



**Der
Rechnungshof**

Reihe BUND
2007/14

Bericht des Rechnungshofes

**Einbringung von
Abgabenrückständen**

**Verfassungsschutz und
Terrorismusbekämpfung**

**Einheitliche Betriebsprämie;
Teilnahme an der Prüfung des
Europäischen Rechnungshofes**

**Bau- und Sicherheitszustand
der höheren Schulen des
Bundes**

**Medizinische Universitäten
Wien, Graz und Innsbruck
sowie Veterinärmedizinische
Universität Wien:
Regelungen über den
Hochschulzugang**

Bisher erschienen:

- Reihe Bund 2007/1 Bericht des Rechnungshofes
– Flüchtlingsbetreuung
- Reihe Bund 2007/2 Bericht des Rechnungshofes
– Einkaufszentren
– Lehrpersonalplanung
– Organisation und Wirksamkeit der Schulaufsicht
– Universitäten für Musik und darstellende Kunst Wien und Graz, Universität Mozarteum Salzburg: Vorbereitungslehrgänge
- Reihe Bund 2007/3 Bericht des Rechnungshofes
– Ausgewählte Supportprozesse (Präsidialreform)
– Verkauf von Bundeswohnbaugesellschaften
– Prozess der Umsetzung von EU-Recht
– Entwicklung des ländlichen Raumes; Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete
– Einheitliche Betriebsprämie; Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes
– Brenner Eisenbahn GmbH; Projekt Unterinntaltrasse
– A 9 Pyhrnautobahn Inzersdorf – Schön
- Reihe Bund 2007/4 Bericht des Rechnungshofes
– Wiedervorlage
Band 1 Reihe Bund 2006/6, 2006/7 und 2006/8
Band 2 Reihe Bund 2003/4
Band 3 Reihe Bund 2005/13
Band 4 Reihe Bund 2006/1, 2006/3 und 2006/5
- Reihe Bund 2007/5 Bericht des Rechnungshofes
– Zulagen und Nebengebühren der Bundesbediensteten
- Reihe Bund 2007/6 Bericht des Rechnungshofes
– GIS Gebühren Info Service GmbH
– Ausgewählte Maßnahmen der indirekten Forschungsförderung
– Bau- und Liegenschaftsverwaltung; Follow-up-Überprüfung
– Arbeitnehmerveranlagung
– Ausgewählte Themen der Abfallwirtschaft in Österreich
– Kauf der EUROPPASS LKW-Mautsystem GmbH

Fortsetzung auf den hinteren Bögen

Bericht des Rechnungshofes

Einbringung von Abgabenrückständen

Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung

**Einheitliche Betriebsprämie; Teilnahme an der Prüfung
des Europäischen Rechnungshofes**

**Bau- und Sicherheitszustand der höheren Schulen
des Bundes**

**Medizinische Universitäten Wien, Graz und Innsbruck
sowie Veterinärmedizinische Universität Wien:
Regelungen über den Hochschulzugang**

Vorbemerkungen	<u>Vorlage an den Nationalrat</u>	1
	<u>Darstellung der Prüfungsergebnisse</u>	1
BMF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen	
	<u>Einbringung von Abgabenrückständen</u>	3
BMI	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres	
	<u>Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung</u>	27
BMLFUW	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	
	<u>Einheitliche Betriebsprämie; Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes</u>	67
BMUKK	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur	
	<u>Bau- und Sicherheitszustand der höheren Schulen des Bundes</u>	77
BMWF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung	
	<u>Medizinische Universitäten Wien, Graz und Innsbruck sowie Veterinärmedizinische Universität Wien: Regelungen über den Hochschulzugang</u>	97

Abkürzungen



ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AHS	Allgemeinbildende höhere Schule
Art.	Artikel
ATS	Schilling
BG	Bundes-Gymnasium
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHAK	Bundeshandelsakademie
BHAS	Bundeshandelsschule
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium...
BMBWK	für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMF	für Finanzen
BMGFJ	für Gesundheit, Familie und Jugend
BMI	für Inneres
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLV	für Landesverteidigung
BMUK	für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
BMWF	für Wissenschaft und Forschung
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
BORG	Bundes-Oberstufenrealgymnasium
BRG	Bundes-Realgymnasium
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
ff.	folgende (Seiten)
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HBLA	Höhere Bundeslehranstalt
HTBLA	Höhere Technische Bundeslehranstalt

i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
WS	Wintersemester
Z	Ziffer
z.T.	zum Teil

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der RH erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 B-VG nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei mehreren Gebärungsüberprüfungen getroffen hat.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

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

Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.

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

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Einbringung von Abgabenrückständen

Ende 2006 betrug der gesamte Abgabenrückstand 6.615,50 Mill. EUR. Davon waren 1.796,56 Mill. EUR vollstreckbar. Während der vollstreckbare Rückstand in den Jahren 2002 bis 2006 um 323,39 Mill. EUR sank, stieg der wegen vorläufiger Erfolglosigkeit von der Einbringung ausgesetzte Rückstand (ohne Insolvenzen) um 441,72 Mill. EUR auf 1.410,42 Mill. EUR an.

Wegen Uneinbringlichkeit nahmen die Finanzämter im Jahr 2006 Löschungen von Abgabenforderungen in der Höhe von insgesamt 472,37 Mill. EUR vor. Gegenüber dem Jahr 2002 bedeutete dies einen Anstieg um rd. 47 %. Fast die Hälfte der gelöschten Abgabenforderungen bezog sich auf Umsatzsteuer; rd. 83 % betrafen Kleinbetriebe.

Kurzfassung

Prüfungsschwerpunkte

Schwerpunkte der Gebarungsüberprüfung waren Löschungen und Nachsichten von Abgabenforderungen. (TZ 1)

Organisation und Personal

Der Ressourceneinsatz für die Einbringungstätigkeiten war nicht bekannt. Es konnte daher nicht festgestellt werden, ob die Personalverteilung angemessen war. Bundesweit lag bei den Finanzämtern Ende 2006 eine sehr unterschiedliche Arbeitsbelastung vor. Bei dem Finanzamt mit den meisten Einbringungsfällen entfielen auf einen Mitarbeiter des Teams Abgabensicherung sechs Mal so viele Fälle wie bei dem Finanzamt mit den wenigsten Einbringungsfällen. (TZ 13)

Durch die Zusammenlegung der bisher getrennten Bereiche Abgabeneinbringung und Finanzkasse bestand ein höchst unterschiedliches Ausbildungs- und Wissensniveau der Mitarbeiter des Teams Abgabensicherung. Die erforderliche Unterstützung durch den Fachbereich war nicht bei allen überprüften Finanzämtern gegeben. (TZ 17)

Einbringungsverfahren

Die Einbringungsschritte waren im elektronischen Einbringungsverfahren nicht oder unvollständig erfasst, so dass die durchgeführten Einbringungsmaßnahmen nicht nachvollziehbar waren. (TZ 9)

Rückstandsanalyse

Im Februar 2006 wurde das elektronische Einbringungsverfahren um die Funktion Rückstandsanalyse erweitert. Ziel der Rückstandsanalyse war die möglichst rasche Ermittlung jener Fälle, deren Rückstandsentwicklung auf eine Zahlungsunfähigkeit schließen ließ. (TZ 11)

Internes Kontrollsystem

Aus dem elektronischen Einbringungsverfahren war für die Finanzämter nicht erkennbar, wer eine Abschreibung genehmigt hatte. (TZ 15)

Die erlassmäßig vorgesehenen Kontrollen der Abschreibungen von Abgabeforderungen in den Finanzämtern wurden nur unzureichend und unregelmäßig durchgeführt. (TZ 16)

Zusammenarbeit

Die amtsübergreifende Zusammenarbeit mehrerer zuständiger Finanzämter bei großen Einbringungsfällen fand vielfach nicht statt. (TZ 18)

Einzelfälle

Im Rahmen eines außergerichtlichen Ausgleichs schloss der Vorstand eines Finanzamtes mit einem Abgabepflichtigen einen Vergleich, der auch die Abschreibung zukünftiger Abgabenforderungen enthielt. Durch die Änderung eines Einkommensteuerbescheides ergaben sich Einkünfte von rd. 1,2 Mill. EUR, auf die das Finanzamt aufgrund der Vereinbarung nicht zugreifen konnte. Letztlich mussten rd. 2,8 Mill. EUR Abgabenforderungen gelöscht werden. (TZ 6)

Bei den untersuchten Löschungsfällen war häufig festzustellen, dass zwar Pfandrechte erworben wurden, eine konsequente Verwertung jedoch unterblieb. (TZ 7)

Kenndaten zur Einbringung von Abgabenrückständen bei den Finanzämtern

Rechtsgrundlagen Bundesabgabenordnung, BGBl. 194/1961 i.d.g.F.
Abgabenexekutionsordnung, BGBl. 104/1949 i.d.g.F.

Gebarung	2002	2003	2004	2005	2006	Veränderung 2002/2006	
						in Mill. EUR	in %
Gesamtrückstand ¹⁾	6.066,10	6.243,45	6.096,19	6.332,95	6.615,50	549,40	9,1
vollstreckbarer Rückstand ¹⁾²⁾	2.119,95	2.107,74	2.040,31	1.882,77	1.796,56	- 323,39	- 15,3
Aussetzung der Einbringung ¹⁾ (ohne Insolvenzen)	968,70	1.082,78	1.143,93	1.263,78	1.410,42	441,72	45,6
Insolvenzen ¹⁾	681,06	670,61	634,89	524,23	448,90	- 232,16	- 34,1
Löschungen	320,70	379,80	487,65	547,77	472,37	151,67	47,3
Nachsichten	9,52	4,08	4,99	2,38	10,38	0,86	9,0

¹⁾ jeweils zum 31. Dezember

²⁾ ausgefertigte Rückstandsausweise ohne Aussetzung der Einhebung bzw. Einbringung, Insolvenzen und Hemmungen (z.B. Zahlungserleichterungen)

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte im Oktober 2006 die Gebarung des BMF hinsichtlich der Einbringung von Abgabenrückständen bei den Finanzämtern. Schwerpunkte der Gebarungsüberprüfung waren Löschungen und Nachsichten von Abgabenforderungen.

Zu dem im März 2007 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMF im Juni und im September 2007 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juli 2007.

(2) Erhebungen fanden bei den Finanzämtern Wien 1/23, Wien 8/16/17, Wien 9/18/19 sowie Klosterneuburg, Baden/Mödling, Salzburg Stadt und Salzburg Land statt. Die Auswahl der Finanzämter erfolgte aufgrund der Höhe der gelöschten Abgabenforderungen, deren Verhältnis zum Abgabenerfolg sowie der Höhe des vollstreckbaren Rückstands am Ende der Jahre 2004 und 2005.

In den Finanzämtern erfolgte bundesweit in drei Etappen (zum 1. Februar 2004, 1. Oktober 2004 und 1. April 2005) eine umfassende Organisationsänderung mit der Umstellung der bestehenden Abteilungs- in eine Teamstruktur. In den neu geschaffenen Teams „Abgabensicherung“ wurden die zuvor getrennt geführten Bereiche Abgabeneinbringung und Finanzkasse zusammengefasst. Die Überprüfung des RH betraf den für die (zwangsweise) Einbringung von Abgabenrückständen zuständigen Teilbereich; der Bereich Finanzkasse war nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

(3) Die Gebarungsüberprüfung umfasste insbesondere folgende Themen:

- Einbringungstätigkeit anhand von Einzelfällen bis zur Durchführung von Abschreibungen von Abgabenforderungen (Löschungen bzw. Nachsichten);
- Analyse der Ursachen für Abschreibungen;
- Handhabung der Rückstandsanalyse als „Insolvenzfrühwarnsystem“;
- interne Kontrollmaßnahmen bezüglich Abschreibungen;
- Einsatz von Controlling;
- Zusammenarbeit der Teams Abgabensicherung mit anderen Bereichen der Finanzverwaltung.

Rechtsgrundlagen**2** Die Abschreibung von Abgabenforderungen umfasst Löschungen und Nachsichten:

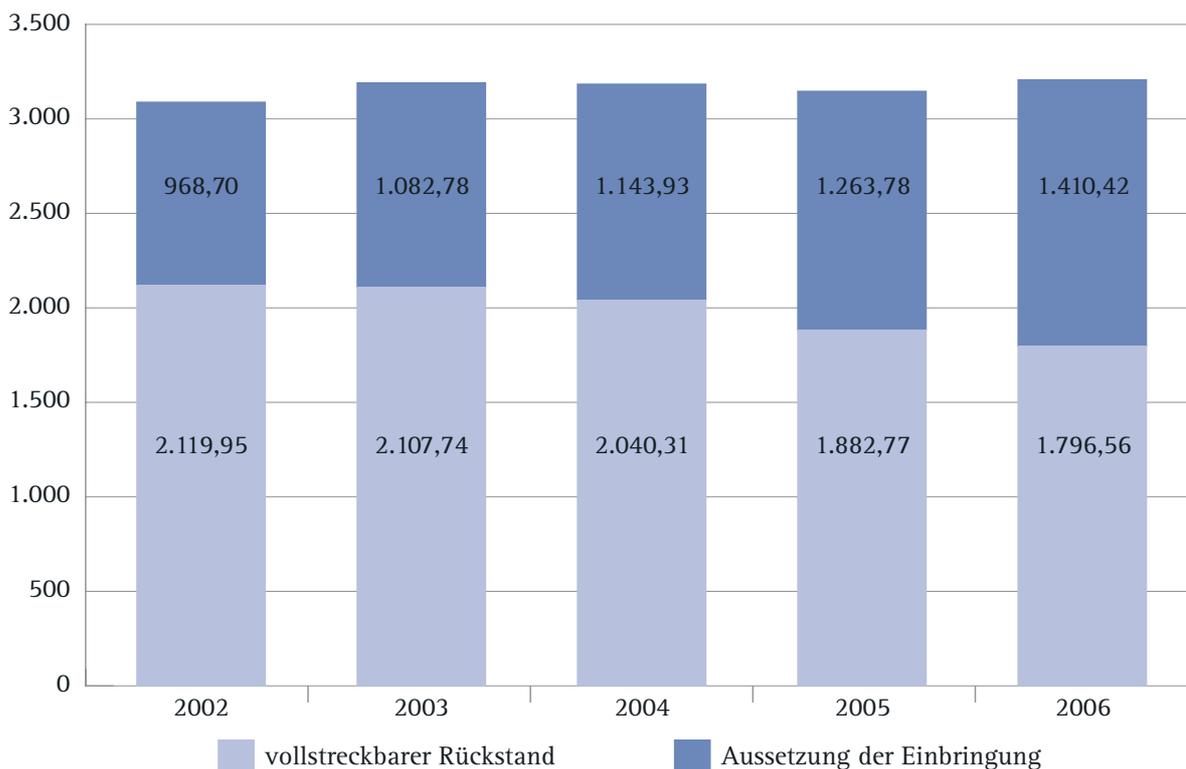
- Gemäß § 235 Bundesabgabenordnung (BAO) können fällige „Abgabenschuldigkeiten“ von Amts wegen gelöscht werden, wenn alle Möglichkeiten der Einbringung erfolglos versucht worden oder Einbringungsmaßnahmen offenkundig aussichtslos sind. Aufgrund der Sachlage muss sich ergeben, dass die Einbringung auch zu einem späteren Zeitpunkt zu keinem Erfolg führen wird.
- Fällige „Abgabenschuldigkeiten“ können gemäß § 236 BAO auf Antrag des Abgabepflichtigen ganz oder zum Teil nachgesehen werden, wenn ihre Einhebung nach der Lage des Falles unbillig wäre. Die Unbilligkeit kann dabei persönlicher oder sachlicher Natur sein.

Weiters kann die Einbringung fälliger Abgaben gemäß § 231 BAO ausgesetzt werden; dies unter anderem dann, wenn Einbringungsmaßnahmen erfolglos versucht worden sind, aber die Möglichkeit besteht, dass sie zu einem späteren Zeitpunkt zum Erfolg führen können. Wenn die Gründe, die zu einer Aussetzung geführt haben, innerhalb der Verjährungsfrist wegfallen, ist die ausgesetzte Einbringung wieder aufzunehmen.

Abgabenrückstände und Löschungen

3.1 Der vollstreckbare Rückstand sowie der von der Einbringung ausgesetzte Rückstand (ohne Insolvenzen) entwickelten sich in den Jahren 2002 bis 2006 (jeweils zum 31. Dezember) wie folgt:

in Mill. EUR



Quellen: BMF; Auswertungen des RH

3.2 Der vollstreckbare Rückstand sank vom Jahr 2002 auf 2006 um 15,3 %. Der RH wies darauf hin, dass diese Entwicklung im Zusammenhang mit dem Anstieg des von der Einbringung ausgesetzten Rückstands zu sehen war. Dieser stieg mit 441,72 Mill. EUR um 36,6 % mehr, als der vollstreckbare Rückstand (323,39 Mill. EUR) sank. Insgesamt war aufgrund dieser „Verschiebung“ eine Erhöhung des „vollstreckbaren“ Rückstands zu verzeichnen.

4.1 Die Anzahl der Löschungen sowie die jährliche Summe der gelöschten Abgabenforderungen nahmen von 2002 bis 2006 folgende Entwicklung:

	2002	2003	2004	2005	2006	Veränderung 2002/2006 in %
Anzahl	13.727	12.774	15.465	16.966	13.936	1,5
			in Mill. EUR			
Summe	320,70	379,80	487,65	547,77	472,37	47,3
durchschnittlicher Betrag je Lösungsfall	23.363	29.732	31.532	32.286	33.896	45,1

Quellen: BMF; Auswertungen des RH

4.2 Während die Zahl der Löschungen nur gering stieg, erhöhte sich der durchschnittliche Betrag je Lösungsfall beträchtlich. Der Anstieg der Löschungssumme um 151,67 Mill. EUR entsprach fast der Hälfte des Rückganges des vollstreckbaren Rückstands im Zeitraum 2002 bis 2006.

Risikopotenziale

5.1 Der vollstreckbare Rückstand per 31. Dezember 2006 setzte sich aus folgenden Abgabenarten zusammen:

	Betrag in Mill. EUR	Anteil am vollstreckbaren Rückstand in %
Umsatzsteuer	856,29	47,7
Einkommensteuer	397,93	22,1
Körperschaftsteuer	116,20	6,5
Lohnsteuer	84,28	4,7
Kapitalertragsteuer	58,65	3,3
Dienstgeberbeitrag	39,72	2,2
sonstige Abgaben	243,49	13,5
Summe	1.796,56	100,0

Quelle: BMF

Risikopotenziale

Die weitere Analyse der Löschungen des Jahres 2006 (472,37 Mill. EUR) nach Rechtsform des Abgabenschuldners und Abgabarten führte zu folgendem Ergebnis:

	natürliche Personen	GmbH	Personen- gesellschaften in %	andere Rechtsformen	Summe
Umsatzsteuer	12,2	27,4	3,6	2,4	45,6
Lohnsteuer	1,1	4,1	0,6	0,3	6,1
Einkommensteuer	11,6	-	-	-	11,6
andere Abgaben	6,8	26,6	1,4	1,9	36,7
Summe	31,7	58,1	5,6	4,6	100,0

Quelle: Auswertungen des RH

Rund 46 % der gelöschten Abgabeforderungen betrafen die Umsatzsteuer. Bei weit mehr als der Hälfte der Löschungen war der Abgabenschuldner eine GmbH.

Eine Zuordnung der Löschungen des Jahres 2006 zu den Betriebskategorien zeigte, dass rd. 83 % davon Abgabeforderungen gegenüber Unternehmen betrafen, die bei den Finanzämtern als Kleinbetriebe eingestuft waren.

- 5.2** Besonderes Risikopotenzial für die spätere Uneinbringlichkeit von Abgabeforderungen, insbesondere der Umsatzsteuer, lag bei Unternehmen mit der Rechtsform GmbH und der Einstufung als Kleinbetrieb. Der RH hielt neben einer weiteren Forcierung der Betrugsbekämpfung vermehrte Außenprüfungsmaßnahmen bei Kleinbetrieben für erforderlich, um dem dargestellten Risikopotenzial wirksam zu begegnen.

Weiters war davon auszugehen, dass zahlreiche Unternehmen fälschlich als Kleinbetriebe eingestuft waren. Bereits anlässlich der Gebarungsüberprüfung betreffend die Abgabeneinbringung (Reihe Bund 2001/2 S. 30) hatte der RH auf die ungenaue Einstufung der Unternehmen in der finanzinternen Bearbeitungssystematik hingewiesen. Da die Prüfungshäufigkeit auch von der Betriebsgröße abhängt, ist die frühzeitige Aufdeckung eines Abgabebetuges durch eine falsche Einstufung erschwert.

In diesem Zusammenhang verwies der RH auch auf seine Empfehlung aus der Gebarungsüberprüfung betreffend die Erhebung der Umsatzsteuer (Reihe Bund 2003/4 S. 84 f.). Demnach sollte die Ausnahmeregelung von der verpflichtenden Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen für Unternehmer mit weniger als 100.000 EUR Vorjahresumsätzen aufgehoben werden. Dadurch könnten zusätzliche Daten für eine wirksame Risikoanalyse gewonnen und somit eine Steigerung der Effizienz der Betrugsbekämpfung und letztlich auch der Abgabeneinbringung erreicht werden.

- 5.3** *Laut Stellungnahme des BMF erfolge die Kategorisierung von Betrieben automatisch aufgrund der Umsatzdaten der Veranlagung. Eine unrichtige Kategorisierung sei nur bei Umsatzveränderungen im Zeitraum bis zur Durchführung der Veranlagung möglich. Der Forderung nach mehr Außenprüfungen bei Kleinbetrieben werde insofern nachgekommen, als der risikoorientierten Fallauswahl in diesem Segment verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet werde.*

Das BMF kam der Empfehlung des RH, die Ausnahmeregelung für die verpflichtende Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen aufzuheben, um wichtige Daten für die Risikoanalyse zu gewinnen, insoweit nach, als ein entsprechender Verordnungsentwurf erstellt wurde.

- 5.4** Der RH entgegnete, dass es bei unrichtiger Angabe von Umsatzdaten bei der Veranlagung zu einer unzutreffenden Kategorisierung komme.

Einbringungsmaßnahmen anhand von Einzelfällen

Außergerichtlicher
Ausgleich

- 6.1** Nach einer internen Vorschrift des BMF durften die Finanzämter einem außergerichtlichen Ausgleich nur bei einer günstigen Zukunftsprognose zustimmen, sofern dadurch keine unsachliche Benachteiligung der Finanzverwaltung gegenüber anderen Gläubigern entstand und dadurch die voraussichtliche Konkursquote wesentlich überschritten wurde. In den meisten vom RH überprüften Einbringungsfällen waren Unterlagen, die das Vorliegen dieser Voraussetzungen dokumentierten, nicht vorhanden, wie folgendes Beispiel zeigt:

Im Februar 2003 vereinbarte der Vorstand eines Wiener Finanzamtes mit dem Geschäftsführer von vier Unternehmen die Abschreibung sämtlicher Abgabenschulden. Die Vereinbarung bezog neben jenen Abgabenschulden, die zum Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarung bereits auf den Abgabenkonten ausgewiesen waren, auch solche mit ein, die zu einem späteren Zeitpunkt den Abgabenkonten angelastet werden, wenn sie Zeiträume vor dem 1. Jänner 2002 betrafen.

Einbringungsmaßnahmen anhand von Einzelfällen

Im Gegenzug dazu beabsichtigte das Finanzamt, den Geschäftsführer im Ausmaß von 10 % der gesamten Abschreibungen zur Haftung heranzuziehen. Dieser verpflichtete sich, den Haftungsbetrag in Monatsraten von 1.000 EUR bis August 2005 abzustatten. Für einen dann noch bestehenden Restbetrag sollte eine neue Regelung getroffen werden. Das Finanzamt gab allerdings bereits im Februar 2003 die verbindliche Zusage ab, diesen offenen Haftungsbetrag ebenfalls abzuschreiben, wenn sich die wirtschaftlichen Verhältnisse des Geschäftsführers bis dahin nicht gebessert hätten.

Vor Abschluss der Vereinbarung mit dem Finanzamt hat sich der Geschäftsführer mit den Gläubigerbanken im Wesentlichen auf eine Quotenzahlung von 10 % der Verbindlichkeiten, für die eine persönliche Haftung bestand, geeinigt.

Bei Abschluss der Vereinbarung mit dem Finanzamt bestanden Abgabenschulden von insgesamt mehr als 2 Mill. EUR.

Laut Finanzamt wäre der Geschäftsführer für Abgaben in Höhe von rd. 227.000 EUR zur Haftung heranzuziehen gewesen. Ein Haftungsbescheid erging jedoch nicht.

Bis August 2005 leistete der Geschäftsführer in Monatsraten von 1.000 EUR insgesamt 54.000 EUR.

Im Oktober 2005 kam es zu einer Änderung des Einkommensteuerbescheides des Geschäftsführers für das Jahr 2000. Demnach hatte er im Jahr 2000 ein steuerpflichtiges Einkommen von rd. 1,2 Mill. EUR (Gewinne aus einem anderen Unternehmen, an dem er beteiligt war) erzielt. Daraus ergab sich eine Einkommensteuernachforderung von 556.880 EUR. Der Geschäftsführer entrichtete 60.000 EUR.

Angesichts des Wortlautes der Vereinbarung vom Februar 2003 (Abschreibung aller Abgabenschulden für Zeiträume vor dem 1. Jänner 2002, auch wenn die Vorschreibung zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt) schrieb das Finanzamt Abgaben in Höhe von rd. 2,8 Mill. EUR ab, lediglich 114.000 EUR wurden vom Geschäftsführer bezahlt.

6.2 Der RH empfahl, mögliche Haftungsansprüche gegen den verantwortlichen Amtsvorstand zu prüfen und diese gegebenenfalls geltend zu machen.

6.3 *Das BMF teilte mit, dass der aufgezeigte Fall durch die zuständige Fachabteilung überprüft werden würde.*

Pfandrechts-
verwertung

7.1 (1) Ein Finanzamt pfändete z.B. im Jahr 1995 „zwei goldfarbene Damenringe mit Stein sowie 58 diverse Gold- und Silbermünzen“. Die Pfandgegenstände wurden vorschriftswidrig verwahrt und gerieten offenbar in „Vergessenheit“. Eine Verwertung erfolgte erst anlässlich der Überprüfung durch den RH.

(2) Eine Abgabenschuldnerin legte einem Finanzamt Ende 1993 eine Bankgarantie in Höhe von rd. 70.000 EUR (1 Mill. ATS) vor. Die Bankgarantie wurde weder der Einbringungsstelle zur Kenntnis gebracht noch vorschriftsmäßig verwahrt, sondern im Veranlagungsakt abgelegt. Dort wurde sie mehrere Jahre später im Zuge der Vorbereitung einer Betriebsprüfung aufgefunden und der Einbringungsstelle übermittelt. Zu diesem Zeitpunkt war die Bankgarantie bereits verfallen. Letztlich mussten im November 2005 Abgaben in der Höhe von rd. 1,4 Mill. EUR gelöscht werden.

7.2 Bei den untersuchten Löschungsfällen war häufig festzustellen, dass zwar Pfandrechte erworben wurden, eine konsequente Verwertung jedoch unterblieb. Die zeitgerechte Überprüfung der Verwertungs-tauglichkeit der Pfandrechte war ebenfalls nicht ersichtlich. Die Abgabenerfordernisse mussten stattdessen vielfach gelöscht werden.

Der RH empfahl, die Bearbeitung der Pfandrechte IT-unterstützt zu überwachen.

7.3 *Das BMF sagte dies zu.*

Haftungsbescheid

8.1 Nach § 9 Abs. 1 BAO haften die Vertreter juristischer Personen für die Abgaben der von ihnen vertretenen Abgabepflichtigen insoweit, als die Abgaben infolge schuldhafter Verletzung der den Vertretern auferlegten Pflichten nicht eingebracht werden können.

Einer GmbH wurden in den Jahren 1994 und 1995 Abgaben von rd. 1,8 Mill. EUR vorgeschrieben. Im Dezember 1995 brachten die beiden Gesellschafter und Geschäftsführer ihre Anteile in zwei neu gegründete Privatstiftungen ein. Im Jahr 1996 wurde eine Ausschüttung in Höhe von rd. 4,9 Mill. EUR an die beiden Privatstiftungen als Gesellschafter beschlossen. Nachdem die Ausschüttung vereinnahmt worden war, wurde die GmbH im Juni 1997 verkauft.

Einbringungsmaßnahmen anhand von Einzelfällen

Zum Zeitpunkt des Verkaufes war die GmbH im Wesentlichen eine Mantelgesellschaft. Das Finanzamt versuchte in der Folge, den ausländischen Aufenthaltsort des letzten Geschäftsführers ausfindig zu machen. Die Voraussetzungen für Haftungsbescheide gegen die verantwortlichen Geschäftsführer, die den Abgabenrückstand zu vertreten hatten und nach wie vor im Inland einer Geschäftstätigkeit nachgingen, wurden nicht erhoben.

- 8.2** Im Zusammenhang mit der Ausstellung von Haftungsbescheiden stellte der RH fest, dass die bloße Beantwortung des Vorhalts an den Geschäftsführer durch dessen Rechtsvertreter bereits in vielen Fällen zur Abstandnahme von der Haftungsinanspruchnahme führte, ohne dass eine Würdigung des Antwortschreibens erfolgt wäre.

Hingegen konnten, wie bei zwei vom RH überprüften Finanzämtern ersichtlich war, bei ausreichender Unterstützung durch den Fachbereich Einbringungserfolge verzeichnet werden.

Elektronisches Einbringungsverfahren

Allgemeines

- 9.1** Seit dem 1. Quartal 2001 stand den Finanzämtern eine IT-Unterstützung in Form des elektronischen Einbringungsverfahrens, auch „Einbringungsverfahren B“ (B-Verfahren), zur Verfügung. Damit konnte der Einbringungsakt mit der Fallbearbeitung abgebildet werden.

Bei einer Vielzahl von Fällen wurden Einbringungsschritte nicht oder nur unvollständig im elektronischen Einbringungsverfahren erfasst, so dass die durchgeführten Einbringungsmaßnahmen nicht nachvollziehbar waren. Vielfach waren sogar Löschungen von Abgabenforderungen nicht erfasst. Wenn die Eintragung der Löschung erfolgt war, fehlten teilweise deren Gründe bzw. die Darstellung der Uneinbringlichkeit der Abgabe.

- 9.2** Der RH empfahl, die lückenlose und einheitliche Dokumentation im elektronischen Einbringungsverfahren im Rahmen der Dienstaufsicht durch die Vorgesetzten (Teamleiter, Vorstand) sicherzustellen.

Angesichts der Höhe der jährlich abzuschreibenden Abgabenforderungen und der Vielzahl der davon betroffenen Fälle wäre besonderes Augenmerk auf eine schlüssige, aus dem Akteninhalt und den durchgeführten Einbringungsmaßnahmen ableitbare Begründung zu legen.

Darstellung der
Einbringungsfälle

9.3 *Laut Stellungnahme des BMF seien die Bedeutung und die Inhalte der Dokumentation im so genannten „Einbringungsleitfaden“ festgehalten; sie würden bei diversen Fortbildungsveranstaltungen kommuniziert. Auch bei anderen Veranstaltungen werde immer wieder auf die Notwendigkeit einer lückenlosen Dokumentation im elektronischen Einbringungsverfahren hingewiesen.*

9.4 Da die lückenlose Dokumentation der Einbringungsverfahren – trotz der Regelung im Einbringungsleitfaden und Hinweisen bei diversen Veranstaltungen – nicht immer gewährleistet war, bekräftigte der RH, dass dies durch die Vorgesetzten (Teamleiter, Vorstand) im Rahmen ihrer Dienstaufsicht sicherzustellen wäre.

10.1 Einbringungsmaßnahmen wurden mit Hilfe von so genannten Maßnahmcodes im elektronischen Einbringungsverfahren festgehalten. In einem Textfeld konnten Erläuterungen dazu angebracht werden. Diese inhaltlichen Informationen waren erst durch einen Wechsel in weitere Benutzeroberflächen abrufbar.

10.2 Die Darstellung und das Auffinden von Einträgen im elektronischen Einbringungsverfahren waren wenig benutzerfreundlich gestaltet. Den Bearbeitern sollte eine benutzerfreundliche, zusammenfassende Darstellung des aktuellen Standes von Einbringungsfällen ermöglicht werden; diese sollte Aufschluss über den Abgabenschuldner, den Abgabenrückstand, über die Art und das Ergebnis durchgeführter Einbringungsmaßnahmen und zudem einen Überblick über die Korrespondenz sowie offene Termine geben.

10.3 *Das BMF teilte mit, dass bei einer Erweiterung des elektronischen Einbringungsverfahrens im Mai 2007 mehr Raum zur Erfassung von freien Texten zur Verfügung gestellt worden sei. Weiters bestehe die Möglichkeit, alle freien Texte chronologisch aufzulisten.*

Rückstandsanalyse

11.1 Im Februar 2006 wurde das elektronische Einbringungsverfahren um die Funktion Rückstandsanalyse erweitert. Diese wies monatlich jene Einbringungsfälle aus, deren durchschnittlicher Rückstand einen für die Branche und Betriebskategorie ermittelten Bundesschnitt zu einem bestimmten Stichtag überstieg. Ziel der Rückstandsanalyse war die möglichst rasche Ermittlung jener Fälle, deren Rückstandsentwicklung auf eine Zahlungsunfähigkeit schließen ließ. In Ergänzung dazu regelte der Einbringungsleitfaden die durchzuführenden Bearbeitungsschritte.

Die vom RH überprüften Finanzämter hielten die vorgesehene Vorgangsweise zur Ermittlung der Zahlungsunfähigkeit nicht ein.

Einbringungsfälle, die zum ersten Mal in der Rückstandsanalyse aufschienen, waren im elektronischen Einbringungsverfahren bis zum Setzen einer Bearbeitungsmaßnahme gesondert gekennzeichnet. Eine Vielzahl der daraufhin gesetzten Maßnahmen erfolgte nur, um diese Kennzeichnung zu entfernen, ohne nähere Auseinandersetzung mit dem konkreten Fall.

Bei einem Einbringungsfall mit einem Abgabenrückstand von 34.696,31 EUR wurde am Tag, nachdem dieser in der Rückstandsanalyse aufschien, eine Zahlungsaufforderung versendet, obwohl es sich um einen löschungsreifen Fall handelte und wenige Tage später die Löschung der gesamten Forderung erfolgte.

Weiters enthielt die Rückstandsanalyse eine Vielzahl von Einbringungsfällen, die aus unterschiedlichen Gründen vorläufig nicht erledigt werden konnten. Diese Fälle wurden monatlich neu in der Liste angezeigt.

- 11.2** Der RH empfahl, durch entsprechende Informations- und Schulungsmaßnahmen sicherzustellen, dass die im Einbringungsleitfaden vorgesehene Vorgangsweise zur Bearbeitung der Rückstandsanalysefälle auch tatsächlich umgesetzt wird.

Der RH hielt die fortlaufende Anzeige von vorläufig nicht erledigbaren Fällen in der Rückstandsanalyse für nicht erforderlich. Um eine übersichtliche Darstellung zu erhalten, sollte vielmehr eine Filtermöglichkeit geschaffen werden, welche die Auflistung der bereits bearbeiteten Fälle nach bestimmten Kriterien (Zeitraum, Betrag) ermöglicht.

- 11.3** *Das BMF führte aus, dass die Rückstandsanalyse als Instrument der Risikofrüherkennung konzipiert worden sei. Ob eine Zahlungsunfähigkeit oder eine vorübergehende Zahlungsstockung vorliege, müsse erst vom Sachbearbeiter geprüft werden. Die diesbezüglichen Anregungen der RH seien bereits umgesetzt worden.*

Einbringung von Abgabenrückständen

Zielvereinbarungen

12.1 Seit 2005 schloss das BMF jährlich Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den Regionalmanagern der Steuer- und Zollkoordinationen. Auf dieser Grundlage trafen die Regionalmanager mit den Vorständen der Finanzämter und diese mit ihren Teamleitern entsprechende Vereinbarungen.

Die Ziele für die Einbringungstätigkeit der Teams Abgabensicherung umfassten insbesondere die Hebung der Zahlungsmoral und die Reduktion der Abgabenrückstände durch konsequente Einbringungsmaßnahmen.

Als Messgrößen für die Zielerreichung im Jahr 2006 wurden die Höhe des vollstreckbaren Rückstands sowie der Anteil der Erst-Rückstandsausweise ohne Maßnahmen am Monatsende festgelegt. In den Zielvereinbarungen 2007 war zusätzlich die Messgröße „Einbringungsquote“ enthalten. Diese stellte die eingebrachten Abgaben dem vollstreckbaren Rückstand gegenüber.

Für die Evaluierung der Zielerreichung in Bezug auf die Höhe des vollstreckbaren Rückstands waren die Löschungen und Aussetzungen der Einbringung ebenfalls einzubeziehen, weil diese Größen – wie bereits erwähnt – in einer unmittelbaren Wechselbeziehung zueinander standen.

Zwecks Reduktion des vollstreckbaren Rückstands analysierte ein Finanzamt den vollstreckbaren Rückstand, um ihn gegebenenfalls durch Aussetzungen der Einbringung zu beeinflussen. Teilweise wurden Löschungen rascher vorgenommen, um die Höhe des vollstreckbaren Rückstands zu reduzieren.

12.2 Die Beeinflussung der Höhe des vollstreckbaren Rückstands durch vermehrte Aussetzungen der Einbringung bzw. Löschungen zur Erreichung der Ziele stellte einen unerwünschten Effekt dar. Daher hielt es der RH für zweckmäßig, die Messgrößen in den Zielvereinbarungen nicht nur um die Aussetzungen der Einbringung, sondern auch um die Löschungen zu ergänzen und gesamthaft zu betrachten.

Weiters fehlten in den Zielvereinbarungen auf Finanzamtsebene Messgrößen für den Außendienst der Teams Abgabensicherung. Es könnte z.B. die Dauer zwischen der Zuteilung eines Falles zum Außendienst und der tatsächlichen Durchführung einer Außendiensthandlung ausgewertet werden.

12.3 *Das BMF führte aus, die Anregung des RH, auch Messgrößen betreffend den Außendienst der Abgabensicherung in die Zielvereinbarungen aufzunehmen, in Erwägung zu ziehen. Es verwies aber auf den Umstand, dass der Einbringungserfolg einer Maßnahme häufig nicht eindeutig dem Innen- oder Außendienst zugeordnet werden könne.*

12.4 Der RH entgegnete, dass das BMF klar regeln müsste, unter welchen Umständen ein Einbringungserfolg dem Innen- oder Außendienst zuzurechnen ist. Auch wenn eine exakte Zuordnung des Einbringungserfolges nicht möglich ist, lassen sich aufgrund einer standardisierten Regelung weitgehend vergleichbare Kennzahlen ermitteln.

Controlling

Ressourcen

13.1 Mit der Neuorganisation der Finanzämter fasste das BMF die Bereiche Abgabeneinbringung und Finanzkasse in den Teams Abgabensicherung zusammen. Die Finanzkassentätigkeiten waren häufig terminiert und daher vorrangig zu erledigen. Damit bestand die Gefahr, dass Einbringungstätigkeiten nicht zeitnahe durchgeführt werden konnten. Der Ressourceneinsatz für die Einbringungstätigkeiten innerhalb der Teams Abgabensicherung war nicht bekannt. Ob die Personalverteilung angemessen war, konnte daher nicht festgestellt werden.

Bundesweit lag bei den Finanzämtern Ende 2006 eine sehr unterschiedliche Arbeitsbelastung vor. Bei dem Finanzamt mit den meisten Einbringungsfällen entfielen auf einen Mitarbeiter des Teams Abgabensicherung sechs Mal so viele Fälle wie bei dem Finanzamt mit den wenigsten Einbringungsfällen.

13.2 Aufgrund der bundesweit sehr unterschiedlichen Arbeitsbelastung in den Teams Abgabensicherung empfahl der RH, die Verteilung der Personalressourcen auf die Finanzkassentätigkeit einerseits sowie auf den Innen- und Außendienst im Bereich der Einbringung andererseits zu ermitteln. Auf dieser Grundlage sollte eine bundesweit ausgewogene Personalverteilung geschaffen werden. Zudem stünden den Führungskräften in den Finanzämtern Basisinformationen für die Gestaltung einer effizienten Einbringungstätigkeit zur Verfügung.

13.3 *Das BMF bestätigte, dass bundesweit eine sehr unterschiedliche Arbeitsbelastung vorlag. Der Ausgleich dieser Unterschiede werde sukzessive im Rahmen diverser Maßnahmen der Personaleinsatzsteuerung erfolgen (interne Umschichtungen, Überstunden, Versetzungen, Neuaufnahmen usw.).*

Kennzahlen

14.1 Im Bereich der Abgabeneinbringung standen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung folgende Controllingkennzahlen in monatlichen Berichten zur Verfügung:

- vollstreckbarer Abgabenrückstand,
- erstmalig vollstreckbare Rückstände ohne Einbringungsmaßnahmen am Monatsende sowie
- Anteil der Einbringungsakte ohne Einbringungserfolg, die älter als zwölf Monate sind.

Standardisierte Übersichten über den Gesamtrückstand, den davon vollstreckbaren Abgabenrückstand, die Aussetzungen und die Löschungen standen im Intranet der Finanzverwaltung ebenfalls monatsweise für die Finanzämter sowie Regionen zur Verfügung und wurden, wie die oben angeführten Controllingkennzahlen, im Managementbericht des BMF angeführt. Die Controllingkennzahlen sollten im Rahmen des Projekts LoS („Leistungsorientierte Steuerung“) durch weitere Kennzahlen, wie z.B. die Einbringungsquote, ergänzt werden.

14.2 Die tatsächlichen Erledigungszeiten sowie vereinbarte Soll-Erledigungszeiten sollten ebenfalls als Kennzahlen erfasst werden und wären nach Ansicht des RH für eine kontinuierliche Fallbearbeitung – neben der Finanzkassentätigkeit – zweckmäßig. Weitere Informationen könnten aus der Altersstruktur der Abgabenrückstände gewonnen werden.

Der RH beurteilte die geplante Einbeziehung der Kennzahl Einbringungsquote im Rahmen des Projekts LoS positiv, weil sie dazu beiträgt, die Leistung der Abgabensicherung objektiv darzustellen. Weiters empfahl der RH, den Einbringungserfolg auch bezogen auf einzelne Einbringungsmaßnahmen darzustellen.

14.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde es im Zuge des Projekts LoS weitere Kennzahlen einführen.*

Internes Kontrollsystem

Erfassung der Genehmigenden

- 15.1** Aus dem elektronischen Löschungs- bzw. Genehmigungsverfahren sowie aus dem elektronischen Einbringungsakt war für die Finanzämter nicht erkennbar, wer eine Abschreibung genehmigt hatte. Diese Information ergab sich nur aus dem Papierakt. Teilweise war der Genehmigende aber auch dort nicht ersichtlich.

Elektronische Genehmigungen von Löschungen und Nachsichten erfolgten durch die Bediensteten im Rahmen der ihnen mit der Rolle¹⁾ zugewiesenen Genehmigungsgrenzen.

¹⁾ Die Rolle ist die mit der dienstrechtlichen Funktion korrespondierende Summe aller IT-Berechtigungen.

- 15.2** Die jederzeitige Nachvollziehbarkeit des Genehmigenden auf Ebene der Finanzämter ist eine unabdingbare Voraussetzung für effiziente Kontrollmaßnahmen. Der RH empfahl, die elektronischen Verfahren um die Anzeige des Genehmigenden einer Erledigung zu erweitern.

- 15.3** *Das BMF teilte mit, dass in der geplanten Neugestaltung des elektronischen Einbringungsverfahrens sowohl der letzte Sachbearbeiter als auch der Genehmigende ausgewiesen würden.*

Kontrollen

- 16.1** Genehmigungen waren entsprechend den im Genehmigungserlass des BMF geregelten Grenzen durchzuführen. Innerhalb dieser Grenzen erfolgten die Bearbeitung der Erledigung und die Genehmigung von Löschungen und Nachsichten durch ein und dieselbe Person.

Die Genehmigungsgrenzen waren in der IT so abgebildet, dass sie pro Tag und Steuernummer galten. Dadurch bestand die Möglichkeit, eine Löschung durch Aufteilung eines Rückstands auf mehrere Tage vorzunehmen, obwohl damit Genehmigungsgrenzen überschritten wurden.

Der Genehmigungserlass sah die begleitende stichprobenweise und nicht vorhersehbare Kontrolle der in Eigenverantwortung genehmigten Fälle aller Mitarbeiter durch die Vorgesetzten vor. Diese hatten die Kontrollen mindestens einmal monatlich durchzuführen und zu dokumentieren.

- 16.2** Die im Genehmigungserlass vorgesehenen begleitenden Kontrollen wurden nur unzureichend und unregelmäßig durchgeführt. Der RH wies auf die Notwendigkeit dieser Kontrollen hin, um Malversationen präventiv zu vermeiden bzw. aufzudecken. Weiters empfahl er, den Finanzämtern elektronische Listen über alle Löschungen und Nachsichten zur Verfügung zu stellen, die den leitenden Funktionären die Analyse und Kontrolle der Arbeit der Mitarbeiter anhand selbstgewählter Kriterien ermöglichen würden.
- 16.3** *Laut BMF sei geplant, die durchgeführten Löschungen und Nachsichten im elektronischen Einbringungsverfahren für die Verantwortungsträger in den „statistischen Auswertungen“ filterbar zu machen.*

Zusammenarbeit

Fachbereich

- 17.1** In den Zielvereinbarungen war für den Fachbereich eine bestimmte Anzahl an Qualitätssicherungsmaßnahmen in Form von Überprüfungen in formal- und materiellrechtlicher Hinsicht festgelegt. Für die Abgabensicherungsteams lagen keine Zielwerte für die vom Fachbereich zu überprüfenden Geschäftsfälle vor.

Leitfäden sahen eine möglichst frühzeitige Einbindung des Fachbereichs bei Rechtsproblemen, aktive Information und enge Zusammenarbeit vor. Bei Finanzämtern, in denen der Fachbereich in die Tätigkeit der Abgabeneinbringung laufend eingebunden war, war auch die Qualität der Erledigungen hoch.

Dem Fachbereich oblagen Qualifizierungsmaßnahmen und damit das Wissensmanagement, die Wissensweitergabe an alle Mitarbeiter sowie die Durchführung und Koordination von Schulungen der Mitarbeiter. Die Abgabeneinbringung stellte hohe Anforderungen an die Ausbildung und die Kenntnisse der Mitarbeiter.

Durch die Zusammenlegung der beiden Bereiche Einbringung und Finanzkasse in den Teams Abgabensicherung bestand ein höchst unterschiedliches Ausbildungs- und Wissensniveau der Mitarbeiter der Teams. Die erforderliche Unterstützung durch den Fachbereich war nicht bei allen überprüften Finanzämtern gegeben.

- 17.2** Der RH hielt es für zweckmäßig, auch für die Abgabeneinbringung eine bestimmte Anzahl durch den Fachbereich zu kontrollierende Geschäftsfälle pro Abgabensicherungsteam zu vereinbaren.

Zusammenarbeit

Der RH empfahl, in Anbetracht der hohen Forderungsausfälle einen Mitarbeiter im Fachbereich im überwiegenden Beschäftigungsausmaß für Angelegenheiten der Abgabeneinbringung einzusetzen.

Er regte weiters eine verstärkte und umfassende Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter in den Teams Abgabensicherung, insbesondere im Bereich des Insolvenzrechts, an. Zudem wären für Sachbearbeiter, die vor der Reorganisation im Finanzkassenbereich tätig waren – soweit solche noch nicht erfolgten –, grundlegende Schulungsmaßnahmen im Bereich der Abgabeneinbringung zweckmäßig.

- 17.3** *Das BMF teilte mit, die Anregung des RH, auch in der Abgabensicherung Qualitätskontrollen des Fachbereiches vorzusehen, zu überprüfen und voraussichtlich in die Zielvereinbarungen 2008 zu übernehmen.*

Weiters teilte es die Ansicht des RH, wonach ausreichend und hoch qualifiziertes Personal für den Bereich der Abgabensicherung erforderlich sei. Das BMF wies außerdem auf das vorhandene Bildungsprogramm hin.

Amtsübergreifende Zusammenarbeit

- 18.1** Bei großen Einbringungsfällen wurden oft zwei oder mehr Finanzämter mit einem Abgabenrückstand befasst. Dies war z.B. bei Haftungen oder bei Personen, die mehrere Organfunktionen ausübten, der Fall. Eine Gesamtbetrachtung über deren Abgabenrückstände war bei isolierter Betrachtung in einem Finanzamt nicht möglich und Risikopotenzial nicht immer erkennbar.
- 18.2** Durch Kontrollmitteilungen und einen institutionalisierten Informationsfluss wäre sicherzustellen, dass sämtliche Indikatoren, Kriterien und Informationen, die zur Beurteilung des Risikopotenzials eines Falles wesentlich sind, allen für einen Abgabepflichtigen zuständigen Finanzämtern zur Verfügung gestellt werden.

Der RH empfahl daher zur Früherkennung von Betrugsfällen und zur Vermeidung erheblicher Abgabenausfälle die Schaffung einer amtsübergreifenden Informationsplattform.

Weiters sollten elektronisch verfügbare Datenbanken, wie Firmenbuch und Ediktsdatei, genutzt werden, um Risikokriterien in Erfahrung zu bringen.

Einbringung von Abgabenrückständen

18.3 Laut Stellungnahme des BMF finde zumindest regionsweise eine Vernetzung der Teamleiter und –leiterinnen zum Informations- sowie Erfahrungsaustausch statt. Die Einrichtung einer Informationsplattform zur Früherkennung von Betrugsfällen werde vom BMF weiter verfolgt.

Schluss- bemerkungen

19 Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor.

Verwirklichte bzw. in Verwirklichung begriffene Empfehlungen

(1) Die Verteilung der Personalressourcen in den Teams Abgabensicherung sollte auf Finanzkassentätigkeiten einerseits sowie auf den Innen- und Außendienst der Abgabeneinbringung andererseits ermittelt werden. Auf dieser Grundlage sollte eine bundesweit ausgewogene Personalverteilung geschaffen werden. (TZ 13)

Das BMF bestätigte die bundesweit sehr unterschiedliche Arbeitsbelastung. Der Ausgleich dieser Unterschiede werde sukzessive im Rahmen diverser Maßnahmen der Personaleinsatzsteuerung erfolgen.

(2) Die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter in den Teams Abgabensicherung, insbesondere im Bereich des Insolvenzrechts, sollte verstärkt werden. (TZ 17)

Das BMF wies auf das vorhandene Bildungsprogramm hin.

(3) Die Bearbeitung der Pfandrechte sollte IT-unterstützt überwacht werden. (TZ 7)

Das BMF sagte dies zu.

(4) Die Bearbeitung der Rückstandsanalysefälle sollte entsprechend der im Einbringungsleitfaden vorgesehenen Vorgangsweise erfolgen. (TZ 11)

Die Anregungen seien laut BMF bereits umgesetzt worden.

(5) Eine bestimmte Anzahl von Geschäftsfällen pro Abgabensicherungsteam, die vom Fachbereich zu kontrollieren wären, sollte vereinbart werden. (TZ 17)

Das BMF teilte mit, die Anregungen zu überprüfen und voraussichtlich in die Zielvereinbarungen 2008 zu übernehmen.

Schlussbemerkungen

(6) Bei den in Eigenverantwortung eines Mitarbeiters durchgeführten Löschungen und Nachsichten sollten von den Vorgesetzten verstärkt Kontrollen vorgenommen werden. Zur Unterstützung der Fallauswahl sollte das BMF elektronische Listen über alle Löschungen und Nachsichten zur Verfügung stellen. (TZ 16)

Laut BMF sei geplant, die durchgeführten Löschungen und Nachsichten im elektronischen Einbringungsverfahren für die Verantwortungsträger in den „statistischen Auswertungen“ filterbar zu machen.

(7) Das elektronische Einbringungsverfahren sollte um die Anzeige des Genehmigenden einer Erledigung erweitert werden. (TZ 15)

Laut BMF würden in der geplanten Neugestaltung des elektronischen Einbringungsverfahrens sowohl der letzte Sachbearbeiter als auch der Genehmigende ausgewiesen werden.

(8) Zur Früherkennung von Betrugsfällen und zur Vermeidung hoher Abgabenausfälle sollte eine amtsübergreifende Informationsplattform geschaffen werden. (TZ 18)

Diese Anregung werde vom BMF weiterverfolgt.

(9) Die Vorgesetzten (Teamleiter, Vorstand) sollten im Rahmen ihrer Dienstaufsicht die lückenlose und einheitliche Dokumentation im elektronischen Einbringungsverfahren sicherstellen. (TZ 9)

Laut Stellungnahme des BMF seien die Bedeutung und die Inhalte der Dokumentation im so genannten „Einbringungsleitfaden“ festgehalten; sie würden bei diversen Fortbildungsveranstaltungen kommuniziert. Auch bei anderen Veranstaltungen werde immer wieder auf die Notwendigkeit einer lückenlosen Dokumentation im elektronischen Einbringungsverfahren hingewiesen.

(10) Sonstige Empfehlungen, die während der Gebarungsüberprüfung umgesetzt wurden bzw. deren Verwirklichung zugesagt wurde, betrafen

- vermehrte Außenprüfungen bei Kleinbetrieben,
- Haftungsansprüche,
- die benutzerfreundliche Gestaltung von Einträgen im elektronischen Einbringungsverfahren,
- die Erweiterung der Messgrößen in den Zielvereinbarungen sowie
- die Einführung weiterer Kennzahlen. (TZ 5, 8, 10, 12, 14)

Unerledigte Empfehlung

(11) Im Fachbereich sollte ein Mitarbeiter im überwiegenden Beschäftigungsausmaß für Angelegenheiten der Abgabeneinbringung eingesetzt werden. (TZ 17)

Das BMF teilte die Ansicht des RH, wonach ausreichend und hoch qualifiziertes Personal für den Bereich der Abgabensicherung erforderlich sei. Es wies außerdem auf das vorhandene Bildungsprogramm hin.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres

Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung

Die zunehmend dynamische Veränderung terroristischer Bedrohungsbilder und die Globalisierung dieser Bedrohungen zwangen auch im internationalen Bereich Polizeiorganisationen und Nachrichtendienste zur kontinuierlichen Anpassung ihrer Strukturen und Arbeitsweisen.

Das Bundesministerium für Inneres (BMI) reagierte mit einer grundlegenden Reorganisation des gesamten staatspolizeilichen Bereiches und errichtete als zentrale Organisationseinheit das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT). Schwächen der Strukturreform lagen vor allem im ablauforganisatorischen Bereich sowie in der Steuerung der Personal- und Sachressourcen.

Kurzfassung

Prüfungsschwerpunkte

Der RH überprüfte die Gebarung des BMI betreffend Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung. Die Überprüfung erstreckte sich im Wesentlichen auf das BVT sowie die unterstützenden Organisationseinheiten der Zentralstelle des BMI. Die Funktion der nachgeordneten Dienststellen wurden im Hinblick auf die grundsätzliche Organisation, insbesondere die Aufgabenverteilung und den Informationsfluss, einbezogen. (TZ 1)

Rahmenbedingungen

Das BMI war erfolgreich um die kontinuierliche Anpassung der Rechtsgrundlagen bemüht, um auf die veränderten terroristischen Bedrohungsbilder angemessen reagieren zu können. (TZ 3) Korrespondierend damit wurden auch die Rechtsschutzinstrumentarien ausgebaut. (TZ 4)

Organisation

Das BMI legte der Neuausrichtung des strategischen Staatsschutzes in den Jahren 2001 und 2002 die Eckpunkte Ausbau der Analysetätigkeit und der Prävention sowie Verstärkung des Informationsflusses zu Grunde.

Mit der Reorganisation in der Zentralstelle des BMI und der Errichtung des BVT wurden bestehende Überschneidungen und Doppelgleisigkeiten bei der Analysearbeit beseitigt. (TZ 5)

Die Aufgaben des BVT lagen im Schutz des Staates, seiner verfassungsmäßigen Einrichtungen und deren Handlungsfähigkeit. Dazu waren operative Organisationseinheiten zur Bekämpfung des Terrorismus, Extremismus sowie der Spionageabwehr, des illegalen Waffenhandels und der Proliferation (Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie das Überlassen von Mitteln und Wissen zu deren Herstellung) eingerichtet. (TZ 5)

Die Reduzierung der Anzahl nachgeordneter Dienststellen in den Bundesländern sowie die Aufgabenkonzentration bei den Landesämtern für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (LVT) ermöglichten eine Effizienzsteigerung und verbesserten die Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit mit der Zentralstelle. (TZ 6) Das BMI setzte die ursprünglich beabsichtigte organisatorische Eingliederung der LVT in das BVT nicht um. (TZ 7)

Die große Führungsspanne in einer zentralen Abteilung des BVT führte in Verbindung mit geringen Approbationsermächtigungen zu vermeidbarem Arbeitsaufwand sowie zu einer hohen Belastung der Führungskräfte. (TZ 9)

Kernaufgaben

Die grundlegende strategische Ausrichtung der operativen Fachbereiche entsprach zwar den Bedrohungsbildern. Um terroristischen Bedrohungen wirkungsvoller begegnen zu können, sollten jedoch Personalressourcen in den Fachbereich Terrorismus verlagert werden. (TZ 11 bis 14)

Die Strukturierung und Aufgabenverteilung im Bereich des Personen- und Objektschutzes war zweckmäßig und wirtschaftlich. (TZ 15)

Das geltende Konzept zum Schutz ziviler Objekte war aufgrund des wesentlich veränderten Bedrohungsbildes nicht mehr zeitgemäß. (TZ 16)

Ressourceneinsatz

Das BVT verfügte über kein eigenes Budget. Der Budgetmittelverbrauch war auch nicht transparent dargestellt. (TZ 18)

Im Jahr 2006 erfolgten die ersten Schritte zur Implementierung einer Kosten- und Leistungsrechnung in der Zentralstelle des BMI; dies ermöglichte eine Ermittlung der direkten Aufwendungen für das BVT. (TZ 19)

Bei der Verwendung von Barmitteln im Bereich der „Ausgaben für die Sicherheitsverwaltung“ waren die Gegenleistungen bzw. deren Wert nicht immer nachvollziehbar. (TZ 20)

Die Mietaufwendungen für den Hauptstandort des BVT waren unverhältnismäßig hoch. Im Zuge der – vor Klärung organisatorischer Rahmenbedingungen – durchgeführten Suche nach einem neuen Standort wurden die personellen Ressourcen nicht nutzbringend eingesetzt. Mit der Umsetzung einer neuen Standortlösung wären Einsparungen zu erzielen. (TZ 21)

Die Mehrdienstleistungen der Bediensteten des BVT lagen im Verhältnis zum gesamten Personalaufwand deutlich über jenen aus anderen Bereichen des BMI und boten ein Einsparungspotenzial. In einem Fachbereich war eine auffällig hohe Anzahl von Überstunden an Sonn- und Feiertagen festzustellen. (TZ 22)

Informationsmanagement

Die Kommunikation im BVT war grundsätzlich zweckmäßig, der Personaleinsatz im Zentrum für Information und Sicherheit – zuständig für Nachrichtenübermittlung über internationale Informationsnetze – jedoch unzweckmäßig. (TZ 27)

Der Abbruch eines Projekts zur Erneuerung des elektronischen Informationssystems verursachte Erschwernisse für den laufenden Arbeitsbetrieb des BVT. Die Neuplanung des Projekts war zwar aus technischer Sicht gelungen. Fehlende rechtliche Grundlagen für die Datenverarbeitung führten jedoch zu einer weiteren Verzögerung. (TZ 29)

Analyse

Die Einrichtung eines eigenen Bereiches für strategische Analysen und die Eingliederung der operativen Analysekapazitäten in die Fachbereiche waren zweckmäßig. (TZ 31) Trotz des bereits mehr als vierjährigen Bestehens des BVT befanden sich Teile der Analysestrukturen noch in der Aufbauphase. (TZ 34) Weiters verursachte die mangelnde Einbindung des BVT in die Auswahl des Analysepersonals längere Einarbeitungszeiten und erforderte zusätzliche Fachausbildungen. (TZ 32)

Die Qualität und Dichte analytischer Produkte war inhomogen. Für mehrere Kernaufgaben fehlte ein nationales Strategiekonzept. (TZ 33)

Einsparungspotenzial

Der RH verzichtete auf Aussagen zum Einsparungspotenzial einzelner Maßnahmen, die Rückschlüsse auf eingesetzte Sach- oder Personalressourcen zulassen könnten. Die Gesamtsumme möglicher Einsparungen bezifferte er mit rd. 1 Mill. EUR jährlich. (TZ 1)

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im November und Dezember 2006 die Gebarung des BMI betreffend Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung.

Die Überprüfung erstreckte sich im Wesentlichen auf das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT) sowie die unterstützenden Organisationseinheiten der Zentralstelle des BMI. Die Funktion und Tätigkeit der nachgeordneten Dienststellen wurden im Hinblick auf die grundsätzliche Organisation, insbesondere die Aufgabenverteilung und den Informationsfluss, einbezogen.

Zu dem im Mai 2007 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMI im August 2007 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im September 2007.

Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung

Der RH nahm Informationen, deren Veröffentlichung die Staatssicherheit gefährden könnte, nicht in den Bericht auf. Er gibt daher teilweise nur verkürzte Sachverhalte wieder bzw. beschränkt sich auf eine allgemeine Darstellung.

Rahmenbedingungen

Ausgangssituation

2 (1) Das BMI legte seinen Planungen folgende Ausgangssituation zugrunde:

Mit der zunehmend dynamischen Veränderung terroristischer Bedrohungsbilder war in den vergangenen Jahren auch deren Globalisierung verbunden. Polizeiorganisationen und Nachrichtendienste waren in gleichem Maße gefordert, ihre Strukturen und Arbeitsweisen an diese neuen Rahmenbedingungen anzupassen. Österreichs Vorteil lag dabei vor allem in seiner homogenen Sicherheitsstruktur.

Das Erfordernis kontinuierlicher Anpassungen betraf nicht nur die Sicherheitsarchitektur, sondern stellte ein ressortübergreifendes Phänomen dar, das auch nichtstaatliche Organisationen, wie die Betreiber kritischer Infrastruktur¹⁾, erfasste.

¹⁾ z.B. Gas-, Wasser- und Stromversorger sowie Beförderungsunternehmen

Gleichzeitig erforderte diese dauernd in Veränderung begriffene Bedrohung weltweit auch Anpassungen der rechtlichen Rahmenbedingungen.

(2) Der Netzwerkcharakter terroristischer Organisationen, deren globales Tätigwerden sowie die Nutzung neuer Kommunikationswege zeigten, dass diese Bedrohungen nicht mehr länger nur auf nationalstaatlicher Ebene bekämpfbar waren, sondern transnationale Kooperationen, international abgestimmte Bekämpfungsstrategien und den Ausbau polizeilicher Informationsnetze erforderten.

Um eine Weiterverarbeitung von Informationen zu Lagebildern und Analysen zu gewährleisten, setzten Sicherheitsorganisationen verstärkt auf den Aufbau von zumeist organisationsübergreifenden Koordinations- und Analysezentren. Deren strategische und operative Analyseergebnisse bildeten die Grundlage für die Steuerung eigener Ressourcen sowie eine wichtige Quelle für operative oder präventive Maßnahmen.

Rahmenbedingungen

Rechtsgrundlagen

- 3.1** Österreich reagierte auf die Veränderung der Ausgangssituation mit der Einführung zusätzlicher polizeilicher Befugnisse, die im Sicherheitspolizeigesetz (SPG) durch entsprechende Novellen¹⁾ geregelt wurden.

¹⁾ BGBl. I Nr. 85/2000, BGBl. I Nr. 151/2004, BGBl. I Nr. 158/2005

Eine wesentliche Änderung erfolgte durch die Einführung der so genannten erweiterten Gefahrenforschung, die eine Beobachtung von Gruppierungen bereits dann ermöglicht, wenn aufgrund des Umfelds und der Entwicklung mit einer schweren Gefahr für die öffentliche Sicherheit – und damit verbundener Kriminalität, insbesondere religiös oder weltanschaulich motivierter Gewalt – zu rechnen ist.

Seit einer weiteren Novelle des SPG war der verdeckte Einsatz von Erkennungsgeräten für Kraftfahrzeugkennzeichen sowie der offene Einsatz von Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten an Kriminalitätsbrennpunkten möglich.

Schließlich wurde der – unter strengen Voraussetzungen zulässige – verdeckte Einsatz von Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten im Rahmen der erweiterten Gefahrenforschung sowie die Übermittlung privater Bild- und Tonaufzeichnungen an Sicherheitsbehörden normiert. Ebenso wurde die verdeckte Ermittlung (Observation und der Einsatz verdeckter Ermittler) im Rahmen der erweiterten Gefahrenforschung geregelt.

- 3.2** Der RH beurteilte die Bemühungen des BMI zur kontinuierlichen Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen positiv, weil sie die Voraussetzungen verbesserten, um angemessen auf die veränderten terroristischen Bedrohungsbilder reagieren zu können. Wesentlich war auch der damit korrespondierende Ausbau der Rechtsschutzinstrumentarien (siehe TZ 4).

Rechtsschutz

4.1 Ein ständiger Unterausschuss des Nationalrates¹⁾ war mit der Überprüfung der gesetzmäßigen Aufgabenerfüllung im Rahmen von Maßnahmen zum Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen betraut. Er war befugt, vom Bundesminister für Inneres Auskünfte zu verlangen und Einsicht in Unterlagen zu nehmen.

¹⁾ Ständiger Unterausschuss des Ausschusses für innere Angelegenheiten zur Überprüfung von Maßnahmen zum Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihrer Handlungsfähigkeit gemäß Art. 52a B-VG.

Mit der Einführung zusätzlicher polizeilicher Befugnisse, die in einem Spannungsverhältnis zu den Persönlichkeits- und Grundrechten standen, wurde auch die begleitende Kontrolle durch einen Rechtsschutzbeauftragten eingerichtet, dessen Einbindung – abgestuft je nach Eingriffsintensität – von der bloßen Verständigung bis zur vorherigen Ermächtigung zu Maßnahmen reichte.

Der Rechtsschutzbeauftragte hatte dem Bundesminister für Inneres jährlich einen Bericht über seine Aufgabenerfüllung zu erstatten, der dem ständigen Unterausschuss des Nationalrates auf dessen Verlangen zugänglich zu machen war. Seit der SPG-Novelle 2006²⁾ konnte eine Einschränkung der Befugnisse, Rechte und Pflichten des Rechtsschutzbeauftragten nur mehr mit qualifizierter verfassungsrechtlicher Mehrheit im Nationalrat beschlossen werden.

²⁾ BGBl. I Nr. 158/2005

4.2 Der RH sah in der Kombination parlamentarischer Kontrollrechte mit der Einrichtung und den Befugnissen eines Rechtsschutzbeauftragten einen geeigneten Rahmen, um der Gefahr unberechtigter Grundrechtseingriffe wirkungsvoll zu begegnen. Die schrittweise Ausweitung des Aufgabenbereiches des Rechtsschutzbeauftragten in den vergangenen Jahren und dessen verfassungsrechtliche Absicherung führten zu einer wesentlichen Erhöhung des Rechtsschutzpotenzials.

Der RH stellte fest, dass der Verpflichtung zur Einbindung des Rechtsschutzbeauftragten im Bereich des Verfassungsschutzes und der Terrorismusbekämpfung nachgekommen wurde. Die Berichte des Rechtsschutzbeauftragten wiesen inhaltlich zunehmend höhere Informationsdichte und größeren Detaillierungsgrad auf.

Organisation

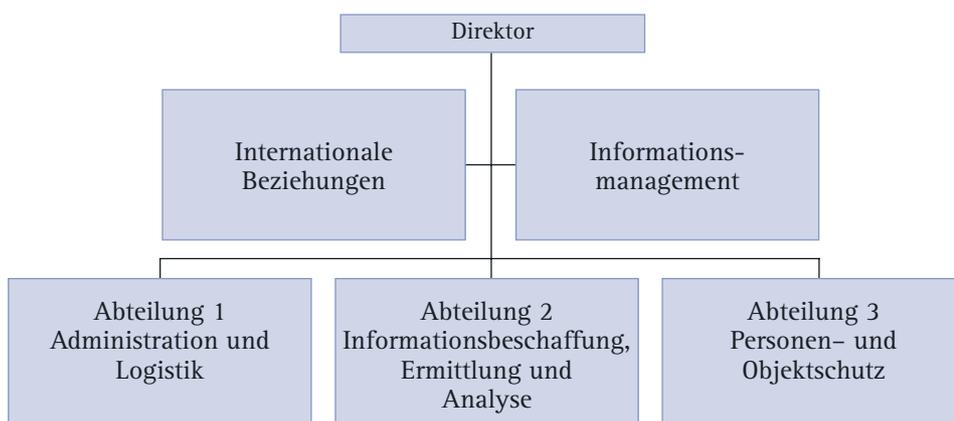
Zentralstelle

5.1 Das BMI legte der Neuausrichtung des strategischen Staatsschutzes in den Jahren 2001 und 2002 folgende Eckpunkte zu Grunde:

- Ausbau der Analysetätigkeit
- Ausbau der Prävention
- Verstärkung des Informationsflusses

Das BMI errichtete mit Wirksamkeit vom 1. Dezember 2002 das BVT in unmittelbarer Unterstellung unter den Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit. Darin wurden die Kompetenzen des „Staatsschutzes“ auf zentraler Ebene konzentriert; zwei zuvor bestehenden Abteilungen des BMI und die als Sondereinheit eingerichtete Einsatzgruppe zur Bekämpfung des Terrorismus wurden aufgelöst. Die Organisationsreform erfolgte im Wesentlichen planstellenneutral.

Die Aufgaben des BVT lagen im Schutz des Staates, seiner verfassungsmäßigen Einrichtungen und deren Handlungsfähigkeit. Es wies folgende Organisationsstruktur auf:



5.2 Mit den Reorganisationsmaßnahmen wurden die Voraussetzungen für den effizienten Personaleinsatz im Bereich der Zentralstelle deutlich verbessert. Die neue Organisationsstruktur ermöglichte die Beseitigung zuvor bestehender Überschneidungen und Doppelgleisigkeiten in der Analysearbeit und die verbesserte Abstimmung der operativen Tätigkeit.

Nachgeordnete
Dienststellen

- 6.1** Zeitgleich mit der Schaffung des BVT erfolgte auch eine Konzentration der Aufgaben auf Bundesländerebene durch die Errichtung der neun Landesämter für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (LVT) bei den Sicherheitsdirektionen bzw. der Bundespolizeidirektion Wien. Bis dahin bestanden 22 staatspolizeiliche Abteilungen, deren Bedienstete oftmals in Mischverwendung standen. Insgesamt wurde eine geringfügige Einsparung an Planstellen erreicht.
- 6.2** Mit der Aufgabenkonzentration bei den Sicherheitsdirektionen war das BMI einer früheren Empfehlung des RH gefolgt. Die Schaffung größerer und leistungsfähigerer Einheiten bewirkte eine Effizienzsteigerung. Die analoge Ausrichtung der Organisationsstrukturen ermöglichte eine verbesserte Zusammenarbeit mit der Zentralstelle.

Zentralisierung

- 7.1** Im Rahmen eines Projekts zur Zusammenführung von Bundespolizei und Bundesgendarmerie (Team 04) war eine Verschmelzung von BVT und LVT Wien sowie die Eingliederung der übrigen LVT als dislozierte Organisationseinheiten in das BVT vorgesehen. Letztlich wurde im Jänner 2005 die Entscheidung getroffen, die LVT bei den regionalen Sicherheitsdirektionen zu belassen.
- 7.2** Der RH bemängelte, dass die verspätete und von den ursprünglichen Vorgaben abweichende Entscheidung über die grundlegende Struktur des Staatsschutzes Verzögerungen bei der organisatorischen Weiterentwicklung des BVT und verlorene Aufwendungen insbesondere bei der Suche nach geeigneten Unterbringungsmöglichkeiten verursachte.

Der RH empfahl, Vor- und Nachteile einer Zentralisierung des Staatsschutzes anlassbezogen, z.B. im Rahmen künftiger Staats- und Verwaltungsreformbestrebungen, neuerlich zu überdenken.

- 7.3** *Laut Stellungnahme des BMI werde die Empfehlung des RH in die laufenden Arbeiten einbezogen.*

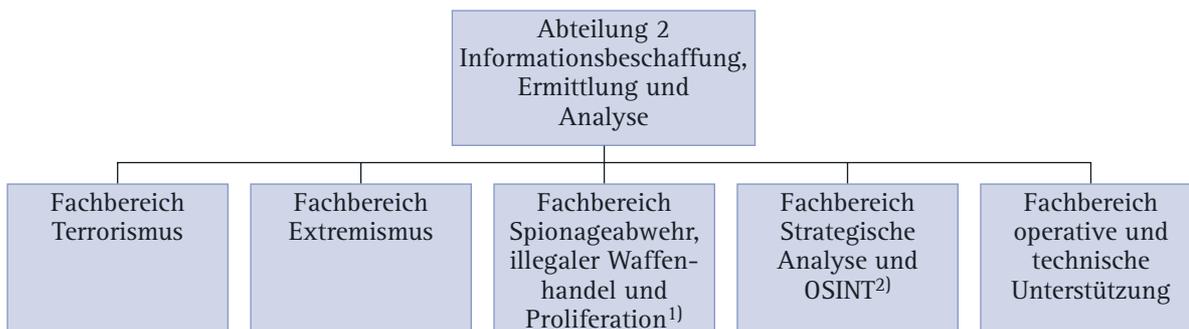
Weiterentwicklung
der Organisations-
struktur des BVT

- 8** Nach der Herauslösung des Themas Staatsschutz aus dem Projekt zur Zusammenführung der Wachkörper wurden die Aufgaben- und Prozessevaluierung im BVT intern fortgeführt. Als deren Ergebnis setzte das BVT mit 1. September 2006 ein neues Personalkonzept mit personeller Stärkung bzw. Zentralisierung in einigen Aufgabengebieten um.

Organisation

Approbationsermächtigungen im BVT

9.1 Aus der folgenden Grafik ist ersichtlich, dass nahezu alle wesentlichen Kernaufgaben von einer zentralen Abteilung wahrgenommen wurden, deren Führungsspanne rd. zwei Drittel des Gesamtpersonalstandes des BVT umfasste.



¹⁾ Unter Proliferation versteht man die Weiterverbreitung von atomaren, biologischen und chemischen Massenvernichtungswaffen sowie das Überlassen von Mitteln und Wissen zu deren Herstellung.

²⁾ OSINT: Open Source Intelligence (alle öffentlich zugänglichen Informationsquellen)

Korrespondierend mit dieser Organisation waren nur geringe Approbationsermächtigungen erteilt, was bei Standarderledigungen¹⁾ dazu führte, dass diese nicht nur vom Sachbearbeiter und dem Referatsleiter, sondern auch vom Abteilungsleiter und vom Direktor des BVT approbiert werden mussten.

¹⁾ z.B. die Mitteilung des Namens eines Telefonanschlussinhabers an eine ausländische Sicherheitsbehörde

9.2 Die Organisation in der zentralen Abteilung für Informationsbeschaffung, Ermittlung und Analyse trug den komplexen Aufgabenstellungen grundsätzlich Rechnung. Wengleich der RH die Konzentration der Kernaufgaben in einer Abteilung als zweckmäßig beurteilte, bemängelte er dennoch deren große Führungsspanne, die in Verbindung mit äußerst geringen Approbationsermächtigungen zu vermeidbarem Arbeitsaufwand sowie zu einer hohen Belastung der Führungskräfte führte.

Deshalb und angesichts der zwischenzeitlichen Erhöhung der Personalressourcen in den operativen Fachbereichen empfahl der RH, die Organisationseinheiten der zentralen Abteilung – ohne Veränderung der Planstellenbewertungen – als Referate nach dem Bundesministerengesetz einzurichten. Den Referaten sollten – unter gebührender Bedachtnahme auf die Bedeutung der einzelnen Angelegenheiten – bestimmte Gruppen von Angelegenheiten zur selbständigen Erledigung übertragen werden.

- 9.3 Laut Stellungnahme des BMI werde eine Verringerung der Führungsspanne grundsätzlich begrüßt. Die Einrichtung von Referaten würde allerdings die Flexibilität der Organisationsstruktur mindern.

Die Erweiterung von Approbationsermächtigungen sei zwecks Sicherstellung einer einheitlichen, stringenten Kommunikationslinie des gesamten BVT sehr genau zu prüfen.

Kernaufgaben des BVT

Allgemeines

- 10 Die operativen Kernaufgaben des BVT nahm die zentrale Abteilung für Informationsbeschaffung, Ermittlung und Analyse in den Fachbereichen Terrorismus, Extremismus sowie Spionageabwehr, illegaler Waffenhandel und Proliferation wahr. Sämtliche Fachbereiche waren in Teilgebiete untergliedert, wobei jedem Gebiet sowohl Kriminalisten als auch Personal für Auswertungs- und Analyseaufgaben zugeordnet waren.

Fachbereich Terrorismus

- 11.1 Ziel dieses Fachbereichs war die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, des Ausländerextremismus sowie der Terrorismusfinanzierung – basierend auf so genannten „EU-Listen“¹⁾. Auf Grundlage der Sammlung und analytischen Bewertung von Informationen sollten geplante, sicherheitsgefährdende Aktivitäten schon im Vorbereitungsstadium vereitelt, verübte Straftaten aufgeklärt und den Gerichten zur Anzeige gebracht werden.

¹⁾ Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (2001/931/GASP);

Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus;

Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates vom 27. Mai 2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen

Kernaufgaben des BVT

Besonderes Augenmerk in der Terrorismusbekämpfung lag – angesichts der zunehmenden Bedeutung – auf islamistischen Radikalisierungs- und Rekrutierungsprozessen. Im Rahmen der österreichischen EU-Präsidentschaft im Jahr 2006 widmete das BVT diesem Phänomen mit mehreren Initiativen verstärkte Aufmerksamkeit. Da sich islamistische Radikalisierung und Rekrutierung für die Verbreitung jihadistischen Gedankenguts verstärkt auch des Mediums Internet bedienen, beteiligte sich das BVT an internationalen Initiativen zur Auswertung und Speicherung entsprechender Inhalte.

Weiters veranstaltete das BMI 2006 eine Konferenz unter dem Titel „Dialog der Kulturen und Religionen“ und setzte damit auf eine Stärkung des interkulturellen Gedankenaustausches.

11.2 Die Bekämpfung des Terrorismus bildete den strategischen Schwerpunkt der Tätigkeit des BVT. Der RH anerkannte das Bewusstsein des BVT für präventive Aspekte der Terrorbekämpfung. Er empfahl, künftig weitere Anstrengungen im Bereich der Bekämpfung der islamistischen Radikalisierung und Rekrutierung zu unternehmen. Weiters regte er die verstärkte Teilnahme an einem internationalen Projekt zur Auswertung und Speicherung einschlägiger Websites an. Ein Konzept zur kontinuierlichen Führung des interkulturellen Dialogs sowie Gedankenaustausches sollte ressortübergreifend erarbeitet und umgesetzt werden.

11.3 *Das BMI stimmte dem RH zu. Entsprechende Projekte würden ausgebaut, an der Umsetzung einer kontinuierlichen Führung des interkulturellen Dialogs werde gearbeitet.*

Fachbereich Extremismus

12.1 In diesem Fachbereich erfolgte die Sammlung und Auswertung von Informationen über extremistische Gruppierungen und Phänomene, deren Strukturen und Vorhaben. Diese Informationsbeschaffung basierte primär auf der Auswertung öffentlich zugänglicher Medien und auf Kooperationen mit nichtstaatlichen Organisationen. Der Tätigkeitsschwerpunkt lag in den Bereichen Links- und Rechtsextremismus. Vor allem in der Rechtsextremismusbekämpfung setzte das BVT auf präventive Maßnahmen durch die Sensibilisierung von für Prävention zuständigen bzw. szenekundigen Exekutivbeamten.

Weitere Aufgaben waren die Beobachtung militanter Tierrechtsgruppen sowie der gewaltbereiten Fußballfanszene. Zur Vorbereitung auf die Fußballeuropameisterschaft 2008 wurde ein Projekt gestartet, mit dem im Vorfeld geeignete präventive Maßnahmen und repressive Strategien erarbeitet werden sollen.

Die Sammlung sowie die Bewertung der Informationen über „Sekten, pseudoreligiöse Phänomene und destruktive Kulte“ erfolgten bis 2002 durch das heutige LVT Wien. Seit der grundlegenden Neuordnung und Strukturbereinigung bestand keine ausdrückliche Zuweisung dieser Aufgabe an eine Organisationseinheit des BMI. Im Herbst 2006 begann das BVT mit einer Auswertung allgemein zugänglicher Informationsquellen zu diesem Thema.

- 12.2** Der RH beurteilte die im Fachbereich Extremismus eingesetzten Personalressourcen als angemessen.

Weiters hob der RH die Befassung des BVT mit dem Thema „Sekten, pseudoreligiöse Phänomene und destruktive Kulte“ positiv hervor, weil diese gesamtösterreichischen Phänomene nur durch das BVT – als Folge seiner überregionalen Kompetenzen – erschöpfend bewertet werden können.

Der RH regte an, basierend auf dem vorhandenen Informationen eine Abschätzung des Gefahrenpotenziales – vor allem hinsichtlich der Möglichkeit der Unterwanderung staatlicher Strukturen durch diese Gruppen – vorzunehmen; darauf aufbauend wäre eine mit anderen Ressorts – insbesondere mit dem BMGFJ und der dessen Aufsicht unterliegenden Bundesstelle für Sektenfragen¹⁾ – koordinierte Vorgangsweise zu erarbeiten.

¹⁾ Die Bundesstelle für Sektenfragen wurde per 1. September 1998 als selbstständige Anstalt öffentlichen Rechts mit dem Bundesgesetz über die Einrichtung einer Dokumentations- und Informationsstelle für Sektenfragen (BGBl. Nr. 150/1998) eingerichtet.

- 12.3** *Das BMI teilte mit, dass es bereits seit Jahren Mitglied der interministeriellen Arbeitsgruppe gegen Sektengefahren sei. Weiters sei das BVT ständig in Kontakt mit der Bundesstelle für Sektenfragen. Die Empfehlung des RH bezüglich des Entwurfes einer nationalen Strategie werde aufgegriffen und in den kommenden Monaten umgesetzt werden.*

Kernaufgaben des BVT

Fachbereich Spionageabwehr, illegaler Waffenhandel und Proliferation

- 13.1** Diese Organisationseinheit war in die Bereiche Bekämpfung des illegalen Waffenhandels, der Proliferation und der Nuklearkriminalität sowie Spionageabwehr untergliedert, wobei der Spionageabwehr ein überwiegender Teil der Personalressourcen zugeordnet war. In diesen Aufgabenbereichen stand die Informationsgewinnung im Vorfeld strafbarer Handlungen in offener oder verdeckter Weise – zumeist in Kooperation mit anderen Sicherheitsbehörden und –organisationen – im Vordergrund.

Da sich die Spionagetätigkeit ausländischer Nachrichtendienste in Österreich vermehrt auf Wissenschaft und Technik (Wirtschaftsspionage) konzentrierte, startete das BVT im Jahr 2006 ein diesbezügliches Präventionsprojekt. Dabei sollte basierend auf einer Gefährdungseinschätzung – gemeinsam mit Mitarbeitern der LVT – ein Konzept zur Sensibilisierung von Wirtschaftsunternehmen, Forschungs- und Universitätseinrichtungen erarbeitet und umgesetzt werden.

In der Bekämpfung der Proliferation setzte das BVT neben der Sensibilisierung von Unternehmen auf ressortübergreifende nationale Zusammenarbeit durch Exportkontrollen sowie auf internationale Kooperationen.

Die Bekämpfung des illegalen Waffenhandels sowie der Nuklearkriminalität erfolgte durch operative Zusammenarbeit mit inländischen und ausländischen Sicherheitsdienststellen und durch Einbindung in internationale Expertengremien.

- 13.2** Angesichts der Schwerpunktverlagerung ausländischer Nachrichtendienste auf Wirtschaftsspionage beurteilte der RH die Bemühungen des BVT zur Durchführung eines diesbezüglichen Projektes positiv. Er empfahl, in diesem Projekt einen Katalog von Präventionsmaßnahmen gegen Wirtschaftsspionage zu erarbeiten und diesen gemeinsam mit den LVT kontinuierlich umzusetzen.
- 13.3** *Laut Mitteilung des BMI sei mit der Erstellung eines entsprechenden Kataloges bereits begonnen worden. An einer diesbezüglichen Umsetzung mit den LVT werde gearbeitet.*

Steuerung der
Personalressourcen

- 14.1 Da der strategische Schwerpunkt des BVT eindeutig in der Bekämpfung des internationalen Terrorismus lag, verglich der RH den derzeitigen Personaleinsatz mit dem nach seinen Vorstellungen optimalen Ressourceneinsatz.
- 14.2 Die grundlegende strategische Ausrichtung der operativen Fachbereiche entsprach zwar den Bedrohungsbildern, dennoch empfahl der RH, Personalressourcen aus anderen Organisationseinheiten des BVT in den Fachbereich Terrorismus zu verlagern, um dadurch terroristischen Bedrohungen wirkungsvoller begegnen zu können.
- 14.3 *Laut Mitteilung des BMI werde es die Verlagerung von Personal zum Fachbereich Terrorismusbekämpfung laufend prüfen bzw. evaluieren und die Personalstärke optimieren.*

Weitere Aufgaben des BVT

Personen- und
Objektschutz

- 15.1 Zu den Aufgaben des Verfassungsschutzes zählten auch der Personen- und Objektschutz für Organwalter verfassungsmäßiger Einrichtungen sowie der Schutz von Vertretern ausländischer Staaten, internationaler Organisationen und anderer Völkerrechtssubjekte.

Das BVT beschränkte sich dabei auf die Koordinierung und Steuerung (strategische Leitung). Die Planung und Umsetzung sämtlicher Schutzmaßnahmen (operative Leitung) oblag dem jeweiligen LVT, für die taktische Durchführung einzelner Maßnahmen wurden die örtlichen Sicherheitsdienststellen herangezogen. Unmittelbare exekutive Personenschutzmaßnahmen führte in der Regel das Einsatzkommando Cobra durch.

- 15.2 Der RH beurteilte die Strukturierung und Aufgabenverteilung im Bereich des Personen- und Objektschutzes als zweckmäßig und wirtschaftlich. Die Nutzung des einschlägigen Wissens der Fachreferate des BVT für die regelmäßige Erstellung von Gefährdungseinschätzungen bot eine wichtige Grundlage zur Optimierung des Ressourceneinsatzes in der operativen Umsetzung.

Weitere Aufgaben des BVT

Schutz kritischer Infrastruktur

16.1 Das geltende Konzept zum Schutz ziviler Objekte in Österreich sah eine Unterteilung nach überregionaler bzw. regionaler Bedeutung und fünf Schutzgruppen¹⁾ vor. Das jeweils zuständige LVT führte Objektschutzblätter mit Kerninformationen (z.B. Erreichbarkeiten, Verantwortlichkeiten, Objektbeschreibung, Sicherheitseinrichtungen). Das BVT fasste diese in einem rd. 180 Objekte umfassenden Objektschutzkatalog zusammen.

¹⁾ Organe des Staates, Anlagen der Energieversorgungsunternehmen, Informations- und Kommunikationseinrichtungen, Einrichtungen zur Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern sowie Anlagen zur Aufrechterhaltung wesentlicher Verkehrsströme

Als Gefährdungslagen waren Anlassfälle der Umfassenden Landesverteidigung (Krisen-, Neutralitäts- und Verteidigungsfall), Katastrophenfälle und Fälle innerer Unruhen definiert. Wesentliches Element des geltenden Konzeptes war die Unterstützung der Sicherheitsexekutive durch militärische Kräfte im Rahmen eines Assistenzeinsatzes des Bundesheeres.

Im Hinblick auf die Entwicklung einer umfassenden Strategie zur Terrorismusbekämpfung beabsichtigte die EU die Errichtung eines Europäischen Programms zum Schutz kritischer Infrastrukturen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lag ein entsprechender Vorschlag für eine Richtlinie des Rates der EU vor.

Die Festlegung der – aus den europäischen Vorgaben resultierenden – Zielsetzungen auf nationaler Ebene war einer strategischen Arbeitsgruppe im BKA übertragen. Die Bewertung und Erfassung der kritischen Infrastruktur war Aufgabe einer operativen Gruppe unter Leitung des BVT. Von dieser wurden bereits erste Kontakte mit Unternehmensvertretern österreichischer Infrastrukturbetriebe hergestellt.

16.2 Der RH beurteilte das geltende Konzept zum Schutz ziviler Objekte als nicht mehr zeitgemäß. Handlungsbedarf ergab sich insbesondere aufgrund des wesentlich veränderten Bedrohungsbildes und der Weiterentwicklung der umfassenden Landesverteidigung zu einem System der umfassenden Sicherheitsvorsorge in Österreich.

Der RH anerkannte die zur Erstellung eines neuen Konzeptes bereits eingeleiteten Maßnahmen. Er empfahl, die Entwicklung unter Berücksichtigung der Vorgaben auf europäischer Ebene weiter voranzutreiben. Die zu schützenden Objekte und die Gefährdungslagen wären neu zu definieren. Im Rahmen verstärkter und permanenter Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen der betroffenen Infrastruktureinrichtungen sollten Schwachstellen erkannt, ein verstärktes Problembewusstsein geschaffen sowie Prävention und Abwehrbereitschaft gestärkt werden.

- 16.3** *Laut Stellungnahme des BMI werde bereits unter der Federführung des BKA ein Masterplan – das österreichische Programm zum Schutz kritischer Infrastruktur (Austrian Program für Critical Infrastructure Protection – APCIP) – erstellt, der überregionale kritische Infrastrukturen definiere, strategische Ziele festlege sowie Risikofaktoren und wesentliche Akteure beschreibe. Damit werde der Schutz kritischer Infrastruktur in Österreich an die europäischen Vorgaben angepasst und auf ein zeitgemäßes Niveau gebracht werden. Das BVT sei vor allem für die Themen „Physische Schutzmaßnahmen/Objektschutz“ zuständig.*

Sicherheitsüberprüfungen

- 17.1** Sicherheitsüberprüfungen dienten der Abklärung der Vertrauenswürdigkeit von Personen, die Zugang zu so genannten „klassifizierten Informationen“ im staatlichen oder supranationalen Bereich hatten, besondere staatliche Befugnisse ausübten oder sich im Umfeld gefährdeter Personen aufhielten. Unter bestimmten Voraussetzungen konnten auch Unternehmen diese – für sie kostenpflichtige – Leistung in Anspruch nehmen.

Die Überprüfungen erfolgten grundsätzlich nur mit Zustimmung der Betroffenen und auf Basis der mittels standardisierter Sicherheitserklärung gemachten Angaben. Bei Betroffenen, die Zugang zu geheimen bzw. streng geheimen Informationen hatten, war darüber hinaus eine zusätzliche Ermittlung von Daten vorgesehen.

Bis September 2006 führte das BVT Sicherheitsüberprüfungen nur für bestimmte Auftraggebergruppen durch, ansonsten war das jeweils örtlich zuständige LVT verantwortlich. Seit Oktober 2006 war diese Aufgabe grundsätzlich dem BVT übertragen.

Weitere Aufgaben des BVT

Die Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen erforderte besondere Sorgfalt bei der Ermittlung und dem Umgang mit teilweise sensiblen, personenbezogenen Daten. Durch die möglichst zuverlässige Einschätzung der Betroffenen sollten einerseits potenziell gefährliche Personen vorbeugend erkannt, andererseits aber auch z.B. ungerechtfertigte Abweisungen von Stellenbewerbern verhindert werden.

- 17.2** Mit der Zentralisierung der Aufgabenerledigung im BVT wurden die Voraussetzungen für professionelle Sicherheitsüberprüfungen verbessert sowie entsprechende Qualität und ein einheitlicher Standard sichergestellt. Der RH empfahl, aufbauend auf den mit der zentralen Bearbeitung gewonnenen Erfahrungen die inhaltliche Gestaltung der Formblätter für Sicherheitserklärungen zu optimieren, insbesondere die Fragestellungen treffsicher und unmissverständlich zu formulieren bzw. zu ergänzen. Nach einem entsprechenden Beobachtungszeitraum sollte auch der Personaleinsatz für dieses Aufgabenfeld evaluiert werden.
- 17.3** *Laut Stellungnahme des BMI habe das BVT über Auftrag des Direktors im Februar 2007 das Projekt „Sicherheitsüberprüfung“ gestartet. Ziel sei die Anpassung der Rechtsvorschriften zur Sicherheitsüberprüfung im SPG sowie der bedarfsorientierte Ausbau von Form und Inhalt der Sicherheitserklärung. Vorschläge seien bereits erarbeitet worden und würden derzeit von der Rechtssektion des BMI geprüft.*

Ressourceneinsatz

Budgetmittel

- 18.1** Dem BVT waren – etwa im Gegensatz zum in der organisatorischen Stellung vergleichbaren Bundeskriminalamt – keine eigenen Budgetmittel zugewiesen. Die Verantwortung für die dem BVT zurechenbaren Ausgaben kam verschiedenen sachlich zuständigen Organisationseinheiten des BMI und nur zu einem geringen Teil dem BVT unmittelbar zu.
- 18.2** Der RH empfahl die Dotierung eigener finanzgesetzlicher Ansätze für das BVT. Auf dieser Grundlage könnten die Budgetverantwortung durch das BVT verstärkt eigenständig wahrgenommen, die zielgerichtete Steuerung der Budgetmittel verbessert und damit deren Einsatz effizienter gestaltet sowie insgesamt größere Transparenz im Budgetvollzug des BMI geschaffen werden.

18.3 Laut Mitteilung des BMI würde die Dotierung eigener finanzgesetzlicher Ansätze den zu beobachtenden staatschutzrelevanten extremistischen und terroristischen Organisationen einen vom Sicherheitsaspekt her bedenklichen Einblick in die potenzielle Leistungsfähigkeit des Staatsschutzes in Österreich gewähren und jede Veränderung im Ressourceneinsatz transparent machen. Den vom RH abgegebenen Empfehlungen solle zum Teil durch die Zuweisung interner Budgetmittel und Kontingente entsprochen werden.

Kosten- und
Leistungsrechnung

19.1 Im Bereich der Zentralstelle des BMI erfolgte als erster Schritt im Rahmen der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ab dem Jahr 2006 eine kostenstellenmäßige Zuordnung der im Budgetvollzug geleisteten Ausgaben. Auf dieser Grundlage war es dem RH möglich, die direkten Aufwendungen für das BVT im Jahr 2006 – unter Hinzurechnung der nicht erfassten Barausgaben des BVT – zu ermitteln.

Die Leistungen der Zentralstelle des BMI bzw. des BVT waren bereits definiert worden. Die Erfassung (Aufzeichnung bzw. Schätzung) der Leistungszeiten im Sinne der bundeseinheitlichen Vorgaben – als Voraussetzung für die Durchführung einer Leistungsrechnung – war für 2007 vorgesehen.

Die Ausgaben für die LVT und die sonstigen im Aufgabenbereich des Verfassungsschutzes eingesetzten Beamten der Exekutivdienststellen waren in den allgemeinen finanzgesetzlichen Ansätzen der Sicherheitsexekutive enthalten. Die KLR kam bei den nachgeordneten Dienststellen des BMI noch nicht zum Einsatz. Zuverlässige Zahlen waren daher nicht seriös ermittelbar.

19.2 Der RH bewertete die Schritte des BMI zur Umsetzung der KLR positiv. Mit der Umsetzung der Leistungszeiterfassung sollten künftig auch die Grundlagen für die Durchführung einer Betriebsabrechnung und die kostenmäßige Bewertung der Leistungen der gesamten Zentralstelle des BMI verfügbar sein.

Die KLR war allerdings ohne Einbeziehung der nachgeordneten Dienststellen nicht in der Lage, aussagekräftige Ergebnisse für den gesamten Bereich des Staatsschutzes bereitzustellen. Der RH empfahl daher, die bundesweite Entwicklung im Hinblick auf die Umsetzung der KLR bei nachgeordneten Dienststellen aktiv mitzugestalten und die Ausweitung innerhalb des BMI entsprechend vorzubereiten. Vorerst sollte jedenfalls die vollständige Datenerfassung für die Zentralstelle durch organisatorische Maßnahmen sichergestellt werden.

- 19.3** *Das BMI teilte mit, dass eine Leistungszeitschätzung – nach datenschutzrechtlicher Abklärung – erstmals für das Jahr 2007 erhoben worden sei. Eine Rückmeldung an das BMF mit den Anforderungen an eine KLR im nachgeordneten Bereich, die aussagekräftige Ergebnisse sicherstellen soll, sei bereits erfolgt.*

Die Barausgaben für die Sicherheitsverwaltung würden auf entsprechenden Kostenträgern erfasst. Derzeit liefen Planungen, kassabuchführende Zahlstellen in das System der Haushaltsverrechnung einzugliedern. Ob damit eine Einbindung in die KLR möglich sein wird, werde der Echtbetrieb zeigen.

Bargeldleistungen

- 20.1** Dem BVT standen Bargeldmittel für allgemeine kleinere Ausgaben, zur Abdeckung der im Zuge verdeckter Ermittlungen (Legendierungen) erforderlichen Ausgaben sowie für „Ausgaben für die Sicherheitsverwaltung“ zur Verfügung. In den Bereichen der Legendierungen und der „Ausgaben für die Sicherheitsverwaltung“ erfolgte aus Geheimhaltungsgründen lediglich eine monatliche summarische Abrechnung.

Maßgebliche Ausgaben für die Sicherheitsverwaltung entstanden insbesondere für die Abgeltung der Leistungen von Vertrauenspersonen, im Zuge von Observationen, in Form von Kostenerstattungen oder Honoraren für Informanten sowie für Treffen mit Kontaktpersonen ausländischer Nachrichten- und Sicherheitsdienste.

- 20.2** Die Aufwendungen für Vertrauenspersonen waren nach Ansicht des RH ausreichend dokumentiert und die erbrachten Leistungen objektiv bewertbar. Bargeldleistungen an Informanten erfolgten in der Regel lediglich durch einzelne Beamte, die erbrachten Gegenleistungen bzw. deren Wert waren nicht immer nachvollziehbar. Der RH empfahl, bestehende Missbrauchsmöglichkeiten durch geeignete organisatorische Maßnahmen zu vermeiden, wobei insbesondere der Grundsatz des Vier-Augen-Prinzips auch in diesem Bereich ab einer bestimmten Betragsgrenze zur Anwendung kommen sollte.

Der RH stellte fest, dass ein Teil der bei den Treffen mit Kontaktpersonen entstandenen Ausgaben überwiegend Repräsentationscharakter aufwies.

Er beurteilte daher in diesem Zusammenhang die Verwendung von Mitteln der „Ausgaben für die Sicherheitsverwaltung“ als zweckwidrig. Derartige Ausgaben sollten grundsätzlich über die im BMI zuständige Fachabteilung abgerechnet werden, um eine regelmäßige Kontrolle im Sinne der haushaltsrechtlichen Vorgaben zu gewährleisten.

20.3 Laut Stellungnahme des BMI sei die Vorgangsweise der Bargeldleistung an Informanten erschöpfend im Erlass zur Führung von Vertrauenspersonen beschrieben und festgelegt worden.

Standort des BVT

21.1 Das BVT war ursprünglich zum überwiegenden Teil in einem von einem privaten Eigentümer gemieteten Bürogebäude untergebracht. Für Teilbereiche bestanden weitere Standorte.

Im Hinblick auf die geplante Umstrukturierung und personelle Aufstockung suchte das BVT in den Jahren 2003 bis 2005 mit Nachdruck nach einem neuen Standort. Mitarbeiter des BVT und der zuständigen Fachabteilung des BMI besichtigten und bewerteten eine Vielzahl in Frage kommender privater Mietobjekte, wobei das zugrunde liegende Raum- und Funktionsprogramm mehrfach geändert wurde.

Im Jahr 2005 traf das BMI eine Grundsatzentscheidung über den künftigen Standort und beauftragte einen weiteren Eigentümer mit der Planung der Zweckadaptierung einer anderen Liegenschaft. Der konkrete Baubeginn war für Ende 2008 bzw. Anfang 2009 vorgesehen. Der Standort sollte ausschließlich durch das BVT genutzt werden und die gesamte Organisationseinheit aufnehmen.

21.2 Der RH beurteilte die Mietaufwendungen für den Hauptstandort des BVT als unverhältnismäßig hoch. Er hielt daher Bestrebungen, einen geeigneten neuen und preisgünstigeren Standort zu finden, für grundsätzlich angebracht. Es wäre allerdings vor Einleitung der intensiven Suche und konkreter Auswahlmaßnahmen die Grundsatzentscheidung des BMI über die organisatorische Weiterentwicklung abzuwarten gewesen. Der RH bemängelte den hohen personellen Ressourceneinsatz, der im Rahmen der Standortsuche nicht nutzbringend aufgewendet wurde.

Die letztlich getroffene Standortentscheidung war nach Ansicht des RH zweckmäßig. Mit der Umsetzung dieser Lösung sollten insgesamt Einsparungen bei den Mietaufwendungen erzielt werden können.

Ressourceneinsatz

Mehrdienstleistungen 22.1 Zur Begrenzung des Ausmaßes seiner Mehrdienstleistungen waren dem BVT von der Personalabteilung des BMI Punktekongente¹⁾ zur selbständigen Verwaltung und Wahrnehmung von Steuerungsmaßnahmen zugewiesen.

¹⁾ Diese Punktekongente ermöglichten eine Gewichtung der Überstunden nach Höhe der unterschiedlichen Zuschlagssätze zur jeweiligen Grundvergütung.

Angesichts ihrer operativen Aufgaben und ihrer personellen Stärke fiel der Großteil der Mehrdienstleistungen in der Abteilung für Informationsbeschaffung, Ermittlung und Analyse an. Mehr als ein Drittel aller Überstunden des BVT wurde dort im Bereich Observation erbracht. Eine Analyse der Struktur dieser Mehrdienstleistungen durch den RH ergab, dass rund ein Viertel aller Überstunden für Observationen an Sonn- und Feiertagen²⁾ erbracht wurde.

²⁾ Im Jahr 2006 gab es 53 Sonntage und 12 Feiertage. Der Anteil der Summe der Sonn- und Feiertage an der Gesamtzahl aller Tage des Jahres 2006 betrug weniger als ein Fünftel.

Durchschnittlich setzte sich eine Mehrdienstleistung an Sonn- und Feiertagen aus acht Überstunden (100 % Zuschlag zur Grundvergütung) sowie rund fünf weiteren Stunden zusammen, die mit 200 % Zuschlag zusätzlich zur Grundvergütung abgegolten wurden.

Der RH verglich den Kostenanteil der Mehrdienstleistungen am jeweiligen gesamten Personalaufwand für die nachfolgenden Bereiche und stellte dabei fest, dass das BVT den weitaus höchsten Mehrdienstleistungsanteil am Gesamtpersonalaufwand hatte.

Bereich	BVT	Bundeskriminalamt	Zentraleitung	Sicherheitsexekutive Österreich gesamt
			in %	
Anteil der Mehrdienstleistungen am gesamten Personalaufwand des Bereiches	23,63	18,41	11,97	18,72

Die Mehrzahl aller Bediensteten des BVT, die Überstunden leisteten, erbrachten regelmäßig monatlich mehr als 60 Überstunden.¹⁾ Außerdem erfolgten die Mehrdienstleistungen des BVT nach regelmäßigen Mustern und ohne Rücksicht darauf, ob damit auch die Leistung operativer Tätigkeiten verbunden war.

¹⁾ unterbrochen zumeist nur durch Monate, in denen zusammenhängender Erholungsurlaub in Anspruch genommen wurde

22.2 Das System der Kontingentierung von Überstunden sowie die regelmäßig vom BVT erstellten Auswertungen stellten taugliche Steuerungsinstrumente dar. Der RH kritisierte jedoch das Fehlen ausreichender Steuerungsmaßnahmen des BVT, wodurch in Verbindung mit einem vergleichsweise hohen Überstundenrahmen einzelne Bedienstete außergewöhnlichen psychischen und physischen Belastungen ausgesetzt waren. Ebenso führte dieses Steuerungsdefizit zu einem unverhältnismäßig hohen Anteil an Überstunden, die mit hohen Zuschlägen zur Grundvergütung abgegolten wurden.

Angesichts der Tatsache, dass das BVT im BMI-internen Vergleich den höchsten Anteil an Mehrdienstleistungen, bezogen auf den Personalaufwand, aufwies, empfahl der RH eine Evaluierung der Struktur und Verteilung der Überstunden mit dem Ziel einer Reduktion um 25 %. Dieses Ziel hielt der RH angesichts des Personalzuwachses im Jahr 2006 und aufgrund der Einführung einer flexiblen Dienstplanung für realistisch, wobei auch eine Verlagerung der Überstundenkontingente zugunsten der operativen Aufgabenbereiche zu erfolgen hätte.

22.3 *Laut Stellungnahme des BMI würden sich die hohen Überstundenleistungen im Bereich des BVT aus dem weitestgehend operativen Charakter dieser Organisationseinheit erklären. Das Ziel einer Reduktion der Überstundentante werde verfolgt werden, Vorhersagen über tatsächlich zu erzielende Einsparungen könnten im Hinblick auf die nur begrenzt vorhersehbare Entwicklung auf dem Gebiet des Terrorismus allerdings nur eingeschränkt getroffen werden.*

Durch inzwischen bereits umgesetzte Steuerungsmaßnahmen, wie

- die nach Notwendigkeit flexible Verteilung von Punktekontingenten an die jeweiligen Fachbereiche,*
- eine vor Genehmigung zu erstellende operative Planung einschließlich der zu erwartenden Mehrdienstleistungen,*
- täglich vorgesehene Absprachen zwischen „Auftraggeber“ und „Dienstleister“,*

seien bereits eine Reduktion der Überstunden sowie eine deutliche Verbesserung der außergewöhnlichen physischen und psychischen Situation für die einzelnen Bediensteten eingetreten.

Fuhrpark

23.1 Knapp die Hälfte der Kraftfahrzeuge des BVT stand dem Bereich Observation zur Verfügung. Diese waren überwiegend als Sonderfahrzeuge mit speziellen Einbauten versehen.

Bis auf wenige Ausnahmen wurden die Nutzfahrzeuge des BVT für Observationszwecke – überwiegend mit überdurchschnittlicher Motorleistung – angeschafft. Alle Fahrzeuge waren bestimmten Organisationsteilen zugewiesen, wobei einige hauptsächlich zur Personenbeförderung und für Botenfahrten eingesetzt waren. Zwei Fahrzeuge, die im Jahr 2004 um rd. 42.600 EUR und 40.500 EUR beschafft wurden, dienten ausschließlich der Beförderung des Direktors des BVT sowie eines Organisationsleiters. Gleichzeitig waren Mittelklassefahrzeuge, deren Beschaffungssummen zwischen rd. 23.000 EUR und 32.000 EUR lagen, für Observationszwecke eingesetzt.

Ein Fahrzeug, das als Träger für spezielle Einsatztechnik diene, wurde um rd. 52.400 EUR beschafft, obwohl eine kostengünstigere Nutzfahrzeugvariante zur Verfügung gestanden wäre.

23.2 Der RH kritisierte die Größe des Fuhrparks des BVT. Da die fixe Zuweisung von Fahrzeugen an Organisationsteile eine effiziente Nutzung verhinderte, empfahl er die Einrichtung eines Fahrzeugpools. Diese organisatorische Maßnahme würde aus Sicht des RH eine Reduktion des Fuhrparks um 15 % ermöglichen.

Weiters wies der RH auf die hohen Anschaffungskosten einzelner Kraftfahrzeuge hin, obwohl das BMI zur gleichen Zeit kostengünstigere Fahrzeugtypen beschaffte. Er empfahl, künftig bei der Fahrzeugauswahl verstärkt Sparsamkeits-, Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte zu berücksichtigen und kostengünstige Mittelklassefahrzeuge zu beschaffen.

- 23.3** *Das BMI teilte mit, dass die Empfehlung des RH betreffend die Einrichtung eines Fahrzeugpools zur besseren Verwendung der bestehenden Ressourcen geprüft werde. Alle dem BVT zugewiesenen Kraftfahrzeuge (abgesehen von wenigen Sonderfahrzeugen) würden je nach Erfordernis in den verschiedenen Organisationseinheiten des BVT eingesetzt werden.*

Informationsmanagement

Allgemeines

- 24** Als Informationsquellen für die Aufgabenwahrnehmung des BVT dienten die Auswertung offener, allgemein zugänglicher Informationsquellen (OSINT) und nicht offener Quellen wie Berichte ressortinterner Dienststellen und internationale Informationsnetze sowie Vertrauenspersonen, verdeckte Ermittler oder Observationskräfte.

Zur Sicherstellung rechtzeitiger Reaktionen war die Geschwindigkeit der Übermittlung und Verarbeitung von Informationen von zentraler Bedeutung (Antwort-Zeit Verhalten).

Offene Informationsquellen – OSINT

- 25.1** Expertenschätzungen zufolge stammen rd. 80 % aller nachrichtendienstlich klassifizierten Informationen aus offenen Quellen. Zur Auswertung dieser Informationsquellen setzte das BVT im Bereich Analyse Sachbearbeiter ein, die durch Recherchen in überwiegend kostenpflichtigen Internet-Datenbanken bereichsspezifische Auswertungen erstellten. Diese regelmäßigen Newsletter standen BVT-intern den Fachbereichen Terrorismus, Extremismus und Spionageabwehr zur Verfügung. Für Recherchen in einer weltweiten zentralen Datenbank fehlten entsprechende Zugriffsrechte auf Daten wesentlicher Staaten.
- 25.2** Der RH bemängelte die Beschränkung des Adressatenkreises der regelmäßigen Newsletter und empfahl, künftig auch die LVT einzubeziehen. Weiters regte er die Erweiterung der Zugriffsberechtigungen auf eine zentrale Datenbank an.

- 25.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei die Ausweitung des Adressatenkreises des Newsletters auf die LVT bereits umgesetzt worden. Eine Erweiterung der Zugriffsberechtigung auf weltweite zentrale Datenbanken sei kostenintensiv und daher eine Frage der zur Verfügung stehenden Budgetmittel.*
- Ressortinterne
Berichterstattung**
- 26.1** Alle Sicherheitsdienststellen waren verpflichtet, den LVT jene Sachverhalte mitzuteilen, die in deren Aufgabenbereich fielen. Eine Berichterstattungsvorschrift verpflichtete wiederum alle LVT zur Meldung der von ihnen ermittelten oder gesammelten Informationen – detailliert nach Ereignissen und Amtshandlungen unter Anführung eines nach Dringlichkeit abgestuften Berichtszeitpunktes – an das BVT. Weitere Informations- und Befassungspflichten ergaben sich aus dem in der Geschäftsordnung des BMI festgelegten Aufgabenkreis des BVT.
- 26.2** Die in der Berichterstattungsvorschrift festgelegten Sachverhalte sowie die darauf abgestimmten Meldezeitpunkte und -wege waren geeignet, dem BVT sämtliche für seine Aufgabenerfüllung erforderlichen Umstände rechtzeitig zur Kenntnis zu bringen.
- Informationsmanagement im BVT**
- 27.1** Zentrale Informationsdrehscheibe im BVT war ein Referat, das direkt dem Direktor unterstand. Diese Organisationseinheit, der auch die Kanzlei angehörte, passierten sämtliche Schriftstücke, die im BVT einlangten oder es verließen. Zusätzlich war eine weitere Organisationseinheit – das Zentrum für Information und Sicherheit (ZIS) – für die Nachrichtenübermittlung über internationale Informationsnetze zuständig. Im Rahmen dieser permanent besetzten Organisationseinheit waren alle unaufschiebbaren Maßnahmen außerhalb der Amtsstunden sowie Haussicherheitsaufgaben wahrzunehmen.
- Ein Teil der dem BVT zugeteilten Bediensteten der Verwendungs- und Entlohnungsgruppen A2/v2 war zusätzlich zu seinen Aufgaben am zugewiesenen Arbeitsplatz monatlich zwei- bis dreimal zum Dienst im ZIS eingeteilt.

27.2 Die Kommunikation im BVT war grundsätzlich zweckmäßig, weil sie geeignet war, Informationen zeitnah zu übermitteln und somit deren rechtzeitige Weiterverarbeitung ermöglichte. Er beanstandete jedoch den Personaleinsatz im ZIS. Die täglich wechselnde Besetzung mit Verwaltungsbediensteten der Verwendungs- und Entlohnungsgruppen A2/v2 war unzweckmäßig, weil die Aufgaben dieser Arbeitsplätze ebenso durch Kanzleibedienstete der Verwendungs- und Entlohnungsgruppen A3/v3 abgedeckt werden können.¹⁾

¹⁾ Die Anlage I zum Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 zählt für alle Funktionsgruppen der Verwendungsgruppe A2 und A3 beispielhaft konkrete Verwendungen in bestimmten Aufgabenbereichen auf. Diese Richtverwendungen gehen bei der Verwendungsgruppe A2 von entsprechend fachwertigen Tätigkeiten aus.

Der RH empfahl eine Optimierung des Personaleinsatzes, wobei die durch den Einsatz eines geplanten Informationssystems (siehe TZ 31) im Bereich der Kanzlei frei werdenden Ressourcen heranzuziehen wären. Die dadurch wiederum frei werdenden Personalressourcen der Verwendungs- und Entlohnungsgruppen A2/v2 wären für die Erfüllung operativer Kernaufgaben in den Fachbereichen zu nutzen.

27.3 *Das BMI griff die Empfehlung zur Optimierung des Personaleinsatzes im ZIS auf und teilte mit, dass das derzeit bestehende Rotationssystem durch ein fixes, ausreichend personell besetztes Team abgelöst werden solle. Die Angehörigen des ZIS-Pools seien dann in den Fachreferaten voll einsetzbar.*

Observationen

28.1 Zur Gewinnung operativer Informationen für die Fachbereiche der zentralen Abteilung setzte das BVT eigene Bedienstete für Observationen ein. Im Zuge der Organisationsreform im Herbst 2006 kam es zu einer signifikanten Erhöhung dieser Personalressourcen, die unter anderem auch mit dem Ziel einer Verringerung der Überstundenbelastung begründet wurde.

Die Observationen waren hinsichtlich der Anforderungen an die Einsatztechnik und an die Anzahl von Kraftfahrzeugen ressourcenaufwendig. Eine den Observationen vorangehende Planung des Ressourcenaufwandes einzelner operativer Maßnahmen oder ganzer Ermittlungskomplexe, in denen Observation als polizeitaktisches Mittel erforderlich war, wurde nicht vorgenommen.

28.2 Die Erhöhung der Personalressourcen für Observationen war nachvollziehbar. Der RH empfahl allerdings, vor jeder operativen Maßnahme, in deren Rahmen Observation eingesetzt wird, den Ressourcenaufwand einzuschätzen und festzulegen, um dadurch Steuerungsmaßnahmen zum effizienten Einsatz dieser Ressourcen zu ermöglichen. Weiters wäre zu evaluieren, ob das Ziel der Reduktion der Überstunden für Observationszwecke erreicht werden konnte.

28.3 *Das BMI teilte mit, dass inzwischen entsprechende Steuerungsmaßnahmen umgesetzt worden seien. Insbesondere sei vor Genehmigung von Maßnahmen eine operative Planung einschließlich der zu erwartenden Mehrdienstleistungen und sonstigen Kosten zu erstellen.*

Elektronisches Informationssystem

29.1 Für Zwecke der Informationsverarbeitung und Analyse stand im Bereich des Staatsschutzes seit 1997 ein elektronisches Informationssystem im Einsatz. Aufgrund veränderter technischer Anforderungen, des erforderlichen Funktionsumfangs und der Benutzeranzahl sowie der Beendigung des Herstellersupports beauftragte das BMI – im Rahmen eines Projekts – im März 2004 ein Unternehmen mit der Neugestaltung der Applikation.

Fortlaufende Probleme bei der Abwicklung führten vorerst zu Verzögerungen bzw. letztlich zum Abbruch des Projekts. Im Oktober 2005 schloss das BMI einen Vergleich über die Auflösung der bestehenden Vertragsverhältnisse. Hinsichtlich der Rückabwicklung leistete das mit der Applikationserstellung beauftragte Unternehmen dem BMI eine einmalige Zahlung und räumte ihm die Rechte an verwertbaren Dokumenten und Spezifikationen sowie an einzelnen Modulen ein.

Im Mai 2006 leitete das BMI ein neuerliches Vergabeverfahren zur Umsetzung des Projekts ein. Zwei von drei ausgewählten Unternehmen legten ein Angebot vor und präsentierten der Zuschlagskommission im November 2006 die geforderten Prototypen. Erst im Rahmen dieser Präsentationen traten Fragen der Zulässigkeit der Datenverarbeitung bei bestimmten Anwendungen zu Tage. Eine Zuschlagserteilung erfolgte daher nicht.

29.2 Nach Ansicht des RH lag der ursprünglichen Auftragsvergabe eine Fehleinschätzung des BMI hinsichtlich der Umsetzungsmöglichkeiten zugrunde. Die Auflösung der Verträge stellte sich aufgrund der Projektentwicklung auch aus Sicht des RH als letztlich beste Lösung dar. Der erhaltene Rückzahlungsbetrag konnte allerdings den Zeitverlust bei der Schaffung einer zeitgemäßen Lösung und die weiter bestehenden Erschwernisse für den laufenden Arbeitsbetrieb nicht abgelten.

Der RH beurteilte die Vorgangsweise bei der Fortführung des Projektes aus technischer Sicht als gelungen. Er empfahl, im Zusammenwirken mit der Rechtsabteilung und der IT-Abteilung des BMI die datenschutzrechtlichen Fragen rasch zu klären. Danach wäre eine Lösung zu erarbeiten, welche die Bereitstellung der jeweils relevanten Information bei den Sachbearbeitern sowie die – im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten – optimale Verknüpfung der Daten gewährleistet.

- 29.3** *Laut Stellungnahme des BMI solle im Rahmen einer geplanten SPG-Novelle 2008 für die Datenanwendungen des BVT für Zwecke des Personen- und Objektschutzes eine ausdrückliche gesetzliche Regelung zur Verarbeitung von Daten geschaffen werden. Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung solle auch für die (operativen oder strategischen) Analyse-Anwendungen für Zwecke der Abwehr krimineller Verbindungen und gefährlicher Angriffe sowie zur Vorbeugung gefährlicher Angriffe, wenn nach der Art des Angriffs eine wiederholte Begehung wahrscheinlich ist, geschaffen werden.*

Analyse

Allgemeines

- 30** Infolge des grundlegenden Wandels der Rahmenbedingungen, vor allem in der Bekämpfung des Terrorismus, kam es zum Ausbau polizeilicher und nachrichtendienstlicher Informationsnetze. Zur Weiterverarbeitung von Informationen bauten Sicherheitsorganisationen zumeist organisationsgrenzen-übergreifende Lage- und Analysezentren auf, womit gleichzeitig eine Weiterentwicklung der Arbeitsweisen und damit auch der Analyseprodukte verbunden war.

Entwicklung

- 31.1** Im Rahmen der Einrichtung des BVT legte das BMI einen Schwerpunkt auf den Aufbau von Ressourcen für Analyseaufgaben, indem es eine eigene Organisationseinheit für strategische (mittel- bis langfristige) sowie für operative (kurzfristige) Analysen einrichtete. Im Herbst 2006 kam es zur organisatorischen Abtrennung der operativen Analysekapazitäten und deren Eingliederung in die Fachbereiche Terrorismus, Extremismus und Spionageabwehr unter Schaffung zusätzlicher Personalressourcen.

31.2 Angesichts der zunehmenden Bedeutung analytischer Auswertungen bewertete der RH die Schaffung eines eigenen Organisationsbereiches für Analyseaufgaben als zweckmäßig. Ebenso bewertete er die Dezentralisierung der operativen Analysekapazitäten in die Fachbereiche, weil dies den Analytikern einen verbesserten Zugang zu Informationen sowie den Ermittlern ein besseres Verständnis für das Potenzial operativer Analysen ermöglichte.

Analysepersonal

32.1 Mit der Dezentralisierung der operativen Analyse im Herbst 2006 war der Wechsel des bis dahin mit diesen Aufgaben betrauten Personals sowie zusätzlichen Personals in die Fachbereiche verbunden.

Das BVT war in den Auswahlprozess dieses zusätzlichen Personals (vor allem der Entlohnungsgruppe v/1), das teilweise bereits zuvor während der österreichischen EU-Präsidentschaft für das BMI tätig war – insbesondere durch die Formulierung von Anforderungsprofilen – nicht eingebunden. Dadurch konnte auf die mit den einzelnen Arbeitsplätzen verbundenen Anforderungen nicht ausreichend Rücksicht genommen werden. So fehlten etwa im Bereich der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung wirtschaftswissenschaftlicher Fachverstand bzw. im Bereich der Bekämpfung des Extremismus ausgebildete Historiker oder Politikwissenschaftler.

32.2 Der RH bewertete die Bemühungen des BMI zur Stärkung des analytischen Bereiches durch zusätzliche Planstellen als positiv. Er beanstandete jedoch die mangelnde Einbindung des BVT in die Auswahl des entsprechenden Personals, was wiederum längere Einarbeitungszeiten und zusätzliche Fachausbildungen für die analytische Aufgabenwahrnehmung erforderlich machte.

32.3 *Das BMI teilte mit, dass die zuständigen Leitungsorgane des BVT in sämtliche Personalentscheidungen unmittelbar eingebunden gewesen seien bzw. die von der Personalabteilung des BMI getroffenen Personalentscheidungen unmittelbar auf der Grundlage der vom BVT erstatteten Vorschläge umgesetzt worden seien.*

Strategische Analyse **33.1** Die strategische Analyse bot den Entscheidungsträgern mittel- und langfristige Planungsgrundlagen sowie losgelöst von Einzelfällen die Darstellung von Phänomenen, Entwicklungstendenzen und –prognosen sowie Lösungsansätzen. Zu diesen Zwecken verwendeten die Analytiker Informationen aus internen und externen Quellen, die sie aus- und bewerteten.

Im Bereich der Bekämpfung des Terrorismus verfügte das BVT bereits über nationale Bedrohungsbilder und Bekämpfungsstrategien. Im Zusammenhang mit der Umsetzung verzögerte sich die Fertigstellung eines wesentlichen Projekts.

Weiters wurde in regelmäßigen Abständen ein – auch operative Erkenntnisse umfassendes – Lagebild erstellt und an einen ressortübergreifenden Empfängerkreis übermittelt. Für Staatsbesuche und vor internationalen Entsendungen erstellten Mitarbeiter der strategischen Analyse Bedrohungseinschätzungen.

33.2 Der RH sah in der strategischen Analyse ein wesentliches Steuerungselement sowie einen bedeutenden Faktor zur strategischen Einschätzung von Bedrohungen. Die Qualität einzelner Analysen im Bereich der Bekämpfung des Terrorismus war hoch.

Er vermisste indessen nationale Bekämpfungsstrategien für die Bereiche Extremismus und Spionageabwehr und empfahl deren Erarbeitung, wobei Entwicklungstendenzen sowie Gegenmaßnahmen ausreichend zu berücksichtigen wären.

Ebenso beanstandete der RH, dass ein wesentliches Projekt im Bereich Terrorismusbekämpfung planwidrig noch nicht abgeschlossen war. Deutliche Schwächen zeigten sich bei der Ausarbeitung von Entwicklungstendenzen und bei der Erarbeitung von repressiven und präventiven Maßnahmen. Den Grund dafür sah der RH in einer durch mangelhaftes Personalmanagement verursachten hohen Personalfluktuation.

33.3 *Laut Stellungnahme des BMI würden nach einer hausinternen Evaluierung der augenblicklichen Situation entsprechende Konzepte erarbeitet werden, in welche die Empfehlungen des RH einfließen würden.*

Analyse

Operative Analyse

34.1 Die operative Analyse war als kurzfristige Maßnahme auf die Gewinnung von Entscheidungsgrundlagen und Ermittlungsansätzen in konkreten Ermittlungen oder Ermittlungskomplexen ausgelegt. Die Einbindung von Analytikern in die Fachbereiche stellte die zeitnahe Auswertung analyserelevanter Fakten sicher.

Wegen der inhomogenen Personalstruktur sowie des unterschiedlichen Einarbeitungsgrades und Ausbildungsstandes schwankte der Grad analytischer Mitarbeit an Ermittlungsfällen; die Analytiker erledigten auch andere Aufgaben innerhalb der Fachbereiche. Das BVT verfügte über kein Ausbildungskonzept für seine Analytiker.

Bis zur Gebarungsüberprüfung des RH war lediglich ein operatives Analyseergebnis erstellt worden.

34.2 Der RH kritisierte, dass die operative Analyse – trotz des bereits mehr als vierjährigen Bestehens des BVT – erst im Aufbau begriffen war und sich die Mehrzahl der Analytiker noch in der Einarbeitungsphase befand. Aufgrund der bisher fehlenden operativen Analyseergebnisse konnte er keine inhaltliche Beurteilung der Tätigkeit vornehmen. Die Einbeziehung der Analytiker in die Erledigung sonstiger Aufgaben hielt der RH lediglich für die Einarbeitungsphase als zweckmäßig.

Angesichts der großen Bedeutung analytischer Unterstützung sowie der hohen Ansprüche an Ausbildung und fachliche Qualifikation der Analytiker empfahl der RH die baldige Erstellung eines umfassenden Ausbildungskonzepts, das gemeinsam mit der Sicherheitsakademie im BMI zu erarbeiten und umzusetzen wäre.

34.3 *Das BMI teilte mit, dass es der Empfehlung des RH nachkommen werde.*

Innerstaatliche
Zusammenarbeit

35.1 Basierend auf einem Beschluss der Bundesregierung wurde im November 2001 ein nationaler Sicherheitsrat ins Leben gerufen. Dieses aus Regierungsvertretern¹⁾ und Vertretern des Hauptausschusses des Nationalrates sowie weiteren beratenden Mitgliedern bestehende Gremium diente der Beratung in grundsätzlichen Angelegenheiten der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik und hatte mindestens zweimal jährlich zu tagen. Das BVT erstellte für dieses Gremium ein eigenes sicherheitspolitisches Lagebild. Eine Abstimmung mit Organisationseinheiten, die mit vergleichbaren Materien befasst waren, konnte nicht festgestellt werden.

¹⁾ Bundeskanzler, Vizekanzler sowie die Bundesminister für europäische und internationale Angelegenheiten, für Landesverteidigung, für Inneres und für Justiz

Erst aus Anlass der österreichischen EU-Präsidentschaft schloss das BMI mit dem BMLV für das Jahr 2006 ein Ressortübereinkommen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen dem BMI und dem BVT sowie dem Heeresnachrichtenamt. Es erfolgten regelmäßige Treffen, auf denen Informationen für ein Lagebild des BVT ausgetauscht wurden. Diese Treffen wurden nach Auslaufen des Ressortübereinkommens auf informeller Ebene weitergeführt.

35.2 Der RH stellte fest, dass eine Zusammenarbeit auf Arbeitsebene zwischen dem BVT und dem Heeresnachrichtenamt bisher nur in Ansätzen vorhanden war.

Er empfahl unter Hinweis auf die österreichische Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin die Intensivierung der innerstaatlichen Zusammenarbeit – vor allem im Analysebereich (Länderinformation, Auswertung offener Quellen) – bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Dabei wären die vorher nur in Ansätzen vorhandenen Strukturen auszubauen, um die Erstellung eines einheitlichen nationalen Lagebildes zu verbessern. Dieses Lagebild böte als gesamtstaatliches Führungselement eine wichtige Basis für grundlegende sicherheitspolitische Entscheidungen.

35.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde ein diesbezügliches Konzept in den nächsten Monaten erarbeitet werden.*

Sonstige Feststellungen

36 Sonstige Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen:

(1) Mietverhältnisse für Standorte der ehemaligen Sondereinheit EBT wurden zu spät gekündigt, wodurch vermeidbare Mehraufwendungen verursacht wurden.

(2) Die Anmietung und Ausstattung von Büroräumlichkeiten erfolgten unter Umgehung des regulären Beschaffungsweges; die Ausgaben waren unangemessen hoch.

(3) Dienstzuteilungen von Kriminalisten der LVT zur Zentralstelle sollten wieder aufgenommen werden, um beiden Seiten ein besseres Verständnis für die jeweiligen Aufgabenstellungen und Problemlösungen zu ermöglichen sowie eine Verbesserung der Aufgabenerfüllung sicherzustellen.

Das BMI befürwortete die Empfehlung. Die beantragten temporären Dienstzuteilungen für Schulungs- und Vernetzungszwecke seien seinerzeit aus Kostengründen stark reduziert worden.

(4) Die flächendeckende Umsetzung eines bereits für das BVT bestehenden Spezialausbildungskonzepts sollte für alle LVT-Ermittler erfolgen, um die Koordination von Schulungs- und Ausbildungsveranstaltungen für Mitarbeiter der LVT zu verbessern.

Laut Stellungnahme des BMI sei ein Ausbildungskonzept für LVT-Ermittler in Prüfung.

(5) Der RH bemängelte die hohe Anzahl von Rufbereitschaften, die um rund ein Drittel reduziert werden könnten.

Nach Mitteilung des BMI sei im ersten Halbjahr 2007 bereits eine deutliche Reduzierung der Rufbereitschaften erfolgt; die Anzahl werde ständig evaluiert und dem Bedarf angepasst werden.

(6) Die Optimierung des Managements von Vertrauenspersonen durch den verstärkten Einsatz von IT, wodurch ein Vollbeschäftigungsäquivalent eingespart werden könnte.

Das BMI teilte dazu mit, der Empfehlung des RH folgen zu wollen, weil die befassten Bediensteten sich somit anderen Aufgabenbereichen intensiver widmen könnten.

(7) Die Inkraftsetzung eines Erlasses, der die speziellen Rahmenbedingungen verdeckter Einsätze berücksichtigt.

Laut Stellungnahme des BMI befinde sich diese Empfehlung bereits in Umsetzung.

(8) Ein verdeckter Ermittler wurde entgegen international geltenden Standards 15 Jahre lang ununterbrochen in dieser Tätigkeit verwendet. Nach Beendigung der Tätigkeit scheiterte der Versuch seiner Wiedereingliederung in den regulären Dienstbetrieb und es wurde ein Verfahren zur Ruhestandsversetzung eingeleitet.

Schluss- bemerkungen

37 Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor.

Verwirklichte bzw. in Verwirklichung begriffene Empfehlungen

(1) Es wären Personalressourcen in den Fachbereich Terrorismus zu verlagern, um künftig terroristischen Bedrohungen noch wirkungsvoller begegnen zu können. (TZ 14)

Laut Mitteilung des BMI werde die Verlagerung von Personal zum Fachbereich Terrorismusbekämpfung laufend geprüft bzw. evaluiert sowie die Personalstärke optimiert.

(2) Ein Konzept zur kontinuierlichen Führung des interkulturellen Dialogs und Gedankenaustausches sollte ressortübergreifend erarbeitet und umgesetzt werden. (TZ 11)

Laut Stellungnahme des BMI würden entsprechende Projekte ausgebaut, an der Umsetzung einer kontinuierlichen Führung des interkulturellen Dialogs werde gearbeitet.

(3) Nationale Strategien für die Extremismusbekämpfung und Spionageabwehr wären zu erarbeiten. (TZ 33)

Laut Stellungnahme des BMI würden nach einer hausinternen Evaluierung der augenblicklichen Situation entsprechende Konzepte erarbeitet werden, in welche die Empfehlungen des RH einfließen würden.

Schlussbemerkungen

(4) Die innerstaatliche Zusammenarbeit – vor allem im Analysebereich (Länderinformationen, Auswertung offener Quellen) – bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus wäre zu intensivieren. (TZ 35)

Laut Stellungnahme des BMI werde ein diesbezügliches Konzept in den nächsten Monaten erarbeitet werden.

(5) Ein Ausbildungskonzept für Analytiker sollte erarbeitet und umgesetzt werden. (TZ 34)

Das BMI teilte mit, dass es der Empfehlung nachkommen werde.

(6) Die Entwicklung eines neuen Konzepts zum Schutz kritischer Infrastruktur wäre unter Berücksichtigung der europäischen Vorgaben voranzutreiben. Die zu schützenden Objekte und Gefährdungslagen sollten neu definiert und die Zusammenarbeit mit den betroffenen Einrichtungen verstärkt werden. (TZ 16)

Laut Stellungnahme des BMI werde bereits unter der Federführung des BKA ein Masterplan erstellt, der kritische Infrastruktur definiere, strategische Ziele festlege sowie Risikofaktoren und wesentliche Akteure beschreibe.

(7) Eine Abschätzung des Gefahrenpotenzials von „Sekten, pseudo-religiösen Phänomenen und destruktiven Kulturen“ wäre vorzunehmen und gemeinsam mit anderen Ressorts eine koordinierte Vorgehensweise zu erarbeiten. (TZ 12)

Das BMI teilte mit, dass es bereits seit Jahren Mitglied der interministeriellen Arbeitsgruppe gegen Sektengefahren sei. Weiters sei das BVT ständig in Kontakt mit der Bundesstelle für Sektenfragen. Die Empfehlung des RH bezüglich des Entwurfes einer nationalen Strategie werde aufgegriffen und in den kommenden Monaten umgesetzt werden.

(8) Ein Katalog von Präventionsmaßnahmen gegen Wirtschaftsspionage sollte erarbeitet und gemeinsam mit den LVT kontinuierlich umgesetzt werden. (TZ 13)

Laut Mitteilung des BMI sei mit der Erstellung eines entsprechenden Kataloges bereits begonnen worden. An einer diesbezüglichen Umsetzung mit den LVT werde gearbeitet.

(9) Die datenschutzrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Neugestaltung eines elektronischen Informationssystems sollten rasch geklärt werden. (TZ 29)

Laut Stellungnahme des BMI solle im Rahmen einer geplanten Sicherheitspolizeigesetz–Novelle 2008 für die Datenanwendungen des BVT für Zwecke des Personen- und Objektschutzes eine ausdrückliche gesetzliche Regelung zur Verarbeitung von Daten geschaffen werden.

(10) Die Struktur und Verteilung von Überstunden sollte evaluiert und das Gesamtausmaß der Überstunden um 25 % reduziert werden. (TZ 22)

Laut Stellungnahme des BMI werde das Ziel einer Reduktion der Überstudentangente verfolgt werden. Durch inzwischen bereits umgesetzte Steuerungsmaßnahmen seien bereits eine Reduktion der Überstunden sowie eine deutliche Verbesserung der außergewöhnlichen physischen und psychischen Situation für die einzelnen Bediensteten eingetreten.

(11) Aufbauend auf den bei der zentralen Durchführung der Sicherheitsüberprüfungen gewonnenen Erfahrungen sollte die inhaltliche Gestaltung der Formblätter für Sicherheitserklärungen optimiert werden. (TZ 17)

Laut Stellungnahme des BMI habe das BVT über Auftrag des Direktors im Februar 2007 das Projekt „Sicherheitsüberprüfung“ gestartet. Ziel sei die Anpassung der Rechtsvorschriften zur Sicherheitsüberprüfung im Sicherheitspolizeigesetz sowie der bedarfsorientierte Ausbau von Form und Inhalt der Sicherheitserklärung. Vorschläge seien bereits erarbeitet worden und würden derzeit von der Rechtssektion des BMI geprüft.

(12) Die Umsetzung der Kosten- und Leistungsrechnung für den Bereich der nachgeordneten Dienststellen sollte unterstützt und aktiv mitgestaltet werden. Die Kosten des BVT wären vollständig zu erfassen. (TZ 19)

Das BMI teilte mit, dass eine Rückmeldung an das BMF mit den entsprechenden Anforderungen für den nachgeordneten Bereich bereits erfolgt sei. Eine Leistungszeitschätzung sei erstmals für das Jahr 2007 erhoben worden.

Schlussbemerkungen

(13) Der Personaleinsatz im Zentrum für Information und Sicherheit wäre zu optimieren. (TZ 27)

Das BMI griff die Empfehlung auf und teilte mit, dass das derzeit bestehende Rotationssystem durch ein fixes, ausreichend personell besetztes Team abgelöst werden sollte.

(14) Ein Pool zur Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen sollte eingeführt und der Fuhrpark um 15 % reduziert werden. (TZ 23)

Das BMI teilte mit, dass die Empfehlung des RH betreffend die Einrichtung eines Fahrzeugpools zur besseren Verwendung der bestehenden Ressourcen geprüft werde.

Der RH errechnete ein Gesamteinsparungspotenzial von rd. 1 Mill. EUR, das sich insbesondere aus Maßnahmen in den Bereichen Mehrdienstleistungen, Fuhrpark und Kosten für Raumressourcen zusammensetzte.

(15) Sonstige Empfehlungen, die während der Gebarungsüberprüfung umgesetzt wurden bzw. deren Verwirklichung zugesagt wurde, betrafen

- die weitere Verbesserung der Organisationsstruktur im Rahmen künftiger Staats- und Verwaltungsreformbestrebungen, (TZ 7)
- die Teilnahme an einem internationalen Projekt zur Speicherung und Auswertung von Websites, (TZ 11)
- die Vermeidung bestehender Missbrauchsmöglichkeiten bei der Verwendung zugewiesener Barmittel, (TZ 20)
- die Ausweitung des Adressatenkreises regelmäßiger Newsletter auf die LVT. (TZ 25)

Unerledigte Empfehlungen

(16) In der zentralen Abteilung des BVT sollte durch Einrichtung von Referaten nach dem Bundesministeriengesetz die Führungsspanne verringert werden. Den Referaten sollten bestimmte Gruppen von Angelegenheiten zur selbständigen Erledigung übertragen werden. (TZ 9)

Laut Stellungnahme des BMI werde eine Verringerung der Führungsspanne grundsätzlich begrüßt. Die Einrichtung von Referaten würde allerdings die Flexibilität der Organisationsstruktur mindern.

Die Erweiterung von Approbationsermächtigungen sei zwecks Sicherstellung einer einheitlichen, stringenten Kommunikationslinie des gesamten BVT sehr genau zu prüfen.

(17) Für das BVT sollten eigene finanzgesetzliche Ansätze dotiert werden. (TZ 18)

Laut Mitteilung des BMI würde die Dotierung eigener finanzgesetzlicher Ansätze den zu beobachtenden staatschutzrelevanten extremistischen und terroristischen Organisationen einen vom Sicherheitsaspekt her bedenklichen Einblick in die potenzielle Leistungsfähigkeit des Staatsschutzes in Österreich gewähren und jede Veränderung im Ressourceneinsatz transparent machen. Den vom RH abgegebenen Empfehlungen solle zum Teil durch die Zuweisung interner Budgetmittel und Kontingente entsprochen werden.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Einheitliche Betriebsprämie; Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes

Die im Zuge der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik im Juni 2003 beschlossene Einheitliche Betriebsprämie sah die Umwandlung der meisten produktionsabhängigen Direktzahlungen in eine produktionsunabhängige Zahlung pro Betrieb und Jahr vor. Österreich führte diese Regelung im Jahr 2005 ein. Die Durchführung von Kontrollen der so genannten Einheitlichen Betriebsprämie durch die Agrarmarkt Austria (AMA) war in Teilbereichen mangelhaft und wich von EU-Rechtsvorschriften ab.

Kurzfassung

Der RH überprüfte die Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Förderungsmaßnahme Einheitliche Betriebsprämie sowie die Berechnung der Auszahlungsbeträge. (TZ 1)

Sanktionen für Betriebsinhaber, die gegen Bestimmungen der Cross Compliance-Bestimmungen¹⁾ verstießen, wurden von der AMA niedriger bemessen als in den EU-Rechtsvorschriften im Regelfall vorgesehen. Der Begriff des vorsätzlichen Verstoßes war nicht genau definiert. Die AMA teilte mit, mittlerweile eine Leitlinie zur Beurteilung derartiger Fälle erarbeitet zu haben. (TZ 6)

¹⁾ Die Bezieher von Marktordnungs-Direktzahlungen sind verpflichtet, bestimmte Grundanforderungen an die Betriebsführung zu erfüllen und ihre Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu erhalten. Die Erfüllung dieser anderweitigen Verpflichtungen wird als Cross Compliance bezeichnet.

Im Rahmen der Verwaltungskontrollen unterließ die AMA die Überprüfung der Kulturarten im Jahr 2003 für jene Flächen, die als Stilllegungsflächen im Jahr 2005 angemeldet wurden. (TZ 3)

Kurzfassung

Die Kontrollorgane des Technischen Prüfdienstes der AMA waren nicht über den Grund für die Auswahl des jeweils zu überprüfenden Betriebes informiert. (TZ 4) Die angewendeten Messmethoden waren nicht in jedem Fall geeignet, die Exaktheit und Nachvollziehbarkeit der Messung sicherzustellen. (TZ 5)

Die Anhebung des Mindestbetrages für Auszahlungen würde Einsparungen von Verwaltungskosten ermöglichen. (TZ 2)

Kenndaten zur Einheitlichen Betriebsprämie

Rechtsgrundlagen	Verordnung (EG) Nr. 796/2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (ABl. L 141 vom 30. April 2004, S. 18) sowie eine Reihe anderer Verordnungen und Durchführungsbestimmungen	
Auszahlungsbeträge		2005
		in EUR
Summe		497.154.191
Durchschnittlicher Auszahlungsbetrag je Begünstigten		3.793
Betriebe, die einen Antrag auf Auszahlung der Einheitlichen Betriebsprämie stellten		Anzahl
		132.367
davon positiv beurteilte Anträge		131.071
Kontrollen		Anzahl
der Einheitlichen Betriebsprämie		8.131
der anderweitigen Verpflichtungen		7.002

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte im November und Dezember 2006 die Förderungsmaßnahme Einheitliche Betriebsprämie in der Landwirtschaft. Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung waren die Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen im Jahr 2005 sowie die Berechnung der Auszahlungsbeträge. Der RH nahm dabei an einer Prüfung des Europäischen Rechnungshofes (ERH) teil¹⁾. Die Prüfung fand bei der Agrarmarkt Austria (AMA) statt.

¹⁾ Bereits im Mai 2006 führte der ERH gemeinsam mit dem RH eine Prüfung der Einheitlichen Betriebsprämie durch (siehe Bericht Reihe Bund 2007/3). Dabei wurde die Zuteilung von Zahlungsansprüchen an die Begünstigten und die technische Umsetzung der Maßnahme beurteilt.

Zu dem im April 2007 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die AMA im Juni 2007 und das BMLFUW im Juli 2007 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juli 2007. Der Sektorletter (Prüfbericht) des ERH war dem RH im April 2007 übermittelt worden.

**Berechnung der
Auszahlungsbeträge**

2.1 Die im Zuge der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik im Juni 2003 beschlossene Einheitliche Betriebsprämie sah die Umwandlung der meisten produktionsabhängigen Direktzahlungen in eine produktionsunabhängige Zahlung pro Betrieb und Jahr vor. Österreich führte diese Regelung im Jahr 2005 ein.

Die Berechnung der Auszahlungsbeträge erfolgte automatisiert durch das IT-System der AMA auf der Grundlage der Angaben der Antragsteller. Bei der Berechnung wurde überprüft, ob für die unterschiedlichen Arten von Zahlungsansprüchen eine entsprechende Hektaranzahl beihilfefähiger Fläche verfügbar war. Weiters wurden etwaige Kürzungen oder Sanktionen aufgrund von Vor-Ort-Kontrollen berücksichtigt.

Der Mindestbetrag für Auszahlungen im Rahmen der Einheitlichen Betriebsprämie betrug 1 EUR. Die Interne Revision der AMA regte im Oktober 2006 an, den Mindestbetrag auf 10 EUR zu erhöhen.

2.2 Die in der Datenbank der AMA vorliegenden Informationen über die Berechnung der Auszahlungsbeträge waren bei 30 überprüften Stichprobenfällen vollständig und rechnerisch korrekt und gaben keinen Anlass zu Beanstandungen.

Der RH empfahl der AMA, den Mindestbetrag für Auszahlungen zu erhöhen, um Verwaltungskosten einzusparen.¹⁾

¹⁾ Hinsichtlich der Festlegung der Zahlungsansprüche erging bereits im Bericht des RH, Reihe Bund 2007/3, eine diesbezügliche Empfehlung.

2.3 *Laut Stellungnahme der AMA werde die Anhebung der Mindestbeträge intern diskutiert. Die möglichen Einsparungen seien jedoch gering, weil im Jahr 2005 nur 30 Betriebe weniger als 10 EUR ausbezahlt bekamen.*

Verwaltungs- kontrollen

3.1 Die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 legt fest, dass als „für einen Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung in Betracht kommende Hektarfläche“ jede landwirtschaftliche Fläche des Betriebes gilt, die aus Ackerland besteht. Ausgenommen sind Flächen, die im Jahr 2003 als Dauerkulturen, Wälder, nicht landwirtschaftliche Tätigkeiten oder als Dauergrünland genutzt wurden.

Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 müssen darüber hinaus die Verwaltungskontrollen es gestatten, dass Unregelmäßigkeiten festgestellt werden. Diese Kontrollen umfassen unter anderem Gegenkontrollen, mit denen geprüft wird, ob den Ansprüchen eine entsprechende Hektaranzahl beihilfefähiger Fläche im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 gegenübersteht.

Die AMA führte keine Gegenkontrollen hinsichtlich der angegebenen Nutzungsart im Antragsjahr und der Nutzungsart im Jahr 2003 durch. Die Kontrollen beschränkten sich bei Stilllegungsflächen auf die Kulturart zum Zeitpunkt der Antragstellung (2005).

3.2 Da Flächen, die 2003 für Dauerkulturen, nicht landwirtschaftliche Tätigkeiten oder Dauergrünland genutzt wurden, von einer Förderung ausgeschlossen sind – selbst wenn sie 2005 bzw. im jeweils aktuellen Jahr als Ackerfläche genutzt wurden –, sollte der Flächenstatus im Jahr 2003 nach Ansicht des RH in die Verwaltungskontrollen einbezogen werden.

3.3 *Laut Mitteilung der AMA erfolgte kein Verwaltungsabgleich mit dem Flächenstatus im Jahr 2003, weil im Jahr 2005 jede als Ackerland codierte Fläche aufgrund der österreichischen Betriebsprämien-Verordnung¹⁾ stilllegungsfähig wäre.*

¹⁾ Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die einheitliche Betriebsprämie (Betriebsprämie-Verordnung); BGBl. II Nr. 336/2004

- 3.4 Der RH verblieb bei seiner Empfehlung, weil die Kontrolle in den EU-Rechtsvorschriften entsprechend vorgesehen ist.

Prüfauftrag

- 4.1 Gemäß Verordnung (EG) Nr. 796/2004 sind die Gründe für die Auswahl eines Betriebes für eine Vor-Ort-Kontrolle schriftlich festzuhalten; das Kontrollorgan ist vor Beginn der Kontrolle entsprechend darüber zu informieren.

Die Fachabteilung der AMA, welche die Stichprobenauswahl durchführte, teilte das Ergebnis der Stichprobenauswahl in elektronischer Form dem Technischen Prüfdienst mit, der einen Prüfauftrag für die Kontrollorgane erstellte und die Organisation der Vor-Ort-Kontrollen übernahm. Im Prüfauftrag wurden zwar der zu kontrollierende Betrieb, die durchzuführenden Kontrollen bezogen auf die Förderungsmaßnahme sowie die jeweiligen Daten aus der Datenbank des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (INVEKOS) dargestellt, nicht aber der Grund für die Auswahl des Betriebes.

- 4.2 Die Kontrollorgane wurden im Prüfauftrag nicht ausreichend informiert. Die Auswahlgründe können eine wichtige Information für die Kontrollorgane darstellen (z.B. wenn der Betrieb in eine bestimmte Risikogruppe fällt). Der RH regte daher an, diese Informationen in den Prüfauftrag aufzunehmen.

- 4.3 *Laut Stellungnahme der AMA würden die in der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 festgelegten Kriterien bei der Risikoanalyse berücksichtigt. Das verwendete IT-Programm verfüge jedoch nicht über die Möglichkeit, die Kriterien pro ausgewähltem Betrieb auszuwerten. Dies sei in den bezug habenden Verordnungen nicht vorgeschrieben und sachlich nicht begründet.*

- 4.4 Die Verordnung (EG) Nr. 796/2004 sieht die Dokumentation der Auswahlkriterien und deren Mitteilung an die Kontrollorgane vor. Der RH verblieb daher bei seiner Anregung und wies nochmals darauf hin, dass die Auswahlgründe eine wichtige Information für die Kontrollorgane darstellen können.

Messverfahren

- 5.1** Die Verordnung (EG) Nr. 796/2004 sieht vor, dass die Flächen der landwirtschaftlichen Parzellen mit geeigneten Mitteln bestimmt werden, die von der zuständigen Behörde festzulegen sind. Dabei muss eine mindestens gleichwertige Messgenauigkeit wie bei nach den einzelstaatlichen Vorschriften durchgeführten amtlichen Messungen gewährleistet sein.

Die zulässigen Messmethoden waren im Handbuch zur Vor-Ort-Kontrolle der AMA dokumentiert. Unter anderem wurden die Besichtigung¹⁾ und die Hofkarte²⁾ als Messmethoden eingesetzt.

¹⁾ Das Feldstück wird besichtigt und kontrolliert, ob die Katasterumrisse (Grenzverlauf) plausibel sind.

²⁾ Das Feldstück wird besichtigt, die Umrisse des Feldstückes in der Natur werden mit jenen auf der Hofkarte verglichen.

- 5.2** Obwohl Besichtigungen für die Prüfung der Kulturarten zweckmäßig sein können, sollten sie nach Ansicht des RH nicht als Messmethode zugelassen werden. Die Besichtigung als Messmethode ist vor allem bei Flächenkorrekturen oder der Festlegung von Toleranzgrenzen problematisch, weil sie die Exaktheit und Nachvollziehbarkeit der Messung nicht sicherstellen kann.

Hofkarten bieten nach Auffassung des RH ebenfalls keine zuverlässige Grundlage für die Vermessung des Feldstückes in der Natur, weil die Daten der Hofkarten nicht in jedem Fall aktuell sind bzw. die Katasterdaten von der tatsächlichen Größe des Feldstückes abweichen können.

- 5.3** *Laut Mitteilung der AMA könne eine Gesamtvermessung bei Flächenkorrekturen unter bestimmten Umständen entfallen. Es sei dann ausreichend, nur die abzuziehenden Flächen zu vermessen. Die Hofkarte stelle ein sehr gutes Hilfsmittel zur Kontrolle landwirtschaftlicher Nutzflächen dar.*

- 5.4** Der RH verblieb bei seiner Feststellung und der Empfehlung, die Besichtigung als Messmethode nicht zuzulassen, weil sie keine ausreichende Gewähr für exakte und nachvollziehbare Ergebnisse bietet.

Sanktionen

- 6.1** Ist die festgestellte Nichteinhaltung von Cross Compliance-Bestimmungen auf Fahrlässigkeit des Betriebsinhabers zurückzuführen, sieht die Verordnung (EG) Nr. 796/2004 im Regelfall eine Kürzung des Gesamtbetrages der Direktzahlungen von drei Prozent vor. Die Zahlstelle kann auf der Grundlage der Bewertung von Verstößen durch die zuständige Kontrollbehörde im Kontrollbericht den genannten Prozentsatz entweder auf ein Prozent des Gesamtbetrages verringern oder ihn auf fünf Prozent erhöhen.

Die Auswertung der von der AMA übermittelten Kontrollstatistik zeigte, dass die AMA in über 90 % der Fälle den durchschnittlichen Prozentsatz auf ein Prozent verringerte. Hingegen wurde kein einziger Fall auf fünf Prozent erhöht.

Die erwähnte EU-Rechtsvorschrift sieht weiters vor, dass die vorzunehmende Kürzung bei einem vorsätzlich begangenen Verstoß in der Regel 20 % des Gesamtbetrages beträgt. Der Begriff „Vorsatz“ wurde jedoch nicht genau definiert. Ob ein Verstoß vorsätzlich begangen wurde, war daher im Einzelfall anhand des konkreten Sachverhalts im Prüfbericht zu beurteilen. Laut Kontrollstatistik der AMA wurde im Jahr 2005 bei keinem einzigen Betrieb ein vorsätzlicher Verstoß festgestellt, auch dann nicht, wenn mehrere Anforderungen gleichzeitig missachtet wurden.

- 6.2** Der RH beanstandete die von der AMA verwendete Bewertung, die den Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 widersprach. Der RH empfahl überdies, den Begriff „Vorsatz“ genauer zu definieren.
- 6.3** *Laut Stellungnahme der AMA wurde das im Jahr 2005 angewendete Bewertungssystem bereits umgestellt. Hinsichtlich der Bewertung von vorsätzlichen Verstößen teilte die AMA mit, dass sie eine Leitlinie zur Beurteilung derartiger Fälle erarbeitet habe. Anhand dieser Leitlinie prüfe sie auch die Prüfberichte des Jahres 2005 nochmals.*

Schluss- bemerkungen

7 Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor.

Agrarmarkt Austria

Verwirklichte Empfehlung

(1) Bei Änderung des Bewertungssystems wäre der Begriff „Vor-satz“ gemäß der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 genauer zu defi-nieren. (TZ 6)

Die AMA teilte dazu mit, dass sie hinsichtlich der Bewertung von vor-sätzlichen Verstößen bereits eine Leitlinie zur Beurteilung derartiger Fälle erarbeitet habe.

Unerledigte Empfehlungen

(2) Im Rahmen der Verwaltungskontrollen sollte eine Überprüfung des Flächenstatus im Jahr 2003 von Stilllegungsflächen erfolgen, um die Einhaltung der einschlägigen EU-Bestimmungen sicherzu-stellen. (TZ 3)

Laut Mitteilung der AMA erfolgte kein Verwaltungsabgleich mit dem Flächenstatus im Jahr 2003, weil im Jahr 2005 jede als Ackerland codierte Fläche aufgrund der österreichischen Betriebsprämien-Ver-ordnung stilllegungsfähig wäre.

(3) Besichtigungen sollten nicht als Messmethode im Rahmen von Vor-Ort-Kontrollen zugelassen werden, weil sie die Exaktheit und Nachvollziehbarkeit der Messung nicht sicherstellen können. Der Einsatz von Hofkarten bei Messungen sollte ebenfalls überdacht werden, weil die Daten der Hofkarten nicht in jedem Fall aktuell sind. (TZ 5)

Laut Mitteilung der AMA könne eine Gesamtvermessung bei Flächen-korrekturen unter bestimmten Umständen entfallen. Es sei dann aus-reichend, nur die abzuziehenden Flächen zu vermessen. Die Hofkarte stelle ein sehr gutes Hilfsmittel zur Kontrolle landwirtschaftlicher Nutz-flächen dar.

(4) Die Prüfaufträge für die Kontrollorgane des Technischen Prüfendienstes sollten Informationen über die Gründe für die Auswahl der zu überprüfenden Betriebe enthalten. (TZ 4)

Laut Stellungnahme der AMA würden die in der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 festgelegten Kriterien bei der Risikoanalyse berücksichtigt. Das verwendete IT-Programm verfüge jedoch nicht über die Möglichkeit, die Kriterien pro ausgewähltem Betrieb auszuwerten. Dies sei in den bezughabenden Verordnungen nicht vorgeschrieben und sachlich nicht begründet.

(5) Die AMA sollte den Mindestbetrag für Auszahlungen erhöhen, um Verwaltungskosten einzusparen. (TZ 2)

Laut Stellungnahme der AMA werde die Anhebung der Mindestbeträge intern diskutiert. Die möglichen Einsparungen seien jedoch gering, weil im Jahr 2005 nur 30 Betriebe weniger als 10 EUR ausbezahlt bekamen.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur

Bau- und Sicherheitszustand der höheren Schulen des Bundes

Die Analyse der baulichen und organisatorischen Gegebenheiten an 51 durch Stichprobe ausgewählten höheren Schulen des Bundes hinsichtlich ihrer Sicherheit zeigte Verbesserungspotenzial auf. Dies betraf insbesondere Präventionsmaßnahmen zur Umsetzung sicherheitsrelevanter Bestimmungen für den Schulbetrieb.

Kurzfassung

Prüfungsschwerpunkte

Schwerpunkte der Gebarungsüberprüfung waren insbesondere die Erhebung und Analyse der baulichen Gegebenheiten zur Nutzung der Schulgebäude und der organisatorischen Maßnahmen zur Umsetzung der sicherheitsrelevanten Bestimmungen für den Schulbetrieb. (TZ 1)

Mit dieser Analyse sollten einerseits das Bewusstsein um das Erfordernis einer ausreichenden Prävention bei den Verantwortlichen gestärkt und andererseits Bereiche aufgezeigt werden, in denen noch Handlungsbedarf besteht. (TZ 1)

Zuständigkeiten

Für die Bau- und Liegenschaftsangelegenheiten sowie Sicherheitsbelange waren die Landesschulräte und der Stadtschulrat für Wien zuständig. Im BMBWK waren mehrere Abteilungen mit Bau- und Erhaltungsangelegenheiten befasst. Die für die Schulverwaltung zuständigen Schulleiter hatten Baumängel festzustellen und zu melden sowie die Einhaltung sicherheitsrelevanter Bestimmungen zu gewährleisten.

Es fehlten jedoch umfassende und einheitliche Arbeitsanweisungen für die Liegenschaftsverwaltung und für die Sicherheit in den Schulen. Kontrollmechanismen bestanden nur in Teilbereichen. (TZ 4, 3, 5)

Elektronisches System für das Gebäudemanagement

Das BMBWK richtete ein elektronisches System zum Management von Schulanlagen und Gebäuden als Internetplattform ein. Dieses System sollte eine effiziente Verwaltung aller relevanten Daten ermöglichen und zur Prozessoptimierung und Kostensenkung beitragen. Da die Basisdaten erst in geringem Ausmaß zur Verfügung standen, konnte das System nur sehr eingeschränkt genutzt werden. (TZ 6)

Analyse des Bau- und Sicherheitszustandes

Die Analyse des RH umfasste die baulichen und organisatorischen Gegebenheiten an 51 Schulen, die anhand einer geschichteten Stichprobe nach dem Zufallsprinzip aus den 477 höheren Schulen des Bundes ausgewählt wurden. (TZ 7, 8)

Die Schulen wurden nach einem einheitlichen Bewertungsraster in sicherheitstechnischer und sicherheitsrelevanter Sicht bewertet. Nach entsprechender Gewichtung ermittelte der RH für die Gruppen Schulgebäude sowie Schulbetrieb Sicherheitskoeffizienten, die einen Rückschluss auf den Bau- und Sicherheitszustand zuließen und einen Anknüpfungspunkt für entsprechende verstärkte vorbeugende Maßnahmen darstellen sollten. (TZ 9, 10)

Mit dieser Analyse sollten einerseits das Bewusstsein um das Erfordernis einer ausreichenden Prävention bei den Verantwortlichen gestärkt und andererseits Bereiche aufgezeigt werden, in denen noch Handlungsbedarf besteht. (TZ 1)

Die bei der Bewertung der ausgewählten Stichproben ermittelten Sicherheitskoeffizienten wiesen eine größere Spanne zwischen den Maximal- und Minimalwerten auf; dies ließ keine verlässlichen Schlussfolgerungen auf die nicht von der Stichprobe erfassten Schulen zu. (TZ 10)

Dennoch brachte die Auswertung folgende allgemeine Ergebnisse:

- es konnte kein signifikanter Einfluss des Gebäudealters auf den Sicherheitskoeffizienten festgestellt werden; (TZ 11)
- der Umsetzungsgrad sicherheitsrelevanter Vorgaben war hinsichtlich des baulichen Umfeldes günstiger als jener im Schulbetrieb; (TZ 12)

- Schultypen mit einem aufgrund ihrer Ausstattung höheren immanenten Gefahrenpotenzial (z.B. Höhere Technische Bundeslehranstalten) wiesen einen wesentlich höheren Sicherheitskoeffizienten auf als andere Schultypen. (TZ 13)

Kenndaten zum Bau- und Sicherheitszustand der höheren Schulen des Bundes	
Rechtsgrundlagen	Bundesimmobiliengesetz, BGBl. I Nr. 141/2000 i.d.g.F. Mietrechtsgesetz, BGBl. Nr. 520/1981 i.d.g.F. Bundes-Bedienstetenschutzgesetz, BGBl. I Nr. 70/1999 i.d.g.F. Bundes-Arbeitsstättenverordnung, BGBl. II Nr. 352/2002 Technische Richtlinien für den vorbeugenden Brandschutz TRVB 130 (Schulen, Bauliche Maßnahmen) TRVB 131 (Schulen, Betriebsbrandschutz-Organisation) TRVB 117 (Betrieblicher Brandschutz – Ausbildung) TRVB 134 (Flächen für die Feuerwehr auf Grundstücken)
Schuljahr	2005/2006
Anzahl der Schüler	269.200 Schüler, 5. bis 12. (13.) Schulstufe
Anzahl der Lehrer	26.800
Anzahl der Schulobjekte	477

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von März bis Juni 2006 die Gebarung des damaligen BMBWK, der Landesschulräte und des Stadtschulrates für Wien (LSR/SSR) sowie der höheren Schulen des Bundes. Prüfungsschwerpunkte waren insbesondere die Erhebung und Analyse der baulichen Gegebenheiten zur Nutzung der Schulgebäude und der organisatorischen Maßnahmen zur Umsetzung der sicherheitsrelevanten Bestimmungen für den Schulbetrieb.

Der RH zog aus der Gesamtheit der 477 höheren Schulen des Bundes eine geschichtete Stichprobe nach dem Zufallsprinzip. Die aufgrund dieser Stichprobe ausgewählten 51 Bundesschulen wurden anhand eines einheitlichen Bewertungsrasters analysiert. Mit dieser Analyse sollten einerseits das Bewusstsein um das Erfordernis einer ausreichenden Prävention bei den Verantwortlichen gestärkt und andererseits Bereiche aufgezeigt werden, in denen noch Handlungsbedarf besteht.

Zu dem im Februar 2007 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das nunmehrige BMUKK im Mai 2007 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Mai 2007.

Als Prüfungsmethoden wurden Interviews mit den Entscheidungsträgern, Lokalaugenscheine in den untersuchten Schulen unter Berücksichtigung der vorgelegten Sicherheits- und Gesundheitsdokumente sowie eine Auswertung elektronischer Daten eingesetzt.

Strategische Zielsetzung für die Schulerhaltung und bauliche Schulentwicklung

- 2 Die damaligen Bundesministerien für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten, für wirtschaftliche Angelegenheiten sowie das BMF stellten bei Vorlage des Schulerhaltungs- und Schulentwicklungsprogramms des Bundes 2000 (SCHEP 2000) an den Ministerrat im Juni 1999 unter anderem das Erfordernis fest, den überalterten Schulraumbestand den gewachsenen Anforderungen anzupassen. Darunter mussten auch die baulichen Adaptierungen entsprechend den Bestimmungen des Bundes-Bedienstetenschutzgesetzes und der Bundes-Arbeitsstättenverordnung verstanden werden.

Den Großteil der für Schulzwecke benötigten Gebäude und Flächen hatte die Republik Österreich seit 1. Jänner 2001 entsprechend dem zwischen ihr – vertreten durch das BMWA und das BMF – und der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (BIG) geschlossenen Mietvertrag angemietet.

Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Informationsfluss

BMBWK

- 3.1 In der Zentralstelle waren für die Bau- und Erhaltungsangelegenheiten von Schulen die Abteilungen 7 und 8 der Präsidialsektion zuständig. Einer internen Vorgabe nach sollten unabhängig von der geltenden Geschäftsverteilung organisatorische, rechtliche und finanzielle Angelegenheiten schwerpunktmäßig von einer der beiden Abteilungen, technische Angelegenheiten schwerpunktmäßig von der anderen Abteilung wahrgenommen werden. Die Koordinierungsfunktion lag bei einer vom Sektionsleiter selbst geleiteten dritten Abteilung.

Die Angelegenheiten des Bedienstetenschutzes waren laut Geschäftsverteilung der für die Personalangelegenheiten des Verwaltungspersonals an nachgeordneten Dienststellen zuständigen Abteilung III/9 zugeordnet.

Für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz von Schülern, die von den Bestimmungen des Bundes-Bedienstetenschutzes nicht unmittelbar betroffen sind, für die aber Obsorgeverpflichtungen bestehen, gab es keine zentrale Anlaufstelle.

3.2 Der RH empfahl dem BMUKK, für die Angelegenheiten der Sicherheit in den Schulen für Schüler und Bedienstete eine gemeinsame Anlaufstelle (Zuständigkeit) zu schaffen. Den Bestand von zwei Bauabteilungen für den Schulbereich in der Präsidialsektion hielt er nicht für zweckmäßig.

3.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK seien die Sicherheitserfordernisse der SchülerInnen nicht von jenen der LehrerInnen zu trennen und es erscheine daher zweckmäßig, die Zuständigkeiten in der gleichen Weise aufzuteilen, wie das schon im Rahmen des Bundes-Bedienstetenschutzgesetzes erfolgte und sich bewährt habe. Die Schaffung einer zentralen Anlaufstelle im BMUKK erscheine ihm nicht zweckmäßig, weil die Schulbehörden erster Instanz die Ansprechstelle für Schulen seien.*

Das BMUKK führte weiters aus, dass es hohen Wert auf den Zusammenfall von Sachentscheidung und Verantwortung lege, was auch in der flachen Führungsspanne seinen Ausdruck finde. Der Informationsaustausch zwischen den beiden Abteilungen sei durch die für die benachbarte Abteilung zu erbringenden Dienstleistungen im technisch/wirtschaftlichen Bereich gesichert.

3.4 Der RH stellte dazu klar, dass die Sicherheitserfordernisse der Schüler, obwohl auf sie das Bundes-Bedienstetenschutzgesetz nicht anwendbar ist, untrennbar mit jenen der Bediensteten an Schulen verbunden sind und daher gemeinsam zu behandeln wären. Die bereits jetzt bestehenden engen Verflechtungen der beiden Bauabteilungen würden deren Zusammenführung nahelegen.

Landesschulräte/
Stadtschulrat für
Wien

4.1 (1) Die LSR/SSR hatten die Aufgaben der Nutzer/Mieter wahrzunehmen und dafür zu sorgen, dass die BIG ihren Hauseigentümergepflichten in Bezug auf die Erhaltung der Bausubstanz nachkam und die angemieteten Räumlichkeiten einen für den Schulbetrieb geeigneten Zustand aufwiesen. Als vorgesetzte Dienststelle oblag ihnen die Dienstaufsicht gegenüber den für die Schulverwaltung zuständigen Schulleitern. Bei manchen Liegenschaften, den so genannten „Anlage C-Objekten“, hatten sie auch die Aufgaben des Vermieters wahrzunehmen.

Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Informationsfluss

(2) Die organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen für Bau- und Liegenschaftsangelegenheiten sowie für Sicherheitsbelange waren in den LSR/SSR von der Größe des Bundeslandes abhängig. Der Ausbildungsstand der Mitarbeiter war sehr unterschiedlich.

Das BMBWK bot als österreichweite Schulungs- und Informationsmöglichkeit jährliche Tagungen an. Umfassende und einheitliche Arbeitsanweisungen für die Liegenschaftsverwaltung und für die Sicherheit in den Schulen waren nicht erstellt. Kontrollmechanismen – insbesondere in Bezug auf die organisatorischen Maßnahmen – bestanden nur in Teilbereichen, wie bei Meldungen von durchgeführten Räumungsübungen oder Meldungen der Bestellung von Brandschutzbeauftragten.

4.2 In Anbetracht der gewachsenen Anforderungen im Bereich der Bau- und Liegenschaftsverwaltung sollten das BMUKK und die LSR/SSR die erforderlichen qualifizierten Ressourcen und entsprechende Schulungsangebote zur Verfügung stellen. Weiters sollte die Aufgabenerfüllung sowohl für die Mitarbeiter der LSR/SSR als auch für die Schulleiter durch Arbeitsanweisungen und den Einsatz technischer Hilfsmittel sowie verstärkte Kooperation zwischen den LSR/SSR erleichtert werden.

4.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK bestehe eine Liegenschaftsverwaltung alter Prägung nur mehr im Bereich der „Anlage C-Objekte“.*

Die für die Wahrnehmung der Mieterrechte und -pflichten durch die LSR/SSR erforderlichen Notwendigkeiten seien aus der langjährigen Übung sowie aus den alljährlichen Erlässen hinsichtlich des Nutzerbudgets bekannt. Das BMUKK sagte zu, die Anregung des RH gerne zum Anlass zu nehmen, „Sicherheit“ vermehrt zu thematisieren und bei der Erstellung der Seminarprogramme der Fachtagungen zu berücksichtigen.

4.4 Der RH hielt ergänzend zu den geplanten Maßnahmen einheitliche Arbeitsrichtlinien für den Bereich der Sicherheit in Schulen für erforderlich.

Schulleitungen

5 Die Schulleiter waren als Dienststellenleiter unter anderem für die Verwaltung der Schulgebäude sowie für die Sicherheit der Benutzer zuständig. Mit diesen Aufgaben war die Feststellung und Weitermeldung von Mängeln, sofern deren Behebung nicht im eigenen Bereich zu veranlassen war, und die Verantwortung für die Einhaltung der Bestimmungen des Bundes-Bedienstetenschutzgesetzes sowie der sonstigen Vorschriften und Anordnungen (z.B. Brandschutzmaßnahmen) verbunden.

Beim Bedienstetenschutz und der Sicherheit wurden die Schulleiter von den von ihnen zu bestellenden Brandschutzbeauftragten, den Präventivdiensten (Sicherheitsfachkräften und/oder Mitarbeitern des Arbeitsmedizinischen Dienstes) und den Sicherheitsvertrauenspersonen unterstützt.

Informationsfluss

- 6.1** Zur Planung und Steuerung der für die Erhaltung der Gebäude notwendigen Maßnahmen ist die Kenntnis des aktuellen Bauzustandes sowie die Information über erfolgte und erforderliche Veränderungen des Bauzustandes von großer Bedeutung.

In der Regel erfolgte die Information über akute Gefährdungen, Schäden und deren Behebung zwischen Schule und der Liegenschaftsverwaltung telefonisch. Kurz- oder mittelfristiger Handlungsbedarf wurde den Schulleitungen gegebenenfalls von den Brandschutzbeauftragten, Sicherheitsvertrauenspersonen und/oder Präventivdiensten aufgezeigt.

Die LSR/SSR erhoben die für die Planung der Erhaltungs- und Erneuerungsarbeiten erforderlichen Informationen auf sehr unterschiedliche Weise (formlose Sammlung von mündlichen und/oder schriftlichen Berichten, Kenntnisse der für Bauangelegenheiten zuständigen Mitarbeiter, periodische Begehung der Objekte, Erstellung von Prioritätenlisten, Nutzung technischer Hilfsmittel).

Das BMBWK richtete ein elektronisches System zum Management von Schulanlagen und Bildungs-(Amts-)Gebäuden als Internetplattform ein („eFAST – elektronisches Facility Administration Service Tool“). Es sollte die effiziente Verwaltung aller relevanten Daten ermöglichen und so zur Prozessoptimierung und Kostensenkung beitragen. Da die Basisdaten erst in geringem Ausmaß zur Verfügung standen, konnte das System nur sehr eingeschränkt genutzt werden.

- 6.2** Der RH sah in der Einrichtung der Internetplattform für das Facility-Management einen geeigneten Weg, durch optimale Integration in die Geschäftsprozesse und transparente Informationsdarstellung eine Prozessoptimierung und Reduzierung der Prozesskosten zu erreichen. Er empfahl daher den LSR/SSR, sich um eine rasche und lückenlose Erfassung der Basisdaten der Liegenschaftsverwaltung für die Internetplattform eFAST zu bemühen. Weiters sollten die LSR/SSR und Schulleitungen die Möglichkeiten, die eine Internetplattform eröffnet, auch entsprechend nutzen.

6.3 In seiner Stellungnahme stimmte das BMUKK dem RH zu, dass der Datenumfang in eFAST ehestens vervollständigt werden müsse, um für die Informationsaufbereitung auch tatsächlich eingesetzt werden zu können. Zur Vermeidung zusätzlicher Kosten für die Erhebung habe sich das BMUKK dazu entschlossen, jene Daten zu übernehmen, zu deren Erstellung die BIG gesetzlich verpflichtet ist. Die Übermittlung der Daten sei trotz schriftlicher Zusage nur schleppend angelaufen.

Erhebung des Istzustandes der Schulen

Schultypen

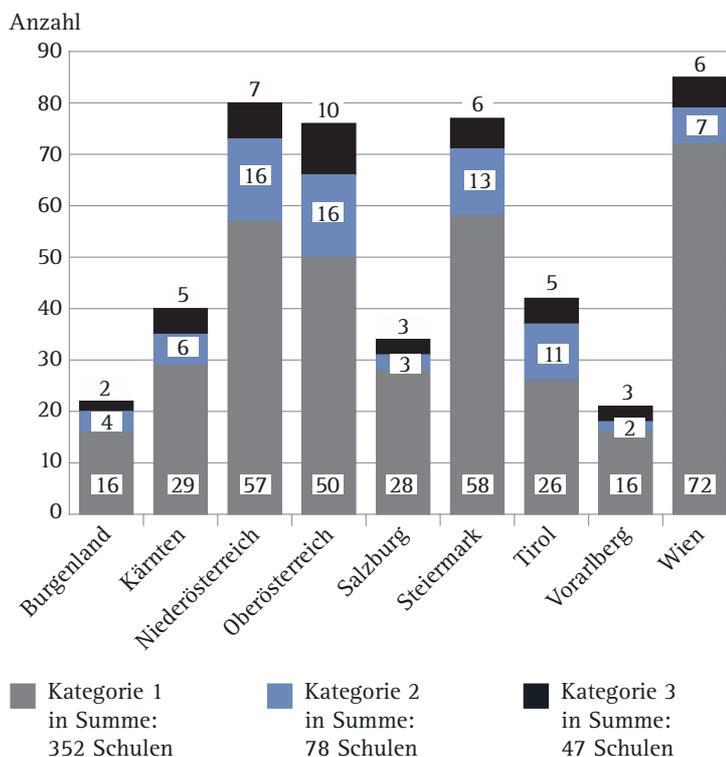
7.1 Im Wirkungsbereich des BMBWK bestanden im Schuljahr 2005/2006 insgesamt 477 Schulen für Unterrichtszwecke der 5. bis 12. (13.) Schulstufe (höhere Schulen des Bundes), in denen rd. 269.200 Schüler von rd. 26.800 Lehrern unterrichtet wurden.

Alle Schulen verfügten über Allgemein- und Verkehrsflächen, Standardunterrichtsräume, Sanitäreanlagen sowie Räume für die Verwaltung und den Hausbetrieb. Nach Schultyp unterschiedlich waren sie mit Sonderunterrichtsräumen, Turnsälen, Sportanlagen, Betriebs- und Lehrküchen sowie technischen Werkstätten und Labors ausgestattet, die gegenüber den Standardunterrichtsräumen ein erhöhtes Gefahrenpotenzial (Brand- und Verletzungsgefahren) aufwiesen.

7.2 Der RH teilte die Schultypen entsprechend deren Gefahrenpotenzial in folgende Kategorien ein:

Kategorie	Schultyp	Gefahrenpotenzial	Sonderunterrichtsräume für
1	BG, BRG, BORG, BHAK, BHAS	gering	Bildnerische Erziehung, Chemie, Physik, technisches Werken, textiles Werken, Leibeserziehung und Sport
2	HBLA für wirtschaftliche Berufe, Mode, Tourismus	mittel	wie Kategorie 1, zusätzlich Betriebs- und Lehrküche oder Werkstätten für Textilverarbeitung
3	HTBLA für technische, graphische Berufe sowie Kunst und Design	hoch	wie Kategorie 1, zusätzlich technische Werkstätten und Labors

Die Verteilung der nach diesen Kategorien unterschiedenen Schultypen je Bundesland stellte sich wie folgt dar:



Stichprobenziehung

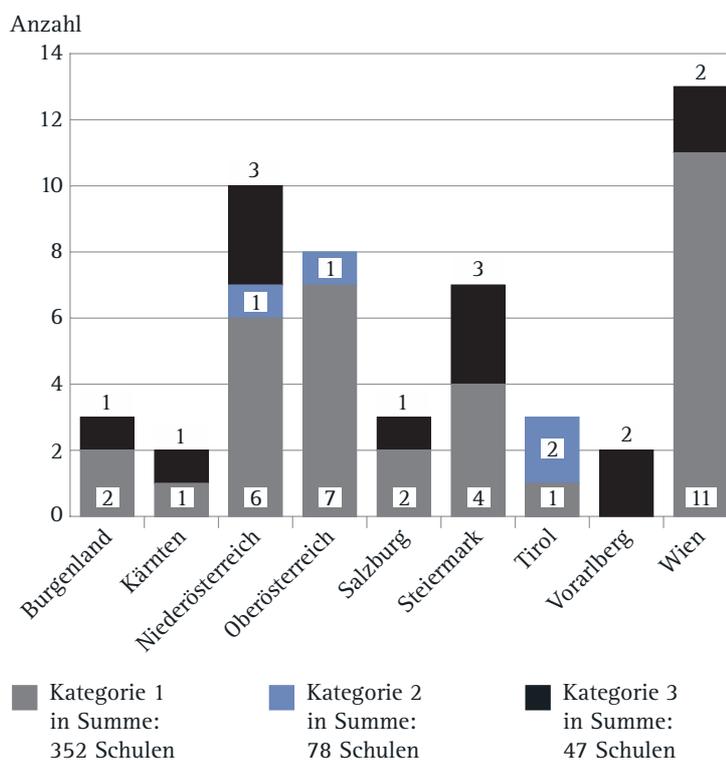
8 Unter Berücksichtigung des unterschiedlich hohen Gefahrenpotenziales, der unterschiedlichen Schülerzahlen und des Baujahres¹⁾ zog der RH eine geschichtete Stichprobe nach dem Zufallsprinzip²⁾ von 51 Schulen.

¹⁾ bzw. des Fertigstellungsjahres der erstmaligen Errichtung oder der letztmaligen (General-)Sanierungsmaßnahme des Schulgebäudes

²⁾ Je Bundesland sollte zumindest eine Schule in der Stichprobe enthalten sein.

Erhebung des Istzustandes der Schulen

Die Verteilung der ausgewählten Schulen, unterschieden nach den definierten Kategorien, stellte sich je Bundesland folgendermaßen dar.



Bewertungsraster

- 9 Der RH bewertete alle mittels Stichprobenverfahren ausgewählten Schulen nach einem einheitlichen Raster in sicherheitstechnischer und sicherheitsrelevanter Sicht, der sich in zwei funktionale Hauptgruppen gliederte:
- bauliche Gegebenheiten zur Nutzung des Schulgebäudes (**Gruppe Schulgebäude**);
 - organisatorische Maßnahmen zur Umsetzung der sicherheitsrelevanten Bestimmungen für den Schulbetrieb, wie vorbeugender Brandschutz, Bedienstetenschutz, Erste Hilfe und Präventivdienste (**Gruppe Schulbetrieb**).

Als Bewertungsmaßstab wählte der RH eine Skala, auf der bis zu maximal fünf Punkte zu vergeben waren, um die Zielerreichung zu evaluieren.

Bewertungspunkte	Zielerreichung
5	vollständig, sehr gut, mängelfrei, kein Handlungsbedarf
3	unvollständig, Mängel ohne wesentliche Sicherheitsrelevanz, mittelfristiger Handlungsbedarf
1	nur ansatzweise vorhanden, grobe, sicherheitsrelevante Mängel, kurzfristiger Handlungsbedarf
0,01	fehlt, unzureichend, Mängel von wesentlicher Sicherheitsrelevanz, dringender Handlungsbedarf
[leer]	keine Bewertung möglich, weil Kriterium nicht zutreffend bzw. physisch nicht vorhanden (Dachboden bei Flachdach, Festsaal, Sportplatz, Aufzug, Brandmeldeanlage, sonstige Feststellung)

Allgemeine Ergebnisse der Stichprobenauswertung

Sicherheitskoeffizient **10.1** Der RH gewichtete die von ihm vergebenen Bewertungspunkte in allen Teilbereichen der funktionalen Hauptgruppen, um daraus Sicherheitskoeffizienten zu ermitteln. Der Sicherheitskoeffizient (maximal 100 %) zeigte das sicherheitsrelevante Verbesserungspotenzial bzw. den Handlungsbedarf zur Umsetzung von Präventivmaßnahmen auf.

Die ermittelten Sicherheitskoeffizienten für die von der Stichprobe erfassten Schulen streuten zwischen den Werten 42,52 % und 91,06 %.

10.2 Die große Spannweite zwischen Maximal- und Minimalwerten ließ in der Folge keine verlässlichen Schlussfolgerungen auf die nicht von der Stichprobe erfassten Schulen zu.

Alter der Schulgebäude **11.1** Bei sechs Schulen lag der Zeitraum der Errichtung oder Sanierung vor 1970, elf Schulen wurden in den 70er-Jahren errichtet bzw. saniert, 16 Schulen in den 80er-Jahren, zehn Schulen in den 90er-Jahren und acht Schulen seit dem Jahr 2000.

11.2 Nach Auswertung der nach dem Alter der Schulgebäude geschichteten Sicherheitskoeffizienten stellte der RH keinen signifikanten Einfluss des Gebäudealters auf das Sicherheitsrisiko fest.

Allgemeine Ergebnisse der Stichprobenauswertung

Sicherheitskoeffizienten für Schulgebäude und Schulbetrieb

12.1 Die Gewichtung der Bewertungen ergab für die funktionalen Hauptgruppen Schulgebäude bzw. Schulbetrieb als Mittelwert der Sicherheitskoeffizienten einen Wert zwischen 80,54 % für das Schulgebäude und 65,97 % für den Schulbetrieb.

12.2 Der RH wies auf den erheblichen Unterschied zwischen den Mittelwerten der Sicherheitskoeffizienten Schulgebäude und Schulbetrieb hin. Der Umsetzungsgrad sicherheitsrelevanter Vorgaben war hinsichtlich des baulichen Umfeldes günstiger als jener im Schulbetrieb. Der RH erachtete dies als Indikator für das Erfordernis, die Präventivmaßnahmen im Schulbetrieb zu forcieren.

Sicherheitskoeffizient je Schultyp

13.1 Der RH ging bei jenen Schultypen, die mit Sonderunterrichtsräumen ausgestattet waren, von einem höheren immanenten Gefahrenpotenzial für den Schulbetrieb aus.

13.2 Die Analyse der Bewertungen ergab beim Schultyp HTBLA einen wesentlich höheren Sicherheitskoeffizienten als bei anderen Schultypen. Dies führte der RH auf die erhöhte Sensibilität bei den Schulleitungen und dem Lehrpersonal im Umgang mit diesen Gefahren – der zum Teil auch Lehrinhalt an diesem Schultyp ist – zurück.

Ergebnisse der Bewertung der einzelnen Teilbereiche

Schulgebäude – Bau- 14.1 Die Gewichtung der Bewertungspunkte für die Teilbereiche der funk-
liche Gegebenheiten tionalen Hauptgruppe Schulgebäude stellte sich wie folgt dar:

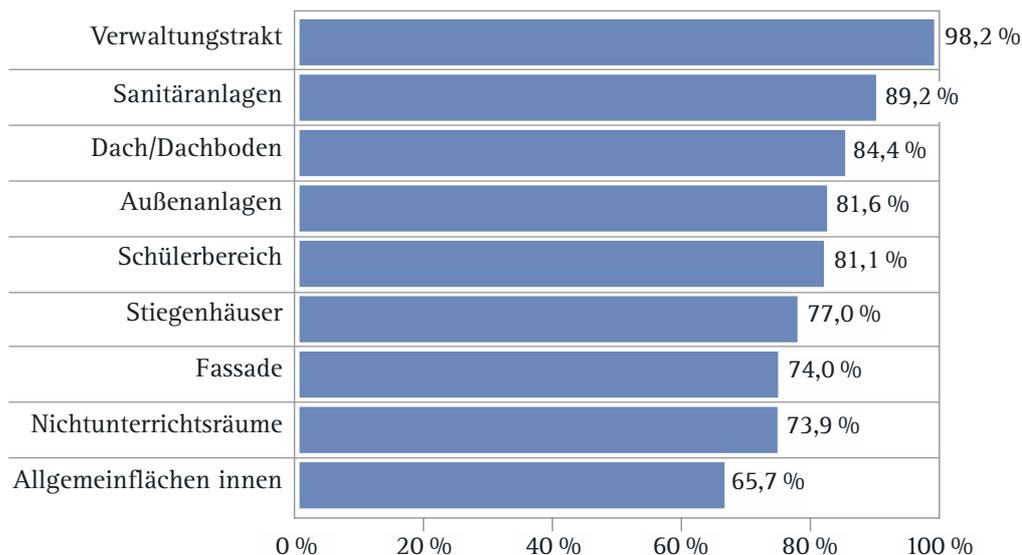
Teilbereiche	Bewertungskriterien	Gewichtung
Fassade	augenscheinlicher Zustand der Außenhaut der Gebäude (einschließlich Fenster, Jalousien, Türen, Tore)	25
Dach/Dachboden	Dichtheit, Brandlast ¹⁾ , Zugänglichkeit	10
Nichtunterrichtsräume (z.B. Heizräume, Lüftungszentralen, Lager, Archive, Hauswerkstätten)	Brandlast, Zugänglichkeit, Beleuchtungskörper, Lagerungen, insbesondere von Chemikalien, Brennstoffen, Farben	15
Allgemeinflächen innen (z.B. Gänge, Aulen, Kantinen, Bibliotheken, Festsäle)	Fluchtwege, Brandabschnitte, Brandlast, Beleuchtungskörper	20
Stiegenhäuser	Geländer, Handlauf, Fluchtwege, Brandabschnitte, Brandlast, Beleuchtungskörper	20
Schülerbereich (Klassentrakt/Sonderunterrichtsräume/Werkstätten)	Allgemeinzustand, Einrichtung, Installationen, Tafel, Beleuchtungskörper, Lager, Fremdgeräte, Arbeitsstätten	20
Verwaltungstrakt	Allgemeinzustand, Installationen	5
Sanitäranlagen	Allgemeinzustand, Installationen	1
Außenanlagen	Allgemeinzustand, Straßenverkehr	8

¹⁾ Der Begriff Brandlast wird im Zusammenhang mit dem Brandschutz und der Sicherheitstechnik von Gebäuden verwendet. Unter der Brandlast eines Gegenstandes bzw. eines Bestandteiles der Gebäudeeinrichtung versteht man die Energie, die bei dessen Verbrennung frei wird und damit bei Schutzmaßnahmen für einen möglichen Gebäudebrand zu berücksichtigen ist. Im bauphysikalischen Sinn ist die Brandlast die Menge und Art der brennbaren Materialien.

Ergebnisse der Bewertung der einzelnen Teilbereiche

14.2 Im Folgenden stellt der RH die Ergebnisse der Bewertungen je Teilbereich dar und führt beispielhaft festgestellte Mängel an.

Erfüllungsgrade hinsichtlich der einzelnen Teilbereiche



(1) Vier Schulen wiesen schwere Mängel insbesondere in Bezug auf die Funktionalität der Fluchttüren auf. Die Fensterkonstruktionen der in den 70er- und 80er-Jahren erbauten Schulen hatten noch keine dem heutigen Standard entsprechende Wärmedämmung.

(2) In 38 Schulen zeigte sich die Dachhaut mangelfrei. Die Dachstühle waren augenscheinlich trocken, die historischen Konstruktionen wurden von den Bauabteilungen regelmäßig begutachtet. Bei einer Schule mit Flachdach waren Wasserschäden seit der Fertigstellung mehrfach ohne Erfolg saniert worden. In einer Schule waren brennbare und leicht entflammbare schuleigene Dekorationsgegenstände und schulfremde Gegenstände auf dem Dachboden gelagert.

(3) Die Mängel bei Nichtunterrichtsräumen betrafen mehrfach die Lagerordnung, fehlende bzw. funktionsunfähige Schutzeinrichtungen, vorschriftswidrige Aufstellungen von Maschinen in den Hauswerkstätten und die fehlende Sicherheits- bzw. Fluchtwegorientierungsbeleuchtung oder -kennzeichnung mittels nachleuchtender Schilder und Markierungen. In einem Fall war der eine hohe Brandlast aufweisende Lagerbereich im Keller für die Schüler frei zugänglich.

(4) Bei elf als so genannte Hallen- oder Aulaschule konzipierten Schulen und sieben historischen Schulen bestand keine Unterteilung in Brandabschnitte. Die augenscheinliche Kontrolle der selbstschließenden Brandschutztüren ergab, dass bei nahezu allen Schulen die Türflügel durch die Schließmechanismen nicht vollständig geschlossen wurden, obwohl eine regelmäßige Wartung durch Fachunternehmen erfolgte.

In 14 Schulen war in den Gängen und Hallen eine durch Dekorationen, Mobiliar oder Lagerungen erhöhte Brandlast erkennbar; die Begehbarkeit der Fluchtwege und Notausgänge war eingeschränkt, in zwei Fällen waren die Fluchttüren versperrt. Bei einer HTBLA waren durch für Unterrichtszwecke errichtete z.T. brennbare Einbauten die Fluchtwege zur Gänze unbenutzbar. In einem Fall war das als Fluchtweg vorgesehene zweiflügelige Gartentor mit einer Kette verschlossen und konnte wegen der zu geringen Gehsteigbreite nicht vollständig geöffnet werden.

(5) Die festgestellten Mängel im Schülerbereich betrafen im Wesentlichen

- geduldetes, nicht den Brandschutzbestimmungen entsprechendes Fremdmobiliar (durch Schüler beigestellte „verschönernde“ Couchen und Vorhänge);
- unsachgemäß betriebene elektrische Geräte (Kaffeemaschinen und Wasserkocher in den Klassenräumen);
- unprofessionelle Erweiterungen von Elektroinstallationen sowie Beschädigungen an diesen.

Die Aufhängungen der Tafeln wurden bei allen Schulen jährlich durch die Schulwarte oder durch Fremdfirmen überprüft. An fünf AHS erfolgte die für die Chemielabors geforderte getrennte Lagerung der Chemikalien (Säuren, Basen, Gifte) nicht oder nur unzureichend.

(6) Verwaltungstrakte, Sanitär- und Außenanlagen wurden weitgehend als mangelfrei bewertet.

Ergebnisse der Bewertung der einzelnen Teilbereiche

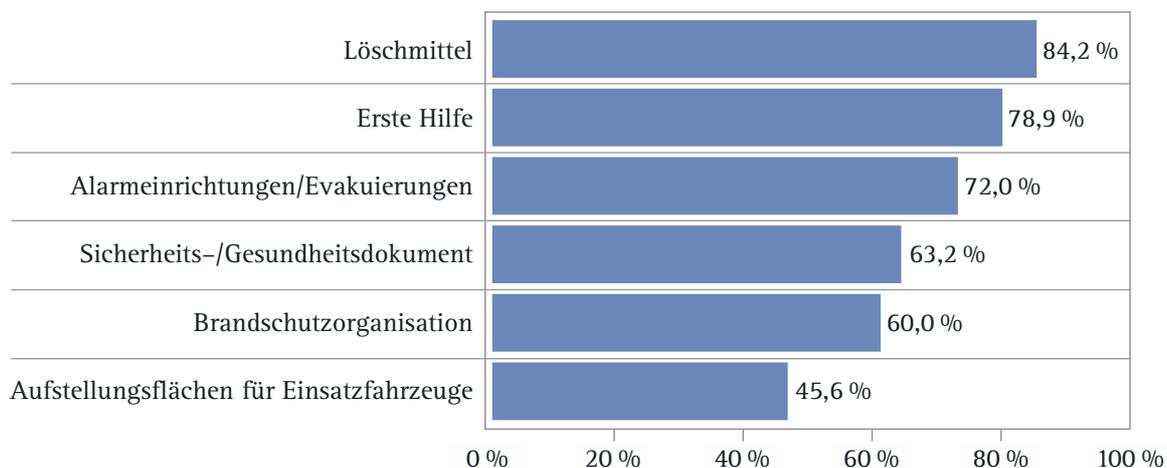
Schulbetrieb – Organisatorische Maßnahmen **15.1** Die Gewichtung der Bewertungspunkte für die Teilbereiche der funktionalen Hauptgruppe Schulbetrieb stellte sich wie folgt dar:

Teilbereiche	Bewertungskriterien	Gewichtung
Brandschutzorganisation ¹⁾	Bestellung, Ausbildung und Funktionswahrnehmung des Brandschutzbeauftragten, Brandschutzordnung und -buch, Brandschutz- und Räumungspläne, Kennzeichnung von Gefahrenquellen	60
Aufstellungsflächen/Zufahrten für Feuerwehr und Einsatzorganisationen	Kennzeichnung, Freihaltung	20
Alarminrichtungen/Evakuierungen	Wartung der Brandmeldeeinrichtungen, Hörbarkeit und Bekanntheit der Alarmierungssignale, Alarmierungspläne, Sammelplatz	60
Löschmittel (z.B. Handfeuerlöscher/Hydranten)	Art, Kennzeichnung, Standort, Überprüfung	8
Erste Hilfe	Ausstattung und Hinweis auf Erste Hilfe-Kästen, Bestellung, Ausbildung und Erreichbarkeit der Ersthelfer	12
Sicherheits- und Gesundheitsdokument	Erstevaluierung, Umsetzung von Maßnahmen, Berichte der Präventivdienste	70

¹⁾ Die hohe Gewichtung des Bereiches Brandschutz im Rahmen des Schulbetriebes wurde deshalb gewählt, weil die Schulen in diesem Bereich durch organisatorische Maßnahmen zur Sicherheit der Schüler und des Personals selbst beitragen konnten.

15.2 Im Folgenden stellt der RH die Ergebnisse der Bewertungen je Teilbereich dar und führt beispielhaft festgestellte Mängel an.

Erfüllungsgrade hinsichtlich der einzelnen Teilbereiche



(1) Bei den Aufstellungsflächen für die Feuerwehr gab es den geringsten Zielerfüllungsgrad, was darauf zurückzuführen war, dass teilweise die Markierungen für die Aufstellungsflächen der Feuerwehr fehlten und, falls vorhanden, diese in vielen Fällen als Parkplatz benutzt wurden.

(2) Die Brandschutzorganisation in den Schulen wies nur einen verhältnismäßig niedrigen Erfüllungsgrad auf, was vor allem auf die mangelhafte Aufgabenerfüllung der Brandschutzbeauftragten zurückzuführen war.

So beschränkte sich die Tätigkeit des Brandschutzbeauftragten an 13 Schulen nur auf die Durchführung der jährlichen Räumungsübung. Weiters war z.B. an zwölf Schulen keine Brandschutzordnung vorhanden, Räumungspläne fehlten meist oder waren unverständlich, ein aussagekräftiges Brandschutzbuch war an 20 Schulen vorhanden; die Einsicht- und Kenntnisnahme des Brandschutzbuches durch den Dienststellenleiter erfolgte jedoch nur selten.

(3) In einigen Fällen konnte nicht geklärt werden, ob eine Alarmierung durch die Schulglocke auch bei Stromausfall möglich ist. Handsirenen waren nur in Einzelfällen vorhanden. Die technischen Möglichkeiten der Brandmeldeanlagen waren nicht ausreichend bekannt. Über die Lage der Sammelplätze waren – mit Ausnahme einiger weniger Schulen – die Schüler und das sonstige Personal nicht informiert worden.

(4) Bei den Löschmitteln stellte der RH die Unterlassung der Überprüfung einzelner Feuerlöscher bzw. beschädigte Plomben an diesen fest. Vielfach waren Löschmittel durch Pflanzen, Möbel oder andere Gegenstände verstellt.

(5) Erste Hilfe-Ausrüstungen in unterschiedlicher Ausstattung entsprachen nicht vollständig den gesetzlichen Anforderungen. An knapp zwei Drittel der Schulen fehlte die Kennzeichnung der Erste Hilfe-Ausrüstung bzw. der Aufbewahrungsräume.

(6) Im Jahr 2001 sollte – entsprechend den Bestimmungen des Bundes-Bedienstetenschutzgesetzes – von den Schulen eine Evaluation zur Erstellung des Sicherheits- und Gesundheitsdokumentes durchgeführt werden. Die Hälfte der überprüften Schulen entsprach den Vorgaben des BMBWK. An den restlichen Schulen wurde ein Sicherheits- und Gesundheitsdokument verspätet, mangelhaft oder gar nicht erstellt.

Ergebnisse der Bewertung der einzelnen Teilbereiche

Die meisten Schulen unternahmen überdies keine oder keine ausreichenden Schritte zur Behebung der in den Sicherheits- und Gesundheitsdokumenten bzw. den Berichten der Präventivkräfte festgestellten Mängel.

In Zusammenarbeit mit den Präventivdiensten und den Sicherheitsvertrauenspersonen wäre die Sicherheit der im Schulgebäude befindlichen Personen zu beachten.

Folgewirkungen

- 16.1** Um das BMUKK über die festgestellten bautechnischen Mängel und Defizite hinsichtlich sicherheitsrelevanter Bestimmungen an den überprüften Schulen zu informieren, stellte der RH dem BMUKK die entsprechenden Detailauswertungen in elektronischer Form zur Verfügung.
- 16.2** Der RH gab somit eine umfassende Darstellung über die von ihm überprüften baulichen Gegebenheiten sowie die Einhaltung sicherheitsrelevanter Bestimmungen an ausgewählte Schulen. Darüber hinaus schuf er durch die Vorlage von Detailauswertungen die Grundlagen für allfälligen Handlungsbedarf an den überprüften Schulen.
- 16.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK stelle die Übermittlung der Daten in elektronischer Form eine wesentliche Hilfe im Bemühen des BMUKK dar, die festgestellten Mängel zu beseitigen.*

Die LSR/SSR seien mit den Ergebnissen der überprüften Schulen konfrontiert und um Stellungnahme zu den einzelnen Standorten hinsichtlich der festgestellten Mängel ersucht worden. Die mittlerweile dem BMUKK vorliegenden Berichte der LSR/SSR würden zeigen, dass die betroffenen Organisationseinheiten bemüht seien, die im Zuge der Begehungen festgestellten Unzulänglichkeiten zu bereinigen, wobei zunächst besonderes Augenmerk auf jene Bereiche gelegt werde, bei denen kurzfristiger Handlungsbedarf gegeben sei. Diese seien in weiten Bereichen bereits abgearbeitet.

**Schluss-
bemerkungen**

17 Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor.

BMUKK

Unerledigte Empfehlung

(1) Für Schüler und Bedienstete betreffende Angelegenheiten der Sicherheit in den Schulen sollte im BMUKK eine gemeinsame Anlaufstelle (Zuständigkeit) geschaffen werden. (TZ 3)

BMUKK sowie Landes-
schulräte und Stadt-
schulrat für Wien**Unerledigte Empfehlung**

(2) In Anbetracht der gewachsenen Anforderungen im Bereich der Bau- und Liegenschaftsverwaltung wären die erforderlichen qualifizierten Ressourcen und entsprechende Schulungsangebote zur Verfügung zu stellen. Durch Arbeitsanweisungen und den Einsatz technischer Hilfsmittel sollte die Aufgabenerfüllung sowohl für die Mitarbeiter der Landesschulräte und des Stadtschulrates für Wien als auch für die Schulleiter erleichtert werden. (TZ 4)

Landesschulräte und
Stadtschulrat für
Wien**In Verwirklichung begriffene Empfehlung**

(3) Die rasche und lückenlose Erfassung der Basisdaten der Liegenschaftsverwaltung für die Internetplattform eFAST wäre anzustreben. (TZ 6)

In seiner Stellungnahme stimmte das BMUKK dem RH zu, dass der Datenumfang in eFAST ehestens vervollständigt werden müsse, um für die Informationsaufbereitung auch tatsächlich eingesetzt werden zu können. Zur Vermeidung zusätzlicher Kosten für die Erhebung habe sich das BMUKK dazu entschlossen, jene Daten zu übernehmen, zu deren Erstellung die BIG gesetzlich verpflichtet ist. Die Übermittlung der Daten sei trotz schriftlicher Zusage nur schleppend angelaufen.

Unerledigte Empfehlung

(4) In Zusammenarbeit mit den Präventivdiensten und den Sicherheitsvertrauenspersonen wäre die Sicherheit der im Schulgebäude befindlichen Personen zu beachten. (TZ 15)

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung

Medizinische Universitäten Wien, Graz und Innsbruck sowie Veterinärmedizinische Universität Wien: Regelungen über den Hochschulzugang

Mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 7. Juli 2005 wurde die österreichische Hochschullandschaft für alle Studienbewerber aus der EU geöffnet. Als direkte Reaktion auf das EuGH-Urteil ermächtigte der Gesetzgeber die Universitäten, Auswahlprozesse einzuführen. Von diesen waren in der Folge etwa 33 % der Studienanfänger an den wissenschaftlichen Universitäten betroffen. Die Medizinischen Universitäten benutzten die Auswahlprozesse auch dazu, die Studienplätze für Anfänger zu reduzieren, um die Aufnahmezahlen stärker an den vorhandenen Kapazitäten auszurichten und den bisherigen Rückstau von Studenten abzubauen.

Kurzfassung

Prüfungsziele

Der RH überprüfte die Gebarung der Medizinischen Universitäten Wien, Graz und Innsbruck sowie der Veterinärmedizinischen Universität Wien. Ziele der Überprüfung waren, die Reaktionen auf das EuGH-Urteil darzustellen und die Auswirkungen auf die Studiensituation an den drei österreichischen Medizinischen Universitäten und der Veterinärmedizinischen Universität Wien zu bewerten. (TZ 1)

Urteil des Europäischen Gerichtshofes

Bis zum Urteil des EuGH bestand eine indirekte Zugangsbeschränkung für ausländische Studienbewerber. Diese mussten in ihrem Heimatland die Berechtigung für einen Studienplatz haben, um an einer österreichischen Universität studieren zu dürfen. Dies bedeutete, dass bspw. Studierwillige aus Deutschland, welche aufgrund eines bestehenden Numerus clausus¹⁾ in ihrer Heimat keinen Studienplatz erhielten, auch in Österreich nicht zugelassen wurden.

¹⁾ Numerus clausus bezeichnet eine begrenzte Anzahl von Studienplätzen in bestimmten Studienrichtungen.

Diese Auflage wurde im Zuge eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Österreich für europarechtswidrig erklärt und durfte seitdem auf Unionsbürger nicht mehr angewendet werden. (TZ 4 bis 6)

Reaktionen auf das EuGH-Urteil

Als direkte Reaktion auf das EuGH-Urteil beschloss der Nationalrat bereits einen Tag später, die Rektorate der Universitäten, vorerst befristet und auf bestimmte Studienrichtungen begrenzt, zur Verordnung von Zugangsbeschränkungen zu ermächtigen. (TZ 8)

Durch einen verstärkten Zustrom von Studienbewerbern aus Deutschland, vor allem im Bereich Medizin im Wintersemester 2005/2006, sah es der Gesetzgeber weiters für erforderlich an, ab dem Wintersemester 2006/2007 eine Quotenregelung einzuführen. Demnach wurden 75 % der Studienplätze in den Fächern Human- und Zahnmedizin für Inhaber österreichischer Reifeprüfungszeugnisse reserviert, 20 % für Inhaber von Zeugnissen aus EU-Mitgliedstaaten und 5 % für Inhaber von Zeugnissen aus Drittstaaten. (TZ 10)

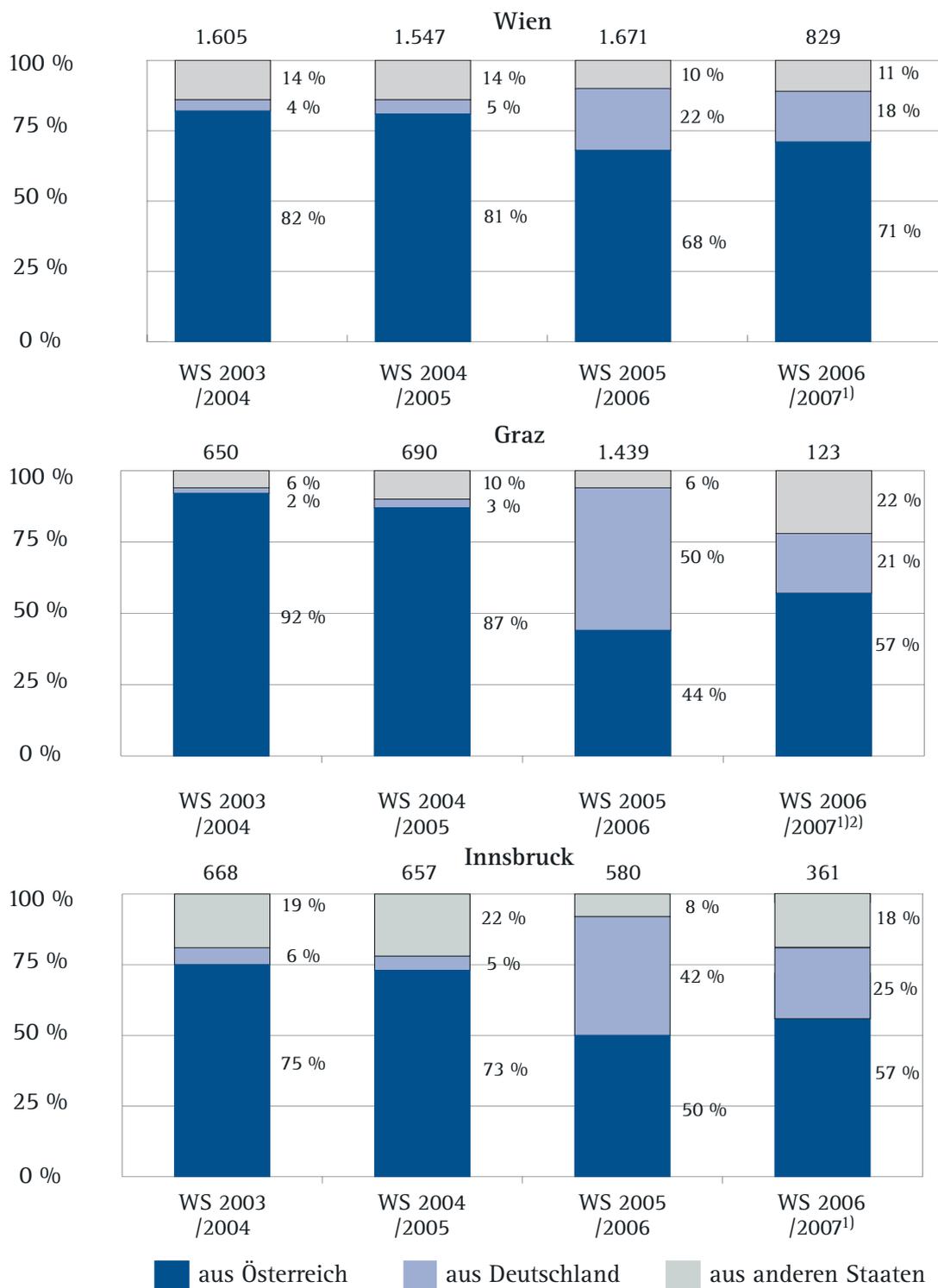
Deutsche Studienbewerber profitieren vom EuGH-Urteil

Die Entwicklung der Studierendenzahlen zeigte im Wintersemester 2005/2006 einen verstärkten Zustrom von Studienbewerbern aus Deutschland, weil das EuGH-Urteil für diese Gruppe die Aufhebung der bisherigen Zugangsbeschränkung bedeutete. Vor allem im Bereich Human- und Tiermedizin, aber auch in der Studienrichtung Psychologie veränderten sich die Nationalitätenproportionen der Studienanfänger deutlich.

So lag der Zulassungsanteil von Studienbewerbern aus Deutschland in diesen Studienrichtungen in den Vorjahren zwischen drei und sechs Prozent, stieg jedoch im Wintersemester 2005/2006 auf einen Anteil zwischen 22 % und 50 %. Die nachstehenden Grafiken zeigen beispielhaft diese Veränderungen an den drei Medizinischen Universitäten. (TZ 11)

Regelungen über den Hochschulzugang

Medizinische Universitäten – Studienanzahl im ersten Semester



¹⁾ Quotenregelung ab Wintersemester 2006/2007

²⁾ Nicht enthalten sind jene Studierende, die bereits im Wintersemester 2005/2006 zugelassen waren, das Studium aber erst nach bestandenem Aufnahmeverfahren für das Wintersemester 2006/2007 fortsetzen konnten.

Quelle: BMWF; Stand Dezember 2005 bzw. Dezember 2006

Autonome Gestaltung der Auswahlprozesse

Gemäß Universitätsgesetz 2002 konnten die Universitäten vorübergehend den Zugang der Studierenden entweder vor oder nach der Zulassung beschränken. Das Auswahlverfahren nach der Zulassung durfte sich längstens bis zum zweiten Semester ausdehnen. Zulässig war dies bei den Studien Biologie, Medizin, Pharmazie, Psychologie, Tiermedizin, Zahnmedizin sowie beim Studium der Betriebswirtschaft und den Studien der Kommunikationswissenschaften und Publizistik. (TZ 8)

Art und Weise der Auswahlprozesse wurden vom Gesetzgeber nicht näher definiert. Die Universitäten gestalteten die Verfahren autonom, was dazu führte, dass zunächst jede Universität eigene Auswahlprozesse entwickelte. (TZ 12)

Kosten eines Studienplatzes

Die geprüften Universitäten konnten mit Ausnahme der Veterinärmedizinischen Universität Wien die Kosten eines Studienplatzes pro Studienjahr nicht beziffern. (TZ 19)

**Kenndaten über den Hochschulzugang an den
Medizinischen Universitäten Wien, Graz und Innsbruck sowie an der
Veterinärmedizinischen Universität Wien**

Rechtsgrundlagen Universitätsgesetz 2002, BGBl. I Nr. 120/2002 i.d.g.F.
 Art. 12, 149 und 150 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemein-
 schaft (EGV)
 EuGH-Urteil vom 7. Juli 2005, RS C-147/03

Ordentliche Studierende¹⁾	Wintersemester 2003/2004	Wintersemester 2004/2005	Wintersemester 2005/2006	Wintersemester 2006/2007
Medizinische Universität Wien	10.391	10.012	10.024	8.654
Medizinische Universität Graz	4.448	4.413	5.380	3.982
Medizinische Universität Innsbruck	3.798	3.639	3.523	3.355
Veterinärmedizinische Universität Wien	2.140	2.368	2.228	2.204

Studien im ersten Semester¹⁾

Medizinische Universität Wien	1.605	1.547	1.671	829
Medizinische Universität Graz	650	690	1.439	123
Medizinische Universität Innsbruck	668	657	580	361
Veterinärmedizinische Universität Wien	359	696	296	294

Studienplätze ab dem Wintersemester 2005/2006²⁾

Medizinische Universität Wien	–	–	1.560	740
Medizinische Universität Graz	–	–	127	160
Medizinische Universität Innsbruck	–	–	550	400
Veterinärmedizinische Universität Wien	–	–	283	283

¹⁾ Quelle: BMWF

²⁾ Zugangsbeschränkungen gemäß dem 2005 novellierten Universitätsgesetz 2002; Quelle: Universitäten

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Jänner bis Mai 2006 die Gebarungen der Medizinischen Universitäten Wien, Graz und Innsbruck sowie der Veterinärmedizinischen Universität Wien. Ziele der Überprüfung waren, die Reaktionen auf das EuGH-Urteil darzustellen und die Auswirkungen auf die Studiensituation an den drei österreichischen Medizinischen Universitäten und der Veterinärmedizinischen Universität Wien zu bewerten.

Zu den im Jänner 2007 übermittelten Prüfungsergebnissen nahmen die Medizinische Universität Graz im März 2007, die Medizinischen Universitäten Wien und Innsbruck im April 2007 und das BMWF im Mai 2007 Stellung. Die Veterinärmedizinische Universität Wien nahm das Prüfungsergebnis im Mai 2007 ohne Einwände zur Kenntnis. Der RH erstattete im Juni 2007 seine Gegenäußerungen.

„Freier Hochschulzugang“

Allgemeine Universitätsreife

- 2 Bis Juli 2005 unterlag der Hochschulzugang für österreichische Maturanten kaum Beschränkungen. Das dem Universitätsgesetz 2002 zugrunde liegende System des Hochschulzugangs ging davon aus, dass für jeden Inhaber eines entsprechenden österreichischen Reifezeugnisses ein Studienplatz zur Verfügung steht. Der Zugang zur Universität war insofern frei, als dafür nur die allgemeine Universitätsreife nachgewiesen werden musste. Diese wurde im Wesentlichen durch ein Maturazeugnis oder auch durch eine Berufsreife- oder Studienberechtigungsprüfung erbracht.

Bisherige Zugangs- beschränkungen für österreichische Studienbewerber

- 3 Der „Freie Hochschulzugang“ war für österreichische Maturanten – schon vor dem im Folgenden behandelten EuGH-Urteil – in Teilbereichen Beschränkungen unterworfen. Für künstlerische und sportwissenschaftliche Studien musste die spezifische Eignung durch Ablegen von Zulassungs- bzw. Ergänzungsprüfungen nachgewiesen werden. Diese Zugangsbeschränkungen waren unabhängig von der nationalen Herkunft der Studienbewerber, betrafen also inländische wie ausländische Studierende.

Die nachfolgende Übersicht zeigt, wie viele Studienanfänger im Wintersemester 2004/2005 – dem letzten Jahr ohne autonome Auswahlprozesse – von den bisherigen Beschränkungen des „Freien Hochschulzugangs“ betroffen waren.

Wintersemester 2004/2005

	Studien im ersten Semester	Beschränkungen aufgrund des Nachweises einer spezifischen Eignung	in % der Studien im ersten Semester
15 Wissenschaftliche Universitäten insgesamt	48.300	400 ¹⁾	1
6 Kunstuniversitäten insgesamt	1.900	1.900 ²⁾	100

¹⁾ körperlich-motorische Eignung

²⁾ künstlerische Eignung

Quelle: BMWF

4 Eine weitere Durchbrechung des „Freien Hochschulzugangs“ wurde in der wissenschaftlichen Literatur unter dem Titel des „inneren“ oder „versteckten Numerus clausus“¹⁾ behandelt. Überschreiten bspw. die Zulassungen die tatsächlichen Aufnahmekapazitäten – ein typischer Effekt bei Massenstudien –, so konnte sich eine Überlastung des Studienbetriebs ergeben. Dies führte infolge notwendiger Verteilungsentscheidungen zu einer indirekten Art der Zugangsbeschränkung, nämlich zur Beschränkung des Zugangs zu Lehrveranstaltungen.

¹⁾ Numerus clausus bezeichnet eine begrenzte Anzahl von Studienplätzen in bestimmten Studienrichtungen.

Konnte dieser Engpass von Aufnahmekapazitäten nicht beseitigt werden, entstanden in der Regel für einen Teil der Studierenden immer größere Wartezeiten. Diese konnten letztendlich bis zum Studienabbruch führen. Somit war es beim „Freien Hochschulzugang“ möglich, dass ein gewisser Anteil der Studierenden nach und nach aus dem Studium gedrängt wurde.

Zusätzliche Zugangsbeschränkungen für ausländische Studienbewerber

5 Studienbewerber mit ausländischem Maturazeugnis hatten eine Studienberechtigung für das jeweilige Studium in dem Staat nachzuweisen, in dem das Reifezeugnis ausgestellt worden war (Erfordernis der „Besonderen Universitätsreife“). Diese Zugangsbeschränkung traf vor allem deutsche Studienbewerber. In Deutschland ist der Zugang zu Studienplätzen an einen Notenschnitt im Maturazeugnis (Abitur) gebunden und stark limitiert.

„Freier Hochschulzugang“

Es gab also eine große Gruppe von Studienbewerbern, die in Deutschland in ihrem Wunschstudium trotz eines positiven Abiturs keinen Studienplatz erlangt hatten. Diese Gruppe verfolgte das EuGH-Urteil mit besonderem Interesse, weil der Fall der Zugangsbeschränkungen für ausländische Studienbewerber Österreich als Studienort öffnen würde. Außerdem war die sprachliche, kulturelle und räumliche Nähe bei vergleichbarem Ausbildungsstandard attraktiv.

Urteil des EuGH

- 6 Der EuGH erklärte mit Urteil vom 7. Juli 2005 die Auflage des Erfordernisses der „Besonderen Universitätsreife“ für den Hochschulzugang in Österreich im Zuge eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Österreich für europarechtswidrig. Seither durfte diese Auflage auf Unionsbürger nicht mehr angewendet werden.

Laut dem EuGH habe die Republik Österreich mit ihrer Regelung über den Zugang zum Hochschul- und Universitätsstudium gegen das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 12 EGV) sowie gegen die Regelungen der Bildungspolitik in den Art. 149 und 150 EGV verstoßen. Sie habe nicht sichergestellt, dass die Inhaber von in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Sekundarschulabschlüssen unter den gleichen Voraussetzungen wie die Inhaber von in Österreich erworbenen Sekundarschulabschlüssen Zugang zum Hochschul- und Universitätsstudium in Österreich haben.

Als Begründung legte der EuGH dar, dass die nationalen Rechtsvorschriften, obwohl unterschiedslos auf alle Studienbewerber anwendbar, geeignet seien, sich stärker auf Angehörige anderer Mitgliedstaaten auszuwirken als auf österreichische Staatsangehörige. Die mit dieser Regelung eingeführte unterschiedliche Behandlung führe daher zu einer mittelbaren Diskriminierung.

„Diese unterschiedliche Behandlung könnte daher nur dann gerechtfertigt sein, wenn sie auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen beruhe und in einem angemessenen Verhältnis zu einem legitimen Zweck stünde, der mit den nationalen Rechtsvorschriften verfolgt werde“.

Reaktion auf das EuGH-Urteil

Allgemeine Festlegung von Zugangsbeschränkungen

7 Durch eine unbeschränkte Öffnung der Universitäten für Unionsbürger und die daraus folgenden strukturellen, personellen und finanziellen Probleme sah Österreich das Ziel, den jungen Menschen in Österreich eine umfassende Ausbildung von der Pflichtschule bis zum gewünschten Universitätsstudium zu ermöglichen, gefährdet. Auch befürchtete Österreich, dass dadurch auf längere Sicht die notwendige Versorgung der Gesellschaft und der Wirtschaft Österreichs mit Absolventinnen und Absolventen bestimmter Studienrichtungen nicht sichergestellt werden könne.

8 Als direkte Reaktion auf das EuGH-Urteil beschloss der Nationalrat daher bereits einen Tag später den § 124b Universitätsgesetz 2002. Demzufolge waren die Rektorate der Universitäten, vorerst befristet und auf bestimmte Studienrichtungen begrenzt, ermächtigt, Zugangsbeschränkungen zu verordnen. Zulässig war dies bei den Studien Biologie, Medizin, Pharmazie, Psychologie, Tiermedizin, Zahnmedizin sowie beim Studium der Betriebswirtschaft und den Studien der Kommunikationswissenschaften und Publizistik.

Die Auswahl der Studienrichtungen orientierte sich an jenen, für die auch in Deutschland Numerus clausus-Beschränkungen bestanden.

Diese Novelle zum Universitätsgesetz 2002 trat, unter Einhaltung der vorgegebenen Verfahren, mit 29. Juli 2005 in Kraft. Gemäß der Novelle konnte vorübergehend der Zugang der Studierenden entweder durch ein Aufnahmeverfahren vor der Zulassung oder durch die Auswahl der Studierenden bis längstens zwei Semester nach der Zulassung beschränkt werden.

Von Zugangsbeschränkungen betroffene Studien an Wissenschaftlichen Universitäten

9 Am Beispiel der Gesamtzahl von 48.300 begonnenen Studien an den 15 Wissenschaftlichen Universitäten im Wintersemester 2004/2005 – dem letzten Semester mit freiem Hochschulzugang – hat der RH den Anteil der von den neuen erwähnten Zugangsbeschränkungen betroffenen Studien im ersten Semester – wie aus der folgenden Tabelle ersichtlich – abgeschätzt. Aufgrund der Zugangsbeschränkungen wären an zehn Wissenschaftlichen Universitäten insgesamt 15.900 Studien, das sind 33 %, von der neuen Regelung betroffen gewesen.

Reaktion auf das EuGH-Urteil

Wintersemester 2004/2005

	Studien im ersten Semester	von Zugangs- beschränkungen betroffene Studien	in % der Studien im ersten Semester
15 Wissenschaftliche Universitäten insgesamt	48.300	-	-
von Zugangsbeschränkungen betroffene Studien insgesamt	-	15.900	33
10 Wissenschaftliche Universitäten mit Zugangsbeschränkungen gemäß dem novellierten Universitätsgesetz 2002			
Universität Wien	15.950	3.400	21
Universität Graz	5.050	1.300	26
Universität Innsbruck	5.100	1.500	29
Universität Salzburg	3.150	550	17
Universität Klagenfurt	1.500	400	27
Wirtschaftsuniversität Wien	5.200	5.200	100
Medizinische Universität Wien	1.500	1.500	100
Medizinische Universität Graz ¹⁾	900	700	78
Medizinische Universität Innsbruck	650	650	100
Veterinärmedizinische Universität Wien	700	700	100
Summe		15.900	

¹⁾ Für Pflegewissenschaften galt keine Zugangsbeschränkung.

Quelle: BMWF

Quotenregelung im
Bereich der Human-
und Zahnmedizin

10 Der Gesetzgeber beobachtete im Wintersemester 2005/2006 einen verstärkten Zustrom von Studienbewerbern aus Deutschland, vor allem im Bereich Medizin, und sah es daher als erforderlich an, eine Quotenregelung für das Wintersemester 2006/2007 einzuführen. Demnach wurden 75 % der Studienplätze in den Fächern Human- und Zahnmedizin für Inhaber österreichischer Reifeprüfungszeugnisse reserviert, 20 % für Inhaber von Zeugnissen aus EU-Mitgliedstaaten und 5 % für Inhaber von Zeugnissen aus Drittstaaten.

Damit sollte eine Überlastung des nationalen Hochschulsystems durch die europarechtlich gebotene Öffnung vermieden werden. Es wurde befürchtet, dass durch die zahlenmäßige Begrenzung der Neuzulassungen allein die Deckung des inländischen Ausbildungsbedarfs nicht gesichert werden könnte.

Deutsche Studienbewerber profitieren vom EuGH-Urteil

11 Die Entwicklung der Studierendenzahlen zeigte im Wintersemester 2005/2006 einen verstärkten Zustrom von Studienbewerbern aus Deutschland, weil das EuGH-Urteil für diese Gruppe eine Alternative zum begrenzten Studienzugang in ihrem Heimatland (Numerus clausus) eröffnete.

Vor allem im Bereich Human- und Tiermedizin, aber auch in den Studienrichtungen Psychologie, Biologie und Publizistik – in den letztgenannten vor allem an den Universitäten Salzburg und Innsbruck – veränderten sich die Nationalitätenproportionen der Studienanfänger deutlich.

So lag der Zulassungsanteil von Studienbewerbern aus Deutschland in diesen Studienrichtungen in den Vorjahren zwischen drei und sechs Prozent, stieg jedoch im Wintersemester 2005/2006 auf einen Anteil zwischen 22 % und 50 %.

Die nachstehenden Grafiken zeigen beispielhaft diesen Trend bei den am stärksten betroffenen Studienrichtungen anhand der Entwicklung der Zulassungszahlen der letzten vier Wintersemester. Die Daten stammen vom Monitoring des BMWf.

Reaktion auf das EuGH-Urteil

Medizinische Universitäten – Studienanzahl im ersten Semester

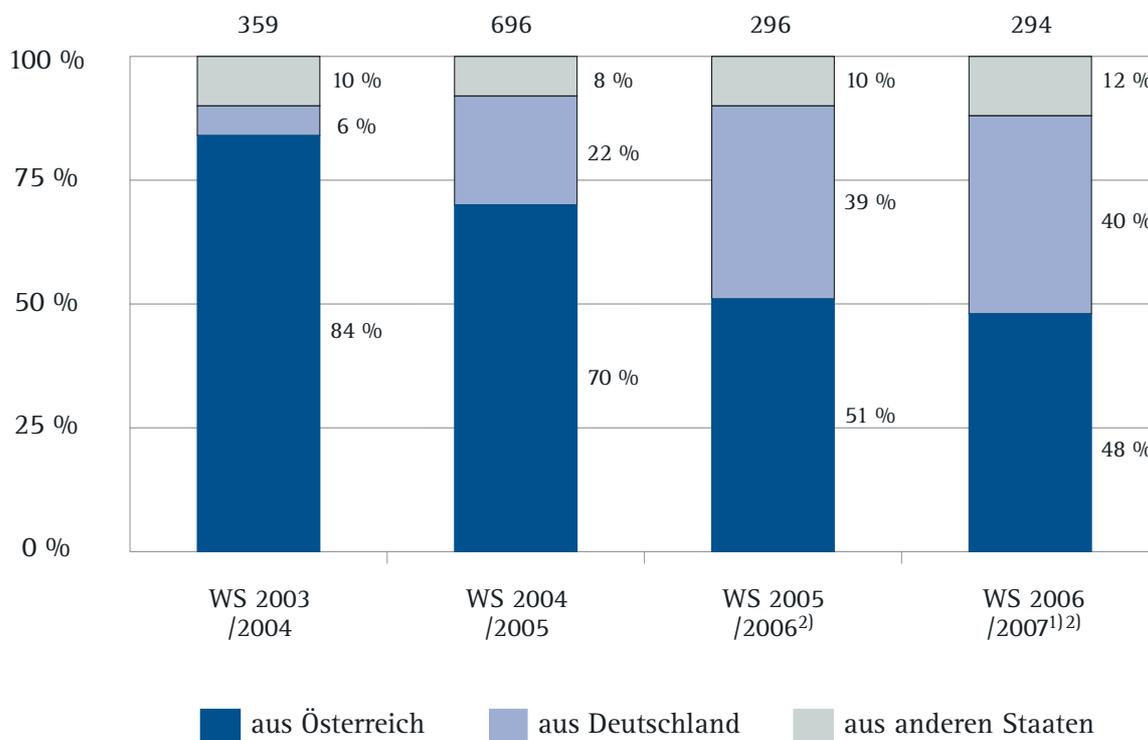


¹⁾ Quotenregelung ab Wintersemester 2006/2007

²⁾ Nicht enthalten sind jene Studierende, die bereits im Wintersemester 2005/2006 zugelassen waren, das Studium aber erst nach bestandenem Aufnahmeverfahren für das Wintersemester 2006/2007 fortsetzen konnten.

Quelle: BMWF; Stand Dezember 2005 bzw. Dezember 2006

Veterinärmedizinische Universität Wien – Studienanzahl im ersten Semester



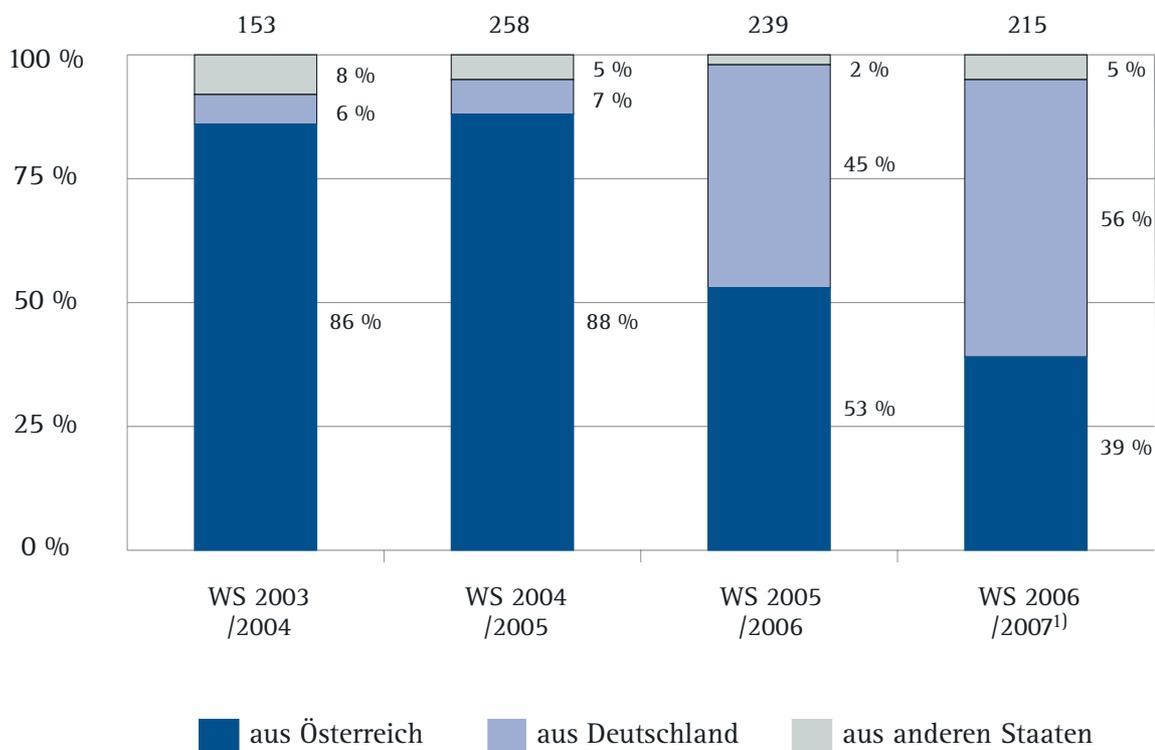
1) keine Quotenregelung

2) ohne Masterstudien

Quelle: BMWF; Stand Dezember 2005 bzw. Februar 2007 für das Wintersemester 2006/2007

Reaktion auf das EuGH-Urteil

Universität Salzburg – Anzahl der Psychologiestudien im ersten Semester



¹⁾ keine Quotenregelung

Quelle: BMWF; Stand Dezember 2005 bzw. Februar 2007 für das Wintersemester 2006/2007

Gestaltung der Auswahlverfahren zum Studium

Rechtslage

12 Der Gesetzgeber definierte Art und Weise der Auswahlprozesse nicht näher. Die Universitäten konnten daher die Zulassung von Personen zu einem Studium frei regeln, sofern sie bestehende Gesetze und Verordnungen einhielten. Die Universitäten gestalteten die Verfahren auch autonom, was dazu führte, dass jede Universität zunächst eigene Auswahlprozesse entwickelte.

13.1 Die Universitäten werden bei der Zulassung zum Universitätsstudium im Rahmen der Hoheitsverwaltung tätig und haben daher gemäß dem Universitätsgesetz 2002 das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz 1991¹⁾ (AVG) anzuwenden. Dieses wurde von der Medizinischen Universität Innsbruck und der Veterinärmedizinischen Universität Wien für Teile des Auswahlprozesses im Wintersemester 2005/2006 nicht eingehalten. So wurden bspw. an der Veterinärmedizinischen Universität Wien unvollständige Bewerbungen vom weiteren Verfahren ausgeschlossen.

¹⁾ § 46 Universitätsgesetz 2002, Art. II Abs. 2 lit c Z 33 Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen 1991

Weiters wiesen die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aktuellen einschlägigen Verordnungen der Medizinischen Universitäten Wien und Innsbruck eine vom AVG abweichende Regelung auf.

13.2 Nach Ansicht des RH galt die Zulassung zum Studium gemäß § 124b Universitätsgesetz 2002 als behördliche Angelegenheit und war daher das AVG anzuwenden.

13.3 *Die Medizinischen Universitäten Wien und Innsbruck und das BMWf teilten in ihren Stellungnahmen nicht die Rechtsansicht des RH und verwiesen auf ein laufendes Verordnungsprüfungsverfahren des Verfassungsgerichtshofes. Die Veterinärmedizinische Universität Wien gab dazu keine Stellungnahme ab.*

Mehrstufige
Auswahlprozesse

14.1 Die Veterinärmedizinische Universität Wien wendete ein mehrstufiges Aufnahmeverfahren an. Dieses bestand aus einer Prüfung der Bewerbungsunterlagen und der Teilnahme an einem Test.

Studienbewerber mit sehr guten Testergebnissen wurden unmittelbar zum Studium zugelassen. Im Wintersemester 2005/2006 erfüllten nur 19 von rd. 700 Studienbewerbern dieses Kriterium.

Die weiteren Studienplätze wurden erst nach zusätzlichen Auswahlgesprächen vergeben. Im Wintersemester 2005/2006 wurden dazu 310 Interviews geführt. Die Auswahlgespräche vor einer Kommission sollten den Teilnehmern Gelegenheit geben, besondere Eignung und Motivation zum Studium und dem angestrebten Beruf darzulegen und zu begründen.

Gestaltung der Auswahlverfahren zum Studium

Die Auswahlkommissionen bestanden aus Universitätslehrern, Studierenden und außerhalb der Universität einschlägig beruflich tätigen Personen. Die Zusammenführung der Ergebnisse des Auswahlgesprächs mit den Testergebnissen führte zu einer endgültigen Rangliste der Bewerbungen. Die Vergabe der weiteren freien Studienplätze erfolgte sodann nach Maßgabe der Studienplatzkapazität.

- 14.2** Der Veterinärmedizinischen Universität Wien gelang es somit bereits für das Wintersemester 2005/2006, ein mehrstufiges Aufnahmeverfahren durchzuführen. Nach Analysen der Universität des Jahrgangs 2005/2006 führte dieses zu einer deutlichen Verbesserung der Erfolgsquote bei den beiden kommissionellen Gesamtprüfungen am Ende des ersten Semesters. Der RH wies aber darauf hin, dass nur 19 von rd. 700 Studienbewerbern den mehrstufigen Test auf Anhieb bestanden haben und mit weiteren 310 Studienbewerbern persönliche Gespräche vor einer mehrköpfigen Expertenkommission zu führen waren.

„First come, first served“-Prinzip

- 15** Die Medizinischen Universitäten Wien und Innsbruck verfügten im Herbst 2005 noch über keinen erprobten, wissenschaftlich abgesicherten Bewerbungstest. Für die Auswahl der Studierenden durch eine oder mehrere Prüfungen bis längstens zwei Semester nach der Zulassung fehlten diesen Medizinischen Universitäten angesichts des erwarteten Ansturmes die erforderlichen personellen, räumlichen und finanziellen Ressourcen. Auch wäre dazu eine umfangreiche Änderung der Studienpläne nötig geworden, die in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht zu bewältigen gewesen wäre.

Die Medizinischen Universitäten Wien und Innsbruck entschieden sich daher für ein Aufnahmeverfahren vor der Zulassung nach dem „First come, first served“-Prinzip. Dabei setzten sie rein zeitliche Kriterien wie den Zeitpunkt der Zulassung bzw. das Datum und den Zeitpunkt der Bewerbung anhand des Poststempels des Aufgabepostamts, d.h. von der individuellen Leistung unabhängige Kriterien fest.

Einstufige Wissens-
und Kompetenztests

16 (1) Die Medizinische Universität Graz ließ im Wintersemester 2005/2006 alle Studienbewerber zunächst zum Studium zu und führte am Ende des ersten Semesters ein Auswahlverfahren (Test über den Semesterstoff) durch. Da die hohe Anzahl an Studienanfängern eine Abhaltung der Lehrveranstaltungen im Hörsaal ausschloss, hielt sie diese auf elektronischem Wege (e-learning) ab. Der bereits bestehende „Virtuelle Medizinische Campus Graz“ ermöglichte diese Vorgangsweise.

Für das Wintersemester 2006/2007 stellte die Medizinische Universität Graz auf ein Aufnahmeverfahren vor Zulassung unter Anwendung eines Kenntnistests über medizinrelevante Grundlagenfächer (Biologie, Chemie, Physik und Mathematik) um.

(2) Für das Studienjahr 2006/2007 wendeten auch die Medizinischen Universitäten Wien und Innsbruck zur Auswahl der Studienbewerber einen Studierfähigkeitstest („Schweizer Test“) an. Dieser wissenschaftlich abgesicherte Eignungstest für das Medizinstudium wurde seit 1998 in Deutschland angewendet und war in der Schweiz weiterentwickelt worden. Nach den Erfahrungsberichten lieferte er einen Testwert, der nachweislich hoch mit der Studieneignung korrelierte.

**Rückstau an den
Medizinischen
Universitäten**

17 Bei der Festsetzung der Zahl der Studierenden gemäß dem novellierten Universitätsgesetz 2002 war sicherzustellen, mindestens gleich vielen Studierenden wie bisher das Studium zu ermöglichen. Bei einem Aufnahmeverfahren vor Studienbeginn bildete die Anzahl der bisherigen Studienanfänger die Untergrenze; bei einem Auswahlverfahren nach Studienbeginn war dies die Anzahl der Studierenden, die bisher in die Lehrveranstaltungen mit einer jeweils beschränkten Anzahl von Teilnehmern aufgenommen worden waren.

18.1 (1) Für das Wintersemester 2005/2006 legte die Medizinische Universität Wien 1.560 und die Medizinische Universität Innsbruck 550 Studienplätze entsprechend der Anzahl der bisherigen Studienanfänger fest. Die bestehenden Studienpläne der Diplomstudien Human- und Zahnmedizin sahen jedoch ab dem zweiten Studienabschnitt, d.h. ab dem dritten Studiensemester, eine Beschränkung der Teilnehmerzahlen in den Lehrveranstaltungen mit Prüfungscharakter vor.

Daher war am Ende des ersten Studienjahres eine Gesamtprüfung über die Inhalte dieses Studienjahres für die Aufnahme in diese Lehrveranstaltungen abzulegen. Durch die nicht zur Teilnahme an diesen Lehrveranstaltungen zugelassenen Studenten entstand ein Rückstau.

Rückstau an den Medizinischen Universitäten

(2) Abweichend von der Vorgangsweise für das Wintersemester 2005/2006 stellten die beiden Medizinischen Universitäten Wien und Innsbruck ab dem Wintersemester 2006/2007 für das Auswahlverfahren nur jene Anzahl an Studienplätzen zur Verfügung, die im weiteren Verlauf des Studiums entsprechend den vorhandenen Kapazitäten zu bewältigen waren. Dies waren an der Medizinischen Universität Wien 740 und an der Medizinischen Universität Innsbruck 400 Studienplätze.

Nach den Angaben der beiden Universitäten warteten im Dezember 2006 an der Medizinischen Universität Wien 380 und an der Medizinischen Universität Innsbruck 85 Studierende aus Vorsemestern auf die Aufnahme in den zweiten Studienabschnitt.

(3) Die Medizinische Universität Graz nahm im Wintersemester 2005/2006 alle rd. 1.450 Studienbewerber auf. Das nach dem Eingangsemester durchgeführte Auswahlverfahren ließ aber nur die 127 Besten ihr Studium im zweiten Semester fortsetzen.

Für das Wintersemester 2006/2007, bei dem auch die Medizinische Universität Graz ein Testverfahren vor Studienbeginn durchführte, stellte sie für Studienanfänger 160 Studienplätze zur Verfügung, weil für die insgesamt 360 Studienplätze im zweiten Studienabschnitt zu Beginn des Wintersemesters 2007/2008 bereits mit rd. 200 wartenden Studierenden aus Vorsemestern gerechnet wurde.

(4) Nach Ansicht des BMWF entsprach die Vorgangsweise der Medizinischen Universitäten, die Studienplätze zu reduzieren, dem Universitätsgesetz 2002 dann, wenn bereits bisher ab dem zweiten Studienabschnitt eine Beschränkung der Anzahl an Studienplätzen bestand.

- 18.2** Die Medizinischen Universitäten benutzten die vorerst bis 2007 befristete Möglichkeit, den Zugang von Studienbewerbern zu beschränken, dazu, die Aufnahmezahlen stärker an die vorhandenen Kapazitäten anzupassen und im Fall der Medizinischen Universität Graz, um die Rückstauprobleme aus der Vergangenheit zu lösen.

Der RH empfahl, bei der Auswahl der Studienbewerber – aus Gründen eines effizienten Mitteleinsatzes – bei begrenzten Ausbildungsressourcen bevorzugt qualitative Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Über die von Zulassungsverfahren betroffenen Studienangebote und die diesbezüglichen Anforderungen wäre verstärkt zu informieren. Auswahlkriterien und Auswahlverfahren wären ausreichend zu kommunizieren.

18.3 *Laut Mitteilung des BMWF seien bereits im Rahmen der Leistungsvereinbarungen für die Leistungsvereinbarungsperiode 2007 bis 2009 Betreuungsverhältnisse und Qualitätsaspekte sowie vorhandenes bzw. gewünschtes Ausmaß an Ausbildungskapazitäten zum Gegenstand der Verhandlungen gemacht worden. Bei allen drei Medizinischen Universitäten sei die Anzahl der von der jeweiligen Universität zur Verfügung zu stellenden Studienplätze in den Studienrichtungen Humanmedizin und Zahnmedizin im Rahmen eines konkreten Vorhabens vereinbart worden.*

Dadurch erfülle die nunmehr gewählte leistungsbezogene und an den vorhandenen Ressourcen orientierte Festsetzung der Aufnahmezahlen insbesondere in Studienrichtungen mit einer bisher extrem hohen Drop-out-Quote in den ersten Semestern die Vorgaben des Universitätsgesetzes 2002 inhaltlich.

Kosten eines
Studienplatzes

19.1 Entsprechende Instrumentarien zur Ermittlung der Kosten eines Studienplatzes waren allgemein im Aufbau begriffen bzw. geplant, lediglich die Veterinärmedizinische Universität Wien konnte die Kosten eines Studienplatzes pro Studienjahr beziffern.

19.2 Der RH empfahl den Universitäten, ihr Rechnungswesen bezüglich der Ermittlung von Studienplatzkosten zu verbessern und die zusätzlichen Leistungen der Österreichischen Universitäten, welche zur Bewältigung des durch das EuGH-Urteil hervorgerufenen verstärkten Zustroms ausländischer Studienbewerber aufzubringen sind, auch monetär darzustellen.

19.3 *Laut Mitteilung der Medizinischen Universität Graz wäre die Ermittlung bei eindeutig der Lehre zugeordneten Kosten einfach möglich; es fehle jedoch eine österreichweite Übereinkunft über die Zurechnung der Gemeinkosten (wie bspw. die Kosten des allgemeinen Personals, die Raumkosten).*

Laut Stellungnahme des BMWF werde die Empfehlung des RH begrüßt. Weiters teilte das BMWF mit, dass das im Zusammenhang mit dem Universitätsgesetz 2002 im Aufbau befindliche Berichtswesen einen wesentlichen Beitrag zu einer österreichweit vergleichbaren Kostendarstellung liefern sollte.

Kosten der
Auswahlprozesse

20 Die Medizinischen Universitäten und die Veterinärmedizinische Universität Wien gaben für das Wintersemester 2005/2006 den Einsatz folgender Ressourcen für die Durchführung von Auswahlprozessen bekannt:

- An der Medizinischen Universität Wien fielen etwa 200 zusätzliche Überstunden an.
- Die Medizinische Universität Innsbruck setzte temporär Aushilfskräfte ein. Dies verursachte zusätzliche Personalkosten von rd. 15.000 EUR.
- Die Medizinische Universität Graz bezifferte den Aufwand mit rd. 300.000 bis 310.000 EUR.
- Die Veterinärmedizinische Universität Wien schätzte ihre Verfahrenskosten mit rd. 141.000 EUR ein.
- Die Kosten für das im Wintersemester 2006/2007 an den Medizinischen Universitäten Wien und Innsbruck gemeinsam durchzuführende Aufnahmeverfahren wurden an der Medizinischen Universität Wien mit insgesamt rd. 300.000 EUR budgetiert, an der Medizinischen Universität Innsbruck mit rd. 250.000 EUR.

**Schluss-
bemerkungen**

21 Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor.

Universitäten

In Verwirklichung begriffene Empfehlung

(1) Das Rechnungswesen bezüglich der Ermittlung von Studienplatzkosten wäre zu verbessern. (TZ 19)

Medizinische
Universitäten Wien
und Innsbruck sowie
Veterinärmedizinische
Universität Wien

Unerledigte Empfehlung

(2) Bei den entsprechenden Verfahren zur Zulassung zum Studium gemäß § 124b Universitätsgesetz 2002 wäre das AVG anzuwenden. (TZ 13)

Medizinische
Universitäten Wien,
Graz und Innsbruck

Unerledigte Empfehlung

(3) Über die von Zulassungsverfahren betroffenen Studienangebote und die diesbezüglichen Anforderungen wäre verstärkt zu informieren. Auswahlkriterien und Auswahlprozesse wären ausreichend zu kommunizieren. Generell wären bei der Auswahl der Studienbewerber aus Gründen eines effizienten Mitteleinsatzes – bei begrenzten Ausbildungsressourcen – bevorzugt qualitative Gesichtspunkte zu berücksichtigen. (TZ 18)

Wien, im Oktober 2007

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

- Reihe Bund 2007/7 Bericht des Rechnungshofes
– EU-Finanzbericht 2007
- Reihe Bund 2007/8 Bericht des Rechnungshofes
– Bundespolizeidirektion Schwechat; Follow-up-Überprüfung
– Luftqualität in der Steiermark
– Fusion der Pensionsversicherungsanstalten der Arbeiter und Angestellten
– Technische Universität Graz – Großgeräte; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2007/9 Bericht des Rechnungshofes
– Reform der Beamtenpensionssysteme des Bundes sowie der Länder Burgenland, Niederösterreich und Salzburg
- Reihe Bund 2007/10 Bericht des Rechnungshofes
– Bundesanstalt Statistik Austria – Evaluierung der Ausgliederung
– Finanzprokuratur
– Finanzmarktaufsichtsbehörde und Aufsichtsagenden der Oesterreichischen Nationalbank und des BMF
– Unfallchirurgische Versorgung der Landeshauptstadt Linz
– Bundes-Blindenerziehungsinstitut
– Zuerkennung von Stipendien; Follow-up-Überprüfung
– Österreichisches Archäologisches Institut
- Reihe Bund 2007/11 Bericht des Rechnungshofes
– Austrian Airlines
Österreichische Luftverkehrs-Aktiengesellschaft
– Justizanstalt Stein
– Christian Doppler Forschungsgesellschaft
– Fachhochschule Wiener Neustadt für Wirtschaft und Technik Gesellschaft m.b.H.; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2007/12 Bericht des Rechnungshofes
– Betriebsveranlagung
– Österreichische Industrieholding Aktiengesellschaft: Privatisierungen
– Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft; Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes
– Landesschulrat für Salzburg: Ausgewählte Bereiche der Verwaltung; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2007/13 Bericht des Rechnungshofes
– VERBUND: Sicherheit der Stromversorgung in Österreich

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8450

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof

Druck: Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH

Herausgegeben: Wien, im Oktober 2007