

Fortsetzung: Glücksspielgesetz – wesentliche Änderung betreffend die Bundeskonzessionen seit 2010 (Stand Juli 2015)

Dezember 2012 – BGBl. I Nr. 112/2012	<ul style="list-style-type: none"> • Einrichtung einer Stelle für Spielerschutz • Weiterbetrieb von Konzessionen für längstens 18 Monate bei nicht fristgerechter Entscheidung über die Konzessionsanträge bzw. nachträglichem Wegfall des Konzessionsbescheides
Juni 2013 – VfGH G26/2013-11, G90/2012-14 vom 27.6.2013	VfGH hebt Bestimmung über zusätzliche Pokersalon-Konzession auf
Anfang 2014 – BGBl. I Nr. 13/2014	Schaffung von drei zusätzlichen Pokersalon-Konzessionen
Juli 2015 – Steuerreformgesetz 2015/2016 BGBl. I Nr. 118/2015	Streichung der Bestimmung über die Pokersalon-Konzessionen in § 22 GSPrG

Quellen: Glücksspielgesetz und Gesetzesmaterialien; RH

ANHANG

Anhang-Tabelle 8: Wirtschaftliche Kenndaten der Konzessionsinhaber und bestgereichten Konzessionswerber

	Eigenkapital (EK)	EK-Quote	Umsatz	Jahresüberschuss/ -fehlbetrag
	in EUR	in %	in EUR	
Österreichische Lotterien GmbH				
2012	230.209.465	49	2.955.323.428	48.870.541
2013	226.181.587	50	3.049.114.286	38.972.122
2014	220.060.635	46	3.150.975.002	35.879.048
Casinos Austria AG				
2012	351.836.894	50	264.818.130	67.005.894
2013	292.498.469	44	253.931.177	- 53.738.425
2014	303.131.391	46	258.344.107	16.632.922
Admiral Casinos & Entertainment AG				
2012	33.057.123	70	2.508.307	- 4.404.760
2013	42.744.595	71	27.515.119	- 5.063.186
2014	36.722.050	53	32.750.562	- 15.851.270
Plaza 3 Entertainment Development AG¹				
2012				
2013	22.323.596	97	0	- 1.076.404
2014				

¹ Die Plaza 3 Entertainment Development AG wurde am 7. Juni 2013 gegründet.

Quellen: Rechnungsabschlüsse Konzessionsinhaber; Zusammenstellung RH

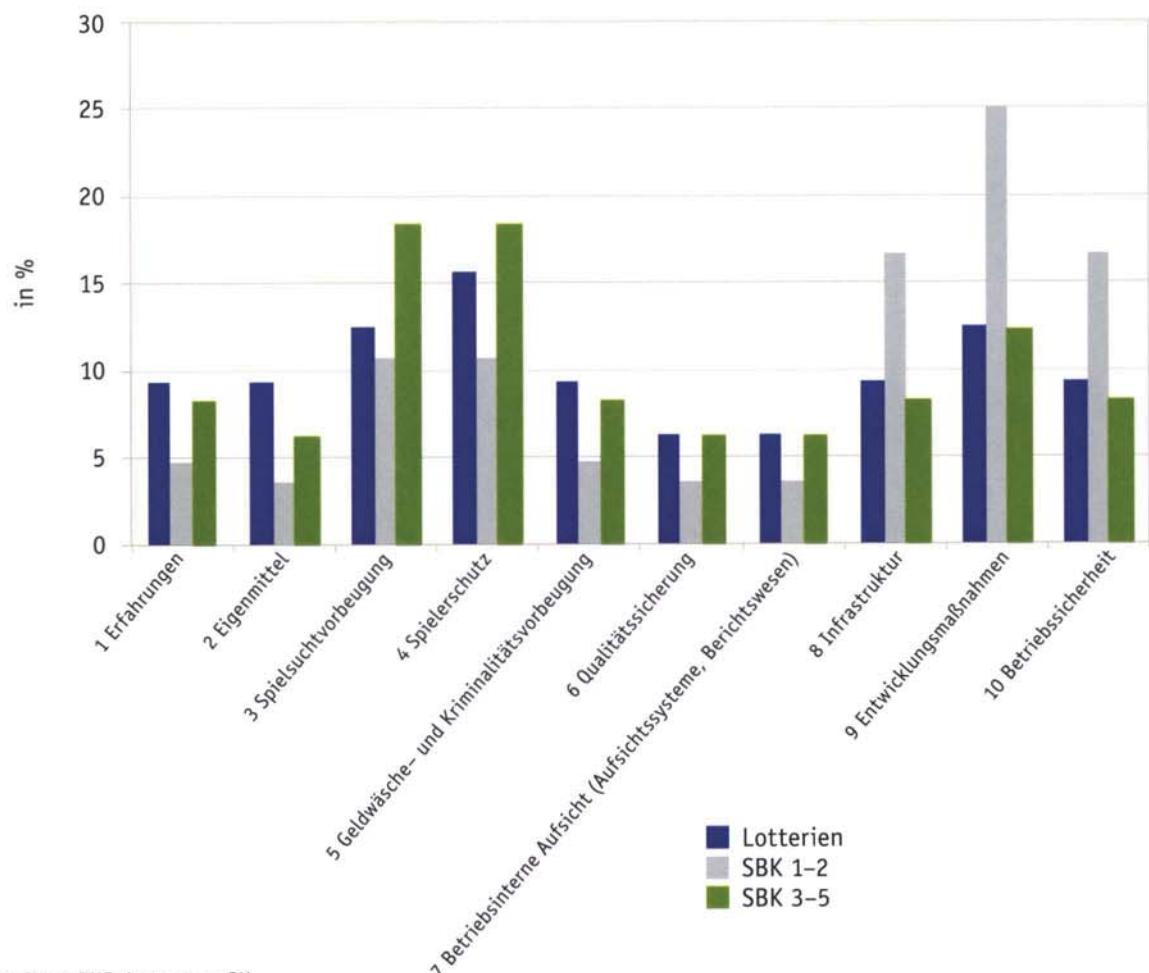
Anhang-Tabelle 9: Gewichtung der Bewertungskriterien (Lotterien, SBK 1–2, SBK 3–5)

Kriterium	Lotterien		SBK 1–2		SBK 3–5	
	mögliche Bewertungs-punkte	Gewichtung in % der Gesamt-punkte	mögliche Bewertungs-punkte	Gewichtung in % der Gesamt-punkte	mögliche Bewertungs-punkte	Gewichtung in % der Gesamt-punkte
1 Erfahrungen	30	9,4	40	4,8	40	8,2
2 Eigenmittel (finanzielle und wirtschaftliche Leistungskraft)	30	9,4	30	3,6	30	6,1
3 Spielsuchtvorbeugung (Mechanismen zur Erkennung von Spielsucht, Maßnahmen im Falle von potenzieller Spielsucht eines Spielteilnehmers)	40	12,5	90	10,7	90	18,4
4 Spielerschutz (Schutz der Interessen der Spielteilnehmer, Einhaltung der Altersgrenzen)	50	15,6	90	10,7	90	18,4
5 Geldwäsche- und Kriminalitätsvorbeugung	30	9,4	40	4,8	40	8,2
6 Qualitätssicherung (Prozessqualität, Zertifizierungen)	20	6,3	30	3,6	30	6,1
7 Betriebsinterne Aufsicht (Aufsichtssysteme, Berichtswesen)	20	6,3	30	3,6	30	6,1
8 Infrastruktur (geplante bzw. bereits verfügbare Infrastruktur; physische sowie organisatorische und personelle Ressourcen)	30	9,4	140	16,7	40	8,2
9 Entwicklungsmaßnahmen (attraktives Spielangebot für den österreichischen Markt; verantwortungsbewusste Vermarktung)	40	12,5	210	25,0	60	12,2
10 Betriebssicherheit (sichere, ordnungsgemäße, transparente und dauerhafte Durchführung)	30	9,4	140	16,7	40	8,2
gesamt	320		840		490	
<i>davon:</i>						
<i>standortbezogene Kriterien</i>						
<i>8 Infrastruktur</i>			6x20			
<i>9 Entwicklungsmaßnahmen</i>			6x30			
<i>10 Betriebssicherheit</i>			6x20			

Quellen: Daten BMF; Auswertung RH

ANHANG

Anhang–Abbildung 6: Gewichtung der Bewertungskriterien für Spielbankenkonzession (Anteil maximale Punkte je Kriterium und je Ausschreibung: Lotterien, Stadtpaket und Landpaket SBK 1–2, Einzelkonzessionen SBK 3–5)



Quellen: Daten BMF; Auswertung RH

**Anhang-Tabelle 10: Beurteilung der Konzessionswerber bei den Spielbankenkonzessionen
(Bepunktung je Auswahlkriterium)**

Kriterium		SBK 1		SBK 2		SBK 3		SBK 4		SBK 5	
		CASAG	Admiral	CASAG	Admiral	CASAG	Admiral	Plaza 3	CASAG	Admiral	CASAG
vergebene Punkte											
allgemeine Kriterien											
1 Erfahrungen		39,56	36,59	39,56	36,59	38,46	37,32	38,31	38,46	37,32	38,46
2 Eigenmittel		26,7	26,7	26,7	27,25	26,7	28,24	26,7	28,24	26,7	28,24
3 Spielsuchtvorbeugung		80,1	60,28	80,1	60,28	80,58	80,58	80,1	80,58	80,58	80,58
4 Spielerschutz		80,1	70,62	80,1	70,62	74,76	73,84	72,76	74,76	73,76	74,76
5 Geldwäsche- und Kriminalitätsvorbeugung		35,6	31,6	35,6	31,6	35,6	34,24	35,6	34,24	35,6	34,24
6 Qualitätssicherung		23,86	20,78	23,86	20,78	27,42	27,22	27,32	27,42	27,22	27,42
7 Betriebsinterne Aufsicht		26,7	22,14	26,7	22,3	22,14	25,26	26,7	22,14	25,26	22,14
8 Infrastruktur		17,8	17,8	17,8	17,8	17,8	35,6	35,6	22,52	34,8	33,05
9 Entwicklungmaßnahmen		20,96	16,96	20,96	16,96	53,2	49,98	53,44	53,2	49,98	53,2
10 Betriebssicherheit		17,8	15,32	17,8	15,32	35,6	35,6	35,6	35,6	35,6	35,6
allgemeine Kriterien Summe		369,18	318,79	369,18	319,5	430,06	427,88	432,13	416,98	427	427,51
standortbezogene Kriterien											
8 Infrastruktur		106,8	101,55	101,55	101,55	17,80	16,54				
9 Entwicklungmaßnahmen		157,8	128,12	128,12	128,12	26,58	21,56				
10 Betriebssicherheit		106,8	100,92	100,92	100,92	17,80	16,82				
standortbezogene Kriterien Summe		371,4	330,59	62,18	54,92						

Quellen: Daten BMF; Auswertung RH

ANHANG

Anhang-Tabelle 11: Übersicht Konzessionsinhalte und Anteile je Spielart am Umsatz und an den Bruttospieleinnahmen: Lotterien

Lotterien	Anteil am Gesamtumsatz 2014	Anteil an den Bruttospieleinnahmen 2014	in %
elektronische Lotterien			
• Internetplattform für Lotto, Casino und Poker	38		5
• Video-Lotterie-Terminals	20		3
Lotto „6 aus 45“, EuroMillionen	35		78
Sofortlotterien, Rubbel-Los, Brieflos	5		9
Toto, Klassenlotterie, Zahlenlotto, Bingo	2		6

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Glücksspielgesetz; Daten des Finanzamts für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel; Umsatzzahlen aus Geschäftsbericht CASAG 2014; Auswertung RH

**Anhang-Tabelle 12: Übersicht Konzessionsinhalte und Anteile je Spielart an den Bruttospieleinnahmen:
Spielbanken**

Spielbanken ¹	Anteil an den Bruttospieleinnahmen Spielbanken 2014 in %
Roulette	10
Black Jack	12
Poker	8
sonstiges Lebendspiel	2
Automatenspiel (2.010 Automaten)	69

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Für die Spielbanken lagen im Finanzamt für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel keine Umsatzdaten je Glücksspielart vor.

Quellen: Glücksspielgesetz; Daten des Finanzamts für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel;
Auswertung RH





Bericht des Rechnungshofes

Zivildienst







Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	209
Tabellenverzeichnis	210
Abkürzungsverzeichnis	211

BMI
BMLVS

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres Landesverteidigung und Sport

Zivildienst

KURZFASSUNG	214
Prüfungsablauf und -gegenstand	224
Rechtsgrundlagen	225
Der Weg zum Zivildienst	225
Zivildienstgesetz	225
Ersatzdienste im Ausland	228
Zivildiensteinrichtungen	229
Kategorien und Vergütungen	229
Entwicklung der Einrichtungen, Zuweisungen und Auszahlungen	234
Zuweisung von Zivildienstleistenden zu Einrichtungen	237

Inhalt

R
H

Organisation des Zivildienstes	238
Zuständigkeiten	238
Anerkennung der Zivildiensteinrichtungen	241
Kosten des Zivildienstes	250
Gesamtkosten des Bundes und der Länder	250
Aufwendungen des BMI	251
Ausbildungsbeitrag	253
Kontrolle	254
Vorgaben und Berichtslegung	254
Anzahl der Kontrollen	257
Dokumentation der Kontrollen	260
Disziplinäre Maßnahmen gegen Zivildienstleistende	261
Beschwerden von Zivildienstleistenden	262
Zivildienstserviceagentur	264
Aufgaben	264
Strategie	264
Räumliche Situation und IT-Anbindung	265
Personal	268
Interne Kontrollsysteme Verrechnung	270
Schlussempfehlungen	273



Abbildungen

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Höhe des Zivildienstgeldes seit 2002 (Ausgaben bzw. Einnahmen des Bundes je Zivildienstleistenden) _____	231
Abbildung 2: Anzahl der Zivildiensterklärungen und anerkannten Zivildiensteinrichtungen 2010 bis 2014 (Stand jeweils 31.12.)_____	234
Abbildung 3: Anzahl der Einrichtungen – Entwicklung 2010 bis 2014 _____	235
Abbildung 4: Zuweisungen 2010 bis 2014 _____	235
Abbildung 5: Anteile an Einrichtungen, Zuweisungen und Auszahlungen nach Kategorien 2014 _____	236
Abbildung 6: Mit dem Zivildienst befasste Organisationen und Einrichtungen _____	239
Abbildung 7: Anteil der Einrichtungen mit Verzicht auf eine Zuweisung 2014 nach Kategorien _____	248
Abbildung 8: Verrechnungsablauf des Zivildienstgeldes _____	271

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Gegenüberstellung Auslandsdienste des BMI und des BMASK	228
Tabelle 2: Kategorien und Vergütungen	230
Tabelle 3: Aufgaben der mit der Administration des Zivildienstes befassten Stellen	240
Tabelle 4: Gesamtkosten Zivildienst Bund und Länder 2014	250
Tabelle 5: Aufwand 2010 bis 2014	251
Tabelle 6: Betriebs- und Sachaufwand 2014	252
Tabelle 7: Berichte und Kontrollen der Bundesländer 2011 – 2013	257
Tabelle 8: Personalstand Zivildienstserviceagentur in den Jahren 2010 bis 2014; Stand jeweils zum 1. Jänner	268

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BlgNr	Beilagennummer
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMLVS	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
BRZ	Bundesrechenzentrum GmbH
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EUR	Euro
ff.	folgende (Seite(n))
Ges.m.b.H.	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GP	Gesetzesperiode
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.H.v.	in Höhe von
IKS	Internes Kontrollsysteem
i.S.d.	im Sinne des
IT	Informationstechnologie
lt.	laut
m ²	Quadratmeter
Mio.	Millionen
Nr.	Nummer
PC	Personal Computer



Abkürzungen

rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
ZDG	Zivildienstgesetz
ZDV	IT-Programm Zivildienst-Verrechnung

Wirkungsbereich der Bundesministerien für Inneres Landesverteidigung und Sport

Zivildienst

Der Bund gab jährlich rd. 60 Mio. EUR für den Zivildienst aus. In den vergangenen Jahren hatte sich sowohl die Anzahl der Zivildiensterklärungen als auch der anerkannten Einrichtungen stetig erhöht. Seit dem Jahr 2010 wuchs die Anzahl der Zivildiensterklärungen um 22,7 % von 13.817 auf 16.957 im Jahr 2014. Die Anzahl der Einrichtungen erhöhte sich im selben Zeitraum von 1.196 um 18,5 % auf 1.417 im Jahr 2014.

Die Einrichtungen, in welchen der Zivildienst zu erbringen war, gliederten sich in drei unterschiedliche Kategorien. Je nachdem, in welcher Kategorie eine Einrichtung tätig war, bekam diese eine Abgeltung vom Bund oder musste eine Vergütung an den Bund leisten. Einrichtungen der Kategorie 1 (v.a. Rettungsdienste) erhielten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 600 EUR pro Zivildienstleistendem und Monat vom Bund, Einrichtungen der Kategorie 2 (v.a. Sozialhilfe) erhielten 410 EUR pro Zivildienstleistendem und Monat vom Bund und Einrichtungen der Kategorie 3 (v.a. Krankenanstalten) hatten 130 EUR pro Zivildienstleistendem und Monat an den Bund zu entrichten.

Die Einrichtungen aller Kategorien wendeten für Zivildienstleistende rd. 400 EUR/Monat (Grundvergütung 307,50 EUR, Kranken- und Unfallversicherung 92,69 EUR) auf.

Die Gründe für die Einführung der unterschiedlichen Kategorien und die Höhe der Vergütungssätze des Zivildienstgeldes waren aus den Gesetzesmaterialien und Unterlagen des BMI nicht nachvollziehbar. Die über die unmittelbaren Aufwendungen für Zivildienstleistende von rd. 400 EUR je Monat hinausgehenden Zahlungen waren als Subvention zu betrachten. Die Ausgaben des Bundes für das über 400 EUR hinausgehende Zivildienstgeld beliefen sich im Jahr 2014 auf rd. 11 Mio. EUR (rd. 23 %) bzw. etwa ein Fünftel des insgesamt ausgezahlten Zivildienstgeldes.

Das BMI nahm seine Steuerungs- und Aufsichtsverantwortung in einigen wichtigen Bereichen wie der Konkretisierung der Voraussetzungen für die Anerkennung von Einrichtungen (z.B. hinsichtlich der Qualitätssicherung und Sicherstellung der Arbeitsmarktneutralität) und bei der Kontrolle nur ungenügend wahr.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Ziele der Überprüfung waren insbesondere die Beurteilung der Aufgabenerfüllung der Zivildienstserviceagentur, des Zusammenwirkens der beteiligten Einrichtungen, der Auswahl und Qualitätskontrolle der Trägerorganisationen, der Transparenz der Abrechnung durch die Zivildienstserviceagentur sowie die Ermittlung und Darstellung der Kosten bei den befassten öffentlichen Stellen und das Aufzeigen allfälliger Effizienzsteigerungspotenziale. (TZ 1)

Rechtsgrundlagen

Der Weg zum Zivildienst

Gemäß der österreichischen Verfassung war jeder männliche österreichische Staatsbürger wehrpflichtig. Wer tauglich befunden wurde und die Erfüllung der Wehrpflicht aus Gewissensgründen verweigerte, war verpflichtet, Zivildienst zu leisten. Der Zivildienst dauerte zur Zeit der Geburungsüberprüfung neun Monate und war ohne Unterbrechung zu absolvieren. (TZ 2)

Zivildienstgesetz

Die rechtlichen Grundlagen für den Zivildienst bildeten das Zivildienstgesetz sowie dazu erlassene Verordnungen. Die letzte Novelle des Zivildienstgesetzes trat am 1. Oktober 2013 in Kraft. (TZ 3)

Gemäß § 8 Abs. 6 Zivildienstgesetz hatte die Zivildienstserviceagentur bei der Zuweisung der Zivildienstleistenden darauf Bedacht zu nehmen, dass durch die Zuweisung weder bestehende Arbeitsplätze bei den Einrichtungen gefährdet würden noch Arbeitssuchenden das Finden geeigneter Arbeitsplätze erschwert würde. Gemäß einer vom BMI in Auftrag gegebenen und im Jahr 2012 veröffentlichten Studie über den ökonomischen und gesellschaftlichen Nutzen des Zivildienstes stand der Zivildienst in einigen Bereichen (insbesondere Rettungswesen) in einem Spannungsverhältnis zu der gesetzlich normierten Arbeitsmarktneutralität. Eine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung oder eine sonstige Vorgabe des BMI



Kurzfassung

BMI BMLVS
Zivildienst

an den Landeshauptmann¹, die Arbeitsmarktneutralität bereits im Zuge der Anerkennung einer Einrichtung zu berücksichtigen, gab es nicht. (TZ 4)

Ersatzdienste im Ausland

Das ZDG unterschied zwischen zwei Diensten, die im Ausland erbracht und auf den Zivildienst angerechnet werden konnten. Den Gedenk-, Friedens- und Sozialdienst im Ausland gemäß § 12c Zivildienstgesetz sowie das freiwillige Sozialjahr und das freiwillige Umweltschutzjahr des BMASK konnten auch Frauen absolvieren, während der beim BMI angesiedelte Auslandsdienst gemäß § 12b Zivildienstgesetz nur Männern vorbehalten war. In der Zielsetzung der beiden Auslandsdienste bestanden Parallelen. Die Administration dieser sehr ähnlichen Dienste in zwei unterschiedlichen Organisationseinheiten führte zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand. (TZ 5)

Zivildiensteinrichtungen

Kategorien und Vergütungen

Die Einrichtungen, in welchen der Zivildienst zu erbringen war, gliederten sich in drei unterschiedliche Kategorien. Je nachdem, in welcher Kategorie eine Einrichtung tätig war, bekam diese eine Abgeltung vom Bund oder musste eine Vergütung an den Bund leisten. Die Gründe für die Einführung der unterschiedlichen Kategorien und die unterschiedlichen Höhen der Vergütungssätze des Zivildienstgeldes waren weder aus den Gesetzesmaterialien noch aus Unterlagen des BMI nachvollziehbar. (TZ 6)

Die Einrichtungen aller Kategorien wendeten für Zivildienstleistende rd. 400 EUR/Monat (Grundvergütung 307,50 EUR, Kranken- und Unfallversicherung 92,69 EUR) auf. Zusätzlich sorgten die Einrichtungen für Ausbildung, Verpflegung, Dienstkleidung sowie erforderlichenfalls für Unterkunft. Einrichtungen der Kategorie 1 erhielten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 600 EUR pro Zivildienstleistendem und Monat vom Bund, Einrichtungen der Kategorie 2 erhielten 410 EUR pro Zivildienstleistendem und Monat vom Bund und Einrichtungen der Kategorie 3 hatten 130 EUR pro Zivildienstleistendem und Monat an den Bund zu entrichten. Die über den Personalaufwand von rd. 400 EUR/Monat hinausgehenden Zahlungen waren als Subvention dieser Einrichtungen zu betrachten. Die Ausgaben des Bundes für das über 400 EUR hinausgehende Zivildienstgeld

¹ zuständig für die Anerkennung von Zivildiensteinrichtungen sind die Landeshauptleute in mittelbarer Bundesverwaltung

Kurzfassung

belieben sich im Jahr 2014 auf rd. 11 Mio. EUR (rd. 23 %) bzw. etwa ein Fünftel des insgesamt ausgezahlten Zivildienstgeldes. (TZ 6)

Entwicklung der Einrichtungen, Zuweisungen und Auszahlungen

Seit dem Jahr 2010 stieg die Anzahl der Zivildiensterklärungen von 13.817 um 22,7 % auf 16.957 (2014). Die Anzahl der Einrichtungen erhöhte sich im selben Zeitraum von 1.196 um 18,5 % auf 1.417 (2014). Die Anzahl der Zuweisungen erhöhte sich von 12.981 (2010) um 7,7 % auf 13.980 (2014). Bei Anhalten der bisherigen Entwicklung wird der Bedarf an Zivildienstplätzen weiter zunehmen. Ohne Änderungen im Vergütungssystem ist von einem Anstieg des budgetären Bedarfs auszugehen. (TZ 7)

Die Einrichtungen der Kategorie 1 erhielten bei einem 4 %igen Anteil aller anerkannten Einrichtungen 45 % der zugewiesenen Zivildienstleistenden und – wegen des deutlich höheren Zivildienstgeldes – mit 66 % zwei Drittel der von der Zivildienstserviceagentur ausbezahlten Gelder. Der überproportional hohe Anteil an Zuweisungen in der Kategorie 1 war darauf zurückzuführen, dass einzelne Rechtsträger über mehrere Einrichtungen und Einsatzstellen verfügten, für die teilweise mehrere hundert Zivildienstplätze genehmigt waren. Im Jahr 2014 erhielt bspw. das Österreichische Rote Kreuz bundesweit für alle Einrichtungen und Einsatzstellen 4.400 Zivildienstleistende² zugewiesen. (TZ 7)

Zuweisung von Zivildienstleistenden zu Einrichtungen

Die Bundesregierung hatte dafür zu sorgen, dass genügend Zivildienstplätze zur Verfügung standen, um zu gewährleisten, dass jeder Zivildienstleistende den ordentlichen Zivildienst innerhalb von fünf Jahren ab Einbringung einer mängelfreien Zivildiensterklärung antreten konnte. Diese Vorgabe war im überprüften Zeitraum erfüllt. (TZ 8)

Bis 2013 konnten nahezu alle Zivildienstpflichtigen innerhalb eines Jahres einer Zivildiensteinrichtung zugewiesen werden. 2014 entstand durch den überproportionalen Anstieg der Zivildiensterklärungen ein „Überhang“ von rd. 1.600 Zivildienstpflichtigen. (TZ 8)

² rd. 70 % der Zuweisungen der Kategorie 1 bzw. 31 % aller Zuweisungen im Jahr 2014



Kurzfassung

BMI BMLVS
Zivildienst

Auch den gemeldeten Bedarf der Einrichtungen konnte die Zivildienstserviceagentur nahezu vollständig erfüllen, wobei sie in der überwiegenden Zahl der Fälle sowohl die Wünsche der Zivildienstleistenden als auch der Einrichtungen berücksichtigte. (TZ 8)

Organisation des Zivildienstes

Zuständigkeiten

Gemäß Art. 10 B-VG waren Gesetzgebung und Vollziehung in Angelegenheiten des Zivildienstes Bundessache. Zuständig war gemäß Bundesministeriengesetz das BMI. Mit der Administration des Zivildienstes waren die Zivildienstserviceagentur (für das BMI), das BMLVS (insbesondere das Heerespersonalamt) und im Wege der mittelbaren Bundesverwaltung die Länder bzw. Bezirksverwaltungsbehörden befasst. Die Aufgabenverteilung erschien grundsätzlich zweckmäßig, da bspw. die Anerkennung und Kontrolle der Einrichtungen aufgrund der räumlichen Nähe durch die jeweiligen Ämter der Landesregierungen effektiver wahrgenommen werden konnten als durch das BMI und bei der Berechnung der Beihilfen durch das Heerespersonalamt eine bundesweit einheitliche Sprachpraxis für Wehrdienstleistende und Zivildienstleistende gewährleistet werden sollte. (TZ 9)

Das BMI nahm seine Steuerungs- und Aufsichtsverantwortung in einigen wichtigen Bereichen wie der Konkretisierung der Voraussetzungen für die Anerkennung von Einrichtungen (z.B. hinsichtlich der Qualitätssicherung und Sicherstellung der Arbeitsmarktneutralität) und bei der Kontrolle nur ungenügend wahr. Auch in der Aufgabenerfüllung durch die Länder gab es Defizite, insbesondere im Bereich der Anerkennung und Kontrolle der Einrichtungen. (TZ 9)

Anerkennung der Zivildienst-Einrichtungen

Die im Zivildienstgesetz vorgesehenen Anerkennungskriterien waren sehr allgemein formuliert und sahen keine Qualitätskriterien – wie etwa fachliche, organisatorische und wirtschaftliche Voraussetzungen – als Grundlage für die Anerkennung von Zivildiensteinrichtungen vor. Das BMI hatte den Landeshauptleuten keine konkreten Vorgaben hinsichtlich der Anerkennungskriterien gemacht. Es war kein verbindlicher Lokalaugenschein bei den Einrichtungen vor deren Anerkennung vorgesehen und die überprüften Länder Oberösterreich und Salzburg nahmen im überprüften Zeitraum auch keinen Lokalaugenschein vor. (TZ 10)

Kurzfassung

Die Zivildienstserviceagentur bot den antragstellenden Rechtsträgern durch die Aufzählung zahlreicher „unverbindlicher Beispiele für Zivildiensttätigkeiten“ im Antragsformular eine Hilfestellung für die Anerkennung der Einrichtung. Die Landesbehörden in Oberösterreich und Salzburg machten (zum Teil nach Rücksprache mit der Zivildienstserviceagentur) den antragstellenden Rechtsträgern darüber hinaus wiederholt Vorschläge, wie die voraussichtlichen Tätigkeiten der Zivildienstleistenden im Antrag umschrieben werden sollten, um eine möglichst positive Erledigung des Antrags zu gewährleisten. Das Ausmaß an Hilfestellung stand in einem Spannungsverhältnis zu der von der Behörde geforderten objektiven und unparteiischen Prüfung der Antragsvoraussetzungen. Damit war nicht sichergestellt, dass die tatsächliche Tätigkeit des Zivildienstleistenden den Bedingungen des Zivildienstgesetzes entsprach. (TZ 11)

Laut Zivildienstgesetz sollten die Dienstleistungen den Zivildienstleistenden ähnlich wie der Wehrdienst den Wehrpflichtigen belasten. Es gab keinen fixen Vergleichsrahmen oder eine Definition der einen Wehrpflichtigen treffenden durchschnittlichen Belastung, mit der man die Tätigkeiten von Zivildienstleistenden in Beziehung setzen könnte. (TZ 12)

Das Abstellen auf körperlich belastende Tätigkeiten alleine entsprach nicht den vielfältigen, aktuellen Anforderungen an Zivildienstleistende, die häufig auch psychischen Belastungen (z.B. Rettungswesen, Behindertenhilfe, Altenbetreuung) ausgesetzt waren. (TZ 12)

Die Anerkennung von Einrichtungen als geeignete Träger des Zivildienstes erfolgte durch den Landeshauptmann mittels Bescheid. Eine Befristung der Anerkennung war nicht vorgesehen. (TZ 13)

Durchschnittlich rd. 18 % der anerkannten Einrichtungen hatten keinen Bedarf an Zivildienstleistenden gemeldet. Die Zivildienstserviceagentur sperrte jene Einrichtungen, zu denen die Rechtsträger mehrere Jahre hindurch keine Bedarfsmeldung übermittelten, in der internen Datenbank für weitere Zuweisungen. Ein Widerruf der Anerkennung von Einrichtungen, die seit mehreren Jahren keine Zivildienstleistenden angefordert hatten, war im Zivildienstgesetz nicht vorgesehen. (TZ 13)



Kurzfassung

BMI BMLVS
Zivildienst

Kosten des Zivildienstes

Gesamtkosten des Bundes und der Länder

Kosten für die Administration des Zivildienstes fielen überwiegend beim BMI sowie in geringerem Umfang beim BMLVS und – in Ausübung der mittelbaren Bundesverwaltung – bei den Ländern an. Gesondert ausgewiesen waren die Kosten für die Administration des Zivildienstes lediglich im Budget des BMI. Die Gesamtkosten für die Administration des Zivildienstes beliefen sich im Jahr 2014 auf etwa 61,4 Mio. EUR, wovon rd. 60 Mio. EUR auf das BMI, rd. 400.000 EUR auf das BMLVS und Kosten in der Größenordnung von 1,0 Mio. EUR auf die Länder entfielen. (TZ 14)

Aufwendungen des BMI

Die Aufwendungen des BMI für den Zivildienst betragen im Jahr 2014 rd. 60 Mio. EUR. Durch die Senkung des Zivildienstgeldes per 1. Jänner 2011 war der Aufwand für den Zivildienst im Jahr 2011 gegenüber 2010 um 3,9 % gesunken. In der Folge stiegen die Zivildiensterklärungen und Zuweisungen an, wodurch sich der Aufwand wieder erhöhte und im Jahr 2014 den Wert vor der Absenkung des Zivildienstgeldes erstmals überstieg. (TZ 15)

Vom Gesamtaufwand machte der Betriebs- und Sachaufwand rd. 57,4 Mio. EUR (2014) aus. Davon entfiel der überwiegende Teil von rd. 86 % auf das Zivildienstgeld. Auf Beihilfen zugunsten der Zivildienstleistenden (Familienunterhalt, Wohnkostenbeihilfe, Fahrtkostenvergütungen, ÖBB-Vorteilscard) entfielen rd. 13 % des Betriebs- und Sachaufwands. Der Betriebsaufwand der Zivildienstserviceagentur betrug rd. 364.000 EUR bzw. 0,6 %. (TZ 15)

Die Aufwandsentwicklung und der Budgetbedarf waren bestimmt durch die Höhe des Zivildienstgeldes und die Anzahl der Zivildiensterklärungen bzw. Zuweisungen. (TZ 15)

Der Verwaltungsaufwand der Zivildienstserviceagentur war von 2010 bis 2014 trotz der gestiegenen Anzahl an Einrichtungen und Zivildienstleistenden weitgehend unverändert geblieben. (TZ 15)

Kurzfassung

Ausbildungsbeitrag

Seit der Novelle des Zivildienstgesetzes im Oktober 2013 konnten Einrichtungen Zivildienstleistenden eine Ausbildung oder Teile einer Ausbildung anbieten. Das Zivildienstgesetz sah eine beträchtlich begrenzte Übernahme dieser Ausbildungskosten durch die Zivildienstserviceagentur vor. Die Zivildienstserviceagentur konnte die Preisangemessenheit der Ausbildungskosten erst im Nachhinein prüfen, was zu Unstimmigkeiten mit den Zivildiensteinrichtungen bei der Abrechnung führen konnte. (TZ 16)

Kontrolle

Vorgaben und Berichtslegung

Ein Erlass des BMI mit Durchführungsbestimmungen zum Zivildienst regelte die Kontrolle von Zivildiensteinrichtungen nur sehr allgemein und zum Teil ohne konkrete Vorgaben hinsichtlich der Inhalte der zu erstellenden Kontrollberichte und somit unzureichend. Sowohl die von den Bezirksverwaltungsbehörden an die Landesregierungen übermittelten Berichte als auch der vom BMI alle drei Jahre an den Nationalrat zu erstattende Bericht waren in einzelnen Bereichen nur wenig detailliert. Den Berichten der Länder konnte nicht entnommen werden, nach welchen Kriterien die geprüften Stellen ausgewählt wurden, wie viele Einrichtungen bzw. Einsatzstellen einmal oder mehrmals geprüft wurden, wann genau die jeweiligen Überprüfungen bei welchen Einrichtungen bzw. Einsatzstellen durch wen vorgenommen worden waren, bei wie vielen Stellen es zu welchen Beanstandungen gekommen war und welche Abhilfemaßnahmen ergriffen worden waren. Für ein Kontrollmonitoring, das auch entsprechende Steuerungsmaßnahmen ermöglicht, fehlten dem BMI daher die notwendigen Daten. (TZ 17)

Anzahl der Kontrollen

Die Überprüfung und Kontrolle von Einrichtungen und Einsatzstellen erfolgte durch die Landeshauptleute und Bezirksverwaltungsbehörden. Das Verhältnis zwischen der Anzahl an anerkannten Zivildiensteinrichtungen und der Anzahl an durchgeführten Kontrollen war in den neun Bundesländern sehr unterschiedlich. Aus den dem BMI übermittelten Berichten der Landesregierungen ging nicht hervor, wie viele der durchgeführten Kontrollen sich auf Einrichtungen und wie viele sich auf Einsatzstellen bezogen. Die Zahlen zeigten, dass einige Bundesländer nicht wie vom BMI-Erlass vorgegeben alle Einrichtungen im 3-Jahres-Rhythmus kontrollierten. (TZ 18)



Kurzfassung

BMI BMLVS

Zivildienst

Im Berichtszeitraum 2011 bis 2013³ führte das Land Oberösterreich 301 – und damit im Bundesländervergleich die mit Abstand meisten – Kontrollen durch. Im Land Salzburg war die Anzahl der Kontrollen (38) von Einrichtungen und Einsatzstellen im selben Zeitraum gering. Kontrollberichte der Bezirksverwaltungsbehörden forderte das Land Salzburg nicht regelmäßig ein. (TZ 19)

Das Land Oberösterreich hatte sich ein über den BMI-Erlass hinausgehendes Ziel gesetzt, binnen drei Jahren nicht nur alle Einrichtungen, sondern möglichst auch alle Einsatzstellen (somit nicht nur stichprobenartig) zu überprüfen. Die diesbezügliche Argumentation, dass eine große Zahl von Zivildienstleistenden nicht in Einrichtungen, sondern verteilt über das ganze Bundesland in Einsatzstellen eingesetzt wurde, war nachvollziehbar. (TZ 19)

Dokumentation der Kontrollen

Für die Kontrollen verwendeten die Behörden bundesweit vereinheitlichte Kontrollformulare. Die Eintragungen in den Kontrollformularen waren jedoch teilweise wenig aussagekräftig. (TZ 20)

Disziplinäre Maßnahmen gegen Zivildienstleistende

Für den Fall von Dienstpflchtverletzungen durch Zivildienstleistende bestanden unterschiedliche Mechanismen. Die Zivildienstserviceagentur verhängte in den Jahren 2010 bis 2014 rd. 1.016 disziplinäre Maßnahmen gegen Zivildienstleistende bei insgesamt 69.000 Zivildienstleistenden und dokumentierte diese. (TZ 21)

Beschwerden von Zivildienstleistenden

Die Schlichtungsstelle bzw. der Unabhängige Beirat für Zivildienstangelegenheiten hatten im überprüften Zeitraum nur eine geringe Anzahl an Beschwerden (insgesamt 23) zu behandeln. (TZ 22)

³ Berichtspflicht der Länder an das BMI und des BMI an den Nationalrat

Kurzfassung

Zivildienstserviceagentur

Aufgaben

Im Jahr 2005 wurde mit der ZDG-Novelle 2005, BGBl. I Nr. 106/2005, die Zivildienstserviceagentur als Bundesbehörde (nachgeordnete Behörde ohne Dienstbehördensfunktion) errichtet und mit den Aufgaben der Zivildienstverwaltung auf Bundesebene betraut. (TZ 23)

Die Aufgaben der Zivildienstserviceagentur waren u.a. Feststellung und Widerruf der Zivildienstpflicht, Zuweisung zum Zivildienst, Versetzung, Entlassung und Unterbrechung des Zivildienstes (aus gesundheitlichen oder disziplinären Gründen), Aufschub und Befreiung, Erlöschen der Zivildienstpflicht, sowie die Auszahlung von Beihilfen und Förderungen an die Zivildienstleistenden bzw. die Einrichtungen. (TZ 23)

Strategie

Das BMI hatte der Zivildienstserviceagentur keine Strategie vorgegeben. Daher hatte sich die Zivildienstserviceagentur selbst eine Strategie gegeben und kam dieser auch nach. Die Homepage der Zivildienstserviceagentur war ein gutes Instrument, um rasch und einfach zu Informationen zum Zivildienst zu kommen. (TZ 24)

Räumliche Situation und IT-Anbindung

Die räumliche Aufteilung der Zivildienstserviceagentur auf zwei Standorte erschwerte die Kommunikation und Koordination sowie Vertretungen und führte zu zusätzlichem Aufwand. (TZ 25)

Die Zivildienstserviceagentur war Mieterin beim Österreichischen Roten Kreuz, ihrem größten Kunden, dem sie jährlich rd. 31 % der Zivildienstleistenden zuwies. Sie war vom IT- bzw. Datenbank-System des Österreichischen Roten Kreuzes abhängig und nicht direkt in das IT-System des BMI eingebunden. Diese Konstellation barg ein Risiko, den Anschein der Unabhängigkeit der Behörde zu beeinträchtigen. (TZ 25)



Kurzfassung

BMI BMLVS

Zivildienst

Personal

Von 2010 bis Ende 2014 war der Personalstand der Zivildienstserviceagentur trotz gestiegener Anzahl an Einrichtungen und Zivildienstzuweisungen geringfügig auf 28 Mitarbeiter gesunken. Gegenüber 2005 bewältigte die Zivildienstserviceagentur mit etwa dem halben Personalstand einen um rd. 40 % gestiegenen Arbeitsanfall. (TZ 26)

Die Verwaltungskosten der Zivildienstserviceagentur lagen deutlich unter 3 % des zu administrierenden Transferaufwands. Im Jahr 2014 konnte das festgelegte Ziel von 2,8 % mit 2,28 % deutlich übertroffen werden. Mit der gewählten Messgröße waren allerdings lediglich die Verwaltungskosten der Zivildienstserviceagentur erfasst, nicht jedoch die Verwaltungskosten anderer Organisationseinheiten des Bundes und der Länder. (TZ 27)

Interne Kontrollsysteme Verrechnung

Für den Tätigkeitsbereich Verrechnung der Zivildienstserviceagentur gab es IKS-Vorschriften, die die Zivildienstserviceagentur auch anwendete. Das Verrechnungssystem des Zivildienstgeldes sowie der Eingangsrechnungen war transparent und durch die vorhandene Kontrolle ausreichend gegen Missbrauch geschützt. (TZ 28)

Kenndaten zum Zivildienst						
Rechtsgrundlagen	Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.; Zivildienstgesetz, BGBl. Nr. 679/1986 i.d.g.F.					
Detailbudget Zivildienst						
	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderungen von 2010 bis 2014
in EUR						in %
Gesamtaufwand	59.449.799,22	57.138.747,28	57.079.127,73	58.972.113,59	59.771.957,76	0,54
davon						
Personalaufwand	1.153.358,75	1.221.658,13	1.275.302,07	1.683.488,63	1.718.772,00	49,02
Entwicklung Einrichtungen, Zivildiensterklärungen und Zuweisungen						
	Anzahl					in %
Einrichtungen	1.196	1.250	1.298	1.348	1.417	18,48
Zivildiensterklärungen	13.817	14.841	14.964	15.694	16.957	22,73
Zuweisungen	12.981	13.510	13.869	14.256	13.980	7,70

Quellen: Bundesrechnungsabschluss; Zivildienstserviceagentur; RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von Jänner bis März 2015 die Gebarung des BMI und des BMLVS hinsichtlich des Zivildienstes. Erhebungen erfolgten auch im BMASK und – insbesondere hinsichtlich der Genehmigung von Einrichtungen und deren Kontrolle – auch in den Bundesländern Oberösterreich und Salzburg.

Ziele der Überprüfung waren insbesondere die Beurteilung

- der Aufgabenerfüllung der Zivildienstserviceagentur,
- des Zusammenwirkens der beteiligten Einrichtungen,
- der Auswahl und Qualitätskontrolle der Trägerorganisationen,
- der Transparenz der Abrechnung durch die Zivildienstserviceagentur,

sowie die Ermittlung und Darstellung der Kosten bei den befassten öffentlichen Stellen und das Aufzeigen allfälliger Effizienzsteigerungspotenziale.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2010 bis 2014.

Zu dem im November 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMI sowie die Bundesländer Oberösterreich und Salzburg im Februar 2016 Stellung. Das BMLVS teilte im Jänner 2016 mit, das Prüfungsergebnis des RH zur Kenntnis zu nehmen. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Mai 2016.

Rechtsgrundlagen

Der Weg zum Zivildienst

- 2 Gemäß Art. 9a Abs. 3 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)⁴ war jeder männliche österreichische Staatsbürger wehrpflichtig. Wer von der Stellungskommission zum Wehrdienst tauglich befunden wurde und die Erfüllung der Wehrpflicht aus Gewissensgründen verweigerte, war verpflichtet, einen Ersatzdienst, den sogenannten Zivildienst, zu leisten.⁵ Voraussetzung war die rechtzeitige Abgabe einer bedingungs- und mängelfreien Zivildiensterklärung. Diese war bei der Stellungskommission oder beim Militärkommando abzugeben.

Nach Abgabe der Zivildiensterklärung erließ die Zivildienstserviceagentur⁶ den Bescheid über die Feststellung der Zivildienstplicht. In der Folge wies die Zivildienstserviceagentur die Zivildienstleistenden nach Maßgabe an vorhandenen Plätzen, persönlicher Eignung und Erfordernissen des Zivildienstes einer Zivildiensteinrichtung zu.

Der Zivildienst dauerte zur Zeit der Geburungsüberprüfung neun Monate und war ohne Unterbrechung zu absolvieren.

Zivildienstgesetz

Allgemeines

- 3 Die rechtlichen Grundlagen für den Zivildienst bildeten das Zivildienstgesetz (ZDG)⁷ sowie dazu erlassene Verordnungen⁸.

Das ZDG regelte unter anderem die Organisation der Zivildienstserviceagentur, den ordentlichen und außerordentlichen Zivildienst, Rechte und Pflichten der Zivildienstleistenden, Pflichten der Zivildiensteinrichtungen sowie die behördliche Überwachung.

⁴ BGBI. Nr. 1/1930 i.d.g.F.

⁵ Art. 9a Abs. 4 B-VG und § 1 ZDG (Verfassungsbestimmung)

⁶ Die Zivildienstserviceagentur erledigte als dem Bundesminister für Inneres unterstehende Bundesbehörde die Aufgaben der Zivildienstverwaltung auf Bundesebene.

⁷ BGBI. Nr. 679/1986

⁸ wie bspw. Verpflegungsverordnung, Dienstzeitverordnung

Rechtsgrundlagen

Die letzte Novelle des ZDG trat am 1. Oktober 2013 in Kraft. Wesentliche Eckpunkte der Novelle⁹ waren u.a.:

- Qualifizierter Einsatz von Zivildienstleistenden mit entsprechender Berufsberechtigung,
- Kompetenzbilanz mit Ende des Zivildienstes,
- Anrechnung eines Freiwilligen Sozialen Jahres, Freiwilligen Umweltschutzjahres, Gedenk-, Friedens- und Sozialdienstes im Ausland (siehe TZ 5) sowie
- Gewährung eines Ausbildungsbeitrags (siehe TZ 16).

Arbeitsmarktneutralität

4.1 Gemäß § 8 Abs. 6 ZDG hatte die Zivildienstserviceagentur bei der Zuweisung der Zivildienstleistenden darauf Bedacht zu nehmen, dass durch die Zuweisung weder bestehende Arbeitsplätze bei den Einrichtungen gefährdet würden noch Arbeitsuchenden das Finden geeigneter Arbeitsplätze erschwert würde. Eine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung oder eine sonstige Vorgabe des BMI an den Landeshauptmann¹⁰, die Arbeitsmarktneutralität vor Anerkennung einer Einrichtung zu berücksichtigen, gab es nicht.

Die von der Wirtschaftsuniversität Wien im Zuge der Wehrpflichtdiskussion erstellte und vom BMI in Auftrag gegebene Studie „Der gesellschaftliche und ökonomische Nutzen des Zivildienstes in Österreich“ aus dem Jahr 2012 kam zu dem Ergebnis, dass der Zivildienst in Österreich nicht arbeitsmarktneutral sei und Arbeitskräfte ersetze. Die Studie zog Daten zum Zivildienst, zur Arbeitsmarktsituation und dem Erwerbseinkommen als Basis für die Bewertung des Zivildienstes heran und führte an, dass rd. 4.600 Vollzeitarbeitskräfte durch Zivildienstleistende und ehrenamtlich tätige ehemalige Zivildienstleistende ersetzt würden.

Nachdem die öffentliche Hand die Zivildiensteinrichtungen überwiegend direkt oder indirekt finanzierte, wären unter der Voraussetzung der Abschaffung des Zivildienstes laut Studie zusätzliche Kosten für die Einrichtungen entstanden. Der überwiegende Teil der bisher von den Zivildienstleistenden erbrachten Tätigkeiten müsste in der Folge

⁹ BGBl. I Nr. 163/2013

¹⁰ zuständig für die Anerkennung von Zivildiensteinrichtungen sind die Landeshauptleute in mittelbarer Bundesverwaltung



von hauptberuflichen und ehrenamtlichen Personen übernommen werden, allerdings wäre zum Zeitpunkt der Durchführung der Studie (2010) nicht genügend ausgebildetes Personal verfügbar gewesen.

- 4.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Zivildienst gemäß der vom BMI in Auftrag gegebenen Studie in einigen Bereichen (insbesondere Rettungswesen) in einem Spannungsverhältnis zu der gesetzlich normierten Arbeitsmarktneutralität stand.

Weiters hielt der RH kritisch fest, dass zur Zeit der Geburtsüberprüfung die Arbeitsmarktneutralität des Zivildienstes erst von der Zivildienstserviceagentur bei der Zuweisung der Zivildienstleistenden zu prüfen war, nicht aber schon bei der Anerkennung einer Einrichtung zu berücksichtigen war.

Der RH empfahl dem BMI, Vorgaben an die Landeshauptleute zu erlassen, um sicherzustellen, dass die Arbeitsmarktneutralität des Zivildienstes bereits im Zuge des Anerkennungsverfahrens von Einrichtungen geprüft wird.

- 4.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMI hätte eine Umsetzung der Empfehlung des RH legistisch zu erfolgen. Denkbar sei, in § 4 ZDG vorzusehen, dass der Landeshauptmann im Zuge des Anerkennungsverfahrens zu prüfen habe, ob durch die Anerkennung einer bestimmten Einrichtung sowie bei jeder Änderung eines bereits bestehenden Bescheids Arbeitsplätze gefährdet würden oder die Arbeitsplatzsuche nicht erschwert würde.*

(2) Das Land Salzburg teilte in seiner Stellungnahme mit, Vorgaben des BMI für die Prüfung der Arbeitsmarktneutralität im Zuge des Anerkennungsverfahrens im Sinne der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit zu begrüßen. Für manche Einrichtungen beständen zwar konkrete gesetzliche Vorgaben für eine qualifizierte personelle und räumliche Ausstattung, eine Aussage zur Arbeitsmarktneutralität sei aber auch in diesen Fällen schwierig. Das Land Salzburg regte weiters an, für diese Frage gesetzlich zwingend eine begutachtende Stelle einzuführen (eine Kommission bei der Zivildienstserviceagentur, das AMS etc.).

- 4.4** Der RH nahm den Vorschlag des BMI zur Kenntnis und verwies auf seine Empfehlung sicherzustellen, dass die Arbeitsmarktneutralität des Zivildienstes bereits im Zuge des Anerkennungsverfahrens von Einrichtungen geprüft wird.

Rechtsgrundlagen

Ersatzdienste im Ausland

5.1 Das ZDG unterschied zwischen zwei Diensten, die im Ausland erbracht und auf den Zivildienst angerechnet werden konnten. Dies waren einjährige Gedenk-, Friedens- und Sozialdienste im Ausland gemäß § 12b ZDG¹¹ und gemäß § 12c ZDG¹¹. Für die Abwicklung des Auslandsdienstes gemäß § 12b ZDG war das BMI zuständig, für den gemäß § 12c ZDG das BMASK. Diese Dienste waren kein Zivildienst im herkömmlichen Sinn, da ein hoheitlicher Wehrersatzdienst nur auf österreichischem Staatsgebiet geleistet werden konnte, sondern quasi ein Ersatz zum Wehrersatzdienst.

Tabelle 1: Gegenüberstellung Auslandsdienste des BMI und des BMASK

	BMI	BMASK
Rechtsgrundlagen	§ 12b ZDG	§ 12c ZDG, Freiwilligengesetz
mögliche Teilnehmer	nur Männer	Frauen und Männer
Teilnehmeranzahl	rd. 110 pro Jahr	bisher keine
anrechenbar seit	1. Jänner 1992 ¹	1. Oktober 2013
Dauer	mindestens 12 Monate	mindestens 12 Monate
Trägerorganisationen/Voraussetzungen	Sitz in Österreich, nicht auf Gewinn gerichtet, Einsatz muss den Interessen der Republik Österreich dienen	Qualitätskriterien, u.a. fachliche und wirtschaftliche Voraussetzungen, Erfahrungen im Freiwilligenmanagement, ausreichendes und qualifiziertes Betreuungspersonal, Bildungsprogramm etc.
Kosten	Förderverein; zwischen 2010–2014 zwischen 648.000 und 800.000 EUR (Einzelförderung pro Auslandsdiener zwischen 8.100 und 10.000 EUR)	Anerkennungsfonds für Freiwilliges Engagement; Förderung maximal 15.000 EUR (maximal 1.000 EUR pro natürlicher Person)
Leistungen	kranken- und unfallversichert (darüber hinaus kein Anspruch auf finanzielle Vergütung)	kranken-, unfall- und pensionsversichert, zuzüglich Taschengeld von mind. 50 % und maximal 100 % der Geringfügigkeitsgrenze ²
Rechtsbeziehung	privatrechtlicher Vertrag zwischen Auslandsdiener und Träger	privatrechtlicher Vertrag zwischen Auslandsdiener und Träger

¹ ZDG-Novelle 1991 (BGBL. 1991/675)

² Im Jahr 2015 lag die Geringfügigkeitsgrenze bei 405,98 EUR monatlich.

Quellen: BMI; BMASK; RH

Die beiden Dienste, die im Ausland erbracht werden konnten, wiesen hinsichtlich ihrer Zielsetzungen Parallelen auf, unterlagen aber unterschiedlichen Bedingungen, da sie sich auf unterschiedliche Rechtsgrundlagen stützten. So führten bspw. beide Ressorts ein Anerkennungsverfahren der Trägerorganisationen aufgrund der unterschiedlichen Grundlagen durch.

¹¹ Verfassungsbestimmung



Rechtsgrundlagen

BMI BMLVS

Zivildienst

Ziele beider Auslandsdienste waren insbesondere Persönlichkeitsentwicklung der Teilnehmer, Stärkung sozialer Kompetenzen und die Förderung von sozialem Engagement sowie die Förderung des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus und die damit zusammenhängende Bewusstseinsbildung- und Aufklärungsarbeit.

- 5.2** Der RH wies darauf hin, dass Parallelen insbesondere in der Zielsetzung zwischen dem Auslandsdienst des BMI gemäß § 12b ZDG und dem des BMASK gemäß § 12c ZDG bestanden. Für den RH war nicht nachvollziehbar, warum die Administration dieser Dienste in zwei unterschiedlichen Organisationseinheiten angesiedelt war, da dies zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand führte.

Der RH würdigte positiv, dass den Gedenk-, Friedens- und Sozialdienst im Ausland nach § 12c ZDG, sowie das freiwillige Sozialjahr und das freiwillige Umweltschutzjahr des BMASK auch Frauen absolvieren konnten, während der beim BMI angesiedelte Auslandsdienst nach § 12b ZDG nur Männern vorbehalten war.

Zur Verwaltungsvereinfachung empfahl der RH dem BMI, im Bereich der auf den Zivildienst anrechenbaren Dienste im Ausland verstärkt Synergien mit dem BMASK zu nutzen und eine Zusammenführung der beiden im Ausland zu erbringenden Dienstarten in Betracht zu ziehen.

- 5.3** Laut *Stellungnahme des BMI sei mit den Novellen zum Zivildienstgesetz (BGBl. I Nr. 146/2015) und zum Freiwilligengesetz (BGBl. I Nr. 144/2015) die Empfehlung des Rechnungshofes umgesetzt worden.*

Zivildiensteinrichtungen

Kategorien und Vergütungen

- 6.1** (1) Das ZDG gab vor, in welchen Einrichtungen der Zivildienst abzuleisten war.¹² Der Landeshauptmann (in mittelbarer Bundesverwaltung) erkannte die Einrichtungen mit Bescheid an. Die Einrichtungen gliederten sich in drei unterschiedliche Kategorien, festgelegt in den Anerkennungsbescheiden (Zuordnung zu § 28 Abs. 2, 3 und 4 ZDG). Je nachdem, in welcher Kategorie eine Einrichtung tätig war, bekam diese eine Abgeltung vom Bund oder musste eine Vergütung an den Bund leisten. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung existierten folgende Kategorien:

¹² § 4 ZDG

Zivildiensteinrichtungen

Tabelle 2: Kategorien und Vergütungen

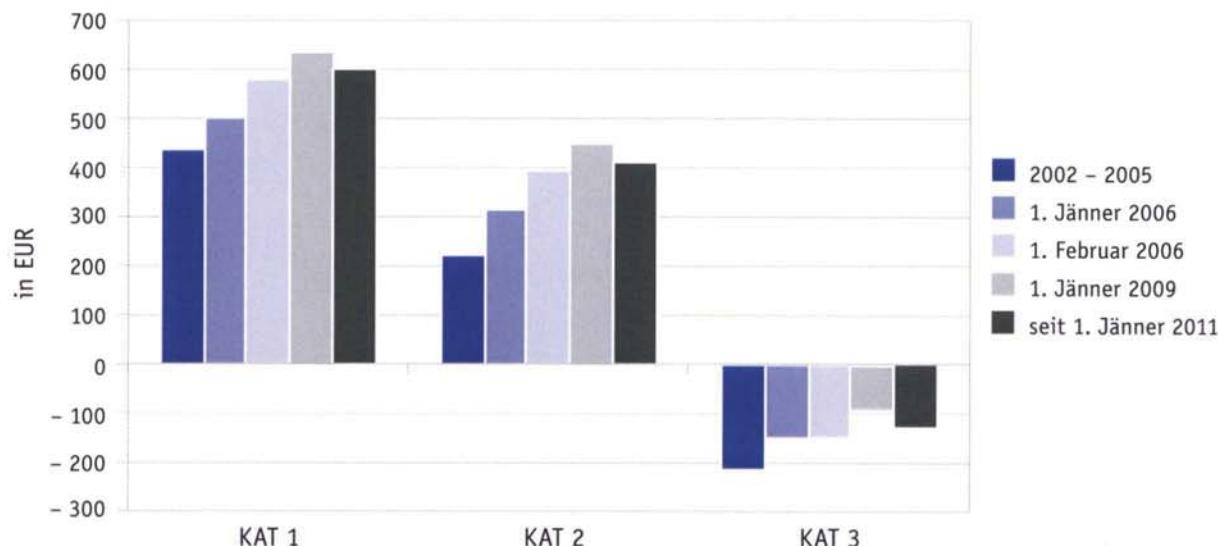
	Kategorie 1	Kategorie 2	Kategorie 3
Aufgabenbereich	Rettungswesen Katastrophenhilfe	Sozialhilfe Behindertenhilfe Altenbetreuung Krankenbetreuung außerhalb von Krankenanstalten Betreuung von Drogen-abhängigen Betreuung von Vertriebenen, Asylwerbenden, Flüchtlingen und Menschen in Schubhaft	Krankenanstalten Gesundheitsvorsorge Justizanstalten inländische Gedenkstätten Vorsorge für die öffentliche Sicherheit und Sicherheit im Straßenverkehr zivile Landesverteidigung Umweltschutz Jugendarbeit Kinderbetreuung und Integration oder Beratung Fremder Einrichtungen einer Gebietskörperschaft (Bund, Land, Gemeinde) oder eines Rechtsträgers, den eine Gebietskörperschaft durch finanzielle, wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen beherrschte
davon ausgenommen	Einrichtungen einer Gebietskörperschaft (Bund, Land, Gemeinde) oder eines Rechtsträgers, den eine Gebietskörperschaft durch finanzielle, wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen beherrschte	Einrichtungen einer Gebietskörperschaft oder eines Rechtsträgers, den eine Gebietskörperschaft beherrschte	
Kostenersatz bzw. Zahlung pro Zivildienstleistendem und Monat	Kostenersatz 600 EUR	Kostenersatz 410 EUR	Zahlung 130 EUR an den Bund
Sonstiges	können gemäß § 8 Abs. 1 ZDG bei Zuweisung bevorzugt werden	können gemäß § 8 Abs. 1 ZDG bei Zuweisung bevorzugt werden	

Quelle: RH

(2) Die drei Kategorien waren mit der ZDG-Novelle 2001 eingeführt worden.¹³ Weder aus den Materialien zu den Gesetzesnovellen noch über Nachfrage beim BMI konnte der RH feststellen, warum der Gesetzgeber die drei Kategorien in dieser Form eingeführt hatte und welche Erwägungen der Festlegung der unterschiedlichen Vergütungshöhen zugrunde lagen. Die Höhe der vom Bund bzw. von den Einrichtungen zu leistenden Beträge (Zivildienstgeld) war seither mehrfach verändert worden:

¹³ zuvor gab es 55 unterschiedliche Vergütungsformen

Abbildung 1: Entwicklung der Höhe des Zivildienstgeldes seit 2002 (Ausgaben bzw. Einnahmen des Bundes je Zivildienstleistenden)



Quellen: Zivildienstserviceagentur; RH

(3) Die Einrichtungen aller Kategorien wendeten für Zivildienstleistende rd. 400 EUR/Monat (Grundvergütung 307,50 EUR, Kranken- und Unfallversicherung 92,69 EUR) auf. Zusätzlich sorgten die Einrichtungen für Ausbildung, Verpflegung, Dienstkleidung sowie erforderlichenfalls für Unterkunft.

Zur Zeit der Geburungsüberprüfung wurde den Einrichtungen der Kategorie 1 und 2 nicht nur der Aufwand für die Grundvergütung sowie die Kranken- und Unfallversicherung der Zivildienstleistenden abgegolten, sondern es standen darüber hinaus den Einrichtungen der Kategorie 1 pro Zivildienstleistendem und Monat rd. 200 EUR¹⁴ – im Wesentlichen zur Abdeckung der Kosten für Ausbildung, Verpflegung und Dienstkleidung – zur Verfügung. Bei Einrichtungen der Kategorie 2 belief sich der Betrag für die Abdeckung der beschriebenen Kostenarten auf rd. 10 EUR.

¹⁴ 600 EUR Zivildienstgeld minus Grundvergütung 307,50 EUR minus Sozialversicherungsbeitrag 92,69 EUR = 199,81 EUR

Zivildiensteinrichtungen

(4) Die Ausgaben des Bundes für das über 400 EUR (unmittelbare Aufwendungen für Zivildienstleistende) hinausgehende Zivildienstgeld beliefen sich im Jahr 2014 auf rd. 11 Mio. EUR (rd. 23 %) bzw. etwa ein Fünftel des insgesamt ausgezahlten Zivildienstgeldes.

6.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Gründe für die Einführung der unterschiedlichen Kategorien für die Rechtsträger des Zivildienstes und die Höhe der Vergütungssätze des Zivildienstgeldes weder aus den Gesetzesmaterialien noch aus den Unterlagen des BMI nachvollziehbar waren.

Der RH wies darauf hin, dass der Anteil am Zivildienstgeld, der über die unmittelbaren Aufwendungen für Zivildienstleistende von 400 EUR/Monat hinausging, als Subvention des Bundes für Einrichtungen der Kategorie 1 und – in deutlich geringerem Ausmaß – auch der Kategorie 2 anzusehen war.

Der RH empfahl dem BMI, eine Evaluierung der Kategorisierung sowie der Höhe der an die bzw. von den Einrichtungen zu zahlenden Vergütungen durchzuführen; aus Gründen der Transparenz empfahl er eine Trennung zwischen einer aus der Abwicklung des Zivildienstes begründeten Abgeltung von Leistungen und einer aus gesellschafts- und sozialpolitischen Gründen erwünschten Förderung von Einrichtungen.

6.3 *Laut Stellungnahme des BMI ergebe sich die Systematik des § 28 ZDG, der die Kategorien und die Höhe der Vergütungssätze des Zivildienstgeldes regelt, aus dessen historischer Entstehung. Bereits in der Stammfassung des Zivildienstgesetzes, BGBI. Nr. 187/1974, wäre gemäß § 41 bei der Leistung einer angemessenen Vergütung durch den Rechtsträger der Einrichtung an den Bund „der Wert zu berücksichtigen, den die Dienstleistung für den Rechtsträger hat“. Hierzu sei die Leistung des Zivildienstpflichtigen mit der Leistung eines Beschäftigten gleicher Ausbildung zu vergleichen. Die konkreten gegenseitigen finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und dem Rechtsträger seien durch Verträge nach bürgerlichem Recht zu regeln. Ein Blick auf diese Rechtslage zeige, dass bereits der historische Gesetzgeber bei der Einführung des Zivildienstes im Jahr 1974 ursprünglich unterschiedliche Vergütungsmodalitäten normiert hatte.*

Es sei die Absicht des Gesetzgebers gewesen, diese Grundsätze der Vergütung von Zivildienstleistenden bei der Wiederverlautbarung des Zivildienstgesetzes im Jahr 1986 unverändert zu übernehmen (BGBI. Nr. 679/1986).



Zivildiensteinrichtungen

BMI BMLVS

Zivildienst

Mit der ZDG-Novelle 1988, BGBl. Nr. 598/1988, sei § 41 ZDG dahingehend ergänzt worden, dass der Bundesminister für Inneres durch Verordnung Grundsätze habe festlegen können, nach denen bei der Bestimmung der Höhe der Vergütung vorzugehen sei. Daraufhin sei die Verordnung des Bundesministers für Inneres über die Grundsätze für Vergütungen nach § 41 des Zivildienstgesetzes 1986 (GrVeRe-V) erlassen worden, die in § 1 Umstände festgelegt habe, die bei der Bestimmung der Höhe der Vergütung zu berücksichtigen gewesen wären.

So sei beispielsweise in Z.3 „der Umstand, dass die vom Zivildienstleistenden bei der Einrichtung zu erbringenden Tätigkeiten nicht nur schlechthin, sondern darüber hinaus nach der Art der Einrichtung, in der der Zivildienstpflichtige die Dienstleistung zu erbringen hat, in besonderem Maße dem öffentlichen Wohl dienen, wie Dienstleistungen in Krankenanstalten, im Rettungswesen, in der Sozial- und Behinderthilfe, der Altenbetreuung und der Krankenpflege und bei der Betreuung von Drogenabhängigen, Asylwerbern und Flüchtlingen“ als ein zu berücksichtigendes Kriterium normiert worden.

Ausgehend von dieser historischen Entwicklung des Vergütungssystems von Zivildienstleistenden sei es die Intention des Gesetzgebers gewesen, mit der Einführung des § 28 ZDG durch die ZDG-Novelle 2001 inhaltlich an die gewachsenen Grundsätze anzuknüpfen. Resümierend könne festgehalten werden, dass, wie der Rechtslagenvergleich zeige, die Kategorien und die Höhe der Vergütungssätze des Zivildienstgeldes auf dem Willen des Gesetzgebers basierten und dieser – im Rahmen seines rechtspolitischen Gestaltungsspielraums – auf eine tief verwurzelte Systematik zurückgegriffen habe.

Zudem habe auch der VfGH im Erkenntnis B992/02 ausgeführt, dass bei Versagung der Anerkennung einer Zivildiensteinrichtung als begünstigter Rechtsträger (§ 28, Abs. 3 ZDG) „keine Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte erfolgt, weil eine Differenzierung im Rahmen des rechtspolitischen Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers liege.“

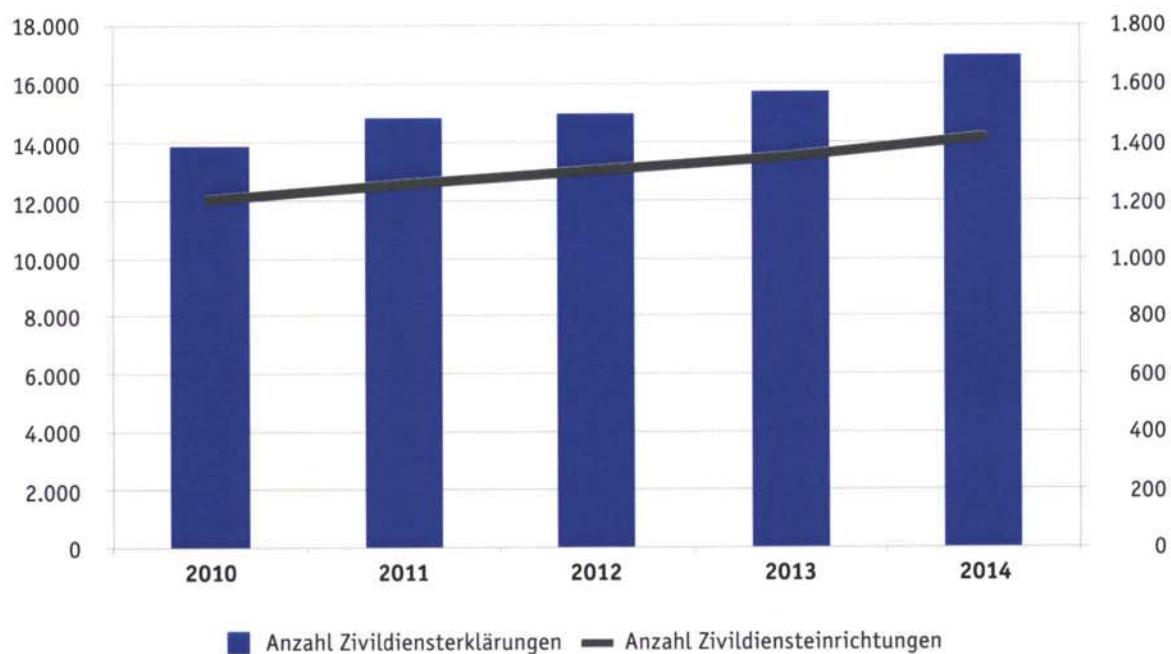
- 6.4** Der RH entgegnete dem BMI, dass gerade deswegen, weil die Gründe für die vom Gesetzgeber vorgenommene Differenzierung nach Kategorien und Höhe der Vergütungssätze des Zivildienstgeldes nicht mehr eruierbar sind und der eigentliche Wille des Gesetzgebers nicht mehr nachvollziehbar ist, eine Evaluierung der derzeitigen Rechtslage erforderlich wäre.

Zivildiensteinrichtungen

Entwicklung der Einrichtungen, Zuweisungen und Auszahlungen

7.1 (1) In den vergangenen Jahren erhöhte sich sowohl die Anzahl der Zivildiensterklärungen als auch der anerkannten Einrichtungen stetig. Im Prüfungszeitraum entwickelten sich die Zahlen wie folgt:

Abbildung 2: Anzahl der Zivildiensterklärungen und anerkannten Zivildiensteinrichtungen 2010 bis 2014 (Stand jeweils 31.12.)



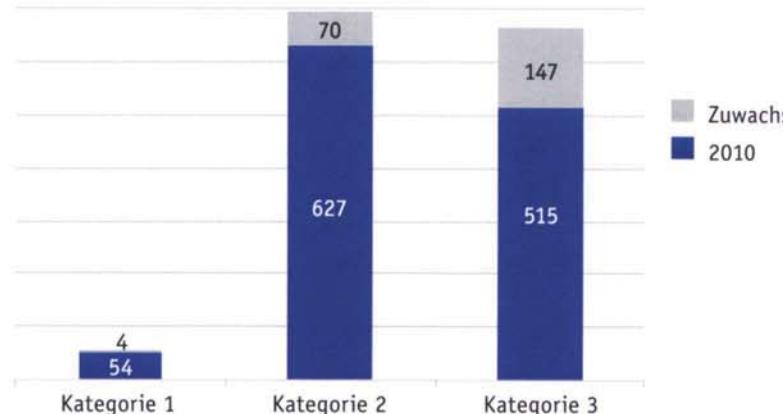
Quellen: Zivildienstserviceagentur; RH

Die Anzahl der Zivildiensterklärungen stieg seit dem Jahr 2000 um 91 % (von 8.859 auf 16.957) im Jahr 2014. Die Anzahl der Einrichtungen erhöhte sich in diesem Zeitraum um 75 % (von 810 im Jahr 2000 auf 1.417 im Jahr 2014).

Auch im Prüfungszeitraum stieg die Zahl der Zivildiensterklärungen und Einrichtungen weiter an: Die Anzahl der Zivildiensterklärungen stieg von 13.817 (2010) um 22,7 % auf 16.957 (2014). Die Anzahl der Einrichtungen erhöhte sich im selben Zeitraum von 1.196 (2010) um 18,5 % auf 1.417 (31. Dezember 2014).

(2) Die Zunahme der Anzahl der Einrichtungen im Prüfungszeitraum verteilte sich auf die Kategorien wie folgt:

Abbildung 3: Anzahl der Einrichtungen – Entwicklung 2010 bis 2014

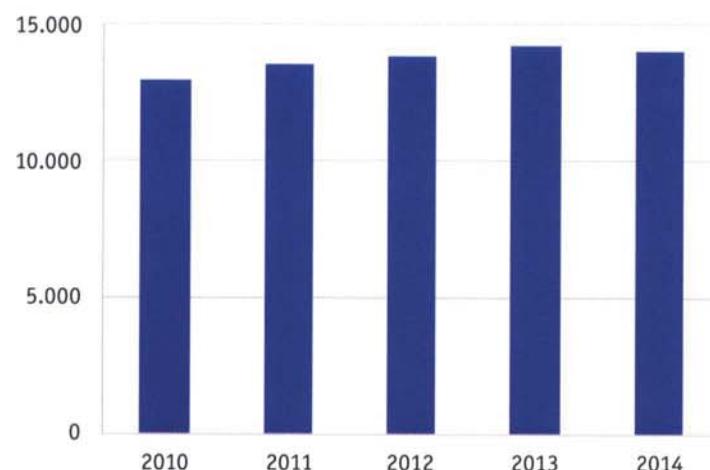


Quellen: Zivildienstserviceagentur; RH

Österreichweit betrachtet war die Steigerung bei Einrichtungen der Kategorie 3 am höchsten. In dieser Kategorie betrug der Anstieg 29 % (147 Einrichtungen).

(3) Die Entwicklung der Zuweisungen stellte sich im Prüfungszeitraum wie folgt dar:

Abbildung 4: Zuweisungen 2010 bis 2014

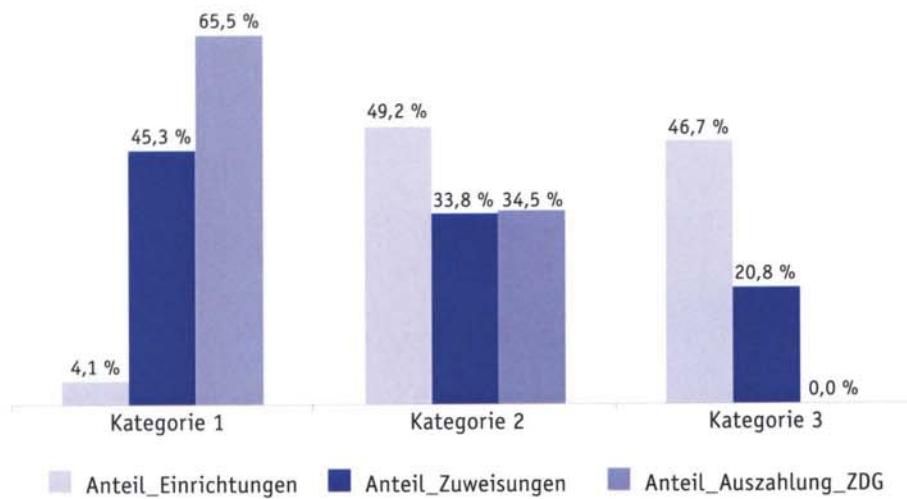


Quellen: Zivildienstserviceagentur; RH

Zivildiensteinrichtungen

Ähnlich dem Anstieg der Anzahl der Zivildiensterklärungen hatte sich die Anzahl der Zuweisungen seit dem Jahr 2000 von 6.923 auf 13.980 im Jahr 2014 mehr als verdoppelt. Im Prüfungszeitraum erhöhte sich die Anzahl der Zuweisungen – verglichen mit den letzten 15 Jahren – weniger stark, nämlich von 12.981 (2010) um 7,7 % auf 13.980 (2014). Der Anteil der Zuweisungen und Auszahlungen für die Zivildiensteinrichtungen war je Kategorie der Einrichtung sehr unterschiedlich und stellte sich zum 31. Dezember 2014 wie folgt dar:

Abbildung 5: Anteile an Einrichtungen, Zuweisungen und Auszahlungen nach Kategorien 2014



Quellen: Zivildienstserviceagentur; RH

Die Einrichtungen der Kategorie 1 erhielten bei einem 4 %igen Anteil aller anerkannten Einrichtungen 45 % der zugewiesenen Zivildienstleistenden und – wegen des deutlich höheren Zivildienstgeldes – mit 66 % zwei Drittel der von der Zivildienstserviceagentur ausbezahlten Gelder.

Der überproportional hohe Anteil an Zuweisungen in der Kategorie 1 war darauf zurückzuführen, dass einzelne Rechtsträger über mehrere Einrichtungen und Einsatzstellen verfügten, für die teilweise mehrere hundert Zivildienstplätze genehmigt waren. Im Jahr 2014 erhielt bspw. das Österreichische Rote Kreuz bundesweit für alle Einrichtungen und Einsatzstellen 4.400 Zivildienstleistende¹⁵ zugewiesen.

¹⁵ rd. 70 % der Zuweisungen der Kategorie 1 bzw. 31 % aller Zuweisungen im Jahr 2014



Zivildiensteinrichtungen

BMI BMLVS
Zivildienst

Die Kategorie 2 hatte einen Anteil von 49 % aller anerkannten Einrichtungen, ihnen wurden 34 % der Zivildienstleistenden zugewiesen und in Einrichtungen dieser Kategorie flossen 35 % der von der Zivildienstserviceagentur ausbezahlten Gelder.

Bei der Kategorie 3 lag der Anteil der Einrichtungen dagegen bei 47 % und der Anteil der Zuweisungen bei 21 %. Diese Kategorie erhielt kein Zivildienstgeld, sondern musste für die Zuweisung von Zivildienstleistenden eine Vergütung i.H.v. 130 EUR an den Bund leisten.

Bei Anhalten der bisherigen Entwicklung wird der Bedarf an Zivildienstplätzen weiter zunehmen. Bei Beibehaltung des zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gültigen Vergütungssystems wird der budgetäre Bedarf daher ebenfalls steigen.

7.2 Der RH wies darauf hin, dass sich in den letzten Jahren durch die ständig steigende Anzahl der Zivildiensterklärungen auch der Bedarf an Zivildienstplätzen und damit auch an entsprechenden Einrichtungen erhöhte.

Er wies darauf hin, dass den Einrichtungen der Kategorie 1 bei einem Anteil von 45 % der zugewiesenen Zivildienstleistenden 66 % des Zivildienstgeldes zukam.

Der RH verwies auf seine Empfehlung, eine Evaluierung der Kategorisierung sowie der Höhe der an die bzw. von den Einrichtungen zu zahlenden Vergütungen durchzuführen (siehe TZ 6). Weiters empfahl der RH dem BMI, im Hinblick auf die angespannte Budgetsituation mögliche Szenarien für den Finanzbedarf und den künftigen Einsatz von Zivildienstpflichtigen bei weiterem Anstieg der Anzahl der Zivildiensterklärungen für die kommenden Jahre auszuarbeiten.

7.3 Laut *Stellungnahme des BMI lägen Berechnungen über den Finanzbedarf der kommenden Jahre unter der Prämisse eines weiteren Anstiegs der Zivildiensterklärungen und einer weiterhin hohen Bedarfsdeckung vor. Angesichts der angespannten Budgetsituation werde im BMI ein Projekt/Prozess mit den relevanten Stakeholdern (Bundesministerien, Länder, Non-Governmental Organisations,...) initiiert werden.*

Zuweisung von Zivildienstleistenden zu Einrichtungen

8.1 Die Bundesregierung hatte dafür zu sorgen, dass genügend Zivildienstplätze zur Verfügung standen, um zu gewährleisten, dass jeder Zivildienstleistende den ordentlichen Zivildienst innerhalb von fünf Jahren ab Einbringung einer mängelfreien Zivildiensterklärung antreten konnte.¹⁶

¹⁶ vgl. § 10 Abs. 4 ZDG

Zivildiensteinrichtungen

Die Homepage der Zivildienstserviceagentur bot allen am Zivildienst Interessierten eine Vielzahl von Informationen und Hilfestellungen. Der Zivildienstleistende konnte sich im Vorfeld umfassend selbst informieren, sich mit Einrichtungen in Verbindung setzen, im Zuge der Zivildiensterklärung eine unverbindliche Wunschzuweisung anführen sowie sich von einer bestimmten Einrichtung anfordern lassen. Fast alle Zivildienstleistenden gaben einen Zuweisungswunsch ab bzw. kümmerten sich selbst um ihre Zuweisung. Die Zivildienstserviceagentur berücksichtigte die Wünsche in der überwiegenden Zahl der Fälle.

Zudem versuchte die Zivildienstserviceagentur, Zivildienstleistende prinzipiell in der Umgebung ihres Hauptwohnsitzes unterzubringen, da ab einer Dauer der täglichen Fahrt zum Dienstort und zurück von mehr als zwei Stunden der Rechtsträger dem Zivildienstleistenden eine Unterkunft anbieten musste.¹⁷

Im überprüften Zeitraum konnten bis 2013 nahezu alle Zivildienstpflchtigen innerhalb eines Jahres zugewiesen werden. 2014 entstand ein „Überhang“ von rd. 1.600 Zivildienstpflchtigen.

Durch die Zuweisungen konnte die Zivildienstserviceagentur den von den Einrichtungen gemeldeten Bedarf nahezu vollständig erfüllen. 2014 lag die Bedarfsdeckung für die Kategorie 1 bei 96,2 %, für die Kategorie 2 bei 93,5 % und für die Kategorie 3 bei 97,5 %.

8.2 Der RH stellte positiv fest, dass Zivildienstpflchtige im Überprüfungszeitraum stets in der gesetzlich vorgegebenen Frist von fünf Jahren zugewiesen werden konnten. Die Zivildienstserviceagentur stellte eine hohe Bedarfsdeckung sicher, wobei sie in der überwiegenden Zahl der Fälle sowohl die Wünsche der Zivildienstleistenden als auch der Einrichtungen berücksichtigte.

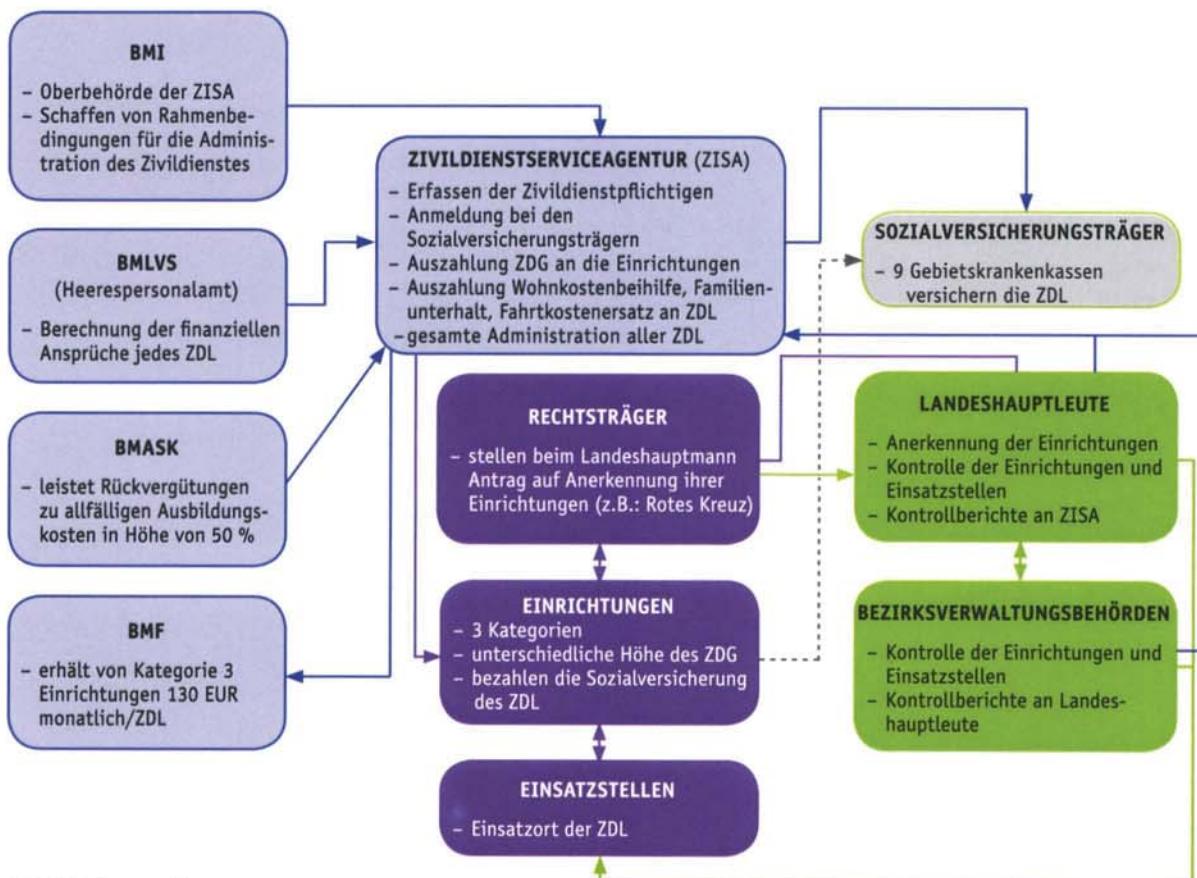
Organisation des Zivildienstes

Zuständigkeiten

9.1 Die folgende Abbildung stellt die mit der Administration und der Durchführung des Zivildienstes befassten Organisationen und Einrichtungen dar:

¹⁷ vgl. § 27 ZDG

Abbildung 6: Mit dem Zivildienst befasste Organisationen und Einrichtungen



Quellen: Zivildienstserviceagentur; Darstellung RH

Gemäß Art. 10 B-VG waren Gesetzgebung und Vollziehung in Angelegenheiten des Zivildienstes Bundessache. Zuständig war gemäß Bundesministeriengesetz das BMI. Mit der Administration des Zivildienstes waren die Zivildienstserviceagentur (für das BMI), das BMLVS (insbesondere das Heerespersonalamt) und im Wege der mittelbaren Bundesverwaltung die Länder bzw. Bezirksverwaltungsbehörden befasst.

Organisation des Zivildienstes

Die einzelnen Stellen nahmen folgende Aufgaben wahr:

Tabelle 3: Aufgaben der mit der Administration des Zivildienstes befassten Stellen

Stelle	Aufgaben
BMI	<ul style="list-style-type: none"> - Steuerung des Zivildienstes - Erlass von Vorgaben für die im Wege der mittelbaren Bundesverwaltung durch die Landeshauptleute wahrzunehmenden Aufgaben
Zivildienstserviceagentur	<ul style="list-style-type: none"> - Feststellung und Widerruf der Zivildienstplicht - Zuweisung, Versetzung, Entlassung und Unterbrechung (aus gesundheitlichen oder disziplinären Gründen) - Aufschub und Befreiung - Erlöschen der Zivildienstplicht - Auszahlung von Beihilfen und Förderungen an die Zivildienstleistenden bzw. die Einrichtungen
Landeshauptmann	<ul style="list-style-type: none"> - Anerkennung von Einrichtungen auf Antrag der Rechtsträger - Genehmigung und Streichung von Einsatzstellen (inklusive Änderung der Rechtsform, Änderung von Hilfstatigkeiten etc.) - Aufstockung oder Reduzierung von Zivildienstplätzen (inklusive Genehmigung von ein bis zwei Überschreitungsplätzen) - behördliche Überwachung der Pflichten von Rechtsträgern, Vorgesetzten und Zivildienstleistenden - Schlichtungsstelle bei Beschwerden
Bezirksverwaltungsbehörden	<ul style="list-style-type: none"> - Unterstützung des Landeshauptmanns bei behördlichen Kontrollen - Überprüfungen von Krankenständen oder Diensttauglichkeit - Entscheidung über Anzeigen nach dem ZDG bei Dienstplichtverletzungen von Zivildienstleistenden und Vorgesetzten - Entgegennahme der Vertrauenspersonenwahl-Meldungen
Heerespersonalamt	<ul style="list-style-type: none"> - seit Juli 2011 Berechnung der Wohnkostenbeihilfe sowie von Familienunterhalt bzw. Partnerunterhalt von Wehr- und Zivildienstleistenden¹ - Entscheidung über Anspruch und Höhe der Leistungen und Erstellung des Bescheids

¹ Zuvor hatten dies für die Zivildienstleistenden die Bezirksverwaltungsbehörden gemacht.

Quelle: RH

Das BMI nahm seine Steuerungs- und Aufsichtsverantwortung in einigen wichtigen Bereichen wie der Konkretisierung der Voraussetzungen für die Anerkennung von Einrichtungen (z.B. hinsichtlich der Qualitätssicherung und Sicherstellung der Arbeitsmarktneutralität) und bei der Kontrolle nur ungenügend wahr. Auch in der Aufgabenerfüllung durch die Länder gab es Defizite, insbesondere im Bereich der Anerkennung und Kontrolle der Einrichtungen (siehe TZ 4, 10 bis 12, 17 bis 20).



Organisation des Zivildienstes

BMI BMLVS
Zivildienst

9.2 Die Aufgabenverteilung durch die genannten Organisationseinheiten erschien grundsätzlich zweckmäßig, da bspw. die Anerkennung und Kontrolle der Einrichtungen aufgrund der räumlichen Nähe durch die jeweiligen Ämter der Landesregierungen effektiver wahrgenommen werden konnten als durch das BMI. Durch die Berechnung der Beihilfen durch das Heerespersonalamt sollte eine bundesweit einheitliche Spruchpraxis für Wehrdienstleistende und Zivildienstleistende gewährleistet werden.

Der RH hielt dennoch kritisch fest, dass das BMI seine Steuerungs- und Aufsichtsverantwortung in einigen wichtigen Bereichen wie der Konkretisierung der Voraussetzungen für die Anerkennung von Einrichtungen und bei der Kontrolle nur ungenügend wahrnahm.

Der RH empfahl dem BMI, seine Steuerungsverantwortung wahrzunehmen, die Aufsicht über die Tätigkeiten der Länder im Zuge der mittelbaren Bundesverwaltung zu verstärken und konkrete Vorgaben für die Administration des Zivildienstes zu erlassen.

9.3 (1) Laut *Stellungnahme des BMI* werde eine Konkretisierung der Erlasslage erfolgen.

(2) Das Land Salzburg teilte mit, konkretere Vorgaben und Qualitäts sicherungskriterien durch das BMI zu begrüßen.

Anerkennung der Zivildiensteinrichtungen

Anerkennungsverfahren

10.1 Rechtsträger konnten beim Landeshauptmann einen Antrag auf Anerkennung einer Einrichtung als geeigneter Träger des Zivildienstes stellen. Der Anerkennungsbescheid des Landeshauptmannes hatte die Tätigkeiten der Zivildienstleistenden, die Anzahl der genehmigten Zivildienstplätze bei der Einrichtung sowie das Gebiet,¹⁸ dem der Rechtsträger zuzuordnen war, anzugeben.¹⁹

Voraussetzung der Anerkennung gemäß ZDG war, dass

- die Einrichtung überwiegend einer Tätigkeit im Sinne des § 3 ZDG dient und

¹⁸ vgl. § 3 Abs. 2 ZDG

¹⁹ vgl. § 4 Abs. 1 ZDG

Organisation des Zivildienstes

- eine dem Wesen des Zivildienstes entsprechende Einschulung, Beschäftigung, Leitung und Betreuung der Zivildienstleistenden gewährleistet.²⁰

Davon abgesehen regelte das ZDG keine weiteren Anerkennungsvoraussetzungen. Es gab auch keine weiteren Vorgaben des BMI an die Landeshauptleute, um die Anerkennungsvoraussetzungen zu spezifizieren. Es fehlten somit Qualitätskriterien, wie etwa organisatorische und wirtschaftliche Mindestanforderungen an die Einrichtung (z.B. betreffend die räumliche Ausstattung oder die Anzahl an fix angestellten Mitarbeitern) sowie fachliche Voraussetzungen zur Beschäftigung und Betreuung des Zivildienstleistenden (z.B. betreffend Einschulung und Sicherstellung von ausreichendem und qualifiziertem Betreuungspersonal).

Das BMI war für die Organisation eines ordnungsgemäßen und gesellschaftlich zweckmäßigen Zivildienstes verantwortlich. Dennoch erließ das BMI keine Vorgaben an die Länder für die Anerkennung von Einrichtungen bzw. Aufstockungen der genehmigten Plätze, obwohl die Anerkennung der Einrichtungen und die Festsetzung der Anzahl der Zivildienstplätze durch die Länder mittelbaren Einfluss auf das Budget des Bundes hatte.

Laut ZDG hatte der jeweils zuständige Landeshauptmann bei der Anerkennung von Zivildiensteinrichtungen oder einer Aufstockung von Zivildienstplätzen auf die bisherige Auslastung der Plätze in den im Bundesland bereits bestehenden Einrichtungen (bzw. der antragstellenden Einrichtung) Bedacht zu nehmen. Dies erfolgte in der Regel durch Anfrage bei der Zivildienstserviceagentur, wobei deren diesbezügliche Information zur Bedarfslage keine bindende Wirkung besaß.²¹

Eine örtliche Überprüfung der anzuerkennenden Einrichtungen vor der Anerkennung war ebenfalls nicht verpflichtend. Die vom RH überprüften Länder Oberösterreich und Salzburg hatten im Überprüfungszeitraum bei keiner Anerkennung einen vorherigen Lokalaugenschein vorgenommen.

10.2 Der RH wies darauf hin, dass die Anerkennungskriterien im ZDG sehr allgemein formuliert waren. Er kritisierte, dass das BMI keine Spezifizierung der Anerkennungsvoraussetzungen vornahm und insbesondere keine Qualitätskriterien (z.B. organisatorische und wirtschaftliche Mindestanforderungen an die Einrichtung, fachliche Voraussetzungen

²⁰ vgl. § 4 Abs. 3 ZDG

²¹ vgl. § 4 Abs. 5 ZDG



Organisation des Zivildienstes

BMI BMLVS
Zivildienst

zur Beschäftigung und Betreuung des Zivildienstleistenden) als Grundlage für die Anerkennung von Zivildiensteinrichtungen vorgab. Weiters kritisierte der RH, dass in der Praxis vor Anerkennung von Einrichtungen kein Lokalaugenschein vorgenommen wurde.

Der RH empfahl dem BMI, die gesetzlichen Anforderungen zur Gewährleistung eines einheitlichen Qualitätsstandards für die Praxis zu konkretisieren, d.h. organisatorische, wirtschaftliche und fachliche Mindestanforderungen an die Einrichtung festzulegen und im Bedarfsfall vor der Anerkennung von Einrichtungen einen Lokalaugenschein vorzusehen.

10.3 (1) Laut Stellungnahme des BMI könnten zusätzliche Anforderungen bei der Anerkennung von Zivildiensteinrichtungen in § 4 ZDG aufgenommen werden, wobei auf unterschiedliche gesellschaftsrechtliche Konstellationen der Einrichtungen und ihre Verschiedenartigkeit Bedacht zu nehmen wäre.

Die Behörde (hier: der Landeshauptmann) könne schon auf Grundlage der derzeitigen Rechtslage gemäß § 54 AVG (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz) im Rahmen des Anerkennungsverfahrens zur Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen („zur Aufklärung der Sache“) bei Bedarf einen Augenschein vornehmen. Bei der Überarbeitung des Überwachungserlasses gemäß § 55 ZDG werde darauf hingewiesen werden.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich würden Lokalaugenscheine derzeit aus verwaltungswirtschaftlichen Gründen nicht durchgeführt und dem Land Oberösterreich auch als nicht notwendig erscheinen, weil die Antragsformulare (von der Zivildienstserviceagentur in Zusammenarbeit mit den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich) ohnehin so konzipiert worden seien, dass Lokalaugenscheine eigentlich entfallen könnten. Sollten Lokalaugenscheine vorzunehmen sein, sei dies einerseits mit dem generellen Ziel der Deregulierung und Stärkung der Selbstverantwortung schwer in Einklang zu bringen und andererseits mit einem sehr großen Aufwand verbunden. Zudem erschien es fraglich, ob mit den vorhandenen personellen Ressourcen weiterhin das Auslangen gefunden werden könnte.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg begrüße es eine Spezifizierung der Anerkennungsvoraussetzungen samt Qualitätskriterien aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit. Detaillierte Vorgaben würden allerdings den Verwaltungsaufwand in Anerkennungsverfahren erhöhen.

Organisation des Zivildienstes

Die Durchführung von Lokalaugenscheinen zur Entscheidungsfindung sei wichtig. Diese sei derzeit bei den vorhandenen personellen Ressourcen aber nicht machbar. Dazu wäre zusätzliches Personal erforderlich.

- 10.4** (1) Der RH anerkannte den Vorschlag des BMI und bekräftigte seine Empfehlung an das BMI, die gesetzlichen Anforderungen zur Gewährleistung eines einheitlichen Qualitätsstandards für die Praxis zu konkretisieren.
- (2) Der RH entgegnete den Ländern Oberösterreich und Salzburg, dass sich die Empfehlung des RH darauf bezog, Lokalaugenscheine lediglich „im Bedarfsfall“ und keineswegs flächendeckend durchzuführen.

Zivildiensttätigkeiten

- 11.1** Zum Nachweis, dass die Einrichtung – wie im ZDG gefordert – überwiegend einer Tätigkeit im Sinne des § 3 ZDG dient, und die Zivildienstleistenden entsprechend dem ZDG einsetzen kann, mussten die antragstellenden Rechtsträger auch die voraussichtliche Tätigkeit der Zivildienstleistenden beschreiben. Im von der Zivildienstserviceagentur zur Verfügung gestellten Antragsformular fand sich als Hilfestellung eine Aufzählung „unverbindlicher Beispiele für Zivildiensttätigkeiten“.²²

Die Länder Oberösterreich und Salzburg machten während des Antragsverfahrens wiederholt zusätzlich Vorschläge, wie die voraussichtlichen Tätigkeiten der Zivildienstleistenden von den Rechtsträgern formuliert werden sollten, um den Anforderungen des ZDG Genüge zu tun bzw. sprachen das vorher mit der Zivildienstserviceagentur bzw. den Antragstellern ab.

- 11.2** Der RH stellte positiv fest, dass die Zivildienstserviceagentur den Antragstellern in Bezug auf die Anerkennung von neuen Einrichtungen durch die Aufzählung zahlreicher „unverbindlicher Beispiele für Zivildiensttätigkeiten“ im Antragsformular eine Hilfestellung bot.

Der RH kritisierte jedoch, dass die Länder Oberösterreich und Salzburg (zum Teil nach Rücksprache mit der Zivildienstserviceagentur) den antragstellenden Rechtsträgern darüber hinaus wiederholt Vorschläge machten, wie die voraussichtlichen Tätigkeiten der Zivildienstleistenden im Antrag umschrieben werden sollten, um eine möglichst positive Erledigung des Antrags zu gewährleisten. Nach Ansicht des RH

²² Diese unverbindlichen Beispiele hatte die Zivildienstserviceagentur ausgearbeitet, indem sie sich an Formulierungen aus Anerkennungsbescheiden orientiert, die gängigsten übernommen und mit den Landesregierungen akkordiert hatte.



Organisation des Zivildienstes

BMI BMLVS
Zivildienst

stand das Ausmaß an Hilfestellung in einem Spannungsverhältnis zu der von der Behörde geforderten objektiven und unparteiischen Prüfung der Antragsvoraussetzungen; es war damit nicht sichergestellt, dass die tatsächliche Tätigkeit des Zivildienstleistenden den Bedingungen des ZDG entsprach.

Der RH empfahl dem BMI, die Landeshauptleute und die Zivildienstservicagentur darauf hinzuweisen, dass durch die Hilfestellung die von der Behörde geforderte objektive und unparteiische Prüfung der Antragsvoraussetzungen nicht beeinträchtigt werden darf.

11.3 (1) Laut Stellungnahme des BMI werde es der Empfehlung des RH entsprechen.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich sei es österreichweit üblich, Einrichtungen (bei denen eine Anerkennung grundsätzlich möglich erscheint) im Verfahren eine passende Tätigkeitsbeschreibung für Zivildienstleistende vorzuschlagen. Dies sei auch vom Zivildienstrat bzw. Zivildienstbeschwerderat in seinen Gutachten so gehandhabt worden.

In den Antragsformularen seien außerdem Muster für Tätigkeitsbeschreibungen von Zivildienstleistenden angeführt. Dies sorge auch für eine österreichweit möglichst einheitliche Tätigkeitsumschreibung der Zivildienstleistenden. Sollte das Land Oberösterreich dies nicht mehr so handhaben, müssten die Anträge möglicherweise mehrmals mit Bescheid abgewiesen werden, bis eine korrekte Tätigkeitsumschreibung für Zivildienstleistende im Antrag angegeben würde. Dies erscheine weder kundenfreundlich noch verwaltungsökonomisch sinnvoll. Die in den Anerkennungsbescheiden angeführten Tätigkeiten der Zivildienstleistenden würden gemäß § 55 ZDG ohnehin überprüft.

(3) Laut seiner Stellungnahme werde das Land Salzburg keine Formulierungsvorschläge für Zivildiensttätigkeiten mehr machen.

11.4 Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass er die im Antragsformular genannten „unverbindlichen Beispiele für Zivildiensttätigkeiten“ grundsätzlich positiv beurteilte. Eine darüber hinausgehende Hilfestellung in dem Sinne, dass den Antragstellern mitgeteilt wird, wie man denn die jeweilige Zivildiensttätigkeit exakt zu beschreiben hätte, um eben das vom Land Oberösterreich in der Stellungnahme erwähnte Szenario – die mehrmalige bescheidmäßige Abweisung von Anträgen – zu vermeiden, würde jedoch nach Ansicht des RH dazu beitragen, Zweifel an der objektiven und unparteiischen Prüfung der Antragsvoraussetzungen zu wecken.

Organisation des Zivildienstes

12.1 § 3 Abs. 1 ZDG besagte, dass die Dienstleistungen den Zivildienstleistenden ähnlich wie der Wehrdienst den Wehrpflichtigen belasten sollten. Diese Formulierung enthielt auch schon der am 24. Dezember 1986 in Kraft getretene (nicht gänzlich mit der heutigen Fassung wortidentische) § 3 ZDG. Es gab keinen konkreten Vergleichsmaßstab bzw. eine Definition der Belastung, mit der ein Wehrdiener im Zuge des Wehrdienstes konfrontiert war und mit der man die Belastung eines Zivildienstleistenden in Relation hätte setzen können. Die in den Antragsformularen genannten Tätigkeiten stellten auf körperlich belastende Tätigkeiten ab.

12.2 Der RH stellte kritisch fest, dass es keinen fixen Vergleichsrahmen oder eine Definition der einen Wehrpflichtigen treffenden durchschnittlichen Belastung gab, mit der man die Tätigkeiten von Zivildienstleistenden in Beziehung setzen könnte.

Das Abstellen auf körperlich belastende Tätigkeiten alleine entsprach nach Ansicht des RH nicht den vielfältigen, aktuellen Anforderungen an Zivildienstleistende, die häufig auch psychischen Belastungen (z.B. Rettungswesen, Behindertenhilfe, Altenbetreuung) ausgesetzt waren.

Der RH empfahl dem BMI, mittels Erlasses klarzustellen, welche körperliche und psychische Belastung als dem Wehrdienst vergleichbar angesehen werden kann.

12.3 (1) Laut *Stellungnahme des BMI habe der Gesetzgeber in § 3 Abs. 1 ZDG im Hinblick auf den Gleichheitssatz angeordnet, dass Zivildienstpflichtige zu Dienstleistungen heranzuziehen seien, die ähnlich wie der Wehrdienst den Wehrpflichtigen belasten. In der Regierungsvorlage (603 BlgNr 13. GP, 18) werde ausgeführt, dass Unterscheidungsmerkmale zwischen Präsenzdienern und Zivildienstpflichtigen in der „Natur der Materie“ liegen, dass eine „absolute gleiche Belastung ausgeschlossen“ sei, dass aber „im Durchschnitt die Belastung, die der Zivildienst für den Staatsbürger mit sich bringt, weitest möglich gleich sein soll, wie jene durch den Wehrdienst.“*

Weitere Unterscheidungsmerkmale, die aber dennoch bei einer Gesamtbetrachtung zu einer ähnlichen Belastung führen müssten, seien die Dauer der Dienste, Dienstorte, militärische Disziplin und Uniform, Heeresdisziplinargewalt und Heeressanitätsdienst, unterschiedliche Dienstzeiten und die Möglichkeit der Dienstfreistellung.

Die vom RH empfohlene erlassmäßige Darstellung der vergleichbaren körperlichen und psychischen Belastungen sei nur ein Aspekt in der Gesamtbetrachtung und infolge des Einsatzes in völlig unterschiedlichen



Organisation des Zivildienstes

BMI BMLVS
Zivildienst

Dienstleistungsbereichen nicht seriös darstellbar. Das BMI werde daher von der Umsetzung der Empfehlung Abstand nehmen.

(2) Das Land Salzburg gab in seiner Stellungnahme an, dass es eine Klarstellung, welche körperlichen und psychischen Belastungen als dem Wehrdienst vergleichbar angesehen werden können, begrüßen würde.

12.4 Der RH sah sich durch die Stellungnahme des BMI in seiner Feststellung bestätigt, dass die aktuellen Tätigkeiten von Zivildienstleistenden sehr vielfältig sind. Auch bestand kein fixer Vergleichsrahmen oder eine Definition der einen Wehrpflichtigen treffenden durchschnittlichen Belastung, mit der man die Tätigkeiten von Zivildienstleistenden und Präsenzdienern in Beziehung setzen kann. Dies ist aber erforderlich, um eine möglichst gleiche Belastung zu gewährleisten.

Gerade eben auch als Folge der – vom BMI in der Stellungnahme nochmals angeführten – bestehenden rechtlichen Grundlagen sah der RH es nach wie vor als erforderlich an, zumindest für die Haupteinsatzgebiete der Zivildienstleistenden einen solchen Vergleichsrahmen und Klarstellungen zu den „vergleichbaren Belastungen“ zu schaffen. Der RH verblieb somit bei seiner Empfehlung, mittels Erlasses klarzustellen, welche körperliche und psychische Belastung als dem Wehrdienst vergleichbar angesehen werden kann.

Befristung, Widerruf und Zuweisungsverzicht

13.1 (1) Die Anerkennung von Einrichtungen als geeignete Träger des Zivildienstes erfolgte durch den Landeshauptmann mittels Bescheids. Eine Befristung der Anerkennung war nicht vorgesehen.

Aus im ZDG festgelegten Gründen (insbesondere Wegfall der Voraussetzungen und Nichterfüllung der Pflichten) hatte der Landeshauptmann die Anerkennung einer Einrichtung zu widerrufen.²³ Längere Zeit hindurch nicht gemeldeter Bedarf an Zivildienstleistenden war kein Widerrufsgrund. Zwischen 2010 und 2014 widerriefen Landeshauptleute Anerkennungen in 66 Fällen bzw. widerriefen in 74 Fällen die Anerkennungen und anerkannten die Einrichtungen gleichzeitig neu.

(2) Die Zivildienstserviceagentur hatte die Rechtsträger einmal jährlich aufzufordern, den gesamten Jahresbedarf an Zivildienstleistenden für das nächstfolgende Jahr bekanntzugeben.²⁴ Wenn Rechtsträ-

²³ vgl. § 4 Abs. 4 ZDG

²⁴ vgl. § 8 Abs. 3 ZDG

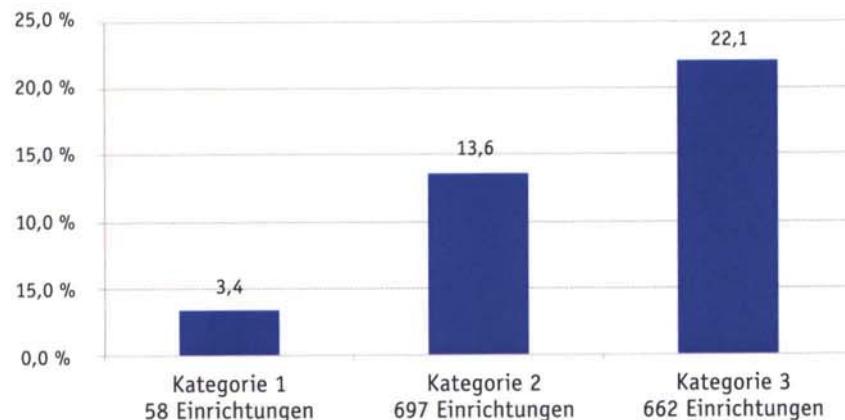
Organisation des Zivildienstes

ger mehrere Jahre hindurch keine solchen Bedarfsmeldungen abgaben, sperrte die Zivildienstserviceagentur die betreffenden Einrichtungen in der internen Datenbank für Zuweisungen.

Im überprüften Zeitraum hatten zwischen 220 (2010) und 243 (2014) Einrichtungen keinen Bedarf gemeldet. Dies entsprach durchschnittlich rd. 18 % der anerkannten Einrichtungen.

So meldeten im Jahr 2014 von insgesamt 1.417 Einrichtungen 243 Einrichtungen keinen Bedarf an (17 %). Besonders auffällig war die Situation in den Kategorien 2 und 3. Im Bereich der Kategorie 2 verzichteten 95 Einrichtungen (14 %) und in der Kategorie 3 146 Einrichtungen (22 %) auf eine Zuweisung.

Abbildung 7: Anteil der Einrichtungen mit Verzicht auf eine Zuweisung 2014 nach Kategorien



Quellen: Zivildienstserviceagentur; RH

Der verhältnismäßig hohe Anteil am Zuweisungsverzicht in der Kategorie 3 war laut Zivildienstserviceagentur unter anderem auch darauf zurückzuführen, dass die dieser Kategorie zugeordneten Einrichtungen zu den Kosten für die Zivildienstleistenden zusätzlich einen Betrag von 130 EUR im Wege der Zivildienstserviceagentur an das BMF abzuführen hatten.

Ein ex-lege-Widerruf der Anerkennung von Einrichtungen, die seit mehreren Jahren keine Zivildienstleistenden angefordert hatten, war im ZDG nicht vorgesehen.



13.2 (1) Der RH empfahl dem BMI, eine befristete Anerkennung von Einrichtungen einzuführen, um – ergänzend zu den vorgesehenen Kontrollen (siehe TZ 17 ff.) – eine dauerhafte Erfüllung der Anerkennungsvoraussetzungen sicherzustellen.

(2) Der RH stellte kritisch fest, dass durchschnittlich rd. 18 % der anerkannten Einrichtungen keinen Bedarf an Zivildienstleistenden gemeldet hatten, ein ex-lege-Widerruf der Anerkennung wegen fehlenden Bedarfs jedoch nicht vorgesehen war. Der RH stellte positiv fest, dass die Zivildienstserviceagentur jene Einrichtungen, zu denen die Rechtsträger mehrere Jahre hindurch keine Bedarfsmeldung übermittelten, in der internen Datenbank für weitere Zuweisungen sperrte. Der RH empfahl dem BMI, bei Vorbereitung künftiger Gesetzesänderungen einen ex-lege-Widerruf von Einrichtungen, die über mehrere Jahre keinen Bedarf an Zivildienstleistenden meldeten, in Erwägung zu ziehen.

13.3 (1) Laut *Stellungnahme des BMI* werde eine Befristung überprüft werden.

Hinsichtlich eines ex-lege-Widerrufs der Anerkennung von Einrichtungen bei fehlender Bedarfsmeldung über mehrere Jahre hinweg werde das BMI bei der nächsten ZDG-Novelle eine entsprechende Anpassung vorschlagen.

(2) Das Land Oberösterreich gab in seiner Stellungnahme zu bedenken, dass die Umsetzung der Empfehlung, Zivildiensteinrichtungen nur noch befristet anzuerkennen, um – ergänzend zu den vorgesehenen Kontrollen – eine dauerhafte Erfüllung der Anerkennungsvoraussetzungen sicherzustellen, einen massiven Mehraufwand zur Folge hätte. Bei 870 in Oberösterreich vorhandenen Dienststellen (Einrichtungen und Einsatzstellen) sei dies mit den bestehenden personellen Ressourcen keinesfalls durchführbar. Auch sei diese Maßnahme mit dem generellen Ziel der Deregulierung und Stärkung der Selbstverantwortung schwer in Einklang zu bringen.

(3) Das Land Salzburg gab in seiner Stellungnahme an, einen ex-lege-Widerruf der Anerkennung von Einrichtungen zu begrüßen. Eine Befristung von Anerkennungen würde dann für sinnvoll erachtet, wenn durch das BMI klare Kriterien dafür vorgegeben würden, in welchen Fällen dies der Fall sein sollte (z.B. standardmäßig bei jeder neuen Anerkennung, nur auf Antrag oder immer usw.).

13.4 Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass die Erteilung von unbefristeten Anerkennungen auch dazu führen könnte, dass trotz Wegfalls der Anerkennungsvoraussetzungen weiterhin bestimmten Ein-

richtungen Zivildiener zugewiesen werden würden. Im übrigen verwies der RH auf die Stellungnahme des BMI, in der die Überprüfung einer Befristung zugesagt wurde.

Kosten des Zivildienstes

Gesamtkosten des Bundes und der Länder

14.1 Kosten für die Administration des Zivildienstes fielen überwiegend beim BMI und in geringerem Umfang beim BMLVS sowie – in Ausübung der mittelbaren Bundesverwaltung – bei den Ländern an. Gesondert ausgewiesen waren die Kosten für die Administration des Zivildienstes lediglich im Budget des BMI. Die mit der Administration des Zivildienstes beauftragte Zivildienstserviceagentur verfügte seit 2013 über ein eigenes Detailbudget²⁵. Der Aufwand betrug im Jahr 2014 rd. 60 Mio. EUR (siehe TZ 15).

Aus verwaltungsvereinfachenden Gründen und um eine Gleichbehandlung der Präsenz- und Zivildiener bundesweit zu gewährleisten, stellte ab Mitte 2011 das Heerespersonalamt die Höhe der Ansprüche fest und stellte auch die Bescheide aus. Die Auszahlung an die Zivildienstleistenden erfolgte durch die Zivildienstserviceagentur. Die für diese Dienstleistung angefallenen Kosten bezifferte das Heerespersonalamt für das Jahr 2014 mit 356.000 EUR.

Auf Anfrage des RH gaben die Bundesländer die Personal- und Sachkosten für die Administration des Zivildienstes (v.a. Anerkennung und Kontrolle von Einrichtungen) bekannt. Insgesamt beliefen sich die Ausgaben aller Bundesländer für die Administration des Zivildienstes nach eigenen Angaben auf durchschnittlich rd. 1 Mio. EUR jährlich.

Tabelle 4: Gesamtkosten Zivildienst Bund und Länder 2014

in Mio. EUR (gerundet)

Bund		
BMI, Zivildienstserviceagentur		60,0
BMLVS		0,4
Länder		Größenordnung 1,0
Summe		rd. 61,4

Quellen: Bundesrechnungsabschluss; Zivildienstserviceagentur; Angaben BMLVS und Länder; RH

²⁵ Globalbudget 3, Detailbudget 11030400



Kosten des Zivildienstes

BMI BMLVS

Zivildienst

14.2 Der RH wies darauf hin, dass sich die Gesamtkosten für die Administration des Zivildienstes im Bund und in den Ländern auf etwa 61,4 Mio. EUR beliefen.

Aufwendungen des
BMI

15.1 (1) Die Aufwendungen für die Administration des Zivildienstes durch die Zivildienstserviceagentur entwickelten sich zwischen 2010 und 2014 wie folgt:

Tabelle 5: Aufwand 2010 bis 2014

	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014
	in Mio. EUR					in %
Sachaufwand (Zivildienstgeld und sonstige Vergütungen)	57,576	55,197	55,106	56,568	57,369	- 0,36
Personalaufwand	1,153	1,222	1,275	1,683	1,719	49,02
Förderungen ¹	0,720	0,720	0,698	0,721	0,684	- 5,00
Summe	59,450	57,139	57,079	58,972	59,772	0,54

¹ Ausgaben für den „Verein zur Förderung der Auslandsdienste i.S.d. § 12b Zivildienstgesetz – Auslandsdienst Förderverein“ (siehe TZ 5)

Quellen: Bundesrechnungsabschluss; Zivildienstserviceagentur; RH

Durch die Senkung des Zivildienstgeldes per 1. Jänner 2011 war der Sachaufwand für den Zivildienst im Jahr 2011 gegenüber 2010 um 3,9 % gesunken. Durch den Anstieg an Zivildiensterklärungen und Zuweisungen erhöhte sich der Aufwand bis zum Jahr 2014 um 4,6 % und lag wieder so hoch wie im Jahr 2010.

Die Erhöhung des Personalaufwandes von 2012 auf 2013 um 32 % war auf die Einbeziehung der Personalkosten des für den Zivildienst zuständigen Referates²⁶ des BMI in das Detailbudget der Zivildienstserviceagentur zurückzuführen. Der Personalstand der Zivildienstserviceagentur war im überprüften Zeitraum rückläufig (siehe TZ 26).

(2) Im Sachaufwand waren auch die sonstigen Vergütungen²⁷ an die Zivildienstleistenden enthalten. Zivildienstleistende, welche die Voraussetzungen erfüllten, hatten Anspruch auf Familienunterhalt und Wohnkostenbeihilfe. Die Ausgaben für Familienunterhalt und Wohnkostenbeihilfen schwankten im Zeitraum 2010 bis 2014 zwi-

²⁶ Referat III/7/b

²⁷ Die angebotenen Sozialleistungen entsprachen weitgehend jenen für Präsenzdienstleistende.

Kosten des Zivildienstes

schen 3,42 Mio. EUR (2012) und 4,13 Mio. EUR (2010) und lagen im Jahr 2014 bei 3,8 Mio. EUR.

Jeder Zivildienstleistende erhielt für die Zeit der Ableistung des Zivildienstes eine Vorteilkarte der ÖBB. Für diese Karte zahlte die Zivildienstserviceagentur an die ÖBB seit dem Jahr 2010 pauschal jährlich 140.190 EUR. Für Fahrtkosten und Dienstreisen gemäß § 31 ZDG leistete die Zivildienstserviceagentur bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen Fahrkostenersatz. Dieser stieg seit dem Jahr 2010 um durchschnittlich 2,2 % pro Jahr und betrug 2014 rd. 3,5 Mio. EUR. Im Jahr 2014 lag der Gesamtbetrag für den Fahrkostenersatz (einschließlich ÖBB-Vorteilscard) somit bei rd. 3,6 Mio. EUR.

Im Jahr 2014 verteilte sich der Sachaufwand wie folgt:

Tabelle 6: Betriebs- und Sachaufwand 2014

Sachaufwand	in Mio. EUR	in %
Zivildienstgeld (zugunsten Einrichtungen)	49,394	86,1
Beihilfen (zugunsten Zivildienstleistenden)	7,401	12,9
<i>davon</i>		
ÖBB-Vorteilscard	0,140	0,2
Reisekostenvergütung gemäß § 31 ZDG	3,479	6,1
Familienunterhalt	1,357	2,4
Wohnkostenbeihilfe	2,425	4,2
Summe Sachaufwand Zivildienstleistende	56,795	99,0
sonstige gesetzliche Überweisungen ¹	0,210	0,4
Summe Sachaufwand extern	57,005	99,4
Betriebsaufwand (Sachaufwand Zivildienstserviceagentur)	0,364	0,6
Gesamtsumme Betriebs- und Sachaufwand	57,369	100,0

¹ davon Überweisungen an den Familienlastenausgleichsfonds gemäß Familienlastenausgleichsgesetz 1967 200.000 EUR

Quellen: Bundesrechnungsabschluss; Zivildienstserviceagentur; RH

Vom Betriebs- und Sachaufwand von rd. 57,4 Mio. EUR (2014) entfiel der überwiegende Teil von rd. 86 % auf das Zivildienstgeld (gesetzliche Verpflichtung zugunsten der Einrichtungen). Auf Beihilfen zugunsten der Zivildienstleistenden (Familienunterhalt, Wohnkostenbeihilfe, Fahrtkostenvergütungen, ÖBB-Vorteilscard) entfielen rd. 13 % des Betriebs- und Sachaufwandes. Der Betriebsaufwand der Zivildienstserviceagentur (v.a. Miet- und IT-Kosten, sonstige Postgebühren) betrug rd. 364.000 EUR bzw. 0,6 %.



Die Budgetentwicklung war bestimmt durch die Höhe des Zivildienstgeldes und die Anzahl der Zivildiensterklärungen bzw. Zuweisungen. Der Verwaltungsaufwand (Personal- und Sachaufwand) der Zivildienstserviceagentur war trotz der gestiegenen Anzahl an Einrichtungen und Zivildienstleistenden weitgehend unverändert geblieben (siehe TZ 27).

- 15.2** Der RH wies darauf hin, dass der Anstieg der Ausgaben auf die höhere Anzahl an Zivildienstleistenden zurückzuführen war. Der Verwaltungsaufwand der Zivildienstserviceagentur war trotz der gestiegenen Anzahl an Einrichtungen und Zivildienstleistenden weitgehend unverändert geblieben.

Ausbildungsbeitrag

- 16.1** Seit der Novelle des ZDG im Oktober 2013 konnten Einrichtungen²⁸ Zivildienstleistenden, im Einvernehmen mit diesen, eine Ausbildung oder Teile einer Ausbildung u.a. in den Bereichen Rettungswesen, Sozial- und Behindertenhilfe, Altenbetreuung, Krankenbetreuung und Gesundheitsvorsorge anbieten. Hierfür gewährte der Bund mit Gültigkeit vom 1. Oktober 2013 (§ 38a ZDG²⁹) einen einmaligen Ausbildungsbeitrag von 70 % dieser Ausbildungskosten, höchstens jedoch 1.700 EUR pro Teilnehmer. Der Ausbildungsbeitrag war von der Zivildienstserviceagentur bis zum möglichen Maximalbetrag an den Rechtsträger auszubezahlen. Der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz erstattete nach entsprechender Abrechnung am Ende des Kalenderjahres 50 % dieses Ausbildungsbeitrages im Wege der Zivildienstserviceagentur dem Bundesminister für Inneres zurück. Der § 38a ZDG sollte bis Juni 2017 einer Evaluierung unterzogen werden, um gegebenenfalls eine Neubewertung und eine entsprechende Anpassung der Ausbildungsmaßnahmen zu ermöglichen.

Eine Vorabgenehmigung durch die Zivildienstserviceagentur sah das Gesetz nicht vor, sodass diese die Angemessenheit der in Rechnung gestellten Ausbildungskosten erst im Nachhinein prüfen konnte. Dies führte bereits bei der ersten Rechnung zu Differenzen mit dem Rechnungsleger hinsichtlich der Kosten für Organisation und Projektleitung eines Erste Hilfe Kurses.

- 16.2** Der RH wies darauf hin, dass die Zivildienstserviceagentur die Preisan gemessenheit der Ausbildungskosten erst im Nachhinein prüfen konnte, was zu Unstimmigkeiten mit den Zivildiensteinrichtungen bei der Abrechnung führen konnte.

²⁸ ausgenommen Einrichtungen, die dem Rettungswesen, der Katastrophenhilfe oder einer Gebietskörperschaft zuzurechnen sind

²⁹ § 38a ZDG tritt mit Ablauf des 31.12.2017 außer Kraft

Kosten des Zivildienstes

Der RH empfahl dem BMI, im Zuge der vorgesehenen Evaluierung des § 38a ZDG im Jahr 2017 eine verbindliche Vorabgenehmigung von Ausbildungskosten (unter Prüfung der Qualität der Ausbildung und der Angemessenheit der Kosten) durch die Zivildienstserviceagentur vorzusehen, um bereits vor Abhaltung der Ausbildung die Preisangemessenheit sicherstellen zu können.

16.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde es im Rahmen der Evaluierung, falls eine Verlängerung des § 38a ZDG angestrebt werde, legistische Präzisierungen bei der Fördervergabe im Einvernehmen mit dem BMASK überlegen.*

Kontrolle

Vorgaben und Berichtslegung

17.1 (1) Das ZDG enthielt auch Bestimmungen hinsichtlich der behördlichen Überwachung in Zivildienstangelegenheiten. Demzufolge traf den Landeshauptmann als Behörde die Pflicht zur behördlichen Überwachung der Pflichten des Rechtsträgers, der Vorgesetzten und Zivildienstleistenden.³⁰ Die Bezirksverwaltungsbehörden waren für die Prüfung der Krankenstände und Diensttauglichkeit von Zivildienstleistenden, für die Unterstützung des Landeshauptmannes bei Kontrollmaßnahmen sowie für das Führen von Verwaltungsstrafverfahren wegen Anzeigen nach dem Zivildienstgesetz zuständig.

Eine Reihe weiterer Verordnungen enthielten u.a. Regelungen für die Bereiche Dienstzeit, Ausbildung von Zivildienstleistenden, Beschwerden oder auch zum Unabhängigen Beirat für Zivildienstbeschwerdeangelegenheiten.

(2) Zusätzlich zum ZDG regelte – zur Gewährleistung eines möglichst einheitlichen Vorgehens³¹ – ein BMI-Erlass vom 9. Oktober 2013 Durchführungsbestimmungen zum Thema „Zivildienst; Behördliche Überwachung gemäß § 55 ZDG“.

Die Durchführungsbestimmungen des BMI-Erlasses sahen u.a. vor, dass die Überwachungsbehörden (Landeshauptmann und Bezirksverwaltungsbehörden) dem BMI einen Tätigkeitsbericht über jeweils drei Jahre vorzulegen hatten.

³⁰ vgl. § 55 Abs. 1 und 3 ZDG; hinsichtlich der Pflichten von Rechtsträgern vgl. z.B. §§ 8a, 27, 28, 31, 32 und v.a. 38ff. ZDG

³¹ Der Bundesminister für Inneres hatte gemäß § 55 Abs. 1 ZDG für ein einheitliches Vorgehen der Überwachungsbehörden Sorge zu tragen.

Der Bundesminister für Inneres wiederum hatte dem Nationalrat ebenfalls alle drei Jahre einen Bericht über den Zivildienst und die mit ihm zusammenhängende finanzielle Gebarung zu erstatten.³²

Der Erlass des BMI regelte die Durchführung von Kontrollen sowie die Übermittlung von Kontrollberichten der Bezirksverwaltungsbehörden an die Landeshauptleute bzw. deren Inhalte nur sehr allgemein; hinsichtlich der zahlreich existierenden Einsatzstellen sah er stichprobenartige Kontrollen nach Möglichkeit vor. Detaillierte Vorgaben zum Inhalt der Kontrollberichte – bspw. wann welche Einrichtungen wie oft aus welchem Grund von welcher Kontrollbehörde überprüft wurden, welche Beanstandungen es gab bzw. welche Maßnahmen getroffen wurden, wie viele der Kontrollen Einrichtungen und wie viele Einsatzstellen betrafen – enthielt der Erlass nicht.

(3) Die Kontrolle von Einrichtungen und Einsatzstellen erfolgte prinzipiell durch die betreffenden Landesbehörden (in der Regel Bezirksverwaltungsbehörden) vor Ort. Bei den Kontrollen vor Ort unterschied man anlassbezogene Kontrollen (bspw. infolge einer Beschwerde) und laufende (Routine-)Kontrollen. Im Zentrum der Kontrollen stand die gesetzeskonforme Beschäftigung der Zivildienstleistenden.

Die auf Basis der Meldungen der Bezirksverwaltungsbehörden von den Landeshauptleuten an das BMI übermittelten Berichte enthielten nur wenige Informationen wie bspw. die Anzahl der anlassbedingten bzw. routinemäßig durchgeföhrten Kontrollen oder die Anzahl der Krankenstandsüberprüfungen. Den Berichten konnte jedoch nicht entnommen werden,

- nach welchen Kriterien die geprüften Stellen ausgewählt wurden,
- wie viele Einrichtungen bzw. Einsatzstellen einmal oder mehrmals geprüft wurden,
- wann genau die jeweiligen Überprüfungen bei welchen Einrichtungen bzw. Einsatzstellen durch wen vorgenommen worden waren,
- bei wie vielen Stellen es zu welchen Beanstandungen gekommen war und
- welche Abhilfemaßnahmen ergriffen worden waren.

³² vgl. § 57 Abs. 2 ZDG

Kontrolle

Für ein Kontrollmonitoring, das auch entsprechende Steuerungsmaßnahmen ermöglicht, fehlten dem BMI die notwendigen Daten. Auch der Bericht des BMI an den Nationalrat beinhaltete daher in Bezug auf die durchgeführten Kontrollen nur wenig aussagekräftige Informationen.

- 17.2** Der RH stellte kritisch fest, dass es zwar einen Erlass des BMI mit Durchführungsbestimmungen zum Zivildienst gab, dieser jedoch den Bereich der Kontrollen nur sehr allgemein und zum Teil ohne konkrete Vorgaben hinsichtlich der Inhalte der Kontrollberichte – somit unzureichend – regelte. Sowohl die von den Bezirksverwaltungsbehörden an die Landeshauptleute übermittelten Berichte als auch der vom BMI alle drei Jahre an den Nationalrat zu erstattende Bericht waren in einzelnen Bereichen nur wenig detailliert, weshalb dem BMI für ein Kontrollmonitoring, das auch entsprechende Steuerungsmaßnahmen ermöglicht, die notwendigen Daten fehlten.

Der RH empfahl dem BMI, in den Erlass konkrete Vorgaben für die Kontrolle der Einrichtungen bzw. Einsatzstellen aufzunehmen und den Landeshauptleuten die Übermittlung detaillierter Berichte vorzuschreiben, um auf diese Weise einen besseren Überblick über den Bereich der Kontrollen von Einrichtungen und Einsatzstellen und die zur Steuerung erforderlichen Daten zu erhalten. In den Berichten sollte zumindest festgehalten werden, welche Einrichtungen bzw. Einsatzstellen wann, wie oft, aus welchem Grund und von wem kontrolliert worden waren, bei wie vielen Stellen es zu welchen Beanstandungen gekommen war und welche Abhilfemaßnahmen ergriffen worden waren.

- 17.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMI werde eine Konkretisierung der Erlasslage erfolgen.*

(2) Das Land Salzburg begrüßte in seiner Stellungnahme die Erlassung konkreterer Vorgaben für die Kontrolle von Einrichtungen bzw. Einsatzstellen und die Verpflichtung zur Erstellung detaillierter Berichte, wies aber auch darauf hin, dass seiner Meinung nach eine Verschärfung der Kontrollvorgaben auch einen größeren personellen Aufwand bewirke.

- 17.4** Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass die von ihm angeregten Angaben in den Berichten deren Aussagekraft für Steuerungszwecke erhöhen soll. Ein größerer personeller Auswand ist damit seiner Ansicht nach nicht verbunden, weil diese Angaben im Rahmen sinnvoller Kontrollen ohnehin erhoben werden müssen.

Anzahl der Kontrollen

18.1 Unter dem Punkt „Kontrollbesuche“ sah der Erlass des BMI vor, dass jede Einrichtung im Berichtszeitraum nach Möglichkeit zumindest einmal, Einsatzstellen stichprobenartig, aufgesucht werden sollten. Die folgende Tabelle zeigt Anzahl und Art der Kontrollen in den Bundesländern:

Tabelle 7: Berichte und Kontrollen der Bundesländer 2011 – 2013

	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
Anzahl									
anerkannte Einrichtungen 1. Jänner 2011	63	62	119	226	119	175	152	100	192
anerkannte Einrichtungen 31. Dezember 2013	76	69	127	253	127	193	167	111	225
Summe Kontrollen	60	48	132	301	38	151	141	21	181
<i>davon</i>									
<i>Kontrollbesuche bei Einrichtungen und Einsatzstellen (anlassbedingt)</i>	31	4	5	20	0	9	2	1	20
<i>Kontrollbesuche bei Einrichtungen und Einsatzstellen (Routine)</i>	29	44	127	281	38	142	139	20	161

Quellen: BMI; Land Oberösterreich; Land Salzburg; RH

Das Verhältnis zwischen der Anzahl an anerkannten Zivildiensteinrichtungen und der Anzahl an durchgeführten Kontrollen (bei Einrichtungen sowie Einsatzstellen) war in den neun Bundesländern unterschiedlich. Salzburg und Vorarlberg kontrollierten deutlich weniger, Oberösterreich mehr als andere Bundesländer. Die dem BMI übermittelten Berichte der Landesregierungen ließen offen, wie viele der durchgeführten Kontrollen sich auf Einrichtungen und wie viele sich auf Einsatzstellen bezogen. Unabhängig davon zeigten die Zahlen, dass alle Bundesländer außer Niederösterreich und Oberösterreich jedenfalls nicht – wie vom BMI-Erlass vorgegeben – alle Einrichtungen im 3-Jahres-Rhythmus kontrollierten.

18.2 Der RH erachtete die Überprüfung und Kontrolle von Einrichtungen und Einsatzstellen durch die Landeshauptleute bzw. Bezirksverwaltungsbehörden wegen der örtlichen Nähe zu den aufzusuchenden Stellen als zweckmäßig. Er stellte jedoch kritisch fest, dass das Verhältnis zwischen der Anzahl an anerkannten Zivildiensteinrichtungen und

Kontrolle

der Anzahl an durchgeföhrten Kontrollen in den neun Bundesländern unterschiedlich war. Aus den dem BMI übermittelten Berichten der Landesregierungen ging nicht hervor, wie viele der durchgeföhrten Kontrollen sich auf Einrichtungen und wie viele sich auf Einsatzstellen bezogen. Unabhängig davon zeigten die Zahlen, dass einige Bundesländer nicht wie vom BMI-Erlass vorgegeben alle Einrichtungen im 3-Jahres-Rhythmus kontrollierten.

Der RH wiederholte seine Empfehlung, den Landeshauptleuten die Übermittlung detaillierterer Berichte vorzuschreiben, um auf diese Weise einen zur Steuerung erforderlichen besseren Überblick über den Bereich der Kontrollen von Einrichtungen und Einsatzstellen zu erhalten. Weiters empfahl der RH dem BMI sicherzustellen, dass die Überwachungsbehörden im Sinne einer Qualitätssicherung eine ausreichende Anzahl an Einrichtungen und auch Einsatzstellen kontrollieren, um den gesetzeskonformen Einsatz der Zivildienstleistenden sicherzustellen und einem allfälligen Missbrauch vorzubeugen.

18.3 Laut Stellungnahme des BMI werde eine Konkretisierung der Erlasslage erfolgen.

19.1 (1) Das Land Oberösterreich brachte den BMI-Erlass vom 9. Oktober 2013 allen Bezirkshauptmannschaften und Magistraten mit Schreiben vom 16. April 2014 zur Kenntnis. Im Zuge dessen setzte sich das Land das Ziel, in einem Zeitraum von drei Jahren nach Möglichkeit alle Einrichtungen und Einsatzstellen im jeweiligen Bezirk gemäß § 55 ZDG zu prüfen. Dies ging weiter als der BMI-Erlass³³. Das Land Oberösterreich begründete dies damit, dass eine große Zahl von Zivildienstleistenden nicht in Einrichtungen, sondern verteilt über das ganze Bundesland in Einsatzstellen eingesetzt wurde.

Im Berichtszeitraum 2011 bis 2013³⁴ führte das Land Oberösterreich 20 anlassbezogene und 281 Routinekontrollen – und damit im Bundesländervergleich die mit Abstand meisten Kontrollen – durch. Trotzdem war es dem Land nach eigenen Angaben nicht mehr möglich, alle Einrichtungen und Einsatzstellen regelmäßig zu kontrollieren. Mit Stand 31. Dezember 2014 gab es in Oberösterreich 278 Einrichtungen und zusätzlich 509 Einsatzstellen.

³³ Im BMI-Erlass war unter dem Punkt „Kontrollbesuche“ vorgesehen, dass jede Einrichtung im Berichtszeitraum nach Möglichkeit zumindest einmal aufgesucht werden sollte, Einsatzstellen stichprobenartig.

³⁴ Berichtspflicht der Länder an das BMI und des BMI an den Nationalrat

In Oberösterreich führte prinzipiell das Amt der Landesregierung unangekündigte anlassbezogene Kontrollen (meist in Kooperation mit der jeweiligen Bezirksverwaltungsbehörde) durch. Angekündigte Routinekontrollen dahingegen erfolgten durch Bezirksverwaltungsbehörden alleine. Im Falle von leichten Vergehen setzte man einige Monate später eine nochmalige (unangekündigte) Überprüfung an. Gab es dann erneut Beanstandungen, kam es zur Anzeige.

Bezirksverwaltungsbehörden konnten prinzipiell selbst entscheiden, welche Einrichtungen oder Einsatzstellen sie einer Routinekontrolle unterzogen. Das Land Oberösterreich urgierte gegebenenfalls bei den Bezirksverwaltungsbehörden, vermehrt Kontrollen durchzuführen. Diesbezügliche Berichte übermittelten die Bezirksverwaltungsbehörden an das Land bzw. im Falle von Verstößen kam es zu einer Weiterübermittlung an die Zivildienstserviceagentur.

(2) Im Berichtszeitraum 2011 bis 2013 war in Salzburg keine anlassbezogene Überprüfung durchgeführt worden. Die Bezirksverwaltungsbehörden führten im Berichtszeitraum lediglich 38 Routinekontrollen durch, davon alleine 33 der Magistrat der Stadt Salzburg und nur fünf andere Bezirksverwaltungsbehörden.

Die von den Bezirksverwaltungsbehörden durchgeföhrten Routinekontrollen fragte das Land grundsätzlich nicht ab. Dies erfolgte erst, um den alle drei Jahre zu verfassenden Bericht an das BMI zu erstellen. Das Land Salzburg begründete die geringe Anzahl der durchgeföhrten Kontrollen mit zum Teil fehlenden personellen Ressourcen und der hohen Personalfluktuation im betreffenden Referat.

Im Zuge der örtlichen Überprüfung des RH im Land Salzburg lag lediglich ein Kontrollbericht vor. Weitere auf Ersuchen des RH vom Land Salzburg eingeforderte Kontrollberichte übermittelte dieses mehrere Wochen später.

19.2 (1) Der RH stellte positiv fest, dass sich das Land Oberösterreich ein über den BMI-Erlass hinausgehendes Ziel gesetzt hatte, binnen drei Jahren nicht nur alle Einrichtungen, sondern möglichst auch alle Einsatzstellen (somit nicht nur stichprobenartig) zu überprüfen. Die diesbezügliche Argumentation, dass eine große Zahl von Zivildienstleistenden nicht in Einrichtungen, sondern verteilt über das ganze Bundesland in Einsatzstellen eingesetzt wurde, war für den RH nachvollziehbar.

(2) Der RH kritisierte die geringe Anzahl der Kontrollen von Einrichtungen und Einsatzstellen im Land Salzburg und dass das Land Salz-

Kontrolle

burg die Kontrollberichte der Bezirksverwaltungsbehörden nicht regelmäßig einforderte.

Der RH empfahl dem BMI zu veranlassen, dass die Bezirksverwaltungsbehörden die Berichte über die von ihnen durchgeführten Kontrollen den Landeshauptleuten tatsächlich zeitnah übermitteln und verwies auf seine Empfehlung sicherzustellen, dass eine ausreichende Anzahl an Einrichtungen und Einsatzstellen kontrolliert wird (siehe TZ 18).

19.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMI werde eine Konkretisierung der Erlasslage erfolgen.*

(2) Das Land Salzburg verwies in seiner Stellungnahme auf die knappen personellen Ressourcen sowohl in der fachlich zuständigen Dienststelle des Landes Salzburg, beim Referat „Wahlen und Sicherheit“, als auch in den Bezirksverwaltungsbehörden, weswegen es dem Land Salzburg in der Vergangenheit nicht möglich gewesen sei, die Kontrollaufgaben in dem vom BMI vorgegebenen Ausmaß durchzuführen. Es erachte auch anlassbezogene Kontrollen für sehr sinnvoll; dies sei aber beim gegebenen Personalstand ausgeschlossen.

19.4 Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass durch entsprechende organisatorische Vorkehrungen eine Mindestanzahl von Kontrollen im Sinne des Erlasses des BMI sicherzustellen ist.

Dokumentation der Kontrollen

20.1 Im Zuge von Kontrollen waren vereinheitlichte Formulare anzuwenden, in denen unter anderem zwischen vier unterschiedlichen Gründen für die Durchführung der Kontrolle gewählt werden konnte (Routineüberprüfung, Anzeige, Auftrag, Beschwerde).

In den Kontrollformularen war in drei Feldern auch die Art der Tätigkeit des Zivildienstleistenden laut Zuweisungsbescheid, die tatsächlich durchgeführte Tätigkeit nach Auskunft des Vorgesetzten und nach Auskunft des Zivildienstleistenden – nach getrennter Befragung – einzutragen. Wiederholt waren in den vom RH eingesehenen Kontrollformularen in Oberösterreich und Salzburg Eintragungen in diesen Feldern wortident oder es fanden sich dort lediglich Verweise wie „lt. Zuweisungsbescheid“ oder „wie oben“. Nach Ansicht des RH wies dies auf mangelnde Sorgfalt bei der Durchführung der Kontrollen hin.

20.2 Der RH beurteilte die Anwendung von bundesweit vereinheitlichten Kontrollformularen als positiv, stellte allerdings kritisch fest, dass die Eintragungen in den Kontrollformularen teilweise wenig aussagekräftig waren.

Der RH empfahl dem BMI sicherzustellen, dass die Formulare wie vorgesehen ausgefüllt werden und wortidente Formulierungen sowie inhaltsleere Verweise – die den Anschein von nur oberflächlich durchgeführten Kontrollen erwecken – vermieden werden.

20.3 (1) Laut Stellungnahme des BMI werde eine Konkretisierung der Erlasslage erfolgen.

(2) Das Land Oberösterreich führte in seiner Stellungnahme zum Umstand der manchmal mit den selben Formulierungen ausgefüllten Überprüfungsbögen (Überprüfungen gem. § 55 ZDG) näher aus, dass dies tatsächlich vorkomme, obwohl Vorgesetzte und Zivildienstleistende getrennt befragt würden. Hier werde es zukünftig die Vorgesetzten und die Zivildienstleistenden im Zuge der Überprüfungen darauf hinweisen, die Tätigkeiten mit eigenen Worten zu umschreiben und nicht die bekannten Formulierungen zu verwenden.

(3) Das Land Salzburg gab in seiner Stellungnahme bekannt, dass es infolge der geschilderten personellen Situation Schulungen der Bezirksverwaltungsbehörden, die sinnvoll und notwendig gewesen wären, nur in kleinem Ausmaß habe vornehmen können. Sobald bekannt sei, ob und welche detaillierten Kontrollvorgaben des BMI bestehen, würde das Land Salzburg eine Schulung organisieren.

Disziplinäre Maßnahmen gegen Zivildienstleistende

21.1 Für den Fall von Dienstplichtverletzungen durch Zivildienstleistende gab es unterschiedliche Mechanismen. Dienstplichtverletzungen wie bspw. Nichtantritt des Zivildienstes, Verstoß gegen die Dienstzeit, Dienstabwesenheit ohne Angabe von Gründen oder Nichtbefolgung einer Weisung des Vorgesetzten konnten bspw. folgende Konsequenzen nach sich ziehen:

- mündliche oder schriftliche Verwarnung durch den Vorgesetzten/ den Rechtsträger,
- Anzeige bei der Bezirksverwaltungsbehörde durch Rechtsträger oder Bezirksverwaltungsbehörde,
- vorzeitige Entlassung aus dem Dienst³⁵,

³⁵ Wenn der Betroffene trotz Aufforderung zur ordnungsgemäßen Dienstleistung durch den Vorgesetzten durch sein Verhalten zu erkennen gibt, dass er nicht gewillt ist, den Zivildienst ordnungsgemäß abzuleisten. Die Zivildienstserviceagentur hat im Falle einer Entscheidung nach § 16 Abs. 1 ZDG festzustellen, für welchen Zeitraum der Betroffene zur Ableistung der verbleibenden Dienstzeit zurückgestellt wird.

Kontrolle

- Nichteinrechnung von Zeiten in den Zivildienst oder
- Verlängerung der Dienstzeit um bis zu drei Wochen.

Sämtliche Maßnahmen, die das Enddatum des Zivildienstes verändern, konnte nur die Zivildienstserviceagentur verfügen, die diese auch dokumentierte.³⁶

Im Zeitraum 2010 bis 2014 kam es bundesweit zu insgesamt

- 997 disziplinären Entlassungen,
- 19 Verlängerungen aus disziplinären Gründen,
- 2.188 Entlassungen aus anderen Gründen.
- In 2.638 Fällen wurden nicht in den Zivildienst einrechenbare Zeiten
bescheidmäßig festgestellt.

Da bei den meisten Arbeitgebern die Ableistung des Wehr- bzw. Zivildienstes eine Aufnahmeveraussetzung ist, konnten einzelne dieser disziplinären Maßnahmen auch zu Nachteilen für den betroffenen Zivildienstleistenden auf dem Arbeitsmarkt führen.

21.2 Der RH stellte fest, dass die Zivildienstserviceagentur in den Jahren 2010 bis 2014 rd. 5.800 Maßnahmen – davon 1.016 disziplinäre Maßnahmen – gegen Zivildienstleistende bei insgesamt 69.000 Zivildienstleistenden verhängte und diese dokumentierte.

Beschwerden von
Zivildienstleistenden

22.1 (1) Jedem Zivildienstleistenden stand das Recht zu, Wünsche und ordentliche Beschwerden beim jeweils zuständigen Organ vorzubringen³⁷ (mündlich beim Vorgesetzten, schriftlich bei der Einrichtung des Zivildienstleistenden, eine Beschwerde gegen den Vorgesetzten schriftlich beim Rechtsträger der Einrichtung). Zudem konnte sich jeder Zivildienstleistende bei Mängeln und Übelständen im Bereich der Vollziehung der Gesetze an die vom Landeshauptmann zur einvernehmlichen Beilegung allfälliger Beschwerdefälle einzurichtende Schlichtungsstelle wenden.³⁸

³⁶ Ausnahme: bei länger als durchgehend 18-tägigem Krankenstand wurde der Zivildienstleistende ex-lege („automatisch“) aus dem Zivildienst entlassen.

³⁷ vgl. § 37a ZDG; nähere Bestimmungen dazu enthielt auch die Verordnung der Bundesregierung über die Einbringung, Behandlung und Erledigung von Wünschen und Beschwerden der Zivildienstleistenden

³⁸ vgl. § 55 Abs. 4 ZDG

Es gab keine Dokumentation zur Häufigkeit, zum Gegenstand bzw. zum Vorkommen von ordentlichen Beschwerden im Bereich des Zivildienstes, die noch nicht der Schlichtungsstelle übermittelt worden waren. In diesen Fällen bestand keine Pflicht, einen Beschwerdeakt anzulegen.

(2) Beschwerden, die Zivildienstleistende an die Schlichtungsstelle des jeweiligen Landeshauptmannes oder fallweise sogar als außerordentliche Beschwerde an den Unabhängigen Zivildienstbeschwerderat herantrugen, wurden dokumentiert und auch in den Berichten der Länder an das BMI bzw. in den Berichten des BMI an den Nationalrat dargestellt.

Demzufolge gab es im Zeitraum 2011 bis 2013 österreichweit 20, in Oberösterreich keine und in Salzburg zwei Schlichtungsverfahren.

(3) Jeder Zivildienstleistende hatte das Recht, während oder nach der Leistung des Zivildienstes beim Unabhängigen Beirat für Zivildienstbeschwerdeangelegenheiten eine außerordentliche Beschwerde einzubringen, wenn die vorangegangene Streitschlichtung bei der Schlichtungsstelle erfolglos geblieben war. Der Unabhängige Beirat hatte die Beschwerde zu prüfen und gegebenenfalls über ihre Erledigung Empfehlungen an den Bundesminister für Inneres zu beschließen.³⁹ Im Zeitraum 2010 bis 2014 behandelte der Zivildienstbeschwerderat bzw. Unabhängige Beirat für Zivildienstbeschwerdeangelegenheiten drei außerordentliche Beschwerden⁴⁰, sprach aber infolge fehlender Voraussetzungen keine Empfehlungen aus.

22.2 Der RH stellte fest, dass die Schlichtungsstelle bzw. der Unabhängige Beirat für Zivildienstbeschwerdeangelegenheiten im überprüften Zeitraum nur eine geringe Anzahl an Beschwerden zu behandeln hatten.

22.3 Laut *Stellungnahme des Landes Salzburg* sei die Anzahl der tatsächlichen Schlichtungsverfahren zwar sehr gering, der Beratungsaufwand für die Zivildienstleistenden, die oftmals anonym bleiben wollten und daher vor einer echten Beschwerde Abstand nehmen würden, aber vergleichsweise hoch und zeitintensiv. Das Land Salzburg schlug die ersatzlose Abschaffung der Schlichtungsstellen zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten vor.

³⁹

vgl. § 37 ZDG

⁴⁰

betreffend Verpflegung bzw. Auszahlung des Verpflegsgeldes

22.4 Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass er die Anzahl der dokumentierten Schlichtungsverfahren darstellte; die Tätigkeit der Schlichtungsstelle bzw. deren Arbeitsanfall war nicht Gegenstand der Geba-rungsüberprüfung.

Zivildienstserviceagentur

Aufgaben

23 Das BMI lagerte die Zivildienstagenden mit 1. April 2002 teilweise in die sogenannte Zivildienstverwaltungs Ges.m.b.H. aus.⁴¹ Die ausgelagerten Aufgaben führte das Österreichische Rote Kreuz, Generalsekretariat, unter ausschließlicher Inanspruchnahme dieser GmbH durch. Der Verfassungsgerichtshof entschied im Oktober 2004, dass die Ausgliederung verfassungswidrig sei, somit musste der Bund die Agenden wieder übernehmen. Im Jahr 2005 wurde mit der ZDG-Novelle 2005, BGBl. I Nr.106/2005, die Zivildienstserviceagentur als Bundesbehörde (nachgeordnete Behörde ohne Dienstbehördensfunktion) errichtet und mit den Aufgaben der Zivildienstverwaltung auf Bundesebene betraut.⁴² Die Zivildienstserviceagentur unterstand fachlich der Sektion III im BMI.

Die Aufgaben der Zivildienstserviceagentur ergaben sich aus dem ZDG und waren u.a. Feststellung und Widerruf der Zivildienstpflicht, Zuweisung zum Zivildienst, Versetzung, Entlassung und Unterbrechung des Zivildienstes (aus gesundheitlichen oder disziplinären Gründen), Aufschub und Befreiung, Erlöschen der Zivildienstpflicht, sowie die Auszahlung von Beihilfen und Förderungen an die Zivildienstleistenden bzw. die Einrichtungen.

Strategie

24.1 Das BMI hatte der Zivildienstserviceagentur keine Strategie vorgegeben. Die Zivildienstserviceagentur hatte allerdings selbst eine Strategie erstellt und sich u.a. folgende Ziele gesetzt:

- Den gesetzlichen Auftrag möglichst kostensparend, effizient und entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen zu erledigen.
- Den Zugang zum Zivildienst für Interessenten durch Bereitstellung eines umfassenden Informationsangebotes möglichst einfach zu gestalten.

⁴¹ Verordnung des Bundesministers für Inneres über die Übertragung von Aufgaben der Zivildienstverwaltung (Übertragungs-Verordnung), BGBl. II Nr. 140/2002

⁴² § 2a ZDG



Zivildienstserviceagentur

BMI BMLVS
Zivildienst

Die Zivildienstserviceagentur sah sich selbst als Dienstleister und wollte eine offene, unbürokratische und serviceorientierte Anlaufstelle sein. Dies verwirklichte sie bspw., indem sie für Fragen persönlich und telefonisch regelmäßig zur Verfügung stand.⁴³

Ein zentraler Teil des Informationsangebotes war die Homepage der Zivildienstserviceagentur.⁴⁴ Diese bot nicht nur Hintergrundinformationen, Formulare und gesetzliche Grundlagen, sondern auch aktuelle Informationen über Einrichtungen und freie Plätze. Die Zivildienstleistenden hatten direkt über die Homepage die Möglichkeit, Wünsche für Zuweisungen abzugeben, Kontakt zu Einrichtungen herzustellen und die Einrichtungen nach Abschluss des Zivildienstes zu bewerten.

24.2 Der RH wies darauf hin, dass das BMI der Zivildienstserviceagentur keine Strategie vorgegeben hatte. Er würdigte positiv, dass die Zivildienstserviceagentur sich selbst eine Strategie gegeben hatte und dieser auch nachkam. Der RH hielt weiters positiv fest, dass die Homepage der Zivildienstserviceagentur ein gutes Instrument war, um rasch und einfach zu Informationen zum Zivildienst zu kommen.

Räumliche Situation und IT-Anbindung

25.1 (1) Aufgrund der Auslagerung (im Jahr 2002) bzw. Rückführung (im Jahr 2005) der Zivildienstangelegenheiten zum Bund und der damit einhergehenden Organisationsänderungen war die Zivildienstserviceagentur historisch gewachsen auf zwei Standorte aufgeteilt.

Feststellung und Widerruf der Zivildienstplicht sowie Budgetangelegenheiten führten die neun Mitarbeiter des Standortes Landstraße Hauptstraße durch. Vermieterin dieses Standortes war die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.

Die restlichen Aufgaben (wie etwa die Zuweisung oder Verrechnung) nahmen die 19 Mitarbeiter am Standort Paulanergasse wahr. Dies war der Standort der ehemaligen Zivildienstverwaltungs Ges.m.b.H. gewesen. Vermieterin dieses Standortes war das Österreichische Rote Kreuz. Die Zivildienstserviceagentur war somit Mieterin bei ihrem „größten Kunden“.⁴⁵

⁴³ Amtsstunden und telefonische Erreichbarkeit: Mo-Do 9.00–15.00 Uhr, Fr 9.00–12.00 Uhr

⁴⁴ www.zivildienst.gv.at

⁴⁵ Im Jahr 2014 waren rd. 31,5 % der Zivildienstleistenden an Einrichtungen des Österreichischen Roten Kreuzes zugewiesen.



Zivildienstserviceagentur

Für die Büros am Standort Landstraße Hauptstraße fielen beim Detailbudget der Zivildienstserviceagentur keine Kosten an. Am Standort Paulanergasse hatte die Zivildienstserviceagentur drei Objekte im Gesamtausmaß von rd. 400 m² vom Österreichischen Roten Kreuz angemietet. Die gesamten Mietkosten lagen im Jahr 2014 bei 70.600 EUR, was einer ortsüblichen Miete entsprach. Das BMI hatte die Auflassung eines der beiden Standorte bereits mehrfach überlegt, mit verschiedenen Argumenten (u.a. Umbau- und IT-Kosten, Erreichbarkeit) aber verworfen. Die Zusammenlegung der beiden Standorte an einem alternativen Standort hatten das BMI und die Zivildienstserviceagentur bisher noch nicht in Erwägung gezogen.

Durch die Aufteilung der Mitarbeiter bzw. der Aufgaben auf zwei Standorte konnte die Zivildienstserviceagentur Synergien nicht nutzen und auch allfällige Vertretungen waren nur erschwert möglich, obwohl bspw. die Tätigkeiten der Feststellung und der Zuweisung inhaltlich ähnlich waren, oder eine engere Zusammenarbeit zwischen Budgetangelegenheiten und Verrechnung zusätzlichen Aufwand vermeiden könnte.

(2) Die Standorte benutzten ein eigenes IT- bzw. Datenbank-System, das während der Auslagerung die Zivildienstverwaltungs Ges.m.b.H. (und somit das Österreichische Rote Kreuz) entwickelt und die Zivildienstserviceagentur übernommen hatte.

Für die Verwaltung und Verrechnung der Zivildienstleistenden kaufte das BMI im Jahr 2005 eine Lizenz des von der Zivildienstverwaltungs Ges.m.b.H., verwendeten IT-Programms (ZDV). Sie bezahlte hierfür einmalig 100.000 EUR. Gleichzeitig wurden in der Vereinbarung Modalitäten für weitere IT-Leistungen (Wartung und Instandhaltung) durch das Österreichische Rote Kreuz vereinbart. Die von der Zivildienstserviceagentur für die IT-Leistungen an das Österreichische Rote Kreuz zu zahlenden Kosten stiegen im Betrachtungszeitraum 2010 bis 2014 von 18.300 EUR um 24 % auf 22.600 EUR im Jahr. Auf den Server des BMI konnten die Mitarbeiter nur über bestimmte PCs und eigene Token⁴⁶ zugreifen.

25.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die räumliche Aufteilung der Zivildienstserviceagentur auf zwei Standorte die Kommunikation und Koordination sowie Vertretungen erschwerte und zu zusätzlichem Aufwand führte.

⁴⁶ Hardwarekomponente zur Identifizierung und Authentifizierung von Benutzern



Zivildienstserviceagentur

BMI BMLVS**Zivildienst**

Der RH kritisierte weiters, dass das Österreichische Rote Kreuz einerseits Vermieter und IT-Dienstleister für die Zivildienstserviceagentur war und andererseits jene Einrichtung, der die Zivildienstserviceagentur jährlich rd. 31 % der Zivildienstleistenden zuwies. Der RH war der Ansicht, dass diese Konstellation das Risiko barg, den Anschein der Unabhängigkeit der Behörde zu beeinträchtigen.

Der RH empfahl dem BMI bzw. der Zivildienstserviceagentur, die räumliche Situation unter Einbeziehung alternativer Standorte nochmals zu evaluieren und unter Wahrung des Kosten–Nutzen–Aspekts mittelfristig eine Zusammenlegung der beiden Standorte herbeizuführen. Weiters empfahl der RH dem BMI bzw. der Zivildienstserviceagentur, unter Wahrung des Kosten–Nutzen–Aspekts mittelfristig eine BMI–interne IT–Lösung herbeizuführen, um nicht dauerhaft von einem Großkunden abhängig zu sein.

Die Umsetzung der Empfehlungen stünde auch im Einklang mit der im Wirkungsziel 5 für das Detailbudget Zivildienst genannten Maßnahme „Konsolidierung der zentralen Arbeits– und Aufgabenorganisation“ (siehe TZ 27).

25.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei im Jahr 2014 die Evaluierung hinsichtlich einer Zusammenlegung der beiden Standorte erfolgt. Mit Anfang 2015 sei am Standort Paulanergasse eine Mietzinsreduktion um 10 % erreicht worden. Eine Zusammenlegung sei mangels Raumressourcen nicht möglich. Ein Gebäude, in dem beide Standorte kostengünstig zusammengelegt werden könnten, stehe nicht zur Verfügung.*

Im Falle eines Auszugs aus der Paulanergasse wäre es darüber hinaus notwendig, die verwendete Software auf die Betriebsart einer Webapplikation umzubauen, um diese betreiben zu können. Nach Auskunft des Österreichischen Roten Kreuzes würden die diesbezüglichen Kosten über 100.000 EUR betragen. Zusätzlich wäre es erforderlich, die entsprechenden Rechte am Programm zu erwerben, was voraussichtlich einen sechsstelligen Betrag ausmachen würde.

Die Empfehlung des Rechnungshofes zur BMI-internen IT-Lösung könnte auch durch eine Neuanschaffung eines anderen IT-Systems bewerkstelligt werden. Allerdings vermerkte das BMI, dass dies die mit Abstand kostenintensivste Lösungsvariante sei.

25.4 Der RH entgegnete, dass ihm die vom BMI in seiner Stellungnahme vorgebrachte Argumentation bereits während der Gebarungsüberprüfung mitgeteilt wurde und die Abhängigkeit vom größten Kunden unterstrich. Insbesondere wegen der Verteilung von zuletzt 28 Mitarbeitern

Zivildienstserviceagentur

auf zwei Standorte verblieb der RH bei seiner Empfehlung, dass das BMI unter Wahrung des Kosten–Nutzen–Aspektes eine Zusammenlegung der beiden Standorte und eine BMI–interne IT–Lösung mittelfristig im Auge behalten sollte, um nicht dem Risiko ausgesetzt zu sein, den Anschein der Unabhängigkeit der Behörde zu beeinträchtigen und nicht dauerhaft von einem Großkunden abhängig zu sein.

Personal

Personalstand

26.1 Der Personalstand der Zivildienstserviceagentur war historisch gewachsen. Mit Schaffung der Zivildienstverwaltungs Ges.m.b.H. im Jahr 2002 lagerte das BMI den Zivildienst mit Ausnahme des Fachbereiches „Feststellung“ in die Gesellschaft aus.

Im Zuge der Wiedereingliederung im Oktober 2005 fusionierte das BMI den Fachbereich „Feststellung“ mit der (ehemaligen) Gesellschaft. Nach Angaben der Zivildienstserviceagentur nahm sie kein zusätzliches Personal auf. Der Personalstand reduzierte sich von der Zeit vor Schaffung der Gesellschaft von rd. 60 Mitarbeitern bis zur Wiedereingliederung auf rd. 30 Mitarbeiter.

Im überprüften Zeitraum entwickelte sich der Personalstand wie folgt:

Tabelle 8: Personalstand Zivildienstserviceagentur in den Jahren 2010 bis 2014; Stand jeweils zum 1. Jänner

2010	2011	2012	2013	2014	Entwicklung 2010 bis 2014
in Köpfen					in %
31	29	29	27	25	- 19,35

Quellen: Zivildienstserviceagentur; RH

Die 60 Mitarbeiter des BMI verwalteten bis 2001 rd. 6.500 Zivildienstleistende, die 30 Mitarbeiter der Zivildienstserviceagentur nach der Wiedereingliederung im Jahr 2005 rd. 10.000 Zivildienstleistende. Im Jahr 2014 verwalteten die Mitarbeiter⁴⁷ der Zivildienstserviceagentur rd. 14.000 Zivildienstleistende. Gegenüber 2005 bewältigte die Zivildienstserviceagentur mit etwa dem halben Personalstand einen um rd. 40 % gestiegenen Arbeitsanfall.

⁴⁷ Stand Ende 2014 waren 28 Mitarbeiter, davon 4 Teilzeit



Zivildienstserviceagentur

BMI BMLVS
Zivildienst

Die Zivildienstserviceagentur verfügte über Arbeitsplatzbeschreibungen für alle Mitarbeiter. Teilweise erstellte die Zivildienstserviceagentur diese in der Vorbereitung auf die Gebarungsüberprüfung des RH.

26.2 Der RH erkannte, dass die Zivildienstserviceagentur mit etwa dem halben Personalstand einen um rd. 40 % gestiegenen Arbeitsanfall bewältigte. Der RH hielt positiv fest, dass die Zivildienstserviceagentur über Arbeitsplatzbeschreibungen für alle Mitarbeiter verfügte.

Verwaltungskosten und Wirkungsorientierung

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

Zum Wirkungsziel 5 (Erhöhung der Nachhaltigkeit der Organisation und der Produktivität des Sicherheitsdienstleisters BMI durch qualitativ gut ausgebildete und motivierte Mitarbeiter) führte das BMI (2013 bis 2015) als eine Maßnahme „Konsolidierung der zentralen Arbeits- und Aufgabenorganisation“ an und verwies dabei u.a. auf das Detailbudget Zivildienst.

In den betreffenden Detailbudgets 2013 bis 2015 definierte das BMI als Ziel, die „Zivildienstadministration ökonomisch und bedarfsgerecht durchzuführen“. Als Maßnahme zur Verfolgung dieses Wirkungsziels nannte das BMI die „Gewährleistung einer effizienten Zivildienstabwicklung“. Als Messgröße definierte das Detailbudget den „Anteil der Kosten für die Zivildienstverwaltung am gesamten Transferaufwand“⁴⁸ des betreffenden Jahres. Als Zielgröße legte das BMI ein Verhältnis der Kosten der Zivildienstverwaltung zum Transferaufwand von 2,7 % (2013) bzw. 2,8 % (2014 und 2015) fest.⁴⁹

Im Jahr 2013 verfehlte die Zivildienstserviceagentur das Ziel mit 2,71 % geringfügig, im Jahr 2014 konnte das Ziel mit 2,28 % Verwaltungskostenanteil deutlich übertroffen werden.

27.2 Der RH hielt positiv fest, dass die Verwaltungskosten der Zivildienstserviceagentur deutlich unter 3 % des zu administrierenden Transferaufwands lagen. Der RH beurteilte die Auswahl der Verwaltungskos-

⁴⁸ im Wesentlichen Zahlungen an Zivildiensteinrichtungen und -leistende

⁴⁹ Die ausgewählte Kennzahl ging auch in den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan ein. Die Überprüfung der Zielerreichung erfolgte im Rahmen des regelmäßigen Ressortcontrollings.

Zivildienstserviceagentur

ten als Messgröße als sinnvoll, da diese einer der wenigen Parameter im Rahmen der Zivildienstadministration war, die das BMI bzw. die Zivildienstserviceagentur direkt beeinflussen konnten.

Der RH wies allerdings kritisch darauf hin, dass mit der gewählten Messgröße lediglich die Verwaltungskosten der Zivildienstserviceagentur, nicht jedoch jene anderer Organisationseinheiten des Bundes und der Länder erfasst waren.

Interne Kontroll-systeme Verrechnung

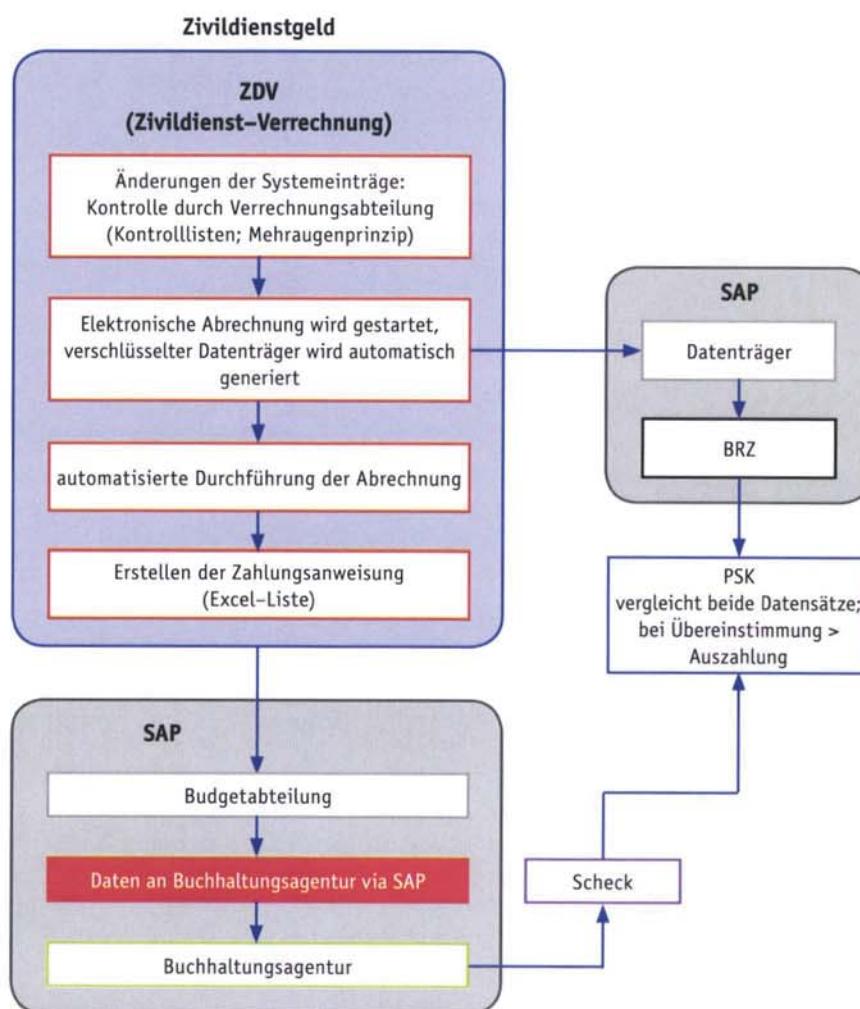
28.1 (1) Für die Abwicklung der Zahlungsabläufe und die Administration von Zivildienstangelegenheiten gab es bei der Zivildienstserviceagentur interne Vorschriften, die den Verrechnungsablauf und die Kontrollsysteme regelten. Die Geschäftsordnung der Zivildienstserviceagentur enthielt ebenfalls entsprechende Bestimmungen (betreffend Approbationsbefugnis, Genehmigungsvorbehalt, Vertretungsregelungen, usw.).⁵⁰

(2) Die Verrechnung war in die Verrechnung des Zivildienstgeldes mit den Rechtsträgern und in die Verrechnung von Ein- und Ausgangsrechnungen getrennt.

⁵⁰ vgl. §§ 10ff Geschäftsordnung der Zivildienstserviceagentur

Die folgende Grafik stellt den Verrechnungsablauf des Zivildienstgeldes dar:

Abbildung 8: Verrechnungsablauf des Zivildienstgeldes



Quellen: Zivildienstserviceagentur; Darstellung RH

Die Verrechnung des Zivildienstgeldes erfolgte mithilfe des IT-Programms ZDV (Zivildienst-Verrechnung). In dieser Datenbank waren alle Rechtsträger und Zivildienstleistenden erfasst. Die Änderungen von Einträgen wurden in Listen zusammengefasst und von unterschiedlichen Angehörigen der Verrechnungsabteilung auf Plausibilität geprüft. Nach Behebung etwaiger Fehleinträge wurde die elek-



Zivildienstserviceagentur

tronische Abrechnung gestartet und gleichzeitig ein elektronischer Datenträger für die Weiterverarbeitung, einerseits für die Durchführung der Abrechnung und andererseits zur Weiterleitung an die Bundesrechenzentrum GmbH (BRZ), generiert. Nach Durchführung der Abrechnung wurde die Zahlungsanweisung erstellt und per E-Mail an die Budgetabteilung versendet.

Die Budgetabteilung übernahm die Daten in das SAP-System zur Weiterverarbeitung durch die Buchhaltungsagentur, welche den Scheck an die auszahlende Bank zum Vergleich mit den Daten der BRZ vorlegte. Die Bank verglich die Daten vom BRZ und der Buchhaltungsagentur und nur bei Übereinstimmung war die Auszahlung durch die Bank möglich. Der Verrechnungsablauf sowie die Kontrollschriften waren schriftlich geregelt.

(3) Die Verrechnung von Eingangsrechnungen (e-Rechnungen) wickelte die Zivildienstserviceagentur über andere IT-Systeme ab. Den Weitergabe- und den Kontrolllauf innerhalb der Dienststelle erledigte die Zivildienstserviceagentur über das im Bundesbereich verwendete Portal, die Zahlung erfolgte mittels SAP. Die Kontrolle war durch Anwendung eines Mehraugenprinzips grundsätzlich gewährleistet.

28.2 Der RH stellte positiv fest, dass es für den Tätigkeitsbereich Verrechnung der Zivildienstserviceagentur IKS-Vorschriften gab und dass die Zivildienstserviceagentur diese auch anwendete. Grundsätzlich erachtete der RH das Verrechnungssystem des Zivildienstgeldes sowie der Eingangsrechnungen als transparent und durch die vorhandene Kontrolle als ausreichend gegen Missbrauch geschützt.

Schlussempfehlungen

29 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMI

- (1) Es wären Vorgaben an die Landeshauptleute zu erlassen, um sicherzustellen, dass die Arbeitsmarktneutralität des Zivildienstes bereits im Zuge des Anerkennungsverfahrens von Einrichtungen geprüft wird. (TZ 4)
- (2) Zur Verwaltungsvereinfachung wären im Bereich der auf den Zivildienst anrechenbaren Dienste im Ausland verstärkt Synergien mit dem BMASK zu nutzen und eine Zusammenführung der beiden im Ausland zu erbringenden Dienstarten in Betracht zu ziehen. (TZ 5)
- (3) Es wäre eine Evaluierung der Kategorisierung der Zivildiensteinrichtungen sowie der Höhe der an die bzw. von diesen Einrichtungen zu zahlenden Vergütungen durchzuführen. (TZ 6, 7)
- (4) Aus Gründen der Transparenz wäre eine Trennung zwischen einer aus der Abwicklung des Zivildienstes begründeten Abgeltung von Leistungen und einer aus gesellschafts- und sozialpolitischen Gründen erwünschten Förderung von Einrichtungen durchzuführen. (TZ 6)
- (5) Im Hinblick auf die angespannte Budgetsituation wären mögliche Szenarien für den Finanzbedarf und den künftigen Einsatz von Zivildienstpflchtigen bei weiterem Anstieg der Anzahl der Zivildiensterklärungen für die kommenden Jahre auszuarbeiten. (TZ 7)
- (6) Es wären die Steuerungsverantwortung wahrzunehmen, die Aufsicht über die Tätigkeiten der Länder im Zuge der mittelbaren Bundesverwaltung zu verstärken und konkrete Vorgaben für die Administration des Zivildienstes zu erlassen. (TZ 9)
- (7) Zur Gewährleistung eines einheitlichen Qualitätsstandards für die Zivildiensteinrichtungen wären die gesetzlichen Anforderungen für die Praxis zu konkretisieren, d.h. organisatorische, wirtschaftliche und fachliche Mindestanforderungen an die Einrichtung festzulegen. (TZ 10)
- (8) Es wäre bei antragstellenden Zivildiensteinrichtungen im Bedarfsfall vor der Anerkennung ein Lokalaugenschein vorzusehen. (TZ 10)

Schlussempfehlungen

- (9) Die Landeshauptleute und die Zivildienstserviceagentur wären darauf hinzuweisen, dass durch die Hilfestellung bei der Formulierung des Antrags auf Anerkennung einer Zivildiensteinrichtung die von der Behörde geforderte objektive und unparteiische Prüfung der Antragsvoraussetzungen nicht beeinträchtigt werden darf. (TZ 11)
- (10) Es wäre mittels Erlasses klarzustellen, welche körperliche und psychische Belastung eines Zivildienstleistenden als dem Wehrdienst vergleichbar angesehen werden kann. (TZ 12)
- (11) Es wäre eine befristete Anerkennung von Zivildiensteinrichtungen einzuführen, um – ergänzend zu den vorgesehenen Kontrollen – eine dauerhafte Erfüllung der Anerkennungsvoraussetzungen sicherzustellen. (TZ 13)
- (12) Es wäre ein ex-lege-Widerruf von Zivildiensteinrichtungen vorzusehen, die über mehrere Jahre keinen Bedarf an Zivildienstleistenden meldeten. (TZ 13)
- (13) Im Zuge der vorgesehenen Evaluierung des § 38a Zivildienstgesetz im Jahr 2017 wäre eine verbindliche Vorabgenehmigung von Ausbildungskosten für Zivildienstleistende (unter Prüfung der Qualität der Ausbildung und der Angemessenheit der Kosten) durch die Zivildienstserviceagentur vorzusehen, um bereits vor Abhaltung der Ausbildung die Preisangemessenheit sicherstellen zu können. (TZ 16)
- (14) Es wären konkrete Vorgaben für die Kontrolle der Zivildiensteinrichtungen bzw. Einsatzstellen in den die Kontrollen betreffenden Erlass aufzunehmen. (TZ 17)
- (15) Den Landeshauptleuten wäre die Übermittlung detaillierterer Berichte vorzuschreiben, um auf diese Weise einen zur Steuerung erforderlichen besseren Überblick über den Bereich der Kontrollen von Zivildiensteinrichtungen und Einsatzstellen und die zur Steuerung erforderlichen Daten zu erhalten. (TZ 17, 18)
- (16) Es wäre sicherzustellen, dass die Überwachungsbehörden im Sinne einer Qualitätssicherung eine ausreichende Anzahl an Zivildiensteinrichtungen und auch Einsatzstellen kontrollieren. (TZ 18, 19)
- (17) Es wäre zu veranlassen, dass die Bezirksverwaltungsbehörden die Berichte über die von ihnen durchgeführten Kontrollen bei Zivildiensteinrichtungen den Landeshauptleuten tatsächlich zeitnah übermitteln. (TZ 19)



Schlussempfehlungen

BMI BMLVS

Zivildienst

BMI und Zivildienst-serviceagentur

(18) Es wäre sicherzustellen, dass die Kontrollformulare wie vorgesehen ausgefüllt werden und wortidante Formulierungen sowie inhaltsleere Verweise – die den Anschein von nur oberflächlich durchgeführten Kontrollen erwecken – vermieden werden. (TZ 20)

(19) Es wäre die räumliche Situation unter Einbeziehung alternativer Standorte nochmals zu evaluieren und unter Wahrung des Kosten-Nutzen-Aspekts mittelfristig eine Zusammenlegung der beiden Standorte herbeizuführen. (TZ 25)

(20) Es wäre mittelfristig unter Wahrung des Kosten-Nutzen-Aspekts eine BMI-interne IT-Lösung herbeizuführen, um nicht dauerhaft von einem Großkunden abhängig zu sein. (TZ 25)

R
H





Bericht des Rechnungshofes

Auszahlung und Hereinbringung
von Unterhaltsvorschüssen



R
H



Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	281
Tabellenverzeichnis	282
Abkürzungsverzeichnis	284

**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Justiz
BMJ
Familie und Jugend
BMFJ**

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

KURZFASSUNG	288
Prüfungsablauf und -gegenstand	299
Prüfungsgrundlagen und -methodik	299
Stichprobenauswahl	300
Rechtliche Ausgestaltung	301
Zweck des Unterhaltsvorschusses	301
Anspruchsvoraussetzungen	302
Arten von Unterhaltsvorschüssen	303
Internationaler Vergleich	304
Zusammenfassung rechtliche Ausgestaltung	305
Finanzierung der Unterhaltsvorschüsse	308
Jährlicher Nettofinanzierungsbedarf	308
Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen	310
Wirkungsorientierung	312

Inhalt

R
H

Unterhaltsvorschüsse – Verfahren	314
Aufgabenverteilung und beteiligte Stellen	314
Verfahrensunterstützung	320
Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen	323
Auszahlung von Unterhaltsvorschüssen nach Rechtsgrund	323
Einbringungsquoten bundesweit	328
Organisation und Personaleinsatz	330
Hereinbringung durch die Kinder- und Jugendhilfeträger	338
Hereinbringung durch die Oberlandesgerichte und die Einbringungsstelle OLG Wien	347
Hereinbringung im Ausland	355
IKT-Unterstützung und Datenaustausch	360
Anwendungen der Kinder- und Jugendhilfeträger in den Ländern	360
Anwendungen des Bundes	362
Datenlage	365
Interne Kontrollsysteme	368
Grundsätzliches	368
IKS-Elemente bei den überprüften Stellen	368
Kontrollmaßnahmen in der Haushaltsverrechnung des Bundes	372
Schlussempfehlungen	374



Abbildungen

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Einbringungsquoten nach Ländern
(2009 bis 2014) _____ 338

Abbildung 2: Einbringungsquoten von Unterhaltsvorschüssen
bei den OLG und der Einbringungsstelle
OLG Wien 2009 bis 2014 _____ 347



Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Arten von Unterhaltsvorschüssen	303
Tabelle 2:	Vergleich Unterhaltsvorschussgesetz Deutschland und Österreich	304
Tabelle 3:	Jährlicher Finanzierungsbedarf des Familienlastenausgleichsfonds für Unterhaltsvorschüsse	309
Tabelle 4:	Gesamthöhe der Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen und der Wertberechtigung	311
Tabelle 5:	Wesentliche Aufgaben der an einem Unterhaltsvorschussfall beteiligten Stellen	315
Tabelle 6:	Zuständigkeit für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen	316
Tabelle 7:	Rekurse OLG Linz und Wien, 2010 bis 2014	318
Tabelle 8:	Auszahlungssummen Unterhaltsvorschüsse nach Rechtsgrund	324
Tabelle 9:	Durchschnittliche Höhe der monatlichen Unterhaltsvorschüsse je Kind nach Rechtsgrund	325
Tabelle 10:	Verteilung der Unterhaltsvorschüsse nach Rechtsgrund in den OLG-Sprengeln (Durchschnitt 2009 bis 2014)	327
Tabelle 11:	Einbringungsquoten nach Rechtsgrund	328
Tabelle 12:	Personalressourcen für die Bearbeitung von Unterhaltsvorschüssen (Durchschnitt 2009 bis 2014)	330

- Tabelle 13: Hereingebrachte Unterhaltsvorschüsse und Personalkosten für 2012 bis 2014 (Durchschnitt) ____ 331
- Tabelle 14: Fallzahlen und Einbringung von Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen bei der Einbringungsstelle ____ 336
- Tabelle 15: Abschreibung von Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen _____ 353
- Tabelle 16: Überblick IKS-relevante Maßnahmen _____ 369

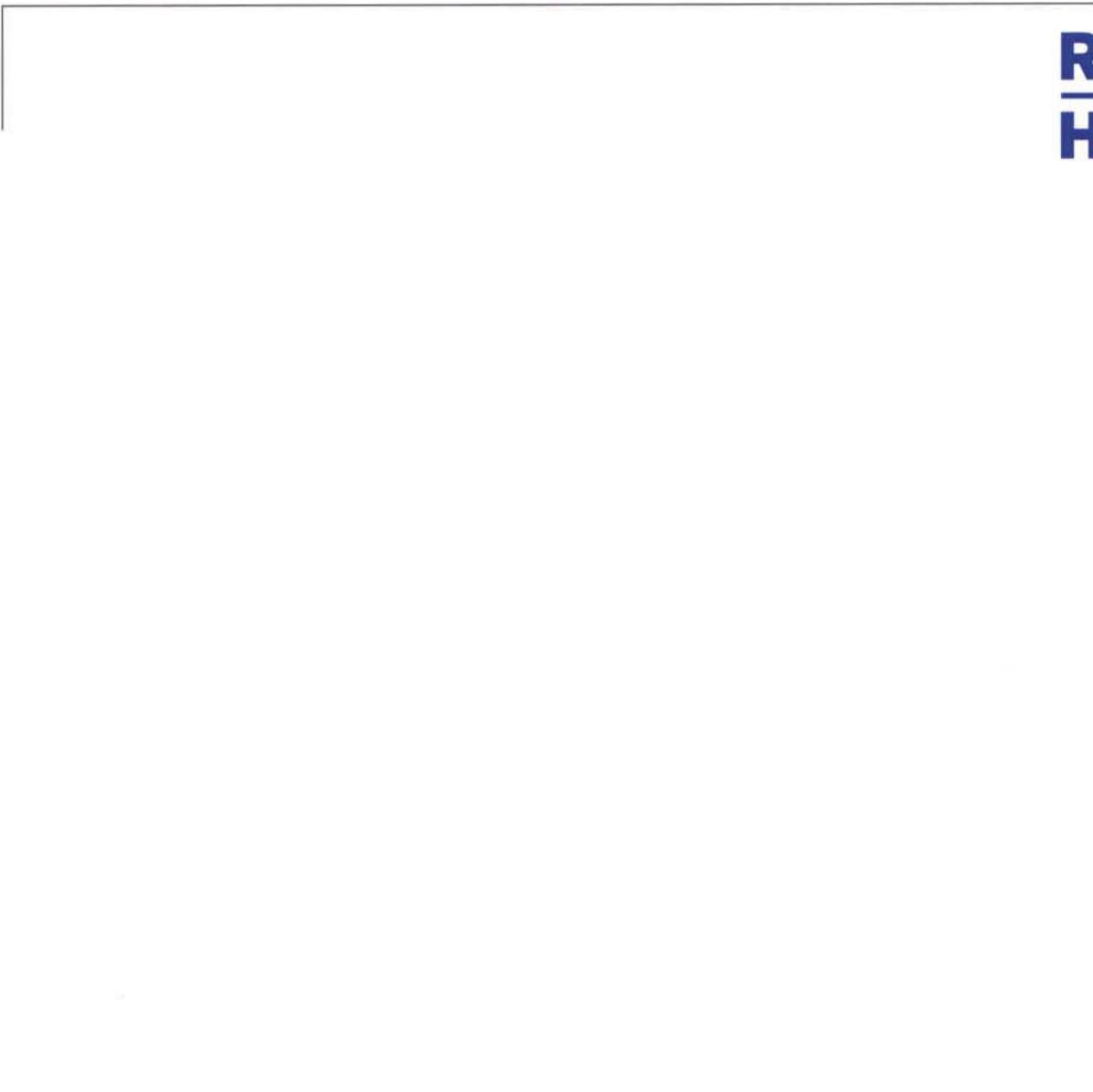
Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
AUG	Auslandsunterhaltsgesetz
AußStrG	Außerstreitgesetz
B-KJHG	Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BH	Bezirkshauptmannschaft
BHG	Bundesaushaltsgesetz
BKA	Bundeskanzleramt
BlgNR	Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrats
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMFJ	Bundesministerium für Familien und Jugend
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BRZ GmbH	Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EB	Erläuternde Bemerkungen
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EuUVO	Europäische Unterhaltsverordnung
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f./ff.	folgend(e)
FLAF	Familienlastenausgleichsfonds
GP	Gesetzgebungsperiode

Abkürzungen

i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.H.v.	in Höhe von
i.V.m.	in Verbindung mit
IHS	Institut für Höhere Studien
IKS	Internes Kontrollsysteem
IKT	Interne Kommunikationstechnologie
IT	Informationstechnologie
LGBI.	Landesgesetzblatt
lit.	litera (Buchstabe)
lt.	laut
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
OGH	Oberster Gerichtshof
OLG	Oberlandesgericht(e)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RV	Regierungsvorlage
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UV	Unterhaltsvorschuss/Unterhaltsvorschüsse
UVG	Unterhaltsvorschussgesetz
VBÄ	Vollbeschäftigungsequivalent(e)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich der Bundesministerien für Justiz Familie und Jugend

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

Mit der Auszahlung von Unterhaltsvorschüssen durch den Bund sollte der Unterhalt von minderjährigen Kindern in Fällen, in denen die Verwirklichung des privatrechtlichen Unterhaltsanspruchs auf Schwierigkeiten stößt, gesichert werden. Die Hereinbringung der Vorschüsse beim Unterhaltsschuldner erfolgte durch die Kinder- und Jugendhilfeträger in den Ländern, die Oberlandesgerichte und die Einbringungsstelle beim Oberlandesgericht Wien.

Im Jahr 2014 zahlte der Bund an 51.839 Minderjährige insgesamt 134,87 Mio. EUR an Unterhaltsvorschüssen aus. Nur 77,53 Mio. EUR konnten bei den Unterhaltsschuldndern hereingebracht werden. Das BMFJ hatte die Unterhaltsvorschüsse aus den Mitteln des Familienlastenausgleichsfonds zu finanzieren. Es konnte aber weder die Auszahlungshöhe noch die Maßnahmen zur Hereinbringung der Unterhaltsvorschüsse durch die Kinder- und Jugendhilfeträger in den Ländern bzw. durch die Oberlandesgerichte steuern bzw. beeinflussen. Die offenen Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen erreichten mit Ende 2014 mehr als 1,1 Mrd. EUR. Aufgrund der Einbringungsquote war jedoch davon auszugehen, dass davon mindestens die Hälfte nicht einbringlich sein wird.

Die Einbringungsquoten der überprüften Kinder- und Jugendhilfeträger lagen mit Werten von rd. 29 % im Magistrat Wels, rd. 36 % in der Regionalstelle 12., 13., 23. Bezirk in Wien und rd. 66 % in Schärding äußerst unterschiedlich. Wesentliche Ursachen lagen im teilweise zu niedrigen Einsatz von Personalressourcen und der dadurch zu geringen Intensität von Einbringungsmaßnahmen. Das Verhältnis von eingesetzten Personalressourcen zu hereingebrachten Unterhaltsvorschüssen war in Schärding mit 20 % auch deutlich günstiger als in den beiden anderen überprüften Behörden (30 % bzw. 34 %). Bei keiner der überprüften Stellen war ein umfassendes Internes Kontrollsysteem eingerichtet.

War der Unterhaltsschuldner unbekannten Aufenthalts oder in Haft, bemaß sich die Höhe des Auszahlungsbetrags nach festen Richtsätzen. Die Auszahlungsbeträge lagen diesfalls um rd. 40 % bzw. um rd. 20 % höher als bei Vorschüssen aufgrund eines Unterhalts-titels (z.B. Urteil, Vergleich). Dies kam de facto einer Besserstellung von Beziehern von Richtatzvorschüssen gleich. Durch eine Angleichung der durchschnittlichen Höhe wären Einsparungen in Höhe von rd. 2 Mio. EUR jährlich erzielbar.

Bei Unterhaltsvorschüssen wegen unbekannten Aufenthalts bzw. Haft des Unterhaltsschuldners (Richtatzvorschüssen) konnten im Durchschnitt nur 8 % bzw. 3 % wieder hereingebraucht werden. Die dafür jährlich vom Bund ausbezahlten Beträge von rd. 10 Mio. EUR stellten im Ergebnis damit vielfach Sozialhilfe- und nicht Vorschussleistungen dar.

Bei der Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland ergaben sich zahlreiche Probleme auf allen beteiligten Ebenen. Gründe dafür waren der bürokratische Aufwand, fehlendes Know-how, unzureichende Hilfestellung durch das BMJ und mangelnde Kooperation anderer Staaten.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung von Maßnahmen zur Auszahlung, Rückforderung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen am Beispiel der Kinder- und Jugendhilfe-träger Schärding, Wels und der Regionalstelle für den 12., 13. und 23. Bezirk in Wien sowie der Oberlandesgerichte Linz und Wien. (TZ 1 bis 3)

Rechtliche Ausgestaltung

Mit der Auszahlung von Unterhaltsvorschüssen durch den Bund sollte der Unterhalt von minderjährigen Kindern in Fällen, in denen die Verwirklichung des privatrechtlichen Unterhaltsanspruchs auf Schwierigkeiten stößt, gesichert werden. (TZ 4)

Unterhaltsvorschüsse wurden als Titel- oder Richtatzvorschüsse gewährt. Bei Titelvorschüssen lag ein Exekutionstitel für den Unterhaltsanspruch vor; Richtatzvorschüsse wurden zuerkannt, wenn ein Exekutionstitel bei einem an sich leistungsfähigen Unterhaltschuldner – bspw. wegen dessen unbekannten Aufenthalts – nicht



Kurzfassung

BMJ BMFJ

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

geschaffen werden konnte. Sowohl die Höchstgrenze der Titelvorschüsse als auch der Sätze der Richtatzvorschüsse waren in Österreich im Vergleich zu anderen Staaten großzügig bemessen. Das galt auch für die Dauer der Vorschussgewährung. (TZ 6, 7)

Im Lauf der Zeit ging der Gesetzgeber bei der Gewährung von Unterhaltsvorschüssen von der strengen Bindung an einen Unterhaltstitel ab. Minderjährige Kinder erhielten auch dann einen Unterhaltsvorschuss, wenn der Unterhaltsschuldner unbekannten Aufenthalts war oder sich in Haft befand. Dies widersprach aber dem eigentlichen Zweck des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG). Die dafür jährlich ausbezahlten Beträge von rd. 10 Mio. EUR stellten unter diesem Gesichtspunkt im Ergebnis tatsächlich Sozialhilfeleistungen dar. Zur finanziellen Absicherung des Lebensunterhalts bedürftiger Personen war jedoch die mit einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 15a B-VG näher geregelte bedarfsorientierte Mindestsicherung vorgesehen. (TZ 4, 8)

Unterhaltsvorschüsse sollten aber nicht als Ersatz für Sozialhilfeleistungen herangezogen werden, vielmehr sollten bei Lücken in der Unterhaltssicherung minderjähriger Kinder wegen fehlender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eines Elternteils (Unterhaltsschuldners) grundlegende Lösungen im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung getroffen werden. (TZ 8)

Finanzierung der Unterhaltsvorschüsse

Unterhaltsvorschüsse waren aus den Mitteln des Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) zu zahlen bzw. flossen diesem die Rückzahlungen zu. Der jährliche Nettofinanzierungsaufwand stieg zwischen 2009 und 2014 um 4,7 % von 55,48 Mio. EUR auf 58,11 Mio. EUR an. Das BMFJ hatte die Unterhaltsvorschüsse zwar aus den Mitteln des FLAF zu finanzieren, konnte aber weder die Auszahlungshöhe noch die Maßnahmen zur Hereinbringung der Vorschüsse durch das BMJ bzw. die Kinder- und Jugendhilfeträger in den Ländern steuern bzw. beeinflussen. (TZ 9)

Die offenen Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen erreichten mit Ende 2014 mehr als 1,1 Mrd. EUR. Das BMFJ ging auf Grundlage der durchschnittlichen Einbringungsquote der letzten zehn Jahre davon aus, dass davon rd. 500 Mio. EUR bzw. rd. 45 % der Gesamtforderung uneinbringlich sein werden und stellte diesen Betrag im Rechnungsabschluss als Wertberichtigung dar. Der Anteil der tatsächlich uneinbringlichen Forderungen wird allerdings deutlich höher

Kurzfassung

sein, vor allem deshalb, weil die Einbringungsquote bei den teilweise bereits seit Jahrzehnten bestehenden und von der Einbringungsstelle des OLG Wien betriebenen Forderungen in Höhe von 650 Mio. EUR bei lediglich 5 % lag. (TZ 10)

Wirkungsorientierung

Das BMFJ berücksichtigte die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen zwar in der wirkungsorientierten Haushaltsführung, hatte aber keine rechtlichen Steuerungsmöglichkeiten, weil die Materienkompetenz beim BMJ lag. Eine Koordination mit dem BMJ fand nicht statt. (TZ 11)

Unterhaltsvorschüsse – Verfahren

Beim Vollzug von Unterhaltsvorschüssen war eine Vielzahl von Stellen mit unterschiedlichen Aufgaben und Verantwortungen involviert. Beim BMJ lagen die Materienkompetenz sowie die Organisation der Auszahlung und zum Teil die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen. Das BMFJ stellte über den FLAF die Mittel zur Verfügung, hatte aber keinerlei rechtliche Steuerungsmöglichkeiten. (TZ 12)

Unterhaltsvorschüsse gewährte das Pflegschaftsgericht auf Antrag. Der jeweilige Präsident des OLG hatte die Unterhaltsvorschüsse auszuzahlen. Die Hereinbringung oblag zum Teil dem Kinder- und Jugendhilfeträger, zum Teil dem Präsidenten des OLG. Die Kinder- und Jugendhilfeträger hatten sowohl das Kindeswohl als auch die Regressinteressen des Bundes gegenüber den Unterhaltspflichtigen zu verfolgen. (TZ 12)

Durch die aufgeteilte Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung sowie unterschiedliche Interessenslagen war keine alleinverantwortliche Zuständigkeit gegeben. (TZ 12)

Die OLG konnten unter bestimmten Voraussetzungen gemäß § 15 UVG gegen einen Beschluss auf Gewährung von Unterhaltsvorschüssen beim Pflegschaftsgericht Rekurs einbringen. Dadurch sollte die unrechtmäßige Gewährung von Unterhaltsvorschüssen – die den Bund beschweren – hintangehalten werden, und die finanziellen Interessen des Bundes sollten gewährleistet werden. Die überprüften OLG Linz und Wien machten von der Rekursmöglichkeit nur in untergeordnetem Ausmaß Gebrauch (drei bis 13 Rekurse auf je 1.000 Fälle gerechnet). (TZ 13)



Kurzfassung

BMJ BMFJ

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

Die Bestimmung des § 27 Abs. 3 UVG, wonach die OLG die Pflegschaftsgerichte zu informieren hatten, wenn der Kinder- und Jugendhilfeträger seine Pflicht zur Einbringung der Unterhaltsvorschussbeträge ungenügend erfüllte, kam in der Praxis nicht zur Anwendung. Weder die OLG noch die Pflegschaftsgerichte hatten eine Weisungsbefugnis gegenüber den Kinder- und Jugendhilfeträgern. (TZ 14)

Für die an einem Unterhaltsvorschussfall beteiligten Stellen lagen für die geschäftsmäßige Abwicklung Vorgaben in unterschiedlichem Ausmaß und unterschiedlicher Aktualität vor. Das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung erstellte eine Prozessbeschreibung für den Ablauf eines Unterhaltsvorschussfalles, welche für alle Bezirksverwaltungsbehörden galt. Die Magistratsabteilung 11 der Stadt Wien erstellte keine Prozessbeschreibung, ein Qualitäts- handbuch behandelte die Abläufe und Maßnahmen eines Unterhalts- vorschussfalles nur in Ansätzen. Die OLG Linz und Wien sowie die Einbringungsstelle OLG Wien verfügten über keine Prozessbeschreibung und mussten auf teils veraltete Vorgaben des BMJ zurückgreifen. (TZ 15)

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

Der jährliche Auszahlungsbetrag an Unterhaltsvorschüssen stieg im Zeitraum 2009 bis 2014 um 27 % von rd. 106 Mio. EUR auf rd. 135 Mio. EUR an. Ursachen dafür waren insbesondere der mit der UVG-Novelle 2009 erleichterte Zugang zum Unterhaltsvorschuss aber auch allgemeine gesellschaftliche Entwicklungen. (TZ 16)

Die auf einem Unterhaltstitel beruhenden Vorschüsse betrugen im Durchschnitt im Jahr 2014 rd. 200 EUR monatlich. War der Unterhaltsschuldner unbekannten Aufenthalts oder in Haft wurden – aufgrund der dafür festgelegten Sätze – durchschnittlich um rd. 40 % bzw. rd. 20 % höhere Beträge ausbezahlt. Dadurch ergab sich eine Ungleichbehandlung zwischen Beziehern von Richtsatzvorschüssen und jenen, die Titelvorschüsse bezogen. Damit war bei Richtsatzvorschüssen im Vergleich zu Titelvorschüssen ein Mehraufwand in Höhe von rd. 2 Mio. EUR jährlich verbunden. (TZ 17)

In den OLG-Sprengeln Innsbruck und Linz lag der Anteil der wegen unbekannten Aufenthalts des Unterhaltsschuldners ausbezahlten Richtsatzvorschüsse mit rd. 8 % markant höher als in Graz und Wien mit rd. 3 % bzw. rd. 1 %. Dies war wesentlich auf die unterschiedliche Praxis der Pflegschaftsgerichte in den OLG-Sprengeln

Kurzfassung

bei der Zuerkennung von Richtsatzvorschüssen zurückzuführen und hatte wegen der im Durchschnitt um rd. 40 % höheren Anspruchs-
beträge finanzielle Auswirkungen auf den Bund. (TZ 18)

Die Einbringungsquote bei den Unterhaltsvorschüssen stieg in Folge des mit der UVG-Novelle 2009 erleichterten Zugangs zwischen 2009 und 2012 zwar von 47,3 % auf 57,5 % deutlich an, blieb seither jedoch konstant. Während bei den Titelvorschüssen in den Jahren 2012 bis 2014 mehr als 60 % der ausbezahlten Beträge wieder hereingebracht werden konnten, lag die Einbringungsquote bei den Richtsatzvorschüssen wegen unbekannten Aufenthalts bzw. Haft des Unterhaltsschuldners im Durchschnitt nur bei 8 % bzw. 3 %. (TZ 19)

Unterhaltsvorschüsse waren von ihrer Konzeption her Ersatzzahlungen des Bundes und dienten nicht dazu, den Unterhaltsschuldner zu entlasten. Mehr als 80 % der hereingebrachten Beträge entfiel auf die in der Regel bis zum vollendeten 18. Lebensjahr der Kinder dafür zuständigen Kinder- und Jugendhilfeträger. Konsequente Einbringungsmaßnahmen waren einerseits aufgrund steigender Auszahlungen und der damit verbundenen haushaltspolitischen Verantwortung sowie andererseits als wichtige Signalwirkung gegenüber den Unterhaltsschuldern wesentlich. (TZ 20)

Organisation und Personaleinsatz

Die Kinder- und Jugendhilfeträger hatten einerseits die Interessen des Kindes zu vertreten und mussten andererseits die Regressansprüche des Bundes zur Hereinbringung der Unterhaltsvorschüsse wahren. Die überprüften Kinder- und Jugendhilfeträger setzten ihre Personalressourcen im Bereich der Rechtsvertretung dabei vorrangig für Maßnahmen zur Sicherung des Unterhalts der vertretenen Kinder ein. Konsequente Maßnahmen zur Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen erfolgten lediglich in Schärding. (TZ 21)

Maßgebliche Gründe für die deutlich höheren Einbringungsquoten des Kinder- und Jugendhilfeträgers in Schärding (rd. 66 %) gegenüber Wien (rd. 36 %) und insbesondere Wels (rd. 29 %) lagen vor allem in der Intensität der gesetzten Einbringungsmaßnahmen, der organisatorischen Trennung der Hereinbringung von der Unterhaltssicherung und in den ausreichenden Personalressourcen. Auch das Kosten-Nutzen-Verhältnis von eingesetzten Personalressourcen und hereingebrachten Unterhaltsvorschüssen war in Schärding mit 20 % deutlich günstiger als in den anderen überprüften Bezirksverwaltungsbehörden (30 % bzw. 34 %). (TZ 21)



Kurzfassung

BMJ BMFJ

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

Beim BMJ bzw. den Oberlandesgerichten lagen weder Berechnungen zum Personalbedarf für Unterhaltsvorschussangelegenheiten noch Arbeitsplatzbeschreibungen vor. Bezogen auf die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle standen dem OLG Linz höhere Personalressourcen als dem OLG Wien zur Verfügung. (TZ 22)

Die Anzahl der offenen Einbringungsersuchen für Unterhaltsvorschüsse an die Einbringungsstelle stieg seit 2009 von rd. 57.700 um rd. 23 % auf rd. 70.800 Ende 2014 an. Demgegenüber blieb der Personaleinsatz im gleichen Zeitraum mit drei Sachbearbeitern unverändert. Defizite bestanden insbesondere bei der bearbeitungsintensiven und Spezialkenntnisse erfordernden Betreibung der Forderungen im Ausland. (TZ 23)

Hereinbringung durch die Kinder- und Jugendhilfeträger

Der Magistrat Wels wies mit 29,2 % Einbringungsquote den bundesweit niedrigsten Wert überhaupt auf, die BH Schärding mit 65,5 % den vierthöchsten. Die Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk in Wien lag mit 36,0 % am unteren Ende der bundesweiten Reihung, damit aber etwa im Mittel der Dienststellen in Wien insgesamt. Wesentliche Ursachen für die unterschiedlichen Einbringungsquoten waren der unterschiedliche Einsatz von Personalressourcen und die Intensität von Einbringungs- und Kontrollmaßnahmen. Der Spitzenwert bei der Einbringungsquote in Schärding war auf die Spezialisierung bei der Hereinbringung der Unterhaltsvorschüsse zurückzuführen. (TZ 24)

Das BMJ stellte den Ländern bzw. den Kinder- und Jugendhilfeträgern keine systematischen Daten zu den Unterhaltsvorschüssen bzw. deren Hereinbringung wie bspw. Fallzahlen oder Einbringungsquoten zur Verfügung. Diesen fehlten damit regelmäßige Vergleichsmöglichkeiten. (TZ 24)

Die überprüften Kinder- und Jugendhilfeträger verfügten über keine Ablaufbeschreibungen, wann welche Einbringungsmaßnahmen durch den jeweiligen fallbearbeitenden Sachbearbeiter zu setzen waren. Daten der Unterhaltsschuldner zum aktuellen Versicherungsverhältnis mussten die Sachbearbeiter für jeden Fall einzeln beim Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger abfragen. Ein automatischer Datenaustausch existierte nicht. (TZ 25)

Die BH Schärding setzte ausreichende und zweckmäßige Einbringungsmaßnahmen. Diese Vorgangsweise spiegelte sich auch in der

Kurzfassung

mit rd. 66 % hohen Einbringungsquote wider. Sie verfügte allerdings über keine standardisierten Kontrollen zu den durch den Mitarbeiter gesetzten Maßnahmen. (TZ 26)

Der Magistrat Wels setzte Einbringungsmaßnahmen nur unregelmäßig und es fehlte in diesem Bereich weitgehend eine Dienstaufsicht. Obwohl der Magistrat Wels seit dem Jahr 2010 eine Kanzleikraft einsetzte, welche die Zahlungsgänge überwachte und alle drei Monate die Akten von säumigen Unterhaltsschuldern den zuständigen Sachbearbeitern zur weiteren Prüfung vorlegte, ging aus der Stichprobe des RH hervor, dass in vielen Fällen die Sachbearbeiter keine Einbringungsmaßnahmen setzten bzw. solche nicht dokumentierten. In einem Fall wurde eine Exekutionsbewilligung für einen am Magistrat Wels beschäftigten Unterhaltsschuldner nicht an die zuständige Personalabteilung weitergeleitet, weshalb es zu keiner Exekution kam. (TZ 27)

Die Leitende Rechtsvertreterin der Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk in Wien führte periodische Kontrollen der Unterhaltsvorschussfälle durch. Einbringungsmaßnahmen trafen die Sachbearbeiter nicht immer unverzüglich und zeitnah. (TZ 28)

Kinder- und Jugendhilfeträger konnten wegen Verletzung der Unterhaltpflicht gemäß § 198 Strafgesetzbuch gegen Unterhaltsschuldner, die ihren Unterhaltszahlungen nicht nachkamen, eine Strafanzeige einbringen. Der Magistrat Wels nutzte diese Möglichkeit nur geringfügig. Dadurch schöpfte er eine wichtige Maßnahme zur Erhöhung der Rückzahlungsquote für Unterhaltsvorschüsse nicht aus. (TZ 29)

Hereinbringung durch die Oberlandesgerichte und die Einbringungsstelle OLG Wien

Die Einbringungsquote von Unterhaltsvorschüssen in der Zuständigkeit des Bundes lag in allen OLG-Sprengeln einheitlich bei rd. 10 %. Bei der Verteilung zwischen den OLG und der Einbringungsstelle bestanden allerdings deutliche Unterschiede. Das OLG Wien wies eine Einbringungsquote von rd. 4,2 % auf, das OLG Linz von nur 1,8 %. Grund für diesen Unterschied war im Wesentlichen, dass das OLG Wien nach Zuständigkeitsübergang selbst in bereits laufende Exekutions- und Insolvenzverfahren eintrat, während das OLG Linz in derartigen Fällen unmittelbar ein Einbringungsersuchen an die Einbringungsstelle richtete. Aus der Vorgehensweise des OLG Linz ergab sich bei Gesamtbetrachtung zwar kein finanzieller Nachteil für den Bund, sie bewirkte allerdings eine Verschie-



Kurzfassung

BMJ BMFJ

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

bung von Aufgaben (Überwachung Zahlungseingang) und damit des Ressourceneinsatzes vom OLG zur Einbringungsstelle. (TZ 30, 31)

Die Oberlandesgerichte setzten abgesehen von Zahlungserleichterungen im Wesentlichen keine eigenständigen Maßnahmen zur Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen. Die Zentralisierung weiterführender Maßnahmen, insbesondere zum Zweck der Exekutionsführung, bei der Einbringungsstelle ermöglichte eine Spezialisierung und die Erzielung von Synergien. (TZ 30, 31)

Bei den Haftvorschüssen war die unmittelbare Zuständigkeit der OLG für die Hereinbringung zweckmäßig. In den Fällen der Vorschussgewährung bei unbekanntem Aufenthalt entstanden durch den Zuständigkeitswechsel bei Bekanntwerden des Aufenthalts des Unterhaltsschuldners Doppelgleisigkeiten für die Hereinbringung durch die Kinder- und Jugendhilfeträger und die OLG bzw. die Einbringungsstelle OLG Wien. Die Kinder- und Jugendhilfeträger verfügten im Gegensatz zu den OLG und der Einbringungsstelle allerdings über detaillierte Informationen zu den konkreten Fällen aus ihren Akten und mussten ohnehin laufend einen eventuellen Aufenthalt des Unterhaltsschuldners prüfen. (TZ 32)

Die OLG schrieben Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen erst bei nachweislicher Uneinbringlichkeit ab. Im Jahr 2014 betragen die abgeschriebenen Forderungen 17,4 Mio. EUR, was bezogen auf die im gleichen Jahr ausbezahlte Gesamtsumme einer Abschreibungsquote von 13 % entsprach. Allerdings hatte die Einbringungsstelle OLG Wien damit eine große Zahl von Forderungen in Evidenz zu halten, bei denen teilweise bereits seit Jahrzehnten keine Rückzahlung erfolgt war. (TZ 33)

Die Einbringungsstelle OLG Wien setzte nach Übermittlung der Einbringungersuchen zeitnah die in Betracht kommenden Maßnahmen. In der weiteren Folge war die Intensität der Bearbeitung sehr unterschiedlich. Insbesondere stellte die Einbringungsstelle bei Aufenthalt des Schuldners im Ausland in der Regel keine Exekutionsmaßnahmen und setzte Einbringungsmaßnahmen nur in mehrjährigen Abständen. (TZ 34)

Hereinbringung im Ausland

Das BMJ leistete den Kinder- und Jugendhilfeträgern bzw. den OLG bei der Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland unzureichend Hilfestellung. Bei der Hereinbringung von Unterhalts-

Kurzfassung

vorschüssen im Ausland ergaben sich zahlreiche Probleme auf allen beteiligten Ebenen (Kinder- und Jugendhilfeträger, OLG, Einbringungsstelle OLG Wien). Gründe dafür waren der bürokratische Aufwand, fehlendes Know-how, unzureichende Hilfestellung durch das BMJ und mangelnde Kooperation anderer Staaten. (TZ 35 bis 38)

IKT–Unterstützung und Datenlage

Bei den überprüften Kinder- und Jugendhilfeträgern waren unterschiedliche IKT–Applikationen zur Unterstützung in Unterhaltsvorschussangelegenheiten eingesetzt. In Oberösterreich waren die Magistrate der Städte mit eigenem Statut nicht in das landesweit bei den Bezirkshauptmannschaften verwendete IKT–System eingebunden. Bei der Stadt Wels lag für die im Zusammenhang mit den Unterhaltsvorschüssen verwendete IKT–Applikation keine Dokumentation vor. (TZ 39)

Beim BMJ fehlte nach Ruhestandsversetzung der zuständigen Sachbearbeiterin Ende 2014 eine kompetente zentrale Ansprechstelle für die zur Zahlungs- und Verrechnungsabwicklung von Unterhaltsvorschüssen eingerichtete Applikation UV („Verfahren Unterhaltsvorschüsse“). (TZ 40)

Die Einbringungsstelle OLG Wien war nicht in die Applikation UV integriert, sondern verwendete für die Verrechnung der rückbezahlten Unterhaltsvorschüsse ihre eigene für alle Einbringungsaufgaben einheitliche Applikation. Dadurch war zusätzlicher Bearbeitungsaufwand notwendig und die Kontrolle bzw. Abstimmung des Verrechnungskontos bei der Einbringungsstelle erschwert. (TZ 41)

Die mit einem Unterhaltsvorschussverfahren befassten Stellen erfassten die gleichen Daten mehrfach. Daten zu Staatsbürgerschaft und Geschlecht der beteiligten Personen (vor allem der Unterhaltschuldner) waren in der Applikation UV jedoch nicht vollständig vorhanden, weil diese nicht verpflichtend einzutragen waren. Aus einer Auswertung des RH ging hervor, dass ab dem Jahr 2002 der Anteil an unvollständigen Daten zur Staatsbürgerschaft der Unterhaltschuldner und Zahlungsempfänger rd. 25 % bzw. rd. 23 % und zum Geschlecht rd. 1 % bzw. rd. 2 % betrug. Statistiken in Bezug auf Geschlecht und Staatsbürgerschaft der beteiligten Personen waren aufgrund fehlender Eintragungen sowie nicht historisierter Daten nur bedingt aussagekräftig. Aufgrund der nicht gesicherten Datenlage war es dem BMJ somit nur beschränkt möglich, zielgruppendifferenzierte Analysen für ein wirkungsorientiertes Verwaltungshan-

