



Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Dampfschiffstraße 2
A-1033 Wien
Postfach 240

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

RECHNUNGSHOFBERICHT

VORLAGE VOM 5. FEBRUAR 2015

REIHE BUND 2015/2

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

INHALTSVERZEICHNIS

WIRKUNGEN RECHTLICHER UND PERSONALWIRTSCHAFTLICHER MAßNAHMEN AUF DAS PENSIONSANTRITSALTER IN AUSGEWÄHLTEN RESSORTS

Prüfungsziel.....	5
Allgemeine Rahmenbedingungen und Umfeld	5
<i>Strategien und Konzepte der Bundesregierung</i>	5
<i>Rechtliche Umsetzung.....</i>	5
<i>Internationaler Vergleich und Entwicklung auf nationaler Ebene</i>	6
<i>Häufigkeit der Pensionsantrittsarten im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft</i>	7
Personalwirtschaft in den ausgewählten Bundesministerien.....	7
<i>Belegschaftsstruktur</i>	7
<i>Pensionierungsdaten im Vergleich der Bundesministerien</i>	8
<i>Vergleiche zwischen der Exekutive im BMI und im BMJ.....</i>	9
<i>Stichproben</i>	9
<i>Personalwirtschaft vor dem Hintergrund einer Verlängerung der Erwerbstätigkeit</i>	10
<i>Wirkungsorientierung</i>	13
Auswirkungen von rechtlichen Rahmenbedingungen und Personalwirtschaft auf die Verlängerung der Erwerbsdauer.....	14
<i>Personenebene.....</i>	14
<i>Institutionelle Ebene – Anreize und Kosten</i>	15
Schlussempfehlungen	15

UMBAU DES PALAIS KAUNITZ FÜR DIE ANTI– KORRUPTIONSAKADEMIE (IACA) IN LAXENBURG

Prüfungsziel / Projektüberblick	21
Standort– und Projektauswahl.....	22
Kosten / Finanzierung.....	23
Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben und Projektorganisation	25
Planung / Auftragsvergaben.....	26
Abrechnung der Leistungen	28
Mängelmanagement	29
Schlussempfehlungen	30

STEUERUNG UND QUALITÄTSSICHERUNG IN GERICHTLICHEN STRAFVERFAHREN AM BEISPIEL AUSGEWÄHLTER GERICHTE

Prüfungsziel	35
Prüfungsmethodik / Zuständigkeiten im Strafverfahren	36
Gerichtsorganisation / Justizverwaltung	36
Verfahrensdauer im gerichtlichen Strafverfahren	37
Phasen des Hauptverfahrens	38
Einbringungsdatum bis Ausschreibung der Hauptverhandlung	39
Ausschreibung der Hauptverhandlung bis geplanter Termin	39
Beginn bis Ende Hauptverhandlung	39
Ende der Hauptverhandlung bis Ausfertigung des Urteils	40
Einfluss von Richterwechseln und Sachverständigen auf den Verfahrensablauf	40
Dienstaufsicht und Qualitätssicherung	41
<i>Instrumente der Dienstaufsicht</i>	41
<i>Nutzung von Dienstaufschichtinstrumenten</i>	41
<i>Innere Revision</i>	42
<i>Rechtsmittel- und Erfolgsquoten</i>	42
Maßnahmen der Justizverwaltung	43
<i>Unmittelbar personenbezogene Maßnahmen</i>	43
<i>Einsatz von Sprengelrichtern</i>	43
<i>Geschäftsverteilung</i>	44
<i>Dienstbeschreibungen</i>	44
Organisation und Einsatz administrativer und technischer Unterstützung	44
<i>Kanzleien</i>	44
<i>Dokumentation von Strafverfahren</i>	46
<i>Strafrechtspfleger</i>	46
Frauenanteil	46
Schlussempfehlungen	46

WIRKUNGEN RECHTLICHER UND PERSONAL- WIRTSCHAFTLICHER 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 betrugen 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.

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 Aufforderungen 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 Arbeitnehmerinnen“. 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 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-Dienstrechtsgegesetz (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)

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 zahlreicher 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 Beschäftigengruppen 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)

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

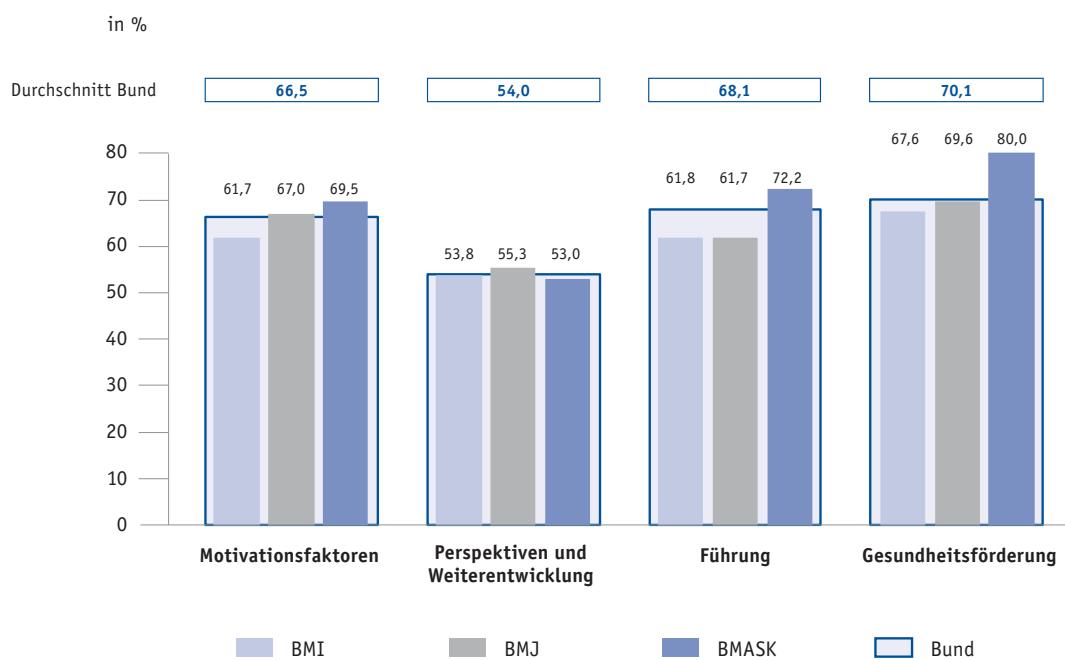
Der mit 33,8 % hohe Anteil an Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit und das mit 52,6 Jahren niedrige Durchschnittsalter bei dieser Art der Ruhestandsversetzung machten deutlich, dass es für Exekutivbedienstete im BMI nicht attraktiv war, im Verwaltungsdienst mit einem die Pension übersteigenden Gehalt bei gleichzeitig geringeren Belastungen weiter erwerbstätig zu sein, zumal auch fröhpensionierte 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 Gebarungsüberprüfung über 50 Maßnahmen – z.B. im Bereich der Gesundheitsvorsorge, der Arbeitszeit oder der Führungskräfteausbildung –, die ein 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)

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 Logistik 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 Regelpensionsalters, 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 Jubiläumszuwendung) 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)

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 alternsgerechtes 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)

(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 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)

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)

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 Landesimmobilien-gesellschaft 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).

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 Landesimmobilien-

gesellschaft 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 einzige 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)

STANDORT- UND PROJEKTAUSWAHL

Für die zur Auswahl gestandenen neun Objekte in Wien und Niederösterreich, zu den Anforderungen bzw. Kriterien bei der Standort- und Objektauswahl 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 Amts der Niederösterreichischen Landesregierung vom Dezember 2006 für den Wert der anzukaufenden Liegenschaft betrug rd. 2 Mio. EUR. Der von der NÖ Landesimmobiliengesellschaft 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 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 Erstausstattung 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 Erstausstattung 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) 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 Erstausstattung 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 Erstausstattung im Wege der Finanzierungsvereinbarung. (TZ 12)

WAHRNEHMUNG DER BAUHERRNAUFGABEN UND PROJEKTORGANISATION

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)

Das Modell, Bauprojekte des Landes Niederösterreich über die NÖ Landesimmobilien- gesellschaft m.b.H. abzuwickeln, bot Potenzial, die gebotene Transparenz des Gebarungshandlens 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)

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 Gebarungs-überprüfung 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)

AUFTAGSVERGABEN

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 entgegenden 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)

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 Vergabe-

bestimmungen 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 Landesregierung 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 Preisstichtags auf ein Datum vor dem ursprünglich geplanten Ausführungszeitraum wichen 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 Landesimmobilien-gesellschaft m.b.H.. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung 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, 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)

MÄNGELMANAGEMENT

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung und die NÖ Landesimmobilien-gesellschaft 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)

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)

(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 Bauprojektabwicklungen zu steigern. (TZ 18)

(13) Die Qualität des Organisations- und Projekthandbuchs 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)

(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 Preisauskünfte 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)

(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)

(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)

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 unversetzbare, 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 Dritteln 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.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren durch die Organe der Justizverwaltung sowie der Verfahrens-

dauer 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 Schöffenvorfahren 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 unersetzbar. 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.

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 herausrechnete. 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 HAUPTVERFAHRENS

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 Strafantrags 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 überprüften 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 Richterwechseln 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)

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. Zustellanstände 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 „Management-report“, der den Gerichtsleitern standardmäßig einen raschen Überblick über relevante Informationen und Hinweise auf potenzielle Problembereiche geben könnte, fehlte. (TZ 23)

Nutzung von Dienstaufschitsinstrumenten

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 Kalendierung 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 Strafakt 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 eingebrochenen 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 offen gebliebener 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 drei mal 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 ermöglichen 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 Oberlandesgerichts-sprengel 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)

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 Unversetzbarekeit der Richter einen flexibleren Personaleinsatz ermöglichte. Das BMJ schöpfe die rechtlich zulässige 3 %-Quote an Sprengelrichtern zu weniger als zwei Dritteln 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 Unersetzbarkeit 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 Teamassistenz. (TZ 38)

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 vollbeschäftigte 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)

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 Verfahrensverzögerungen. (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)

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)

(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 anzeigenenden – 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 Außerstreitsachen nach dem Mietrechtsgezetz, 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 Reform wäre die Einbeziehung bereits beurteilter Richter in das neue System zu erwägen. (TZ 10, 37)

(22) Das Projekt Teamassistenz 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)

(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)