		67	76	81	94	98	31	46,3	
		in Jahren						in %	
durchschnittliches Pensionsantrittsalter									
BMI		57,1	57,8	58,0	58,1	58,4	1,3	2,3	
BMJ		59,7	59,5	59,6	60,0	59,2	- 0,6	- 0,8	
BMASK		59,6	60,5	60,1	60,1	60,0	0,4	0,7	

Quellen: BMF, RH



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von September 2012 bis März 2013 die Wirkungen rechtlicher und personalwirtschaftlicher Maßnahmen auf das Pensionsantrittsalter im BMI, BMJ sowie im BMASK. Weitere Erhebungen fanden im BMF und im BKA statt. Dem BMF zugeordnet war die Untergliederung 23 – Pensionen und darin enthalten der Bereich Hoheitsverwaltung; das BKA war gemäß Bundesministerien-gesetz 1986² u.a. zuständig für allgemeine Personalangelegenheiten von öffentlich Bediensteten. Insofern waren die Zuständigkeiten dieser beiden Ressorts vom Themenbereich dieser Prüfung umfasst.

Der Prüfungszeitraum bezog sich auf die Jahre 2008 bis 2012.

Ziele der Querschnittsüberprüfung waren

- die Analyse der positiven und negativen Einflussfaktoren rechtlicher und personalwirtschaftlicher Maßnahmen auf das Pensionsantrittsalter,
- die Beurteilung der Anreizsysteme aus wirtschaftlicher Sicht (Kosten aufgrund der Ruhestandsversetzung vor dem gesetzlichen Pensionsantrittsalter) auf ihre Wirksamkeit,
- die Analyse der verschiedenen durchschnittlichen Pensionsantrittsalter (in den drei überprüften Bundesministerien) und bereichsinterne Vergleiche sowie
- die Erarbeitung von Erfolgsfaktoren und Empfehlungen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters unter Berücksichtigung internationaler Beispiele.

Zur Überprüfung möglicher Unterschiede der Pensionierungsverfahren von BMI, BMJ und BMASK sowie zur Analyse bundesländerspezifischer Unterschiede im Bereich des BMI zog der RH repräsentative Zufallsstichproben aus den vorliegenden PM-SAP-Daten.³

² BGBl. I Nr. 76/1986 i.d.g.F.

³ Die jeweils nötigen Stichprobenvolumina wurden aufgrund folgender Kriterien festgelegt und eine entsprechende Zufallsauswahl getroffen:

- Abweichung des Stichprobenmittelwerts vom Mittelwert der Grundgesamtheit um maximal 0,25 Standardabweichungen bei metrischen (d.h. messbaren) Daten (z.B. Pensionsantrittsalter) bzw. 0,1 bei kategorialen Daten (d.h. einer Kategorie, z.B. Pensionierungsart, zugerechnet);
- Konfidenzniveau: 95 %, d.h. 95 % der so gezogenen Stichproben erfüllen obige Kriterien.

Prüfungsablauf und –gegenstand

Zu dem im Mai 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMASK und das BKA im Juli 2014 Stellung, das BMI, das BMJ und das BMF übermittelten ihre Stellungnahmen im August 2014. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Jänner 2015.

(2) Das BMJ führte in einer allgemeinen Stellungnahme aus, dass die Darstellungen in Lead und Kurzfassung verzerrend und zum Nachteil der öffentlich Bediensteten seien. Weiters wies das BM auf das Phänomen hin, dass viele Richter aus Gründen der Pensionsbemessung mit Ablauf des 30. November (vielfach nach dem 65. Geburtstag) „vorzeitig“ in den Ruhestand versetzt würden und daher die Alterspension nicht erreichten, nicht berücksichtigt worden sei. Erst unter TZ 10 würde erwähnt, dass 22,6 % der Ruhestandsübertritte von Richtern und Staatsanwälten im Alter von über 65 Jahren erfolgten. In der medial wirksamen Zusammenfassung werde dies nicht ausreichend berücksichtigt.

Weiters erachtete das BMJ die Errechnung der Veränderung 2008 bis 2012 in Prozent durch Vergleich der absoluten Zahlen der Pensionsantritte in den Kenndaten als unzweckmäßig, weil sich daraus – ohne Berücksichtigung weiterer Umstände – keine Rückschlüsse auf allfällige Entwicklungen treffen ließen.

Das BMJ betonte ferner die Verantwortung des BKA für das Dienst- und Besoldungsrecht insbesondere im Zusammenhang mit dem Hinauschieben vorzeitiger Pensionierungen. Dies sollte klarer zum Ausdruck gebracht werden als mit einer der letzten Empfehlungen (Schlussempfehlung 35) auf der letzten Seite des Berichtstextes.

Zur Kritik des BMJ am Lead und an der Kurzfassung stellte der RH klar, dass diese Berichtsbestandteile in seinen geltenden Qualitätsstandards festgelegt und auch in internationalen Prüfungsstandards verankert sind. Lead und Kurzfassung sind ein Produkt. Das Lead soll Antwort auf jene Fragen geben, die das Zielpublikum als erste zu dem Prüfungsthema bzw. Prüfungsergebnis stellen würde. Es hebt die Kernaussage des Berichtsbeitrags hervor. Die Kurzfassung erfüllt die Funktion eines Management Letter und dient der aussagekräftigen und selbsttragenden Schnellinformation für den eiligen Leser. Ausführliche Informationen zu den einzelnen Prüfungsfeststellungen des RH finden sich im umfangreichen Langtext. Der RH wies in diesem Zusammenhang auch auf die Stellungnahmen der gleichfalls überprüften Bundesministerien BMI und BMASK hin, in denen keine vergleichbaren Vorbehalte geäußert wurden.



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Prüfungsablauf und –gegenstand

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

Zum Nichterreichen der Alterspension von Richtern entgegnete der RH dem BMJ, dass im Prüfzeitraum lediglich 22,1 % der Pensionierungen des BMJ die Gruppe der Richter und Staatsanwälte betrafen. Dazu kommt, dass stringente Vergleiche der personalwirtschaftlichen Maßnahmen zwischen Organisationen nur anhand gleichartiger Mitarbeitergruppen sinnvoll sind; im gegebenen Fall sind dies die Verwaltungsbediensteten.

Zur Darstellung der Kenndaten führte der RH aus, dass diese einen ersten Überblick über Größenordnungen und Entwicklungen geben sollen. In der Folge wurden die weiteren Umstände dann detaillierter ausgeführt und gewürdigt (TZ 7, 9 bis 11).

Die Kritik des BMJ, wonach das federführende BKA erst in der Schlussempfehlung 35 angesprochen worden sei, wies der RH entschieden zurück. Tatsache war vielmehr, dass nicht nur die Schussempfehlung 35, sondern auch die Schlussempfehlungen 1 bis 7, 21 und 34 bis 37 und damit wesentliche Schlussempfehlungen an das BKA gerichtet waren.

Allgemeine Rahmenbedingungen und Umfeld

Rechtliche Grundlagen – aktuelle Pensionsarten für öffentlich Bedienstete

2 (1) Während die gesetzlichen Grundlagen des Beamten–Dienstrechtsgesetzes 1979 (BDG) und des Richter– und Staatsanwaltschaftsdienstgesetzes (RStDG) für Beamte, Richter und Staatsanwälte einen Übertritt in den Ruhestand vorsahen, erwarben Vertragsbedienstete nach dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz 1955 (ASVG) bzw. dem Allgemeinen Pensionsgesetz (APG) einen Anspruch auf Alterspension. Sind im Folgenden alle Beschäftigtenkategorien umfasst, so verwendet der RH – aus Gründen der Einfachheit – einheitlich den Begriff Pensionierung.

Die relevanten gesetzlichen Regelungen für Beamte, Richter und Staatsanwälte sowie Vertragsbedienstete sind im Anhang enthalten.

(2) Beamte: Gemäß § 13 Abs. 1 BDG treten Beamte mit Ablauf des Jahres, in dem sie das 65. Lebensjahr vollenden, von Gesetzes wegen in den Ruhestand über.

Falls am Verbleib eines Beamten ein wichtiges dienstliches Interesse besteht, kann der zuständige Bundesminister gemäß § 13 Abs. 2 BDG den Übertritt in den Ruhestand jeweils für ein Kalenderjahr aufschieben. Ein Aufschub über den Ablauf des 70. Lebensjahres hinaus ist nicht möglich.

Allgemeine Rahmenbedingungen und Umfeld

Beamte können mit Ablauf des Jahres, in dem sie das 65. Lebensjahr vollenden, ohne Abschlüge bzw. ab Vollendung des 62. Lebensjahres vorzeitig, jedoch mit Abschlügen, in den Ruhestand treten.

(3) Richter und Staatsanwälte: Richter unterliegen den pensionsrechtlichen Bestimmungen des RStDG, Staatsanwälte jenen des BDG. Im Unterschied zu Beamten gibt es für Richter die Möglichkeit, den Übertritt in den Ruhestand bei wichtigem dienstlichem Interesse aufzuschieben, nicht (§ 99 RStDG): Ein Richter hat mit Ablauf des Jahres, in dem er das 65. Lebensjahr erreicht, jedenfalls in den Ruhestand zu treten.

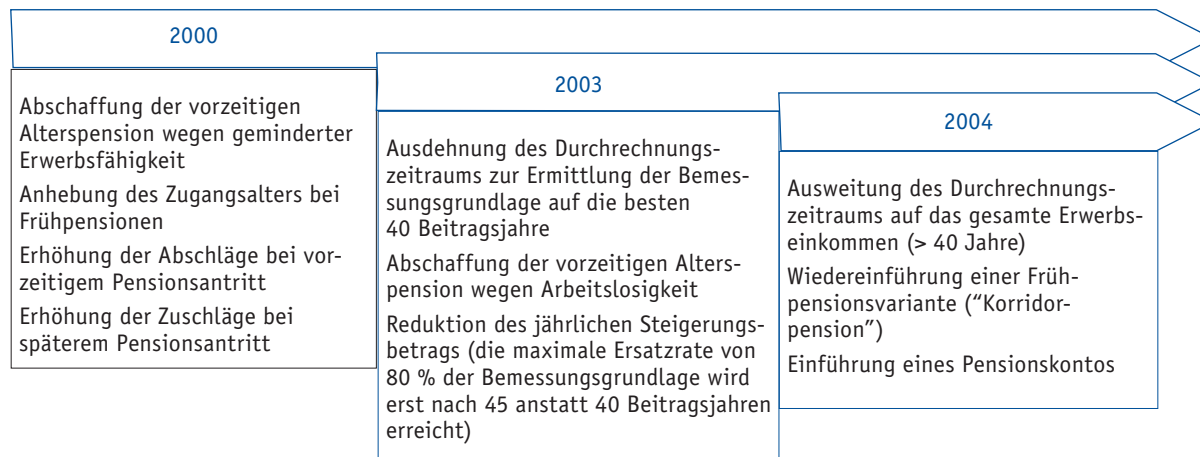
(4) Vertragsbedienstete: Die Pensionsantrittsarten für Vertragsbedienstete regelt das ASVG bzw. das APG. Männliche Vertragsbedienstete haben erst nach Vollendung des 65. Lebensjahres, weibliche Vertragsbedienstete hingegen bereits nach Vollendung des 60. Lebensjahres den vollen Anspruch auf Alterspension (§ 253 Abs. 1 ASVG).

Pensionsreformen

3.1 (1) Mit den Pensionsreformen der Jahre 2000, 2003 und 2004 kam es zu umfangreichen Anpassungen der gesetzlichen Pensionsversicherung. Wichtigste Zielsetzungen dieser Reformen waren einerseits die kurzfristige Konsolidierung des Budgets und andererseits die Sicherung der langfristigen Finanzierbarkeit der Pensionsausgaben, welche vorrangig durch eine höhere Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer erreicht werden sollte.

Die wichtigsten Maßnahmen der Pensionsreformen stellten sich wie folgt dar:

Abbildung 1: Maßnahmen der Pensionsreformen 2000 bis 2004



Quellen: Sozialversicherungs-Änderungsgesetz 2000; Sozialrechts-Änderungsgesetz; Budgetbegleitgesetz 2003; Allgemeines Pensionsgesetz; Darstellung RH

(2) Während bei der Pensionsreform 2000 vorrangig die Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters im Fokus stand, wurden im Rahmen der nachfolgenden Reformen grundlegende Parameter der Pensionssysteme geändert.

(3) So regelte die Pensionsreform 2003 (Rechtslage 2004) die Abschaffung der Alterspension bei langer Versicherungsdauer durch eine schrittweise Anhebung des Mindestzugangsalters von 56,5 Jahren auf 60 Jahre für Frauen und von 61,5 Jahren auf 65 Jahre bei Männern. Weitere Änderungen betrafen die Abschaffung der vorzeitigen Alterspension bei Arbeitslosigkeit sowie die schrittweise Ausdehnung des Durchrechnungszeitraums auf 40 Jahre bis zum Jahr 2028. Zudem erhöhte die Reform die Abschläge bei einem Pensionsantritt vor dem regulären Pensionsalter bei gleichzeitiger Schaffung eines Verlustdeckels, um die Belastung durch Reformmaßnahmen zu begrenzen.

(4) Grundpfeiler der Pensionsreform 2004 (Rechtslage 2005) waren die Verabschiedung eines für beinahe alle Berufsgruppen gültigen Pensionsharmonisierungsgesetzes und die Einrichtung eines leistungsorientierten persönlichen Pensionskontos im Rahmen des umlagefinanzierten Pensionssystems für nach dem 1. Jänner 1955 Geborene. Zudem wurde mit der Korridor-pension – wieder – eine Frühpensionsvariante, die mit Vollendung des 62. Lebensjahres beansprucht werden konnte, und – erstmals – die Schwerarbeitspension eingeführt. Die Schwerarbeitspension ermöglichte Personen mit einer bestimmten Anzahl an Schwerarbeitsmonaten einen vorzeitigen Pensionsantritt.

Allgemeine Rahmenbedingungen und Umfeld

3.2 Der RH hatte die Beamtenpensionsrechte in einer früheren Gebarungsüberprüfung überprüft und dabei die Systematik der Ruhegenussberechnung der Pensionsreform (Rechtslage 2004) mit einem Regelpensionsalter von 65 Jahren, einer Durchrechnung von 40 Jahren und einer Gesamtdienstzeit von 45 Jahren im Sinne der Leistungsgerechtigkeit und Finanzierbarkeit der Ruhegenüsse als zweckmäßig und sparsam beurteilt (siehe RH Reihe Bund 2009/10).

In derselben Gebarungsüberprüfung hatte der RH die Berechnung der Ruhegenüsse der Bundesbeamten nach dem Pensionskonto des APG als beitragsbezogen, transparent und einfach in der Durchführung beurteilt. Die damit verbundenen künftigen Einsparungen tragen in hohem Maße zur Finanzierung der künftigen Ruhegenüsse der Bundesbeamten bei. Gleichzeitig führt dies zu einer Harmonisierung der Pensionsberechnung für Bundesbeamte, Landeslehrerbeamte, Vertragsbedienstete und ASVG-Versicherte.

Strategien und Konzepte der Bundesregierung

4.1 (1) Auf EU-Ebene verpflichteten sich die Mitgliedstaaten bereits im Jahr 1997 in der „Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt“, eine tragfähige (nachhaltige) Haushaltspolitik zu betreiben. Demnach sei die langfristige Betrachtung der öffentlichen Haushalte notwendig, weil die Bevölkerung altere und diese Entwicklung unmittelbare Auswirkungen auf die Ausgaben der öffentlichen Hand, vor allem auf Pensionen, Gesundheit und Altenpflege habe. Seit dem Jahr 2008 existierten mit den „Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen“ der Mitgliedstaaten auf EU-Ebene konkrete Vorgaben, die eine Verlängerung der Erwerbstätigkeit vorsahen. Auf nationaler Ebene wurden diese Vorgaben in den Nationalen Reformprogrammen 2008–2010, 2011, 2012 und 2013 näher konkretisiert. Das Nationale Reformprogramm 2008–2010 nahm Bezug auf die länderspezifische Empfehlung des Europäischen Rates an Österreich, die Anreize für ältere Arbeitnehmer für einen Verbleib im Arbeitsleben zu stärken. Im Nationalen Reformprogramm 2011 wurde dies konkretisiert durch Maßnahmen, um den Zugang zur derzeitigen Frühpensionsregelung für Langzeitversicherte weiter zu begrenzen ... damit die langfristige Tragfähigkeit und die Angemessenheit des Pensionsystems sichergestellt werden kann. Weiters sollten die Voraussetzungen für den Zugang zur Invaliditätspension streng angewendet werden.

Das Nationale Reformprogramm 2013 verwies auf die länderspezifische Empfehlung, wonach u.a. ... die Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer zu verbessern und die Umsetzung der neuen Reformen zur Beschränkung der Inanspruchnahme von Frühpensionsregelungen zu überwachen wären, um sicherzustellen, dass das tatsäch-



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Allgemeine Rahmenbedingungen
und Umfeld

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

liche Pensionsalter angehoben wird ... weitere Maßnahmen sind im Konsolidierungspaket 2012 bis 2016 vorgesehen (siehe auch TZ 6).

(2) Aus dem österreichischen Regierungsprogramm 2008 bis 2013 ließen sich Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit nur indirekt ableiten.

Die Strategieberichte 2011 bis 2014, 2012 bis 2015, 2013 bis 2016 und 2014 bis 2017 enthielten für die Untergliederung⁴ (UG) 22 – Sozialversicherung die Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters als Zielsetzung. Zur UG 20 – Arbeit enthielten die Strategieberichte 2013 bis 2016 und 2014 bis 2017 als Wirkungsziel die „Verbesserung der Arbeits- und Erwerbsfähigkeit älterer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen“. Zur Untergliederung 23 – Pensionen fand sich keine Aussage zur Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters. In den Strategieberichten 2013 bis 2016 und 2014 bis 2017 verwies das BMF auf die fehlenden Steuerungsmöglichkeiten zur Einhaltung der Obergrenzen (siehe auch TZ 33). Explizite strategische Vorgaben für eine Verlängerung der Erwerbstätigkeit im öffentlichen Dienst waren weder im Regierungsprogramm noch in den Strategieberichten enthalten.

(3) Für ihre ressortinternen Strategien wiesen die überprüften Bundesministerien auf Anfrage des RH unterschiedliche Schwerpunkte aus:

a) Das BMI verwies als strategische Vorgabe für die Umsetzung von rechtlichen und personalwirtschaftlichen Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit auf das Regierungsprogramm 2008 bis 2013 und führte dazu Folgendes an:

Tabelle 1: Strategie und daraus abgeleitete Maßnahmen des BMI	
Zitat aus Regierungsprogramm 2008 bis 2013	Maßnahmen
„Für die Polizistinnen und Polizisten ist es notwendig, ihr Berufsumfeld von der Ausbildung bis hin zur Karriereplanung durch adäquate Rahmenbedingungen zu gewährleisten.“ (RP S. 97)	<ul style="list-style-type: none"> – umfassende Personalentwicklung – Aus- und Fortbildung – Initiative 50+ – neue Arbeitszeitmodelle – Teilzeitbeschäftigung
„Die Ausbildung der Bediensteten des BMI wird weiter professionalisiert und an den Bologna Prozess angepasst.“ (RP S. 99)	<ul style="list-style-type: none"> – Aus- und Fortbildung
„Erhöhung des Frauenanteils auf allen Ebenen und Schaffung von Rahmenbedingungen, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern.“ (RP S. 98)	<ul style="list-style-type: none"> – neue Arbeitszeitmodelle – Teilzeitbeschäftigung

Quellen: BMI; Darstellung RH

⁴ Der Bundeshaushalt wird in Rubriken, Untergliederungen, Globalbudgets und Detailbudgets gegliedert. Untergliederungen werden nach sachorientierten Gesichtspunkten in Globalbudgets gegliedert, welche sachlich zusammengehörige Verwaltungsbereiche darstellen und eine gesetzliche Bindungswirkung entfalten.

Allgemeine Rahmenbedingungen und Umfeld

b) Das BMJ verwies zum Punkt „Strategie“ auf einen Passus des Regierungsprogramms 2008 bis 2013 im Kapitel „Arbeit“ und bewertete rechtliche und personalwirtschaftliche Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit als „keine spezifische Kernaufgabe des Justizressorts“. Das BMJ führte Maßnahmen zur Erhaltung und Förderung der Arbeitsfähigkeit – auch älterer Bediensteter – durch.

c) Das BMASK führte unter dem Sammelbegriff „Projekte der Personalwirtschaft zur Verlängerung der Erwerbsdauer“ eine große Anzahl an Projekten durch. Es begründete diese mit den Zielsetzungen der Strategieberichte zur „Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters“ sowie des Strategieberichts 2013 bis 2016 „Verbesserung der Arbeits- und Erwerbsfähigkeit älterer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen“.

(4) Zum Punkt „Nachvollziehbarkeit“ führte das Handbuch der Wirkungsorientierung des BKA aus: „Die Grundlage der Maßnahmen bilden Gesetze und Vorgaben von Politik und Regierung (z.B. Strategiepapiere, Regierungsprogramme). Ein Zusammenhang zwischen Grundlage und Ziel muss gewährleistet sein“. Eine entsprechende Darstellung hinsichtlich der Verlängerung der Erwerbstätigkeit im öffentlichen Dienst insbesondere zu den internationalen Vorgaben lag nicht vor.

- 4.2** Der RH stellte fest, dass sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene konkrete Aufforderungen zur Durchführung von Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit vorlagen. Diese an sich für die Privatwirtschaft geltenden strategischen Vorgaben galten nach Ansicht des RH auch für Erwerbstätige im öffentlichen Dienst.

Der RH empfahl dem BKA, in den Dokumenten und Berichten zur Wirkungsorientierung gemäß BHG 2013 (z.B. Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesfinanzgesetz, Wirkungscontrollingbericht) hinsichtlich der Verlängerung der Erwerbstätigkeit im öffentlichen Dienst koordinierend jeweils einen Bezug zu den internationalen Vorgaben (z.B. im EU-Dokument „Europa 2020“) und zu den nationalen Vorgaben (z.B. Regierungsprogramm, Strategieberichte) herzustellen. Damit könnten die Kohärenz im Wirkungsorientierungsprozess verstärkt sowie Transparenz und Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung erhöht werden.

- 4.3** *In seiner Stellungnahme wies das BKA darauf hin, dass das ressortübergreifende Wirkungscontrolling per Gesetz eine methodisch-prozesshafte Funktion habe. Dazu würden neben der Weiterentwicklung und Qualitätssicherung der Gesamtausrichtung v.a. die beratende Begleitung der Ressorts bei der Implementierung der Wirkungsorientierung zählen. Empfehlungen der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle des BKA hinsichtlich der Herstellung von Bezügen zu nationalen*



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Allgemeine Rahmenbedingungen
und Umfeld

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

und internationalen Vorgaben müssten seitens der federführenden haushaltsleitenden Organe nicht zwingend berücksichtigt werden.

4.4 Der RH erwiderte, dass das BKA z.B. in den Angaben zur Wirkungsorientierung hinsichtlich der Verlängerung der Erwerbstätigkeit verstärkt Bezüge zu internationalen und nationalen Vorgaben einfordern sollte, um so seine Rolle als ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle aktiv wahrzunehmen. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Rechtliche
Umsetzung

5.1 Die folgende Tabelle bietet einen Überblick zu den rechtlichen Möglichkeiten einer vorzeitigen Ruhestandsversetzung sowie zu Anreizen, über den frühestmöglichen Zeitpunkt einer Ruhestandsversetzung hinaus, weiter im Erwerbsleben zu bleiben. Da sich die Belegschaft der vom RH überprüften Bundesministerien mehrheitlich aus Beamten zusammensetzte, beziehen sich die Ausführungen ausschließlich auf die Bestimmungen des BDG, des Pensionsgesetzes (PG) und des Gehaltsgesetzes (GehG).

Allgemeine Rahmenbedingungen und Umfeld

Tabelle 2: Rechtliche Möglichkeiten und damit verbundene Anreize der vorzeitigen bzw. späteren Ruhestandsversetzung bei Beamten (Stichtag 1. März 2013)

vorzeitige Ruhestandsversetzung		spätere Ruhestandsversetzung	
Möglichkeiten	Anreize	Möglichkeiten	Anreize
Ruhestandsversetzung für Langzeitversicherte („Hacklerregelung“)	Ruhestandsversetzung ab dem 60. Lebensjahr möglich ¹ 40 Jahre beitragsgedeckte Gesamtdienstzeit ² keine Abschläge bei der Pensionsbemessung ³	Ruhestandsversetzung mit 65 Jahren	keine Abschläge bei der Pensionsbemessung Jubiläumszuwendung Dienstalterszulage
Ruhestandsversetzung für Langzeitversicherte (Mindestalter)	Ruhestandsversetzung zwischen dem 60. und 65. Lebensjahr möglich (abhängig von Geburtsjahr und Monat)	Ruhestandsversetzung über 65 Jahren	ab dem 65. Lebensjahr Erhöhung der Pensionsbemessung bis maximal 12,6 % Jubiläumszuwendung Dienstalterszulage
„Korridor pension“	Ruhestandsversetzung ab dem 62. Lebensjahr möglich 37,5 Jahre ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit		
„Schwerarbeitspension“	Ruhestandsversetzung ab dem 60. Lebensjahr möglich geringere Abschläge bei der Pensionsbemessung		
Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit	altersunabhängig		

¹ Das Regelpensionsalter für Beamte beträgt grundsätzlich 65 Jahre. Das ist jenes Alter, mit dem ein Beamter durch Erklärung abschlagsfrei in den Ruhestand versetzt werden kann.

² Für einen Pensionsanspruch in Höhe von 80 % der Bemessungsgrundlage ist grundsätzlich eine beitragsgedeckte Gesamtdienstzeit von 45 Jahren erforderlich.

³ Bei Versetzungen in den Ruhestand vor dem 65. Lebensjahr wird die Bemessungsgrundlage grundsätzlich durch Abschlagsprozentpunkte reduziert.

Quellen: BDG; GehG; PG

Aus der Tabelle 2 ist ersichtlich, dass eine Inanspruchnahme der „Hacklerregelung“ bereits ab dem 60. Lebensjahr möglich war. Für eine Bemessung der Ruhebezüge ohne Abschläge reichte eine Gesamtdienstzeit von 40 Jahren. Auch beim Modell der Ruhestandsversetzung für Langzeitversicherte (Mindestalter) war, je nach Geburtsjahr und –monat, ein Übertritt in den Ruhestand ab dem 60. Lebensjahr möglich. Für die Inanspruchnahme einer „Korridor pension“ reichten 37,5 Jahre ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit. Für eine Erwerbstätigkeit bis zum 65. Lebensjahr stellten die Jubiläumszuwendung und die Dienstalterszulage einen Anreiz dar, für eine Verlängerung der Erwerbs-

tätigkeit über das 65. Lebensjahr hinaus war zusätzlich eine Erhöhung der Pensionsbemessung bis maximal 12,6 % vorgesehen.

- 5.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die im überprüften Zeitraum geltenden Beamtenpensionsregelungen viele Anreize für eine vorzeitige Ruhestandsversetzung boten.

Der RH empfahl dem BKA, jene rechtlichen Regelungen zu identifizieren, die weiterhin Anreize für eine vorzeitige Pensionierung bieten und auf eine Beseitigung hinzuwirken. Weiters empfahl er den überprüften Ressorts und dem BKA, auch die personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf derartige Anreize zu prüfen und Maßnahmen zu setzen, um diese abzustellen.

- 5.3 *Im Hinblick auf den ressortübergreifenden Charakter der Empfehlungen und die dienstrechtliche Koordinierungskompetenz des BKA hielt das BMI in seiner Stellungnahme fest, dass derartige Maßnahmen nur in Abstimmung mit dem federführenden BKA durchgeführt werden könnten. Das BMI würde sich in Überlegungen des BKA zur Gestaltung von Maßnahmen aktiv einbringen.*

In seiner Stellungnahme vermisse das BMJ eine Kritik an den rechtlichen Rahmenbedingungen, die etwa wegen zunehmender Durchrechnungszeiträume oft geradezu in den vorzeitigen Ruhestand zwingen würden. Hinzuweisen wäre auch auf die fehlenden Möglichkeiten einer Altersteilzeit oder einer Herabsetzung der Auslastung aus beliebigem Grund. Zudem wies das BMJ darauf hin, dass durch eine Anpassung der derzeit geltenden Rechtslage mit 1. Jänner 2017 ein Übertritt in den Ruhestand bereits mit Ablauf des Monats, in dem das 65. Lebensjahr vollendet wird, erfolgen werde. Derzeit würde der Beamte mit Ablauf des 65. Jahres nach dem Jahr seiner Geburt in den Ruhestand treten. Nach der neuen Regelung ab 1. Jänner 2017 müssten daher Übertritte in den Ruhestand – etwa bei einem Geburtstag am 15. Jänner – um bis zu 11 Monate früher erfolgen. Das BMJ habe gegenüber dem federführend zuständigen BKA angeregt, diese neue Regelung ab 1. Jänner 2017 im Hinblick auf die angestrebte Erhöhung des Pensionsantrittsalters wieder zurückzunehmen.

Das BMASK führte in seiner Stellungnahme aus, dass durch diverse Maßnahmen im Rahmen des Projekts „Productive Ageing“ auf die Angleichung des faktischen Pensionsantrittsalters an das Regelpensionsalter von 65 Jahren hingewirkt werde.

Allgemeine Rahmenbedingungen und Umfeld

Das BKA verwies in seiner Stellungnahme auf bereits laufende Bemühungen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters. Einerseits würde das Mindestalter für die Inanspruchnahme von vorzeitigen Pensionierungen erhöht und deren materielle Voraussetzungen (längere Dienstzeit) und monetäre Konsequenzen (höhere Abschläge) verschärft. Andererseits würden Anreize zur Inanspruchnahme einer vorzeitigen Pension (z.B. Jubiläumszuwendung) gestrichen. Insbesondere könnte ab dem Jahr 2014 von den Verschärfungen der Voraussetzungen für die Pensionierung von Langzeitbeamten und für die Korridor pension ein höheres durchschnittliches Pensionsantrittsalter erwartet werden.

Als weitere Maßnahmen zur Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters würden die nächsthöheren Amtstitel bei Frühpensionierungen nicht mehr verliehen, eine bundesweite Arbeitsplatzsuche vor Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit würde möglich, und der Pensionssicherungsbeitrag würde bei längerem Verbleiben im Dienststand reduziert (Dienstrechtsnovelle 2011). Für eine neuerliche Einführung von Ruhensbestimmungen bei Beamten wäre eine Verfassungsbestimmung notwendig, weil diese schon zweimal vom VfGH aufgehoben wurde.

- 5.4** Zur Stellungnahme des BMI wies der RH darauf hin, dass durch entsprechende Gestaltung personalwirtschaftlicher Rahmenbedingungen – z.B. altersgerechte Arbeitsplätze (TZ 35), Maßnahmen im Bereich „Perspektiven und Weiterentwicklung“ (TZ 18) – nichtmonetäre Anreize von jedem Ressort auch in Eigenverantwortung und ohne Zusammenwirken mit dem BKA geschaffen werden könnten.

Der RH erwiderte dem BMJ, dass er sehr wohl die rechtlichen Rahmenbedingungen und insbesondere die monetären Anreize für einen frühzeitigen Pensionsantritt angesprochen und kritisch beurteilt hatte.

Gegenüber dem BKA verwies der RH erneut darauf, dass es sich bei den genannten Bemühungen vorwiegend um legistische Maßnahmen handelte. Personalwirtschaftliche Rahmenbedingungen im Sinne der Empfehlung würden jedoch auch etwa die Bereiche Arbeitsplatzbewertungen und Personalentwicklung umfassen. Der RH wies auf die über den Bereich Legistik hinausgehende koordinierende Zuständigkeit des BKA für Arbeitsplatzbewertungen und Personalentwicklung hin und hielt an seiner Empfehlung fest.



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Allgemeine Rahmenbedingungen und Umfeld

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

Internationaler Vergleich und Entwicklung auf nationaler Ebene

6.1 (1) Als Nachfolge für die sogenannte „Lissabon-Strategie“ (2000 bis 2010) beschlossen die EU-Staats- und Regierungschefs im Juni 2010 die Wachstumsstrategie der EU für das kommende Jahrzehnt: „Europa 2020“. Zur Messung der Fortschritte wurden fünf Kernziele für die gesamte EU vereinbart, darunter die Erreichung einer Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen von 75 %. Zur Erreichung dieser EU-weiten Ziele setzten die Mitgliedstaaten nationale Ziele unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Ausgangslage und ihrer nationalen Gegebenheiten.

In Österreich beschloss der Ministerrat am 5. Oktober 2010 die nationalen Ziele und damit u.a. das Beschäftigungsziel einer Beschäftigungsquote von 77 % bis 78 % für 20- bis 64-jährige Frauen und Männer. Der Fokus soll dabei vor allem auf einer deutlich stärkeren Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer insbesondere durch die Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters liegen (Nationales Reformprogramm 2011).

(2) Die Bundesregierung bekannte sich im Regierungsprogramm 2008 bis 2013 zur nachhaltigen Sicherung der staatlichen Altersvorsorge und schlug ein langfristiges Monitoring vor. Dazu sollten Indikatoren wie Lebenserwartung, Produktivität, Einnahmen, Aufwendungen und Bundesmittel gesetzlich festgelegt werden. Das Pensionsmonitoring soll nach dem Vorschlag des BMF alle Gebietskörperschaften sowie den privaten und öffentlichen Bereich der Pensionsausgaben (ASVG und Beamte) umfassen.

(3) Gemäß § 108e Abs. 9 Z 3 ASVG hatte die „Kommission zur langfristigen Pensionssicherung“ (Pensionssicherungskommission) alle drei Jahre einen Bericht über die langfristige Entwicklung und Finanzierbarkeit der gesetzlichen Pensionsversicherung vorzulegen. Der Bericht hatte auf Basis der demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen den gesetzlichen Pensionsaufwand darzustellen und im Falle eines Mehraufwands Vorschläge für die Bedeckung darzulegen (siehe dazu auch Bericht des RH „Grundlagen der Fiskalpolitik“, Reihe Bund 2011/5).

Der aktuelle Bericht stammte vom September 2013. Der Gesamtaufwand der gesetzlichen Pensionsversicherungsträger lag demnach bei rd. 34,67 Mrd. EUR. Das entsprach 11,2 % des BIP. Bis 2050 wird dieser Wert, so der Bericht, auf 14,6 % des BIP steigen.

Allgemeine Rahmenbedingungen und Umfeld

(4) Laut einem OECD-Bericht zum Pensionssystem aus 2012 hatte Österreich neun der insgesamt 21 Empfehlungen der OECD aus 2005/2006 nicht umgesetzt. Die OECD hatte insbesondere drei notwendige politische Maßnahmen empfohlen:

- mehr finanzielle Anreize zu bieten, damit die Menschen länger arbeiten, bzw. die Pension finanziell weniger attraktiv zu gestalten,
- Barrieren auf Seiten der Arbeitgeber abzubauen (z.B. durch Gesetze gegen Altersdiskriminierung) und
- die Arbeitsfähigkeit älterer Dienstnehmer zu verbessern.

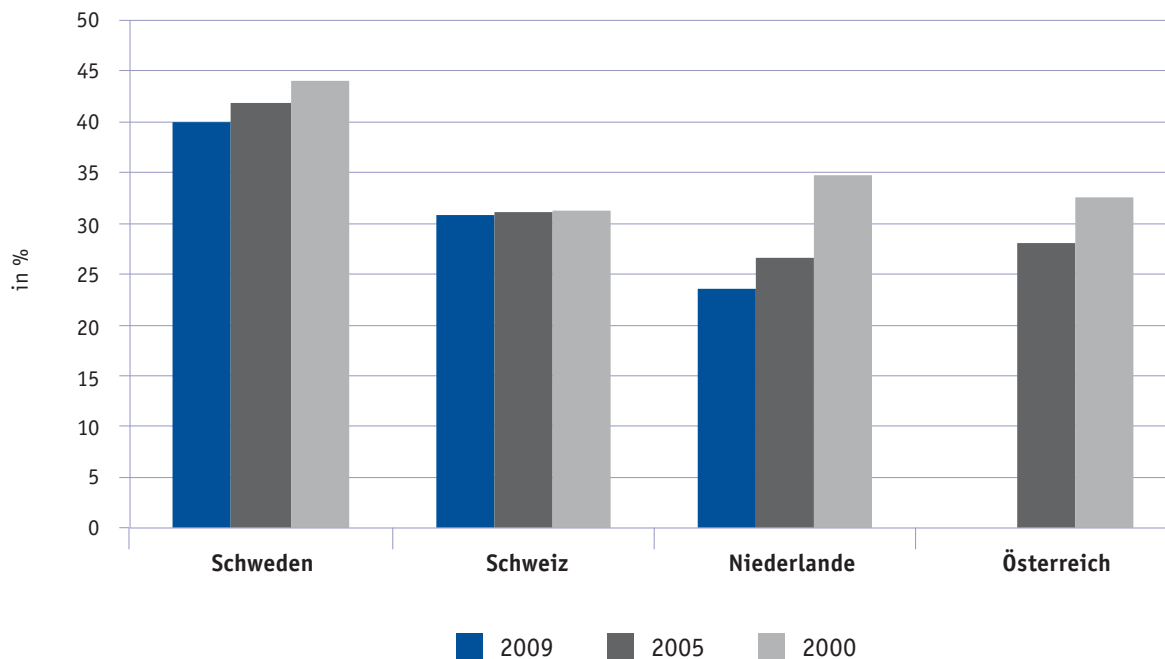
(5) Zur Darstellung der österreichischen Position im internationalen Kontext zog der RH aus einem 34 Länder umfassenden OECD-Vergleich die mit Österreich größtmäßig vergleichbaren Länder Schweden, die Niederlande und die Schweiz heran. Dabei ist zu beachten, dass die Niederlande und Schweden eher dem nordisch-anglosächsischen Modell⁵ verbunden waren, während die Schweiz und Österreich mehr von einem kontinentaleuropäischen Verwaltungsverständnis⁶ ausgingen.

Die nachfolgende Abbildung zeigt den Prozentsatz der Bediensteten im öffentlichen Dienst, die älter als 55 Jahre sind, für die Jahre 2000, 2005 und 2009:

⁵ Dieses ist gekennzeichnet durch eine Betonung der Markt- und Wettbewerbsorientierung der öffentlichen Verwaltung. Es fehlt eine umfassende Kodifizierung des Rechts. Dominante Werte sind Fairness und Flexibilität, die Kontrolle erfolgt durch das Parlament.

⁶ Dieses ist gekennzeichnet durch ein strenges Legalitätsprinzip auf Basis von umfassend kodifizierten Rechtsregeln. Die öffentliche Aufgabenerfüllung ist geprägt vom Streben nach Interessensausgleich und Gleichbehandlung. Die Kontrolle erfolgt durch Verwaltungsgerichte.

Abbildung 2: Prozentsatz der über 55-jährigen Bediensteten im öffentlichen Dienst, 2000, 2005 und 2009



Quelle: OECD

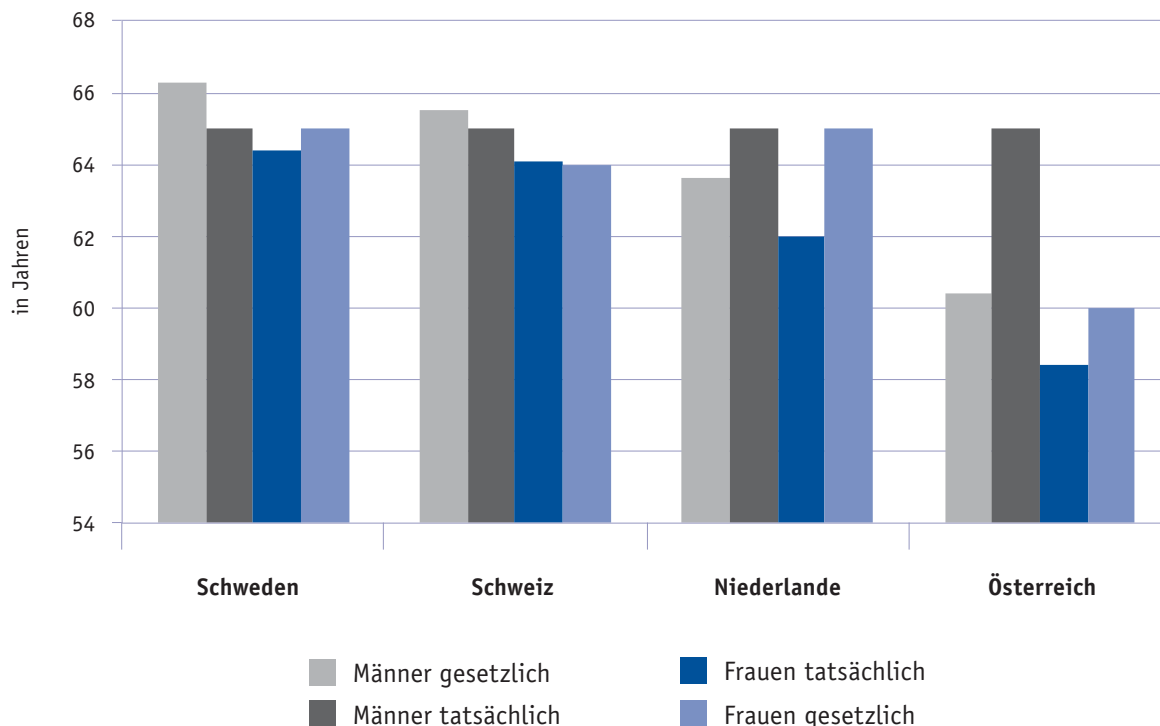
In Österreich hatte sich der Anteil der über 55-jährigen öffentlich Bediensteten von 2005 bis 2009 von 28,1 % auf 32,5 % erhöht.⁷ Im Vergleich dazu lag der Anteil in Schweden im Jahr 2005 bei rd. 42 % und im Jahr 2009 bei rd. 44 %. In den Niederlanden war der Anteil der über 55-jährigen Bediensteten im öffentlichen Dienst vom Jahr 2005 auf das Jahr 2009 um rd. 30 % gestiegen, in Österreich um rd. 16 %.

Eine weitere Abbildung zeigt den Vergleich des tatsächlichen zum gesetzlichen Pensionsantrittsalter von Männern und Frauen im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2011 für die ausgewählten OECD-Länder. Dieser Vergleich umfasst den öffentlichen Dienst und die Privatwirtschaft:

⁷ Für das Jahr 2000 lagen der OECD keine Werte vor.

Allgemeine Rahmenbedingungen und Umfeld

Abbildung 3: Gesetzliches und tatsächliches Pensionsantrittsalter im Vergleich Männer und Frauen, im Durchschnitt 2006 bis 2011



Quelle: OECD

Bei gleichem gesetzlichem Pensionsantrittsalter von 65 Jahren gingen die Männer in Österreich mit 60,4 Jahren deutlich früher in Pension als in den Vergleichsländern (Schweden: 66,3 Jahre; Schweiz: 65,5 Jahre; Niederlande: 63,6 Jahre).

Das tatsächliche Pensionsantrittsalter bei den Frauen betrug in Österreich im Zeitraum 2006 bis 2011 durchschnittlich 58,4 Jahre und lag damit deutlich niedriger als in Schweden (64,4 Jahre), der Schweiz (64,1 Jahre) und in den Niederlanden (62 Jahre). Der OECD-34-Durchschnitt lag bei 63,9 Jahren (Männer) bzw. 62,8 Jahren (Frauen).

(6) Nach Angaben der überprüften Bundesministerien führten diese keine internationalen Vergleiche, Analysen oder einen internationalen Erfahrungsaustausch über Programme und Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit durch.

- 6.2** (1) Der RH kritisierte, dass trotz Vorgaben der EU das Pensionsantrittsalter in Österreich deutlich niedriger war als in den Vergleichsländern Schweden, Schweiz und den Niederlanden. Weiters hielt er fest, dass in Österreich die Anzahl der über 55-jährigen Bediensteten im öffent-



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Allgemeine Rahmenbedingungen
und Umfeld

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

lichen Dienst vom Jahr 2005 auf das Jahr 2009 um rd. 16 % gestiegen war, in den Niederlanden mit 30 % hingegen – bei annähernd gleichem Ausgangsniveau – deutlich stärker.

(2) Weiters hielt er kritisch fest, dass ressortspezifische internationale Vergleiche, Analysen oder ein Erfahrungsaustausch über Programme und Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit in keinem der überprüften Bundesministerien stattfanden.

Der RH empfahl den drei überprüften Bundesministerien sowie dem BKA und dem BMF, die Rahmenbedingungen (z.B. nicht-monetäre und monetäre Anreize, Zuverdienstmöglichkeiten etc.) in den Vergleichsländern zu analysieren, um daraus auch in Österreich zielführende Maßnahmen für eine Angleichung des faktischen an das gesetzliche Pensionsantrittsalter im öffentlichen Dienst zu entwickeln.

6.3 *Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, einer vergleichenden länderübergreifenden Analyse offen gegenüberzustehen. Im Hinblick auf den ressortübergreifenden Charakter der Empfehlung sowie die dienstrechtliche Koordinierungskompetenz des BKA könnten derartige Analysen nur in Abstimmung mit dem federführenden BKA durchgeführt werden. Das BMI würde derartige Schritte des BKA unterstützen.*

Das BMJ wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass das durchschnittliche Pensionsantrittsalter im Justizressort im Bereich des Allgemeinen Verwaltungsdienstes von durchschnittlich 59,54 Jahren (im Jahr 2012) auf 60,13 Jahre (im Jahr 2013) angestiegen sei. Im Bereich des Exekutivdienstes sei es gelungen, das durchschnittliche Pensionsantrittsalter von 58,11 Jahren (im Jahr 2012) auf 58,32 Jahre (im Jahr 2013) zu steigern. Im Bereich der Richter und Staatsanwälte liege das Pensionsantrittsalter im Durchschnitt weiterhin über 62 Jahren. Der RH delegiere mit dieser Schlussempfehlung wie auch mit den Schlussempfehlungen 2, 9 und 19 seine eigenen Kernaufgaben der Prüfung und (konkreten) Beratung an die drei geprüften Ressorts. Es fehlte mangels konkreter Befunde und Vorschläge die Möglichkeit, zu den vorwiegend allgemeinen Formulierungen bestehender Empfehlungen konstruktive Handlungsvorschläge abzuleiten.

Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme die Ansicht des RH, dass durch die Analyse der Rahmenbedingungen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit in Vergleichsländern Erkenntnisse für die Situation in Österreich gewonnen werden könnten. Die Erstellung und Analysen von Vergleichsstudien sollten jedoch von einer Organisationseinheit mit Koordinierungskompetenz (z.B. BKA) für den gesamten Bundesdienst erfolgen.

Allgemeine Rahmenbedingungen und Umfeld

Laut Stellungnahme des BKA orientiere sich das bis 2040 auslaufende Pensionsrecht der Bundesbeamten bei grundlegenden Pensionsreformen schon seit fast 20 Jahren an den Reformen in der gesetzlichen Pensionsversicherung (ASVG/APG) und es habe sich diese harmonisierende Praxis bewährt; sie solle daher beibehalten werden.

Das BMF führte in seiner Stellungnahme aus, dass eine wissenschaftliche Analyse durch die in pensionsrechtlichen Fragen zuständigen Ressorts (BMASK/BKA) beauftragt werden könnte. Aus budgetärer Sicht wären – insbesondere bei monetären Anreizen – Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Das BMF verwies auf die bereits erfolgten gesetzlichen Maßnahmen, die im nationalen Reformprogramm 2011 genannt wurden und Anreize zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit enthielten (z.B. Budgetbegleitgesetz 2011, mit dem die Langzeitversichertenregelung – „Hacklerregelung alt“ – auf die Jahrgänge bis 1953 eingeschränkt wurden). Weiters verwies das BMF auf ressortinterne Maßnahmen zur Aufrechterhaltung bzw. Verbesserung des Gesundheitszustands der Mitarbeiter und eine Studie des BMF zum Thema „Bedienstete länger in Beschäftigung halten“.

- 6.4 Der RH erwiderte dem BMJ, dass die dargestellte Veränderung des Pensionsantrittsalters im allgemeinen Verwaltungsdienst um rd. 0,6 Jahre (bzw. rd. 0,2 Jahre im Exekutivdienst) von 2012 auf 2013 innerhalb der Schwankungsbreite des Pensionsantrittsalters im Prüfzeitraum lag (siehe TZ 10). Zudem war die isolierte Betrachtung zweier Jahre nicht geeignet, um einen nachhaltigen Trend der Verbesserung zu argumentieren.

Der RH wies die Behauptung des BMJ, wonach konkrete Befunde und Verbesserungsvorschläge zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit im Prüfungsergebnis fehlten, entschieden zurück. Der RH verwies dazu auf Kritik und Empfehlungen u.a. in den TZ 13 (Auswertung der Ursachen für eine vorzeitige Ruhestandsversetzung), TZ 18 (verstärkten Berücksichtigung der Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung), TZ 29 (Einführung des Instruments der Vorgesetztenbeurteilung), TZ 32 (Pensionsantrittsalter als gemeinsamer Indikator) und TZ 35 (Schaffung eines alternsgerechten Arbeitsumfelds). Es sei zudem nicht die Aufgabe des RH, die erforderlichen ressortinternen Analysen durchzuführen. Auch die Entwicklung von Maßnahmen daraus fiele in die Zuständigkeit des jeweiligen Ressorts.

Der RH anerkannte die Orientierung an der gesetzlichen Pensionsversicherung (ASVG/APG) bei grundlegenden Reformen des Pensionsrechts der Bundesbeamten. Er erwiderte jedoch dem BKA, dass gerade dort, wo es um Personalentwicklungsmaßnahmen geht, auch der öffent-



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Allgemeine Rahmenbedingungen
und Umfeld

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

liche Sektor in anderen Ländern einen wichtigen Benchmark darstellen könnte. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung.

Häufigkeit der Pensionsantrittsarten im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft

7.1 (1) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl der Pensionsantritte in den verschiedenen Pensionsarten, vergleichend im öffentlichen Dienst (Beamte) und in der Privatwirtschaft im Jahr 2011:

Tabelle 3: Vergleich der Pensionsantrittsarten im öffentlichen Dienst (Beamte) und in der Privatwirtschaft im Jahr 2011

	öffentlicher Dienst		Privatwirtschaft		Gesamt	
	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer
	in %					
Übertritt in den Ruhestand/Alterspension	1	3	42	16	41	15
vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer	–	–	12	4	11	4
Pensionen für Langzeitversicherte (Hacklerregelung)	55	56	24	27	25	29
Pension für Langzeitversicherte (Mindestalter)	16	18	–	–	–	1
Korridorpension	10	7	–	11	–	11
Schwerarbeitspension	–	–	–	2	–	2
Dienstunfähigkeit/Invaliditäts- und Erwerbsunfähigkeitspension	17	15	22	39	22	38
Summe	100	100	100	100	100	100

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BKA; Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

Im öffentlichen Dienst nahmen im Jahr 2011 56 % aller männlichen Pensionsneuzugänge die Pension für Langzeitversicherte (Hacklerregelung) in Anspruch, in der Privatwirtschaft waren es 27 %. In der Privatwirtschaft waren 39 % aller männlichen Pensionsneuzugänge auf Invaliditäts- bzw. Erwerbsunfähigkeitspensionen zurückzuführen, im öffentlichen Dienst waren dies 15 %.

Frauen, die im öffentlichen Dienst beschäftigt waren, nahmen im Jahr 2011 am häufigsten die Pensionsart der Langzeitversicherung (Hacklerregelung) in Anspruch (55 %), in der Privatwirtschaft waren es 24 %. Während 42 % aller weiblichen Pensionsneuzugänge in der Privatwirtschaft auf Alterspensionen zurückzuführen waren, waren

Allgemeine Rahmenbedingungen und Umfeld

dies im öffentlichen Dienst 1 %. Die verhältnismäßig hohe Anzahl an Alterspensionen bei Frauen in der Privatwirtschaft begründete sich vor allem in dem Umstand, dass Frauen nach dem ASVG bereits nach Vollendung des 60. Lebensjahres Anspruch auf Alterspension hatten.

(2) Die folgende Tabelle stellt die Inanspruchnahme der verschiedenen Ruhestandsversetzungen der Beamten im öffentlichen Dienst dar:

Tabelle 4: Arten der Ruhestandsversetzungen im öffentlichen Dienst (Beamte), in den Jahren 2010 bis 2012						
	2010		2011		2012	
	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer
	Anzahl					
Übertritt in den Ruhestand „Alterspension“ ¹	8	91	10	76	17	86
Ruhestandsversetzung für Langzeitversicherte „Hacklerregelung“ ²	400	1.372	464	1.312	493	1.500
Ruhestandsversetzung für Langzeitversicherte (Mindestalter) ³	137	447	138	416	131	379
„Korridor pension“ ⁴	67	140	84	170	72	151
„Schwerarbeitspension“ ⁵	–	–	–	–	–	–
„Dienstunfähigkeitspension“ ⁶	127	331	145	362	160	366
Summe	739	2.381	841	2.336	873	2.482
	in %					
Übertritt in den Ruhestand (Alterspension)	1	4	1	3	2	3
Ruhestandsversetzung für Langzeitversicherte (Hacklerregelung)	54	58	55	56	56	60
Ruhestandsversetzung für Langzeitversicherte (Mindestalter)	19	19	16	18	15	15
„Korridor pension“	9	6	10	7	8	6
„Schwerarbeitspension“	–	–	–	–	–	–
„Dienstunfähigkeitspension“	17	14	17	15	18	15
Summe	100	100	100	100	100	100

Rundungsdifferenzen möglich

¹ § 13 Abs. 1 BDG ex lege; § 13 Abs. 2 BDG über 65 Jahre

² § 15 Abs. 1, § 236b BDG; § 87, § 166d RStDG

³ § 15 Abs. 1, § 236c BDG; § 15a Abs. 1, § 236c BDG; § 163 Abs. 1 BDG (Universitätsprofessoren); § 163 Abs. 2 und Abs. 5 Z 2 BDG; § 163 Abs. 2 und Abs. 5 Z 1 BDG; § 87, § 166e RStDG; § 99 RStDG ex lege 65 Jahre

⁴ § 15c Abs. 1 BDG; § 87a RStDG

⁵ § 15b Abs. 1 BDG

⁶ § 14 Abs. 1 BDG (von Amts wegen); § 14 Abs. 1 BDG (auf Antrag); § 83 Abs. 1 Z 1 RStDG; § 83 Abs. 1 Z 2 RStDG

Quelle: BKA (März 2013)

Wie aus den Tabellen 3 und 4 ersichtlich, war die von öffentlichen Bediensteten am häufigsten in Anspruch genommene Art der Ruhestandsversetzung die Langzeitversicherung („Hacklerregelung“) (55 % der Frauen und 56 % der Männer). In der Privatwirtschaft betragen die Anteile 24 % bei Frauen und 27 % bei Männern. Die Alterspension nahmen im öffentlichen Dienst im Jahr 2011 1 % der Frauen und 3 % der Männer in Anspruch. Im Vergleich dazu gingen in der Privatwirtschaft 42 % der Frauen und 16 % der Männer in Alterspension.

- 7.2 Der RH kritisierte insbesondere, dass im öffentlichen Dienst im Jahr 2011 lediglich 1 % der Frauen und 3 % der Männer die Alterspension in Anspruch nahmen. Weiters bemerkte der RH, dass im Bereich des öffentlichen Dienstes der überwiegende Teil der Pensionsantritte zum frühestmöglichen Zeitpunkt – nach erreichter Mindestdienstdauer – erfolgte. Dies war u.a. darauf zurückzuführen, dass für Pensionierungen nach § 236b BDG für die Geburtsjahrgänge bis 1953 keine Abschläge bei der Bemessung der Ruhebezüge vorgesehen waren. Im öffentlichen Dienst erhöhten sich zwischen 2010 und 2012 die Pensionsantritte aufgrund von Langzeitversicherung bei Frauen um 23 % und bei Männern um 9 %.

Der RH empfahl den überprüften Ressorts sowie dem BKA, gezielte Maßnahmen und Anreize zu setzen, um das Pensionsantrittsalter zu erhöhen (siehe dazu TZ 21 bis 32 und 34).

- 7.3 *Im Hinblick auf den ressortübergreifenden Charakter der Empfehlungen und die dienstrechtliche Koordinierungskompetenz des BKA hielt das BMI in der Stellungnahme fest, dass derartige Maßnahmen und Anreize nur in Abstimmung mit dem federführenden BKA entwickelt werden könnten. Das BMI würde sich in Überlegungen des BKA betreffend Maßnahmen und Anreizen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters aktiv einbringen.*

Laut Stellungnahme des BMJ seien diese Darstellungen verzerrend und zum Nachteil der öffentlich Bediensteten. Unterschiedliche Anspruchsvoraussetzungen etwa für die Hacklerregelung (Privatwirtschaft Frauen 55 Jahre, Beamtinnen 60 Jahre) seien unberücksichtigt geblieben und statt des tatsächlichen Antrittsalters bloß die unterschiedliche Inanspruchnahme der verschiedenen Rechtsgrundlagen verglichen worden. So sei etwa die Rede davon, dass im öffentlichen Dienst nur 3 % der Männer die Alterspension (Ende des Jahres, in dem der 65. Geburtstag liegt) in Anspruch nähmen, in der Privatwirtschaft jedoch 16 %. Das BMJ verwies auf den Monitoringbericht des BMASK, der für die Alterspension von Männern ein durchschnittliches Alter von 62,7 Jahren nenne. Umfasst seien dabei die verschiedenen Formen der Alterspen-

Allgemeine Rahmenbedingungen und Umfeld

sion (normale und vorzeitige Alterspension). Es wäre angezeigt gewesen, die faktischen Pensionsantrittsalter zu vergleichen.

Weiters verwies das BMJ in seiner Stellungnahme darauf, dass das umfangreiche Fortbildungsprogramm für Beamte, Vertragsbedienstete, Richter und Staatsanwälte einen wichtigen Beitrag zu einem längeren Verbleib der Bediensteten im Erwerbsleben leistete. Im Rahmen der Planungen würde auch auf die Bedürfnisse der bereits länger im Dienst stehenden Bediensteten eingegangen. Ein Projekt zur betrieblichen Gesundheitsförderung im Justizressort sei angedacht. Zahlreiche Seminare mit allgemeiner Zielgruppe (z.B. „Beruf und Familie – verschiedene Welten voneinander Lernen“ oder „Selbstcoaching – keine Chance dem Burnout“) wären auch an ältere Bedienstete gerichtet oder würden von älteren Bediensteten verstärkt besucht. Spezifische Weiterbildungen für langjährige Richter und Staatsanwälte wie etwa „50plus-Fit für die Zukunft“ oder „Arbeitsbewältigung und Arbeitszufriedenheit ab 50“ hätten in den Jahren 2014 und 2015 stattgefunden bzw. würden noch stattfinden.

Das BMASK sei sich der Bedeutung einer Erhöhung des Pensionsantrittsalters bewusst und habe daher auch die Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters als Ziel definiert. Es verwies diesbezüglich auf die bereits gesetzten Maßnahmen im Rahmen des Projekts „Productive Ageing“.

Das BKA verwies in seiner Stellungnahme auf bereits laufende Bemühungen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters. Einerseits sei das Mindestalter für die Inanspruchnahme von vorzeitigen Pensionierungen erhöht und deren materielle Voraussetzungen (längere Dienstzeit) und monetäre Konsequenzen (höhere Abschläge) verschärft worden. Andererseits seien Anreize zur Inanspruchnahme einer vorzeitigen Pension (z.B. Jubiläumsgeld) gestrichen worden.

Insbesondere könne ab dem Jahr 2014 von den Verschärfungen der Voraussetzungen für die Pensionierung von Langzeitbeamten und für die Korridor pension ein höheres durchschnittliches Pensionsantrittsalter erwartet werden. Als weitere Maßnahmen zur Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters würden die nächsthöheren Amtstitel bei Frühpensionierungen nicht mehr verliehen, eine bundesweite Arbeitsplatzsuche vor Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit würde möglich, und der Pensionssicherungsbeitrag würde bei längerem Verbleiben im Dienststand reduziert (Dienstrechtsnovelle 2011). Für eine neuerliche Einführung von Ruhensbestimmungen bei Beamten wäre eine Verfassungsbestimmung notwendig, weil diese schon zweimal vom VfGH aufgehoben wurde.



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Allgemeine Rahmenbedingungen
und Umfeld

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

7.4 Der RH anerkannte, dass das BMJ in Folge der Prüfung in den Jahren 2014 und 2015 verstärkt spezifische Weiterbildungen für langjährige Richter und Staatsanwälte entwickelt und durchgeführt hatte bzw. noch durchführen werde.

Zur Stellungnahme des BMJ, wonach der Vergleich zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft verzerrend und zum Nachteil der öffentlich Bediensteten sei, führte der RH aus, dass er mit dem Vergleich der Pensionsantrittsarten zwischen dem öffentlichen Dienst (Beamte) und der Privatwirtschaft im Jahr 2011 lediglich einen Teilaspekt der allgemeinen Rahmenbedingungen und des Umfelds von Pensionierungen im öffentlichen Dienst angesprochen hatte. Zudem würde der vom BMJ vorgeschlagene Vergleich der Pensionsantrittsalter im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft nichts daran ändern, dass das faktische Pensionsantrittsalter im BMJ mit knapp unter 60 Jahren im Zeitraum 2008 bis 2012 (TZ 10) unterhalb des Regelpensionsalters von 65 Jahren liegt.

Der RH anerkannte die bereits im BMASK gesetzten Maßnahmen im Rahmen des Projekts „Productive Ageing“.

Zur Stellungnahme des BKA führte der RH aus, dass es sich bei den genannten Bemühungen vorwiegend um legislative Maßnahmen handelte. Gezielte Maßnahmen und Anreize im Sinne der Empfehlung wären jedoch auch etwa in den Bereichen Arbeitsplatzbewertungen und Personalentwicklung möglich. Der RH wies auf die über den Bereich Logistik hinausgehende koordinierende Zuständigkeit des BKA für Arbeitsplatzbewertungen und Personalentwicklung hin und hielt an seiner Empfehlung fest.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Belegschaftsstruktur

8 Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über die Belegschaftsstruktur der überprüften Bundesministerien (BMI, BMJ, BMASK):

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Tabelle 5: Belegschaftsstruktur, Dezember 2012						
	BMI		BMJ		BMASK	
	in Köpfen	in %	in Köpfen	in %	in Köpfen	in %
Summe	32.718		12.902		2.673	
<i>davon</i>						
<i>Frauen</i>	6.929	21,2	6.886	53,4	1.556	58,2
<i>Männer</i>	25.789	78,8	6.016	46,6	1.117	41,8
Verwendung						
Akademiker	773	2,4	3.340	25,9	693	25,9
Maturant	1.570	4,8	1.683	13,0	1.468	54,9
Fachdienst ¹	10.643	32,5	4.150	32,2	318	11,9
Mittlerer Dienst ²	17.272	52,8	3.072	23,8	147	5,5
Hilfsdienst	2.338	7,1	236	1,8	8	0,3
sonstige Qualifikation	122	0,4	420	3,3	35	1,3
nicht zugeordnet	-	-	1	0,0	4	0,1
Status						
Beamte	27.648	84,5	7.601	58,9	1.904	71,2
Vertragsbedienstete	4.611	14,1	4.053	31,4	697	26,1
sonstige ³	459	1,4	1.248	9,7	72	2,7
Tätigkeit						
Verwaltungsdienst	4.330	13,2	5.684	44,1	2.593	97,0
Exekutivdienst	27.204	83,1	3.089	23,9	-	-
Richter/Staatsanwalt	-	-	2.503	19,4	-	-
Ausbildung	149	0,5	885	6,9	62	2,3
sonstige	1.035	3,2	741	5,7	18	0,7

¹ Zum Fachdienst zählen jene Bediensteten, die insbesondere den Verwendungsgruppen C, E2a, A3, v3 zugeordnet sind, z.B. Teamassistent, Sachbearbeiter im Strafvollzug.

² Zum Mittleren Dienst zählen jene Mitarbeiter, die insbesondere den Verwendungsgruppen D, E2b, A4, v4 zugeordnet sind, z.B. Schreibkräfte, Facharbeiter mit Lehrabschluss.

³ Rechtspraktikanten, Feriapraktikanten, in Ausbildung befindliche Bedienstete (z.B. „Polizeischüler“), freie Dienstnehmer etc.

Quellen: BRZ/BMF; RH

Das BMI hatte im Jahr 2012 mit 84,5 % den höchsten Anteil an Beamten (BMJ 58,9 %, BMASK 71,2 %). Dies war u.a. auf dienstrechtliche



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

Besonderheiten des Exekutivdienstes zurückzuführen (im Exekutivdienst können nur Beamte tätig sein). Der geringere Anteil an Beamten im BMJ im Vergleich zum BMASK beruhte auf der unterschiedlichen Altersstruktur (siehe TZ 9, Abbildung 4). Da die Belegschaft im BMJ deutlich jünger war als im BMASK, waren dort anteilig mehr Vertragsbedienstete und sonstige Beschäftigte tätig.⁸ Das BMI hatte im Jahr 2012 mit 21,2 % den vergleichsweise niedrigsten Frauenanteil, was mit dem hohen Anteil an Exekutivbediensteten (83,1 %; Frauenanteil 13,2 %) zusammenhing. In den beiden anderen Bundesministerien lag der Frauenanteil über 50 % (BMJ 53,4 %, BMASK 58,2 %).

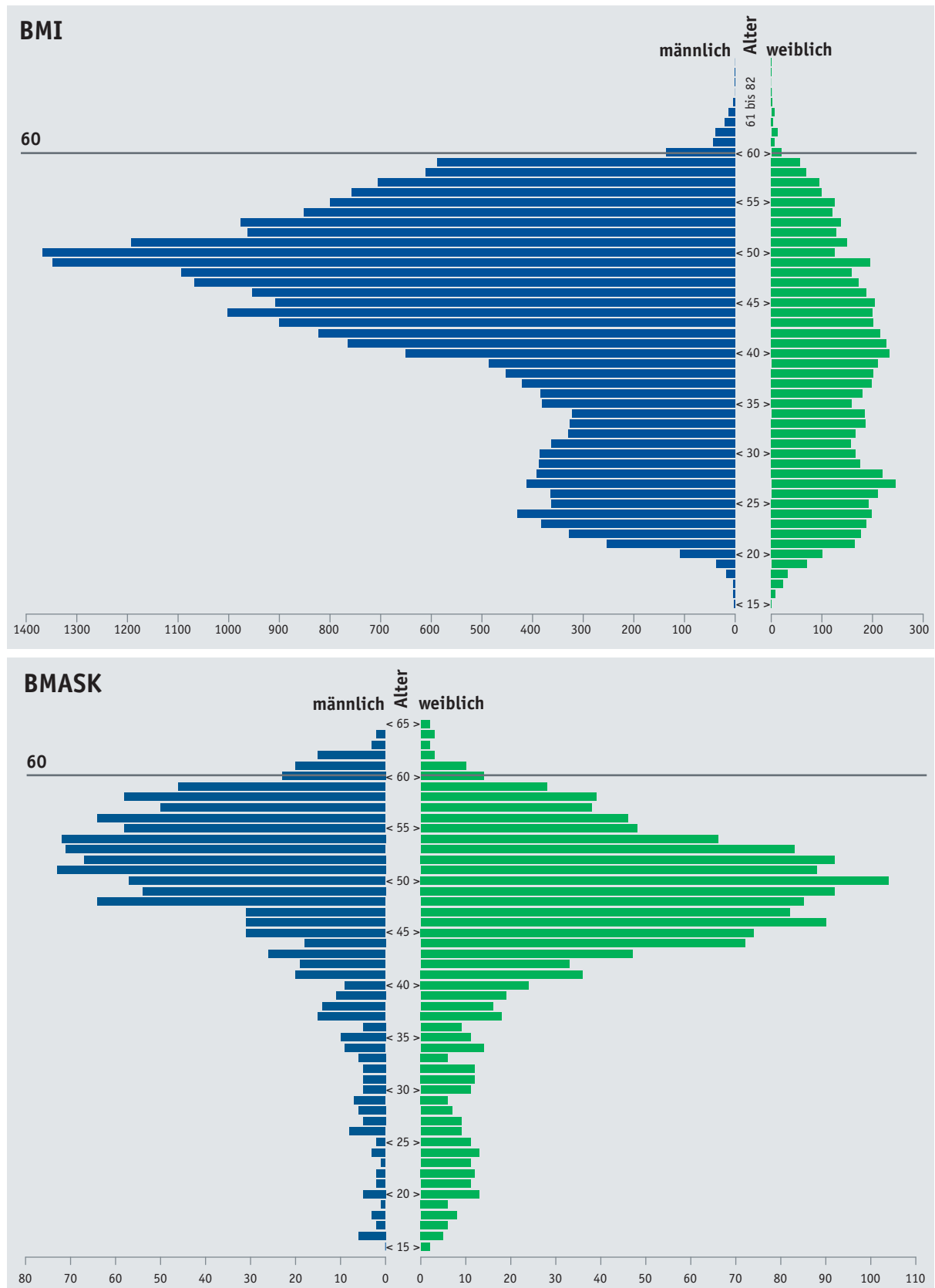
Der Akademikeranteil lag im Jahr 2012 im BMJ und im BMASK bei 25,9 %; im BMI bei 2,4 %. Hingegen war der Anteil an Bediensteten des Mittleren Dienstes im BMI mit 52,8 % vergleichsweise am höchsten.

9.1 Die Altersstruktur der Bediensteten in den drei überprüften Bundesministerien zeigt folgende Abbildung:

⁸ Jüngere Mitarbeiter wurden wegen des Pragmatisierungsstops nicht mehr pragmatisiert. Dies wurde auch nicht dadurch ausgeglichen, dass Richter, Staatsanwälte etc. den Beamtenanteil erhöhen.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Abbildung 4: Altersstruktur in BMI, BMJ und BMASK nach Geschlecht, Anzahl in Köpfen, Dezember 2012 (Alterspyramiden)

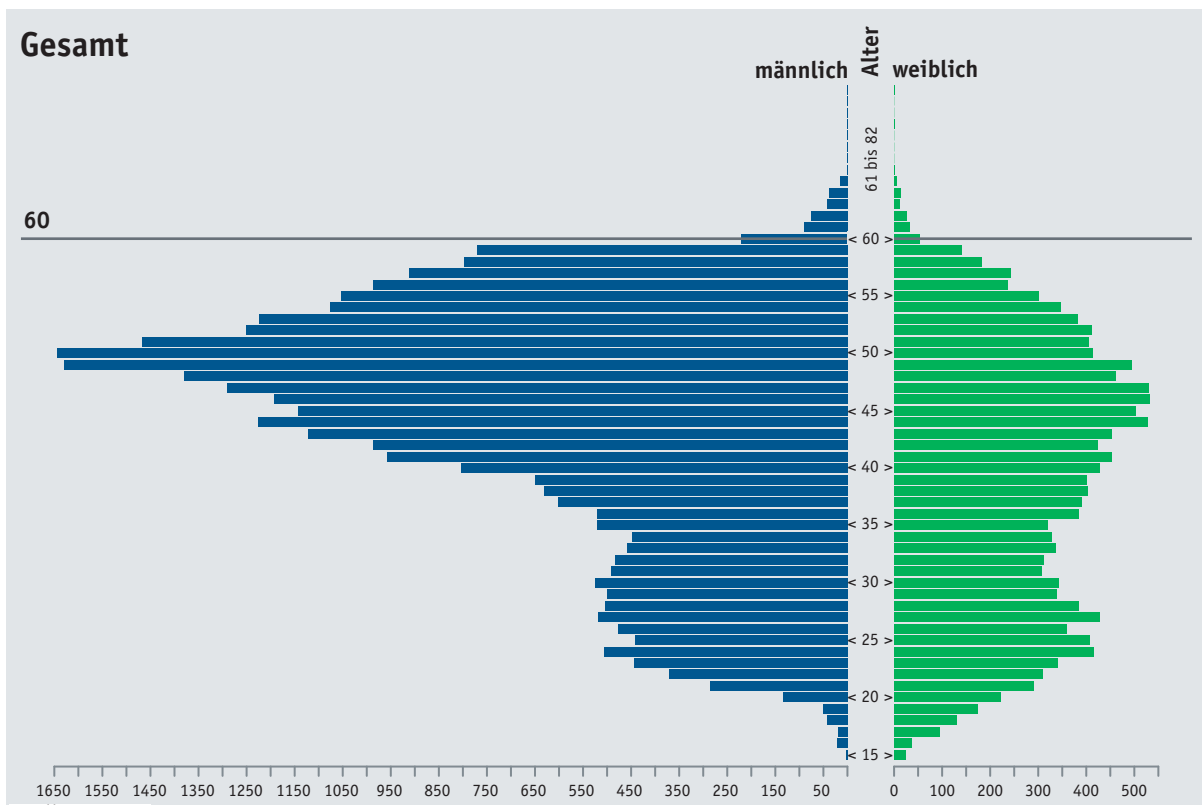
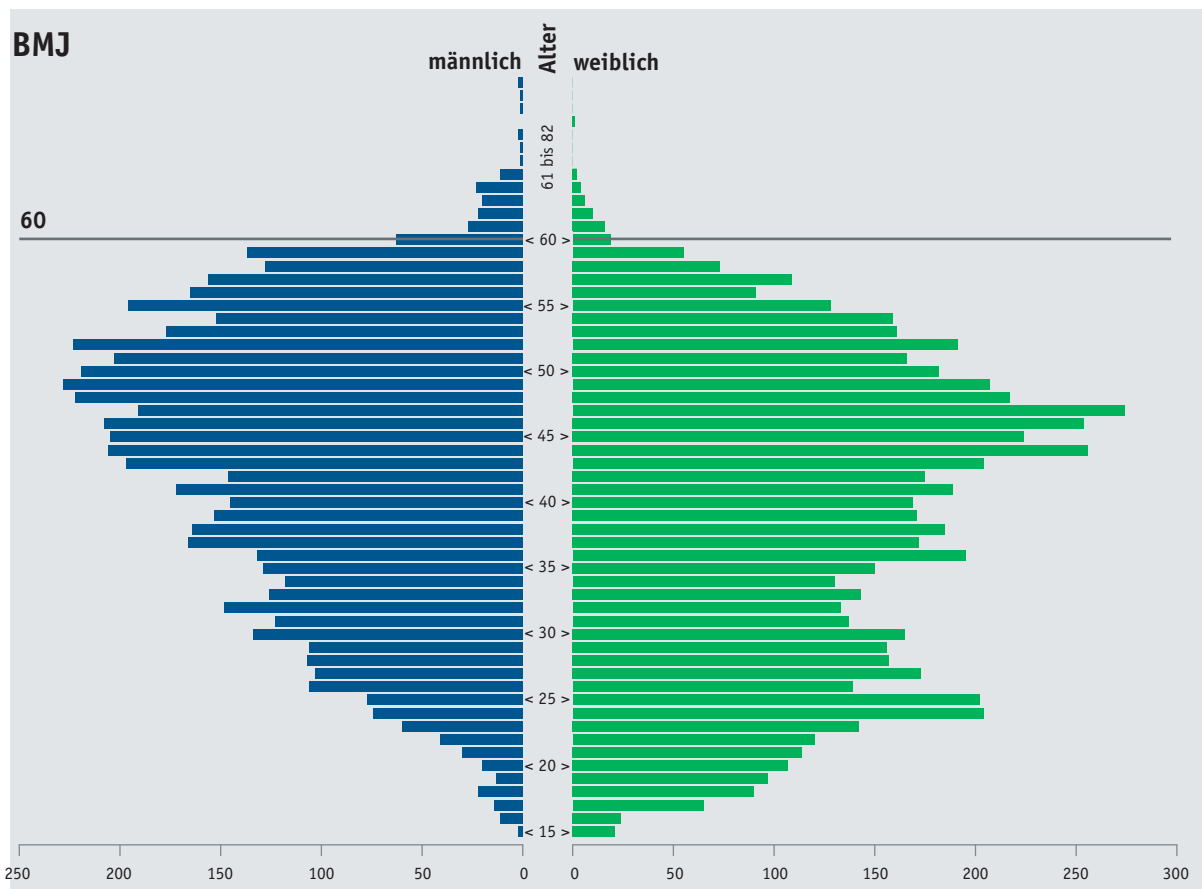




BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts



Quelle: RH

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Die drei überprüften Bundesministerien wiesen ein relativ hohes Medianalter der Bediensteten auf. Im BMASK war die Altersstruktur im Vergleich am wenigsten ausgewogen. Im Dezember 2012 waren dort 50 % der Bediensteten über 50 Jahre. Im BMI war das Medianalter der Bediensteten zwar niedriger (rd. 45 Jahre), dies war jedoch in erster Linie auf die deutlich jüngeren weiblichen Bediensteten zurückzuführen und traf auf die zahlreicheren männlichen Bediensteten nur eingeschränkt zu. Im BMJ waren die durchschnittlich jüngsten Bediensteten tätig und die Struktur war – sowohl betreffend Alter als auch Frauenanteil – am ausgewogensten. Für alle überprüften Bundesministerien zeigte sich, dass die Anzahl der Bediensteten eines Jahrgangs in dem Jahr deutlich zurückging, in dem dieser Jahrgang das 60. Lebensjahr erreichte. Dieser Befund traf am ausgeprägtesten auf das BMI und leicht abgeschwächt auch auf die beiden anderen Bundesministerien zu.

9.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass es keinem der drei überprüften Bundesministerien ausreichend gelungen war, Bedienstete über das Mindestpensionsantrittsalter hinaus (ab dem 60. Lebensjahr) in Beschäftigung zu halten. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seine Empfehlungen in TZ 19 bis 27.

(2) Weiters hielt der RH fest, dass aufgrund der Altersstruktur insbesondere im BMASK und im BMI mittelfristig mit starken Abgängen zu rechnen sein wird, solange die Bediensteten ab Vollendung des 60. Lebensjahres den vorzeitigen Ruhestand weiterhin im derzeitigen Umfang in Anspruch nehmen.

Der RH empfahl dem BMASK und dem BMI, eine möglichst ausgeglichene Altersstruktur anzustreben, indem insbesondere für Bedienstete, die älter als 60 Jahre sind, nicht-monetäre Anreize für eine Verlängerung der Erwerbstätigkeit gesetzt werden (siehe TZ 5 und 34), um das Wissen und die Erfahrungen dieser Mitarbeiter zu erhalten. Ohne entsprechende Gegenmaßnahmen könnte im Falle eines nahezu gleichzeitigen Abgangs einer großen Anzahl von Bediensteten die Aufgabenerfüllung gefährdet sein (wie insbesondere im BMASK spätestens ab dem Jahr 2022, aber auch im BMI spätestens ab dem Jahr 2025).

Dem BMJ empfahl der RH, die günstige Altersverteilung insbesondere durch Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit zu erhalten.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMI diene neben anderen Maßnahmen das weiterentwickelte Mitarbeitergespräch in Form eines Leistungs- und Entwicklungsdialogs sowohl der Motivationsförderung als auch dem Aufzeigen neuer beruflicher Perspektiven und der persönlichen Weiterentwicklung.*



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

Das BMI verwies weiters darauf, dass für die Generation 50+ vermehrt berufliche Perspektiven angeboten würden. So bestünden laufende Überlegungen zur Einrichtung von eigens für diese Generation vorgesehenen Arbeitsplätzen sowie zu altersgerechten Fach- und Führungskarrieren der Mitarbeiter. Die Ressourcen an Erfahrung, Wissen und sozialer Kompetenz dieser Mitarbeiter müssten genutzt werden. Aufgrund der zu erwartenden massiven Pensionsabgänge in den nächsten Jahren sei es von hoher Bedeutung, konkrete Maßnahmen zur Sicherung und Weitergabe des relevanten Wissens zu setzen.

Zur Sicherung der Ressource Wissen verwies das BMI auf das seit dem Jahr 2012 bestehende Büro für Qualitäts- und Wissensmanagement, die Entwicklung einer Wissensstrategie und die Definition konkreter Wissensziele für das gesamte Ressort. Die Wissensziele sollten darlegen, ob und in welchem Umfang und nach welchen formalen Regeln Wissensmanagement im BMI betrieben werden solle. Im Mittelpunkt der strategischen Maßnahmen stehe die langfristige Ausrichtung der Organisation auf den Umgang mit Wissen. Sie würde somit den künftigen Kompetenzbedarf des BMI beschreiben. Operative Wissensziele sollten die normativen und strategischen Vorgaben in konkrete Teilziele übersetzen, die Infrastruktur des Wissensmanagements optimieren und die Angemessenheit der Interventionen sichern. Eine Wissensdatenbank sei bereits im Intranet realisiert.

Zur Empfehlung, die günstige Altersverteilung insbesondere durch Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit zu erhalten, führte das BMJ aus, dass das umfangreiche Fortbildungsprogramm für Beamte, Vertragsbedienstete, Richter und Staatsanwälte einen wichtigen Beitrag zu einem längeren Verbleib der Bediensteten im Erwerbsleben leiste. Im Rahmen der Planungen würde auch auf die Bedürfnisse der bereits länger im Dienst stehenden Bediensteten eingegangen. Ein Projekt zur betrieblichen Gesundheitsförderung im Justizressort sei angedacht. Zahlreiche Seminare mit allgemeiner Zielgruppe (z.B. „Beruf und Familie – verschiedene Welten voneinander Lernen“ oder „Selbstcoaching – keine Chance dem Burnout“) seien auch an ältere Bedienstete gerichtet oder würden von älteren Bediensteten verstärkt besucht. Spezifische Weiterbildungen für langjährige Richter und Staatsanwälte, wie etwa „50plus-Fit für die Zukunft“ oder „Arbeitsbewältigung und Arbeitszufriedenheit ab 50“, hätten in den Jahren 2014 und 2015 stattgefunden bzw. würden noch stattfinden.

Das BMASK verwies in der Stellungnahme auf seine Bestrebungen, eine ausgeglichene Altersstruktur zu erreichen. Die Empfehlung des RH, die-

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

ses Ziel durch eine Verlängerung der Erwerbstätigkeit für Bedienstete, die älter als 60 Jahre sind, zu verfolgen, sei für das BMASK angesichts des hohen Durchschnittsalters der Belegschaft logisch nicht nachvollziehbar. Trotz dieses realen Zielkonflikts (ausgeglichene Altersstruktur versus Verlängerung der Erwerbstätigkeit) sei das BMASK bestrebt, ausgewogene Maßnahmen zu setzen, um hinsichtlich beider Ziele mittelfristig Verbesserungen zu erreichen.

- 9.4** Zur Stellungnahme des BMASK stellte der RH klar, dass die besondere Altersstruktur im BMASK zwar berücksichtigt werden muss, die Sicherung einer ausgeglichenen Altersstruktur jedoch eine zukünftige Ausrichtung beschreibt. In Anbetracht des hohen Anteils an über 50-jährigen Mitarbeitern könnte eine Erhöhung des tatsächlichen Pensionsantrittsalters helfen, die mittelfristig bevorstehenden Veränderungen in der Personalstruktur besser zu bewerkstelligen.

Pensionierungsdaten im Vergleich der Bundesministerien

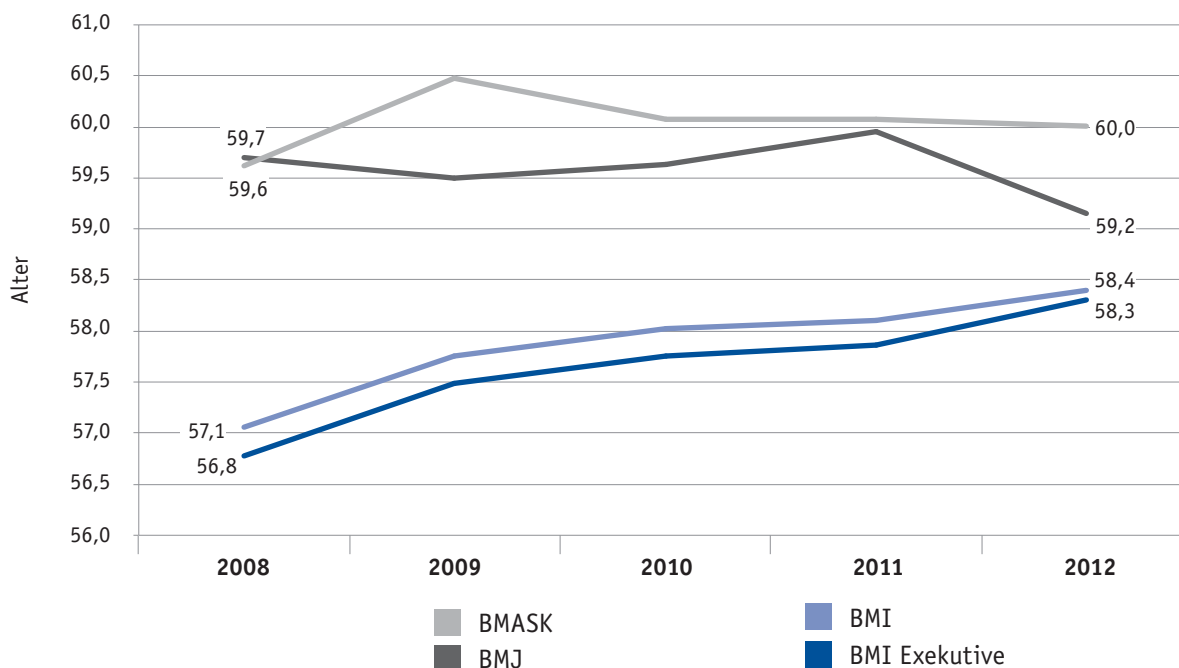
- 10.1** (1) In den drei überprüften Bundesministerien betrug der Personalstand zum 31. Dezember 2012 insgesamt 48.293 Personen, davon waren 37.153 als Beamte und 9.361 als Vertragsbedienstete tätig, der Rest entfiel auf die Gruppe „Sonstige Bedienstete“.

Der RH wertete SAP-Bestandsdaten von den 63.100 Personen aus, die in den Jahren 2008 bis 2012 im SAP-Datensatz enthalten waren.⁹ Die darin insgesamt 17.856 Austritte setzten sich wie folgt zusammen: 4.447 Beamte traten in den Ruhestand, der Rest betraf insbesondere Vertragsbedienstete, die in Pension gingen, und darüber hinaus jene Personen, deren Vertrag endete (z.B. Gerichtsjahr) oder die den Arbeitsplatz wechselten.

Im Vergleich stellte sich das durchschnittliche Pensionsantrittsalter aller Bediensteten (d.h. Beamte, Vertragsbedienstete und sonstige Bedienstete) wie folgt dar:

⁹ Ein Bediensteter konnte zweimal im SAP aufscheinen, wenn er z.B. in einem Jahr vom Vertragsbediensteten- in den Beamtenstatus wechselt.

Abbildung 5: Durchschnittliches Pensionsantrittsalter 2008 bis 2012 im Vergleich der Bundesministerien



Quelle: RH

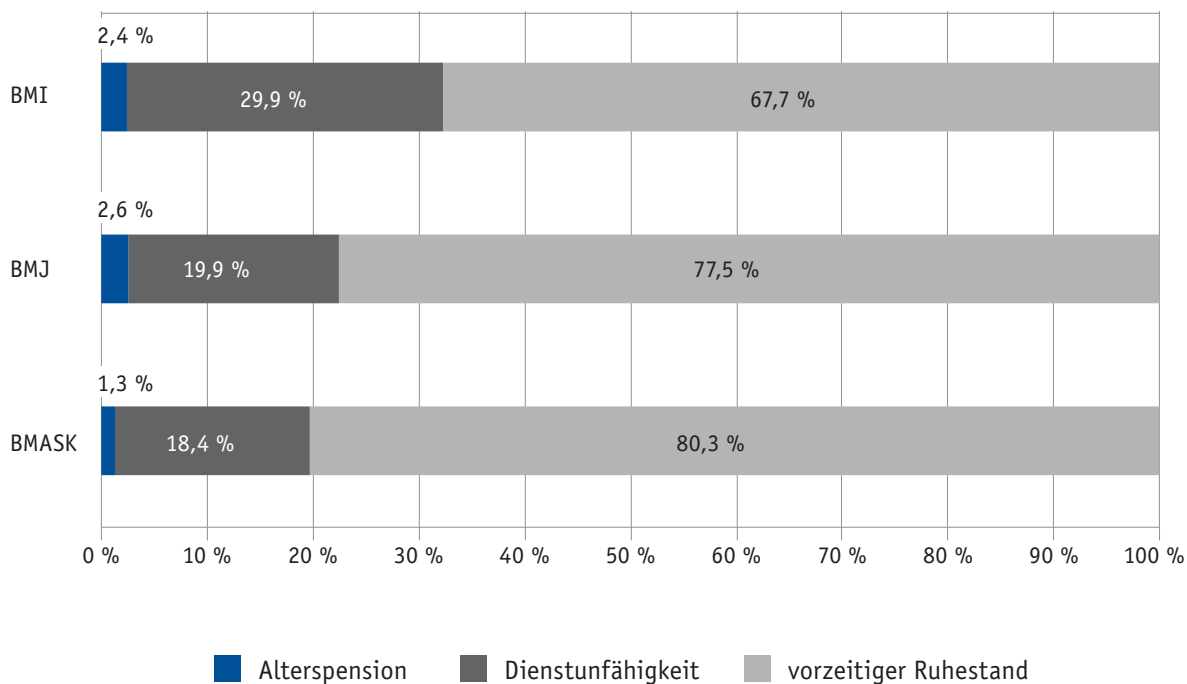
Das höchste Pensionsantrittsalter wies im Zeitraum 2008 bis 2012 bei gleichbleibender Tendenz das BMASK mit rd. 60 Jahren auf, gefolgt vom BMJ mit einem tendenziell sinkenden Pensionsantrittsalter von 59,6 Jahren (2008) auf 59,2 Jahre (2012) und dem BMI.

Im BMI lag das Pensionsantrittsalter der Exekutivbediensteten unterhalb jenem der Verwaltungsbediensteten. Bei beiden Beschäftigtengruppen des BMI wies das Pensionsantrittsalter jedoch – ausgehend von einem gegenüber BMASK und BMJ niedrigen Niveau – eine steigende Tendenz auf (von 56,8 Jahren (2008) auf 58,3 Jahre (2012) bei den Exekutivbediensteten und von 57,1 Jahren (2008) auf 58,4 Jahre (2012) bei allen Bediensteten).

(2) Bei den Beamten im Verwaltungsdienst verteilten sich die Rechtstitel für die Ruhestandsversetzungen in den drei Bundesministerien wie folgt:

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Abbildung 6: Beamte im Verwaltungsdienst, Ruhestandsversetzungen nach Rechtstiteln im Vergleich der Bundesministerien, 2010 bis 2012



Quelle: RH

In allen drei Bundesministerien verzeichnete bei den Beamten im Verwaltungsdienst der vorzeitige Ruhestand für Langzeitversicherte den höchsten Anteil (67,7 % bis 80,3 %). Das BMI wies mit 29,9 % vergleichsweise den höchsten Anteil an Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit auf. Die Alterspension (Übertritt in den Ruhestand im gesetzlichen Pensionsantrittsalter von 65 Jahren) machte in allen drei Bundesministerien einen geringen Anteil aus, wobei dieser im BMJ mit 2,6 % vergleichsweise am höchsten war. Dies bestätigte sich auch durch die folgende Abbildung über die Aufteilung der Ruhestandsversetzungen nach Rechtstiteln und ausgewählten Mitarbeiterkreisen:

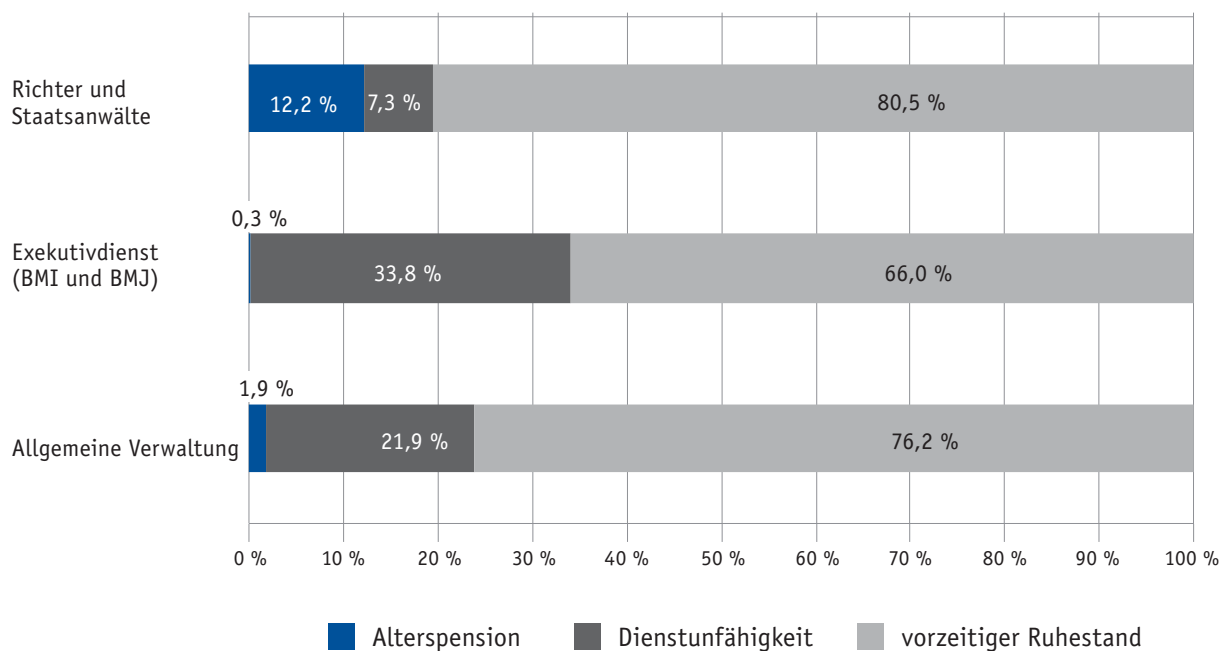


BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

Abbildung 7: Rechtstitel von Ruhestandsversetzungen nach ausgewählten Mitarbeiterkreisen, 2010 bis 2012



Rundungsdifferenzen möglich

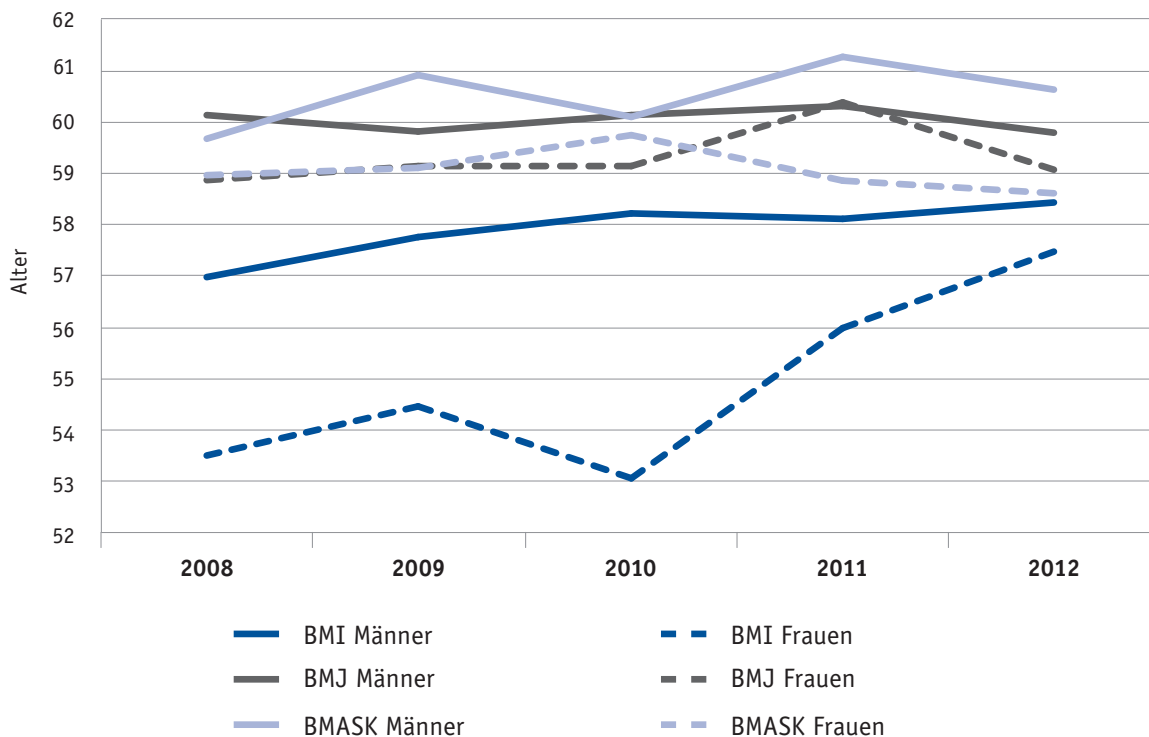
Quelle: RH

Richter und Staatsanwälte hatten mit 12,2 % einen vergleichsweise hohen Anteil an Alterspensionen. Im Exekutivdienst kam die Alterspensionierung mit 0,3 % nur in äußerst geringem Ausmaß vor.

(3) Bezogen auf alle Bediensteten (Beamte, Vertragsbedienstete und sonstige Bedienstete) stellte sich das Pensionsantrittsalter von Frauen und Männern im Vergleich wie folgt dar:

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Abbildung 8: Pensionsantrittsalter Frauen und Männer im Vergleich der Bundesministerien, 2008 bis 2012



Quelle: RH

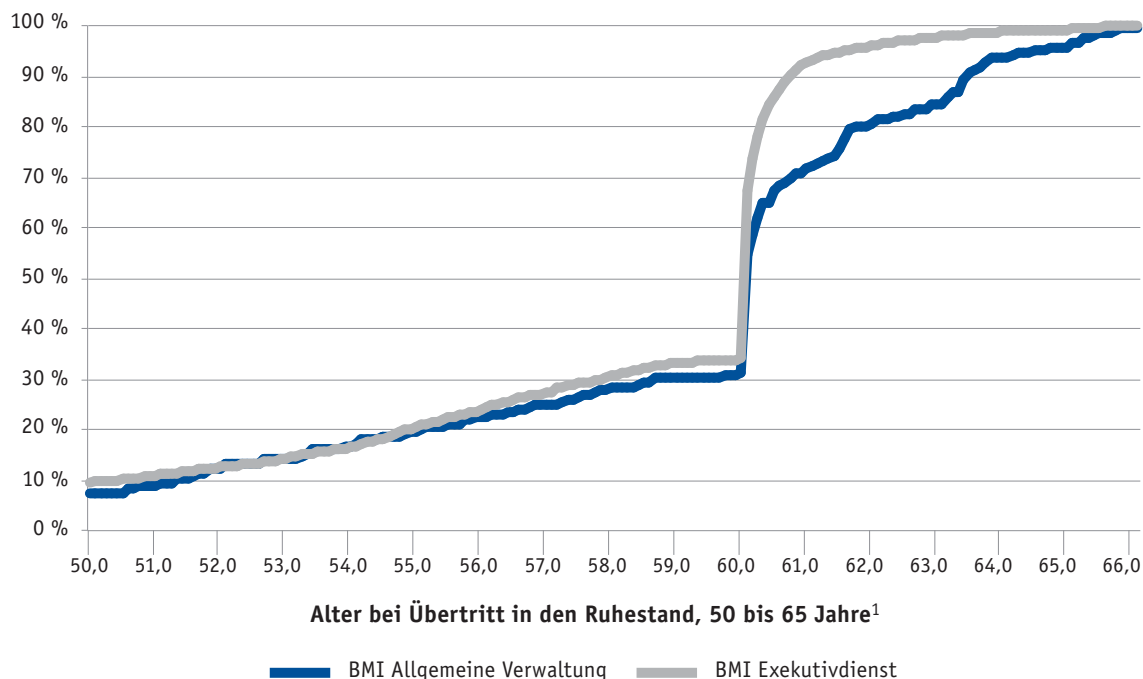
In allen drei Bundesministerien traten die weiblichen Bediensteten früher in den Ruhestand als die männlichen, und zwar durchschnittlich um 0,64 Jahre bezogen auf die Jahre 2008 bis 2012. Im BMI betrug die Differenz zwischen Männern und Frauen im Durchschnitt drei Jahre. Das BMASK wies im Jahr 2012 mit einem Wert von rund zwei Jahren die vergleichsweise höchste Differenz zwischen Männern und Frauen auf.

(4) Die Altersverteilung bei Übertritt in den Ruhestand zwischen dem 55. und dem 65. Lebensjahr¹⁰ stellte sich für die überprüften Bundesministerien im Prüfzeitraum 2008 bis 2012 wie folgt dar (die Abbildungen weisen dabei jenen Prozentsatz der Ruhestandsversetzungen aus, der bis zu einem gewissen Antrittsalter erfolgte):

¹⁰ Bei den vorliegenden Auswertungen umfasst der Begriff „vorzeitiger Ruhestand“ nach dem Verständnis des RH alle Ruhestandsversetzungen vor der Vollendung des 65. Lebensjahres, die nicht wegen Dienstunfähigkeit erfolgten.

a) BMI

Abbildung 9: Altersverteilung bei Übertritt in den Ruhestand nach Mitarbeiterkreisen im BMI



¹ Beamte treten gemäß § 13 BDG mit Ablauf des 65. Jahres nach dem Jahr ihrer Geburt in den Ruhestand über.

Quelle: RH

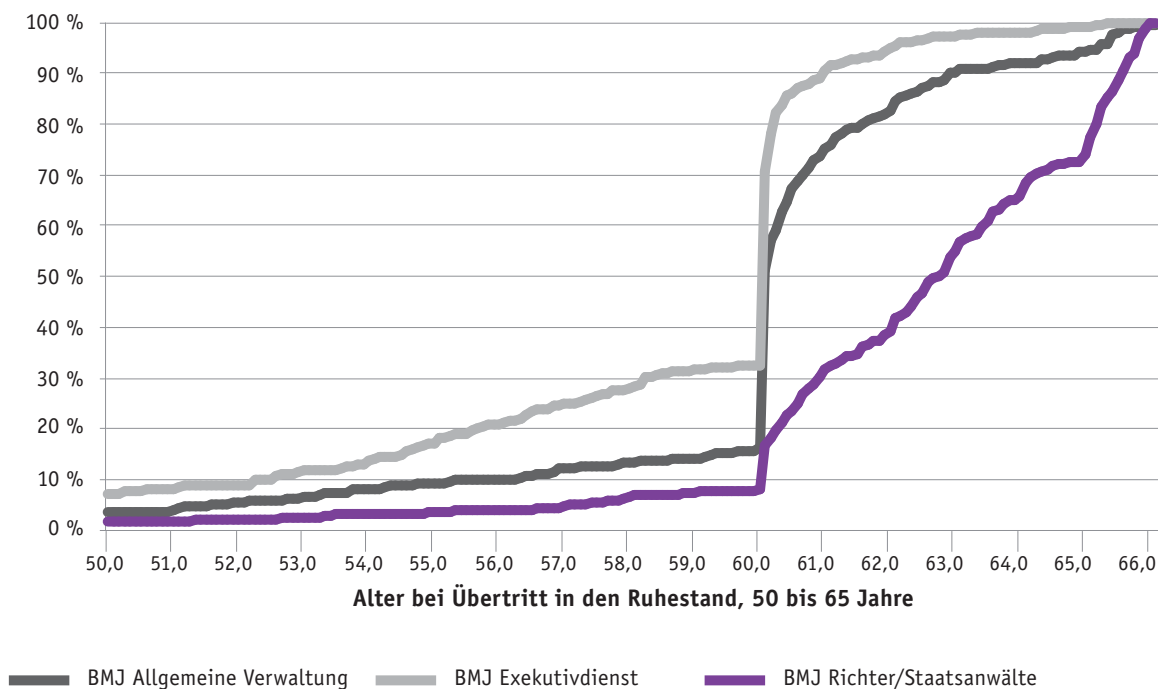
Rund ein Drittel (34,2 %) der Ruhestandsversetzungen im BMI erfolgte bis zum Alter von 60 Jahren. Mit dem monatsgenauen Erreichen des 60. Lebensjahres stieg dieser Anteil auf rund zwei Drittel (67,3 %) an. Dies bedeutet, dass 33,1 % der Exekutivbediensteten im BMI mit exakt 60 Jahren in den Ruhestand übertraten. Im Alter von bis zu 61 Jahren waren 91,3 % der Ruhestandsübertritte von Exekutivbediensteten des BMI erfolgt.

Bei den Verwaltungsbediensteten des BMI zeigte sich – obschon weniger ausgeprägt – die gleiche Systematik des frühestmöglichen Zeitpunkts des Übertritts in den Ruhestand.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

b) BMJ

Abbildung 10: Altersverteilung bei Übertritt in den Ruhestand nach Mitarbeiterkreisen im BMJ

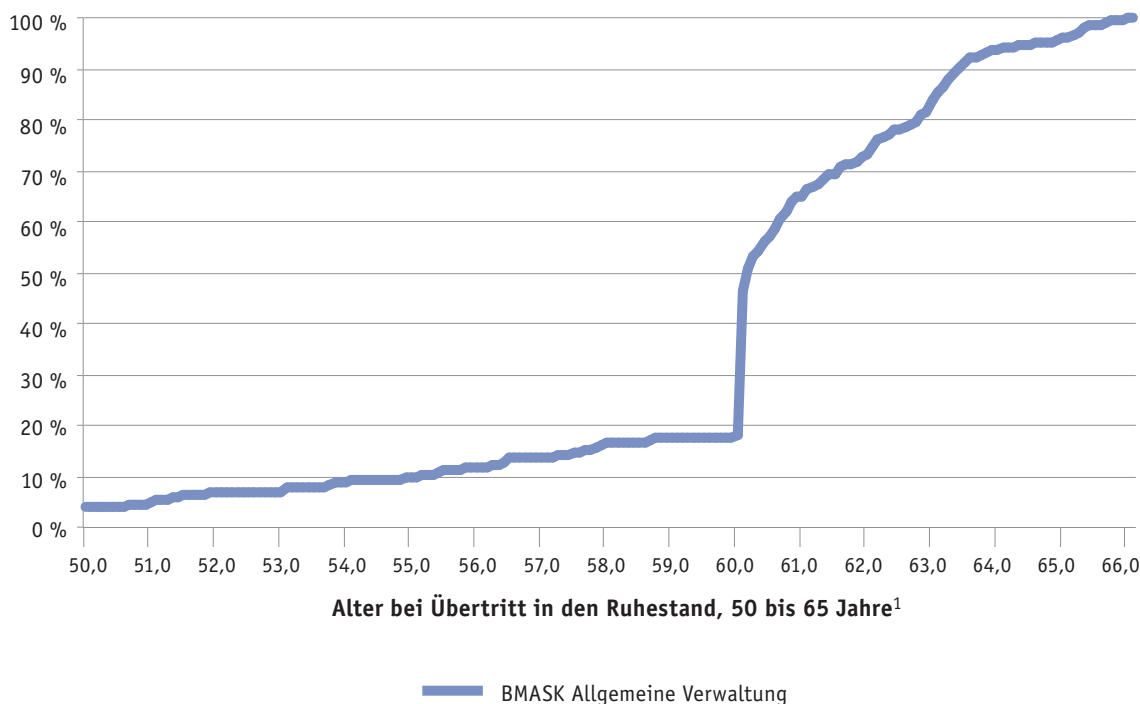


Quelle: RH

Ähnlich wie im BMI erfolgten im BMJ in allen Mitarbeiterkreisen die meisten Ruhestandsversetzungen im Alter von monatsgenau 60 Jahren. Auch hier war der Exekutivdienst Spitzenreiter mit 38 %, der Wert für die allgemeine Verwaltung lag bei 35,1 %. Bei den Richtern und Staatsanwälten trat dieses Verhalten deutlich abgeschwächt auf: 8,7 % traten mit exakt 60 Jahren in den Ruhestand über. 22,6 % der Ruhestandsübertritte von Richtern und Staatsanwälten erfolgten im Alter von über 65 Jahren¹¹, bei den Verwaltungs- und Exekutivbediensteten des BMJ traf dies auf 5,2 % bzw. 1,1 % zu.

¹¹ Da Richter im Laufe des Jahres, in dem sie das 65. Lebensjahr vollenden, in den Ruhestand übertreten mussten, konnten sie bei einem Geburtstag zu Beginn des Jahres zum Zeitpunkt des Übertritts in den Ruhestand auch älter als 65 Jahre sein.

c) BMASK

Abbildung 11: Altersverteilung bei Übertritt in den Ruhestand nach Mitarbeiterkreisen im
BMASK

¹ Beamte treten gemäß § 13 BDG mit Ablauf des 65. Jahres nach dem Jahr ihrer Geburt in den Ruhestand über.

Quelle: RH

Auch im BMASK erfolgten die meisten Ruhestandsversetzungen mit 60 Jahren (28,1 % der Fälle).

10.2 (1) Der RH hielt fest, dass auch im Verwaltungsdienst der Anteil des vorzeitigen Ruhestandes bei Beamten in allen drei Bundesministerien vergleichsweise am höchsten war. Der RH unterstrich mit diesen Auswertungen seine Feststellung, dass die meisten Bediensteten zum frühestmöglichen Zeitpunkt in den Ruhestand traten und wies kritisch darauf hin, dass in den drei überprüften Bundesministerien nur ein geringer Anteil der pensionierten Bediensteten das gesetzliche Pensionsantrittsalter erreichte.

Er empfahl daher dem BMI, dem BMJ und dem BMASK, die Arbeitskraft und die Erfahrungen der Bediensteten zwischen 60 Jahren und dem Regelpensionsalter von 65 Jahren verstärkt zu nutzen, um deren Motivation zu erhalten und damit den Anteil an Pensionierungen im Regelpensionsalter zu erhöhen.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

(2) Zudem wies der RH insbesondere darauf hin, dass der Anteil an Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit bei den Bediensteten des BMI auch im Bereich der Allgemeinen Verwaltung mit knapp 30 % vergleichsweise hoch war.

Er empfahl dem BMI, die Gründe dafür näher zu analysieren und entsprechende Maßnahmen zu entwickeln (siehe TZ 21, 23, 25, 27, 29).

(3) Im Hinblick darauf, dass das Pensionsantrittsalter der weiblichen Bediensteten im BMI im Prüfungszeitraum durchschnittlich um drei Jahre und im BMASK im Jahr 2012 rund zwei Jahre unter dem der Männer lag, empfahl der RH dem BMI und dem BMASK, entsprechende Analysen in der Zielgruppe der Frauen durchzuführen und gemeinsam mit den Betroffenen Anreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben zu entwickeln.

10.3 *Das BMI verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass für die Generation 50+ vermehrt berufliche Perspektiven angeboten würden. Die Ressourcen an Erfahrung, Wissen und sozialer Kompetenz dieser Mitarbeiter müssten genutzt werden. Aufgrund der zu erwartenden massiven Pensionsabgänge in den nächsten Jahren sei es von hoher Bedeutung, konkrete Maßnahmen zur Sicherung und Weitergabe des relevanten Wissens zu setzen. Weiters kündigte das BMI an, dass beabsichtigt sei, im Rahmen sämtlicher Maßnahmen auch genderspezifische Unterschiede zu erheben und deren Ursachen zu erforschen.*

Zur Empfehlung, die Gründe für den vergleichsweise hohen Anteil an Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit auch im Bereich der Allgemeinen Verwaltung des BMI näher zu analysieren und entsprechende Maßnahmen zu entwickeln, sagte das BMI eine Berücksichtigung bei zukünftigen Überlegungen zur Personalentwicklung zu.

Das BMJ wies, wie bereits in seiner Stellungnahme zu TZ 7 und 9 erwähnt, darauf hin, dass das umfangreiche Fortbildungsprogramm für Beamte, Vertragsbedienstete, Richter und Staatsanwälte einen wichtigen Beitrag zu einem längeren Verbleib der Bediensteten im Erwerbsleben leistete. Weiters führte das BMJ aus, dass seit längerem Listen von Interessenten für Auslands- und Experteneinsätze geführt würden, die sich gezielt auch an ältere Mitarbeiter mit entsprechender Berufserfahrung in Justizverwaltung und -management richteten.

Das BMASK führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Ergebnisse der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes im Jahr 2011 gezeigt hätten, dass die Motivation im BMASK in allen Altersgruppen über dem Bundesdurchschnitt von 66,5 % liege. Die höchste Motivation sei in der



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

Altersgruppe der 46- bis 55-Jährigen gegeben (70,1 %). Um die Motivation auch bei Mitarbeitern, die das 60. Lebensjahr vollendet haben, zu erhalten, bestehe im BMASK grundsätzlich die Möglichkeit, Telearbeit in Anspruch zu nehmen. Im übrigen wies das BMASK auf diverse Maßnahmen im Rahmen des Projekts „Productive Ageing“ hin, die auf die Angleichung des faktischen Pensionsantrittsalters an das Regelpensionsalter von 65 Jahren hingewirkt hätten.

Zum niedrigeren Pensionsantrittsalter von Frauen bemerkte das BMASK, dass die dem Prüfungsergebnis des RH zugrundeliegenden Auswertungen auch weibliche Vertragsbedienstete erfasst hätten und für diese das Regelpensionsalter gemäß ASVG/APG bei 60 Jahren liege.

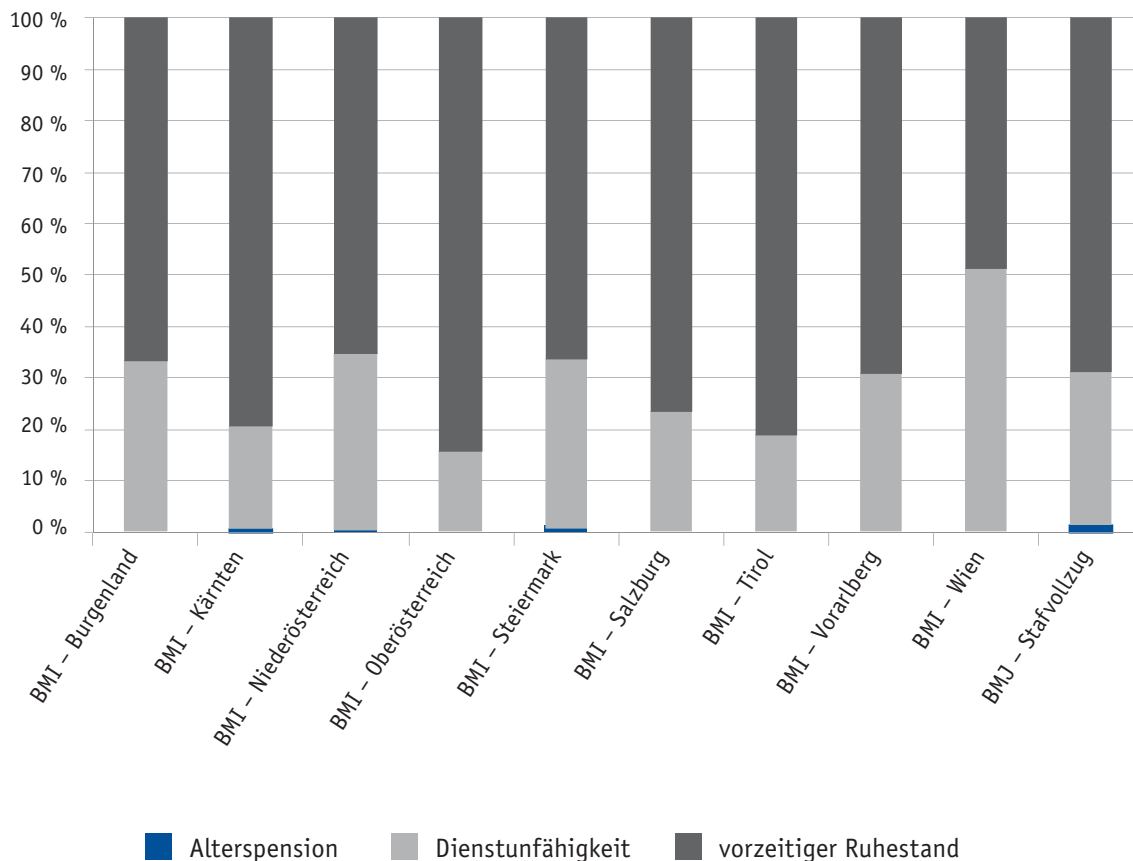
10.4 Zur Stellungnahme des BMASK betreffend das niedrigere Pensionsantrittsalter von Frauen führte der RH aus, dass Auswertungen der Personaldaten des BMASK durch den RH ergaben, dass im Prüfungszeitraum der Altersunterschied zwischen weiblichen Beamten mit durchschnittlich 59 Jahren und weiblichen Vertragsbediensteten mit durchschnittlich 59,8 Jahren zum Zeitpunkt der Pensionierung zu gering war, um die Argumentation des BMASK zu stützen. Zudem lag das durchschnittliche Pensionsantrittsalter der weiblichen Vertragsbediensteten sogar höher als das der weiblichen Beamten. Der RH hielt seine Empfehlung daher auch für das BMASK aufrecht.

Vergleiche zwischen
der Exekutive im BMI
und im BMJ

11.1 Die Anteile an Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit im Exekutivdienst des BMI (Sicherheitsexekutive) stellte sich im Bundesländervergleich sowie im Vergleich mit der Exekutive des BMJ (Strafvollzugsexekutive) wie folgt dar:

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Abbildung 12: Arten der Ruhestandsversetzungen der Exekutivbediensteten 2010 bis 2012; Bundesländervergleich (BMI) sowie Vergleich BMI und BMJ



Quelle: RH

Der Großteil der Ruhestandsversetzungen erfolgte in Form des vorzeitigen Ruhestandes für Langzeitversicherte. In den Jahren 2010 bis 2012 gab es lediglich im BMJ (Strafvollzugsexekutive) drei Ruhestandsversetzungen aufgrund Erreichens des gesetzlichen Pensionsantrittsalters. Ein Vergleich des Anteils an Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit zwischen den BMI-Exekutivbediensteten in den Bundesländern zeigte, dass in Oberösterreich dieser Anteil mit 19,3 % weit unter dem österreichweiten Durchschnitt von 33,2 % lag; in Wien lag dieser Anteil bei knapp 50 %. In der Exekutive des Strafvollzugs (BMJ) lag der Anteil mit 29,8 % etwas unter dem Österreichschnitt der Sicherheitsexekutive.

Ein Vergleich der Durchschnittsalter bei Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit und bei vorzeitigem Ruhestand bei Exekutivbediensteten des BMI und des BMJ zeigt folgendes Bild:



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

Tabelle 6: Durchschnittsalter bei Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit und vorzeitigem Ruhestands im Vergleich BMI und BMJ sowie Bundesländervergleich (2010 bis 2012)

	Dienstunfähigkeit	vorzeitiger Ruhestand	gesamt
	in Lebensjahren		
Burgenland	51,9	60,2	57,4
Kärnten	55,0	60,5	59,5
Niederösterreich	53,2	60,4	57,9
Oberösterreich	53,9	60,3	59,0
Steiermark	53,2	60,7	58,2
Salzburg	52,6	60,4	58,5
Tirol	54,1	60,5	58,9
Vorarlberg	50,5	60,3	56,7
Wien	51,4	60,3	55,9
Durchschnitt aller Exekutivbediensteten (BMI)	52,6	60,4	58,0
Strafvollzug (BMJ)	53,5	60,4	58,4
Durchschnitt aller Exekutivbediensteten (BMI und BMJ)	52,7	60,4	58,0

Quellen: BMI; BMJ

Während das Durchschnittsalter bei einer vorzeitigen Ruhestandsversetzung für Langzeitversicherte sowohl in der Sicherheitsexekutive als auch in der Strafvollzugsexekutive bundesweit einheitlich knapp über 60 Jahren lag, schwankte das Durchschnittsalter bei Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit zwischen 50,5 Jahren in Vorarlberg und 55,0 Jahren in Kärnten. Wien lag mit 51,4 Jahren gemeinsam mit dem Burgenland mit 51,9 Jahren im unteren Bereich. Die Strafvollzugsexekutive lag mit einem Durchschnittsalter von 53,5 Jahren leicht über dem österreichischen Gesamtdurchschnitt (BMI und BMJ) von 52,7 Jahren.

11.2 (1) Der RH stellte fest, dass der Anteil an Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit in der Exekutive von BMI und BMJ mit 33 % rund ein Drittel aller Ruhestandsversetzungen ausmachte. Dies senkte

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

auch das Gesamtantrittsalter auf durchschnittlich 58 Jahre und wirkte sich in hohem Maß negativ auf die Dauer der Erwerbstätigkeit aus.

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass der Altersunterschied bei der Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit zwischen Vorarlberg mit 50,5 Jahren und Kärnten mit 55 Jahren 4,5 Jahre betrug. Auch Wien lag mit 51,4 Jahren am unteren Ende der Skala. Diese erheblichen Unterschiede ließen sich nach Ansicht der RH nicht ausschließlich mit einer erhöhten Arbeitsbelastung oder mit der unterschiedlichen Altersstruktur begründen.

Der RH empfahl dem BMI, die Unterschiede zwischen den Bundesländern genauer zu analysieren und gute Praktiken in einzelnen Bundesländern den anderen zur Verfügung zu stellen, um ein gegenseitiges Lernen zu ermöglichen.

11.3 *Das BMI nahm die Anregung auf und sagte zu, sie in den zukünftigen Überlegungen zur Personalentwicklung und zum Generationenmanagement zu berücksichtigen.*

Stichproben

Überblick

12 (1) Wie in TZ 1 ausgeführt, zog der RH zur Überprüfung möglicher Unterschiede der Pensionierungsverfahren des BMI, des BMJ und des BMASK repräsentative Zufallsstichproben über die Jahre 2008 bis 2012. Sie umfassten 86 Fälle. Da sich die Fälle eines vorzeitigen Ruhestandes für Langzeitversicherte als weitestgehend gleichartig erwiesen¹², erweiterte der RH zur Konzentration auf die Dienstunfähigkeitspension die Stichprobe um 46 zusätzliche Fälle. Von den insgesamt 132 Fällen betrafen 53 das BMI, 42 das BMJ und 37 das BMASK.

(2) Zur Analyse bundesländerspezifischer Unterschiede im Bereich des BMI zog der RH eine zweite Zufallsstichprobe im Umfang von 148 Fällen in der Landespolizeidirektion (LPD) mit dem höchsten Pensionsantrittsalter (Oberösterreich) und in jener mit dem niedrigsten Pensionsantrittsalter (Wien)¹³ (Oberösterreich 70 Fälle, Wien 78 Fälle).

(3) Im BMI überprüfte der RH anhand der Stichproben bei insgesamt 182 Ruhestandsversetzungen der LPD Wien und der LPD Oberösterreich sowie der Zentralstelle die Pensionierungspraxis.¹⁴ Aus der Zen-

¹² 19 Fälle wurden in die weitere vertiefte Überprüfung nicht mehr einbezogen.

¹³ Basis war jeweils der Durchschnittswert für die Exekutivbediensteten über die Jahre 2008 bis 2011.

¹⁴ Darin enthalten sind auch die oben erwähnten 53 Fälle des BMI.



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

tralstelle bezog er für den Prüfungszeitraum alle Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit (34 Fälle) in die Stichprobe ein. Die Stichprobe umfasste dabei 115 Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit, 56 Fälle eines vorzeitigen Ruhestandes für Langzeitversicherte, drei Ruhestandsversetzungen gemäß § 13 BDG und acht gemäß § 22a Abs. 1 Bundesbediensteten-Sozialplangesetz.

(4) Die Stichprobe des BMJ umfasste 42 Ruhestandsversetzungen, davon 26 Fälle eines vorzeitigen Ruhestandes für Langzeitversicherte und 16 wegen Dienstunfähigkeit.

(5) Die Stichprobe des BMASK umfasste 37 Ruhestandsversetzungen. Davon entfielen 23 auf vorzeitige Ruhestandsversetzungen für Langzeitversicherte¹⁵ und 14 auf Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit¹⁶.

Gründe für Ruhestandsversetzungen

13.1 (1) Der RH wertete die aus der Stichprobe gezogenen Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit hinsichtlich der Ruhestandsversetzung auf Antrag oder von Amts wegen sowie hinsichtlich der Ursachen der Ruhestandsversetzungen (psychisch, physisch) aus. Die nachfolgende Tabelle stellt die Durchschnittswerte dieser Auswertungen dar:

Tabelle 7: Übersicht Stichproben zu Ruhestandsversetzungen gemäß §§ 14 und 15 BDG in den Jahren 2008 bis 2012			
Indikatoren	BMI	BMJ	BMASK
	Anzahl		
Ruhestandsversetzungen gemäß § 15 BDG	56	26	23
Ruhestandsversetzungen gemäß § 14 BDG gesamt	115	16	14
<i>davon</i>			
<i>Ruhestandsversetzungen gemäß § 14 BDG auf Antrag</i>	31	5	8
<i>Ruhestandsversetzungen gemäß § 14 BDG von Amts wegen</i>	84	11	6
<i>Pensionierungsgründe psychisch</i>	54	8	5
<i>Pensionierungsgründe physisch</i>	48	5	5
<i>Pensionierungsgründe psychisch und physisch</i>	13	3	4

Quelle: RH

¹⁵ zehn in der Zentralstelle, acht im Arbeitsinspektorat und fünf im Bundessozialamt

¹⁶ drei in der Zentralstelle, drei im Arbeitsinspektorat und acht im Bundessozialamt

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Im BMI und im BMJ erfolgten Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit mehr als doppelt so oft von Amts wegen wie auf Antrag. Die psychischen Pensionierungsgründe überwogen im BMI und im BMJ, im BMASK war die Verteilung zwischen psychischen und physischen Pensionierungsgründen ausgeglichen.

(2) Keines der drei überprüften Bundesministerien erhob systematisch die Gründe für eine Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit.

- 13.2** Der RH hielt kritisch fest, dass keines der drei überprüften Bundesministerien systematisch die Gründe für eine Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit erhob und analysierte.

Er empfahl dem BMI, dem BMJ und dem BMASK, die Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit hinsichtlich der Ursachen für die vorzeitige Ruhestandsversetzung auszuwerten, um eine Datengrundlage für allfällige neue strategische Ausrichtungen zur Eindämmung dieser Art von Ruhestandsversetzungen zu erhalten.

- 13.3** *In seiner Stellungnahme wies das BMI darauf hin, dass im Rahmen einer Evaluierung der Verfahrensprozesse zukünftig auch die Gründe für einen vorzeitigen Ruhestand geprüft werden würden.*

Laut Stellungnahme des BMJ würden regelmäßig entsprechende statistische Auswertungen und Evaluierungen in der Justiz erfolgen. Für den Bereich der Justizanstalten würden überdies schwerpunktmäßige Analysen vorgenommen.

Laut Stellungnahme des BMASK nehme es die Empfehlung des RH auf. Ab dem heurigen Jahr würden auch Maßnahmen zur Evaluierung psychischer Belastungen am Arbeitsplatz gesetzt.

Verfahrensabläufe

- 14** Die Verfahrensabläufe bei Ruhestandsversetzungen waren bei den drei überprüften Bundesministerien weitestgehend gleichartig:
- Ruhestandsverfahren mit Ablauf des 65. Lebensjahres (reguläre Alterspension) erfolgten gesetzeskonform.
 - Auch im Zusammenhang mit Ruhestandsverfahren für Langzeitversicherte („Hacklerregelung“) stellte der RH im Rahmen der Stichprobe keine Rechtswidrigkeiten fest.



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

Die folgende Kurzdarstellung der Verfahrensabläufe (siehe TZ 15) konzentriert sich auf Ruhestandsversetzungen aufgrund von Dienstunfähigkeit, weil bei dieser Art der Ruhestandsversetzung die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen für einen vorzeitigen Pensionsantritt nicht ausschließlich der Dienstbehörde oblag, sondern die Einbindung eines externen ärztlichen Sachverständigen erforderlich war.

Wegen des im BMI – im Vergleich zum BMJ und BMASK – hohen Anteils an Ruhestandsversetzungen aufgrund von Dienstunfähigkeit untersuchte der RH in einer Stichprobe die Verfahrensabläufe bei dieser Art von Ruhestandsverfahren in den Bereichen der Zentraleitung des BMI, der LPD Wien und der LPD Oberösterreich näher.

Ruhestandsversetzung aufgrund von Dienstunfähigkeit im BMI

- 15.1** (1) Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit konnten entweder auf Antrag des Bediensteten oder von Amts wegen eingeleitet werden. War ein Bediensteter infolge von Krankheit, Unfall oder Gebrechen länger als drei Monate vom Dienst abwesend, ordnete die zuständige Dienstbehörde eine amtsärztliche Untersuchung an. Gemäß § 14 Abs. 4 BDG hatten die Dienstbehörden zur Beurteilung, ob ein Beamter aufgrund seiner körperlichen oder geistigen Verfassung dauernd dienstunfähig war, von der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (BVA) ein ärztliches Gutachten einzuholen.

Aufgrund der ärztlichen Sachverständigenbeweise und des zusammengefassten Gutachtens des leitenden Arztes hatte das BMI zu beurteilen, ob

- der Bedienstete infolge dauernder Dienstunfähigkeit in den Ruhestand zu versetzen war,
- der Bedienstete im dauernden Krankenstand zu belassen und nach einer gewissen Zeit neuerlich amtsärztlich zu untersuchen war,
- der Bedienstete die Dienstfähigkeit für den konkreten Arbeitsplatz verloren hatte und ein Vergleichsposten zu suchen war (Arbeitsplatzprüfung) oder
- bei dem Bediensteten die Dienstfähigkeit weiterhin gegeben und das Ruhestandsansuchen bescheidmäßig abzulehnen war.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

(2) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Ergebnisse der vom BMI durchgeführten Dienstfähigkeitsüberprüfungen betreffend die LPD Wien und die LPD Oberösterreich. Die Darstellung umfasst ausschließlich Fälle der vom RH gezogenen Stichprobe:

Tabelle 8: Ergebnisse der Dienstfähigkeitsüberprüfungen des BMI betreffend LPD Wien und LPD Oberösterreich			
	LPD Wien	LPD Oberösterreich	Summe
	Anzahl		
Ruhestandsversetzung aufgrund dauernder Dienstunfähigkeit	44	14	58
Belassung im Krankenstand mit ärztlicher Nachuntersuchung	6	1	7
Arbeitsplatzprüfung	19	9	28
Aufforderung zum Dienstantritt (Ablehnung Ruhestandsansuchen)	1	0	1
Summe	70	24	94
	in %		
Ruhestandsversetzung aufgrund dauernder Dienstunfähigkeit	63	58	62
Belassung im Krankenstand mit ärztlicher Nachuntersuchung	9	4	7
Arbeitsplatzprüfung	27	38	30
Aufforderung zum Dienstantritt (Ablehnung Ruhestandsansuchen)	1	0	1
Summe	100	100	100

Quellen: LPD Wien; LPD Oberösterreich; Auswertungen RH

62 % der überprüften Ruhestandsverfahren mündeten in eine sofortige Ruhestandsversetzung infolge dauernder Dienstunfähigkeit des Bediensteten. Bei 30 % der Ruhestandsfälle war eine Dienstfähigkeit für den konkreten Arbeitsplatz nicht mehr vorhanden und es erfolgte eine Prüfung der Zuweisung eines mindestens gleichwertigen Arbeitsplatzes. Ärztliche Nachuntersuchungen zur Feststellung einer möglichen Besserung des gesundheitlichen Zustandes des Bediensteten gab es bei 7 % der Fälle.

15.2 Der RH stellte kritisch fest, dass in der LPD Wien – bei einem Anteil der Ruhestandsversetzungen infolge dauernder Dienstunfähigkeit von 63 % – lediglich in 27 % der Fälle eine Arbeitsplatzprüfung durchgeführt wurde. Die LPD Oberösterreich wies im Vergleich dazu günstigere Werte auf: 58 % Anteil an Ruhestandsversetzungen aufgrund dauernder Dienstunfähigkeit, davon bei 38 % mit Arbeitsplatzprüfung.



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

Der RH hielt kritisch fest, dass die im Verhältnis geringe Anzahl an Arbeitsplatzprüfungen insbesondere in der LPD Wien nicht nachvollziehbar war und empfahl dem BMI, das gesetzlich vorgesehene Instrument der Arbeitsplatzprüfung verstärkt zu nutzen.

15.3 *Das BMI nahm die Anregung auf und sagte zu, sie in den zukünftigen Überlegungen zur Personalentwicklung und zum Generationenmanagement zu berücksichtigen.*

Arbeitsplatzprüfungen im BMI

16.1 (1) Stellte das ärztliche Gutachten fest, dass der Bedienstete die Dienstfähigkeit für den konkreten Arbeitsplatz verloren hatte, er aber für die Ausübung gewisser anderer Tätigkeiten (wie bspw. Innendienst- oder Bürotätigkeiten) noch geeignet war, hatte die Dienstbehörde eine Arbeitsplatzprüfung gemäß § 14 Abs. 2 BDG vorzunehmen.

Eine Verweisung auf einen anderen Arbeitsplatz war demzufolge nur dann möglich, wenn

- der Arbeitsplatz im Wirkungsbereich der Dienstbehörde des Bediensteten war,
- der Arbeitsplatz zumindest gleichwertig war,
- der Bedienstete nach seiner gesundheitlichen Verfassung die Aufgaben des Arbeitsplatzes zu erfüllen imstande war und
- der Arbeitsplatz mit Rücksicht auf die persönlichen, familiären und sozialen Verhältnisse des Bediensteten billigerweise zugemutet werden konnte.

(2) Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl und Ergebnisse der im Zeitraum 2008 bis 2012 im Bereich der LPD Wien durchgeführten Arbeitsplatzprüfungen. Im Bereich der LPD Oberösterreich waren derartige Auswertungen nicht vorhanden, laut mündlicher Auskunft der Dienstbehörde verliefen jedoch alle im Prüfungszeitraum durchgeführten Arbeitsplatzprüfungen negativ.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Tabelle 9: Arbeitsplatzprüfungen der LPD Wien					
	2008	2009	2010	2011	2012
	Anzahl				
Arbeitsplatzprüfung positiv ¹	4	4	–	–	3
Arbeitsplatzprüfung negativ ²	22	9	7	8	7
Arbeitsplatzprüfungen gesamt	26	13	7	8	10
	in %				
Arbeitsplatzprüfung positiv ¹	15,4	30,8	–	–	30
Arbeitsplatzprüfung negativ ²	84,6	69,2	100	100	70

¹ Arbeitsplatzprüfung positiv: für den Bediensteten wurde im Wirkungsbereich seiner Dienstbehörde ein gleichwertiger Arbeitsplatz gefunden.

² Arbeitsplatzprüfung negativ: für den Bediensteten wurde im Wirkungsbereich seiner Dienstbehörde kein gleichwertiger Arbeitsplatz gefunden, und es erfolgte eine Ruhestandsversetzung.

Quelle: LPD Wien

Die im Wirkungsbereich der LPD Wien durchgeführten Arbeitsplatzprüfungen verliefen überwiegend negativ. Bei 83 % aller im Prüfungszeitraum durchgeführten Überprüfungen konnte für den Bediensteten kein gleichwertiger Arbeitsplatz im Wirkungsbereich der Dienstbehörde gefunden werden und es erfolgte eine Versetzung in den Ruhestand. Dies war u.a. darauf zurückzuführen, dass im Bereich des Exekutivdienstes keine Arbeitsplätze bestanden, die ausschließlich innendienstliche Tätigkeiten zur Aufgabe hatten. Laut Auskunft des BMI würde eine Einrichtung solcher Arbeitsplätze im Hinblick auf die Arbeitsplatzinhalte (administrative Tätigkeit) nicht zu einem Arbeitsplatz der Besoldungsgruppe „Exekutive“ führen. Eine optionale Überstellung in die Besoldungsgruppe „Allgemeine Verwaltung“ würde wiederum zu Gehaltseinbußen der Exekutivbediensteten führen und daher dem Kriterium der Gleichwertigkeit widersprechen.

(3) In seinem Bericht „Personaleinsatz und Dienstzuteilungen bei der Polizei“ (Reihe Bund 2013/6) hatte der RH in TZ 6 zur Personalausstattung der Zentralstelle des BMI festgehalten, dass jährlich durchschnittlich rd. 470 VZÄ als Exekutivbedienstete in der Zentraleitung tätig waren. Weiters hatte er kritisiert (TZ 26), dass das BMI keine Informationen über die behördeninternen Dienstzuteilungen von Exekutivbediensteten von den nachgeordneten Dienstbehörden und damit keinen gesamthaften österreichweiten Überblick über Anzahl und Dauer der Dienstzuteilungen hatte. Dadurch verfügte das BMI über keine fundierten Entscheidungsgrundlagen für Personalsteuerungsmaßnahmen.



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

(4) Nach der Rechtslage vor der Dienstrechts–Novelle 2011 war bei Vorliegen dauernder Dienstunfähigkeit ausschließlich im Zuständigkeitsbereich der Dienstbehörde zu prüfen, ob ein zumindest gleichwertiger freier Arbeitsplatz vorhanden war, den der gesundheitlich beeinträchtigte Bedienstete noch bewältigen konnte.

Die Dienstrechts–Novelle 2011 schuf als Alternative zur Ruhestandsversetzung die Möglichkeit, Beamten im Bereich der Bundesverwaltung einen Alternativarbeitsplatz zuzuweisen, der nicht der bisher innegehabten Funktionsgruppe, Verwendungsgruppe oder Besoldungsgruppe zugeordnet sein musste (§ 14 Abs. 5 BDG). Die Zuweisung erfolgte vorübergehend in Form einer Dienstzuteilung oder nach deren Ende als dauernde Zuweisung in Form einer Versetzung oder Verwendungsänderung. In beiden Varianten setzte die Zuweisung jedoch die Zustimmung des Bediensteten voraus.

In dem vom RH überprüften Zeitraum stimmte kein Bediensteter in den Bereichen der LPD Wien und der LPD Oberösterreich einer Arbeitsplatzprüfung bzw. einer Zuweisung zu einem Alternativarbeitsplatz im Sinne des § 14 Abs. 5 BDG zu. Laut Auskunft der zuständigen Dienstbehörden war die Bereitschaft von Bediensteten des Exekutivdienstes, auf einen Arbeitsplatz im Verwaltungsdienst zu wechseln, gering. Der überwiegende Anteil der Bediensteten befürchte, dass ein Übertritt in den Verwaltungsdienst aufgrund des Entfalls der Nebengebühren zwangsläufig mit einer finanziellen Schlechterstellung verbunden wäre.¹⁷

(5) Das folgende konkrete Beispiel verdeutlicht das individuelle Anreizszenario für die Verlängerung der Erwerbstätigkeit eines Exekutivbediensteten in der allgemeinen Verwaltung. Das Beispiel ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass an die Dienstfähigkeit der Exekutivbediensteten andere Anforderungen gestellt werden als an die Dienstfähigkeit von Beamten in der Verwaltung, weil sich die Beurteilung der Dienstfähigkeit nach dem aktuellen bzw. zuletzt innegehabten Arbeitsplatz

¹⁷ Gemäß § 12h Gehaltsgesetz (GehG) gebührte eine Ergänzungszulage auf den bisher gebührenden Monatsbezug des Beamten, wenn der Monatsbezug nach der dauernden Zuweisung eines neuen Arbeitsplatzes niedriger als der bisherige war. Der Monatsbezug besteht aus dem Gehalt und den allfälligen Zulagen. Nebengebühren sind davon nicht erfasst. Bei Nebengebühren handelt es sich um finanzielle Abgeltungen von zeit- und mengenmäßigen Mehrdienstleistungen bzw. Erschwernissen wie bspw. der Überstundenvergütung oder der Gefahrenzulage.



Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

richtet.¹⁸ Dies bedeutet, dass ein Exekutivbediensteter, der nicht mehr exekutivdienstfähig ist, sehr wohl noch für einen Arbeitsplatz in der Verwaltung dienstfähig sein kann.

Gegenübergestellt werden Karriereverläufe eines Exekutivbediensteten (geboren 30. August 1963), wenn er einmal mit 1. November 2012 im Alter von 49 Jahren wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand tritt und einmal als Verwaltungsbediensteter am 1. September 2028 im gesetzlichen Pensionsantrittsalter in den Ruhestand geht. In diesem Zusammenhang wies der RH darauf hin, dass bei einer Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit gemäß § 9 PG 1965 bis zu zehn Jahre zugerechnet werden können.

¹⁸ Nach der Rechtsprechung des VwGH war die Frage der Dienstunfähigkeit des Beamten – auch nach der Novellierung des § 14 Abs. 3 BDG durch das Bundes-Behindertengleichstellungs-Begleitgesetz – zunächst in Ansehung seines aktuellen bzw. des zuletzt innegehabten Arbeitsplatzes zu prüfen. Darunter ist jener Arbeitsplatz zu verstehen, welcher ihm zuletzt dienstrechtlich wirksam zugewiesen war. Maßgebend für eine Ruhestandsversetzung war daher die Klärung der Frage der Dienstfähigkeit unter konkreter Bezugnahme auf die dienstlichen Aufgaben an diesem Arbeitsplatz (Primärprüfung).



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

Tabelle 10: Vergleich Exekutivbediensteter; Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit und Ruhestandsverfahren mit Ablauf des 65. Lebensjahres

Variante 1:		Variante 2:	
Exekutivbediensteter tritt per 1. November 2012 wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand		Exekutivbediensteter tritt als Verwaltungsbediensteter mit Ablauf des 65. Lebensjahres per 1. September 2028 in den Ruhestand	
Ruhegenussberechnungsgrundlage (Durchschnittswert der höchsten aufgewerteten 126 Monate)	2.173,02 EUR	Ruhegenussberechnungsgrundlage (Durchschnittswert der höchsten aufgewerteten 480 Monate)	2.279,59 EUR
62 % bilden die Ruhegenussbemessungsgrundlage	1.347,27 EUR	80 % bilden die Ruhegenussbemessungsgrundlage	1.823,68 EUR
ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit von 41 Jahren und 2 Monaten ¹ ergibt ein Ausmaß von 100 %	1.347,27 EUR	ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit von 47 Jahren und 0 Monaten ergibt ein Ausmaß von 104,44 %	1.904,65 EUR
zuzüglich:		zuzüglich:	
Nebengebührenezulage	489,46 EUR	Nebengebührenezulage	556,60 EUR
Erhöhungsbetrag (Deckelung)	115,43 EUR		
Brutto-Ruhebezug	1.952,16 EUR	Brutto-Ruhebezug	2.461,25 EUR
parallelgerechneter Ruhebezug²	1.888 EUR	parallelgerechneter Ruhebezug	2.502 EUR

¹ Bei einer Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit werden gemäß § 9 PG 1965 bis zu zehn Jahre zugerechnet. Da dieser 1963er-Jahrgang 16 Jahre vor seinem regulären Pensionierungsdatum pensioniert wurde, werden ihm die vollen zehn Jahre beitragsfrei zugerechnet.

² Die derzeitige Pensionsberechnung in Form der sogenannten Parallelrechnung besteht aus dem Zusammenwirken von drei verschiedenen Rechtslagen: der Rechtslage 2003, der Rechtslage 2004 und dem Pensionskonto. Im „Altrecht“ wird die Pension am Ende der Erwerbskarriere berechnet. Die Höhe dieser Pension hängt vor allem von der „zufälligen“ Lagerung hoher Beitragsgrundlagen ab. Das „Neurecht“, also das Pensionskonto, macht mit Eintritt in das Erwerbsleben entlang der Erwerbskarriere auch die jeweilige Pensionshöhe ersichtlich. Es eröffnet den Versicherten eine stetige Kontrolle der Berücksichtigung von Beitragsgrundlagen und Versicherungszeiten durch die Pensionsversicherung und schafft einen permanenten Überblick über die individuelle Pensionshöhe. Verbunden werden beide Systeme derzeit im Wege der Parallelrechnung, um einen „fließenden Übergang“ vom „Altrecht“ zum „Neurecht“ zu schaffen (http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01685/fnameorig_245700.html).

Quelle: BKA, Sektion III

Der parallelgerechnete Ruhebezug eines Exekutivbediensteten, der mit 49 Jahren wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand trat, war mit monatlich 1.888 EUR um 614 EUR geringer als der eines Exekutivbediensteten, der am 1. November 2012 in den Allgemeinen Verwaltungsdienst wechselte und am 1. September 2028 im Alter von 65 Jahren mit einem parallelgerechneten Ruhebezug von 2.502 EUR in Alterspension geht. Der Aktivbezug bei einem Wechsel in den Allgemeinen Verwaltungsdienst betrug 2.447 EUR, lag somit um knapp 560 EUR höher als der Ruhebezug. Anders ausgedrückt arbeitete der länger im Erwerbsleben bleibende Exekutivbedienstete für 560 EUR mehr im Monat bzw. für eine höhere Pension in 16 Jahren.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

(6) Die seit 1. Jänner 2006 für Beamte aufgehobenen Ruhensbestimmungen¹⁹ bewirkten, dass frühpensionierte Beamte wieder unbeschränkt dazuverdienen konnten.

16.2 (1) Der hohe Anteil an Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit von 33,8 % (siehe TZ 10) und das dabei niedrige Durchschnittsalter von gesamt 52,6 Jahren (siehe TZ 11) machten deutlich, dass es für Exekutivbedienstete im BMI nicht attraktiv war, im Verwaltungsdienst mit einem die Pension übersteigenden Gehalt bei gleichzeitig geringeren Belastungen weiter erwerbstätig zu sein, zumal auch frühpensionierte Beamte unbeschränkt dazuverdienen konnten. Durch den mit einem Wechsel aus dem Exekutivdienst in die Verwaltung verbundenen Gehaltsverlust (Entfall der Nebengebühren) setzten die rechtlichen und personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wenig Anreize, länger erwerbstätig zu bleiben.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass in der LPD Oberösterreich keine Auswertungen zu den Ergebnissen der Arbeitsplatzprüfungen vorlagen, und empfahl dem BMI, darauf hinzuwirken, dass solche Auswertungen in allen Landespolizeidirektionen standardmäßig durchgeführt werden.

Weiters kritisierte der RH, dass eine Arbeitsplatzprüfung mit anschließender Verwendung auf einem Alternativarbeitsplatz nur mit Zustimmung des Bediensteten erfolgen konnte. Er empfahl dem BMI und dem BKA, auf eine Neugestaltung der gesetzlichen Regelung dahingehend hinzuwirken, dass für eine Arbeitsplatzprüfung eine Zustimmung durch den Bediensteten nicht mehr erforderlich ist.

(3) Nach Ansicht des RH deutete die hohe Anzahl an Exekutivbediensteten in der Zentraleitung des BMI darauf hin, dass Potenzial für den Einsatz von Exekutivbediensteten in der Verwaltung vorhanden war.

Der RH hielt fest, dass grundsätzlich keine Exekutivbediensteten in der Verwaltung zum Einsatz kommen sollen. Er empfahl dem BMI, lediglich im Fall von älteren Exekutivbediensteten mit eingeschränkter Dienstfähigkeit deren Weiterverwendung als Verwaltungsbedienstete im Sinne einer Erhöhung des tatsächlichen Pensionsantrittsalters verstärkt zu nutzen. Weiters empfahl der RH dem BMI, die betroffenen Bediensteten schon vor Beginn des Ruhestandsverfahrens auf die bestehende Möglichkeit eines Alternativarbeitsplatzes hinzuweisen und insbesondere im Exekutivdienst individuelle Beratungsgespräche über

¹⁹ Ruhensbestimmungen haben zur Folge, dass ein Teil der Pension ruht, wenn der Frühpensionist einer Erwerbstätigkeit nachgeht, aus der ein monatliches Einkommen über der Geringfügigkeitsgrenze (2007: 341,16 EUR) erzielt wird.



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

die Möglichkeiten in einem neuen Arbeitsumfeld, aber auch über die besoldungsrechtlichen Auswirkungen bei einem möglichen Übertritt in den Verwaltungsdienst anzubieten. Zur Förderung der Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes innerhalb des öffentlichen Dienstes wären Alternarbeitsplätze auch in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes in Betracht zu ziehen.

(4) Der RH anerkannte die im Rahmen der Dienstrechts-Novelle 2011 als Alternative zur Ruhestandsversetzung geschaffene Möglichkeit, Bediensteten im Bereich der gesamten Bundesverwaltung einen Alternarbeitsplatz zuweisen zu können. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass im überprüften Zeitraum kein Bediensteter im Bereich der LPD Wien und der LPD Oberösterreich eine Arbeitsplatzüberprüfung im Sinne des § 14 Abs. 5 BDG in Anspruch genommen hatte.

- 16.3** *Im Hinblick auf den ressortübergreifenden Charakter der Empfehlung, auf eine Neugestaltung der gesetzlichen Regelung dahingehend hinzuwirken, dass für eine Arbeitsplatzprüfung eine Zustimmung durch den Bediensteten nicht mehr erforderlich ist, verwies das BMI in seiner Stellungnahme darauf, dass diese nur in Abstimmung mit dem federführenden BKA neu gestaltet werden könnten. Das BMI werde sich in Überlegungen des BKA zur Gestaltung der Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen aktiv einbringen.*

Die übrigen Empfehlungen zur verstärkten Weiterverwendung von älteren Exekutivbediensteten mit eingeschränkter Dienstfähigkeit als Verwaltungsbedienstete, zur Förderung der Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes innerhalb des öffentlichen Dienstes und zur standardmäßigen Auswertung von Ergebnissen der Arbeitsplatzüberprüfungen in allen Landespolizeidirektionen nahm das BMI auf und sagte zu, sie in den zukünftigen Überlegungen zur Personalentwicklung und zum Generationenmanagement zu berücksichtigen.

Das BKA wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass dieses personalwirtschaftliche Instrument gemäß § 14 Abs. 5 BDG derzeit auf der Freiwilligkeit des Bediensteten basiere. Gehaltsmäßige Einbußen seien mit der Zuweisung zu einem anderen Arbeitsplatz nicht verbunden. Eine zwangsweise Weiterbeschäftigung erschiene für den Dienstgeber wenig befriedigend und erfolgversprechend.

- 16.4** Zur Stellungnahme des BKA hielt der RH fest, dass es – aus Sicht eines effizienten Einsatzes öffentlicher Mittel – notwendig wäre, auf eine Neugestaltung der gesetzlichen Regelung dahingehend hinzuwirken, dass für eine Arbeitsplatzprüfung eine Zustimmung durch den Bedien-

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

steten nicht mehr erforderlich ist. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung.

Verfahrensdauer

17.1 Der RH ermittelte die durchschnittliche Verfahrensdauer der Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit anhand der Stichprobe:

Tabelle 11: Durchschnittliche Gesamtdauer der Verfahren bei Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit				
	Einleitung Ruhestandsverfahren bis Erstellung Gutachten BVA	Erstellung Gutachten BVA bis Erlass Ruhestandsbescheid	Einleitung Ruhestandsverfahren bis Erlass Ruhestandsbescheid	Gesamtdauer
	in Monaten			
BMI	3	4	7	14
BMJ	7	4	11	22
BMASK	4	1	5	10

Quellen: BMI; BMJ; BMASK; Auswertungen RH

Bei den drei überprüften Bundesministerien war die durchschnittliche Dauer der Ruhestandsverfahren wegen Dienstunfähigkeit unterschiedlich lang. Während beim BMASK die Verfahrensdauer von der Einleitung des Ruhestandsverfahrens bis zum Erlass des Ruhestandsbescheides im Durchschnitt bei rund fünf Monaten lag, waren es im BMI rund sieben Monate und im BMJ rund elf Monate. Das längste Ruhestandsverfahren aus der Stichprobe nahm beim BMJ 99 Monate in Anspruch, beim BMI 62 Monate.

17.2 Der RH stellte zur durchschnittlichen Verfahrensdauer bei Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit in den drei überprüften Bundesministerien große Unterschiede fest. Die Verfahren dauerten im BMASK mit durchschnittlich fünf Monaten am kürzesten, im BMJ am längsten (elf Monate). Der RH empfahl dem BMI und dem BMJ, die Gründe für diese vergleichsweise lange Dauer zu analysieren und durch vergleichendes Lernen zwischen den drei überprüften Bundesministerien eine Beschleunigung der Verfahren und damit eine Effizienzsteigerung zu erzielen.



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

17.3 Das BMI begründete in seiner Stellungnahme die durchschnittliche Verfahrensdauer von vier Monaten, gemessen von der Erstellung des Gutachtens durch die BVA bis zum Erlass des Ruhestandsbescheids, mit dem hohen Anteil an amtswegigen Ruhestandsversetzungen. Eine amtswegige Ruhestandsversetzung würde den Betroffenen auch die Möglichkeit zur Stellungnahme einräumen. Verfahrensverzögerungen könnten weiters dadurch begründet sein, dass neuerliche Begutachtungen durch die BVA nach einem gewissen Zeitraum durchgeführt werden müssten. Das BMI nahm in Aussicht, im Rahmen einer Evaluierung der Verfahrensprozesse auch die Verfahrensdauer sowie die Möglichkeit der Verbesserung bestehender gesetzlicher Grundlagen zu prüfen.

Das BMJ berief sich in seiner Stellungnahme auf das gesetzlich vorgesehene Prozedere bei Ruhestandsversetzungen, das nicht zuletzt im Sinne der Betroffenen läge. Zudem erschließe sich dem BMJ aus dem Bericht nicht, woher die Zahlen über die Dauer der Ruhestandsversetzungsverfahren in den verglichenen Ressorts stammen, insbesondere, wie aussagekräftig sie seien. Dass das BMJ die Verfahren nach § 14 BDG in höchstem Maße sach- und fachgerecht durchführte, bewies der Umstand, dass – soweit bekannt – in den letzten Jahren kein einziger vor dem VfGH bekämpfter Ruhestandsversetzungsbescheid wegen Dienstunfähigkeit aufgehoben wurde. Empfehlungen für allfällige Beschleunigungen des Verfahrens von Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit müssten sich daher an das legislativ zuständige BKA richten.

17.4 Zur Frage der Zahlen über die Dauer der Ruhestandsversetzungen erwiderte der RH dem BMJ, dass es sich dabei um eine repräsentative Zufallsstichprobe handelte, was der RH anhand der Indikatoren Alter und Geschlecht auch überprüfte. In TZ 12 wurde der Vorgang der Stichprobenziehung beschrieben. In TZ 17 nahm der RH bei der tabellarischen Übersicht über die Verfahrensdauer ausdrücklich auf die Stichprobe Bezug.

Personalwirtschaft
vor dem Hintergrund
einer Verlängerung
der Erwerbstätigkeit

Ergebnisse der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011

18.1 Die MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 erfasste 20.485 Bundesbedienstete.²⁰ Gemessen wurde die Zustimmung zu den Fragestellungen in Prozent. Aus den insgesamt neun abgefragten Themenbereichen wählte der RH die vier Felder Motivationsfaktoren, Perspektiven und Weiterentwicklung, Führung sowie Gesundheitsförderung aus

²⁰ Das entspricht einer Rücklaufquote von 20,1 %.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

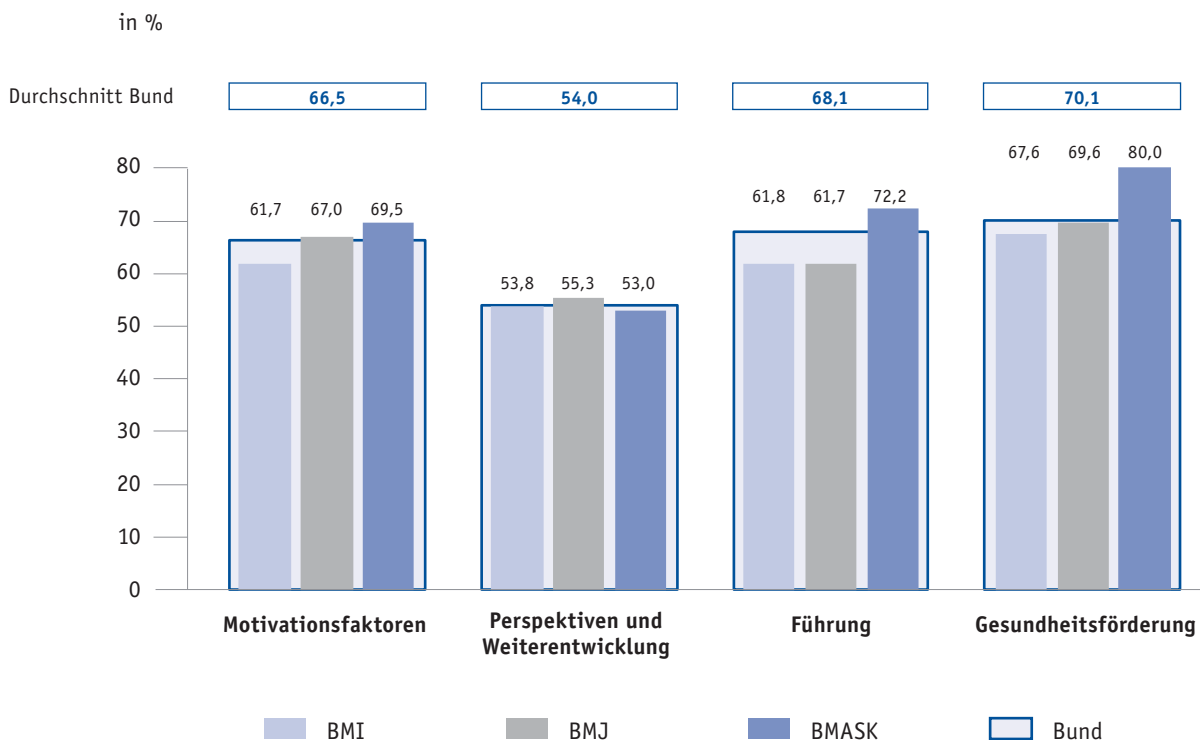
(siehe folgende Tabelle), weil diese – nach Ansicht des RH – aufgrund der dahinter liegenden Fragestellungen den größten Einfluss auf die Entscheidung, in den Ruhestand zu treten, haben.

Tabelle 12: Fragestellungen in ausgewählten Feldern der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011	
Befragungsfelder	Fragestellungen u.a.
Motivationsfaktoren	Anerkennung für geleistete Arbeit, Entwicklungsmöglichkeiten, Aus- und Weiterbildung, flexible Arbeitszeiten
Perspektiven und Weiterentwicklung	... sehe in meinem Ressort interessante Karrieremöglichkeiten, Möglichkeiten zur fachlichen und persönlichen Weiterentwicklung; Lust, sich innerhalb oder außerhalb des Ressorts zu verändern
Führung	Meine Führungskraft <ul style="list-style-type: none"> - lässt mir ausreichend Freiraum für eigenverantwortliches Arbeiten, - lobt und anerkennt gute Leistungen, - gibt Feedback, - ist offen gegenüber Verbesserungsvorschlägen.
Gesundheitsförderung	Betriebliche Gesundheitsförderung ist eine wichtige Aufgabe des Dienstgebers; ... kenne die Angebote an meiner Dienststelle.

Quelle: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011

Die folgende Abbildung zeigt für die einzelnen Bereiche den Grad der Zustimmung im Vergleich der drei überprüften Bundesministerien und dem Bund gesamt:

Abbildung 13: Grad der Zustimmung in % für die Bereiche Motivationsfaktoren, Perspektiven und Weiterentwicklung, Führung sowie Gesundheitsförderung im Vergleich



Quelle: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011

Die Zustimmung fiel im Bereich Gesundheitsförderung in allen drei Bundesministerien am höchsten aus. Im Bereich Perspektiven und Weiterentwicklung lagen die Zustimmungswerte hingegen am niedrigsten (um 55 %).

18.2 Bezüglich der Ergebnisse der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 wies der RH insbesondere kritisch auf die Ergebnisse und die sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen im Bereich Perspektiven und Weiterentwicklung hin. Gerade diese Faktoren können den weiteren Verbleib im Erwerbsleben positiv beeinflussen.

Der RH empfahl den drei überprüften Bundesministerien, bei der Definition von Zielen und Maßnahmen im Bereich „Personalmanagement“ verstärkt auf die Ergebnisse der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 einzugehen. Insbesondere empfahl er, dem Handlungsbedarf, der aus den für einen längeren Verbleib relevanten Bereichen der Befragung abgeleitet werden kann, mit entsprechenden Maßnahmen zu begegnen.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Weiters sollte das sich aus der MitarbeiterInnenbefragung ergebende Verbesserungspotenzial in den Bereichen „Perspektiven und Weiterentwicklung“, „Führung“ sowie „Motivationsfaktoren“ etwa durch Rotationsprogramme, bewusstseinsbildende Maßnahmen oder Trainings stärker genutzt werden.

- 18.3** *Das BMI führte dazu aus, dass ein eigenes Projekt „Generationenmanagement 50+“ sowie die Weiterführung des im Jahr 2012 gestarteten Projekts „Initiative 50+“ in der Strategie INNEN.SICHER 2014 demografiesensible Themenbereiche behandeln hätten. Das BMI verwies zudem auf den bereits erwähnten Leistungs- und Entwicklungsdialog, der sowohl der Motivationsförderung als auch dem Aufzeigen neuer beruflicher Perspektiven und der persönlichen Weiterentwicklung diene. Weiters verwies das BMI auf laufende Überlegungen zur Einrichtung von eigens für diese Generation vorgesehenen Arbeitsplätzen sowie zu altersgerechten Fach- und Führungskarrieren der Mitarbeiter.*

Das BMI betonte in seiner Stellungnahme die Verantwortung der Führungskräfte für die Arbeitssituation und ein gutes Allgemeinbefinden jedes einzelnen Mitarbeiters. Der persönliche Kontakt mit den Mitarbeitern sei von besonderer Bedeutung, um ihnen das Gefühl zu vermitteln, für die Organisation wertvoll und nicht nur notwendig zu sein. In diesem Zusammenhang wies das BMI auf ein eigens geschaffenes Führungshandbuch für das BMI „Selbst.Bewusst Führen“ hin, das den Führungskräften entsprechende Führungsgrundsätze und -prozesse gebe. Das BMI werde zukünftig versuchen, die entsprechende Wahrnehmung der Führungsverantwortung zu würdigen und zu fördern.

Laut Stellungnahme des BMJ seien die Ergebnisse der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 eingehend analysiert und den Fachabteilungen sektionsweise zur Erarbeitung von Verbesserungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt worden. Das umfangreiche Fortbildungsprogramm für Beamte, Vertragsbedienstete, Richter und Staatsanwälte leiste einen wichtigen Beitrag zu einem längeren Verbleib der Bediensteten im Erwerbsleben. Das BMJ führte weiters aus, dass es sich in die vom BKA koordinierten Maßnahmen für eine bundesweite MitarbeiterInnenbefragung einbringen werde.

Das BMASK wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Empfehlung des RH bereits umgesetzt worden sei. Sowohl das Gesamtergebnis als auch alle Teilergebnisse der MitarbeiterInnenbefragung seien eingehend analysiert und mit allen Fachsektionen und nachgeordneten Dienststellen diskutiert worden. Die daraus abgeleiteten Maßnahmen wären großteils bereits umgesetzt. Eine neuerliche Evaluierung und



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

Ableitung von Maßnahmen sei nach der für das Jahr 2015 geplanten MitarbeiterInnenbefragung vorgesehen.

Das BMASK hielt weiters fest, dass die Bereiche „Führung“ (Zustimmung 72,2 %) und „Motivationsfaktoren“ (Zustimmung 69,5 %) positiv bewertet würden; die Ergebnisse lägen signifikant über dem Bundesergebnis. Im Bereich „Perspektiven und Weiterentwicklung“ bestehe jedoch Verbesserungsbedarf. Eine detaillierte Analyse des Datenmaterials habe gezeigt, dass insbesondere die Karrieremöglichkeiten als zu gering eingeschätzt würden und die Bereitschaft zur beruflichen Veränderung relativ gering ausgeprägt sei. Die geringe Bereitschaft zur beruflichen Veränderung könne auch als hohe Bindung an den gegenwärtigen Arbeitsplatz und an das Ressort und somit positiv für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben gesehen werden. Das BMASK erwarte sich von der Umsetzung des ab dem Jahr 2014 geplanten Projekts zur Nachfolgeplanung (Potenzialanalyse und anschließend gezielte Förderung von High Potentials) mittelfristig eine bessere Einschätzung der Karrieremöglichkeiten.

- 18.4** Zur Stellungnahme des BMJ stellte der RH klar, dass es bei seiner Empfehlung nicht darum ging, sich in die MitarbeiterInnenbefragung einzubringen, sondern darum, die ressortspezifischen Ergebnisse der Befragung zu analysieren sowie sich in den jeweiligen Handlungsfeldern mit Entwicklungsbedarf Ziele zu setzen und entsprechende Maßnahmen umzusetzen. Dafür reichte es nicht aus, die Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung den Sektionen „zur Verfügung zu stellen“.

Strategische Konzepte

- 19.1** (1) Die Ausgangssituation (Altersstruktur, Häufigkeit von Dienstunfähigkeitspensionen usw.) hinsichtlich der demografischen Herausforderungen war in den drei überprüften Bundesministerien sehr unterschiedlich (siehe TZ 9). Die personalwirtschaftlichen Strategien und Konzepte wichen in Umfang und Zielsetzung voneinander ab.

(2) BMI:

Das BMI legte mit „Innen.Sicher-2012“ eine umfassende Zukunftsstrategie (Ressortstrategie) für das Ministerium fest. Darauf aufbauend erarbeitete das BMI im Jahr 2011 eine Personalentwicklungsstrategie, die Handlungsfelder insbesondere in den Bereichen Personalbedarfsentwicklung, Aus- und Weiterbildung sowie Führungskräfteentwicklung definierte. Sowohl in der Ressortstrategie „Innen.Sicher-2012“ als auch in der umfassenden Personalentwicklungsstrategie fanden sich

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Maßnahmen, die ältere Mitarbeiter betrafen (z.B. „Initiative 50+“). Die Zielsetzungen des BMI in diesem Bereich waren, das Wissen bei Personalabgängen zu sichern und eine altersgerechte Verwendung der Bediensteten insbesondere im Bereich der Exekutivbediensteten zu fördern.

Darüber hinaus plante das BMI die Initiative „Generationenmanagement“, die die Arbeitsbedingungen für die „Generation 50+“ verbessern sollte. Bereits im Vorfeld²¹ erarbeiteten Arbeitsgruppen Vorschläge für personalwirtschaftliche Maßnahmen (z.B. Gesundheitshomepage). Mit dieser Initiative sollten die Handlungsfelder Gesundheit, Arbeitsorganisation sowie Führung und Personalmanagement nach und nach bei Reformvorhaben im BMI berücksichtigt werden. Bei der Neukonzeption des Mitarbeitergesprächs (LED – Leistungs- und Entwicklungsdialog) und beim Planungskonzept für die betriebliche Gesundheitsvorsorge ließ das BMI Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen einfließen.

Die im Exekutivbereich hohe Anzahl an Ruhestandsversetzungen aufgrund von Dienstunfähigkeit (siehe TZ 10) wurde in den Personalstrategien des BMI nicht explizit angesprochen.

(3) BMJ:

Eine die gesamte Berufslaufbahn umfassende ressortweite Personalentwicklungsstrategie, welche sämtliche Personalentwicklungsbereiche gebündelt zusammenführt, lag im BMJ nicht vor. Ebenso fehlten explizite strategische Konzepte zur Verlängerung der Erwerbsdauer. Die Personalentwicklung im BMJ war auf einzelne Aufgabengebiete (z.B. Gerichtsbarkeit, Strafvollzug) verteilt, wobei der Fokus auf der Grundausbildung lag. Darüber hinaus fanden zahlreiche Aus- und Fortbildungsveranstaltungen statt, die sowohl das BMJ als auch die nachgeordneten Dienststellen anboten. Darunter gab es auch Veranstaltungen, die eine Verlängerung der Erwerbsdauer förderten.

Als Gründe für den im Vergleich zum BMASK und BMI längeren Verbleib im Erwerbsleben im BMJ (siehe TZ 10) führte das BMJ u.a. ein relativ spätes Erreichen von höheren Funktionen an. Darüber hinaus bestand im BMJ eine vergleichsweise ausgeglichene Altersstruktur (siehe TZ 9). Der unmittelbare Handlungsbedarf für die Personalplanung war laut BMJ demnach geringer.

²¹ Zwischenbericht vom 13. November 2012



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

(4) BMASK:

Bereits im Jahr 2004 begann das BMASK, im Rahmen des Projekts „Productive Ageing“ Maßnahmen zu setzen, die ein altersgerechtes Arbeiten²² ermöglichen sollten. Insgesamt wurden bisher über 50 Maßnahmen im Bereich der Gesundheitsvorsorge, der Arbeitszeit, bei Führungskräften usw. umgesetzt (z.B. verpflichtende Führungskräfteausbildung, siehe TZ 20).

In der Folge entwickelte das BMASK im Jahr 2010 ein Konzept für eine strategische Personalplanung (aktualisiert 2011), um einen effizienten Personaleinsatz zu gewährleisten. Einer der sieben Handlungsschwerpunkte zielte darauf ab, das vorhandene Personal durch Maßnahmen der Gesundheitsförderung, der Gestaltung einer altersgerechten Arbeitswelt sowie der Vereinbarkeit von Beruf und Familie möglichst lange im Arbeitsprozess zu halten.

Im Jahr 2011 formulierte das BMASK zudem eine Personalentwicklungsstrategie. Ihre Ziele waren u.a. die Abstimmung der Entwicklungserfordernisse zwischen Teilorganisationen und Einzelpersonen, die Identifizierung von Handlungsbedarfen sowie die laufende Prüfung auf Effizienz und Effektivität der Maßnahmen.

Mit den Handlungsfeldern „Laufbahnplanung“, „Gender und Diversity Management“ und „Lebensphasenorientiertes Personalmanagement“ fanden sich in der Personalentwicklungsstrategie auch Bereiche, die explizit das Arbeitsumfeld älterer Mitarbeiter ansprachen.

19.2 (1) Der RH anerkannte die zwischenzeitlich durchgeführten Maßnahmen, hielt jedoch fest, dass die Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters in allen drei überprüften Bundesministerien nur eine Nebenrolle in der Personalentwicklung spielte.²³

(2) Für das BMI beurteilte der RH die Einbettung von personalwirtschaftlichen Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbsdauer in die übergeordnete Ressortstrategie als positiv. Er wies jedoch darauf hin, dass die strategischen Überlegungen des BMI tendenziell bei älteren Bediensteten ansetzten.

²² Während altersgerechtes Arbeiten eine dem Alter entsprechende Tätigkeit bezeichnet, versucht altersgerechtes Arbeiten die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass ein produktives Arbeiten auch im späteren Erwerbsleben aufrecht erhalten bleibt.

²³ im Vergleich zu anderen Bereichen der Personalentwicklung wie bspw. Personalaufnahme, Planstellenverteilung, Ausbildung etc.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Der RH empfahl dem BMI, in seinen strategischen Überlegungen vermehrt Schwerpunkte auch in jüngeren Berufsjahren zu setzen, die eine längere Aufrechterhaltung der Dienstfähigkeit fördern bzw. den Ursachen frühzeitiger Dienstunfähigkeit entgegenwirken.

(3) Der RH bemängelte, dass sich die Personalentwicklung im BMJ vielfach in Einzelbereiche auffächerte (z.B. Berufsgruppen, Dienstbehörden). Hinsichtlich der Verlängerung der Erwerbsdauer hielt der RH kritisch fest, dass weder eine allgemeine Strategie diesbezüglich vorlag noch die Verlängerung der Erwerbsdauer eine wesentliche Bedeutung in der Personalentwicklung einnahm.

Der RH empfahl dem BMJ, die Verlängerung der Erwerbsdauer in der Personalentwicklung zu verankern. Darüber hinaus empfahl er, die Vorteile einer ressortweit gültigen Personalentwicklung zu prüfen und gegebenenfalls eine Zusammenführung aller personalwirtschaftlichen Aktivitäten innerhalb des Ressorts anzustreben.

(4) Der RH hob die bereits 2004 begonnenen und in der aktuellen Personalentwicklung fortgesetzten strategischen Überlegungen des BMASK positiv hervor. Er bewertete den auf die gesamte Lebensarbeitszeit gelegten Fokus des „Productive Ageing“ als Grundstein für einen nachhaltigen Weg zur langen Aufrechterhaltung der Arbeitsmotivation und als gute Praxis auch für andere Ressorts.

19.3 *Das BMI nahm die Anregung auf, in seinen strategischen Überlegungen vermehrt Schwerpunkte auch in jüngeren Berufsjahren zu setzen und sagte zu, sie in den zukünftigen Überlegungen zur Personalentwicklung und zum Generationenmanagement zu berücksichtigen.*

Das BMJ betonte zur Empfehlung, die Verlängerung der Erwerbsdauer in der Personalentwicklung zu verankern, die Bedeutung der Personalentwicklung in der Justiz. Erste Maßnahmen, wie Coaching und Mentoring, seien bedeutsame Schritte, die laufend evaluiert und behutsam ausgebaut würden. Aktuelle Überlegungen zum Aufbau eines Führungskräftecoaching würden eine wichtige Weiterentwicklung bedeuten. Der bereits laufende Justizmanagementlehrgang diene insbesondere dem Aufbau von Führungskräften. Das BMJ verwies weiters auf seine vielfältigen Anstrengungen, das Mitarbeitergespräch als Personalentwicklungs- und Führungsinstrument durch Schulungen zu fördern und in qualitativer Hinsicht zu optimieren.

Zur Empfehlung, die Vorteile einer ressortweit gültigen Personalentwicklung zu prüfen und gegebenenfalls eine Zusammenführung aller personalwirtschaftlichen Aktivitäten innerhalb des Ressorts anzustre-



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

ben, führte das BMJ aus, dass die unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen und Aufgabenkreise der getrennt verwalteten Personalgruppen (Richter und Staatsanwälte; Beamte, Vertragsbedienstete; Exekutivbedienstete) zu bedenken wären.

- 19.4** Zum Hinweis auf die unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen und Aufgabenkreise der getrennt verwalteten Personalgruppen erwiderte der RH dem BMJ, dass gerade wegen des Fehlens einer Strategie zur Verlängerung der Erwerbsdauer, die für alle Berufsgruppen gleichermaßen relevant ist, bei der vorhandenen Zersplitterung der Personalentwicklungskompetenzen im BMJ ein organisatorischer Handlungsbedarf besteht. Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht.

Maßnahmen

- 20** Im Zuge der Gebarungsüberprüfung führte der RH eine Fragebogenerhebung bei den überprüften Bundesministerien durch. Die dabei von den Bundesministerien angeführten personalwirtschaftlichen Maßnahmen betrafen auch ältere Mitarbeiter und unterschieden sich deutlich hinsichtlich
- Anzahl (z.B. Einzelprojekte, modulare Maßnahmen),
 - Umfang (z.B. Einzelvorträge, Ausbildungskurse über Monate) sowie
 - Form (z.B. Seminare, interne Erlässe).

Folgende Tabelle enthält beispielhaft personalwirtschaftliche Maßnahmen der drei überprüften Bundesministerien, die der RH thematisch einzelnen Maßnahmengruppen zuordnete.²⁴

²⁴ Die Kategorisierung der Maßnahmen erfolgte in Anlehnung an die internationale Studie: Danielle Brossaert u.a. (2012), „The impact of demographic change and its challenges for the workforce in the European public sectors“, die Handlungsfelder für ein künftiges Human Resource Management (HRM) definiert. Einzelne Maßnahmen betrafen auch zwei oder drei thematische Maßnahmengruppen.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Tabelle 13: Überblick personalwirtschaftlicher Maßnahmen (Beispiele)

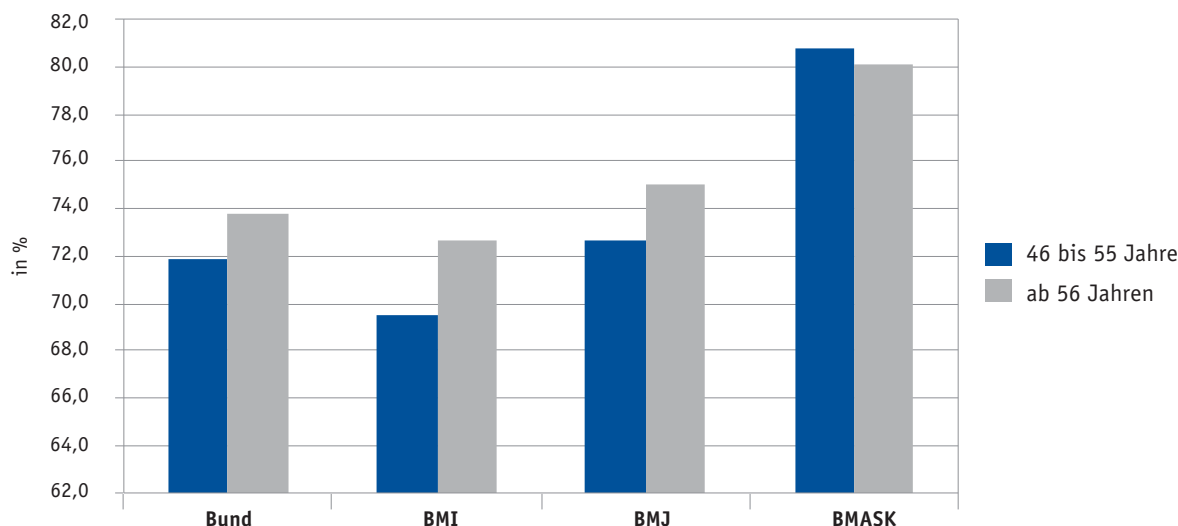
Maßnahmengruppen	BMI	BMJ	BMASK
Gesundheits(-vorsorge) (siehe TZ 21 und 22)	diverse Gesundheitsmaßnahmen (z.B. Betriebliche Gesundheitsvorsorge, Vorsorgeuntersuchungen, Dienstsportstunden (Exekutive), Burn-Out- und Gesundheitsprävention	Seminare zum Thema „Arbeitsbewältigung und Arbeitszufriedenheit ab 50“ Seminar „50plus – Fit für die Zukunft“ Stressmanagement – Erhaltung der Leistungsfähigkeit (JVA) Projekt „Betriebliche Gesundheitsförderung im Justizressort“ (Planung)	Seminare („Nachhaltig führen“, Burn-Out-Prophylaxe, Zeitmanagement, Konfliktmanagement) Teamentwicklung, Coaching, Supervision Seminare für Frauen (z.B. Stress, Resilienz usw.) Audit „Beruf und Familie“ diverse Gesundheitsmaßnahmen
Weiterbildung/(Re-)Qualifizierung (siehe TZ 23 und 24)	umfassende Personalentwicklung (Führungskräftesensibilisierung, Mitarbeitergespräch neu-LED (in Planung) Führungs- und Fachkarriere E2a	Qualifizierungsmodul E2a-Führungskraft Seminare für Wieder-, Um- und Neueinsteiger, Zivilrecht	Ausbildungsangebot für A3/A4-Kräfte
Möglichkeit neuer Aufgaben (z.B. Job Rotation) (siehe TZ 25)	Generationenmanagement: „altengerechter Einsatz“ (in Planung)	Seminar „In Bewegung bleiben – Perspektiven finden“	Ausbildungsangebot für A3/A4-Kräfte
Arbeitszeitflexibilität (siehe TZ 26 und 27)	„aufgeschobener Zeitausgleich“ (in Planung)	Telearbeit	Seminare für Frauen (z.B. Stress, Resilienz usw.) Dienstzeit: Unterstützung von Teilzeitbeschäftigung Telearbeit
Arbeitsklima/Führungskräftesensibilisierung (siehe TZ 28 und 29)	umfassende Personalentwicklung (Führungskräftesensibilisierung, Mitarbeitergespräch neu-LED (in Planung) Generationenmanagement: „altengerechter Einsatz“ (in Planung)	Projekt „Vertrauen durch Professionalität“ – Team- und Organisationsentwicklung Seminare zum Thema „Arbeitsbewältigung und Arbeitszufriedenheit ab 50“ Seminar „Führung langjähriger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Gerichtsalltag“	verpflichtende Führungskräfteausbildung Seminare („Nachhaltig führen“, Burn-Out-Prophylaxe, Zeitmanagement, Konfliktmanagement) Teamentwicklung, Coaching, Supervision Dienstzeit: Unterstützung von Teilzeitbeschäftigung Mobbingprävention – Mobbingpräventionsbeauftragte Überarbeitung von Arbeitsplatzbewertungen Audit „Beruf und Familie“
nicht eindeutig zuordenbar		Projekt „Dienstaufsicht neu“ – Leitfaden Dienstaufsicht	

Quelle: RH

Gesundheitsvorsorge

21 (1) Im Rahmen der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 (siehe TZ 18) wurde die Zustimmung zur Gesundheitsförderung abgefragt. Im Folgenden ist eine Auswertung nach Altersgruppen dargestellt:

Abbildung 14: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 im Bereich „Gesundheitsförderung“ (Ausmaß der positiven Zustimmung in % nach zu untersuchenden Altersgruppen); im Vergleich der Bundesministerien



Quelle: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011

Die durchschnittliche Zustimmung im BMASK lag sowohl bei den Bediensteten zwischen 46 und 55 Jahren (rd. 81 %) als auch bei jenen ab 56 Jahren (rd. 80 %) deutlich höher als im BMJ (rd. 73 % bzw. rd. 75 %) und im BMI (rd. 70 % bzw. rd. 74 %). Der Durchschnitt des gesamten Bundesdienstes lag bei rd. 72 % bzw. rd. 73 %.

(2) Gesundheit und Wohlbefinden stellen die Basis für Leistungsfähigkeit und Motivation dar und sind somit laut einschlägigen Studien Voraussetzung für eine längere Erwerbsdauer.²⁵ Internationale Good-practice-Beispiele (Frankreich, Finnland)²⁶ zeigten dabei, dass eine periodische Prüfung des Gesundheitszustandes der Bedienste-

²⁵ siehe bspw. Ilmarinen J., „Towards a longer working life“ (2006); PrognosAG, „Demografieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung“ (2009)

²⁶ Bossaert D., „The impact of demographic change and its challenges for the workforce in the European public sectors“ (2012), European Institute of Public Administration

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

ten (z.B. nach dem Workability-Index WAI)²⁷ das Bewusstsein schärft und anhand solcher Prüfungen die Entwicklung und die Wirkung von Maßnahmen beobachtet werden können. Darüber hinaus waren frühzeitige und kostengünstigere Maßnahmen zweckmäßig, wobei insbesondere dem Suchtverhalten (Nikotin, Alkohol usw.) besondere Beachtung geschenkt wurde.

22.1 Die gesundheitsfördernden Maßnahmen der drei überprüften Bundesministerien stellten sich wie folgt dar:

(1) Auf Basis der Ermittlung des Ist-Standes (Krankenstände nach Alter, Verwendung etc.) richtete das BMI einzelne Arbeitsgruppen ein, um Vorschläge für eine umfassendere betriebliche Gesundheitsvorsorge als Schwerpunkt der Personalsteuerung zu verfolgen. Ein Zwischenbericht vom November 2012 enthielt erste Vorschläge. Es war bspw. geplant, Vorsorgeuntersuchungen zu professionalisieren und das Angebot an Gesundheitsmaßnahmen auf einer eigenen Homepage darzustellen. Im Fokus standen Bedienstete ab dem 50. Lebensjahr. Eine klare Prioritätensetzung und Zielformulierung sowie die Umsetzung konkreter Maßnahmen standen noch aus.

(2) Das BMJ setzte im Rahmen der personalwirtschaftlichen Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbsdauer einen Schwerpunkt im Bereich der Gesundheitsförderung. Neben gesundheitspräventiven Seminaren, die auf die Zielgruppe „50+“ gerichtet waren, wurde auch die Arbeitsfähigkeit der Teilnehmenden nach standardisierten Methoden erhoben (Workability-Index WAI), um auf individuelle Bedürfnisse eingehen zu können. Im Rahmen der Ist-Zustandserhebung wurden nachgeordnete Dienstbehörden ersucht, dem BMJ Erfahrungsberichte von bereits bestehenden gesundheitsfördernden Maßnahmen vorzulegen. Auf Basis der Rückmeldungen plante das BMJ, ein ganzheitliches Konzept zur betrieblichen Gesundheitsvorsorge auszuarbeiten.

(3) Das BMASK bot den Bediensteten mit jährlich unterschiedlichen Schwerpunkten gesundheitsfördernde Maßnahmen (Rückenschule, Ernährungsberatung usw.) sowie arbeitsmedizinische Tests an. Die Teilnahme erfolgte auf freiwilliger Basis. Im Jahr 2006 lag der Schwerpunkt auf alter(n)sgerechten Gesundheitsmaßnahmen. Oftmals waren präventive Gesundheitsmaßnahmen auch in anderen Bereichen eingebettet (Mobbingprävention, Supervision, Burn-out-Prophylaxe usw.).

²⁷ Workability ist ein Synonym für einen systematischen Ansatz, der berufliche Qualifikation, physische und psychische Gesundheit, Motivation und die Gestaltung der Arbeitsumgebung als Einflussfaktoren für die Dauer der Arbeitsfähigkeit und -willigkeit integriert.



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

22.2 Der RH hielt kritisch fest, dass zwar alle drei Bundesministerien Maßnahmen zur Gesundheitsförderung anboten, eine wirksame Abfolge von Bedarfsprüfung, gezielten Maßnahmen und Wirkungsmessung jedoch nicht sichergestellt war.

Der RH empfahl allen drei überprüften Bundesministerien, die angebotenen Gesundheitsmaßnahmen in ein Gesundheitsmanagement zu integrieren, in dem der Bedarf für gezielte Maßnahmen abgeleitet und deren Wirkung gemessen wird.

22.3 *Das BMI führte in seiner Stellungnahme aus, dass künftig versucht werde, die Eigeninitiative einzelner Dienststellen in Sachen betrieblicher Gesundheitsvorsorge zu würdigen. Angedacht sei ein Preis für die besten Ideen. Eine eigenen Homepage des chefärztlichen Dienstes im BMI zu verschiedenen Gesundheitsthemen werde in Kürze zur Verfügung stehen. Auch würden Kooperationen des chefärztlichen Dienstes u.a. mit dem arbeits- und sozialmedizinischen Zentrum Mödling sowie der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter eingegangen. Darin enthalten wären Angebote für Mitarbeiter zur Teilnahme an Vorsorgeuntersuchungen.*

Das BMJ verwies in seiner Stellungnahme auf das derzeit geplante Projekt „Betriebliche Gesundheitsförderung im Justizressort“.

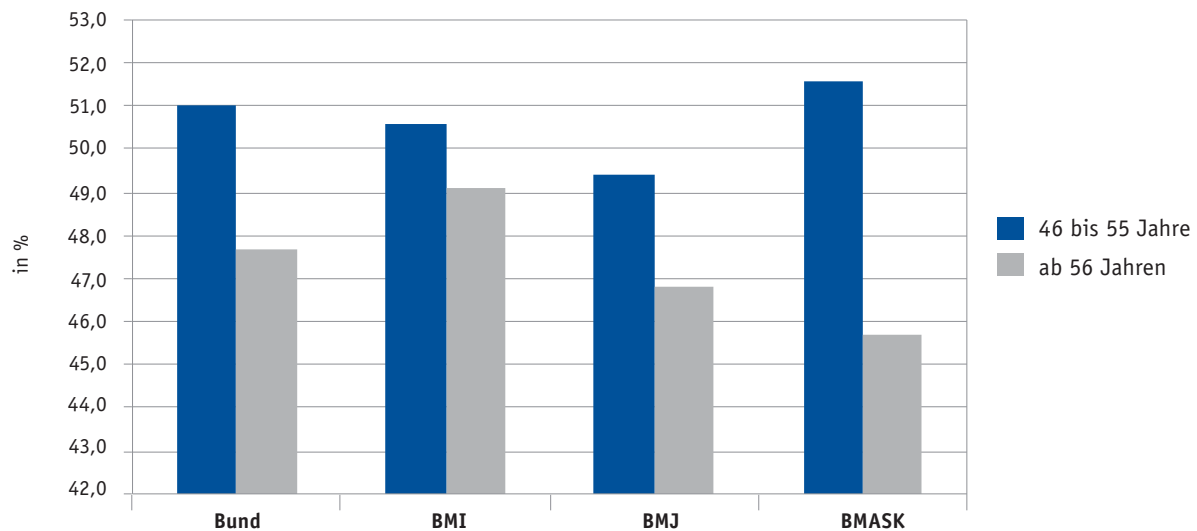
Das BMASK führte in seiner Stellungnahme aus, dass an einem Kennzahlensystem gearbeitet werde, das eine Beurteilung der gesundheitlichen Entwicklung der Bediensteten im Zusammenhang mit den angebotenen Gesundheitsmaßnahmen und das Erreichen der diesbezüglichen Ziele ermöglichen solle.

Weiterbildung/(Re-)Qualifizierung

23 (1) Die Einschätzung von Karrieremöglichkeiten, die Zufriedenheit mit dem Fortbildungsangebot und die Mobilitätsbereitschaft wurden im Rahmen der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 (siehe TZ 18) u.a. im Bereich „Perspektiven und Weiterentwicklung“ abgefragt. Bei diesem Punkt lag die Zustimmung im gesamten Bundesdienst mit rd. 54 % deutlich unter anderen Fragestellungen. Die durchschnittliche Zustimmung lag im BMI bei rd. 54 %, im BMJ bei rd. 55 % und im BMASK bei rd. 53 %. Im Folgenden ist eine Auswertung nach Altersgruppen dargestellt:

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Abbildung 15: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 im Bereich „Perspektiven und Weiterentwicklung“ (Ausmaß der positiven Zustimmung in % nach zu untersuchenden Altersgruppen); im Vergleich der Bundesministerien



Quelle: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011

Im BMASK war die Zustimmung der Bediensteten ab 56 Jahren mit rd. 46 % gegenüber der Altersgruppe der 46- bis 55-Jährigen (rd. 52 %) signifikant geringer. Im Vergleich lag die Zustimmung im BMI bei rd. 51 % bzw. 49 % und im BMJ bei rd. 49 % bzw. rd. 47 %. Die Zustimmung im Bereich Perspektiven der älteren Bediensteten nahm in allen überprüften Bundesministerien mit zunehmendem Alter ab.

(2) Ältere Bedienstete, die an Weiterbildungsmaßnahmen teilnahmen, blieben laut einschlägigen Studien länger im Erwerbsleben.²⁸ Um eine mit dem Alter sinkende Teilnehmerate zu verhindern, sollte der Zugang zur Weiterbildung möglichst einfach bleiben, auf bereits vorhandenen Fähigkeiten aufbauen, es sollte ein unmittelbarer individueller Nutzen für den Arbeitsalltag erkennbar sein sowie der Schwerpunkt in praxisnahem Training liegen.²⁹

²⁸ Vgl. Fourage D., Schils T., „The effects of early retirement incentives on the training participation of older workers“ (2009). Für Österreich gab es dazu eine Auswertung, wonach bei Weiterbildungsteilnehmern nur 14,6 % im Folgejahr in Pension gingen, während bei jenen, die nicht an Weiterbildungen teilnahmen, der Anteil bei 24,1 % lag (S. 104 in der Studie).

²⁹ Das europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung formulierte Grundsätze für das Training von älteren Beschäftigten, siehe CEDEFOP, „Keeping ageing workers up-to-date, what difference does guidance and training make?“ (2012).



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

24.1 Die Maßnahmen der drei überprüften Bundesministerien stellten sich wie folgt dar:

(1) Im Rahmen seiner umfassenden Personalentwicklungsstrategie plante das BMI eine bedarfsorientiertere Aus- und Weiterbildung als bisher. Zentrale Rolle sollte dabei der Führungskraft zukommen, die im Rahmen der Mitarbeitergespräche den individuellen Bildungsbedarf mit dem institutionellen Bedarf abstimmen sollte. Ein explizites Weiterbildungsangebot zur Neupositionierung älterer Bediensteter bestand nicht.

In Planung befand sich zudem das Projekt „Führungs- und Fachkarriere E2a“, das eine bedarfsadäquate, strukturierte Aus- und Fortbildung gewährleisten sollte. In mehrstufigen Ausbildungsmodulen sollte die Grundlage für verschiedene Fachsparten des Exekutivdienstes gelegt werden, so dass auch zu einem späteren Zeitpunkt der Berufskarriere durch modulare Zusatzausbildungen ein Wechsel in andere Sparten ermöglicht wird.

(2) Der Schwerpunkt der Qualifizierung im BMJ lag in den Grundausbildungsprogrammen der einzelnen im BMJ vertretenen Berufsgruppen (z.B. Richter, Rechtspfleger). Für Beamte und Vertragsbedienstete der Gerichte und Staatsanwaltschaften legte das BMJ ein Personalentwicklungskonzept anhand der ressortspezifischen Grundausbildungsvorschriften dar. Diese sahen die Möglichkeit vor, unterschiedliche Ebenen der Berufslaufbahn zu erreichen, indem aufeinander aufbauende Grundausbildungsmodule absolviert wurden.³⁰ Diese laufbahnbegleitende Grundausbildung im BMJ sah auch für ältere Bedienstete – in einer späteren Phase des Erwerbslebens – die Möglichkeit von Aus- und Weiterbildungsstufen vor.

Einer expliziten Weiterbildungsstrategie, die überhaupt erst Chancen für einen Auf- und Umstieg zu einem späteren Zeitpunkt der Karriere eröffnete, kam daher aus Sicht des BMJ eine geringere Bedeutung zu.

Begleitend zur modularen Grundausbildung stellte das Angebot an Seminaren zur fachlichen Qualifikation sowie im Bereich der „Softskills“ eine vertiefende und an aktuellen Bedürfnissen orientierte Ergänzung dar. Speziell für ältere Bedienstete wurden dabei vereinzelt Maßnahmen („In Bewegung bleiben – Perspektiven finden“, „50plus – Fit für die Zukunft“) angeboten, die auf die Verbesserung der Bewältigung des Arbeitsalltags der Teilnehmenden gerichtet waren.

³⁰ Beispielsweise mussten Beamte und Vertragsbedienstete der Gerichte und Staatsanwaltschaften zuerst die Grundausbildung für den mittleren Kanzleidienst absolvieren, bevor sie die spezifischen Grundausbildungen für eine allenfalls gehobene Verwendung beginnen konnten.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

(3) Das BMASK formulierte in seinen aktuell geltenden Aus- und Weiterbildungsrichtlinien neben der fachlichen Weiterbildung auch die Qualifizierung für neue Aufgaben im Zusammenhang mit beruflichen Veränderungen als Ziel, jedoch ohne expliziten Bezug zu älteren Mitarbeitern. Darüber hinaus sollte das Ausbildungsangebot für die Bediensteten mit niedrigerer Einstiegsqualifikation (C, D, A3, v3, A4, v4) verbessert werden, wodurch auch für ältere Bedienstete Chancen für neue Aufgabengebiete möglich werden. Für die Erhebung des Weiterbildungsbedarfs waren vorwiegend die Mitarbeitergespräche vorgesehen sowie Bildungskontaktpersonen, die den Bediensteten beratend zur Verfügung stehen sollten.

- 24.2** Der RH stellte auf der Grundlage der Ergebnisse der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 im Bereich „Perspektiven und Weiterentwicklung“ insbesondere für ältere Bedienstete den größten Entwicklungsbedarf fest. Er erachtete die individuelle Förderung u.a. durch Weiterbildung als wesentliches Instrument einer umfassenden Personalentwicklung, vor allem auch im Hinblick auf die Chancen zur Um- und Neuorientierung von Bediensteten.

Der RH anerkannte die bisher in den überprüften Ressorts durchgeführten Weiterbildungsmaßnahmen, hielt jedoch fest, dass diese keinen ausreichenden Bezug zur Zielgruppe der älteren Mitarbeiter aufwiesen.

Der RH empfahl den drei überprüften Bundesministerien, die Verlängerung der Erwerbsdauer als Zielsetzung in der Weiterbildung aufzunehmen. Er empfahl zudem, die fachliche Weiterbildung für Ältere bedarfsgerecht zu gestalten, die Anreize zur Teilnahme zu erhöhen und die Teilnahmehäufigkeit älterer Bediensteter an Weiterbildungsmaßnahmen zu erfassen.

- 24.3** *Laut Stellungnahme des BMI würden für die Generation 50+ vermehrt berufliche Perspektiven angeboten. Die Ressourcen an Erfahrung, Wissen und sozialer Kompetenz dieser Mitarbeiter müssten genutzt werden. Aufgrund der zu erwartenden massiven Pensionsabgänge in den nächsten Jahren sei es von hoher Bedeutung, konkrete Maßnahmen zur Sicherung und Weitergabe des relevanten Wissens zu setzen.*

Das BMJ führte in seiner Stellungnahme aus, dass im Jahr 2013 von den 2.266 Richtern und Staatsanwälten insgesamt 1.716 Personen an mindestens einer Fortbildungsveranstaltung teilgenommen hätten. Innerhalb des Jahres 2013 seien 4.612 Teilnahmen gezählt worden. Die bundesweite Teilnahme am Fortbildungsangebot sei bei 76 % gelegen, 76 % aller Richter und 73 % aller Staatsanwälte hätten zumindest an einer Fortbildung teilgenommen. Dies zeige eine sehr hohe Fortbildungs-



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

beteiligung. Zur Teilnahmehäufigkeit älterer Bediensteter werde das BMJ prüfen, ob die Erfassung dieser Daten verwertbare Erkenntnisse zuließe und mit einem vernünftigen Verwaltungsaufwand möglich sei.

Das BMASK führte in seiner Stellungnahme aus, dass bereits Daten zur Aus- und Weiterbildung aller Bediensteten erfasst würden. Eine altersgruppenspezifische Auswertung sei möglich. Das BMASK habe die Anregung des RH aufgenommen und im Bereich der Zentralstelle eine Auswertung der Weiterbildungsbeteiligung nach Altersgruppen (exklusive Grundausbildung und verpflichtende Führungskräfteausbildung) durchgeführt.

Tabelle 14: Aus- und Weiterbildung der Bediensteten des BMASK

Altersgruppe	Personen gesamt	Teilnehmende	Weiterbildungs- beteiligung
	Anzahl		in %
20-30	54	36	66,67
30-40	111	69	62,16
40-50	213	129	60,56
50-60	230	145	63,04
60+	7	7	100,00

Quelle: BMASK

Diese Auswertung deute darauf hin, dass spezifische Maßnahmen zur Förderung der Beteiligung älterer Bediensteter an Weiterbildungen nicht geboten seien. Das BMASK werde jedoch diese Daten auch zukünftig ressortweit erheben und bei Bedarf entsprechende Maßnahmen setzen.

24.4 Der RH anerkannte die Analyse des BMASK im Sinne seiner Empfehlung.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Möglichkeit neuer Aufgaben (Job Mobilität)

- 25.1** (1) Die Möglichkeiten neuer Aufgaben, vielfältigere Karrierepfade und Optionen von Arbeitsplatzwechseln in der späteren Phase des Erwerbslebens eröffnen nach einschlägigen Studien³¹ neue Perspektiven und können den längeren Verbleib im Erwerbsleben fördern.³²

Die Maßnahmen der drei überprüften Bundesministerien stellten sich wie folgt dar:

(2) Mit der Maßnahme „Arbeitsorganisation – Altengerechter Arbeits-einsatz“ plante das BMI, Arbeitsabläufe bei neu geschaffenen Arbeitsplätzen zu reorganisieren und Aufgaben zu bündeln. Dort sollte langjährige Erfahrung vorteilhaft wirken (bspw. in Bereichen mit logistischen und einsatzführenden Aufgaben) und damit sollten insbesondere die Exekutivbediensteten länger im Beruf gehalten werden. Bereits bisher griff das BMI bei Präventionsaufgaben auf erfahrene Exekutivbedienstete zurück.

Darüber hinaus strebte das BMI eine Erleichterung der Karrieredurchlässigkeit zwischen Exekutive und Verwaltung an. In diesem Zusammenhang wurden auch Überlegungen eines Fachkarrieremodells (Fachkarriere E2a) angestellt, um Exekutivbeamten vielfältigere Karriereoptionen zu ermöglichen.

Einem Wechsel in andere Aufgabengebiete innerhalb des Ressorts bzw. des Bundesdienstes stand oftmals das Besoldungsschema im Wege. Beispielsweise war der Wechsel vom Exekutivdienst in den Verwaltungsdienst aus der Einkommensperspektive unattraktiv; aber auch andere Arbeitsplatzwechsel waren durch die differenzierten Arbeitsplatzbewertungen eingeschränkt. So wiesen etwa die Punkte 8.2 und 8.3 der Anlage 1 zum BDG allein für die Verwendungsgruppe E1 (leitende Beamte) als Richtverwendungen zwölf verschiedene Funktionsgruppen aus. Dazu kam noch, dass gemäß der Verordnung über das Führen von Dienstgraden im Exekutivdienst³³ mit jeder Funktionsgruppe auch die jeweiligen Dienstgrade verbunden waren.

³¹ Bossaert D., „The impact of demographic change and its challenges for the workforce in the European public sectors“ (2012), European Institute of Public Administration; Naegele G., A. Walker (2006), „A guide to good practice in age management“, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions

³² Die französische Regierung reagierte auf die älter werdende Belegschaft in der öffentlichen Verwaltung mit einem Gesetz (Loi n°2009-972), welches die größten Mobilitätshemmnisse beseitigt. Demnach war es leichter möglich, in fortgeschrittenem Alter in den öffentlichen Dienst einzutreten oder auch innerhalb des öffentlichen Dienstes in zum Teil neue Aufgabengebiete zu wechseln.

³³ BGBl. II Nr. 204/2005 i.d.g.F.



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

(3) Im BMJ ermöglichte die modulare Grundausbildung im Verwaltungsdienst, neue Betätigungsfelder und Aufgabengebiete auch zu einem späteren Zeitpunkt des Erwerbslebens anzustreben. Für Richter und Staatsanwälte begünstigte zudem das – im Vergleich etwa zum Exekutivdienst – weniger differenzierende Besoldungsschema den Wechsel zwischen Dienststellen. So sah § 65 RStDG zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vier Gehaltsgruppen für Richter vor, d.h. alle Bezirksrichter waren ebenso in nur einer Gehaltsgruppe (R 1a) wie alle Richter der Landesgerichte (R 1b).

Das BMJ bot im Jahr 2012 erstmals ein Seminar „In Bewegung bleiben – Perspektiven finden“ für jene Bediensteten an, die sich mit den eigenen beruflichen Perspektiven auseinandersetzen wollten. Zu diesem Seminar war für das Jahr 2013 ein weiteres, speziell für die Gruppe „50+“ konzipiertes, sowie ein Seminar zur „Selbst-Personalentwicklung“ geplant.

(4) Das BMASK hatte spezielle Ausbildungsangebote für A3/A4-Kräfte, um die Voraussetzung für Aufstiegsmöglichkeiten und berufliche Veränderungen zu schaffen. Darüber hinaus erfolgte die Bekanntmachung ressortintern frei werdender Arbeitsplätze per E-Mail bzw. konnten Bedienstete, die eine neue Aufgabe anstrebten, in anonymisierter Form ihr Stellengesuch im Intranet anbieten. Als mobilitätshemmend erwies sich auch hier das Besoldungsschema im aktuellen Dienstrecht, das einen Arbeitsplatzwechsel einschränkte, wenn die gleiche Besoldungsstufe erhalten bleiben sollte. So sah bspw. Punkt 1 der Anlage 1 zum BDG für die Verwendungsgruppe A1 (höherer Dienst) neun Funktionsgruppen vor.

25.2 Nach Ansicht des RH kann auch die Möglichkeit eines Arbeitsplatzwechsels neue Perspektiven eröffnen und den Anreiz erhöhen, länger im Erwerbsleben zu bleiben. Im Bundesdienst war tendenziell ein Arbeitsplatzwechsel nur innerhalb derselben oder in eine höhere Funktionsgruppe attraktiv.

Er hielt weiters fest, dass ein wenig differenziertes Besoldungssystem wie das der Richter (BMJ) im Vergleich zu den Besoldungssystemen im BMI und im BMASK die Mobilität tendenziell begünstigte.

Der RH empfahl allen drei überprüften Bundesministerien, auch innerhalb der vorgegebenen Arbeitsplatzbewertungen die Mobilität der Bediensteten vor allem im späteren Erwerbsleben zu unterstützen und auf ein mobilitätsförderndes Umfeld zu achten (etwa durch Schaffung neuer Arbeitsplätze, die langjährige Berufserfahrung benötigen, oder durch dienststellenübergreifende Personaleinsatzplanung).

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

25.3 *Das BMI wies in seiner Stellungnahme auf laufende Überlegungen zur Einrichtung von eigens für diese Generation vorgesehenen Arbeitsplätzen sowie zu altersgerechten Fach- und Führungskarrieren der Mitarbeiter hin.*

Das BMJ verwies auf seine ausführliche Stellungnahme in Punkt B S. 9 ff. (BMJ-Pr 2275/0043 vom 19. Juni 2013). Darin habe es den Bereich Personalentwicklung im BMJ beschrieben, auf die Eigenständigkeit des Richterberufs verwiesen und zum natürlichen Generationswechsel ausgeführt, dass neben dienstlichen Interessen und einer ausreichenden Bedachtnahme auf die psychische und physische Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter eine natürliche Balance zwischen Generationsinteressen im Auge behalten werden müsse.

Unter Pkt. B/4 habe das BMJ die Ausbildungen der unterschiedlichen Bedienstetengruppen beschrieben. Pkt. 4.3 habe sich dem Thema Flexibilität und berufliche Veränderungen gewidmet. Danach sei sichergestellt, dass mit einer Festlegung am Beginn der Berufslaufbahn noch keine endgültige Berufsentscheidung getroffen sei. So könne sich etwa ein Rechtspfleger zu einem späteren Zeitpunkt auch um die Funktion einer Geschäftsstellenleitung bewerben.

Laut Stellungnahme des BMASK sei es sich grundsätzlich der positiven Bedeutung bewusst, die das Ermöglichen von Mobilität für Bedienstete darstelle. Es sei jedoch zu hinterfragen, ob tatsächlich ein Zusammenhang zwischen erhöhter Mobilitätsbereitschaft der Mitarbeiter und einem längeren Verbleib in der Erwerbstätigkeit bestehe. Ein Grund für die geringere Mobilitätsbereitschaft könne auch in einer hohen Bindung an den Arbeitsplatz liegen, weshalb sich eine geringe Mobilitätsbereitschaft durchaus positiv auf einen längeren Verbleib im Erwerbsleben auswirken könne.

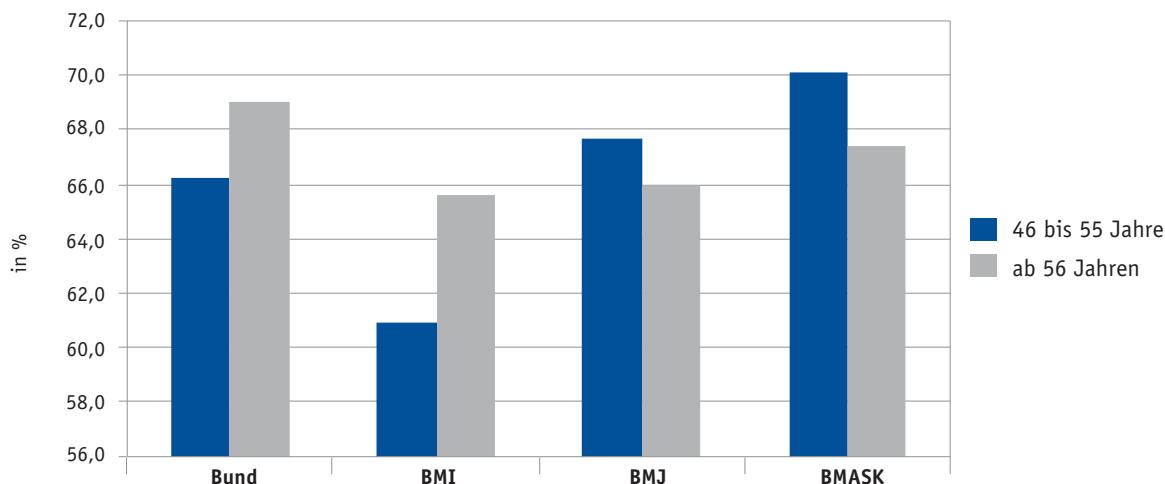
25.4 *Zur Stellungnahme des BMJ erwiderte der RH, dass die Ausführungen zu Punkt B der Stellungnahme des BMJ (BMJ-Pr 2275/0043 vom 19. Juni 2013) keine Hinweise auf konkrete mobilitätsfördernde Maßnahmen enthalten hatten. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung.*

Im Bezug auf die Stellungnahme des BMASK stellte der RH klar, dass erst eine Erhöhung der Mobilitätsoptionen die Voraussetzung für erhöhte Mobilitätsbereitschaft bietet und damit einen Anreiz für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben setzt.

Arbeitszeitflexibilität

26 (1) Die MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 (siehe TZ 18) fragte im Bereich „Motivationsfaktoren“ u.a. die Zufriedenheit mit der Arbeitszeitflexibilität, Teilzeitmöglichkeiten etc. ab. Die Ergebnisse nach zu untersuchenden Altersgruppen stellten sich wie folgt dar:

Abbildung 16: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 im Bereich „Motivationsfaktoren“ (Ausmaß der positiven Zustimmung in % nach zu untersuchenden Altersgruppen); im Vergleich der Bundesministerien



Quelle: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011

Anders als beim Bundesergebnis und beim BMI fiel die Zustimmung mit dem Alter (ab 56 Jahren) im BMASK von 70 % auf 67 % und im BMJ von 68 % auf 66 %.

(2) Flexible Arbeitszeitmodelle, Teilzeit oder Telearbeit sind Instrumente, die Belastungen ausgleichen und individuelle Gestaltungsmöglichkeiten erhöhen. Damit kann die Motivation gesteigert werden, was sich nach einschlägigen Studien günstig auf eine Verlängerung des Erwerbslebens auswirkt.

27.1 Die Maßnahmen der drei überprüften Bundesministerien stellten sich wie folgt dar:

(1) Das BMI plante im Rahmen der Personalentwicklungsstrategie die Maßnahme „aufgeschobener Zeitausgleich“. Es war vorgesehen, bspw. Exekutivbeamten die Möglichkeit zu bieten, Mehrdienstzeiten anzu-

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

sparen, um diese im späteren Erwerbsleben abzubauen. Darüber hinaus war eine Überarbeitung des Arbeitszeitschemas im Exekutivdienst, z.B. durch die Möglichkeit von Zeitboni oder durch gesonderte Leistungszulagen, geplant. Dies sollte eine rasche Reaktion auf einen konkreten Bedarf fördern und zusätzlich Motivationsanreize bieten. Auch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Teilzeitbeschäftigung war in Planung.

(2) Im BMJ bestand für einen Teil der Bediensteten³⁴ die Möglichkeit, Telearbeit in Anspruch zu nehmen. Darüber hinaus gab es Erlässe zur Teilzeit- sowie zur Gleitzeitnutzung mit Kernanwesenheitszeiten. Für Richter war eine Teilzeitbeschäftigung nur im Ausmaß von 50 % der Wochenarbeitszeit vorgesehen, nicht aber zu einem höheren Prozentsatz.

(3) Das BMASK unterstützte Telearbeit seit dem Jahr 2012 auch für ältere Bedienstete (nach Vollendung des 60. Lebensjahres). Davor war die Möglichkeit zur Telearbeit nur aus Gründen der Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen möglich.

- 27.2** Der RH hielt fest, dass in allen überprüften Bundesministerien unterschiedliche Instrumente der Arbeitszeitflexibilisierung zur Anwendung kamen. Nach Ansicht des RH bot eine flexible Arbeitszeitgestaltung die Möglichkeit, Belastungen zu verringern und gerade im späteren Erwerbsleben eine „Ganz oder gar nicht“-Entscheidung (für oder gegen einen Verbleib im Erwerbsleben) zu vermeiden.

Dem BMI empfahl der RH, die bei der Entwicklung der Maßnahme „aufgeschobener Zeitausgleich“ anfallenden Mehrdienstzeiten über einen längeren Zeitraum kritisch zu prüfen und die Auswirkungen zu analysieren, um einem frühzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben wegen Dienstunfähigkeit aufgrund dieser Mehrbelastung entgegenzuwirken.

- 27.3** *Das BMI nahm die Anregung auf und sagte zu, sie in den zukünftigen Überlegungen zur Personalentwicklung und zum Generationenmanagement zu berücksichtigen.*

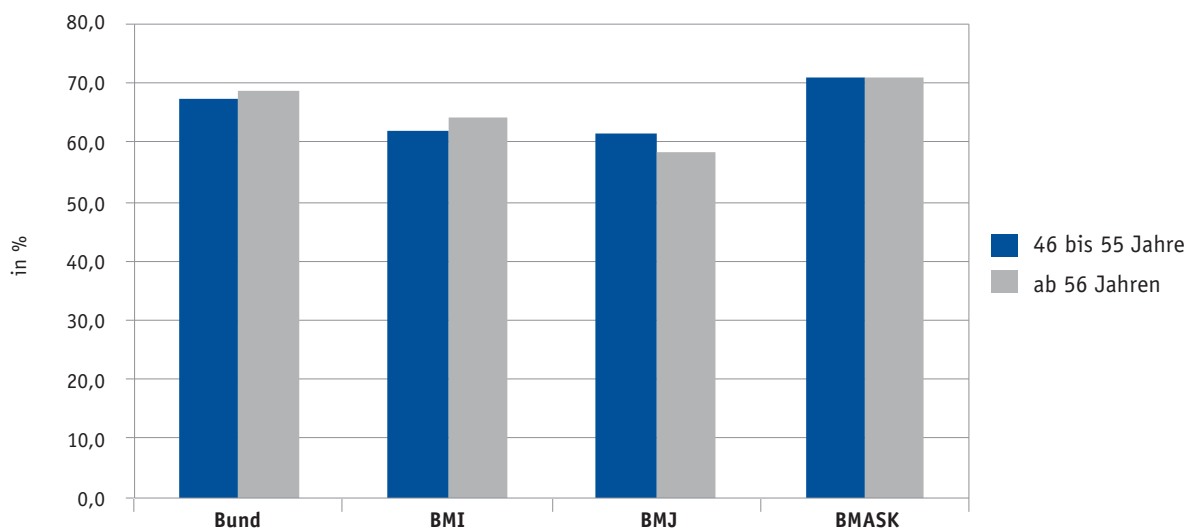
In seiner Stellungnahme ergänzte das BMJ, dass es mittlerweile auch andere Modelle der Herabsetzung gebe, nicht jedoch aus dem Grund des Alters oder ohne bestimmten Grund.

³⁴ Laut Leitfaden ist die Möglichkeit einer Telearbeit an mehrere Voraussetzungen geknüpft. Wesentliche Hinderungsgründe sind bspw. die Notwendigkeit von Parteienverkehr, eine an den Arbeitsplatz gebundene Tätigkeit sowie eine noch nicht abgeschlossene Ausbildung.

Arbeitsklima/Führungskräfte sensibilisierung

28 (1) Im Rahmen der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 (siehe TZ 18) wurde u.a. die Zufriedenheit mit den unmittelbar Vorgesetzten erhoben. Die Ergebnisse nach zu untersuchenden Altersgruppen stellen sich wie folgt dar:

Abbildung 17: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 im Bereich „Führung“ (Ausmaß der positiven Zustimmung in % gegliedert nach zu untersuchenden Altersgruppen); im Vergleich der Bundesministerien



Quelle: MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011

Das BMASK lag in der Zustimmungsrate mit rd. 71 % in beiden Altersgruppen deutlich vor dem BMI mit rd. 62 % bzw. rd. 64 % und dem BMJ mit rd. 62 % bzw. rd. 59 %. Das BMI und das BMJ lagen unter dem Durchschnitt des gesamten Bundesdienstes (rd. 67 % bzw. 69 %). Die Altersunterschiede innerhalb der Bundesministerien waren dabei gering.

(2) Altersdiskriminierung zählt zu den wichtigsten Faktoren, die einer Verlängerung der Erwerbsdauer entgegenwirken. Älteren Bediensteten werden Attribute wie geringe Flexibilität, geringe Produktivität und geringe Entwicklungsfähigkeit zugeschrieben. Folgen dieser negativen Zuschreibungen können Ausgrenzungen und Demotivation sein.³⁵ Führungskräften und der Führungskultur kommt daher eine besondere Rolle zu.

³⁵ vgl. Ilmarinen J. „Active Ageing in a life course perspective“ (2006)

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

29.1 Die Maßnahmen der drei überprüften Bundesministerien stellten sich wie folgt dar:

(1) Das BMI erkannte insbesondere beim Exekutivdienst die Herausforderungen, die mit einem hohen Anteil älterer Bediensteter einhergingen. Beispielsweise führte eine geringere körperliche Leistungsfähigkeit einerseits zu höheren Belastungen bei älteren Bediensteten, aber auch zu einer geringeren Bereitschaft jüngerer Kollegen zur gemeinsamen Dienstverrichtung. Im geplanten Projekt „Generationenmanagement“ (siehe TZ 19) widmete sich das BMI diesen Problemstellungen und zielte auf eine altersgerechte Verwendung der Bediensteten und eine Aufwertung im Rahmen der Wissenssicherung ab.

Darüber hinaus war für das BMI die Sensibilität der Führungskräfte von hoher Bedeutung. Eine positive Einstellung gegenüber Älteren sollte daher künftig Gegenstand der jährlichen Mitarbeitergespräche sein.

(2) Speziell für Bedienstete ab dem 50. Lebensjahr bot das BMJ u.a. Seminare zum Thema „Arbeitsbewältigung und Arbeitszufriedenheit ab 50“ an, welche die Teilnehmenden auf die Arbeitssituation in der späteren Erwerbsphase vorbereiten sollten. Auch das BMJ maß den Führungskräften hinsichtlich der Arbeitszufriedenheit eine große Bedeutung bei. Ein weiteres Seminar „Führung langjähriger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Gerichtsalltag“ sollte Führungskräfte sensibilisieren und die Motivation der älteren Bediensteten länger aufrecht erhalten.

(3) Das BMASK legte in der „Productive Ageing Strategie“, welche die Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit einer alternden Belegschaft zum Ziel hat, einen Schwerpunkt auf die (verpflichtende) Qualifizierung und Sensibilisierung von Führungskräften. Eine umfangreiche und ressortweite Vorgesetztenbeurteilung zielte auf eine Steigerung der Führungsqualität ab. Zudem erarbeitete das BMASK Führungsgrundsätze. Weitere Angebote des BMASK wie Seminare zu Teamentwicklung, Coaching und Supervision, gezielte Seminare für Frauen sowie zur Mobbingprävention widmeten sich u.a. dem Thema Sensibilisierung für die demografischen Änderungen und der Laufbahnplanung im späteren Erwerbsleben.

(4) Gemäß Art. 21 der EU-Grundrechte-Charta sind Diskriminierungen u.a. wegen des Alters verboten. Nach einem Erkenntnis des österreichischen Verfassungsgerichtshofs (VfGH) vom 14. März 2012 steht die EU-Grundrechte-Charta in Österreich im Verfassungsrang, d.h. sie ist unmittelbar anwendbar. Damit kann der VfGH Behördenent-



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

scheidungen etwa auch dienstrechtlicher Natur bspw. wegen Verstoßes gegen die EU-Grundrechte-Charta als verfassungswidrig aufheben.

- 29.2** (1) Führungskräfte haben – auch im Hinblick auf ältere Bedienstete – große Bedeutung für das Arbeitsklima. Der RH beurteilte die Sensibilität für die Bedeutung des Arbeitsklimas und der Wertschätzung insbesondere älteren Bediensteten gegenüber in allen drei Bundesministerien als gegeben. Das vergleichsweise bessere Abschneiden des BMASK im Bereich Führung im Rahmen der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 sah der RH u.a. in der breit umgesetzten Vorgesetztenbeurteilung samt den damit verbundenen Maßnahmen zur Verbesserung der Führungsqualität begründet.

Der RH empfahl dem BMI und dem BMJ, auch dieses Instrument in die Führungskultur aufzunehmen und einen Einsatz insbesondere zur Verbesserung der Führungsqualität älteren Bediensteten gegenüber zu prüfen.

- 29.3** *Das BMI führte in seiner Stellungnahme aus, auf die Vorgesetztenbeurteilung besonderes Augenmerk zu legen und eine entsprechende Wahrnehmung der Führungsverantwortung zu fördern. In diesem Zusammenhang verwies das BMI, wie bereits erwähnt, auf das Führungshandbuch „Selbst.Bewusst Führen“, das den Führungskräften im BMI entsprechende Führungsgrundsätze und Führungsprozesse vorgab.*

Das BMJ betonte in seiner Stellungnahme die Bedeutung der Personalentwicklung in der Justiz. Erste Maßnahmen, wie Coaching und Mentoring, seien bedeutsame Schritte, die laufend evaluiert und behutsam ausgebaut würden. Aktuelle Überlegungen zum Aufbau eines Führungskräftecoaching würden eine wichtige Weiterentwicklung bedeuten. Der bereits laufende Justizmanagementlehrgang diene insbesondere dem Aufbau von Führungskräften. Das BMJ verwies weiters auf seine vielfältigen Anstrengungen, das Mitarbeitergespräch als Personalentwicklungs- und Führungsinstrument durch Schulungen zu fördern und in qualitativer Hinsicht zu optimieren.

- 29.4** Zu den Stellungnahmen von BMI und BMJ stellte der RH klar, dass bei einer Vorgesetztenbeurteilung die konkrete Beurteilung der Führungskräfte durch die Mitarbeiter in ein Set an Maßnahmen zur Verbesserung der Führungsqualität eingebettet sei und verwies dabei auf die Umsetzung im BMASK. Die vom BMI und vom BMJ angeführten Maßnahmen unterstützten zwar eine Weiterentwicklung von Führungskräften und Führungskultur, das im BMASK umgesetzte Instrument der Vorgesetztenbeurteilung ginge jedoch darüber hinaus. Der RH blieb bei seiner Empfehlung für das BMI und das BMJ.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

30 Zu den in TZ 21 bis 29 dargestellten Maßnahmengruppen waren in der personalwirtschaftlichen Fachliteratur internationale Erfahrungen beschrieben³⁶. Zusammenfassend ließen sich daraus folgende Beispiele für Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbsdauer anführen:

Tabelle 15: Beispielhafte Maßnahmen mit dem Ziel einer Verlängerung der Erwerbsdauer		
Maßnahmengruppe	beispielhafte Maßnahmen	Beispielländer
Gesundheitsvorsorge	<ul style="list-style-type: none"> - Workability-Index WAI (nach Ilmarinen) - wiederholte Gesundheitschecks mit Überprüfung des Gesundheitsverlaufs (unter besonderer Berücksichtigung von Suchtverhalten wie Alkohol und Nikotin) 	Finnland, Frankreich
Weiterbildung/ (Re-)Qualifizierung	<ul style="list-style-type: none"> - weit verbreitete Tradition von Lebenslangem Lernen, mit flexiblen Pensionierungsregeln, die eine Weiterbildungsrendite ermöglichen - Grundsätze für das Training von älteren Bediensteten (CEDEFOP) 	Dänemark, Finnland
Möglichkeit neuer Aufgaben (Job Mobilität)	<ul style="list-style-type: none"> - gesetzliche Änderungen zum Abbau von Mobilitätshemmnissen in der öffentlichen Verwaltung, um auch im späteren Erwerbsleben Arbeitsplatzwechsel zu ermöglichen 	Frankreich
Arbeitszeitflexibilität	<ul style="list-style-type: none"> - Verzicht auf zentral festgelegte Arbeitszeitregelung, aufgabenorientierte Arbeitszeitregelungen - Arbeitszeitkonten (mit Obergrenzen), mit denen Arbeitszeit in jüngeren Jahren angespart werden kann - gradueller Übergang, um den Ruhestandsantritt zu verzögern 	Deutschland, Norwegen
Arbeitsklima/Führungskräfte-sensibilisierung	<ul style="list-style-type: none"> - Umgang mit Älteren als Teil der Managementaufgabe und der Personalstrategie implementieren - Führungskräfte als Multiplikatoren nutzen 	Finnland, Deutschland

Quelle: RH

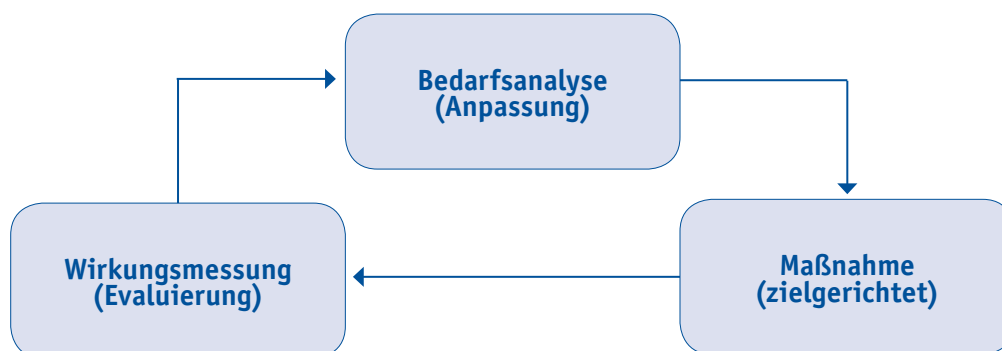
³⁶ Literatur:

- Bossaert D., The impact of demographic change and its challenges for the workforce in the European public sectors (2012), European Institute of Public Administration
- Ilmarinen J., Towards a longer working life (2006)
- PrognosAG, Demografieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung (2009)
- Fourage D., Schils T., The effects of early retirement incentives on the training participation of older workers (2009)
- Naegele G., A. Walker (2006), A guide to good practice in age management, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions
- CEDEFOP, Keeping ageing workers up-to-date, what difference does guidance and training make? (2012)

Evaluierung

31 In Anlehnung an den PDCA-Zyklus³⁷ berücksichtigt eine umfassende und zu Steuerungszwecken geeignete Evaluierung von Maßnahmen und Projekten nicht nur die Maßnahme selbst, sondern schließt auch die Bedarfsanalyse und die Wirkungsmessung mit ein, wie folgende Darstellung zeigt:

Abbildung 18: Evaluierung als Instrument zur Steuerung



Quelle: RH, in Anlehnung an den PDCA-Zyklus von Deming

32.1 (1) Die Zielsetzung einer Verlängerung der Erwerbsdauer spielte im BMI bislang eine untergeordnete Rolle (siehe TZ 19). Eine explizite Evaluierung von Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirkungen auf eine Verlängerung der Erwerbsdauer lag im BMI nicht vor.

Bezüglich der Wirkungsmessung seiner Personalentwicklungsmaßnahmen verwies das BMI auf das Vorhaben, künftig den ressortspezifischen Teil der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes mit zwei Fragen zu ergänzen, die die Arbeitssituation älterer Bediensteter ansprechen sollten:

- „Die Arbeitsbedingungen sind meinem Lebensalter angepasst“ und
- „Ich bin zufrieden mit der Arbeitsbelastung bezogen auf mein Lebensalter“.

³⁷ Der PDCA-Zyklus (von plan-do-check-act) oder Deming-Kreis stammt aus der Qualitätssicherung (z.B. bei diversen ISO-Zertifikaten) und stellt einen wesentlichen Standard im Projektmanagement dar. Siehe u.a. Thom N., Ritz A. (2008), „Public Management“.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

Darüber hinaus verwies das BMI auf das Pensionsantrittsalter als Kenngröße für die Wirkung der gesetzten Maßnahmen, welche laut BMI seit 2008 von 56,7 Jahren auf 57,8 Jahre angestiegen sei.

(2) Das BMJ führte keine Evaluierung der umgesetzten Personalentwicklungsmaßnahmen hinsichtlich ihrer Wirkungen auf eine Verlängerung der Erwerbsdauer durch und verwies darauf, dass die Effekte aufgrund von Wechselwirkungen unterschiedlichster Einflussfaktoren nur schwer messbar seien. Als Indikator könnte aus Sicht des BMJ lediglich das durchschnittliche Pensionsantrittsalter herangezogen werden.

Darüber hinaus wurden die ressortspezifischen Ergebnisse der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 gesondert für einzelne Bereiche des BMJ analysiert und eigene Auswertungen aufbereitet, im Ressort präsentiert und an die Personalverantwortlichen und die Ressortleitung weitergeleitet.

(3) Neben der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 führte das BMASK auch eine Vorgesetztenbeurteilung und eine Arbeitszufriedenheitsanalyse als wesentliche Evaluierungsinstrumente an. In der Vorgesetztenbeurteilung bekam jede Führungskraft ein Feedback über ihre Führungsqualitäten (z.B. Motivation, Kommunikation, Förderung usw.). Die Arbeitszufriedenheitsanalyse erhob Arbeitsbedingungen, Stress, Konfliktverhalten usw. Darüber hinaus evaluierte das BMASK auch Einzelmaßnahmen (z.B. Ausbildungsveranstaltungen, Führungskräfte-seminare).

32.2 (1) Nach Ansicht des RH kam der Wirkungsmessung der personalwirtschaftlichen Maßnahmen in den drei überprüften Bundesministerien noch eine untergeordnete Rolle zu. Der RH hielt kritisch fest, dass das Hauptaugenmerk auf der Durchführung der Maßnahmen selbst lag, was einer Outputorientierung entsprach. Die Outcomeorientierung fehlte hingegen, weil die Bundesministerien die Wirkung der Maßnahmen nicht erfassten.

Der RH empfahl allen drei überprüften Bundesministerien, Bedarfserhebungen und Wirkungsmessungen als den personalwirtschaftlichen Maßnahmen zugehörige Bestandteile einzusetzen und den Kreislauf Bedarfsanalyse – Maßnahme – Wirkungsmessung einzuhalten. Er empfahl dem BMI, bei den in Planung befindlichen personalwirtschaftlichen Vorhaben (siehe TZ 20) auch die Beurteilung der Maßnahmen mitzuplanen.



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

(2) Weiters empfahl der RH den drei Bundesministerien sowie dem BKA, das durchschnittliche Pensionsantrittsalter als gemeinsamen Maßstab für die Zielerreichung zu nutzen. Er begründete dies damit, dass diese Daten aus PM-SAP verfügbar sind, der Indikator auf einzelne Dienststellen heruntergebrochen werden kann, geschlechtsspezifische Auswertungen möglich sind und ein vergleichendes Lernen zwischen den Ressorts gefördert wird.

32.3 *Das BMI nahm die Empfehlung zum Kreislauf Bedarfsanalyse – Maßnahme – Wirkungsmessung auf und sagte zu, die geplanten Maßnahmen an eine Bedarfsanalyse zu knüpfen sowie eine begleitende Wirkungsmessung vorzunehmen. Das BMI nahm weiters die Anregung auf, bei den in Planung befindlichen personalwirtschaftlichen Vorhaben (siehe TZ 20) auch die Beurteilung der Maßnahmen mitzuplanen und sagte zu, sie in den zukünftigen Überlegungen zur Personalentwicklung und zum Generationenmanagement zu berücksichtigen.*

Im Hinblick auf den ressortübergreifenden Charakter der Empfehlung und die dienstrechtliche Koordinierungskompetenz des BKA hielt das BMI in der Stellungnahme fest, dass ein gemeinsamer Maßstab für die Zielerreichung nur in Abstimmung mit dem federführenden BKA entwickelt werden könne. Das BMI würde sich in diesbezügliche Überlegungen des BKA aktiv einbringen. Bei Erarbeitung eines einheitlichen Maßstabs sei aus Sicht des BMI zu beachten, dass die unterschiedlichen Anforderungen an die Bediensteten berücksichtigt und erforderlichenfalls flexibel gehandhabt würden.

Zum Kreislauf Bedarfsanalyse – Maßnahme – Wirkungsmessung verwies das BMJ in seiner Stellungnahme auf die bestehenden und eingehaltenen gesetzlichen und verordnungsmäßigen Verpflichtungen zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung. Zum gemeinsamen Indikator „Pensionsantrittsalter“ wies das BMJ auf die in der Stellungnahme zu den TZ 7 und 9 bereits genannten Personalentwicklungsmaßnahmen hin.

Laut Stellungnahme des BMASK zum Kreislauf Bedarfsanalyse – Maßnahme – Wirkungsmessung sei die vom RH empfohlene Wirkungsmessung personalwirtschaftlicher Maßnahmen im BMASK bereits eingeführt und der Kreislauf Bedarfsanalyse – Maßnahmen – Wirkungsmessung implementiert. Im Bereich der Personalwirtschaft würden für den jährlichen Planungsprozess vorhandene Informationen (u.a. Auswertungen aus dem PM-SAP) herangezogen. Um die plangemäße Umsetzung der Maßnahmen zu überprüfen und die Wirksamkeit zu evaluieren, fänden regelmäßig Controlling-Gespräche statt. Zum Pensionsantrittsalter als gemeinsamem Indikator führte das BMASK

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

aus, dass die Empfehlung des RH mit der Erhöhung des Pensionsantrittsalters als Ziel der Sektion 1 ressortintern bereits umgesetzt sei.

Das BKA wies in seiner Stellungnahme auf bereits laufende Bemühungen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters hin. Einerseits würde das Mindestalter für die Inanspruchnahme von vorzeitigen Pensionierungen erhöht und deren materielle Voraussetzungen (längere Dienstzeit) und monetäre Konsequenzen (höhere Abschläge) verschärft. Andererseits würden Anreize zur Inanspruchnahme einer vorzeitigen Pension (z.B. Jubiläumszuwendung) gestrichen. Insbesondere könnte ab dem Jahr 2014 von den Verschärfungen der Voraussetzungen für die Pensionierung von Langzeitbeamten und für die Korridorpension ein höheres durchschnittliches Pensionsantrittsalter erwartet werden.

Als weitere Maßnahmen zur Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters würden die nächsthöheren Amtstitel bei Frühpensionierungen nicht mehr verliehen, eine bundesweite Arbeitsplatzsuche vor Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit würde möglich, und der Pensionsbeitragsbeitrag würde bei längerem Verbleiben im Dienststand reduziert (Dienstrechtsnovelle 2011). Für eine neuerliche Einführung von Ruhensbestimmungen bei Beamten sei eine Verfassungsbestimmung notwendig, weil diese schon zweimal vom VfGH aufgehoben wurde.

- 32.4** Der RH erwiderte dem BMI, dass der Maßstab „Pensionsantrittsalter“ für alle gleich sein sollte. Die Zielgröße ist mit dem Regelpensionsalter von 65 Jahren gesetzlich vorgegeben.

Zur Stellungnahme des BMJ betreffend einen gemeinsamen Maßstab „Pensionsantrittsalter“ stellte der RH klar, dass es bei der Empfehlung nicht um allfällige Personalentwicklungsmaßnahmen geht, sondern um einen gemeinsamen Maßstab für die Zielerreichung. Zur Evaluierung von Personalentwicklungsmaßnahmen zog das BMJ selbst das durchschnittliche Pensionsantrittsalter als Indikator in Betracht (TZ 32).

Zur Stellungnahme des BMJ zum Kreislauf Bedarfsanalyse – Maßnahme – Wirkungsmessung stellte der RH klar, dass es bei dieser Empfehlung um die Messung der internen Wirkungen von Personalentwicklungsmaßnahmen geht. Die gesetzlichen und verordnungsmäßigen Verpflichtungen zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung i.S.d. § 17 BHG 2013 betreffen externe Wirkungen. Der RH blieb daher bei seinen Empfehlungen.



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Personalwirtschaft in den ausgewählten
Bundesministerien

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

Im Bezug auf die Stellungnahme des BKA unterstrich der RH, dass es neben den laufenden Bemühungen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters im öffentlichen Dienst das „Pensionsantrittsalter“ als gemeinsamen Maßstab für die Erfolgsmessung geben sollte. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung.

Wirkungsorientierung **33.1** (1) Wie bereits ausgeführt (TZ 4), enthielten bisherige Strategieberichte als Ziele für die UG 20 – Arbeit die Verbesserung der Arbeits- und Erwerbsfähigkeit älterer Arbeitnehmer sowie für die UG 22 – Sozialversicherung die Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters.

(2) Die Ausgaben für die Pensionen der Beamten wurden vom BMF in der UG 23 – Pensionen veranschlagt und ausbezahlt. Die entsprechenden Wirkungsziele der UG 23 gemäß BFG 2013 enthielten keine Aussage zur Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters.³⁸

(3) Das Wirkungsziel 4 des BKA – als dem für allgemeine Personalangelegenheiten von öffentlich Bediensteten zuständigen Ressort³⁹ – lautete: „Weiterentwicklung und Modernisierung des öffentlichen Personal-, Organisations- und Verwaltungsmanagements zur Sicherstellung einer effektiven und effizienten Erbringung der öffentlichen Leistungen im Interesse des Gemeinwohls“. Es enthielt keine konkrete Maßnahme, die explizit die Umsetzung von rechtlichen und personalwirtschaftlichen Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit im öffentlichen Dienst vorsah.

(4) Weder das BMF noch das BKA und das BMASK erachteten sich als federführend zuständig für Zielvorgaben und ihre Umsetzung zur nachhaltigen Sicherung der Pensionsausgaben in der Hoheitsverwaltung.

33.2 (1) Der RH wies mit Nachdruck darauf hin, dass eine budgetäre Verantwortung, die auch das Setzen und Einhalten sinnvoller Wirkungsziele umfasst, nur dann wahrgenommen werden kann, wenn auch die Möglichkeit zur Steuerung und Beeinflussung der Ausgaben vorhanden ist. Dies war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Bereich der UG 23 nicht der Fall, weil die Legistik in anderen Ressorts angesiedelt war. Ebenso lag die Verantwortung für ressortspezifische personalwirt-

³⁸ Sie lauteten vielmehr: „Das BMF stellt sicher, dass die Ruhe- und Versorgungsgenüsse sowie die Pflegegelder fristgerecht und im vollen Umfang ausbezahlt werden können. Das BMF stärkt das Vertrauen der Beamtinnen und Beamten in die gesetzmäßige Anwendung der pensionsrechtlichen Bestimmungen im Wege des Instanzenzugs und trägt so im Bereich der Vollziehung des Pensionsgesetzes zur Rechtssicherheit bei.“

³⁹ BGBl. I Nr. 76/1986 i.d.g.F. Dazu gehören u.a. Dienstrechtslegistik, Personalplan des Bundes, Personalkapazitätscontrolling, allgemeine Angelegenheiten der Aus- und Weiterbildung.

Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien

schaftliche Maßnahmen in jedem einzelnen Ressort. Der RH empfahl daher, die legistische, budgetäre und organisatorische Verantwortung für die UG 23 in einem Ressort zusammenzuführen.

33.3 *Das BMI erachtete sich in seiner Stellungnahme als nicht betroffen.*

Das BMJ wies darauf hin, dass es in den Bereichen UG 20 und UG 23 keine inhaltlichen Gestaltungskompetenzen habe.

Laut Stellungnahme des BKA liege das Pensionsrecht der Beamten noch auf Jahrzehnte hinaus bis zum vollen Wirksamwerden der Pensionsharmonisierung in der legistischen Verantwortung des BKA. Es sei jedoch auch denkbar, die Zuständigkeit für das Pensionsrecht der Beamten jenem Bereich zu übertragen, bei dem die Kompetenz für das künftige Pensionsrecht gemäß ASVG/APG liege. Dies wäre derzeit das BMASK.

33.4 Zur Stellungnahme des BKA unterstrich der RH das dringende Erfordernis, die Steuerung des Bereiches „Pensionen der Beamten“ konsistent vorzunehmen, und die legistische, budgetäre und organisatorische Verantwortung für die UG 23 in einem Ressort zusammenzuführen. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Auswirkungen von rechtlichen Rahmenbedingungen und Personalwirtschaft auf die Verlängerung der Erwerbsdauer

Personenebene Anreize und Einflussfaktoren für Verkürzung/Verlängerung der Erwerbsdauer

34.1 (1) Nach der im überprüften Zeitraum geltenden Pensionsregelung (siehe TZ 2 und 5) stand den öffentlich Bediensteten erst ab dem 60. Lebensjahr (z.B. Langzeitversicherungsregelung) bzw. ab Vollendung des 62. Lebensjahres (z.B. Korridorpension) die Option eines Pensionsantritts vor dem gesetzlichen Regelpensionsalter (65 Jahren) offen. Frühzeitige Pensionsantritte aufgrund von Dienstunfähigkeit stellten keine Wahlmöglichkeit dar, sondern waren nur bei Erfüllen der gesetzlichen Voraussetzungen möglich.

Der monetäre Anreiz, bis zum Erreichen des Regelpensionsalters im Erwerbsleben zu bleiben, war im Wesentlichen der längere Bezug von Erwerbseinkommen (das in der Regel über dem Pensionseinkommen lag) sowie die Pensionshöhe, die durch einen Einkommensanstieg in den letzten Erwerbsjahren angehoben wurde. Die stufenweise Erhöhung des Durchrechnungszeitraums bewirkte, dass sich die Zahl der Einkommensjahre, die für die Berechnung der Pension herangezogen



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Auswirkungen auf die Verlängerung der Erwerbsdauer

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

werden, mit jedem zusätzlichen Erwerbsjahr erhöhte. Dies führte bei einem späteren Pensionsantritt zu einer Senkung der Pensionshöhe und dazu, dass es auch monetäre Anreize gab, vor dem Erreichen des Regelpensionsalters die Pension anzutreten, um einen längeren Durchrechnungszeitraum zu vermeiden.

Der nach der Pensionsreform 2004 begonnene, schrittweise Übergang zum Pensionskonto (siehe TZ 3) vermindert laufend die Pensionshöhe, weil nach vollzogener Umsetzung sämtliche aktive Jahre bei der Pensionsbemessung berücksichtigt werden. Nimmt das Einkommen in den späten Erwerbsjahren zu, bleibt ein späterer Pensionsantritt aus monetärer Sicht auch beim Pensionskonto attraktiv, da jedes weitere Einkommensjahr den Pensionsbezug erhöht und durch einen frühzeitigen Pensionsantritt auf die Differenz zwischen Einkommen und Pension verzichtet werden muss.

Der in früheren Pensionsregelungen geltende monetäre Anreiz, gerade für Bedienstete mit hohen Einkommenssteigerungen in den letzten Erwerbsjahren (z.B. durch Leitungsfunktionen) die Höhe der ausbezahlten Pension durch die hohen Bezüge in den letzten Erwerbsjahren zu verbessern, wurde hingegen durch den ausgedehnten Pensionsberechnungszeitraum deutlich abgeschwächt.

(2) Weitere monetäre Anreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben waren das Erreichen der Dienstalterszulage (DAZ) oder Einmalzahlungen wie die Jubiläumswendung. Der Anreiz der Dienstalterszulage lag in der Erhöhung des Pensionsniveaus durch einen Einkommenszuwachs am Ende der Erwerbsdauer. Durch den Übergang zum Pensionskonto mit längeren Durchrechnungszeiten verliert dieser Anreiz an Bedeutung für die Pensionshöhe. Die Jubiläumswendung mit einer Einmalzahlung von zwei Monatsbezügen (25 Jahre Dienstzeit) und vier Monatsbezügen (40 Jahre Dienstzeit) brachte den Anreiz, den Pensionsantritt bis zum Erhalt einer Jubiläumswendung hinauszuschieben.

34.2 Der RH kritisierte, dass es in der Übergangsphase des Pensionskontos monetäre Anreize für einen frühzeitigen Pensionsantritt gab (z.B. kurz vor Erreichen des Regelpensionsalters, um eine Verlängerung des Durchrechnungszeitraums zu verhindern).

Die geltenden Pensionsregelungen erhöhen nach Ansicht des RH aber langfristig den monetären Anreiz für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben, da durch den niedrigeren Pensionsbezug (durch den längeren Durchrechnungszeitraum) der Abstand zum Erwerbseinkommen größer geworden ist und somit ein frühzeitiger Pensionsantritt einen höheren Einkommensverlust mit sich bringt.

Auswirkungen auf die Verlängerung der Erwerbsdauer

35.1 (1) Neben monetären Anreizen (Einkommen, Pensionshöhe, Einmalzahlungen) stellten auch nicht-monetäre Anreize⁴⁰ wichtige Faktoren für die Entscheidung des Pensionsantritts dar. Eine schlechte gesundheitliche Verfassung, Altersdiskriminierung, eine geringe Attraktivität der Tätigkeit sowie die fehlende Anerkennung am Arbeitsplatz waren nur einige von vielen nicht-monetären Einflussgrößen, die dafür sorgen könnten, dass Bedienstete frühzeitig ihren Ruhestand antraten und dabei auf das Erwerbseinkommen bis zum 65. Lebensjahr verzichteten.

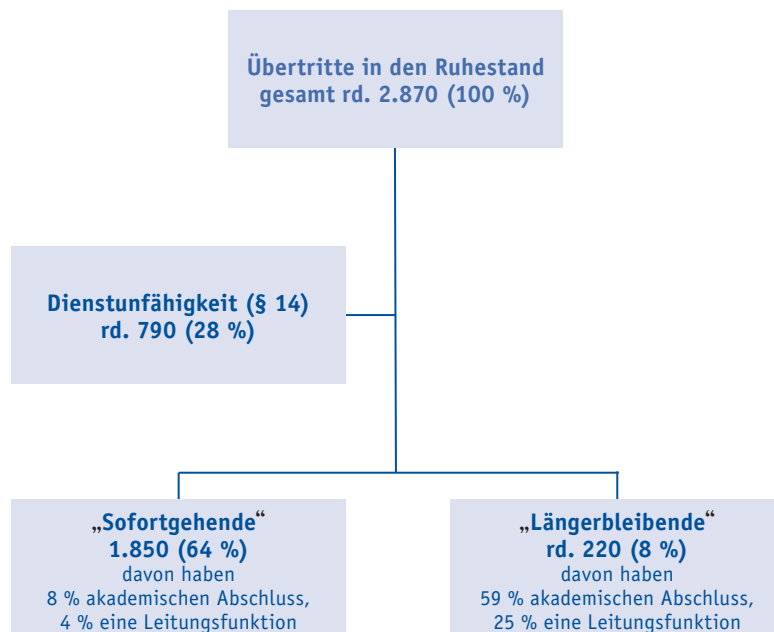
(2) Das Regelpensionsalter lag ursprünglich bei 61,5 Jahren. In §§ 15 und 236c BDG wurde für jene, die vor dem 1. Oktober 1952 geboren waren, der frühestmögliche Ruhestandsversetzungszeitpunkt festgelegt. Das Regelpensionsalter wurde durch diese Regelung stufenweise auf 65 Jahre erhöht.

Nach dieser Regelung konnte für Personen, die im Zeitraum 2010 bis 2012⁴¹ ihren Ruhestand nicht aufgrund von Dienstunfähigkeit antraten, der frühestmögliche Ruhestandsantrittszeitpunkt (Regelpensionsalter) bestimmt werden, sofern es nicht durch die Langzeitversicherungsregelung (§§ 15 und 236b BDG) oder Korridor pension (§ 15c BDG) bereits einen noch früheren Zeitpunkt für den Ruhestandsantritt gab. Für die Bediensteten bestand aber auch die Möglichkeit, bis zum 65. Lebensjahr im Erwerbsleben zu bleiben und somit zu einem späteren Zeitpunkt in den Ruhestand überzutreten.

(3) Von den zwischen 2010 und 2012 in den drei überprüften Bundesministerien angefallenen rd. 2.870 Übertritten von Beamten in den Ruhestand erfolgten rd. 790 (28 %) wegen Dienstunfähigkeit und rd. 1.850 (64 %) zum frühestmöglichen Zeitpunkt, d.h. zum errechneten Regelpensionsalter (§§ 15 und 236c BDG) oder früher (§§ 15 und 236b, § 15c BDG). Rund 220 Beamte (8 %) blieben länger im Erwerbsleben, als die im überprüften Zeitraum gültigen Regelungen erforderten.

⁴⁰ siehe u.a. Ilmarinen J. (2006), „Towards a longer worklife“, Finnish Institute of Occupational Health

⁴¹ Die Jahre 2010 bis 2012 sind innerhalb des Prüfungszeitraums jene Jahre, für die gesicherte Daten vorliegen.

Abbildung 19: Übertritte in den Ruhestand im BMI, BMJ und BMASK gesamt nach
persönlichen Merkmalen, 2010 bis 2012¹

¹ Unter Leitungsfunktion subsumierte der RH folgende Verwendungsgruppen: AV/A/VIII, AV/A/IX, VD/A1/6, VD/A1/7, VD/A1/8, VD/A1/9, ED/E1/4, ED/E1/5, ED/E1/6, ED/E1/7, ED/E1/8, ED/E1/9, ED/E1/10, ED/E1/11, WB/W1/VII, RI/OGH/, RI/OLG/, RI/R2/, RI/R3/, RIalt/II/, RIalt/III/, ST/ST2/, ST/ST3/.

Quelle: RH

Jene Personen, die über den frühestmöglichen Zeitpunkt eines Übertritts in den Ruhestand hinaus im Erwerbsleben blieben („Längerbleibende“), unterschieden sich von jenen, die ihren Ruhestand zum frühestmöglichen Zeitpunkt antraten („Sofortgehende“): Unter den „Längerbleibenden“ befand sich ein deutlich höherer Anteil an Personen in Leitungsfunktionen (rd. 25 %) und an Akademikern (rd. 59 %).

Intrinsische Motivation (Anerkennung, Gestaltungsfreiheit, herausfordernde Tätigkeit usw.) und ein qualitativ hochwertiger Arbeitsplatz (gesundheitsschonende Tätigkeit, flexible Arbeitszeitgestaltung usw.) schoben nachweislich den Zeitpunkt des Pensionsantritts hinaus.⁴² Leitungsfunktion und Arbeit in akademischer Verwendung konnten diese Anforderungen besser erfüllen.

⁴² siehe u.a. Siegrist J., Wahrendorf M. (2010), „Quality of Work, Health and Early Retirement: European Comparisons“, Mannheim Research Institute for the Economics of Aging

Auswirkungen auf die Verlängerung der Erwerbsdauer

35.2 (1) Der RH stellte fest, dass der überwiegende Teil der Übertritte in den Ruhestand zum frühestmöglichen Zeitpunkt erfolgte (siehe auch TZ 10). In diesen Fällen verzichteten die Bediensteten auf zusätzliches Einkommen (durch längere Erwerbsdauer bzw. höheren Ruhegenussbezug). Nach Ansicht des RH überwogen demnach bei den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen (siehe TZ 5) die nicht-monetären Anreize wie z.B. intrinsische Motivation bei der Pensionsantrittsentscheidung.

(2) Nach Ansicht des RH stehen Leitungsfunktion und die Arbeit in akademischer Verwendung häufig in Verbindung mit einem höheren Ausmaß an Gestaltungsfreiheit, attraktiveren und herausfordernderen Aufgaben und Anerkennung. Der RH zog daraus den Schluss, dass diese nicht-monetären Anreize eines attraktiven Arbeitsplatzes und -umfelds eine Motivation darstellten, weiter erwerbstätig zu sein. Solche nicht-monetären Anreize sind nicht nur Führungspositionen vorbehalten, sondern können auch durch ein alternsgerechtes Arbeitsumfeld und Aufgaben, die auf individuelle Stärken (Erfahrung usw.) eingehen, geschaffen werden.

Nicht-monetäre Anreize hatten zudem den Vorteil, nicht an bestimmte Zeitpunkte und Voraussetzungen (wie z.B. eine Jubiläumszuwendung) gebunden zu sein, sondern schon frühzeitig die Perspektiven und Motivation (z.B. Gestaltungsfreiheit, Anerkennung von Erfahrung und Wissen usw.) zu erhöhen.

Vor dem Hintergrund, dass monetäre Anreize nicht ausreichten, empfahl der RH den überprüften Bundesministerien sowie dem BKA, verstärkt nachhaltig wirkende, nicht-monetäre Anreize zur Verlängerung des Erwerbslebens (z.B. ein alternsgerechtes Arbeitsumfeld) zu schaffen.

35.3 *Das BMI führte in seiner Stellungnahme aus, dass neben anderen Maßnahmen das weiterentwickelte Mitarbeitergespräch in Form eines Leistungs- und Entwicklungsdialogs sowohl der Motivationsförderung als auch dem Aufzeigen neuer beruflicher Perspektiven und der persönlichen Weiterentwicklung diene. Der gegenseitige Austausch sollte für die Mitarbeiter ein Anstoß sein, sich beruflich neuen Herausforderungen zu stellen und sich auch entsprechend fortzubilden mit der Gewissheit, dass dies auch im Interesse der Organisation erfolge und entsprechend von dieser gefördert werde. Weiters verwies das BMI auf laufende Überlegungen zur Einrichtung von eigens für diese Generation vorgesehenen Arbeitsplätzen sowie zu altersgerechten Fach- und Führungskarrieren der Mitarbeiter.*



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Auswirkungen auf die Verlängerung der Erwerbsdauer

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

Das BMJ führte in seiner Stellungnahme allgemein an, dass die an den Pensionierungszeitpunkt anknüpfende Verlängerung des Durchrechnungszeitraums ebenso wie die Parallelrechnung kontraproduktiv zu einer Verlängerung der Erwerbstätigkeit wirken würden. Zudem sei nicht sicher, dass sich Ruhebezüge mit einer längeren Verweildauer im öffentlichen Dienst signifikant verbessern würden.

Zu den Feststellungen des RH in TZ 35.1 bemerkte das BMJ, dass die Richter und Staatsanwälte als Vorbildgruppe in den Akademikern aufgingen, anstatt dass sie hervorgehoben würden. Das BMJ wies, wie bereits in seiner Stellungnahme zu den TZ 7 und 9 erwähnt, darauf hin, dass das umfangreiche Fortbildungsprogramm für Beamte, Vertragsbedienstete, Richter und Staatsanwälte einen wichtigen Beitrag zu einem längeren Verbleib der Bediensteten im Erwerbsleben leiste.

Das BMASK sei sich der Bedeutung einer Erhöhung des Pensionsantrittsalters bewusst und habe daher auch die Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters als Ziel definiert. Das BMASK verwies diesbezüglich in seiner Stellungnahme auf die bereits gesetzten Maßnahmen im Rahmen des Projekts „Productive Ageing“.

Das BKA verwies in seiner Stellungnahme auf bereits laufende Bemühungen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters. Einerseits würden das Mindestalter für die Inanspruchnahme von vorzeitigen Pensionierungen erhöht und deren materielle Voraussetzungen (längere Dienstzeit) und monetäre Konsequenzen (höhere Abschläge) verschärft. Andererseits würden Anreize zur Inanspruchnahme einer vorzeitigen Pension (z.B. Jubiläumswendung) gestrichen. Insbesondere könnte ab dem Jahr 2014 von den Verschärfungen der Voraussetzungen für die Pensionierung von Langzeitbeamten und für die Korridor pension ein höheres durchschnittliches Pensionsantrittsalter erwartet werden. Als weitere Maßnahmen zur Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters würden die nächsthöheren Amtstitel bei Frühpensionierungen nicht mehr verliehen, eine bundesweite Arbeitsplatzsuche vor Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit würde möglich, und der Pensionsversicherungsbeitrag würde bei längerem Verbleiben im Dienststand reduziert (Dienstrechtsnovelle 2011). Für eine neuerliche Einführung von Ruhensbestimmungen bei Beamten sei eine Verfassungsbestimmung notwendig, weil diese schon zweimal vom VfGH aufgehoben wurde.

- 35.4** Der RH stellte gegenüber dem BMJ klar, dass mit nachhaltig wirkenden nicht monetären Anreizen zur Verlängerung des Erwerbslebens neben besonderen Ausbildungsmaßnahmen insbesondere auch ein altersgerechtes Arbeitsumfeld gemeint war (z.B. Möglichkeit neuer Aufga-

Auswirkungen auf die Verlängerung der Erwerbsdauer

ben (TZ 25), Arbeitszeitflexibilität (TZ 27), Arbeitsklima/Führungskräftesensibilisierung (TZ 29).

Zur Stellungnahme des BMJ betreffend die Verbesserung der Ruhebezüge mit einer längeren Verweildauer im öffentlichen Dienst hielt der RH fest, dass eine Erhöhung der Ruhebezüge bei einer längeren Verweildauer im öffentlichen Dienst mit Zuschlägen bei späterem Pensionsantritt und einer Erhöhung der Bemessungsgrundlage aufgrund steigender Bezüge bei höherem Dienstalter begründet werden kann (TZ 3 und 16). Unterstützt wird dies durch die vergleichende Berechnung von Bezügen bzw. Ruhegehältern eines Exekutivbediensteten, der wegen Dienstunfähigkeit mit 49 Jahren in den Ruhestand tritt, und eines Exekutivbediensteten, der mit Ablauf des 65. Lebensjahres als Verwaltungsbediensteter in den Ruhestand tritt. Der länger im Erwerbsleben bleibende Exekutivbedienstete arbeitet dabei für 560 EUR mehr im Monat bzw. für eine höhere Pension in 16 Jahren (TZ 16).

Zur Stellungnahme des BKA verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 35, wonach nicht-monetäre Anreize eines attraktiven Arbeitsplatzes und -umfelds eine Motivation darstellen können, weiter erwerbstätig zu sein. Solche nicht-monetären Anreize können auch durch ein alternsgerechtes Arbeitsumfeld und Aufgaben, die auf individuelle Stärken (Erfahrung usw.) eingehen, geschaffen werden. Der RH entgegnete dem BKA, dass nicht nur legistische Maßnahmen, sondern auch etwa Maßnahmen in den Bereichen Personalentwicklung oder Arbeitsplatzbewertungen zu einem alternsgerechten Arbeitsumfeld beitragen könnten und verwies dazu auf die koordinierende Zuständigkeit des BKA für die Bereiche Arbeitsplatzbewertungen und Personalentwicklung. Der RH hielt an seiner Empfehlung fest.

Institutionelle Ebene – Anreize und Kosten

36.1 (1) Die Ausgaben für die Pensionen der Beamten wurden, wie bereits ausgeführt, vom BMF in der UG 23 – Pensionen (diese UG enthält Pensionen der Hoheitsverwaltung, der Landeslehrer sowie der Post und Bahn und sonstigen ausgegliederten Einrichtungen) veranschlagt und ausbezahlt. Im Bundeshaushalt 2011 waren die Pensionsaufwendungen für verschiedene Beamtengruppen uneinheitlich und intransparent dargestellt. Auch waren die Bruttopensionen der in den Ruhestand versetzten Beamten der meisten ausgegliederten Institutionen (bspw. Museen und Universitäten) nicht gesondert ausgewiesen und die Pensionsaufwendungen nicht pro Ressort dargestellt. Der RH hatte dies bereits in seinem Bericht „Zahlungsströme im Zusammenhang mit bundesfinanzierten Pensionen“ (Reihe Bund 2014/5) kritisiert.



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Auswirkungen auf die Verlängerung der Erwerbsdauer

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

(2) Die Anzahl der Bezieher eines Ruhebezugs betrug bspw. zum 31. Dezember 2010 rd. 63.100. Die Ressorts veranschlagten in den jeweiligen Untergliederungen die Personalausgaben der aktiven Beamten. Durch das Besoldungsschema des Bundes verursachten ältere Bedienstete mit langen Dienstzeiten im Aktivstand höhere budgetäre Belastungen als Bedienstete am Beginn ihrer Karriere in der öffentlichen Verwaltung. Sobald die Beamten in den Ruhestand übertraten, fielen die Aufwendungen für diese Beamten in der UG 23 – Pensionen an. Durch die Übernahme der Pensionsausgaben von Beamten durch das BMF (UG 23 – Pensionen) reduzierten sich bei jeder Ruhestandsversetzung die Personalausgaben der betreffenden Ressorts.

(3) Die Entwicklung der Ausgaben für Pensionen der Bediensteten der Hoheitsverwaltung des Bundes stellte sich im überprüften Zeitraum folgendermaßen dar:

Tabelle 16: Pensionsaufwand für die in den Ruhestand versetzten Beamten des Bundes					
	2008	2009	2010	2011	2012
	in Mrd. EUR				
Pensionsaufwand für Bedienstete der Hoheitsverwaltung des Bundes	3,103	3,219	3,327	3,519	3,876
Anstieg im Vergleich zum Vorjahr (in %)		+ 3,74	+ 3,32	+ 5,80	+ 10,12
Ausgaben des Bundes (Allgemeiner Haushalt)	74,477	69,457	67,287	67,814	72,880
Anteil der Pensionsausgaben an den Ausgaben des Bundes in %	4,17	5,63	4,94	5,19	5,32

Quellen: BFG 2010 bis 2013; BRA 2012

Die Gesamtausgaben für Pensionen der Bediensteten der Hoheitsverwaltung waren von 3,103 Mrd. EUR im Jahr 2008 auf 3,876 Mrd. EUR im Jahr 2012 um insgesamt 24,88 % angestiegen. In den Erläuterungen zum Bundesvoranschlag (BVA) 2012 wurden als Ursache die steigende Anzahl der Pensionen sowie der kontinuierliche Anstieg der durchschnittlichen Pensionszahlungen angeführt.

(4) Die folgende Tabelle zeigt die Ausgaben für Pensionszahlungen an jene Beamte, die im überprüften Zeitraum 2008 bis 2012 vor dem Regelpensionsantrittsalter von 65 Jahren in den Ruhestand traten.

Auswirkungen auf die Verlängerung der Erwerbsdauer

Tabelle 17: Entwicklung der Ausgaben für Ruhebezüge bei Ruhestandsversetzungen vor dem Regelpensionsalter von 65 Jahren im BMI, BMJ und BMASK							
	Pensionierungs-jahr	2008	2009	2010	2011	2012	Summe Ressort
		in Mio. EUR					
BMI	2008	8,3	17,8	16,7	16,2	16,3	259,1
	2009		10,9	22,1	20,5	20,4	
	2010			12,3	23,7	22,3	
	2011				13,2	25,5	
	2012					12,7	
	Summe	8,3	28,8	51,1	73,6	97,2	
BMJ	2008	2,7	6,7	5,3	4,9	4,5	96,9
	2009		5,0	9,2	8,2	7,2	
	2010			5,2	11,0	9,0	
	2011				5,0	9,2	
	2012					3,8	
	Summe	2,7	11,6	19,6	29,1	33,7	
BMASK	2008	1,2	2,3	2,2	1,9	1,7	34,5
	2009		1,5	3,3	3,0	2,3	
	2010			1,7	3,6	3,0	
	2011				1,6	3,3	
	2012					1,7	
	Summe	1,2	3,9	7,2	10,1	12,0	
	Gesamtsumme	12,31	44,36	77,98	112,87	142,87	390,4

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMF; Berechnungen RH

Im Jahr 2012 wurden bspw. Zahlungen von 16,3 Mio. EUR für im Jahr 2008 pensionierte Beamte aus dem BMI (485 Personen) vor dem Erreichen des Regelpensionsalters bezahlt. Insgesamt fielen von 2008 bis 2012 für in den Jahren 2008 bis 2012 im BMI, BMJ und BMASK pensionierte Beamte, welche vor dem Regelpensionsalter in den Ruhestand traten (4.383 Personen), Ausgaben von rd. 390,4 Mio. EUR an.



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Auswirkungen auf die Verlängerung der Erwerbsdauer

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

(5) Folgende Tabelle zeigt, dass die Pensionsausgaben für jene Beamten in den überprüften Bundesministerien, die vor Erreichen des Regelpensionsalters in den Ruhestand versetzt wurden, einen immer höheren Anteil bei den Pensionsausgaben für alle Bediensteten der Hoheitsverwaltung ausmachten.

Tabelle 18: Anteil der Pensionsausgaben für jene Beamten vom BMI, BMJ und BMASK, die vor Erreichen des Regelpensionsalters in den Ruhestand versetzt wurden

	2008	2009	2010	2011	2012
	in Mio. EUR				
Pensionsausgaben im BMI, BMJ und BMASK für Unter-66-Jährige ¹	12,31	44,36	77,98	112,87	142,87
Pensionsausgaben für alle Bediensteten der Hoheitsverwaltung des Bundes	3.103	3.219	3.327	3.519	3.876
	in %				
Gesamtpensionsausgaben	0,40	1,38	2,34	3,21	3,69

¹ im Überprüfungszeitraum pensionierte Bedienstete aus den drei überprüften Bundesministerien

Quellen: BFG 2010 bis 2012; BMF; BRA 2012; Berechnungen RH

Die Personalausgaben betragen allein im Jahr 2012 für diese Gruppe von Beamten 142,87 Mio. EUR, was rd. 3,69 % der Pensionsausgaben für Bedienstete der Hoheitsverwaltung des Bundes entsprach.

36.2 (1) Der RH bemängelte die Darstellung der Pensionsaufwendungen gesamthaft in der UG 23, aber nicht pro Ressort als aus Ressortsicht intransparent. Damit war auch die Auszahlungsdynamik im Bereich der Pensionsausgaben nur gesamthaft ersichtlich, entsprechende Steuerungsinformationen für die einzelnen Ressorts waren nicht verfügbar. Ergänzend zu seiner Empfehlung aus dem Bericht „Zahlungsströme bundesfinanzierter Pensionen“ empfahl der RH daher dem BMF, die Pensionszahlungen für die Bediensteten der Hoheitsverwaltung des Bundes – zur besseren Darstellung der budgetären Dynamik der frühzeitigen Pensionierungen – bis zum Erreichen des Regelpensionsantrittsalters auch pro Ressort auszuweisen.

(2) Weiters hielt der RH kritisch fest, dass wirksame Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit systembedingt den Personalaufwand der Ressorts belasteten und die UG 23 – Pensionen entlasteten. Damit hatten die Ministerien keinen finanziellen Anreiz, die Bediensteten über das Mindestpensionsantrittsalter hinaus in Beschäftigung zu halten.

Auswirkungen auf die Verlängerung der Erwerbsdauer

36.3 *Das BMF erachtete in seiner Stellungnahme die ressortweise Darstellung der Pensionszahlungen für die Bediensteten der Hoheitsverwaltung des Bundes bis zum Erreichen des Regelpensionsantrittsalters als nicht zweckmäßig, weil die generelle Struktur der Budgetunterlagen eine solche Aufgliederung nicht unterstützen bzw. die Umsetzung den Umfang der UG 23 vervielfachen würde. Dessen ungeachtet sei für Analysezwecke eine entsprechende Aufgliederung aus den bestehenden Daten ab dem Pensionierungsjahr 2006 im Anlassfall möglich.*

Das BMJ merkte zu Tabelle 17 an, dass durch eine Darstellung, bei der Ausgaben kumuliert würden, der Eindruck entstünde, dass das Phänomen zunehmen würde.

36.4 Der RH begrüßte die vom BMF angesprochene Möglichkeit, die Pensionszahlungen für Analysezwecke ressortweise darzustellen. Diese Aufgliederung würde die Transparenz erhöhen, auch wenn sie erst ab der PM-SAP-Einführung im Jahr 2006 möglich ist. Es können dadurch Anreize für die einzelnen Ressorts zur Entwicklung von Steuerungsmaßnahmen im Sinne einer Anhebung des tatsächlichen Pensionsantrittsalters erwirkt werden. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Dem BMJ entgegnete der RH, dass es sich bei den Angaben in Tabelle 18 nicht um eine kumulierte Darstellung handle. Vielmehr enthielt jedes Jahr die Pensionsausgaben für jene Bediensteten, die vor Erreichen des Pensionsantrittsalters seit dem Jahr 2008 in den Ruhestand versetzt worden waren. Die Steigerung erklärt sich daher über die Jahre zunehmenden Anzahl an Beamten im Ruhestand.

Erfolgreiche Pensionsstrategien/–Modelle bzw. personalwirtschaftliche Maßnahmen

37.1 (1) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Maßnahmen insbesondere rechtlicher Natur, die in einzelnen EU-Staaten Anreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben setzen sollten.⁴³

⁴³ Da es sich größtenteils um neuere Reformen handelt, gibt es kaum Evaluierungen zu ihrer Wirkung auf die Beschäftigungsquote älterer Personen.



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Erfolgreiche Pensionsstrategien/–Modelle
bzw. personalwirtschaftliche Maßnahmen

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

Tabelle 19: Maßnahmenbeispiele zur Verlängerung des Erwerbslebens im internationalen Kontext

Maßnahme	Länder
Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters	Das gesetzliche Pensionsantrittsalter wurde inzwischen in fast allen EU-Ländern (mittel- oder langfristig schrittweise) angehoben und rangiert nun zwischen 62 und 68 Jahren; bspw. in Bulgarien, Tschechien, Spanien und Frankreich Erhöhung auf 67 Jahre; in Deutschland und Schweden Überlegungen, das Pensionsantrittsalter auf 69 Jahre zu erhöhen.
finanzielle Vorteile bei höherem Pensionsantrittsalter	In zahlreichen europäischen Ländern gibt es finanzielle Anreize für Arbeitnehmer, die das Pensionsantrittsalter erreichen, länger im Erwerbsleben zu bleiben; der großzügigste Zuschlag von etwa 6 % pro zusätzlichem Jahr im Erwerbsleben wird in Deutschland und in ähnlicher Höhe in Zypern und Island gezahlt.
Regelungen für berufstätige Pensionisten	In einigen Ländern wie bspw. Lettland, Slowakei ist es nicht erlaubt, zu arbeiten und gleichzeitig eine Pension zu beziehen. In der Slowakei bewirkte diese Maßnahme einen Rückgang der Vorruhestandspensionen um 35 %. In Dänemark ist es bspw. möglich, eine Erwerbstätigkeit und eine freiwillige Vorruhestandspension miteinander zu kombinieren, indem für jede gearbeitete Stunde ein anteilmäßiger Betrag von der Pension abgezogen wird.
Reform der Vorruhestandspension	Anhebung des erforderlichen Mindestalters oder Verlängerung der für einen Pensionsanspruch erforderlichen Beitragsdauer, wie bspw. in Tschechien, Rumänien, Lettland; in einigen Ländern wie bspw. Ungarn, Niederlande, Schweden wurde der Vorruhestand gänzlich abgeschafft.
Arbeitslosenunterstützung und Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer	Manchmal kann die Arbeitslosenbeihilfe älteren Arbeitnehmern als Weg in den Vorruhestand dienen. Daher wurden in einigen Ländern wie bspw. Belgien, Deutschland, Portugal, Schweden die Zulassungsbedingungen für diese Gruppe verschärft.
Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit und Umgehung neuer Pensionsregelungen	Die Beschränkung des Zugangs zu einer Frühpension ist ein besonders wichtiger Punkt der Pensionsreformen. In einigen Ländern wie bspw. Belgien, Dänemark, Estland, Slowakei gibt es Anzeichen dafür, dass mehr Behindertenpensionen beantragt werden, um den erschwerten Pensionszugang zu umgehen. In Belgien ist ein drastischer Anstieg der Behindertenfälle in den letzten zehn Jahren zu verzeichnen, was bei den Frauen größtenteils mit der Anhebung des Pensionsantrittsalters von 60 auf 65 Jahre zu erklären ist. Trotzdem konnte Belgien einen Anstieg der 55- bis 64-jährigen Personen im Erwerbsleben seit 2001 (25,2 %) bis 2011 (38,7 %) um 13,5 Prozentpunkte verzeichnen.

Quelle: Weißbuch Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten, OECD Pensions Outlook (2012); EEO Review: Employment policies to promote active aging (2012)

Nur den öffentlichen Dienst betreffende Beispiele für Maßnahmen, um ältere Arbeitnehmer länger im Arbeitsprozess zu halten, waren kaum vorhanden, so dass im Folgenden meist gute Praktiken genannt wurden, die sowohl die Privatwirtschaft als auch den öffentlichen Dienst betrafen.

Erfolgreiche Pensionsstrategien/–Modelle bzw. personalwirtschaftliche Maßnahmen

(2) Finnland führte zwischen 1998 und 2002 das „Finnische nationale Programm für alternde ArbeitnehmerInnen“ (FINPAW) ein, das sich sowohl an die Privatwirtschaft als auch an den öffentlichen Dienst richtete. Dabei sah Finnland die Bedeutung des demografischen Wandels als gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Der Grundgedanke, auf dem FINPAW aufbaut, ist, dass effektive Reformen des Rentensystems nur dann umsetzbar sind, wenn die Beschäftigungsbedingungen alters- und altersgerecht gestaltet werden und in der Öffentlichkeit ein positives Altersbild vorherrscht. Die Politik setzte sich als klare Zielgrößen eine Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters um zwei bis drei Jahre und eine Angleichung der Erwerbsquoten Älterer an die der 35- bis 45-Jährigen.

Im Mittelpunkt von FINPAW stand neben der Verbreitung von Informationen das Bestreben, die Arbeitsfähigkeit und die Bereitschaft des Einzelnen, in Arbeit zu bleiben, zu fördern und die Unternehmen zu motivieren, ihre Beschäftigten in Arbeit zu halten. Arbeitsfähigkeit wird dabei verstanden als die Ausbildung, die Kompetenzen, das Wissen, die Fähigkeiten und Fertigkeiten, aber auch der Gesundheitszustand und die funktionellen Kapazitäten, über die eine Person verfügt. FINPAW kann im Wesentlichen als Informationskampagne verstanden werden, die darauf abzielte, Altern als Thema einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Im Zuge von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen wurden z.B. Mitarbeiter der arbeitsmedizinischen Betreuung und das Arbeitsschutzpersonal besonders geschult, damit diese den Altersaspekt bei ihrer Arbeit stärker berücksichtigen können. Seit 2005 gibt es ein variables Renteneintrittsalter von 63 bis 68 Jahren. Dabei erhalten Arbeitnehmer einen finanziellen Anreiz, wenn sie den Antrag auf Pension zeitlich hinausschieben. Weiters wurden striktere Bezugskriterien für die Frühpension eingeführt und die Altersgrenze für den Bezug von Arbeitslosenhilfe angehoben.

An das nationale Programm schlossen sich seit 2002 zahlreiche Folgeprogramme der Fachministerien an.⁴⁴ Politische Investitionen in weiche Faktoren – Stichwort: positive Altersbilder – und in Programme zur Förderung der Arbeitsfähigkeit bis ins Alter erhöhten in der Öffentlichkeit und bei den Sozialpartnern die Akzeptanz für deutliche Einschnitte im Bereich der Rente und der Vorruhestandsregelungen. Ein nachweis-

⁴⁴ Insbesondere die Programme NOSTE (Qualifizierung für ältere Erwerbspersonen), VETO (Betriebliche Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbszeit) und TYKES (Verbesserung der Arbeitsorganisation) wurden von interministeriellen Beiräten begleitet und trugen zur Umsetzung und Weiterführung des nationalen Programms bei.



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Erfolgreiche Pensionsstrategien/–Modelle
bzw. personalwirtschaftliche Maßnahmen

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

licher Erfolg ist die Erhöhung der Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer und des effektiven Pensionsantrittsalters um 1,2 Jahre seit 1995.

Obwohl viele unterschiedliche Faktoren wie bspw. wirtschaftlicher Aufschwung, nationale Besonderheiten (stark wohlfahrtsstaatliches Konzept, lange Tradition sozialpartnerschaftliche Konsenspolitik usw.), demographische Entwicklungen, Pensionsreformen usw. die Beschäftigungsquoten älterer Menschen beeinflussen, so ist doch ein Indiz für die Bedeutung der Sensibilisierung für die besonderen Problemlagen und Leistungspotenziale älterer Mitarbeiter, dass dieser Aspekt in Finnland mit einer der höchsten Steigerungsraten bei den 55– bis 64–jährigen Erwerbstätigen, nämlich um 11,1 Prozentpunkte von 45,9 % im Jahr 2001 auf 57,0 % im Jahr 2011, eine zentrale Rolle gespielt hat.

(3) Obwohl das reguläre Pensionsantrittsalter in Norwegen eines der höchsten in Europa war (67 für Männer und Frauen; siehe Anhang), lag das tatsächliche Pensionsantrittsalter bei Männern und Frauen bei knapp über 64 Jahren. Die norwegische Regierung versuchte mit der „National Initiative for Senior Workers“ gegenzusteuern und verfolgte dabei folgende Ziele:

- Informationskampagnen in Medien, um die Aufmerksamkeit der Bevölkerung und der Unternehmen auf die Kompetenz und Bedürfnisse der Senioren zu lenken;
- das Problembewusstsein der Unternehmen zu erhöhen;
- Aufbau eines Managementnetzwerks mit dem Ziel, eine älterengerechte Unternehmenspolitik zu forcieren.

(4) Die Stadt Sandnes in Norwegen entwickelte ein Modell, das es für ältere Beschäftigte attraktiv macht, weiterzuarbeiten statt in Frühpension zu gehen.⁴⁵ Getragen ist dieses Programm von der Wertschätzung älterer Arbeitnehmer. Ab dem 62. Geburtstag können Mitarbeiter, wenn sie in der Erwerbstätigkeit bleiben, u.a. wählen zwischen einem finanziellen Bonus, über den sie persönlich frei verfügen können, oder jedes Jahr mehr Freizeit bei vollem Lohn (mit 62 Jahren müssen sie nur noch 90 % der regulären Arbeitszeit ableisten, mit 63 Jahren 85 % und ab 64 Jahren 80 %).

⁴⁵ Für ihr Modell erhielt die Stadt Sandnes den norwegischen Preis für altersfreundliche Arbeitgeber 2006 „Senior Initiative of the Year“.

Erfolgreiche Pensionsstrategien/–Modelle bzw. personalwirtschaftliche Maßnahmen

Damit gelang es der Stadt Sandnes, viele Angestellte länger im Erwerbsleben zu halten. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung blieben die Beschäftigten sogar bis zum 70. Lebensjahr, dem neu anvisierten Pensionsantrittsalter in Norwegen, und nahmen die Frühpensionierungsmöglichkeiten nur noch selten in Anspruch. Das Modell hat sich von einem anfänglichen Pilotprojekt zu einem dauerhaften Programm entwickelt.

Finanziert wurde das Modell in Sandnes durch die Gelder, die die Stadt durch den Entfall der Frühpensionen – in Norwegen wurden diese vom jeweiligen Arbeitgeber bezahlt – einsparte.

(5) Im Auftrag der Europäischen Kommission wurden im Rahmen eines Forschungsprojekts „Leitlinien einer guten betrieblichen Praxis“ erstellt, um Arbeitgeber in der Personalpolitik darin zu unterstützen, den Alterungsprozess ihrer Belegschaften erfolgreich zu bewältigen. Sie sollen dazu beitragen, älter werdende Arbeitnehmer in die betriebliche Personalpolitik zu integrieren und ihre Beschäftigungsaussichten zu verbessern. Sie sind als eine Vielzahl von Vorschlägen und Richtlinien zu verstehen, die sich auf die Förderung und Sicherung der Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer beziehen und dazu beitragen sollen, die Dauer des Erwerbslebens zu verlängern. Lediglich Großbritannien verfügt seit dem Jahr 1999 über „Leitlinien einer Guten Praxis“, die sich speziell auf das Thema „Altern in der Arbeitswelt“ beziehen.⁴⁶

37.2 (1) Der RH hob die Sichtweise Finnlands hervor, den demografischen Wandel als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu sehen, und empfahl dem BKA,

- auch für den öffentlichen Dienst klare Zielgrößen für die Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters um x Jahre festzulegen, um damit die Wirksamkeit von entsprechenden Maßnahmen zu erhöhen;
- die Erfolgsfaktoren der dargestellten internationalen guten Praktiken, wie etwa in Norwegen die Möglichkeit einer sukzessiven Reduktion von Arbeitszeiten, zu analysieren und entsprechende Maßnahmen für den österreichischen Kontext zu entwickeln und umzusetzen.

(2) Weiters empfahl der RH dem BMI, BMJ und BMASK, das Instrument einer Informationskampagne für die Zielgruppe der Personalverantwortlichen innerhalb des jeweiligen Ministeriums zu prüfen,

⁴⁶ Dieser Leitfaden ist u.a. ausdrücklich auf die Schaffung altersgemischter Belegschaftsstrukturen ausgerichtet.



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Erfolgreiche Pensionsstrategien/–Modelle
bzw. personalwirtschaftliche Maßnahmen

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

um insbesondere die Führungskräfte für die besonderen Problemlagen und Leistungspotenziale älterer Mitarbeiter zu sensibilisieren. Positive Eigenschaften älterer Bediensteter wie z.B. Erfahrung, Loyalität, historisches Wissen könnten dadurch verstärkt transparent gemacht werden. Die bislang stark dominierende positive Bewertung eines frühzeitigen Ruhestandes könnte so zugunsten einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit verändert werden.

Dem BMI, BMJ und BMASK sowie dem BKA empfahl der RH, einen „Leitfaden für eine gute Praxis“ zu entwickeln, der unter Beteiligung der Bediensteten und Führungskräfte darauf hinwirken könnte, das Bewusstsein gegenüber jeglicher Form der Benachteiligung älterer Bediensteter im öffentlichen Dienst zu schärfen und Wege aufzuzeigen, diese auch tatsächlich zu vermeiden. Dadurch könnte die Notwendigkeit erkannt werden, dass für eine moderne Verwaltung eine gemischte Altersstruktur von hohem Wert ist.

- 37.3** *Das BMI betonte in seiner Stellungnahme zu beiden Empfehlungen die Verantwortung der Führungskräfte für die Arbeitssituation und ein gutes Allgemeinbefinden jedes einzelnen Mitarbeiters. Der persönliche Kontakt mit den Mitarbeitern sei von besonderer Bedeutung, um ihnen das Gefühl zu vermitteln, für die Organisation wertvoll und nicht nur notwendig zu sein. In diesem Zusammenhang wies das BMI auf ein eigens geschaffenes Führungshandbuch für das BMI „Selbst.Bewusst Führen“ hin, das den Führungskräften entsprechende Führungsgrundsätze und –prozesse vorgab.*

Das BMJ wies in seiner Stellungnahme zu beiden Empfehlungen darauf hin, dass ein „Leitfaden für eine gute Praxis“ nicht hauptsächlich justizspezifische Themen beinhalte, sondern allgemein den Umgang mit älteren Bediensteten behandeln sollte. Die Erstellung eines solchen Leitfadens sei daher durch das BKA (unter Einbindung der Ressorts) am effektivsten und effizientesten.

Das BMASK verwies in seiner Stellungnahme zu beiden Empfehlungen auf zahlreiche Maßnahmen, die im Rahmen des Projekts „Productive Ageing“ entwickelt und umgesetzt wurden und auf eine Verlängerung der Erwerbstätigkeit abzielten. Das Projekt „Productive Ageing“ sei maßgeblich von den Personalverantwortlichen initiiert und getragen worden. Es enthielt auch bewusstseinsbildende Maßnahmen, um die Wertschätzung älterer Bediensteter zu erhöhen. Das BMASK teilte die Ansicht des RH, dass eine gemischte Altersstruktur von hohem Wert sei. Eine ausgeglichene Altersstruktur würde bei dem vorherrschenden hohen Durchschnittsalter der Belegschaft nur zu erreichen sein, indem

Erfolgreiche Pensionsstrategien/–Modelle bzw. personalwirtschaftliche Maßnahmen

jüngere Mitarbeiter aufgenommen würden. Aufgrund der Einsparungsvorgaben würde dieses Ziel nur mittel- bis langfristig erreichbar sein.

Das BKA wies in seiner Stellungnahme auf bereits laufende Bemühungen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters hin. Einerseits würde das Mindestalter für die Inanspruchnahme von vorzeitigen Pensionierungen erhöht und deren materielle Voraussetzungen (längere Dienstzeit) und monetäre Konsequenzen (höhere Abschläge) verschärft. Andererseits würden Anreize zur Inanspruchnahme einer vorzeitigen Pension (z.B. Jubiläumszuwendung) gestrichen. Insbesondere könnte ab dem Jahr 2014 von den Verschärfungen der Voraussetzungen für die Pensionierung von Langzeitbeamten und für die Korridorpension ein höheres durchschnittliches Pensionsantrittsalter erwartet werden. Als weitere Maßnahmen zur Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters würden die nächsthöheren Amtstitel bei Frühpensionierungen nicht mehr verliehen, eine bundesweite Arbeitsplatzsuche vor Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit würde möglich, und der Pensionsversicherungsbeitrag würde bei längerem Verbleiben im Dienststand reduziert (Dienstrechtsnovelle 2011). Für eine neuerliche Einführung von Ruhensbestimmungen bei Beamten sei eine Verfassungsbestimmung notwendig, weil diese schon zweimal vom VfGH aufgehoben wurde.

Zur Empfehlung, die Erfolgsfaktoren der dargestellten internationalen guten Praktiken zu analysieren und entsprechende Maßnahmen für den österreichischen Kontext zu entwickeln und umzusetzen, führte das BKA aus, dass sich das bis 2040 auslaufende Pensionsrecht der Bundesbeamten bei grundlegenden Pensionsreformen schon seit fast 20 Jahren an den Reformen in der gesetzlichen Pensionsversicherung (ASVG/APG) orientiere und sich diese harmonisierende Praxis bewährt habe und daher beibehalten werden sollte.

- 37.4** Im Bezug auf die Stellungnahme des BKA stellte der RH klar, dass mit einem „Leitfaden für eine gute Praxis“ zur Schärfung des Bewusstseins gegenüber jeglicher Form der Benachteiligung älterer Bediensteter weniger die koordinierende legistische als vielmehr die koordinierende Personalentwicklungskompetenz des BKA angesprochen war. Der RH erhielt daher seine Empfehlung an das BKA aufrecht.



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Schlussempfehlungen

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

Schlussempfehlungen

38 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

**BMI, BMJ, BMASK,
BKA und BMF**

(1) Die Rahmenbedingungen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit (z.B. nicht-monetäre und monetäre Anreize, Zuverdienstmöglichkeiten etc.) wären in den Vergleichsländern zu analysieren, um daraus auch in Österreich zielführende Maßnahmen für eine Verlängerung der Erwerbstätigkeit zu entwickeln. (TZ 6)

**BMI, BMJ, BMASK,
BKA**

(2) Es wären die personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf Anreize für eine vorzeitige Pensionierung zu prüfen und Maßnahmen zu setzen, um diese abzustellen. (TZ 5)

(3) Es wären gezielte Maßnahmen und Anreize zu setzen, um das Pensionsantrittsalter zu erhöhen. (TZ 7)

(4) Weiters sollte das durchschnittliche Pensionsantrittsalter als gemeinsamer Maßstab für die Zielerreichung genutzt werden. (TZ 32)

(5) Die legistische, budgetäre und organisatorische Verantwortung für die UG 23 – Pensionen wäre in einem Ressort zusammenzuführen. (TZ 33)

(6) Es sollten verstärkt nachhaltig wirkende nicht-monetäre Anreize zur Verlängerung des Erwerbslebens (z.B. ein altersgerechtes Arbeitsumfeld) geschaffen werden. (TZ 35)

(7) Es wäre ein „Leitfaden für eine gute Praxis“ zu entwickeln, der unter Beteiligung der Bediensteten und Führungskräfte darauf hinwirken könnte, das Bewusstsein gegenüber jeglicher Form der Benachteiligung älterer Bediensteter im öffentlichen Dienst zu schärfen und Wege aufzuzeigen, diese auch tatsächlich zu vermeiden. Dadurch könnte die Notwendigkeit erkannt werden, dass für eine moderne Verwaltung eine gemischte Altersstruktur von hohem Wert ist. (TZ 37)

BMI, BMJ, BMASK

(8) Die Arbeitskraft und die Erfahrungen der Bediensteten zwischen 60 Jahren und dem Regelpensionsalter von 65 Jahren sollten verstärkt genutzt werden, um die Motivation zu erhalten und damit den Anteil an Pensionierungen im Regelpensionsalter zu erhöhen. (TZ 10)

Schlussempfehlungen

(9) Die Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit wären hinsichtlich der Ursachen für die vorzeitige Ruhestandsversetzung auszuwerten, um eine Datengrundlage für allfällige neue strategische Ausrichtungen zur Eindämmung dieser Art von Ruhestandsversetzungen zu erhalten. (TZ 13)

(10) Bei der Definition von Zielen und Maßnahmen im Bereich „Personalmanagement“ wäre verstärkt auf die Ergebnisse der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 einzugehen. Insbesondere sollte dem Handlungsbedarf, der aus den für einen längeren Verbleib relevanten Bereichen der Befragung abgeleitet werden kann, mit entsprechenden Maßnahmen begegnet werden. (TZ 18)

(11) Das sich aus der MitarbeiterInnenbefragung des Bundes 2011 ergebende Verbesserungspotenzial in den Bereichen „Perspektiven und Weiterentwicklung“, „Führung“ sowie „Motivationsfaktoren“ sollte etwa durch Rotationsprogramme, bewusstseinsbildende Maßnahmen oder Trainings stärker genutzt werden. (TZ 18)

(12) Die angebotenen Gesundheitsmaßnahmen wären in ein Gesundheitsmanagement zu integrieren, in dem der Bedarf für gezielte Maßnahmen abgeleitet und deren Wirkung gemessen wird. (TZ 22)

(13) Zudem wäre die fachliche Weiterbildung für ältere Bedienstete bedarfsgerecht zu gestalten, die Anreize zur Teilnahme wären zu erhöhen und die Teilnahmehäufigkeit älterer Bediensteter an Weiterbildungsmaßnahmen wäre zu erfassen. (TZ 24)

(14) Auch innerhalb der vorgegebenen Arbeitsplatzbewertungen sollte die Mobilität der Bediensteten vor allem im späteren Erwerbsleben unterstützt und auf ein mobilitätsförderndes Umfeld geachtet werden (etwa durch Schaffung neuer Arbeitsplätze, die langjährige Berufserfahrung benötigen oder durch dienststellenübergreifende Personaleinsatzplanung). (TZ 25)

(15) Bedarfserhebungen und Wirkungsmessungen wären als personalwirtschaftlichen Maßnahmen zugehörige Bestandteile einzusetzen und der Kreislauf Bedarfsanalyse – Maßnahme – Wirkungsmessung einzuhalten. (TZ 32)

(16) Das Instrument einer Informationskampagne für die Zielgruppe der Personalverantwortlichen wäre innerhalb des jeweiligen Ministeriums zu prüfen, um insbesondere die Führungskräfte für die besonderen Problemlagen und Leistungspotenziale älterer Mitarbeiter zu sensibilisieren. Positive Eigenschaften älterer Bediensteter



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Schlussempfehlungen

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

wie z.B. Erfahrung, Loyalität, historisches Wissen könnten dadurch verstärkt transparent gemacht werden. Die bislang stark dominierende positive Bewertung eines frühzeitigen Ruhestandes könnte so zugunsten einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit verändert werden. (TZ 37)

BMI und BMASK

(17) Es wäre eine möglichst ausgeglichene Altersstruktur der Bediensteten anzustreben, indem insbesondere für Bedienstete, die älter als 60 Jahre sind, nicht-monetäre Anreize für eine Verlängerung der Erwerbstätigkeit gesetzt werden, um das Wissen und die Erfahrungen dieser Mitarbeiter zu erhalten. (TZ 9)

(18) Die Gründe dafür, dass das Pensionsantrittsalter der weiblichen Bediensteten im BMI im Prüfungszeitraum 2008 bis 2012 durchschnittlich um drei Jahre und im BMASK im Jahr 2012 rund zwei Jahre unter dem der Männer lag, sollten in der Zielgruppe der Frauen näher analysiert und gemeinsam mit den Betroffenen sollten Anreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben entwickelt werden. (TZ 10)

BMI und BMJ

(19) Die Gründe für die vergleichsweise lange Verfahrensdauer bei Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit sollten analysiert, und durch vergleichendes Lernen zwischen den Bundesministerien sollten eine Beschleunigung der Verfahren und damit eine Effizienzsteigerung umgesetzt werden. (TZ 17)

(20) Das Instrument der Vorgesetztenbeurteilung sollte in die Führungskultur Eingang finden und sein Einsatz insbesondere zur Verbesserung der Führungsqualität älteren Bediensteten gegenüber zu prüfen. (TZ 29)

BMI und BKA

(21) Es wäre auf eine Neugestaltung der gesetzlichen Regelung dahingehend hinzuwirken, dass für eine Arbeitsplatzprüfung eine Zustimmung durch den Bediensteten nicht mehr erforderlich ist. (TZ 16)

BMI

(22) Die Gründe für den vergleichsweise hohen Anteil an Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit bei den Bediensteten des BMI auch im Bereich der Allgemeinen Verwaltung wären näher zu analysieren und entsprechende Maßnahmen zu entwickeln. (TZ 10)

(23) Die Unterschiede zwischen den Bundesländern im Pensionierungsverhalten der Exekutivbediensteten wären genauer zu analysieren und gute Praktiken in einzelnen Bundesländern wären den anderen zur Verfügung zu stellen, um ein gegenseitiges Lernen zu ermöglichen. (TZ 11)

(24) Das gesetzlich vorgesehene Instrument der Arbeitsplatzprüfung bei Ruhestandsverfahren wegen Dienstunfähigkeit wäre verstärkt zu nutzen. (TZ 15)

(25) Die Weiterverwendung von älteren Exekutivbediensteten mit eingeschränkter Dienstfähigkeit als Verwaltungsbedienstete sollte im Sinne einer Erhöhung des tatsächlichen Pensionsantrittsalters verstärkt genutzt werden. Die betroffenen Bediensteten wären schon vor Beginn des Ruhestandsverfahrens auf die bestehende Möglichkeit eines Alternativarbeitsplatzes hinzuweisen und insbesondere im Exekutivdienst wären individuelle Beratungsgespräche zu den Möglichkeiten in einem neuen Arbeitsumfeld, aber auch zu den besoldungsrechtlichen Auswirkungen bei einem möglichen Übertritt in den Verwaltungsdienst anzubieten. (TZ 16)

(26) Zur Förderung der Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes innerhalb des öffentlichen Dienstes wären Alternativarbeitsplätze auch in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes in Betracht zu ziehen. (TZ 16)

(27) Auswertungen zu den Ergebnissen der Arbeitsplatzprüfungen sollten in allen Landespolizeidirektionen standardmäßig durchgeführt werden. (TZ 16)

(28) In seinen strategischen Überlegungen sollte das BMI vermehrt Schwerpunkte auch in jüngeren Berufsjahren setzen, die eine längere Aufrechterhaltung der Dienstfähigkeit fördern bzw. den Ursachen frühzeitiger Dienstunfähigkeit entgegenwirken. (TZ 19)

(29) Bei der Entwicklung der Maßnahme „aufgeschobener Zeitausgleich“ wären die anfallenden Mehrdienstzeiten über einen längeren Zeitraum kritisch zu prüfen und die Auswirkungen zu analysieren, um einem frühzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben wegen Dienstunfähigkeit infolge dieser Mehrbelastung entgegenzuwirken. (TZ 27)

(30) Bei den in Planung befindlichen personalwirtschaftlichen Vorhaben wäre auch die Beurteilung der Maßnahmen mitzuplanen. (TZ 32)



BKA BMASK BMF BMI BMJ

Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts

BMJ

(31) Die günstige Altersverteilung bei den Bediensteten wäre insbesondere durch Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit zu erhalten. (TZ 9)

(32) Die Verlängerung der Erwerbsdauer wäre in der Personalentwicklung zu verankern. (TZ 19)

(33) Die Vorteile einer ressortweit gültigen Personalentwicklung sollten geprüft und gegebenenfalls sollte eine Zusammenführung aller personalwirtschaftlichen Aktivitäten innerhalb des Ressorts angestrebt werden. (TZ 19)

BKA

(34) In den Dokumenten und Berichten zur Wirkungsorientierung (z.B. Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesfinanzgesetz oder Wirkungscontrollingbericht) wäre hinsichtlich der Verlängerung der Erwerbstätigkeit im öffentlichen Dienst koordinierend jeweils ein Bezug zu den internationalen Vorgaben (z.B. im EU-Dokument „Europa 2020“) und zu den nationalen Vorgaben (z.B. Regierungsprogramm, Strategieberichte) herzustellen. Damit könnten die Kohärenz im Wirkungsorientierungsprozess verstärkt sowie Transparenz und Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung erhöht werden. (TZ 4)

(35) Es wären jene rechtlichen Regelungen zu identifizieren, die weiterhin Anreize für eine vorzeitige Pensionierung bieten und auf eine Beseitigung hinzuwirken. (TZ 5)

(36) Auch für den öffentlichen Dienst sollten klare Zielgrößen für die Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters um x Jahre festgelegt werden, um damit die Wirksamkeit von entsprechenden Maßnahmen zu erhöhen. (TZ 37)

(37) Die Erfolgsfaktoren der dargestellten internationalen guten Praktiken, wie etwa in Norwegen die Möglichkeit einer sukzessiven Reduktion von Arbeitszeiten, wären zu analysieren und entsprechende Maßnahmen für den österreichischen Kontext zu entwickeln und umzusetzen. (TZ 37)

BMF

(38) Zur besseren Darstellung der budgetären Dynamik der frühzeitigen Pensionierungen sollten die Pensionszahlungen für die Bediensteten der Hoheitsverwaltung des Bundes bis zum Erreichen des Regelpensionsantrittsalters auch pro Ressort ausgewiesen werden. (TZ 36)





BKA BMASK BMF BMI BMJ

ANHANG

ANHANG

Anhang I: Pensionsantrittsarten für Beamte, für Richter und für Vertragsbedienstete

Anhang II: Gesetzliches und tatsächliches Pensionsantrittsalter im Vergleich Männer und Frauen 2006 bis 2011

ANHANG I

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über mögliche Pensionsantrittsarten für Beamte, für Richter und für Vertragsbedienstete:

Pensionsantrittsart	Beamte	
	Rechtsgrundlage	Inhalt/Voraussetzung
Übertritt in den Ruhestand	§ 13 Abs. 1 BDG	Vollendung des 65. Lebensjahres
Übertritt in den Ruhestand über 65 Jahren	§ 13 Abs. 2 BDG	Aufschub bei wichtigem dienstlichem Interesse bis zum 70. Lebensjahr möglich
Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit von Amts wegen	§ 14 Abs. 1 BDG 1. Fall	dauernde Dienstunfähigkeit
Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit auf Antrag	§ 14 Abs. 1 BDG 2. Fall	dauernde Dienstunfähigkeit
Versetzung in den Ruhestand durch Erklärung bei langer beitragsgedeckter Gesamtdienstzeit	§ 15 Abs. 1 i.V.m. § 236b BDG	vor dem 1. Jänner 1954 geboren, Vollendung des 60. Lebensjahres, beitragsgedeckte Gesamtdienstzeit von 40 Jahren
Versetzung in den Ruhestand durch Erklärung	§ 15 Abs. 1 i.V.m. § 236c BDG	zwischen dem 2. Oktober 1940 und dem 1. Oktober 1952 geboren, Antrittsalter für die Ruhestandsversetzung abhängig vom Geburtsmonat und Geburtsjahr
Versetzung in den Ruhestand durch Erklärung bei langer beitragsgedeckter Gesamtdienstzeit	§ 15 Abs. 1 i.V.m. § 236d BDG	nach dem 31. Dezember 1953 geboren, Vollendung des 62. Lebensjahres, beitragsgedeckte Gesamtdienstzeit von 42 Jahren
Versetzung in den Ruhestand von Amts wegen bei langer beitragsgedeckter Gesamtdienstzeit	§ 15a Abs. 1 i.V.m. § 236b BDG	wichtiges dienstliches Interesse, vor dem 1. Jänner 1954 geboren, Vollendung des 60. Lebensjahres, beitragsgedeckte Gesamtdienstzeit von 40 Jahren
Versetzung in den Ruhestand von Amts wegen	§ 15a Abs. 1 i.V.m. § 236c BDG	wichtiges dienstliches Interesse, zwischen dem 1. Oktober 1940 und dem 2. Oktober 1952 geboren, Antrittsalter für die Ruhestandsversetzung abhängig vom Geburtsmonat und Geburtsjahr (zwischen dem 60. und 64. Lebensjahr)
Versetzung in den Ruhestand von Amts wegen bei langer beitragsgedeckter Gesamtdienstzeit	§ 15a Abs. 1 i.V.m. § 236d BDG	wichtiges dienstliches Interesse, nach dem 31. Dezember 1953 geboren, Vollendung des 62. Lebensjahres, beitragsgedeckte Gesamtdienstzeit von 42 Jahren
Versetzung in den Ruhestand bei Vorliegen von Schwerarbeitszeiten	§ 15b Abs. 1 BDG	Vollendung des 60. Lebensjahres, nach dem 18. Lebensjahr zurückgelegte ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit von 504 Monaten, davon mindestens 120 Schwerarbeitsmonate innerhalb der letzten 240 Kalendermonate
vorzeitige Versetzung in den Ruhestand durch Erklärung (Korridorpension)	§ 15c Abs. 1 BDG	Vollendung des 62. Lebensjahres, ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit von dzt. 462 Monaten (480 Monate im Endausbau 2017)



BKA BMASK BMF BMI BMJ

ANHANG I

Pensionsantritsart	Richter	
	Rechtsgrundlage	Inhalt/Voraussetzung
Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit	§ 83 Abs. 1 RStDG	infolge von Krankheit länger als ein Jahr vom Dienst abwesend oder Aufnahmeerfordernisse nicht mehr erfüllt oder Begründung eines befristeten Dienstverhältnisses zu einem Land als Mitglied eines unabhängigen Verwaltungssenates
Versetzung in den Ruhestand bei langer beitragsgedeckter Gesamtdienstzeit	§ 87 i.V.m. § 166d RStDG	vor dem 1. Jänner 1954 geboren, Vollendung des 60. Lebensjahres, beitragsgedeckte Gesamtdienstzeit von 40 Jahren
Versetzung in den Ruhestand durch Erklärung	§ 87 i.V.m. § 166e RStDG	zwischen dem 2. Oktober 1940 und dem 1. Oktober 1952 geboren, Antrittsalter für die Ruhestandsversetzung abhängig vom Geburtsmonat und Geburtsjahr
Versetzung in den Ruhestand bei langer beitragsgedeckter Gesamtdienstzeit	§ 87 i.V.m. § 166h RStDG	nach dem 31. Dezember 1953 geboren, Vollendung des 62. Lebensjahres, beitragsgedeckte Gesamtdienstzeit von 42 Jahren
vorzeitige Versetzung in den Ruhestand (Korridor pension)	§ 87a RStDG	Vollendung des 62. Lebensjahres, ruhegenussfähige Gesamtdienstzeit von dzt. 462 Monaten (480 Monate im Endausbau 2017)
Übertritt in den dauernden Ruhestand	§ 99 RStDG	Vollendung des 65. Lebensjahres

ANHANG I

Pensionsantritsart	Vertragsbedienstete	
	Rechtsgrundlage	Inhalt/Voraussetzung
Alterspension	§ 253 Abs. 1 i.V.m. § 236 ASVG	Frauen: Vollendung des 60. Lebensjahres Männer: Vollendung des 65. Lebensjahres Erwerb von mindestens 180 Versicherungsmonaten in den letzten 360 Kalendermonaten vor dem Pensionsstichtag oder von mindestens 180 Beitragsmonaten oder von mindestens 300 Versicherungsmonaten
vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer	§ 253b i.V.m. § 607 Abs. 10 ASVG	Abschaffung mit 1. Oktober 2017, bis dahin Übergangsbestimmungen Frauen und Männer: Antrittsalter für vorzeitige Alterspension abhängig vom Geburtsmonat und Geburtsjahr, Erwerb von 420 Beitragsmonaten der Pflichtversicherung oder von 450 Versicherungsmonaten; mindestens 240 Beitragsmonate der Pflichtversicherung sind jedenfalls erforderlich
Pension für Langzeitversicherte (Hacklerregelung)	§ 253b i.V.m. § 607 Abs. 12 und § 617 Abs. 13 ASVG	bis 31. Dezember 2013: Frauen: Vollendung des 55. Lebensjahres; mindestens 480 Beitragsmonate Männer: Vollendung des 60. Lebensjahres; mindestens 540 Beitragsmonate ab 1. Jänner 2014: Frauen: Pensionsantrittsalter und Anzahl der erforderlichen Beitragsmonate abhängig vom Geburtsmonat und Geburtsjahr Männer: Vollendung des 62. Lebensjahres; mindestens 540 Beitragsmonate
Korridorpension	§ 4 Abs. 2 APG	Frauen und Männer: Vollendung des 62. Lebensjahres; Erwerb von mindestens 450 Versicherungsmonaten
Schwerarbeitspension	§ 607 Abs. 14 ASVG § 4 Abs. 3 APG	Frauen und Männer: Vollendung des 60. Lebensjahres, Erwerb von mindestens 540 Versicherungsmonaten, davon mindestens 120 Schwerarbeitsmonate innerhalb der letzten 240 Kalendermonate
Invaliditäts- und Berufsunfähigkeitspension	§ 254 Abs. 1 und § 271 Abs. 1 ASVG	Vorliegen von Invalidität bzw. Berufsunfähigkeit, altersabhängige Mindestanzahl von Versicherungsmonaten erforderlich

Quellen: BDG; RStDG; ASVG; APG



BKA BMASK BMF BMI BMJ

ANHANG II

Die Tabelle zeigt den Vergleich des tatsächlichen zum gesetzlichen Pensionsantrittsalter von Männern und Frauen aus 34 OECD-Ländern für den Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2011:

Gesetzliches und tatsächliches Pensionsantrittsalter im Vergleich Männer und Frauen 2006 bis 2011 (gemeinsame Auswertung für öffentlichen Dienst und Privatwirtschaft)				
Land	Männer		Frauen	
	tatsächlich	gesetzlich	tatsächlich	gesetzlich
Mexiko	71,5	65	70,1	65
Korea	71,4	60	69,9	60
Japan	69,3	64	66,7	62
Island	68,2	67	65,7	67
Chile	68,1	65	68,1	60
Israel	67,7	67	68,1	60
Schweden	66,3	65	64,4	65
Portugal	66,2	65	65,1	65
Neuseeland	65,9	65	65,7	65
Schweiz	65,5	65	64,1	64
USA	65,2	66	64,8	66
Australien	65,2	65	62,9	64
Estland	64,5	63	62,6	61
Norwegen	64,2	67	64,3	67
Kanada	63,8	65	62,5	65
Großbritannien	63,6	65	62,3	60,7
Niederlande	63,6	65	62,0	65
Dänemark	63,5	65	61,4	65
Türkei	63,5	60	70,4	58
Irland	63,3	66	63,5	66
Tschechien	62,6	62,3	59,1	61
Spanien	62,3	65	63,4	65
Deutschland	61,9	65	61,4	65
Griechenland	61,8	65	59,9	62
Finnland	61,8	65	62,0	65
Slowenien	61,7	63	58,0	61
Polen	61,5	65	59,4	60
Italien	60,8	65	59,2	60
Slowakei	60,4	62	57,7	62
Österreich	60,4	65	58,4	60
Ungarn	60,4	63	58,9	63
Belgien	59,6	65	59,0	65
Frankreich	59,1	60	59,5	60
Luxemburg	58,0	65	58,6	65
OECD-34-Durchschnitt	63,9	64,4	62,8	63,1

Quelle: OECD





Bericht des Rechnungshofes

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	150
Abkürzungsverzeichnis _____	151
Glossar _____	153

BMI**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres**
**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

KURZFASSUNG _____	156
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	167
Projektüberblick _____	168
Projektchronologie _____	171
Standort- und Objektauswahl _____	172
Projektpartner _____	177
Kosten _____	181
Finanzierung _____	184
Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben _____	204
Projektorganisation _____	207
Planung _____	215
Auftragsvergaben _____	223
Abrechnung der Leistungen _____	237
Mängelmanagement _____	255
Schlussempfehlungen _____	259

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens _____	265
--	-----

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Eigentümerstruktur der NÖ Landesimmobilien- gesellschaft m.b.H. _____	166
Tabelle 1: Projektchronologie _____	171
Tabelle 2: Ankaufs-, Umbau- und Gesamtkosten _____	184
Abbildung 2: Herleitung des Hauptmietzinses _____	200
Abbildung 3: Zahlungsflüsse _____	203
Tabelle 3: Projektbeteiligte _____	209
Abbildung 4: Bauprojektorganisation _____	210
Tabelle 4: Nutzeranforderungen _____	217
Tabelle 5: Vom RH überprüfte Auftragsvergaben _____	225
Tabelle 6: Kosten für die Abwicklung der Vergabeverfahren „Projektsteuerung und -leitung“ und „Generalplanung“ _____	233
Tabelle 7: Vom RH nachgeprüfte Abrechnungen _____	238

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

BIG	Bundesimmobiliengesellschaft
BMAA	Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten
BMBWK	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMEIA	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres, vor 1. März 2014 BMeiA – Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EUR	Euro
EUR/h	Euro je Stunde
Euribor	Euro Interbank Offered Rate
exkl.	exklusive
h	Stunde
HKLS	Heizung-, Klima-, Lüftungs- und Sanitärtechnik
IACA	Internationale Anti-Korruptionsakademie (International Anti- Corruption Academy)
inkl.	inklusive
Interpol	Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (Internatio- nal Criminal Police Organization)
k.A.	keine Angabe
lfd.	laufend(e)
lt.	laut
max.	maximal
Mio.	Millionen
MSR	Mess-, Steuer- und Regeltechnik
NÖ	Niederösterreich, niederösterreichisch(e)
Nr.	Nummer

Abkürzungen



o.a.	oben angeführte(n)
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (Office Européen de Lutte Anti-Fraude)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UN	Vereinte Nationen (United Nations)
UNODC	Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (United Nations Office on Drugs and Crime)
USt	Umsatzsteuer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Begleitende Kontrolle

Eine delegierbare Funktion des Auftraggebers; sie umfasst eine zeitnahe Prüfung sowie Nachkontrolle der Projektunterlagen und ermöglicht damit noch Korrekturen im Projektablauf; sie stellt eine zweite Betrachtungsebene für den Auftraggeber (Vier-Augen-Prinzip) dar und bereitet Entscheidungsprozesse auf.

Hauptmietzins

Wegen der im Zuge der Projektabwicklung dafür verwendeten unterschiedlichen Begriffe (Mietzins, Hauptmietzins, Bestandzins etc.) wird im gegenständlichen Bericht – im Interesse der besseren Lesbarkeit und Allgemeinverständlichkeit – einheitlich der Begriff Hauptmietzins verwendet. Dieser umfasst den aus der Vollamortisation der Umbaukosten zuzüglich Finanzierungskosten über einen Zeitraum von 25 Jahren abgeleiteten Rechenwert pro Monat.

Leistungsverzeichnis

Eine Beschreibung der Leistung für ein bestimmtes Bauvorhaben, zumeist gegliedert nach Positionen.

Mehr-/Minderkostenforderung

Auf den Preisgrundlagen des Bauvertrags aufzubauende Forderung eines Vertragspartners betreffend die terminliche oder preisliche Anpassung des Vertrags.

Örtliche Bauaufsicht

Die Örtliche Bauaufsicht umfasst die Vertretung der Interessen des Bauherrn auf der Baustelle.

Glossar



Preisgleitung

Bei Vereinbarung von veränderlichen Preisen werden die Angebotspreise bei Veränderung definierter Preisgrundlagen (bspw. Baukostenindex) unter bestimmten Voraussetzungen angepasst.

Regieleistungen

Bauleistungen, die auf Basis der tatsächlich angefallenen Stunden und des tatsächlich angefallenen sonstigen Aufwands vergütet werden, weil Art und Umfang in der Ausschreibungsphase nicht exakt bestimmbar sind.

Umbaukosten

Wegen der im Zuge der Projektabwicklung dafür verwendeten unterschiedlichen Begriffe (Umbaukosten, Errichtungskosten, Gesamtumbaukosten, Adaptierungskosten etc.) wird im gegenständlichen Bericht – im Interesse der besseren Lesbarkeit und Allgemeinverständlichkeit – einheitlich der Begriff Umbaukosten verwendet. Dieser umfasst die Gesamtinvestitionskosten abzüglich der Kosten für den Ankauf der Liegenschaft.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Damit die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (Interpol) ihre geplante Anti-Korruptionsakademie in Österreich errichtet, erwarb die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. das dafür ausgewählte, denkmalgeschützte ehemalige Palais Kaunitz in Laxenburg um insgesamt 2,88 Mio. EUR. Die Standort- und Objektauswahl war intransparent und erfolgte, ohne dafür vorab eine nachvollziehbare vergleichende Analyse von Vor- und Nachteilen bzw. der Wirtschaftlichkeit durchgeführt zu haben.

Das BMI und das Land Niederösterreich verpflichteten sich, Umbaukosten in der Höhe von 10,88 Mio. EUR zu übernehmen. Über den Aufteilungsschlüssel und die Risikotragung bestand jedoch lange Uneinigkeit, so dass sich die Fertigstellung des Umbaus um 15 Monate verzögerte. Die verbindliche Festlegung der Finanzierung der Umbauarbeiten erfolgte erst nach deren Durchführung und nach der Übergabe an den Nutzer. Nicht alle Entscheidungsgrundlagen waren transparent und vollständig aufbereitet, nicht alle Beschlüsse wurden inhaltlich stimmig umgesetzt.

Die dem Umbau zugrunde liegenden Anforderungen entsprachen nicht vollständig der Nutzung durch die IACA, so dass das umgebaute ehemalige Palais Kaunitz nur teilweise ausgelastet war. Die Abwicklung des Umbaus durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung war in einigen Bereichen mangelhaft (z.B. fehlendes Vier-Augen-Prinzip bei der Rechnungsprüfung, unzureichende Festlegung und Überwachung der delegierten Leistungen, Mängel bei der Dokumentation der Abwicklung des Projektes).

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung der Objektauswahl für die IACA, der Qualität der Planung und der Wahrnehmung der Bauherrnfunktion beim Umbau sowie die Darstellung der Kosten. (TZ 1)

Projektüberblick

Der Generalsekretär der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (ICPO – Interpol), die damalige Bundesministerin für Inneres, Liese Prokop, und der Landeshauptmann von Niederösterreich, Erwin Pröll, unterzeichneten im Dezember 2006 ein Grundsatzübereinkommen über die Etablierung einer internationalen Ausbildungsstätte zur Korruptionsbekämpfung im ehemaligen Palais Kaunitz in Laxenburg. Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. erwarb das denkmalgeschützte Objekt um 2,88 Mio. EUR, ließ es nach den Bedürfnissen von Interpol um zumindest 10,29 Mio. EUR renovieren und adaptieren und sollte die Kosten durch Mieteinnahmen refinanzieren. (TZ 2)

Uneinigkeit zwischen dem BMI und dem Land Niederösterreich über die Projektfinanzierung und die Risikotragung für den Fall, dass das Projekt scheitern sollte, veranlassten das Land Niederösterreich zu einer Projektunterbrechung. Das BMI und das Land Niederösterreich einigten sich schließlich darauf, Umbaukosten von 10,88 Mio. EUR zuzüglich der Finanzierungskosten je zur Hälfte durch Übernahme der Miete über einen Zeitraum von 25 Jahren zu tragen. Die Risikotragung für den Fall, dass das Projekt scheitern sollte, übernahm letztlich das BMI. Die Projektunterbrechung verursachte Mehrkosten von rd. 158.000 EUR. Der Umbau wurde im August 2010 – rd. 15 Monate später als ursprünglich geplant – abgeschlossen. (TZ 2, 5, 9)

Nach Differenzen bei der Projektumsetzung zwischen Interpol einerseits und dem BMI sowie dem weiteren Projektpartner UNODC (Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung) andererseits zog sich der Projektinitiator Interpol im Jänner 2010 vom Vorhaben, eine Anti-Korruptionsakademie in Österreich zu gründen, zurück. Der daraufhin vom BMI eingeschlagene Weg, die Anti-Korruptionsakademie als internationale Organisation (International Anti-Corruption Academy – IACA) ohne weiteres Mitwirken von Interpol zu etablieren, war nach damaliger Einschätzung des BMEIA die einzig verbliebene zielführende Option. Die IACA nahm ihren Betrieb im ehemaligen Palais Kaunitz im Herbst 2010 auf und erlangte im März 2011 den Status einer internationalen Organisation. (TZ 2)



Kurzfassung

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg****Standort- und
Projektauswahl**

Für die zur Auswahl gestandenen neun Objekte in Wien und Niederösterreich, zu den Anforderungen bzw. Kriterien bei der Standort- und Projektauswahl und zu den Treffen im Vorfeld der Standortentscheidung fehlten Dokumentationen. Eine Beurteilung, ob andere der vorgeschlagenen Objekte die Anforderungen von Interpol in ähnlicher Weise erfüllt hätten und gleichzeitig wirtschaftlicher gewesen wären als der Erwerb und der Umbau des denkmalgeschützten ehemaligen Palais Kaunitz in Laxenburg, war nicht möglich. Der Auswahlprozess – mit Bewertung der Standorte und Erstellung einer Reihung – war nicht nachvollziehbar. Der RH vermisste Versuche seitens des BMI, die Anforderungen von Interpol – z.B. hinsichtlich der erforderlichen Nutzfläche – zu konkretisieren sowie auf die Standortentscheidung nach einer vergleichenden Analyse von Vor- und Nachteilen bzw. der Wirtschaftlichkeit der von den Ländern Wien und Niederösterreich vorgeschlagenen Objekte Einfluss zu nehmen. Zum Teilnehmerkreis der Treffen im Vorfeld der Standortentscheidung und zur Verantwortlichkeit für die Standortentscheidung gab es widersprüchliche Angaben. Die Standort- und Projektauswahl war insgesamt als intransparent zu beurteilen. (TZ 4)

Kosten

Die Grobschätzung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung vom Dezember 2006 für den Wert der anzukaufenden Liegenschaft betrug rd. 2 Mio. EUR. Der von der NÖ Landesimmobilienengesellschaft im Mai 2013 genannte aktuelle Stand der Kosten für den Ankauf der Liegenschaft machte rd. 2,88 Mio. EUR aus. Dies bedeutet eine beträchtliche Steigerung von mehr als 40 %. (TZ 6)

Die Kostenschätzung vom 6. Juni 2007 zu den „Gesamt-Errichtungskosten“, die der Genehmigung des Gesamtprojekts auf Bundesebene zugrunde lag, stand nicht zur Verfügung und konnte daher vom RH nicht beurteilt werden. Der im Ministerratsvortrag angeführte – auf diese Kostenschätzung bezogene – Betrag von 10,88 Mio. EUR war offensichtlich an der Untergrenze der o.a. Schätzungen angesetzt, weil er auch „Grundkosten“ (d.h. Kosten für den Ankauf der Liegenschaft) enthielt. Das Bewertungsgutachten bezifferte zum Stichtag 12. Jänner 2007 den Verkehrswert der Liegenschaft mit 2,85 Mio. EUR; einschließlich der vom beauftragten Architekten im Mai 2007 erwarteten Kosten für die Umbauarbeiten von rd. 8 Mio. EUR bis rd. 9 Mio. EUR errechneten sich daraus Gesamtinvestitionskosten von rd. 10,85 Mio. EUR bis 11,85 Mio. EUR. Das Land Niederösterreich bezifferte Anfang 2014 gegenüber dem RH den aktuellen Stand der Gesamtinvestitionskosten mit 13,19 Mio. EUR. Abzüglich der darin enthaltenen Kosten für den Ankauf der Liegenschaft errechneten sich daraus Umbaukosten

Kurzfassung

in Höhe von rd. 10,32 Mio. EUR. Die bisherigen Umbaukosten blieben damit zwar im Rahmen der dem Niederösterreichischen Landtag vorgelegten Prognosekosten, die im Ministerratsvortrag angegebenen Kosten wurden wegen der dort zusätzlich enthaltenen „Grundkosten“ aber deutlich überschritten. (TZ 7)

Finanzierung

Die Verhandlungen zwischen dem Bund (Republik Österreich, vertreten durch das BMI) und dem Land Niederösterreich über die Finanzierung liefen von November 2005 bis März 2011. Dauer und Verlauf der Verhandlungen, die erst im März 2011 zu einer definitiven Vertragsunterfertigung führten, waren kritisch zu beurteilen. Auch unter Berücksichtigung der Komplexität der Projektumsetzung (zahlreiche Beteiligte, internationale Aspekte etc.) hätte eine raschere Umsetzung möglich sein sollen. Der Abschluss der Finanzierungsvereinbarung erfolgte erst rund ein halbes Jahr nach der Übergabe an den Nutzer. Die Finanzierungsvereinbarung beinhaltete die gemeinschaftliche Gewährung einer Förderung des Hauptmietzinses sowie von Teilen der Erstausrüstung der IACA. (TZ 9, 10)

Die Finanzierungsvereinbarung basierte auf einem Beschluss des Ministerrats (Juli 2007) und einem Beschluss des Niederösterreichischen Landtags (Jänner 2010). Die im Ministerrat beschlossene Summe von 10,88 Mio. EUR enthielt Kosten für den Ankauf der Liegenschaft („Grundkosten“) und Umbaukosten, wogegen dieselbe Summe in der im März 2011 abgeschlossenen Finanzierungsvereinbarung allein für die Umbaukosten angesetzt wurde. Auch der Genehmigungsantrag für den Niederösterreichischen Landtag enthielt keine vollständige Kostenangabe, weil die zusätzlichen Kosten für die Einmalzahlung der Erstausrüstung nicht explizit angeführt waren. Somit verabsäumte die Niederösterreichische Landesregierung einerseits, die Entscheidungsträger transparent und umfassend über die Kostenfolgen ihrer Beschlüsse zu informieren, und andererseits in der Finanzierungsvereinbarung die vorgängigen Beschlussfassungen sowie die zugrunde liegenden Kostenermittlungen transparent und stimmig inhaltlich umzusetzen. Es war daher keine ausreichende Deckung der in der Finanzierungsvereinbarung getroffenen Regelungen durch die vorangegangenen Beschlüsse gegeben. (TZ 11)

Die in der Finanzierungsvereinbarung – nach umfangreichen Verhandlungen über deren Ausgestaltung – getroffene Aufteilung erfolgte mit einer Übernahme von je 50 % des Hauptmietzinses während eines Zeitraums von 25 Jahren. Die Berechnung des Hauptmietzinses in Höhe von monatlich rd. 46.000 EUR (zinsabhängig)

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

erfolgte auf Basis von mit 10,88 Mio. EUR vereinbarten Umbaukosten. Es erfolgte jedoch keine Koppelung der Mietzahlungen an eine transparente und vollständige Definition der Leistungsinhalte. Der Abschluss des Mietvertrags erfolgte erst ein halbes Jahr nach Inkrafttreten des Mietverhältnisses. Nicht alle Textstellen des Mietvertrages waren eindeutig und durchgängig ausformuliert, was zu Unklarheiten bei der Vertragsauslegung führen könnte. (TZ 12, 13)

Infolge der in der Finanzierungsvereinbarung festgelegten Berechnungsbasis (Umbaukosten von 10,88 Mio. EUR) war der Hauptmietzins angesichts der tatsächlich angefallenen niedrigeren Umbaukosten (rd. 10,29 Mio. EUR, gegenüber Berechnungsbasis minus 0,59 Mio. EUR oder rd. 6 %) überhöht. Der Hauptmietzins für das Objekt betrug mehr als das Dreifache der durchschnittlichen Miete für Büroflächen in Niederösterreich und 174 % der durchschnittlichen Miete für Büros mit sehr gutem Nutzwert im Standortbezirk Mödling. (TZ 14, 15)

Die Formulierungen der Finanzierungsvereinbarung betreffend die zusätzliche Förderung der Erstausrüstung in Form einer Einmalzahlung standen im Widerspruch zur Grobschätzung des Amts der Niederösterreichischen Landesregierung, zur Kostenschätzung und zu Dokumenten des BMI. Die fehlende Eindeutigkeit der Begriffe bzw. deren fehlende jeweilige inhaltliche Definition in den Dokumenten begründeten ein Risikopotenzial für eine mögliche Doppelförderung – einerseits über die Miete, andererseits über die Einmalzahlung – der Erstausrüstung im Wege der Finanzierungsvereinbarung. (TZ 12)

Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben und Projekt- organisation

Der Bauherr NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. übertrug nahezu sämtliche Bauherrnaufgaben mittels eines Baubeauftragungsvertrags an das Land Niederösterreich. Das Land nahm diese Aufgaben durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung Gebäudeverwaltung selbst bzw. durch damit beauftragte Dritte wahr. Überprüft wurden die Bauprojektorganisation, die Planung, die Auftragsvergaben, die Abrechnung der Leistungen und der Umgang mit allfälligen Baumängeln. In allen überprüften Themenbereichen waren Mängel oder Verbesserungsmöglichkeiten bei der Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung feststellbar. Seine Überprüfung der Abrechnung der Leistungen führte noch während der Gebarungsüberprüfung zu Rückzahlungen in der Höhe von rd. 88.000 EUR seitens vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beauftragter Unternehmen. (TZ 16)

Kurzfassung

Das Modell, Bauprojekte des Landes Niederösterreich über die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. abzuwickeln, bot Potenzial, die gebotene Transparenz des Gebarungshandelns der öffentlichen Hand und die Einfachheit der Verwaltung zu beeinträchtigen. (TZ 17)

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung vergab nahezu sämtliche geistige Dienstleistungen (Projektsteuerung und -leitung, Generalplaner, Örtliche Bauaufsicht und begleitende Kontrolle) an Dritte. Dies wäre nur in Ausnahmefällen notwendig. Bei wiederkehrend mit Bauprojekten befassten Bauherrn erachtete der RH es hingegen für zweckmäßiger, Bauherrnaufgaben überwiegend selbst wahrzunehmen, um das interne Know-how zu erhalten und weiterzuentwickeln. Bei fehlenden eigenen qualifizierten Mitarbeitern wird es nahezu unmöglich, Vorschläge externer Dienstleister kritisch zu hinterfragen oder deren Leistungserfüllung zu kontrollieren. (TZ 18)

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung hatte die Festlegung der Ablauforganisation im Organisations- und Projekthandbuch in der beauftragten und erforderlichen Qualität von der Projektsteuerung und -leitung nicht eingefordert. Da wesentliche Prozesse der Ablauforganisation nur allgemein statt projektspezifisch dargestellt waren oder fehlten sowie das Organisations- und Projekthandbuch nicht fortgeschrieben wurde, erfüllte es nicht seinen Zweck als zentrales Dokument eines Projekts, um wechselnden Projektmitarbeitern einen raschen Überblick über die Organisation und das Projekt zu geben. Zudem nahm das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung als Bauherrnvertreter die Festlegung der delegierten Leistungen sowie deren Überwachung und Kontrolle nur unzureichend wahr, wie die dargestellte unzureichende Qualität des Organisations- und Projekthandbuchs, die widersprüchliche Leistungsdefinition der Begleitenden Kontrolle, unklare Leistungsabgrenzungen und Mehrfachbeauftragungen von Leistungen und das Fehlen des Vier-Augen-Prinzips bei der Rechnungsprüfung belegten. (TZ 19)

Die Projektdokumentation im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung war lückenhaft, Projektunterlagen konnten nur unter Zuhilfenahme eines extern Beauftragten zur Verfügung gestellt werden. Dies lief den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Dokumentation und Transparenz der Projektabwicklung zuwider. (TZ 20)

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg****Planung**

Kosten-Nutzen-Überlegungen waren nicht Bestandteil bei der Festlegung der Nutzeranforderungen. Da das BMI und das Land Niederösterreich die Umbaukosten trugen, wäre es ihre Verpflichtung gewesen, Kosten-Nutzen-Überlegungen anzustellen und auf die Anforderungen Interpols an das Gebäude im Sinne der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel Einfluss zu nehmen. Die seinerzeit vom vorgesehenen Nutzer Interpol als Grundlage für den Umbau festgelegten Anforderungen, die weitgehend umgesetzt wurden, stimmten mit der Nutzung durch die IACA zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht überein. So wurden die von Interpol geforderten Wohnmöglichkeiten, die eines von drei Geschossen einnahmen, kaum genutzt und die Unterrichtsräume waren nur teilweise ausgelastet. Dagegen wird es erforderlich sein – sollte der Mitarbeiterstand am Standort Laxenburg wie geplant tatsächlich auf 50 bis 60 Mitarbeiter anwachsen – zusätzliche Büroarbeitsplätze zu schaffen. Das wird neuerlich Investitionen erfordern. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung hatte in der Projektvorbereitungsphase für eine umfassende Erhebung der Planungsgrundlagen gesorgt. (TZ 21, 22, 23)

Auftragsvergaben

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung erteilte Zuschläge für Leistungen und begann mit dem Umbau noch bevor die entsprechenden Beschlüsse des Landtages und der Landesregierung von Niederösterreich vorlagen. (TZ 24)

Bei den überprüften Vergabeverfahren beanstandete der RH

- die Wahl der Vergabeverfahren entgegen den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes (TZ 25 und 26),
- die Diskrepanz zwischen der Leistungsbeschreibung und dem mitgeteilten Vertragswillen (TZ 26),
- den Umfang externer Konsulentenleistungen für die Abwicklung der Vergabeverfahren und die unzureichende Leistungsabgrenzung zwischen den beauftragten Konsulenten (TZ 27),
- die fehlende Einforderung aller für die spätere Prüfung von Zusatzangeboten erforderlichen Kalkulationsunterlagen in den Vergabeverfahren (TZ 28) und
- die nachträgliche Festlegung veränderlicher Preise, die zur überhöhten Abgeltung der Preisgleitung führte. (TZ 28)

Kurzfassung

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung vergab die beiden geistigen Dienstleistungen „Unterstützende Konsulentenleistung für die Durchführung von Vergabeverfahren“ und „Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergaben Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung“ entgegen den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2006 direkt oder in einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmer. In beiden Fällen überschritt der Auftragswert – 48.000 EUR bzw. zumindest 43.000 EUR (Schätzung des Auftragnehmers ohne Teilleistung laufende rechtliche Beratung) – die Direktvergabegrenze. Seit 2012 führt die Abteilung Gebäudeverwaltung des Amts der Niederösterreichischen Landesregierung bei Vergaben von Dienstleistungen ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 EUR ein wettbewerbsähnliches Verfahren unter zumindest drei geladenen Bietern durch. (TZ 25)

Die Leistung der Begleitenden Kontrolle vergab das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung unzulässigerweise in einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Bieter. Weiters forderte das Amt die Erfüllung der schriftlich beauftragten Leistung nicht ein. Damit verzichtete das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung auf eine durchgängige Qualitätssicherung bei der Projektabwicklung. Das ermöglichte u.a. die vom RH aufgezeigten Mängel bei der Bauprojektorganisation, den Auftragsvergaben und der Abrechnung der Leistungen. (TZ 26)

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung hatte jeweils bis zu drei Konsulenten um zumindest rd. 98.000 EUR mit der Abwicklung der Vergabeverfahren Generalplanerleistung, Projektsteuerung und -leitung und Örtliche Bauaufsicht beauftragt. Der Aufwand von bis zu 15,3 % des Auftragswerts für die Abwicklung der Vergabeverfahren war zu hoch. Weiters fehlte eine klare Leistungsabgrenzung zwischen den für die Vergabeverfahren beigezogenen Konsulenten, so dass nicht auszuschließen war, dass Leistungen mehrfach abgegolten wurden. Beim Vergabeverfahren Örtliche Bauaufsicht durch die Projektleitung und -steuerung wurde eine Rechtsanwaltskanzlei beigezogen, obwohl eine Projektsteuerung und -leitung grundsätzlich in der Lage sein sollte, ein solches Vergabeverfahren ohne zusätzliche rechtliche Verfahrensbetreuung entsprechend den geltenden Vergabebestimmungen durchzuführen. Auch ging ein Anspruch der Projektsteuerung und -leitung auf rechtliche Unterstützung aus dem Leistungsvertrag nicht hervor. (TZ 27)

Bei der Vergabe der Baumeisterarbeiten sowie der HKLS- und MSR-Arbeiten ließ sich das Amt der Niederösterreichischen Landesre-

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

gierung nicht alle Kalkulationsblätter vorlegen. So fehlten etwa die K7-Blätter zur Preisermittlung zu sämtlichen Positionen im Leistungsverzeichnis. Dadurch kann eine Manipulation, wie die Änderung der Kalkulationsansätze, nicht ausgeschlossen werden, wenn die für eine ordnungsgemäße, zweckmäßige und wirtschaftliche Prüfung von Zusatzangeboten erforderlichen Kalkulationsblätter erst später eingefordert werden. (TZ 28)

Weiters wurden die Festlegungen zur Preisart im Zuschlagschreiben der HKLS- und MSR-Arbeiten geändert. Die Abänderung der Preisart von Festpreisen zu veränderlichen Preisen aufgrund der vom Auftraggeber verschuldeten Änderung des Ausführungszeitraumes war grundsätzlich gerechtfertigt. Mit der im Zuschlagschreiben erfolgten Festlegung des Preistichtags auf ein Datum vor dem ursprünglich geplanten Ausführungszeitraum wich das Amt der NÖ Landesregierung jedoch von der als Vertragsbestandteil vereinbarten ÖNORM B 2110 ab und verstieß gegen den im Bundesvergabegesetz festgelegten Grundsatz der Gleichbehandlung der Bieter. Dem Auftragnehmer wurde die Preisgleitung dadurch – in geschätzter Höhe von rd. 40.000 EUR – überhöht abgegolten, weil er die Preisgleitung für den ursprünglich geplanten Ausführungszeitraum in seine angebotenen Festpreise einzurechnen hatte. (TZ 28)

Abrechnung der Leistungen

Für die sachliche und rechnerische Prüfung der Rechnungen sah das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung kein Vier-Augen-Prinzip vor. Die Notwendigkeit des Vier-Augen-Prinzips belegen die festgestellten Abrechnungsfehler bzw. Mängel bei der Rechnungsprüfung in sechs von neun vom RH nachgeprüften Abrechnungen. Zusammen mit der bereits in TZ 28 aufgezeigten überhöhten Abgeltung der Preisgleitung entstand daraus ein vorläufiger finanzieller Nachteil von rd. 300.000 EUR für die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H.. Bis zum Ende der Gebarungüberprüfung konnte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung den finanziellen Nachteil durch Rückzahlungen seiner Auftragnehmer um rd. 88.000 EUR verringern. (TZ 29)

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beurteilte Rechnungen des Auftragnehmers der Leistung „Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergabe Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung“ als sachlich und rechnerisch richtig, obwohl höhere als die angebotenen und beauftragten Honorarsätze verrechnet waren. Die Kosten für die ausgelagerte laufende rechtliche Beratung waren hoch. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung sollte in der Lage sein,

Kurzfassung

Aufgaben wie den Erwerb von Liegenschaften mit ihren eigenen Mitarbeitern ordnungsgemäß abzuwickeln. (TZ 30)

Die Leistungen der Projektsteuerung und -leitung bezahlte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung vor dem Ende der Vertragsdauer und der vollständigen Leistungserbringung zur Gänze. Gegenüber dem Leistungsvertrag gab es ein um bis zu rd. 91.000 EUR überhöhtes Honorar zur Bezahlung frei und dokumentierte die Prüfung der Nachträge und der Zahlungsplananpassung dem Grunde und der Höhe nach nicht; auch die Nachtragsforderung in Höhe von rd. 74.000 EUR für die Verschiebung des Baubeginns um rund zehn Monate von Mitte Oktober 2008 auf Anfang August 2009 war nicht nachvollziehbar und zu hoch. (TZ 31)

Das Gesamthonorar für die Generalplanung war um bis zu rd. 78.000 EUR überhöht. (TZ 32)

Im Fall der Örtlichen Bauaufsicht beabsichtigte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, das Honorar vertragsgemäß erst nach der mängelfreien Schlussübernahme des Bauwerks zur Gänze auszuzahlen. Der vertraglich vereinbarte Deckungsrücklass auf Teilrechnungen war laut Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013 nicht einbehalten worden. (TZ 33)

Die Örtliche Bauaufsicht nahm die Prüfung der Baumeisterarbeiten nicht mit der erforderlichen Sorgfalt wahr. Bei den Baumeisterarbeiten führte ein Kommafehler bei einer Leistungsposition zu einer Überzahlung von rd. 62.000 EUR. Bei den HKLS- und MSR-Arbeiten waren vom RH überprüfte Zusatzleistungen im Wert von rd. 22.000 EUR vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung nicht beauftragt, von der Örtlichen Bauaufsicht jedoch irrtümlich freigegeben und von der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. bezahlt worden. Das Amt der NÖ Landesregierung forderte diese und weitere Überzahlungen im Umfang von rd. 4.000 EUR von den beiden Auftragnehmern zurück, welche die fehlverrechneten Beträge – insgesamt rd. 88.000 EUR – umgehend zurückzahlten. Der Generalplaner kam seiner vertraglichen Verpflichtung, die Preisangemessenheit von zusätzlichen Leistungen zu prüfen, nicht durchgängig nach. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung nahm seine Bauherrnaufgabe, die vertragskonforme Leistungserfüllung seiner Auftragnehmer einzufordern, nur unzureichend wahr. (TZ 34)



Kurzfassung

BMI

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Mängelmanagement

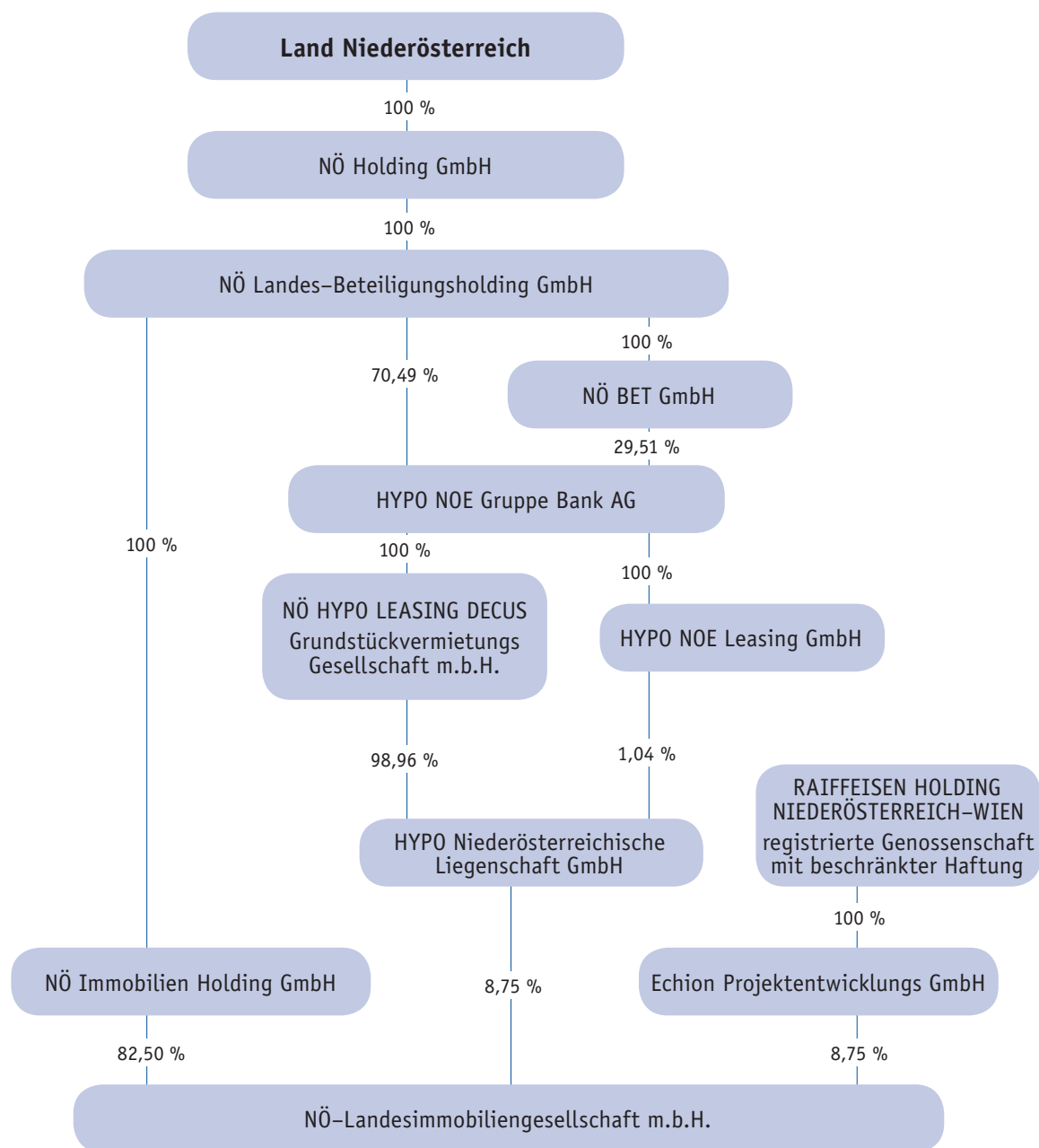
Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung und die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. stimmten die Beauftragung des Mängelmanagements nicht ausreichend ab und beauftragten Teilleistungen mehrfach. Die Mängelbehebung erfolgte nur schleppend. Im April 2012, mehr als eineinhalb Jahre nach der Übernahme des Bauwerkes, waren in einer Liste mit 50 Gewährleistungsmängeln noch sechs offen. (TZ 35)

Kenndaten zum Umbau des Palais Kaunitz für die IACA	
Eingebundene Rechtsträger	
Unternehmen	NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. ¹
Bund	Bundesministerium für Inneres (BMI)
Bundesland	Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Gruppe Landesamtsdirektion, Abteilung Gebäudeverwaltung
Rechtsgrundlagen	Beschlüsse des Ministerrats: 120/35 vom 26. Jänner 2006 131/10 vom 27. April 2006 147/81 vom 14. November 2006 21/24 vom 11. Juli 2007 26/24 vom 19. September 2007 65/21 vom 22. Juni 2010 68/78 vom 24. August 2010 91/28 vom 1. März 2011 98/27 vom 27. April 2011 115/14 vom 4. Oktober 2011 131/9 vom 21. Februar 2012 163/9 vom 6. November 2012 Beschlüsse des Niederösterreichischen Landtags auf Basis der Landtagsvorlagen vom 30. Juni 2009 und 12. Jänner 2010
Projekt	
Grundsatzübereinkommen	Dezember 2006
Bauzeit	August 2009 bis August 2010
Nutzfläche	rd. 2.500 m ² (auf drei Ebenen)
Gesamtinvestitionskosten (5/2013)	rd. 13,17 Mio. EUR
Gesamtinvestitionskosten (1/2014)	rd. 13,19 Mio. EUR
geografische Lage	rd. 25 km vom Stadtzentrum Wiens und vom Flughafen Schwechat entfernt, nahe der Südautobahn A2 gelegen
Projektstand	Übernahme des Objekts durch den Verein zum Aufbau der Internationalen Anti-Korruptionsakademie am 18. August 2010 Gründungskonferenz der IACA am 2. September 2010

¹ Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. ist eine von zwei Immobiliengesellschaften des Landes NÖ. An der Gesellschaft sind Private mitbeteiligt. Die Eigentümerstruktur ist in Abbildung 1 dargestellt.

Quelle: RH

Abbildung 1: Eigentümerstruktur der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H.



Quellen: Firmenbuch; RH

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg****Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte von Februar bis September 2013 die Gebarung der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. hinsichtlich des Umbaus des ehemaligen Palais Kaunitz für die Internationale Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg.

Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung der Objektauswahl, der Qualität der Planung und der Wahrnehmung der Bauherrnfunktion beim Umbau sowie die Darstellung der Kosten. Die Gebarungsüberprüfung umfasste den Zeitraum vom Beginn der Verhandlungen betreffend der Ansiedlung einer Anti-Korruptionsakademie im Jahr 2005 bis zur Jahresmitte 2013. Soweit im Prüfungsergebnis nicht ausdrücklich anders angegeben, enthalten die angeführten Beträge keine Umsatzsteuer.

Die Förderung bzw. Finanzierung des Umbaus führte zwischen den Beteiligten zu Problemen, einen Konsens (bspw. im Zusammenhang mit der Kostenaufteilung) zu erzielen; daraus entstanden nachteilige Einflüsse auf die Bauabwicklung. Der RH bezog dementsprechend neben dem Umbau auch die Zusammenhänge mit der Förderung bzw. Finanzierung in seine Überprüfung mit ein.

Am Ankauf und Umbau der Liegenschaft waren die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung und das BMI beteiligt. In Fragen der Ansiedlung, Förderung und Finanzierung waren zusätzlich das BMEIA (seit März 2014, zur Zeit der Gebarungsüberprüfung BMeiA) und das BMF eingebunden.

Die Erhebungen erfolgten bei der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung und beim BMI. Im Zuge von Besprechungen im BMEIA und im BMF erfolgte die Abklärung der jeweiligen Einbindung in die prüfungsgegenständlichen Themen. Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Beschaffung von Unterlagen und der Fragenbeantwortung werden unter TZ 20 behandelt, die Erstellung einer Gesamtbeurteilung war dadurch nicht ausgeschlossen.

Zu dem im Mai 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMI im August 2014 sowie das Land Niederösterreich und die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. im September 2014 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Jänner 2015.

Projektüberblick

2.1 (1) Der Generalsekretär der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (ICPO – Interpol), die damalige Bundesministerin für Inneres, Liese Prokop, und der Landeshauptmann von Niederösterreich, Erwin Pröll, unterzeichneten im Dezember 2006 ein Grundsatzübereinkommen über die Etablierung einer internationalen Ausbildungsstätte zur Korruptionsbekämpfung im ehemaligen Palais Kaunitz in Laxenburg (siehe TZ 4). Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. erwarb das denkmalgeschützte Objekt um 2,88 Mio. EUR, ließ es nach den Bedürfnissen von Interpol um zumindest 10,29 Mio. EUR¹ renovieren und adaptieren und wollte die Kosten durch Mieteinnahmen refinanzieren.

(2) Uneinigkeit zwischen dem BMI und dem Land Niederösterreich über die Projekt(ko-)finanzierung und die Risikotragung für den Fall, dass das Projekt scheitern sollte, veranlassten das Land Niederösterreich am 13. Oktober 2008 zu einer Projektunterbrechung bis zum 30. Juni 2009. Das BMI und das Land Niederösterreich einigten sich schließlich am 2. März 2011 darauf, Umbaukosten von 10,88 Mio. EUR zuzüglich der Finanzierungskosten je zur Hälfte durch Übernahme der Miete über einen Zeitraum von 25 Jahren zu tragen. Die Risikotragung für den Fall, dass das Projekt scheitern sollte, übernahm letztlich das BMI (siehe TZ 5). Der Umbau wurde im August 2010 – rd. 15 Monate später als ursprünglich geplant – abgeschlossen.

(3) Differenzen bei der Projektumsetzung zwischen Interpol einerseits und dem BMI sowie dem weiteren Projektpartner UNODC (Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung) andererseits mündeten im Dezember 2009 – während des laufenden Umbaus – in der Aufkündigung der Projektpartnerschaft mit Interpol durch UNODC und durch das BMI. Nach einem erfolglosen Schlichtungsversuch durch das BMEIA zog sich der Projektinitiator Interpol im Jänner 2010 vom Vorhaben, eine Anti-Korruptionsakademie in Österreich zu gründen, zurück. Der daraufhin vom BMI eingeschlagene Weg, die Anti-Korruptionsakademie als internationale Organisation (International Anti-Corruption Academy – IACA) ohne weiteres Mitwirken von Interpol zu etablieren, war nach damaliger Einschätzung des BMEIA die einzig verbliebene zielführende Option (siehe TZ 5).

Die IACA nahm ihren Betrieb im ehemaligen Palais Kaunitz im Herbst 2010 auf und erlangte im März 2011 den Status einer internationalen Organisation. Im Oktober 2013 waren 64 der 193 UN-Mitgliedsstaaten und drei zwischenstaatliche Organisationen Mitglieder der IACA – davon hatten 49 das Gründungsübereinkommen ratifiziert.

¹ Zahlungen der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. bis Mai 2013. Es waren noch nicht sämtliche Leistungen abgerechnet. Die Projektsteuerung und -leitung prognostizierte die Umbaukosten im November 2010 auf 11,12 Mio. EUR.

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

2.2 Die näheren Ausführungen zu diesem Projektüberblick finden sich in den TZ 4 und 5.

2.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMI hätten der Generalsekretär der Interpol, die damalige Frau Bundesminister und der Landeshauptmann von Niederösterreich im Dezember 2006 eine politische Willensbekundung („Letter of Intent“) unterzeichnet, jedoch kein „Grundsatzübereinkommen“ im rechtlichen Sinne.*

(2) Das Land Niederösterreich und die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. gaben in ihren Stellungnahmen eingangs wortgleiche grundsätzliche Erklärungen zu Aspekten ab, die der RH ihrer Ansicht nach nicht oder nur unzureichend gewürdigt habe.

Das Bauvorhaben Umbau des Palais Kaunitz in Laxenburg zur Ansiedelung einer internationalen, universitären Ausbildungsstätte zur Bekämpfung der Korruption sei durch eine Reihe von Besonderheiten gekennzeichnet gewesen, die das Bauprojekt von anderen Bauvorhaben wesentlich unterschieden habe:

- Vorhandensein mehrerer Nutzer während der Projektvorbereitung, Planung und Ausführung, nämlich die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (Interpol), der Verein „Friends of the Academy“ und letztlich die International Anti Corruption Academy und damit einhergehend ein steter Wechsel bei den handelnden Personen;*
- Internationalität und universitärer Anspruch der Nutzer in Verbindung mit der privilegierten rechtlichen und wirtschaftlichen Stellung von internationalen Organisationen;*
- Existenz einer großen Anzahl von Organisationseinheiten des Bundes, nämlich das BMI, das Büro für Interne Angelegenheiten als selbstständige Einheit des BMI, das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung, das BMEIA sowie das BMF und damit zusammenhängend ein wiederholter Wechsel von handelnden Personen;*
- hoher Zeitdruck in der Phase der Projektvorbereitung und Projektausführung;*
- Vereinbarung eines (unvalorisierbaren) Höchstbetrages der Errichtungskosten für das Bauvorhaben bei einer Projektdauer von vier Jahren.*

Projektüberblick

Diese Umstände hätten das Land Niederösterreich, die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. und einen Teil ihrer Konsulenten, insbesondere die Ingenieurkonsulenten in der Projektsteuerung und der Generalplanung sowie die rechtlichen Konsulenten mit atypischen Herausforderungen konfrontiert. Der RH habe diese Tatsachen bisher verkannt.

(3) Laut Stellungnahme der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. habe sie den Auftrag erhalten, die Liegenschaft „Palais Kaunitz“ auf Basis der Beschlüsse der Niederösterreichischen Landesregierung zu kaufen. Der RH hätte das Wort „erwerben“ nicht im Sinne von „Kaufpreis“ verwendet. Der Kaufpreis für die Liegenschaft habe 2,75 Mio. EUR betragen, das Verkehrswertgutachten einen Wert von 2,85 Mio. EUR ausgewiesen. Transaktionskosten (Grunderwerbsteuer, Eintragungsgebühr ...) seien – wie im Wirtschaftsleben üblich – nicht in den Verkehrswert einzurechnen gewesen. Das Palais Kaunitz sei unter den Kosten des Verkehrswertgutachtens erworben worden.

2.4 (1) Hinsichtlich der Bezeichnung „Grundsatzübereinkommen“ für den „Letter of Intent on the Establishment of an Interpol International Anti-Corruption Academy in Laxenburg/Vienna“ erwiderte der RH dem BMI, dass das Land Niederösterreich die Vereinbarung in den Verträgen mit seinen Auftragnehmern so titulierte und ihr auch Verbindlichkeit beimaß. So ermächtigte die Niederösterreichische Landesregierung die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. im Dezember 2006 – ohne über eine weitere, über den „Letter of Intent“ hinausgehende rechtsverbindliche Vereinbarung zu verfügen – das ehemalige Palais Kaunitz für die geplante Interpol Anti-Korruptionsakademie um bis zu 12 Mio. EUR zu kaufen und umzubauen.

(2) Gegenüber dem Land Niederösterreich und der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. wies der RH die Aussage entschieden zurück, dass er die von ihnen angeführten Umstände und Besonderheiten bei seiner Beurteilung verkannt habe. Tatsächlich hat der RH diese entsprechend berücksichtigt und gewürdigt. Er betonte in diesem Zusammenhang, dass die angeführten Umstände und Besonderheiten – wie ein steter Wechsel bei den handelnden Personen oder der hohe Zeitdruck – grundsätzlich im Einflussbereich der Projektbeteiligten selbst lagen und daher von ihnen zu verantworten waren. Er blieb daher bei seinen Feststellungen.

(3) Gegenüber der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. verwies der RH auf die TZ 6, in der die entsprechende Aufgliederung in Kaufpreis und Nebenkosten detailliert dargelegt wurden: laut Kaufvertrag betrug der Kaufpreis ohne Grunderwerbsteuer und Eintragungsgebühr 2,75 Mio. EUR.



Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Projektchronologie 3 Nachstehend sind die wichtigsten Ereignisse im Zusammenhang mit dem Umbau des ehemaligen Palais Kaunitz für die IACA in Laxenburg aufgelistet:

Tabelle 1: Projektchronologie	
2005	
April 2005	Das BMI erfährt erstmalig vom Plan der Interpol, eine Anti-Korruptionsakademie einzurichten.
April 2005 bis Juli 2006	Das BMI führt informelle Gespräche mit Interpol. Interpol besichtigt mögliche Standorte und Objekte in Wien und NÖ.
2006	
9. November 2006	Interpol informiert das BMI über seine Entscheidung, die „Interpol Anti-Corruption Academy“ in Laxenburg zu errichten.
14. Dezember 2006	Der Generalsekretär der Interpol, die damalige Bundesministerin für Inneres und der Landeshauptmann von NÖ unterzeichnen den „Letter of Intent on the Establishment of an Interpol International Anti-Corruption Academy in Laxenburg/Vienna“.
19. Dezember 2006	Die NÖ Landesregierung ermächtigt die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., das ehemalige Palais Kaunitz um bis zu 12 Mio. EUR zu kaufen und umzubauen. Weiters genehmigt sie zur Bauvorbereitung und Planung einen Planungskostenkredit in der Höhe von 2,5 Mio. EUR.
2007	
11. Juli 2007	Die Bundesregierung beschließt Modalitäten für die Förderung der „Interpol Anti-Corruption Academy“ (Förderung von 60 % der Mietkosten vorerst für die Dauer von fünf Jahren, Ermittlung der Mietkosten aus geschätzten Gesamtinvestitionskosten von max. 10,88 Mio. EUR, Übernahme von 60 % der Erstausstattungskosten – max. 456.000 EUR).
27. November 2007	Die NÖ Landesregierung genehmigt den Ankauf des ehemaligen Palais Kaunitz um 2,75 Mio. EUR durch die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. Sie genehmigt die Vergabe der Generalplanerleistung und der Projektsteuerung und -leitung.
2008	
1. Juni 2008	Das „Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (ICPO – Interpol) über den Amtssitz der Interpol Anti-Korruptionsakademie in Österreich“ (BGBl. III Nr. 65/2008) tritt in Kraft.
25. Juni 2008	Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. erwirbt das ehemalige Palais Kaunitz in Laxenburg um 2,75 Mio. EUR zuzüglich Kaufnebenkosten von 0,13 Mio. EUR, insgesamt 2,88 Mio. EUR.
13. Oktober 2008	Das Land NÖ unterbricht die Planung und Vorbereitung des Umbaus wegen der ausstehenden Einigung über die Projekt(ko-)finanzierung mit dem BMI. Interpol und UNODC unterzeichnen ein Partnerschaftsabkommen zur Schaffung der Anti-Korruptionsakademie („Partnership arrangement on the establishment of the International Anti-Corruption Academy“).
2009	
29. Juni 2009 bzw. 1. Juli 2009	Interpol, UNODC und die Republik Österreich unterzeichnen ein Partnerschaftsabkommen zur Schaffung der Anti-Korruptionsakademie („Memorandum concerning the establishment of the International Anti-Corruption Academy in Laxenburg, Austria“).
30. Juni 2009	Die NÖ Landesregierung beschließt, eine Regierungsvorlage zum Bauvorhaben mit Umbaukosten von 10,99 Mio. EUR und dessen Finanzierung an den Landtag zu übermitteln. Das Land NÖ nimmt die Planung und Vorbereitung des Umbaus wieder auf.
10. August 2009	Baubeginn
9. bzw. 10. Dezember 2009	UNODC und das BMI kündigen die Projektpartnerschaft mit Interpol auf.

Projektchronologie

Fortsetzung: Projektchronologie	
2010	
13. Jänner 2010	Die NÖ Landesregierung bringt eine zur Regierungsvorlage vom 30. Juni 2009 inhaltlich geänderte Vorlage zum Bauvorhaben mit Umbaukosten von 10,99 Mio. EUR und dessen Finanzierung in den Landtag ein.
21. Jänner 2010	Der NÖ Landtag genehmigt das Bauvorhaben mit Umbaukosten von 10,99 Mio. EUR und dessen Finanzierung.
22. Jänner 2010	Das BMI, das BMEIA und die Diplomatische Akademie Wien gründen den Verein zum Aufbau der Internationalen Anti-Korruptionsakademie („Friends of the Academy“).
28. Jänner 2010	Nach einem erfolglosen Schlichtungsversuch des BMEIA informiert Interpol das BMEIA über seinen Rückzug vom Vorhaben, eine Anti-Korruptionsakademie in Österreich zu errichten.
29. Jänner 2010	UNODC und die Republik Österreich unterzeichnen ein Partnerschaftsabkommen zur Schaffung der Anti-Korruptionsakademie („Memorandum concerning the establishment of the International Anti-Corruption Academy in Laxenburg, Austria“).
9. Februar 2010	Die NÖ Landesregierung genehmigt die Vergabe der Örtlichen Bauaufsicht und der fünf Hauptgewerke.
August 2010	Bauende
2. September 2010	Die „International Anti-Corruption Academy“ (IACA) in Laxenburg wird eröffnet.
2011	
2. März 2011	Die Republik Österreich (vertreten durch das BMI) und das Land NÖ schließen eine Finanzierungsvereinbarung über die gemeinschaftliche Gewährung einer Förderung des Bestandzinses sowie von Teilen der Erstausrüstung der IACA ab. Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. und der Verein „Friends of the Academy“ schließen den Mietvertrag über das umgebaute ehemalige Palais Kaunitz ab.
8. März 2011	Die IACA wird zu einer Internationalen Organisation. Das „Übereinkommen zur Errichtung der Internationalen Anti-Korruptionsakademie als Internationale Organisation“ (BGBl. III Nr. 22/2011) tritt in Kraft.
2012	
1. August 2012	Das „Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Internationalen Anti-Korruptionsakademie (IACA) über den Amtssitz der Internationalen Anti-Korruptionsakademie in Österreich“ (BGBl. III Nr. 100/2012) tritt in Kraft.
2013	
16. Februar 2013	Der erste Lehrgang zum Master in Anti-Corruption Studies (MACS) startet mit 31 Studierenden.

Quellen: Unterlagen des Landes NÖ, der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., des BMI sowie öffentlich zugängliche Informationen der IACA

Standort- und Objektauswahl

4.1 Das BMI erfuhr im April 2005 – am Rande eines internationalen Kongresses in Bangkok – erstmalig vom Plan der Interpol, eine „Anti-Corruption Academy“ zu schaffen. Das BMI verfolgte daraufhin in informellen Gesprächen mit Interpol das Ziel, diese Ausbildungs- und Forschungseinrichtung zur Korruptionsbekämpfung in Österreich zu etablieren.

Im November 2005 erachtete der Vertreter des BMEIA in einer interministeriellen Besprechung (BMI, BMEIA, BMWWF, BMF) es als wichtig, „dass Österreich ein entsprechend attraktives Angebot an Interpol



Standort- und Objektauswahl

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

macht, da ansonsten ein Standortwettbewerb seiner Erfahrung nach nicht zu gewinnen sei.“ Laut Besprechungsprotokoll ging man von einer Budgetbelastung für das BMI von 1,6 Mio. EUR bis 1,8 Mio. EUR pro Jahr für die Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten und Personalkosten aus. In der Besprechung wurde auch die Teilung der Belastung mit dem Standortbundesland als potenziellen Nutznießer der Ansiedelung im Wege der Umwegrentabilität diskutiert.

In der Sitzung des Ministerrats am 26. Jänner 2006 bevollmächtigte die Bundesregierung die damalige Bundesministerin für Inneres, Liese Prokop, zu Verhandlungen und zum Abschluss eines Vertrages mit Interpol über die Ansiedlung einer „Anti-Corruption Academy“ in Österreich. Als Nutzen wurde u.a. angeführt, dass die Ansiedlung der Akademie als ein beachtlicher politischer Erfolg für Österreich während seines Vorsitzes im Rat der Europäischen Union im 1. Halbjahr 2006 gewertet werden könne, dies insbesondere, weil die nationale und internationale Korruptionsbekämpfung ein Schwerpunktthema während der EU-Ratspräsidentschaft Österreichs darstelle.

Über die Anforderungen Interpols an mögliche Standorte bzw. Objekte und die Kriterien für die Standortwahl lagen beim BMI keine schriftlichen Aufzeichnungen vor. Aus ihrer Erinnerung nannten Vertreter des BMI gegenüber dem RH folgende Anforderungen bzw. Kriterien:

- Der Standort sollte in einer Hauptstadt oder in der Nähe einer Hauptstadt liegen,
- sollte verkehrstechnisch – auch mit öffentlichen Verkehrsmitteln – gut angebunden sein,
- sollte insbesondere in der Nähe eines internationalen Flughafens liegen, um die internationale Erreichbarkeit und Anbindung sicherzustellen,
- sollte in der Nähe anderer, relevanter internationaler Organisationen situiert sein,
- die Ansiedelung sollte vom Amtssitzstaat unterstützt und mitgetragen werden,
- das Objekt sollte Campus-Atmosphäre und -Möglichkeiten bieten,
- es sollte sowohl für den Betrieb einer internationalen Erwachsenenbildungseinrichtung als auch für den Sitz einer internationalen Organisation mit globaler Reichweite geeignet sein,

Standort- und Objektauswahl

- der Betrieb der Anti-Korruptionsakademie sollte innerhalb absehbarer Zeit aufgenommen werden können (das heißt kein langwieriger Neubau) und
- gleichzeitig sollte der Standort für zukünftige Entwicklungen und Erfordernisse Ausbaupotenziale zulassen.

Die Kosten des möglichen Standortes führten die Vertreter des BMI gegenüber dem RH nicht als Kriterium für die Standortwahl an.

Das BMI trat unter Einbindung des BMEIA an die Länder Wien und Niederösterreich mit dem Ersuchen heran, mögliche Objekte vorzuschlagen. Über die vorgeschlagenen Gebäude bzw. Liegenschaften lagen nur teilweise Aufzeichnungen vor. Es handelte sich um drei bebaute und eine unbebaute Liegenschaft in Mödling, das letztendlich ausgewählte denkmalgeschützte ehemalige Palais Kaunitz in Laxenburg und – gemäß Erinnerung von Vertretern des BMI – ein unbebautes Grundstück in Baden sowie um zwei Gebäude in Wien.

Darüber hinaus bewarb sich der Bürgermeister der Stadtgemeinde Baden in einem Brief an das BMEIA mit dem Areal der vor der Schließung stehenden Kaserne des Österreichischen Bundesheeres in Baden als Standortgeber. Die Vorschläge deckten eine große Bandbreite hinsichtlich der Art des Objektes (z.B. unbebautes Grundstück, Fabrikgebäude, Schule, Verwaltungsgebäude) und der Größe der Liegenschaft (Grundstücksflächen zwischen 1.700 m² und 25.900 m²) ab.

Das BMI und teilweise Interpol selbst besichtigten die Liegenschaften im März bzw. April 2006. Im später (Dezember 2006) vom Generalsekretär der Interpol, der damaligen Bundesministerin für Inneres und dem Landeshauptmann von NÖ unterzeichneten „Letter of Intent on the Establishment of an Interpol International Anti-Corruption Academy in Laxenburg/Vienna“ war angeführt, dass zwischen den Unterzeichnern im Zeitraum Mai bis Juli 2006 drei Treffen stattgefunden hätten. Zu zwei der drei Treffen konnte das BMI keinerlei Unterlagen vorlegen. Laut Auskunft des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung nahmen der Landeshauptmann oder andere Vertreter des Landes Niederösterreich an keinem der drei angeführten Treffen teil.

Am 9. November 2006 teilte Interpol dem BMI mit, die „Interpol Anti-Corruption Academy“ in Laxenburg errichten zu wollen. In dem am 14. November 2006 beschlossenen gemeinsamen Vortrag des BMI und des BMEIA an den Ministerrat war angeführt, dass Vertreter des BMI und des BMEIA im Einvernehmen mit Interpol die Gemeinde Laxenburg als Standort gewählt hätten. Zur Anfrage des RH während der Geba-

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

rungsüberprüfung teilte das BMI mit, dass Interpol anhand der oben angeführten Kriterien die Standortentscheidung autonom gefällt habe.

Am 4. Dezember 2006 fand eine Besprechung von Vertretern des BMI, des Landes Niederösterreich und des damaligen Eigentümers des ehemaligen Palais Kaunitz statt, bei der Kosten von 12 Mio. EUR für den Erwerb und den Umbau der Liegenschaft genannt wurden. Fachlich fundierte Kostenschätzungen sollten lt. Protokoll zur Besprechung folgen. Das Land Niederösterreich schlug in der Besprechung vor, die Liegenschaft im Wege der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. zu erwerben, umzubauen und an das BMI zu vermieten. Das Land Niederösterreich äußerte die Erwartung, dass das BMI im Wege der Anmietung die gesamten „Grund- und Baukosten“ trägt und Interpol lediglich die Betriebskosten übernimmt.

Am 14. Dezember 2006 unterzeichneten schließlich der Generalsekretär der Interpol, die damalige Bundesministerin für Inneres, Liese Prokop, und der Landeshauptmann von Niederösterreich, Erwin Pröll, den „Letter of Intent on the Establishment of an Interpol International Anti-Corruption Academy in Laxenburg/Vienna“.

- 4.2 Der RH kritisierte die Rolle des BMI bei der Standort- und Objektauswahl für die „Anti-Corruption Academy“. Er verkannte nicht die besonderen Umstände des internationalen Standortwettbewerbs, vermisste aber dennoch Versuche des BMI, die Anforderungen der Interpol – z.B. hinsichtlich der erforderlichen Nutzfläche – zu konkretisieren sowie auf die Standortentscheidung nach einer vergleichenden Analyse von Vor- und Nachteilen bzw. der Wirtschaftlichkeit der von den Ländern Wien und Niederösterreich vorgeschlagenen Objekte Einfluss zu nehmen. Das insbesondere, weil das BMI zum damaligen Zeitpunkt bereits erwartete, die aus dem Erwerb und dem Umbau des Objektes erwachsenden Kosten zu einem erheblichen Teil selbst tragen zu müssen.

Dem RH war es aufgrund der fehlenden Dokumentation nicht möglich zu beurteilen, ob andere der vorgeschlagenen Objekte die Anforderungen von Interpol in ähnlicher Weise erfüllt hätten und gleichzeitig wirtschaftlicher gewesen wären, als der Erwerb und der Umbau des denkmalgeschützten ehemaligen Palais Kaunitz in Laxenburg.

Aufgrund der fehlenden Dokumentation (aller zur Auswahl gestandenen Standorte und Objekte, der Anforderungen bzw. Kriterien bei der Standort- und Objektauswahl und der Treffen im Vorfeld der Standortentscheidung), des Fehlens eines nachvollziehbaren Auswahlprozesses (mit Bewertung der Standorte und Erstellung einer Reihung) sowie der widersprüchlichen Angaben (zum Teilnehmerkreis der Tref-

Standort- und Objektauswahl

fen im Vorfeld der Standortentscheidung und zur Verantwortlichkeit für die Standortentscheidung) beurteilte der RH die Standort- und Projektauswahl als intransparent.

- 4.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMI habe es die von Interpol festgelegten Kriterien für die Standortauswahl gegenüber dem RH bereits ausführlich dargestellt. Die Standort/Objektauswahl sei von Interpol alleine getroffen worden. Zum damaligen Zeitpunkt (2006) wäre die IACA als organisatorisch integraler Bestandteil von Interpol geplant gewesen.*

Eine Einflussnahme des BMI auf die Auswahl des Objekts im vom RH vorgeschlagenen Umfang sei nicht möglich gewesen, weshalb das BMI den Vorwurf der Intransparenz bei der Standort- und Objektauswahl zurückweise.

Vertreter Niederösterreichs hätten sehr wohl an Treffen im Jahr 2006 teilgenommen, z.T. sei Vertretern Interpols das Palais Kaunitz (und andere Standorte) persönlich durch Vertreter Niederösterreichs vorgestellt worden.

(2) Das Land Niederösterreich und die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. merkten in den wortgleichen einleitenden Teilen ihrer Stellungnahmen an, das Projekt „Ansiedlung und Errichtung einer internationalen Anti-Korruptionsakademie“ sei durch seine Internationalität gekennzeichnet gewesen. Es sei nicht selbstverständlich gewesen, dass Österreich – gegen ausländische Konkurrenz – als Gastland für die Ansiedlung und Errichtung einer internationalen Anti-Korruptionsakademie ausgewählt worden sei. Das erfolgreich abgeschlossene Umbauprojekt Palais Kaunitz habe nur Sinn ergeben, weil es mit verschiedenen internationalen Partnern durchgeführt worden sei. Aus diesem Grund sei ursprünglich eine Zusammenarbeit mit Interpol geplant gewesen. Nach dem unerwarteten Ausstieg von Interpol sei es gelungen, diese gewünschte und notwendige Internationalität zu erhalten und das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) sowie das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) für das Projekt zu gewinnen.

Diese internationale Ausrichtung des Projektes habe es notwendig gemacht, ein – für internationale Organisationen – geeignetes Gebäude zu finden. Bereits die Objektauswahl sei entscheidend, um internationale Organisationen als Partner für derartige Projekte überhaupt gewinnen zu können. Zur Ermöglichung dieser Partnerschaften sei es daher von erheblicher Relevanz gewesen, entsprechend repräsentative Objekte nach den Vorstellungen von Interpol anbieten zu können.



Standort- und Objektauswahl



Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Andere – etwa klassische Büroraumflächen – seien nicht erwünscht und nicht für dieses Projekt tauglich gewesen.

Die Entscheidung für das Palais Kaunitz sei ausschließlich von Interpol und dem BMI getroffen worden. Die endgültige Objektauswahl sei durch den Generalsekretär von Interpol mit der damals amtierenden Bundesministerin für Inneres erfolgt. Das Land Niederösterreich sei zwar in die Standortfindung, nicht jedoch in die Standortentscheidung eingebunden gewesen.

4.4 (1) Der RH entgegnete dem BMI, dass dessen Ausführungen, wonach die Standort/Objektauswahl von Interpol alleine getroffen worden sei, in einem Spannungsverhältnis zu dem am 14. November 2006 beschlossenen gemeinsamen Vortrag des BMI und des BMEIA an den Ministerrat sowie zu den Ausführungen des Landes Niederösterreich und der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. steht. Der RH verwies auf die weiterhin bestehende Unklarheit über den Teilnehmerkreis jener drei Treffen, auf die im „Letter of Intent on the Establishment of an Interpol International Anti-Corruption Academy in Laxenburg/Vienna“ zwar Bezug genommen wurde, jedoch dem RH über den Inhalt der Gespräche und die Ergebnisse der drei Treffen seitens des BMI keine Unterlagen vorgelegt werden konnten. Die notwendige Transparenz war dadurch nicht gegeben, die Entscheidungsfindung und der Einfluss des BMI und des Landes Niederösterreich nicht dokumentiert. Darüber hinaus habe das BMI verabsäumt, die Anforderungen der Interpol – z.B. hinsichtlich der erforderlichen Nutzfläche – zu konkretisieren sowie auf die Standortentscheidung nach einer vergleichenden Analyse von Vor- und Nachteilen bzw. der Wirtschaftlichkeit der von den Ländern Wien und Niederösterreich vorgeschlagenen Objekte Einfluss zu nehmen. Der RH verblieb daher bei seiner Kritik.

(2) Gegenüber dem Land Niederösterreich und der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. stellte der RH klar, dass er auf die besonderen Umstände des internationalen Standortwettbewerbs in seiner Beurteilung sehr wohl Bedacht genommen hat.

Projektpartner

5.1 (1) Dem BMI war es lt. Auskunft gegenüber dem RH von Anfang an wichtig, Interpol nicht nur einen Standort zur Verfügung zu stellen, sondern gemeinsam eine über die reine Polizeisphäre hinausgehende internationale Anti-Korruptionsakademie zu schaffen. Auf Initiative des BMI ging Interpol daraufhin Partnerschaften mit dem Büro der UNODC und der Republik Österreich ein.

Projektpartner

Bereits ab Jänner 2007 waren vom BMI Vorbehalte gegenüber der Projektumsetzung durch Interpol dokumentiert. Im März 2008 warnte das BMEIA bezugnehmend auf einen Brief des BMI an Interpol davor, Interpol Vorschriften über deren geplante Geschäftsführung zu machen, um das Projekt nicht zu gefährden. Das BMI sah laut einer Aufstellung vom Oktober 2008 Versäumnisse Interpols u.a. bei der Erstellung eines akademischen Konzeptes, bei der Bestellung eines Leiters („Dean“), beim Bereitstellen von Personalressourcen, beim Fundraising und bei der Suche nach strategischen Partnern. Der Generalsekretär von Interpol warf dem Projektkoordinator im BMI in einem E-Mail vom März 2009 vor, Interpol nicht den gebührenden Respekt zu zollen. So hätten z.B. Treffen mit UNODC und einem potenziellen Förderer (einem deutschen Großkonzern) ohne Einbindung von Interpol stattgefunden. Die Differenzen bei der Projektumsetzung mündeten im Dezember 2009 in einen Brief von Interpol an das BMI und UNODC, in dem Interpol Zweifel an der internationalen Akzeptanz der Anti-Korruptionsakademie kundtat, wenn die Organisationsentwicklung nicht auf eine breitere, transparentere Basis gestellt würde. Der bisherige, von Österreich und UNODC unterstützte Weg wäre zu europazentriert, so Interpol sinngemäß.

UNODC und das BMI werteten den ihrer Ansicht nach im Brief geäußerten Zweifel an ihrem Bekenntnis zu Multilateralität und Transparenz als inakzeptabel und kündigten das Partnerschaftsabkommen mit Interpol umgehend im Dezember 2009 auf. Zum damaligen Zeitpunkt waren die im August 2009 begonnenen Umbauarbeiten im ehemaligen Palais Kaunitz entsprechend den Anforderungen Interpols bereits weit fortgeschritten. Nach einem erfolglosen Schlichtungsversuch durch das BMEIA zog sich der Projektinitiator Interpol im Jänner 2010 vom Vorhaben, eine Anti-Korruptionsakademie in Österreich zu gründen, zurück.

Das BMI, das BMEIA und die Diplomatische Akademie Wien gründeten in der Folge den „Verein zum Aufbau der Internationalen Anti-Korruptionsakademie („Friends of the Academy““), um gemeinsam mit dem verbliebenen Projektpartner UNODC und mit Unterstützung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) die Anti-Korruptionsakademie als internationale Organisation (International Anti-Corruption Academy – IACA) zu etablieren. Das war lt. damaliger Einschätzung des BMEIA die einzig verbliebene zielführende Option.

(2) Hinsichtlich der Bereitstellung, der Adaptierung und der Finanzierung des Objektes für die Unterbringung der Anti-Korruptionsakademie (dem ehemaligen Palais Kaunitz in Laxenburg) waren die wesent-

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

lichen Projektpartner das BMI, das Land Niederösterreich und die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. (vgl. TZ 9 und 17).

Uneinigkeit zwischen dem BMI und dem Land Niederösterreich über die Projekt(ko-)finanzierung und die Risikotragung für den Fall, dass das Projekt scheitern sollte, veranlassten das Land Niederösterreich im Oktober 2008 zu einer Projektunterbrechung, die zu Mehrkosten bei den Honoraren beauftragter Konsulenten von rd. 158.000 EUR führte. Das BMI und das Land Niederösterreich einigten sich schließlich im März 2011 darauf, Umbaukosten von 10,88 Mio. EUR zuzüglich der Finanzierungskosten je zur Hälfte durch Übernahme der Miete über einen Zeitraum von 25 Jahren zu tragen. Die Mietausfallhaftung für den Fall, dass das Projekt scheitern sollte, übernahm letztlich das BMI zur Gänze (vgl. TZ 9).

Der Umbau wurde im August 2010 – rd. 15 Monate später als ursprünglich geplant – abgeschlossen. Gegenüber der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. trat der Verein „Friends of the Academy“ seit der Übernahme des Objektes im August 2010 als Mieter auf. Während der Überprüfung durch den RH war der geplante Übergang des Mietverhältnisses auf die internationale Organisation IACA in Verhandlung.

- 5.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die aus den beispielhaft angeführten Unterlagen ersichtliche Verhandlungsführung der Projektpartner nicht geeignet war, das Ziel, gemeinsam mit Interpol die Anti-Korruptionsakademie in Österreich zu etablieren, zu erreichen. Er wies darauf hin, dass die Verhandlungsführung zwischen dem BMI und dem Land Niederösterreich eine mit Mehrkosten von rd. 158.000 EUR verbundene Projektunterbrechung verursachte.

Der RH hielt fest, dass letztlich das BMI – wie vom Land Niederösterreich gefordert – die Risikotragung für den Fall, dass das Projekt scheitern sollte, übernahm.

- 5.3** (1) *Das BMI wies in seiner Stellungnahme die Kritik des RH zurück; die Anti-Korruptionsakademie sei tatsächlich erfolgreich etabliert. Der Ausstieg Interpols habe gänzlich andere Gründe, bzw. keine bemängelte Verhandlungsführung, sondern liege in der eindeutigen Nichterfüllung politischer und rechtlicher Zusagen Interpols an die Republik und die Projektpartner. Die Europäische Kommission/OLAF sei ebenfalls Projektpartner gewesen.*

(2) *Laut den wortgleichen, einleitenden Teilen der Stellungnahmen des Landes Niederösterreich und der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. habe der RH die Aufgabenverteilung zwischen dem Land*

Projektpartner

Niederösterreich und dem BMI bislang nicht berücksichtigt. Während das BMI für die Akquisition für die Internationale Organisation, die Finanzierung des Betriebes und die Mitfinanzierung des Umbaus des Palais Kaunitz zuständig gewesen sei, sei das Bauvorhaben selbst und das damit verbundene Kosten-, Termin- und Qualitätsrisiko in der Verantwortung des Landes Niederösterreich gelegen. Aufgrund dieser klaren Verteilung der Agenden zwischen dem Land Niederösterreich und dem Bund sei es dem Land Niederösterreich kaum möglich gewesen, Einfluss auf die zwischen der Republik Österreich – Bund mit den internationalen Partnern getroffenen Entscheidungen zu nehmen. Die vom Land Niederösterreich übernommenen Aufgaben seien budget- und termingerecht ausgeführt worden.

Im Besonderen habe das Land Niederösterreich auch auf den unvorhergesehenen Rückzug von Interpol aus dem Projekt keinen Einfluss nehmen können. Dieser Ausstieg habe der internationalen Bedeutung des Projekts jedoch keinen Abbruch getan. Denn anstelle einer Akademie von Interpol sei eine Anti-Korruptionsakademie als eigene Internationale Organisation gegründet und errichtet worden (International Anti-Corruption Academy – IACA). Die Standortentscheidung für das repräsentative Objekt „Palais Kaunitz“ sei also auch nach Rückzug von Interpol weiterhin gerechtfertigt gewesen.

Dem Land Niederösterreich (und dessen Konsulenten) sei es daher trotz der gravierenden Probleme, die der Austausch der internationalen Projektpartner auf Nutzerseite und bei den Vertretern des Bundes mit sich gebracht habe, gelungen, das Projekt zur Errichtung einer Antikorruptionsakademie erfolgreich umzusetzen. Denn der Erfolg eines solchen Projekts hänge nicht zuletzt von der bereitgestellten (überdurchschnittlichen) Infrastruktur (Bau und Ausstattung) ab. Das Land Niederösterreich habe mit seinem Engagement dazu beitragen können, die mit einem Projektabbruch zweifelsfrei verbunden gewesene Gefährdung der Reputation der Republik Österreich hintanzuhalten. Die Antikorruptionsakademie im Palais Kaunitz sei als internationale Organisation einzigartig und mittlerweile aufgrund des hervorragenden interdisziplinären Wissenstransfers und der hochkarätig besetzten Curricula etabliert und anerkannt.

(3) Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. beanstandete in ihrer Stellungnahme, dass der RH eine Definition des Begriffs „Projektpartner“ unterlassen habe. Im Rahmen des Projektes habe es eine klare Aufgabenverteilung gegeben. Das Land Niederösterreich wäre für die bauliche Seite und das BMI für den internationalen Bezug verantwortlich gewesen.

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

5.4 (1) Der RH stellte gegenüber dem BMI klar, dass die von ihm dargestellten Reibungsflächen zwischen Projektpartnern sehr wohl ein Risikopotenzial für die Erreichung des ursprünglichen Ziels, gemeinsam mit Interpol die Anti-Korruptionsakademie in Österreich zu etablieren, bargen. Dies bestätigte auch die schlussendlich eingetretene Entwicklung. Ungeachtet dessen würdigte der RH die Mitarbeit des BMI an der Gründung der Anti-Korruptionsakademie positiv, merkte jedoch an, dass der Erfolg der Anti-Korruptionsakademie nicht an deren bloßem Bestehen, sondern an deren Wirkung zu messen sein wird.

Der RH wies gegenüber dem BMI darauf hin, dass mit OLAF – gemäß der ihm vom BMI zur Verfügung gestellten Informationen und Unterlagen – kein Partnerschaftsabkommen vergleichbar mit jenem mit Interpol oder UNODC bestand. Im Übrigen führte der RH die Unterstützung durch OLAF in seinem Prüfungsergebnis bzw. auch in seinem Bericht ausdrücklich an (siehe TZ 5).

(2) Dem Land Niederösterreich und der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. entgegnete der RH, dass er die Aufgaben der am Projekt Beteiligten darstellte (siehe auch TZ 9 und 16 bis 18) und bei seinen Beurteilungen berücksichtigte. Im Zusammenhang mit der vom Land Niederösterreich angeführten erfolgreichen Projektumsetzung verwies der RH auf die Mängel bzw. Verbesserungsmöglichkeiten bei der Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben durch das Land Niederösterreich, die er in allen überprüften Themenbereichen feststellte (siehe TZ 16 bis 35).

Kosten

Kosten für den
Ankauf der
Liegenschaft

6.1 Auf Basis einer Besprechung im BMI erstellte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung am 7. Dezember 2006 einen Aktenvermerk, der – als Grobschätzung definiert – den Wert der anzukauenden Liegenschaft mit rd. 2 Mio. EUR bezifferte.

Das von der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. beauftragte Bewertungsgutachten zum Stichtag 12. Jänner 2007 bezifferte den Verkehrswert der Liegenschaft mit 2,85 Mio. EUR.

Gemäß Kaufvertrag vom 25. Juni 2008 erwarb die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. die Liegenschaft um 2,75 Mio. EUR (ohne Grunderwerbsteuer in Höhe von 96.250 EUR und Eintragungsgebühr in Höhe von 27.500 EUR).

Kosten

Den aktuellen Stand der Kosten für den Ankauf der Liegenschaft wies die von der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. dem RH im Mai 2013 übergebene Liste mit rd. 2,88 Mio. EUR aus.

- 6.2** Der RH wies auf die beträchtliche Steigerung von mehr als 40 % zwischen der Grobschätzung (rd. 2 Mio. EUR) und dem Kaufpreis (rd. 2,88 Mio. EUR) hin.

Umbaukosten des Objektes

- 7.1** (1) In seinem am 7. Dezember 2006 erstellten Aktenvermerk bezifferte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung im Rahmen einer Grobschätzung die Umbaukosten mit rd. 10 Mio. EUR.

(2) Der mit der Erstellung eines Kostenrahmens für die Umbauarbeiten beauftragte Architekt steckte diesen im Februar 2007 mit rd. 9 Mio. EUR ab. Ein gesamter Dachbodenausbau (mehr Einzelzimmer) erfordere einen Zusatzaufwand von rd. 1 Mio. EUR, insgesamt demnach rd. 10 Mio. EUR. Im Mai 2007 bezifferte er im Rahmen seiner Kostenschätzung die Bandbreite mit rd. 8 Mio. EUR bis 9 Mio. EUR, je nach Umbauaufwand im Dachgeschoss.

(3) Der Ministerratsvortrag vom 5. Juli 2007 benannte geschätzte „Gesamt-Errichtungskosten“ von 10,88 Mio. EUR („Errichtungs- und Grundkosten nach einer Schätzung des Landes NÖ, Version vom 6. Juni 2007“). Im Zuge der Gebarungsüberprüfung ersuchte der RH im August 2013 das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung um Beistellung dieser kostenrelevanten Unterlage. Diese erfolgte aber trotz mehrfacher Urgenz durch den RH bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht.

(4) Auf Preisbasis 2009 bezifferte der Generalplaner die Umbaukosten (einschließlich zusätzlicher Energieeffizienzmaßnahmen) mit rd. 10,99 Mio. EUR. Nach Plausibilisierung dieses Ansatzes durch das Projektmanagement wies das dem Niederösterreichischen Landtag mit Landtagsvorlage zur Sitzung am 21. Jänner 2010 vorgelegte Budget rd. 10,99 Mio. EUR für die Umbaukosten auf. Laut Antwort des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung vom 7. Februar 2013 auf die entsprechende Frage des RH werde dieses beschlossene Budget (Preisbasis 2009) jedenfalls eingehalten werden und die voraussichtliche Abrechnungssumme darunter liegen.

(5) Zur Frage des aktuellen Abrechnungsstandes übergab die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. dem RH im Mai 2013 eine Liste, welche die Gesamtinvestitionskosten mit rd. 13,17 Mio. EUR bezifferte. Abzüglich der darin enthaltenen Kosten für den Ankauf der Liegen-

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

schaft errechneten sich daraus zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung Umbaukosten in Höhe von rd. 10,29 Mio. EUR.

Endgültige Umbaukosten waren nach Auskunft des Amts der Niederösterreichischen Landesregierung zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung noch nicht zu beziffern, weil die endgültige Abrechnung erst nach der noch laufenden Fenstersanierung erfolgen werde.

Im Februar 2014 übermittelte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung dem RH eine Liste mit Stand Jänner 2014, welche die Gesamtinvestitionskosten mit rd. 13,19 Mio. EUR bezifferte. Abzüglich der darin enthaltenen Kosten für den Ankauf der Liegenschaft errechneten sich daraus Umbaukosten in Höhe von rd. 10,32 Mio. EUR. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung teilte dazu mit, dass die Rechnungen im Zusammenhang mit der Fenstersanierung 2013 noch nicht zur Gänze in dieser Summe enthalten wären, es könne aber prognostiziert werden, dass das genehmigte Budget von 10,99 Mio. EUR unterschritten werde.

- 7.2** Der RH beanstandete, dass ihm die der Genehmigung des Gesamtprojektes auf Bundesebene zugrundeliegende Kostenschätzung vom 6. Juni 2007 nicht zur Verfügung gestellt wurde. Deren Inhalte waren für ihn daher nicht dokumentiert und damit nicht nachvollziehbar.

Er kritisierte, dass der im Ministerratsvortrag angeführte – auf diese Kostenschätzung bezogene – Betrag von 10,88 Mio. EUR offensichtlich an der Untergrenze der o.a. Schätzungen angesetzt war, weil er auch „Grundkosten“ (d.h. Kosten für den Ankauf der Liegenschaft) enthielt. Der RH begründete seine Beurteilung damit, dass das Bewertungsgutachten zum Stichtag 12. Jänner 2007 den Verkehrswert der Liegenschaft mit 2,85 Mio. EUR bezifferte (TZ 6); einschließlich der vom beauftragten Architekten im Mai 2007 erwarteten Kosten für die Umbauarbeiten von rd. 8 Mio. EUR bis rd. 9 Mio. EUR errechneten sich daraus Gesamtinvestitionskosten von rd. 10,85 Mio. EUR bis 11,85 Mio. EUR.

Zum aktuellen Abrechnungsstand stellte der RH kritisch fest, dass die bisherigen Umbaukosten zwar im Rahmen der dem Niederösterreichischen Landtag vorgelegten Prognosekosten blieben, die im Ministerratsvortrag angegebenen Kosten wegen der dort zusätzlich enthaltenen „Grundkosten“ aber deutlich überstiegen.

Kosten

Gesamtkosten **8** In der nachstehenden Tabelle werden die Entwicklungen der Ankaufs- bzw. Umbaukosten der Liegenschaft sowie der Gesamtkosten dargestellt:

Tabelle 2: Ankaufs-, Umbau- und Gesamtkosten					
Zeitpunkt	Kostenangabe für			Quelle	Anmerkung
	Ankauf der Liegenschaft	Umbaukosten	Gesamtkosten		
Dezember 2006	rd. 2	rd. 10	rd. 12	Aktenvermerk des Amtes der NÖ Landesregierung	
Februar 2007	k.A.	rd. 9 (+ 1?) ¹	k.A.	Kostenrahmen des beauftragten Architekten	¹ (+ 1 Mio. für gesamten Dachbodenausbau)
Mai 2007	k.A.	rd. 8 bis 9	k.A.	Kostenschätzung des beauftragten Architekten	(je nach Umbaufwand Dachgeschoss)
Juli 2007	k.A.	k.A.	rd. 10,88 „Errichtungs- und Grundkosten“	Ministerratsvortrag	angeführte Quelle: Schätzung des Landes NÖ
Jänner 2010	k.A.	rd. 10,99	k.A.	Landtagsvorlage NÖ	einschließlich zusätzlicher Energieeffizienzmaßnahmen
Jänner 2014	rd. 2,88	rd. 10,31 ²	rd. 13,19	Gesamtinvestitionskosten lt. Amt der NÖ Landesregierung	² gerundete Differenz zwischen Gesamt- und Ankaufskosten

Quellen: Amt der NÖ Landesregierung, RH

Finanzierung

Verhandlungen über die Umsetzung und Projektfinanzierung

9.1 (1) Ab November 2005 verhandelten Vertreter des Bundes² und des Landes Niederösterreich mit dem Projektpartner Interpol die Möglichkeit der Ansiedlung einer Anti-Korruptionsakademie in Österreich und grundsätzliche Fragen einer Finanzierung dieses Projektes. Gegenstand der Verhandlungen waren insbesondere Fragen der Kostenaufteilung, der Art und Dauer einer möglichen Förderung der Anti-Korruptionsakademie (zur Refinanzierung der Umbaukosten) und der Risikotragung seitens Bund bzw. Land Niederösterreich. Das Land Niederösterreich äußerte dabei Bedenken hinsichtlich einer bestehenden Rechtsunsicherheit für das Land durch die Immunität der Interpol als Internationale Organisation.

² BMI, BMEIA, BMF

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

(2) Die in den Verhandlungen zur Umsetzung und Projektfinanzierung zwischen Vertretern des Bundes und des Landes Niederösterreich erörterten Varianten zeigten eine große Bandbreite:

- So umfasste die Diskussion auch die Grundsatzentscheidung, ob die Gesamtinvestitionskosten oder nur die Umbaukosten einer Aufteilung zwischen Bund und Land Niederösterreich unterworfen werden sollten. Im Ergebnis blieben die Kosten für den Ankauf der Liegenschaft bei der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. zugeordnet. Die Umbau-, Instandhaltungs- und Teile der Erstausstattungskosten wurden aufgeteilt.
- Am Beginn der Verhandlungen stand eine Begrenzung der Förderung durch den Bund auf eine Dauer von drei Jahren, letztlich erfolgte die Einigung auf eine Dauer von 25 Jahren.
- Der Aufteilungsschlüssel der Förderung zwischen Bund und Land variierte zwischen einem zu Beginn der Verhandlungen diskutierten Verhältnis von 65:35 bis zum letztlich erzielten Ergebnis von 50:50.
- Verschiedene Vertragskonstruktionen zur Umsetzung des Projektes und Überlassung des Gebäudes an die Anti-Korruptionsakademie wurden erörtert.³

(3) Eine zunehmende Verhärtung zwischen Bund und Land Niederösterreich ließen die Verhandlungen ab September 2008 erkennen, da dem Land Niederösterreich die Zusagen des Bundes betreffend seiner Beteiligung an der Förderung der Anti-Korruptionsakademie zu unverbindlich waren. Dem Bund genügten die Fortschritte der Verhandlungen nicht, er sah Probleme, das Projekt rechtzeitig fertigstellen und die Anti-Korruptionsakademie im Sommer 2010 eröffnen zu können. Im Rahmen einer Bauherrnbesprechung am 13. Oktober 2008 verfügte der Vertreter des Landes Niederösterreich eine Unterbrechung der Planung und Ausführung.

³ Die beteiligten österreichischen Projektpartner (Bund und Land Niederösterreich) diskutierten auch die Form der Einbindung des ursprünglichen Projektpartners Interpol, eine mögliche Berücksichtigung der Selbsterhaltungsfähigkeit der Anti-Korruptionsakademie und die Rolle der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. bei der Vertragsgestaltung sowie eine mögliche Einbindung der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. in die Projektumsetzung.

Finanzierung

(4) Ein am 14. Oktober 2008 vom Land Niederösterreich an das BMI gerichteter Brief verknüpfte den Beginn der Umbauarbeiten mit dem Abschluss einer verbindlichen Vereinbarung zwischen dem Land Niederösterreich und Interpol über die Nutzung des ehemaligen Palais Kaunitz und einer Vereinbarung zwischen dem Land Niederösterreich, dem BMI und Interpol über die Förderung der Miete zur Refinanzierung der Umbaukosten. Nachdem diese noch nicht vorlägen, sehe sich das Land Niederösterreich veranlasst, das Planungs- und Bauverfahren zum Umbau des ehemaligen Palais Kaunitz zu unterbrechen.

Der vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung vor der anstehenden Beauftragung der ausführenden Gewerke verfügte Planungs- und Ausführungsstopp führte zur Änderung des Terminplanes. Aus der Projektunterbrechung entstanden Mehrkosten bei den Honoraren der Projektsteuerung und -leitung, des Generalplaners und der Örtlichen Bauaufsicht von rd. 158.000 EUR. Die Höhe der Kosten für die laufende rechtliche Beratung von rd. 230.000 EUR war durch die lange Dauer der Verhandlungen über die Modalitäten der Projektfinanzierung mitbegründet.

(5) Nach einem daran anschließenden Schriftverkehr zwischen dem BMI und dem Land Niederösterreich berichtete der Vertreter des Landes Niederösterreich in einer Bauherrnbesprechung im Juli 2009, dass die Landesregierung am 30. Juni 2009 die Errichtung und Mitfinanzierung der Anti-Korruptionsakademie genehmigt habe. Das Protokoll einer Besprechung zu Beginn des Jahres 2010 wies darauf hin, dass zukünftig UNODC, OLAF und die Republik Österreich die Anti-Korruptionsakademie gemeinsam gründen wollen und Interpol nicht mehr Projektpartner sei.

(6) Die Verhandlungen zwischen Bund und Land Niederösterreich über die Kostenaufteilung zwischen den Projektbeteiligten führten letztlich am 2. März 2011 zur Unterfertigung einer Finanzierungsvereinbarung (TZ 10) über die gemeinschaftliche Gewährung einer Förderung des Hauptmietzinses sowie von Teilen der Erstausstattung der IACA.

(7) Während der Gebarungüberprüfung erläuterte das Land Niederösterreich auf Anfrage des RH die Aufnahme der Projektvorbereitung bzw. der Planung ohne Vorliegen einer verbindlichen Finanzierungsvereinbarung bzw. verbindlicher Verträge mit dem Nutzer: Demnach sei für das Land Niederösterreich der „Letter of Intent“ vom 14. Dezember 2006 Grundlage seiner Aktivitäten gewesen.

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

In der weiteren Phase der Vorbereitung, Planung und Ausführung des Bauvorhabens hätten die Vertreter des Bundes – und bis 2010 die Vertreter von Interpol – betont, dass sie an der raschen Inbetriebnahme der Anti-Korruptionsakademie interessiert wären. Das Land Niederösterreich habe keinen Zweifel daran gehabt, dass die anderen Beteiligten ihre Zusagen einhalten. Dies wäre durch die Unterfertigung der Verträge (Anmerkung RH: Finanzierungsvereinbarung, Mietvertrag) letztlich auch erfolgt.

- 9.2 Der RH sah die Dauer und den Verlauf der ab November 2005 geführten Verhandlungen, die erst im März 2011 zu einer definitiven Vertragsunterfertigung führten, kritisch. Er betonte, dass auch unter Berücksichtigung der Komplexität der Projektumsetzung (zahlreiche Beteiligte, internationale Aspekte etc.) eine raschere Umsetzung möglich gewesen sein sollte (TZ 5).

Der RH verwies kritisch auf die vermeidbaren Mehrkosten infolge der Nichteinigung über die Projektfinanzierung von mindestens 158.000 EUR. Er empfahl dem BMI und dem Land Niederösterreich daher, künftig die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen für Projekte so rechtzeitig zu klären, dass Mehrkosten vermieden und die Abwicklung durch offene Fragen (wie bspw. betreffend Kostenaufteilung, Art und Dauer einer möglichen Förderung und der Risikotragung) nicht behindert und verzögert werden.

- 9.3 (1) Laut Stellungnahme des BMI sei die Finanzprokurator als Fachorgan für den Bund in allen wesentlichen Verhandlungspunkten für das BMI eingebunden gewesen.

Dass BMI sei immer bemüht, Verhandlungen im Rahmen eines Projektes so kurz und effizient wie möglich zu halten. Im Nachhinein betrachtet wäre eine kürzere Verhandlungsdauer im gegenständlichen Projekt wünschenswert gewesen. Angesichts der Komplexität des Projekts (u.a. innerstaatliche und interministerielle Koordinierung, Koordinierung Bund-Land-Gemeinde bei paralleler interdependenter Verhandlung mit drei internationalen Einrichtungen/Organisationen) seien die Verhandlungen allerdings faktisch nicht schneller durchführbar gewesen.

Die Ansiedlung einer neuen internationalen Einrichtung/Organisation sei ein konstanter, sich über längere Zeit hinziehender, sich (weiter-) entwickelnder Verhandlungsprozess. Insofern seien auch quasi-normative Reduzierungen – wie etwa ex-post Berechnungen, ob es in Laxenburg auch billigere Mietobjekte gegeben hätte – nicht wirklich zutreffend. Das Verhandlungsbestreben sei in erster Linie gewesen, die IACA überhaupt nach Österreich zu bringen – wenn nötig auch unter Anbie-

Finanzierung

ten eines attraktiven Standortes – und hier aufzubauen, was letztendlich auch vollinhaltlich und erfolgreich geschehen sei. Im Rahmen der Prüftätigkeit des RH zur Rolle und den (eigentlichen) Zielen Interpols in der Projektabwicklung wäre auch eine andere Sichtweise zulässig gewesen. Der Prüfbericht würdige nicht, dass – bei allen zum Teil massiven Schwierigkeiten in der Projektumsetzung – die langfristig gesicherte Nutzung des Palais Kaunitz, durch die Einrichtung einer eigenständigen Internationalen Organisation mit inzwischen 56 Mitgliedstaaten auf wesentlich sichereren Fundamenten stehe, als dies selbst idealerweise unter Interpol der Fall hätte sein können. Interpol habe auch als Organisation ihr Engagement nicht nur in Österreich, sondern in Europa ab Mitte 2009 (anfänglich noch klandestin) stark nach unten gefahren, weil ihr u.a. durch die Regierung in Singapur ein hochmodernes Bürogebäude als neues Technologiezentrum von Plan weg versprochen worden sei und derzeit errichtet werde (geplante Eröffnung 2015).

(2) Das Land Niederösterreich stimmte dem RH grundsätzlich zu, jedoch müsse bei einer genaueren Betrachtung dieses Projekts auch der internationale Konnex – insbesondere die Komplexität der Ansiedelung einer internationalen Organisation –, die vielschichtige Struktur der Beteiligten auf Seiten des Bundes, die Größenordnung des Bauprojekts sowie der Zeitdruck miteinfließen.

Ein Projekt dieser Größenordnung bereits so vorzubereiten, dass es im Projektverlauf zu keinen Änderungen bzw. offenen Fragen kommt, sei in der Praxis nicht durchführbar. Bereits zu einem früheren Zeitpunkt der Projektrealisierung habe Einigkeit über alle wesentlichen Vertragsbedingungen in Bezug auf Finanzierung, Förderung sowie Bestandsthemmen bestanden.

Lediglich die schriftliche Ausfertigung der Verträge sei zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt. Sowohl das Land Niederösterreich, das BMI als auch Interpol hätten eine möglichst rasche und reibungslose Projektumsetzung zum Ziel gehabt. Zudem seien für das Land Niederösterreich keine Gründe vorgelegen, an den Zusagen des Partners BMI zu zweifeln. Ohnedies seien die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen von den Vertragspartnern bereits im „Letter of Intent“ vom 14. Dezember 2006 („LOI“) festgehalten worden.

- 9.4** (1) Der RH betonte gegenüber dem Land Niederösterreich, dass die rechtzeitige Klärung von rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen sowie die Vermeidung bzw. Reduktion von Mehrkostenforderungen u.a. bei Projektänderungen zu den wesentlichen Aufgaben eines Bauherrn bei der Realisierung eines Bauprojekts zählen. Zudem

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

waren die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen eben nicht zu einem frühen Zeitpunkt der Projektrealisierung geklärt. Die Uneinigkeit darüber hatte eine Projektunterbrechung und damit verbundene Mehrkosten von 158.000 EUR zur Folge (siehe TZ 5).

(2) Der RH hielt dem BMI entgegen, dass er seine Beurteilung sehr wohl unter Berücksichtigung der Komplexität des Projektes vornahm. Auch das Bestreben, eine internationale Organisation nach Österreich zu bringen, sollte unter den Gesichtspunkten der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit erfolgen. Dies gilt auch für einen allfälligen Vergleich von Mietkosten. Er blieb daher bei seiner Kritik.

Abschluss der
Finanzierungs-
vereinbarung

10.1 Zur Festlegung, welchen Anteil der Kosten die Projektbeteiligten übernahmen, schlossen der Bund (Republik Österreich, vertreten durch das BMI) und das Land Niederösterreich am 2. März 2011 eine Finanzierungsvereinbarung über die gemeinschaftliche Gewährung einer Förderung zur Finanzierung des Hauptmietzinses sowie von Teilen der Erstausrüstung der IACA ab. Die Übergabe der Liegenschaft mit dem umgebauten Gebäude an den Nutzer war aber bereits im August bzw. September 2010 erfolgt.

Während der Gebarungüberprüfung begründeten das Land Niederösterreich und das BMI diesen Umstand mit redaktionellen Feinabstimmungen und Termingründen; über den wesentlichen Inhalt der Finanzierungsvereinbarung habe bereits früher Einvernehmen bestanden. Das BMI wies auch auf eine textliche Finalisierung nach zustimmender Einsichtsbemerkung des BMF am 24. Jänner 2011 hin.

10.2 Der RH beanstandete, dass der Abschluss der Finanzierungsvereinbarung erst rund ein halbes Jahr nach der Übergabe an den Nutzer erfolgte. Er wies – auch unter Berücksichtigung der angeführten Argumente der Beteiligten – darauf hin, dass die Finanzierung von Projekten grundsätzlich bereits vor deren Umsetzung zu klären und rechtsverbindlich abzuschließen wäre. Er empfahl dem BMI und dem Land Niederösterreich daher, künftig für eine rechtzeitige Klärung der Finanzierung zu sorgen.

Beschlussgrundlagen
zur Finanzierungsver-
einbarung

11.1 Die der Finanzierungsvereinbarung zugrunde gelegten fixierten Umbaukosten standen im Zusammenhang mit budgetären Beschlussfassungen:

Finanzierung

- Der am 11. Juli 2007 beschlossene Ministerratsvortrag vom 5. Juli 2007 enthielt geschätzte „Gesamt-Errichtungskosten“⁴ von 10,88 Mio. EUR. Hingewiesen wurde darin auch auf zusätzliche Erstausrüstungskosten in Höhe von 760.000 EUR als Einmalzahlung.
- Der Niederösterreichische Landtag beschloss auf der fortgeschriebenen Preisbasis Mai 2009 und Landtagsvorlage vom 12. Jänner 2010 die Genehmigung von Umbaukosten von höchstens 10,99 Mio. EUR (TZ 7). Dieser Betrag enthielt einen Kostenanteil von rd. 917.000 EUR für die Förderung der Erstausrüstung. Einen Hinweis auf eine zusätzliche Einmalzahlung für Erstausrüstungskosten enthielt der dem Landtag vorgelegte Genehmigungsantrag nicht direkt.⁵

Die Genehmigung in der Landtagssitzung am 21. Jänner 2010 erfolgte auf Basis der als Kostenrahmen vorgelegten Umbaukosten von höchstens 10,99 Mio. EUR, eine Erörterung einer zusätzlich zu übernehmenden Einmalzahlung fand nicht statt.

- 11.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass die im Ministerrat im Juli 2007 beschlossene Summe von 10,88 Mio. EUR Kosten für den Ankauf der Liegenschaft („Grundkosten“) und Umbaukosten enthielt, wogegen dieselbe Summe in der im März 2011 abgeschlossenen Finanzierungsvereinbarung (TZ 12) allein für die Umbaukosten angesetzt wurde.

Der RH beanstandete, dass der Genehmigungsantrag für den Niederösterreichischen Landtag keine vollständige Kostenangabe enthielt, weil die zusätzlichen Kosten für die Einmalzahlung der Erstausrüstung nicht explizit angeführt waren. Er erfüllte daher nicht die einer Beschlussfassungsgrundlage abzuverlangenden Anforderungen an Transparenz und Vollständigkeit.

Der RH kritisierte, dass die Niederösterreichische Landesregierung einerseits verabsäumte, die Entscheidungsträger transparent und umfassend über die Kostenfolgen ihrer Beschlüsse zu informieren und andererseits in der Finanzierungsvereinbarung (TZ 12) die vorgängigen Beschlussfassungen sowie die zugrundeliegenden Kostenermittlungen transparent und stimmig inhaltlich umzusetzen. Er sah daher keine ausrei-

⁴ Errichtungs- und Grundkosten nach einer Schätzung des Landes Niederösterreich – Version vom 6. Juni 2007

⁵ Lediglich in einer Beilage angeführt war ein Konzept der Finanzierungsvereinbarung mit Stand November 2009. Diese enthielt einen Absatz, in dem eine jeweils zu 50 % vom BMI und vom Land Niederösterreich zusätzlich zu übernehmende Einmalzahlung für Erstausrüstungskosten in der Höhe von rd. 907.000 EUR angeführt war.

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

chende Deckung der in der Finanzierungsvereinbarung getroffenen Regelungen durch die vorangegangenen Beschlüsse.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich und dem BMI, künftig Entscheidungsgrundlagen transparent und vollständig aufzubereiten, auf klare inhaltliche Abgrenzungen und Definitionen zu achten und der Transparenz bei der Abwicklung von Förderungen ein besonderes Augenmerk zu schenken.

11.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMI werde es diese Empfehlung im Zuge des aktuell laufenden Projektes „Förderwesen des BM.I“ aufnehmen und pro futuro berücksichtigen.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei zum Thema Erstausrüstung festzuhalten, dass im Landtagsbeschluss vom 12. Jänner 2010 ausdrücklich auf die „Finanzierungsvereinbarung“ als Grundlage verwiesen werde. Die Finanzierungsvereinbarung, die einen Teil der Entscheidungsgrundlage bildete, halte in den Punkten IV und VI unmissverständlich fest, dass die Erstausrüstung keinen Bestandteil der Errichtungskosten darstelle. Die inhaltliche Abgrenzung sei somit klar und die Definition eindeutig formuliert. Auch sei die Einbeziehung eines Vertrages als Beilage in die Beschlussfassungsdokumente üblich, weshalb auch für die Bundesregierung, die Niederösterreichische Landesregierung und den Niederösterreichischen Landtag die erforderliche Transparenz und Nachvollziehbarkeit ihrer Entscheidungsgrundlage gewährleistet gewesen sei.

11.4 Der RH erwiderte dem Land Niederösterreich, dass der Genehmigungsantrag für den Niederösterreichischen Landtag vom 12. Jänner 2010 einerseits die zusätzlichen Kosten für die Einmalzahlung der Erstausrüstung nicht explizit anführte; andererseits wies die im Genehmigungsantrag enthaltene Aufgliederung zwei Teilbeträge von rd. 350.000 EUR und rd. 560.000 EUR für „Förderung Erstausrüstung“ als Bestandteil der Errichtungskosten von rd. 10,99 Mio. EUR aus. Der RH verblieb deshalb bei seiner Kritik und bekräftigte seine Empfehlung.

Inhalte der Finanzierungsvereinbarung

12.1 (1) Die in der Finanzierungsvereinbarung – nach umfangreichen Verhandlungen über deren Ausgestaltung (TZ 9) – getroffene Aufteilung der Kosten erfolgte mit einer Übernahme von je 50 % des Hauptmietzinses in Form einer Förderung. Die Vertragspartner vereinbarten auch, dass zur Instandhaltung und zur Instandsetzung des Bestandsgegenstandes pro Jahr jeweils 0,5 % (gesamt 1 %) der zugrunde gelegten Umbaukosten von 10,88 Mio. EUR wertgesichert in eine Instandhal-

Finanzierung

tungsrücklage einzuzahlen waren. Die daraus finanzierten Maßnahmen waren mit dem BMI und dem Land Niederösterreich abzustimmen.

(2) In der Finanzierungsvereinbarung erfolgte die Berechnung des Hauptmietzinses (TZ 14) in Höhe von monatlich rd. 46.000 EUR (zinsabhängig) auf Basis von mit 10,88 Mio. EUR vereinbarten Umbaukosten. Nicht Bestandteil der Umbaukosten sollten gemäß Punkt IV der Finanzierungsvereinbarung die Kosten

- für den Ankauf der Liegenschaft sowie
- für Teile der Erstausrüstung der IACA in der Höhe von rd. 907.000 EUR sein.

Bezüglich dieses Betrages für Teile der Erstausrüstung der IACA in der Höhe von rd. 907.000 EUR legte die Finanzierungsvereinbarung weiter fest, dass die Republik Österreich und das Land Niederösterreich diese Kosten als zusätzliche Förderung in Form einer Einmalzahlung in Höhe von je 50 % an die IACA leisten werden.

(3) Betreffend „Einrichtungs- bzw. Erstausrüstungskosten“ enthielten aber bereits vorgängige Dokumente unterschiedliche Angaben:

- Der Aktenvermerk vom 7. Dezember 2006 des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung enthielt in seiner Grobschätzung der Umbaukosten (rd. 10 Mio. EUR) einen Anteil für Einrichtungskosten von rd. 1,4 Mio. EUR.
- Der mit der Erstellung einer Kostenschätzung für die Umbauarbeiten (TZ 7) beauftragte Architekt bezifferte im Mai 2007 den Anteil der Einrichtung an den Umbaukosten (rd. 8 Mio. EUR bis 9 Mio. EUR) mit rd. 760.000 EUR.
- In einem BMI-Dokument vom 16. Juli 2007 waren Umbaukosten („Gesamterrichtungskosten“) einschließlich Erstausrüstung in Höhe von 10,88 Mio. EUR angeführt.

(4) Die zur Kostenverfolgung im Quartalsbericht 3/2010 enthaltene Tabelle „Kostenstand zum 30.11.2010“ bezifferte die Summe der Umbaukosten mit 11,12 Mio. EUR. Diese enthielt einen Anteil von rd. 872.000 EUR für die Förderung der Erstausrüstung. Die im Mai 2013 dem RH zur Frage des aktuellen Abrechnungsstandes von der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. übergebene Liste mit Umbaukosten

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

in Höhe von rd. 10,29 Mio. EUR (TZ 7) enthielt Einrichtungskosten, und zwar in Höhe von rd. 644.000 EUR.

(5) Wie unter (3) erläutert, waren „Einrichtungs- bzw. Erstausrüstungskosten“ in mehreren Dokumenten Bestandteil der Umbaukosten und damit anteilig in der Berechnungsgrundlage für den Hauptmietzins enthalten. Eine zusätzliche Förderung dafür im Wege einer Einmalzahlung hätte einer Doppelförderung entsprochen.

(6) Im Zuge der Gebarungsüberprüfung beantwortete das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung eine entsprechende Anfrage des RH damit, dass bisher von den beiden Vertragspartnern an die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. noch nichts bezahlt worden sei, aber noch Zahlungen zu erwarten wären. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung führte weiter aus, dass der zusätzliche Betrag von 907.000 EUR auf ausdrücklichen Wunsch von Interpol in den Vertrag aufgenommen worden sei. Dadurch sei aber die Schnittstelle zwischen „Erstausrüstung“ und „Einrichtung“ zu definieren gewesen und es habe die Projektsteuerung dafür rechtzeitig vor Baubeginn eine Definition getroffen.

Diese auf Anfrage des RH während der Gebarungsüberprüfung beige-stellte Definition vom 28. Mai 2008 gliederte „Einrichtung“ und „Ausstattung“ (jeweils bestehend aus Mobilien und Medienausstattung) auf und unterschied zwischen

Einrichtung (im Budget erfasst, fix eingebaut)	rd. 289.000 EUR
Einrichtung (im Budget erfasst, Vorschlag PM ¹)	rd. 618.000 EUR
Summe Einrichtung	rd. 907.000 EUR
und	
Ausstattung (nicht im Budget erfasst)	rd. 845.000 EUR

¹ Projektmanagement, entspricht Projektsteuerung und -leitung

(7) Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beurteilte den – unter (4) angeführten – „Kostenstand zum 30.11.2010“ als Information an den Auftraggeber, dieser habe jedoch keine rechtliche Bedeutung im Zusammenhang mit der Finanzierungsvereinbarung. Wie aus der Finanzierungsvereinbarung ersichtlich sei, habe das Land Niederösterreich im Wege der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. das Baukosten- und Terminrisiko übernommen, weil der Kostenbeitrag des

Finanzierung

BMI mit 50 % von 10,88 Mio. EUR gedeckelt sowie ein spätester Fertigstellungstermin vereinbart worden sei.

Vor diesem Hintergrund seien die in der Vereinbarung angeführten 10,88 Mio. EUR als „Fixbetrag“ anzusehen, der für Zwecke der Mietberechnung weder über- noch unterschreitbar sei. Dies unabhängig davon, wieviel für Einrichtung (als Bestandteil der Umbaukosten) verausgabt wird. Richtig sei, dass das Erstausbudget als zusätzliche Budget-Reserve (aus Sicht des Landes Niederösterreich bzw. der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H.) als Abgeltung für das übernommene Baukosten- und Terminrisiko angesehen werden könnte. Eine Doppelförderung könne daher nicht vorliegen.

(8) Das BMI vertrat während der Gebarungsüberprüfung auf Anfrage des RH folgende Auffassung:

- Die in der Finanzierungsvereinbarung mit 10,88 Mio. EUR definierte Höhe der Umbaukosten sei ein Fixbetrag, dessen Über- oder Unterschreitung keinen Einfluss auf die daraus berechnete Miethöhe habe.
- Betreffend Förderung der Erstausbudget habe das BMI gemäß Finanzierungsvereinbarung eine 50 %ige Förderung des Gesamtförderbetrages von rd. 907.000 EUR zu leisten.
- Die Kosten der Erstausbudget würden im gesamten Ausmaß zunächst von der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. vorfinanziert und dann an die souveräne Rechtsperson IACA gegen Entgelt übertragen. In diesem Zusammenhang habe es seitens des BMI noch keine Zahlungsflüsse gegeben. Mit Vorlage der entsprechenden Nachweise seitens der IACA werde das BMI nach deren Prüfung einen Fördervertrag aufsetzen und die darin vorgesehene Zahlung leisten.

12.2 (1) Der RH vermisste eine durchgängige und eindeutige Verwendung der Begriffe bzw. deren jeweilige inhaltliche Definition in den Dokumenten. Die Formulierungen der Finanzierungsvereinbarung betreffend zusätzliche Förderung der Erstausbudget in Form einer Einmalzahlung standen nach der Beurteilung des RH im Widerspruch zur Grobschätzung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung, zur Kostenschätzung und zum BMI-Dokument.

Der RH kritisierte die fehlende Eindeutigkeit der Begriffe bzw. deren fehlende jeweilige inhaltliche Definition in den Dokumenten, weil diese die Kostengrundlagen nicht zweifelsfrei umsetzten und ein Risikopo-

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

tenzial für eine mögliche Doppelförderung (einerseits über die Miete, andererseits über die Einmalzahlung) der Erstausrüstung im Wege der Finanzierungsvereinbarung begründeten. Der RH verwies dazu auf die oben aufgezeigten, in den Umbaukosten enthaltenen Einrichtungskosten in Höhe von rd. 644.000 EUR und die darin begründete mögliche Doppelförderung.

(2) Der RH vermochte sich der Einschätzung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung hinsichtlich der Einrichtungs- bzw. Erstausrüstungskosten nicht anzuschließen, weil der Beschluss des Niederösterreichischen Landtags vom 21. Jänner 2010 Umbaukosten von höchstens 10,99 Mio. EUR – einschließlich eines Kostenanteils von rd. 917.000 EUR für die Förderung der Erstausrüstung – umfasste. Er hielt auch die Berücksichtigung eines Wunsches von Interpol nicht für zulässig, weil dies der Beschlussfassung widersprach.

(3) Zur Schnittstelle zwischen „Einrichtung“ und „Ausstattung“ stellte der RH fest, dass der Betrag von rd. 907.000 EUR als im Budget erfasst eingestuft wurde, ihn demnach offensichtlich auch die Projektsteuerung als Bestandteil der genehmigten Umbaukosten und damit der Grundlage für die Berechnung des Hauptmietzinses betrachtete. Der RH sah sich damit in seiner Beurteilung, wonach eine zusätzliche Einmalzahlung einer Doppelförderung entsprechen würde, bestätigt und empfahl dem Land Niederösterreich und dem BMI, einer möglichen Doppelförderung entgegenzuwirken.

(4) Zur Bedeutung des Kostenstands der Projektsteuerung, dem das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung keine rechtliche Bedeutung im Zusammenhang mit der Finanzierungsvereinbarung zuerkannte, hielt der RH fest, dass dieser eine Dokumentation und Aufgliederung der entstandenen Kosten darstellt. Dieser Aufgliederung kommt daher zweifellos eine Bedeutung für die Finanzierungsvereinbarung zu, weil diese ja Regelungen für die unterschiedliche Kostentragung einzelner Kostenelemente trifft.

(5) Dem vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung dargelegten Verständnis, der Einrichtungsanteil der Umbaukosten wäre als Risikoabgeltung zu verstehen, hielt der RH entgegen, dass dies den Transparenzanforderungen einer Projektabwicklung widerspricht, denen zufolge Risikoansätze bzw. Reserven offenzulegen, kostenmäßig zu bewerten und auszuweisen sind. Der RH empfahl dem BMI, künftig eine derartige Überwälzung der Risikotragung zu vermeiden.

Finanzierung

(6) Der RH hielt die Vereinbarung des Fixbetrages von 10,88 Mio. EUR als Berechnungsgrundlage für die Miete – ohne dessen Koppelung an eine transparente und vollständige Definition der Leistungsinhalte – für nicht zweckmäßig. Er beanstandete daher die Vorgangsweise des BMI und des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung bei der inhaltlichen Konzeption der Finanzierungsvereinbarung.

12.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMI sei es immer bemüht, Doppelförderungen zu vermeiden. Deswegen sei bereits in der Finanzierungsvereinbarung zwischen dem BMI und dem Land Niederösterreich über die gemeinschaftliche Gewährung einer Förderung des Bestandzinses sowie von Teilen der Erstausrüstung der IACA unter Punkt VI festgelegt worden, dass „... die dem Land Niederösterreich oder allenfalls dem Bund entstehenden Kosten der aufgrund technischer oder planerischer Notwendigkeiten bereits im Rahmen der Umbau- und Renovierungsarbeiten des Bestandobjektes installierten Teile der Erstausrüstung auf diese Förderung angerechnet werden“. Dadurch werde auch eine Reduktion der Einmalzahlung ermöglicht.*

Zwischenzeitlich seien erste Nachweise beim BMI eingelangt. Diese Unterlagen würden nun einer intensiven Prüfung unterzogen, bevor ein entsprechender Fördervertrag über die darin vorgesehene Zahlung aufgesetzt werde. Nach wie vor seien keine diesbezüglichen Zahlungen geflossen.

Zur Empfehlung des RH, künftig eine Überwälzung der Risikotragung zu vermeiden, kündigte das BMI an, dies künftig zu berücksichtigen.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei eine Doppelförderung der Einrichtungs- und Erstausrüstungskosten vertraglich ausgeschlossen. Potenzial für eine Doppelförderung sei nur bei Auslegung der Finanzierungsvereinbarung und des Mietvertrages entgegen dem Willen der Vertragsparteien gegeben.

Der Sinn der bewusst gewählten Fixpreisvereinbarung erhelle schon daraus, dass zwischen Land Niederösterreich und BMI eine klare Aufgabenverteilung bei der Ansiedelung der IACA vorgenommen worden sei. Das Land Niederösterreich habe die Verantwortung für alle mit dem Bauvorhaben im engeren Zusammenhang stehenden Risiken übernommen, nicht aber das Thema der Ansiedelung einer internationalen Organisation als Nutzer, für die das BMI verantwortlich gewesen sei. Sämtliche, bei jedem Bauvorhaben systemimmanent gegebenen Unsicherheiten betreffend das Kosten-, Termin- und/oder Qualitätsrisiko seien somit beim Land Niederösterreich gelegen. Als Ausgleich für die umfassende Risikoübernahme sei mit dem BMI ein Fixpreis verein-

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

bart worden. In derartigen Fixpreisen würden regelmäßig Reserven für Unsicherheiten eingerechnet.

(3) Laut Stellungnahme der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. seien in der Finanzierungsvereinbarung internationale Usancen umzusetzen gewesen. Demnach habe der „Sitzstaat“ die Kosten der „Miete kalt“, die internationale Organisation die Betriebskosten zu tragen. Aufgrund der getroffenen Aufgabenverteilung sei das Land Niederösterreich für das Bauvorhaben verantwortlich gewesen und habe in konsequenter Weise auch die Verantwortung für die damit verbundenen Risiken (Kosten-, Zeit- und Qualitätsrisiko) übernommen, weshalb in der Mietpreisberechnung ein Fixpreis zugrunde gelegt worden sei.

Einzuräumen sei, dass die Begriffe im Zusammenhang mit der „Erstausstattung“ nicht durchgehend einheitlich verwendet worden seien. Unter den Vertragsparteien Land Niederösterreich und BMI habe stets ein gemeinsames Verständnis über das mit dem Wort „Erstausstattung“ Gemeinte bestanden; dies habe die Projektsteuerung in einem Aktenvermerk festgehalten. Demnach habe es ein Baubudget und ein zusätzliches Erstausstattungsbudget gegeben.

Die Vorschreibung der Mieten erfolge entsprechend dem Vertrag, da für die Mietberechnung weder ein über- noch ein unterschrittener Fixbetrag vereinbart worden sei. Das Potenzial für eine Doppelförderung könne daher nicht gegeben sein.

12.4 (1) Der RH begrüßte die Absicht des BMI, künftig eine Überwälzung der Risikotragung zu vermeiden.

(2) Der RH hielt gegenüber dem Land Niederösterreich fest, dass er die Aufgabenverteilung zwischen dem Land Niederösterreich und dem BMI nicht kritisierte.

(3) Zum Thema Doppelförderung verwies der RH auf seine Feststellung zur Schnittstelle zwischen „Einrichtung“ und „Ausstattung“. Er wiederholte daher gegenüber dem BMI, dem Land Niederösterreich und der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. seine Empfehlung, durch eine dokumentierte durchgängige, transparente und vollständige Definition der Leistungsinhalte – auch ungeachtet eines gemeinsamen Verständnisses der Vertragsparteien – einer möglichen Doppelförderung von Einrichtung und Erstausstattung entgegenzuwirken.

Mietvertrag

13.1 Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. – als alleinige grundbücherliche Eigentümerin des ehemaligen Palais Kaunitz (Vermieterin) –

Finanzierung

und der Verein zum Aufbau der Internationalen Anti-Korruptionsakademie (errichtet vom BMI, dem BMEIA sowie der Diplomatischen Akademie Wien, Mieter) schlossen am 2. März 2011 einen Mietvertrag ab. Die Präambel des Vertrags hielt fest, dass die Vertragsparteien gemeinsam ein internationales Schulungs- und Forschungszentrum für Antikorruptions-Fragen errichten möchten.

Das Inkrafttreten des auf unbestimmte Zeit abgeschlossenen Mietverhältnisses legten die Vertragsparteien auf den 1. September 2010, der Mieter verzichtete auf die Dauer von 25 Jahren auf das Recht einer Kündigung. Die Vermieterin beschränkte ihr Kündigungsrecht für diesen Zeitraum auf das Vorliegen wichtiger Gründe.

Der Mietvertrag hielt fest, dass das Land Niederösterreich und die Republik Österreich vereinbart haben, während eines Zeitraums von 25 Jahren den Hauptmietzins je zur Hälfte zu tragen. Zu Beginn des Mietverhältnisses lag dieser zinsabhängig bei insgesamt rd. 46.000 EUR je Monat.

Betreffend Betriebskosten legte Punkt VII des Mietvertrags fest, dass diese vom Mieter der Vermieterin zu erstatten sind. Zu Beginn des Mietverhältnisses lagen diese bei rd. 20.000 EUR je Monat und enthielten auch Kosten für Pförtner, Sicherheitspersonal, Aufzug, Hausmeister, Haustechniker etc.

Der Mietvertrag enthielt u.a. die Begriffe Mietzins und Hauptmietzins. Punkt VI (3) legte fest, dass nach Erhalt der jeweiligen Hälftezahlungen von der Republik Österreich und dem Land Niederösterreich durch die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. die Verpflichtung des Mieters zur Bezahlung des Mietzinses für die jeweilige Periode erfüllt sei.

Nachdem gemäß Punkt IV (1) des Mietvertrages der Begriff Mietzins den vom Mieter zu entrichtenden Hauptmietzins plus Nebenkosten plus Betriebskosten umfasst, hätte gemäß Verknüpfung der beiden Textstellen der Mieter keine Verpflichtung gehabt, die Neben- und Betriebskosten selbst zu begleichen. Im Punkt VII bestimmte der Vertrag aber demgegenüber wie oben angeführt, dass diese Kosten vom Mieter selbst zu tragen waren.

- 13.2** Der RH beanstandete, dass der Abschluss des Mietvertrags erst ein halbes Jahr nach Inkrafttreten des Mietverhältnisses erfolgte. Weiters bemängelte er, dass nicht alle Textstellen des Mietvertrags eindeutig und durchgängig ausformuliert waren, was zu Unklarheiten bei der Vertragsauslegung führen könnte. Er empfahl dem BMI und dem Land

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

Niederösterreich daher, künftig Verträge vor deren Inkrafttreten abzuschließen und dabei auf eindeutige Formulierungen zu achten.

13.3 (1) *Das BMI sagte zu, die Empfehlung bei zukünftigen Vertragsabschlüssen zu berücksichtigen.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei es bemüht, Verträge ehestmöglich schriftlich auszufertigen. Im gegenständlichen Fall seien jedoch die besonderen Anforderungen und die veränderten Rahmenbedingungen, welche die Ansiedelung einer internationalen Organisation naturgemäß mit sich bringe, zu berücksichtigen. So sei etwa eine gewisse „Vorleistung“ von den beteiligten Institutionen erforderlich gewesen, um eine internationale Organisation in Österreich ansiedeln zu können. Im Rahmen des gegenständlichen Projekts sei es – insbesondere um den Projektlauf nicht weiter zu stören – nicht möglich gewesen, die schriftlichen Ausfertigungen unmittelbar an die getroffenen Einigungen zu koppeln.

Im Zuge der Vertragsverhandlungen sei jedoch von den Beteiligten ein Konsens über die wesentlichen Vertragsbedingungen erzielt worden, an die sich alle Beteiligten gehalten hätten. Die Verträge seien daher schon zu einem frühen Zeitpunkt der Projektrealisierung zustande gekommen, allerdings seien die schriftlichen Ausfertigungen erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt. Die Vertragsparteien würden nicht an der Klarheit der Formulierungen zweifeln. Die ausreichend formulierten Vertragsbedingungen würden einem Fremdvergleich jedenfalls standhalten.

(3) Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. merkte in ihrer Stellungnahme an, dass die Verhandlungen zum Mietvertrag durch den internationalen Bezug geprägt gewesen seien, was zu langwierigen und in englischer Sprache geführten Verhandlungen geführt habe. Sie pflichtete dem RH bei, dass Verträge eine einheitliche Terminologie aufweisen sollten und nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Ein zeitlich früherer Abschluss des Mietvertrages sei angestrebt worden, habe aber aufgrund des Ausscheidens von Interpol nicht realisiert werden können.

13.4 (1) Der RH verwies gegenüber dem Land Niederösterreich auf seine Feststellungen zum Begriff des Mietzinses im Mietvertrag: Die unterschiedlichen Begrifflichkeiten (Mietzins, Hauptmietzins) im Mietvertrag führten sehr wohl zu Unklarheiten bei der Vertragsauslegung. Er bekräftigte daher seine Empfehlung.

Finanzierung

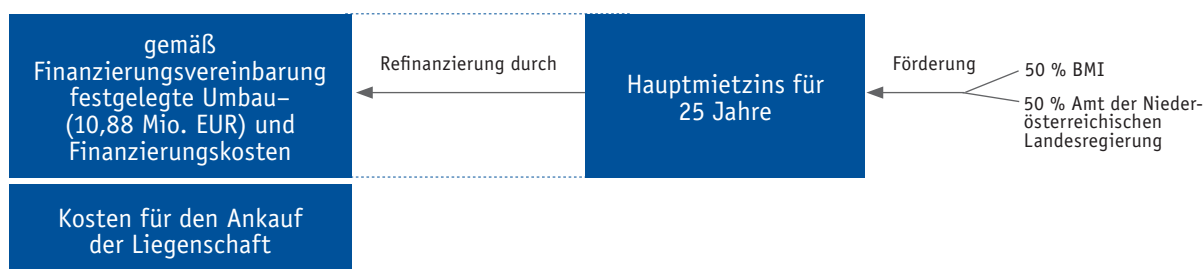
(2) Der RH erwiderte der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., dass zwischen dem Ausscheiden von Interpol und dem Abschluss des Mietvertrags mehr als ein Jahr lag.

Herleitung des Hauptmietzinses

14.1 In der Finanzierungsvereinbarung (TZ 12) vereinbarten das BMI und das Land Niederösterreich, dass ab Übergabe des Mietgegenstandes monatlich – von beiden Vertragspartnern zu je 50 % gefördert – ein zinsabhängiger Hauptmietzins zu bezahlen war. Zum Zeitpunkt des Abschlusses lag dieser bei insgesamt rd. 46.000 EUR. Nach Ablauf von 25 Jahren sollte der Hauptmietzins aufgrund der dann eingetretenen Vollamortisation der Umbaukosten neu berechnet werden.

Die Herleitung des Betrags erfolgte unter Ansatz einer Vollamortisation der in der Finanzierungsvereinbarung festgelegten Umbaukosten in Höhe von 10,88 Mio. EUR und von Finanzierungskosten innerhalb eines Zeitraums von 25 Jahren. Zugrunde gelegt hatten die Vertragspartner dabei den 6-Monats-Euribor mit Ausgangsbasis des Wertes am 5. August 2009 in Höhe von 1,133 % pro Jahr zuzüglich eines fixen Aufschlags von 0,8 % pro Jahr und eine monatliche Zahlung im Vorhinein.

Abbildung 2: Herleitung des Hauptmietzinses



Quellen: NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H.; RH

Die Anpassung des Hauptmietzinses wurde mit Monatsbeginn Jänner und Juli jedes Kalenderjahres entsprechend den Änderungen des 6-Monats-Euribor vereinbart.

Zum Zeitpunkt des Bezugs durch die IACA im Herbst 2010 lag der Hauptmietzins bei 18,32 EUR/m² Nutzfläche. Der durchschnittliche

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Mietpreis für Büroflächen in Niederösterreich lag lt. Immobilienpreisspiegel der Wirtschaftskammer Österreich im Jahr 2010 bei 5,80 EUR/m², die durchschnittliche Miete für Büros mit sehr gutem Nutzwert⁶ im Bezirk Mödling (zu dem die Standortgemeinde Laxenburg gehört) bei 10,50 EUR/m².

- 14.2** Der RH wies darauf hin, dass der Neuberechnung des Hauptmietzinses nach Ablauf von 25 Jahren – wegen der bis dahin erwirkten Vollamortisation der Umbaukosten – ein besonderes Augenmerk zu schenken sein wird. Er empfahl daher dem BMI und dem Land Niederösterreich, die von ihnen zu vertretenden Interessen dabei entsprechend wahrzunehmen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass der aus den Umbaukosten abgeleitete Hauptmietzins für das Objekt mehr als das Dreifache der durchschnittlichen Miete für Büroflächen in Niederösterreich und 174 % der durchschnittlichen Miete für Büros mit sehr gutem Nutzwert im Standortbezirk Mödling betrug.

In Anbetracht des hohen Mietpreises für das gegenständliche Objekt, des Ausscheidens von Interpol aus dem Projekt (siehe TZ 2 und 5) und der nur teilweisen Auslastung des Objekts während der Überprüfung des RH (siehe TZ 21) empfahl der RH dem BMI und dem Land Niederösterreich, bei künftigen Ansiedlungen im Aufbau befindlicher Einrichtungen oder Organisationen, bereits im öffentlichen Eigentum befindliche (Büro)-Flächen mit möglichst geringem Adaptierungsbedarf oder die Anmietung solcher Flächen – zu ortsüblichen Preisen und kurzfristig kündbar – bevorzugt vorzuschlagen. Damit könnte möglichst flexibel und wirtschaftlich auf sich ändernde Umstände während der Aufbauphase reagiert werden.

- 14.3** (1) *Laut Stellungnahme nehme das BMI die Empfehlungen des RH auf.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe es die Empfehlung, seine Interessen bei der Neuberechnung des Hauptmietzinses nach Ablauf von 25 Jahren entsprechend wahrzunehmen, bereits in der abgeschlossenen Finanzierungsvereinbarung umgesetzt. Die Finanzierungsvereinbarung greife diesen Aspekt insofern auf, als nach Ablauf von 25 Jahren – in Anlehnung an einschlägige gesetzliche Bestimmungen des Mietrechtsgesetzes – die Festlegung eines angemessenen Bestandszinses geboten ist.*

⁶ Zum Beispiel nach modernen Erkenntnissen ausgestatteter und mit flexiblem Grundriss, repräsentativ angelegter Bürobau, der mit technisch zeitgemäßen Einrichtungen (z.B. Lift), Parkmöglichkeiten in unmittelbarer Nähe und optimaler Verkehrsanbindung versehen ist.

Finanzierung

Zur Ansiedelung einer internationalen Organisation reiche es nicht aus, ein „ortsübliches“ Bürogebäude zur Verfügung zu stellen. Internationale Organisationen würden völkerrechtliche und wirtschaftliche Privilegien sowie weltweit hohes Ansehen genießen und seien auch von politischer Relevanz, zumal regelmäßig ein Wettbewerb unter Staaten herrsche, wenn internationale Organisationen angesiedelt werden sollen. Dementsprechend würden diese einen adäquaten Standort für eine repräsentative Außenwirkung benötigen. Darüber hinaus sei im Palais Kaunitz mit der IACA eine Ausbildungsstätte auf universitärem Niveau geplant und realisiert worden. Ein repräsentatives Objekt und entsprechende Adaptierungen seien erforderlich gewesen, um dem universitären Standard gerecht zu werden.

(3) Laut Stellungnahme der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. spreche der Mietvertrag an keiner Stelle von einem Preis/m², sondern von einer „Miete“ für das gesamte, in Bestand gegebene „Areal“. Dieses Areal beinhalte nicht nur die vom RH angeführten „Nutzflächen“, sondern auch z.B. die gesamten Außenanlagen. Wie bereits in der Finanzierungsvereinbarung festgehalten, habe der Mietzins nach Ablauf von 25 Jahren „angemessen“ zu sein.

14.4 Der RH verwies gegenüber dem Land Niederösterreich auf seine Feststellungen zum Mietzinsniveau sowie zur Teilauslastung des Objekts und unterstrich – im Lichte der Aufbauphase der IACA und des effizienten Einsatzes öffentlicher Mittel – seine Empfehlung. Er verwies weiters auf seine Gegenäußerung in TZ 9, wonach auch das Bestreben, eine internationale Organisation nach Österreich zu bringen, unter dem Gesichtspunkt der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit erfolgen sollte.

Zahlungsflüsse

15.1 Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H.⁷ übermittelte die Vorschreibungen betreffend den Hauptmietzins (siehe TZ 13) an das BMI, das Land Niederösterreich und die IACA bzw. den „Verein zum Aufbau der Internationalen Anti-Korruptionsakademie (Freunde der Akademie)“ (ohne Zahlungsaufforderung, sondern mit Hinweis auf die jeweils 50 %ige Förderung des Hauptmietzinses durch das BMI und das Land Niederösterreich).

Vorschreibungen betreffend die mit insgesamt 1 % der Umbaukosten festgelegte jährliche Instandhaltungsrücklage (siehe TZ 12) übermittelte die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. an das BMI und das Land Niederösterreich.

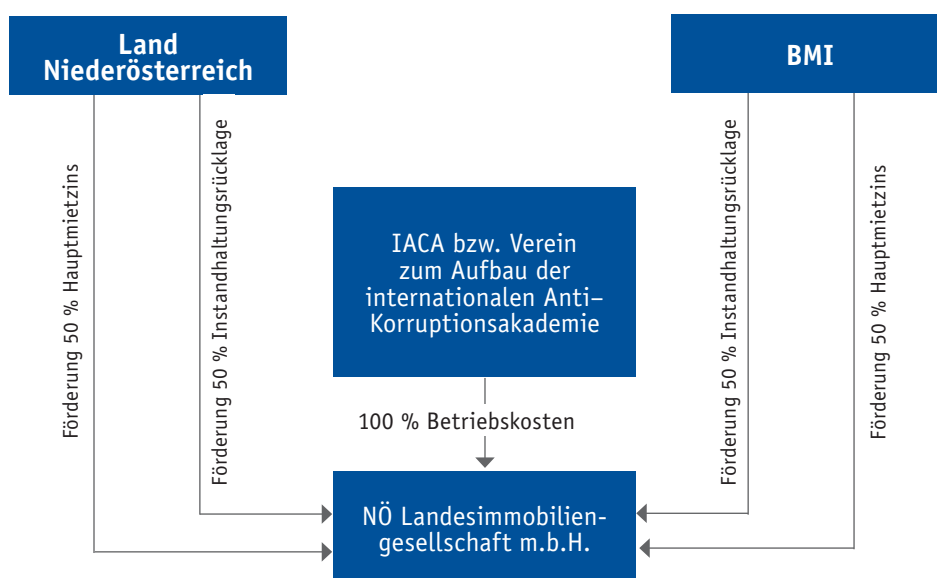
⁷ vertreten durch Hypo NÖ Real Consult

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Die Vorschriften betreffend Betriebskosten (siehe TZ 13) richtete die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. an die IACA bzw. den „Verein zum Aufbau der Internationalen Anti-Korruptionsakademie (Freunde der Akademie)“.

Dementsprechend stellten sich die Zahlungsflüsse wie folgt dar:

Abbildung 3: Zahlungsflüsse



Quellen: NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H.; RH

Die ab September 2010 vorgeschriebene Höhe des Hauptmietzinses war wegen des vereinbarten Berechnungsmodus (zinsabhängig, Anpassung entsprechend den Änderungen des 6-Monats-Euribor) variabel (siehe TZ 14) und betrug für September 2010 rd. 46.000 EUR, abgeleitet von den Umbaukosten in Höhe von 10,88 Mio. EUR.

Die tatsächlich angefallenen Umbaukosten lagen niedriger. So wies die während der Gebarungsüberprüfung von der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. dem RH übergebene – einen fortgeschrittenen Abrechnungsstand ausweisende – Liste für den Umbau des Objekts Kosten in Höhe von rd. 10,29 Mio. EUR aus.

- 15.2** Der RH hielt kritisch fest, dass – infolge der in der Finanzierungsvereinbarung festgelegten Berechnungsbasis (Umbaukosten von 10,88 Mio. EUR) – der Hauptmietzins angesichts der tatsächlich angefallenen (rd. 0,59 Mio. EUR, rd. 6 %) niedrigeren Umbaukosten überhöht war (siehe TZ 12).

Finanzierung

Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung zahlten damit das BMI und das Land Niederösterreich an die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. bereits seit mehr als zwei Jahren einen Hauptmietzins, der auf einer – gegenüber den tatsächlich entstandenen Umbaukosten – zu hohen Berechnungsbasis gründete. Der RH verwies auf seine Empfehlungen in TZ 9 bis 14 und empfahl dem BMI und dem Land Niederösterreich, künftig auf derartige Abwicklungsformen zu verzichten.

15.3 (1) *Laut Stellungnahme nehme das BMI die Empfehlung auf.*

(2) Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme auf die klare Risikoverteilung zwischen ihm und dem BMI beim gegenständlichen Projekt hin. Während das Land Niederösterreich für die bauliche Umsetzung verantwortlich gewesen sei, habe sich das BMI um den bzw. die Nutzer gekümmert. Vor diesem Hintergrund gehe die Berechnung des Mietzinses vertragsgemäß von einem weder über- noch unterschreitbaren Fixpreis der Errichtungskosten aus. Für diese Risikoübernahme seien auch Reserven angesetzt worden, die im Sinne des Projekts zur zusätzlichen Vornahme der Fenstersanierung erst „freigegeben“ worden seien, als eine Kostenüberschreitung zur Gänze auszuschließen gewesen sei.

(3) Laut Stellungnahme der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. sei der Mietzins zu keiner Zeit überhöht gewesen. Der RH habe es unterlassen, die Übernahme von mit einem Bauvorhaben verbundenen Risiken zu beachten.

15.4 Der RH stellte gegenüber der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. unter Hinweis auf die in TZ 12 enthaltenen Feststellungen klar, dass er die Frage der Risikoübernahme überprüfte. Der RH bekräftigte seine Kritik, dass – infolge der in der Finanzierungsvereinbarung festgelegten Berechnungsbasis – der Hauptmietzins angesichts der tatsächlich angefallenen niedrigeren Umbaukosten überhöht war.

Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben

16.1 Der Bauherr NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. übertrug nahezu sämtliche Bauherrenaufgaben mittels eines Baubeauftragungsvertrages an das Land Niederösterreich. Das Land nahm diese Aufgaben durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung Gebäudeverwaltung (im Folgenden auch: Bauherrnvertreter) selbst bzw. durch damit beauftragte Dritte wahr. Der RH überprüfte die Bauprojektorganisation, die Planung, die Auftragsvergaben, die Abrechnung der Leistungen und den Umgang mit allfälligen Baumängeln.

16.2 Der RH stellte – wie in den nachfolgenden TZ 17 bis 35 näher ausgeführt – in allen überprüften Themenbereichen Mängel oder Verbesserungsmöglichkeiten bei der Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung fest. Seine Überprüfung der Abrechnung der Leistungen führte noch während seiner Gebarungsüberprüfung zu Rückzahlungen seitens vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beauftragter Unternehmen.

Die unter TZ 17 bis 35 angeführten Empfehlungen des RH zu den überprüften Themenbereichen sollen dazu beitragen, dass das Land Niederösterreich eine verbesserte Abwicklung künftiger Bauvorhaben sicherstellt.

16.3 *Das Land Niederösterreich und die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. wiesen in den einleitenden wortgleichen Teilen ihrer Stellungnahmen darauf hin, dass – aufgrund der Involvierung verschiedener internationaler Partner und Organisationen sowie der von Anfang an angestrebten universitären Ausrichtung – der Abwicklung des Projekts eine erhöhte Komplexität zugekommen wäre, etwa auch aufgrund der damit verbundenen Einbeziehung von Verantwortlichen aus mehreren Rechtskreisen und der damit einhergehenden Mehrsprachlichkeit. Abstimmungen und Entscheidungsfindungen der Projektinvolvierten hätten nicht nach österreichischen Mustern, sondern nur in flexiblen Rahmenbedingungen erarbeitet werden können. Diese Umstände seien bei der Prüfung des letztlich innerhalb des Zeitrahmens und des Budgets gebliebenen Bauprojekts mitzubedenken.*

Die räumliche Etablierung der IACA sei mit den vorhandenen Budgetmitteln errichtet worden; dies aufgrund der stetigen Kontrolle und intensiven Steuerung des Bauvorhabens durch die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., das Land Niederösterreich und die beauftragten Ingenieurkonsulenten.

Der RH habe selbst festgehalten, dass sich das gegenständliche Bauprojekt im Rahmen der dem Niederösterreichischen Landtag vorgelegten Prognosekosten verwirklichen ließ. Hervorzuheben sei, dass selbst nach vollständiger Abrechnung der kürzlich erfolgten Komplettanierung der Fenster sowie sogar unter Berücksichtigung der angeschafften Erstausstattung das genehmigte Budget nicht überschritten worden sei.

Ebenso sei wiederholt zu betonen, dass während der Planungs- und Bauphase eine Valorisierung des Budgets, die aufgrund des Landtagsbeschlusses möglich gewesen wäre, nicht ausgenutzt worden sei. Eine Valorisierung gemäß dem Amtlichen Österreichischen Baukostenindex hätte allein für den Zeitraum 2009 bis 2010 das Budget um mindes-

Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben

tens 4 % erhöht. Die vom RH bezifferten Überzahlungen hinsichtlich der Konsulenten Projektmanagement, Generalplanung und Örtliche Bauaufsicht würden hingegen insgesamt 169.000 EUR betragen; dies entspreche etwa 1,55 % des Budgets, die behaupteten Überzahlungen lägen somit deutlich unter der möglichen Budgeterhöhung aufgrund der Valorisierung.

Der RH übersehe zudem, dass zu den von ihm bezifferten Überzahlungen Haftungs- und Deckungsrücklässe bestünden und überdies noch nicht alle abgerechneten Forderungen ausbezahlt worden seien. Eine finanzielle Absicherung sei daher, wie bei Bauprojekten in dieser Form üblich, mit der Möglichkeit der Aufrechnung gegeben.

Das Land Niederösterreich habe aufgrund der Anmerkungen des RH und aufgrund von Transparenz- und Objektivierungsgründen – zusätzlich zur bereits eingerichteten begleitenden Kontrolle – einen unabhängigen, sachverständigen Prüfer zur nochmaligen Prüfung beauftragt. Sofern im Rahmen dieser Überprüfung durch den Prüfer tatsächlich Überzahlungen bzw. die Annahme unangemessener Honorarbemessungsgrundlagen gefunden werden sollten, werde das Land Niederösterreich mit den hiervon Betroffenen umgehend in Verhandlungen treten, um die entsprechenden Beträge zurückzuerlangen. Wenn auch ein sehr rascher Abschluss des Prüfverfahrens wegen des Dissenses mit den drei projektbeteiligten Zivilingenieuren nicht wahrscheinlich sei, werde die Nachprüfung voraussichtlich im Jahr 2015 erledigt werden können.

Zur weiteren Absicherung seien das Projektmanagement, die Generalplaner sowie die Örtliche Bauaufsicht bereits zur Abgabe von Verjährungsverzichtserklärungen aufgefordert worden.

Die Tatsachen, dass das Projekt IACA/Palais Kaunitz innerhalb des vorgegebenen und beschlossenen Budgets sowie – unter Bedachtnahme auf den angepassten Zeitplan aufgrund des unerwarteten Ausstiegs von Interpol, den weder die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. noch das Land Niederösterreich hätten beeinflussen können – innerhalb des geplanten Projektzeitrahmens umgesetzt worden sei, sei vom RH nicht gewürdigt worden. Dieser Umstand sei umso mehr zu beachten, da der eigentliche Umbau trotz Denkmalschutz des Objektes in weniger als einem Jahr abgeschlossen worden sei.

- 16.4** Der RH erwiderte dem Land Niederösterreich und der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., dass ungeachtet der Komplexität des Projekts der spätere Nutzer keinen Einfluss auf die Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben (wie die Kontrolle der Leistungserfüllung beauftragter

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Konsulenten, siehe TZ 18) durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung haben sollte.

Der RH wies betreffend die Überzahlungen darauf hin, dass das Land Niederösterreich um bis zu 18 % überhöhte Honorare gegenüber der Rechnungssumme (siehe TZ 31) anerkannte, während der vereinbarte Deckungsrücklass nur 7 % der Rechnungssumme ausmachte. Im Übrigen bemerkte der RH bezüglich des vom Land Niederösterreich beauftragte Prüflingenieurs, dass seine Kritik betreffend überhöhte Honorare auf den vom RH überprüften Fakten gründete, weswegen die Beauftragung für ihn nicht nachvollziehbar ist.

Projektorganisation

Baubeauftragungs-
vertrag

17.1 Die Grundsatzentscheidungen zum Bauprojekt trafen die Niederösterreichische Landesregierung und der Niederösterreichische Landtag. Im Dezember 2006 ermächtigte die Niederösterreichische Landesregierung die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., das ehemalige Palais Kaunitz zu erwerben und umzubauen (siehe TZ 3 und 4).

Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. verfügte, mit Ausnahme der beiden Geschäftsführer, die auch leitende Funktionen in zahlreichen anderen Unternehmen wahrnahmen, über keine Mitarbeiter. Wie bei allen von der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. durchgeführten Bauvorhaben wurde auch für das gegenständliche folgende Organisation gewählt:

(1) Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. als Bauherr schloss mit dem Land Niederösterreich einen Baubeauftragungsvertrag ab. Darin war geregelt, dass das Land Niederösterreich als Baubeauftragter in eigener Verantwortung die mit der schlüsselfertigen Herstellung des Projekts verbundenen Planungen, die Durchführung allfälliger Ausschreibungsverfahren sowie die Koordinierungs- und Bauüberwachungsarbeiten entsprechend den genehmigten Plänen, der Baubeschreibung, den Baubescheiden und den veranschlagten Gesamtinvestitionskosten übernimmt. Für die erbrachten Eigenleistungen konnte das Land Niederösterreich ein Baubetreuungsentgelt in Höhe von 0,4 % der Umbaukosten verrechnen, sofern sie im geplanten Kostenrahmen von 10,99 Mio. EUR (siehe TZ 7) Deckung fanden, somit höchstens 423.000 EUR.

(2) Mit der baukaufmännischen Abwicklung des Projektes war die HYPO NOE Leasing GmbH gegen ein Entgelt von 0,5 % der Umbaukosten (aufgrund einer Zusatzinterpretation zur Grundsatzvereinbarung

Projektorganisation

betreffend die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. zwischen dem Land Niederösterreich und der NÖ Landesbank–Hypothekenbank AG) beauftragt.

Die Niederösterreichische Landesregierung betraute die Abteilung Gebäudeverwaltung des Amtes der Landesregierung mit der Funktion des Baubeauftragten. Zu ihrer Beratung hinsichtlich der Entscheidungen zur Planung und Ausführung richtete die Landesregierung einen Baubeirat bestehend aus Vertretern des Landes Niederösterreich, des BMI und von Interpol ein.

(3) Zwischen der Geschäftsführung der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., die als Bauherr fungierte, sowie jener der HYPO NOE Leasing GmbH, der die baukaufmännische Abwicklung des Projekts oblag, bestand Personenidentität und damit eine Doppelfunktion des Geschäftsführers, die ein Risikopotenzial in der Abwicklung des Projekts darstellen konnte.

(4) Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. teilte dem RH während der Gebarungüberprüfung mit, dass sie künftig keine Bauvorhaben mehr abwickeln werde, u.a. weil der bis dahin damit verbundene steuerliche Vorteil (die Möglichkeit des Vorsteuerabzuges) mit der Änderung des Umsatzsteuergesetzes 1994 durch das 1. Stabilitätsgesetz 2012 (BGBl. I Nr. 22/2012) weggefallen sei.

17.2 Der RH kritisierte das oben dargestellte Modell, Bauprojekte des Landes Niederösterreich abzuwickeln, weil solche Konstruktionen auf Basis seiner Prüfungserfahrungen stets das Potenzial boten, die gebotene Transparenz des Gebarungshandelns der öffentlichen Hand und die Einfachheit der Verwaltung zu beeinträchtigen.

17.3 *Laut Stellungnahme der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. biete jede Organisationsform ein Potenzial für Intransparenz, das sich im vorliegenden Fall nicht verwirklicht habe und daher auch nicht Anlass zur Kritik geben könne.*

17.4 Der RH entgegnete, dass er Risikopotenzial – wiewohl dieses im überprüften Fall nicht realisiert wurde – im Sinne einer Präventivwirkung kritisch aufzeigte.

Bauprojektorganisation – Aufbauorganisation

18.1 Mit der Baubeauftragung übertrug die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. nahezu sämtliche Bauherrnaufgaben dem Amt der Niederösterreichischen Landesregierung. Dieses seinerseits vergab die Projektsteuerung und –leitung sowie alle anderen für die Projektab-

wicklung wesentlichen geistigen Dienstleistungen an externe Auftragnehmer (siehe Tabelle 3).

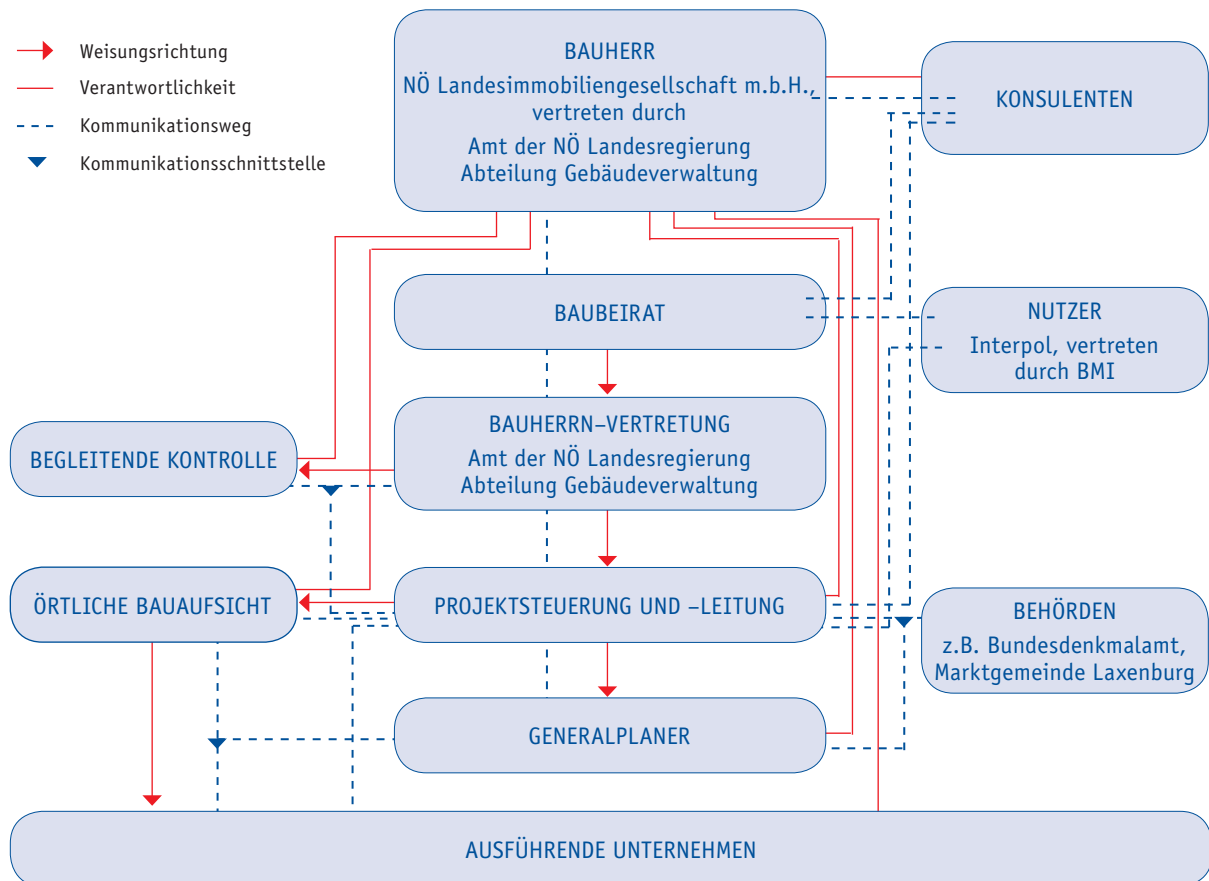
Tabelle 3: Projektbeteiligte	
Funktion	
Bauherr	NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., vertreten durch das Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung Gebäudeverwaltung
Baubeirat	Vertreter des Landes NÖ, des BMI und von Interpol
Nutzer	Interpol, vertreten durch das BMI; später IACA bzw. Verein „Friends of the Academy“
Projektsteuerung und -leitung	externer Auftragnehmer
Generalplaner	externer Auftragnehmer
Örtliche Bauaufsicht	externer Auftragnehmer
Konsulenten (z.B. verfahrensrechtliche Begleitung von Vergaben und laufende rechtliche Beratung, diverse Gutachter)	externe Auftragnehmer
Begleitende Kontrolle	externer Auftragnehmer
Bauausführung	externe Auftragnehmer
Behörden	z.B. Bundesdenkmalamt, Marktgemeinde Laxenburg

Quellen: Projekthandbuch; Darstellung RH

Beim Vergabeverfahren der Projektsteuerung und -leitung war es ein Zuschlagskriterium, eine entsprechende Projektaufbau und -ablauforganisation für das Bauprojekt – aufbauend auf ein vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung vorgegebenes Grundsatzorganigramm – zu entwickeln. Die vom Auftragnehmer der Projektsteuerung und -leitung entwickelte und umgesetzte Projektaufbauorganisation ist in Abbildung 4 dargestellt.

Projektorganisation

Abbildung 4: Bauprojektorganisation



Quellen: Projekthandbuch; RH

18.2 Der RH kritisierte, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung nahezu sämtliche geistige Dienstleistungen an Dritte vergab. Nach Ansicht des RH wäre das nur in Ausnahmefällen notwendig. Bei wiederkehrend mit Bauprojekten befassten Bauherrn erachtete er es hingegen für zweckmäßiger, Bauherrnaufgaben überwiegend selbst wahrzunehmen, um das interne Know-how zu erhalten und weiterzuentwickeln.

Er begründete dies damit, dass es bei fehlenden eigenen qualifizierten Mitarbeitern nahezu unmöglich wird, Vorschläge externer Dienstleister kritisch zu hinterfragen oder deren Leistungserfüllung zu kontrollieren. Der RH verwies dazu auf die unter TZ 19 (im Zusammenhang mit der Qualität des Projekthandbuches), TZ 28 (im Zusammenhang mit der Festlegung der Preisleitung) und TZ 34 (im Zusammenhang mit

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

der Prüfung der Preisangemessenheit zusätzlicher Leistungen) festgestellten Mängel.

Der RH empfahl daher dem Land Niederösterreich, als wiederkehrend mit der Abwicklung von Bauvorhaben befasstem Bauherrn bzw. Bauherrnvertreter, zumindest die Projektleitung – im Sinne der Honorarleitlinie für Projektleitung der Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten – mit entsprechend qualifizierten Mitarbeitern zur Gänze selbst wahrzunehmen, um internes Know-how sicherzustellen und zu fördern sowie die Qualität von Bauprojektentwicklungen zu steigern.

18.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei insbesondere aufgrund der internationalen Relevanz und aufgrund des vorgesehenen Nutzers Interpol dieses Projekt auch für das Land ein außergewöhnliches und organisatorisch aufwändiges Projekt gewesen. In diesem Sinne habe sich das Land Niederösterreich entschlossen, das Projektmanagement an einschlägig erfahrene Ingenieurkonsulenten als Experten zu vergeben. Der spätere Auftragnehmer sei in einem Vergabeverfahren mit europaweiter Bekanntmachung nach dem Bestbieterprinzip ausgewählt worden und habe einschlägiges Fachwissen auf seinem Gebiet. Durch die Vergabe dieser Leistungen sei eine professionelle Abwicklung und bestmögliches Know-how gewährleistet worden. Zudem habe das Land Niederösterreich durch die Zusammenarbeit mit den externen Konsulenten und Experten neue Erfahrungswerte für seine eigenen Mitarbeiter generieren können.*

18.4 Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass auch die Vergabe von Leistungen an erfahrene Konsulenten den Bauherrn nicht von seiner Aufgabe entbindet, deren Leistungserfüllung zu überwachen. Er verwies in diesem Zusammenhang auf die von ihm festgestellten Mängel (siehe TZ 18, 28 und 34).

Bauprojektorganisation – Ablauforganisation

19.1 Die Projektsteuerung und -leitung hatte die Projektorganisation in einem projektspezifisch zu erstellenden Organisations- und Projekthandbuch festzulegen. Sie stellte darin zur Ablauforganisation ausgewählte Prozesse zur Planung und zur Vergabe von Leistungen sowie den Rechnungslauf als Flussdiagramm dar.

Die Diagramme waren teilweise allgemein und nicht projektspezifisch (Planlauf und -freigaben, Ausschreibung öffentlicher Auftraggeber). Ein Diagramm zur Prüfung und Beauftragung zusätzlicher oder geänderter Leistungen (Nachtragsprüfung) fehlte. Beim Rechnungs-

Projektorganisation

lauf war hinsichtlich der Rechnungsprüfung kein Vier-Augen-Prinzip vorgesehen.

Die Projektsteuerung und -leitung hatte das Organisations- und Projekthandbuch über die Projektdauer fortzuschreiben. Die letzte Fortschreibung des Projekthandbuches war mit 23. April 2008 datiert, das war rd. 16 Monate vor Baubeginn. So wurden z.B. geänderte Ansprechpartner nicht aktualisiert.

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung führte auf Anfrage des RH während der Gebarungüberprüfung ins Treffen, dass aufgrund der Dringlichkeit nach der Projektunterbrechung eine geordnete Fortschreibung unterblieben sei. Ergänzungen wären den Projektbeteiligten in Besprechungen mitgeteilt worden.

Die beim Bauherrnvertreter Amt der Niederösterreichischen Landesregierung verbliebenen Aufgaben waren aus dem Organisations- und Projekthandbuch nicht ersichtlich. Laut Angabe des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung kamen ihm folgende Aufgaben zu:

- Vorbereitung des Projekts und die Vergabe von Leistungen in der Projektvorbereitungsphase,
- Vorbereitung von Beschlüssen der Landesregierung und des Landtages,
- Information der zuständigen Mitglieder der Landesregierung und die Vorbereitung von Öffentlichkeitsarbeit,
- Mitarbeit bei Erstellung des Mietvertrags und der Fördervereinbarung,
- Verhandlungen mit dem Verkäufer der Liegenschaft, dem BMI, dem BMEIA, mit Interpol, dem Verein zum Aufbau der Internationalen Anti-Korruptionsakademie („Friends of the Academy“) und der Marktgemeinde Laxenburg,
- Mitwirkung bei der Planung von Energieeffizienzmaßnahmen,
- Mitwirkung bei Verhandlungen mit dem Bundesdenkmalamt,

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

- Konfliktmanagement,
- Vorbereitung der Betriebsführung und
- Kontrolle des Projektbudgets.

Die Festlegung der delegierten Leistungen und deren Überwachung und Kontrolle führte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung in der Aufzählung seiner Aufgaben gegenüber dem RH nicht an.

19.2 Der RH kritisierte, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung die Festlegung der Ablauforganisation im Organisations- und Projekthandbuch in der beauftragten und erforderlichen Qualität von der Projektsteuerung und -leitung nicht eingefordert hatte. Da wesentliche Prozesse der Ablauforganisation allgemein statt projektspezifisch dargestellt waren oder fehlten und das Organisations- und Projekthandbuch nicht fortgeschrieben wurde, erfüllte es seinen Zweck als zentrales Dokument eines Projektes, um wechselnden Projektmitarbeitern einen raschen Überblick über die Organisation und das Projekt zu geben, nicht.

Er empfahl daher dem Land Niederösterreich, bei künftigen Bauvorhaben die Qualität des Organisations- und Projekthandbuchs sicherzustellen.

Zudem kritisierte der RH, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung als Bauherrnvertreter die Festlegung der delegierten Leistungen sowie deren Überwachung und Kontrolle nur unzureichend wahrnahm, wie die dargestellte unzureichende Qualität des Organisations- und Projekthandbuchs, die widersprüchliche Leistungsdefinition der Begleitenden Kontrolle (siehe TZ 26), unklare Leistungsabgrenzungen und Mehrfachbeauftragungen von Leistungen (siehe TZ 27 und 35) und das Fehlen des Vier-Augen-Prinzips bei der Rechnungsprüfung mit den in TZ 30 bis 34 dargestellten Folgen belegten.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, bei künftigen Bauvorhaben Art und Umfang der delegierten Leistung sorgfältig festzulegen, die von unterschiedlichen Projektbeteiligten zu erbringenden Leistungen klar voneinander abzugrenzen und die Erfüllung der delegierten Leistungsinhalte zu kontrollieren.

19.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich wurde bei bereits laufenden bzw. künftigen Projekten die Qualität des Organisations- und Projekthandbuchs, insbesondere hinsichtlich Art, Umfang und qualitativer Ausarbeitung, entsprechend der Projektbedürfnisse eingefordert*

Projektorganisation

und auf die Umsetzung besonders geachtet. Zudem würden aktuell die Baudienstleistungsverträge des Landes Niederösterreich auch in diesem Sinne überarbeitet. Die Neufassung beinhaltet auch klare Qualitätsvorgaben in diesem Bereich.

Im gegenständlichen Fall seien unzweifelhaft Art und Umfang der delegierten Leistungen festgelegt und auch entsprechend kontrolliert worden. Die Festlegung und Kontrolle habe das Land Niederösterreich wahrgenommen. Dies gehe auch aus den Besprechungsprotokollen hervor. In den neuen Muster-Baudienstleistungsverträgen würden insbesondere Aufgabenverteilung sowie Regelungen zur Transparenz und Nachvollziehbarkeit bestmöglich implementiert.

- 19.4** Der RH entgegnete, dass die von ihm festgestellten Mängel im Bereich Leistungsdefinition und -abgrenzung belegen, dass das Land Niederösterreich beim überprüften Bauprojekt die delegierten Leistungen sowie deren Kontrolle nur unzureichend festlegte.

Projektunterlagen

- 20.1** Der Austausch und die Verteilung von Projektunterlagen sowie die Projektkommunikation erfolgten während der Projektabwicklung elektronisch über einen von der extern beauftragten Projektsteuerung und -leitung eingerichteten virtuellen Projektraum.

Vom RH im Zuge der Gebarungüberprüfung vom Bauherrnvertreter Amt der Niederösterreichischen Landesregierung verlangte Unterlagen und Auskünfte wurden nicht direkt vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, sondern vom Auftragnehmer der Projektsteuerung und -leitung im virtuellen Projektraum zur Verfügung gestellt. Unter anderem deshalb, weil ehemals mit der Projektsteuerung und -leitung befasste Mitarbeiter nicht mehr bei diesem Unternehmen tätig waren, erhielt der RH Unterlagen teilweise erst deutlich verspätet bzw. unterblieben einzelne Beistellungen gänzlich. Zu fünf Besprechungen (zwei Projektmanagementbesprechungen und drei Sondersitzungen) waren keine Protokolle auffindbar.

Erst am 1. Juli 2013 vervollständigte das BMI Unterlagen und Beantwortungen, die der RH erstmals am 13. März 2013 angefordert hatte. Die Beantwortung der Fragen und die Beistellung von Unterlagen durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung erfolgte teilweise zeitnah, einige zugesagte Antworten- und Unterlagenlieferungen erstreckten sich aber über rund sechs Wochen bzw. unterblieben gänzlich.

20.2 Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es vom RH verlangte Projektunterlagen nur unter Zuhilfenahme eines extern Beauftragten zur Verfügung stellen konnte. Er bemängelte zudem, dass er die Projektunterlagen teilweise erst mit erheblicher Verzögerung erhielt und fünf Besprechungsprotokolle sowie weitere Unterlagen fehlten, weil dies den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Dokumentation und Transparenz der Projektabwicklung zuwiderliefe.

Der RH beurteilte eine elektronische Ablage sämtlicher Unterlagen – z.B. in einem virtuellen Projektraum wie beim gegenständlichen Projekt – grundsätzlich positiv. Die Ablage wäre jedoch so zu organisieren, dass der Bauherr jederzeit auf den virtuellen Projektraum zugreifen kann, Unterlagen dort vollständig abgelegt und – auch von am Projekt nicht beteiligten Berechtigten – rasch auffindbar sind und sie vor Veränderungen, Löschen und fremdem Zugriff geschützt sind. Auch sollte der Bauherr für spätere Nachforschungen über eine Kopie sämtlicher Unterlagen in einer für ihn lesbaren Form verfügen.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, diese Grundsätze einer elektronischen Dokumentenablage und transparenten Projektabwicklung künftig zu verwirklichen.

20.3 *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass zur Umsetzung dieser Empfehlung die projektspezifischen Qualitätsanforderungen für die angebotenen virtuellen Projektdatenräume genauer beschrieben würden. Zudem würden die Bediensteten des Landes Niederösterreich geschult und mit der Wartung der Datenräume beauftragt. Durch diese Maßnahmen könne zukünftig der sofortige Zugriff und die Überprüfung der Dokumentation durch Mitarbeiter des Landes Niederösterreich sichergestellt werden.*

Planung

Nutzeranforderungen

21.1 (1) Die Anforderungen des vorgesehenen Nutzers Interpol hinsichtlich der Adaptierung und Renovierung des ehemaligen Palais Kaunitz waren Teil der Ausschreibungsunterlagen für die Generalplanerleistung. Dieses sogenannte „Needs Assessment“, welches ein Raum- und Funktionsprogramm sowie u.a. Details zu erforderlichen Sanierungsarbeiten, zur Ausstattung der Küche, zum Brandschutz, zur Sicherheit und zur IT-Infrastruktur enthielt, war Grundlage der Planung. Kosten-Nutzen-Überlegungen waren nicht Gegenstand des „Needs Assessment“.

Planung

Das BMI vertrat in der Bauprojektentwicklung den vorgesehenen Nutzer und nahm an 14 von 25 Bauherrnbesprechungen und diversen Sonderbesprechungen teil. Als Mitglied des Baubeirates gab das BMI u.a. Empfehlungen zur Vergabe von Leistungen gegenüber der Niederösterreichischen Landesregierung ab. Zu wesentlichen Planungsständen holte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung die Zustimmung von Interpol direkt ein.

(2) Als Planungsgrundlage ging Interpol von max. 350 gleichzeitig anwesenden Personen in der Anti-Korruptionsakademie aus. An der Akademie sollten rd. 125 Studierende über 40 Wochen im Jahr (von September bis Mai) studieren und gemeinsam mit zehn Lehrkräften gepflegt werden sowie teilweise ihre Freizeit verbringen. Im zweiten Obergeschoß sollten bis zu rd. 50 Personen wohnen können. Zusätzlich sollte in den Monaten Juni und Juli eine „Summerschool“ stattfinden. Der Umbau wurde gemäß diesen Anforderungen umgesetzt.

(3) Nach dem Ausscheiden von Interpol aus dem Projekt während des laufenden Umbaus gründeten das BMI, das BMEIA und die Diplomatische Akademie Wien im Jänner 2010 den „Verein zum Aufbau der Internationalen Anti-Korruptionsakademie („Friends of the Academy“)“. Anstehende Ausführungsentscheidungen trafen in der Folge das BMI und das BMEIA.

(4) In dem im August 2010 übergebenen Gebäude startete im Februar 2013 der erste zweijährige Lehrgang „Master in Anti-Corruption Studies“ mit 31 Teilnehmenden. Die Lehrgangsteilnehmenden sind maximal sechs bis acht Wochen pro Jahr an der Akademie anwesend und werden in Hotels untergebracht.

Weiters fand die im Jahr 2007 vom BMI initiierte „International Anti-Corruption Summer School“, die bis 2010 jährlich in wechselnden Seminarzentren abgehalten worden war, eine Fortsetzung. Ab dem Jahr 2011 fand die zehn Tage dauernde Veranstaltung als „International Anti-Corruption Summer Academy“ jährlich an der Anti-Korruptionsakademie statt und wurde von jeweils 70 Teilnehmenden besucht. Daneben wurden an der Akademie weitere Kurzveranstaltungen abgehalten. Laut Auskunft der IACA gegenüber dem RH würde neben der Ausbildung der Dialog sowie der Aufbau und die Pflege von Netzwerken im Zusammenhang mit dem Kampf gegen Korruption einen wesentlichen Anteil an den Aktivitäten der IACA ausmachen.

(5) Laut BMEIA soll der Mitarbeiterstand der Akademie von 15 Personen (Stand Februar 2012) langfristig auf 50 bis 60 Mitarbeitende anwachsen.

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Tabelle 4: Nutzeranforderungen	
Betriebskonzept der Interpol	tatsächliche Nutzung durch die IACA zur Zeit der Gebarungsüberprüfung
Lehrbetrieb mit 125 Studenten über 40 Wochen im Jahr (September bis Mai);	Lehrgang „Master in Anti-Corruption Studies“ mit 31 Teilnehmenden, Anwesenheitsdauer sechs bis acht Wochen pro Jahr;
zusätzliche „Summerschool“ im Juni und Juli	zehn Tage dauernde „International Anti-Corruption Summer Academy“ mit 70 Teilnehmenden; Einzelveranstaltungen; Dialog sowie Aufbau und Pflege von Netzwerken im Zusammenhang mit dem Kampf gegen Korruption
Wohnen und Freizeit von 50 Studierenden und Lehrenden am „Campus“ Palais Kaunitz	Unterbringung der Teilnehmenden in Hotels
zehn Lehrende	15 bis (langfristig) zwischen 50 und 60 Mitarbeitende

Quellen: Projektunterlagen des BMI und des Landes Niederösterreich

21.2 Der RH stellte kritisch fest, dass Kosten-Nutzen-Überlegungen nicht Bestandteil bei der Festlegung der Nutzeranforderungen waren. Da das BMI und das Land Niederösterreich die Umbaukosten trugen, wäre es ihre Verpflichtung gewesen, Kosten-Nutzen-Überlegungen anzustellen und auf die Anforderungen Interpols an das Gebäude im Sinne der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel Einfluss zu nehmen.

Der RH stellte zudem kritisch fest, dass die seinerzeit vom vorgesehenen Nutzer Interpol als Grundlage für den Umbau festgelegten Anforderungen, die weitgehend umgesetzt wurden, mit der Nutzung durch die IACA zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH nicht übereinstimmten.

So wurden die Wohnmöglichkeiten, die eines von drei Geschoßen einnahmen, kaum genutzt und die Unterrichtsräume waren nur teilweise ausgelastet. Dagegen wird es erforderlich sein – sollte der Mitarbeiterstand am Standort Laxenburg wie geplant tatsächlich auf 50 bis 60 Mitarbeitende anwachsen – zusätzliche Büroarbeitsplätze zu schaffen. Das wird neuerlich Investitionen erfordern.

Der RH empfahl dem BMI und dem Land Niederösterreich, künftig die Umsetzung kostenrelevanter Nutzeranforderungen möglichst an vertragliche Bindungen zu knüpfen, um verlorenen Aufwand zu vermeiden.

Planung

Die Einbindung der vorgesehenen Nutzer in die Planung und Projekt-
abwicklung durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregie-
rung würdigte der RH positiv.

- 21.3** (1) *Das BMI betonte in seiner Stellungnahme, es sei immer bemüht, adäquate Kosten-Nutzen-Überlegungen anzustellen. Die derzeitige Nutzung durch die IACA könne aufgrund der zum Teil massiv geänderten Rahmenbedingungen zwischen Projektbeginn (und der geplanten Errichtung einer Einrichtung „nur“ als Teil Interpols) und der letztlich erfolgreichen Etablierung einer vollwertigen Internationalen Organisation nicht mit den seinerzeit vom vorgesehenen Nutzer Interpol als Grundlage des Umbaus festgelegten Anforderungen übereinstimmen.*

Das BMI habe stets auf eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung auch betreffend des „Need Assessments“ Interpols nachhaltig Einfluss genommen. So hätten etliche Wünsche Interpols (etwa beschusshemmende Verglasung im gesamten Erd- und ersten Geschoss, Vollklimatisierung im gesamten Gebäude etc.) bereits vor schriftlicher Vorlage des o.a. „Need Assessments“ herausverhandelt werden können. Selbst nach Vorlage des Letzteren und während der Bauphase hätten die Kosten (u.a. durch Streichung diverser Anforderungen) realiter weiter gesenkt werden können (s. dazu u.a. auch TZ 23.1 (4)).

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe es sich bei den „Needs Assessments“ um spezielle Anforderungen des geplanten Nutzers Interpol gehandelt. Diese seien an das Land Niederösterreich weitergegeben worden. In diesem Zusammenhang sei erneut zu berücksichtigen, dass es sich beim Projektpartner um eine internationale Organisation gehandelt habe, deren Wünsche und Vorgaben auch umgesetzt worden seien, um deren Standort in Österreich sicherzustellen. Die Sicherstellung des Standortes Österreich und das damit verbundene internationale Renommee wäre ein wesentlicher Teil der Kosten-Nutzen-Überlegungen gewesen. Nach dem unerwarteten Rückzug von Interpol habe sich das Land Niederösterreich entschlossen, im Wesentlichen an den „Needs Assessments“ festzuhalten, um keine unnötigen Mehrkosten zu verursachen, weil bereits – wie bei Großbauvorhaben ab einem bestimmten Termin üblich – ein Planungsstopp verhängt worden sei.

- 21.4** (1) Der RH wies gegenüber dem BMI darauf hin, dass das „Needs Assessment“, welches dem Generalplanervertrag angeschlossen war, bruchhemmende Beschichtungen an den Fenstern aller drei Geschoße sowie Luftaufbereitungs- und Klimaanlage mit einer Leistung von insgesamt 350 kW vorsah. Der geforderte Spa-Bereich (mit Umkleiden, Toiletten, Duschen und einer Sauna) wurde letztlich in einem neu errichteten freistehenden Gebäude verwirklicht. Der RH konnte allerdings

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

nicht nachvollziehen, ob im Vorfeld der Verschriftlichung des „Needs Assessment“ noch höhere Anforderungen seitens der Interpol diskutiert und seitens des BMI herausverhandelt worden waren.

(2) Der RH wies gegenüber dem Land Niederösterreich nochmals darauf hin, dass auch das Bestreben, eine internationale Organisation nach Österreich zu bringen, unter den Gesichtspunkten der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit erfolgen sollte.

(3) Der RH bekräftigte deshalb gegenüber dem BMI und dem Land Niederösterreich seine Empfehlung, künftig die Umsetzung kostenrelevanter Nutzeranforderungen möglichst an vertragliche Bindungen zu knüpfen, um verlorenen Aufwand zu vermeiden.

Weitere Planungsgrundlagen

22.1 Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung ließ in der Projektvorbereitungsphase Bestandspläne erstellen, beauftragte ein Raum- und Funktionsprogramm sowie eine Kostenschätzung und holte Gutachten zum Zustand des Mauerwerks, der Decken, der Malereien in den Prunkräumen sowie zur Möglichkeit, Grundwasser zur Gebäudeheizung und -kühlung zu nützen, ein. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung führte Vorgespräche mit dem Bauamt Laxenburg, der Landesstelle für Brandverhütung, dem Bundesdenkmalamt und der Bezirkshauptmannschaft Mödling.

22.2 Der RH würdigte positiv, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung in der Projektvorbereitungsphase für eine umfassende Erhebung der Planungsgrundlagen gesorgt hatte. Die Protokolle zur Bauprojektentwicklung enthielten keine Hinweise auf fehlende oder nicht zeitgerecht erhobene Planungsgrundlagen.

Umplanungen

23.1 Neben der Weiterentwicklung der Planung vom Vorentwurf bis zur Ausführung – im für die Art des Projektes üblichen Ausmaß – waren folgende wesentliche Umplanungen dokumentiert:

(1) Das Land Niederösterreich ging ursprünglich von Umbaukosten von bis zu 10,00 Mio. EUR aus (Kostenrahmen Stand Februar 2006 zuzüglich Umbau des zweiten Obergeschoßes, siehe TZ 7). Um darin nicht enthaltene Energieeffizienzmaßnahmen zu ermöglichen, stellte das Land Niederösterreich im Februar 2008 laut Protokoll zur Planerbesprechung Nr. 14 zusätzliche Mittel von bis zu 10 % der Umbaukosten in Aussicht. Die Energieeffizienzmaßnahmen waren auch Gegenstand der Sitzungen des Baubeirats. Seitens der Vertreter des BMI war in den Protokollen zu den Baubeiratssitzungen weder eine Zustim-

Planung

mung noch ein Widerspruch zur Teilung dieser zusätzlichen Kosten zwischen BMI und Land Niederösterreich dokumentiert. Der Niederösterreichische Landtag genehmigte schließlich im Jänner 2010 Umbaukosten von höchstens 10,99 Mio. EUR.

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung setzte energieeffizienzsteigernde Maßnahmen um insgesamt rund eine Million EUR um. Dazu gehörten die Dämmung der obersten Geschoßdecke, die Dämmung der Dachschrägen, die thermische Verbesserung der erdbeherrichten Fußböden im Erdgeschoß, die Erneuerung bzw. Sanierung von Fenstern sowie der Einbau einer CO₂-neutralen Pellets-Heizungsanlage und einer Solarthermieanlage.

(2) Interpol änderte die Anforderungen hinsichtlich der Ausgestaltung der Betriebsküche und des zweiten Obergeschoßes (Wohngeschoß) gegenüber seinen ursprünglichen Nutzeranforderungen („Needs Assessment“) ab. Nach dem Ausscheiden von Interpol wurde das zweite Obergeschoß auf Wunsch des durch das BMI und BMEIA vertretenen neuen Nutzers IACA erneut umgeplant, um möglichst vielen Studierenden Wohnmöglichkeiten zu bieten. Für die Umplanungen entstanden Mehrkosten von rd. 43.000 EUR beim Generalplanerhonorar.

(3) Wegen einer sich in der Kostenprognose der Projektsteuerung und -leitung abzeichnenden Überschreitung des genehmigten Projektbudgets schlug die Projektsteuerung und -leitung gemeinsam mit dem Generalplaner im Februar 2010 vor, Anforderungen aus dem „Needs Assessment“ von Interpol erneut zu überdenken. Zu diesem Zeitpunkt war Interpol bereits aus dem Projekt ausgeschieden.

Mitarbeiter des BMI und des BMEIA stimmten für den neuen Nutzer IACA dem Entfall von Leistungen im Umfang von rd. 187.000 EUR zu. Zu den entfallenen Leistungen gehörten Sicherheitseinrichtungen (der Sicherheitszaun zum angrenzenden Alten- und Pflegeheim, ein Glastunnel sowie Splitterschutzfolien an den Fenstern) und die Errichtung eines Sportplatzes.

(4) Darüber hinaus überprüften die Projektsteuerung und -leitung und der Generalplaner – auf Drängen des BMI und des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung sowie ihrer Beauftragung entsprechend – die Planung wiederholt nach Einsparungsmöglichkeiten.

So erwog das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung z.B., Fenster und Türen nur in einer Minimalvariante zu sanieren. Die vom Gutachter empfohlene Horizontalabdichtung des durchfeuchteten Mauerwerks beauftragte das Amt der Niederösterreichischen Landesregie-

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

rung erst, als die Vergabe von Gewerken zu niedrigeren als den erwarteten Preisen diese Maßnahme innerhalb des Projektbudgets zuließ. Gemäß einer Aufstellung der Projektsteuerung und -leitung wurden weitere Einsparungen vor allem durch den Entfall geplanter Leistungen kleineren Umfangs (z.B. Entfall eines Raumreservierungssystems, Entfall der Schallschutzverkleidung für das Notstromaggregat) erreicht, die in Summe einem Wert von rd. 230.000 EUR entsprachen.

(5) Bei der Übergabe des Gebäudes verlangte der Nutzer IACA (vertreten durch den Verein „Friends of the Academy“) aufgrund des schlechten Zustands der Fenster im ersten Obergeschoß deren Sanierung.

Laut Amt der Niederösterreichischen Landesregierung war während des Umbaus – aufgrund des damaligen Zustands der Fenster und im Hinblick auf das Ziel, das Projektbudget einzuhalten – eine Sanierung vorerst als nicht erforderlich erschienen. Während der Überprüfung durch den RH entschied das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, zumal nun eine größere Kostensicherheit vorlag, dass eine Sanierung der Fenster nachträglich innerhalb des genehmigten Projektbudgets vorgenommen werden könne.

23.2 Der RH verwies kritisch auf die vermeidbaren Mehrkosten von 43.000 EUR infolge der Änderung der Nutzeranforderung hinsichtlich der Ausgestaltung der Betriebsküche und des zweiten Obergeschoßes. Er empfahl dem BMI und dem Land Niederösterreich, die vorgesehenen Nutzer bereits am Projektbeginn auf die Mehrkosten bei späteren Änderungen ihrer Anforderungen hinzuweisen.

Der RH stellte fest, dass sich die Nutzeranforderungen durch den Wechsel des vorgesehenen Nutzers von Interpol zur IACA z.B. hinsichtlich der Sicherheitseinrichtungen änderten. Der RH würdigte positiv, dass die Projektfinanziers, das BMI und das Land Niederösterreich (im Wege des Amtes der Landesregierung) ihre Kontrollfunktionen aktiv wahrnahmen, indem sie die Projektkosten durch wiederholte Überprüfung der Planung hinsichtlich des Erfordernisses einzelner Leistungen steuerten.

Er beurteilte es jedoch kritisch, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung auch erwogen hatte, für die Nachhaltigkeit der Sanierung wesentliche Maßnahmen wie die Horizontalabdichtung des durchfeuchteten Mauerwerks oder den Austausch von Fenstern entfallen zu lassen, um das Projektbudget jedenfalls einzuhalten. Für künftige Projekte empfahl der RH dem BMI und dem Land Niederösterreich, Projektbudgets aufgrund einer ausgereiften Planung festzulegen.

Planung

23.3 (1) Laut Stellungnahme des BMI hätten weder das BMI noch das BMEIA die Ausdehnung der Wohn- bzw. Schlafmöglichkeiten für Studierende gewünscht und damit einhergehende Umplanungen (inkl. angeblicher Mehrkosten) veranlasst. In Erinnerung gerufen werde, dass in Summe letztlich Einsparungen von 230.000 EUR (siehe TZ 23.1 (4)) plus 187.000 EUR (siehe TZ 23.1 (3)) erreicht werden konnten.

(2) Das Land Niederösterreich stimmte in seiner Stellungnahme der Empfehlung des RH, die vorgesehenen Nutzer bereits am Projektbeginn auf die Mehrkosten bei späteren Änderungen ihrer Anforderungen hinzuweisen, grundsätzlich zu. Das Land Niederösterreich sei jedoch ausschließlich mit bausachverständigen Personen von Interpol in Kontakt gestanden. Eine Einbeziehung des Landes Niederösterreich bei der grundlegenden Erstellung der Wünsche und Vorstellungen Interpols sei nicht erfolgt.

Die Empfehlung des RH, Projektbudgets aufgrund einer ausgereiften Planung festzulegen, könne das Land Niederösterreich nicht nachvollziehen. Der RH selbst habe die umfassende Planungsgrundlage in der Projektvorbereitungsphase positiv hervorgehoben.

Zudem sei festzuhalten, dass eine Grobkostenschätzung in diesem Verfahrensstadium mit Unsicherheiten behaftet sei. Die Tatsache, dass die Kosten, die zum Zeitpunkt des Landtagsbeschlusses sehr wohl auf einer seriösen Basis gestanden seien, sachgerecht ermittelt worden wären, zeige sich auch daran, dass es zu keiner Budgetüberschreitung gekommen sei. Dem Landtag sei das Projekt erst dann zur Beschlussfassung vorgelegt worden, als eine detaillierte Planung und Kostenschätzung vorhanden gewesen seien. Bis dahin seien sämtliche Tätigkeiten durch Beschlüsse der Landesregierung gedeckt gewesen.

23.4 (1) Der RH entgegnete dem BMI, dass in den Protokollen zur „Abstimmungsbesprechung Nutzer“ vom 5. Mai 2010 und zur „21. PM-Besprechung“ vom 7. Mai 2010 (und somit nach dem Ausscheiden von Interpol) festgehalten ist, dass der neue Nutzer IACA den Generalplaner ersuchte, zu überprüfen, wie möglichst viele Studenten im zweiten Obergeschoß untergebracht werden können. Interpol wollte dort zuvor (in Abänderung zum „Needs Assessment“) kleine Lehrerwohnungen errichten. Letztlich wurden anstatt der vorhandenen Zimmer zwei Zweizimmerwohnungen, 19 Zimmer, zwei Aufenthaltsräume und vier allgemeine Abstellräume eingebaut.

Die vom BMI angeführten Einsparungen stellte der RH in seinem Bericht dar und erachtet es der Verpflichtung zur sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Gebarung entsprechend, wenn zum

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Erreichen des Projektziels nicht oder nicht mehr erforderliche Leistungen nicht zur Ausführung gelangen.

(2) Der Feststellung des Landes Niederösterreich, dass es zu keiner Budgetüberschreitung gekommen sei, hielt der RH die Ausführungen des Landes Niederösterreich in TZ 15 entgegen, wonach Reserven für die Risikoübernahme durch das Land Niederösterreich angesetzt worden seien. Dies relativiert naturgemäß die Argumentation betreffend die Budgeteinhaltung. Der RH bemerkte gegenüber dem Land Niederösterreich, dass seine Empfehlung, Projektbudgets auf Basis einer ausgereiften Planung festzulegen, präventiv darauf gerichtet war, die Gefährdung der Nachhaltigkeit eines Projekts hintanzuhalten und allfälligen späteren Mehrkosten vorzubeugen.

Auftragsvergaben

Prozess der Vergabe und überprüfte Vergabefälle

24.1 (1) Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung vergab geistige Leistungen in der Projektvorbereitungsphase sowie die Begleitende Kontrolle selbst. Die Vergabeverfahren der Generalplanung sowie der Projektsteuerung und -leitung ließ es von einer Rechtsanwaltskanzlei und einem weiteren Konsulenten (einem immobilienbezogenen Beratungsunternehmen) durchführen. Die Vergabeverfahren zur Örtlichen Bauaufsicht sowie zu den ausführenden Gewerken wickelte als Teil ihres Auftrages die Projektsteuerung und -leitung ab.

(2) Über das vorläufige Ergebnis des Vergabeverfahrens – den Vergabevorschlag – beriet der für das Projekt eingerichtete Baubeirat. Dieser schlug den bestgereihten Bieter zur Vergabe vor. Die Vergabeentscheidung traf letztlich das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung für Aufträge bis 150.000 EUR Auftragssumme. Über Vergaben mit Auftragssummen größer als 150.000 EUR hatte die Landesregierung zu entscheiden.

(3) Über die Vergabe der Örtlichen Bauaufsicht und der fünf Hauptgewerke entschied die Niederösterreichische Landesregierung durch Beschluss erst im Februar 2010 – während des laufenden Umbaus und nach Vorliegen der Grundsatzgenehmigung zum Projekt des Niederösterreichischen Landtages vom 21. Jänner 2010. Die Zuschläge an die Auftragnehmer hatte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung bereits zuvor erteilt, so z.B. für die Örtliche Bauaufsicht am 30. April 2008. Baubeginn war im August 2009 gewesen.

Auftragsvergaben

(4) Der RH überprüfte die in der Tabelle 5 dargestellten Auftragsvergaben hinsichtlich der Übereinstimmung mit den geltenden Vergabebestimmungen. Darunter waren von der Abteilung Gebäudeverwaltung in der Projektvorbereitungsphase selbst durchgeführte Vergabeverfahren (lfd. Nr. 1 bis 3 der Tabelle 5), die Vergaben der wesentlichen geistigen Leistungen (lfd. Nr. 4 bis 7) und die Vergaben der beiden größten Gewerke (lfd. Nr. 8 und 9). Dem Wert nach entsprachen die überprüften neun von insgesamt rd. 75 Vergabeverfahren 60 % der abgerechneten Umbaukosten.

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Tabelle 5: Vom RH überprüfte Auftragsvergaben					
Lfd. Nr.	Gegenstand der Vergabe	gewähltes Vergabeverfahren	Verfahrensabwicklung durch	Auftragswert in EUR ¹	Schlussrechnungssumme in EUR ^{1, 2}
1	Erstellen eines Raum- und Funktionsprogrammes und detaillierte Kostenschätzung	Direktvergabe	Amt der NÖ Landesregierung	27.000	27.000
2	Unterstützende Konsulentenleistung für die Durchführung von Vergabeverfahren	Direktvergabe bzw. Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmer (nicht eindeutig zuordenbar)	Amt der NÖ Landesregierung	48.000	48.000
3	Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergabe Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung	Direktvergabe	Amt der NÖ Landesregierung	- ³	280.000
4	Begleitende Kontrolle	Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmer	Amt der NÖ Landesregierung	95.000	95.000
5	Projektsteuerung und -leitung	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	Auftragnehmer der lfd. Nr. 2 und 3	332.000	494.000
6	Generalplanung	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	Auftragnehmer der lfd. Nr. 2, 3 und 5 (Verfahrensabschluss)	894.000	1.111.000
7	Örtliche Bauaufsicht	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	Auftragnehmer der lfd. Nr. 5 (mit Unterstützung der lfd. Nr. 3)	199.000	245.000 ⁴
8	Baumeisterarbeiten	Offenes Verfahren (Oberschwellenbereich)	Auftragnehmer der lfd. Nr. 5 und 6	1.879.000	2.403.000 ⁵
9	Heizungs-, Klima-, Lüftungs- und Sanitär- sowie Mess-, Steuer- und Regeltechnik-Arbeiten	Offenes Verfahren (Oberschwellenbereich)	Auftragnehmer der lfd. Nr. 5 und 6	1.477.000	1.603.000
Summe der überprüften Vergabeverfahren					6.306.000
			Vorläufige Umbaukosten gesamt (vor Skontoabzug) ⁴		10.581.000
			Vorläufige Umbaukosten gesamt (nach Skontoabzug) ⁴		10.290.000

¹ Beträge gerundet

² vor Skontoabzug

³ Regieauftrag, für die Teilleistungen „Verfahrensrechtliche Begleitung“ und „Entwurf eines Mietvertrages“ schätzte der Auftragnehmer in seinem Angebot den Auftragswert auf 43.000 EUR.

⁴ Stand der Abrechnung vom 15. Mai 2013. Es lag noch keine Schlussabrechnung vor.

⁵ inkl. Regierrechnungen

Quelle: Amt der NÖ Landesregierung (diverse Auskünfte und Unterlagen zu den Vergabeverfahren; Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013)

Auftragsvergaben

24.2 Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es die Zuschläge für Leistungen erteilte und mit dem Umbau bereits begann noch bevor die entsprechenden Beschlüsse des Landtages und der Landesregierung von Niederösterreich vorlagen. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, den vorgesehenen Genehmigungsweg für die Vergabe von Leistungen einzuhalten, die Beschlüsse rechtzeitig vor dem geplanten Leistungsbeginn zu erwirken und die Zuschläge zu Vergaben erst danach zu erteilen.

Bei den überprüften Vergabeverfahren des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung beanstandete der RH – wie in den nachfolgenden TZ 25 bis 28 näher ausgeführt –

- die Wahl der Vergabeverfahren entgegen den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes (lfd. Nr. 2, 3 und 4 lt. Tabelle 5; siehe TZ 25 und 26),
- die Diskrepanz zwischen der Leistungsbeschreibung und dem mitgeteilten Vertragswillen (lfd. Nr. 4; siehe TZ 26),
- den Umfang externer Konsulentenleistungen für die Abwicklung der Vergabeverfahren und die unzureichende Leistungsabgrenzung zwischen den beauftragten Konsulenten (lfd. Nr. 5, 6 und 7; siehe TZ 27),
- die fehlende Einforderung aller für die spätere Prüfung von Zusatzangeboten erforderlichen Kalkulationsunterlagen in den Vergabeverfahren (lfd. Nr. 8 und 9; siehe TZ 28) und
- die nachträgliche Festlegung veränderlicher Preise, die zur überhöhten Abgeltung der Preisgleitung führte (lfd. Nr. 9; siehe TZ 28).

24.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei sichergestellt gewesen, dass alle vergebenen Leistungen durch Beschlüsse der Niederösterreichischen Landesregierung gedeckt gewesen seien. Im Jahr 2010 habe sich der Niederösterreichische Landtag nach Befassung der Niederösterreichischen Landesregierung mit dem Gesamtprojekt beschäftigt und dem Projekt am 21. Jänner 2010 seine Genehmigung erteilt. Bis zum Zeitpunkt der Genehmigung durch den Niederösterreichischen Landtag sei ein Auszahlungsgrad von vergebenen Leistungen in Höhe von ca. 2,26 Mio. EUR erreicht gewesen. Eine Befassung des Landtags sei ab einem Beschaffungsvolumen von 3,5 Mio. EUR erforderlich.*

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Die Befassung des Niederösterreichischen Landtages sei daher rechtzeitig und die Vergabe der Leistungen vor der Genehmigung durch den Landtag sei daher rechtskonform erfolgt. Selbst wenn der Landtag das Projekt nicht genehmigt hätte, wäre grundsätzlich eine Rückabwicklung der bereits eingegangenen Verträge in weiten Teilen möglich gewesen, ohne den Kostenrahmen, wie er von der Niederösterreichischen Landesregierung gewährt wurde, zu überschreiten.

- 24.4** Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass die Niederösterreichische Landesregierung die Errichtungskosten des Bauvorhabens mit rd. 10,99 Mio. EUR beziffert hatte. Dieser Betrag überschritt den für eine notwendige Befassung des Niederösterreichischen Landtags maßgeblichen Wert von 3,50 Mio. EUR. Die Niederösterreichische Landesregierung hätte somit bereits nach Durchführung der Projektentwicklung – und nicht erst während des laufenden Umbaus – die grundsätzliche Genehmigung des Niederösterreichischen Landtags einzuholen gehabt, zumal dieser Träger der Budgethoheit des Landes Niederösterreich ist.

Da das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung im gegenständlichen Fall die Grundsatzgenehmigung des Niederösterreichischen Landtags erst am 21. Jänner 2010 – während des laufenden Umbaus – einholte und die Niederösterreichische Landesregierung über die Vergabe der Örtlichen Bauaufsicht und der fünf Hauptgewerke (deren Auftragswert lag jeweils über den maßgeblichen 150.000 EUR und betrug insgesamt 5,27 Mio. EUR) erst im Februar 2010, um bis zu 21 Monate nach der Zuschlagserteilung entschied, verblieb der RH bei seiner Kritik und Empfehlung.

Vergabe von geistigen Dienstleistungen in der Projektvorbereitungsphase

- 25.1** Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung führte in der Projektvorbereitungsphase Vergabeverfahren über die geistigen Dienstleistungen „Erstellen eines Raum- und Funktionsprogrammes und detaillierte Kostenschätzung“, „Unterstützende Konsulentenleistung für die Durchführung von Vergabeverfahren“ und „Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergaben Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung“ (Ifd. Nr. 1 bis 3 in Tabelle 5) durch. Es fragte dazu bei jeweils einem Unternehmen um eine Preisauskunft an und verhandelte in einem Fall (Ifd. Nr. 2) darüber. Die Preisauskünfte lauteten auf 27.000 EUR (Ifd. Nr. 1, Pauschale), rd. 48.000 EUR (Ifd. Nr. 2, Pauschale) und 43.000 EUR (Ifd. Nr. 3, Schätzung ohne laufende rechtliche Beratung, Abrechnung nach tatsächlichem Aufwand zu den angebotenen Honorarsätzen). Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung vergab die Leistungen zu den angebotenen Konditionen an das jeweils angefragte Unternehmen.

Auftragsvergaben

Gemäß dem Bundesvergabegesetz 2006 in der damals gültigen Fassung war eine Direktvergabe nur zulässig, wenn der geschätzte Auftragswert 40.000 EUR nicht erreichte (BVerG 2006 § 41 Abs. 2 Z 1 bzw. § 141 Abs. 3). Die Vergabe von geistigen Dienstleistungen in einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmer war zulässig, sofern die Durchführung eines wirtschaftlichen Wettbewerbes aufgrund der Kosten des Beschaffungsvorgangs für den Auftraggeber wirtschaftlich nicht vertretbar war und der geschätzte Auftragswert 105.500 EUR nicht erreichte (BVerG 2006 § 38 Abs. 3 bzw. § 141 Abs. 3).

Die Abteilung Gebäudeverwaltung des Amts der Niederösterreichischen Landesregierung teilte dem RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle mit, dass sie in ihrem Wirkungsbereich seit 2012 bei allen Dienstleistungsaufträgen mit einem Honorar zwischen 10.000 EUR und der Direktvergabegrenze ein wettbewerbsähnliches Verfahren unter zumindest drei geladenen Bietern mit Bestbieterprinzip, Anhörung einer Auswahlkommission und Protokollierung der Sitzung dieser Auswahlkommission durchführe. Die Beschaffung sei Bestandteil einer umfassenden, in Ausarbeitung befindlichen Compliance-Vorschrift der Abteilung, die Anfang des Jahres 2014 in Kraft treten solle.

- 25.2** Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es die beiden geistigen Dienstleistungen „Unterstützende Konsulentenleistung für die Durchführung von Vergabeverfahren“ und „Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergaben Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung“ entgegen den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2006 direkt oder in einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmer vergab.

In beiden Fällen überschritt der Auftragswert die Direktvergabegrenze. Der Ausnahmetatbestand für die Zulässigkeit eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmer, wonach die Durchführung eines wirtschaftlichen Wettbewerbes aufgrund der Kosten des Beschaffungsvorganges für den Auftraggeber wirtschaftlich nicht vertretbar war, traf nach Ansicht des RH nicht zu. Diese Sichtweise wird auch durch die seit 2012 in der Abteilung Gebäudeverwaltung des Amts der Niederösterreichischen Landesregierung gelebte Praxis bei der Vergabe von Dienstleistungen unterstützt, bereits ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 EUR ein wettbewerbsähnliches Verfahren unter zumindest drei geladenen Bietern durchzuführen.

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Der RH sah die ab 2012 gewählte Vorgangsweise positiv und empfahl dem Land Niederösterreich, entsprechende Regelungen – wie für die Compliance-Vorschrift der Abteilung Gebäudeverwaltung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung vorgesehen – für seinen gesamten Wirkungsbereich einheitlich festzulegen. Der RH vertrat weiters die Ansicht, dass auch bei Direktvergaben grundsätzlich mehrere Preisauskünfte einzuholen wären, um den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu genügen.

- 25.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde es prüfen, inwieweit die genannte Compliance-Vorschrift zur Vergabe von Dienstleistungsaufträgen auch für andere Dienststellen des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung geeignet sei.*

Das Land Niederösterreich versuche regelmäßig bei Direktvergaben mehrere Preisauskünfte einzuholen, um den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu entsprechen. Die für das Projekt eingeholten Preisauskünfte für die abgefragten geistigen Dienstleistungen erschienen dem Land Niederösterreich angemessen. Festzuhalten sei, dass das Bundesvergabegesetz 2006 keine Verpflichtung enthalte, bei Direktvergaben mehrere Preisauskünfte einzuholen.

- 25.4** Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass bei den überprüften geistigen Dienstleistungen nur jeweils eine Preisauskunft eingeholt wurde, obwohl in zwei Fällen der Auftragswert die Direktvergabegrenze überschritt. Der RH bekräftigte deshalb seine Kritik und betonte seine Empfehlung betreffend die Einholung von Preisauskünften.

Vergabe der Begleitenden Kontrolle

- 26.1** Das Vergabeverfahren für die Begleitende Kontrolle führte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung selbst durch. Es holte bei einem Unternehmen eine Preisauskunft ein. Das Unternehmen bot die Grundleistung für alle Projektphasen gemäß der Honorarordnung für Begleitende Kontrolle der Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten um 99.000 EUR an. Nach einem Verhandlungsgespräch erteilte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung den Auftrag im Sinne des Angebots um 95.000 EUR an das angefragte Unternehmen. Die dem Angebot zugrundeliegende Honorarordnung wies für die angebotene Leistung ein Honorar von rd. 175.000 EUR bis rd. 199.000 EUR aus.

Tatsächlich erbrachte der Auftragnehmer aber nicht die schriftlich angebotene und beauftragte Leistung (Grundleistung für alle Projektphasen gemäß Honorarordnung), sondern lediglich anlassbezogene Prüf-, Kontroll- und Beratungsleistungen. So erstellte die Beglei-

Auftragsvergaben

tende Kontrolle weder periodische Berichte über ihre Tätigkeit, noch waren stichprobenartige Kontrollen der Leistungsbeschreibungen und Mengenermittlungen oder der Rechnungen und Zahlungsanweisungen dokumentiert.

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung teilte dem RH anlässlich der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle mit, dass eine anlassbezogene begleitende Kontrolle – wie tatsächlich erbracht – geplant und auch beim späteren Auftragnehmer mündlich angefragt worden wäre, dies aber irrtümlich im Angebotsschreiben unerwähnt geblieben sei. Das beiderseitige Vertragsverständnis habe es trotz der deutlichen Projektzeitverlängerung ermöglicht, dass das Honorar unverändert blieb.

- 26.2** Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es die Leistung der Begleitenden Kontrolle unzulässigerweise in einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Bieter vergab. Er kritisierte weiters, dass es die Erfüllung der schriftlich beauftragten Leistung nicht einforderte. Damit verzichtete das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung auf eine durchgängige Qualitätssicherung bei der Projektabwicklung. Das ermöglichte u.a. die vom RH aufgezeigten Mängel bei der Bauprojektorganisation, den Auftragsvergaben und der Abrechnung der Leistungen (siehe TZ 19, 28, 30 und 32 bis 34).

Eine sachkundige Schätzung des Auftragswerts für die schriftlich beauftragte Leistung hätte auch unter Berücksichtigung marktüblicher Abschläge ein Honorar größer 105.500 EUR – dem Grenzwert für die Zulässigkeit eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Bieter – ergeben. Zudem traf nach Ansicht des RH der Ausnahmetatbestand für die Zulässigkeit dieses Vergabeverfahrens nicht zu.

Diese Sichtweise wird auch durch die seit 2012 in der Abteilung Gebäudeverwaltung des Amts der Niederösterreichischen Landesregierung gelebte Praxis bei der Vergabe von Dienstleistungen unterstützt, bereits ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 EUR ein wettbewerbsähnliches Verfahren unter zumindest drei geladenen Bietern durchzuführen (siehe TZ 25). Unter Hinweis auf die TZ 25 empfahl der RH dem Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, künftig die Vergabebestimmungen strikt einzuhalten.

Der RH konnte den vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung monierten Irrtum im Angebotsschreiben des späteren Auftragnehmers nicht nachvollziehen. Er vertrat dazu die Auffassung, dass

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung die Möglichkeit und Verpflichtung gehabt hätte, einen allfälligen Irrtum im Protokoll zum Verhandlungsgespräch bzw. im Auftrags schreiben richtigzustellen. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich künftig sicherzustellen, dass der tatsächliche Vertragswille jedenfalls mit den schriftlichen Festlegungen übereinstimmt.

Weiters gab der RH zu bedenken, dass anlassbezogene Prüf-, Kontroll- und Beratungsleistungen ohne weitere Leistungsdefinition für den späteren Auftragnehmer nicht kalkulierbar und der Grad der Leistungserfüllung für das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung nicht überprüfbar gewesen wäre. Bei der Leistungsbeschreibung wäre seitens des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung künftig sicherzustellen, dass der Grad der Leistungserfüllung überprüft werden kann.

26.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei es stets bemüht, sämtliche vergaberechtlichen Bestimmungen einzuhalten. Das Land Niederösterreich binde sich seit dem Jahr 2012 an eine interne Compliance-Vorschrift, wonach bei allen Dienstleistungsaufträgen mit einem Honorar zwischen 10.000 EUR und der Direktvergabegrenze nach der jeweils geltenden Schwellenwertverordnung ein wettbewerbsähnliches Verfahren mit zumindest drei geladenen Bietern mit dem Bestbieterprinzip, Anhörung einer Auswahlkommission und Protokollierung der Sitzung dieser Auswahlkommission durchgeführt werde.*

Die Vergabe von Leistungen im Wege eines Verhandlungsverfahrens mit nur einem Bieter habe das Land Niederösterreich im Rahmen der Vorgaben des § 38 Abs. 2 des Bundesvergabegesetzes 2006 durchgeführt. In den betroffenen Verfahren seien die Schwellenwerte nie überschritten worden. Zudem sei aufgrund der jeweiligen Eigenart der Leistungen mit hohen Aufwendungen zu rechnen und eine wirtschaftliche Vertretbarkeit nach Abwägung aller Aspekte nicht gegeben gewesen. Vergleiche der Kosten der Abwicklung von regulären Verfahren mit den Kosten, welche im Rahmen der Verfahren nach § 38 Abs. 3 des Bundesvergabegesetzes 2006 angefallen seien, hätten dies auch bestätigt. Eine wirtschaftliche Relation sei somit nicht gegeben gewesen.

Hinsichtlich des tatsächlichen Vertragswillens habe es im gegenständlichen Fall einen Konsens gegeben, allerdings seien teilweise mündlich vereinbarte Änderungen schriftlich nicht abgebildet worden. Das Land Niederösterreich werde dies zukünftig im Sinne der Empfehlung sicherstellen und im Fall einer nachträglichen Ergänzung oder Anpassung entsprechende Vertragspräzisierungen auch schriftlich vornehmen. Die Umsetzung dieser Empfehlung erfolge mit der Neufassung der Bau- und Dienstleistungsverträge. Diese werde auch hinsichtlich einer exakteren

Auftragsvergaben

Leistungsdefinition, Nachvollziehbarkeit und Klarstellung der Schnittstellen überarbeitet und neu gefasst. Die neuen und verbesserten Verträge würden ab Herbst 2014 zur Anwendung kommen.

- 26.4** Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass ein Vergleich der Verfahrenskosten allein nicht geeignet ist, um die Wirtschaftlichkeit eines vereinfachten Vergabeverfahrens zu belegen, weil der Vorteil geringerer Verfahrenskosten durch höhere Preise (aufgrund des eingeschränkten oder fehlenden Wettbewerbs) in einen Nachteil gewendet werden kann. Zudem könnte das Land Niederösterreich die Verfahrenskosten senken, wenn es auf externe Dienstleister bei der Vergabe von Leistungen verzichtet (siehe TZ 27).

Vergabe der Projektsteuerung und -leitung, der Generalplanung und der Örtlichen Bauaufsicht

- 27.1** Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung führte die Vergabeverfahren für die Projektsteuerung und -leitung und die Generalplanung nicht selbst durch, sondern beauftragte für die Abwicklung der Vergabeverfahren jeweils ein Beratungsunternehmen (lfd. Nr. 1 in Tabelle 6) und eine Rechtsanwaltskanzlei (lfd. Nr. 2). Zusätzlich war die Projektsteuerung und -leitung (lfd. Nr. 3) damit beauftragt, das zum Zeitpunkt ihrer Beauftragung bereits laufende Vergabeverfahren über die Generalplanung abzuschließen.

Die Abteilung Gebäudeverwaltung des Amts der Niederösterreichischen Landesregierung teilte dem RH anlässlich der Gebarungüberprüfung an Ort und Stelle mit, dass sie sich bei der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen nach dem Bestbieterprinzip häufig eines spezialisierten Rechtsanwalts als Verfahrensbetreuer bediene. Für die Betreuung der beiden gegenständlichen Vergabeverfahren entstanden die in Tabelle 6 dargestellten Kosten von insgesamt mindestens 98.000 EUR. Bezogen auf die Auftragssummen der vergebenen Aufträge entsprach das einem Anteil von 15,3 % (Projektsteuerung und -leitung) bzw. 5,3 % (Generalplanung).

Tabelle 6: Kosten für die Abwicklung der Vergabeverfahren „Projektsteuerung und –leitung“ und „Generalplanung“

Lfd. Nr.		Anteiliges Honorar für die Abwicklung des Vergabeverfahrens in EUR		
		„Projektsteuerung und –leitung“	„Generalplanung“	Summe
1	unterstützende Konsulentenleistung für die Durchführung von Vergabeverfahren	21.000	27.000	48.000
2	Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergabe Projektsteuerung und –leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung	30.000	21.000	50.000
3	Projektleitung und –steuerung	–	n.b.	n.b.
	Summe anteilige Honorare	51.000	> 47.000	> 98.000
	Auftragswert der vergebenen Leistung	332.000	894.000	1.225.000
	Verhältnis „Summe anteilige Honorare“ zu „Auftragswert der vergebenen Leistung“ in %	15,3	> 5,3	> 8,0

Rundungsdifferenzen möglich

n.b. nicht bezifferbar

Quelle: Projektunterlagen des Landes NÖ

Das Vergabeverfahren der Örtlichen Bauaufsicht führte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung ebenfalls nicht selbst durch, weil „die Erstellung der Leistungsbilder für die benötigten Konsulenten“ und „die Vorbereitung der Beauftragung“ – wie der Abschluss des Vergabeverfahrens Generalplanung – Teil des Auftrags Projektsteuerung und –leitung war.

Die Projektsteuerung und –leitung wickelte das Vergabeverfahren Örtliche Bauaufsicht jedoch nicht alleine ab, sondern beauftragte zu ihrer Unterstützung jene Rechtsanwaltskanzlei gegen ein Honorar von 25.000 EUR, die zuvor die Vergabeverfahren Projektsteuerung und –leitung und Generalplanung betreut hatte. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung gab gegenüber dem RH im Zuge der Gebärungsüberprüfung an Ort und Stelle die rechtliche Verfahrensbetreuung beim Vergabeverfahren Örtliche Bauaufsicht als einen von mehreren Gründen für die Honorarerhöhung der Projektsteuerung und –leitung um rd. 54.000 EUR an, der es im „Zahlungsplan 2“⁸ zustimmte.

⁸ Die Vertragspartner vereinbarten die Auszahlung des Honorars in Teilbeträgen. Die angeführten Summen stellen die Summe der Teilbeträge dar.

Auftragsvergaben

27.2 Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es jeweils bis zu drei Konsulenten um zumindest rd. 98.000 EUR mit der Abwicklung der Vergabeverfahren Generalplanerleistung, Projektsteuerung und -leitung und Örtliche Bauaufsicht beauftragt hatte. Der RH erachtete den Aufwand von bis zu 15,3 % des Auftragswertes für die Abwicklung der Vergabeverfahren als zu hoch. Weiters vermisste der RH eine klare Leistungsabgrenzung zwischen den für die Vergabeverfahren beigezogenen Konsulenten, so dass nicht auszuschließen war, dass Leistungen mehrfach abgegolten wurden.

Zur Beiziehung einer Rechtsanwaltskanzlei beim Vergabeverfahren Örtliche Bauaufsicht durch die Projektleitung und -steuerung merkte der RH an, dass eine Projektsteuerung und -leitung grundsätzlich in der Lage sein sollte, ein solches Vergabeverfahren ohne zusätzliche rechtliche Verfahrensbetreuung entsprechend den geltenden Vergabebestimmungen durchzuführen und ein Anspruch der Projektsteuerung und -leitung auf rechtliche Unterstützung aus dem Leistungsvertrag nicht hervorging.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, Vergabeverfahren künftig selbst durchzuführen. Da es wiederkehrend Bauprojekte abwickelte, sah er die Vergabe der dazu erforderlichen Leistungen als eine ihrer wesentlichen Aufgaben an. Auf externe Beratungsleistungen sollte in so geringem Umfang wie möglich und allenfalls zur Lösung von Spezialfragen zurückgegriffen werden.

27.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde die Durchführung von Vergabeverfahren im Bereich der Bau- und Lieferaufträge im Wesentlichen ohne externe Rechtsberatung organisiert, zumal in diesen Bereichen das Billigstbieterprinzip gelte. Bei der Durchführung von Vergabeverfahren im Dienstleistungsbereich hingegen werde das Bestbieterprinzip angewendet; diese wesentlich anspruchsvollere Vorgabe bringe es – in Kombination mit dem kompetitiven Markt und den laufenden Gesetzesänderungen – mit sich, dass die Heranziehung einer externen Verfahrensbetreuung zweckmäßig sei.*

27.4 In Anbetracht der stetigen Wiederkehr der Abwicklung von Bauprojekten unter Anwendung des Bestbieterprinzips bei der Vergabe von Dienstleistungen (z.B. für die Vergabe von Planungsleistungen, der Projektsteuerung oder der Örtlichen Bauaufsicht) sollte es dem Land Niederösterreich nach Ansicht des RH möglich sein, die entsprechenden Bestimmungen ohne externe Rechtsberatung – abgesehen von Spezialfragen – richtig anzuwenden.



Auftragsvergaben



Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Vergabe der Baumeisterarbeiten und der HKLS- und MSR-Arbeiten

28.1 Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beauftragte den Generalplaner und die Projektsteuerung und -leitung mit der Durchführung der Vergabeverfahren für sämtliche ausführenden Gewerke bis zur Unterschriftsreife. Die beiden Auftragnehmer führten daher auch die Vergabeverfahren zu den Gewerken Baumeisterarbeiten und den Heizungs-, Klima-, Lüftungs- und Sanitär- sowie Mess-, Steuer- und Regeltechnik-Arbeiten (HKLS- und MSR-Arbeiten) durch.

Bei beiden Gewerken war mit der Abgabe des Angebotes nur ein Kalkulationsblatt⁹ K3 (Nachweis der Kalkulation der Löhne und Gehälter) vorzulegen. Kalkulationsblätter K7 (Preisermittlung der Einheitspreise) für im Hauptangebot enthaltene Leistungen wurden teilweise später, im Zuge der Prüfung von Preisen zusätzlicher oder geänderter Leistungen („Nachtragsprüfung“) eingefordert.

Bei beiden Gewerken waren Festpreise vereinbart und der geplante Ausführungszeitraum mit Oktober 2008 bis September 2009 festgelegt. Da sich der Baubeginn aufgrund der Projektunterbrechung (siehe TZ 2) auf August 2009 verschob, änderte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung im Zuschlagsschreiben der HKLS- und MSR-Arbeiten die Preisart auf veränderliche Preise mit Preisstichtag 29. Juli 2008 (dem Ende der Angebotsfrist) ab. Die ÖNORM B 2110, die Vertragsbestandteil war, sah für diesen Fall hingegen vor, dass – wenn aus den Vertragsbestandteilen keine sachlich zutreffende Preisbasis für die Umrechnung ermittelt werden kann – als Preisbasis die Mitte des Zeitraumes zwischen dem Ende der Angebotsfrist und dem vertraglichen Fertigstellungstermin anzusetzen ist. Das wäre der 25. Jänner 2009 gewesen.

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung führte gegenüber dem RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung an, dass die vereinbarte Preisbasis das Ergebnis von Verhandlungen gewesen sei, um den späteren Auftragnehmer der HKLS- und MSR-Arbeiten davon abzuhalten, sein Angebot zurückzuziehen. Dazu wäre er wegen der durch die Projektunterbrechung verzögerten Zuschlagserteilung berechtigt gewesen.

28.2 Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es im Wege seiner mit der Vergabeabwicklung Beauftragten mit der Angebotsabgabe nur das K3-Blatt einforderte. Er empfahl dem Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, sich künftig vor der Zuschlagserteilung alle Kalkulationsblätter, insbesondere die Preiser-

⁹ Die Kalkulationsblätter gemäß ÖNORM B 2061 „Preisermittlung für Bauleistungen“ sind Grundlage und Nachweis für die Kalkulation der Einheitspreise: K3 – Mittellohnpreis, Regielohnpreis, Gehaltspreis; K4 – Materialpreise; K6 – Gerätepreise; K6a – Gerätepreise (Ergänzung); K7 – Preisermittlung.

Auftragsvergaben

mittlung (K7-Blätter) zu sämtlichen Positionen im Leistungsverzeichnis vorlegen zu lassen. Er begründete dies damit, dass eine Manipulation, wie die Änderung der Kalkulationsansätze, nicht ausgeschlossen werden kann, wenn die für eine ordnungsgemäße, zweckmäßige und wirtschaftliche Prüfung von Zusatzangeboten erforderlichen Kalkulationsblätter erst später eingefordert werden.

Weiters kritisierte der RH das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung wegen der geänderten Festlegungen zur Preisart im Zuschlagschreiben der HKLS- und MSR-Arbeiten. Die Abänderung der Preisart von Festpreisen zu veränderlichen Preisen aufgrund der vom Auftraggeber verschuldeten Änderung des Ausführungszeitraums war grundsätzlich gerechtfertigt. Mit der im Zuschlagschreiben erfolgten Festlegung des Preisstichtags auf ein Datum vor dem ursprünglich geplanten Ausführungszeitraum wich das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung jedoch von der als Vertragsbestandteil vereinbarten ÖNORM B 2110 ab und verstieß gegen den im Bundesvergabegesetz festgelegten Grundsatz der Gleichbehandlung der Bieter.

Dem Auftragnehmer wurde die Preisgleitung dadurch – in geschätzter Höhe von rd. 40.000 EUR – überhöht abgegolten, weil er die Preisgleitung für den ursprünglich geplanten Ausführungszeitraum in seine angebotenen Festpreise einzurechnen hatte. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, den Preisstichtag auf das vertraglich vereinbarte Datum zu berichtigen und die Überzahlung vom Auftragnehmer der HKLS- und MSR-Arbeiten im Verhandlungsweg zurückzufordern.

28.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden K7 Kalkulationsblätter in jedem Projekt eingefordert. Der Umstand, dass diese im gegenständlichen Fall nicht mehr auffindbar gewesen seien, sei offensichtlich einem einmaligen Versehen zuzuschreiben.*

Hinsichtlich der überhöhten Abgeltung der Preisgleitung zugunsten des Auftragnehmers der HKLS- und MSR-Arbeiten erläuterte das Land Niederösterreich, dass im gegenständlichen Fall wirtschaftliche Überlegungen angestellt worden seien, um drohende Mehrkosten zu vermeiden. Anhand dieser Kostenüberlegung sei die gewählte Vorgehensweise zweckmäßig gewesen. Das Land Niederösterreich sei bemüht, derartige Situationen in Zukunft zu vermeiden.

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

28.4 Der RH stellte gegenüber dem Land Niederösterreich hinsichtlich des Preisstichtags klar, dass er einen Verstoß gegen das Bundesvergabegesetz feststellte. Zudem ergab die Gebarungsüberprüfung keinen Beleg dafür, dass der Auftragnehmer (nach entsprechender rechtlicher Aufklärung durch das Land Niederösterreich) die Leistung nicht zu den – für das Land Niederösterreich günstigeren – vertragsgemäßen Bedingungen ausgeführt hätte.

Abrechnung der Leistungen

Prozess der Abrechnungsprüfung und nachgeprüfte Abrechnungen

29.1 Gemäß Baubeauftragungsvertrag hatte das Land Niederösterreich, vertreten durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, die Rechnungen zu prüfen und freizugeben. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung übertrug „das inhaltliche und formale Prüfen und Freigeben von Konsulenten- und Nebenkostenrechnungen zur Zahlung“ an die Projektsteuerung und -leitung. Bei den ausführenden Gewerken hatte die Örtliche Bauaufsicht alle Rechnungen auf „Richtigkeit und Vertragsmäßigkeit“ zu prüfen, die Projektsteuerung und -leitung war in diesem Fall mit der „übergeordneten Freigabe der Rechnungen zur Zahlung“ beauftragt. Beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung verblieb daher lediglich die sachliche und rechnerische Prüfung und Freigabe der Rechnungen zu den in der Projektvorbereitungsphase vergebenen Aufträgen (u.a. lfd. Nr. 1 bis 3 in Tabelle 7), zur Projektsteuerung und -leitung und zur Begleitenden Kontrolle.

Eine sachliche und rechnerische Prüfung der Abrechnungen durch ein zweites Augenpaar, z.B. durch die Begleitende Kontrolle, hatte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung in der Projektorganisation in keinem Fall vorgesehen. Auch der Bauherr, die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., prüfte die Abrechnungen nicht nach. Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. beschränkte sich – im Wege der mit der baukaufmännischen Abwicklung betrauten HYPO NOE Leasing GmbH – auf die Überweisungen zu den zur Zahlung freigegebenen Rechnungen.

Der RH prüfte die Abrechnung jener Leistungen nach, bei welchen er auch die Vergabeverfahren beurteilt hatte (siehe Tabelle 7). Bei der Abrechnung der Leistungen „Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergabe Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung“, „Baumeisterarbeiten“ und „HKLS- und MSR-Arbeiten“ überprüfte der RH – ob des Umfangs der Abrechnungsunterlagen – unter risikoorientierten Gesichtspunkten ausgewählte Teilmengen, wie unter TZ 30 und 34 näher ausgeführt.

Abrechnung der Leistungen

Tabelle 7: Vom RH nachgeprüfte Abrechnungen						
Lfd. Nr.	Auftragsbezeichnung	Abrechnungsprüfung durch	Auftragswert in EUR ¹	Schlussrechnungs-summe in EUR ^{1, 2}	Verhältnis Schlussrechnungs-summe zu Auftragswert in %	wesentliche vom RH festgestellte Abrechnungsmängel (finanzieller Nachteil für den Bauherrn)
1	Erstellen eines Raum- und Funktionsprogrammes und detaillierte Kostenschätzung	Amt der NÖ Landesregierung	27.000	27.000	101	-
2	Unterstützende Konsulentleistung für die Durchführung von Vergabeverfahren	Amt der NÖ Landesregierung	48.000	48.000	100	-
3	Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergabe Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung	Amt der NÖ Landesregierung	- ³	280.000 ⁴	-	vom Angebot/Auftrag abweichende Honorarsätze anerkannt (> 2.000 EUR; TZ 30)
4	Begleitende Kontrolle	Amt der NÖ Landesregierung	95.000	95.000	100	nicht die schriftlich beauftragte und abgerechnete Leistung erbracht (nicht bezifferbar; TZ 26)
5	Projektsteuerung und -leitung	Amt der NÖ Landesregierung	332.000	494.000	149	vom Leistungsvertrag abweichende Honorarermittlung anerkannt (91.000 EUR; TZ 31)
6	Generalplanung	Projektsteuerung und -leitung	894.000	1.111.000	124	vom Leistungsvertrag abweichende Honorarermittlung anerkannt (78.000 EUR; TZ 32)
7	Örtliche Bauaufsicht	Projektsteuerung und -leitung	199.000	245.000 ⁵	123	mangelhafte Nachtragsprüfung (nicht bezifferbar; TZ 33)
8	Baumeisterarbeiten	Örtliche Bauaufsicht	1.879.000	2.403.000 ^{4, 6}	128	unzureichende Rechnungsprüfung – Kommafahler (62.000 EUR; TZ 34)
9	Heizungs-, Klima-, Lüftungs- und Sanitär- sowie Mess-, Steuer- und Regeltechnik-Arbeiten	Örtliche Bauaufsicht	1.477.000	1.603.000 ⁴	109	Preisstichtag vertragswidrig festgelegt (40.000 EUR; TZ 28); unzureichende Rechnungsprüfung – nicht beauftragte Zusatzleistungen anerkannt (22.000 EUR und 4.000 EUR; TZ 34)
Summe der nachgeprüften Abrechnungen³				6.306.000		
Vorläufige Umbaukosten gesamt (vor Skontoabzug) ⁴				10.581.000		
Vorläufige Umbaukosten gesamt (nach Skontoabzug) ⁴				10.290.000		

¹ Beträge gerundet

² vor Skontoabzug

³ keine Auftragswertermittlung, Regieauftrag, für die Teilleistungen „Verfahrensrechtliche Begleitung“ und „Entwurf eines Mietvertrages“ schätzte der Auftragnehmer in seinem Angebot den Auftragswert auf 43.000 EUR.

Quelle: Amt der NÖ Landesregierung (Abrechnungsunterlagen, Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013)

⁴ risikoorientiert vom RH nachgeprüft (s. TZ 26 und 30)

⁵ Stand der Abrechnung vom 15. Mai 2013. Es lag noch keine Schlussabrechnung vor.

⁶ inkl. Regierechnungen

29.2 Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es für die sachliche und rechnerische Prüfung der Rechnungen kein Vier-Augen-Prinzip vorgesehen hatte. Er sah darin die in den folgenden TZ 30 bis 34 aufgezeigten Abrechnungsfehler bzw. Mängel bei der Rechnungsprüfung in sechs von neun nachgeprüften Abrechnungen mitbegründet.

Zusammen mit der bereits in TZ 28 aufgezeigten überhöhten Abgeltung der Preisgleitung entstand daraus ein vorläufiger finanzieller Nachteil von rd. 300.000 EUR für die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. Bis zum Ende der Gebarungüberprüfung konnte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung den finanziellen Nachteil durch Rückzahlungen seiner Auftragnehmer um rd. 88.000 EUR verringern (siehe TZ 34).

Die Leistungen „Erstellen eines Raum- und Funktionsprogrammes und detaillierte Kostenschätzung“ sowie „Unterstützende Konsulentenleistung für die Durchführung von Vergabeverfahren“ waren vertragsgemäß abgerechnet. Die Begleitende Kontrolle erbrachte – wie bereits in TZ 26 dargestellt – nicht die schriftlich angebotene, beauftragte und abgerechnete Leistung.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, künftig für ein Vier-Augen-Prinzip bei der sachlichen und rechnerischen Prüfung von Rechnungen zu sorgen.

Der RH wies weiters darauf hin, dass bei fünf (lfd. Nr. 3 sowie 5 bis 8 in Tabelle 7) der neun überprüften Aufträge der Abrechnungsstand um mehr als 20 % über dem Auftragswert lag.

29.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe es im gegenständlichen Projekt eine Örtliche Bauaufsicht, einen Generalplaner sowie ein Projektmanagement – jeweils durch kompetente Ingenieurbüros – installiert. Die Rechnungen der ausführenden Gewerke habe die Örtliche Bauaufsicht überprüft. Aufgrund der geschäftlichen Oberleitung sei eine weitere Prüfung durch den Generalplaner und die Weiterleitung zum Projektmanagement erfolgt. Der Empfehlung des RH, künftig für ein Vier-Augen-Prinzip bei der sachlichen und rechnerischen Prüfung von Rechnungen zu sorgen, werde somit Folge geleistet.*

(2) *Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass durch sie – aufgrund der Vertragslage – keine sachlich-rechnerische Prüfung zu erfolgen hatte; es sei jedoch*

Abrechnung der Leistungen

stets überprüft worden, ob das Bauvorhaben noch im genehmigten Budgetrahmen liege.

29.4 Der RH erwiderte dem Land Niederösterreich, dass die künstlerische und technische, nicht jedoch die geschäftliche Oberleitung Teil des Leistungsbildes des Generalplaners waren. Zudem gehört die sachliche und rechnerische Nachprüfung von Rechnungen nicht zum üblichen Leistungsbild einer geschäftlichen Oberleitung. Da das Land Niederösterreich die Projektsteuerung und -leitung nicht mit der Kontrolle der Rechnungsprüfung der Örtlichen Bauaufsicht beauftragte hatte und diese Aufgabe auch selbst nicht wahrnahm, war das Vier-Augen-Prinzip nicht eingehalten.

Abrechnung der
Leistung einer
Rechtsanwaltskanzlei

30.1 (1) Der Auftragnehmer der Leistung „Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergaben Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung“ (eine Rechtsanwaltskanzlei) stellte dem Amt der Niederösterreichischen Landesregierung im Rahmen von 65 Teilrechnungen insgesamt rd. 280.000 EUR in Rechnung.

Davon waren 22 Teilrechnungen mit einem Gesamtbetrag von rd. 50.000 EUR der verfahrensrechtlichen Begleitung der Vergaben zuzuordnen, 43 Teilrechnungen mit einem Gesamtbetrag von rd. 230.000 EUR entfielen auf die laufende rechtliche Beratung, u.a. im Zusammenhang mit dem Liegenschaftserwerb. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung hatte die Rechnungen als sachlich und rechnerisch richtig beurteilt, so dass sie die NÖ Landesimmobilienengesellschaft m.b.H. bezahlte.

(2) Der RH prüfte die 22 Teilrechnungen zur verfahrensrechtlichen Begleitung der Vergaben nach. Gemäß Angebot und Beauftragung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung sollte der Auftragnehmer seine Leistung nach tatsächlichem Aufwand mit ermäßigten Honorarsätzen von 190 EUR/h für Rechtsanwaltsanwärter und 250 EUR/h für Rechtsanwälte abrechnen. Veränderliche Preise waren nicht vereinbart.

Tatsächlich verrechnete der Auftragnehmer aber für im Jahr 2007 erbrachte Leistungen 200 EUR/h statt 190 EUR/h. Für im Jahr 2008 erbrachte Leistungen kamen Honorarsätze von 230 EUR/h bzw. 280 EUR/h und ein Nachlass von 10 % sowie eine Nebenkostenpauschale von 5 % zur Anwendung, so dass sich effektive Honorarsätze von 217,35 EUR/h statt 190 EUR/h bzw. 264,60 EUR/h statt 250 EUR/h ergaben.

30.2 Der RH kritisierte, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung Rechnungen des Auftragnehmers der Leistung „Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergabe Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung“ als sachlich und rechnerisch richtig beurteilte, obwohl höhere als die angebotenen und beauftragten Honorarsätze verrechnet waren. Bei den nachgeprüften 22 Teilrechnungen für die Teilleistung verfahrensrechtliche Begleitung der Vergaben ergab sich dadurch ein finanzieller Nachteil für den Auftraggeber von rd. 2.000 EUR oder 4 % des abgerechneten Betrages.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, auf eine Abrechnungskorrektur der Leistung „Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergabe Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung“ entsprechend der angebotenen und beauftragten Honorarsätze zu drängen und Überzahlungen vom Auftragnehmer im Verhandlungsweg zurückzufordern.

Weiters kritisierte der RH das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung wegen des hohen Ausmaßes der an die Rechtsanwaltskanzlei ausgelagerten laufenden rechtlichen Beratung, die mit 230.000 EUR abgerechnet war. Der RH vertrat die Ansicht, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung in der Lage sein sollte, Aufgaben wie den Erwerb einer Liegenschaft mit ihren eigenen Mitarbeitern ordnungsgemäß abzuwickeln. Er empfahl dem Land Niederösterreich, auf externe Beratungsleistungen in so geringem Umfang wie möglich und allenfalls zur Lösung von Spezialfragen zurückzugreifen.

30.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei dem Ersuchen des Rechtsvertreters zur Valorisierung des Stundensatzes zugestimmt worden. Dies deshalb, weil die erhebliche Komplexität des Projektes, begründet durch die Internationalität, die Beiziehung externer juristischer Berater (Finanzprokurator und Rechtsanwälte) sowohl durch das BMI als auch durch Interpol, sowie die Fremdsprachlichkeit des Projektes und eine lange Verfahrensdauer der verfahrensrechtlichen Begleitung sowie der laufenden rechtlichen Beratung bewirkt hätten.*

Die Inanspruchnahme von Rechtsanwaltsleistungen etwa im Zuge des Erwerbs der Liegenschaft habe unter anderem darauf beruht, dass auch die Verkäuferin rechtsanwaltschaftlich vertreten gewesen sei. Durch die eigene Beauftragung eines Rechtsanwalts sei beabsichtigt gewesen, die bestmögliche vertragliche Ausgestaltung, auch unter Berücksichtigung der Fremdsprachlichkeit und Komplexität des Projektes, für das Land Niederösterreich bzw. die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. sicherzustellen und dafür einen externen Haftungspool zu haben.

Abrechnung der Leistungen

Das Land Niederösterreich werde die Empfehlung des RH, auf externe Beratungsleistungen in so geringem Umfang wie möglich und allenfalls zur Lösung von Spezialfragen zurückzugreifen, in Zukunft beachten.

- 30.4** Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung bereits für Rechtsanwaltsleistungen im Jahr der Beauftragung (2007) einen höheren Honorarsatz anerkannte. Für Leistungen im Jahr 2008 kam ein geänderter Abrechnungsmodus (der letztlich noch höhere Honorarsätze ergab) und nicht eine einheitlich Valorisierung zur Anwendung. Weder war ein Ersuchen der Rechtsanwaltskanzlei auf Valorisierung noch eine Zustimmung des Landes Niederösterreich hiezu im Zuge der Gebarungsüberprüfung nachvollziehbar dokumentiert.

Gerade der Umstand, dass sich die Verkäuferin des ehemaligen Palais Kaunitz rechtsanwaltlich vertreten ließ, belegte nach Ansicht des RH die Zweckmäßigkeit, auf eigenes juristisches Know-how zurückgreifen zu können.

Abrechnung der Projektsteuerung und -leitung

- 31.1** (1) Der RH prüfte die Abrechnung der vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung um rd. 332.000 EUR beauftragten Leistung der Projektsteuerung und -leitung nach. Die bezahlten Honorarnoten ergaben insgesamt einen Betrag von rd. 494.000 EUR. Die letzte bezahlte Honorarnote vom November 2010 war als Schlussrechnung bezeichnet.

Die sachliche und rechnerische Prüfung der Abrechnung Projektsteuerung und -leitung einschließlich zusätzlicher oder geänderter Leistungen („Nachträge“) und die Freigabe zur Zahlung oblag dem Amt der Niederösterreichischen Landesregierung.

- (2) Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beauftragte die Projektsteuerung und -leitung auf Basis einer voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage von 8,60 Mio. EUR mit einem Leistungsumfang von rd. 332.000 EUR. Das endgültige Honorar sollte auf Basis der tatsächlichen Baukosten und Konsulentenhonorare unter Anwendung einer Bonus-Malus-Regelung ermittelt werden.

Die Gesamtfertigstellung war im Leistungsvertrag für Herbst 2009 vorgesehen. Wegen der beauftragten Teilleistung Gewährleistungsmängelbehebung vereinbarte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung als Ende der Vertragsdauer den Ablauf der Gewährleistungsfristen aller projektgegenständlichen Gewerke. Laut späterem Übernahmeprotokoll ist das im Fall der Baumeisterarbeiten der 12. August 2015.

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

Für Leistungsunterbrechungen hatte der Auftraggeber vertragsgemäß Kosten wie den Verdienstentgang oder Ausgaben, die aus der Unterbrechung der Leistungserbringung resultierten, nicht zu tragen. Bei einer länger als sechs Monate andauernden Leistungsunterbrechung waren beide Vertragspartner jedoch zu einer vorzeitigen Vertragsauflösung berechtigt.

(3) Die Steigerung des bezahlten Honorars (494.000 EUR) um rd. 49 % gegenüber dem voraussichtlichen Honorar lt. Leistungsvertrag (332.000 EUR) ergab sich aus

- einer lt. Auskunft des Amts der Niederösterreichischen Landesregierung berücksichtigten Anpassung des Zahlungsplanes¹⁰ („Zahlungsplan 2“) von rd. 332.000 EUR auf rd. 386.000 EUR und
- Nachträgen für die zusätzlichen Energieeffizienzmaßnahmen (rd. 31.000 EUR), hauserhaltende Maßnahmen während der Projektunterbrechung (rd. 3.000 EUR) und für eine Verschiebung des Baubeginns um rund zehn Monate von Mitte Oktober 2008 auf Anfang August 2009 (rd. 74.000 EUR), insgesamt rd. 108.000 EUR.

(4) Die Erhöhung des Zahlungsplans um rd. 54.000 EUR von rd. 332.000 EUR auf rd. 386.000 EUR begründete das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung gegenüber dem RH mit der Mauerwerkstrookenlegung, einer geplanten Verschiebung der Gesamtfertigstellung von – wie ausgeschrieben – Frühjahr 2009 auf – wie beauftragt – Herbst 2009 und der rechtlichen Betreuung beim Vergabeverfahren Örtliche Bauaufsicht. Die Zahlungsplananpassung entsprach einer Erhöhung der voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage von 8,60 Mio. EUR auf 10,00 Mio. EUR. Unterlagen zur Herleitung der Anpassung und zur Prüfung dem Grunde und der Höhe nach brachte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung während der Gebarungsüberprüfung durch den RH nicht bei.

(5) Hinsichtlich der rechtlichen Betreuung beim Vergabeverfahren Örtliche Bauaufsicht vertrat die Projektsteuerung und -leitung gegenüber dem RH die Ansicht, dass die Abwicklung des Vergabeverfahrens Örtliche Bauaufsicht von ihrem Auftrag nicht umfasst war und deshalb eine zusätzliche Abgeltung dieser Leistung, mit der sie ihrerseits eine Rechtsanwaltskanzlei beauftragte, gerechtfertigt sei. Im beauftragten Leistungsbild der Projektsteuerung und -leitung waren die „Erstellung der Leistungsbilder für die benötigten Konsulenten“ und „die Vorbereitung der Beauftragung der zu Betei-

¹⁰ Die Vertragspartner vereinbarten die Auszahlung des Honorars in Teilbeträgen. Die angeführten Summen stellen die Summe der Teilbeträge dar.

Abrechnung der Leistungen

ligenden“ als Teilleistungen festgelegt. Zu letzterer Teilleistung war angemerkt, dass im Falle des zum Zeitpunkt der Beauftragung bereits laufenden Vergabeverfahrens Generalplanung lediglich der zugehörige Verfahrensabschluss bei der Projektsteuerung und –leitung verbleibt.

(6) Im Nachtrag hinsichtlich der Verschiebung des Baubeginns um rund zehn Monate von Mitte Oktober 2008 auf Anfang August 2009 stellte die Projektsteuerung und –leitung Regiekosten in Höhe von 50 % des monatlichen Honorars lt. Zahlungsplan ohne weitere Nachweise in Rechnung. Laut einer Stellungnahme der Begleitenden Kontrolle fielen in diesem Zeitraum über weite Teile Leistungen in geringerem Umfang an. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung folgte dem Einwand der Begleitenden Kontrolle nicht. Der Nachtrag wurde, wie von der Projektsteuerung und –leitung gefordert, in vollem Umfang bezahlt.

(7) Aus der Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013 ergab sich eine Honorarbemessungsgrundlage von rd. 9,81 Mio. EUR, abzüglich des bereits mit dem Nachtrag Energieeffizienzmaßnahmen abgegoltenen Anteils von rd. 0,80 Mio. EUR somit rd. 9,00 Mio. EUR. Das waren 105 % der voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage lt. Leistungsvertrag von 8,60 Mio. EUR. Nur wenn die tatsächliche von der voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage mehr als 5 % nach oben oder unten abwich, war das Honorar lt. Bonus–Malus–Regelung anzupassen.

31.2 (1) Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung,

- weil es die Leistungen der Projektsteuerung und –leitung vor dem Ende der Vertragsdauer und der vollständigen Leistungserbringung zur Gänze bezahlte,
- weil es ein – nach der Beurteilung des RH – gegenüber dem Leistungsvertrag um bis zu rd. 91.000 EUR überhöhtes Honorar zur Bezahlung freigab und
- weil es die Prüfung dem Grunde und der Höhe nach der Nachträge und der Zahlungsplananpassung nicht dokumentierte.

(2) Da bis zum Ablauf der Gewährleistungsfristen aller projektgegenständlichen Gewerke – zugleich dem Ende der vereinbarten Vertragsdauer mit der Projektsteuerung und –leitung – Gewährleistungsmängel auftreten können und die Projektsteuerung und –leitung mit der Gewährleistungsmängelbehebung beauftragt war, wäre der Zahlungs-

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

plan so zu vereinbaren gewesen, dass das Honorar erst zum Ende der Vertragsdauer zur Gänze bezahlt wird. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, das bei künftigen Projekten zu beachten.

(3) Die Anpassung des Zahlungsplans durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung um rd. 54.000 EUR von rd. 332.000 EUR auf rd. 386.000 EUR erachtete der RH als nicht gerechtfertigt, weil

- die Mauerwerkstrockenlegung in der Basis für die Ermittlung des endgültigen Honorars (den tatsächlichen Baukosten und Konsulenteenhonoraren) enthalten war,
- der verschobene Gesamtfertigstellungstermin Herbst 2009 im Leistungsvertrag bereits mit einem vereinbarten Honorar von rd. 332.000 EUR beauftragt war und
- aus dem beauftragten Leistungsbild der Projektsteuerung und -leitung der Vertragswille, wonach die Projektsteuerung und -leitung die Vergabeverfahren („die Vorbereitung der Beauftragung der zu Beteiligten“) aller benötigten Konsulentenleistungen (einschließlich der Örtlichen Bauaufsicht) abzuwickeln hatte, nach Ansicht des RH eindeutig hervorging. Zudem sollte die Projektsteuerung und -leitung grundsätzlich in der Lage sein, Vergabeverfahren ohne zusätzliche rechtliche Verfahrensbetreuung entsprechend den geltenden Vergabebestimmungen durchzuführen. Ein Anspruch auf rechtliche Unterstützung ging aus dem Leistungsvertrag nicht hervor.

(4) Die Nachtragsforderung in Höhe von rd. 74.000 EUR für die Verschiebung des Baubeginns um rund zehn Monate von Mitte Oktober 2008 auf Anfang August 2009 beurteilte der RH als nicht nachvollziehbar und – dem Einwand der Begleitenden Kontrolle folgend – als zu hoch. Die Verschiebung des Baubeginns war auf die vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung angeordnete Projektunterbrechung zurückzuführen. Der RH wies darauf hin, dass die Projektsteuerung und -leitung ihren Mehraufwand aufgrund einer möglichen Projektunterbrechung grundsätzlich in ihrem Angebotspreis z.B. als Risikozuschlag zu berücksichtigen hatte. Da die Projektunterbrechung jedoch länger als sechs Monate andauerte, war sie zu einer vorzeitigen Vertragsauflösung berechtigt.

Um eine solche Vertragsauflösung verbunden mit einer weiteren Verzögerung und möglicherweise noch höheren Mehrkosten abzuwenden, sah der RH es als vertretbar an, über eine teilweise Abgeltung der tatsächlich angefallenen und nachgewiesenen Mehrkosten zu ver-

Abrechnung der Leistungen

handeln. Der RH kritisierte, dass das Nachtragsangebot der Projektsteuerung und -leitung jedoch keine nachvollziehbare Darstellung der tatsächlich angefallenen Mehrkosten, sondern lediglich eine pauschale Annahme enthielt.

(5) Weiters wäre das endgültige Honorar auf Basis der tatsächlichen Baukosten und Konsulentenhonorare unter Anwendung der Bonus-Malus-Regelung zu ermitteln gewesen. Auf Basis der Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013, unter Anwendung der Bonus-Malus-Regelung sowie unter Berücksichtigung seiner Beurteilung zur Anpassung des Zahlungsplanes und unter der Annahme, dass 50 % des geforderten Betrages für die Verschiebung des Baubeginns gerechtfertigt waren, ermittelte der RH ein Gesamthonorar für die Projektsteuerung und -leitung von rd. 403.000 EUR anstatt der bezahlten rd. 494.000 EUR.

(6) Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die Projektsteuerung und -leitung zu einer vertragsgemäßen Abrechnung ihrer Leistungen zu drängen. Überzahlungen wären im Verhandlungsweg zurückzufordern und für nicht oder mangelhaft erbrachte Leistungen Honorarabzüge vorzunehmen.

Darüber hinaus empfahl der RH dem Land Niederösterreich, die Prüfung von Nachträgen und Zahlungsplananpassungen künftig nachvollziehbar zu dokumentieren.

31.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe das Projektmanagement seine Schlussrechnung bereits gelegt, allerdings bestünde zu etwaigen Haftungen aus Gewährleistungen ein Deckungs- bzw. Hafrücklass. Sollte im Rahmen der nochmaligen Überprüfung des sachverständigen Prüfenieurs die Annahme von Überzahlungen bestätigt werden, werde das Land Niederösterreich mit dem Konsulenten in Verhandlungen treten und die Überzahlung zurückfordern. Zur weiteren Sicherstellung allfälliger Ansprüche sei der Konsulent auch zur Abgabe einer entsprechenden Verjährungsverzichtserklärung aufgefordert worden.*

Die Beteiligten seien darum bemüht gewesen, Nachträge und Zahlungsanpassungen bestmöglich zu dokumentieren. Die Empfehlung des RH, die Prüfung von Nachträgen und Zahlungsplananpassungen künftig nachvollziehbar zu dokumentieren, werde zur Kenntnis genommen.

31.4 Der RH wies das Land Niederösterreich darauf hin, dass ein eventuell noch vorhandener Deckungsrücklass (7 % der Rechnungssumme) jenen Betrag, um das das Honorar überhöht anerkannt wurde (bis zu



Abrechnung der Leistungen



Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

91.000 EUR oder rd. 18 % der Rechnungssumme), nicht abdeckt. Hinsichtlich der Beauftragung des Prüfingenieurs verwies der RH auf seine Gegenäußerung in TZ 16.

Abrechnung der Generalplanung

32.1 (1) Der RH prüfte die Abrechnung der vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung um rd. 894.000 EUR beauftragten Leistung der Generalplanung nach. Die bezahlte Schlussrechnung lautete auf rd. 1,11 Mio. EUR.

Die sachliche und rechnerische Prüfung der Abrechnung der Generalplanung einschließlich zusätzlicher oder geänderter Leistungen („Nachträge“) oblag der Projektsteuerung und -leitung.

(2) Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beauftragte die Generalplanung um rd. 894.000 EUR auf Basis einer voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage von 7,60 Mio. EUR. Das endgültige Honorar sollte auf Basis der tatsächlichen Baukosten – unter Anwendung einer von jener der Projektleitung und -steuerung verschiedenen Bonus-Malus-Regelung – ermittelt werden.

Wie beim Vertrag der Projektsteuerung und -leitung hatte der Auftraggeber bei Leistungsunterbrechungen Kosten wie den Verdienstentgang oder Ausgaben, die aus der Unterbrechung der Leistungserbringung resultierten, nicht zu tragen. Bei einer länger als sechs Monate dauernden Leistungsunterbrechung waren beide Vertragspartner jedoch zu einer vorzeitigen Vertragsauflösung berechtigt.

(3) Die Steigerung der Schlussrechnungssumme (rd. 1,11 Mio. EUR) um 24 % gegenüber dem voraussichtlichen Honorar lt. Leistungsvertrag (rd. 894.000 EUR) ergab sich aus Nachträgen für die Energieeffizienzmaßnahmen (rd. 115.000 EUR), für Umplanungen (überwiegend aufgrund geänderter Nutzeranforderungen, rd. 46.000 EUR) und für Mehrkosten aufgrund der Projektunterbrechung (rd. 56.000 EUR). Die Prüfung der Nachträge durch die Projektsteuerung und -leitung war in Prüfberichten dokumentiert.

(4) Das verrechnete Honorar ohne Nachträge war in der Schlussrechnung unverändert gegenüber dem voraussichtlichen lt. Leistungsvertrag. Der Generalplaner begründete das in der Schlussrechnung mit dem Umstand, dass die Honorarbemessungsgrundlage aufgrund des aktuellen Kostenstandes zum Zeitpunkt der Legung der Schlussrechnung im Juni 2012 zwischen 95 % und 105 % der voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage lt. Leistungsvertrag lag und das Honorar daher aufgrund der Bonus-Malus-Regelung nicht anzupassen war.

Abrechnung der Leistungen

Nur wenn die tatsächlichen Baukosten von den voraussichtlichen um mehr als 5 % nach oben oder unten abwichen, war das Honorar mit einer Formel anzupassen. Der Generalplaner verwies in seiner Schlussrechnung auf eine Anlage mit dem damals aktuellen Kostenstand, den das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung des RH nicht beibringen konnte.

(5) Aus der Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013 ergab sich eine Honorarbemessungsgrundlage von rd. 7,96 Mio. EUR, abzüglich des bereits mit dem Nachtrag Energieeffizienzmaßnahmen abgegoltenen Anteils von rd. 0,80 Mio. EUR somit rd. 7,15 Mio. EUR. Das waren 94 % der voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage lt. Leistungsvertrag von 7,60 Mio. EUR.

32.2 (1) Aufgrund der ihm vorgelegten Unterlagen und unter der Annahme, dass 50 % des geforderten Betrags für Mehrkosten aufgrund der Projektunterbrechung gerechtfertigt waren, beurteilte der RH das Gesamthonorar für die Generalplanung als um bis zu rd. 78.000 EUR überhöht.

(2) Der RH begründete dies zum Einen damit, dass die Ermittlung der Honorarbemessungsgrundlage auf Basis der Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013 entgegen der Anmerkung in der Schlussrechnung ergab, dass das Honorar anzupassen war, weil die tatsächlichen Baukosten abzüglich der bereits mit einem Nachtrag abgegoltenen Energieeffizienzmaßnahmen weniger als 95 % der voraussichtlichen lt. Leistungsvertrag betragen. Die Berechnung des RH ergab ein Honorar ohne Nachträge von rd. 844.000 EUR anstatt der bezahlten rd. 894.000 EUR.

(3) Zum Anderen wies der RH beim Nachtrag „Mehrkosten aufgrund der Projektunterbrechung“ wie beim entsprechenden Nachtrag der Projektsteuerung und -leitung darauf hin, dass der Generalplaner seinen Mehraufwand aufgrund einer möglichen Projektunterbrechung grundsätzlich in seinem Angebotspreis z.B. als Risikozuschlag zu berücksichtigen hatte. Da die vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung angeordnete Projektunterbrechung jedoch länger als sechs Monate andauerte, war der Generalplaner zu einer vorzeitigen Vertragsauflösung berechtigt.

Um eine solche Vertragsauflösung verbunden mit einer weiteren Verzögerung und möglicherweise noch höheren Mehrkosten abzuwenden, sah der RH es als vertretbar an, über eine teilweise Abgeltung der tatsächlich angefallenen und nachgewiesenen Mehrkosten zu verhandeln. Dem Generalplaner wurde jedoch sein im

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

Nachtragsangebot nachvollziehbar dargestellter Mehraufwand von rd. 56.000 EUR – nach zustimmender Prüfung der Projektsteuerung und –leitung – zur Gänze abgegolten. Der RH erachtete maximal die Hälfte des geforderten Betrags, im Sinne einer Risikoteilung, als gerechtfertigt.

(4) Da das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung Argumente der Projektsteuerung und –leitung gegen diese Nachtragsforderung des Generalplaners auch zur Abwehr des von der Projektsteuerung und –leitung selbst eingebrachten Nachtrages im Zusammenhang mit der Verschiebung des Baubeginns hätte verwenden können, sah der RH die Projektsteuerung und –leitung in diesem Fall als befangen an. Die entsprechenden Verhandlungen wären vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung selbst zu führen gewesen.

(5) Darüber hinaus kritisierte der RH die Prüfung der Preisangemessenheit des Nachtrags zu Umplanungen (rd. 46.000 EUR), die für den RH im Prüfbericht der Projektsteuerung und –leitung nicht nachvollziehbar war, weil Preisherleitungen fehlten.

(6) Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, den Generalplaner zu einer vertragsgemäßen Abrechnung seiner Leistungen zu drängen. Überzahlungen wären im Verhandlungsweg zurückzufordern und für nicht oder mangelhaft erbrachte Leistungen Honorarabzüge vorzunehmen. Bei Prüfberichten zu Nachträgen wäre künftig auf die Nachvollziehbarkeit der Beurteilung zu achten. Weiters wäre auf eine mögliche Befangenheit der Auftragnehmer zu achten.

32.3 *Unter Hinweis auf die nochmalige Überprüfung des sachverständigen Prüflingenieurs betreffend die Annahme von Überzahlungen zugunsten des Generalplaners wiederholte das Land Niederösterreich seine Stellungnahme zu TZ 31. Der Generalplaner sei auch zur Abgabe einer entsprechenden Verjährungsverzichtserklärung aufgefordert worden. Die Empfehlung des RH wurde zur Kenntnis genommen.*

Hinsichtlich einer Befangenheit seiner Auftragnehmer habe das Land Niederösterreich alle möglichen Maßnahmen gesetzt, um einer solchen zu begegnen.

32.4 Zur Beauftragung des Prüflingenieurs verwies der RH auf seine Gegenäußerung in TZ 16.

Abrechnung der Leistungen

Abrechnung der
Örtlichen Bauaufsicht

33.1 (1) Der RH prüfte die Abrechnung der vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung um rd. 199.000 EUR beauftragten Leistung der Örtlichen Bauaufsicht nach. Zu diesem Auftrag waren bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung des RH Leistungen über insgesamt rd. 245.000 EUR in 13 Teilrechnungen abgerechnet. Die Schlussrechnung lag noch nicht vor. Sie sollte lt. Amt der Niederösterreichischen Landesregierung erst nach Abschluss der Gewährleistungsbetreuung erfolgen.

Die sachliche und rechnerische Prüfung der Abrechnung Örtliche Bauaufsicht einschließlich der zusätzlichen und geänderten Leistungen („Nachträge“) oblag (wie bei der Generalplanung) der Projektsteuerung und -leitung.

(2) Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beauftragte die Örtliche Bauaufsicht um rd. 199.000 EUR auf Basis einer voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage von 6,73 Mio. EUR. Das endgültige Honorar sollte auf Basis der tatsächlichen Baukosten unter Anwendung einer – von jener der Projektsteuerung und -leitung und der Generalplanung verschiedenen – Bonus-Malus-Regelung ermittelt werden. Die Schlussrechnung sollte nach der mängelfreien Schlussübernahme des Bauwerkes erfolgen. Mit der Schluss- oder Teilschlussrechnung war der vereinbarte Deckungsrücklass bei Teilrechnungen von 7 % des Rechnungsbetrages freizugeben bzw. in einen 3 % betragenden Haftungsrücklass umzuwandeln.

(3) Die bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung des RH in 13 Teilrechnungen abgerechneten Leistungen über insgesamt rd. 245.000 EUR entsprachen 123 % des voraussichtlichen Honorars lt. Leistungsvertrag. Abgerechnet waren 99 % des voraussichtlichen Honorars lt. Leistungsvertrag (rd. 197.000 EUR von rd. 199.000 EUR) sowie zwei Nachträge für Tätigkeiten während der vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung angeordneten Projektunterbrechung (insgesamt rd. 24.000 EUR) und ein Nachtrag betreffend der Energieeffizienzmaßnahmen (rd. 24.000 EUR), jeweils in der von der Örtlichen Bauaufsicht geforderten Höhe.

In ihren Nachtragsforderungen hatte die Örtliche Bauaufsicht angeführt, dass sie von der Projektsteuerung und -leitung aufgefordert worden sei, diese vorzulegen. Laut ihrer Nachtragsforderung führte die Örtliche Bauaufsicht während der Projektunterbrechung in der Regel montags und freitags Begehungen der Baustelle durch und stellte dafür einen Zeitaufwand von je dreieinviertel Stunden in Rechnung. Ein Zeitnachweis fehlte. Prüfberichte zu den Nachträgen brachte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung nicht bei.

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

Laut Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013 wurden die Teilrechnungen ohne Abzug des 7 %igen Deckungsrücklasses ausgezahlt. Ob der fehlende Abzug durch eine Bankgarantie ersetzt wurde, war nicht erkennbar.

(4) Aus der Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013 ergab sich eine Honorarbemessungsgrundlage von rd. 7,96 Mio. EUR, abzüglich des bereits mit dem Nachtrag Energieeffizienzmaßnahmen abgegoltenen Anteils von rd. 0,80 Mio. EUR, somit rd. 7,15 Mio. EUR. Das waren 106 % der voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage lt. Leistungsvertrag von 6,73 Mio. EUR. Nur wenn die tatsächliche von der voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage mehr als 10 % nach oben oder unten abwich, wäre das Honorar lt. Bonus-Malus-Regelung anzupassen gewesen.

33.2 (1) Der RH anerkannte, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung im Fall der Örtlichen Bauaufsicht beabsichtigte, das Honorar vertragsgemäß erst nach der mängelfreien Schlussübernahme des Bauwerkes zur Gänze auszuzahlen. Er wies jedoch darauf hin, dass der vertraglich vereinbarte Deckungsrücklass auf Teilrechnungen lt. Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013 nicht einbehalten worden war. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, im Fall, dass der Deckungsrücklass nicht durch eine Bankgarantie ersetzt wurde, diese von der Örtlichen Bauaufsicht nachzufordern.

(2) Zu den Nachträgen wies der RH darauf hin, dass die Projektsteuerung und -leitung mit ihrer Aufforderung an die Örtliche Bauaufsicht, Nachtragsforderungen zu stellen, nicht die Interessen des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung vertrat. Wie bei der Beurteilung eines Nachtrags der Generalplanung sah der RH eine Befangenheit der Projektsteuerung und -leitung vorliegen, weil die Projektsteuerung und -leitung mit einer zustimmenden Beurteilung der Forderungen der Örtlichen Bauaufsicht auch ihre eigene Nachtragsforderung im Zusammenhang mit der Projektunterbrechung unterstützte. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich daher, künftig auf eine mögliche Befangenheit seiner Auftragnehmer zu achten.

(3) Der RH kritisierte auch, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung während der Projektunterbrechung in der Regel montags und freitags stattgefundene Begehungen der Baustelle durch die Örtliche Bauaufsicht mit einem durchschnittlich angenommenen Zeitaufwand von dreieinviertel Stunden pauschal abgalt und keinen Zeitnachweis einforderte. Für den RH war das Erfordernis der Baustellenbegehungen hinsichtlich Häufigkeit und Zeitaufwand nicht nachvollziehbar.

Abrechnung der Leistungen

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, bei der Schlussrechnung der Örtlichen Bauaufsicht darauf zu achten, dass sie vertragsgemäß, auf Basis der tatsächlichen Baukosten abzüglich der Energieeffizienzmaßnahmen erfolgt, weil die Energieeffizienzmaßnahmen bereits mit einem eigenen Nachtrag abgegolten worden waren. Für nicht oder mangelhaft erbrachte Leistungen wären im Verhandlungsweg Honorarabzüge vorzunehmen.

- 33.3** *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, es habe alle möglichen Maßnahmen gesetzt, um einer Befangenheit seiner Auftragnehmer zu begegnen.*

Ein Deckungsrücklass der Örtlichen Bauaufsicht liege vor, ebenso wie mittlerweile die Schlussrechnung der Örtlichen Bauaufsicht. Bei der abschließenden Prüfung würden die Empfehlungen des RH berücksichtigt werden.

Abrechnung der
Baumeisterarbeiten
und der HKLS- und
MSR-Arbeiten

- 34.1** (1) Der RH prüfte die Abrechnungen jener beiden Gewerke, die die größten Schlussrechnungssummen aufwiesen, das waren die Abrechnungen der Baumeisterarbeiten und der HKLS- und MSR-Arbeiten. Die vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung um rd. 1,88 Mio. EUR beauftragten Baumeisterarbeiten waren mit rd. 2,40 Mio. EUR schlussgerechnet. Die HKLS- und MSR-Arbeiten hatte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung um rd. 1,48 Mio. EUR beauftragt. Die entsprechende Schlussrechnungssumme lautete auf rd. 1,60 Mio. EUR.

(2) Wie bei allen ausführenden Gewerken hatte die Örtliche Bauaufsicht auch bei den beiden nachgeprüften Gewerken die für die Abrechnung erforderlichen Aufmessungen und die Rechnungen auf Richtigkeit und Vertragsgemäßheit zu prüfen. Die Preisbildung zusätzlicher oder geänderter Leistungen sollten der Generalplaner und die Örtliche Bauaufsicht beurteilen („Nachtragsprüfung“).

(3) Bei den Baumeisterarbeiten war die Steigerung von der Auftragssumme zum Zeitpunkt der Zuschlagserteilung (rd. 1,88 Mio. EUR) auf die Schlussrechnungssumme (rd. 2,40 Mio. EUR) entsprechend rd. 28 % der Auftragssumme überwiegend auf die zusätzlich beauftragte Horizontalabdichtung des durchfeuchteten Mauerwerks und damit zusammenhängende Leistungen zurückzuführen.

Bei den HKLS- und MSR-Arbeiten war die Steigerung von den ursprünglich beauftragten rd. 1,48 Mio. EUR auf die schlussgerechneten rd. 1,60 Mio. EUR (rd. 9 % der Auftragssumme) mit der Preisgleitung (vgl. TZ 28), Mengenänderungen und mehreren zusätzlichen

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

oder geänderten Leistungen begründet. So beauftragte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung z.B. im Rahmen der energieeffizienzsteigernden Maßnahmen zusätzlich den Einbau einer Solarthermieanlage.

(4) Der RH nahm eine stichprobenartige Überprüfung anhand der detaillierten Abrechnungsunterlagen zu einzelnen Leistungsverzeichnispositionen und Leistungsgruppen vor. Darüber hinaus hinterfragte der RH bei beiden Gewerken die Preisbildung ausgewählter Zusatzleistungen.

Die Auswahl der überprüften Positionen nahm der RH risikoorientiert vor. Die ausgewählten Leistungsverzeichnispositionen bzw. -gruppen waren wegen Mengenänderungen und/oder von den Mitbewerbern stark abweichender Preise auffällig.

(5) Im Zuge der Prüfungshandlungen des RH an Ort und Stelle stellte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung fest, dass bei den Baumeisterarbeiten ein Kommafehler bei einer überprüften Leistungsposition zu einer Überzahlung von rd. 62.000 EUR geführt hatte. Bei den HKLS- und MSR-Arbeiten waren vom RH überprüfte Zusatzleistungen im Wert von rd. 22.000 EUR vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung nicht beauftragt, von der Örtlichen Bauaufsicht jedoch irrtümlich freigegeben und von der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. bezahlt worden. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung forderte diese und weitere Überzahlungen im Umfang von rd. 4.000 EUR von den beiden Auftragnehmern zurück, welche die fehlerverrechneten Beträge, insgesamt rd. 88.000 EUR, umgehend zurückzahlten.

(6) Aufgrund der bauherrnseitig festgestellten Fehlverrechnungen verlangte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung von der Örtlichen Bauaufsicht, die Abrechnungen aller Gewerke mit einer Schlussrechnungssumme größer 100.000 EUR nochmals zu prüfen. Die Örtliche Bauaufsicht fand keine weiteren Abrechnungsfehler.

(7) In den überprüften Abrechnungsunterlagen stellte der RH Abrechnungsvereinbarungen fest. Darin wurden Leistungen mit einem ähnlichen – aber nicht mit den ausgeschriebenen Positionen identen – Leistungsinhalt mit ausgeschriebenen Positionen abgerechnet, indem die ausgeführte Menge mit einem Faktor multipliziert wurde. So wurde z.B. das Abbürsten von losem Putz in die Position „Wand-Innenputz abschlagen“ umgerechnet, indem die abgebürstete Fläche mit 0,25 multipliziert wurde. Zu Abrechnungsvereinbarungen enthielt der Leistungsvertrag der Örtlichen Bauaufsicht keine gesonderten Anweisungen.

Abrechnung der Leistungen

(8) Die Unterlagen zur Prüfung der Preisbildung von Zusatzleistungen enthielten wiederholt den Hinweis des Generalplaners „die Preisprüfung erfolgt durch die ÖBA“, obwohl er vertraglich verpflichtet war, „die Preisangemessenheit von Nachtragsangeboten auf Grundlage des bezugnehmenden Hauptauftrages“ zu prüfen.

34.2 (1) Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es die Prüfung der Rechnungen auf Richtigkeit und Vertragsgemäßheit entsprechend der Projektorganisation allein der Örtlichen Bauaufsicht überließ. Wie der RH aufzeigte, hatte die Örtliche Bauaufsicht die Prüfung nicht mit der erforderlichen Sorgfalt wahrgenommen.

Der RH erachtete die Aufforderung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung an die Örtliche Bauaufsicht, ausgewählte Rechnungen nochmals zu prüfen, für kein taugliches Mittel, um mögliche weitere Abrechnungsfehler zu bereinigen. Da die Nachprüfung der Rechnungen aufwendig ist und die Örtliche Bauaufsicht mit dem Aufdecken eigener Fehler ihre mangelhafte Leistung belegt hätte, befand sie sich nach Ansicht des RH in einem Interessenskonflikt.

(2) Der RH bemängelte weiters, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung Abrechnungsvereinbarungen zuließ, ohne dazu Regeln hinsichtlich der Prüfung und Dokumentation zu vereinbaren. Die vorgefundenen Abrechnungsvereinbarungen beeinträchtigten die Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Rechnungen. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich künftig festzulegen, dass – falls Abrechnungsvereinbarungen für die Abgeltung von zusätzlichen oder geänderten Leistungen sinnvoll erscheinen – deren Angemessenheit und finanzieller Umfang nach den für Zusatzaufträge geltenden Maßstäben zu prüfen und zu begründen sind.

(3) Der RH kritisierte weiters, dass der Generalplaner seiner vertraglichen Verpflichtung, die Preisangemessenheit von zusätzlichen Leistungen zu prüfen, nicht durchgängig nachkam. Der RH beanstandete daher das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es seiner Bauherrnaufgabe, die vertragskonforme Leistungserfüllung seiner Auftragnehmer einzufordern, nur unzureichend nachkam. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, künftig verstärkt auf die Wahrnehmung seiner Bauherrnaufgaben zu achten und Abzüge für mangelhafte Leistungserbringung seiner Auftragnehmer zu prüfen.

34.3 *Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es eine erfahrene Bauprojektsteuerung mit der Überprüfung der Nachträge von Generalplanung und Örtlicher Bauaufsicht beauftragt*



Abrechnung der Leistungen



Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

habe. Dieser Auftrag habe auch die Prüfung der Nachträge hinsichtlich deren Angemessenheit sowie deren finanziellen Umfang beinhaltet.

Festzuhalten sei, dass das Bauprojekt erfolgreich und auch im Rahmen des Budgets abgeschlossen werden konnte. Das Land Niederösterreich werde jedenfalls bei zukünftigen Projekten weiterhin seinen Bauherrnpflichten nachkommen und Projektrealisierungen im Lichte der Transparenz und Nachvollziehbarkeit abwickeln.

34.4 (1) Der RH erwiderte, dass die Projektsteuerung und –leitung nicht mit der Nachprüfung der vom Generalplaner und der Örtlichen Bauaufsicht geprüften Nachtragsforderungen der ausführenden Gewerke beauftragt war. Die Projektsteuerung und –leitung sollte die Nachtragsprüfungen lediglich im Hinblick auf ihre monetären Auswirkungen auf die Gesamtkosten beurteilen. Im Zusammenhang mit der mangelhaften Leistungserfüllung seiner Konsulenten wies der RH darauf hin, dass jeder öffentliche Bauherr in Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben die Leistungen seiner Auftragnehmer überwachen und einfordern sollte.

(2) Der Feststellung, dass das Projekt im Rahmen des Budgets abgeschlossen werden konnte, hielt der RH die Ausführungen des Landes Niederösterreich in TZ 15 entgegen, wonach Reserven für die Risikoübernahme durch das Land Niederösterreich angesetzt worden seien. Dies relativiert naturgemäß die Argumentation betreffend die Budgeteinhaltung.

Mängelmanagement

35.1 (1) Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung hatte die Örtliche Bauaufsicht vertraglich dazu verpflichtet, bei der Feststellung von Mängeln nach Abschluss der vertraglichen Leistungserbringung während der Gewährleistungsfrist mitzuwirken, die Mängelbehebungen zu organisieren und zu überwachen.

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung hatte weiters die Projektsteuerung und –leitung mit der Administration, Koordination und Organisation der Gewährleistungsmängelbehebung beauftragt. Die Gewährleistungsverfolgung war auch Aufgabe der von der Hausverwaltung – in Abstimmung mit der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. – beauftragten Technischen Gebäude-Betriebsführung.

Die Verträge mit den drei mit der Mängelbehebung befassten Unternehmen enthielten teilweise inhaltsgleiche Leistungsbeschreibungen, z.B. hinsichtlich

Mängelmanagement

- der Erfassung der Mängel (alle drei Unternehmen),
- der Mängelrüge (alle drei Unternehmen),
- der Überwachung der Mängelbehebung (Örtliche Bauaufsicht und Projektsteuerung und -leitung),
- der Abnahme der behobenen Mängel (Örtliche Bauaufsicht und Technische Gebäude-Betriebsführung),
- der Information des Auftraggebers über den Stand der Mängelbehebung (alle drei Unternehmen) und
- des Evidenthaltens von Gewährleistungsfristen (Örtliche Bauaufsicht und Projektsteuerung und -leitung).

(2) In einem Abstimmungsgespräch der Niederösterreichischen Landesregierung mit der Technischen Gebäude-Betriebsführung im April 2010 wurde die Leistungsabgrenzung und Schnittstelle zur Örtlichen Bauaufsicht hinsichtlich des Gewährleistungsmanagements thematisiert. Die Entscheidung, wer die Leistung übernehmen soll, war zum damaligen Zeitpunkt offen.

(3) Das Übernahmeprotokoll des Vereins „Friends of the Academy“ vom August 2010 enthielt eine Liste der Örtlichen Bauaufsicht mit 514 Mängeln. Eine Mängelliste der Technischen Gebäude-Betriebsführung enthielt 1.170 Mängel. Im Dezember 2010 waren davon 516 Mängel offen.

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung übermittelte dem RH während der Gebarungsüberprüfung eine Liste mit 50 Gewährleistungsmängeln, von denen mit Stand 10. April 2012 sechs offen waren. Eine aktualisierte Liste, die den Stand der Bearbeitung aller von der Örtlichen Bauaufsicht und der Technischen Gebäude-Betriebsführung festgestellten Mängel enthielt, konnte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht beibringen.

(4) Über die Gewährleistungsmängel hinausgehend war in Besprechungsprotokollen dokumentiert, dass lt. dem Nutzer IACA die Funktionalität des Festsaaes als Besprechungs- und Veranstaltungsraum aufgrund der Raumakustik eingeschränkt wäre. Auf Akustikprobleme hatte der Generalplaner bereits während der Planung aufgrund von Messungen in seiner raumakustischen Projektierung hingewiesen. Die von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbesserung waren jedoch lt.

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung aus Denkmalschutzgründen nicht zu vertretbaren Kosten umsetzbar.

(5) Auf Anfrage des RH zu Gebäudemängeln verwies der Nutzer IACA lediglich auf den schlechten Zustand der Fenster im ersten Obergeschoß. Deren Sanierung hatte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung während der Gebarungsüberprüfung bereits zugesagt (siehe TZ 23). Die Akustikprobleme im Festsaal oder andere Mängel führte die IACA gegenüber dem RH nicht an.

- 35.2** Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung und die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., weil sie die Beauftragung des Mängelmanagements nicht ausreichend abstimmten und Teilleistungen mehrfach beauftragten.

Er sah jedoch die Beauftragung der Örtlichen Bauaufsicht, der Projektsteuerung und -leitung und der Technischen Gebäude-Betriebsführung mit der Mängelerfassung und Organisation der Mängelbehebung grundsätzlich positiv. Die Örtliche Bauaufsicht und die Projektsteuerung und -leitung hätten damit einen Anreiz, während der Bauabwicklung besonders auf die Ausführungsqualität zu achten. Die Technische Gebäude-Betriebsführung sollte Interesse an einem möglichst mängelfreien Bauwerk haben, um einen ungestörten Betrieb zu gewährleisten.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, künftig eine klare Leistungsabgrenzung zwischen den mit dem Mängelmanagement Befassten sicherzustellen, um die mehrfache Beauftragung von Teilleistungen zu vermeiden.

Der RH bemängelte weiters die schleppende Mängelbehebung. Laut der dem RH übermittelten Liste waren im April 2012, mehr als eineinhalb Jahre nach der Übernahme des Bauwerks, noch immer Mängel unbehoben. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die Mängelbehebung mit Nachdruck einzufordern und gegebenenfalls Honorarabzüge bei den mit der Organisation der Mängelbehebung Befassten vorzunehmen bzw. Ersatzvornahmen im Falle der Säumigkeit ausführender Unternehmen zu prüfen.

- 35.3** (1) *In seiner Stellungnahme betonte das BMI, die Akustikprobleme seien nachhaltig bekannt und seien mehrfach beanstandet worden, eine Behebung (angedacht seitens des Landes Niederösterreich noch im Jahre 2011) sei aber letztlich an der Kostenfrage gescheitert.*

Mängelmanagement

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich erfordere gerade eine Generalsanierung im denkmalgeschützten Altbestand ein intensives Mängelmanagement. Dafür sei gesorgt worden, indem neben der Örtlichen Bauaufsicht auch der Betriebsführer mit dem Aufzeigen von Gewährleistungsmängeln beauftragt worden sei. Die jeweils eigenen Mängellisten der Örtlichen Bauaufsicht und der Betriebsführung bewiesen, wie zielführend der – stets in Abstimmung mit allen Parteien – getroffene strategische Zugang gewesen sei.

Mängelbehebungen habe das Land Niederösterreich stets auch eingefordert. Zum 30. September 2013 sei die Mängelfreiheit bestätigt worden. Es würden keine Mängel mehr vorliegen.

(3) Laut Stellungnahme der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. sei die gewählte Vorgehensweise um das Mängelmanagement unter den Beteiligten abgestimmt gewesen und habe sich aufgrund der de facto mittlerweile gegebenen Mängelfreiheit des Gebäudes bewährt. Richtig sei, dass das Leistungsbild sowohl beim Gebäudemanagement als auch bei der Örtlichen Bauaufsicht die Gewährleistungsbetreuung beinhaltet habe. Dieses Leistungsbild bleibe jedoch nur für die Gewährleistungsphase aufrecht und entfalle nach Schlussabnahme.

35.4 Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich und der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., dass in den Protokollen zu den Bauherrnbesprechungen mehrfach dokumentiert war, die Mängelbehebung erfolge unkoordiniert und schleppend. Der RH wies in diesem Zusammenhang auf die von ihm festgestellten Schwachstellen im Mängelmanagement hin und bekräftigte seine Empfehlung.

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg****Schlussempfehlungen**

36 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

**BMI und Land
Niederösterreich**

(1) Die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen für Projekte sollten künftig so rechtzeitig geklärt werden, dass Mehrkosten vermieden werden und die Abwicklung durch offene Fragen nicht behindert und verzögert wird. (TZ 9 und 10)

(2) Den Entscheidungsträgern wären die Entscheidungsgrundlagen transparent und vollständig aufzubereiten, auf klare inhaltliche Abgrenzungen und Definitionen wäre zu achten und der Transparenz bei der Abwicklung von Förderungen wäre ein besonderes Augenmerk zu schenken. (TZ 11)

(3) Einer möglichen Doppelförderung der Einrichtungs- und Erstausstattungskosten beim umgebauten Palais Kaunitz sollte entgegengewirkt werden. (TZ 12)

(4) Verträge sollten vor deren Inkrafttreten abgeschlossen werden; dabei wäre auf eindeutige Formulierungen zu achten. (TZ 13)

(5) Bei der Neuberechnung des Hauptmietzinses nach Ablauf von 25 Jahren wären – wegen der bis dahin erwirkten Vollamortisation der Umbaukosten – die zu vertretenden Interessen entsprechend wahrzunehmen. (TZ 14)

(6) Bei künftigen Ansiedlungen im Aufbau befindlicher Einrichtungen oder Organisationen wären bereits im öffentlichen Eigentum befindliche (Büro)–Flächen mit möglichst geringem Adaptierungsbedarf oder die Anmietung solcher Flächen – zu ortsüblichen Preisen und kurzfristig kündbar – bevorzugt vorzuschlagen, um damit möglichst flexibel und wirtschaftlich auf sich ändernde Umstände während der Aufbauphase reagieren zu können. (TZ 14)

(7) Künftig sollte auf Abwicklungsformen wie beim gegenständlichen Projekt, bei dem die Berechnungsbasis für den Hauptmietzins von den tatsächlich entstandenen Umbaukosten abwich, verzichtet werden. (TZ 15)

(8) Die Umsetzung kostenrelevanter Nutzeranforderungen wäre möglichst an vertragliche Bindungen zu knüpfen, um verlorenen Aufwand zu vermeiden. (TZ 21)

Schlussempfehlungen

(9) Die vorgesehenen Nutzer wären bereits am Projektbeginn auf die Mehrkosten bei späteren Änderungen ihrer Anforderungen hinzuweisen. (TZ 23)

(10) Projektbudgets sollten aufgrund einer ausgereiften Planung festgelegt werden. (TZ 23)

BMI

(11) Künftig sollte eine Überwälzung der Risikotragung, wie mit der Vereinbarung des Fixbetrages von 10,88 Mio. EUR als Berechnungsgrundlage für die Miete des umgebauten Palais Kaunitz erfolgt, vermieden werden. (TZ 12)

Land Niederösterreich

(12) Zumindest die Projektleitung – im Sinne der Honorarleitlinie für Projektleitung der Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten – sollte mit entsprechend qualifizierten Mitarbeitern zur Gänze selbst wahrgenommen werden, um internes Know-how sicherzustellen und zu fördern sowie die Qualität von Bauprojekt- abwicklungen zu steigern. (TZ 18)

(13) Die Qualität des Organisations- und Projekthandbuches als zentrales Dokument eines Projektes wäre sicherzustellen. (TZ 19)

(14) Bei künftigen Bauvorhaben wären Art und Umfang der delegierten Leistung sorgfältig festzulegen, die von unterschiedlichen Projektbeteiligten zu erbringenden Leistungen wären klar voneinander abzugrenzen und die Erfüllung der delegierten Leistungsinhalte wäre zu kontrollieren. (TZ 19)

(15) Bei der elektronischen Ablage von Projektunterlagen sollte sichergestellt werden, dass der Bauherr jederzeit auf den virtuellen Projektraum zugreifen kann, dass Unterlagen dort vollständig abgelegt werden und diese – auch von am Projekt nicht beteiligten Berechtigten – rasch auffindbar sind, dass sie vor Veränderungen, Löschen und fremdem Zugriff geschützt sind und dass der Bauherr für spätere Nachforschungen über eine Kopie sämtlicher Unterlagen in einer für ihn lesbaren Form verfügt. (TZ 20)

(16) Der vorgesehene Genehmigungsweg für die Vergabe von Leistungen wäre einzuhalten, die Beschlüsse des Niederösterreichischen Landtages und der Niederösterreichischen Landesregierung wären rechtzeitig vor dem geplanten Leistungsbeginn zu erwirken und die Zuschläge wären erst danach zu erteilen. (TZ 24)

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

(17) Entsprechende Regelungen zur Vergabe von Dienstleistungsaufträgen mit einem Honorar bis zur Direktvergabegrenze – wie für die Compliance-Vorschrift der Abteilung Gebäudeverwaltung des Amts der Niederösterreichischen Landesregierung vorgesehen – sollten für den gesamten Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich einheitlich festgelegt werden. (TZ 25)

(18) Auch bei Direktvergaben wären grundsätzlich mehrere Preisankünfte einzuholen, um den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu genügen. (TZ 25)

(19) Die Vergabebestimmungen sollten strikt eingehalten werden. (TZ 26)

(20) Es wäre sicherzustellen, dass der tatsächliche Vertragswille jedenfalls mit den schriftlichen Festlegungen übereinstimmt. (TZ 26)

(21) Bei der Leistungsbeschreibung wäre künftig darauf zu achten, dass der Grad der Leistungserfüllung überprüft werden kann. (TZ 26)

(22) Vergabeverfahren sollten künftig selbst durchgeführt werden und auf externe Beratungsleistungen sollte in so geringem Umfang wie möglich und allenfalls zur Lösung von Spezialfragen zurückgegriffen werden, weil die Vergabe der erforderlichen Leistungen zu den wesentlichen Aufgaben eines wiederkehrend mit der Abwicklung von Bauprojekten befassten Bauherrn gehört. (TZ 27)

(23) Vor der Zuschlagserteilung sollten alle Kalkulationsblätter, insbesondere die Preisermittlung (K7-Blätter) zu sämtlichen Positionen im Leistungsverzeichnis eingefordert werden, um spätere Manipulationen auszuschließen. (TZ 28)

(24) Bei den HKLS- und MSR-Arbeiten wäre der Preisstichtag für die Umrechnung der veränderlichen Preise auf das vertraglich vereinbarte Datum zu berichtigen und die Überzahlung vom Auftragnehmer im Verhandlungsweg zurückzufordern. (TZ 28)

(25) Künftig wäre für ein Vier-Augen-Prinzip bei der sachlichen und rechnerischen Prüfung von Rechnungen zu sorgen. (TZ 29)

Schlussempfehlungen

(26) Auf eine Abrechnungskorrektur der Leistung „Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergabe Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung“ entsprechend der angebotenen und beauftragten Honorarsätze wäre zu drängen und Überzahlungen wären vom Auftragnehmer im Verhandlungsweg zurückzufordern. (TZ 30)

(27) Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung sollte in der Lage sein, Aufgaben wie den Erwerb einer Liegenschaft mit ihren eigenen Mitarbeitern ordnungsgemäß abzuwickeln. Auf externe Beratungsleistungen sollte in so geringem Umfang wie möglich und allenfalls zur Lösung von Spezialfragen zurückgegriffen werden. (TZ 30)

(28) Bei künftigen Projekten wären Zahlungspläne so zu vereinbaren, dass Honorare erst zum Ende der Vertragsdauer zur Gänze bezahlt werden. (TZ 31)

(29) Die Projektsteuerung und -leitung und der Generalplaner wären zu einer vertragsgemäßen Abrechnung ihrer Leistungen zu drängen. Überzahlungen wären im Verhandlungsweg zurückzufordern und für nicht oder mangelhaft erbrachte Leistungen Honorarabzüge vorzunehmen. (TZ 31 und 32)

(30) Die Prüfung und Beurteilung von Nachträgen und von Zahlungsplananpassungen sollte nachvollziehbar dokumentiert werden. (TZ 31 und 32)

(31) Auf eine mögliche Befangenheit der Auftragnehmer wäre zu achten. (TZ 32 und 33)

(32) Für den Fall, dass bei der Abrechnung der Leistung Örtliche Bauaufsicht der Deckungsrücklass (der lt. Unterlagen ausbezahlt wurde) nicht durch eine Bankgarantie ersetzt wurde, wäre diese nachzufordern. (TZ 33)

(33) Bei der Schlussrechnung der Örtlichen Bauaufsicht wäre darauf zu achten, dass sie vertragsgemäß, auf Basis der tatsächlichen Baukosten abzüglich der Energieeffizienzmaßnahmen erfolgt, da die Energieeffizienzmaßnahmen bereits mit einem eigenen Nachtrag abgegolten worden waren; für nicht oder mangelhaft erbrachte Leistungen wären nach Möglichkeit Honorarabzüge vorzunehmen. (TZ 33)

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

(34) Falls Abrechnungsvereinbarungen für die Abgeltung von zusätzlichen oder geänderten Leistungen sinnvoll erscheinen, wäre festzulegen, dass deren Angemessenheit und finanzieller Umfang nach den für Zusatzaufträge geltenden Maßstäben zu prüfen und zu begründen ist. (TZ 34)

(35) Künftig wäre verstärkt auf die Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben zu achten, insbesondere auf das Einfordern der vertragskonformen Leistungserfüllung seiner Auftragnehmer; für mangelhafte Leistungserbringung wären Abzüge zu prüfen. (TZ 34)

(36) Hinsichtlich des Mängelmanagements sollte künftig eine klare Leistungsabgrenzung zwischen den damit Befassten sichergestellt werden. (TZ 35)

(37) Die Mängelbehebung wäre mit Nachdruck einzufordern; gegebenenfalls wären Honorarabzüge bei den mit der Organisation der Mängelbehebung Befassten vorzunehmen bzw. Ersatzvornahmen im Falle der Säumigkeit ausführender Firmen zu prüfen. (TZ 35)



ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**

NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H.

Geschäftsführer

Mag. Richard JUILL
(15. Dezember 2001 bis 31. Dezember 2005)

Mag. Johannes KARNER
(1. Jänner 2006 bis 31. März 2008)

Mag. Mag. Dr. Peter KIESSLER
(seit 15. Dezember 2001)

Mag. Peter KLINGENSTEIN
(seit 1. April 2008)



Bericht des Rechnungshofes

Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren am Beispiel ausgewählter Gerichte



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	270
Abkürzungsverzeichnis _____	273

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Justiz**Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren
am Beispiel ausgewählter Gerichte**

KURZFASSUNG _____	276
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	289
Prüfungsgrundlagen und -methodik _____	291
Ablauf von Strafverfahren _____	293
Gerichtsorganisation _____	295
Justizverwaltung _____	299
Verfahrensdauer im gerichtlichen Strafverfahren _____	309
Phasen des Hauptverfahrens _____	314
Dienstaufsicht und Qualitätssicherung durch die Justizverwaltung _	335
Maßnahmen der Justizverwaltung _____	355
Organisation und Einsatz administrativer und technischer Unterstützung _____	365
Frauenanteil bei Strafrichtern _____	380
Schlussempfehlungen _____	383

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Kategorisierung der Landesgerichte nach Richterkapazitäten für Strafverfahren erster Instanz _____	296
Tabelle 2:	Kategorisierung der Bezirksgerichte nach Richterkapazitäten für Strafverfahren erster Instanz _____	296
Tabelle 3:	Beispiele für Abgrenzungsprobleme zwischen unabhängiger Gerichtsbarkeit und Justizverwaltung	300
Tabelle 4:	Justizverwaltungsanteil von Richtern bei den überprüften Gerichten, Stand 2012 _____	302
Abbildung 1:	Durchschnittliche Dauer der Hauptverfahren bei Gericht (bundesweit) _____	311
Abbildung 2:	Durchschnittliche Dauer der Hauptverfahren bei den überprüften Gerichten _____	313
Abbildung 3:	Verfahrensdauer nach Phasen bei den überprüften Gerichten _____	315
Tabelle 5:	Ursachen für Verzögerungen im Verfahrensablauf __	316
Tabelle 6:	Dauer zwischen Einbringungsdatum und Ausschreibung der Hauptverhandlung _____	318
Tabelle 7:	Zeitraum zwischen Ausschreibung der Verhandlung und geplantem Hauptverhandlungstermin _____	320
Tabelle 8:	Abberaumungen von geplanten Terminen für Hauptverhandlungen _____	323
Tabelle 9:	Durchschnittliche Dauer von Beginn bis Ende der Hauptverhandlung _____	323
Tabelle 10:	Ende der Hauptverhandlung beim ersten Termin __	324
Abbildung 4:	Anzahl der Vertagungen bei den überprüften Gerichten _____	325

Tabellen Abbildungen

Abbildung 5:	Anteil vollständig ausgefertigter Urteile an der Gesamtzahl der Urteile 2011/2012 _____	328
Tabelle 11:	Ausfertigungsdauer von vollständig ausgefertigten Urteilen _____	329
Tabelle 12:	Anteil der Fälle mit Richterwechsel _____	331
Tabelle 13:	Anteil der Fälle mit Sachverständigenbezug und durchschnittliche Erledigungsdauer _____	334
Tabelle 14:	Überblick über wesentliche Instrumente der Dienstaufsicht _____	336
Abbildung 6:	Anhängigkeitsstand in Strafverfahren bei den überprüften Gerichten _____	342
Tabelle 15:	Offene Fälle pro Richterkapazität (VZÄ) (bzw. Gerichtsabteilung) ¹ bei den überprüften Gerichten im Strafbereich zum Stichtag 6. Februar 2014 _____	344
Tabelle 16:	Regelrevisionen bei den überprüften Gerichten _____	350
Abbildung 7:	Rechtsmittelquoten gegen Strafurteile _____	352
Tabelle 17:	Berufungen und deren Erledigungsart in der Stichprobe des RH _____	354
Tabelle 18:	Sprenkelrichtereinsatz 2013 _____	358
Tabelle 19:	Beurteilungen in Dienstbeschreibungen _____	364
Abbildung 8:	Verhältnis Richter zu Kanzlei im Strafbereich (Landesgerichte), 2013 _____	369
Abbildung 9:	Verhältnis Richter zu Kanzlei im Strafbereich (Bezirksgerichte ab einer Richterkapazität (VZÄ), 2013 _____	370
Tabelle 20:	Verhältnis Richter zu Kanzlei im Strafbereich bei den überprüften Gerichten in VZÄ, 2013 _____	370
Tabelle 21:	Methoden der Verhandlungsaufzeichnung sowie Erstellung des Schriftguts _____	376

Tabellen Abbildungen



Abbildung 10: Frauenanteil bei Strafrichtern _____ 381

Tabelle 22: Frauenanteil bei den Strafrichtern der überprüften
Gerichte per Jänner 2014 _____ 381

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BG	Bezirksgericht(e)
BIS-Justiz	Betriebliches Informationssystem der Justiz
BKA	Bundeskanzleramt
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BRZ GmbH	Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
etc.	et cetera
EUR	Euro
gem.	gemäß
Geo.	Geschäftsordnung für die Gerichte erster und zweiter Instanz
GOG	Gerichtsorganisationsgesetz
i.V.m.	in Verbindung mit
IT	Informationstechnologie
LG	Landesgericht(e)
LGZ	Landesgericht für Zivilrechtssachen
lit.	litera (Buchstabe)
Mio.	Million(en)
MRG	Mietrechtsgesetz
OGH	Oberster Gerichtshof
OLG	Oberlandesgericht
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RStDG	Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz
StPO	Strafprozessordnung
TZ	Textzahl(en)

Abkürzungen



u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
WEG	Wohnungseigentumsgesetz
WGG	Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Justiz

Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren am Beispiel ausgewählter Gerichte

In gerichtlichen Strafverfahren bestanden bundesweit große Unterschiede hinsichtlich der Verfahrensdauern. Das BMJ analysierte die Ursachen für die unterschiedlichen durchschnittlichen Verfahrensdauern nicht. Bei den vom RH überprüften drei Bezirksgerichten (Döbling, Graz–Ost und Graz–West) dauerten die Verfahren in Graz–West mit durchschnittlich 2,2 Monaten am kürzesten und in Döbling mit 17,3 Monaten am längsten. Bei den zwei überprüften Landesgerichten Linz und Wiener Neustadt betrug die durchschnittliche Dauer 2,9 Monate bzw. 6,5 Monate. Ursachen lagen im Wesentlichen in der unterschiedlich effizienten Arbeitsweise der Richter und waren nicht sachlich begründet. Die Justizverwaltungsorgane nahmen die Dienstaufsicht teilweise nicht aktiv und konsequent wahr.

Für die Besetzungen in der Justizverwaltung war kein Anforderungsprofil oder Kriterienkatalog festgelegt. Richter waren auch in der Funktion der Justizverwaltung unabsetzbar und unversetzbar, obwohl Justizmanagement andere Fähigkeiten und Kenntnisse verlangte als die richterliche Tätigkeit.

Der Justizverwaltung standen Steuerungs- und Qualitätssicherungsinstrumente zur Verfügung, wie z.B. Sprengelrichter und Dienstbeschreibungen für Richter. Diese waren jedoch in der derzeit bestehenden Form nur eingeschränkt einsetzbar bzw. geeignet. So nutzte das BMJ die gesetzlich zulässige Quote für Sprengelrichter zu weniger als zwei Drittel aus und Dienstbeschreibungen für Richter hatten in Bezug auf Justizverwaltungstätigkeiten keine Aussagekraft.

Die derzeitige Gerichtsorganisation mit Bezirksgerichten, die an zwei Drittel der Standorte über weniger als eine halbe Richterkapazität im Strafbereich verfügten, war für eine Spezialisierung und effiziente Verfahrensführung hinderlich.

Die Kanzleistrukturen entsprachen nicht mehr den Anforderungen eines modernen Gerichtsbetriebs. Arbeitsplatzbeschreibungen und fundierte Grundlagen für die notwendige Personalausstattung fehlten.

KURZFASSUNG

- Prüfungsziel** Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren durch die Organe der Justizverwaltung sowie der Verfahrensdauer am Beispiel von drei Bezirksgerichten (Döbling, Graz-Ost und Graz-West) und zwei Landesgerichten (Linz und Wiener Neustadt). (TZ 1)
- Prüfungsmethodik** Der RH wählte je ein Bezirksgericht (BG) und ein Landesgericht (LG) mit kurzer und langer Verfahrensdauer sowie niedrigen bzw. hohen Rückständen aus. Zusätzlich überprüfte er ein drittes Bezirksgericht mit mittleren Kennzahlen. Dazu zog er für jedes der fünf überprüften Gerichte geschichtete Zufallsstichproben aus in den Jahren 2011 und 2012 beendeten Strafverfahren, insgesamt rd. 800 Fälle. (TZ 2)
- Zuständigkeiten im Strafverfahren** Das Strafverfahren besteht aus dem Ermittlungsverfahren bei der Staatsanwaltschaft und dem Haupt- und Rechtsmittelverfahren vor Gericht. Während das Ermittlungsverfahren mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2008 neu gestaltet wurde, beruht die Regelung des Hauptverfahrens in ihrer Grundstruktur noch auf der – zuletzt 1975 wiederverlautbarten – Strafprozessordnung (StPO) von 1873. Als Normalfall des Hauptverfahrens sah die StPO das Schöffenverfahren vor, obwohl mittlerweile bereits für rd. 94 % der gerichtlichen Strafverfahren bei den Bezirks- und Landesgerichten ein Einzelrichter zuständig war. (TZ 3)
- Gerichtsorganisation** Während bei den Landesgerichten zumindest zwei Richterkapazitäten (zwei Vollzeitäquivalente) für Strafverfahren zuständig waren, verfügten im Jahr 2012 100 der 140 Bezirksgerichte über weniger als 0,51 Richter-Vollzeitäquivalente. Die Ansiedelung von Strafverfahren bei Kleingerichten war unzweckmäßig: Um ausreichende Erfahrung und Kenntnisse (Spezialisierung) zur effizienten Verfahrensführung sowohl im richterlichen als auch im administrativ unterstützenden Bereich zu erhalten und eine durchgängige gegenseitige Vertretung sicherzustellen, wäre eine Mindestausstattung von zumindest zwei Richtern mit einer Kapazität von einem Vollzeitäquivalent je Gericht erforderlich. Auch nach vollständiger Umsetzung der beschlossenen Zusammenlegungen von Bezirksgerichten werden die Zielvorstellungen bei Weitem nicht erreicht sein. (TZ 5)

Justizverwaltung

Aufgabe der Justizverwaltung war insbesondere, die persönlichen und sachlichen Voraussetzungen für den Betrieb der Gerichte zu gewährleisten und das Gerichtspersonal zur Besorgung seiner Aufgaben anzuhalten. Es bestand allerdings keine durchgehend einhellige Meinung der Justizverwaltungsorgane hinsichtlich der Abgrenzung zwischen unabhängiger Gerichtsbarkeit und Justizverwaltung. In den vergangenen Jahren waren auch regelmäßig einzelfallbezogene höchstgerichtliche Entscheidungen zur Klärung der Frage erforderlich, ob ein Sachverhalt der unabhängigen Gerichtsbarkeit oder der Justizverwaltung unterfiel. Eine Zuständigkeit der Justizverwaltung war jedenfalls dort zu bejahen, wo es galt, unangemessene, sachlich nicht begründbare Verfahrensverzögerungen bzw. Beeinträchtigungen des Gerichtsbetriebs zu verhindern. Wesentlich war dabei eine frühzeitig (vor dem Entstehen von Rückständen) wahrgenommene, aktive und konsequente Dienstaufsicht. (TZ 6, 7)

Der den Gerichten für die Aufgaben der Justizverwaltung zur Verfügung stehende Anteil der systemisierten Richter-Planstellen war angemessen. Allerdings nutzten die überprüften Gerichte – vor allem das BG Döbling und das LG Wiener Neustadt – den für die Justizverwaltung zur Verfügung stehenden Planstellen-Anteil nicht aus. (TZ 8)

Für Justizverwaltungspositionen war kein Anforderungsprofil oder einheitlicher Kriterienkatalog festgelegt. Richter waren auch in der Funktion der Justizverwaltung unabsetzbar und unversetzbar. Justizmanagement verlangte aber andere Fähigkeiten und Kenntnisse als die richterliche Tätigkeit. (TZ 9)

Für das Funktionieren eines Gerichts und die Qualität der gesamten Justiz war die Besetzung von Justizverwaltungspositionen mit den dafür am besten geeigneten Personen mitentscheidend. Für Mitglieder des Personalsenats, der die Besetzungsvorschläge für Justizverwaltungspositionen erstattete, waren aber keine entsprechenden Kenntnisse im Hinblick auf Justizverwaltung und Personalauswahl notwendig. Die vom Personalsenat verwendeten Entscheidungsgrundlagen hatten wenig Aussagekraft im Hinblick auf die Qualifikation der Bewerber für Justizverwaltungstätigkeiten. (TZ 10)

Das Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz regelte nicht, in welcher Form und Regelmäßigkeit sich Richter fortzubilden hatten und wie die Erfüllung dieser Pflicht kontrolliert werden sollte. Für die Tätigkeit in der Justizverwaltung war nicht zwingend vorgesehen, sich schon im Vorfeld einschlägige Kenntnisse anzueignen.

Kurzfassung

Informationen zu absolvierten Aus- und Fortbildungen der Richter waren nicht automationsunterstützt vorhanden. (TZ 11)

**Verfahrensdauer
im gerichtlichen
Strafverfahren**

Die Verfahrensdauerstatistik des BMJ ließ aufgrund von Verzerrungen bei der Datengrundlage keine eindeutigen Rückschlüsse auf die tatsächlich von den Gerichten zu verantwortende durchschnittliche Verfahrensdauer zu. So lag bei einem Bezirksgericht die durchschnittliche Verfahrensdauer gemäß Verfahrensdauerstatistik des BMJ im Jahr 2012 bei 34,4 Monaten, bereinigt (um die nach Ablauf einer Probezeit oder Erfüllung von Auflagen beendeten Verfahren) betrug sie 2,7 Monate. Vergleiche zwischen den Gerichten und in der zeitlichen Entwicklung waren daher nur bedingt aussagekräftig. Auf dieser Basis stellte die Verfahrensdauerstatistik kein geeignetes Steuerungsinstrument dar. (TZ 12)

Der RH ermittelte bereinigte Mittelwerte der Verfahrensdauer, indem er die eine Probezeit bzw. Auflagenerfüllung umfassenden Verfahren herausrechnet. Zwischen den einzelnen Gerichten ergaben sich dabei große Unterschiede. Insgesamt war die durchschnittliche Verfahrensdauer bei den Bezirksgerichten nahezu doppelt so lang wie bei den Landesgerichten. Die Spannweite der bereinigten durchschnittlichen Verfahrensdauer lag im Jahr 2012 bei den Landesgerichten zwischen 2,4 und 6,5 Monaten, bei den Bezirksgerichten zwischen 2,2 und 20,5 Monaten. Das BMJ analysierte die Ursachen für unterschiedliche durchschnittliche Verfahrensdauern im Strafbereich nicht und konnte daher auch nicht steuernd eingreifen. (TZ 13)

Auch bei den überprüften Gerichten bestanden große Unterschiede in der Verfahrensdauer. Während der bereinigte Mittelwert 2012 beim BG Graz-West 2,2 Monate betrug, lag er beim BG Döbling bei 17,3 Monaten. Beim LG Linz und LG Wiener Neustadt lagen die Mittelwerte 2012 bei 2,9 bzw. bei 6,5 Monaten. (TZ 14)

**Phasen des Haupt-
verfahrens**

Der RH untersuchte bei den überprüften Bezirks- und Landesgerichten anhand seiner Stichprobe den Ablauf und die Dauer der einzelnen Phasen des Hauptverfahrens vom Einlangen des Straf-antrags bzw. der Anklageschrift bis zur Ausfertigung des Urteils. Bei den Gerichten mit höherer durchschnittlicher Verfahrensdauer dauerten sämtliche Phasen länger; die markantesten Unterschiede lagen in der Dauer der Hauptverhandlung. Beim BG Graz-West und beim LG Linz traten die geringsten Verfahrensverzögerungen auf. Im Gegensatz dazu lagen beim BG Döbling in rd. 41 % der über-

prüften Fälle (96) massive Verfahrensverzögerungen (bis zu zwanzig Monaten) vor. (TZ 15)

Verantwortlich für die unterschiedlichen Dauern waren im Wesentlichen die jeweiligen Arbeitsweisen der Richter, nicht sachliche Gründe. Die Leiter der Gerichte mit den kürzesten Verfahrensdauern (BG Graz–West und LG Linz) nahmen die Dienstaufsicht effektiv wahr. Im Gegensatz dazu setzte die Leitung des Gerichts mit den längsten Verfahrensdauern (BG Döbling) im Rahmen der Dienstaufsicht nur punktuelle Maßnahmen. (TZ 15)

Einbringungsdatum bis Ausschreibung der Hauptverhandlung

Die durchschnittliche Dauer zwischen Einbringungsdatum und Ausschreibung der Hauptverhandlung lag zwischen rund sechs Tagen beim BG Graz–West und rd. 100 Tagen beim BG Döbling. Während beim BG Graz–West in rd. 88 % und beim LG Linz in rd. 71 % der Strafverfahren der Stichprobe die Hauptverhandlungen innerhalb von acht Tagen nach dem Einbringungsdatum ausgeschrieben (bzw. die Ladungen dazu versendet) wurden, betrug dieser Zeitraum beim BG Döbling in rd. 45 % der Fälle über drei Monate, bei rd. 18 % der Fälle sogar länger als ein halbes Jahr. Unverhältnismäßige Verzögerungen entstanden insbesondere durch generelle Bearbeitungsrückstände einzelner Richter sowie wegen Richterwechselln vor Ausschreibung der Hauptverhandlung. (TZ 16)

Ausschreibung der Hauptverhandlung bis geplanter Termin

Die Ausschreibungsfristen lagen in der Regel bei rund vier bis sechs Wochen (kürzer beim BG Graz–West, länger beim BG Döbling). Sachlich unbegründete Verzögerungen zwischen der Ausschreibung der Hauptverhandlung und dem geplanten Termin waren auch hier durch allgemeine Bearbeitungsrückstände von Richtern entstanden. Weitere Verzögerungen entstanden durch größere Zeiträume bei der Zusammenlegung von Hauptverhandlungsterminen mit gleichem Sachverständigen. (TZ 17)

Kurzfassung

Beginn bis Ende Hauptverhandlung

Die Dauer der Hauptverhandlung war bei den überprüften Gerichten deutlich unterschiedlich, von knapp einem Monat im BG Graz–West bis rund sieben Monaten im BG Döbling. Oftmalige Vertagungen verlängerten bzw. verzögerten die Verfahrensdauer. Die LG Linz und Wiener Neustadt und das BG Graz–West beendeten in rd. 59 % bis 68 % der Fälle die Hauptverhandlung mit dem ersten Termin; beim BG Döbling vertagten die Richter in rd. 78 % der Fälle. (TZ 19)

Die häufigsten Vertagungsgründe betrafen nicht den Inhalt der Strafsache bzw. deren Komplexität. Zustellstände oder das Erscheinen von Angeklagten oder Zeugen konnten die Richter nur zum Teil beeinflussen. Beim BG Döbling und dem LG Wiener Neustadt war allerdings der häufigste Vertagungsgrund die Ladung weiterer Zeugen. Die Auswahl der zu ladenden Zeugen lag im Einflussbereich des Richters und ergab sich aus der Aktenvorbereitung und persönlichen Arbeitsweise. Beim BG Döbling lagen regelmäßig lange Zeiträume (drei bis vier Monate) zwischen den Verhandlungsterminen vor. In Einzelfällen verfügten dort Richter Ladungen für Angeklagte bzw. Zeugen nicht. Die entsprechenden Hauptverhandlungen fanden dennoch statt und mussten daraufhin erneut vertagt werden. (TZ 19)

Ende der Hauptverhandlung bis Ausfertigung des Urteils

Die überprüften Gerichte hielten die gesetzliche Vorgabe von vier Wochen für die Urteilsausfertigung im Durchschnitt der (vollständig) auszufertigenden Urteile – mit Ausnahme des BG Graz–West – nicht ein. Allerdings waren mit der Überschreitung dieser Frist auch keinerlei rechtliche Konsequenzen verknüpft. Bei den überprüften Gerichten, ausgenommen BG Graz–West, nahm bei knapp einem Viertel bis rd. 93 % der Urteile die Ausfertigung deutlich länger als zwei Monate in Anspruch, beim BG Döbling in 80 % der Fälle sogar über sechs Monate. Diese lange Dauer war lediglich in Ausnahmefällen (etwa bei Großverfahren mit komplexen Sachverhalten) vertretbar. Beim BG Graz–Ost dauerte auch die Ausfertigung gekürzter Urteile verhältnismäßig lang, weil diese ausschließlich von einer Bediensteten geschrieben wurden. (TZ 20)

Einfluss von Richterwechseln und Sachverständigen auf den Verfahrensablauf

Richterwechsel verlängern Verfahren generell, weil sich der Richter erst in den laufenden Akt einlesen muss. Allerdings verfügten weder das BMJ noch die Gerichte über Daten hinsichtlich der dadurch verursachten Verzögerungen. Verzögerungen durch Richterwechsel stellte der RH in seiner Stichprobe beim LG Wiener Neustadt im Ausmaß von fünf Wochen bis 17 Monaten und beim BG Graz-Ost in zwei Fällen von jeweils vier Monaten fest. Bei den überprüften Gerichten waren die Gründe für Richterwechsel in einer Bandbreite von 15 % (LG Linz) bis 41 % (LG Wiener Neustadt) der Fälle aufgrund fehlender systematischer Erfassung nicht nachvollziehbar. (TZ 21)

Auch der Einsatz von Sachverständigen im Verfahren wirkte tendenziell verfahrensverlängernd; insbesondere unterbliebene Betreibungen seitens der Verfahrensführung verlängerten das Verfahren in Einzelfällen zusätzlich. (TZ 22)

Dienstaufsicht und Qualitätssicherung

Instrumente der Dienstaufsicht

Die Dienstaufsicht war eine zentrale Aufgabe der Justizverwaltung. Daten zum Erkennen von Rückständen und Verzögerungen waren ausreichend vorhanden. Allerdings nutzten nicht alle Gerichte diese umfassend im Rahmen der Dienstaufsicht. Ein einheitlicher „Managementreport“, der den Gerichtsleitern standardmäßig einen raschen Überblick über relevante Informationen und Hinweise auf potenzielle Problembereiche geben könnte, fehlte. (TZ 23)

Nutzung von Dienstaufsichtsinstrumenten

Im Hinblick auf die Verhinderung von Verfahrensverzögerungen stellte die sogenannte Prüfliste auf Basis von Daten der Verfahrensautomation Justiz u.a. alle Fälle dar, die seit drei Monaten offen und unverändert waren, und verknüpfte sie mit einer sogenannten Prüfanforderung zur Kontrolle. Es reichten jedoch auch Änderungen in der Verfahrensautomation Justiz, die nicht verfahrensfortsetzend waren – wie bspw. die Kalendrierung eines Akts –, damit dieser Fall nicht mehr mit einer Prüfanforderung auf der Prüfliste aufschien. (TZ 24)

Zwei der überprüften Gerichte (BG Döbling und LG Wiener Neustadt) nutzten die Prüflisten nur unzureichend und dokumentierten Kontrollen nicht. Damit war die Wirksamkeit dieses Instruments nur bedingt gegeben. Zum Stichtag 1. Oktober 2013 war bspw. ein Straf-

Kurzfassung

akt im BG Döbling schon seit 9. Oktober 2012 beim Richter und der Fall bereits acht mal auf der Prüfliste aufgeschienen. Das LG Wiener Neustadt erledigte einen bereits im Jahr 2010 eingebrachten Antrag auf Ratenzahlung einer Geldstrafe erst im Jahr 2014, weil die entsprechende Prüfanforderung auf der Prüfliste nicht kontrolliert wurde. (TZ 24)

Richter mussten zumindest einmal im Quartal die Eintragungen der Kanzleien in der Verfahrensautomation Justiz stichprobenartig auf Richtigkeit und Vollständigkeit überprüfen (Registerprüfung). Im Unterschied zu den BG Graz-Ost und Graz-West und dem LG Linz unterblieben die Registerprüfungen beim BG Döbling und beim LG Wiener Neustadt. (TZ 25)

Das Betriebliche Informationssystem der Justiz (BIS-Justiz) enthielt als Kennzahl für bestehende Bearbeitungsrückstände den sogenannten „Anhängigkeitsstand“, der das Verhältnis der Anzahl offengebliebener Fälle zum Gesamtanfall des Jahres zeigte. Der Anhängigkeitsstand in Strafsachen betrug bei den Bezirksgerichten bundesweit rd. 35 %, bei den Landesgerichten rd. 25 % des Jahresanfalls. Das BG Döbling und das LG Wiener Neustadt lagen in den Jahren 2009 bis 2013 mit durchschnittlich 105 % und 36 % deutlich über dem jeweiligen bundesweiten Durchschnitt. Beim BG Döbling beliefen sich die Rückstände im überprüften Zeitraum durchgängig auf das Ausmaß eines Jahresanfalls und waren damit nahezu dreimal so hoch wie im Bundesschnitt der Bezirksgerichte. Das BMJ veranlasste keine Maßnahmen, um derartige Rückstände nachhaltig abzubauen. (TZ 26)

Die Verfahrensautomation Justiz bot die Möglichkeit, sich tagesaktuell die offenen Fälle anzeigen zu lassen. Bei den beiden Gerichtsabteilungen des BG Döbling lag die Anzahl an offenen Fällen im Strafbereich zum Stichtag 6. Februar 2014 bei 517 bzw. 333 Fällen (auf ein Vollzeitäquivalent umgerechnet), bei den anderen überprüften Gerichten waren es maximal 177 offene Fälle pro Gerichtsabteilung. Der österreichweit durchschnittliche Jahresanfall eines Strafrichters am Bezirksgericht betrug 420 Fälle. Die Gerichtsvorsteherin des BG Döbling setzte, obwohl die hohen Rückstände seit Jahren bekannt waren und die Innere Revision bereits starke Kritik geübt hatte, nur punktuelle Maßnahmen. (TZ 27)

Die monatliche sogenannte Kurzstatistik stellte zeitnahe Zahlen über Arbeitsanfall und -erledigung sowie einen Rückstandsstatus bereit. Die Informationen waren allerdings nur stichtagsbezogen und ermöglichten damit keine unmittelbaren Rückschlüsse auf

etwaige negative Entwicklungen bei einzelnen Richtern. Eine systematische Auswertung bzw. Nutzung der Kurzstatistik hinsichtlich zeitlicher Entwicklungen nahm von den überprüften Gerichten nur das LG Linz vor. (TZ 28)

Die Gerichte hatten laut einem Erlass des BMJ jährlich zum Stichtag 1. Oktober über bestehende Urteilsrückstände und überlange Verfahren zu berichten. Im Oberlandesgerichtssprengel Wien wurde entgegen den geltenden Vorgaben des BMJ die Berichtspflicht im Strafbereich der Bezirksgerichte nicht wahrgenommen. Das BG Döbling hatte dadurch trotz massiver Rückstände keine Berichte samt beabsichtigter Vorgehensweise zu deren Abbau vorzulegen. (TZ 29)

Innere Revision

Die Aufgaben der Inneren Revision nahmen die zuständigen Oberlandesgerichte auf Grundlage eines jährlich festgelegten Prüfungsprogramms und einer standardisierten, einheitlichen Struktur wahr. Die Prüfungen erfolgten in großen zeitlichen Abständen und waren in der Regel Gesamtprüfungen. Schwerpunktprüfungen mit einem risikoorientierten Prüfungsansatz waren zu wenig berücksichtigt. (TZ 30)

Rechtsmittel- und Erfolgsquoten

Das BMJ verfügte für die in erster Instanz entscheidenden Bezirks- und Landesgerichte über keine systematischen Daten zu den erhobenen Rechtsmitteln und zugehörigen Entscheidungen. Anzahl und Erfolgsquote von Berufungen lassen zwar keine pauschalen Rückschlüsse auf die Qualität der Verfahrenserledigung bei den Gerichten zu, können aber Hinweise auf systematische Mängel geben und somit eine Grundlage für detailliertere Prüfungen bilden. Insbesondere waren Zahlen zum Ausmaß der aufgehobenen und an die erste Instanz zurückverwiesenen Urteile wesentlich. (TZ 31)

Bundesweit lag nach den Berechnungen des RH das Ausmaß der Rechtsmittel in Strafsachen im Bereich der Bezirksgerichte konstant bei rd. 6 % bis 7 %, im Bereich der Landesgerichte bei rd. 13 % bis 14 %. Bei den überprüften Bezirksgerichten reichte der Wert im Jahr 2012 von rd. 2 % beim BG Graz-West bis zu rd. 8 % beim BG Döbling; bei den Landesgerichten lag Wiener Neustadt durchgängig mit rd. 20 % fast doppelt so hoch wie Linz. (TZ 31)

Kurzfassung

In der Stichprobe war beim BG Döbling der Anteil aufgehobener Urteile (40 %) und beim BG Graz-Ost der Anteil der Berufungen, denen (teilweise) Folge gegeben wurde (knapp 80 %), auffällig hoch. (TZ 32)

Maßnahmen der Justizverwaltung

Unmittelbar personenbezogene Maßnahmen

Eine gesetzliche Grundlage bzw. Vorgabe des BMJ zur Führung von Feedback- bzw. Mitarbeitergesprächen mit dem richterlichen Personal gab es nicht. Von den überprüften Gerichten führten die Leitungen der BG Graz-Ost und Graz-West sowie des LG Linz regelmäßig strukturierte Gespräche mit den Richtern. (TZ 34)

Ein Disziplinarverfahren, das wegen Verfahrensverzögerungen eines Strafrichters des LG Linz geführt wurde, dauerte sechs Jahre bis zur Rechtskraft. (TZ 34)

Einsatz von Sprengelrichtern

Der Einsatz von Sprengelrichtern war eines der wenigen der Justizverwaltung zur Verfügung stehenden Steuerungsmittel, das im vorgegebenen engen Rahmen der Unversetzbarkeit der Richter einen flexibleren Personaleinsatz ermöglichte. Das BMJ schöpfte die rechtlich zulässige 3 %-Quote an Sprengelrichtern zu weniger als zwei Drittel aus. Dies erschwerte zeitnahe und bedarfsdeckende Zuteilungen von Sprengelrichtern zu Gerichten mit Personalengpässen. (TZ 35)

Am LG Wiener Neustadt erfolgte erst acht Monate nach der Sperre einer Strafabteilung ein Sprengelrichtereinsatz. Dies führte zu einer Mehrbelastung der übrigen Strafrichter und zu Verfahrensverzögerungen. Es war nicht nachvollziehbar, ob und wann das LG Wiener Neustadt um die Zuteilung von Sprengelrichtern angesucht hatte. Das BG Döbling beantragte trotz hoher Verfahrensrückstände in den zwei Strafabteilungen keinen Sprengelrichter. (TZ 35)

Geschäftsverteilung

Die jeweils für ein Jahr im Vorhinein beschlossene Geschäftsverteilung regelte, nach welchen Kriterien Fälle einem konkreten Richter zugeteilt wurden, und diente somit als Steuerungsmittel des richterlichen Personaleinsatzes. Hohe Personalfluktuationen führten zwangsläufig zu Geschäftsverteilungsänderungen und damit auch zu

einer zumindest kurzfristigen höheren Belastung der übrigen Richter. Häufige Geschäftsverteilungsänderungen bewirkten mangelnde Kontinuität und hatten einen negativen Einfluss auf die Verfahrensdauer. Das LG Wiener Neustadt änderte seine Geschäftsverteilung häufig, im Jahr 2013 bspw. 19-mal. Dabei übersah der Personalsenat bei einer Geschäftsverteilungsänderung, die Sperre einer Gerichtsabteilung zu verlängern. (TZ 36)

Dienstbeschreibungen

Den Anforderungen der Qualitätssicherung sowie der Personalauswahl und -entwicklung kam aufgrund der Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit der Richter besondere Bedeutung zu. Die Dienstbeschreibungen für Richter – als eines der wenigen vorhandenen Mittel, um diesen Anforderungen gerecht zu werden – waren daher positiv und notwendig. Das bestehende System der Dienstbeschreibungen war aber nicht mehr zeitgemäß und sachgerecht. Die in Dienstbeschreibungen gewählten Formulierungen gingen nicht auf die einzelnen Richter, ihre fachlichen und persönlichen Kompetenzen ein. Damit waren sie aber als wesentliche Erkenntnisquelle für die Personalauswahl bei Besetzungen nicht geeignet. Dies und die fehlende Regelmäßigkeit der Dienstbeschreibungen konnte sich weder nachhaltig auf die Motivation des Richters noch qualitäts- oder leistungssteigernd auswirken. (TZ 37)

Die Dienstbeschreibungen waren zudem auf den Bereich der Rechtsprechung beschränkt und enthielten keine Beurteilung von Tätigkeiten in der Justizverwaltung. (TZ 37)

Organisation und Einsatz administrativer und technischer Unterstützung

Kanzleien

Zur administrativen Unterstützung waren bei den Gerichten Kanzleien eingerichtet. Die derzeitigen Kanzleistrukturen entsprachen infolge von Veränderungen insbesondere in Bezug auf IT-unterstütztes Arbeiten und personelle Ressourcen nicht mehr den Anforderungen. Bei kleineren Gerichtseinheiten und Kanzleien war eine gleichmäßige Arbeitsverteilung und -belastung sowie die Vertretung im Falle der Abwesenheit oder Verhinderung von Bediensteten erschwert. Zu befürworten war daher das vom BMJ initiierte Projekt Teamassistenten. (TZ 38)

Kurzfassung

Arbeitsplatzbeschreibungen für Kanzleipersonal fehlten. Durch die Kanzleien anzuwendende Bestimmungen in der Geschäftsordnung für die Gerichte erster und zweiter Instanz bzw. im Gerichtsorganisationsgesetz waren im Hinblick auf aktuelle Sachverhalte und Geschäftsprozesse nur mehr bedingt verständlich, anwendbar und praktikabel. So fanden sich darin noch Bezugnahmen auf Schreiben mit Tinte, mit Schreibmaschine oder im Durchdruckverfahren oder bemaß sich die Höhe der Geldstrafen zum Teil in Gulden. (TZ 38)

Das zahlenmäßige Verhältnis Richter zu Kanzleibediensteten zeigte deutliche Unterschiede bundesweit wie auch bei den überprüften Gerichten. Während bundesweit bei den Landesgerichten im Jahr 2013 auf einen vollbeschäftigten Richter 0,85 Kanzleibedienstete (VZÄ) kamen, lag das Verhältnis bei den Bezirksgerichten bei 1 zu 1,32. Die Bezirksgerichte verfügten damit im Vergleich zu den Landesgerichten über deutlich mehr Personal in den Strafkanzleien. Es gab keine ausreichenden Grundlagen für den Bedarf an Kanzleipersonal. Aufgrund mangelnder Datenlage konnte auch nicht eruiert werden, ob und wie sich die personelle Ausstattung der Strafkanzleien durch die Strafprozessreform 2008 verändert hatte. (TZ 39)

Die Bemessung der Mehrleistungszulage für Kanzleibedienstete beruhte auf einem Erlass aus dem Jahr 1954. Arbeitsmethoden, -umfeld und -bedingungen von Kanzleibediensteten hatten sich in den letzten 60 Jahren gravierend geändert. Die Berechnungsmethode der Mehrleistungszulage war nicht mehr sachgerecht, weil z.B. die erbrachten Mehrleistungseinheiten in der Regel weit über der Pflichtleistung lagen und bei Kanzleibediensteten der überprüften Gerichte bis zum Neunfachen reichten. Damit waren eine objektive Einschätzung der tatsächlichen Arbeitsbelastung des Kanzleipersonals und eine den Anforderungen entsprechende Arbeitsverteilung erschwert. Die für jedes Quartal zu erstellende Berechnung der Mehrleistungszulage war komplex und zeitintensiv. (TZ 40)

Bundesweit zahlte das BMJ im Jahr 2013 rd. 12,5 Mio. EUR an Mehrleistungszulagen aus, davon entfielen rd. 6,4 Mio. EUR auf den Kanzleibereich der Justizbehörden in den Ländern. Bei Kanzleileitern schwankte der Anteil der Mehrleistungszulage am Grundbezug zwischen 6,49 % und 10,17 %, beim Kanzleidienst zwischen 6,29 % und 8,34 %. (TZ 40)

**Steuerung und Qualitätssicherung in
gerichtlichen Strafverfahren**

Das BMJ arbeitete im Rahmen eines Projekts an einem Handlungsleitfaden, der u.a. die Befugnisse Kanzleibediensteter zu Registerabfragen und Auskunftserteilung sowie die Kommunikation zwischen Richtern und Kanzleien klarer regeln sollte. Solche Vorgaben waren für die interne Kommunikation mit den Richtern wesentlich. (TZ 41)

Dokumentation von Strafverfahren

Die überprüften Gerichte wendeten im Hauptverfahren unterschiedliche Protokollierungs- bzw. Übertragungsmethoden an. Es gab keine vollständig elektronische Aktenführung, wodurch eine effiziente und transparente Verfahrensführung erschwert war. Weil bei den BG Döbling und Graz-Ost jeweils nur eine Bedienstete die Schreibarbeiten im Strafbereich erledigte und der Schreibpool nicht genutzt wurde, kam es bei Verhinderungen oder längeren Abwesenheiten dieser Bediensteten zu Verzögerungen. (TZ 42)

Strafrechtspfleger

Strafrechtspfleger könnten Richter von Aufgaben entlasten und damit zu einem ökonomischeren Verfahrensablauf beitragen. Das BMJ stellte jedoch das von ihm in einem ersten Anlauf bereits 2005 erarbeitete und 2012 erneut aktivierte Projekt zur Einführung eines Strafrechtspflegers im Mai 2012 wieder ein, bevor das tatsächliche Potenzial festgestellt werden konnte. (TZ 43)

Frauenanteil

Der Frauenanteil bei den Richtern in der Justiz überschritt insbesondere auf Ebene der Bezirksgerichte die 50 %-Quote wesentlich (rd. 65 % im Jänner 2014). Im Strafbereich lag er österreichweit mit rd. 48 % (Landes- und Bezirksgerichte im Jahr 2013) allerdings bei weniger als der Hälfte. (TZ 44)

Kenndaten zur Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren						
Gerichte mit Zuständigkeiten in Strafsachen in erster Instanz ¹						
Bezirksgerichte ²					Landesgerichte ³	
	bis 31.12.2012	ab 1.1.2013	ab 1.7.2013	ab 1.1.2014	ab 1.7.2014	
	140	133	127	118	114	16
gerichtliche Strafverfahren in erster Instanz ¹						
	2009	2010	2011	2012	2013	Entwicklung 2009/2013
	Anzahl					in %
Bezirksgerichte						
angefallene Verfahren	36.379	34.577	32.711	32.569	31.337	- 13,9
erledigte Verfahren	37.208	35.056	33.349	32.817	31.929	- 14,2
Landesgerichte						
angefallene Verfahren	25.621	26.149	25.151	25.099	24.773	- 3,3
erledigte Verfahren	25.588	25.889	25.394	25.140	25.125	- 1,8
Richterkapazitäten für gerichtliche Strafverfahren in erster Instanz ⁴						
	2009	2010	2011	2012	2013	Entwicklung 2009/2013
	Anzahl Richter in VZÄ					in %
Bezirksgerichte bundesweit	84,67	82,49	80,67	78,31	78,70	- 7,1
Döbling	0,99	0,98	0,98	0,98	0,92	- 7,1
Graz-Ost	1,82	1,82	2,14	2,28	2,28	+ 25,3
Graz-West	1,76	1,88	1,95	2,12	2,67 ⁵	+ 51,7
Landesgerichte bundesweit	144,22	141,31	147,89	153,58	158,97	+ 10,2
Linz	7,32	8,02	8,86	9,22	9,31	+ 27,2
Wiener Neustadt	6,14	6,54	7,25	6,76	7,58	+ 23,5
Kanzleikapazitäten für gerichtliche Strafverfahren in erster Instanz ⁴						
	2009	2010	2011	2012	2013	Entwicklung 2009/2013
	Anzahl Kanzleipersonal in VZÄ					in %
Bezirksgerichte bundesweit	101,73	105,14	104,14	102,25	104,02	+ 2,3
Döbling	1,25	1,15	1,15	1,14	1,26	+ 0,8
Graz-Ost	3,69	3,63	3,60	3,73	3,77	+ 2,2
Graz-West	2,16	2,00	1,93	2,18	2,68 ⁵	+ 24,1
Landesgerichte bundesweit	131,71	131,52	134,53	135,55	135,75	+ 3,1
Linz	8,13	7,15	5,98	7,83	8,15	+ 0,2
Wiener Neustadt	4,24	4,73	6,20	7,48	7,57	+ 78,5

Steuerung und Qualitätssicherung in
gerichtlichen Strafverfahren

Fortsetzung: Kenndaten zur Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren						
erledigte Fälle je Richter ⁶						
	2009	2010	2011	2012	2013	Entwicklung 2009/2013
	Anzahl je Richter-VZÄ (gerundet)					in %
Bezirksgerichte bundesweit	439	425	413	419	406	- 7,5
Döbling	376	348	302	306	314	- 16,5
Graz-Ost	609	661	453	479	463	- 24,0
Graz-West	515	530	546	545	396	- 23,1
Landesgerichte bundesweit	177	183	172	164	158	- 10,7
Linz	216	189	185	172	166	- 23,1
Wiener Neustadt	159	153	138	140	146	- 8,2
durchschnittliche Dauer gerichtlicher Strafverfahren (bereinigt) ^{7 8}						
	2009	2010	2011	2012	Entwicklung 2009/2012	
	in Monaten					in %
Bezirksgerichte bundesweit	7,0	6,5	6,4	6,2	- 11,4	
Döbling	16,0	14,3	15,0	17,3	+ 8,1	
Graz-Ost	13,3	12,4	7,9	7,4	- 44,4	
Graz-West	2,9	3,0	2,5	2,2	- 24,1	
Landesgerichte bundesweit	4,2	3,9	3,7	3,7	- 11,9	
Linz	3,0	3,0	3,1	2,9	- 3,3	
Wiener Neustadt	5,5	5,0	5,1	6,5	+ 18,2	

¹ Quelle: BMJ

² Österreichweit gab es ein Bezirksgericht ohne Zuständigkeit in Strafsachen (Bezirksgericht für Handelssachen in Wien).

³ Österreichweit gab es vier Landesgerichte ohne Zuständigkeit in Strafsachen (Landesgerichte für Zivilrechtssachen in Wien und Graz, Handelsgericht sowie Arbeits- und Sozialgericht in Wien).

⁴ Quelle: BMJ (jahresbezogene Verwendungsdaten)

⁵ einschließlich BG Frohnleiten (am 1.7.2013 übernommen)

⁶ Quellen: Grunddaten BMJ; Berechnung RH

⁷ bereinigt um Fälle mit Probezeit

⁸ Quellen: Grunddaten BRZ GmbH; Berechnung RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Oktober 2013 bis Februar 2014 die Gebärung des BMJ hinsichtlich des gerichtlichen Strafverfahrens am Beispiel von drei Bezirksgerichten (Döbling, Graz-Ost und Graz-West) und zwei Landesgerichten (Linz und Wiener Neustadt). Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2009 bis 2013. Ziele der Prüfung waren die Beurteilung der Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren durch die Organe der Justizverwaltung sowie die Beurteilung der Verfahrensdauern in diesem Bereich. Die Prüfung deckte insbesondere folgende Themen ab:

Prüfungsablauf und –gegenstand

- die Ausübung der Justizverwaltung in gerichtlichen Strafverfahren;
- die Ermittlung von verfahrensbeeinflussenden Faktoren (z.B. Richterwechsel, Sachverständige, Dauer der Urteilsausfertigung) anhand einer Stichprobe von in erster Instanz (BG/LG) abgeschlossenen Verfahren bei ausgewählten Gerichten;
- Maßnahmen der Personalsteuerung;
- die administrative und technische Unterstützung.

Zu dem im Juli 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMJ im Oktober 2014 Stellung. Die Stellungnahme des BMJ erledigte unter einem die von ihm eingeholten Stellungnahmen der überprüften Gerichte mit. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Jänner 2015.

(2) Das BMJ erhob in seiner Stellungnahme folgende grundsätzliche Einwände:

- Der RH habe die Grenzen seiner Zuständigkeit insofern überschritten, als er Empfehlungen abgebe, deren Umsetzung letztlich ein verfassungsrechtlich unzulässiges Einwirken der monokratischen Justizverwaltung auf Richter im Kernbereich ihrer Rechtsprechungstätigkeit (z.B. der Ausgestaltung der Hauptverhandlung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben) oder auf gemäß Art. 87 Abs. 1 und 2 B-VG unabhängige richterliche Mitglieder von Senaten notwendig machen würde. Zudem würden sich Empfehlungen des RH nicht an die Verwaltung, sondern an die Gesetzgebung richten (Umgestaltung der Strafprozessordnung (StPO), Zuständigkeitsverschiebungen etc.).
- Die Überprüfung der Dauer gerichtlicher Strafverfahren könne grundsätzlich nicht ohne inhaltliche Bewertung der Rechtsprechungstätigkeit auskommen. Die qualitative Überprüfung sei gemäß der österreichischen Bundesverfassung aber weder Aufgabe der Justizverwaltung noch des RH, sondern vielmehr der unabhängigen Rechtsprechung, in concreto den Rechtsmittelgerichten, überantwortet.
- Das BMJ begrüße den in den Titel der gegenständlichen Prüfung aufgenommenen Zusatz „am Beispiel ausgewählter Gerichte“, weise in diesem Zusammenhang aber auch kritisch darauf hin, dass bei einer Durchsicht des Berichts für den Leser weiterhin der – unzutreffende – Eindruck entstehen könne, die darin besonders ausführlich dargestellten „Ausreißer“ seien repräsentativ für das gerichtliche Strafverfahren bundesweit.

(3) Der RH stellte dazu Folgendes klar:

- Während der laufenden Gebarungsüberprüfung vor Ort bei den einzelnen Gerichten hatte der RH größtes Augenmerk darauf gelegt, den Bereich der unabhängigen Rechtsprechung nicht zu berühren. Die Schwerpunkte der Überprüfung lagen im Bereich der Justizverwaltung. Dies gilt auch für Empfehlungen bspw. im Hinblick auf die Ausgestaltung der Hauptverhandlung, die Effizienzaspekte ansprechen, nicht aber einzelne inhaltlich zu setzende Schritte. Generell hat der RH keine qualitative Bewertung bzw. Überprüfung von einzelnen gerichtlichen Strafverfahren vorgenommen.
- Aus den entsprechenden Formulierungen von Empfehlungen ergibt sich klar, dass diese nicht an den Gesetzgeber gerichtet sind. Es ist regelmäßig die Verwaltung – und damit auch der Bundesminister für Justiz –, die bzw. der die Gesetzesvorschläge ausarbeitet und im Nationalrat einbringt. Das BMJ selbst führte bspw. in seiner Stellungnahme zu TZ 34 an, einen Gesetzesentwurf betreffend strukturierter Mitarbeitergespräche bei Richtern erarbeitet zu haben. An die Verwaltung richten sich demnach auch die Empfehlungen des RH.
- Die Auswahl der überprüften Gerichte basierte auf statistischen Daten des BMJ. Eine Intention der Überprüfung von Gerichten mit unterschiedlichen Verfahrensdauern lag auch darin, einen Überblick über das Gesamtsystem zu geben. Naturgemäß war es dem RH nicht möglich, alle bestehenden Gerichte zu überprüfen. Es ist ein methodisches Instrument des RH, auch vereinzelt auftretende Mängel darzustellen und daraus allgemein formulierte Empfehlungen zu entwickeln, wenn dies zur Konkretisierung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit notwendig scheint.

Prüfungsgrundlagen und –methodik

2 Der RH nahm wesentliche Prüfungshandlungen am Beispiel ausgewählter Gerichte und konkreter, abgeschlossener Strafverfahren vor. Die StPO gab für die gerichtlichen Strafverfahren einen Standardprozess vor, wodurch eine Vergleichbarkeit der Prozessabläufe gegeben war und Best–practice–Modelle erkannt werden konnten.

Prüfungsgrundlagen und –methodik

Die Auswahl der überprüften Stellen erfolgte auf Basis

- der Statistik „Verfahrensdauer Straf“ des BMJ auf Bezirks- und Landesgerichtsebene,
- des Betrieblichen Informationssystems der Justiz (BIS) mit Anfalls- und Erledigungszahlen gerichtlicher Verfahren,
- von Verwendungsdatenauswertungen zur personellen Ausstattung der Gerichte.

Weiters analysierte der RH die von der Bundesrechenzentrum GmbH (BRZ GmbH) übermittelten Datensätze über sämtliche in den Jahren 2009 bis 2012 abgeschlossenen Strafverfahren aus der Verfahrensautomation Justiz¹ bis auf Gerichtsabteilungsebene.

Anhand dieser Datenauswertungen wählte der RH je ein Landes- und Bezirksgericht mit kurzer und langer Verfahrensdauer sowie niedrigen bzw. hohen Rückständen aus. Zusätzlich überprüfte er ein drittes Bezirksgericht mit mittleren Kennzahlen.

Dazu zog er für jedes der fünf überprüften Gerichte geschichtete Zufallsstichproben aus in den Jahren 2011 und 2012 beendeten Strafverfahren (Bezirksgerichte jeweils rd. 120 Fälle, Landesgerichte jeweils rd. 220 Fälle², somit insgesamt rd. 800 Fälle).

Im Rahmen der Prüfung führte der RH mit Justizverwaltungsorganen und den im Strafbereich der überprüften Gerichte tätigen Richtern standardisierte Interviews.

¹ automationsunterstützt geführtes Register beim BMJ, in dem die verfahrensrelevanten Schritte von Gerichtsverfahren erfasst werden

² Als Kategorien für die Schichtung wählte der RH Beendigungen mittels Urteil (diese zusätzlich untergliedert nach gekürzten und ausgefertigten Urteilen sowie bei den Landesgerichten weiters nach Einzelrichter-, Schöffen- und Geschworenenverfahren), Diversion, Rücktritt von der Verfolgung gemäß Suchtmittelgesetz, Einstellung, Abbrechung sowie sonstiger Erledigung. Verfahren mit Beendigung durch Urteil berücksichtigte er verstärkt, während er andere Erledigungsarten (etwa Abbrechungen und sonstige Erledigungen) nur in geringem Ausmaß und zu Kontrollzwecken einbezog.

Ablauf von Strafverfahren

Zuständigkeiten im
Strafverfahren

3.1 (1) Das Strafverfahren besteht aus dem Ermittlungsverfahren bei der Staatsanwaltschaft und dem Haupt- und dem Rechtsmittelverfahren vor Gericht. Während das Ermittlungsverfahren mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2008 neu gestaltet und die StPO dementsprechend angepasst wurde, beruht die Regelung des Hauptverfahrens in ihrer Grundstruktur noch auf der – zuletzt 1975 wiederverlautbarten – Strafprozessordnung von 1873.

Die StPO regelte als Normalfall des Hauptverfahrens jenes vor dem Schöffengericht. Für das Einzelrichter- und Geschworenengericht enthielt sie eine Vielzahl abweichender und ergänzender Bestimmungen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren beim Landesgericht für rd. 85 % der angefallenen Verfahren Einzelrichter zuständig; bezogen auf die Gesamtheit der gerichtlichen Strafverfahren – also einschließlich der Verfahren beim Bezirksgericht – waren es rd. 94 %.

(2) Das Hauptverfahren war grundsätzlich vor jenem Gericht zu führen, in dessen Sprengel die Tat begangen wurde (örtliche Zuständigkeit).

Den Bezirksgerichten oblag das Hauptverfahren wegen Straftaten, die nur mit einer Geldstrafe oder mit einer Geldstrafe und einer ein Jahr nicht übersteigenden Freiheitsstrafe oder nur mit einer solchen Freiheitsstrafe bedroht waren.³

Beim Landesgericht war in der Regel

- der Einzelrichter bei Delikten, deren Strafdrohung fünf Jahre Freiheitsstrafe nicht überstieg, zuständig,
- das Schöffengericht bei Delikten mit einer fünf Jahre übersteigenden Strafdrohung und
- das Geschworenengericht bei Delikten mit einer Androhung einer lebenslangen Freiheitsstrafe oder Delikten mit Strafdrohung, deren Untergrenze mehr als fünf Jahre und deren Obergrenze mehr als 10 Jahre betrug.

³ Ausnahmen von diesem Grundsatz sind bspw. die Tatbestände der gefährlichen Drohung und Nötigung – diese werden vor dem Einzelrichter des Landesgerichts verhandelt.

Ablauf von Strafverfahren

(3) Landesgerichte waren auch als zweite Instanz zur Entscheidung berufen: über Rechtsmittel gegen Urteile von Bezirksgerichten. Oberlandesgerichte entschieden über Rechtsmittel gegen Urteile von Landesgerichten. Weiters war der Oberste Gerichtshof als Rechtsmittel- bzw. Beschwerdeinstanz tätig.

- 3.2** Der RH hielt fest, dass die in der Grundstruktur aus dem Jahr 1873 stammende StPO das Schöffverfahren als Normalfall des Hauptverfahrens vorsah, obwohl mittlerweile bereits für rd. 94 % der gerichtlichen Strafverfahren ein Einzelrichter zuständig war.

Er empfahl dem BMJ, darauf hinzuwirken, die das Hauptverfahren betreffenden Regelungen der StPO an die aktuellen Anforderungen anzupassen und zu vereinfachen.

- 3.3** *Laut Stellungnahme des BMJ sehe die StPO sowohl für das Verfahren vor dem Einzelrichter des Landesgerichts als auch für das Verfahren vor dem Bezirksgericht gesonderte Verfahrensabschnitte vor, die sich den gegenüber dem Musterverfahren notwendigen Vereinfachungen widmen (22. und 23. Hauptstück der StPO). Das System nunmehr umzukehren und diese besonderen Verfahrensarten zum „Musterverfahren“ zu erklären, würde bedeuten, für das Verfahren vor dem Schöffengericht besondere Abweichungen vorzusehen. Aus Sicht des BMJ sei es vorzuziehen, von einem Verfahren, das in besonderem Ausmaß von der Mündlichkeit und Unmittelbarkeit der Beweisaufnahmen geprägt sei, jene Abstriche zu formulieren, die sich aus der Eigenart der Verhandlungsführung vor einem Einzelrichter ergeben und in Anbetracht des geringeren Unrechtsgehalts der fraglichen Delikte hinzunehmen wären.*

- 3.4** Der RH entgegnete dem BMJ, dass im Sinne der Transparenz und Vereinfachung auch bei grundsätzlicher Beibehaltung des Schöffverfahrens als „Musterverfahren“ die abweichenden und ergänzenden Bestimmungen für die Verfahren vor dem Einzelrichter und Geschworenengericht systematischer und verständlicher dargestellt werden sollten. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung, darauf hinzuwirken, die das Hauptverfahren betreffenden Regelungen der StPO an die aktuellen Anforderungen anzupassen und zu vereinfachen.

Hauptverfahren vor
Gericht

- 4** Die Staatsanwaltschaft hatte beim zuständigen Gericht nach Abschluss des Ermittlungsverfahrens Anklage zu erheben, wenn eine Verurteilung nahelag und kein Grund für die Einstellung des Verfahrens oder für den Rücktritt von der Verfolgung vorlag. Die Anklageerhebung erfolgte beim Bezirksgericht und beim Landesgericht als Einzelrichter mit Strafantrag und beim Landesgericht als Schöff- oder Geschworenenge-

richt mit Anklageschrift. Durch die Einbringung der Anklage begann das Hauptverfahren, das vom Gericht geleitet wurde. Die Staatsanwaltschaft wurde zur Beteiligten des Verfahrens.⁴

Am Schluss der Verhandlung beim Schöffen- und Geschworenengericht und Einzelrichter am Landesgericht verkündete der Richter das Urteil. Der Bezirksrichter konnte nach Schluss der Verhandlung die Fällung des Urteils bis auf den folgenden Tag aussetzen.

Nach Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) hat jede Person ein Recht darauf, dass über eine strafrechtliche Anklage in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Die StPO⁵ sah als einen für das Strafverfahren wesentlichen Grundsatz⁶ das Beschleunigungsgebot vor, wonach der Beschuldigte Anspruch auf Beendigung des Verfahrens innerhalb angemessener Frist hat. Das Verfahren war stets zügig und ohne unnötige Verzögerung durchzuführen. Die StPO nannte allerdings keine Kriterien zur näheren Bestimmung der „Angemessenheit“ oder Sanktionen für den Fall eines übermäßig langen Verfahrens.

Gerichts- organisation

- 5.1** (1) Bundesweit bestanden im Überprüfungszeitraum 16 Landesgerichte mit Zuständigkeit in Strafsachen. Diese verteilten sich nach der Anzahl der Richter in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) in den Jahren 2012 und 2013 wie folgt:

⁴ vgl. § 210 StPO

⁵ vgl. § 9 StPO

⁶ Weitere Grundsätze waren, dass Zeugen in der Hauptverhandlung vernommen werden müssen (Grundsatz der Unmittelbarkeit, vgl. §§ 13 Abs. 3, 252 sowie 258 StPO) bzw. dass bei der Urteilsfällung nur das berücksichtigt werden darf, was in der Hauptverhandlung vorgekommen ist (Grundsatz der Mündlichkeit).

Gerichtsorganisation

Tabelle 1: Kategorisierung der Landesgerichte nach Richterkapazitäten für Strafverfahren erster Instanz		
Richterkapazitäten	Gerichte	Anteil an gesamter Anzahl der Gerichte
	Anzahl	in %
bis 5 VZÄ	5	31,25
5,1 VZÄ bis 10 VZÄ	7	43,75
10,1 VZÄ bis 16 VZÄ	3	18,75
mehr als 16 VZÄ ¹	1	6,25
gesamt	16	100,00

¹ Darunter fiel nur das Landesgericht für Strafsachen Wien mit rd. 44 VZÄ (2012) bzw. rd. 47 VZÄ (2013).

Quellen: Grunddaten BMJ; Berechnung und Darstellung RH

Im Jahr 2012 bestanden 140 für Strafverfahren zuständige Bezirksgerichte. Diese verteilten sich nach dem Ressourceneinsatz wie folgt:

Tabelle 2: Kategorisierung der Bezirksgerichte nach Richterkapazitäten für Strafverfahren erster Instanz		
Richterkapazitäten	Gerichte	Anteil an gesamter Anzahl der Gerichte
	Anzahl	in %
bis 0,1 VZÄ	15	10,71
0,11 VZÄ bis 0,2 VZÄ	30	21,43
0,21 VZÄ bis 0,3 VZÄ	27	19,29
0,31 VZÄ bis 0,5 VZÄ	28	20,00
0,51 VZÄ bis 1,0 VZÄ	24	17,14
mehr als 1 VZÄ	16	11,43
gesamt	140	100,00

Quellen: Grunddaten BMJ; Berechnung und Darstellung RH

Während bei den Landesgerichten zumindest zwei Richter (zwei VZÄ) für Strafverfahren zuständig waren, verfügten im Jahr 2012 100 der 140 Bezirksgerichte über weniger als 0,51 Richterkapazitäten (in VZÄ) für diesen Bereich. Lediglich 16 (acht Bezirksgerichte in Wien, der Rest mit einer Ausnahme in Landeshauptstädten) verfügten über mehr als eine Richterkapazität (in VZÄ).

(2) Das BMJ begann im Jahr 2013 mit einer Reform der Gerichtsorganisation und hatte dazu eine Machbarkeitsstudie ausgearbeitet. In dieser war das BMJ ursprünglich aus organisatorischer Sicht von einer optimalen Mindestgröße eines Bezirksgerichts von „zumindest etwa sechs bis acht Richterkapazitäten“ ausgegangen. Schlussendlich setzte sich das BMJ das Ziel, flächendeckend Bezirksgerichte mit zumindest vier Richterkapazitäten zu schaffen. Mit den Zusammenlegungen im Jahr 2013 reduzierte das BMJ die Anzahl der Bezirksgerichte mit weniger als vier Richterkapazitäten von 95 auf 76, bis Mitte 2014 sollte die Anzahl weiter auf 58 verringert werden.⁷ Bezogen auf den Strafbereich verfügten im Jahr 2013 noch 86 Bezirksgerichte über Richterkapazitäten von weniger als 0,51 VZÄ, die Anzahl der Gerichte mit mehr als einem VZÄ war um eines auf 15 gesunken.

(3) Der RH hatte dem BMJ bereits anlässlich der Gebarungsüberprüfung „Effektivität der behördlichen Ermittlungsmaßnahmen“ und einer zugehörigen Follow-up-Überprüfung⁸ empfohlen, konkrete Schritte hinsichtlich einer Kompetenzverschiebung der bezirksgerichtlichen Strafsachen an das Bezirksgericht am Sitz des Landesgerichts oder an einen Einzelrichter am Landesgericht zu setzen.

5.2 Der RH erachtete eine Mindest-Richterkapazität von einem VZÄ für den Strafbereich je Gericht als erforderlich, um ausreichende Erfahrung und Kenntnisse (Spezialisierung) zur effizienten Verfahrensführung sowohl im richterlichen als auch im administrativ unterstützenden Bereich zu erhalten. Es sollten auch zumindest zwei Richter (mit je 0,5 VZÄ) bei jedem Gericht mit Zuständigkeit in Strafsachen vorhanden sein, um eine durchgängige gegenseitige Vertretung und die Durchführung von Verfahren bei Zurückverweisungen durch die Berufungsinstanz durch einen anderen Richter sicherzustellen. Diese Richtwerte galten analog auch für andere Geschäftsgattungen⁹. Der RH beurteilte die Ansiedelung von Strafverfahren bei Kleingerichten daher als unzweckmäßig. Auch nach vollständiger Umsetzung der beschlossenen Zusammenlegungen von Bezirksgerichten werden die Zielvorstellungen bei Weitem nicht erreicht sein.

⁷ siehe zum Thema Gerichtsorganisation den Bericht des RH „Strukturreform der Bezirksgerichte“, Reihe Bund 2014/13

⁸ Berichte des RH Reihe Bund 2011/5 bzw. Reihe Bund 2013/10; die Empfehlung stand im Zusammenhang mit der bereits erfolgten Zentralisierung der Bezirksanwälte am Sitz der jeweiligen Staatsanwaltschaft.

⁹ Wesentliche Geschäftsgattungen (Sparten) bei den Bezirksgerichten neben Strafsachen sind insbesondere Allgemeine Zivilsachen, Bestandssachen, Personen- und Familiensachen sowie Exekutions- und Insolvenzsachen.

Gerichtsorganisation

Der RH empfahl dem BMJ, mittelfristig eine Mindestausstattung von zwei Richtern mit einer Kapazität von einem VZÄ pro Gericht im Strafbereich sicherzustellen. Als mögliche Umsetzungsvarianten sah der RH

- eine weitere Zusammenlegung kleiner Bezirksgerichte (konsequente Umsetzung einer Mindestausstattung je Bezirksgericht bspw. mit sechs VZÄ im richterlichen Bereich),
- eine Kompetenzverschiebung der Hauptverfahren zum Bezirksgericht am Sitz des zuständigen Landesgerichts bzw. unmittelbar zum Landesgericht (damit auch Übereinstimmung mit dem Wirkungsbereich der Staatsanwaltschaft),
- die Schaffung einheitlicher, für alle erstinstanzlichen Rechtssachen zuständige, Eingangsgerichte im Zuge einer Gesamtreform der Gerichtsorganisation.

5.3 *Laut Stellungnahme des BMJ stehe es weiteren Verbesserungen bei der Gerichtsorganisation offen gegenüber. Eine Konzentration bezirksgerichtlicher Strafsachen beim Bezirksgericht am Sitz des Landesgerichts wäre aus seiner Sicht durchaus überlegenswert, obwohl die richterliche Standesvertretung, die vom Bild eines umfassend zuständigen Bezirksgerichts ausgehe, diese Maßnahme ablehne. In diesem Zusammenhang sei auch zu bedenken, dass eine solche Konzentration den Charakter der Bezirksgerichte grundlegend verändern würde und daher möglicherweise einer Änderung der Bundesverfassung bedürfe. Weiters sei darauf hinzuweisen, dass Änderungen bei der Gerichtsorganisation auf der Ebene der Bezirksgerichte gemäß § 8 Abs. 5 lit. d Übergangsgesetz 1920 einer Zustimmung der jeweiligen Landesregierung bedürften.*

5.4 Den Bedenken des BMJ setzte der RH entgegen, dass das BMJ mit der begonnenen Strukturreform bei den Bezirksgerichten der Intention der Empfehlung des RH in Ansätzen bereits Rechnung trug. Die Strukturreform sollte daher weiter vorangetrieben werden. Er verwies auf seine anlässlich der Überprüfung dieser Strukturreform (Reihe Bund 2014/13) getroffene Empfehlung, auf eine Änderung des Übergangsgesetzes hinzuwirken, um umfassende bundeseinheitliche Reformen der Gerichtsbarkeit zu erleichtern.

Justizverwaltung

Aufgaben und
Funktion der
Justizverwaltung

6 (1) Gemäß § 73 Gerichtsorganisationsgesetz (GOG)¹⁰ hatten Organe der Justizverwaltung die persönlichen und sachlichen Voraussetzungen für den Betrieb der Gerichte unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit, Gesetzmäßigkeit und Sparsamkeit zu gewährleisten, die Rechtsschutzinteressen der Bevölkerung zu wahren und das Gerichtspersonal zur Besorgung seiner Aufgaben anzuhalten und erforderlichenfalls Hilfe anzubieten. Zudem hatten sie darauf zu achten, dass es zu keinem Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit kam.

Wenn ein Einzelrichter als Justizverwaltungsorgan tätig wurde, war er in dieser Funktion weisungsgebunden. Wurde ein Richterkollegium (Senat) in Justizverwaltungssachen tätig, bestand dabei richterliche Unabhängigkeit. Alle Akte, die von einem richterlichen Kollegialorgan ausgingen, waren verfassungsrechtlich als Akte der Gerichtsbarkeit zu betrachten. Geschäftsverteilungen (und deren Änderungen), Dienstbeschreibungen für Richter und Besetzungsvorschläge unterfielen bspw. der Zuständigkeit des richterlichen Kollegialorgans Personalsenat.

(2) Organe der Justizverwaltung sind die Gerichtsvorsteher von Bezirksgerichten, die Präsidenten und Vizepräsidenten der Landesgerichte, der Oberlandesgerichte (OLG) und des Obersten Gerichtshofs (OGH). Oberstes Organ der Justizverwaltung (im formellen Sinn) ist der Bundesminister für Justiz. Daneben waren auch einzelne Richter in ihrer Funktion als Leiter von Gerichtsabteilungen mit Agenden der Justizverwaltung betraut.

Abgrenzung der
Justizverwaltung von
der Gerichtsbarkeit

7.1 Der Zuständigkeitsbereich der Justizverwaltung und damit Bezugspunkte für die Abgrenzung von der unabhängigen Gerichtsbarkeit waren v.a. in § 73 GOG, §§ 1 und 11 Geschäftsordnung für die Gerichte erster und zweiter Instanz (Geo.) geregelt. Den Erhebungen des RH zufolge gab es Einzelfälle, in denen für die Justizverwaltungsorgane die Abgrenzung der unabhängigen Gerichtsbarkeit von der Justizverwaltung nicht eindeutig war:

¹⁰ Daneben werden Justizverwaltungssachen nach den §§ 1 und 11 Geschäftsordnung für die Gerichte erster und zweiter Instanz (Geo.) in unterschiedliche Geschäftsgruppen zusammengefasst.

Justizverwaltung

Tabelle 3: Beispiele für Abgrenzungsprobleme zwischen unabhängiger Gerichtsbarkeit und Justizverwaltung	
unabhängige Gerichtsbarkeit	Justizverwaltung
Verfahrensdauer	
jegliches Setzen von Verfahrensschritten, auch wenn lange Zeiträume dazwischen liegen	Urgenzen bei längeren Verfahrensdauern, wenn regelmäßig mehrere Monate zwischen einzelnen Verhandlungen liegen
Ausschreibung zur Hauptverhandlung	
Festlegung des Zeitraums, innerhalb dessen eine Hauptverhandlung ausgeschrieben wird	gerichtsinterne Empfehlung hinsichtlich des Ausschreibungszeitraums
Richterfortbildung	
freiwillige Entscheidung eines Richters, konkrete Fortbildungsmaßnahmen zu absolvieren	Vorgabe des Besuchs konkreter Fortbildungsmaßnahmen bei auftretenden Problemen

Quellen: Interviews mit Justizverwaltungsorganen; Darstellung RH

Die Höchstgerichte waren in den vergangenen Jahren regelmäßig einzelfallbezogen zur Entscheidung über die Abgrenzung berufen. Auch ihnen zufolge konnte eine Unterscheidung im Einzelfall problematisch sein.

- 7.2** Der RH stellte kritisch fest, dass keine durchgehend einhellige Meinung der Justizverwaltungsorgane hinsichtlich der Abgrenzung zwischen unabhängiger Gerichtsbarkeit und Justizverwaltung in konkreten Einzelfällen bestand. Er wies darauf hin, dass in den vergangenen Jahren auch regelmäßig einzelfallbezogene höchstgerichtliche Entscheidungen zur Klärung der Frage, ob ein Sachverhalt der unabhängigen Gerichtsbarkeit oder der Justizverwaltung unterfiel, erforderlich waren.

Im Hinblick auf Art. 6 EMRK und das in § 9 StPO festgelegte Beschleunigungsgebot sollte aus Sicht des RH die Zuständigkeit der Justizverwaltung jedenfalls in jenen Fällen gegeben sein, in denen es galt, unangemessene, sachlich nicht begründbare Verfahrensverzögerungen bzw. Beeinträchtigungen des Gerichtsbetriebs zu verhindern. Wesentlich war dabei eine frühzeitig (vor dem Entstehen von Rückständen) wahrgenommene, aktive und konsequente Dienstaufsicht durch die Justizverwaltungsorgane (siehe dazu die Empfehlungen des RH in den nachfolgenden TZ, insbesondere TZ 16 und 27).

- 7.3** *Zu der vom RH angesprochenen Frage der Abgrenzung zwischen (monokratischer) Justizverwaltung einerseits und unabhängiger Rechtsprechung andererseits hielt das BMJ fest, dass diese Abgrenzung nicht einseitig durch die monokratische Justizverwaltung erfolgen könne,*

weil die Unabhängigkeit der Rechtsprechung dadurch nach Belieben ausgehöhlt werden könnte. Eine höchstgerichtliche Klärung wäre in Zweifelsfällen daher unvermeidbar. Daran könne auch die vom RH im Bericht gewählte Formulierung, wonach jedenfalls in jenen Fällen eine Zuständigkeit der Justizverwaltung gegeben sein sollte, in denen es gelte, unangemessene, sachlich nicht begründbare Verfahrensverzögerungen bzw. Beeinträchtigungen des Gerichtsbetriebs zu verhindern, nichts ändern, weil auch die darin verwendeten Begriffe letztlich einer Auslegung bedürften.

- 7.4** Der RH entgegnete, dass sich seine Empfehlungen unmittelbar an die Organe der Justizverwaltung richteten. Diese sollten jedenfalls aktiv und rechtzeitig ihre Dienstaufsichtspflicht wahrnehmen, um sachlich unbegründete Verfahrensverzögerungen so weit wie möglich zu verhindern. Im Sinne des Beschleunigungsgebots getroffene Maßnahmen der Justizverwaltung zur Sicherstellung einer angemessenen Verfahrensdauer höhlen nach Ansicht des RH keinesfalls die Unabhängigkeit der Rechtsprechung aus.

Justizverwaltung
bei den überprüften
Gerichten

- 8.1** (1) Für Justizverwaltungsaufgaben waren bei Landesgerichten¹¹ Planstellen im Ausmaß von 2,5 % (bzw. 3 % bei den nur für Strafsachen zuständigen Landesgerichten) der dem Landesgericht und den unterstellten Bezirksgerichten zugewiesenen Planstellen (höchstens jedoch 3,5 Planstellen)¹² vorgesehen.

Für Bezirksgerichte waren gesetzlich keine Quoten festgelegt. Zur Berechnung der für die Wahrnehmung von Justizverwaltungsaufgaben bei Bezirksgerichten erforderlichen Zeit bediente sich das BMJ einer bestimmten Berechnungsformel bzw. des sogenannten „Staffelmodells“¹³. Die folgende Tabelle zeigt für das Jahr 2012 die den überprüften Gerichten für die Wahrnehmung der Justizverwaltungsaufgaben zugewiesene Kapazität („zur Verfügung stehender Justizverwaltungsanteil“) in Gegenüberstellung zur von den Gerichten tatsächlich für die Justizverwaltung aufgewendeten Kapazität (jeweils in VZÄ):

¹¹ Für OLG sind in § 43 Abs. 1 GOG für Justizverwaltungsaufgaben Planstellen im Ausmaß von 1 % der dem Oberlandesgerichtssprengel zugewiesenen Richterplanstellen gebunden.

¹² vgl. § 31 Abs. 2 GOG

¹³ Abhängig von der Anzahl der systemisierten Planstellen wurden gestaffelt 3 %, 4 % oder 5 % des Richtereinsatzes herangezogen.

Justizverwaltung

Tabelle 4: Justizverwaltungsanteil von Richtern bei den überprüften Gerichten, Stand 2012		
Gericht	Summe Ist-VZÄ in der Justizverwaltung	zur Verfügung stehender Justizverwaltungsanteil ¹
	in VZÄ	
BG Döbling	0,24	0,46
BG Graz-Ost	0,65	0,67
BG Graz-West	0,51	0,61
LG Linz	1,56	1,83
LG Wiener Neustadt	1,09	1,70

¹ ergibt sich für Gerichtshöfe I. Instanz aus § 31 Abs. 2 GOG (i.V.m. PAR II für 2012) und für Bezirksgerichte aus dem Staffelmodell

Quellen: Verwendungsdaten 2012 (Intervall), PAR II (2012); Berechnung und Darstellung RH

Die überprüften Gerichte schöpften die zur Verfügung stehenden Kapazitäten (VZÄ) für Justizverwaltungstätigkeiten nicht zur Gänze aus. Das BG Döbling und das LG Wiener Neustadt setzten im Jahr 2012 sogar deutlich weniger Kapazitäten für Justizverwaltungsaufgaben ein, als möglich gewesen wären.

Laut überwiegenden Angaben der vom RH befragten Justizverwaltungsorgane war der zur Verfügung stehende Justizverwaltungsanteil ausreichend, teilweise sprachen sie sich aber auch für eine Erhöhung aus.

8.2 Der RH stellte fest, dass der den Gerichten zur Verfügung stehende Justizverwaltungsanteil als angemessen angesehen wurde. Er hielt daher im Sinn einer effektiven Wahrnehmung der Justizverwaltungsaufgaben, insbesondere zur Vermeidung von Verfahrensverzögerungen, kritisch fest, dass die überprüften Gerichte – vor allem das BG Döbling und das LG Wiener Neustadt – den für die Justizverwaltung zur Verfügung stehenden Planstellen-Anteil nicht ausnutzten.

Er empfahl daher den Gerichten – im Besonderen dem BG Döbling und dem LG Wiener Neustadt –, zur optimalen Führung des Gerichtsbetriebs den ihnen zur Verfügung stehenden personellen Anteil für die Justizverwaltung zur Gänze heranzuziehen.

8.3 *Laut Stellungnahme des BMJ sei zunächst festzuhalten, dass der in der Personalanforderungsrechnung für Justizverwaltungsaufgaben vorgesehene Anteil – wie dies für Personalanforderungsrechnungswerte generell gelte – ein Durchschnittswert sei, der vor allem sta-*

**Steuerung und Qualitätssicherung in
gerichtlichen Strafverfahren**

tistischen Berechnungen diene. Er sei daher auch nicht zwingend auszuschöpfen. Vielmehr sei unabhängig von Personalanforderungsrechnungs-Durchschnittswerten – je nach den bei der konkreten Dienststelle wahrzunehmenden Aufgaben – jener personelle Anteil darauf zu verwenden, der zur Bewältigung dieser Aufgaben erforderlich sei.

Beim LG Wiener Neustadt sei der den Durchschnittswert unterschreitende Wert ein von den Justizverwaltungsorganen geleisteter „Solidaritätsbeitrag“ zur richterlichen Arbeit. Dies werde von der Richterschaft des Gerichts als motivierend und kollegial empfunden. Der Präsident des LG Wiener Neustadt werde jedoch die gegenständliche Empfehlung seinem Nachfolger zur Kenntnis bringen.

Die Vorsteherin des BG Döbling weise darauf hin, dass der Justizverwaltungs-Anteil für Vorsteher von Bezirksgerichten nicht gesetzlich geregelt sei und dieser auch nicht beliebig von der Dienststellenleiterin festgelegt werden könne, weil die Geschäftsverteilung vom Personalrat des übergeordneten Landesgerichts zu beschließen sei. Ihr eigener Justizverwaltungs-Anteil sei in den letzten Jahren in zwei Schritten auf 37 % erhöht worden.

Bei den Bezirksgerichten Graz-Ost und Graz-West, die der RH mit seiner Empfehlung ohnehin nicht unmittelbar anspreche, sei die Empfehlung weitestgehend umgesetzt. Die minimale Unterschreitung beim BG Graz-Ost sei darauf zurückzuführen, dass die Besetzung der Planstellen nicht den Personalanforderungsrechnungs-Werten entspreche.

Für das LG Linz seien dem in der Tabelle 4 angegebenen Wert von 1,56 VZÄ noch 0,3 VZÄ für die Tätigkeit des Vizepräsidenten im Rahmen der Justiz-Ombudsstelle und der Innenrevision hinzuzurechnen. Daraus ergebe sich die volle Ausschöpfung des zur Verfügung stehenden Anteils.

- 8.4** Der RH entgegnete dem BMJ, dass weder ein allfälliger „Solidaritätsbeitrag“ – wie beim LG Wiener Neustadt – noch die Nichtausschöpfung des gemäß der angewendeten Berechnungsmethode zur Verfügung stehenden Justizverwaltungsanteils – wie im Falle des BG Döbling – dazu führen sollte, dass der Führung des Gerichtsbetriebs nicht die höchstmögliche Aufmerksamkeit gewidmet wird.

Der RH verblieb somit bei seiner Empfehlung an die Gerichte – im Besonderen an das BG Döbling und das LG Wiener Neustadt –, zur optimalen Führung des Gerichtsbetriebs den ihnen zur Verfügung stehenden personellen Anteil für die Justizverwaltung zur Gänze heranzuziehen.

Justizverwaltung

Anforderungen an Justizverwaltungs- organe

- 9.1** Organe der Justizverwaltung waren auch weiter in der Rechtsprechung tätig. Sie waren für ihre Tätigkeit im Rahmen der Justizverwaltung – wie für ihre richterliche Tätigkeit – unbefristet bestellt sowie unabsetzbar und unversetzbar.

Für Justizverwaltungspositionen war kein Anforderungsprofil bzw. keine Stellenbeschreibung vorgesehen.

- 9.2** Der RH hielt kritisch fest, dass für Justizverwaltungspositionen kein Anforderungsprofil oder einheitlicher Kriterienkatalog festgelegt war. Richter waren auch in ihrer Funktion als Justizverwaltungsorgane unabsetzbar und unversetzbar. Justizmanagement verlangte jedoch andere Fähigkeiten und Kenntnisse als die richterliche Tätigkeit.

Der RH empfahl dem BMJ, für Justizverwaltungspositionen ein einheitliches, nachvollziehbares Anforderungsprofil, z.B. in Form eines Kriterienkatalogs, zu schaffen. Er empfahl dem BMJ weiters, eine zeitliche Befristung mit Wiederbestellungsmöglichkeit für Justizverwaltungspositionen zu prüfen. Dadurch wäre es möglich, auf die in unterschiedlichem Ausmaß bei Richtern vorhandenen Führungs- und Managementqualitäten zu reagieren.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMJ sei die Vorgabe eines verbindlichen Kriterienkatalogs verfassungsrechtlich bedenklich, weil die Besetzungsvorschläge von Personalsenaten zu erstellen seien, deren Mitglieder gemäß Art. 87 Abs. 1 und 2 B-VG unabhängig seien. Vor kurzem habe man aber für hohe Justizverwaltungsposten erstmals kurze Anforderungsprofile erstellt und überprüfe eine Fortsetzung dieser Maßnahme.*

Die Frage einer zeitlichen Befristung der Ausübung von Justizverwaltungspositionen mit Wiederbestellungsmöglichkeit sei vom Bundesverfassungsgesetzgeber zu entscheiden, weil dem die in Art. 88 Abs. 2 B-VG geregelte, sehr weitgehende Unversetzbarkeit von Richtern entgegenstehe.

- 9.4** Der RH begrüßte die Einführung eines Anforderungsprofils für hohe Justizverwaltungsposten und die Überprüfung der Fortsetzung dieser Maßnahme durch das BMJ. Aus seiner Sicht greift die Festlegung eines Anforderungsprofils – z.B. in Form eines Kriterienkatalogs – auch nicht in die unmittelbare Entscheidung der Personalsenate für eine bestimmte Person ein. Der RH hielt daher seine diesbezügliche Empfehlung aufrecht. Er verblieb auch bei seiner Empfehlung, eine zeitliche Befristung mit Wiederbestellungsmöglichkeit für Justizverwaltungspositionen zu prüfen.

Auswahl von Justiz-
verwaltungsorganen

10.1 (1) Für die Erstattung von Besetzungsvorschlägen für Justizverwaltungspositionen aufgrund von Bewerbungsgesuchen waren in richterlicher Selbstverwaltung sogenannte Personalsenate¹⁴ (Richterkollegien) zuständig. Über die Besetzung entschied das BMJ. Personalsenate waren bei jedem Gerichtshof zu bilden. Der Präsident und ein Vizepräsident des Gerichtshofs waren Mitglieder des Personalsenats kraft Amtes, die übrigen Mitglieder waren Wahlmitglieder.¹⁵

Hinsichtlich der Qualifikation von Personalsenatsmitgliedern für den Bereich der Justizverwaltung oder die Personalauswahl gab es keine gesetzliche Regelung oder Vorgabe des BMJ. Bei den vom RH überprüften Landesgerichten hatten die Personalsenatsmitglieder im unterschiedlichen Ausmaß (praktisch und/oder theoretisch) Erfahrung und Kenntnisse im Bereich der Justizverwaltung.

(2) Laut Auskunft von Personalsenatsmitgliedern waren die Grundlagen bzw. Erkenntnisquellen für die Erstattung von Besetzungsvorschlägen im Wesentlichen der Personalakt, die Dienstbeschreibungen und Auskünfte der Rechtsmittelsenate. Weiters gab es die Möglichkeit, ein Hearing abzuhalten. Die verwendeten Quellen bezogen sich in der Regel nur auf die Tätigkeit in der Rechtsprechung. Die Dienstbeschreibungen (siehe dazu TZ 37) – deren Erstellung ebenfalls den Personalsenaten oblag – waren im Hinblick auf Tätigkeiten in der Justizverwaltung nicht aussagekräftig.

10.2 Der RH kritisierte, dass für Personalsenatsmitglieder keine entsprechenden Kenntnisse im Hinblick auf Justizverwaltung und Personalauswahl notwendig waren. Die von Personalsenaten verwendeten Entscheidungsgrundlagen – vor allem die Dienstbeschreibungen – hatten wenig Aussagekraft im Hinblick auf die Qualifikation der Bewerber für Justizverwaltungstätigkeiten.

Der RH vertrat die Ansicht, dass für das Funktionieren eines Gerichts und die Qualität der gesamten Justiz die Besetzung von Justizverwaltungspositionen mit den dafür am besten geeigneten Personen mitentscheidend war. Er empfahl daher dem BMJ, durch geeignete Maßnahmen (z.B. Schulungen) sicherzustellen, dass Personalsenatsmitglieder über entsprechende Qualifikationen im Hinblick auf Justizverwaltung und Personalauswahl verfügen. Dies würde zu einer Professionalisie-

¹⁴ geregelt in § 36 RStDG

¹⁵ Ein Personalsenat bestand aus zwei Mitgliedern kraft Amtes und drei gewählten Mitgliedern. Waren bei einem Landesgericht und den unterstellten Bezirksgerichten am letzten Tag der Einsichtsfrist (siehe § 38 Abs. 1 RStDG) mehr als 100 Richterplanstellen (ohne die Planstellen mit besonderer gesetzlicher Zweckwidmung) systemisiert, so erhöhte sich die Zahl der Wahlmitglieder auf fünf.

Justizverwaltung

rung und einem gleichartigen Vorgehen bei der Erstattung von Besetzungsvorschlägen für Justizverwaltungspositionen beitragen.

Weiters empfahl der RH dem BMJ, auf eine Reform der Dienstbeschreibungen für Richter hinzuwirken (siehe dazu die Empfehlung in TZ 37).

- 10.3** *Das BMJ verwies in seiner Stellungnahme hinsichtlich der Qualifikationen für die Personalauswahl auf eine dem RH im Juli 2014 übermittelte Note zu Fortbildungsmaßnahmen für Personalsenatsmitglieder sowie hinsichtlich der Qualifikation für Justizverwaltungsaufgaben auf eine dem RH im März 2014 übermittelte Übersicht über Justizverwaltungsseminare in den Jahren 2009 bis 2013.*

Das BMJ wies zudem darauf hin, dass Präsident und Vizepräsident als Mitglieder des Personalsenats kraft Amtes gemäß § 36 Abs. 2 und 3 Richter – und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz (RStDG) jedenfalls Justizverwaltungskenntnisse aufweisen würden. Als weitere Mitglieder seien alle übrigen Richter wählbar, weshalb entsprechende Kenntnisse keine zwingende Voraussetzung darstellen könnten.

- 10.4** Bezugnehmend auf die vom BMJ ins Treffen geführten Qualifikationsmaßnahmen entgegnete der RH dem BMJ, dass die Anzahl der angebotenen Fortbildungen für Personalsenatsmitglieder nicht automatisch dazu führen musste, dass lediglich Richter mit großer Erfahrung und einschlägigen Kenntnissen im Hinblick auf Justizverwaltung und Personalauswahl Personalsenatsmitglieder werden konnten. Der RH kritisierte nicht den Umstand, dass neben Präsident und Vizepräsident alle übrigen Richter als weitere Mitglieder des Personalsenats wählbar waren. Allerdings sollte den zum Zeitpunkt der Wahl bereits vorhandenen oder noch nicht vorhandenen Kenntnissen in diesem Bereich verstärkt Bedeutung beigemessen werden.

Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung an das BMJ, durch geeignete Maßnahmen (z.B. Schulungen) sicherzustellen, dass Personalsenatsmitglieder über entsprechende Qualifikationen im Hinblick auf Justizverwaltung und Personalauswahl verfügen.

Aus- und Fortbildung
für Justiz-
verwaltungsorgane

- 11.1** (1) Gemäß § 57 Abs. 1 Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz (RStDG) hatten sich Richter fortzubilden. Die Form und Häufigkeit der Fortbildung regelte das Gesetz nicht näher. Eine eigens für Justizverwaltungsorgane formulierte Fortbildungsverpflichtung bestand nicht.

Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren

(2) Die Leiter der überprüften Gerichte verfügten über praktische Erfahrung auf dem Gebiet der Justizverwaltung und hatten diese durch entsprechende Fortbildungsseminare erweitert. Auch die übrigen in der Justizverwaltung tätigen Richter absolvierten entsprechende Lehrgänge bzw. Fortbildungsveranstaltungen.

(3) Die Informationen über absolvierte Aus- und Fortbildungen stellten die Justizverwaltungsorgane dem RH auf Basis eigener Aufzeichnungen und fallweise vorhandener Kursbestätigungen zur Verfügung. Weder beim BMJ noch bei den Gerichten gab es ein automationsunterstütztes Fortbildungsverzeichnis.

- 11.2** (1) Der RH stellte fest, dass das RStDG nicht regelte, in welcher Form und Regelmäßigkeit sich Richter fortzubilden hatten und wie die Erfüllung dieser Pflicht kontrolliert werden sollte. Er empfahl daher dem BMJ, die in § 57 RStDG auferlegte allgemeine Fortbildungspflicht für Richter durch interne Vorgaben zu konkretisieren und damit auch die Erfüllung dieser Dienstpflicht überprüfbar zu machen.

Der RH kritisierte darüber hinaus, dass es für die Tätigkeit in der Justizverwaltung nicht zwingend vorgesehen war, sich schon im Vorfeld einschlägige Kenntnisse anzueignen. Er empfahl dem BMJ, für die Tätigkeit im Bereich der Justizverwaltung zwingend – zumindest theoretische – Vorkenntnisse vorauszusetzen und einzufordern.

(2) Weiters bemängelte der RH, dass Informationen zu absolvierten Aus- und Fortbildungen der Richter nicht automationsunterstützt vorhanden waren. Er empfahl dem BMJ, eine Bildungsdatenbank für Richter einzurichten.

- 11.3** (1) *Das BMJ führte in seiner Stellungnahme aus, dem Erfordernis einer umfassenden und regelmäßigen Fortbildung für eine gut arbeitende Richter- und Staatsanwaltschaft durch ein umfang- und abwechslungsreiches Seminarangebot Rechnung zu tragen. Zuletzt hätten rd. 77 % aller Richter und rd. 73 % aller Staatsanwälte zumindest an einer Fortbildungsveranstaltung im Jahr teilgenommen. Die Beteiligungszahlen seien sehr hoch. Eine detailliertere Vorgabe sei infolge der zahlreichen unterschiedlichen Tätigkeits- und Aufgabenbereiche von Richtern und Staatsanwälten kaum möglich. Es sei daher Aufgabe der jeweils übergeordneten Justizverwaltungsorgane, im Rahmen der von ihnen wahrzunehmenden Dienstaufsicht die Einhaltung der Fortbildungsverpflichtung im für den einzelnen Richter individuell jeweils erforderlichen Ausmaß zu kontrollieren und einzufordern.*

Justizverwaltung

Das BMJ verwies in seiner Stellungnahme in Bezug auf die vom RH empfohlenen Vorkenntnisse für die Tätigkeit im Bereich der Justizverwaltung u.a. auf seine Stellungnahme zu TZ 9. Weiters müssten Bewerber absolvierte Fortbildungsveranstaltungen bereits im Bewerbungsbogen anführen und es gäbe zudem ein umfassendes Fortbildungsangebot, das den Justizverwaltungsorganen ein entsprechendes Rüstzeug für ihre Arbeit geben solle.

(2) Das BMJ strebe die Einrichtung einer automationsunterstützten Bildungsdatenbank schon seit einiger Zeit an. Ein entsprechendes Konzept wäre bereits erstellt worden. Dessen Umsetzung hänge allerdings von den budgetären Möglichkeiten ab. Auch wenn die Kontrollierbarkeit des Fortbildungsverhaltens einzelner Richter nicht als vorrangiger Zweck ins Auge gefasst worden wäre, würde dieser Aspekt im Rahmen einer allfälligen Umsetzung geprüft werden.

- 11.4** (1) Der RH stimmte dem BMJ zu, dass es Aufgabe der jeweils übergeordneten Justizverwaltungsorgane sei, im Rahmen der von ihnen wahrzunehmenden Dienstaufsicht die Einhaltung der Fortbildungsverpflichtung im für den einzelnen Richter jeweils erforderlichen Ausmaß zu kontrollieren und einzufordern. Zur bestmöglichen Erfüllung dieser Dienstaufsichtspflicht durch die betreffenden Justizverwaltungsorgane verwies der RH auch auf seine Empfehlungen zu TZ 8.

Aus Sicht des RH würde eine Konkretisierung der richterlichen Fortbildungspflicht bewirken, dass Justizverwaltungsorgane ihre Dienstaufsicht in diesem Bereich leichter und effizienter wahrnehmen könnten. Er hielt daher seine Empfehlung, die in § 57 RStDG auferlegte allgemeine Fortbildungspflicht für Richter durch interne Vorgaben zu konkretisieren und damit die Erfüllung dieser Dienstpflicht überprüfbar zu machen, aufrecht.

Im Hinblick auf die – im Vergleich zur typischen richterlichen Tätigkeit – im Bereich der Justizverwaltung anderen Anforderungen und Tätigkeitsfelder bekräftigte der RH auch seine Empfehlung, für die Tätigkeit im Bereich der Justizverwaltung zwingend – zumindest theoretische – Vorkenntnisse vorauszusetzen und einzufordern.

- (2) Der RH begrüßte die Bestrebungen des BMJ, eine automationsunterstützte Bildungsdatenbank einzurichten.

Verfahrensdauer im gerichtlichen Strafverfahren

Datengrundlage der
Verfahrensdauer-
statistik des BMJ

12.1 (1) Das BMJ erstellte auf Basis der Verfahrensautomation Justiz eine jährliche Verfahrensdauerstatistik für Strafverfahren, in der es den Mittelwert (Durchschnitt) und den Median der Verfahrensdauer auf Bundes-, Sprengel- und Gerichtsebene darstellte. Als Dauer des Hauptverfahrens bei Gericht zählte der Zeitraum zwischen dem Einbringungsdatum des Falles (Einlangen der Anklageschrift bzw. des Strafantrags beim Gericht) und dem Datum des letzten, den Fall „abstreichenden“ Schrittes (Urteilsausfertigung, Diversionsbeschluss, Einstellung, Abbrechung etc.) in der Verfahrensautomation Justiz.

Bei bestimmten Erledigungen von Strafverfahren sah die Verfahrensautomation Justiz keine eindeutigen verfahrensbeendenden Schritte vor. So erfassten die Gerichte diversionelle Erledigungen und Einstellungen nach dem Suchtmittelgesetz sowohl zum Zeitpunkt der vorläufigen (das eigentliche Verfahren beendenden) Entscheidung als auch zum Ende der in der Regel mehrjährigen Probezeit bzw. der erfüllten Auflagen. Das BMJ berücksichtigte diese Verfahren für die Verfahrensdauerstatistik sowohl mit der Dauer bis zur vorläufigen Entscheidung als auch mit der Dauer einschließlich Probezeit bzw. Aufлагenerfüllung und in der Regel für unterschiedliche Jahre.

(2) Der RH ermittelte aus den von der BRZ GmbH zur Verfügung gestellten Grunddaten bereinigte Mittelwerte für die Verfahrensdauer, indem er die eine Probezeit bzw. Aufлагenerfüllung umfassenden Verfahren herausrechnete. Anhand der Ergebnisse stellte er fest, dass die Verfahrensdauerstatistik des BMJ, insbesondere bei den (kleineren) Bezirksgerichten, teilweise deutliche Verzerrungen aufwies. So lag bei einem Bezirksgericht die durchschnittliche Verfahrensdauer gemäß Verfahrensdauerstatistik des BMJ im Jahr 2012 bei 34,4 Monaten, bereinigt betrug sie 2,7 Monate (siehe auch TZ 13 und 14).

12.2 Der RH kritisierte, dass die Verfahrensdauerstatistik des BMJ aufgrund von Verzerrungen durch die herangezogenen Grunddaten keine eindeutigen Rückschlüsse auf die tatsächlich von den Gerichten zu verantwortende durchschnittliche Verfahrensdauer zuließ. Vergleiche zwischen den Gerichten und in der zeitlichen Entwicklung waren daher nur bedingt aussagekräftig. Auf dieser Basis stellte die Verfahrensdauerstatistik kein geeignetes Steuerungsinstrument dar.

Der RH empfahl daher dem BMJ, bei der Erstellung der jährlichen Verfahrensdauerstatistik die Grunddaten aus der Verfahrensautomation Justiz um jene Fälle zu bereinigen, die eine Probezeit bzw. die Erfüllung von Auflagen umfassten.

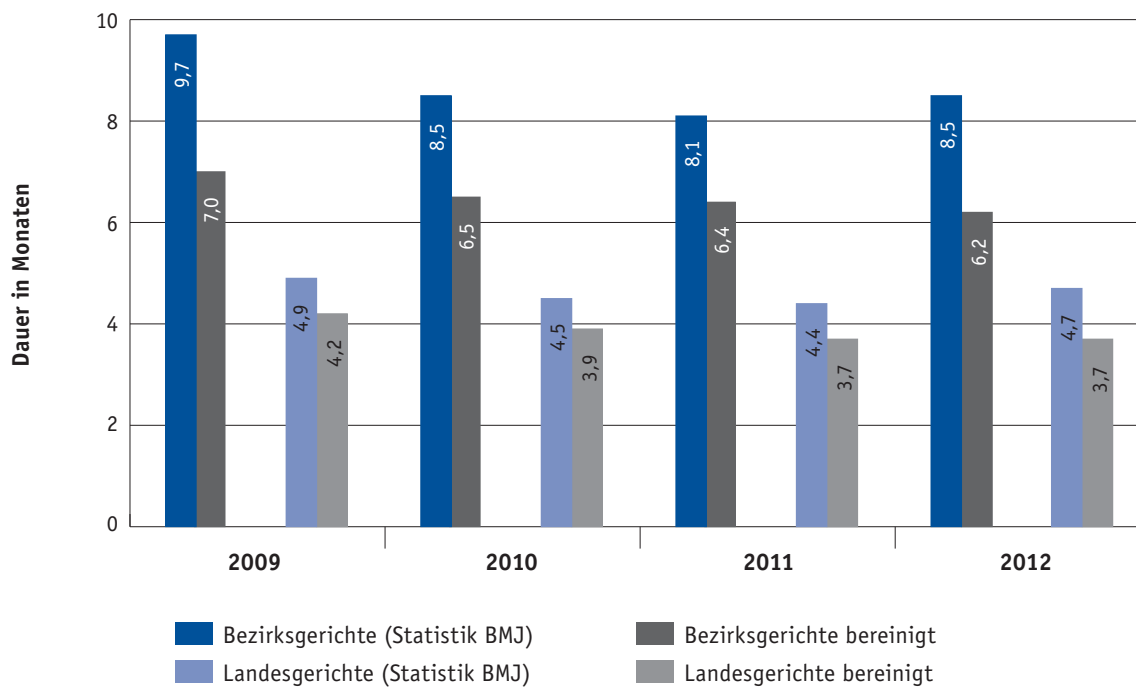
Verfahrensdauer im gerichtlichen Strafverfahren

Durchschnittliche Dauer von Hauptverfahren bundesweit

- 12.3** *Laut Stellungnahme des BMJ werde es prüfen, inwieweit eine Umsetzung der Empfehlung unter grundsätzlicher Beibehaltung des bisherigen Ansatzes der Verfahrensdauerstatistik – Beginn des Strafverfahrens bis zur endgültigen Erledigung – möglich sei. Insbesondere für den Fall eines Rücktritts von der Verfolgung einer Straftat unter Bestimmung einer Probezeit (Diversion nach § 203 StPO) sei die Festlegung des Endpunkts der effektiven Verfahrensdauer mit dem Zeitpunkt des vorläufigen Rücktritts denkbar. Ein vorläufiger und endgültiger Rücktritt könne bei sämtlichen Diversionsformen gesondert statistisch bearbeitet und die Verfahrensdauer so ohne Verlust valider Datensätze authentisch erfasst und ausgewiesen werden.*
- 12.4** Der RH stellte klar, dass es auch die Absicht seiner Empfehlung war, neben der bestehenden Verfahrensdauerstatistik die von den Gerichten zu verantwortende bereinigte Verfahrensdauer gesondert zu errechnen.
- 13.1** (1) Die durchschnittliche Dauer von Hauptverfahren gemäß Verfahrensdauerstatistik des BMJ sowie bereinigt um die eine Probezeit oder die Erfüllung von Auflagen umfassenden Verfahren entwickelte sich von 2009 bis 2012 bundesweit wie in folgender Abbildung dargestellt. Nicht berücksichtigt sind dabei jene Verfahren, die zwischenzeitlich abgebrochen¹⁶ waren.

¹⁶ Abgebrochen werden Verfahren insbesondere wegen Abwesenheit (Flucht), in einigen Fällen auch wegen Verhandlungsunfähigkeit des Angeklagten.

Abbildung 1: Durchschnittliche Dauer der Hauptverfahren bei Gericht (bundesweit)



Quellen: BMJ, Verfahrensdauerstatistik; Grunddaten der BRZ GmbH; Berechnung und Darstellung RH

(2) Die Spannweite der bereinigten durchschnittlichen Verfahrensdauer lag bspw. im Jahr 2012 bei den Landesgerichten zwischen 2,4 und 6,5 Monaten, bei den Bezirksgerichten zwischen 2,2 und 20,5 Monaten.¹⁷

(3) Analysen der Ursachen für die unterschiedlichen durchschnittlichen Verfahrensdauern nahm das BMJ nicht vor.

13.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass zwischen den einzelnen Gerichten große Unterschiede bei der durchschnittlichen Dauer von gerichtlichen Strafverfahren bestanden. Bei den Bezirksgerichten lag die Verfahrensdauer insgesamt nahezu doppelt so hoch wie bei Landesgerichten und wies eine enorme Spannweite auf. Die Analyse der für die Unterschiede maßgeblichen Faktoren bildete eines der Ziele der Gebarungsüberprü-

¹⁷ Gemäß Verfahrensdauerstatistik des BMJ lagen die entsprechenden Werte bei den Landesgerichten zwischen 3,2 Monaten und 4 Monaten, bei den Bezirksgerichten zwischen 3,1 Monaten und 39,2 Monaten. Extreme Ausreißer nach oben waren dabei bedingt durch Verzerrungen bei der Datengrundlage (siehe dazu TZ 12).

Verfahrensdauer im gerichtlichen Strafverfahren

fung des RH, wobei er naturgemäß nur eine geringe Anzahl der für Strafsachen zuständigen Gerichte unmittelbar überprüfen konnte.

(2) Der RH kritisierte, dass das BMJ die Ursachen für unterschiedliche durchschnittliche Verfahrensdauern im Strafbereich nicht analysierte und daher auch nicht steuernd eingreifen konnte.

Er empfahl dem BMJ, regelmäßige und systematische Ursachenanalysen bei den Gerichten mit unverhältnismäßig langer Dauer der gerichtlichen Strafverfahren durch die jeweils zuständigen OLG bzw. LG zu veranlassen. Auf Basis der Ergebnisse wären gezielte organisatorische, unterstützende und kontrollierende Maßnahmen zu treffen. Dabei sollte auch die Innere Revision im Rahmen eines risikoorientierten Prüfungsansatzes genutzt werden.

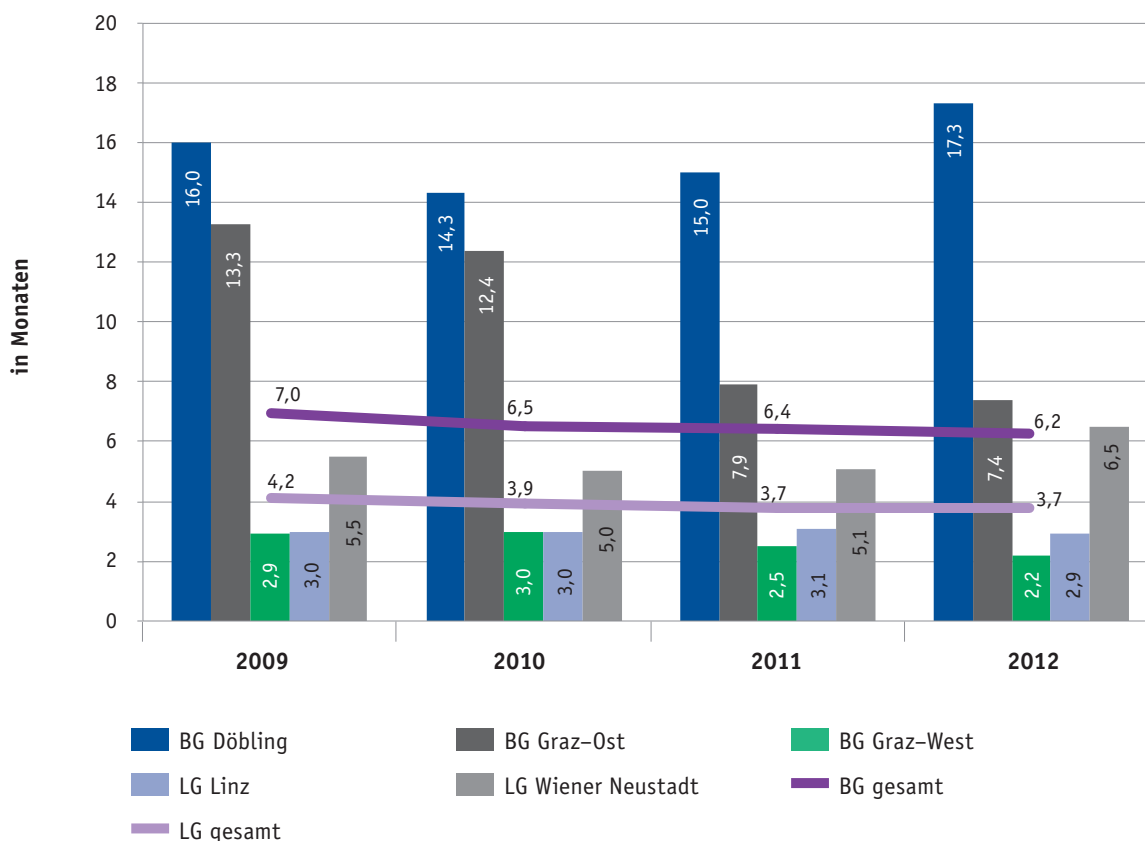
13.3 *Laut Stellungnahme des BMJ stehe die Vermeidung einer unverhältnismäßig langen Dauer gerichtlicher Verfahren in allen Sparten im Mittelpunkt entsprechender Bemühungen der Dienstaufsicht auf allen Ebenen. Die Risikoorientierung in der Inneren Revision der Gerichte sei im Rahmen einer weitgehenden Überarbeitung des Handbuchs für die Innenrevision der Gerichte deutlich gestärkt worden. Bei Regelrevisionen werde das Augenmerk noch stärker als bisher auf besonders risikobehaftete Bereiche gelegt und den Visitatoren eine Fokussierung auf im Zuge der Revision oder durch eingeholte Vorabinformationen erkannte Problembereiche ermöglicht.*

13.4 Der RH beurteilte die stärkere Risikoorientierung bei der Regelrevision der Gerichte positiv. Seine Empfehlung war allerdings darauf gerichtet, bei den Gerichten die Ursachen für eine unverhältnismäßig lange Dauer gerichtlicher Strafverfahren – unabhängig von der Durchführung von Regelrevisionen – regelmäßig und systematisch zu analysieren. Er hielt diese Empfehlung daher aufrecht.

Verfahrensdauer bei den überprüften Gerichten

14.1 Die bereinigte durchschnittliche Dauer der Hauptverfahren bei den überprüften Gerichten entwickelte sich im Vergleich der Landes- und Bezirksgerichte insgesamt von 2009 bis 2012 wie folgt:

Abbildung 2: Durchschnittliche Dauer der Hauptverfahren bei den überprüften Gerichten



Quellen: Grunddaten BRZ GmbH; Berechnung und Darstellung RH

Bundesweit sank die durchschnittliche Dauer der Hauptverfahren sowohl bei Bezirks- als auch bei Landesgerichten zwischen 2009 und 2012 geringfügig. Bei den überprüften Gerichten war die Tendenz nicht eindeutig.

Die BG Graz-Ost und Graz-West waren mit 1. Jänner 2007 aus der Teilung des ehemaligen BG Graz entstanden. Die zu diesem Zeitpunkt anhängigen Strafverfahren verblieben beim BG Graz-Ost. Dies war eine wesentliche Ursache für die vergleichsweise lange durchschnittliche Dauer der dort in den Jahren 2009 und 2010 abgeschlossenen Strafverfahren. Auch durch den 2009 verfügten Einsatz von Sprengelrichtern konnten in der Folge bestehende Rückstände abgebaut und die durchschnittliche Verfahrensdauer gesenkt werden (siehe auch TZ 35).

Verfahrensdauer im gerichtlichen Strafverfahren

14.2 Der RH wies kritisch auf die großen Unterschiede in der Dauer der Strafverfahren bei den überprüften Gerichten hin. Während der bereinigte Mittelwert 2012 beim BG Graz–West 2,2 Monate betrug, lag er beim BG Döbling bei 17,3 Monaten. Beim LG Linz und LG Wiener Neustadt lagen die Mittelwerte bei 2,9 bzw. bei 6,5 Monaten. Er verwies auf seine Empfehlung unter TZ 13 (regelmäßige und systematische Ursachenanalyse von unverhältnismäßig langen Verfahrensdauern, gezielte organisatorische, unterstützende und kontrollierende Maßnahmen).

Phasen des Hauptverfahrens

Allgemeines

15.1 (1) Der RH untersuchte bei den überprüften Gerichten anhand seiner Stichprobe den Ablauf und die Dauer der einzelnen, wie folgt gegliederten Phasen des Hauptverfahrens:¹⁸

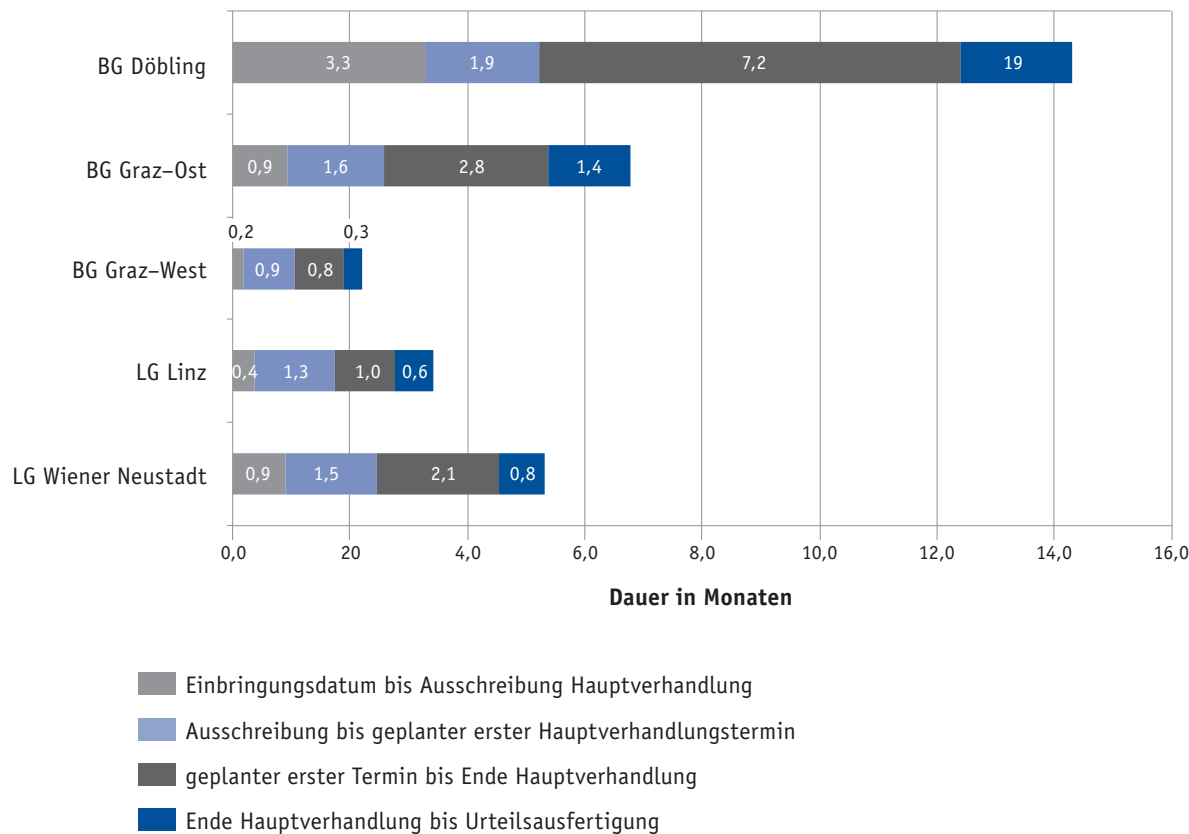
- Einbringungsdatum bis zur Ausschreibung der Hauptverhandlung,
- Ausschreibung zur Verhandlung bis zum geplanten Hauptverhandlungstermin,
- Abberaumungen (geplanter bis tatsächlicher Termin der Hauptverhandlung),
- Dauer der Hauptverhandlung (Vertagungen),
- Ende der Hauptverhandlung bis Urteilsausfertigung (einschließlich gekürzter Urteilsausfertigung).

(2) Der RH errechnete Mittelwerte für die Dauer der einzelnen Phasen der Verfahren. Diese stellten sich wie folgt dar:¹⁹

¹⁸ Exakt diesem Phasenablauf folgen nur die mit Urteil beendeten Strafverfahren, Abweichungen bestehen etwa bei abgebrochenen und eingestellten Verfahren oder solchen, die mit Diversion beendet werden.

¹⁹ Die Phasen „Abberaumungen (geplanter bis tatsächlicher Termin der Hauptverhandlung)“ und „Beginn bis Ende der Hauptverhandlung“ sind in der Abbildung 3 zusammengefasst, weil der durch Abberaumungen verursachte Zeitraum im Durchschnitt nur einige Tage betrug.

Abbildung 3: Verfahrensdauer nach Phasen bei den überprüften Gerichten



Quelle: RH, Auswertung Stichprobe

Die der Verfahrensdauerstatistik zu entnehmenden Unterschiede zwischen den überprüften Gerichten spiegeln sich auch in den Ergebnissen der Stichprobe wider.

(3) Verzögerungen in den jeweiligen Phasen waren insbesondere auf die in nachstehender Tabelle angeführten Ursachen zurückzuführen (Details werden in den Folgepunkten dargestellt):

Phasen des Hauptverfahrens

Tabelle 5: Ursachen für Verzögerungen im Verfahrensablauf		
Phase des Verfahrens	Ursachen für Verzögerungen	
	sachliche, im Verfahren begründete Ursachen	von Justizverwaltung beeinflussbare Ursachen
Einbringungsdatum bis Ausschreibung der Hauptverhandlung	komplexe Verfahren, umfangreiche Ermittlungsakten	generelle Bearbeitungsrückstände bzw. ineffiziente Arbeitsweise der Richter, Richterwechsel
Ausschreibung zur Verhandlung bis zum geplanten Hauptverhandlungstermin	aufwendigere Vorbereitungen der Hauptverhandlung (z.B. Geschworenenverfahren), geplante längere Abwesenheiten des Richters (z.B. Urlaub)	generelle Bearbeitungsrückstände der Richter (belegte Verhandlungstermine), fixe Sachverständigentermine
Abberaumungen (geplanter bis tatsächlicher Termin der Hauptverhandlung)	Unzustellbarkeit von Ladungen, begründete Verhinderungen von Verfahrensbeteiligten	Terminkollisionen bei Richtern
Beginn bis Ende der Hauptverhandlung	komplexe Verfahren, begründete Verhinderungen von Verfahrensbeteiligten	ineffiziente Arbeitsweise der Richter, Fehlbeurteilung der zu ladenden Personen durch Richter, Fehler bei Ladungen
Ende der Hauptverhandlung bis Ausfertigung des Urteils	Großverfahren mit komplexen Sachverhalten und umfangreichen Urteilen	„Aufschieben“ der Ausarbeitung des Urteils durch Richter, Arbeitsbelastung der Richter („Prioritätensetzung“), ineffiziente Organisation des Schreibdienstes

Quelle: RH

Die vom RH befragten Richter gaben mehrheitlich an, dass eine gute Aktenvorbereitung entscheidend für eine straffe Prozessführung sei, weiters die zeitnahe Ausschreibung der Hauptverhandlung, eine gute Zusammenarbeit mit den Kanzleien und die rasche Urteilsausfertigung.

Die Auswertung der Stichprobe (Abbildung 3) zeigte, dass beim BG Graz-West und beim LG Linz die geringsten Verfahrensverzögerungen auftraten. Im Gegensatz dazu lagen beim BG Döbling in rd. 41 % der überprüften Fälle (96) massive Verfahrensverzögerungen (bis zu zwanzig Monaten) vor. Diese traten in allen Verfahrensphasen, auch nach Rechtskraft des Urteils, zutage. So setzten die Richter bspw. Verhandlungstermine regelmäßig in Abständen von drei bis vier Monaten an oder bestellten Sachverständige nicht sofort nach der Hauptverhandlung. In Einzelfällen verfügten sie Ladungen für Zeugen bzw. Angeklagte nicht. Die entsprechenden Hauptverhandlungstermine fanden jedoch statt und wurden wieder vertagt, weil die betreffenden Personen nicht erschienen waren. Die Urteilsausfertigungen dauerten in der Regel über sechs Monate. Teilweise fassten Richter Kostenbeschlüsse für Dolmetscher erst 1,5 Jahre nach der letzten Hauptverhandlung.

15.2 Der RH hielt fest, dass bei den Gerichten mit höherer durchschnittlicher Verfahrensdauer sämtliche Phasen länger dauerten, die markantesten Unterschiede lagen in der Dauer der Hauptverhandlung. Er kritisierte, dass dafür im Wesentlichen die jeweiligen Arbeitsweisen der Richter und nicht sachliche Gründe verantwortlich waren. Er stellte fest, dass die Leiter der Gerichte mit den kürzesten Verfahrensdauern (BG Graz–West und LG Linz) die Dienstaufsicht effektiv wahrnahmen. Im Gegensatz dazu setzte die Leitung des Gerichts mit den längsten Verfahrensdauern (BG Döbling) im Rahmen der Dienstaufsicht nur punktuelle Maßnahmen. Der RH verwies auf seine Empfehlung zu TZ 27 (verstärkte Dienstaufsicht, Maßnahmenpaket zur nachhaltigen Effizienzsteigerung).

Einbringungsdatum bis Ausschreibung der Hauptverhandlung

16.1 (1) Nach Einlangen des Strafantrags bzw. der Anklageschrift samt Ermittlungsakt wurden diese gemäß der Geschäftsverteilung des Gerichts einer Gerichtsabteilung zur Bearbeitung zugewiesen und in der Regel als neuer Fall²⁰ im automationsunterstützt geführten Register²¹ erfasst. Nach Durchsicht des Ermittlungsaktes – insbesondere der Prüfung, welche Personen neben dem Angeklagten (Zeugen, Verteidiger, Sachverständige, Dolmetscher etc.) in der Verhandlung benötigt werden – setzte der Richter den Verhandlungstermin fest und verfügte die entsprechenden Ladungen. Gegebenenfalls veranlasste er zuvor noch ergänzende Erhebungen.²² Der sorgfältigen Vorbereitung und Auswahl der zu ladenden Personen kam im Hinblick auf einen effizienten Ablauf der Hauptverhandlung wesentliche Bedeutung zu.

(2) Der RH untersuchte anhand der Stichprobe die Bearbeitungsdauer zwischen dem Einbringungsdatum und der Ausschreibung der Hauptverhandlung. Diese stellte sich – nach dem Anteil an der Gesamtzahl der überprüften Fälle — wie folgt dar:

²⁰ gegebenenfalls auch in ein bereits laufendes Strafverfahren einbezogen

²¹ Register Hv beim Landesgericht, Register U beim Bezirksgericht

²² Überdies stand dem Angeklagten das Recht zu, gegen die vom Gericht zuzustellenden Anklageschriften innerhalb von 14 Tagen Einspruch zu erheben (nicht bei Strafanträgen).

Phasen des Hauptverfahrens

Tabelle 6: Dauer zwischen Einbringungsdatum und Ausschreibung der Hauptverhandlung					
Gericht	bis zu 8 Tage	9 bis 30 Tage	31 bis 90 Tage	91 bis 180 Tage	über 180 Tage
	Anteil der Fälle in %				
BG Döbling	10,53	16,84	27,37	27,37	17,89
BG Graz–Ost	44,34	39,62	6,60	4,72	4,72
BG Graz–West	88,12	7,92	3,96	0	0
LG Linz	70,62	18,56	9,79	1,03	0
LG Wiener Neustadt	47,09	28,57	17,46	5,29	1,59

Quelle: RH, Auswertung Stichprobe

Die durchschnittliche Dauer lag zwischen rund sechs Tagen beim BG Graz–West und rd. 100 Tagen beim BG Döbling.

Beim BG Graz–West und beim LG Linz wurden die anfallenden Strafverfahren in der Regel unmittelbar in Bearbeitung genommen. Kürzere Verzögerungen bei der Ausschreibung der Hauptverhandlung waren auf sachliche Gründe zurückzuführen (komplexe Verfahren und umfangreiche Ermittlungsakten, Übernahme von anderen Gerichten, Auslandsbezug), längere Verzögerungen entstanden in begründeten Einzelfällen (z.B. Anordnung ergänzender Erhebungen).

Für die regelmäßig lange Dauer zwischen dem Einlangen der Strafanträge und der Ausschreibung der Hauptverhandlung beim BG Döbling bestanden keine sachlichen – in den Verfahren selbst liegenden – Gründe, wesentliche Ursache waren die dort bestehenden generellen Bearbeitungsrückstände (siehe dazu auch TZ 27).

Der durchschnittlich etwas längere Zeitraum bis zur Ausschreibung der Hauptverhandlung beim BG Graz–Ost und beim LG Wiener Neustadt war durch unterschiedliche Arbeits- bzw. Herangehensweisen der Richter auch innerhalb der Gerichte begründet. Außerdem bestanden in dem von der Stichprobe erfassten Zeitraum auch dort Bearbeitungsrückstände einzelner Richter. Größere Verzögerungen in Einzelfällen kamen wegen – teilweise auch mehrfachen – Richterwechsels vor Ausschreibung der Hauptverhandlung zustande (zu Richterwechsel siehe auch TZ 21).

- 16.2** Der RH hielt fest, dass beim BG Graz–West in rd. 88 % und beim LG Linz in rd. 71 % der Strafverfahren der Stichprobe die Hauptverhandlungen innerhalb von acht Tagen nach dem Einbringungsdatum ausgeschrieben (bzw. die Ladungen dazu versendet) wurden. Hingegen

betrug dieser Zeitraum beim BG Döbling in rd. 45 % der Strafverfahren über drei Monate, bei rd. 18 % sogar länger als ein halbes Jahr.

Der RH kritisierte die sachlich nicht begründeten unverhältnismäßigen Verzögerungen zwischen Anfall der Strafverfahren und der Ausschreibung der Hauptverhandlung beim BG Döbling und bei einzelnen Richtern anderer überprüfter Gerichte sowie die Verzögerungen wegen Richterwechseln.

Der RH empfahl dem BMJ und den Gerichten – insbesondere dem BG Döbling, dem BG Graz–Ost und dem LG Wiener Neustadt – sicherzustellen, dass die anfallenden Strafverfahren möglichst unmittelbar in Bearbeitung genommen und innerhalb angemessener Frist die Hauptverhandlung ausgeschrieben wird. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, dass Bearbeitungsrückstände bereits im Ansatz verhindert werden.

Weiters empfahl er den Gerichten, darauf hinzuwirken, dass im Falle eines Richterwechsels die bereits länger anhängigen und noch nicht zur Hauptverhandlung ausgeschrieben Straffverfahren vordringlich bearbeitet werden, um eine übermäßig lange Dauer bis zum Beginn der Hauptverhandlung und damit des gesamten Strafverfahrens zu vermeiden.

16.3 *Laut Stellungnahme des BMJ werde die Empfehlung bei allen geprüften Gerichten bestmöglich umgesetzt.*

Das BG Döbling setze dafür laufend gezielte Maßnahmen der Dienstaufsicht ein.

Beim BG Graz–Ost sei die Empfehlung unmittelbar nach der Prüfung durch den RH im Rahmen einer Dienstbesprechung an die Richter weitergegeben worden. Auch in den von der Vorsteherin geführten Richtergesprächen sei die Empfehlung im Einzelnen thematisiert und anhand des Verfahrensautomation Justiz–Registers angesprochen worden. Die Vorsteherin des BG Graz–Ost betone bei Antrittsgesprächen mit neuen Richtern stets die Wichtigkeit, die ältesten Verfahren vordringlich zu behandeln. Sie habe dies nun auch in die Dienstantritts-Checkliste aufgenommen.

Richterwechsel seien laut der Präsidentin des LG Linz und des Präsidenten des LG Wiener Neustadt immer auf einen sachlichen Grund zurückzuführen. Viele dieser Gründe – wie z.B. Karenzen, Auslastungsänderungen, Pensionierungen, Ernennungen auf andere Planstellen – wären offenkundig. Richterwechsel könnten aber auch bei Spartenwechseln aus Motivations- und Qualitätssicherungsgründen

Phasen des Hauptverfahrens

sinnvoll sein, wobei ohnehin gemäß §§ 26 Abs. 1, 27a Abs. 2 GOG, § 17 Abs. 6 Geo. auf Kontinuität zu achten sei. Bereits länger anhängige Verfahren sollten zudem nicht nur im Falle eines Richterwechsels vordringlich bearbeitet werden.

Hinzuweisen sei aber auch darauf, dass jede Ausschreibung einer guten Aktenkenntnis bedürfe und eine rasche Ausschreibung daher nicht in jedem Fall auch eine gute sei. Diesbezüglich habe auch der RH festgehalten, dass (vereinzelt) kürzere Verzögerungen beim LG Linz und beim BG Graz-West auf sachliche Gründe zurückzuführen gewesen seien.

16.4 Der RH begrüßte die von einzelnen Gerichten bereits getroffenen Maßnahmen zur Umsetzung seiner Empfehlungen.

Ausschreibung zur Verhandlung bis zum geplanten Hauptverhandlungstermin

17.1 (1) Den Strafrichtern waren bei allen überprüften Gerichten feste Verhandlungssäle und -tage pro Kalenderwoche zugewiesen. Damit konnten sie ihre Hauptverhandlungstermine längerfristig planen. Bei der Festsetzung der Verhandlungstermine hatten die Richter gesetzliche Fristen einzuhalten.²³ Weiters waren jedenfalls auch der Postlauf der versendeten Ladungen und Reaktionsmöglichkeiten auf etwaige Zustellungsmängel zu berücksichtigen.

(2) Der Zeitraum zwischen der Ladung zur Hauptverhandlung und dem festgesetzten Termin war in der vom RH gezogenen Stichprobe – nach dem Anteil an der Gesamtzahl der überprüften Fälle – wie folgt verteilt:

Tabelle 7: Zeitraum zwischen Ausschreibung der Verhandlung und geplantem Hauptverhandlungstermin				
Gericht	bis 30 Tage	31 bis 60 Tage	61 bis 90 Tage	über 90 Tage
	Anteil der Fälle in %			
BG Döbling	18,69	30,84	38,32	12,15
BG Graz-Ost	22,61	53,04	16,52	7,83
BG Graz-West	71,17	27,03	1,80	0
LG Linz	35,96	50,74	10,84	2,46
LG Wiener Neustadt	23,53	53,92	20,59	1,96

Quelle: RH, Auswertung Stichprobe

²³ Gemäß § 221 StPO war der Tag der Hauptverhandlung so zu bestimmen, dass dem Angeklagten und seinem Verteidiger bei sonstiger Nichtigkeit von der Zustellung der Ladung eine Frist von acht Tagen (bei erwarteter längerer Hauptverhandlung von 14 Tagen) zur Vorbereitung der Verteidigung bleibt. Für die anderen Beteiligten soll grundsätzlich eine Frist von drei Tagen gewahrt sein.

Die Ausschreibungsfristen lagen in der Regel bei rund vier bis sechs Wochen (kürzer beim BG Graz–West, länger beim BG Döbling). Begründbar längere Dauern traten bei geplanten Abwesenheiten des Richters (z.B. Urlaub) oder aufwendigeren Vorbereitungen (z.B. Geschworenungsverfahren) auf.

Die Ausschreibungsfristen waren beim BG Graz–West (in der Mehrzahl der Fälle rund zwei bis drei Wochen) kurz bemessen. Dennoch mussten dort vergleichsweise wenige Verhandlungen abberaumt werden (siehe TZ 18). Ein wesentlicher Grund dafür war, dass die Richter bereits bei vermuteten Problemen eine Zustellung der Ladung durch Polizeidienststellen verfügten.

Unverhältnismäßige, sachlich nicht begründete Verzögerungen – wie sie beim BG Döbling (im Durchschnitt rd. 60 Tage) und bei einzelnen Richtern anderer Gerichte auftraten – waren durch allgemeine Bearbeitungsrückstände der Richter verursacht. Bei den BG Döbling und Graz–Ost hatten Richter längerfristige Termine mit „Haus–Sachverständigen“ vereinbart. Durch die Zusammenlegung der entsprechenden Verhandlungstermine entstanden Verzögerungen (zu Sachverständigen siehe auch TZ 22).

- 17.2** Der RH kritisierte, dass sachlich unbegründete Verzögerungen zwischen der Ausschreibung der Verhandlung und dem geplanten Hauptverhandlungstermin durch allgemeine Bearbeitungsrückstände von Richtern entstanden und verwies auf seine Empfehlung unter TZ 16 (Ausschreibung innerhalb angemessener Frist).

Der RH hielt eine Zusammenlegung von Hauptverhandlungsterminen mit gleichem Sachverständigen grundsätzlich für zweckmäßig. Er kritisierte aber, dass größere Zeiträume zwischen den Terminen Verfahren verzögerten. Im Hinblick auf rasche Verfahren empfahl er daher den Gerichten, dafür zu sorgen, dass Sachverständige für eine ausreichende Anzahl von Hauptverhandlungsterminen zur Verfügung stehen bzw. auch auf andere Sachverständige zurückzugreifen.

- 17.3** *Laut Stellungnahme des BMJ habe die Vorsteherin des BG Graz–Ost darauf verwiesen, dass diese Problematik fast ausschließlich die Kfz–Sachverständigen betreffe. „Haus–Sachverständige“ gebe es bei ihrem Gericht nicht, sondern lediglich solche, die wegen ihrer Kompetenz häufig herangezogen würden.*

Die Richter des BG Graz–Ost bemühten sich bereits seit gut eineinhalb Jahren aktiv um neue Sachverständige. Die Schwierigkeit bestehe aber darin, dass die meisten nicht in der Lage seien, ein Gutachten sofort

Phasen des Hauptverfahrens

mündlich in der Verhandlung zu erstatten. Ein schriftliches Gutachten führe wiederum zu Verfahrensverzögerungen. Zwei neue Sachverständige seien durch die Bemühungen jedoch bereits gewonnen worden. Zudem sei in letzter Zeit damit begonnen worden, sich Sachverständige zu „teilen“, wodurch die Fristen zwischen den Sachverständigen-Terminen wesentlich verkürzt werden hätten können.

Auch die Präsidentin des LG Linz habe betont, dass der vom RH angesprochenen Problematik vor allem ein Mangel an Sachverständigen in bestimmten Fachbereichen (Ärzte, insbesondere Psychiatrie und Neurologie sowie Psychologen) zugrunde liege. Sowohl die Präsidentin des LG Linz als auch die Vorsteherin des BG Döbling hätten darauf hingewiesen, dass vor allem der als zu gering angesehene Gebührenanspruch für Sachverständige Ursache für den Mangel sei. Daran würden viele Initiativen zur Gewinnung neuer Sachverständiger scheitern. Beim BG Döbling werde deshalb versucht, an einem Tag möglichst viele Verfahren abzuwickeln, wodurch wegen des Wegfalls von Wegzeiten auch die Kosten sinken würden.

Die Präsidentin des LG Linz habe darauf hingewiesen, dass ein Sammeln von Ausschreibungen für einen Sachverständigen ihrer Ansicht nach solange überwiegend Vorteile bringe, als dabei ein Zeitraum von etwa sechs Wochen nicht überschritten werde. Im Übrigen habe sie darauf verwiesen, dass die Auswahl von Sachverständigen eine Angelegenheit der unabhängigen Rechtsprechung sei.

Das BMJ sei in diesem Zusammenhang bestrebt, die Regelungen über den sogenannten „Ärztetarif“ zur Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen Versorgung der Gerichtsbarkeit mit medizinischen und vor allem psychiatrischen Sachverständigen zu verbessern.

Abberaumung geplanter Termine für Hauptverhandlungen

18 Abberaumungen bzw. Verlegungen des geplanten Hauptverhandlungstermins traten in den Fällen der Stichprobe in folgendem Ausmaß auf:

Tabelle 8: Abberaumungen von geplanten Terminen für Hauptverhandlungen	
Gericht	Anteil an der Gesamtzahl der Fälle in %
BG Döbling	10,0
BG Graz-Ost	21,1
BG Graz-West	4,8
LG Linz	6,8
LG Wiener Neustadt	9,8

Quelle: RH, Auswertung Stichprobe

Die Fälle mit Abberaumung vor dem geplanten Beginn der Hauptverhandlung verlängerten die durchschnittliche Verfahrensdauer insgesamt zwischen rund zwei Tagen beim BG Graz-West und beim LG Linz bzw. knapp zehn Tagen beim BG Graz-Ost.

Gründe für Abberaumungen waren überwiegend Zustellungsprobleme bei Ladungen und begründete Verhinderungen (Erkrankungen, Abwesenheiten, Terminkollisionen etc.) von Beschuldigten, Verteidigern oder Zeugen. Beim BG Graz-Ost und beim LG Wiener Neustadt lag die Ursache mit rund einem Drittel bzw. mehr als der Hälfte der Fälle der Stichprobe vergleichsweise häufig auch beim Richter selbst (Erkrankung, Terminkollision).

Beim BG Graz-West musste trotz der kurzen Ausschreibungsfristen lediglich ein geplanter Hauptverhandlungstermin aus der Stichprobe wegen Zustellungsproblemen abberaumt werden.

Beginn bis Ende der
Hauptverhandlung

19.1 (1) Der RH ermittelte anhand der Stichprobe die durchschnittliche Dauer der Hauptverhandlung wie folgt:

Tabelle 9: Durchschnittliche Dauer von Beginn bis Ende der Hauptverhandlung	
Gericht	Dauer in Monaten
BG Döbling	7,2
BG Graz-Ost	2,8
BG Graz-West	0,8
LG Linz	1,0
LG Wiener Neustadt	2,1

Quelle: RH, Auswertung Stichprobe

Phasen des Hauptverfahrens

Bei der Dauer der Hauptverhandlung gab es bei den Gerichten deutliche Unterschiede, z.B. BG Graz–West knapp ein Monat, im Vergleich dazu BG Döbling rund sieben Monate. Der RH analysierte diese Werte und ermittelte, wie oft beim ersten Termin die Hauptverhandlung beendet wurde, die Anzahl der Vertagungen und deren Gründe.

(2) Die folgende Tabelle zeigt den Anteil jener Fälle aus der Stichprobe, bei denen die Hauptverhandlung beim ersten Termin beendet werden konnte:

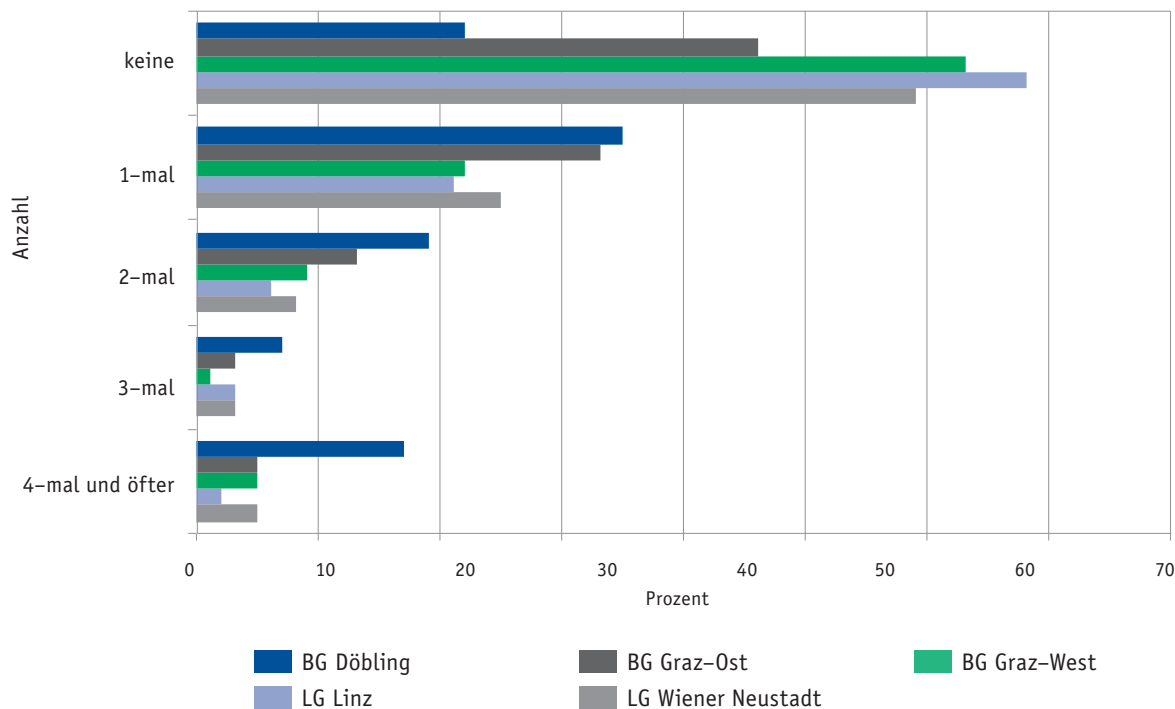
Tabelle 10: Ende der Hauptverhandlung beim ersten Termin	
Gericht	Anteil der Fälle in %
BG Döbling	21,88
BG Graz–Ost	45,79
BG Graz–West	63,30
LG Linz	68,02
LG Wiener Neustadt	59,28

Quelle: RH, Auswertung Stichprobe

Die beiden überprüften Landesgerichte und das BG Graz–West beendeten in rd. 59 % bis 68 % der Fälle die Hauptverhandlung mit dem ersten Termin. Beim BG Graz–Ost lag dieser Anteil bei knapp unter der Hälfte. Beim BG Döbling vertagten die Richter in rd. 78 % der Fälle.

(3) Die folgende Abbildung zeigt die Anzahl der Vertagungen bei den überprüften Gerichten:

Abbildung 4: Anzahl der Vertagungen bei den überprüften Gerichten



Quelle: RH, Auswertung Stichprobe

Das BG Döbling und das LG Wiener Neustadt vertagten am häufigsten mit rd. 37 % bzw. rd. 29 % der Fälle aufgrund weiterer bzw. neuerlicher Zeugenladungen. Dieser Wert lag bei den BG Graz-Ost und Graz-West bei rd. 14 % und rd. 4 %, beim LG Linz bei rd. 23 %.

Der wesentlichste Grund für Vertagungen bei den BG Graz-Ost, Graz-West und dem LG Linz war das Nichterscheinen des Angeklagten zur Verhandlung. Weitere Gründe waren, dass Zeugen nicht erschienen oder verhindert waren bzw. Zustellungsprobleme. Allerdings stellte z.B. das BG Graz-West häufig gleich über die Polizeiinspektion zu oder ließ Angeklagte oder Zeugen vorführen.

(4) Das BG Döbling setzte Verhandlungstermine regelmäßig in Abständen von drei bis vier Monaten an. In Einzelfällen verfügten Richter Ladungen für Angeklagte bzw. Zeugen nicht. Die entsprechenden Hauptverhandlungstermine fanden dennoch statt und wurden wieder vertagt, weil die betreffenden Personen nicht erschienen waren.

Phasen des Hauptverfahrens

19.2 (1) Der RH hielt fest, dass oftmalige Vertagungen die Verfahrensdauer verlängerten bzw. verzögerten. Die häufigsten Vertagungsgründe betrafen nicht den Inhalt der Strafsache bzw. deren Komplexität. So waren bspw. Zustellanstände oder das Erscheinen von Angeklagten oder Zeugen von Richtern nur zum Teil beeinflussbar.

(2) Der RH kritisierte, dass beim BG Döbling und dem LG Wiener Neustadt der häufigste Vertagungsgrund die Ladung weiterer Zeugen war. Nach Ansicht des RH lag die Auswahl der zu ladenden Zeugen im Wesentlichen im Einflussbereich des Richters und ergab sich aus der Aktenvorbereitung und persönlichen Arbeitsweise. Er kritisierte weiters die langen Zeiträume zwischen den Verhandlungsterminen von regelmäßig drei bis vier Monaten beim BG Döbling. In Einzelfällen verfügten Richter Ladungen für Angeklagte bzw. Zeugen nicht. Die entsprechenden Hauptverhandlungen fanden statt und mussten erneut vertagt werden.

Der RH empfahl den Gerichten, im Besonderen dem BG Döbling und dem LG Wiener Neustadt, entsprechende Maßnahmen zur strukturierten Verfahrensvorbereitung und -gestaltung zu treffen, um so einen effizienten Ablauf des Hauptverfahrens zu gewährleisten.

19.3 *Laut Stellungnahme des BMJ habe die Vorsteherin des BG Graz-Ost festgehalten, dass bei ihrem Gericht eine strukturierte Verfahrensvorbereitung und -gestaltung erfolge.*

Die Vorsteherin des BG Döbling habe darauf hingewiesen, dass der Justizverwaltung eine Überprüfung von Vertagungen dann möglich sei, wenn diese durch schlampige Organisation, etwa ein auf Nachlässigkeit beruhendes Nicht-Laden von Zeugen, ausgelöst werde. In solchen Fällen werde auch mit einer Rüge vorgegangen. Grundsätzlich seien die Auswahl von Zeugen und deren Ladung jedoch eine Frage der unabhängigen Rechtsprechung, die keiner Überprüfung durch die Justizverwaltung unterliege. Die Vorsteherin des BG Döbling habe weiters darauf hingewiesen, dass beispielsweise auch Interessen von Zeugen eine Rolle spielen würden. Auch wenn eine rasche Verfahrensabwicklung zweifellos wichtig sei, könnten berechtigterweise auch andere Überlegungen einfließen. Als Beispiel könne hier etwa die Überlastung der Sicherheitsbehörden genannt werden, auf die dadurch Rücksicht genommen werden könne, dass Polizeibeamte erst geladen würden, wenn sich in der Hauptverhandlung herausstelle, dass sie – wider Erwarten – doch benötigt würden. Allgemein könne laut der Vorsteherin des BG Döbling kurzfristig nichts gegen lange Ausschreibungsfristen getan werden, weil zunächst die offenen Verfahren verhandelt werden müssten. Daraus ergebe sich während der Abarbeitung von Rückständen automatisch

der Effekt, dass Ausschreibungsfristen zunächst eher ansteigen als sinken würden. Auch kurzfristig notwendig gewordene Abberaumungen, bei denen die Termine nicht mehr ersatzweise genutzt werden könnten, führten zu Verzögerungen. Aus Tabelle 7 gehe in keiner Weise hervor, inwieweit im jeweiligen Zeitraum allenfalls Zwischenerhebungen getätigt worden seien oder beispielsweise eine Diversion bei der Staatsanwaltschaft angeregt worden sei. Letzteres werde beim BG Döbling besonders häufig praktiziert und verlängere vor allem beim außgerichtlichen Tatausgleich das Verfahren. Die Diversion stelle zweifelsohne keine zu kritisierende Verfahrensverzögerung dar.

Bei den BG Döbling und Graz-Ost hätte die seitens des RH positiv dargestellte Vorgangsweise, Ladungen auch bereits vorbeugend durch Polizeidienststellen zustellen zu lassen, zu Anfragen und Beschwerden seitens der Polizei geführt, die ebenfalls an personelle Grenzen stoße. Beim BG Graz-Ost wäre diesbezüglich mit der Polizei vereinbart worden, dass – abgesehen von vereinzelten Ausnahmefällen – zumindest eine Postzustellung der Ladung an die Angeklagten erfolge, bevor die Polizei zur Zustellung der Ladung herangezogen werde.

Auch die Präsidentin des LG Linz habe festgehalten, dass eine strukturierte und effiziente Verfahrensgestaltung ein wesentliches Qualitätsmerkmal sei, dies bei einer durchschnittlichen Verfahrensdauer jedoch in den Bereich der unabhängigen Rechtsprechung falle.

- 19.4** Der RH verwies gegenüber der Argumentation der Vorsteherin des BG Döbling auf seine Ausführungen, in denen er auch dargestellt hatte, dass Verzögerungen im Verfahrensablauf im Einzelfall sachlich begründet sein können. Dass bei großen Rückständen eine kurzfristige Senkung der durchschnittlichen Ausschreibungsfristen nicht möglich ist, stellt der RH nicht in Abrede.

Er bekräftigte aber, dass bei unverhältnismäßig langer durchschnittlicher Verfahrensdauer und im Einflussbereich der Richter liegenden Verzögerungen – wie vom RH bei seiner Stichprobenprüfung festgestellt – die Justizverwaltung Maßnahmen für eine strukturierte und effiziente Verfahrensgestaltung treffen sollte. Damit sollte auch der Abbau von Rückständen und mittelfristig die Senkung der Ausschreibungsfristen möglich sein.

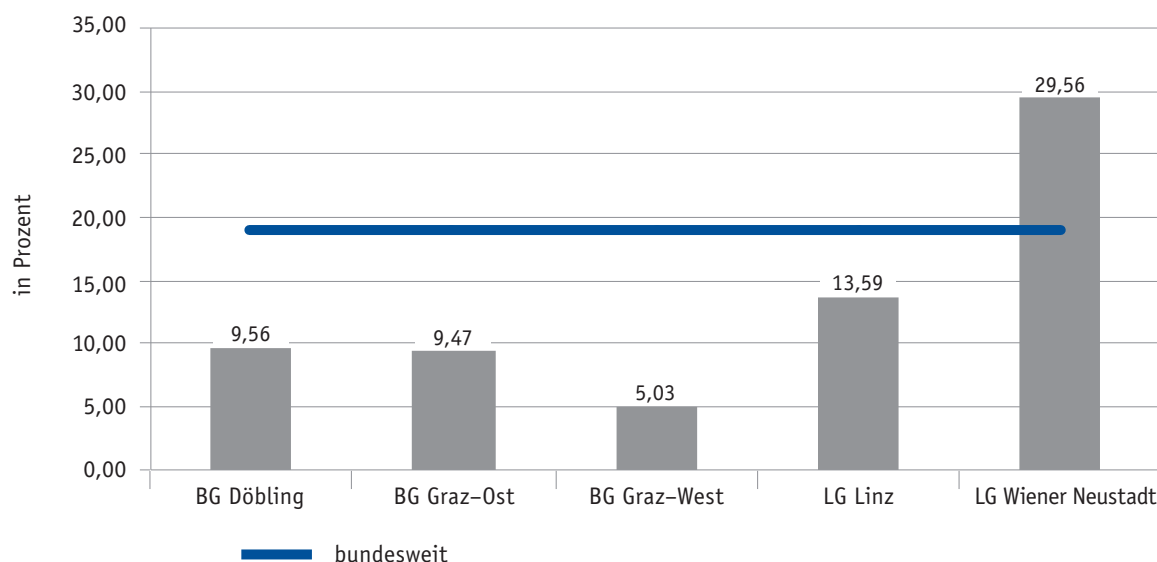
Phasen des Hauptverfahrens

Ende der Hauptverhandlung bis Ausfertigung des Urteils

20.1 (1) Nach den gesetzlichen Vorgaben²⁴ mussten Urteile innerhalb von vier Wochen nach dem Tag der Verkündung schriftlich ausgefertigt und vom Richter unterschrieben werden. Falls die Verfahrensbeteiligten auf ein Rechtsmittel verzichteten bzw. ein solches nicht innerhalb von drei Tagen anmeldeten, konnte das Urteil in gekürzter Form ausgefertigt werden.²⁵

(2) Für die überprüften Gerichte errechnete der RH den Anteil der in den Jahren 2011 und 2012 vollständig ausgefertigten Urteile wie folgt:

Abbildung 5: Anteil vollständig ausgefertigter Urteile an der Gesamtzahl der Urteile 2011/2012



Quellen: Grunddaten BMJ (BIS-Justiz); Berechnung und Darstellung RH

Bundesweit betrug der Anteil der vollständig ausgefertigten Urteile im gleichen Zeitraum sowohl bei Bezirks- als auch Landesgerichten rd. 19 %. Dieser Wert blieb auch im Jahr 2013 nahezu unverändert. Bei den überprüften Gerichten stieg der Wert beim BG Graz-West auf rd. 7 % und sank beim LG Wiener Neustadt auf rd. 25 %.

(3) Aus der Stichprobe ermittelte der RH die Anzahl der vollständig ausgefertigten Urteile und die Ausfertigungsdauer:

²⁴ § 270 StPO

²⁵ ausgenommen Verhängung einer Freiheitsstrafe von mehr als zwei Jahren, einer vorbeugenden Maßnahme oder eines Tätigkeitsverbots

Tabelle 11: Ausfertigungsdauer von vollständig ausgefertigten Urteilen

Gericht	vollständig ausgefertigte Urteile in Stichprobe	durchschnittliche Ausfertigungsdauer	Ausfertigungsdauer zwischen 2 und 3 Monaten	Ausfertigungsdauer zwischen 3 und 6 Monaten	Ausfertigungsdauer länger als 6 Monate
	Anzahl	in Monaten	Anzahl		
BG Döbling	15	6,2	0	2	12
BG Graz-Ost	21	1,9	5 (10) ¹	4 (5) ¹	0
BG Graz-West	12	0,7	0	0	0
LG Linz	38	1,3	7	7	0
LG Wiener Neustadt	63	1,2	7	6	1

¹ Beim BG Graz-Ost fielen insgesamt auch sechs Fälle (davon einer länger als drei Monate) mit gekürzter Urteilsausfertigung an.

Quelle: RH, Auswertung Stichprobe

Die durchschnittliche Ausfertigungsdauer lag somit bei allen Gerichten – mit Ausnahme des BG Graz-West – über der gesetzlich vorgegebenen Frist von vier Wochen. Länger als zwei Monate betrug die Ausfertigungsdauer beim LG Wiener Neustadt in rd. 22 %, beim LG Linz in rd. 37 %, beim BG Graz-Ost in rd. 43 % und beim BG Döbling in rd. 93 % der Fälle. Beim BG Döbling dauerte die Ausfertigung in rd. 80 % der Fälle sogar länger als sechs Monate.

(4) Beim BG Graz-Ost schrieb die gekürzten Urteile ausschließlich eine Bedienstete, wodurch insbesondere bei deren Abwesenheit größere Verzögerungen entstanden. Daher dauerte auch die Ausfertigung gekürzter Urteile durchschnittlich länger als vier Wochen (siehe auch TZ 42).

20.2 (1) Der RH hielt fest, dass das Ausmaß der vollständig ausgefertigten Urteile bei den überprüften Gerichten sehr unterschiedlich war. Es reichte in den Jahren 2011 und 2012 von rd. 5 % beim BG Graz-West bis zu knapp 30 % beim LG Wiener Neustadt.²⁶

(2) Der RH kritisierte, dass die überprüften Gerichte die gesetzliche Vorgabe von vier Wochen für die Urteilsausfertigung im Durchschnitt der vollständig ausgefertigten Urteile mit Ausnahme des BG Graz-West nicht einhielten. Allerdings waren mit der Überschreitung dieser Frist auch keinerlei rechtliche Konsequenzen verknüpft.

²⁶ korrespondierend dazu auch höheres Ausmaß bei den ergriffenen Rechtsmitteln (siehe TZ 31)

Phasen des Hauptverfahrens

(3) Der RH kritisierte weiters, dass die Ausfertigung von Urteilen bei den überprüften Gerichten, außer dem BG Graz–West, bei knapp einem Viertel bis rd. 93 % der Fälle der Stichprobe länger als zwei Monate dauerte, beim BG Döbling in 80 % der Fälle sogar länger als sechs Monate. Diese lange Dauer war lediglich in Ausnahmefällen (etwa bei Großverfahren mit komplexen Sachverhalten) vertretbar.

Der RH empfahl den Gerichten – im Besonderen den BG Döbling und Graz–Ost sowie den LG Linz und Wiener Neustadt –, im Rahmen der Dienstaufsicht verstärkt auf die zügige Ausfertigung der Urteile hinzuwirken.

(4) Weiters kritisierte der RH die Organisation des Schreibdienstes beim BG Graz–Ost. Weil gekürzte Urteile ausschließlich eine Bedienstete schrieb, entstanden unverhältnismäßige Verzögerungen bei der Ausfertigung. Er verwies auf seine Empfehlung in TZ 42 (Nutzung des Schreibpools).

20.3 *Laut Stellungnahme des BMJ habe die Vorsteherin des BG Döbling darauf hingewiesen, dass angesichts zu langer Ausfertigungsfristen Urgenzen erfolgten. Sie dränge regelmäßig auf das Verfassen der Urteile in jenen Verfahren, die sich bereits der Sechs–Monats–Grenze näherten. Dies dokumentiere sie in einem Handakt. In einer rundum überlasteten Abteilung bestehe das Problem allerdings darin, dass zu viele dringende Angelegenheiten gleichzeitig zu erledigen seien, so dass trotz größtem Einsatz der Beteiligten immer wieder Dinge unerledigt blieben.*

Die Vorsteherin des BG Graz–Ost kontrolliere die Urteilsrückstände penibel. Auf den Prüflisten beim Kriterium „Urteil länger als zwei Monate“ seien von Jänner bis August 2014 insgesamt nur 15 Akten aufgeschienen, davon ein einziger Akt ein zweites Mal.

Die Präsidentin des LG Linz vermute, dass die Mehrheit der vom RH angeführten längeren Urteilsausfertigungen auf eine bestimmte Gerichtsabteilung zurückzuführen sei, und weise darauf hin, dass der in dieser Abteilung tätige Richter bereits im Ruhestand sei. Es werde im Rahmen der Dienstaufsicht aber weiterhin regelmäßig auf die zügige Ausfertigung der Urteile – möglichst innerhalb von vier Wochen – hingewirkt. Eine kürzlich durchgeführte Überprüfung habe beispielsweise ergeben, dass beim LG Linz im ersten Halbjahr 2014 bereits 78 % der Urteile innerhalb von vier Wochen ausgefertigt worden seien. Hier wirkten sich auch der gestiegene Richtereinsatz und die gesunkene Belastung positiv aus. Hinsichtlich der dargestellten Ausfertigungsfristen über vier Wochen sei auch zu berücksichtigen, dass die Personalanfor-

derungsrechnungs-II-Belastung des LG Linz im Jahr 2011 bei 119 % und im Jahr 2012 bei 115 % gelegen sei.

Beim LG Wiener Neustadt würden der Präsident und die Vizepräsidentin die Prüflisten der Richter monatlich auf überlange Ausfertigungsfristen kontrollieren und bei Auffälligkeiten schriftlich urgieren. Sofern dies nicht zum gewünschten Erfolg führe, würden spezielle Dienstaufsichtsakten angelegt und persönliche Gespräche über die Aufarbeitung der Rückstände geführt. Der Präsident des LG Wiener Neustadt halte weiters fest, dass zum Stichtag 1. September 2014 in den Prüflisten aller Strafabteilungen zusammen drei Urteile mit einer zwei Monate überschreitenden Ausfertigungsfrist und kein einziges mit einer Ausfertigungsfrist von mehr als sechs Monaten aufschienen.

- 20.4** Der RH entgegnete, dass die überdurchschnittliche Belastung eines Gerichts oder einer Gerichtsabteilung aus seiner Sicht keine Begründung für übermäßig lange Urteilsausfertigungen darstellt. Er verwies in diesem Zusammenhang nochmals auf die gesetzlich vorgegebene Frist von vier Wochen für die Urteilsausfertigung.

Einfluss von Richterwechseln und Sachverständigen auf den Verfahrensablauf

- 21.1** Das BMJ bzw. die Gerichte erfassten Richterwechsel nicht systematisch. Die Analyse, wann und aus welchem Grund ein Richterwechsel stattfand, war nur aus der Zusammenschau von Geschäftsverteilung, Akt, Verfahrensautomation Justiz und Gesprächen mit den Richtern nachvollziehbar möglich.

Daten über das Ausmaß von Verzögerungen durch Richterwechsel waren im BMJ bzw. bei den Gerichten nicht vorhanden. Aus der Stichprobe ermittelte der RH die Anzahl der Fälle mit Richterwechsel:

Tabelle 12: Anteil der Fälle mit Richterwechsel

Gericht	Anteil der Fälle mit Richterwechsel in %
BG Döbling	– ¹
BG Graz–Ost	11,21
BG Graz–West	4,59
LG Linz	8,63
LG Wiener Neustadt	18,04

¹ kein Richterwechsel, da durchgehend gleiche Besetzung (Ausnahme Rechtsmittelentscheidung)

Quelle: RH, Auswertung Stichprobe

Phasen des Hauptverfahrens

Beim BG Graz–Ost wechselte in rd. 11 % der überprüften Fälle der Richter in einem Verfahren. Gründe dafür waren Richtererkrankungen und Geschäftsverteilungsänderungen, bei rund einem Drittel war der Grund nicht nachvollziehbar. In zwei Fällen aus der Stichprobe waren Verfahrensverzögerungen von jeweils rund vier Monaten auf einen Richterwechsel zurückzuführen.

Beim BG Graz–West waren durch die Richterwechsel in rd. 5 % der Fälle (hauptsächlich aufgrund von Geschäftsverteilungsänderungen) keine längeren Verfahrensverzögerungen feststellbar.

Beim LG Linz kam es in rd. 9 % der Fälle aus der Stichprobe zu Richterwechseln nach Geschäftsverteilungsänderungen und Rechtsmitteln. In einem Fall gab es einen zweimaligen Richterwechsel, wobei das Verfahren jeweils mit der Begründung, die Beendigung eines anderen Verfahrens abwarten zu müssen, jahrelang nicht bearbeitet wurde. Nicht nachvollziehbar waren rd. 15 % der Richterwechsel.

Mit rd. 18 % kam es beim LG Wiener Neustadt am häufigsten zu Richterwechseln. Die dadurch verursachten Verzögerungen betragen zwischen fünf Wochen und 17 Monaten. Bei rd. 41 % der Fälle waren die Gründe für Richterwechsel nicht nachvollziehbar.

- 21.2** Der RH wies darauf hin, dass Richterwechsel Verfahren generell verzögern bzw. verlängern, weil sich der Richter erst in den laufenden Akt einlesen muss. Er kritisierte, dass weder das BMJ noch die Gerichte über Daten hinsichtlich der dadurch verursachten Verzögerungen verfügten.

Verzögerungen durch Richterwechsel stellte der RH beim LG Wiener Neustadt im Ausmaß von fünf Wochen bis 17 Monaten und beim BG Graz–Ost in zwei Fällen im Ausmaß von jeweils vier Monaten fest.

Der RH bemängelte, dass die Gründe für Richterwechsel in einer Bandbreite von 15 % (LG Linz) bis 41 % (LG Wiener Neustadt) der Fälle aufgrund fehlender systematischer Erfassung nicht nachvollziehbar waren.

Er empfahl dem BMJ, Richterwechsel sowie deren Ursachen und Auswirkungen aus Gründen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu erfassen. Der RH empfahl weiters den Gerichten, Richterwechsel soweit als möglich zu vermeiden und durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass nach Richterwechseln eine zügige Bearbeitung erfolgt und bereits länger anhängige Verfahren vorrangig bearbeitet werden.

21.3 Laut Stellungnahme des BMJ hätten Richterwechsel zahlreiche Ursachen. Steuerungsmöglichkeiten bestünden auf Basis der geltenden Rechtslage nur in den wenigsten Fällen. Es wäre daher davon auszugehen, dass nur ein kleiner Teil der Richterwechsel durch die (nicht unabhängige) monokratische Justizverwaltung zu beeinflussen sei. Eine Statistik über Richterwechsel wäre zudem nur dann denkbar, wenn alle Änderungen der Geschäftsverteilung im Detail strukturiert erfasst würden. Angesichts der geringen Steuerungsmöglichkeiten sei es aus Sicht des BMJ fraglich, ob diese den – u.a. technischen – Aufwand rechtfertigten.

Zur vom RH bemängelten Nachvollziehbarkeit von Richterwechseln habe die Präsidentin des LG Linz angemerkt, dass es zwar richtig sei, dass Richterwechsel nicht nach Gründen getrennt eigens erfasst würden, weil einer solchen Erfassung kein Aussagegewicht zukäme, allerdings bei Bedarf die Gründe für jeden einzelnen Wechsel jederzeit nachvollziehbar dargelegt werden könnten bzw. diese sich ohnehin aus den Geschäftsverteilungsänderungen ergeben würden, die bereits seit etwa einem Jahr immer mit Begründung ausgefertigt würden.

21.4 Aus Sicht des RH sollte die Erfassung von Richterwechseln in der Verfahrensautomation Justiz durch Schaffung eines entsprechenden Verfahrensschrittes samt Differenzierung der Gründe einfach möglich sein. Damit wären auch Grundlagen für Auswertungen bezüglich der Auswirkungen von Richterwechseln auf die Verfahrensdauer vorhanden. Er wiederholt daher seine Empfehlung, Richterwechsel sowie deren Ursachen und Auswirkungen aus Gründen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu erfassen.

22.1 Aus der Stichprobe ermittelte der RH den Anteil der Fälle mit Sachverständigenbezug und die durchschnittlichen Erledigungsdauern dieser Fälle:

Phasen des Hauptverfahrens

Tabelle 13: Anteil der Fälle mit Sachverständigenbezug und durchschnittliche Erledigungsdauer		
Gericht	Anteil der Fälle mit Sachverständigenbezug	durchschnittliche Erledigungsdauer
	in %	in Monaten
BG Döbling	15,63	2,6
BG Graz-Ost	13,08	2,8
BG Graz-West	6,42	1,7
LG Linz	16,24	4,3
LG Wiener Neustadt	14,95	2,5

Quelle: RH, Auswertung Stichprobe

Beim BG Döbling verlängerte die Beiziehung von Sachverständigen in rd. 11 % der überprüften Fälle das Verfahren, beim BG Graz-Ost in rd. 4 % der Fälle. Die Gutachtenserstellungen dauerten beim BG Döbling zwischen 1,5 und fünf Monaten, beim BG Graz-Ost zwischen einem und 7,5 Monaten. Beim BG Graz-West verursachten Sachverständige keine nennenswerten Verfahrensverlängerungen.

Beim LG Linz und beim LG Wiener Neustadt ergab die Stichprobenanalyse ein ähnliches Bild in Bezug auf Verfahrensverlängerungen durch Sachverständige: LG Linz zwei Fälle mit jeweils einem Jahr, LG Wiener Neustadt maximal zehn Monate. Länger dauernde Gutachten waren zum Teil sachlich begründet, zum Teil urgieren die Richter spät (z.B. erst nach zehn Monaten).

- 22.2** Der RH hielt fest, dass der Einsatz von Sachverständigen im Verfahren tendenziell verfahrensverlängernd wirkte.²⁷ Insbesondere unterbliebene Betreibungen seitens der Verfahrensführung verlängerten das Verfahren in Einzelfällen zusätzlich.

Der RH empfahl daher den Gerichten, Gutachten beim bestellten Sachverständigen rechtzeitig zu urgieren, diesen gegebenenfalls zu entheben und einen anderen Sachverständigen zu betrauen.

²⁷ In Zusammenhang mit der Thematik der Sachverständigen verwies der RH auf seine Berichte „Staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren“ (Reihe Bund 2014/5) und „Verfahrensdauer im zivilgerichtlichen Verfahren“ (Reihe Bund 2009/12).

22.3 *Laut Stellungnahme des BMJ werde beim LG Linz ein straffes Gutachtenmanagement von der Dienstaufsicht und der Innenrevision regelmäßig überprüft und eingefordert. Sachverständige, die Fristen wiederholt nicht einhielten, würden verwarnt und von der Präsidentin allenfalls auch von der Liste gestrichen.*

Der Präsident des LG Wiener Neustadt habe darauf hingewiesen, dass Großverfahren – insbesondere solche im Wirtschaftsbereich – auch eine umfangreiche Gutachtertätigkeit erforderten. Ungeachtet dessen sei eine Sensibilisierung der Richter dahingehend erfolgt, angemessene Fristen zu setzen und deren Einhaltung zu überwachen sowie zu urgieren.

Auch beim BG Graz-Ost würden regelmäßig Betreibungen von Sachverständigen-Gutachten erfolgen. Die Vorsteherin habe überdies mit den Richtern vereinbart, dass diese quartalsmäßig die Sachverständigen-Auslastungsstatistik durchsehen und die Vorsteherin informieren, wenn ein Gutachten länger als drei Monate ausständig sei.

Dienstaufsicht und Qualitätssicherung durch die Justizverwaltung

Instrumente der
Dienstaufsicht

23.1 (1) Die Dienstaufsicht war eine zentrale Aufgabe der Justizverwaltung. Sie diene u.a. auch der Sicherstellung des Rechts der Beteiligten eines Strafverfahrens auf ein faires und rasches Verfahren. Die unmittelbare Dienstaufsicht übten bei Bezirksgerichten die Gerichtsvorsteher und bei Landesgerichten die Präsidenten aus.²⁸

Folgende Tabelle gibt einen Überblick über Instrumente der Dienstaufsicht:

²⁸ vgl. § 5 Geo. i.V.m. §§ 25 und 31 GOG

Dienstaufsicht und Qualitätssicherung durch die Justizverwaltung

Tabelle 14: Überblick über wesentliche Instrumente der Dienstaufsicht

Instrument	Inhalt	wer	was	Häufigkeit	betrifft
Verfahrensdauerstatistik (TZ 12 bis 14)	Effizienz der Verfahrensführung (und bestehende Bearbeitungsrückstände)	Gerichtsvorsteher, LG-Präsident	Quantität	jährlich	Richter
monatliche Prüfliste (TZ 24)	konkrete Verzögerungen bei der Urteilsausfertigung; nicht bearbeitete Fälle; Kanzleifehler bei Registereintragungen, offene Erledigungen	Gerichtsvorsteher, LG-Präsident	Quantität und Qualität	monatlich	Richter, Kanzlei
Registerprüfung gem. § 369 Geo. (TZ 25)	stichprobenartige Prüfung von Registereintragungen auf Richtigkeit und Vollständigkeit	Leiter Gerichtsabteilung (Richter)	Qualität	vierteljährlich	Kanzlei
Betriebliches Informationssystem der Justiz (TZ 26)	Kennzahl für bestehende Bearbeitungsrückstände (Anhängigkeitsstand je Gericht, Gesamtvergleich Gerichte)	Gerichtsvorsteher, LG- und OLG-Präsident, BMJ	Quantität	jährlich	Richter
Liste offener Fälle in der Verfahrensautomation Justiz (TZ 27)	Darstellung offener Fälle pro Geschäftsabteilung (Rückstand)	Gerichtsvorsteher, LG-Präsident	Quantität	zum Stichtag abrufbar	Richter
Kurzstatistik (TZ 28)	Anfalls- und Erledigungszahlen nach Geschäftsgattung (Rückstand auf Gerichts- und Abteilungsebene)	Gerichtsvorsteher, LG-Präsident	Quantität	monatlich	Richter, Kanzlei
Oktoberliste (TZ 29)	überlange Verfahren und Urteilsrückstände	Gerichtsvorsteher, LG-Präsident	Quantität	einmal jährlich	Richter
Rechtsmittelquote und Erfolgsquote (TZ 31, 32)	Anteil der Verfahren mit erhobenen Rechtsmitteln; Ausmaß des Erfolgs von Rechtsmitteln	Gerichtsvorsteher, LG-Präsident	Qualität	nicht standardmäßig vorhanden	Richter

Quellen: BMJ; Darstellung RH

(2) Die überprüften Gerichte setzten die Instrumente abhängig von den konkreten Umständen in unterschiedlichem Ausmaß ein. So nutzte nur das LG Linz die Kurzstatistik, um Rückstände zu erkennen, und führte Rechtsmittelstatistiken im Strafbereich. Das LG Wiener Neustadt und das BG Döbling führten keine Registerprüfungen gemäß § 369 Geo. durch.

(3) Das BMJ stellte den Gerichtsleitungen eine Vielzahl von Daten zur Verfügung. Einen einheitlichen Bericht, der die für die Dienstaufsicht relevanten Informationen zusammenfasste, gab es nicht.

23.2 Nach Ansicht des RH waren ausreichend Daten zum Erkennen von Rückständen und Verzögerungen vorhanden. Er kritisierte allerdings, dass nicht alle überprüften Gerichte die vorhandenen Instrumente umfassend im Rahmen der Dienstaufsicht nutzten. Er bemängelte weiters das Fehlen eines einheitlichen Berichts, der die für die Dienstaufsicht relevanten Informationen zusammenfasste.

Der RH empfahl dem BMJ, einen „Managementreport“ zu entwickeln, der den Gerichtsleitern standardmäßig einen raschen zusammenfassenden Überblick über relevante Informationen und Hinweise auf potenzielle Problembereiche geben sollte. Weiters wäre sicherzustellen, dass alle Gerichtsleiter die vorhandenen Daten und Instrumente umfassend im Rahmen der Dienstaufsicht nutzen.

23.3 *Laut Stellungnahme des BMJ stehe der Justizverwaltung mit der monatlichen Kurzstatistik und den Prüflisten ein geeignetes Instrumentarium zur Verfügung, um frühzeitiges Erkennen von Fehlentwicklungen und Problemfeldern zu unterstützen. Die Zusammenführung zu einem „Managementreport“ werde in Aussicht genommen.*

Das LG Linz und das BG Döbling hätten darauf hingewiesen, dass der Bericht des RH nur auf die unmittelbare Dienstaufsicht bei den Bezirksgerichten bzw. Landesgerichten vor Ort eingehe. Dabei werde kaum berücksichtigt, dass die Dienstaufsicht im Zusammenwirken mit den Präsidenten der jeweils übergeordneten Gerichtshöfe wahrzunehmen sei.

23.4 Der RH begrüßte die in Aussicht genommene Erstellung eines „Managementreports“ und bekräftigte seine darüber hinausgehende Empfehlung, sicherzustellen, dass alle Gerichtsleiter die vorhandenen Daten und Instrumente umfassend im Rahmen der Dienstaufsicht nutzen.

Gegenüber den Hinweisen des LG Linz und des BG Döbling hielt der RH fest, dass sich seine Überprüfung vor allem auf die Wahrnehmung der unmittelbaren Dienstaufsicht bei den ausgewählten Gerichten bezog.

Nutzung von
Dienstaufsichts-
instrumenten bei
den überprüften
Gerichten

Monatliche Prüflisten

24.1 (1) Die Prüfliste enthielt auf Basis von Daten der Verfahrensautomation Justiz Prüfanforderungen zur Kontrolle der Registerführung durch die Kanzleien sowie zur Verhinderung von Verfahrensverzögerungen durch die Richter.

Dienstaufsicht und Qualitätssicherung durch die Justizverwaltung

Im Hinblick auf die Verhinderung von Verfahrensverzögerungen stellte die Prüfliste alle Fälle dar, die seit drei Monaten offen und unverändert waren (FUO) sowie jene Fälle, in denen der Schluss der Verhandlung bzw. die Urteilsverkündung länger als zwei (SV2) bzw. sechs Monate (SV6) zurücklag und das Urteil noch nicht aus- und abgefertigt wurde. Nahm die Kanzlei in der Verfahrensautomation Justiz Änderungen vor, die nicht verfahrensfortsetzend waren – wie bspw. die Kalendrierung eines Akts –, löste dies nicht die Prüfanforderung „Fall seit drei Monaten offen und unverändert“ aus. Damit schien dieser Fall nicht mehr auf der Prüfliste auf.

(2) Die überprüften Gerichte gingen unterschiedlich mit den Prüflisten um. Beim BG Döbling versandte die Geschäftsstellenleitung alle drei Monate die Prüfliste zur Überprüfung an die Kanzleien. Eine Überprüfung der Tätigkeit der Richter erfolgte nicht und damit auch keine weitere Bearbeitung, Urgezen oder Maßnahmen der Dienstaufsicht. Zum Stichtag 1. Oktober 2013 war bspw. ein Straftakt schon seit 9. Oktober 2012 beim Richter und der Fall bereits 8-mal auf der Prüfliste aufgeschienen.

Bei den BG Graz-Ost und Graz-West versandten die Gerichtsvorsteher monatlich die Prüfliste an die Kanzleien und Richter. Diese dokumentierten die Überprüfung auf den Prüflisten. Das BG Graz-Ost forderte von den Richtern einen Bericht ein, wenn ein Fall zum zweiten Mal auf der Prüfliste aufgeschienen war.

Auch das LG Linz gab die Prüflisten monatlich an die Kanzleien und Richter zur Überprüfung weiter. Die Präsidentin sah etwa 14 Tage danach stichprobenartig die Listen und die angebrachten Vermerke zu den einzelnen Fällen durch. Zusätzlich kontrollierte ein Mitarbeiter quartalsweise die Prüflisten und Register, fragte bei Bedarf in den Kanzleien bzw. bei Richtern nach und erstellte einen Bericht an die Präsidentin. Bei einer Häufung von Fällen einer Gerichtsabteilung führte die Präsidentin Gespräche mit den Richtern.

Der Präsident des LG Wiener Neustadt nutzte die Prüfliste hinsichtlich der Prüfanforderungen FUO, SV2 und SV6. Betroffene Richter erhielten einen Auszug der Prüfliste zur Erledigung. Kam ein Fall öfter als 4-mal hintereinander auf der Prüfliste vor, suchte der Präsident das Gespräch mit dem Richter. Auf der Prüfliste selbst erfolgte keine Dokumentation. Für den Bereich der Kanzleien nutzte das LG Wiener Neustadt die Prüfliste nicht. Dies führte bspw. dazu, dass das LG Wiener Neustadt einen bereits im Jahr 2010 eingebrachten Antrag auf Ratenzahlung einer Geldstrafe erst im Jahr 2014 erledigte, weil die entsprechende Prüfanforderung auf der Prüfliste nicht kontrolliert wurde.

24.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Prüfanforderung „Fall seit drei Monaten offen und unverändert“ durch das Setzen von nicht verfahrensfortsetzenden Schritten in der Verfahrensautomation Justiz nicht mehr auf der Prüfliste aufschien.

Er empfahl dem BMJ, zu veranlassen, dass nur verfahrensfortsetzende Schritte in der Verfahrensautomation Justiz dazu führen, dass Fälle mit der Prüfanforderung „Fall seit drei Monaten offen und unverändert“ aus der Prüfliste fallen.

(2) Der RH stellte fest, dass die BG Graz–Ost und Graz–West sowie das LG Linz die Prüflisten für Controllingzwecke nutzten. Der RH kritisierte, dass das BG Döbling und das LG Wiener Neustadt die Prüflisten nur unzureichend nutzten und Kontrollen nicht dokumentierten. Damit war die Wirksamkeit dieses Instruments nur bedingt gegeben.

Der RH empfahl den Gerichten, im Besonderen dem BG Döbling und dem LG Wiener Neustadt, sicherzustellen, dass sämtliche Prüfanforderungen der Prüfliste kontrolliert und gesetzte Maßnahmen nachvollziehbar dokumentiert werden.

24.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMJ sei die Formulierung der Empfehlung insofern widersprüchlich, als die Prüfanforderung „offen und unverändert“ explizit auf offene Verfahren abziele, weshalb eine Verfahrensfortsetzung denkmöglich nicht in Frage komme. Gemeint sei sichtlich der Wechsel vom Status „abgestrichen“ auf den Status „offen“. Es solle demnach nicht jeder Speichervorgang eines Falls, sondern nur ein konkreter Verfahrensschritt als fallverändernd gewertet werden. Aus fachlicher Sicht wäre dafür eine auf den Einzelfall abstellende kasuistische Lösung erforderlich, die nur mit unverhältnismäßig hohem technischem Aufwand zu realisieren wäre. Eine Umsetzung der Empfehlung betrachte das BMJ zwar als sinnvoll und wünschenswert, angesichts der technischen Hindernisse allerdings in absehbarer Zeit für noch nicht möglich.*

(2) *Laut Stellungnahme des BMJ seien am BG Graz–Ost die Empfehlungen bereits im Prüfungszeitraum umgesetzt worden.*

Beim LG Wiener Neustadt seien Richter und Kanzleileiter aufgefordert worden, die Prüflisten zu kontrollieren, die Gerichtsleitung habe auch auf die abrufbaren Kurzstatistiken hingewiesen und zu Berichtsstichtagen seien die Entscheidungsträger verständigt worden. Lediglich die (wünschenswerte) Dokumentation sei bisher unterblieben. Die Richter und Kanzleileiter seien jedoch ab September 2014 angewiesen worden, die Prüflisten monatlich zu kontrollieren und dies zu dokumentieren,

Dienstaufsicht und Qualitätssicherung durch die Justizverwaltung

sowie zu Beginn eines Quartals dem Präsidium über das vorangegangene Quartal zu berichten.

Beim BG Döbling würden die Prüflisten monatlich zur Überprüfung an die Kanzleien weitergereicht, welche eine Ausfertigung an die Richter weitergeben würden. Alle drei Monate würden die Prüflisten mit einer Darstellung des Registerstandes an die Geschäftsstellenleitung weitergegeben. Die Vorsteherin selbst prüfe die Prüflisten monatlich auf Auffälligkeiten, wobei sie sich vor allem auf die mehr als zwei bzw. sechs Monate anhängigen Urteile bzw. auf die unverändert offenen Fälle sowie auf die Pflugschaftsverfahren konzentriere. Für die laufende Wahrnehmung der Dienstaufsicht bevorzuge die Vorsteherin allerdings Ausdrücke aus dem Register. Alle gesetzten Maßnahmen würden in einem Handakt, jedoch kaum in Form von Justizverwaltungs-Akten dokumentiert, dies sei mangels entgegenstehender Bestimmungen zulässig. Beispiele für solche Eintragungen seien dem RH zur Verfügung gestellt worden. Den Ausführungen im Bericht, wonach eine Überprüfung der Tätigkeit der Richter und damit auch eine weitere Bearbeitung, Urgenz oder Maßnahmen der Dienstaufsicht beim BG Döbling nicht erfolgten, werde daher entgegen getreten.

24.4 (1) Der RH hielt fest, dass mit der Formulierung der Empfehlung betreffend das Setzen von verfahrensfortsetzenden Schritten in der Verfahrensautomation Justiz nicht der Wechsel von „abgestrichen“ auf „offen“ gemeint war, sondern das Wirksamwerden der Prüfanforderung „offen und unverändert“. Aus Sicht des RH war eine auf den Einzelfall abstellende kasuistische Lösung nicht erforderlich. Es wäre aber sicherzustellen, dass Fälle bei bloßer Kalendrierung oder Fristsetzung auf der Liste zu prüfender Fälle verbleiben, da dieses Instrument der Dienstaufsicht ansonsten leicht umgangen werden kann.

(2) Der RH begrüßte die am LG Wiener Neustadt gesetzten Maßnahmen.

Er entgegnete dem BMJ das BG Döbling betreffend, dass dem RH zwar Handakte zur Dienstaufsicht übergeben wurden, diese jedoch keinerlei Hinweise auf Prüflisten, die Dokumentation auf den Prüflisten und daraus resultierende Maßnahmen enthielten. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Registerprüfungen gemäß § 369 Geo.

25.1 Richter mussten gemäß § 369 Geo. zumindest einmal im Quartal die Eintragungen der Kanzleien in der Verfahrensautomation Justiz stich-

probenartig auf Richtigkeit und Vollständigkeit überprüfen. Die erfolgte Registerprüfung war auf den Prüflisten zu dokumentieren.

Beim LG Linz kontrollierten die Richter quartalsweise die Registereintragungen und dokumentierten dies auf der Prüfliste. Bei den BG Graz-Ost und Graz-West ließen sich die Gerichtsvorsteher alle drei Monate eine Rückbestätigung der Überprüfung gemäß § 369 Geo. von den Gerichtsabteilungen vorlegen. Beim BG Döbling sowie beim LG Wiener Neustadt führten die Richter keine Registerprüfung durch.

- 25.2** Der RH hielt fest, dass die BG Graz-Ost und Graz-West sowie das LG Linz die Registerprüfungen gemäß § 369 Geo. durchführten und dokumentierten. Der RH bemängelte, dass das BG Döbling und das LG Wiener Neustadt die entsprechenden Überprüfungen nicht vornahmen.

Er empfahl den Gerichten, im Besonderen dem BG Döbling und dem LG Wiener Neustadt, sicherzustellen, dass die Registerprüfungen gemäß § 369 Geo. quartalsweise von den Richtern durchgeführt und dokumentiert werden.

- 25.3** *Laut Stellungnahme des BMJ seien am BG Döbling Registerprüfungen gemäß § 369 Geo. durchgeführt, bisher aber nicht dokumentiert worden. Die Vorsteherin habe diese Dokumentation aber zwischenzeitig angeordnet.*

- 25.4** Der RH begrüßte die am BG Döbling gesetzte Maßnahme. Hinsichtlich des LG Wiener Neustadt wiederholte er seine Empfehlung, sicherzustellen, dass die Registerprüfungen gemäß § 369 Geo. quartalsweise von den Richtern durchgeführt und dokumentiert werden.

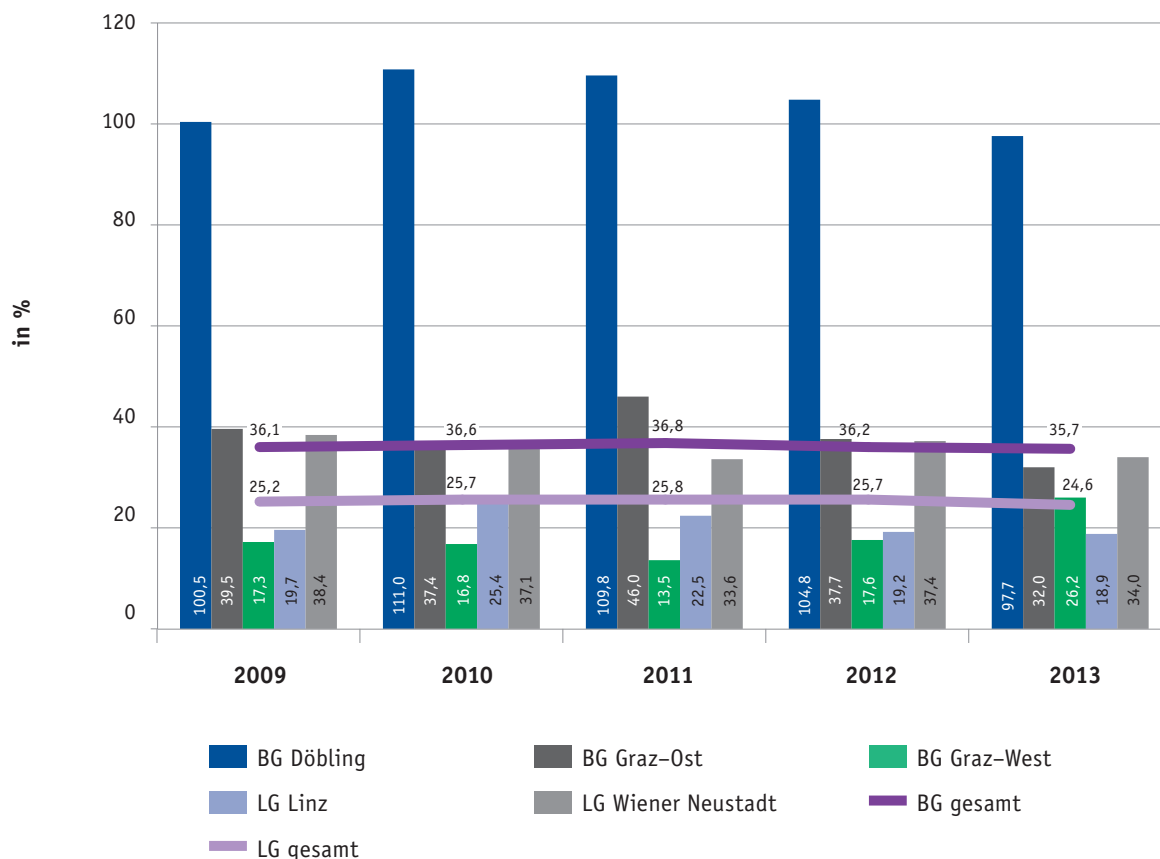
Betriebliches Informationssystem der Justiz (BIS-Justiz)

- 26.1** (1) Im jährlichen BIS-Justiz stellte das BMJ Anfalls- und Erledigungszahlen der einzelnen Gerichte, aufsummiert nach Sprengeln sowie bundesweit, dar. Als Kennzahl für bestehende Bearbeitungsrückstände enthielt es den „Anhängigkeitsstand“ nach Geschäftsgattungen (z.B. Zivil- oder Strafverfahren) als Verhältnis der Anzahl offen gebliebener Fälle zum Gesamtanfall des Jahres.

(2) Im Bereich der Strafverfahren erster Instanz entwickelte sich der Anhängigkeitsstand bundesweit sowie bei den vom RH überprüften Gerichten wie folgt:

Dienstaufsicht und Qualitätssicherung durch die Justizverwaltung

Abbildung 6: Anhängigkeitsstand in Strafverfahren bei den überprüften Gerichten



Quellen: Daten BMJ (jährliches BIS-Justiz); Darstellung RH

Der Anhängigkeitsstand in Strafsachen betrug bei den Bezirksgerichten bundesweit rd. 35 %, bei den Landesgerichten rd. 25 % des Jahresanfalls. Von den überprüften Gerichten lagen das BG Döbling und das LG Wiener Neustadt in den Jahren 2009 bis 2013 mit durchschnittlich rd. 105 % und 36 % deutlich über dem jeweiligen bundesweiten Durchschnitt. Die übrigen überprüften Gerichte lagen unter dem bzw. im Bundesschnitt.

Das BMJ traf keine Veranlassungen, um die bei einzelnen Gerichten bzw. Geschäftsgattungen bestehenden, aus dem BIS-Justiz unmittelbar erkennbaren, hohen Rückstände nachhaltig abzubauen.

26.2 Der RH hielt kritisch fest, dass sich die Rückstände im Strafbereich beim BG Döbling im überprüften Zeitraum durchgängig auf das Ausmaß des Jahresanfalls beliefen und damit nahezu 3-mal so hoch wie im Bundesschnitt der Bezirksgerichte waren. Derartige Rückstände waren nach Ansicht des RH ohne personelle Unterstützung nicht mehr

abbaubar. Er kritisierte, dass das BMJ keine Maßnahmen veranlasste, um derartige Rückstände nachhaltig abzubauen.

Der RH empfahl dem BMJ, darauf hinzuwirken, dass besonders hohe Rückstände einzelner Geschäftsgattungen bei den Gerichten durch zeitlich begrenzte personelle Unterstützung seitens der Gerichtsleitung (z.B. vorübergehende interne Ressourcenverlagerung) bzw. der übergeordneten Gerichtshöfe (z.B. Einsatz von Sprengelrichtern) zeitnah abgebaut werden. Nach erreichtem Abbau wäre durch verstärkte Dienstaufsicht der Gerichtsleitung die nachhaltige Wirkung der Maßnahmen sicherzustellen.

26.3 *Laut Stellungnahme des BMJ erfolge im Rahmen der begrenzt zur Verfügung stehenden Ressourcen eine solche Vorgangsweise bereits.*

Der Anhängigkeitsstand als statistische Messgröße besitze aus Sicht der Vorsteherin des BG Döbling wenig Informationswert für die Dienstaufsicht. Die Anzahl offener Fälle sowie der Anfall und dessen Erledigung seien auch aus den ständigen Registerkontrollen bekannt. Die dynamische Betrachtung der Werte zeige, dass der Anhängigkeitsstand beim BG Döbling seit 2010 laufend gesunken sei. Das für die Dienstaufsicht wichtige Verhältnis zwischen angefallenen Akten und erledigten Akten habe sich günstig entwickelt, auch wenn das Ergebnis noch verbesserungsfähig sei.

Der Präsident des LG Wiener Neustadt habe im Zusammenhang mit dem deutlich überdurchschnittlichen Anhängigkeitsstand in den Jahren 2009 bis 2013 auf die auch vom RH festgehaltene Personalfluktuations- und die Sperren wegen Großverfahren verwiesen. Solche Situationen führten naturgemäß zu einem höheren Anhängigkeitsstand, weil nach Richterwechseln ein neues Einarbeiten in den Akt notwendig sei. Der Iststand zum Stichtag 1. September 2014 weise – mit Ausnahme einer wegen eines Großverfahrens gesperrten Abteilung – bereits wieder deutlich bessere Werte auf.

26.4 Der RH hielt dem Argument der Vorsteherin des BG Döbling entgegen, dass aus seiner Sicht der Anhängigkeitsstand als statistische Messgröße sehr wohl Informationswert besitzt. Er ermöglicht insbesondere auch den übergeordneten Gerichten und dem BMJ rasche Vergleiche zwischen den Gerichten und Gerichtsabteilungen hinsichtlich bestehender Rückstände. Auf dieser Basis sollte darauf hingewirkt bzw. unterstützend eingegriffen werden, um besonders hohe Rückstände, wie etwa beim BG Döbling, möglichst zeitnah abzubauen.

Dienstaufsicht und Qualitätssicherung durch die Justizverwaltung

Liste offener Fälle in der Verfahrensautomation Justiz

27.1 (1) Die Verfahrensautomation Justiz bot die Möglichkeit, sich tagesaktuell die offenen Fälle anzeigen zu lassen. Die Dienststellenleiter der überprüften Gerichte gaben an, dieses Instrument zu nutzen und bei Auffälligkeiten zu versuchen, die Ursachen dafür zu erforschen.

(2) Der RH fragte zum Stichtag 6. Februar 2014 die offenen Fälle im Strafbereich der überprüften Gerichte ab. Umgerechnet auf eine Richterkapazität (VZÄ) stellte sich deren Anzahl folgendermaßen dar:

Tabelle 15: Offene Fälle pro Richterkapazität (VZÄ) (bzw. Gerichtsabteilung)¹ bei den überprüften Gerichten im Strafbereich zum Stichtag 6. Februar 2014	
Gericht	Anzahl offener Fälle (von – bis)
BG Döbling	333 – 517
BG Graz–Ost	126 – 177
BG Graz–West	58 – 158
LG Linz	20 – 54
LG Wiener Neustadt	26 – 87

¹ Eine Gerichtsabteilung mit einer 30%igen Straf–Auslastung hatte zum Stichtag 155 offene Fälle, die zweite Gerichtsabteilung mit 45 % Strafanteil hatte 150 offene Fälle. Hochgerechnet ergab dies 517 bzw. 333 Fälle.

Quellen: überprüfte Gerichte; Darstellung und Berechnung RH

Der Jahresanfall für einen Strafrichter am Landesgericht betrug im überprüften Zeitraum österreichweit im Durchschnitt rd. 174 Fälle, für einen Strafrichter am Bezirksgericht durchschnittlich rd. 420 Fälle. Am BG Döbling fielen im Zeitraum 2009 bis 2012 mit 333 Fällen jährlich weniger als der Bundesschnitt an.

Beide Landesgerichte waren von der Zahl der offenen Fälle her vergleichbar. Die zuvor einen Monat lang unbesetzte Gerichtsabteilung beim LG Wiener Neustadt mit den höchsten Rückständen war erst mit Oktober 2013 besetzt worden.

Während die offenen Fälle beim BG Graz–Ost und vor allem beim BG Graz–West etwa im österreichweiten Durchschnitt lagen, war die Anzahl der offenen Fälle am BG Döbling in beiden Gerichtsabteilungen überdurchschnittlich hoch. Gerechnet auf eine Vollaustattung waren zum Stichtag rd. 333 bzw. 517 Fälle unerledigt.²⁹ Auch im Zuge der Überprüfung an Ort und Stelle beim BG Döbling stellte der RH fest,

²⁹ Eine Gerichtsabteilung mit einer 30%igen Straf–Auslastung hatte zum Stichtag 155 offene Fälle, die zweite Gerichtsabteilung mit 45 % Strafanteil hatte 150 offene Fälle. Umgerechnet auf ein VZÄ ergab dies 517 bzw. 333 Fälle.

dass sich 64 unbearbeitete Akten im Einlauffach eines Richters in der Kanzlei befanden. Laut Geo.³⁰ mussten Richter Akten täglich zweimal der Kanzlei übergeben oder von ihr abholen lassen.

Die Rückstände der beiden Gerichtsabteilungen waren der Gerichtsleitung seit Jahren bekannt. Diese setzte bei einer Gerichtsabteilung keine, bei der zweiten punktuelle Maßnahmen der Dienstaufsicht. So kontrollierte sie Anfalls- und Erledigungszahlen und erstellte Listen mit dringenden Erledigungen. Mittels Geschäftsverteilungsänderungen versuchte sie eine Entlastung herbeizuführen. Sie ersuchte auch in regelmäßigen Abständen um Zurverfügungstellung von Richteramtswärtern zur Unterstützung. Ein Richter besuchte ein Seminar zur Verbesserung seiner Arbeitsorganisation. Darüber hinausgehende Maßnahmen, z.B. ein Antrag auf Zuteilung eines Sprengelrichters, unterblieben.

Es lag zudem ein Bericht der Inneren Revision des OLG Wien aus dem Jahr 2013 vor, der diese Rückstände aufzeigte (siehe TZ 30). Die Innere Revision war in Folge auch an den Personalsenat des Landesgerichts für Zivilrechtssachen (LGZ) Wien herangetreten und hatte um Neubeschreibung³¹ eines Strafrichters ersucht.

27.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Anzahl der offenen Fälle bei den BG Graz-Ost und Graz-West sowie bei den LG Linz und Wiener Neustadt etwa im österreichweiten Durchschnitt lag.

(2) Er kritisierte, dass die Gerichtsleitung des BG Döbling trotz des Umstands, dass die hohen Rückstände der Strafgerichtsabteilungen jahrelang bekannt waren und die Innere Revision bereits starke Kritik geübt hatte, keine bzw. nur punktuelle Maßnahmen setzte. Daraus resultierte auch die mit 333 bzw. 517 Fällen je Richterkapazität (VZÄ) hohe Anzahl offener Fälle im Strafbereich beim BG Döbling. Die 517 offenen Fälle der einen Gerichtsabteilung überschritten deutlich den österreichweit durchschnittlichen Jahresanfall eines Strafrichters am Bezirksgericht (420 Fälle). Der RH ging davon aus, dass dieser Rückstand ohne Unterstützung nicht mehr aufzuarbeiten war.

Er empfahl dem BG Döbling daher, beim OLG Wien den Einsatz eines Sprengelrichters für die Aufarbeitung der Rückstände im Strafbereich zu beantragen.

³⁰ § 166

³¹ neue Dienstbeschreibung

Dienstaufsicht und Qualitätssicherung durch die Justizverwaltung

Er empfahl dem BG Döbling weiters, die Dienstaufsicht im Strafbereich zu verstärken, ein Maßnahmenpaket zur nachhaltigen Effizienzsteigerung vorzusehen sowie eine Neubeschreibung der Richter zu befürworten.

- 27.3** *Laut Stellungnahme des BMJ sei die Dienstaufsicht verstärkt und Neubeschreibungen beantragt worden. Das BG Döbling sehe das bestehende System der Dienstbeschreibungen ebenfalls kritisch, es handle sich aber um eine sensible Schnittstelle zwischen Justizverwaltung und unabhängiger Rechtsprechung, so dass der Aspekt der Gewaltentrennung zu berücksichtigen sei.*

Das BG Döbling weise zur Tabelle 15 darauf hin, dass die Annahme einer 30%igen Strafbelastung zur einen Gerichtsabteilung und einer 45%igen Strafbelastung zur anderen Gerichtsabteilung nicht den aktuellen Verwendungsdaten entspreche. Personalanforderungsrechnungs-Berechnungen erschienen erst im Nachhinein und seien daher für Stichtagsberechnungen ungeeignet. Bei Zugrundelegung der aktuellen Verwendungsdaten würden sich 310 bis 333 offene Verfahren je voller Abteilung ergeben.

Weiters hätten zahlreiche der gesetzten Dienstaufsichtsmaßnahmen beim BG Döbling (Ausdrucke der Liste der offenen Fälle aus dem Register; Urgenzlisten, die regelmäßig zur Aufarbeitung von Rückständen mit Arbeitsaufträgen ausgefolgt würden; Kontrolle der Aufarbeitung; ständige Kommunikation mit Richtern; Kontrolle der Einlauffächer und ständiger Kontakt mit Kanzleibediensteten) im Bericht des RH keine Erwähnung gefunden.

- 27.4** Der RH wies darauf hin, dass er zur Hochrechnung der offenen Fälle je Richterkapazität nicht die Personalanforderungsrechnungs-Berechnungen verwendet hatte, sondern die vom BG Döbling zur Zeit der Überprüfung an Ort und Stelle dem RH persönlich übergebenen Verwendungsdaten aus dem SAP. Selbst unter Zugrundelegung der von der Gerichtsleitung angeführten 310 bis 333 Fälle beläuft sich das Ausmaß der offenen Fälle aber immer noch auf einen Jahresanfall.

Weiters entgegnete der RH, dass er im Bericht die Maßnahmen der Gerichtsleitung im Rahmen der Dienstaufsicht im Hinblick auf einen Richter festgehalten hatte. Diese Maßnahmen waren aus Sicht des RH allerdings nur punktuell und nicht nachhaltig genug. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Kurzstatistik

28.1 (1) Das BMJ stellte den Gerichten monatlich sogenannte Kurzstatistiken bereit. Diese enthielten für das Gericht insgesamt und getrennt nach Richtern stichtagsbezogene Anfalls- und Erledigungszahlen nach Geschäftsgattung, die Anzahl offen gebliebener Fälle sowie den Median der Anhängigkeitsdauer samt Darstellung ihrer Abweichung vom bundesweiten Durchschnittswert.

(2) Die überprüften Gerichte nutzten die Kurzstatistik im Wesentlichen als Grundlage für die Erstellung bzw. Anpassung der Geschäftsverteilung. Das LG Linz nahm anhand der Kurzstatistik laufend Vergleiche der Erledigungen und Rückstände je Richter vor („Fieberkurve“), um bei Auffälligkeiten frühzeitig reagieren zu können. Die übrigen Gerichte nutzten die Kurzstatistik nicht als unmittelbares Instrument der Dienstaufsicht.

28.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Informationen der Kurzstatistik stichtagsbezogen waren und keine unmittelbaren Rückschlüsse auf negative Entwicklungen bei einzelnen Richtern zuließen.

Er empfahl dem BMJ, eine standardmäßige Bereitstellung einer dynamischen – auffällige Veränderungen bei Erledigungen oder Rückständen anzeigenden – Kennzahl zu prüfen. Diese könnte entweder unmittelbar in der Kurzstatistik oder im Rahmen eines eigenen „Managementreports“ (siehe auch TZ 23) dargestellt werden.

(2) Der RH beurteilte positiv, dass das LG Linz die Kurzstatistik hinsichtlich zeitlicher Entwicklungen auswertete. Er empfahl den Gerichten – im Besonderen dem LG Wiener Neustadt – sicherzustellen, dass die Daten der Kurzstatistik regelmäßig und systematisch ausgewertet werden und auf negative Entwicklungen bei Erledigungen bzw. Rückständen frühzeitig zu reagieren.

28.3 *Laut Stellungnahme des BMJ weise es im Betrieblichen Informationssystem der Justiz (BIS und StaBIS) für das Jahr 2013 die Kennzahlen Erledigungsquote und Erledigungsdauer erstmals aus.*

Im BG Graz-Ost werde die Empfehlung zur Erstellung einer „Fieberkurve“ durch Gegenüberstellung von Erledigungen und Rückständen pro Richter aus der Kurzstatistik aufgegriffen.

28.4 Der RH beurteilte die Bereitstellung der neuen Kennzahlen durch das BMJ als positiv, wies aber darauf hin, dass auch diese keine unmittelbaren Rückschlüsse auf auffällige Veränderungen ermöglichten. Über-

Dienstaufsicht und Qualitätssicherung durch die Justizverwaltung

dies bezog sich seine Empfehlung auf die monatlich zur Verfügung gestellten Informationen und nicht auf das jährliche Informationssystem der Justiz. Er wiederholte daher seine Empfehlung, eine standardmäßige Bereitstellung einer dynamischen Kennzahl – entweder unmittelbar in der Kurzstatistik oder im Rahmen eines eigenen „Managementreports“ – zu prüfen.

Jährliche Berichtspflicht über überlange Verfahren und Urteilsrückstände (Oktoberliste)

29.1 (1) Das BMJ hatte eine jährliche Berichtspflicht der Gerichte über zum Stichtag 1. Oktober bestehende Urteilsrückstände und überlange Verfahren angeordnet. Seit dem Jahr 2011 bestand dazu eine bundesweit einheitliche Regelung in Form eines Erlasses des BMJ.³² Zu berichten war u.a. auch über die beabsichtigte Vorgangsweise, mit der die Rückstände behoben werden sollten. Zwecks Feststellung der Berichtspflicht stellte das BMJ Registerauswertungen der Verfahrensautomation Justiz hinsichtlich der abteilungsweise bestehenden Rückstände bereit. Die Gerichte konnten durch entsprechenden Abbau der Rückstände bis zum jeweiligen Jahresende eine tatsächliche Berichterstattung vermeiden.

(2) In Wien bezog sich das zuständige LGZ Wien bei der Umsetzung des BMJ-Erlasses für die in seinem Sprengel liegenden Bezirksgerichte jeweils nur auf die Berichtspflicht hinsichtlich überlanger Zivilverfahren; Strafsachen und Außerstreitsachen nach dem Mietrechtsgesetz (MRG), dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) und dem Wohnungseigentumsgesetz (WEG) (Gattung MSch) blieben ausgespart. Anlässlich einer Präsidentenkonferenz des OLG-Sprengels Wien im Oktober 2013 entschied der Präsident des OLG Wien, dass mangels Vorkehrungen im erlassmäßig vorgesehenen Formular die Berichterstattung im OLG-Sprengel Wien wie vor der Neuregelung im Jahr 2011 ohne Strafsachen und ohne Außerstreitsachen nach MRG, WGG und

³² Im Strafbereich galten als meldepflichtige Merkmale für Richter bei den Landes- und Bezirksgerichten

- ein Urteilsrückstand von über sechs Monaten
- oder fünf Urteile, die länger als über zwei Monate rückständig waren
- oder mehr als 20 Verfahren, die länger als sechs Monate („überlange Dauer“) anhängig waren
- oder zehn Verfahren, die länger als ein Jahr anhängig waren („qualifiziert überlange Dauer“).

WEG erfolgen soll. Das BG Döbling erstattete daher trotz massiver Verfahrensrückstände im Strafbereich³³ keine Berichte.

Beim BG Graz-Ost bestanden in den Jahren 2011 bis 2013 zum Stichtag 1. Oktober bei einem bzw. zwei Strafrichtern berichtspflichtige Rückstände, die aber jeweils bis zum Jahresende soweit abgebaut werden konnten, dass die Berichtspflicht nachträglich entfiel.

Keine Rückstände im Sinne des BMJ-Erlasses bei Strafsachen bestanden beim BG Graz-West und beim LG Linz. Beim LG Wiener Neustadt war zum Stichtag 1. Oktober 2011 eine Urteilsausfertigung bereits länger als sechs Monate offen und dauerte letztendlich rund zwölf Monate. In den Jahren 2012 und 2013 bestanden keine berichtspflichtigen Rückstände.

- 29.2** Der RH kritisierte, dass im OLG-Sprengel Wien entgegen den geltenden Vorgaben des BMJ die Berichtspflicht über Urteilsrückstände und über lange Verfahren zum Stichtag 1. Oktober im Strafbereich der Bezirksgerichte nicht wahrgenommen wurde. Das BG Döbling hatte dadurch trotz massiver Rückstände keine Berichte samt beabsichtigter Vorgehensweise zu deren Abbau vorzulegen.

Der RH empfahl dem BMJ sicherzustellen, dass künftig auch im OLG-Sprengel Wien bei den Bezirksgerichten Berichte zum Stichtag 1. Oktober über Urteilsrückstände und über lange Verfahren im Strafbereich eingefordert werden. In diesem Zusammenhang sollte das vorgegebene Formular um Strafsachen und um Außerstreitsachen nach MRG, WGG und WEG bei Bezirksgerichten ergänzt werden.

- 29.3** *Laut Stellungnahme des BMJ würden künftig die Urteilsrückstände und überlangen Strafverfahren zum 1. Oktober auch bei den Bezirksgerichten im Sprengel des OLG Wien erhoben und ausgewertet. Die Ausweitung auf Außerstreitsachen nach dem MRG, dem WGG und dem WEG bei Bezirksgerichten werde bei der Weiterentwicklung dieses Instrumentariums ebenfalls berücksichtigt.*

Die Vorsteherin des BG Graz-Ost habe darauf hingewiesen, dass die Formulierung, wonach in den Jahren 2011 bis 2013 zum Stichtag 1. Oktober bei einem bzw. zwei Strafrichtern des BG Graz-Ost berichtspflichtige Rückstände bestanden hätten, die aber jeweils bis zum Jahresende soweit abgebaut werden hätten können, dass die Berichtspflicht nachträglich entfallen sei, ihrer Ansicht nach nicht korrekt sei. Nach

³³ So lag bei den beiden Strafrichtern des BG Döbling die Anzahl der zum 1. Oktober 2013 anhängigen überlangen Verfahren bei 115 bzw. 76, davon waren 75 bzw. 44 bereits qualifiziert überlang.

Dienstaufsicht und Qualitätssicherung durch die Justizverwaltung

dem zugrunde liegenden Erlass des BMJ bestehe gerade dann keine Berichtspflicht, wenn die Rückstände bis Jahresende abgebaut würden.

29.4 Der RH entgegnete dem Vorbringen der Vorsteherin des BG Graz-Ost, dass der regelmäßige Abbau der am 1. Oktober bestehenden berichtspflichtigen Rückstände aus seiner Sicht die Wirksamkeit des Instruments belegte.

Innere Revision

30.1 (1) Zur Sicherstellung einer gesetzmäßigen, zweckmäßigen, wirtschaftlichen und sparsamen Vollziehung war von der Justizverwaltung eine Innere Revision einzurichten, die Regelrevisionen durchzuführen hatte. Die Innere Revision für Bezirksgerichte und Gerichtshöfe erster Instanz nahmen die Präsidialabteilungen der zuständigen OLG wahr. Der Zeitabstand zwischen den Regelrevisionen einer Gerichtseinheit durfte vier Jahre nicht unter- und sieben Jahre nicht überschreiten.

(2) Die vom RH überprüften Gerichte unterlagen zuletzt in folgenden Zeiträumen der Regelrevision:

Gericht	überprüfter Zeitraum
BG Döbling	Juni 2012 bis Oktober 2013
BG Graz-Ost	März 2009 bis Mai 2011
BG Graz-West	– ¹
LG Linz	Mai 2009 bis März 2010
LG Wiener Neustadt	März 2009 bis April 2010

¹ Laut Mitteilung des BMJ war für das Jahr 2014 eine Revision geplant.

Quelle: RH, Auswertung Stichprobe

(3) Die Innere Revision erstellte die Regelrevisionsberichte auf Grundlage eines jährlich festgelegten Prüfungsprogramms und einer standardisierten, einheitlichen Struktur, um die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu gewährleisten. Als einen Teilbereich der Gesamtprüfung beurteilte sie auch die Verfahrensdauer und die Qualitätssicherung bei den Gerichten.³⁴

Bei der Erstellung des Prüfprogramms gab es keinen ausreichend risikoorientierten Prüfungsansatz.

³⁴ siehe auch Bericht des RH, „Verfahrensdauer im zivilgerichtlichen Verfahren“, Reihe Bund 2009/12, TZ 25



Dienstaufsicht und Qualitätssicherung
durch die Justizverwaltung



Steuerung und Qualitätssicherung in
gerichtlichen Strafverfahren

(4) Im Regelrevisionsbericht aus dem Jahr 2013 zum BG Döbling war eine der Kernaussagen, dass der Anhängigkeitsstand überdurchschnittlich sei und vor allem im Strafbereich Rückstände bestünden. Hauptempfehlung war eine konsequente Fortführung der Dienstaufsicht unter besonderer Berücksichtigung der Gerichtsabteilung mit ihren hohen Rückständen im Strafbereich.

30.2 Der RH hielt fest, dass die Prüfungen der Inneren Revision in großen zeitlichen Abständen erfolgten und es sich in der Regel um Gesamtprüfungen handelte. Der RH kritisierte, dass ein risikoorientierter Prüfungsansatz bei der Festlegung des Prüfungsprogramms nicht ausreichend berücksichtigt wurde.

Er empfahl dem BMJ sicherzustellen, dass die OLG bei der Prüfungsplanung vermehrt risikoorientierte Elemente – wie bspw. lange Verfahrensdauern oder erhöhte Rückstände – berücksichtigen. In diesem Sinne sollten neben Gesamtprüfungen verstärkt auch Schwerpunktprüfungen durchgeführt werden.

30.3 *Laut Stellungnahme des BMJ sei die Risikoorientierung im Rahmen der Überarbeitung des Handbuchs für die Innenrevision der Gerichte deutlich gestärkt worden. Bei Regelrevisionen werde das Augenmerk noch stärker als bisher auf besonders risikobehaftete Bereiche gelegt. Die nähere Untersuchung der Verfahrensdauer sei ein wichtiger Bestandteil jeder Regelrevision und werde daher bei jedem Gericht in regelmäßigen Abständen geprüft.*

30.4 Der RH stellte gegenüber dem BMJ klar, dass seine Empfehlung auch auf einen verstärkt risikoorientierten Ansatz bei der Prüfungsplanung und der Planung von Schwerpunktprüfungen als Ergänzung zur Regelrevision gerichtet war und verblieb daher bei seiner Empfehlung.

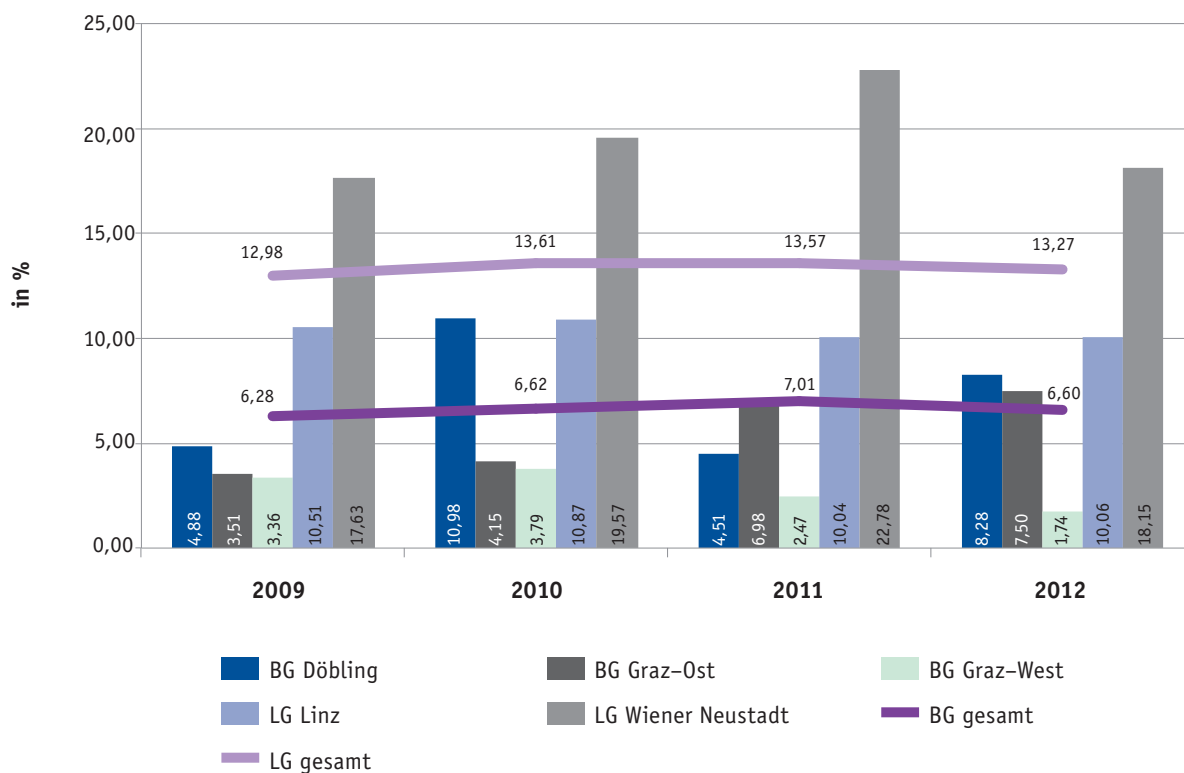
Rechtsmittel- und
Erfolgsquoten

31.1 (1) Das BMJ stellte im Rahmen des Betrieblichen Informationssystems der Justiz (BIS-Justiz) Daten zur Anzahl der bei den Rechtsmittelgerichten durchgeführten Berufungsverfahren in Strafsachen und zu deren Erledigung dar. Über Zahlen hinsichtlich der eingebrachten Berufungen bei den in erster Instanz entscheidenden Bezirks- und Landesgerichten und deren Erledigung verfügte es nicht.

Dienstaufsicht und Qualitätssicherung durch die Justizverwaltung

(2) Die dem RH von der BRZ GmbH übermittelten Datensätze der abgeschlossenen Strafverfahren enthielten als Datenfeld auch eine Kennzeichnung, ob ein „Rechtsmittelbezug“ bestand. Der RH errechnete daraus folgende Rechtsmittelquoten:³⁵

Abbildung 7: Rechtsmittelquoten gegen Strafurteile



Quellen: Grunddaten BRZ GmbH; Berechnung und Darstellung RH

Das Ausmaß der durch Angeklagte und/oder die Staatsanwaltschaft bekämpften Urteile in Strafsachen lag bundesweit in den vergangenen Jahren relativ gleichmäßig im Bereich der Bezirksgerichte bei rd. 6 % bis 7 %, im Bereich der Landesgerichte bei rd. 13 % bis 14 %. Zwischen den überprüften Gerichten bestanden deutliche Unterschiede: Die Rechtsmittelquote reichte im Jahr 2012 bei den Bezirksgerichten von rd. 2 % beim BG Graz-West bis zu rd. 8 % beim BG Döbling; bei den Landesgerichten lag Wiener Neustadt mit durchgängig rd. 20 % fast doppelt so hoch wie Linz.

³⁵ Das Merkmal bezog sich nach den Feststellungen des RH aus der Stichprobe allerdings nicht ausschließlich auf Berufungen gegen Urteile, sondern auch auf Einsprüche der Staatsanwaltschaft gegen Diversionsbeschlüsse.

(3) Aus den Daten des BIS-Justiz zu den Rechtsmittelgerichten errechnete der RH einen Anteil erfolgreicher oder teilweise erfolgreicher Berufungen („Erfolgsquote“) gegen Urteile der Bezirksgerichte von rd. 55 %, gegen Urteile der Landesgerichte von rd. 45 %. Die Art der Erledigung des Rechtsmittels durch das Obergericht war nicht zugeordnet. Dies ließ sich nur durch Einzelfallerhebungen ermitteln, wie sie der RH für seine Stichprobe vornahm.

- 31.2** Der RH hielt kritisch fest, dass das BMJ für die in erster Instanz entscheidenden Bezirks- und Landesgerichte über keine systematischen Daten zu den erhobenen Rechtsmitteln und zugehörigen Entscheidungen verfügte. Anzahl und Erfolgsquote von Berufungen lassen zwar keine pauschalen Rückschlüsse auf die Qualität der Verfahrenserledigung bei den Gerichten zu, können aber Hinweise auf systematische Mängel geben und somit eine Grundlage für detailliertere Prüfungen durch die Gerichtsleitung oder die übergeordneten Dienststellen bilden. Insbesondere erachtete der RH es als wesentlich, über Zahlen zum Ausmaß der aufgehobenen und an die erste Instanz zurückverwiesenen Urteile zu verfügen.

Der RH empfahl dem BMJ daher, durch entsprechende Vorkehrungen die Grundlage für eine automationsunterstützte Erhebung der Anzahl der bei den einzelnen Bezirks- und Landesgerichten eingebrachten Berufungen und deren Erledigungsart zu schaffen. Darauf basierend sollten den Gerichten standardmäßig Daten zu Anzahl und Erfolg der eingebrachten Rechtsmittel zur Verfügung gestellt werden. Diese sollten die Daten im Sinne einer Qualitätskontrolle entsprechend nutzen (siehe TZ 32).

- 31.3** *Laut Stellungnahme des BMJ sei für erstinstanzliche Richter im Einzelfall das Ergebnis des Rechtsmittels in der Verfahrensautomation Justiz ersichtlich. Eine Verknüpfung der erstinstanzlichen Akten mit den Rechtsmittelakten sei in jenen Fällen möglich, in denen das Rechtsmittel mit elektronischem Vorlagebericht vorgelegt werde, was in mehr als 90 % der Fall sei. Eine statistische Auswertung auf Ebene des einzelnen Entscheidungsorgans werde jedoch im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Rechtsprechung abgelehnt.*

- 31.4** Der RH hielt dem BMJ entgegen, dass seiner Ansicht nach die standardmäßige Bereitstellung von Daten zu Anzahl und Erfolg der eingebrachten Rechtsmittel nicht im Widerspruch zur Unabhängigkeit der Rechtsprechung steht. Er wiederholte daher seine Empfehlung, durch entsprechende Vorkehrungen die Grundlage für eine automationsunterstützte Erhebung der Anzahl der bei den einzelnen Bezirks- und

Dienstaufsicht und Qualitätssicherung durch die Justizverwaltung

Landesgerichten eingebrachten Berufungen und deren Erledigungsart zu schaffen.

- 32.1** (1) Der RH erhob aus seiner Stichprobe die Anzahl der Verfahren mit Berufungen gegen Urteile sowie die Art der Erledigung durch die Rechtsmittelinstanz:

Tabelle 17: Berufungen und deren Erledigungsart in der Stichprobe des RH				
Gericht	Verfahren mit erhobenen Berufungen	Berufung (teilweise) Folge gegeben und Entscheidung in der Sache	Urteil aufgehoben und Zurückverweisung an erste Instanz	Berufung nicht Folge gegeben
BG Döbling	10	2	4	4
BG Graz-Ost	11	9	0	2
BG Graz-West	3	0	0	3
LG Linz	30	10	3	17
LG Wiener Neustadt	45	19	5	21

Quelle: RH, Auswertung der Stichprobe

Entscheidungen der Rechtsmittelinstanz in der Sache betrafen zumeist Änderungen bei der Strafbemessung oder bei Zusprüchen an Privatbeteiligte.

(2) Bei den überprüften Gerichten ließen sich die Präsidenten bzw. Gerichtsvorsteher die Rechtsmittelentscheidungen vorlegen. Häuften sich Verfahrensfehler, suchten die Dienststellenleiter das Gespräch mit dem Richter. Von den überprüften Gerichten führte das LG Linz Rechtsmittelstatistiken im Strafbereich.

- 32.2** (1) Der RH hielt fest, dass in der Stichprobe beim BG Döbling der Anteil aufgehobener Urteile (40 %) und beim BG Graz-Ost der Anteil der Berufungen, denen (teilweise) Folge gegeben wurde (knapp 80 %), auffällig hoch waren.

(2) Der RH würdigte die Analyse von Rechtsmittelentscheidungen durch die Dienststellenleitung als wichtiges Instrument der Qualitätskontrolle und verwies auf seine Empfehlung in TZ 31 (standardmäßige Zurverfügungstellung der Daten zu Rechtsmitteln).

- 32.3** Laut Stellungnahme des BMJ habe die Vorsteherin des BG Graz-Ost darauf verwiesen, dass aus ihrer Sicht eine Anzahl von nur elf Akten eine nicht ausreichend repräsentative Stichprobenziehung darstelle, um die im Berichtstext festgehaltene 80 %-Quote von (Teil-)Folgegebungen von Rechtsmitteln zu errechnen. Das BMJ schließe sich diesen Ausführungen ausdrücklich an und weise darauf hin, dass auch bei den beiden weiteren in die Prüfung einbezogenen Bezirksgerichten die Stichprobe nur drei (BG Graz-West) bzw. zehn (BG Döbling) Akten umfasse und diese Daten daher generell keine Reihung und keinen Vergleich zuließen.
- 32.4** Der RH entgegnete, dass die Anzahl der in der Stichprobe enthaltenen Berufungsentscheidungen in Verbindung mit den unter TZ 31 dargestellten Rechtsmittelquoten Rückschlüsse zuließ. Gleichzeitig hielt der RH fest, dass automationsunterstützte Auswertungen hinsichtlich der (Teil-)Folgegebung von Rechtsmitteln nicht möglich waren und er bei der Errechnung von „Erfolgsquoten“ daher auf die Ergebnisse der Stichprobe angewiesen war. Er verwies dazu auf seine Empfehlung unter TZ 31.

Maßnahmen der Justizverwaltung

Überblick

- 33** Maßnahmen der Justizverwaltung bei konkreten Verfahrensrückständen oder sonstigen Auffälligkeiten umfassten unmittelbar personenbezogene Maßnahmen (Auseinandersetzung mit der Arbeitsweise von Richtern) oder die Organisation personeller Unterstützungs- (Richteramtsanwärter oder Sprengelrichter) bzw. Entlastungsmaßnahmen (Änderungen der Geschäftsverteilung). Im Hinblick auf Qualitätssicherung und Personalentwicklung kam auch dem System der Dienstbeschreibung von Richtern Bedeutung zu (siehe dazu TZ 37).

Unmittelbar personenbezogene Maßnahmen

- 34.1** (1) Die Möglichkeiten der Justizverwaltung bei Verfahrensrückständen oder mangelhafter Aufgabenerfüllung durch Richter reichten von Maßnahmen der Mitarbeitermotivation, Feedback, gemeinsamer Erstellung von Aufarbeitungsplänen, Beistellung von Supervision und Coaching bis zur Veranlassung von Disziplinarverfahren (z.B. bei Dienstpflichtverletzungen).

(2) Es gab keine gesetzliche Grundlage oder Vorgabe des BMJ für Feedback- bzw. Mitarbeitergespräche bei Richtern. Von den überprüften Gerichten führten die Leitungen der BG Graz-Ost und Graz-West sowie des LG Linz regelmäßig strukturierte Gespräche mit den Richtern.

Maßnahmen der Justizverwaltung

(3) Dienst- oder Disziplinargerichtsverfahren waren vorgesehen, wenn ein Richter seinen Dienstpflichten nicht nachkommen konnte oder sich grob pflichtwidrig verhalten hatte. Im überprüften Zeitraum hatte es beim LG Linz ein ein Strafrichter betreffendes Disziplinarverfahren gegeben. Anfang des Jahres 2004 übermittelte der OGH eine Sachverhaltsdarstellung an das OLG Linz über Verfahrensverzögerungen eines Strafrichters am LG Linz und ersuchte um Wahrnehmung von dienstaufsichtsbehördlichen Maßnahmen. Mit Beschluss des OLG Innsbruck, als zuständiges Disziplinargericht, wurde gegen diesen Richter im November 2004 ein Disziplinarverfahren³⁶ eingeleitet. Das OLG Innsbruck entschied im September 2009, dass der Richter unvertretbare und sachlich nicht gerechtfertigte Verfahrensverzögerungen bewirkt und sich dadurch der Verletzung von Dienstpflichten schuldig gemacht habe. Der Strafrichter erhob dagegen Berufung. Der OGH entschied am 10. Juni 2010, dass der Berufung nicht Folge zu geben war. Als Resultat des Schuldspruchs hemmte der Präsident des OLG Linz die Vorrückung des Richters in die nächsthöhere Gehaltsstufe für ein Jahr und minderte den Gehaltsbezug für ein Jahr um 15 %. Die rechtskräftige Erledigung eines Disziplinarverfahrens wegen langer Verfahrensdauer hatte somit sechs Jahre gedauert.

Der Personalsenat des LG Linz setzte die Dienstbeschreibungen des betroffenen Strafrichters mit 29. März 2006 von „gut“ auf „entsprechend“ herab. Die folgenden Beurteilungen waren „gut“. Im Jahr 2010 bekam das LG Linz eine neue Präsidentin. Diese setzte sich mit dem Richter in persönlichen Gesprächen auseinander und erstellte mit ihm Arbeits- und Ausfertigungspläne, deren Befolgung sie regelmäßig hinterfragte. Als Ergebnis reduzierte der Richter im Laufe des Jahres 2010 seine Rückstände und konnte auf gute Rechtsmittelerfolge verweisen. Der Personalsenat hob mit März 2011 seine Dienstbeschreibung auf „sehr gut“ an.

- 34.2** (1) Der RH bemängelte, dass es keine gesetzliche Grundlage bzw. Vorgabe des BMJ zur Führung von Feedback-Gesprächen mit dem richterlichen Personal gab.

Er empfahl dem BMJ, ein strukturiertes Mitarbeitergespräch für Richter verpflichtend einmal jährlich einzuführen. Er empfahl weiters den Gerichten – im Besonderen dem BG Döbling und dem LG Wiener Neustadt –, ausreichend mit den Bediensteten zu kommunizieren und

³⁶ wegen Verfahrensverzögerungen, wie etwa überlanger Urteilsausfertigungsdauern, unvertretbar langer Zeiträume zwischen den Verhandlungen bzw. Zeiträumen von bis zu neun Monaten von der Einbringung des Strafantrags bis zur Ausschreibung der Hauptverhandlung

regelmäßige Feedback-Gespräche mit dem richterlichen Personal zu führen.

(2) Der RH kritisierte die mit sechs Jahren (bis zur Rechtskraft) lange Verfahrensdauer im Disziplinarverfahren.

Er empfahl dem BMJ, dafür Sorge zu tragen, dass Disziplinarverfahren möglichst zügig geführt werden, um eine zusätzliche Belastung der Betroffenen zu vermeiden.

34.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMJ strebe es bereits seit längerer Zeit die Einführung regelmäßiger, strukturierter Gespräche für Richter an und habe auch bereits einen entsprechenden Gesetzesentwurf ausgearbeitet, der derzeit mit der richterlichen Standesvertretung in sehr konstruktiven Gesprächen erörtert werde.*

Beim BG Döbling sei die Gerichtsleitung in ständigem Kontakt mit Richtern und Kanzleibediensteten jener Abteilungen, in denen Rückstände bestünden, auch würden Motivations- und Kritikgespräche geführt.

Beim BG Graz-Ost halte die Gerichtsleitung alle zwei Monate Dienstbesprechungen ab und führe seit mehreren Jahren neben anlassbezogenen Gesprächen auch sogenannte Kollegengespräche mit den Richtern.

(2) *Laut Stellungnahme des BMJ sei die zügige Führung von Disziplinarverfahren auch dem BMJ ein Anliegen.*

34.4 (1) Der RH nahm zur Kenntnis, dass am BG Döbling Gespräche in jenen Abteilungen geführt werden, in denen Rückstände bestehen, wies aber gleichzeitig darauf hin, dass Gespräche auch ohne konkrete Rückstände geführt werden sollten. Im Übrigen verblieb er bei seiner Empfehlung zu ausreichender Kommunikation und regelmäßigen Feedback-Gesprächen.

(2) Der RH bekräftigte seine Empfehlung, mit konkreten Maßnahmen dafür Sorge zu tragen, dass Disziplinarverfahren möglichst zügig geführt werden.

Einsatz von
Sprengelrichtern

35.1 (1) Durch die verfassungsrechtlich garantierte Unversetzbarkeit der Richter war es grundsätzlich nicht möglich, für unvorhersehbare Fälle richterliches Personal bereitzustellen. Um dennoch Richter einsetzen zu können, schuf der Gesetzgeber im Jahr 1994 die verfassungsrechtliche

Maßnahmen der Justizverwaltung

Grundlage zum Einsatz von sogenannten Sprengelrichtern.³⁷ Diese waren am OLG ernannt und konnten mittels Außensenatsbeschluss des OLG Gerichten im Sprengel zugeteilt werden.

Gesetzlich festgelegte Gründe für den Einsatz von Sprengelrichtern waren:

- Vertretung von krankheits- oder unfallbedingt abwesenden Richtern,
- Vertretung von Richtern hinsichtlich jener Aufgaben, die sie wegen Bearbeitung von Akten ungewöhnlichen Umfangs nicht wahrnehmen konnten,
- Entlastung von Richtern, in deren Gerichtsabteilungen Rückstände bestanden oder zu entstehen drohten,
- Vertretung von suspendierten oder enthobenen Richtern.

Die Zahl der Sprengelrichter durfte 3 % der bei den Bezirksgerichten und Landesgerichten systemisierten Richterplanstellen nicht übersteigen.

(2) Österreichweit stellte sich der Einsatz von Sprengelrichtern im Jahr 2013 folgendermaßen dar:

Tabelle 18: Sprengelrichtereinsatz 2013			
systemisierte Richter-Planstellen	zulässige Anzahl	Sprengelrichter Ist	tatsächliche Ist-Quote
Anzahl	in VZÄ		in %
1.484	44,52 (3 %)	29,09	1,96

Quellen: Personalplan des Bundes; BMJ; Berechnung und Darstellung RH

Die 29,09 Sprengelrichter (in VZÄ) im Jahr 2013 beliefen sich auf 1,96 % der systemisierten Richterplanstellen. Das BMJ schöpfte somit die Möglichkeit zur Ernennung von Sprengelrichtern nur zu knapp zwei Drittel aus.

(3) Beim BG Döbling waren im überprüften Zeitraum keine Sprengelrichter eingesetzt, obwohl in den zwei Strafabteilungen hohe Rückstände bestanden. Die Gerichtsleitung stellte keinen Antrag, weil sie

³⁷ Art. 88a B-VG

davon ausging, zur Aufarbeitung keinen Sprengelrichter zugeteilt zu bekommen.

Im März 2009 teilte die Innere Revision im Zuge der Regelrevision dem LG und OLG Graz mit, dass in einer Gerichtsabteilung am BG Graz–Ost ein Anhängigkeitsstand von 230 offenen Akten bestand. Aufgrund der hohen Auslastung der Strafrichter³⁸ und der erheblichen Verfahrensrückstände, die ein pensionierter Richter hinterlassen hatte, teilte der Außensenat des OLG Graz im Jahre 2009 dem BG Graz–Ost insgesamt zwei Sprengelrichter zur Aufarbeitung zu.

Am BG Graz–West fielen im Jahr 2013 drei im Strafbereich tätige Richter infolge Erkrankung aus, zwei davon im März bzw. April 2013. Die Gerichtsleitung legte im April dem OLG Graz die Dienstunfähigkeitsbestätigungen vor. Der Außensenat des OLG teilte dem BG per Juni bzw. Juli 2013 jeweils einen Sprengelrichter zu. Als Ersatz für den dritten erkrankten Richter vereinbarten die Gerichtsvorsteher der BG Graz–Ost und Graz–West, dass ein Richter, der eine Doppelplanstelle an den BG Graz–Ost und Graz–West hatte, ausschließlich am BG Graz–West eingesetzt werden sollte.

Beim LG Linz waren im überprüften Zeitraum vier Sprengelrichter im Strafbereich tätig, die für drei freigestellte Richter eingesetzt waren. Das LG Linz hatte um diese schriftlich angesucht.

Beim LG Wiener Neustadt waren im überprüften Zeitraum insgesamt sieben Sprengelrichter tätig. Entsprechende Anträge konnte es dem RH nicht vorlegen, weil diese telefonisch erfolgt waren. Nach der Sperre³⁹ einer Strafabteilung ab September 2009 teilte das OLG einen Sprengelrichter erst mit 1. Mai 2010 zu. Der Personalsenat verteilte die Akten der gesperrten Abteilung in der Zwischenzeit auf andere Strafabteilungen. Dadurch kam es zu einer Mehrbelastung der übrigen Strafrichter.

³⁸ Mit 1. Jänner 2007 wurde das BG Graz in die regional getrennten BG Graz–Ost und BG Graz–West geteilt. Die bereits anhängigen Strafverfahren verblieben beim BG Graz–Ost (siehe auch TZ 14).

³⁹ Bei Sperren von Gerichtsabteilungen werden diesen keine neuen Fälle zugeteilt. Die Fälle werden entsprechend der Geschäftsverteilung auf andere Gerichtsabteilungen aufgeteilt. Zusätzlich kann es infolge eines Personalsenatsbeschlusses zu einer Abnahme und Neuzuteilung der Fälle, die bei dieser gesperrten Abteilung anhängig sind, kommen.

Maßnahmen der Justizverwaltung

35.2 (1) Der Einsatz von Sprengelrichtern war eines der wenigen der Justizverwaltung zur Verfügung stehenden Steuerungsmittel, das im vorgegebenen engen Rahmen der Unversetzbarkeit der Richter einen flexibleren Personaleinsatz ermöglichte.⁴⁰

Der RH hielt daher kritisch fest, dass das BMJ die rechtlich zulässige 3 %-Quote an Sprengelrichtern zu weniger als zwei Drittel ausschöpfte. Dies erschwerte zeitnahe und bedarfsdeckende Zuteilungen von Sprengelrichtern zu Gerichten mit Personalengpässen.

Der RH empfahl dem BMJ, aufgrund der geringen Steuerungsmöglichkeiten des richterlichen Personaleinsatzes die Anzahl möglicher Planstellen für Sprengelrichter zu evaluieren und bedarfsgerecht festzulegen. Zumindest die derzeit zulässige 3 %-Quote sollte ausgeschöpft werden.

(2) Der RH kritisierte, dass am LG Wiener Neustadt erst acht Monate nach der Sperre einer Strafabteilung ein Sprengelrichtereinsatz erfolgte und dies zu einer Mehrbelastung der übrigen Strafrichter und zu Verfahrensverzögerungen geführt hatte. Er hielt weiters kritisch fest, dass nicht nachvollzogen werden konnte, ob und wann das LG Wiener Neustadt um die Zuteilung von Sprengelrichtern angesucht hatte. Der RH empfahl dem LG Wiener Neustadt, Anträge auf Sprengelrichter schriftlich zu stellen, um Nachvollziehbarkeit und Transparenz gewährleisten zu können.

(3) Der RH kritisierte, dass die Leitung des BG Döbling trotz hoher Verfahrensrückstände in den zwei Strafabteilungen keinen Sprengelrichter beantragt hatte. Er empfahl dem BG Döbling, zur Aufarbeitung der Rückstände die Zuteilung eines Sprengelrichters zu beantragen (siehe TZ 27).

35.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMJ könne es sich vorstellen, den gesetzlichen Prozentsatz für Sprengelrichter anzuheben. Allerdings wäre hierfür eine Änderung des B-VG erforderlich. Die Ausschöpfung der bestehenden Quote für Sprengelrichter und die Ausschöpfung sämtlicher zur Verfügung stehenden Planstellen zähle zu einem zentralen Anliegen des BMJ. Die Konzeption der Sprengelrichter stelle nur eine begrenzte Steuerungsmöglichkeit des Personaleinsatzes dar, weil die Einsatzfälle so definiert seien, dass Sprengelrichter primär nur bereits eingesetztes, aber ausgefallenes oder besonders belastetes Personal ersetzen, nicht aber eine weitere Kapazität für den Regelbetrieb liefern sollten.*

⁴⁰ siehe auch Bericht des RH, „Verfahrensdauer im zivilgerichtlichen Verfahren“, Reihe Bund 2009/12, TZ 32

(2) Das BMJ teilte weiters mit, dass beim LG Wiener Neustadt im Bedarfsfall Gespräche mit dem OLG Wien geführt würden. Zuteilungen von Sprengelrichtern erfolgten je nach Dringlichkeit und vorhandenen personellen Ressourcen.

(3) Auch sei laut Stellungnahme des BMJ die Empfehlung des RH aufgegriffen worden und habe das BG Döbling bereits einen Antrag auf Einsatz eines Sprengelrichters gestellt.

35.4 (1) Anknüpfend an die Ausführungen des BMJ, wonach die Ausschöpfung aller Planstellen ein zentrales Anliegen sei, bekräftigte der RH seine Empfehlung, aufgrund der geringen Steuerungsmöglichkeiten des richterlichen Personaleinsatzes zumindest die derzeit zulässige 3 %-Quote auszuschöpfen, um Personalengpässe, sei es aus Krankheits- und/oder Überlastungsfällen, abzudecken.

(2) Der RH verblieb ebenso bei seiner Empfehlung an das LG Wiener Neustadt, Anträge auf Sprengelrichter schriftlich zu stellen, um Nachvollziehbarkeit und Transparenz gewährleisten zu können.

Geschäftsverteilung

36.1 (1) Jede Person hat das Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter.⁴¹ Die Geschäftsverteilung regelte, nach welchen Kriterien Fälle einem konkreten Richter zugeteilt wurden. Außerdem diene sie der gleichmäßigen Auslastung der Richter. Die Personalsenate der zuständigen Gerichtshöfe erster Instanz beschlossen die Geschäftsverteilungen sowohl für Landesgerichte als auch für die zugeordneten Bezirksgerichte jeweils für ein Jahr im Vorhinein.

Die Geschäftsverteilung durfte nur aus wichtigen dienstlichen Gründen geändert werden.⁴² Änderungen in der Leitung und Vertretung einer Gerichtsabteilung waren tunlichst zu vermeiden und auf unumgängliche Fälle zu beschränken. Ein solcher lag etwa dann vor, wenn aufgrund der Wahrnehmung von Vertretungsaufgaben in einer – nicht bloß kurzfristig – unbesetzten Gerichtsabteilung insgesamt keine gleichmäßige Auslastung mehr gegeben wäre oder wenn die Geschäftsanfallsentwicklung erheblich von den zugrunde gelegten Annahmen abwich.

(2) Bei den überprüften Bezirksgerichten und beim LG Linz änderten die jeweiligen Personalsenate Geschäftsverteilungen im Falle von Karenzen, Pensionierungen und Ab- oder Zugängen von Richtern.

⁴¹ Art. 83 Abs. 2 B-VG

⁴² § 27a i.V.m. § 34 Abs. 2 GOG

Maßnahmen der Justizverwaltung

Beim LG Wiener Neustadt herrschte im überprüften Zeitraum eine hohe Personalfuktuation im Strafbereich. Außerdem kam es aufgrund von zwei Wirtschaftsstrafverfahren zu Sperren von zwei Strafabteilungen; bei einem dieser Verfahren war zusätzlich ein Ersatzrichter⁴³ zu 50 % gesperrt. Zudem führte ein Richter einen medial präsenten Prozess, der zu einer mehr als zweijährigen Sperre der Abteilung führte.

Diese Strafverfahren sowie Karenzierungen, Pensionierungen und Gerichtswechsel von Richtern bewirkten, dass das LG Wiener Neustadt seine Geschäftsverteilung bspw. im Jahr 2013 19-mal änderte. In einem Fall übersah der Personalsenat, dass die befristete Sperre einer Gerichtsabteilung abgelaufen war: Für die Monate Februar und März 2013 unterblieb der Beschluss zur Verlängerung der Sperre. Der Präsident des LG Wiener Neustadt sicherte im Zuge der Überprüfung an Ort und Stelle dem RH zu, dass es klarer Wille des Personalsenats gewesen sei, die Abteilung auch für diesen Zeitraum zu sperren. Er merkte weiters an, dass bei zukünftigen Beschlüssen besonderes Augenmerk auf Deutlichkeit gelegt werde.

- 36.2** Der RH hielt fest, dass die Geschäftsverteilung eines der wenigen Steuerungsmittel des richterlichen Personaleinsatzes war. Hohe Personalfuktuationen führten zwangsläufig zu Geschäftsverteilungsänderungen und damit auch zu einer zumindest kurzfristigen höheren Belastung der übrigen Richter. Häufige Geschäftsverteilungsänderungen bewirkten mangelnde Kontinuität und hatten einen negativen Einfluss auf die Verfahrensdauer.

Der RH stellte fest, dass das LG Wiener Neustadt seine Geschäftsverteilung häufig, bspw. 19-mal im Jahr 2013, änderte. Er bemängelte, dass der Personalsenat am LG Wiener Neustadt bei einer Geschäftsverteilungsänderung übersah, die Sperre einer Gerichtsabteilung zu verlängern.

Der RH empfahl daher den Gerichten – und im Besonderen dem LG Wiener Neustadt – sicherzustellen, dass unterjährige Änderungen der Geschäftsverteilung maßvoll als Steuerungsmittel eingesetzt werden und geprüft wird, ob die gesetzlichen und formalen Voraussetzungen dafür vorliegen.

- 36.3** *Laut Stellungnahme des BMJ habe es beim LG Linz keine Alternative zu einer Änderung der Geschäftsverteilung gegeben, so dass auch nicht steuernd eingegriffen hätte werden können. Änderungen der Geschäftsverteilung würden jedenfalls nur bei Vorliegen der gesetzlichen und*

⁴³ Ein Ersatzrichter gem. § 221 StPO dient zur Unterstützung des Einzelrichters, wenn von einer längeren Dauer des Strafverfahrens ausgegangen wird.

formalen Voraussetzungen erfolgen. Andernfalls würde dies gegen das Recht auf den gesetzlichen Richter verstoßen.

Beim LG Wiener Neustadt habe der Personalsenat im Jahr 2013 inklusive der Jahresgeschäftsverteilung elf Geschäftsverteilungsbeschlüsse gefasst und diese stets sachlich begründet. Der Personalsenat habe so zur Effizienz des Gerichtsbetriebs beigetragen. Geschäftsverteilungsänderungen würden nur vorgenommen, wenn sich die Personalsituation ändere oder Großverfahren anfielen. Im Falle der fehlenden Verlängerung der Sperre einer Gerichtsabteilung konnte der Personalsenatsbeschluss zwar tatsächlich nicht aufgefunden werden, die Verlängerung sei jedoch zweifelsfrei beschlossen worden. Es mangle diesbezüglich daher lediglich an der schriftlichen Fixierung. Zwecks zukünftiger Vermeidung derartiger Versehen würden seit 23. April 2014 Personalsenatssitzungsprotokolle verfasst und aufbewahrt.

36.4 Der RH begrüßte die am LG Wiener Neustadt getroffenen Maßnahmen und hielt fest, dass dem RH 19 Beschlüsse zur Änderung der Geschäftsverteilung im Jahr 2013 vom LG Wiener Neustadt vorgelegt worden sind. Darüber hinaus verblieb er bei seiner Empfehlung.

Dienst-
beschreibungen

37.1 (1) Jeder Richter musste⁴⁴ im Zuge seiner beruflichen Laufbahn zumindest einmal beschrieben werden.⁴⁵ Dienstbeschreibungen sollten der Qualitätssicherung und der Durchsetzung des Leistungsprinzips in der Justiz dienen. Sie bildeten zudem auch eine wesentliche Erkenntnisquelle der Personalsenate für die Personalauswahl bei Besetzungen (siehe TZ 10).

Für die Erstellung von Dienstbeschreibungen waren jeweils die Personalsenate der übergeordneten Gerichtshöfe zuständig. Für Richter, die bei einem der den LGZ Wien und Graz unterstellten Bezirksgerichte ausschließlich oder weit überwiegend in Strafsachen tätig waren, war der Personalsenat des jeweiligen Straflandesgerichts zuständig.

Es gab fünf Beurteilungskategorien von „ausgezeichnet“ bis „nicht entsprechend“.

(2) Bei den überprüften Gerichten stellten sich die Dienstbeschreibungen der in Strafsachen tätigen Richter wie folgt dar:

⁴⁴ §§ 51 ff. RStDG

⁴⁵ Ein Richter war erstmals im ersten Quartal des dritten Kalenderjahres nach seiner Ernennung rückwirkend für seine Tätigkeiten im zweiten Jahr zu beschreiben.

Maßnahmen der Justizverwaltung

Tabelle 19: Beurteilungen in Dienstbeschreibungen					
Gericht	ausgezeichnet	sehr gut	gut	älteste Beurteilung	neueste Beurteilung
BG Döbling	1	1		22.5.1987	10.6.2002
BG Graz–Ost	4			30.3.2006	21.3.2012
BG Graz–West	5			17.3.2010	20.3.2012
LG Linz	9	1		30.3.1998	12.3.2013
LG Wiener Neustadt	9	1	1	31.3.1993	26.3.2013
gesamt	28	3	1		

Quellen: überprüfte Gerichte; Darstellung RH

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren rd. 88 % der Richter „ausgezeichnet“ beschrieben.

Die Formulierungen in den vom RH überprüften Dienstbeschreibungen blieben an der Oberfläche, ohne konkret auf die einzelnen Richter und ihre Fähigkeiten und persönlichen Kompetenzen einzugehen. Die jeweiligen Personalsenate verwendeten teilweise die gleichen Formulierungen für unterschiedliche Personen. Die Dienstbeschreibungen waren auf den Bereich der Rechtsprechung beschränkt und enthielten keine Beurteilung von Tätigkeiten in der Justizverwaltung (siehe TZ 10).

(3) Richter wurden in ihrer Laufbahn nur einmal beschrieben, außer wenn der Senat sie schlechter als „sehr gut“⁴⁶ bewertete, sie sich um Führungspositionen bewarben oder eine Neubeschreibung beantragt wurde. So stammte bspw. die „ausgezeichnete“ Beurteilung eines Strafrichters des BG Döbling aus dem Jahr 1987.

(4) Die vom RH befragten LG-Präsidenten, BG-Vorsteher und Richter gaben durchwegs an, dass sie die Art der Dienstbeschreibung als nicht mehr zeitgemäß erachteten. Die Personalsenate würden aber davor zurückscheuen, von der gängigen Praxis abzugehen, da man die Kollegen durch eine schlechtere Beurteilung nicht am beruflichen Fortkommen hindern wollte.

37.2 Den Anforderungen der Qualitätssicherung sowie Personalauswahl und -entwicklung kam aufgrund der Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit der Richter besondere Bedeutung zu. Der RH bewertete die Dienstbeschreibungen für Richter, die eines der wenigen vorhandenen Mittel waren, um diesen Anforderungen gerecht zu werden, als positiv und

⁴⁶ Falls der Personalsenat einen Richter nicht zumindest mit „sehr gut“ beurteilte, war dieser Richter von Amts wegen auch im nächsten Jahr zu beschreiben.

notwendig. Er kritisierte jedoch, dass das derzeit bestehende System der Dienstbeschreibungen nicht mehr zeitgemäß und sachgerecht war. Die in Dienstbeschreibungen gewählten Formulierungen gingen nicht auf die einzelnen Richter, ihre fachlichen und persönlichen Kompetenzen sowie auf die Eignung für die Justizverwaltung ein. Damit war die Dienstbeschreibung aber auch als wesentliche Erkenntnisquelle für die Personalauswahl bei Besetzungen nicht geeignet. Dies und die fehlende Regelmäßigkeit der Dienstbeschreibungen konnte sich weder nachhaltig auf die Motivation des Richters noch qualitäts- oder leistungssteigernd auswirken.

Der RH empfahl dem BMJ, im Zusammenwirken mit dem BKA eine gesetzliche Neuregelung des Systems der Dienstbeschreibungen anzustreben. Diese sollte neben den fachlichen Fähigkeiten auch die persönlichen Kompetenzen der Richter sowie die Eignung für die Justizverwaltung berücksichtigen. Die Dienstbeschreibungen sollten regelmäßig wiederholt werden. Der RH empfahl dem BMJ, dabei anzudenken, bereits beurteilte Richter in das neue System miteinzubeziehen.

37.3 *Laut Stellungnahme des BMJ werde eine Reform des Systems der Dienstbeurteilungen seitens des BMJ befürwortet und bereits seit längerer Zeit im Rahmen intensiver Gespräche mit der richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Standesvertretung angestrebt.*

37.4 Der RH beurteilte positiv, dass das BMJ eine Reform des Systems der Dienstbeurteilungen anstrebt und wiederholte seine Empfehlungen dazu.

Organisation und Einsatz administrativer und technischer Unterstützung

Kanzleien

Aufgaben und Organisation

38.1 (1) Zur administrativen Unterstützung waren bei den Gerichten Kanzleien⁴⁷ eingerichtet. Aufgaben des Kanzleidienstes waren bspw. die Kanzleileitung, das Sichten und Verteilen des Einlaufs, die Herstellung der Ausfertigungen sowie die Abfertigung der Geschäftsstücke und Registereintragungen. Für das Kanzleipersonal gab es keine Arbeitsplatzbeschreibungen.

⁴⁷ Die betreffenden rechtlichen Bestimmungen verwenden unterschiedliche Bezeichnungen wie Gerichtskanzlei, Geschäftsabteilung oder Kanzlei. Der RH verwendet im Folgenden die Bezeichnung Kanzlei.

Organisation und Einsatz administrativer und technischer Unterstützung

Der Aufgabenbereich und die Organisation der Kanzleien waren durch die Geo. und das GOG definiert. Mehrfach waren Begriffe und Bestimmungen der 1953 in Kraft getretenen Geo. bzw. des ursprünglich noch im Reichsgesetzblatt 1896 kundgemachten GOG nicht mehr zeitgemäß. So nahm die Geo. an verschiedenen Stellen auf das Schreiben mit Tinte, mit Schreibmaschine oder im Durchdruckverfahren Bezug. Es fanden sich auch Hinweise auf händisch zu führende Register. Im GOG bemaß sich die Höhe der Geldstrafen zum Teil in Gulden. Daneben galten die Bestimmungen des sogenannten Handbuchs Verfahrensautomation Justiz.⁴⁸

(2) Das BMJ wollte die derzeitige Organisation der administrativen Unterstützung modernisieren. Anstelle der derzeitigen Kanzleistrukturen sollten sogenannte Teamassistenzen eingerichtet werden. Eine Implementierung der Teamassistentz erfolgte erstmals im Jahr 2010 in der Zentralleitung des BMJ. Für die Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption legte ein Erlass ab dem 1. September 2011 die Struktur der Teamassistentz schließlich fest.

Für die Gerichte sah das Konzept vor, dass ein Team für mehrere Gerichtsabteilungen zuständig sein sollte. Es sollte die Richter weitgehend selbständig und eigenverantwortlich unterstützen und wäre Anlaufstelle für verfahrensbezogene Auskünfte, Terminverwaltung und Telefondienst. Weiters sollte es für die Erstellung und Weiterverarbeitung des Schriftguts, die Koordination, Kommunikation und Information verantwortlich sein. Jeder Bedienstete müsste grundsätzlich „alles“ können und alle kanzleimäßigen Schritte bis zum Verfahrensabschluss selbst setzen können. Für die konkreten Tätigkeiten der Teamassistentz war ein eigener Aufgabenkatalog vorgesehen. Das BMJ versprach sich durch den Einsatz einer Teamassistentz Vorteile, wie u.a. Effektivierung der Dienstaufsicht, Erleichterung der Vertretung, Vermeidung von Doppelgleisigkeiten, bessere Vernetzung, größere Arbeitszufriedenheit sowie attraktivere Arbeitsplätze. Am 3. März 2014 startete das BMJ beim BG Graz-West und LG Innsbruck das Projekt Teamassistentz.

38.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass die derzeitigen Kanzleistrukturen infolge von Veränderungen insbesondere in Bezug auf IT-unterstütztes Arbeiten und personelle Ressourcen nicht mehr den Anforderungen entsprachen. Bei kleineren Gerichtseinheiten und Kanzleien war eine gleichmäßige Arbeitsverteilung und -belastung sowie die Vertretung im Falle der Abwesenheit oder Verhinderung von Bediensteten erschwert. Der RH befürwortete daher das Projekt Teamassistentz.

⁴⁸ Bei Abweichungen waren vorrangig die Bestimmungen des Handbuchs heranzuziehen.

Er empfahl dem BMJ, das Projekt Teamassistenz im Interesse anforderungsgerechter Kanzleistrukturen bei Gerichten konsequent weiter zu betreiben und im Falle eines positiven Abschlusses der Planungs- und Evaluierungsphase auszubauen.⁴⁹

(2) Der RH bemängelte das Fehlen von Arbeitsplatzbeschreibungen für Kanzleipersonal.

Er empfahl dem BMJ, an die aktuellen Tätigkeitsfelder von Kanzleibediensteten angepasste Arbeitsplatzbeschreibungen zu schaffen.

(3) Aus Sicht des RH waren Bestimmungen in der Geo. bzw. im GOG mehrfach nicht mehr zeitgemäß. Sie waren im Hinblick auf aktuelle Sachverhalte und Geschäftsprozesse nur mehr bedingt verständlich, anwendbar und praktikabel. Der RH empfahl dem BMJ daher, auf eine grundsätzliche Überarbeitung und Aktualisierung der für die Tätigkeit von Richtern und Gerichtsbediensteten und der für eine moderne Gerichtsorganisation wesentlichen Bestimmungen der Geo. und des GOG hinzuwirken.

38.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMJ sei das Projekt Teamassistenz in den letzten Monaten laufend auf weitere Standorte ausgedehnt worden, wobei für jeden einzelnen Standort und jede Sparte eine Genehmigung des BKA einzuholen sei. Man versuche zur Zeit, den Einsatz einer Teamassistenz in möglichst vielen unterschiedlichen Sparten zu erproben, um ausreichende Entscheidungsgrundlagen für die Evaluierung zu erlangen.*

(2) *Das BMJ wies darauf hin, dass der Richtverwendungskatalog die diesbezüglichen Einstufungen bis 2005 ausdrücklich festgehalten habe und es daher keiner gesonderten Arbeitsplatzbeschreibungen bedürft habe bzw. – insoweit nicht Neubewertungen indiziert seien – bedürfe. Im v3-Bereich seien im Zuge der einheitlichen Neubewertung der Kanzleileiter im Jahr 2006 Arbeitsplatzbeschreibungen dem BKA vorgelegt worden, die letztlich auch die Grundlage für die nunmehrige A3/2- bzw. v3/2-Bewertung bildeten.*

Die Darstellung des RH, wonach im Kanzleibereich Arbeitsplatzbewertungen fehlten bzw. solche erforderlich wären, treffe daher nicht zu. Auch das BKA habe dies bisher nicht in Zweifel gezogen.

⁴⁹ siehe auch Bericht des RH, „Staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren“, Reihe Bund 2014/5, TZ 21

Organisation und Einsatz administrativer und technischer Unterstützung

(3) Das BMJ betonte zudem, dass die regelmäßige Aktualisierung sowie bedarfsgerechte Überarbeitung der Geo. – insbesondere jener Teile, die nicht ohnehin bereits modernisiert worden seien – auch Anliegen des BMJ seien, ebenso wie entsprechende praxisbezogene Anpassungen des GOG. Infolge des Umfangs der angeführten Bestimmungen werde es voraussichtlich zu einer schrittweisen Anpassung kommen.

38.4 Hinsichtlich der Arbeitsplatzbeschreibungen verwies der RH auf den Umstand, dass trotz mehrfachen Nachfragens weder die überprüften Gerichte noch das BMJ konkrete Arbeitsplatzbeschreibungen für den Kanzleibereich vorgelegt hatten bzw. die überprüften Gerichte im direkten Gespräch die Existenz solcher verneint hatten. Er verblieb somit bei seiner Empfehlung, an die aktuellen Tätigkeitsfelder von Kanzleibediensteten angepasste Arbeitsplatzbeschreibungen zu schaffen.

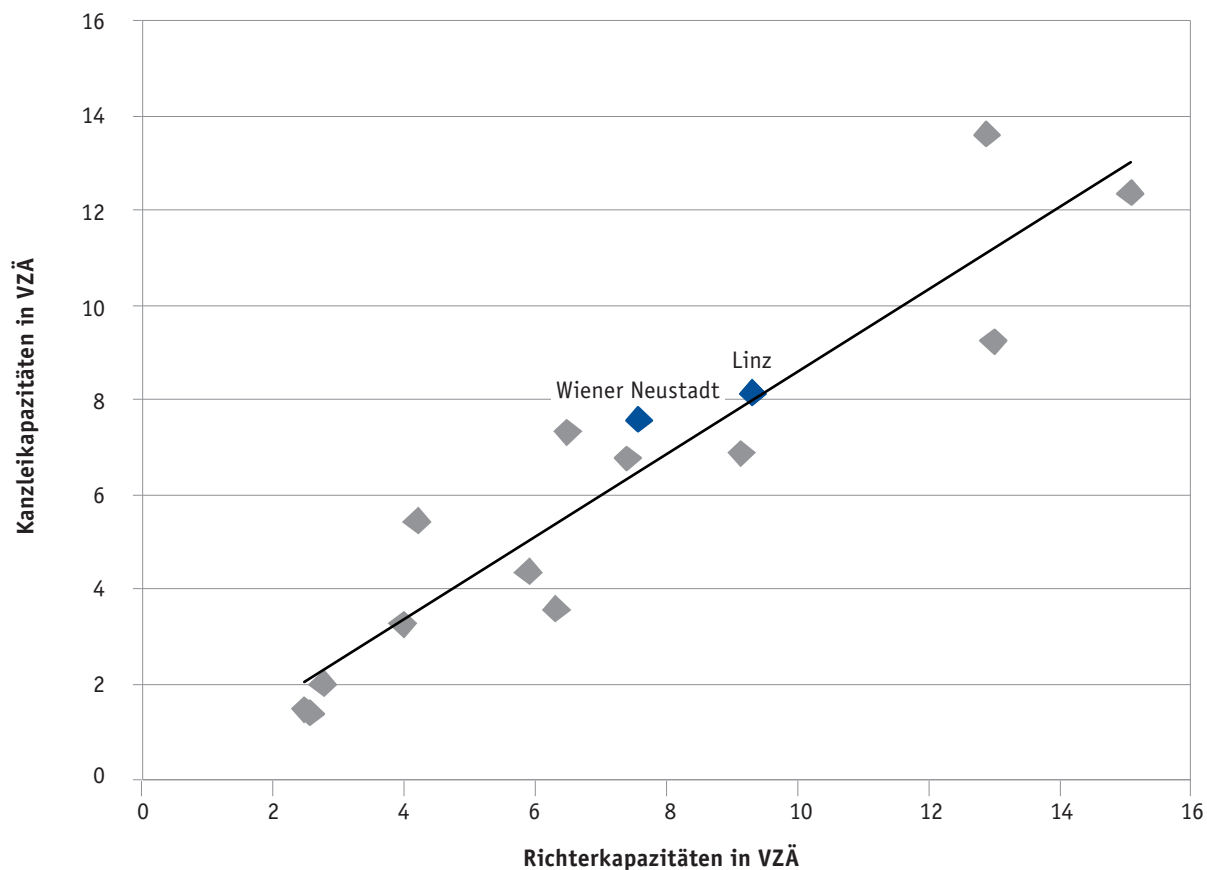
Hinsichtlich der vom BMJ selbst als sein Anliegen bezeichneten praxisbezogenen Anpassungen und Überarbeitungen der Geo. sowie des GOG empfahl der RH die zeitnahe Umsetzung.

Personelle Ausstattung der Strafkanzleien

39.1 (1) Der RH stellte die für Strafsachen eingesetzten Personalressourcen von Richtern und Kanzleibereich für das Jahr 2013 gegenüber.⁵⁰ Die Werte für den Kanzleibereich umfassen Kanzleileiter und Kanzleidiens. Dabei errechnete er bundesweit ein Verhältnis zwischen Richter- und Kanzleiressourcen von 1 zu 0,85 bei den Landesgerichten und von 1 zu 1,32 bei den Bezirksgerichten.

Bei den einzelnen überprüften Gerichten stellte sich das Verhältnis wie folgt dar:

⁵⁰ Grundlage der jahresbezogenen Verwendungsdaten

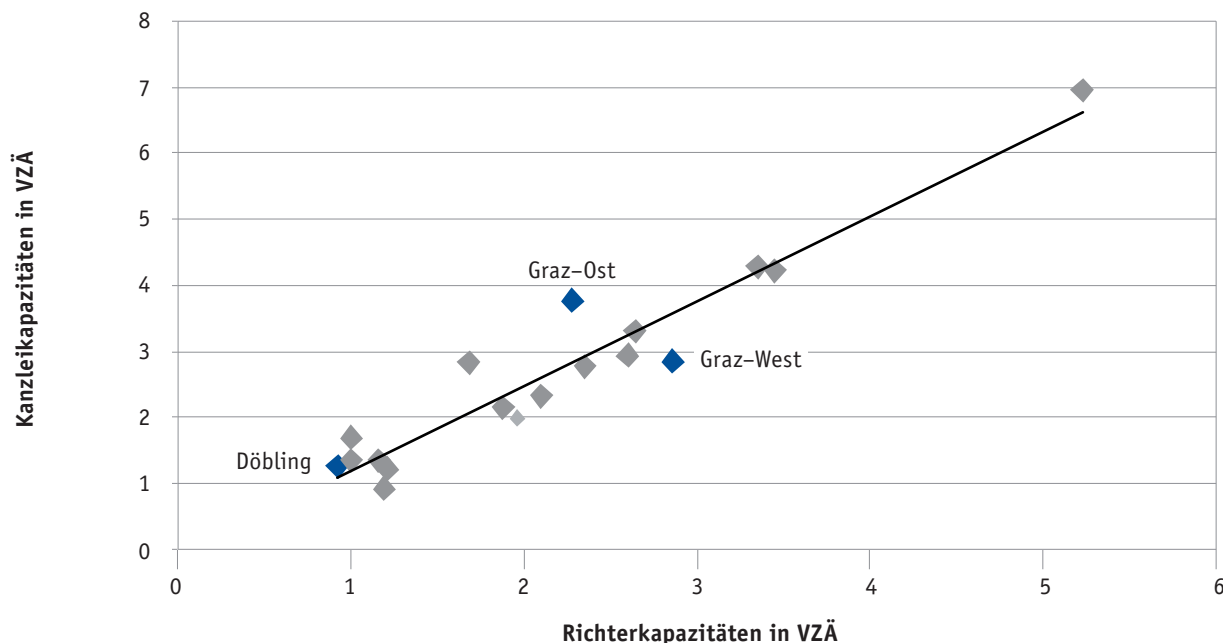
Abbildung 8: Verhältnis Richter zu Kanzlei im Strafbereich (Landesgerichte¹), 2013

¹ Nicht enthalten ist das Landesgericht Wien, weil es aufgrund der Größe nicht sinnvoll in der Abbildung darstellbar ist; das Verhältnis beträgt 46,93 (2012: 43,96) Richter zu 42,3 (2012: 41,17) Kanzlei und liegt mit 1 : 0,90 (2012 noch 1 : 0,94) etwas über der Trendlinie.

Quellen: Grunddaten BMJ; Berechnung und Darstellung RH

Organisation und Einsatz administrativer und technischer Unterstützung

Abbildung 9: Verhältnis Richter zu Kanzlei im Strafbereich (Bezirksgerichte ab einer Richterkapazität (VZÄ)¹), 2013



¹ Bezirksgerichte mit einer Richterkapazität von unter einem VZÄ sind in der Abbildung nicht sinnvoll darstellbar, weil sie eng zusammenliegen. Aufgenommen wurde allerdings das knapp darunter liegende BG Döbling.

Quellen: Grunddaten BMJ; Berechnung und Darstellung RH

Bei den Gerichten ab einem Richter-VZÄ betrug das Verhältnis zwischen Richtern und Kanzlei im Strafbereich 1 zu 1,24, bei den kleineren Gerichten insgesamt dagegen 1 zu 1,40.

Wie viele Kanzleibedienstete (in VZÄ) bei den überprüften Gerichten im Jahr 2013 auf eine Richterkapazität kamen, zeigt die folgende Tabelle:

Tabelle 20: Verhältnis Richter zu Kanzlei im Strafbereich bei den überprüften Gerichten in VZÄ, 2013			
Gericht	Richter	Kanzlei	Verhältnis Richter zu Kanzlei
BG Döbling	0,92	1,26	1 : 1,37
BG Graz-Ost	2,28	3,77	1 : 1,65
BG Graz-West	2,67	2,68	1 : 1,00
LG Linz	9,31	8,15	1 : 0,88
LG Wiener Neustadt	7,58	7,57	1 : 1,00

Quellen: Verwendungsdaten 2013 (Intervall); RH

Das Zahlenverhältnis Richter zu Kanzleibediensteten zeigte deutliche Unterschiede bundesweit wie auch bei den überprüften Gerichten.

(2) Für den Kanzleibereich gab es keine Personalbedarfsrechnung. Das BMJ zog eigenen Angaben zufolge für die Personalbedarfsermittlung Relationsberechnungen heran, mit denen es Verhältniswerte zwischen der Anzahl an Richtern und sonstigen Beamten ermittelte. Auch die überprüften Gerichte konnten dem RH nicht konkret darlegen, wie sie den Bedarf an Kanzleipersonal feststellten.

Das BMJ teilte dem RH zur Frage nach Veränderungen in der personellen Ausstattung der Strafkanzleien aufgrund der 2008 in Kraft getretenen Strafprozessreform mit, dass diesbezüglich keine spezifischen Auswertungen vorliegen würden.

39.2 Der RH hielt fest, dass die Bezirksgerichte bundesweit im Vergleich zu den Landesgerichten in den Strafkanzleien über deutlich mehr Personal verfügten: Während bei den Landesgerichten im Jahr 2013 das Verhältnis Richter zu Kanzleiressourcen 1 zu 0,85 betrug, lag es bei den Bezirksgerichten bei 1 zu 1,32. Das Verhältnis Richter zu Kanzleibediensteten zeigte diese deutlichen Unterschiede auch bei den überprüften Gerichten. In diesem Zusammenhang kritisierte der RH, dass es keine ausreichenden Grundlagen für den notwendigen Bedarf an Kanzleipersonal gab. Er kritisierte weiters, dass aufgrund mangelnder Datenlage nicht eruiert werden konnte, ob und wie sich die personelle Ausstattung der Strafkanzleien durch die Strafprozessreform 2008 verändert hatte.

Der RH empfahl dem BMJ, fundierte Entscheidungsgrundlagen für die personelle Ausstattung von Kanzleien zu erarbeiten.

39.3 *Das BMJ führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Anpassungen des Personaleinsatzes im Kanzleibereich auch im Zusammenhang mit den in den jeweiligen Bundesfinanzgesetzen und Bundesfinanzrahmengesetzen vorgegebenen Einsparungen stünden. Für die Verteilung der jeweils zur Verfügung stehenden Ressourcen ziehe das BMJ die Daten aus den Controllingunterlagen (wie insbesondere den jeweiligen Geschäftsanfall und die Erledigungen, aber auch Relationsberechnungen etwa zum Einsatz der Richter, Rechtspfleger und Staatsanwälte) als Beurteilungsgrundlage heran.*

39.4 Der RH wiederholte seine Kritik, dass die derzeit eingesetzte Methode zur Berechnung der erforderlichen und angemessenen personellen Ausstattung der Kanzleien zu unterschiedlichen Belastungen führte und im Falle des Vergleichs von Bezirks- und Landesgerichten bspw. eine

Organisation und Einsatz administrativer und technischer Unterstützung

ungleiche Verteilung des Kanzleipersonals zur Folge hatte. Ausreichende Grundlagen für eine sachgerechte und objektive Ermittlung des notwendigen Bedarfs an Kanzleipersonal gab es keine.

Der RH hielt folglich seine Empfehlung, eine fundierte Entscheidungsgrundlage für die personelle Ausstattung von Kanzleien zu erarbeiten, aufrecht.

Mehrleistungszulage

40.1 (1) Nichtrichterliches Personal⁵¹, d.h. auch Kanzleimitarbeiter, konnte unter bestimmten Voraussetzungen eine Mehrleistungszulage gemäß § 18 Gehaltsgesetz⁵² erhalten. Die Grundlage zur Bemessung der Normalleistung bildete ein Erlass des BMJ aus dem Jahr 1954. Die Pflichtleistung (Normalleistung) für eine vollbeschäftigte Person lag bei 550 Einheiten pro Quartal. Dieser Wert war seit dem Jahr 1954 unverändert. Eine Mehrleistungszulage gebührte demnach, wenn einem Bediensteten für seine Leistung mindestens zusätzlich 139 Einheiten zuzurechnen waren. Für die dritte und höchste Stufe waren zusätzlich mindestens 469 weitere Einheiten erforderlich.

(2) Für die quartalsweise Berechnung der Mehrleistung wurden Parameter wie bspw. tatsächliche Anfallszahlen und die Herstellung von Kopien (als rein rechnerisch ermittelter Wert) herangezogen und mit vom BMJ festgelegten Schlüsselzahlen multipliziert.

Diese Berechnung nahm bei den überprüften Gerichten zwischen vier und zwanzig Arbeitsstunden pro Quartal in Anspruch.

(3) Bei den überprüften Gerichten waren prinzipiell alle Kanzleibediensteten der höchsten Mehrleistungsstufe zugeordnet. Allerdings bestanden zwischen den einzelnen Kanzleien deutliche Unterschiede: So hatten Bedienstete aus Abteilungen im Zivilbereich regelmäßig Mehrleistungen von mehreren tausend Einheiten (z.B. im dritten Quartal 2013 beim BG Graz-Ost bis zu 5.149 Einheiten, beim BG Graz-West bis zu 2.694 Einheiten). Die Mehrleistungseinheiten der Bediensteten in den Strafkanzleien waren im gleichen Zeitraum vergleichsweise nied-

⁵¹ Bestimmte Bedienstete waren von der Mehrleistungszulage ausgenommen, wie z.B. Gerichtsvollzieher, Bedienstete des Besonderen Schreibdienstes oder Reinigungskräfte.

⁵² § 18 Gehaltsgesetz: (1) Dem Beamten, der eine in fachlicher Hinsicht zumindest gute Leistung erbringt, die – bezogen auf eine Zeiteinheit – in mengenmäßiger Hinsicht erheblich über der Normalleistung liegt, gebührt eine Mehrleistungszulage. (2) Bei der Bemessung der Mehrleistungszulage ist auf das Verhältnis der Mehrleistung zur Normalleistung Bedacht zu nehmen. Die Bemessung der Mehrleistungszulage bedarf der Zustimmung des Bundeskanzlers.

rig (z.B. beim BG Graz–Ost bis zu 742 Einheiten; beim BG Graz–West bis zu 1.333 Einheiten).

Die überprüften Gerichte teilten eher jenen Bediensteten Einheiten für die Herstellung von Kopien zu, die Gefahr liefen, die höchste Mehrleistungsstufe ansonsten nicht zu erreichen.

(4) Der RH errechnete fiktiv den Anteil der Mehrleistungszulage an den Grundbezügen (inkl. Funktionszulage) für Kanzleileiter und Mitarbeiter des Kanzleidienstes. Um einen ausgewogenen Vergleich zu erhalten, legte der RH seinen Berechnungen unterschiedliche Gehaltsstufen zugrunde. Bei Kanzleileitern schwankte der Anteil der Mehrleistungszulage am Grundbezug zwischen 6,49 % und 10,17 %, beim Kanzleidienst zwischen 6,29 % und 8,34 %.

Bundesweit bezahlte das BMJ im Jahr 2013 rd. 12,5 Mio. EUR an Mehrleistungszulagen aus, davon entfielen rd. 6,4 Mio. EUR auf den Kanzleibereich der Justizbehörden in den Ländern.⁵³

(5) In der Vergangenheit hatte der RH bereits auf das System der Nebengebühren Bezug genommen und kritisiert, dass im Zuge der Besoldungsreform 1994 die Nebengebühren hätten neu bemessen werden müssen.⁵⁴

40.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Bemessung der Mehrleistungszulage – im Besonderen die Festlegung der Normalleistung – auf einem Erlass aus dem Jahr 1954 beruhte. Arbeitsmethoden, –umfeld und –bedingungen von Kanzleibediensteten bei Gerichten hatten sich in den letzten 60 Jahren jedoch gravierend geändert. Die Berechnungsmethode der Mehrleistungszulage war nach Ansicht des RH auch deshalb nicht mehr sachgerecht, weil z.B. die erbrachten Mehrleistungseinheiten in der Regel weit über der Pflichtleistung lagen und bei Kanzleibediensteten der überprüften Gerichte bis zum Neunfachen reichten. Damit waren eine objektive Einschätzung der tatsächlichen Arbeitsbelastung des Kanzleipersonals und eine den Anforderungen entsprechende Arbeitsverteilung erschwert. Der RH hielt fest, dass der Anteil der Mehrleistungszulage am Gehalt bis zu 10,17 % betragen konnte.

Er kritisierte weiters, dass die für jedes Quartal zu erstellende Berechnung der Mehrleistungszulage komplex und zeitintensiv war.

⁵³ Gerichte und Staatsanwaltschaften

⁵⁴ vgl. Bericht des RH, „Zulagen und Nebengebühren der Bundesbediensteten“, Reihe Bund 2007/5, TZ 6 und 9

Organisation und Einsatz administrativer und technischer Unterstützung

Der RH empfahl daher dem BMJ, im Zusammenwirken mit dem BKA eine vereinfachte, sach- und leistungsgerechte Berechnung erbrachter Mehrleistungen der Kanzleibediensteten bei Gerichten anzustreben und umzusetzen. Damit sollte auch die bisher komplexe und zeitintensive Berechnung wegfallen und der Personaleinsatz besser gesteuert werden können.

40.3 *Das BMJ begrüßte in seiner Stellungnahme jede Vereinfachung des Systems der Mehrleistungszulagen, solange dies keinen Entfall der Vergütung wünschenswerter Mehrleistungen und des dadurch entstehenden Motivationseffekts bewirke. Dazu komme, dass bereits derzeit im Rahmen des Möglichen eine informationstechnische Unterstützung im Wege entsprechender spezifischer Auswertungen durch die BRZ GmbH gegeben werde. Das auf einer laufenden Aktualisierung infolge der jeweiligen (Neu-)Anfallsdaten basierende System habe zudem durchaus auch sinnvolle personaleinsatzsteuernde Effekte.*

40.4 Der RH wiederholte seine Kritik, dass die Bemessung der Mehrleistungszulage nicht nur komplex und zeitintensiv, sondern auch nicht mehr sach- und leistungsgerecht war. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung an das BMJ.

Zusammenarbeit zwischen Kanzleien und Richtern

41.1 Die bei den überprüften Gerichten durchgeführten Gespräche mit Richtern und Kanzleipersonal ergaben, dass beide Seiten eine funktionierende Zusammenarbeit und Kommunikation als wesentliche Voraussetzungen für einen effizienten Verfahrensablauf erachteten.

Die Kanzleien waren nicht immer darüber in Kenntnis, ob und wann Richter erreichbar waren bzw. war es nicht immer klar, auf welche telefonischen Anfragen Kanzleimitarbeiter Auskunft erteilen durften oder ein Richter dafür zuständig war. Das BMJ arbeitete zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH im Rahmen eines Projekts an einem Handlungsleitfaden, der u.a. die Befugnisse Kanzleibediensteter zu Registerabfragen und Auskunftserteilung sowie die Kommunikation zwischen Richtern und Kanzleien klarer regeln sollte.

41.2 Der RH erachtete klare Vorgaben für die Befugnisse von Kanzleibediensteten zu Registerabfragen und Auskunftserteilung sowie für die interne Kommunikation mit den Richtern als wesentlich. Er empfahl dem BMJ daher, das in diesem Zusammenhang geplante Projekt „Handlungsleitfaden zu Registerabfragen und Auskunftserteilung für Kanzleibedienstete“ zügig auszuarbeiten und umzusetzen.

41.3 *Das BMJ äußerte sich in seiner Stellungnahme zum Projekt „Handlungsleitfaden zu Registerabfragen und Auskunftserteilung für Kanzleibedienstete“ dahingehend, dass dieses vor allem der zunehmend feststellbaren Unsicherheit von (nicht nur) Kanzleibediensteten über die Grenzen der Zulässigkeit von Abfragen aus der Verfahrensautomation Justiz und dem Spannungsverhältnis zwischen Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht Rechnung tragen solle. Dieses Spannungsverhältnis komme vor allem bei der telefonischen Erteilung von Auskünften zu gerichtlichen und staatsanwaltschaftlichen Verfahren zum Tragen.*

Der Leitfaden sei thematisch in drei Teile untergliedert. Der erste Teil behandle den Fragenkomplex der Registerabfragen, wobei auch auf die Konsequenzen und die Nachverfolgbarkeit unzulässiger Abfragen in der Verfahrensautomation Justiz hingewiesen werde. Im zweiten Teil finde zunächst eine allgemeine Auseinandersetzung mit der Frage der (telefonischen) Auskunftserteilung statt, um in weiterer Folge nach Verfahrensarten getrennt aufzuzeigen, welche Auskünfte an wen erteilt werden dürfen. Der dritte Teil solle vor allem durch Formulierungsvorschläge helfen, den anfragenden Personen höflich und doch bestimmt zu begegnen sowie im Falle einer Auskunftsverweigerung die Gründe dafür nachvollziehbar zu transportieren. Der vorliegende Leitfaden solle für die Kanzleibediensteten ein hilfreiches Werkzeug zur Bewältigung der tagtäglichen Fallkonstellationen im Zusammenhang mit Auskunftsersuchen darstellen. Es sei geplant, ihn im Oktober 2014 zu präsentieren und künftig sowohl als Schulungsunterlage in der Ausbildung der Kanzleibediensteten als auch als kompaktes Nachschlagewerk zu nutzen.

Dokumentation von
Strafverfahren

42.1 (1) Der Ablauf einer Hauptverhandlung war mittels Protokoll zu dokumentieren. Unter bestimmten Voraussetzungen⁵⁵ war es möglich, dass der Vorsitzende des Verfahrens das Verhandlungsprotokoll durch einen von ihm zu unterschreibenden Vermerk ersetzte. Das Protokoll war vom Vorsitzenden oder einer anderen geeigneten Person als Schriftführer⁵⁶ zu erstellen. Eine Aufnahme bzw. Verhandlungsmitschrift in Kurzschrift war unverzüglich in Vollschrift zu übertragen. Zum Teil waren dafür bei Gerichten sogenannte Besondere Schreibdienste eingerichtet.

⁵⁵ § 271 Abs. 1a StPO (verweist auf § 270 Abs. 4 StPO): Das Urteil konnte in gekürzter Form ausgefertigt werden, wenn die Verfahrensbeteiligten auf ein Rechtsmittel verzichteten bzw. keines anmeldeten, außer es wurde eine Freiheitsstrafe von über 2 Jahren oder eine mit Freiheitsentziehung verbundene vorbeugende Maßnahme oder ein Tätigkeitsverbot angeordnet.

⁵⁶ Bis Ende 2007 sah § 23 StPO noch explizit vor, dass jeder Gerichtssitzung ein Schriftführer beiwohnen und das Protokoll darüber aufnehmen musste. Seit dem Jahr 2008 war ein Schriftführer nicht mehr zwingend erforderlich (Ausnahme geschworenengerichtliches Verfahren, § 343 StPO).

Organisation und Einsatz administrativer und technischer Unterstützung

(2) Folgende Methoden der Verhandlungsaufzeichnung sowie Erstellung des Schriftguts kamen bei den überprüften Gerichten zur Anwendung:

Tabelle 21: Methoden der Verhandlungsaufzeichnung sowie Erstellung des Schriftguts				
Gericht	Methoden der Aufzeichnung der Hauptverhandlung	Einsatz von Rechtspraktikanten als Schriftführer in der Hauptverhandlung	Besonderer Schreibdienst (für Zivil- und Strafbereich) in VZÄ	Nutzung des Schreibpools
BG Döbling	ausschließlich Schreibkraft (Kurzschrift)	ja	2,10	nein
BG Graz-Ost	Richter diktiert selbst	nein	3,35	nein
BG Graz-West	bei längeren Hauptverhandlungen diktiert Richter selbst	ja	3,68 (Schreibdienst mit 30. Juni 2013 aufgelöst)	ja
LG Linz	Kurzschrift, Mitschreiben am PC – einmal pro Woche stand Richtern eine Schreibkraft zur Verfügung, Audio-Video-Anlage	ja	5	ja
LG Wiener Neustadt	Mitschreiben am PC – einmal pro Monat stand Richtern eine Schreibkraft zur Verfügung, Audio-Video-Anlage, Richter diktiert selbst	nein (bzw. war es den Richtern freigestellt)	4,24	ja

Quellen: überprüfte Gerichte; Verwendungsdatenauswertung 2012 (Intervall), Stand Jänner 2013; Darstellung RH

Beim BG Döbling führte eine einzige Schreibkraft in allen Hauptverhandlungen Protokoll und erledigte alle im Strafbereich anfallenden Schreibarbeiten. Beim BG Graz-Ost diktierten die Richter das Protokoll. Die im Strafbereich anfallenden Schreibarbeiten erledigte eine einzige Bedienstete, was regelmäßig zu mehrwöchigen Verzögerungen beitrug. Den für den OLG-Sprengel eingerichteten Schreibpool nützte das BG Graz-Ost nicht. Das BG Graz-West ließ im Zuge einer Umstrukturierung den Besonderen Schreibdienst Ende Juni 2013 auf. Die anfallenden Schreibarbeiten erledigten Rechtspraktikanten, Richter und der Schreibpool. Bei den LG Linz und Wiener Neustadt nutzten die Richter auch die vorhandenen Audio-Video-Anlagen zur Verhandlungsaufzeichnung.

(3) Im Jahr 2012 führte das BMJ eine vergleichende Betrachtung der unterschiedlichen Dokumentationsmethoden⁵⁷ durch. Demnach verursachte das Diktieren eines Protokolls den geringsten Zeitaufwand,

⁵⁷ Kurzschrift, Protokoll-diktat, Videoaufzeichnungen, Mitschrift am PC

die kostengünstigste Variante stellte die Mitschrift am PC dar. Die Verhandlungsaufzeichnung auf Video war dann unwirtschaftlich, wenn zusätzlich ein schriftliches Protokoll anzufertigen war.

Bei Gericht gab es keine vollständig elektronische Aktenführung. Teile der Akten standen in der Verfahrenautomation Justiz zur Verfügung. Die zusätzliche Digitalisierung von Aktenbestandteilen (z.B. Gutachten, sichergestellte Unterlagen) erfolgte nur vereinzelt und war generell nicht geregelt.

(4) Im Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung für die Jahre 2013 bis 2018 war die Prüfung der Einführung moderner Protokollierungsmöglichkeiten (Videotechnologie) sowie die Nutzung moderner Technologien der Aktenführung als Entlastungsmaßnahme für die Gerichte vorgesehen.

- 42.2** (1) Der RH hielt fest, dass die überprüften Gerichte im Hauptverfahren unterschiedliche Protokollierungs- bzw. Übertragungsmethoden u.a. aus Mangel an Schreibkräften anwendeten. Er bemängelte, dass es keine vollständig elektronische Aktenführung gab und eine effiziente und transparente Verfahrensführung dadurch erschwert war.

Der RH empfahl dem BMJ – im Sinne des Arbeitsprogramms der österreichischen Bundesregierung für die Jahre 2013 bis 2018 –, die Protokollierungsmöglichkeiten bei Gerichten weiterzuentwickeln und optimal einzusetzen sowie eine vollständig elektronische Aktenführung anzustreben.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass am BG Döbling und am BG Graz-Ost jeweils nur eine Bedienstete die Schreibebeiten für Richter im Strafbereich erledigte und der Schreibpool nicht genutzt wurde. Verhinderungen oder längere Abwesenheiten dieser Bediensteten führten zu Verfahrensverzögerungen.

Der RH empfahl den Gerichten, im Besonderen dem BG Döbling und dem BG Graz-Ost, durch organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, dass Schreibebeiten im Strafbereich nicht nur durch eine Schreibkraft erbracht sowie die Möglichkeiten des Schreibpools genutzt werden.

- 42.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMJ führe es weiterhin die Ausrichtung auf den digitalen Akt fort. Auch im Rahmen der strategischen Initiative „Justiz 3.0“ sei die vollständige digitale Verfügbarkeit der Akteninhalte als Ziel formuliert worden. Dem Entscheidungsorgan bleibe jedoch die Wahlfreiheit zwischen digitaler und papierbasierter Arbeit*

Organisation und Einsatz administrativer und technischer Unterstützung

bei gleichzeitiger Sicherstellung der Synchronizität von Papierakt und digitalem Akt eingeräumt.

Zur Optimierung der Protokollierungsmöglichkeiten bei den Gerichten bestehe nach der Evaluierung des Einsatzes von Videotechnologie am LG Korneuburg die konkrete Absicht, ein Pilotprojekt in enger Zusammenarbeit mit dem OLG Wien – wahrscheinlich am Standort des LG Korneuburg – durchzuführen. Angestrebte Ziele seien unter anderem Steigerung der Qualität der Verhandlungsdokumentation, erhöhte Transparenz, Unmittelbarkeit ohne Verfahrenswiederholung, Verfahrensbeschleunigung, Befreiung des Entscheidungsorgans von Hilfstätigkeiten, Auffinden und Umsetzen von Optimierungs- und Rationalisierungspotenzial und dadurch Kostensenkung durch Verwaltungsvereinfachung und Einsparung an Material, Energie und Arbeitszeit. Das Idealziel der Umsetzung sei eine ausschließlich digitale Videoprotokollierung mit der Möglichkeit der Setzung von Lesezeichen und Verlinkungen zu Textdokumenten.

Zusätzlich wies das BMJ auf den gerade startenden Probetrieb für die Audio- und Videovernehmung von Beschuldigten im Ermittlungsverfahren auf Ebene einzelner Polizeidienststellen hin.

(2) Laut Stellungnahme des BMJ sei zwischen den BG Graz-Ost und Graz-West im Herbst 2012 im Rahmen eines Erfahrungsaustauschs eine Abklärung unterschiedlicher Vorgangsweisen im Kanzleibereich erfolgt. Beim BG Graz-Ost sei daraufhin eine weitere Schreibkraft für den Strafbereich eingeschult worden. Seither stehe dort – anders als noch im Überprüfungszeitraum – nicht mehr nur eine Schreibkraft zur Verfügung. Die besonders in der Urlaubszeit auftretenden Schreibrückstände im Strafbereich seien seither erheblich reduziert worden, was auch den monatlichen Aufzeichnungen über die Schreibrückstände zu entnehmen sei.

Die Vorsteherin des BG Graz-West habe mitgeteilt, dass – obwohl sich die Verweildauer der Akten im Schreibpool verkürzt hätte – die Übertragung der Hauptverhandlungsprotokolle und der Urteile doch eine gewisse Zeit in Anspruch nehme. Beim BG Graz-West seien daher alle Beteiligten bemüht, möglichst viele Schreibarbeiten – auch unter Einbindung von Rechtspraktikanten – im Haus zu erledigen. Die Auflösung des besonderen Schreibdienstes beim BG Graz-West habe allerdings zu einer Mehrbelastung der Kanzleien durch zusätzliche Schreibtätigkeiten geführt. Laut den Vorsteherinnen der BG Graz-Ost und Graz-West sei die Ausnützung des Schreibpools im Strafbereich generell nur eingeschränkt möglich, weil für das Verfassen von Protokolls- und Urteilsvermerken der Akt benötigt werde.

Das BG Döbling habe ausgeführt, dass neben der im Bericht des RH erwähnten Schreibkraft in dringenden Fällen auch andere Personen des Besonderen Schreibdienstes Aufgaben übernehmen würden.

- 42.4** Zum Einsatz von Schreibkräften im Strafbereich hielt der RH fest, dass zur Zeit der Überprüfung am BG Graz–Ost lediglich eine Schreibkraft im Strafbereich tätig war und diese im Falle ihrer Abwesenheit nur in schnell und einfach zu erledigenden Angelegenheiten von einer anderen Person vertreten wurde. Der RH kritisierte, dass es lt. Stellungnahme des BG Graz–Ost offensichtlich ein bis zwei Jahre seit dem Erfahrungsaustausch mit dem BG Graz–West gedauert hatte, bis die weitere Schreibkraft für den Strafbereich eingeschult war.

Der Hinweis der Vorsteherinnen der BG Graz–Ost und Graz–West, dass die Ausnützung des Schreibpools im Strafbereich nur eingeschränkt möglich sei, erklärte aus Sicht des RH nicht, warum die Gerichte teilweise gänzlich auf die Dienste des Schreibpools verzichtet hatten.

In der Ausführung der Vorsteherin des BG Döbling, wonach in dringenden Fällen auch andere Personen des Besonderen Schreibdienstes Aufgaben im Bereich des Strafrechts übernehmen würden, vermisste der RH die Darstellung, wie im Alltagsbetrieb (z.B. bei Urlaub oder Krankenstand) vorgegangen werden sollte.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an die Gerichte, im Besonderen an das BG Döbling und das BG Graz–Ost aufrecht, durch organisatorische Maßnahmen künftig sicherzustellen, dass Schreibaufgaben im Strafbereich nicht nur durch eine Schreibkraft erbracht sowie die Möglichkeiten des Schreibpools genutzt werden.

Strafrechtspfleger

- 43.1** Bereits im Jahr 2005 hatte das BMJ ein Konzept zur Einführung des Strafrechtspflegers erarbeitet. In der ersten Jahreshälfte 2012 stellte das BMJ erneut Überlegungen dazu an. Als mögliche Aufgabengebiete diskutierte es bspw. Tätigkeiten nach Rechtskraft des Urteils, bei Diversionsmaßnahmen oder im Bereich eines wiedereinzuführenden Mandatsverfahrens⁵⁸. Durch die Einführung des Strafrechtspflegers sollten einzelne Aufgabenbereiche im Bereich des Strafverfahrens und der Vollstreckung von Sanktionen diesem übertragen und dadurch Richter auch entlastet werden.

⁵⁸ Laut Ministerialentwurf des BMJ (zur Begutachtung versendet am 7. Mai 2014) zu einem Strafprozessrechtsänderungsgesetz 2014 sollte ein Mandatsverfahren eingeführt werden. Dabei sollte unter bestimmten Voraussetzungen die Durchführung einer Hauptverhandlung entfallen und eine Strafverfügung erlassen werden können.

Organisation und Einsatz administrativer und technischer Unterstützung

Das BMJ stellte im Mai 2012 das Projekt vorläufig ein. Die Gründe dafür waren nicht nachvollziehbar.

Die überprüften Gerichte standen der Einführung eines Strafrechtspflegers prinzipiell positiv gegenüber.

- 43.2** Der RH hielt fest, dass Strafrechtspfleger Richter von Aufgaben entlasten und damit zu einem ökonomischeren Verfahrensablauf beitragen könnten. Er kritisierte, dass das BMJ das Projekt zur Einführung von Strafrechtspflegern einstellte, bevor das tatsächliche Potenzial festgestellt werden konnte.

Er empfahl dem BMJ, den Einsatz von Strafrechtspflegern zu prüfen.

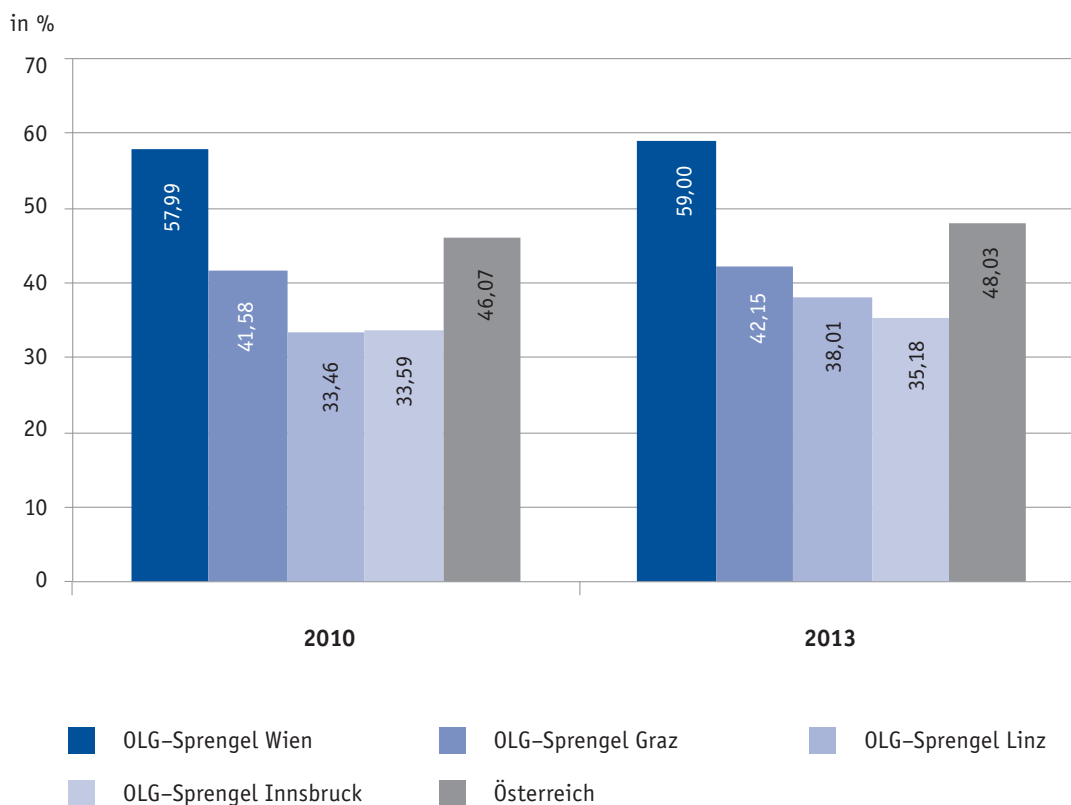
- 43.3** *Laut Stellungnahme des BMJ sei die Einführung eines Rechtspflegers im Strafverfahren im Gegensatz zu verschiedenen Bereichen des Zivilrechts problematischer. Rechtspfleger in Strafsachen könnten nur in bestimmten Abschnitten oder für bestimmte Aufgaben eingesetzt werden. Um der Schwierigkeit des Arbeitens von zwei Entscheidungsorganen in einem Akt vorzubeugen, wäre es erforderlich, einen weitgehend abgegrenzten Wirkungsbereich für diesen zu schaffen. Mögliche Tätigkeitsfelder gebe es im Bereich diversioneller Erledigungen, bei Kostenentscheidungen oder bei der Aktenbereinigung. Das BMJ betrachte eine Ausweitung des Einsatzes von Rechtspflegern auf Strafverfahren (weiterhin) grundsätzlich als wünschenswert und werde dementsprechende Überlegungen anstellen.*

Frauenanteil bei Strafrichtern

- 44.1** (1) Der Anteil an Richterinnen in der Justiz erhöhte sich zwischen Jänner 2010 und Jänner 2014 bei den Landesgerichten von 47,84 % auf 54,56 %, bei den Bezirksgerichten von 64,09 % auf 65,40 %.

(2) Der Frauenanteil bei Strafrichtern der Landes- und Bezirksgerichte (nach tatsächlicher Verwendung in VZÄ) entwickelte sich in den vier OLG-Sprengeln bzw. österreichweit von 2010 bis 2013 wie folgt:

Abbildung 10: Frauenanteil bei Strafrichtern



Quellen: Grunddaten BMJ; Berechnung und Darstellung RH

Der Frauenanteil bei Strafrichtern (nach Köpfen) bei den vom RH überprüften Gerichten stellte sich folgendermaßen dar:

Tabelle 22: Frauenanteil bei den Strafrichtern der überprüften Gerichte per Jänner 2014			
Gericht	Strafrichter gesamt		Frauen
	Anzahl in Köpfen		in %
BG Döbling	2	1	50
BG Graz-Ost	4	4	100
BG Graz-West	6	3	50
LG Linz	16	8	50
LG Wiener Neustadt	13	10	77

Quellen: überprüfte Gerichte; Berechnung und Darstellung RH

Frauenanteil bei Strafrichtern

Bei den überprüften Gerichten spiegelte sich der Bundesschnitt nur zum Teil wider. Bei den BG Döbling und Graz–West sowie am LG Linz war das Verhältnis ausgewogen, am BG Graz–Ost waren ausschließlich Frauen im Strafbereich tätig.

- 44.2** Der RH stellte fest, dass der Frauenanteil bei den Richtern in der Justiz insbesondere auf Ebene der Bezirksgerichte die 50 %-Quote wesentlich überschritt. Allerdings lag er im Strafbereich bei weniger als der Hälfte.

Der RH empfahl den Gerichten, bei der Erstellung von Geschäftsverteilungen auf eine ausgewogene Repräsentation von Frauen und Männern im Richterdienst hinzuwirken.

- 44.3** *Das BMJ verwies in seiner Stellungnahme auf den hohen Frauenanteil unter der Richterschaft. Daraus ergebe sich – jedenfalls bei bundesweiter Betrachtung – zwingend eine entsprechende Verteilung der Geschäfte. Sofern der RH mit seiner Empfehlung auf eine dem insgesamt unter den Richterinnen und Richtern vorliegenden Verhältnis entsprechende Verteilung innerhalb einzelner Sparten abziele, sei zunächst darauf hinzuweisen, dass der Justizverwaltung schon deshalb kein Einfluss auf diese Verteilung zukomme, weil die Geschäftsverteilungen von unabhängigen Personalsenaten zu erstellen und zu beschließen seien. Ein solches Erfordernis erachte das BMJ auch inhaltlich nicht für sinnvoll, weil dadurch jede Möglichkeit zur Spezialisierung auf bestimmte Sparten konterkariert würde.*

- 44.4** Dem RH war durchaus bewusst, dass der Justizverwaltung keine direkte Einflussnahme auf die Beschlüsse der Personalsenate zur Geschäftsverteilung zukommt. Seiner Ansicht nach standen dem allerdings laufend lenkende Maßnahmen – z.B. im Rahmen von Gesprächen, Personalentwicklung, Schulung – u.a. mit dem Ziel einer ausgewogenen Repräsentation von Frauen und Männern in den einzelnen Sparten nicht entgegen.

Schlussempfehlungen

45 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMJ

(1) Jene Regelungen der Strafprozessordnung (StPO), die das Hauptverfahren betreffen, sollten an die aktuellen Anforderungen angepasst und vereinfacht werden. Dabei wäre darauf Bedacht zu nehmen, dass bereits rd. 94 % der Strafverfahren in die Zuständigkeit eines Einzelrichters fallen. (TZ 3)

(2) Mittelfristig wäre eine Mindestausstattung von zwei Richtern mit einer Kapazität von einem Vollzeitäquivalent pro Gericht im Strafbereich sicherzustellen. Mögliche Umsetzungsvarianten sind

- eine weitere Zusammenlegung kleiner Bezirksgerichte (konsequente Umsetzung einer Mindestausstattung je Bezirksgericht bspw. mit sechs Vollzeitäquivalenten im richterlichen Bereich),
- eine Kompetenzverschiebung der Hauptverfahren zum Bezirksgericht am Sitz des zuständigen Landesgerichts bzw. unmittelbar zum Landesgericht (damit auch Übereinstimmung mit dem Wirkungsbereich der Staatsanwaltschaft),
- die Schaffung einheitlicher, für alle erstinstanzlichen Rechtssachen zuständiger Eingangsgerichte im Zuge einer Gesamtreform der Gerichtsorganisation. (TZ 5)

(3) Für Justizverwaltungspositionen sollten ein einheitliches, nachvollziehbares Anforderungsprofil, z.B. in Form eines Kriterienkatalogs, geschaffen sowie eine zeitliche Befristung mit Wiederbestellungsmöglichkeit geprüft werden. (TZ 9)

(4) Es wäre sicherzustellen, dass Personalsenatsmitglieder über entsprechende Qualifikationen im Hinblick auf Justizverwaltung und Personalauswahl verfügen. Dies würde zu einer Professionalisierung und einem gleichartigen Vorgehen bei der Erstattung von Besetzungsvorschlägen für Justizverwaltungspositionen beitragen. (TZ 10)

(5) Die im Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz auferlegte allgemeine Fortbildungspflicht für Richter sollte durch interne Vorgaben konkretisiert und damit auch die Erfüllung dieser Dienstpflicht überprüfbar gemacht werden. (TZ 11)

Schlussempfehlungen

(6) Für die Tätigkeit im Bereich der Justizverwaltung wären zwingend – zumindest theoretische – Vorkenntnisse vorauszusetzen und einzufordern. (TZ 11)

(7) Eine automationsunterstützte Bildungsdatenbank für Richter sollte eingerichtet werden. (TZ 11)

(8) Bei der Erstellung der jährlichen Verfahrensdauerstatistik wären die Grunddaten aus der Verfahrensautomation Justiz um jene Fälle zu bereinigen, die eine Probezeit bzw. die Erfüllung von Auflagen umfassten. (TZ 12)

(9) Es wären regelmäßige und systematische Ursachenanalysen bei den Gerichten mit unverhältnismäßig langer Dauer der gerichtlichen Strafverfahren durch die jeweils zuständigen Oberlandesgerichte bzw. Landesgerichte zu veranlassen. Auf Basis der Ergebnisse wären gezielte organisatorische, unterstützende und kontrollierende Maßnahmen zu treffen. Dabei sollte auch die Innere Revision im Rahmen eines risikoorientierten Prüfungsansatzes genutzt werden. (TZ 13)

(10) Richterwechsel sowie deren Ursachen und Auswirkungen sollten aus Gründen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit erfasst werden. (TZ 21)

(11) Ein „Managementreport“, der den Gerichtsleitern standardmäßig einen raschen zusammenfassenden Überblick über relevante Informationen und Hinweise auf potenzielle Problembereiche gibt, wäre zu entwickeln; weiters wäre sicherzustellen, dass alle Gerichtsleiter die vorhandenen Daten und Instrumente umfassend im Rahmen der Dienstaufsicht nutzen. (TZ 23)

(12) Es wäre zu veranlassen, dass nur verfahrensfortsetzende Schritte in der Verfahrensautomation Justiz dazu führen, dass Fälle mit der Prüfanforderung „Fall seit drei Monaten offen und unverändert“ aus der Prüfliste fallen. (TZ 24)

(13) Es wäre darauf hinzuwirken, dass besonders hohe Rückstände einzelner Geschäftsgattungen bei den Gerichten durch zeitlich begrenzte personelle Unterstützung seitens der Gerichtsleitung (z.B. vorübergehende interne Ressourcenverlagerung) bzw. der übergeordneten Gerichtshöfe (z.B. Einsatz von Sprengelrichtern) zeitnah abgebaut werden. Nach erreichtem Abbau wäre durch verstärkte Dienstaufsicht der Gerichtsleitung die nachhaltige Wirkung der Maßnahmen sicherzustellen. (TZ 26)

(14) Es sollte eine standardmäßige Bereitstellung einer dynamischen – auffällige Veränderungen bei Verfahrenserledigungen oder –rückständen anzeigenden – Kennzahl geprüft werden. Diese könnte entweder in der Kurzstatistik oder im Rahmen eines eigenen „Managementreports“ dargestellt werden. (TZ 28)

(15) Es wäre sicherzustellen, dass künftig auch im Oberlandesgerichtssprengel Wien bei den Bezirksgerichten Berichte zum Stichtag 1. Oktober über Urteilsrückstände und überlange Verfahren im Strafbereich eingefordert werden. In diesem Zusammenhang sollte das vorgegebene Formular um Strafsachen und um Außerstreit-sachen nach dem Mietrechtsgesetz, dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz und dem Wohnungseigentumsgesetz bei Bezirksgerichten ergänzt werden. (TZ 29)

(16) Es wäre sicherzustellen, dass die Oberlandesgerichte bei der Prüfungsplanung vermehrt risikoorientierte Elemente – wie bspw. lange Verfahrensdauern oder erhöhte Rückstände – berücksichtigen. In diesem Sinne sollten neben Gesamtprüfungen verstärkt auch Schwerpunktprüfungen durchgeführt werden. (TZ 30)

(17) Durch entsprechende Vorkehrungen sollte die Grundlage für eine automationsunterstützte Erhebung der Anzahl der bei den einzelnen Bezirks- und Landesgerichten eingebrachten Berufungen und deren Erledigungsart geschaffen werden. Darauf basierend sollten den Gerichten standardmäßig Daten zu Anzahl und Erfolg der eingebrachten Rechtsmittel zur Verfügung gestellt werden. (TZ 31)

(18) Es sollte ein strukturiertes Mitarbeitergespräch für Richter verpflichtend einmal jährlich eingeführt werden. (TZ 34)

(19) Es wäre dafür Sorge zu tragen, dass Disziplinarverfahren möglichst zügig geführt werden, um eine zusätzliche Belastung der Betroffenen zu vermeiden. (TZ 34)

(20) Aufgrund der geringen Steuerungsmöglichkeiten des richterlichen Personaleinsatzes wäre die Anzahl möglicher Planstellen für Sprengelrichter zu evaluieren und bedarfsgerecht festzulegen. Die derzeit zulässige 3 %-Quote sollte ausgeschöpft werden. (TZ 35)

(21) Im Zusammenwirken mit dem BKA wäre eine gesetzliche Neuregelung des Systems der Dienstbeschreibungen anzustreben. Diese sollte neben den fachlichen Fähigkeiten auch die persönlichen Kompetenzen der Richter sowie die Eignung für die Justizverwaltung berücksichtigen und regelmäßig wiederholt werden. Im Zuge der

Schlussempfehlungen

Reform wäre die Einbeziehung bereits beurteilter Richter in das neue System zu erwägen. (TZ 10, 37)

(22) Das Projekt Teamassistenten sollte im Interesse anforderungsgerechter Kanzleistrukturen bei Gerichten konsequent weiter betrieben und im Falle eines positiven Abschlusses der Planungs- und Evaluierungsphase ausgebaut werden. (TZ 38)

(23) Arbeitsplatzbeschreibungen für Kanzleibedienstete wären zu schaffen, die an deren aktuelle Tätigkeitsfelder angepasst sind. (TZ 38)

(24) Es wäre auf eine grundsätzliche Überarbeitung und Aktualisierung der für die Tätigkeit von Richtern und Gerichtsbediensteten sowie für eine moderne Gerichtsorganisation wesentlichen Bestimmungen der Geschäftsordnung für Gerichte erster und zweiter Instanz und des Gerichtsorganisationsgesetzes hinzuwirken. (TZ 38)

(25) Es sollten fundierte Entscheidungsgrundlagen für die personelle Ausstattung von Kanzleien erarbeitet werden. (TZ 39)

(26) Im Zusammenwirken mit dem BKA sollte eine vereinfachte, sach- und leistungsgerechte Berechnung erbrachter Mehrleistungen der Kanzleibediensteten bei Gerichten angestrebt und umgesetzt werden. Damit sollte auch die bisher komplexe und zeitintensive Berechnung wegfallen und der Personaleinsatz besser gesteuert werden können. (TZ 40)

(27) Das geplante Projekt „Handlungsleitfaden zu Registerabfragen und Auskunftserteilung für Kanzleibedienstete“ sollte zügig ausgearbeitet und umgesetzt werden. (TZ 41)

(28) Im Sinne des Arbeitsprogramms der österreichischen Bundesregierung für die Jahre 2013 bis 2018 wären die Protokollierungsmöglichkeiten bei Gerichten weiterzuentwickeln und optimal einzusetzen sowie eine vollständig elektronische Aktenführung anzustreben. (TZ 42)

(29) Der Einsatz von Strafrechtspflegern sollte geprüft werden. (TZ 43)

BMJ, Gerichte

(30) Es wäre sicherzustellen, dass die anfallenden Strafverfahren möglichst unmittelbar in Bearbeitung genommen werden und innerhalb angemessener Frist die Hauptverhandlung ausgeschrieben wird. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, dass Bearbeitungsrückstände bereits im Ansatz verhindert werden. (TZ 16)

Gerichte

(31) Zur optimalen Führung des Gerichtsbetriebs sollte der zur Verfügung stehende personelle Anteil für die Justizverwaltung zur Gänze herangezogen werden. (TZ 8)

(32) Unnötige Verzögerungen durch Richterwechsel wären zu vermeiden. Bei Richterwechsel sollten die bereits länger anhängigen Strafverfahren vordringlich bearbeitet werden. (TZ 16, 21)

(33) Im Hinblick auf rasche Verfahren wäre dafür zu sorgen, dass die von den Richtern ausgewählten Sachverständigen für eine ausreichende Anzahl von Hauptverhandlungsterminen zur Verfügung stehen bzw. sollte auch auf andere Sachverständige zurückgegriffen werden. (TZ 17)

(34) Es wären entsprechende Maßnahmen zur strukturierten Verfahrensvorbereitung und -gestaltung zu treffen, um so einen effizienten Ablauf des Hauptverfahrens zu gewährleisten. (TZ 19)

(35) Im Rahmen der Dienstaufsicht wäre verstärkt auf die zügige Ausfertigung der Urteile hinzuwirken. (TZ 20)

(36) Richterwechsel wären soweit als möglich zu vermeiden; durch geeignete Maßnahmen wäre sicherzustellen, dass nach Richterwechseln eine zügige Bearbeitung erfolgt. (TZ 21)

(37) Gutachten wären beim bestellten Sachverständigen rechtzeitig zu urgieren, gegebenenfalls wäre der Sachverständige zu entheben und ein anderer Sachverständiger zu betrauen. (TZ 22)

(38) Es wären sämtliche Prüfanforderungen der Prüfliste zu kontrollieren und gesetzte Maßnahmen nachvollziehbar zu dokumentieren. Auch wären quartalsweise die Registerprüfungen gemäß § 369 Geschäftsordnung für die Gerichte erster und zweiter Instanz von den Richtern durchzuführen und dokumentieren zu lassen. (TZ 24, 25)

Schlussempfehlungen

(39) Es wäre sicherzustellen, dass die Daten der Kurzstatistik regelmäßig und systematisch ausgewertet werden und dass auf negative Entwicklungen bei Erledigungen bzw. Rückständen frühzeitig reagiert wird. (TZ 28)

(40) Es wäre ausreichend mit den Bediensteten zu kommunizieren und mit dem richterlichen Personal sollten regelmäßig Feedback-Gespräche geführt werden. (TZ 34)

(41) Unterjährige Änderungen der Geschäftsverteilung sollten maßvoll als Steuerungsmittel eingesetzt und es sollte geprüft werden, ob die gesetzlichen und formalen Voraussetzungen vorliegen. (TZ 36)

(42) Durch organisatorische Maßnahmen wäre sicherzustellen, dass Schreibarbeiten im Strafbereich nicht nur durch eine Schreibkraft erbracht und dass die Möglichkeit des Schreibpools genutzt werden. (TZ 42)

(43) Bei der Erstellung von Geschäftsverteilungen wäre auf eine ausgewogene Repräsentation von Frauen und Männern im Richterdienst hinzuwirken. (TZ 44)

BG Döbling

(44) Für die Aufarbeitung der Rückstände im Strafbereich sollte beim Oberlandesgericht Wien der Einsatz eines Sprengelrichters beantragt werden. (TZ 27, 35)

(45) Die Dienstaufsicht im Strafbereich wäre zu verstärken, ein Maßnahmenpaket zur nachhaltigen Effizienzsteigerung vorzusehen sowie eine Neubeschreibung der Richter zu befürworten. (TZ 27)

LG Wiener Neustadt

(46) Anträge auf Sprengelrichter wären schriftlich zu stellen, um die Nachvollziehbarkeit und Transparenz gewährleisten zu können. (TZ 35)

Wien, im Februar 2015

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2015/1
- Bericht des Rechnungshofes
 - EU-Finanzbericht 2012
 - Liegenschaftsverkauf Schloss Reifnitz
 - Schulversuche
 - Unterstützungsinstitut der Bundespolizei

