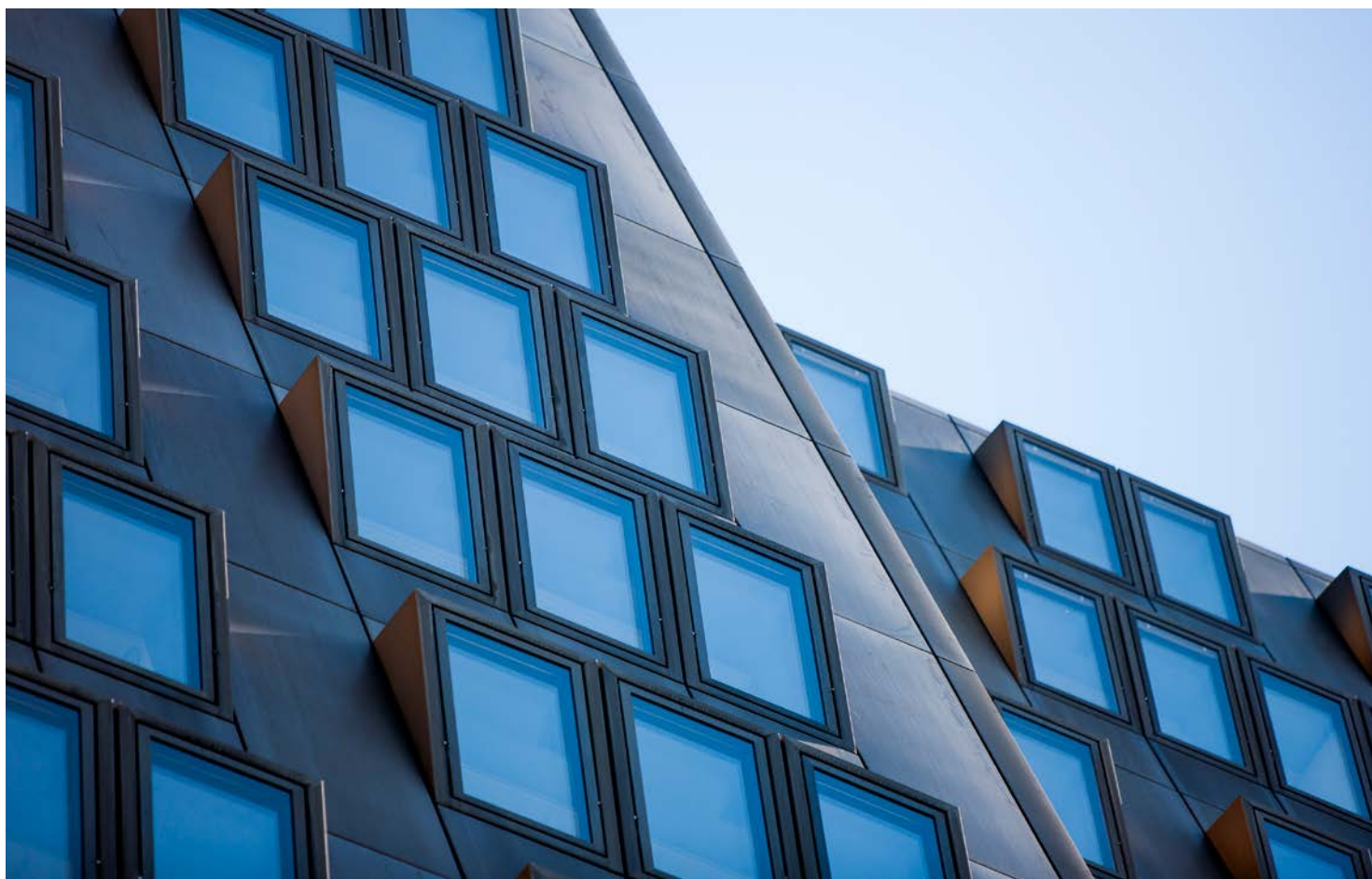




Assistenz– und Unterstützungsleistungen des Bundesheeres zum Grenzmanagement

Reihe BUND 2020/38

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

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

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Rechnungshof Österreich
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im Oktober 2020

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946
E-Mail info@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Prüfungsziel	7
Kurzfassung	7
Zentrale Empfehlungen	11
Zahlen und Fakten zur Prüfung	13
Prüfungsablauf und –gegenstand	15
Chronologie der Assistenz- und Unterstützungsleistungen	16
Entwicklung der Migrationslage ab dem Jahr 2015	18
Staatliches Krisenmanagement	20
Rechtliche Rahmenbedingungen	21
Abgrenzung Assistenzeinsatz und Unterstützungsleistungen des Bundesheeres	21
Sicherheitspolizeiliche Assistenzleistungen des Bundesheeres	22
Unterstützungsleistungen des Bundesheeres	34
Organisation und Abwicklung des Assistenzeinsatzes	38
Vorgaben der Ministerien	38
Organisatorische Abwicklung und Koordination	44
Abschiebeflug mit einem Militärflugzeug	47
Grenzschutzübung „Pro Borders“	49
Dokumentation des Assistenzeinsatzes	52
Einsatzauswertung	53
Organisation und Abwicklung der Unterstützungsleistungen	56
Gesamtstaatliches Transportmanagement	56
Pionier-, Verpflegungs- und Sanitätsleistungen	61
Dokumentation der Unterstützungsleistungen	62

Personal	63
Personaleinsatz	63
Einsatzzulage im Assistenzeinsatz	67
Auswirkungen auf die militärische Ausbildung	70
Auswirkungen auf die Aufbringung für den Auslandseinsatz	72
Suchtmittelprävention	74
Kosten und Finanzierung	76
Kosten	76
Kostentragung und Finanzierung	80
Wirkungsorientierung	84
Schlussempfehlungen	89

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Chronologie _____	16
Tabelle 2:	Entwicklung bei den Ankünften von Flüchtlingen bzw. bei den Aufgriffen von illegal eingereisten oder aufhältigen Personen und bei den Asylanträgen (Jänner 2014 bis Juni 2018) _	26
Tabelle 3:	Bustransporte _____	57
Tabelle 4:	Pionier–, Verpflegungs– und Sanitätsleistungen des Bundesheeres _____	61
Tabelle 5:	Minimale und maximale Anzahl der Assistenz leistenden Kompanien sowie der eingesetzten Soldatinnen und Soldaten _	64
Tabelle 6:	Kosten der Assistenz– und Unterstützungsleistungen des Bundesheeres zum Grenzmanagement _____	80
Tabelle 7:	Kostentragung und Finanzierung der Assistenz– und Unterstützungsleistungen _____	83
Tabelle 8:	Indikatoren zu den Wirkungszielen der Untergliederung 14 mit einem Bezug zur Migrationslage (Bundesfinanzgesetz 2017) _	87

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Koordination und Kommunikation zwischen dem Bundesministerium für Inneres und dem Bundesministerium für Landesverteidigung _____	45
Abbildung 2:	Durchschnittliche monatliche Personalstärke der im Assistenzeinsatz eingesetzten Soldatinnen und Soldaten nach den Personalkategorien Miliz, Grundwehrdiener und Kader_	64
Abbildung 3:	Durchschnittliche monatliche Personalstärke im Bereich Unterstützungsleistungen nach den Personalkategorien Grundwehrdiener und Kader _____	66
Abbildung 4:	Entwicklung der Kosten je Quartal für den Assistenzeinsatz (zweite Jahreshälfte 2015 bis Ende 2017) _____	78
Abbildung 5:	Entwicklung der Kosten je Quartal für die Unterstützungsleistungen des Bundesheeres (zweite Jahreshälfte 2015 bis Ende 2017) _____	79

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMLV	Bundesministerium für Landesverteidigung
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
(f)f.	folgend(e)
GZ	Geschäftszahl
Hrsg.	Herausgeber
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
k.A.	keine Angabe
Mio.	Million(en)
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
OECD	Organisation for Economic Co–operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
Rz	Randziffer
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg.	ausgewählte Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Inneres
- Bundesministerium für Landesverteidigung

Assistenz– und Unterstützungsleistungen des Bundesheeres zum Grenzmanagement

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Dezember 2017 bis Juni 2018 im Bundesministerium für Inneres und im Bundesministerium für Landesverteidigung den sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz und die Unterstützungsleistungen des Bundesheeres zum Grenzmanagement seit 2015. Ziel war es, die rechtlichen Grundlagen sowie Abwicklung, Kosten, Nutzen und Auswirkungen der Assistenz– und Unterstützungsleistungen zu beurteilen. Der überprüfte Zeitraum umfasste vor allem die Jahre 2015 bis 2017.

Kurzfassung

Die Bundesregierung beschloss Mitte September 2015, zur Bewältigung der Migrationslage das Bundesheer in einen unbefristeten sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz insbesondere zum Grenzmanagement zu entsenden. Mit August 2016 erweiterte die Bundesregierung den Assistenzeinsatz um die Bewachung ausländischer Vertretungen in Wien (beendet Ende 2018), im August 2017 um die Durchführung von Großkontrollen im Landesinneren. Der Assistenzeinsatz dauerte zur Zeit der Gebärungsüberprüfung noch an. (TZ 3, TZ 8)

Zusätzlich erbrachte das Bundesheer Unterstützungsleistungen, wie Verpflegungs–, Pionier– und Sanitätsleistungen. Das Bundesheer managte auch die Beförderung von rund einer Million Flüchtlingen. (TZ 3, TZ 20)

Die Kosten für die Assistenz– und Unterstützungsleistungen des Bundesheeres zum Grenzmanagement betrugen zwischen zweiter Jahreshälfte 2015 und dem Jahr 2017 272,92 Mio. EUR. Davon entfielen rd. 246,37 Mio. EUR auf den Assistenzeinsatz und rd. 26,54 Mio. EUR auf Unterstützungsleistungen. Das Bundesministerium für Landesverteidigung (in der Folge: **Verteidigungsministerium**) musste 177,84 Mio. EUR, somit knapp zwei Drittel der 272,92 Mio. EUR, aus seinem jährlichen Regelbudget finanzieren, weil das Bundesministerium für Inneres (in der

Folge: **Innenministerium**) und das Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Finanzministerium**) nur teilweise für diese Kosten aufkamen. (TZ 35, TZ 36)

Das Verteidigungsministerium erhielt für die Assistenz- und Unterstützungsleistungen 90,42 Mio. EUR (rund ein Drittel seiner Kosten) budgetwirksam ersetzt. (TZ 36)

Im Zeitraum September 2015 bis Februar 2016 kamen im Durchschnitt rd. 131.500 Flüchtlinge pro Monat nach Österreich. Ab dem Frühjahr 2016 gab es einen deutlichen Rückgang. Gründe dafür waren insbesondere das Flüchtlingsabkommen zwischen der EU und der Türkei sowie die Schließung der sogenannten „Balkanroute“. 2015 erreichten insgesamt 736.247 Flüchtlinge Österreich, 2016 nur noch 153.068. Und die Zahlen sanken weiter auf 27.950 im Jahr 2017 und 10.300 im ersten Halbjahr 2018. (TZ 7)

Von März bis Dezember 2016 erfolgten pro Monat durchschnittlich rd. 4.400 Aufgriffe von Personen, die illegal eingereist waren oder sich illegal in Österreich aufhielten. Die Aufgriffe reduzierten sich auf durchschnittlich rd. 2.300 pro Monat im Jahr 2017 und rd. 1.700 pro Monat im ersten Halbjahr 2018. Die Aufgriffe des Bundesheeres im Rahmen des Assistenzeinsatzes verringerten sich von insgesamt 1.552 im Zeitraum März bis Dezember 2016 auf 1.250 im Jahr 2017 und 168 im ersten Halbjahr 2018. Der Anteil des Bundesheeres an den Gesamtaufgriffen betrug 3,5 % von März bis Dezember 2016, 4,5 % im Jahr 2017 und 1,6 % im ersten Halbjahr 2018. (TZ 7)

Weder das Verteidigungsministerium noch das Innenministerium führte eine gesamthafte Evaluierung des Assistenzeinsatzes – im Hinblick auf Wirkungen und Nutzen einerseits und Ressourceneinsatz andererseits – durch. Dies, obwohl die Zahlen der Aufgriffe von illegal eingereisten oder aufhältigen Personen und von Asylwerbenden ab dem Frühjahr 2016 deutlich zurückgingen. Die Angaben über die Dauer des Assistenzeinsatzes waren in den Beschlüssen des Ministerrats unbestimmt. Jedenfalls war weder bei der Anordnung des Assistenzeinsatzes noch bei den nachfolgenden Erweiterungen eine Evaluierung vorgesehen. (TZ 7)

Das Innenministerium setzte zwar personelle und organisatorische Maßnahmen im fremden- und grenzpolizeilichen Bereich. So nahm das Ministerium bis zu 1.000 zusätzliche Bedienstete auf und richtete die Fremden- und Grenzpolizeiliche Einheit „Puma“ ein. Dies reichte jedoch nach Angaben des Ministeriums nicht aus, um den Assistenzeinsatz zu reduzieren. (TZ 7)

Bei der Erweiterung des Assistenzeinsatzes um die Bewachung ausländischer Vertretungen in Wien ab August 2016 war die unabdingbare Notwendigkeit nicht erkennbar. Laut Landespolizeidirektion Wien waren bereits ab Mai 2016 nur noch einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für das Grenzmanagement an andere Landespolizeidirektionen dienstzugeteilt. (TZ 8)

Von September 2015 bis Juni 2018 leistete das Bundesheer sicherheitspolizeiliche Assistenz im Ausmaß von 974.921 Personentagen und von August 2015 bis Mai 2016 Unterstützungsleistungen im Ausmaß von 57.851 Personentagen. Im Einsatz war vor allem das Kaderpersonal, also Berufssoldatinnen und –soldaten. Das Bundesheer setzte aber auch Milizsoldatinnen und –soldaten sowie Grundwehrdiener ein. (TZ 24, TZ 25)

Dieser personalintensive Einsatz von Soldatinnen und Soldaten wirkte sich nachteilig auf die militärische Ausbildung aus. Bei der Grundausbildung verschlechterte sich das Betreuungsverhältnis zwischen Ausbilderinnen bzw. Ausbildern und Grundwehrdienern von durchschnittlich 1:8 auf 1:25 im ersten Quartal 2016 und im weiteren Verlauf auf 1:12. Aufgrund nicht durchgeführter Kaderausbildungen gab es laut Verteidigungsministerium auch negative Auswirkungen auf die militärische Führungsfähigkeit. Aufgrund des verstärkten Einsatzes von Pionierkräften für Unterstützungsleistungen war die Fähigkeit des Bundesheeres bei Katastropheneinsätzen eingeschränkt. (TZ 28)

Die Einsatzzulage betrug bei einem Assistenzeinsatz das Zweifache des Monatsbezugs oder des Monatsgehalts. Damit war auch die Aufbringung von Soldatinnen und Soldaten für Auslandseinsätze zunehmend schwierig geworden. Durch die gesetzliche Erhöhung des Einsatzzuschlags um 20 % bis 28,57 % ab Juli 2018 sollte die Attraktivität von Auslandseinsätzen gesteigert werden. Die damit verbundenen Mehrauszahlungen von 1,42 Mio. EUR jährlich waren damit indirekte Auswirkungen des Assistenzeinsatzes. (TZ 26, TZ 29)

Das Bundesheer führte im Juli 2016 eine Abschiebung von elf Personen im Rahmen des Assistenzeinsatzes durch. Dafür gab es weder eine schriftliche Anfrage noch einen schriftlichen Auftrag des Innenministeriums bzw. des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl. Dies lief den Grundprinzipien eines Assistenzeinsatzes zuwider. Die Abschiebung erfolgte mit einem Militärflugzeug der Type C-130 „Hercules“. Dabei ergaben Machbarkeitsstudien des Verteidigungsministeriums und des Innenministeriums vorab, dass diese Flugzeugtype aufgrund ihrer Konfiguration insbesondere aus Sicherheitsgründen für die Abschiebung von Personen ungeeignet war. Das Flugzeug war nämlich für den Transport von Soldatinnen und Soldaten ausgestattet und nicht von Personen, die überwacht oder allenfalls sogar fixiert werden mussten. Diese Abschiebung kostete rd. 25.400 EUR. (TZ 9, TZ 16)

Das Innenministerium und das Verteidigungsministerium führten am 25. und 26. Juni 2018 eine gemeinsame Veranstaltung unter der Bezeichnung Grenzschutzübung „Pro Borders“ im Bereich des Grenzmanagements in Spielfeld (Steiermark) durch. Die Veranstaltung enthielt am 25. Juni Komponenten einer Übung, am 26. Juni Komponenten einer Leistungsschau. Die Vollkosten des Innenministeriums beliefen sich auf rd. 292.000 EUR, die budgetwirksamen Mehrkosten des Verteidigungsministeriums auf rd. 244.000 EUR. Ein vollständiger Überblick über die Vollkosten lag im Verteidigungsministerium nicht vor. (TZ 17)

Aufgrund von Anordnungen der Landespolizeidirektionen Kärnten und Steiermark erfolgten im Jahr 2016 für sechs Monate selbstständige Grenzkontrollen durch das Bundesheer, also ohne Polizeikräfte. Dies widersprach den Vorgaben des Innenministeriums, weil nach dessen Auffassung die Durchführung von Grenzkontrollen – im Gegensatz zur Grenzüberwachung – umfassende fremden-, kriminal- und verkehrspolizeiliche Kenntnisse voraussetzte und die eingesetzten Soldatinnen und Soldaten nicht darüber verfügten. (TZ 13)

Im Rahmen der Unterstützungsleistungen war das Bundesheer mit dem gesamtstaatlichen Management der Beförderung von Flüchtlingen betraut. Das Bundesheer koordinierte in Zusammenarbeit mit Landespolizeidirektionen, den Österreichischen Bundesbahnen und Hilfsorganisationen den Transport von rund einer Million Flüchtlingen. Diese Unterstützungsleistung – wie auch Pionier-, Verpflegungs- und Sanitätsleistungen – waren überwiegend nicht vom zugrunde liegenden Verwaltungsübereinkommen gedeckt. Das Innenministerium und das Verteidigungsministerium passten das Verwaltungsübereinkommen weder an die geänderte Situation noch an den geänderten Bedarf an. (TZ 3, TZ 11, TZ 20)

Auch für die Unterstützungsleistungen erfolgte keine Evaluierung. Dabei stellte das Verteidigungsministerium selbst fest, dass die Unterstützungsleistungen keinen bedeutenden Ausbildungswert erzielten. (TZ 11)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Das Bundesministerium für Inneres und das Bundesministerium für Landesverteidigung sollten den Assistenzeinsatz zum Grenzmanagement einer gesamthaften, umfassenden Evaluierung der Wirkungen und des Nutzens im Verhältnis zu den eingesetzten Ressourcen unterziehen. Gegebenenfalls wären Art und Umfang des Assistenzeinsatzes anzupassen. (TZ 7, TZ 36)
- Sie sollten sicherheitspolizeiliche Assistenzeinsätze des Bundesheeres künftig jedenfalls befristen. (TZ 8)
- Sie sollten die unabdingbare Notwendigkeit eines sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatzes des Bundesheeres bzw. einer allfälligen Verlängerung nachvollziehbar belegen. (TZ 8)
- Sie sollten bei der gesamthaften, umfassenden Evaluierung des Assistenzeinsatzes auch die Auswirkungen des Einsatzes auf die militärische Ausbildung sowie auf die Aufbringung von Soldatinnen und Soldaten für den Auslandseinsatz berücksichtigen. (TZ 28, TZ 29)
- Das Bundesministerium für Landesverteidigung sollte eine Evaluierung der Unterstützungsleistungen durchführen. (TZ 11)
- Das Bundesministerium für Inneres sollte weitere organisatorische Maßnahmen setzen, um das im Assistenzeinsatz zum Grenzmanagement stehende Bundesheer durch eigenes Personal abzulösen. (TZ 7)



Zahlen und Fakten zur Prüfung

Assistenz– und Unterstützungsleistungen des Bundesheeres zum Grenzmanagement						
Rechtsgrundlagen	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, BGBl. III 86/1999 i.d.g.F.					
	Art. 79 Bundes–Verfassungsgesetz, BGBl. 1/1930 i.d.g.F.					
	Wehrgesetz 2001, BGBl. I 146/2001 i.d.g.F.					
	Sicherheitspolizeigesetz, BGBl. 566/1991 i.d.g.F.					
	Schengener Grenzkodex, Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen, ABl. L 77 vom 23. März 2016 i.d.g.F.					
	Grenzkontrollgesetz, BGBl. 435/1996 i.d.g.F.					
	Verordnungen des Bundesministeriums für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen					
	Beschlüsse der Bundesregierung vom 14. September 2015 zur Assistenzleistung des Bundesheeres zur Überwachung der Binnengrenze im Osten aufgrund der Wiedereinführung von Grenzkontrollen sowie vom 12. Juli 2016 und vom 17. August 2017 zur Ausweitung des Assistenzeinsatzes zur Bewachung ausländischer Vertretungen in Wien sowie zur Durchführung von Großkontrollen im Landesinneren (polizeiliche Ausgleichsmaßnahmen) ¹					
	Beschluss der Bundesregierung vom 20. Juni 2018 zur Beendigung der Bewachung ausländischer Vertretungen in Wien als Teil des Assistenzeinsatzes zum Grenzmanagement mit Ende Juni 2018; zugleich Fortsetzung der Bewachung ausländischer Vertretungen in Wien im Rahmen eines neuen Assistenzeinsatzes					
	Erlass des Bundesministeriums für Landesverteidigung für die „Unterstützungsleistungen durch das Österreichische Bundesheer“, GZ S93339/46–EFü/2007					
Verwaltungsübereinkommen vom 3. September 2015 zwischen dem Bundesministerium für Inneres und dem Bundesministerium für Landesverteidigung über die Koordination betreffend Unterstützungsleistungen durch das Bundesheer						
Dauer						
Assistenzeinsatz		seit 15. September 2015				
Unterstützungsleistungen		28. August 2015 bis 31. Mai 2016 ²				
Personaleinsatz						
	2015	2016	2017	2018	2019	2015 bis 2019
	durchschnittliche Anzahl pro Tag					
Assistenzeinsatz						
eingesetzte Soldatinnen und Soldaten	1.317	878	913	997	871	942 ⁶
davon						
Kaderpersonal	1.273	569	369	445	322	484 ⁶
Milizpersonal	44	226	235	226	205	211 ⁶
Grundwehrdiener	–	83	309	327	343	247 ⁶

	2015	2016	2017	2018	2019	2015 bis 2019
	durchschnittliche Anzahl pro Tag					
Unterstützungsleistungen						
eingesetzte Soldatinnen und Soldaten	435	92	–	–	–	228 ⁶
davon						
Kaderpersonal	382	84	–	–	–	203 ⁶
Milizpersonal	1	–	–	–	–	–
Grundwehrdiener	52	8	–	–	–	25 ⁶
	in Mio. EUR					
Kosten						
Gesamtkosten ³	70,71	122,25	79,96	80,32	65,44	418,68
davon						
Kosten für den Assistenzeinsatz	54,25	112,74	79,39	80,32	65,44	392,14
davon						
Kosten für Unterstützungsleistungen	16,46	9,51	0,57	–	–	26,54
davon						
Kosten im Bereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung	14,36	6,95	0,57	–	–	21,88
Kosten im Bereich des Bundesministeriums für Inneres ⁴	2,10	2,56	–	–	–	4,66

	März bis Dezember 2016 ⁵	2017	1. Halbjahr 2018
	Anzahl		
Aufgriffe			
Aufgriffe von illegal eingereisten oder aufhältigen Personen	44.311	27.950	10.300
davon			
Aufgriffe des Bundesheeres im Rahmen des Assistenzeinsatzes (in % der Gesamtaufgriffe)	1.552 (3,5 %)	1.250 (4,5 %)	168 (1,6 %)

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMI; BMLV

¹ Ausgleichsmaßnahmen sind gezielte Fahndungsmaßnahmen, Schwerpunktkontrollen und anlassunabhängige Kontrollen im grenznahen Gebiet, auf Autobahnen und Hauptbahnstrecken sowie in städtischen Ballungszentren. Sie wurden nach dem Wegfall der Grenzkontrollen im Zuge der Schengen-Erweiterung erforderlich und dienen u.a. der Vorbeugung und Bekämpfung von illegaler Migration, Schlepperei und Menschenhandel.

² Im Bereich des Militärkommandos Steiermark fielen im Jahr 2016 an einem Tag (27. Juli 2016) weitere Pionierleistungen sowie an drei Tagen (23. bis 25. August 2016) weitere Transportleistungen an.

³ Normkosten inklusive der nicht über die Personalverrechnung des Bundes abgewickelten Besoldung des Milizpersonals und der Grundwehrdiener sowie der Verpflegung der Soldatinnen und Soldaten

⁴ Vergütungen für Mehrdienstleistungen der Soldatinnen und Soldaten, die im Zusammenhang mit den Unterstützungsleistungen anfielen, trug das Bundesministerium für Inneres.

⁵ Das Bundesministerium für Landesverteidigung erfasste Aufgriffe des Bundesheeres im Rahmen des Assistenzeinsatzes ab März 2016.

⁶ durchschnittliche Anzahl je Tag im Zeitraum 2015 bis 2019

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Dezember 2017 bis Juni 2018 im Bundesministerium für Inneres (in der Folge: **Innenministerium**) und im Bundesministerium für Landesverteidigung (in der Folge: **Verteidigungsministerium**) den sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz und die Unterstützungsleistungen des Bundesheeres zum Grenzmanagement seit 2015.

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren insbesondere die Beurteilung der rechtlichen Rahmenbedingungen, der Organisation und Abwicklung sowie des finanziellen und personellen Ressourceneinsatzes des Verteidigungsministeriums für die Assistenz- und Unterstützungsleistungen. Die Beurteilung der europarechtlichen Zulässigkeit der vorübergehenden Einführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen war nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung. Der überprüfte Zeitraum umfasste vor allem die Jahre 2015 bis 2017; zudem berücksichtigte der RH wesentliche Ereignisse des ersten Halbjahres 2018.

Der Assistenzeinsatz und die Unterstützungsleistungen des Österreichischen Bundesheeres im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie sind nicht Gegenstand dieses Berichts, da diese außerhalb des überprüften Zeitraums 2015 bis 2017 liegen. Die Unterstützungsleistungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bleiben einer gesonderten Gebarungsüberprüfung des RH vorbehalten.

Militärische Angelegenheiten waren bis 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport angesiedelt. Mit Inkrafttreten der Bundesministeriengesetz-Novellen 2017¹ und 2020² ressortierten diese Angelegenheiten zum Bundesministerium für Landesverteidigung. Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit verwendete der RH im vorliegenden Prüfungsergebnis einheitlich die seit 8. Jänner 2018 geltende Bezeichnung für das Ministerium.

(2) Im Jahr 2015 erfolgte auf internationaler Ebene der Beschluss aller 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen über die „Transformation unserer Welt: Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“. Österreich verpflichtete sich, bis zum Jahr 2030 auf die Umsetzung der 17 nachhaltigen Entwicklungsziele („Sustainable Development Goals“, SDG), die durch 169 Unterziele konkretisiert waren, hinarbeiten. Wesentlich für die in der Gebarungsüberprüfung behandelten Themen ist das SDG 10, das die Verringerung der Ungleichheit in und zwischen den Ländern fordert. Entsprechend dem Subziel 10.7 ist eine geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität von Menschen zu erleichtern, unter anderem durch die Anwendung einer planvollen und gut gesteuerten Migrationspolitik.

¹ BGBl. I 164/2017 vom 28. Dezember 2017, in Kraft getreten am 8. Jänner 2018

² BGBl. I 8/2020 vom 28. Jänner 2020, in Kraft getreten am 29. Jänner 2020

(3) Zu dem im Oktober 2019 übermittelten Prüfungsergebnis gaben das Innenministerium und das Verteidigungsministerium im Dezember 2019 ihre Stellungnahmen ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Oktober 2020.

Chronologie der Assistenz- und Unterstützungsleistungen

- 2 Die folgende Tabelle zeigt den zeitlichen Ablauf der Assistenz- und Unterstützungsleistungen vom Ersuchen des Innenministeriums an das Verteidigungsministerium im August 2015 bis zu deren Ende im Dezember 2018:

Tabelle 1: Chronologie

Datum	Assistenzeinsatz	Unterstützungsleistungen
11. August 2015		Ersuchen des Bundesministeriums für Inneres um Mitwirkung des Bundesministeriums für Landesverteidigung bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Rahmen der Grundversorgung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden
28. August 2015		Beginn der Unterstützungsleistungen durch das Militärkommando Burgenland
29. August 2015		Beginn der Unterstützungsleistungen durch das Kommando Einsatzunterstützung ¹
3. September 2015		Abschluss des Verwaltungsabkommens zwischen dem Bundesministerium für Inneres und dem Bundesministerium für Landesverteidigung über die Koordination betreffend Unterstützungsleistungen durch das Bundesheer; Beginn der Unterstützungsleistungen durch das Militärkommando Salzburg
4. September 2015	Öffnung der Grenzen Deutschlands und Österreichs	
	Einführung von Grenzkontrollen in Deutschland	
13. September 2015		Beginn der Unterstützungsleistungen durch das Militärkommando Wien
14. September 2015	Ministerratsbeschluss zum sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz	Beginn der Unterstützungsleistungen durch das Militärkommando Oberösterreich
15. September 2015	Beginn des Assistenzeinsatzes im Burgenland	Beginn der Unterstützungsleistungen durch das Militärkommando Kärnten
16. September 2015		Beginn des gesamtstaatlichen Transportmanagements
17. September 2015	Beginn des Assistenzeinsatzes in Salzburg	

Datum	Assistenzeinsatz	Unterstützungsleistungen
18. September 2015	Beginn des Assistenzeinsatzes in Kärnten und in der Steiermark	
26. Oktober 2015		Beginn der Unterstützungsleistungen durch das Militärkommando Steiermark
6. November 2015	Beginn des Assistenzeinsatzes in Tirol	
10. November 2015		Beginn der Unterstützungsleistungen durch das Militärkommando Tirol
22. Dezember 2015		Ende der Unterstützungsleistungen durch das Militärkommando Kärnten
15. Jänner 2016	Ende des Assistenzeinsatzes im Burgenland	Ende der Unterstützungsleistungen durch das Militärkommando Burgenland
16. Februar 2016		Ende der Unterstützungsleistungen durch das Militärkommando Tirol
26. Februar 2016		Ende der Unterstützungsleistungen durch das Militärkommando Steiermark ²
17. März 2016		Ende der Unterstützungsleistungen durch das Militärkommando Oberösterreich
25. März 2016	Ende des Assistenzeinsatzes in Salzburg	
29. März 2016		Ende der Unterstützungsleistungen durch das Militärkommando Salzburg
22. April 2016	neuerlicher Beginn des Assistenzeinsatzes im Burgenland	
16. Mai 2016		Ende der Unterstützungsleistungen durch das Kommando Einsatzunterstützung und Ende des gesamtstaatlichen Transportmanagements
17. Mai 2016	Ende des Assistenzeinsatzes in Tirol	
31. Mai 2016		Ende der Unterstützungsleistungen durch das Militärkommando Wien
12. Juli 2016	Ministerratsbeschluss zur Ausweitung des Assistenzeinsatzes zur Bewachung ausländischer Vertretungen in Wien	
20. Juli 2016	Abschiebung von Fremden durch ein Transportflugzeug des Bundesheeres	
1. August 2016	Beginn des Assistenzeinsatzes in Wien	
16. August 2017	neuerlicher Beginn des Assistenzeinsatzes in Tirol	
17. August 2017	Ministerratsbeschluss zur Ausweitung des Assistenzeinsatzes zur Durchführung von Großkontrollen im Landesinneren (polizeiliche Ausgleichsmaßnahmen)	
20. Juni 2018	Ministerratsbeschluss zur Beendigung der Bewachung ausländischer Vertretungen in Wien als Teil des Assistenzeinsatzes zum Grenzmanagement mit Ende Juni 2018; zugleich Fortsetzung der Bewachung ausländischer Vertretungen in Wien im Rahmen eines neuen Assistenzeinsatzes	
28. Dezember 2018	Ende des Assistenzeinsatzes zur Bewachung ausländischer Vertretungen in Wien	

¹ nachgeordnete Dienststelle des Bundesministeriums für Landesverteidigung

² Im Bereich des Militärkommandos Steiermark fielen im Jahr 2016 an einem Tag (27. Juli 2016) weitere Pionierleistungen sowie an drei Tagen (23. bis 25. August 2016) weitere Transportleistungen an.

Entwicklung der Migrationslage ab dem Jahr 2015

- 3 Bereits im Jahr 2014 gab es in der EU einen deutlichen Anstieg an Asylwerbenden. Dieser Anstieg war vor allem auf den Bürgerkrieg in Syrien, aber auch auf weitere Gründe – wie insbesondere politische Verfolgung, islamistischer Terror sowie mangelnde wirtschaftliche Perspektiven in den Herkunftsländern (neben Syrien vor allem der Irak und Afghanistan) – zurückzuführen. Im Sommer 2015 kam es aufgrund verschiedener Umstände zu einer akuten Verschärfung der Situation.

So verschlechterte sich im ersten Halbjahr 2015 die Lage in den Flüchtlingslagern in den Nachbarländern Syriens zunehmend, sodass viele Flüchtlinge beschlossen, die Lager zu verlassen. Jeden Tag erreichten hunderte Personen per Boot die griechische Küste.³ Schließlich erlaubten Griechenland sowie in weiterer Folge die Staaten entlang der sogenannten „Balkanroute“ im Sommer 2015, ihre Länder im Transit zu durchqueren.

Gleichzeitig wurde Deutschland als angestrebtes Asylland besonders attraktiv. Am 25. August 2015 setzte Deutschland die Anwendung der „Dublin Verordnung“⁴ für Syrerinnen und Syrer aus, was zur Folge hatte, dass diese nicht mehr in jene EU-Mitgliedstaaten zurückgeschickt wurden, in denen sie erstmals EU-Territorium betreten hatten.

Am 4. September 2015 entschieden Österreich und Deutschland aufgrund der Entwicklungen in Ungarn, Flüchtlinge auch ohne Dokumente einreisen zu lassen. In der Folge kam es zu einem enormen Andrang an Flüchtlingen (hauptsächlich am Grenzübergang in Nickelsdorf, später auch am Grenzübergang Heiligenkreuz), was teilweise chaotische Zustände und große Herausforderungen hinsichtlich Infrastruktur und Logistik mit sich brachte.

Am 5. September 2015 überquerten über 10.000 Flüchtlinge die Grenze bei Nickelsdorf. Als Erstmaßnahme errichteten die österreichischen Sicherheitsbehörden Notunterkünfte an der burgenländisch-ungarischen Grenze und stellten Verpflegung sowie Gegenstände des täglichen Lebens zur Verfügung. Angesichts des steigenden Zustroms an Flüchtlingen war humanitäre Hilfe wie Nahrungsversorgung, medizinische Betreuung und die Unterbringung in Notquartieren an der Grenze nicht mehr im nötigen Ausmaß sichergestellt. Die Landespolizeidirektion Burgenland veranlasste daraufhin, die Flüchtlinge zu umliegenden Not- und Übergangsquartieren zu bringen.

³ vor allem die Insel Kos

⁴ Entsprechend der Dublin-III-Verordnung (Verordnung (EU) 604/2013, ABl. L 180/31 vom 26. Juni 2013) galt der Grundsatz, dass Flüchtlinge in jenem Mitgliedstaat der EU Asyl beantragen mussten, in dem sie erstmals EU-Territorium betreten hatten. Dieser Staat war für das Asylverfahren und die damit verbundene Registrierung zuständig.

Die höchste Zahl an Grenzübertritten nach Österreich war am 14. September 2015 mit fast 20.000 zu verzeichnen. Der Großteil der Flüchtlinge wurde mit Zügen und Bussen direkt von der Grenze zu Transitquartieren bzw. nach Deutschland befördert (TZ 20).

Die Betreuung und Verpflegung der Flüchtlinge lag in dieser Phase stark in zivilgesellschaftlicher Hand (sowohl von engagierten Einzelpersonen als auch von Nichtregierungsorganisationen), welche die öffentlichen Stellen unterstützten.

Nachdem Deutschland bereits mit 13. September 2015 Grenzkontrollen wieder eingeführt hatte, entschied auch die österreichische Bundesregierung, die Grenzen vorübergehend wieder zu kontrollieren. Eine entsprechende Verordnung des Innenministeriums zur vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen trat mit 16. September 2015 in Kraft. Bereits am Vortag war die Europäische Kommission entsprechend notifiziert worden.

Am 14. September 2015 beschloss die österreichische Bundesregierung, zur Bewältigung der Migrationslage (insbesondere zum Grenzmanagement) das Bundesheer in einen unbefristeten sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz (in der Folge: **Assistenzeinsatz**) zu entsenden. Zusätzlich erbrachte das Bundesheer sogenannte „Unterstützungsleistungen“ (insbesondere Verpflegungs-, Pionier- und Sanitätsleistungen). Darüber hinaus wurde es mit dem gesamtstaatlichen Management des Weitertransports der Flüchtlinge betraut.

Nachdem Ungarn Mitte Oktober 2015 einen Grenzzaun zu Kroatien errichtet hatte, verlagerte sich der Schwerpunkt der Flüchtlingsströme von der österreichischen Grenze zu Ungarn an jene zu Slowenien, insbesondere an die Grenzübergänge Spielfeld und Bad Radkersburg.

Am 7. Dezember 2015 begannen Soldatinnen und Soldaten des Bundesheeres im Rahmen des Assistenzeinsatzes bei Spielfeld einen Grenzzaun aufzubauen, um eine bessere Kontrolle der Einreiseströme zu gewährleisten.

Im März 2016 schlossen die EU und die Türkei ein Abkommen („Flüchtlingsdeal“) mit dem Ziel, die Bewegung von Flüchtlingen über die Türkei in die EU zu reduzieren. Gleichzeitig schlossen Österreich und weitere Staaten entlang der westlichen Balkanroute ihre Grenzen für einen Großteil der Flüchtlinge. Diese Maßnahmen führten in Österreich zu einem deutlichen Rückgang der Flüchtlingsströme sowie zu einer merklichen Entspannung der Situation an den Grenzen. Gleichzeitig wurde der Assistenzeinsatz fortgeführt. Mit 1. August 2016 weitete die Bundesregierung den Einsatz auf die Bewachung ausländischer Vertretungen in Wien und mit 17. August 2017 auf die Durchführung von Großkontrollen im Landesinneren aus (TZ 7, TZ 8).

Staatliches Krisenmanagement

- 4 Zur gesamtstaatlichen Bewältigung der Migrationslage waren auf Bundesebene zwei Gremien eingerichtet: Zum einen die Task Force „Asyl“ der Bundesregierung als politisches Entscheidungsgremium⁵ und zum anderen die sogenannte „Siebener Lage“ als bundesländerübergreifendes Steuerungsorgan⁶ zur logistischen Bewältigung der Transitmigration (insbesondere hinsichtlich der Verpflegung, des Transports und der Unterbringung der Flüchtlinge).

Die im Sommer 2015 eingesetzte Task Force „Asyl“ der Bundesregierung stellte ein temporäres Gremium dar. Es gab weder eine regelmäßige Zusammenkunft der Task Force, noch waren das Zustandekommen und die administrative Vorbereitung der Tagesordnungspunkte oder die Verschriftlichung der Ergebnisse der Diskussionen geregelt.

Zur weiteren Koordinierung erfolgten ab 5. September 2015 regelmäßige Treffen und Videokonferenzen unter Einbindung unterschiedlicher Führungsebenen im Rahmen der sogenannten „Siebener Lage“.

Eingerichtet war die „Siebener Lage“ im Innenministerium, moderiert wurde sie vom damaligen Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit. Zu den Besprechungen lud das Innenministerium sechs weitere Ministerien⁷ sowie die Landespolizeidirektionen und die Militärkommanden, das Heeres-Nachrichtenamt, die Stadt Wien, das gesamtstaatliche Transportmanagement (TZ 20) sowie Verkehrsunternehmen⁸ und Nichtregierungsorganisationen⁹ ein.

Zu Beginn tagte das Gremium bis zu zweimal täglich. Hauptaufgabe war die logistische Bewältigung der Situation vom Eintreffen der Flüchtlinge an der österreichischen Grenze (zuerst aus Ungarn, später aus Slowenien) über die Registrierung, die Versorgung, den Transport, die Unterbringung in Transitquartieren bis zur Übergabe an die deutschen Behörden.

⁵ Mitglieder der Task Force „Asyl“ waren Bundeskanzler Werner Faymann, Vizekanzler Dr. Reinhold Mitterlehner, Innenministerin Mag.^a Johanna Mikl-Leitner, Außenminister Sebastian Kurz, Verteidigungsminister Mag. Gerald Klug und Kanzleramtsminister Dr. Josef Ostermayer.

⁶ Die „Siebener Lage“ stellte eine Weiterentwicklung der „Dreier Lage“ dar. Bei dieser handelte es sich um wöchentliche Zusammentreffen hochrangiger Vertreterinnen und Vertreter des Bundesministeriums für Europa, Integration und Äußeres, des Bundesministeriums für Inneres und des Bundesministeriums für Landesverteidigung, um sicherheitsrelevante Themen zu besprechen.

⁷ Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres, Bundesministerium für Finanzen, Bundesministerium für Gesundheit, Bundesministerium für Landesverteidigung, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

⁸ Österreichische Bundesbahnen (ÖBB), Busunternehmen A

⁹ Österreichisches Rotes Kreuz, Arbeiter-Samariter-Bund Österreichs, Caritas Österreich

Rechtliche Rahmenbedingungen

Abgrenzung Assistenzeinsatz und Unterstützungsleistungen des Bundesheeres

- 5 (1) Art. 79 Bundes-Verfassungsgesetz¹⁰ (**B-VG**) normiert neben der militärischen Landesverteidigung als primärer Aufgabe des Bundesheeres noch zwei weitere (subsidiäre) Aufgaben, nämlich die sicherheitspolizeiliche Assistenz sowie die Hilfeleistung in Katastrophenfällen.

Im Falle einer Assistenzleistung treten die Organe des Bundesheeres grundsätzlich in jene Befugnisse ein, die den Behörden zukommen, welche die Assistenzleistung angefordert haben.¹¹ Die von den einschreitenden Soldatinnen und Soldaten wahrgenommenen Aufgaben sind dabei funktionell der anfordernden Behörde zuzurechnen.¹² Die Kosten für Assistenzeinsätze trägt grundsätzlich das Bundesheer.¹³

(2) Von den Assistenzleistungen abzugrenzen sind die Unterstützungsleistungen, bei denen das Bundesheer grundsätzlich gegen Entgelt Leistungen an Dritte erbringt (etwa die Herstellung und Verteilung von Truppenverpflegung oder die Zurverfügungstellung von Unterkünften). Zulässig sind derartige Leistungen nur unter der Prämisse, dass es sich um Tätigkeiten im Rahmen der allgemeinen Einsatzvorbereitung (als Teil der militärischen Landesverteidigung) handelt und sie insoweit primär der Ausbildung der Soldatinnen und Soldaten dienen¹⁴ oder ein „beträchtlicher wehrpolitischer Nutzen“ zu erwarten ist.

Unterstützung leistende Soldatinnen und Soldaten vollziehen militärische Angelegenheiten und bleiben auch funktionell Militärorgane; im Falle einer Unterstützung einer zivilen Einrichtung findet daher – im Gegensatz zu den Assistenzleistungen – keine Übertragung von Befugnissen statt.

¹⁰ BGBl. 1/1930 i.d.G.F.

¹¹ VfGH 7. März 1994, B 115/93 (VfSlg. 13.708)

¹² Die Assistenz leistenden Soldatinnen und Soldaten vollziehen daher keine militärischen Angelegenheiten (im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Z 15 B-VG).

¹³ Dabei handelt es sich insbesondere um sämtliche Personalkosten für das eingesetzte Militärpersonal und den im militärischen Bereich entstehenden Sachaufwand wie beispielsweise für Fahrzeuge und militärische Ausrüstungsgegenstände oder die Unterbringung und Versorgung der eingesetzten Soldatinnen und Soldaten. Kosten für während eines Assistenzeinsatzes von Soldatinnen und Soldaten verursachte Schäden sowie für den ausschließlich für den konkreten Assistenzeinsatz notwendigen Sachaufwand trägt jedoch die anfordernde zivile Stelle.

¹⁴ § 2 Abs. 3 Wehrgesetz 2001, BGBl. I 146/2001 i.d.G.F.

Sicherheitspolizeiliche Assistenzleistungen des Bundesheeres

Rechtliche Voraussetzungen

- 6 (1) Die Aufgaben des Bundesheeres sind in der österreichischen Rechtsordnung vollständig und abschließend auf verfassungsgesetzlicher Ebene verankert. Die zentralen Bestimmungen dazu finden sich in Art. 79 B-VG. Als primäre und originäre Kernaufgabe des Bundesheeres ist in Abs. 1 die militärische Landesverteidigung genannt. In Abs. 2¹⁵ sind zusätzlich zwei Assistenzaufgaben (die sicherheitspolizeiliche Assistenz und die Assistenz in Katastrophenfällen) als subsidiäre Aufgaben des Bundesheeres normiert.¹⁶

(2) Die näheren Bestimmungen hinsichtlich der Heranziehung des Bundesheeres zu Assistenzeinsätzen regelt – auf Basis einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung¹⁷ – das Wehrgesetz 2001. Demnach sind alle Behörden und Organe des Bundes, der Länder und der Gemeinden innerhalb ihres jeweiligen Wirkungsbereichs zur Anforderung des Bundesheeres berechtigt, sofern sie eine ihnen zukommende Aufgabe nur unter Mitwirkung des Bundesheeres erfüllen können.¹⁸ Werden für einen Assistenzeinsatz mehr als 100 Soldatinnen und Soldaten herangezogen, so hat die Anforderung durch die Bundesregierung zu erfolgen.

Dabei unterliegt die betreffende zivile Einrichtung bei jeder Assistenzanforderung der Verpflichtung, den Zweck, den voraussichtlichen Umfang und die voraussichtliche Dauer einer militärischen Hilfeleistung sowie „jene Umstände, weshalb die zugrunde liegende Aufgabe nur unter Mitwirkung des Bundesheeres erfüllt werden kann“, anzugeben.¹⁹ Bei einer Anforderung durch die Bundesregierung ist dieser Verpflichtung im entsprechenden Ministerratsbeschluss nachzukommen.

¹⁵ Art. 79 Abs. 2 B-VG lautet:

„Das Bundesheer ist, soweit die gesetzmäßige zivile Gewalt seine Mitwirkung in Anspruch nimmt, ferner bestimmt

1. auch über den Bereich der militärischen Landesverteidigung hinaus [sogenannte sicherheitspolizeiliche Assistenz]
 - a) zum Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihrer Handlungsfähigkeit sowie der demokratischen Freiheiten der Einwohner
 - b) zur Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Inneren überhaupt;
2. zur Hilfeleistung bei Elementarereignissen und Unglücksfällen außergewöhnlichen Umfanges [sogenannte Katastrophenassistenz].“

¹⁶ Allfällige weitere Aufgaben des Bundesheeres sind (ausschließlich und vollständig) auf verfassungsrechtlicher Ebene zu regeln (Art. 79 Abs. 3 B-VG). Dazu zählen insbesondere Auslandseinsätze des Bundesheeres (Art. 23j B-VG sowie die Bestimmungen des Bundesverfassungsgesetzes über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland, BGBl. I 38/1997 i.d.g.F.).

¹⁷ Art. 79 Abs. 4 B-VG

¹⁸ § 2 Wehrgesetz 2001

¹⁹ § 2 Abs. 6 Wehrgesetz 2001

(3) Gemäß den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage der Wehrgesetz-Novelle 2001 ist dabei eine Hilfeleistung des Bundesheeres nur als Ultima Ratio und damit nur dann zulässig, „wenn die [...] originär zuständigen staatlichen Einrichtungen eine konkrete Aufgabe weder mit eigenen Mitteln noch unter Heranziehung kurzfristig aufgebotener Unterstützungen (etwa im Wege der Anmietung gewerblicher oder gemeinnütziger Hilfs- und Rettungskräfte) bewältigen können. Die zivilen Einrichtungen werden daher alle ihnen zumutbaren Anstrengungen zu unternehmen haben, um diese Aufgabe ohne die Heranziehung des Bundesheeres zu erfüllen; eine Anforderung militärischer Assistenzleistungen ohne unabdingbare Notwendigkeit (gleichsam unter Günstigkeits- bzw. Bequemlichkeitsaspekten oder unter dem Gesichtspunkt einer Kostenersparnis) wird daher [...] nicht rechtmäßig sein.“²⁰

(4) Dieselben Grundsätze gelten für die Dauer bzw. für die Aufrechterhaltung des Assistenzeinsatzes: Dieser ist auf das unbedingt notwendige zeitliche Ausmaß zu beschränken und zu beenden, sobald die Gründe für die Inanspruchnahme des Bundesheeres weggefallen sind. Die Aufrechterhaltung des Einsatzes darf nur erfolgen, wenn und solange die Mittel der zivilen Einrichtung auch bei Anspannung aller Kräfte nicht ausreichen, um der Gefahr zu begegnen.

Zeichnet sich nach einer (ursprünglich) zulässigen Inanspruchnahme der Assistenzleistung des Bundesheeres eine mittel- oder langfristige Fortdauer des den Einsatz bedingenden Ereignisses ab, besteht für die zivile Einrichtung die Verpflichtung, organisatorische Maßnahmen – wie etwa im personellen, materiellen und finanziellen Bereich – für eine künftige Bewältigung durch zivile anstelle militärischer Kräfte zu setzen, und insoweit eine Ablösung des im Assistenzeinsatz stehenden Bundesheeres vorzubereiten.²¹

Zu von Beginn an unbefristeten Anforderungen von Assistenzleistungen durch zivile Einrichtungen beim Bundesheer halten die Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage der Wehrgesetz-Novelle 2001 schließlich fest, dass diese „jedenfalls dem Grunde nach unzulässig“ sind und dass „ein völlig unlimitiertes Abstützen auf militärische Assistenzleistungen [...] die von der Rechtsordnung vorgesehene Verteilung staatlicher Aufgaben in überschießender Weise unterwandert, insbesondere auch bei gleichzeitigem Fehlen eigener Anstrengungen der anfordernden Einrichtung zur Schaffung der Voraussetzungen für eine Aufgabenerfüllung mit eigenen Kapazitäten“.²²

²⁰ Erläuternde Bemerkungen insbesondere zu § 2 Wehrgesetz 2001 (in „300 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXI. GP“); so auch *Truppe* in Kneihs/Lienbacher (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar, Bundesverfassungsrecht, 9. Lieferung (2012), Rz 26, mit weiteren Nachweisen

²¹ *Truppe* in Kneihs/Lienbacher (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar, Bundesverfassungsrecht, 9. Lieferung (2012), Rz 26, mit weiteren Nachweisen

²² Erläuternde Bemerkungen insbesondere zu § 2 Wehrgesetz 2001 (in „300 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXI. GP“)

Grenzmanagement

- 7.1 (1) Mit der Verordnung vom 15. September 2015²³ ordnete das Innenministerium die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen an. Die Grenzkontrollen waren zunächst auf zehn Tage befristet, wurden in der Folge aber mehrfach verlängert und waren hinsichtlich der Grenzen zu Slowenien und Ungarn zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch aufrecht.

Mit Beschluss vom 14. September 2015 ordnete die Bundesregierung einen Assistenzeinsatz des Bundesheeres zur „Unterstützung des Bundesministeriums für Inneres bei der Bewältigung der Flüchtlings-/Migrantenlage in Österreich und zur Unterstützung der Exekutive bei den erhöhten Grenzkontrollen im Bereich der Grenzübergänge“ an. Laut Bundesregierung lag „der Schwerpunkt der Unterstützung [...] bei der humanitären Hilfe im Inland“. Als voraussichtlichen Umfang legte die Bundesregierung einen Rahmen „von bis zu 2.200 Mann“ fest.

Betreffend die Angabe der Umstände, weshalb die zugrunde liegende Aufgabe nur unter Mitwirkung des Bundesheeres erfüllt werden konnte, verwies die Bundesregierung in ihrem Beschluss auf die Gewährleistung der „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Inneren“. Zur voraussichtlichen Dauer des Assistenzeinsatzes machte der Ministerratsbeschluss keine Angaben.²⁴

Der Assistenzeinsatz begann am 15. September 2015. Im Ministerratsbeschluss war keine Evaluierung vorgesehen, um die Dauer und den Umfang des Einsatzes zu beurteilen.²⁵

(2) Das Innenministerium begründete die temporäre Einführung von Grenzkontrollen an den österreichischen Binnengrenzen in seinen Notifikationsschreiben an die Europäische Kommission anfangs damit, dass die „Sicherheitslage aufgrund der enormen Migrationsströme nach und über Österreich sowie die Wiedereinführung der Grenzkontrollen durch Deutschland [...] die Bundesregierung [...] dazu veranlasst [haben], zur vorbeugenden Verhinderung weiterer schwerwiegender Bedrohungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit vorerst [...] die Grenzkontrollen an den österreichischen Binnengrenzen temporär wieder einzuführen.“ [...] „Vorgesehen ist, dass diese Kontrollen schrittweise, abhängig von den jeweiligen Lageinformationen, den Entwicklungen der grenzüberschreitenden Schlepperkriminalität, den voraus-

²³ BGBl. II 260/2015

²⁴ Im Gegensatz dazu war der Assistenzeinsatz des Bundesheeres an der burgenländischen Grenze ab dem Jahr 1990 befristet, auch wenn er immer wieder – bis letztlich Ende 2011 – verlängert wurde, siehe den RH-Bericht „Assistenzeinsatz des Bundesheeres im Grenzgebiet“ (Reihe Bund 2010/4) sowie die diesbezügliche Follow-up-Überprüfung (Reihe Bund 2013/1).

²⁵ Im Gegensatz dazu hatte die Bundesregierung in ihren Ministerratsbeschlüssen zum Assistenzeinsatz an der burgenländischen Grenze ab dem Jahr 1990 regelmäßig eine Evaluierung vorgesehen.

sichtlichen Reisewegen der Migranten und sonstigen Erkenntnissen örtlich und zeitlich lageangepasst flexibel durchgeführt werden.“

Nach dem Rückgang der Flüchtlingsströme im Frühjahr 2016 rechtfertigte das Innenministerium der Europäischen Kommission gegenüber die weitere Verlängerung der Grenzkontrollen insbesondere mit bestehender Sekundärmigration und mit der allgemeinen Terrorlage sowie – für das zweite Halbjahr 2018 – mit den besonderen Sicherheitsanforderungen im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft Österreichs.²⁶ Des Weiteren führte das Innenministerium aus, dass nicht-systematische Kontrollen im Landesinneren (polizeiliche Ausgleichsmaßnahmen) kein ausreichender Ersatz für die temporären Binnengrenzkontrollen seien.

Nach den Bestimmungen des Art. 29 des Schengener Grenzkodex bedurften die Binnengrenzkontrollen einer Empfehlung des Europäischen Rates. Eine solche Empfehlung sprach der Rat insgesamt viermal aus.²⁷ Im letzten Durchführungsbeschluss vom 11. Mai 2017 stellte der Rat aber klar, dass es sich um die letztmalige Verlängerung der vorübergehenden Grenzkontrollen (bis 11. November 2017) handeln werde. Eine weitere Verlängerung wurde vom Rat auch nicht ausgesprochen.

(3) Hinsichtlich der Flüchtlingszahlen im Zusammenhang mit der Migrationsbewegung war festzuhalten, dass ab dem Frühjahr 2016 – insbesondere infolge des Abschlusses eines Abkommens zwischen der EU und der Türkei und der weitgehenden Schließung der sogenannten „Balkanroute“ – sowohl die Zahl der Ankünfte von Flüchtlingen bzw. der Aufgriffe von illegal eingereisten oder aufhältigen Personen in Österreich als auch die der Asylanträge deutlich zurückgingen:

²⁶ In dem dem RH vorliegenden (vorläufig) letzten Schreiben des Innenministeriums an die Europäische Kommission vom 10. Oktober 2018 verwies das Ministerium etwa auf eine zu hohe Zahl an Aufgriffen illegal eingereister bzw. aufhältiger Personen und von Asylansuchen im Bundesgebiet. Im Zeitraum 5. Juli bis 4. August 2018 wurden demnach bei nicht-systematischen Kontrollen (polizeiliche Ausgleichsmaßnahmen) im Bundesgebiet 1.870 Personen, die nicht über die erforderlichen Voraussetzungen für den Aufenthalt in Österreich verfügten, aufgegriffen. An den Binnengrenzen zu Ungarn und Slowenien gab es hingegen lediglich 54 Zurückweisungen von Fremden sowie 35 Zurückweisungen an den Flughäfen. Des Weiteren wurden 1.177 Asylansuchen gestellt, davon zehn Asylanträge im Grenzkontrollbereich zu Ungarn und sechs im Grenzkontrollbereich zu Slowenien.

²⁷ am 12. Mai 2016, am 11. November 2016, am 7. Februar 2017 und am 11. Mai 2017

Tabelle 2: Entwicklung bei den Ankünften von Flüchtlingen bzw. bei den Aufgriffen von illegal eingereisten oder aufhältigen Personen und bei den Asylanträgen (Jänner 2014 bis Juni 2018)

	2014	2015	2016	2017	1. Halbjahr 2018
	Anzahl				
Ankünfte von Flüchtlingen ¹ bzw. Aufgriffe von illegal eingereisten oder aufhältigen Personen	33.719	736.247	153.068	27.950	10.300
davon					
<i>Aufgriffe von illegal eingereisten oder aufhältigen Personen ab März 2016²</i>	–	–	44.311	27.950	10.300
davon					
<i>Aufgriffe des Bundesheeres im Rahmen des Assistenzeinsatzes (in % der Gesamtaufgriffe)</i>	–	–	1.552 (3,5 %)	1.250 (4,5 %)	168 (1,6 %)
Asylanträge	28.064	88.340	42.285	24.735	7.098

¹ September 2015 bis Februar 2016

² Das Bundesministerium für Landesverteidigung erfasste Aufgriffe des Bundesheeres im Rahmen des Assistenzeinsatzes ab März 2016.

Quellen: BMI; BMLV (Kommando Landstreitkräfte)

Von September 2015 bis Februar 2016 kamen durchschnittlich rd. 131.500 Flüchtlinge pro Monat in Österreich an. Ab dem Frühjahr 2016 kam es zu einem deutlichen Rückgang der Flüchtlingsströme: So lag die durchschnittliche Zahl der Aufgriffe von illegal eingereisten oder aufhältigen Personen zwischen März und Dezember 2016 bei rd. 4.400 pro Monat, im Jahr 2017 bei rd. 2.300 pro Monat und im ersten Halbjahr 2018 bei rd. 1.700 pro Monat. Die Zahl der Asylanträge sank im monatlichen Durchschnitt von rd. 8.930 (September 2015 bis Februar 2016) auf rd. 3.100 (März bis Dezember 2016), auf rd. 2.000 (im Jahr 2017) und schließlich auf rd. 1.200 (im ersten Halbjahr 2018).

Die Aufgriffe des Bundesheeres im Rahmen des Assistenzeinsatzes reduzierten sich laut Kommando Landstreitkräfte wiederum von 1.552 (März bis Dezember 2016) auf 1.250 im Jahr 2017 und weiter auf 168 im ersten Halbjahr 2018. Der Anteil des Bundesheeres an den Gesamtaufgriffen lag im Zeitraum März bis Dezember 2016 somit bei 3,5 %, im Jahr 2017 bei 4,5 % und im ersten Halbjahr 2018 bei 1,6 %.

(4) Trotz dieser rückläufigen Entwicklung führten das Innenministerium und das Verteidigungsministerium keine gesamthafte Evaluierung des Assistenzeinsatzes durch.

Das Innenministerium gab an, dass die Migrationsbewegung weiterhin einen personalintensiven Einsatz im Bereich der Grenzkontrolle und Grenzüberwachung erfordere. Dies könne von der Polizei im Regelbetrieb – trotz Personalzuteilungen – nicht geleistet werden, ohne den sicherheitspolizeilichen Exekutivdienst im Hinterland zu vernachlässigen und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu gefährden. Konkrete Angaben machte das Innenministerium diesbezüglich nicht.

Des Weiteren führte das Innenministerium aus, dass es zwar keine gesamthafte Evaluierung des Assistenzeinsatzes gegeben habe, dafür aber einen regelmäßigen Informationsaustausch mit dem Verteidigungsministerium über Änderungen bzw. Anpassungen in der operativen bzw. taktischen Durchführung des Einsatzes (TZ 19).

Ansuchen des Verteidigungsministeriums²⁸ auf eine Neubeurteilung des Einsatzes wegen geringer Aufgriffszahlen durch das Bundesheer lehnte das Innenministerium unter Verweis auf einen unveränderten Bedarf ab.²⁹

(5) Mit Beschluss vom 17. August 2017 erweiterte die Bundesregierung den Assistenzeinsatz des Bundesheeres zum Grenzmanagement auf die Durchführung von Großkontrollen im Landesinneren. Konkret sah der Ministerratsbeschluss die Assistenz bei der Durchführung von schwerpunktmäßigen Großkontrollen bei der Grenzüberwachung zu Ungarn und Slowenien, bei polizeilichen Ausgleichsmaßnahmen im grenznahen Bereich zu den Staaten Italien, Slowakei, Slowenien und Ungarn sowie bei verstärkten Güterzugskontrollen auf grenzüberschreitenden Transitstrecken vor. Erklärtes Ziel war die „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Inneren“.

Der Assistenzeinsatz dauerte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch an.

Was die Umstände anbelangt, weshalb die Kontrolltätigkeiten durch die jeweils zuständigen Landespolizeidirektionen nur unter Mitwirkung des Bundesheeres bewältigt werden konnten, gab die Bundesregierung in ihrem Beschluss an, dass die „genannten polizeilichen Maßnahmen außerordentlich personalintensiv“ seien. Weitere Angaben lagen dazu nicht vor.

²⁸ z.B. vom Oktober 2016

²⁹ Im April 2016 hielt etwa der Chef des Generalstabs in einer Information an den Bundesminister für Landesverteidigung, Mag. Hans Peter Doskozil, fest, dass im März 2016 nur mehr illegale und verdeckte Einreisen nach Österreich stattgefunden hätten, wobei mit wenigen Ausnahmen alle Aufgriffe im Landesinneren erfolgt seien. Dadurch sei es auch zu keinen Ausweichbewegungen auf kleinere Grenzübergänge oder die grüne Grenze gekommen und damit auch zu sehr geringen Aufgriffszahlen durch die dort eingesetzten Assistenzkräfte des Bundesheeres.

Spezifische Informationen zur voraussichtlichen Dauer („bis auf Weiteres“) und zum voraussichtlichen Umfang der militärischen Hilfeleistung („innerhalb der im Minister-ratsbeschluss vom 14. September 2015 festgelegten Gesamtpersonalstärke“) machte die Bundesregierung nicht. Die Erweiterung des Assistenzeinsatzes war ebenfalls unbefristet angelegt; Evaluierung war keine vorgesehen.

(6) Am 6. November 2015 ermächtigte das Bundeskanzleramt das Innenministerium zur Aufnahme von bis zu tausend zusätzlichen Vertragsbediensteten im fremden- und grenzpolizeilichen Bereich. Dadurch sollte das Innenministerium entlastet und in die Lage versetzt werden, durch den Einsatz von zusätzlichen Grenzpolizistinnen und –polizisten auf die Migrationslage zu reagieren.

Das Innenministerium verfügte mit Stichtag 1. April 2018 über 989 Bedienstete im fremden- und grenzpolizeilichen Bereich, die es gemäß dieser speziellen Ermächti-gung seit November 2015 zusätzlich aufgenommen hatte. Allerdings führte diese Maßnahme nicht dazu, das im Assistenzeinsatz stehende Bundesheer abzulösen.

(7) Um die österreichische Grenz(raum)sicherung zu stärken und auszubauen, implementierte das Innenministerium im Juni 2018 per Erlass die Fremden- und Grenzpolizeiliche Einheit „Puma“, die jede Landespolizeidirektion aufstellen sollte.

Laut Innenministerium umfasste „Puma“ polizeiliche Kräfte für Ausgleichsmaßnah-men, die flexibel und konzentriert an neuralgischen Punkten eingesetzt werden sollten. Dabei sollten die – nunmehr als Fremden- und Grenzpolizeiliche Einheit organisierten – Exekutivbediensteten für fremden- und grenzpolizeiliche Aufgaben herangezogen werden.

Im Falle der Wiedereinführung von Grenzkontrollen könnte „Puma“ demnach zwar einen Großteil der Kontrollaufgaben an den Grenzübergangsstellen abdecken, für eine Überwachung der grünen Grenze stünde aber nicht genügend Personal zur Verfügung. Das Innenministerium erachtete den Assistenzeinsatz des Bundesheeres daher auch weiterhin – vorwiegend für die Grenzüberwachung – als notwendig. Eine Reduktion des Einsatzes durch die Schaffung der Fremden- und Grenzpolizei-lichen Einheit „Puma“ sei nicht möglich.

- 7.2 Der RH beanstandete, dass das Innenministerium und das Verteidigungsministerium – trotz des deutlichen Rückgangs an Aufgriffen von illegal eingereisten oder aufhältigen Personen sowie an Asylanträgen ab dem Frühjahr 2016 – keine gesamthafte Evaluierung des Assistenzeinsatzes durchführten.

Zwar setzte das Innenministerium personelle und organisatorische Maßnahmen im fremden- und grenzpolizeilichen Bereich (Aufnahme von bis zu tausend zusätzlichen Bediensteten sowie Schaffung der Fremden- und Grenzpolizeilichen Einheit „Puma“). Diese reichten jedoch nach Angaben des Innenministeriums nicht aus, um den Assistenzeinsatz zu reduzieren.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Inneres, weitere organisatorische Maßnahmen zu setzen, um das im Assistenzeinsatz zum Grenzmanagement stehende Bundesheer durch eigenes Personal abzulösen.

Der RH wies darauf hin, dass die Angaben zur Dauer des Assistenzeinsatzes in den dem Einsatz zugrunde liegenden Ministerratsbeschlüssen unbestimmt waren. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass weder bei der Anordnung des Assistenzeinsatzes noch bei den nachfolgenden Erweiterungen (TZ 8) eine Evaluierung des Einsatzes vorgesehen war.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Inneres und dem Bundesministerium für Landesverteidigung, den Assistenzeinsatz zum Grenzmanagement einer gesamthaften, umfassenden Evaluierung der Wirkungen und des Nutzens im Verhältnis zu den eingesetzten Ressourcen zu unterziehen. Gegebenenfalls wären Art und Umfang des Assistenzeinsatzes anzupassen.³⁰

- 7.3 (1) Das Innenministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass der polizeiliche Einsatz und die Assistenzleistungen des Bundesheeres über den gesamten Zeitraum im Rahmen eines permanenten standardisierten Führungsverfahrens laufend evaluiert worden seien.

Die Grenzüberwachung sei die Kernaufgabe des Bundesheeres im Assistenzeinsatz gewesen. Sie verfolge einen präventiven Charakter, weil sie dazu diene, zu vermeiden, dass Personen die Kontrollen an den Grenzübertrittsstellen umgehen. Der Nutzen einer auf präventive Wirkung ausgerichteten Grenzüberwachung könne nicht an der Zahl der Aufgriffe gemessen werden, sondern sei vor allem an seiner Wirkung zu messen, ob und wie viele Menschen davon abgehalten würden, die Grenze zwischen den Grenzübergangsstellen für rechtswidrige Grenzübertritte zu nutzen.

Das Innenministerium habe bereits zahlreiche (organisatorische) Maßnahmen zur Optimierung der polizeilichen Leistungsfähigkeit in diesem Bereich gesetzt. Unter Beibehaltung der derzeit erforderlichen Kontrollintensitäten sei die Weiterführung des Assistenzeinsatzes des Bundesheeres zur Grenzüberwachung aber weiterhin erforderlich.

³⁰ siehe dazu auch den RH-Bericht „Assistenzeinsatz des Bundesheeres im Grenzgebiet“ (Reihe Bund 2010/4, TZ 11 und TZ 12)

(2) Das Verteidigungsministerium nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Es sah die Federführung für die empfohlene gesamthafte, umfassende Evaluierung der Wirkungen und des Nutzens im Verhältnis zu den eingesetzten Ressourcen beim Innenministerium als Bedarfsträger. Das Verteidigungsministerium werde dieses bestmöglich unterstützen und die Erbringung von Assistenzleistungen ressortintern evaluieren.

- 7.4 Der RH wies gegenüber dem Innenministerium darauf hin, dass ein permanentes, standardisiertes Führungsverfahren nicht mit einer umfassenden, gesamthaften Evaluierung des Assistenzeinsatzes gleichzusetzen ist. Eine derartige Evaluierung, die in beiden Ministerien auf Basis eines gemeinsamen Konzepts erfolgen sollte und dabei eine Beurteilung der Wirkungen und des Nutzens des Assistenzeinsatzes im Verhältnis zu den eingesetzten Ressourcen unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die militärische Ausbildung und die Aufbringung von Soldatinnen und Soldaten für den Auslandseinsatz umfassen sollte, lag dem RH nicht vor.

Der RH verwies daher erneut auf seine Empfehlung, den Assistenzeinsatz einer gesamthaften, umfassenden Evaluierung der Wirkungen und des Nutzens im Verhältnis zu den eingesetzten Ressourcen zu unterziehen.

Bewachung ausländischer Vertretungen

- 8.1 (1) Mit dem Ministerratsbeschluss vom 12. Juli 2016 erweiterte die Bundesregierung den Assistenzeinsatz des Bundesheeres zum Grenzmanagement auf die „Bewachung von ausländischen Vertretungen in Wien und von sonstigen besonders gefährdeten Objekten“ mit dem Ziel der „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Inneren“. Diese Assistenzleistung an die Landespolizeidirektion Wien begann am 1. August 2016.

Laut Ministerratsbeschluss sollte durch die Assistenzleistung gewährleistet werden, „dass die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes der Landespolizeidirektion Wien ihre Aufgaben in Zusammenhang mit der Bewältigung der Migrationsbewegung, u.a. auch für andere Sicherheitsbehörden, weiterhin in vollem Umfang erfüllen können.“

Konkretere Angaben zu den Umständen, weshalb die Bewachungstätigkeit durch die Landespolizeidirektion Wien nur unter Mitwirkung des Bundesheeres erfüllt werden könne, lagen ebenso wenig vor wie Angaben zur voraussichtlichen Dauer („bis auf Weiteres“) und zum voraussichtlichen Umfang der militärischen Hilfeleistung (innerhalb der im Ministerratsbeschluss vom 14. September 2015 festgelegten Gesamtpersonalstärke). Eine Evaluierung des Einsatzes war ebenfalls nicht vorgesehen.

(2) Nach dem entsprechenden Behördenauftrag des Innenministeriums vom Juli 2016 sei die Erweiterung des Assistenzeinsatzes notwendig gewesen, weil die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes der Landespolizeidirektion Wien lage- und anlassbezogen über Auftrag des Innenministeriums immer wieder für andere Landespolizeidirektionen zur Unterstützung im Rahmen der Grenzkontrollen sowie zur Bewältigung des Flüchtlingszustroms vorzuhalten und gegebenenfalls mit kurzer Vorlaufzeit zu entsenden waren.

Der RH erhob in diesem Zusammenhang, dass die letzte Kommandierung von Einsatzkräften der Landespolizeidirektion Wien zur Unterstützung anderer Landespolizeidirektionen beim Grenzmanagement im Mai 2016, somit vor der Erweiterung des Assistenzeinsatzes mit August 2016, stattfand. Danach waren lediglich einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landespolizeidirektion Wien an andere Landespolizeidirektionen dienstzugeteilt, im Dezember 2017 z.B. 13 Personen an die Landespolizeidirektion Burgenland und 18 Personen an die Landespolizeidirektion Niederösterreich.

Die Landespolizeidirektion Wien führte gegenüber dem RH allerdings aus, dass sie durch die Assistenzleistung des Bundesheeres die Mehrdienstleistungen des eigenen Personals reduzieren und damit Kosten einsparen konnte. Berechnungen, wie sich die gesamtstaatlichen Kosten – also unter Berücksichtigung der Zusatzkosten beim Bundesheer – entwickelten, gab es nicht (TZ 32). Weitere Argumente lagen dem RH nicht vor.

Die Landespolizeidirektion Wien plante zur Zeit der Gebarungsüberprüfung auch nicht, organisatorische Maßnahmen zu setzen, um die Bewachung ausländischer Vertretungen wieder zur Gänze mit eigenem Personal wahrzunehmen.³¹

(3) Mit dem Ministerratsbeschluss vom 20. Juni 2018 beendete die Bundesregierung mit Ende Juni 2018 formal den Assistenzeinsatz zur Bewachung der ausländischen Vertretungen in seiner bis dahin gültigen Form, also als Teil des Assistenzeinsatzes zum Grenzmanagement. Gleichzeitig beschloss sie eine inhaltlich unveränderte Fortsetzung der Bewachung der ausländischen Vertretungen durch das Bundesheer im Rahmen eines neuen Assistenzeinsatzes.

Begründet wurde die Fortsetzung der Bewachung der ausländischen Vertretungen im Rahmen eines Assistenzeinsatzes mit den „umfangreichen sicherheitsbehördlichen Aufgaben im Zusammenhang mit den zahlreichen in Wien stattfindenden Veranstaltungen anlässlich des EU-Ratsvorsitzes 2018“ (1. Juli 2018 bis 31. Dezember 2018). Mit den zur Verfügung stehenden Personalressourcen der Sicherheitsbehörden alleine könnten die zusätzlichen Aufgaben im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft nicht bewältigt werden.

³¹ Stand April 2018

Zeitlich war dieser neue Assistenzeinsatz mit Ende Dezember 2018 befristet. Die budgetäre Bedeckung der Mehrkosten von bis zu 2,7 Mio. EUR sollte durch Umschichtungen aus den Budgetmitteln des Innenministeriums sichergestellt werden. Auch bei einer allfälligen Verlängerung der Bewachung der ausländischen Vertretungen sollte die Bedeckung durch das Innenministerium erfolgen. Nähere Angaben, etwa zum voraussichtlichen Umfang des Einsatzes („mehr als 100 Assistenzsoldaten“), lagen nicht vor.

Mit Ablauf der Befristung endete der Assistenzeinsatz zur Bewachung der ausländischen Vertretungen am 28. Dezember 2018.

- 8.2 Der RH sah kritisch, dass für die Erweiterung des Assistenzeinsatzes zum Grenzmanagement um die Bewachung ausländischer Vertretungen in Wien im August 2016 die unabdingbare Notwendigkeit nicht erkennbar war. Laut Landespolizeidirektion Wien waren ab Mai 2016 nämlich lediglich einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen des Grenzmanagements anderen Landespolizeidirektionen dienstzugeteilt. Die Assistenzleistung des Bundesheeres habe laut Landespolizeidirektion Wien zu einer Reduktion der Mehrdienstleistungen des eigenen Personals und damit zu Kosteneinsparungen geführt. Berechnungen über die Kostenentwicklung, auch unter Berücksichtigung der Zusatzkosten beim Bundesheer, gab es nicht. Weitere Argumente lagen dem RH nicht vor.

Der RH beanstandete zudem erneut, dass zunächst eine Befristung sowie konkretere Angaben zum voraussichtlichen Umfang des neuen Assistenzeinsatzes fehlten und dass eine Evaluierung des Einsatzes nicht vorgesehen war (TZ 7).

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Inneres und dem Bundesministerium für Landesverteidigung, sicherheitspolizeiliche Assistenzeinsätze des Bundesheeres künftig jedenfalls zu befristen.

Des Weiteren empfahl er beiden Ministerien, die unabdingbare Notwendigkeit eines derartigen Assistenzeinsatzes des Bundesheeres bzw. einer allfälligen Verlängerung nachvollziehbar zu belegen.

- 8.3 (1) Das Innenministerium sagte in seiner Stellungnahme zu, dass es die Empfehlung des RH, Assistenzanforderungen zu befristen, künftig aufgreifen werde. Den gesetzlichen Vorgaben sei eine terminliche Befristung einer Assistenzanforderung bzw. eines diesbezüglichen Beschlusses der Bundesregierung nicht zu entnehmen. Das Gesetz verlange die Angabe einer aus einer Ex-ante-Perspektive abschätzbaren voraussichtlichen Dauer. Im September 2015 sei die voraussichtliche Dauer aufgrund der Dimension und der Dynamik der Geschehnisse und der Unabdingbarkeit der Folgewirkungen nicht abschätzbar gewesen.

Der hohe Personalbedarf bei der Überwachung des Grenzverlaufs zwischen den Grenzübergangsstellen (Grenzüberwachung) könne allein mit polizeilichem Personal ohne tiefgreifende Einschnitte in die polizeiliche Leistungsfähigkeit im Inland nicht geleistet werden. Aus diesem Grunde sei im Falle der Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen der Assistenzeinsatz des Bundesheeres zur Grenzüberwachung unverzichtbar, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Inneren im erforderlichen Maß gewährleisten zu können.

Die Empfehlung, die unabdingbare Notwendigkeit des Assistenzeinsatzes nachvollziehbar zu belegen, werde das Innenministerium für künftige Anforderungen von Assistenzeinsätzen befolgen.

(2) Das Verteidigungsministerium nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis.

- 8.4 Der RH wertete die Zusagen des Innenministeriums, Assistenzanforderungen künftig zu befristen sowie die unabdingbare Notwendigkeit des Assistenzeinsatzes nachvollziehbar zu belegen, positiv.

Abschiebung von Fremden

- 9.1 (1) Gemäß Art. 79 Abs. 2 B-VG ist das Bundesheer im Rahmen des Assistenzeinsatzes – soweit die gesetzmäßige zivile Gewalt seine Mitwirkung in Anspruch nimmt – zur Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Inneren überhaupt bestimmt. Damit kommen grundsätzlich auch Abschiebungen von Fremden nach § 46 Fremdenpolizeigesetz 2005³² für einen Assistenzeinsatz des Bundesheeres in Betracht.

Laut Verteidigungsministerium waren die rechtlich zwingenden Voraussetzungen jeweils im Einzelfall zu prüfen und von der Assistenz anfordernden Behörde darzulegen.

(2) Im Juli 2016 führte das Bundesheer im Rahmen des Assistenzeinsatzes zum Grenzmanagement auch eine Abschiebung von elf Fremden von Österreich nach Bulgarien mit einem Militärluftfahrzeug durch (TZ 16). Eine schriftliche Anfrage oder ein schriftlicher Auftrag des Innenministeriums bzw. des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl zur Durchführung des Abschiebeflugs lagen nicht vor. Vielmehr basierte die Abschiebung auf einer mündlichen Initiative des Verteidigungsministeriums.

- 9.2 Der RH kritisierte, dass das Bundesheer im Juli 2016 eine Abschiebung von elf Personen im Rahmen des Assistenzeinsatzes zum Grenzmanagement durchführte, obwohl dazu weder eine schriftliche Anfrage noch ein schriftlicher Auftrag des Innenministeriums bzw. des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl vorlagen. Eine derartige

³² BGBl. I 100/2005 i.d.g.F.

Vorgangsweise lief aus Sicht des RH den Grundprinzipien eines Assistenzeinsatzes des Bundesheeres zuwider.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Inneres und dem Bundesministerium für Landesverteidigung, vor der allfälligen Abschiebung von Fremden durch das Bundesheer im Rahmen eines sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatzes transparent zu dokumentieren, dass die rechtlichen Voraussetzungen dafür sowie eine schriftliche Anforderung der Assistenz anfordernden Stelle vorliegen.

9.3 (1) Laut Stellungnahme des Innenministeriums würden keine Abschiebeflüge durch das Bundesheer im Rahmen eines sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatzes mehr erfolgen.

(2) Das Verteidigungsministerium nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis und betonte seine Bemühungen, alle Einsätze vollständig und transparent zu dokumentieren. Die Anforderung der Assistenz sei aber an keine Formvorschriften gebunden.

9.4 Der RH erwiderte dem Verteidigungsministerium, dass hinsichtlich des Abschiebeflugs vom Juli 2016 nicht transparent dokumentiert war, ob die rechtlichen Voraussetzungen für die Assistenz erfüllt waren, weil entsprechende Unterlagen der Assistenz anfordernden Behörde nicht vorlagen.

Unterstützungsleistungen des Bundesheeres

Rechtliche Voraussetzungen

10.1 (1) Im Gegensatz zu einer Assistenzleistung erbringt das Bundesheer Unterstützungsleistungen an Dritte grundsätzlich gegen Entgelt.³³ Typische Beispiele für Unterstützungsleistungen sind etwa die Herstellung und Verteilung von Truppenverpflegung und die Zurverfügungstellung von Unterkünften.

Verfassungsrechtlich zulässig sind Unterstützungsleistungen unter der Voraussetzung, dass es sich um Aufgaben der militärischen Landesverteidigung und des Weiteren um Tätigkeiten im Rahmen der allgemeinen Einsatzvorbereitung des Bundesheeres³⁴ handelt.³⁵ Unterstützungsleistungen sollten einen bedeutenden Ausbildungswert und eine wertvolle Ergänzung bzw. sinnvolle Anwendung von erlernten Ausbildungsinhalten mit sich bringen (**TZ 11**).

³³ § 64 Bundeshaushaltsgesetz 2013, BGBl. I 139/2009 i.d.g.F.

³⁴ § 2 Abs. 3 Wehrgesetz 2001

³⁵ *Truppe* in Kneihls/Lienbacher (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar, Bundesverfassungsrecht, 9. Lieferung (2012), Rz 29, mit weiteren Nachweisen

Laut Verteidigungsministerium habe bei der Beurteilung der Genehmigung von Unterstützungsleistungen nicht der Nutzen für die anfordernde Stelle, sondern die Erfüllung von Aufgaben des Bundesheeres im Vordergrund zu stehen. Bei dieser Beurteilung sei ein strenger Prüfmaßstab anzulegen.

(2) Das Verteidigungsministerium regelte die konkreten Voraussetzungen und Modalitäten für die Erbringung von Unterstützungsleistungen durch das Bundesheer in einem Grundsatzerlass aus dem Jahr 2007, der in den Folgejahren wiederholt adaptiert wurde. Unterstützungsleistungen konnten demnach im Rahmen der Ausbildung bzw. durch Beistellung von Heeresgut erfolgen, wenn nur das Bundesheer dazu in der Lage war, der Dienstbetrieb nicht beeinträchtigt wurde, keine militärischen Interessen verletzt wurden und die gewerbliche Wirtschaft nicht konkurrenziert wurde.

Abweichend von den grundsätzlich geltenden Voraussetzungen konnten Unterstützungsleistungen „in besonders gelagerten Fällen [...] aus wehrpolitischen Erwägungen“ auch dann genehmigt werden, wenn ein „beträchtlicher wehrpolitischer Nutzen“ zu erwarten war. Wann ein derartiger „beträchtlicher wehrpolitischer Nutzen“ vorlag bzw. zu erwarten war, definierte das Verteidigungsministerium jedoch nicht. Im Zusammenhang mit der humanitären Betreuung von Flüchtlingen vertrat es die Ansicht, dass diese geeignet sei, einen derartigen Nutzen zu begründen, „da auf die Mitwirkung des Bundesheeres in entsprechend publikumswirksamer Form laufend hingewiesen wird“.

- 10.2 Der RH kritisierte, dass der Grundsatzerlass des Verteidigungsministeriums zu den Unterstützungsleistungen den Begriff des „beträchtlichen wehrpolitischen Nutzens“ für das Bundesheer nicht näher definierte.³⁶

Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für Landesverteidigung, den ressort-internen Grundsatzerlass zu den Unterstützungsleistungen einer Evaluierung zu unterziehen und den Begriff des „beträchtlichen wehrpolitischen Nutzens“ zu definieren.

- 10.3 Das Verteidigungsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der Grundsatzerlass zu den Unterstützungsleistungen des Bundesheeres überarbeitet werde. Die Erkenntnisse im Zusammenhang mit der Migrationslage und die gegenständlichen Empfehlungen des RH werde es dabei berücksichtigen.

³⁶ So beispielsweise auch *Truppe* in Kneih/Lienbacher (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar, Bundesverfassungsrecht, 9. Lieferung (2012), Rz 29; demnach wären beispielsweise aus Gründen der „Publikumswirksamkeit“ oder der „Imagepflege“ erbrachte Unterstützungsleistungen durch das Bundesheer rechtlich bedenklich.

Verwaltungsübereinkommen

- 11.1 (1) Im Jahr 2015 erbrachte das Verteidigungsministerium zunächst Unterstützungsleistungen für das Innenministerium im Zusammenhang mit der Grundversorgung von Asylwerbenden. So waren im August 2015 rd. 760 Migrantinnen und Migranten in fünf temporären Betreuungseinrichtungen (Quartieren)³⁷ auf militärischen Liegenschaften untergebracht. Weitere Leistungen betrafen den Auf- und Abbau von Zelten, das Errichten eines Containerlagers und die Bereitstellung von Verpflegung.

Aufgrund des hohen Zustroms an Asylwerbenden ersuchte die Innenministerin³⁸ den Verteidigungsminister³⁹ am 11. August 2015 um weitere Unterstützung, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten. Die Kapazitäten von Polizei, Rettungsorganisationen und Nichtregierungsorganisationen seien an der Leistungsgrenze angelangt.

(2) Am 3. September 2015 schlossen das Innenministerium und das Verteidigungsministerium ein auf ein Jahr befristetes Verwaltungsübereinkommen „über die Kooperation betreffend Unterstützungsleistungen im Rahmen der Grundversorgung hilfs- und schutzbedürftiger Fremder“ durch das Bundesheer.⁴⁰ Die vereinbarten Unterstützungsleistungen betrafen insbesondere Pionierleistungen, Transporte und Verpflegung sowie die Unterstützung bei allgemeinen Verwaltungsaufgaben (in Form von Personalaushilfen). Der militärische Betrieb sollte dadurch grundsätzlich nicht eingeschränkt werden. Die Kosten für die Unterstützungsleistungen waren dem Verteidigungsministerium gemäß den rechtlichen Grundlagen zu vergüten (TZ 36).

Das Innenministerium prüfte nicht, ob die Unterstützungsleistungen nicht auch von Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft (etwa Pionierleistungen), Nichtregierungsorganisationen (etwa Verpflegung) bzw. zivilen Gesundheitseinrichtungen (etwa Sanitätsleistungen) hätten erbracht werden können. Es begründete dies mit der Dringlichkeit und den besonderen Umständen.

(3) Die vom Bundesheer im Zusammenhang mit der Migrationslage tatsächlich erbrachten Unterstützungsleistungen (TZ 20 bis TZ 22) betrafen nur zu einem geringen Teil die Grundversorgung von Asylwerbenden und waren daher – wie insbesondere das gesamtstaatliche Transportmanagement – überwiegend nicht vom Verwaltungsübereinkommen gedeckt.

³⁷ Fehring, Freistadt, Klosterneuburg, Vomp, Wals-Siezenheim

³⁸ Mag.^a Johanna Mikl-Leitner

³⁹ Mag. Gerald Klug

⁴⁰ Dabei war klargestellt, dass es sich um keine Assistenzleistungen handelte.

Darüber hinaus erzielte das Verteidigungsministerium nach seinen eigenen Angaben mit den Unterstützungsleistungen zwar einen beträchtlichen wehrpolitischen Nutzen, aber keinen bedeutenden Ausbildungswert. Die Unterstützungsleistungen wurden nicht evaluiert (TZ 19).

Die beiden Ministerien beabsichtigten zwar, das Verwaltungsübereinkommen an die vom Bundesheer tatsächlich erbrachten Unterstützungsleistungen anzupassen, verfolgten den Plan aber nicht weiter.

- 11.2 Der RH beanstandete, dass die im Zuge der Migrationslage für das Innenministerium tatsächlich erbrachten Unterstützungsleistungen – wie insbesondere die Durchführung des gesamtstaatlichen Transportmanagements – überwiegend nicht vom zugrunde liegenden Verwaltungsübereinkommen gedeckt waren.

Des Weiteren beanstandete der RH, dass das Verteidigungsministerium keine Evaluierung der Unterstützungsleistungen durchführte; dies insbesondere, weil das Verteidigungsministerium selbst feststellte, keinen bedeutenden Ausbildungswert erzielt zu haben.

Er empfahl dem Bundesministerium für Landesverteidigung, eine Evaluierung der Unterstützungsleistungen durchzuführen.

Schließlich kritisierte der RH, dass das Verwaltungsübereinkommen nicht an die geänderte Situation bzw. an den geänderten Bedarf angepasst wurde.

Er empfahl dem Bundesministerium für Landesverteidigung, bei einer Änderung des Bedarfs an Unterstützungsleistungen das Verwaltungsübereinkommen zeitnah anzupassen.

- 11.3 Das Verteidigungsministerium nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Das Verwaltungsübereinkommen sei unter erheblichem Zeitdruck erstellt worden. Mit dem Auftreten der Asylsuchenden in Schweden bzw. Deutschland wenige Tage später sei es bereits obsolet gewesen.

Organisation und Abwicklung des Assistenzeinsatzes

Vorgaben der Ministerien

Bundesministerium für Landesverteidigung

- 12.1 (1) Für die Planung und Durchführung von sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsätzen griff das Verteidigungsministerium auf verschiedene heeresinterne Regelungen wie z.B. das operative Verfahrenskonzept für „Assistenzeinsatz und andere Leistungen des Österreichischen Bundesheeres im Inland“ aus dem Jahr 2010 zurück.

Der Erlass über „Entscheidungsfindungsabläufe auf militärstrategischer Ebene“ von 2008 sah ein normiertes militärstrategisches Führungsverfahren für Assistenzeinsätze von der Planung bis zur Umsetzung mit klaren Zuständigkeiten vor (Normablauf). Zweck des Erlasses war insbesondere die eindeutige Abgrenzung der militärstrategischen Aufgaben der Zentralstelle von den operativen Aufgaben, welche die Kommanden der oberen Führung wahrnahmen.

- (2) Beim Assistenzeinsatz zum Grenzmanagement ab 2015 wich das Verteidigungsministerium vom Normablauf ab, wodurch die Zuständigkeiten und Weisungsverhältnisse nicht klar getrennt waren.⁴¹ Ein Operationsplan im Sinne der operativen Führung lag nicht vor.

Im Jänner 2017 führte das Bundesheer eine neue Gliederung ein, in der das Streitkräfteführungskommando als operative Führungsebene wegfiel. Die Aufgaben der operativen Führungsebene beim Assistenzeinsatz zum Grenzmanagement übernahm die Einsatzsektion in der Zentralstelle des Verteidigungsministeriums. Um die Prozesse und Abläufe an die neue Struktur anzupassen, begann das Ministerium im Herbst 2017, den Erlass über „Entscheidungsfindungsabläufe auf militärstrategischer Ebene“ zu überarbeiten und eine standardisierte Handlungsanweisung für die Planung von Einsätzen des Bundesheeres zu erstellen, die eine klare Abgrenzung der Aufgaben nach internationalen Standards und eine Trennung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten vorsah. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung⁴² lag die Handlungsanweisung erst im Entwurf vor, weil das Verteidigungsministerium aufgrund einer neuerlich geplanten Umstrukturierung die grundsätzlichen Entscheidungen über die neuen Führungsstrukturen erst abwarten wollte.

⁴¹ Anstelle kurzer und getrennter Weisungen erstellte das Verteidigungsministerium eine umfangreiche kombinierte Planungs-/Formierungs-/Einsatzweisung. Dies führte zu Unstimmigkeiten innerhalb des Einsatzstabs des Ministeriums.

⁴² Stand Mai 2018

- 12.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das Verteidigungsministerium im Jahr 2015 beim Assistenzeinsatz zum Grenzmanagement vom Normablauf für militärstrategische Führungsverfahren abwich, wodurch die Zuständigkeiten und Weisungsverhältnisse nicht klar getrennt waren. Zugleich begrüßte er die Ausarbeitung einer standardisierten Handlungsanweisung, um Aufgaben sowie Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bei Einsätzen des Bundesheeres klar abzugrenzen.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Landesverteidigung, die standardisierte Handlungsanweisung für die Planung von Einsätzen des Bundesheeres – der Führungsstruktur des Bundesheeres entsprechend – rasch zu implementieren.

- 12.3 Das Verteidigungsministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass aufgrund der Einsatzlage ein Abweichen vom Normablauf für militärstrategische Führungsverfahren erforderlich gewesen sei. Dies entspreche unter den gegebenen Umständen der üblichen Praxis in jedem militärischen Führungsverfahren.

- 12.4 Der RH entgegnete dem Verteidigungsministerium, dass die Zuständigkeiten und Weisungsverhältnisse beim Assistenzeinsatz zum Grenzmanagement durch das Abweichen vom Normablauf nicht klar getrennt waren.

Er verwies daher neuerlich auf seine Empfehlung, die standardisierte Handlungsanweisung für die Planung von Einsätzen des Bundesheeres rasch zu implementieren, um die entsprechenden Aufgaben sowie Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten klar abzugrenzen.

Bundesministerium für Inneres

- 13.1 (1) Das Innenministerium verfügte über einzelne Erlässe für die Planung von Assistenzeinsätzen und für die Zusammenarbeit mit dem Bundesheer. Die Richtlinie „Führungssystem besondere Lagen“ von 2013 regelte u.a. die allgemeinen Aufgaben und die Einsatzdokumentation von Einsatzstäben. Im September 2015 legte das Innenministerium in einem Erlass an die Landespolizeidirektionen u.a. folgende grundsätzlichen Aufgaben des Bundesheeres im Rahmen des Assistenzeinsatzes zum Grenzmanagement fest:

- Unterstützung der Sicherheitsexekutive bei der Grenzkontrolle an Grenzübergangsstellen, insbesondere im Rahmen der Anhaltung von Personen und sich daraus ergebender Erfordernisse zur Eigensicherung sowie
- Wahrnehmung von Überwachungsaufgaben in definierten Bereichen, die außerhalb von Grenzübergangsstellen liegen, insbesondere durch eigenständige Streifentätigkeit.

Laut Innenministerium waren keine selbstständigen Grenzkontrollen durch das Bundesheer vorgesehen, weil diese Aufgabe – im Gegensatz zur Grenzüberwachung – umfassende fremden-, kriminal- und verkehrspolizeiliche Kenntnisse voraussetzte, über die die eingesetzten Soldatinnen und Soldaten nicht verfügten. Das Innenministerium wies die Landespolizeidirektionen im März 2016 konkret an, das Bundesheer nicht ohne Polizei zu Grenzkontrollen einzuteilen und mit selbstständigen Zurückweisungen zu beauftragen.

(2) Der RH stellte fest, dass das Bundesheer – entgegen der grundsätzlichen Konzeption und Konkretisierung des Innenministeriums vom März 2016 – die Grenzkontrollen an 19 Grenzübergangsstellen in Kärnten und in der Steiermark im Jahr 2016 für rund sechs Monate⁴³ selbstständig, also ohne Polizeikräfte, wahrnahm. Dies erfolgte auf Anweisung der jeweiligen Landespolizeidirektion.

Im August 2016 stellte das Innenministerium im Zuge einer Vorortüberprüfung in Kärnten fest, dass die Grenzkontrollen überwiegend von Soldatinnen und Soldaten des Bundesheeres wahrgenommen wurden. In der Folge wies das Innenministerium die Landespolizeidirektionen mittels Erlass ausdrücklich darauf hin, dass Grenzkontrollen an Grenzübergangsstellen ausschließlich durch Polizeikräfte (allenfalls mit Unterstützung des Bundesheeres) zu erfolgen hatten. Darüber hinaus erstellte das Innenministerium eine mit dem Verteidigungsministerium abgestimmte Information, um die Befugnisse der Soldatinnen und Soldaten im Assistenzeinsatz klarzustellen (TZ 14).

(3) Um die Rechtssicherheit zu erhöhen und das gegenseitige Verständnis zu fördern, erließ das Innenministerium im Jänner 2018 eine mit dem Verteidigungsministerium koordinierte „Richtlinie über die Zusammenarbeit zwischen Sicherheitsexekutive und Bundesheer im Assistenzeinsatz“. Diese Richtlinie regelte die Grundsätze für die Zusammenarbeit zwischen Sicherheitsbehörden und Bundesheer bei der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung von sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsätzen einschließlich gemeinsamer Übungen.

⁴³ von Februar bis August 2016

- 13.2 Der RH hielt kritisch fest, dass im Jahr 2016 aufgrund von Anordnungen der Landespolizeidirektionen Kärnten und Steiermark für sechs Monate selbstständige Grenzkontrollen durch das Bundesheer – also ohne Polizeikräfte – erfolgten, obwohl dies den Vorgaben des Innenministeriums widersprach.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Inneres, durch klare Vorgaben und geeignete Kontrollmaßnahmen sicherzustellen, dass Soldatinnen und Soldaten des Bundesheeres bei sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsätzen aufgabenadäquat eingesetzt werden.

- 13.3 Laut Stellungnahme des Innenministeriums sei die Empfehlung des RH umgesetzt. Entsprechende Vorgaben und Kontrollmechanismen seien mit der Verlautbarung der mit dem Verteidigungsministerium akkordierten Richtlinie über das Zusammenwirken der Sicherheitsbehörden mit dem Bundesheer im Assistenzeinsatz sowie mit der Verlautbarung von Mustern standardisierter Behördenaufträge bereits verfügt worden.

Befugnisse der Soldatinnen und Soldaten

- 14.1 (1) Am 16. September 2015 wies das Innenministerium die Landespolizeidirektionen an, Behördenaufträge zu erstellen, in denen die – mit dem Verteidigungsministerium abgestimmten und dem jeweiligen Bedarf angepassten – konkreten Aufgaben⁴⁴ und behördlichen Befugnisse der eingesetzten Soldatinnen und Soldaten festzulegen waren.

Die Landespolizeidirektionen hatten die Behördenaufträge unter hohem Zeitdruck auszuarbeiten. Entsprechende Muster für Behördenaufträge lagen ebenso wenig vor wie Vorgaben für die grundsätzliche Ausgestaltung, die Form, die Rechtsgrundlagen, inhaltliche Gesichtspunkte sowie Schwerpunkte bei der Aufgabenstellung.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung⁴⁵ arbeitete das Innenministerium jedoch an der Erstellung von Mustervorlagen für derartige Behördenaufträge sowie für die Anforderung des Bundesheeres für sicherheitspolizeiliche Assistenzeinsätze. Das Innenministerium plante, diese Vorlagen im Laufe des Jahres 2018 in Kraft zu setzen und den Landespolizeidirektionen zur Verfügung zu stellen.

⁴⁴ Diese waren im Wesentlichen: Unterstützung der Sicherheitsexekutive bei der Grenzkontrolle an den Grenzübergangsstellen und bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit an öffentlichen Orten; Durchführung der Überwachung in definierten, außerhalb von Grenzübergangsstellen liegenden Bereichen sowie Transport aufgegriffener Flüchtlinge zur nächsten geeigneten Dienststelle der Sicherheitsexekutive.

⁴⁵ Stand April 2018

(2) Beispielhaft räumte der Behördenauftrag der Landespolizeidirektion Kärnten vom 18. September 2015 den eingesetzten Soldatinnen und Soldaten folgende Befugnisse ein:

- Identitätsfeststellung, Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Einreise und des Aufenthalts, Durchsuchen von Personen, Festnahme,⁴⁶
- Grenzkontrolle⁴⁷ und
- Anhalterecht⁴⁸.

Neben diesen – insbesondere fremdenpolizeilichen – Befugnissen erhielten die Soldatinnen und Soldaten auch sicherheitspolizeiliche Befugnisse wie das Eingriffsrecht in Rechtsgüter im Rahmen der ersten allgemeinen Hilfeleistungspflicht und der unmittelbaren Zwangsgewalt.⁴⁹ Der Waffengebrauch war auf Notwehr und Nothilfe beschränkt. Bei der Ausübung von polizeilichen Befugnissen durch Soldatinnen und Soldaten im Assistenzeinsatz waren generell die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit jedes Eingriffs zu berücksichtigen.

(3) Zur Orientierung hinsichtlich des korrekten Verhaltens gegenüber Flüchtlingen erhielten die Soldatinnen und Soldaten Merkblätter („Taschenkarten“), die in Abstimmung zwischen dem Innenministerium und dem Verteidigungsministerium erstellt wurden und in denen die jeweiligen behördlichen Befugnisse konkret aufgelistet waren. Diese Vorgaben standen in Papierform bzw. elektronisch zur Verfügung.

Die „Taschenkarte“ für die Soldatinnen und Soldaten in Kärnten vom September 2015 wich vom Behördenauftrag der Landespolizeidirektion Kärnten ab: Teilweise waren Befugnisse aufgelistet, die vom Behördenauftrag nicht umfasst waren;⁵⁰ teilweise fehlten Befugnisse, die im Behördenauftrag enthalten waren.⁵¹

Laut Innenministerium würden den Soldatinnen und Soldaten grundsätzlich ex lege sämtliche im Sicherheitspolizeigesetz genannten Befugnisse im Umfang des Behördenauftrags zustehen. Die im Behördenauftrag aufgezählten Befugnisse seien aber nicht abschließend, sondern nur beispielhaft genannt. In den „Taschenkarten“ würden die übertragenen Aufgaben konkretisiert.

⁴⁶ §§ 34, 35, 37 und 39 Fremdenpolizeigesetz 2005, BGBl. I 100/2005 i.d.g.F.

⁴⁷ § 12a Grenzkontrollgesetz, BGBl. 435/1996 i.d.g.F.

⁴⁸ § 80 Abs. 2 Strafprozeßordnung 1975, BGBl. 631/1975 i.d.g.F.

⁴⁹ §§ 32 und 50 Sicherheitspolizeigesetz, BGBl. 566/1991 i.d.g.F.

⁵⁰ das Betreten von Grundstücken, Räumen sowie Luft-, Land- und Wasserfahrzeugen, sofern dies zur Abwehr eines gefährlichen Angriffs erforderlich war, das Durchsuchen von Grundstücken, Räumen und Fahrzeugen, soweit dies der Suche nach einer Person diene, sowie die Sicherstellung von Gegenständen, um bei gefährlichen Angriffen eine weitere Bedrohung des Lebens, der Gesundheit, der Freiheit oder des Eigentums von Menschen zu verhindern

⁵¹ die Festnahme und die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Einreise und des Aufenthalts

Des Weiteren sei es die Pflicht der Sicherheitsbehörde, den Soldatinnen und Soldaten nur solche Aufträge bzw. Tätigkeiten zu übertragen, die dem Stand ihrer Ausbildung entsprächen. Wie der RH erhob, lag die zusätzliche Ausbildungszeit der Soldatinnen und Soldaten für den Assistenzeinsatz durch die Landespolizeidirektionen zwischen zwei und sechs Stunden (Grenzmanagement)⁵² bzw. bei zwei Wochen (Bewachung ausländischer Vertretungen in Wien).

- 14.2 Der RH wies darauf hin, dass das Innenministerium zu Beginn des Assistenzeinsatzes im Jahr 2015 über keine Mustervorlagen für die Landespolizeidirektionen für die Erstellung von Behördenaufträgen verfügte. Er begrüßte das im Zeitraum der Geburgsüberprüfung bestehende Vorhaben des Innenministeriums, derartige Mustervorlagen zu erstellen, um den Landespolizeidirektionen eine Hilfestellung bei der Ausarbeitung von Behördenaufträgen mit konkreten Aufgabenstellungen und Rechtsgrundlagen zu bieten.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Inneres, Mustervorlagen für Behördenaufträge sowie für die Anforderung des Bundesheeres für sicherheitspolizeiliche Assistenzeinsätze den Landespolizeidirektionen ehebaldig zur Verfügung zu stellen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die in der „Taschenkarte“ aufgelisteten Befugnisse für die Soldatinnen und Soldaten in Kärnten vom September 2015 nicht deckungsgleich mit dem Behördenauftrag waren.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Inneres und dem Bundesministerium für Landesverteidigung, die behördlichen Befugnisse der Assistenz leistenden Soldatinnen und Soldaten eindeutig und deckungsgleich in den zugrunde liegenden Dokumenten (Behördenauftrag, „Taschenkarte“) zu formulieren.

- 14.3 (1) Laut Stellungnahme des Innenministeriums habe es die Empfehlung des RH, Mustervorlagen für Behördenaufträge sowie für die Anforderung des Bundesheeres für sicherheitspolizeiliche Assistenzeinsätze den Landespolizeidirektionen zur Verfügung zu stellen, umgesetzt.

Hinsichtlich der Empfehlung, die behördlichen Befugnisse der Assistenz leistenden Soldatinnen und Soldaten eindeutig und deckungsgleich in den zugrunde liegenden Dokumenten (Behördenauftrag, „Taschenkarte“) zu formulieren, führte das Innenministerium aus, dass die von den Assistenztruppen zu erbringenden Aufgaben und Leistungen sowie die damit verbundenen gesetzlichen Befugnisse in regionaler Hinsicht und im Zeitverlauf aufgrund der sich stetig ändernden Migrationslage unterschiedlich gewesen seien. Die unterschiedlichen Situationen hätten zielgerichtete regionale Behördenaufträge nach den mit dem Verteidigungsministerium

⁵² Burgenland: 2,5 Stunden; Kärnten: 6 Stunden; Steiermark: 2 Stunden; Tirol: 3,5 Stunden

akkordierten Rahmenvorgaben bedingt, die zwischen Landespolizeidirektionen und Militärkommanden situationsbedingt erstellt und angepasst worden seien. Die Empfehlung des RH sei in der Weise umgesetzt, dass das Innenministerium den Landespolizeidirektionen standardisierte Muster für Behördenaufträge und Taschenkarten zur Verfügung gestellt habe.

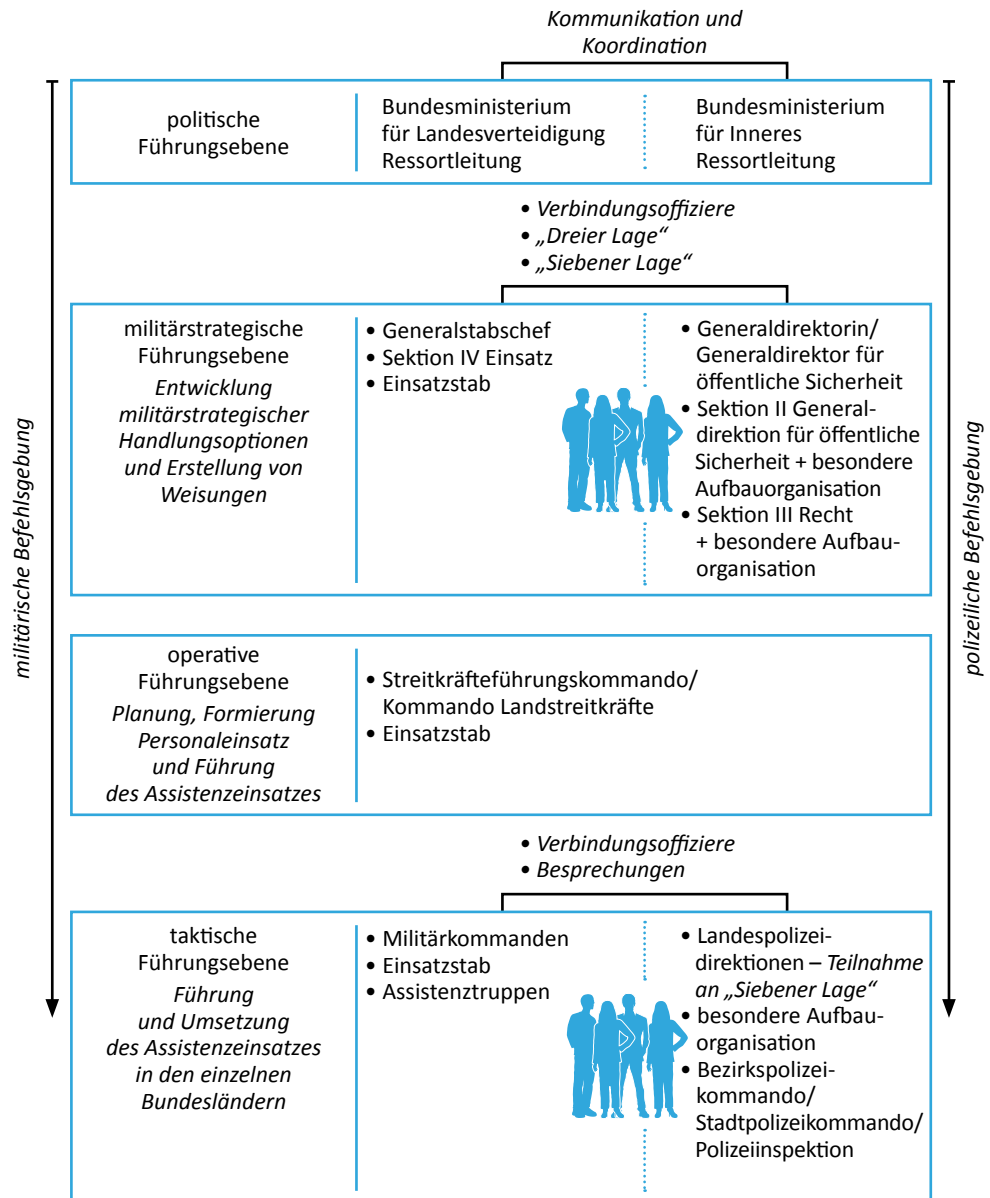
(2) Das Verteidigungsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die in Verwendung stehenden Dokumente im gesamten Einsatzraum synchronisiert worden seien.

Organisatorische Abwicklung und Koordination

- 15.1 (1) Die Planung und Führung des Assistenzeinsatzes fand in enger Abstimmung zwischen dem Innenministerium und dem Verteidigungsministerium statt. Dazu waren Verbindungsoffiziere des Verteidigungsministeriums in die „besonderen Aufbauorganisationen“⁵³ des Innenministeriums bzw. der Landespolizeidirektionen integriert und es fanden regelmäßig Besprechungen statt. Die Landespolizeidirektionen und die Militärkommanden beurteilten die Koordination und Zusammenarbeit beim Assistenzeinsatz positiv.

⁵³ „Besondere Aufbauorganisationen“ dienen der Bewältigung besonderer Lagen, die mit den vorgegebenen Strukturen und Abläufen der allgemeinen Aufbauorganisation voraussichtlich nicht oder nicht zufriedenstellend zu bewältigen sind.

Abbildung 1: Koordination und Kommunikation zwischen dem Bundesministerium für Inneres und dem Bundesministerium für Landesverteidigung



„Dreier Lage“: Bei der „Dreier Lage“ handelte es sich um wöchentliche Zusammentreffen hochrangiger Vertreterinnen und Vertreter des Bundesministeriums für Europa, Integration und Äußeres, des Bundesministeriums für Inneres und des Bundesministeriums für Landesverteidigung, um sicherheitsrelevante Themen zu besprechen (TZ 4).

„Siebener Lage“: Die „Siebener Lage“ stellte eine Weiterentwicklung der „Dreier Lage“ dar, die im Bundesministerium für Inneres eingerichtet war. Zu den Besprechungen lud das Ministerium das Bundeskanzleramt sowie das Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres, das Bundesministerium für Finanzen, das Bundesministerium für Gesundheit, das Bundesministerium für Landesverteidigung und das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie ein, aber auch die Landespolizeidirektionen und die Militärkommanden, das Heeres-Nachrichtenamt, die Stadt Wien, das gesamtstaatliche Transportmanagement sowie Verkehrsunternehmen und Nichtregierungsorganisationen (TZ 4).

Quellen: BMI; BMLV; Darstellung: RH

(2) Das Verteidigungsministerium bildete im September 2015 Einsatzstäbe auf Ebene der Zentralstelle, des Streitkräfteführungskommandos und der einsatzführenden Militärkommanden, um eine durchgehende und koordinierte Führung des Assistenzeinsatzes sicherzustellen. Mit der Bildung der Einsatzstäbe erfolgte eine Trennung zum Friedensbetrieb, um die prioritäre Bearbeitung von Einsatzaufgaben zu unterstützen. Einsatzstäbe wurden erst deaktiviert, wenn ein Routinebetrieb wieder möglich war bzw. wenn der Assistenzeinsatz in einem Bundesland endete. Im Dezember 2017 verfügten die Militärkommanden Burgenland, Kärnten, Steiermark und Tirol weiterhin über Einsatzstäbe (TZ 27).⁵⁴

(3) Das Innenministerium bildete ab August 2015 vorübergehend Einsatzstäbe in Form von „besonderen Aufbauorganisationen“ auf Ebene der Zentralstelle⁵⁵ und der Landespolizeidirektionen Burgenland, Kärnten, Salzburg, Steiermark, Tirol und Wien⁵⁶, um einen systematischen Arbeitsablauf und Informationsfluss zwischen der Sicherheitsexekutive sowie anderen Behörden und Einsatzorganisationen sicherzustellen.

Nach Beendigung der jeweiligen „besonderen Lage“ oder „Sonderlage“ war die „besondere Aufbauorganisation“ zu beenden. Bis auf die Landespolizeidirektion Kärnten deaktivierten die Zentralstelle und die übrigen Landespolizeidirektionen in den Jahren 2015 und 2016 wieder ihre „besonderen Aufbauorganisationen“.⁵⁷ Für die Erweiterung des Assistenzeinsatzes um die Bewachung ausländischer Vertretungen ab August 2016 richtete die Landespolizeidirektion Wien keine „besondere Aufbauorganisation“ ein, sondern gliederte die Soldatinnen und Soldaten des Bundesheeres, die als Einzelposten bei Überwachungsobjekten eingesetzt wurden, in den Regelbetrieb der jeweiligen Polizeiinspektion ein.

(4) Eine Richtlinie des Innenministeriums aus dem Jahr 2013 sah u.a. einheitliche Standards für das polizeiliche Führungssystem der Sicherheitsexekutive in „besonderen Lagen“ vor. Demnach oblag es der Leiterin bzw. dem Leiter der Stabsarbeit einer „besonderen Aufbauorganisation“, eine Geschäftsordnung zu erstellen, in der die Gliederung und die Aufgaben sowie die Arbeitsweise des Einsatzstabs konkretisiert waren. Die Landespolizeidirektionen Kärnten, Salzburg und Steiermark hatten auf die Erstellung einer Geschäftsordnung für ihre „besonderen Aufbauorganisationen“ verzichtet.⁵⁸

⁵⁴ Beim Militärkommando Wien erfolgte die Koordination und Führung des Einsatzes zur Bewachung ausländischer Vertretungen über das diensthabende System. Das Streitkräfteführungskommando (ab Jänner 2017: Kommando Landstreitkräfte) deaktivierte seinen Einsatzstab mit 8. Dezember 2017.

⁵⁵ die besondere Aufbauorganisation „Koordinierungsstab akute Migrationslage“, die u.a. die bundesweite Koordinierung der Grundversorgung wahrnahm, sowie die besondere Aufbauorganisation „Migration-Sicherheitspolizei im Bundesministerium für Inneres“, die u.a. auch für den Assistenzeinsatz zuständig war

⁵⁶ Die Landespolizeidirektion Wien verfügte von September 2015 bis April 2016 über eine „besondere Aufbauorganisation“.

⁵⁷ Die Landespolizeidirektion Kärnten verringerte allerdings die Struktur und den Personaleinsatz der „besonderen Aufbauorganisation“.

⁵⁸ Für die „besonderen Aufbauorganisationen“ der Zentralstelle des Innenministeriums sowie der Landespolizeidirektionen Burgenland und Tirol lagen hingegen entsprechende Geschäftsordnungen vor.

- 15.2 Der RH hob die positive Beurteilung der Koordination und Zusammenarbeit beim Assistenzeinsatz durch die Militärkommanden und die Landespolizeidirektionen hervor.

Jedoch bemängelte er, dass die Landespolizeidirektionen Kärnten, Salzburg und Steiermark für ihre Einsatzstäbe („besondere Aufbauorganisationen“) keine formalen Geschäftsordnungen zur Steuerung bzw. Strukturierung erstellt hatten.

Er empfahl dem Bundesministerium für Inneres, Geschäftsordnungen für Einsatzstäbe von Landespolizeidirektionen in Form von „besonderen Aufbauorganisationen“ zu erstellen, in denen die Gliederung und die Aufgaben sowie die Arbeitsweise der Einsatzstäbe geregelt sind.

- 15.3 Laut Stellungnahme des Innenministeriums werde es die Empfehlung des RH aufgreifen und den Landespolizeidirektionen eine Formularvorgabe für die Gliederung einer standardisierten Geschäftsordnung zur Verfügung stellen.

Abschiebeflug mit einem Militärflugzeug

- 16.1 (1) Für Abschiebungen von Fremden griff das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl grundsätzlich auf zivile Flugzeuge zurück, die es je nach Flugroute bzw. Destination, Passagierzahl und Datum flexibel anmietete. Das Verteidigungsministerium bot dem Innenministerium mündlich an, Militärflugzeuge der Type C-130 („Hercules“) für derartige Abschiebungen zur Verfügung zu stellen (TZ 9).⁵⁹

Im Februar 2016 erfolgten die ersten Besprechungen zwischen den beiden Ministerien und dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl über die Eignung der Flugzeugtype in rechtlicher, sicherheitstaktischer und einsatztaktischer Hinsicht. Im Februar und März 2016 hielten beide Ministerien unabhängig voneinander fest, dass die Flugzeugtype aufgrund ihrer Konfiguration (etwa wegen freiliegender Hydraulikleitungen und Steuerseile oder wegen nicht absperrender Türen zwischen Cockpit und Frachtraum) insbesondere aus Sicherheitsgründen für die Abschiebung

⁵⁹ § 46 Abs. 1 Fremdenpolizeigesetz 2005, BGBl. I 100/2005 i.d.g.F. lautet dazu wie folgt: „Fremde, gegen die eine Rückkehrentscheidung, eine Anordnung zur Außerlandesbringung, eine Ausweisung oder ein Aufenthaltsverbot durchsetzbar ist, sind von den Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes im Auftrag des Bundesamtes [für Fremdenwesen und Asyl] zur Ausreise zu verhalten (Abschiebung), wenn

1. die Überwachung ihrer Ausreise aus Gründen der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit notwendig scheint,
2. sie ihrer Verpflichtung zur Ausreise nicht zeitgerecht nachgekommen sind,
3. aufgrund bestimmter Tatsachen zu befürchten ist, sie würden ihrer Ausreiseverpflichtung nicht nachkommen, oder
4. sie einem Einreiseverbot oder Aufenthaltsverbot zuwider in das Bundesgebiet zurückgekehrt sind.“

von Personen ungeeignet war.⁶⁰ Das Flugzeug war nämlich für den Transport von Soldatinnen und Soldaten ausgestattet und nicht von Personen, die überwacht oder allenfalls sogar fixiert werden mussten.

In weiterer Folge stuften beide Ministerien die Durchführung von Abschiebungen mit dem Militärflugzeug nur unter bestimmten Voraussetzungen, nämlich ausschließlich für den Transport von männlichen Personen (aufgrund der sanitären Situation) und maximal 14 Abzuschiebenden (aufgrund der beengten Raumsituation, Sitzplatzanordnung, hervorstehender Teile und Lärmbelastung), als zumutbar ein. Im Juni 2016 wurde dazu ein abgestimmtes Konzept erstellt. Auf Basis dieses Konzepts und des Ministerratsbeschlusses vom September 2015 zum Grenzmanagement gab das Verteidigungsministerium im Juni 2016 den Auftrag, das Militärflugzeug für Abschiebeflüge einzusetzen.

(2) Im Juli 2016 führte das Bundesheer den bislang einzigen Abschiebeflug mit dem Militärflugzeug durch. Dabei wurden elf Personen nach Bulgarien abgeschoben. Für diesen Transport waren 46 Begleitpersonen inklusive Flugzeugbesatzung erforderlich (31 Bedienstete des Innenministeriums, acht Soldaten sowie sieben externe Begleitpersonen). Laut Verteidigungsministerium entstanden durch den Flug Kosten in Höhe von rd. 25.400 EUR.⁶¹

- 16.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das Bundesheer im Juli 2016 einen Abschiebeflug für das Innenministerium mit einem Militärflugzeug der Type C-130 durchführte, obwohl Machbarkeitsstudien beider Ministerien vorab zu dem Ergebnis gekommen waren, dass die Flugzeugtype aufgrund ihrer Konfiguration, insbesondere aus Sicherheitsgründen, für die Abschiebung von Personen ungeeignet war. Durch den Flug, mit dem elf Personen abgeschoben wurden, entstanden dem Verteidigungsministerium zusätzliche Kosten in Höhe von rd. 25.400 EUR.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Inneres und dem Bundesministerium für Landesverteidigung, aus Sicherheitsgründen keine weiteren Abschiebeflüge mit Militärflugzeugen der Type C-130 („Hercules“) durchzuführen, weil die Flugzeugtype aufgrund ihrer Konfiguration dafür ungeeignet war.

⁶⁰ Des Weiteren bestanden eine hohe (Selbst-)Verletzungsgefahr und eine hohe Lärmbelastung. Da das Flugzeug in geringer Flughöhe sehr unruhig flog, konnte man sich während eines Fluges zudem kaum sicher bewegen, was einen allfälligen Einsatz von Exekutivbediensteten oder einen notfallmedizinischen Einsatz erschwerte hätte.

⁶¹ Tankkosten und Flughafengebühren (inklusive Kosten für den Probeflug) sowie Personalkosten für die Soldaten inklusive Einsatzgebühren für den Assistenzeneinsatz (exklusive Personalkosten des Innenministeriums)

- 16.3 (1) Das Innenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es der Empfehlung des RH, keine weiteren Abschiebeflüge mit Militärflugzeugen der Type C-130 („Hercules“) durchzuführen, Folge geleistet habe.
- (2) Das Verteidigungsministerium nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Es betonte, dass ausschließlich ein Überstellungsflug im Juli 2016 erfolgt sei.

Grenzschutzübung „Pro Borders“

- 17.1 (1) Das Innenministerium und das Verteidigungsministerium führten am 25. und 26. Juni 2018 eine gemeinsame Veranstaltung unter der Bezeichnung Grenzschutzübung „Pro Borders“ im Bereich des Grenzmanagements in Spielfeld (Steiermark) durch. Ziel der Grenzschutzübung war die Überprüfung der Leistungsfähigkeit der Grenzkontrollsysteme sowie der für eine verstärkte Grenzsicherung erforderlichen polizeilichen Maßnahmen wie auch jener im Rahmen des Assistenzeinsatzes.

Während die eigentliche Grenzschutzübung am 25. Juni 2018 stattfand,⁶² handelte es sich bei der Veranstaltung am 26. Juni 2018 um eine statische und dynamische Leistungsschau, an der zahlreiche Medienvertreterinnen und –vertreter teilnahmen.

Vom Innenministerium nahmen am ersten Tag 617 und am zweiten Tag 676 Exekutivbedienstete teil, davon 52 Exekutivbedienstete der neu gegründeten Fremden- und Grenzpolizeilichen Einheit „Puma“ (TZ 7). Darüber hinaus präsentierte das Ministerium bei der Leistungsschau einen Wasserwerfer, einen Polizeihubschrauber und ein gepanzertes Fahrzeug. Die Vollkosten für beide Tage bezifferte es mit rd. 292.000 EUR.⁶³

Vom Bundesheer nahmen 204 Soldatinnen und Soldaten teil.⁶⁴ Zum Einsatz kamen u.a. auch ein geschütztes Mehrzweckfahrzeug, zwei Mannschaftstransportpanzer mit Schwenkflügelgittern und sechs Hubschrauber. Für die Leistungsschau stellte das Bundesheer zusätzlich ein weiteres geschütztes Mehrzweckfahrzeug, ein Allschutzfahrzeug, ein Bodenüberwachungsradar und eine Drohne zur Verfügung. Laut Verteidigungsministerium ermittelte es bei Übungen und Einsätzen nicht die Vollkosten, sondern nur die budgetwirksamen Mehrkosten. Diese beliefen sich auf rd. 244.000 EUR.⁶⁵

⁶² Geübt wurden u.a. der Betrieb des Einreiseleitsystems (Personen- und Gepäckkontrollen, Unterstützung bei der Ablaufregelung und Registrierung im Zusammenwirken mit der Einsatzeinheit und der Fremden- und Grenzpolizeilichen Einheit „Puma“) sowie das Zusammenwirken mit Hubschraubern, Panzern und Wasserwerfern.

⁶³ Vollkosten für den 25. und 26. Juni 2018 (Personalkosten, Mehrdienstleistungen, Transport, Verpflegung, Unterkunft, Geräte etc.)

⁶⁴ davon sechs Soldatinnen, ein Milizsoldat und drei Grundwehrdiener

⁶⁵ Mehrdienstleistungen (16.500 EUR), Betriebskosten für Geräte und Ausrüstung (rd. 129.400 EUR) sowie Flugbetriebskosten (rd. 98.500 EUR)

(2) Gemäß einer Evaluierung der Veranstaltung durch die Landespolizeidirektion Steiermark seien die Übungsziele grundsätzlich erreicht worden, wobei die Übung weitgehend den Charakter einer Vorführung gehabt habe und die Übungsabläufe im Vorfeld trainiert worden seien. Aufgezeigt wurden jedoch auch Schwachstellen wie z.B. die Abgrenzung von Zuständigkeiten zwischen Polizei und Bundesheer sowie nicht ausreichende Personalressourcen für die Bewältigung von Überdruckszenarien.

- 17.2 Der RH hielt fest, dass die Veranstaltung am 25. Juni 2018 Komponenten einer Übung und jene am 26. Juni 2018 Komponenten einer Leistungsschau enthielten. Das Innenministerium und das Verteidigungsministerium wiesen die für diese beiden Komponenten angefallenen Kosten aber nicht gesondert aus.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Inneres und dem Bundesministerium für Landesverteidigung, die Kosten für die Komponente Leistungsschau „Pro Borders“ am 26. Juni 2018 dem Nutzen gegenüberzustellen.

Des Weiteren beanstandete der RH, dass das Verteidigungsministerium bei Übungen und Einsätzen nicht die Vollkosten, sondern nur die budgetwirksamen Mehrkosten erhob. Dadurch hatte das Ministerium nur einen unvollständigen Überblick über die tatsächlich angefallenen Kosten.

Er empfahl dem Bundesministerium für Landesverteidigung, bei Übungen und Einsätzen die Vollkosten zu erheben, um einen Überblick über die tatsächlich angefallenen Gesamtkosten zu haben.

- 17.3 (1) In seiner Stellungnahme erläuterte das Innenministerium, dass die Grenzschutzübung „Pro Borders“ zwei Hauptzwecke verfolgt habe, nämlich
- die Infrastruktur des Grenzmanagements an der Grenzübergangsstelle Spielfeld und die Handhabung der dafür vorgesehenen Prozesse mit dem dafür vorgesehenen und ausgebildeten Personal zu üben (Übungszweck) sowie
 - den eingeladenen Beobachterinnen und Beobachtern aus Partnerstaaten und über die Veröffentlichung via Medien auch den Schlepperorganisationen und Unterstützenden irregulärer Migrationsbewegungen zu signalisieren, dass die österreichischen Behörden im Falle ähnlicher Entwicklungen wie 2015/16 rasch entsprechende Gegenmaßnahmen an der Grenze ergreifen würden und ihnen dafür auch entsprechende Führungs- und Einsatzmittel, geeignete Infrastruktur, spezifisch ausgebildetes Personal sowie entsprechende Verfahren und Taktiken zur Verfügung stünden. Insbesondere sollten die betroffenen Partnerstaaten dazu motiviert werden, ebenfalls alle verfügbaren Mittel einzusetzen, um das Entstehen neuerlicher Migrationsbewegungen zu unterbinden; Schlepperorganisationen und Unterstützenden irregulärer Migrationsbewegungen sollten Anreize gegeben werden, die Route über Österreich zu meiden (Präventionszweck).

Übungs- und Präventionszweck hätten aus Sicht der Sicherheitsbehörden einen klaren Nutzen gebracht. Wenn auch Wirkungszusammenhänge präventiver Maßnahmen schwer nachzuweisen seien, so sei jedenfalls belegbar, dass sowohl Aufgriffe als auch Asylanträge in Österreich trotz deutlicher Anstiege am Westbalkan, insbesondere in Bosnien-Herzegowina, aber auch im direkten Umfeld Österreichs, auch 2018 bis dato stabil geblieben seien.

(2) Das Verteidigungsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Kosten- und Leistungsrechnung gemäß § 86 Bundeshaushaltsverordnung 2013⁶⁶ als Vollkostenrechnung führe. Eine zusätzliche, gesonderte Erfassung und Ausweisung der Kosten für die Grenzschutzübung „Pro Borders“ auf die Teilleistungen „Pro Borders – Übung“ und „Pro Borders – Leistungsschau“ stehe in keinem Kosten-Nutzen-Verhältnis.

17.4 (1) Der RH entgegnete dem Innenministerium, dass aus den Unterlagen des Ministeriums nicht ableitbar war, ob bzw. inwieweit die vom Ministerium dargelegte stabile Entwicklung bei den Aufgriffen und Asylanträgen in Österreich im Zeitraum 2018/19 auf die Komponente Leistungsschau „Pro Borders“ zurückzuführen war. Darüber hinaus war für den RH die konkrete Wirkung der Leistungsschau auf die betroffenen Partnerstaaten nicht nachvollziehbar.

(2) Der RH entgegnete dem Verteidigungsministerium, dass das Ministerium dem RH nicht die Vollkosten der Grenzschutzübung, sondern nur die budgetwirksamen Mehrkosten angeben konnte. Im Hinblick auf das Ausmaß der budgetwirksamen Mehrkosten von rd. 244.000 EUR waren die Ausführungen des Ministeriums, dass eine gesonderte Erfassung und Ausweisung der Kosten für die Grenzschutzübung auf die Teilleistungen „Pro Borders – Übung“ und „Pro Borders – Leistungsschau“ in keinem Kosten-Nutzen-Verhältnis stehe, nicht nachvollziehbar.

⁶⁶ BGBl. II 266/2010

Dokumentation des Assistenzeinsatzes

- 18.1 (1) Im Verteidigungsministerium dokumentierten die jeweiligen Einsatzstäbe den Assistenzeinsatz nach ressortinternen Richtlinien aus dem Jahr 2012 in elektronischer Form in Kommandotagebüchern. Die Kommandotagebücher beinhalteten u.a. eine Zusammenfassung wichtiger Vorgänge, Maßnahmen und Entscheidungen im Rahmen der Einsatzplanung und Einsatzvorbereitung sowie während des Einsatzes. Darüber hinaus dienten sie als Grundlage für Einsatzauswertungen. Kommandotagebücher waren unbefristet aufzubewahren und durften nicht vernichtet werden.

(2) Im Innenministerium dokumentierten die Einsatzstäbe („besondere Aufbauorganisationen“) des Innenministeriums und der Landespolizeidirektionen den Assistenzeinsatz nach einer ressortinternen Richtlinie von 2013 in einem webbasierten Einsatzprotokollierungssystem, um einen aktuellen Informationsstand sicherzustellen und den administrativen Aufwand zu minimieren.

Eintragungen zu abgeschlossenen Einsätzen waren spätestens ein Jahr nach der letzten Eintragung zu löschen. Nicht zu löschen waren Eintragungen, die für ein laufendes Gerichtsverfahren oder für eine Einsatzevaluierung relevant waren. Sofern datenschutzrechtlich zulässig, konnten Sicherungskopien in Papierform erstellt werden. Die Landespolizeidirektion Tirol löschte die Daten zum laufenden Assistenzeinsatz nach den grundsätzlichen Vorgaben der Richtlinie (also spätestens ein Jahr nach der letzten Eintragung), ohne eine Sicherungskopie anzulegen.

- 18.2 Der RH beurteilte die elektronische Dokumentation des Assistenzeinsatzes durch das Innenministerium und das Verteidigungsministerium grundsätzlich positiv. Im Bereich des Innenministeriums sah er jedoch kritisch, dass die Dokumentation im webbasierten Einsatzprotokollierungssystem grundsätzlich ein Jahr nach der letzten Eintragung zu löschen war. Dadurch war die Dokumentation des laufenden Assistenzeinsatzes unvollständig und dessen gesamthafte Evaluierung erschwert.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Inneres, sicherheitspolizeiliche Assistenzeinsätze unter Beachtung datenschutzrechtlicher Bestimmungen möglichst vollständig zu dokumentieren – etwa mit Hilfe von Sicherungskopien außerhalb des Einsatzprotokollierungssystems –, um eine gesamthafte, umfassende Evaluierung zu ermöglichen.

- 18.3 Das Innenministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Dokumentation von polizeilichen Einsätzen, einschließlich sicherheitspolizeilicher Assistenzeinsätze, im Sicherheitspolizeigesetz geregelt sei (Einsatzprotokollierungssystem). Nach dieser Rechtslage seien die Daten nach Beendigung und Evaluierung des Einsatzes – längstens jedoch nach einem Jahr – zu löschen, die Erstellung von Sicherungskopien sei unzulässig.

- 18.4 Der RH erinnerte das Innenministerium daran, dass trotz des deutlichen Rückgangs an Aufgriffen sowie an Asylanträgen ab dem Frühjahr 2016 keine gesamthafte Evaluierung des Assistenzeinsatzes stattfand (TZ 7). Die vom RH empfohlene Evaluierung des Assistenzeinsatzes sollte jedenfalls zeitnah im Rahmen der datenschutzrechtlichen Löschfristen erfolgen.

Der RH hielt daher seine Empfehlung, sicherheitspolizeiliche Assistenzeinsätze unter Beachtung datenschutzrechtlicher Bestimmungen möglichst vollständig zu dokumentieren, aufrecht.

Einsatzauswertung

- 19.1 (1) Im September 2015 leitete das Verteidigungsministerium im Rahmen der Einsatzauswertung einen Lessons Identified/Lessons Learned-Prozess ein, um Erkenntnisse aus dem Assistenzeinsatz und den Unterstützungsleistungen im Rahmen der laufenden Einsatzführung rasch umzusetzen und die Planungsprozesse ergebnisorientiert zu steuern. Dabei hatten die nachgeordneten Dienststellen und Kommanden den Auftrag, ihre Erkenntnisse monatlich an die Zentralstelle zu melden. Dieser Prozess sollte bis zur Beendigung des Assistenzeinsatzes und der Unterstützungsleistungen fortgeführt werden.

Nach einer Richtlinie des Verteidigungsministeriums von 2012 sollten auf Ebene der Zentralstelle halbjährlich Fortschrittsgespräche stattfinden, um über den Stand und die Umsetzung von Verbesserungsvorschlägen zu informieren. Entgegen dieser Vorgabe fanden in den Jahren 2015 bis 2017 jedoch keine Fortschrittsgespräche zum Assistenzeinsatz und zu den Unterstützungsleistungen statt.

Laut Verteidigungsministerium habe es im Rahmen des Assistenzeinsatzes und der Unterstützungsleistungen aber laufend Maßnahmen gesetzt (z.B. die Erstellung von Checklisten, Anpassungen bei der Einsatzführung, der Geräteausstattung und der Infrastruktur), um erkannte Verbesserungsmöglichkeiten im eigenen Bereich umzusetzen.

- (2) Das Innenministerium hatte die Reflexion und Evaluierung von Einsätzen in einem Erlass von 2012 geregelt, der u.a. Bestimmungen über die Durchführung, die Dokumentation und die Verwertung der Evaluierungsergebnisse aufwies. Weder das Ministerium noch die Landespolizeidirektionen evaluierten den Assistenzeinsatz und die Unterstützungsleistungen jedoch gesamthaft.

Auch das Innenministerium führte dem RH gegenüber aus, dass es laufend Verbesserungsmaßnahmen gesetzt habe, wie z.B. die Ausarbeitung von Vorschlägen für ein verbessertes staatliches Krisenmanagement, Checklisten, Schulungen sowie die Erstellung, Ergänzung und Neufassung von Richtlinien und Dienstanweisungen.

- 19.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das Verteidigungsministerium zwar bereits im September 2015 einen Lessons Identified/Lessons Learned–Prozess zum Assistenzeinsatz und zu den Unterstützungsleistungen implementierte, aber die im Prozess vorgesehenen Fortschrittsbesprechungen über den Stand und die Umsetzung von Verbesserungsvorschlägen nicht durchführte und somit ein wesentliches Steuerungsinstrument für die Optimierung von Einsätzen nicht nutzte.

Darüber hinaus bemängelte er, dass auch das Innenministerium keine gesamthafte Evaluierung zum Assistenzeinsatz und zu den Unterstützungsleistungen durchführte.

Schließlich beanstandete der RH, dass ein gemeinsames Konzept der beiden Ministerien für die Auswertung von Assistenzeinsätzen fehlte.

Der RH verwies auf seine Empfehlung an das Innenministerium und das Verteidigungsministerium, den Assistenzeinsatz einer gesamthaften, umfassenden Evaluierung zu unterziehen und gegebenenfalls Art und Umfang des Assistenzeinsatzes anzupassen (TZ 7).

Ergänzend empfahl er dem Bundesministerium für Inneres und dem Bundesministerium für Landesverteidigung, für die strukturierte und zeitnahe Evaluierung von Assistenzeinsätzen ein gemeinsames Konzept mit standardisierten Abläufen zu implementieren, damit Erfahrungen aus den Einsätzen zeitnah und strukturiert in die Planungen einfließen. Dabei wären Verantwortlichkeiten und Schnittstellen klar zu definieren, der Informationsbedarf frühzeitig zu konkretisieren und objektive Messgrößen für die Wirkungen eines Einsatzes zu definieren, um eine zielgerichtete Einsatzauswertung sicherzustellen.⁶⁷

- 19.3 (1) Das Innenministerium hielt fest, dass die Empfehlung aus seiner Sicht bereits umgesetzt sei; es verwies in seiner Stellungnahme auf eine mit dem Verteidigungsministerium akkordierte Richtlinie für das Zusammenwirken der Sicherheitsbehörden mit dem Bundesheer im Assistenzeinsatz, die bereits ein integriertes, stabsdienstliches Führungsverfahren mit einem permanenten Regelkreis der Führung vorsehe. Dabei handle es sich um ein standardisiertes Führungsverfahren mit klaren Verantwortlichkeiten und Schnittstellen, an dem unter der Führungsverantwortung der Sicherheitsbehörden Assistenzsoldatinnen und –soldaten in den jeweiligen Sachgebieten der Führungsgruppe aktiv mitwirken würden, alle relevanten Informationen zu beurteilen, Entscheidungen vorzubereiten, umzusetzen und deren Wirkung und Treffsicherheit fortlaufend zu evaluieren.

⁶⁷ siehe auch den RH–Bericht „Beteiligung Österreichs am Einsatz im Tschad“ (Reihe Bund 2011/11, TZ 33)

(2) Das Verteidigungsministerium nahm die Empfehlungen des RH zur Kenntnis. Das Ministerium habe den Lessons Identified/Lessons Learned-Prozess evaluiert und im Jänner 2019 eine adaptierte Richtlinie verfügt. Die Federführung für die empfohlene gesamthafte, umfassende Evaluierung der Wirkungen und des Nutzens im Verhältnis zu den eingesetzten Ressourcen sah es beim Innenministerium als Bedarfsträger. Das Verteidigungsministerium werde dieses bestmöglich unterstützen und die Erbringung von Assistenzleistungen ressortintern evaluieren. Die vom RH empfohlene gemeinsame Erarbeitung eines Konzepts mit dem Innenministerium zur strukturierten und zeitnahen Evaluierung von Assistenzeinsätzen begrüßte das Verteidigungsministerium.

- 19.4 Der RH anerkannte zwar die Bemühungen des Innenministeriums zur Erstellung einer mit dem Verteidigungsministerium akkordierten Richtlinie für das Zusammenwirken der Sicherheitsbehörden mit dem Bundesheer im Assistenzeinsatz. Die Richtlinie sah jedoch nur in Bezug auf Übungen eigene Evaluierungen vor. Ein Konzept für eine strukturierte Evaluierung eines sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatzes, das eine umfassende, gesamthafte Beurteilung der Wirkungen und des Nutzens des Assistenzeinsatzes im Verhältnis zu den eingesetzten Ressourcen unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die militärische Ausbildung und die Aufbringung von Soldatinnen und Soldaten für den Auslandseinsatz umfasste, konnte der RH aus der Richtlinie und aus der Stellungnahme des Innenministeriums jedoch nicht ableiten.

Der RH blieb somit bei seiner Empfehlung, für die strukturierte und zeitnahe Evaluierung von Assistenzeinsätzen ein gemeinsames Konzept mit standardisierten Abläufen zu implementieren, dabei Verantwortlichkeiten und Schnittstellen klar zu definieren, den Informationsbedarf frühzeitig zu konkretisieren und objektive Messgrößen für die Wirkungen eines Einsatzes zu definieren.

Organisation und Abwicklung der Unterstützungsleistungen

Gesamtstaatliches Transportmanagement

- 20.1 (1) Die überwiegende Mehrheit der Flüchtlinge hatte lediglich die Durchreise durch Österreich nach Deutschland bzw. nach Skandinavien zum Ziel; nur 5 % der Flüchtlinge suchten im Zeitraum September 2015 bis März 2016 in Österreich um Asyl an. Dabei wurde der Großteil der Flüchtlinge von den österreichischen Behörden an den Grenzübertrittsstellen übernommen und mit Bussen bzw. mit der Bahn zu den vorwiegend in Salzburg, Oberösterreich und Tirol eingerichteten Betreuungsstellen (Quartieren) befördert, um sie an den darauffolgenden Tagen zu den Grenzübertrittsstellen nach Deutschland zu bringen.

Die Bustransporte koordinierte zunächst das Innenministerium. Mangels eines Abrufvertrags der Bundesbeschaffung GmbH für die Personenbeförderung und ausreichender Transportkapazitäten der Sicherheitsbehörden bzw. des Bundesheeres beauftragte die Landespolizeidirektion Burgenland im kurzen Weg ein großes privates Unternehmen mit dem Bustransport der Flüchtlinge.

(2) Am 11. September 2015 wurde das Verteidigungsministerium aufgrund einer Entscheidung der Bundesregierung mit der Generalkoordination für die Transporte betraut. Eine schriftliche Begründung für den Wechsel der Zuständigkeit vom Innenministerium zum Verteidigungsministerium lag nicht vor. Die Führung und Koordination des gesamtstaatlichen Transportmanagements nahm die Einsatzsektion (Sektion IV) wahr; die operative Umsetzung erfolgte durch das nachgeordnete Kommando Einsatzunterstützung⁶⁸. Die Verkehrsleitzentrale befand sich in den Räumlichkeiten der Österreichischen Bundesbahnen (**ÖBB**) in Wien.

(3) Ab 16. September 2015 koordinierte das gesamtstaatliche Transportmanagement die Bus- und Bahnbeförderung der Flüchtlinge in Abstimmung mit den jeweiligen Militärkommanden, Landespolizeidirektionen, den ÖBB und mehreren Nichtregierungsorganisationen⁶⁹.

Zu Beginn lag der Schwerpunkt der Flüchtlingstransporte in Ostösterreich an den Grenzübertrittsstellen zwischen Burgenland und Ungarn. Im Zeitraum vom 5. bis zum 22. September 2015 betraten in Nickelsdorf und Heiligenkreuz durchschnittlich rd. 6.600 Flüchtlinge pro Tag – an einzelnen Tagen jedoch bis zu 20.000 Flüchtlinge – österreichisches Staatsgebiet.

⁶⁸ nachgeordnete Dienststelle des Verteidigungsministeriums

⁶⁹ insbesondere dem Österreichischen Roten Kreuz, dem Arbeiter-Samariter-Bund Österreichs sowie der Caritas Österreich

Aufgrund der Schließung der Grenzübertrittsstellen zwischen Kroatien und Ungarn verlagerte sich der Flüchtlingsstrom ab Mitte Oktober 2015 schwerpunktmäßig auf eine Alternativroute zu den Grenzübertrittsstellen in der Steiermark (Spielfeld und Bad Radkersburg) und in Kärnten (Lavamünd und Karawankentunnel). In Spielfeld betraten an den Folgetagen täglich rd. 5.000 Flüchtlinge österreichisches Staatsgebiet; durch den Karawankentunnel kamen täglich bis zu rd. 4.000 Flüchtlinge.

Da das Bundesheer mit 29 Großraumbussen nicht über ausreichende Transportkapazitäten für die Beförderung der Flüchtlinge verfügte, richtete das Kommando Einsatzunterstützung am 7. Oktober 2015 an rd. 40 private Busunternehmen das schriftliche Ersuchen, auf Basis einer noch abzuschließenden Rahmenabrufvereinbarung zusätzliche Transportkapazitäten bereitzustellen.

Im Oktober 2015 schloss das Verteidigungsministerium mit 35 privaten Busunternehmen Rahmenabrufverträge ab. In den darauf folgenden sechs Monaten teilte das gesamtstaatliche Transportmanagement die Busunternehmen zu wöchentlichen Transportfahrten ein.

(4) Im Zeitraum vom 16. September 2015 bis zum 10. März 2016 koordinierte das Verteidigungsministerium folgende Bustransporte:

Tabelle 3: Bustransporte

	durchschnittlich eingesetzte Busse/Tag	Busfahrten gesamt	Kilometerleistung	beförderte Personen gesamt
	Anzahl			
Bundesministerium für Landesverteidigung	29	2.872	1.560.953 km	208.475
private Busunternehmen	96	ca. 13.800	4.420.243 km	ca. 690.000
ÖBB-Postbus GmbH	10	650	k.A.	50.255
Summe	135	ca. 17.322	5.981.196 km¹	ca. 948.730

k.A. = keine Angabe

Quelle: BMLV (Kommando Einsatzunterstützung)

¹ exklusive ÖBB-Postbus GmbH

Dabei erbrachten die privaten Busunternehmen Leistungen um insgesamt 17,05 Mio. EUR, die ihnen vom Innenministerium abgegolten wurden. Die Transportleistungen des Bundesheeres⁷⁰ bezifferte das Kommando Einsatzunterstützung mit insgesamt 6,65 Mio. EUR, davon 4,11 Mio. EUR im Jahr 2015 und 2,54 Mio. EUR im Jahr 2016. Die Bahntransporte führten die ÖBB in Abstimmung mit dem Bundesheer durch. Sie beförderten ca. 128.800 Flüchtlinge in 276 Sonderzügen von Ost-

⁷⁰ Fahrzeuge und Personal

und Südösterreich an die deutsche Grenze. Für die Transportleistungen der ÖBB (einschließlich jener der ÖBB-Postbus GmbH) zahlte das Innenministerium 3,67 Mio. EUR.

(5) Aufgrund der ab März 2016 stark rückläufigen Flüchtlingszahlen stellte das Bundesheer das gesamtstaatliche Transportmanagement am 11. März 2016 vorübergehend ein bzw. integrierte es ab 14. März 2016 in den Einsatzstab des Innenministeriums. Am 16. Mai 2016 wurde das gesamtstaatliche Transportmanagement vom Bundesheer endgültig beendet.

Im Zeitraum September 2015 bis März 2016 koordinierte das gesamtstaatliche Transportmanagement somit den Transport von 1,08 Mio. Flüchtlingen. Die Auszahlungen des Innenministeriums für Transportleistungen von privaten Busunternehmen und von den ÖBB betrugen insgesamt 20,72 Mio. EUR.

(6) Das Innenministerium benötigte etwa ein Jahr für die Überprüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Rechnungen und schloss die letzten offenen Zahlungen im Februar 2017 ab. Eine periodengerechte Zuordnung der Auszahlungen war mangels entsprechender Rückstellungen in den Vorperioden nicht mehr möglich. Diese Zahlungen verbuchte das Ministerium in den Finanzjahren 2016 und 2017 nachträglich als „Aufwand aus Vorperioden“.

- 20.2 Der RH anerkannte die Umsetzung des gesamtstaatlichen Transportmanagements durch das Bundesheer, das innerhalb von einem halben Jahr den Transport von rund einer Million Flüchtlingen koordinierte bzw. teilweise auch selbst durchführte. In diesem Zusammenhang hob er besonders die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesheer, den Landespolizeidirektionen, den ÖBB und den beteiligten Nichtregierungsorganisationen hervor.

Zugleich verwies der RH auf Mängel bei der periodengerechten Zuordnung von Aufwendungen des Innenministeriums für die Transportleistungen.⁷¹

[Er empfahl dem Bundesministerium für Inneres, Aufwendungen und Erträge in der Ergebnisrechnung des Bundes periodengerecht abzugrenzen.](#)

- 20.3 Das Innenministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Prüfung der Transportrechnungen aufgrund der Vielzahl und Komplexität viel mehr Zeit als ursprünglich vorgesehen in Anspruch genommen habe. Zudem sei unklar gewesen, ob und in welchem finanziellen Ausmaß die einzelnen Belege anerkannt werden konnten. Daher habe auch keine Rückstellung gebildet werden können. Die Verbuchung als

⁷¹ Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2016, Qualität der Ergebnisrechnung, Band 4b: Ergebnisse der § 9 Prüfungen, TZ 7 (Aufwand aus Vorperioden bzw. Ertrag aus Vorperioden)

„Aufwand aus Vorperioden“ habe daher die einzige haushaltsrechtlich korrekte Variante dargestellt, um diese Gebarungsfälle zu verbuchen.

- 21.1 (1) Im Oktober 2015 führte das Verteidigungsministerium⁷² eine öffentliche Interessensuche unter rd. 40 privaten Busunternehmen durch und vergab in weiterer Folge die Transportleistungen ohne öffentliche Ausschreibung an 35 verschiedene private Busunternehmen.

Diese Vorgangsweise begründete das Verteidigungsministerium dem RH gegenüber mit dem dringenden Bedarf an Transportleistungen und der Gefährdung der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit durch die Flüchtlingsbewegungen auf Autobahnen und Eisenbahnschienen. Im Vergabeakt fehlten allerdings ein Verweis auf den angewendeten Ausnahmetatbestand des § 30 Abs. 2 Z 3 Bundesvergabegesetz 2006⁷³ sowie eine schriftliche Begründung für die Wahl des Vergabeverfahrens⁷⁴.

(2) Aufgrund der anhaltenden Migrationsströme ersuchte das Innenministerium – unter nachfolgender Einbeziehung des Verteidigungsministeriums – die Bundesbeschaffung GmbH im Oktober 2015, ein offenes Verfahren nach dem Bundesvergabegesetz 2006 für „Bustransportleistungen zur Beförderung von Flüchtlingen“ vorzubereiten. In einer „Kick-off“-Sitzung am 14. Jänner 2016 vereinbarten das Innenministerium und das Verteidigungsministerium mit der Bundesbeschaffung GmbH, dass diese einen Entwurf für die Ausschreibungsunterlagen erstelle. Am 29. April 2016 – sechs Monate nach dem Ersuchen des Innenministeriums zur Vorbereitung einer Ausschreibung – übermittelte die Bundesbeschaffung GmbH den beiden Ministerien einen entsprechenden Entwurf mit dem Ersuchen um inhaltliche Ergänzung und Freigabe zur Durchführung des offenen Verfahrens.

Da die Flüchtlingsbewegungen in der Zwischenzeit deutlich zurückgegangen waren, hatten das Innenministerium und das Verteidigungsministerium keinen Bedarf mehr an Transportleistungen. Die beiden Ministerien reagierten nicht auf das Ersuchen der Bundesbeschaffung GmbH und informierten diese nicht über den Verzicht auf die Vergabe von Transportleistungen.

⁷² Kommando Einsatzunterstützung

⁷³ Gemäß § 30 Abs. 2 Z 3 Bundesvergabegesetz 2006 konnten Dienstleistungsaufträge im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung vergeben werden, wenn dringliche, zwingende Gründe, die nicht dem Verhalten des Auftraggebers zuzuschreiben waren, im Zusammenhang mit Ereignissen, die der Auftraggeber nicht hatte voraussehen können, es nicht zuließen, die im offenen Verfahren, im nicht offenen Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung oder in einem gemäß § 30 Abs. 1 durchzuführenden Verhandlungsverfahren vorgeschriebenen Fristen einzuhalten.

⁷⁴ Gemäß § 36 Bundesvergabegesetz 2006 waren die für die Durchführung eines Verhandlungsverfahrens maßgeblichen Gründe schriftlich festzuhalten.

- 21.2 Der RH beanstandete, dass ein dokumentierter Nachweis für die Inanspruchnahme des Ausnahmetatbestands des § 30 Abs. 2 Z 3 Bundesvergabegesetz 2006⁷⁵ und eine schriftliche Begründung für die Wahl des Vergabeverfahrens fehlten.

Des Weiteren hielt der RH fest, dass der Entwurf der Bundesbeschaffung GmbH für die Ausschreibung der Transportleistungen erst sechs Monate nach dem diesbezüglichen Ersuchen des Innenministeriums vorlag.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Landesverteidigung, Begründungen für die Anwendung von Ausnahmebestimmungen im Vergaberecht im Hinblick auf die enge Auslegung aktenmäßig zu dokumentieren.

Zudem empfahl er dem Bundesministerium für Inneres und dem Bundesministerium für Landesverteidigung, im Rahmen der empfohlenen Evaluierung der Unterstützungsleistungen die vergaberechtliche Thematik des Transportmanagements im Krisenfall miteinzubeziehen.

- 21.3 (1) Das Innenministerium vertrat in seiner Stellungnahme die Auffassung, dass die Empfehlung zur Einbeziehung der vergaberechtlichen Thematik des Transportmanagements im Krisenfall in die Evaluierung der Unterstützungsleistungen nur das Verteidigungsministerium betreffe.

(2) Das Verteidigungsministerium nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis und verwies auf seine Bemühungen, die Anwendung von Ausnahmebestimmungen im Vergaberecht vollständig und transparent zu dokumentieren.

- 21.4 Der RH entgegnete dem Innenministerium, dass dieses als zuständiges Ressort für die Koordination in Angelegenheiten des staatlichen Krisen- und Katastrophenschutzmanagements bei der Bewältigung der Migrationslage maßgeblich an der Organisation und Vergabe der Transportleistungen beteiligt war. Der RH betonte daher, dass sich die Empfehlung, im Rahmen der Evaluierung der Unterstützungsleistungen die vergaberechtliche Thematik des Transportmanagements im Krisenfall miteinzubeziehen, auch an das Innenministerium richtete.

⁷⁵ seit 21. August 2018: § 37 Abs. 1 Z 4 Bundesvergabegesetz 2018, BGBl. I 65/2018 i.d.g.F.

Pionier-, Verpflegungs- und Sanitätsleistungen

22.1 Neben dem gesamtstaatlichen Transportmanagement und der Unterstützung bei allgemeinen Verwaltungsaufgaben (in Form von Personalaushilfen) erbrachte das Bundesheer auf Basis eines Verwaltungsübereinkommens im Zusammenhang mit der Migrationslage auf Anforderung der jeweiligen Landespolizeidirektion⁷⁶ insbesondere folgende Unterstützungsleistungen:

- Pionierleistungen im Bereich der Militärkommanden Wien, Kärnten und Steiermark (insbesondere Montage und Demontage von Zelten sowie Errichtung von Einfriedungen),⁷⁷
- Verpflegung im Bereich der Militärkommanden Wien, Kärnten, Salzburg und Steiermark (Bereitstellung und teilweise auch Verteilung von Kalt- und Warmverpflegung an Flüchtlinge)⁷⁸ sowie
- Sanitätsleistungen im Bereich des Militärkommandos Salzburg (Beistellung von Fachpersonal) sowie des Kommandos Einsatzunterstützung (gesundheitliche Untersuchung von Flüchtlingen im Sanitätszentrum Ost des Verteidigungsministeriums).

Tabelle 4: Pionier-, Verpflegungs- und Sanitätsleistungen des Bundesheeres

	Zeitraum	Personal- einsatz	ausgegebene Verpflegungs- portionen	behandelte Flüchtlinge
		in Stunden	Anzahl	
Pionierleistungen				
MilKdo Kärnten	15. September 2015 – 16. Dezember 2015	622	–	–
MilKdo Steiermark	26. Oktober 2015 – 23. November 2015 ¹	1.366	–	–
MilKdo Wien	13. September 2015 – 15. September 2015	1.569	–	–
Verpflegungsleistungen				
MilKdo Kärnten	16. September 2015 – 22. Dezember 2015	25.843	138.165	–
MilKdo Salzburg	14. September 2015 – 30. November 2015	5.547	120.600	–
MilKdo Steiermark	16. Februar 2016 – 26. Februar 2016	6	530	–
MilKdo Wien	13. September 2015 – 31. Mai 2016	12.867	1.131.189	–
Sanitätsleistungen				
MilKdo Salzburg	18. September 2015 – 15. März 2016	11.668	–	20.143
KdoEU (Wien)	23. Oktober 2015 – 4. Dezember 2015	k.A.	–	633 ²

k.A. = keine Angabe

MilKdo = Militärkommando

KdoEU = Kommando Einsatzunterstützung

Quelle: BMLV

¹ Im Bereich des Militärkommandos Steiermark fielen an einem Tag im Jahr 2016 (am 27. Juli 2016) weitere Pionierleistungen an.

² Durchführung von Lungenröntgen

⁷⁶ In Salzburg forderten der Magistrat der Stadt Salzburg bzw. das Amt der Salzburger Landesregierung Unterstützungsleistungen direkt beim Militärkommando und nicht über die Landespolizeidirektion an.

⁷⁷ Pioniertätigkeiten im Zusammenhang mit der Errichtung des Grenzmanagements (in Spielfeld, Steiermark) wurden nicht als Unterstützungsleistung erbracht, sondern als Assistenzleistung für das Innenministerium.

⁷⁸ Nach Beendigung der Unterstützungsleistung durch das Verteidigungsministerium wurde die Versorgung teilweise durch eine Nichtregierungsorganisation sichergestellt.

- 22.2 Der RH anerkannte erneut die Umsetzung der Unterstützungsleistungen des Bundesheeres im Zusammenhang mit der Migrationslage, etwa bei der Zubereitung großer Verpflegungsmengen über einen längeren Zeitraum.

Zugleich machte er erneut darauf aufmerksam, dass das Verteidigungsministerium die Unterstützungsleistungen nicht evaluierte, obwohl es selbst darstellte, keinen bedeutenden Ausbildungswert erzielt zu haben (TZ 11).

- 22.3 Das Verteidigungsministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass das Bundesheer die Leistungen im Zuge der Migrationslage für das Innenministerium bzw. für die Republik Österreich erbracht habe. Der gesamtstaatliche Nutzen sei in diesem Fall höher bewertet worden als der Basisauftrag an das Bundesheer.

Dokumentation der Unterstützungsleistungen

- 23.1 Entsprechend dem Grundsatzerlass von 2007 über die Erbringung von Unterstützungsleistungen durch das Bundesheer (TZ 10) dokumentierte das Verteidigungsministerium sämtliche Unterstützungsleistungen hinsichtlich Art und Umfang. Die Dokumentation umfasste die Bedarfsmeldungen der anfordernden Stellen, Tages-, Monats- und Gesamtleistungsberichte sowie Jahresstatistiken über die von den Militärkommanden und vom Kommando Einsatzunterstützung erbrachten Unterstützungsleistungen.

Für die Tagesleistungsberichte wurden Formblätter verwendet, die von den anfordernden Stellen gegenzuzeichnen waren und in denen die Unterstützungsleistungen detailliert dokumentiert waren.

Die Tagesleistungsberichte wurden in Gesamtleistungsberichten zusammengefasst, in denen die Gesamtkosten der Unterstützungsleistungen dargestellt waren. Diese stellten die Basis für die Verrechnung an das Innenministerium dar. Eine konkrete Überprüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Angaben in den Gesamtleistungsberichten wäre nur auf Basis aller Tagesleistungsberichte möglich gewesen. Diese lagen aber nur in Papierform vor. Eine konkrete Überprüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Angaben in den Gesamtleistungsberichten wäre für das Innenministerium nur mit einem unverhältnismäßigen Aufwand möglich gewesen und unterblieb daher. Zu einer Kostentragung durch das Innenministerium kam es – mit Ausnahme der Vergütungen für die Mehrdienstleistungen der Soldatinnen und Soldaten – in weiterer Folge nicht (TZ 36).

- 23.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Tagesleistungsberichte des Verteidigungsministeriums, welche die Basis für die Verrechnung darstellten, nur in Papierform vorlagen. Dadurch wäre es dem Innenministerium nur mit einem unverhältnismäßigen Aufwand möglich gewesen, die sachliche und rechnerische Richtigkeit der verrechneten Unterstützungsleistungen zu prüfen.

Er empfahl dem Bundesministerium für Landesverteidigung, die Tagesleistungsberichte für Unterstützungsleistungen in elektronischer Form zu führen, um die Administration und Kontrolle der Abrechnungen zu vereinfachen.

- 23.3 Das Verteidigungsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass sich der Grundsatzterlass zu den Unterstützungsleistungen des Bundesheeres in Überarbeitung befinde. Die Erkenntnisse im Zusammenhang mit der Migrationslage und die Empfehlungen des RH werde es dabei berücksichtigen.

Personal

Personaleinsatz

Personal im Assistenzeinsatz

- 24 (1) Der Ministerratsbeschluss vom 14. September 2015, mit dem die Bundesregierung den Assistenzeinsatz des Bundesheeres anordnete, sah als Höchstgrenze den Einsatz von 2.200 „Mann“ vor. Die weiteren Ministerratsbeschlüsse über Erweiterungen bzw. Verlängerungen des Assistenzeinsatzes vom 12. Juli 2016, 17. August 2017 und 20. Juni 2018 behielten diese Gesamtobergrenze bei (TZ 7, TZ 8).

Die konkrete Anzahl der Assistenz leistenden Kompanien – und damit die Anzahl der eingesetzten Soldatinnen und Soldaten – richtete sich in weiterer Folge nach den mit dem Bundesheer abgestimmten Aufträgen der Assistenz anfordernden Landespolizeidirektionen Burgenland (September 2015 bis Jänner 2016 und ab April 2016), Salzburg (September 2015 bis März 2016), Kärnten und Steiermark (ab September 2015), Tirol (November 2015 bis Mai 2016 und ab August 2017) sowie Wien (ab August 2016).

Die minimale und maximale Anzahl Assistenz leistender Kompanien sowie eingesetzter Soldatinnen und Soldaten entwickelte sich in den Jahren 2015 bis 2017 wie folgt:

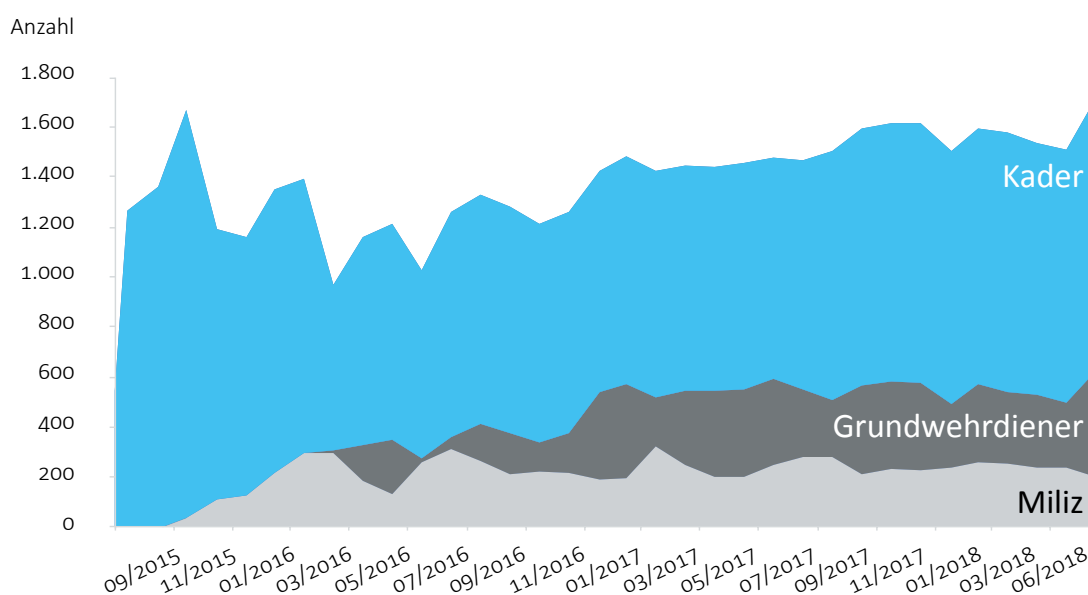
Tabelle 5: Minimale und maximale Anzahl der Assistenz leistenden Kompanien sowie der eingesetzten Soldatinnen und Soldaten

	2015	2016	2017
	Anzahl		
Assistenz leistende Kompanien			
maximal	15	11	7
minimal	5	4	6
eingesetzte Soldatinnen und Soldaten			
maximal	1.644	1.459	1.557
minimal	632	600	829

Quelle: BMLV

(2) Von September 2015 bis Dezember 2017 waren durchschnittlich 957 Bedienstete täglich im Einsatz. Die durchschnittliche Personalstärke – sowohl gesamt als auch aufgegliedert nach den Personalkategorien Miliz, Grundwehrdiener und Kader – entwickelte sich im Zeitraum September 2015 bis Juni 2018 wie folgt:

Abbildung 2: Durchschnittliche monatliche Personalstärke der im Assistenzeinsatz eingesetzten Soldatinnen und Soldaten nach den Personalkategorien Miliz, Grundwehrdiener und Kader



Quelle: BMLV; Darstellung: RH

Bei Einsatzbeginn im September 2015 wurde aufgrund interner Vorgaben des Verteidigungsministeriums lediglich Kaderpersonal (Berufssoldatinnen und –soldaten) eingesetzt, Milizsoldatinnen und –soldaten sowie Grundwehrdiener erst zu einem späteren Zeitpunkt.

Milizpersonal setzte das Verteidigungsministerium erstmalig Anfang November 2015 ein. Durchschnittlich waren im Zeitraum November 2015 bis Juni 2018 223 Milizsoldatinnen und –soldaten pro Tag im Einsatz (das waren 22 % der insgesamt eingesetzten Soldatinnen und Soldaten). Der Maximalstand an eingesetztem Milizpersonal betrug 394 (Mitte August 2016). Im Durchschnitt nahm die Anzahl der eingesetzten Soldatinnen und Soldaten in dieser Personalkategorie im Zeitverlauf zu.

Der Einsatz von Grundwehrdienern erfolgte erstmalig Anfang April 2016 und erreichte seinen Höchststand Ende Dezember 2017 mit 486. Durchschnittlich waren im Zeitraum April 2016 bis Juni 2018 236 Grundwehrdiener (das waren 20 % der insgesamt eingesetzten Soldatinnen und Soldaten) pro Tag im Einsatz. Auch in dieser Kategorie nahm die Anzahl des eingesetzten Personals im Zeitverlauf im Durchschnitt zu.

Der Großteil der eingesetzten Soldatinnen und Soldaten war Kaderpersonal. Der Höchststand an eingesetztem Kaderpersonal betrug 1.590 (Mitte November 2015). Durchschnittlich waren im Zeitraum September 2015 bis Juni 2018 549 Kadersoldatinnen und –soldaten pro Tag im Assistenzeinsatz (57 % der insgesamt eingesetzten Soldatinnen und Soldaten).

Soldatinnen, die erstmalig Anfang November 2015 zum Einsatz kamen, hatten im gesamten Beobachtungszeitraum (bis Juni 2018) einen durchschnittlichen Anteil am gesamten eingesetzten Militärpersonal von 0,8 %.⁷⁹ Durchschnittlich waren acht Soldatinnen pro Tag eingesetzt. Dieser Anteil nahm im Zeitverlauf stetig ab.

(3) Insgesamt leistete das Verteidigungsministerium dem Innenministerium im Zeitraum September 2015 bis Juni 2018 sicherheitspolizeiliche Assistenz im Ausmaß von 974.921 Personentagen. Diese Gesamtsumme verteilte sich zwischen den unterschiedlichen Personalkategorien wie folgt: 564.633 Personentage Kaderpersonal (davon 7.551 durch Soldatinnen erbracht), 217.096 Personentage Milizpersonal (davon 437 Personentage durch Milizsoldatinnen erbracht) und 193.192 Personentage Grundwehrdiener.

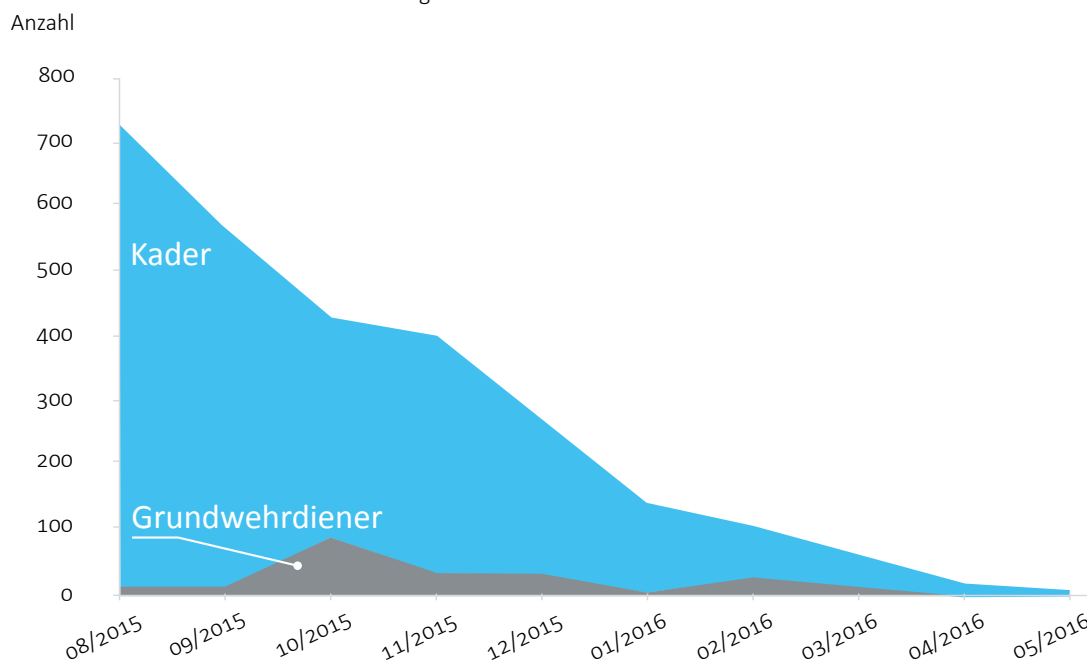
⁷⁹ Soldatinnen gab es nur beim Kader- und beim Milizpersonal, nicht jedoch bei den Grundwehrdienern.

Personal für Unterstützungsleistungen

- 25 Im Zeitraum August 2015 bis Mai 2016 erbrachte das Verteidigungsministerium für das Innenministerium Unterstützungsleistungen im Ausmaß von insgesamt 57.851 Personentagen. Diese verteilten sich zwischen den unterschiedlichen Personalkategorien wie folgt: 51.361 Personentage Kaderpersonal (davon 179 durch Soldatinnen erbracht), 69 Personentage Milizpersonal⁸⁰ und 6.421 Personentage Grundwehrdiener.

Die durchschnittliche monatliche Personalstärke im Bereich Unterstützungsleistungen – sowohl gesamt als auch aufgegliedert nach den Personalkategorien Grundwehrdiener und Kader – entwickelte sich im Zeitraum August 2015 bis Mai 2016 wie folgt:

Abbildung 3: Durchschnittliche monatliche Personalstärke im Bereich Unterstützungsleistungen nach den Personalkategorien Grundwehrdiener und Kader



Quelle: BMLV; Darstellung: RH

Durchschnittlich waren 229 Kadersoldatinnen und –soldaten täglich zur Erbringung von Unterstützungsleistungen eingesetzt (das waren 89 % der insgesamt in diesem Bereich eingesetzten Soldatinnen und Soldaten). Der Höchststand beim Kaderpersonal lag bei 709 Personen am 23. September 2015.

Grundwehrdiener waren durchschnittlich 34 pro Tag eingesetzt (11 % der insgesamt eingesetzten Soldatinnen und Soldaten). Der Höchststand lag bei 108 Grundwehrdienern am 27. Oktober 2015. Durchschnittlich waren jeweils ein Milizsoldat und eine Soldatin pro Tag zur Erbringung von Unterstützungsleistungen eingesetzt.

⁸⁰ davon keine durch Milizsoldatinnen erbracht

Einsatzzulage im Assistenzeinsatz

- 26.1 (1) Gemäß § 1 Einsatzzulagengesetz⁸¹ hatten Bedienstete des Verteidigungsministeriums (Militär- oder Zivilpersonen), die in einem Assistenzeinsatz tätig waren, Anspruch auf eine Einsatzzulage, sofern sie einer Organisationseinheit des Bundesheeres zugeordnet waren. Bei der Erbringung von Unterstützungsleistungen gebührte hingegen keine Einsatzzulage.

Wann eine solche Einsatzverwendung vorlag, wurde in der Regierungsvorlage zur Stammfassung des Einsatzzulagengesetzes⁸² so erläutert: „Anspruch auf eine Einsatzzulage sollen nur jene Bedienstete haben, die einer [in einem Assistenzeinsatz] eingesetzten Organisationseinheit angehören ... und vom konkreten Einsatzbefehl erfasst sind.“

In den Erläuterungen zur Novelle des Einsatzzulagengesetzes im Rahmen der Budgetbegleitgesetze 2001⁸³ wurde dies so konkretisiert bzw. eingeschränkt: „Art und Umfang dieser einsatzbezogenen Dienstverrichtung hat wesentlich von jenen Aufgaben abzuweichen, die dem Bediensteten außerhalb eines Einsatzes zugewiesen sind.“

(2) Die Einsatzzulage betrug für eine Beamtin bzw. für einen Beamten bei einem Assistenzeinsatz das Zweifache des ihr bzw. ihm nach dem Gehaltsgesetz 1956⁸⁴ gebührenden Monatsbezugs (mit Ausnahme der Kinderzulage).⁸⁵ Vertragsbediensteten gebührte dasselbe mit der Maßgabe, dass an die Stelle des Monatsbezugs das Monatsentgelt – zuzüglich allfälliger Zulagen nach § 8a Vertragsbedienstetengesetz 1948⁸⁶ – trat.⁸⁷ Die durchschnittliche Höhe der im Zeitraum zwischen September 2015 und Juni 2018 pro Person ausbezahlten Einsatzzulage betrug 13.256 EUR (brutto). Bei den Angehörigen der Einsatzstäbe⁸⁸ in den Lagezentren lag dieser Betrag bei durchschnittlich ca. 18.233 EUR (brutto) und bei Angehörigen der Truppe lag dieser Betrag bei durchschnittlich ca. 12.747 EUR (brutto). Die höchste an eine einzelne Person im selben Zeitraum ausbezahlte Einsatzzulage betrug 140.553 EUR (brutto).

⁸¹ BGBl. 423/1992 i.d.g.F.

⁸² 539 der Beilagen XVIII. Gesetzgebungsperiode

⁸³ BGBl. I 30/2001

⁸⁴ BGBl. 54/1956 i.d.g.F.

⁸⁵ höchstens jedoch das Vierfache des Referenzbetrags gemäß § 3 Abs. 4 Gehaltsgesetz 1956

⁸⁶ BGBl. 86/1948 i.d.g.F.

⁸⁷ Für Soldatinnen und Soldaten im Präsenz- oder Ausbildungsdienst kam hingegen das Heeresgebührengesetz 2001, BGBl. I 31/2001 i.d.g.F., zur Anwendung.

⁸⁸ Die Zuordnung auf Einsatzstab traf der RH aufgrund von Erfahrungswerten unter folgenden Annahmen: alle Offizierinnen und Offiziere mit einem Dienstgrad ab Major, alle Unteroffizierinnen und Unteroffiziere mit einem Dienstgrad Vizeleutnant ab der Gehaltsstufe 17 sowie alle Zivilbediensteten der Verwendungsgruppen A1, A2, v1 und v2.

(3) Im Verteidigungsministerium war nicht abschließend geklärt, ob jedenfalls ein Anspruch auf Abgeltung nach dem Einsatzzulagengesetz bestand, sobald ein Berührungspunkt mit dem Assistenzeinsatz gegeben war.

So war die Frage des Anspruchs auf Einsatzzulage insbesondere nicht explizit geklärt

- für Angehörige von Einsatzstäben in Lagezentren, wenn diese am Dienstort großteils Tätigkeiten ihres sonst zugewiesenen Arbeitsplatzes verrichteten (TZ 27),
- für Militärkommandantinnen und –kommandanten sowie ihre Stellvertretungen, die für den Raum zuständig waren, in dem der Assistenzeinsatz stattfand,⁸⁹
- für Fach- oder Dienstaufsicht leistende Vorgesetzte bei den assistenzleistenden Truppen,⁹⁰ und
- sofern eine Aufsicht untertägig (d.h. im Ausmaß von nur wenigen Stunden) erfolgte.⁹¹

26.2 Der RH kritisierte, dass im Verteidigungsministerium nicht explizit geklärt war, ob jedenfalls ein Anspruch auf Abgeltung nach dem Einsatzzulagengesetz bestand, sobald ein Berührungspunkt mit dem Assistenzeinsatz gegeben war.

Dies betraf insbesondere den allfälligen Anspruch von Angehörigen eines Einsatzstabs in einem Lagezentrum, wenn diese am Dienstort großteils Tätigkeiten ihres sonst zugewiesenen Arbeitsplatzes verrichteten, von räumlich zuständigen Militärkommandantinnen und –kommandanten sowie ihren Stellvertretungen, von Vorgesetzten, die bei den assistenzleistenden Truppen Fach- oder Dienstaufsicht leisteten und im Falle einer Aufsicht im Ausmaß von nur wenigen Stunden.

Wie in den Erläuterungen zur Novelle des Einsatzzulagengesetzes im Rahmen der Budgetbegleitgesetze 2001 ausgeführt, hatten Art und Umfang der einsatzbezogenen Dienstverrichtung nämlich wesentlich von jenen Aufgaben abzuweichen, die dem Bediensteten außerhalb eines Einsatzes zugewiesen waren.

Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für Landesverteidigung, abschließend zu klären, bei welchen konkreten Tätigkeiten im Rahmen eines Assistenzeinsatzes Anspruch auf Abgeltung nach dem Einsatzzulagengesetz besteht.

⁸⁹ Die Arbeitsplatzbeschreibung von Militärkommandantinnen und –kommandanten sowie ihren Stellvertretungen verpflichtete diese grundsätzlich zur Aufsicht im Frieden und im Einsatz. Die Aufgaben im Assistenzeinsatz wichen daher nicht wesentlich von jenen Aufgaben ab, die den Militärkommandantinnen und –kommandanten sowie ihren Stellvertretungen außerhalb eines Einsatzes zugewiesen waren. Im Übrigen wurden die assistenzleistenden Soldatinnen und Soldaten fachlich von der jeweiligen Landespolizeidirektion geführt.

⁹⁰ z.B. Offizierinnen und Offiziere sowie Unteroffizierinnen und Unteroffiziere der Stabsabteilungen 2 (militärische Sicherheit), 3 (Ausbildung und Einsatzvorbereitung) und 4 (Versorgung); auch bei diesen unterschieden sich die Aufgaben im Assistenzeinsatz nicht wesentlich von denen außerhalb eines Einsatzes.

⁹¹ Die Einsatzzulage gebührte grundsätzlich für einen ganzen Tag.

- 26.3 Das Verteidigungsministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass eine vom Bundesminister für Landesverteidigung⁹² im Jahr 2018 angeordnete und von der Internen Revision durchgeführte Prüfung ergeben habe, dass die angeordneten Einsatzzulagen als vertretbar beurteilt worden seien. Es sei aber erkannt worden, dass für die Einsatzstäbe verbesserte Vorgaben erforderlich seien.

Der Dienst in den Einsatzstäben der Militärkommanden, die Personalstärke und der Anspruch auf Einsatzzulage seien daher im Juli 2019 im Sinne der Empfehlung des RH geregelt worden.

- 27.1 (1) Sowohl das Streitkräfteführungskommando als auch die vom Assistenzeinsatz betroffenen Militärkommanden Burgenland, Kärnten, Steiermark und Tirol hatten neben den diensthabenden Systemen (d.h. neben den Diensten vom Tag bzw. den Journaldiensten) für den Assistenzeinsatz ständig Einsatzstäbe in Lagezentren eingerichtet.⁹³

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung⁹⁴ bestand der Einsatzstab im Kommando Landstreitkräfte (zuvor Teil des Streitkräfteführungskommandos)⁹⁵ aus zwei Personen (einem Offizier und einem Unteroffizier). Bei den Militärkommanden umfasste der Einsatzstab vier (Burgenland und Tirol) bzw. sechs Personen (Kärnten und Steiermark), bestehend jeweils aus einer gleichen Anzahl an Offizieren und Unteroffizieren. Alle Angehörigen der Einsatzstäbe in den Lagezentren bezogen eine Einsatzzulage nach dem Einsatzzulagengesetz.

(2) Während im Jahr 2015 der Anteil der Angehörigen von Einsatzstäben in Lagezentren an allen Bezieherinnen und Beziehern einer Einsatzzulage bei 10 % lag, stieg dieser Anteil bis zum ersten Halbjahr 2018 auf 12 %. Der Anteil an der gesamt ausbezahlten Einsatzzulage lag bei dieser Personengruppe zwischen 9 % (2015) und 16 % (2017).

(3) Das Verteidigungsministerium hinterfragte nicht die Rolle und Größe der Einsatzstäbe in den Lagezentren, obwohl einerseits die Fachaufsicht über die assistenzleistenden Soldatinnen und Soldaten nicht bei den Einsatzstäben, sondern bei den Landespolizeidirektionen lag, und andererseits sich in den Bundesländern Kärnten, Steiermark und Tirol zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nur jeweils eine Kompanie im Assistenzeinsatz befand.

⁹² Mario Kunasek

⁹³ Beim Militärkommando Wien erfolgten die Koordination und Führung des Einsatzes zur Bewachung ausländischer Vertretungen über das diensthabende System (TZ 15).

⁹⁴ Stand Juni 2018

⁹⁵ aufgrund der Neustrukturierung der Kommanden der oberen Führung mit Jänner 2017

- 27.2 Der RH kritisierte, dass das Verteidigungsministerium nicht die Rolle und Größe der Einsatzstäbe in den Lagezentren hinterfragte, obwohl die Fachaufsicht über die eingesetzten Assistenzkompanien (zumeist nur eine pro Bundesland) ohnehin bei den Landespolizeidirektionen lag und der Anteil der an diese Personengruppe ausbezahlten Einsatzzulage – gemessen an der Gesamtzahl an Zulagenbezieherinnen und –beziehern – verhältnismäßig hoch war.

Er empfahl daher dem Bundesministerium für Landesverteidigung, die Einsatzstäbe in den Lagezentren im Hinblick auf ihre Aufgabenstellung und Größe auch unter Kosten–Nutzen–Aspekten zu analysieren; gegebenenfalls wären die Einsatzstäbe zu verkleinern oder gänzlich in das diensthabende System überzuführen.

- 27.3 Das Verteidigungsministerium verwies in seiner Stellungnahme auf seine Anmerkungen in TZ 26, wonach es den Dienst in den Einsatzstäben der Militärkommanden, die Personalstärke und den Anspruch auf Einsatzzulage im Juli 2019 im Sinne der Empfehlung des RH geregelt habe. Die Festlegung der Organisation für einen konkreten Einsatz sowie des dabei heranzuziehenden Personals erfolge aufgrund einer militärfachlichen Beurteilung.

Auswirkungen auf die militärische Ausbildung

- 28.1 (1) Das Streitkräfteführungskommando führte ab Beginn des Assistenzeinsatzes bzw. der Erbringung von Unterstützungsleistungen eine Dokumentation über die Auswirkungen auf die militärische Ausbildung der Soldatinnen und Soldaten. Sämtliche nachgeordneten Dienststellen, Kommanden und Verbände waren angewiesen, monatlich alle relevanten, durch den Einsatz bedingten Anpassungen, Verschiebungen und Absagen von Aus- und Weiterbildungsvorhaben sowie die damit einhergehenden negativen Auswirkungen zu dokumentieren. Ebenso waren sämtliche Personalausfälle – sowohl als aktive Kursteilnehmerinnen und –teilnehmer als auch als Vortragende – darzustellen.

(2) Laut dieser Dokumentation hatte der Assistenzeinsatz negative Auswirkungen auf die militärische Ausbildung. So führte die hohe Bindung des Kaderpersonals im Assistenzeinsatz zu größeren Ausbildungsgruppen bei den Grundwehrdienern. Während das Betreuungsverhältnis im normalen Dienstbetrieb im Durchschnitt bei einer Ausbilderin bzw. einem Ausbilder zu acht Grundwehrdienern lag, stieg dieses aufgrund des Fehlens von Ausbilderinnen und Ausbildern bis zum Ende des ersten Quartals 2016 auf eine Ausbilderin bzw. einen Ausbilder zu 25 Grundwehrdienern, um sich im weiteren Verlauf des Einsatzes auf ein Verhältnis von 1:12 einzupendeln.

In Ermangelung entsprechend qualifizierten Personals konnten die im Rahmen des Projekts zur Attraktivierung des Grundwehrdienstes eingeführten Wahlpflichtmodule⁹⁶ nur eingeschränkt durchgeführt werden. Zudem konnten nicht alle Grundwehrdiener in der Mobilmachungsorganisation (Milizheer) eingeteilt werden, für die dies bei fortgesetzter Ausbildung möglich gewesen wäre.

Laut der Dokumentation des Verteidigungsministeriums hätten sich die nicht durchgeführten Kaderausbildungen negativ auf die militärische Führungsfähigkeit ausgewirkt sowie die Fähigkeit des Bundesheeres zur Hilfestellung in Katastrophenfällen durch den verstärkten Einsatz von Pionierkräften eingeschränkt.

(3) Um die Auswirkungen des Assistenzeinsatzes auf den Grundwehrdienst zu erheben, führte das Verteidigungsministerium im Mai 2017 eine Befragung bei den Grundwehrdienern durch. Nach den Ergebnissen der Befragung beurteilten 44 % der Grundwehrdiener die Möglichkeit zur Teilnahme am Assistenzeinsatz als bereichernd bzw. eher bereichernd, 24 % neutral und 32 % als wenig bis nicht bereichernd.

(4) Laut Verteidigungsministerium legte es im Zuge der Neustrukturierung der Kommanden der oberen Führung mit Jänner 2017 die Planungsprozesse zum Assistenzeinsatz neu fest und stellte auf eine längerfristige Planung um. Dies habe zu einer erhöhten Planungssicherheit auf der Ebene der Militärkommanden und der nachgeordneten Verbände geführt. Die Zahlen der abgesagten, verschobenen oder abgeänderten Ausbildungsvorhaben und der nicht erfolgten Dienstzuteilungen als Ausbilderin bzw. Ausbilder seien in der Folge signifikant zurückgegangen.

Da die meisten betroffenen Stellen ab März 2017 nur mehr Leermeldungen über negative Auswirkungen des Einsatzes auf die militärische Ausbildung abgaben, wurde die entsprechende Dokumentation mit Mai 2017 beendet. Auswirkungen auf die militärische Ausbildung durch die nachfolgende Erweiterung des Assistenzeinsatzes ab August 2017 um Großkontrollen im Landesinneren waren damit nicht dokumentiert.

- 28.2 Der RH machte kritisch darauf aufmerksam, dass der personalintensive Einsatz von Soldatinnen und Soldaten im Rahmen des Assistenzeinsatzes dazu führte, dass sich bei der Ausbildung der Grundwehrdiener das Betreuungsverhältnis zwischen Ausbilderin bzw. Ausbilder und Grundwehrdienern von durchschnittlich 1:8 auf 1:12 nachhaltig verschlechterte. Darüber hinaus wirkte sich der Assistenzeinsatz nachteilig auf die militärische Ausbildung aus.

⁹⁶ siehe dazu RH-Bericht „Reform des Wehrdienstes“ (Reihe Bund 2019/6, TZ 17)

Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für Inneres und dem Bundesministerium für Landesverteidigung, bei der gesamthaften, umfassenden Evaluierung des Assistenzeinsatzes (TZ 7) auch die Auswirkungen des Einsatzes auf die militärische Ausbildung zu berücksichtigen.

- 28.3 (1) Das Innenministerium verwies in seiner Stellungnahme auf die Organisationskompetenz des Verteidigungsministeriums bezüglich der Auswirkungen auf die militärische Ausbildung sowie auf seine Ausführungen zu TZ 7.

(2) Das Verteidigungsministerium nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis und merkte an, dass die Erfüllung von Einsatzaufgaben grundsätzlich Vorrang vor anderen Aufgaben habe.

Das Verteidigungsministerium sah die Federführung für die empfohlene gesamthafte, umfassende Evaluierung der Wirkungen und des Nutzens im Verhältnis zu den eingesetzten Ressourcen beim Innenministerium als Bedarfsträger. Das Verteidigungsministerium werde dieses bestmöglich unterstützen und die Erbringung von Assistenzleistungen ressortintern evaluieren.

- 28.4 Der RH betonte, dass die empfohlene gesamthafte, umfassende Evaluierung des Assistenzeinsatzes in beiden Ministerien auf Basis eines gemeinsamen Konzepts durchzuführen wäre.

Auswirkungen auf die Aufbringung für den Auslandseinsatz

- 29.1 (1) Mit einem Schreiben vom 16. Februar 2017 an die Zentralstelle des Verteidigungsministeriums wies das Kommando Landstreitkräfte (zuvor Teil des Streitkräfteführungskommandos) auf die zunehmend schwieriger werdende Aufbringung von Soldatinnen und Soldaten für den Auslandseinsatz hin. Als wesentlichen Grund für diese Entwicklung nannte es den laufenden Assistenzeinsatz.

So war die Höhe der Bezüge im Assistenzeinsatz im Inland ähnlich wie die der Bezüge im Auslandseinsatz (TZ 26). Der vergleichsweise geringe besoldungsrechtliche Unterschied zwischen In- und Ausland verringerte den Anreiz zur Meldung für Auslandseinsätze. Auf diese Problematik wies auch die Parlamentarische Bundesheerkommission in ihrem Jahresbericht 2017 hin.

Darüber hinaus war im Assistenzeinsatz der Anteil an freier Zeit im Vergleich zum Auslandseinsatz wesentlich großzügiger: So fielen bei einem sechsmonatigen Auslandseinsatz in Summe durchschnittlich rd. 20 Tage Sonderurlaub oder Dienstfreistellung an, während die Dienstzeitregelung im Assistenzeinsatz nach drei Tagen dienstlicher Inanspruchnahme einen Tag ohne geplante dienstliche Inanspruchnahme vorsah. Schließlich waren im Assistenzeinsatz häufiger Heimfahrten möglich.

(2) Mit 1. Juli 2018 trat rückwirkend eine Novelle des Auslandszulagen- und –hilfeleistungsgesetzes⁹⁷ in Kraft, mit welcher der Einsatzzuschlag im Auslandseinsatz um 20 % bis 28,57 % – abhängig von den nach dem jeweiligen Bedrohungsszenario im Einsatzgebiet gegliederten vier Einsatzkategorien – erhöht wurde.⁹⁸ Eine öffentliche Begutachtung der gegenständlichen Regierungsvorlage – einbringende Stelle war das damalige Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport – fand nicht statt.

Laut den Erläuterungen zur Regierungsvorlage sollte durch die Erhöhung des Einsatzzuschlags die besoldungsmäßige Attraktivität gerade von Auslandseinsätzen mit hohem Gefahrenpotenzial („robuste Auslandseinsätze“) – wie etwa in Afghanistan oder in der Westsahara – erhalten bzw. weiter angehoben werden, um auch zukünftig genügend qualifiziertes Personal für derart anspruchsvolle Einsätze zu finden.

Die finanziellen Auswirkungen der Erhöhung des Einsatzzuschlags waren laut Regierungsvorlage mit Mehrauszahlungen von 1,42 Mio. EUR jährlich prognostiziert. Die Berechnung ging dabei von der Annahme aus, dass 5 % der ins Ausland entsandten Soldatinnen und Soldaten in den zwei Einsatzkategorien mit dem höchsten Bedrohungspotenzial und die restlichen 95 % in den anderen beiden Einsatzkategorien eingesetzt würden. Damit kam die Erhöhung des Einsatzzuschlags im Auslandseinsatz aber überwiegend Soldatinnen und Soldaten zugute, die nicht in einen „robusten Auslandseinsatz“ entsandt wurden, sondern in Einsätze, die weniger bedrohlichen Einsatzkategorien zuzurechnen waren.

- 29.2 Aus Sicht des RH bestand ein direkter Zusammenhang zwischen der Erhöhung des Einsatzzuschlags im Auslandseinsatz und dem Assistenzeinsatz, weil die Aufbringung von Soldatinnen und Soldaten für Auslandseinsätze durch den Assistenzeinsatz zunehmend schwierig geworden war. Durch die Erhöhung des Einsatzzuschlags sollte die Attraktivität von Auslandseinsätzen gesteigert werden. Die damit verbundenen Mehrauszahlungen von 1,42 Mio. EUR stellten nach Ansicht des RH daher indirekte finanzielle Auswirkungen des Assistenzeinsatzes dar.

Der RH sah in diesem Zusammenhang auch kritisch, dass das gegenständliche Gesetzesvorhaben trotz erheblicher Mehrauszahlungen keinem öffentlichen Begutachtungsverfahren unterzogen wurde.

Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für Inneres und dem Bundesministerium für Landesverteidigung, bei der gesamthaften, umfassenden Evaluierung des Assistenzeinsatzes (TZ 7) auch die Auswirkungen auf die Aufbringung von Soldatinnen und Soldaten für den Auslandseinsatz zu berücksichtigen.

⁹⁷ BGBl. I 66/1999 i.d.g.F.

⁹⁸ BGBl. I 60/2018 vom 14. August 2018

- 29.3 (1) Das Innenministerium verwies in seiner Stellungnahme auf die Organisationskompetenz des Verteidigungsministeriums bezüglich der Auswirkungen auf den Auslandseinsatz sowie auf seine Ausführungen zu TZ 7.

(2) Das Verteidigungsministerium nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Das Ministerium sah die Federführung für die empfohlene gesamthafte, umfassende Evaluierung der Wirkungen und des Nutzens im Verhältnis zu den eingesetzten Ressourcen beim Innenministerium als Bedarfsträger. Das Verteidigungsministerium werde dieses bestmöglich unterstützen und die Erbringung von Assistenzleistungen ressortintern evaluieren.

- 29.4 Der RH betonte erneut, dass die empfohlene gesamthafte, umfassende Evaluierung des Assistenzeinsatzes in beiden Ministerien auf Basis eines gemeinsamen Konzepts durchzuführen wäre.

Suchtmittelprävention

- 30.1 (1) Suchtmittelkonsum von Soldatinnen und Soldaten konnte in einem sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz ein potenzielles Risiko im Rahmen der Auftragserfüllung darstellen. So nahmen die Soldatinnen und Soldaten ihre Aufgaben vorwiegend in gefahrgeneigten Funktionen bzw. bewaffnet auf öffentlichen Flächen wahr (z.B. als Wache oder als Kraftfahrerin bzw. Kraftfahrer).

Das Kommando Landstreitkräfte beschloss daher im Juni 2017, die Maßnahmen zur Vermeidung des Suchtmittelmissbrauchs im Assistenzeinsatz zu verstärken. Es fanden beispielsweise unangekündigte Kontrollen mit Suchtmittelsuchhunden statt.

(2) Suchtmittelkonsum stellte aber auch auf der Ebene der Personalgewinnung ein Problem dar. Im November 2017 ordnete das Kommando Landstreitkräfte daher vertiefte Maßnahmen zur Suchtmittelprävention an. Jene Soldatinnen und Soldaten, bei denen bereits ein Sperrvermerk aufgrund des Besitzes oder Konsums von Suchtmitteln vorlag oder bei denen eine Drogenabhängigkeit festgestellt wurde bzw. die nach dem Suchtmittelgesetz⁹⁹ strafrechtlich verurteilt waren, durften nicht im Assistenzeinsatz verwendet werden.

Für das Militärkommando Wien war diese Regelung zu eng gefasst, weil sie negative Auswirkungen auf die Personalgewinnung gehabt hätte. In der Folge schwächte das Kommando Landstreitkräfte die Anordnung nach fünf Tagen wieder ab. Nun konnten auch Soldatinnen und Soldaten, über die ein Sperrvermerk aufgrund des Besitzes oder Konsums von Suchtmitteln existierte, unter bestimmten Voraussetzungen im Assistenzeinsatz verwendet werden.

⁹⁹ BGBl. I 112/1997 i.d.g.F.

Im Zeitraum September bis Dezember 2015 versah einer von insgesamt 285 Soldatinnen und Soldaten¹⁰⁰ (0,4 %) trotz Sperrvermerks aufgrund eines Suchtmitteldelikts seinen Dienst im Assistenzeinsatz. 2016 erhöhte sich die Zahl auf 19 von insgesamt 2.159 Soldatinnen und Soldaten (0,9 %), 2017 auf 71 von insgesamt 3.192 Soldatinnen und Soldaten (2,2 %).

- 30.2 Der RH machte darauf aufmerksam, dass sich der Anteil der Soldatinnen und Soldaten im Assistenzeinsatz, die einen Sperrvermerk aufgrund eines Suchtmitteldelikts aufwiesen, im Zeitraum 2015 bis 2017 stetig erhöhte.

Der RH anerkannte zwar die vom Verteidigungsministerium getroffenen Maßnahmen zur Suchtmittelprävention im sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz. Er sah jedoch die Abschwächung der Anordnung des Kommandos Landstreitkräfte und die damit verbundene Zulassung von Soldatinnen und Soldaten zum Assistenzeinsatz trotz eines Sperrvermerks wegen des Besitzes oder Konsums von Suchtmitteln kritisch.

Er empfahl dem Bundesministerium für Landesverteidigung, aufgrund der besonderen Rahmenbedingungen eines sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatzes Soldatinnen und Soldaten mit einem Sperrvermerk aufgrund eines Suchtmitteldelikts nicht in einem derartigen Einsatz zu verwenden und die Maßnahmen zur Suchtmittelprävention im sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz konsequent fortzusetzen.

- 30.3 Das Verteidigungsministerium verwies in seiner Stellungnahme auf seine Bemühungen, die Maßnahmen zur Suchtmittelprävention im sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz konsequent fortzusetzen.

¹⁰⁰ Milizpersonal und Grundwehrdiener

Kosten und Finanzierung

Kosten

- 31 Das Verteidigungsministerium erfasste die Kosten für die Assistenz– und Unterstützungsleistungen des Bundesheeres in seiner Kosten– und Leistungsrechnung auf Basis von Normkosten.¹⁰¹ In diesen Berechnungen waren aus technischen Gründen nicht sämtliche Kostenelemente miterfasst. Um einen realitätsnäheren und vollständigeren Überblick über die Kosten zu erhalten, zog der RH für die folgenden Kostenauswertungen auch jene Kosten heran, die in den Normkosten nicht miterfasst waren (Kosten für die nicht über die Personalverrechnung des Bundes abgewickelte Besoldung des Milizpersonals und der Grundwehrdiener sowie Kosten für die Verpflegung der Soldatinnen und Soldaten).

Kosten des Assistenzeinsatzes

- 32.1 Obwohl der Assistenzeinsatz ein Vorhaben von außerordentlicher finanzieller Bedeutung darstellte, lag weder zu Beginn des Assistenzeinsatzes im September 2015 noch zu den nachträglichen Erweiterungen im August 2016 (Objektschutz in Wien) bzw. im August 2017 (Durchführung von Großkontrollen im Landesinneren) eine wirkungsorientierte Folgenabschätzung durch das Innenministerium bzw. das Verteidigungsministerium in wirtschaftlicher, rechtlicher und finanzieller Hinsicht im Sinne von § 17 Bundeshaushaltsgesetz 2013 vor.¹⁰²

So fehlten etwa für die Übernahme von Objektschutzaufgaben in Wien (Bewachung ausländischer Vertretungen) Berechnungen über die kostenmäßigen Auswirkungen des Assistenzeinsatzes des Bundesheeres.¹⁰³ Nach den Erhebungen des RH schätzte das Verteidigungsministerium die Zusatzkosten für den Objektschutz auf ca. 5 Mio. EUR pro Jahr, während das Innenministerium in seinem Bereich mit einer Kostenreduktion von ca. 3,23 Mio. EUR pro Jahr rechnete.¹⁰⁴ Ausgehend von diesen Schätzwerten hätten sich die Gesamtkosten des Objektschutzes für den Bund durch den Assistenzeinsatz somit um ca. 1,77 Mio. EUR pro Jahr erhöht.

- 32.2 Der RH kritisierte, dass das Innenministerium bzw. das Verteidigungsministerium weder zu Beginn des Assistenzeinsatzes noch zu den nachträglichen Erweiterungen eine wirkungsorientierte Folgenabschätzung vorlegten, obwohl der Assistenzeinsatz ein Vorhaben von außerordentlicher finanzieller Bedeutung darstellte.

¹⁰¹ nach den Vorgaben für die Kosten– und Leistungsrechnung des Bundes, §§ 108 ff. Bundeshaushaltsgesetz 2013, BGBl. I 139/2009 i.d.g.F.

¹⁰² zu den entsprechenden Ministerratsbeschlüssen siehe [TZ 7](#) und [TZ 8](#)

¹⁰³ Im Rahmen des Objektschutzes übernahm das Militärkommando Wien ab August 2016 die Bewachung von etwa einem Viertel der bis dahin von der Landespolizeidirektion Wien bewachten Objekte.

¹⁰⁴ bei einer Reduktion um ca. 9.000 Einsatzstunden/Monat

Somit fehlten auch Berechnungen, ob bzw. inwieweit die Wahrnehmung sicherheitspolizeilicher Aufgaben im Rahmen des Assistenzeinsatzes zu Kostensteigerungen führte. Nach den Erhebungen des RH hätten sich etwa die Kosten für den Objektschutz in Wien – die Bewachung ausländischer Vertretungen – durch die teilweise Übertragung dieser Aufgabe an das Bundesheer um ca. 1,77 Mio. EUR pro Jahr erhöht.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Inneres und dem Bundesministerium für Landesverteidigung, für Vorhaben, die im Hinblick auf Art oder Umfang von außerordentlicher Bedeutung sind, eine wirkungsorientierte Folgenabschätzung durchzuführen.

- 32.3 (1) Das Innenministerium merkte in seiner Stellungnahme an, dass hinsichtlich des Assistenzeinsatzes im Bereich der Grenzkontrollen die zugrunde liegende Verordnung betreffend die Wiedereinführung der Grenzkontrollen einer wirkungsorientierten Folgenabschätzung unterzogen worden sei. Diese sei in allen Fällen, also auch im Zuge der Verlängerungen der Grenzkontrollen, dem Finanzministerium zur Zustimmung vorgelegt worden.

Der Objektschutz in Wien und die Durchführung von Großkontrollen im Landesinneren stellten nach Ansicht des Innenministeriums keinen Teil des Assistenzeinsatzes im Rahmen der Grenzkontrollen dar und seien daher in den relevanten Unterlagen für die Mitbefassung des Finanzministeriums (Grenzkontrollverordnung samt wirkungsorientierter Folgenabschätzung) nicht berücksichtigt worden.

- (2) Das Verteidigungsministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass das Bundesheer gemäß § 2 Abs. 5 Wehrgesetz 2001 bei Zutreffen der Voraussetzungen Assistenzeinsatz zu leisten habe. Das Verteidigungsministerium habe das Innenministerium als Bedarfsträger bestmöglich bei der Erstellung der wirkungsorientierten Folgenabschätzung unterstützt.

- 32.4 Der RH machte das Innenministerium darauf aufmerksam, dass der Assistenzeinsatz des Bundesheeres betreffend Grenzkontrollen nachträglich erweitert wurde und auch die Bewachung ausländischer Vertretungen in Wien sowie die Durchführung von Großkontrollen im Landesinneren umfasste. Dem Assistenzeinsatz selbst lagen somit der Beschluss der Bundesregierung vom 14. September 2015 (Überwachung der Binnengrenze im Osten aufgrund der Wiedereinführung von Grenzkontrollen) sowie die nachfolgenden Beschlüsse der Bundesregierung zur Ausweitung des Assistenzeinsatzes vom 12. Juli 2016 (Bewachung ausländischer Vertretungen in Wien) und vom 17. August 2017 (Durchführung von Großkontrollen im Landesinneren) zugrunde (TZ 7, TZ 8). Wie der RH bereits darlegte, lag weder zu Beginn des Assistenzeinsatzes im September 2015 noch zu den nachträglichen Erweiterungen eine wirkungsorientierte Folgenabschätzung vor.

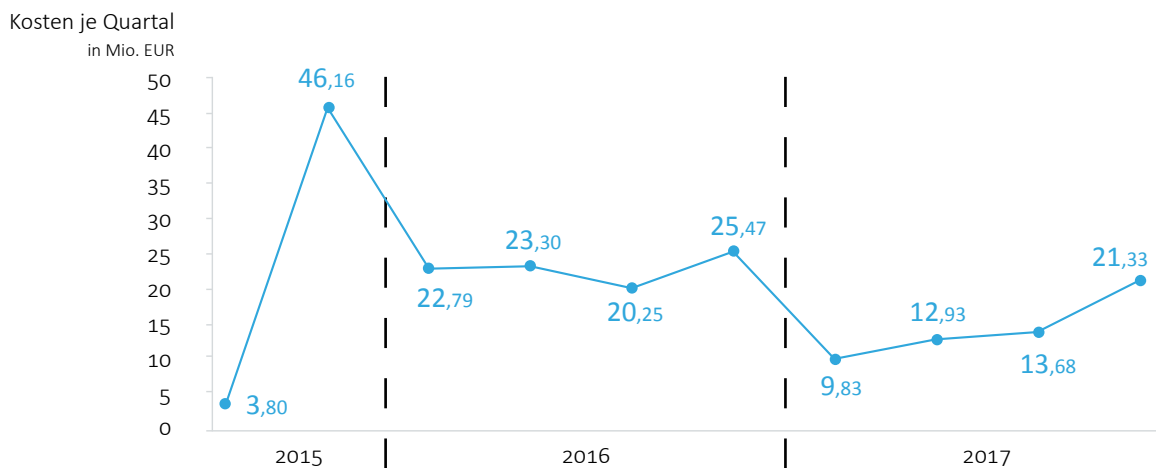
33 Nach den Berechnungen des Verteidigungsministeriums beliefen sich die Kosten für den Assistenzeinsatz im Jahr 2015 (zweite Jahreshälfte) auf 54,25 Mio. EUR.

2016 erhöhten sich die Kosten auf 112,74 Mio. EUR: Durch den verstärkten Einsatz von Grundwehrdienern sowie von Milizpersonal anstelle von Kaderpersonal (**TZ 24**) gingen die quartalsmäßigen Kosten – ausgehend vom vergleichsweise hohen Niveau im vierten Quartal 2015 – im Folgejahr zwar zunächst deutlich zurück. Im vierten Quartal 2016 stiegen sie jedoch – auch infolge einer nachträglichen Erweiterung des Assistenzeinsatzes (Objektschutz in Wien) – wieder stark an.

Im Jahr 2017 betrugen die Kosten 79,39 Mio. EUR: Zu Jahresbeginn wiesen sie einen deutlichen Rückgang auf, stiegen aber im Laufe des Jahres – vor allem bedingt durch eine neuerliche Erweiterung des Assistenzeinsatzes (Durchführung von Großkontrollen im Landesinneren ab August 2017) – wieder stark an.

Abbildung 4: Entwicklung der Kosten je Quartal für den Assistenzeinsatz
(zweite Jahreshälfte 2015 bis Ende 2017)

— im Bundesministerium für Landesverteidigung angefallene Kosten
(Normkosten: Für die Darstellung der quartalsmäßigen Entwicklung lagen dem RH nur normierte Vollkosten vor.)



Quelle: BMLV; Darstellung: RH

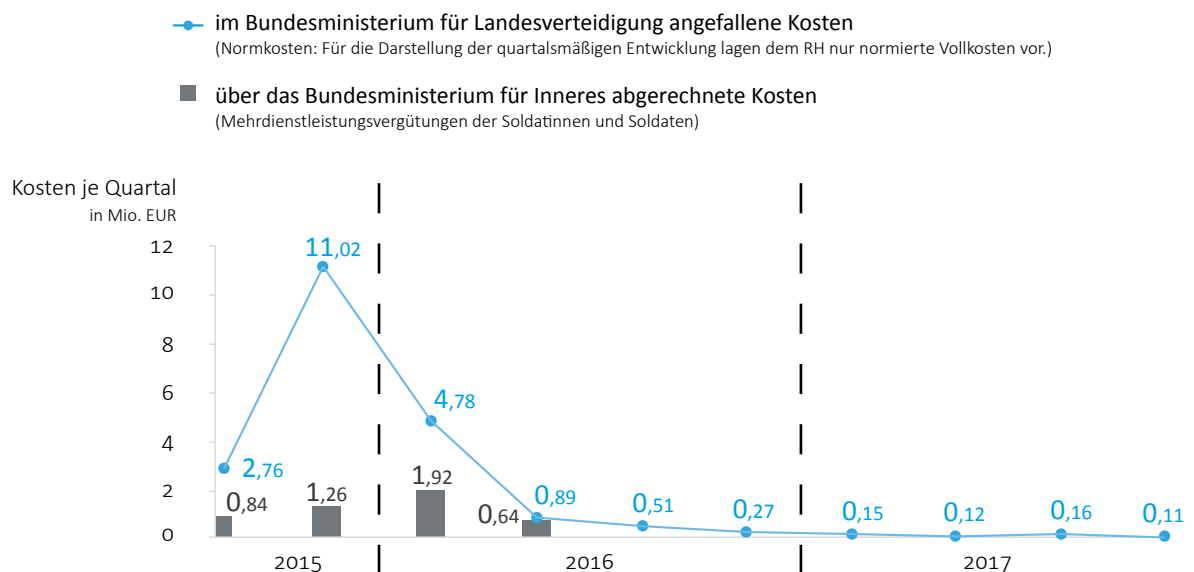
Insgesamt beliefen sich die Kosten für den Assistenzeinsatz zwischen der zweiten Jahreshälfte 2015 und dem Jahr 2017 auf 246,37 Mio. EUR.

Kosten der Unterstützungsleistungen

- 34.1 Laut den Berechnungen des Verteidigungsministeriums beliefen sich die Kosten (Personal- und Sachkosten) des Ministeriums für die Unterstützungsleistungen zwischen der zweiten Jahreshälfte 2015 und dem Jahr 2017 auf 21,88 Mio. EUR. Dieser Betrag beinhaltet auch Kosten für 2017 (in Höhe von rd. 567.000 EUR), obwohl das Bundesheer seine Unterstützungsleistungen bereits im Laufe des Jahres 2016 beendete.

Vergütungen für Mehrdienstleistungen, die im Zusammenhang mit den Unterstützungsleistungen anfielen, trug das Bundesministerium für Inneres. Diese Kosten in Höhe von 4,66 Mio. EUR schienen nicht in der Kosten- und Leistungsrechnung des Bundesministeriums für Landesverteidigung auf, sondern wurden über die Personalverrechnung des Bundesministeriums für Inneres erfasst. Insgesamt beliefen sich die Kosten für die Unterstützungsleistungen demnach auf 26,54 Mio. EUR.

Abbildung 5: Entwicklung der Kosten je Quartal für die Unterstützungsleistungen des Bundesheeres (zweite Jahreshälfte 2015 bis Ende 2017)



Quellen: BMI; BMLV; Darstellung: RH

- 34.2 Der RH bemängelte, dass die Kostenaufzeichnungen des Verteidigungsministeriums Unterstützungsleistungen in Höhe von rd. 567.000 EUR für das Jahr 2017 aufwiesen, obwohl das Bundesheer seine Unterstützungsleistungen bereits im Laufe des Jahres 2016 beendete.

Er empfahl dem Bundesministerium für Landesverteidigung, die Kosten der Unterstützungsleistungen ordnungsgemäß und periodengerecht zu erfassen.

34.3 Das Verteidigungsministerium nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis.

Gesamtkosten der Assistenz- und Unterstützungsleistungen

35 Nach den Berechnungen des Innenministeriums und des Verteidigungsministeriums beliefen sich die Kosten für die Assistenz- und Unterstützungsleistungen des Bundesheeres zum Grenzmanagement zwischen der zweiten Jahreshälfte 2015 und dem Jahr 2017 auf 272,92 Mio. EUR.¹⁰⁵

Tabelle 6: Kosten der Assistenz- und Unterstützungsleistungen des Bundesheeres zum Grenzmanagement

	2015 ¹	2016	2017	Summe 2015 bis 2017
	in Mio. EUR ²			
Kosten im Bereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung (Untergliederung 14)				
Assistenzeinsatz des Bundesheeres	54,25	112,74	79,39	246,37
Unterstützungsleistungen des Bundesheeres	14,36	6,95	0,57	21,88
Kosten im Bereich des Bundesministeriums für Inneres (Untergliederung 11)				
Unterstützungsleistungen des Bundesheeres ³	2,10	2,56	–	4,66
Gesamtkosten	70,71	122,25	79,96	272,92

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMI; BMLV

¹ zweite Jahreshälfte 2015

² Normkosten inklusive der nicht über die Personalverrechnung des Bundes abgewickelten Besoldung des Milizpersonals und der Grundwehrdiener sowie der Verpflegung der Soldatinnen und Soldaten

³ Mehrdienstleistungsvergütungen der Soldatinnen und Soldaten

Kostentragung und Finanzierung

36.1 (1) Für einen Assistenzeinsatz hatte das Verteidigungsministerium den finanziellen Aufwand grundsätzlich selbst zu tragen (TZ 5).¹⁰⁶ Eine Kostenabgeltung durch die anfordernde Stelle – etwa durch das Innenministerium – war nicht vorgesehen.

Im Gegensatz zu Assistenzleistungen erbrachte das Bundesheer Unterstützungsleistungen grundsätzlich gegen Entgelt. Auf Basis eines Verwaltungsabkommens vom September 2015¹⁰⁷ war das Innenministerium verpflichtet, die Unterstützungsleistungen zum Grenzmanagement gemäß § 63 Bundeshaushalts-

¹⁰⁵ Normkosten inklusive der nicht über die Personalverrechnung des Bundes abgewickelten Besoldung des Milizpersonals und der Grundwehrdiener sowie der Verpflegung der Soldatinnen und Soldaten

¹⁰⁶ so insbesondere sämtliche Personalkosten für das eingesetzte Militärpersonal und den im militärischen Bereich entstandenen Sachaufwand

¹⁰⁷ Verwaltungsabkommen vom 3. September 2015 zwischen dem Bundesministerium für Inneres und dem Bundesministerium für Landesverteidigung über die Kooperation betreffend Unterstützungsleistungen im Rahmen der Grundversorgung hilfs- und schutzbedürftiger Fremder durch das Bundesheer

gesetz 2013¹⁰⁸ zu vergüten (TZ 11). Dafür wurden im Verwaltungsübereinkommen Kostensätze vereinbart.

Entgegen dem Verwaltungsübereinkommen trug das Innenministerium nur die Vergütungen für die Mehrdienstleistungen der Soldatinnen und Soldaten in Höhe von 4,66 Mio. EUR (TZ 34). Sämtliche Kosten, die in der Kosten– und Leistungsrechnung des Verteidigungsministeriums erfasst waren, wurden ihm vom Innenministerium nicht vergütet. Diese Kosten für Unterstützungsleistungen beliefen sich auf 21,88 Mio. EUR.

(2) Im Zuge von Budgetverhandlungen wurde vereinbart, dass das Verteidigungsministerium für die Assistenz– und Unterstützungsleistungen zum Grenzmanagement eine budgetäre Aufstockung seiner Untergliederung 14 erhält.

Die Bundesfinanzgesetz–Novelle 2015¹⁰⁹ vom Dezember 2015 sah eine Überschreitungs–ermächtigung des Verteidigungsministeriums von bis zu 11,8 Mio. EUR für Zahlungen im Zusammenhang mit dem Assistenzeinsatz vor. Da das Verteidigungsministerium dem Finanzministerium bis zum Jahresende 2015 keinen entsprechenden Nachweis vorlegte, erhielt es für dieses Jahr auch keine zusätzlichen Mittel zugewiesen.

(3) Mit der Bundesfinanzgesetz–Novelle 2016¹¹⁰ vom Juni 2016 erhielt das Verteidigungsministerium die Möglichkeit, Zahlungen in Höhe von bis zu 196 Mio. EUR im Zusammenhang mit der Durchführung von Grenzkontrollen und dem diesbezüglichen Assistenzeinsatz, mit den Unterstützungsleistungen gegenüber dem Innenministerium bei der Bewältigung der Flüchtlingssituation sowie mit der Stärkung der Einsatzkräfte zur Erhöhung der Einsatzbereitschaft und als Vorhaltewirkung (Investitionen, Betrieb und Personal) im Wege von Mittelverwendungsüberschreitungen budgetär abzudecken. Von diesem Betrag waren bis zu 65 Mio. EUR für den Assistenzeinsatz, bis zu 28 Mio. EUR für Unterstützungsleistungen und bis zu 103 Mio. EUR für die Stärkung der Einsatzkräfte vorgesehen.

Auf Grundlage dieser finanzgesetzlichen Überschreitungsermächtigung beantragte das Verteidigungsministerium beim Finanzministerium für 2016 57,97 Mio. EUR für den Assistenzeinsatz und für Unterstützungsleistungen im Wege von Mittelverwendungsüberschreitungen.

Da ein Teil der Zahlungen nicht im aktuellen Budgetjahr getätigt wurde (Unterstützungsleistungen) bzw. die Bewachung ausländischer Vertretungen in Wien und nicht die Grenzkontrollen betraf (Assistenzeinsatz), stellte das Finanzministerium für diese

¹⁰⁸ § 63 Bundeshaushaltsgesetz 2013 sieht grundsätzlich eine Vergütung zwischen Organen des Bundes unter Zugrundelegung des gemeinen Werts (§ 305 Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch) vor.

¹⁰⁹ Bundesgesetz vom 3. Dezember 2015, BGBl. I 140/2015, mit dem die Bundesfinanzrahmengesetze 2015 bis 2018 und 2016 bis 2019 sowie das Bundesfinanzgesetz 2015 geändert wurden

¹¹⁰ BGBl. I 34/2016

Zahlungen keine zusätzlichen Mittel zur Verfügung. Für 2016 erhielt das Verteidigungsministerium für die Assistenz- und Unterstützungsleistungen somit 50,40 Mio. EUR zusätzlich zugewiesen.¹¹¹

(4) Im Zuge der Budgeterstellung für das Finanzjahr 2017 wurden Zusatzaufwendungen in Höhe von 49 Mio. EUR für den Assistenzeinsatz (Grenzkontrollen) und 24 Mio. EUR für die Unterstützungsleistungen unter einer gesetzlichen Bindung veranschlagt, die dem Verteidigungsministerium mit dieser sachlichen und zeitlichen Einschränkung zur Verfügung standen.¹¹² Die Überprüfung der Zweckbindung oblag dem Finanzministerium, mit dem das Einvernehmen gegen Nachweis der Zahlungen herzustellen war.¹¹³

Von den beantragten 75,16 Mio. EUR für das Jahr 2017 wies das Finanzministerium dem Verteidigungsministerium 40,02 Mio. EUR zu, die überwiegend (zu mehr als 90 %) für die Bedeckung der Besoldung der Soldatinnen und Soldaten im Assistenzeinsatz (Einsatzzulagen¹¹⁴, Einsatzprämien¹¹⁵, erhöhtes Monatsgeld¹¹⁶) herangezogen wurden. Nicht freigegebene Beträge betrafen u.a. Beschaffungs- und Bauvorhaben, Übungen des Bundesheeres sowie die Bewachung ausländischer Vertretungen in Wien.

(5) Aufgrund der bundesfinanzgesetzlichen Ermächtigungen für die Jahre 2016 und 2017 erhielt das Verteidigungsministerium für die Assistenz- und Unterstützungsleistungen zum Grenzmanagement von den insgesamt beantragten 133,14 Mio. EUR somit 90,42 Mio. EUR budgetwirksam ersetzt.

In den Jahren 2015 bis 2017 hatte das Verteidigungsministerium 177,84 Mio. EUR bzw. 65 % der Gesamtkosten für die Assistenz- und Unterstützungsleistungen von 272,92 Mio. EUR aus dem jährlichen Regelbudget zu bedecken.

¹¹¹ davon 47,76 Mio. EUR für den Assistenzeinsatz und Mehrdienstleistungen sowie 2,64 Mio. EUR für Unterstützungsleistungen

¹¹² Teilheft der Untergliederung 14 zum Bundesfinanzgesetz 2017, BGBl. I 101/2016

¹¹³ § 37 Bundeshaushaltsgesetz 2013 (Bindungen im Rahmen der Veranschlagung)

¹¹⁴ für Kaderpersonal nach den Bestimmungen des Einsatzzulagengesetzes

¹¹⁵ für Milizpersonal nach § 9 Heeresgebührengesetz 2001, BGBl. I 31/2001 i.d.g.F.

¹¹⁶ für Grundwehrdiener nach § 3 Heeresgebührengesetz 2001

Tabelle 7: Kostentragung und Finanzierung der Assistenz– und Unterstützungsleistungen

	2015	2016	2017	Summe 2015 bis 2017
	in Mio. EUR			
Kosten ¹ im Bereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung (Untergliederung 14)	68,61	119,69	79,96	268,26
davon				
Finanzierung aus dem Regelbudget	68,61	69,28	39,94	177,84
Finanzierung im Wege von Mittelverwendungsüber- schreitungen und Bindungsaufösungen	–	50,40	40,02	90,42
Kosten ² im Bereich des Bundesministeriums für Inneres (Untergliederung 11)	2,10	2,56	–	4,66
Gesamtkosten für die Assistenz– und Unterstützungs- leistungen des Bundesheeres zum Grenzmanagement	70,71	122,25	79,96	272,92

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMF; BMI; BMLV

¹ Normkosten inklusive der nicht über die Personalverrechnung des Bundes abgewickelten Besoldung des Milizpersonals und der Grundwehrgeldnehmer sowie der Verpflegung der Soldatinnen und Soldaten

² Mehrdienstleistungsvergütungen der Soldatinnen und Soldaten

36.2 Der RH hielt fest, dass das Verteidigungsministerium in den Jahren 2015 bis 2017 177,84 Mio. EUR bzw. knapp zwei Drittel der Gesamtkosten von 272,92 Mio. EUR für die Assistenz– und Unterstützungsleistungen zum Grenzmanagement aus dem jährlichen Regelbudget finanzierte, weil die Kosten nur teilweise vom Innenministerium bzw. vom Finanzministerium abgegolten wurden.

Ansichts der hohen Kosten und der damit verbundenen budgetären Belastungen sowie der in [TZ 7](#) thematisierten sinkenden Aufgriffszahlen im überprüften Zeitraum bekräftigte der RH seine Empfehlung an das Bundesministerium für Inneres und das Bundesministerium für Landesverteidigung, den Assistenzeinsatz einer gesamthafte, umfassenden Evaluierung im Hinblick auf seine Zweckmäßigkeit zu unterziehen und gegebenenfalls Art und Umfang des Assistenzeinsatzes anzupassen.

36.3 (1) Das Innenministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass der polizeiliche Einsatz und die Assistenzleistungen des Bundesheeres über den gesamten Zeitraum im Rahmen eines permanenten standardisierten Führungsverfahrens laufend evaluiert worden seien.

Die Grenzüberwachung sei die Kernaufgabe des Bundesheeres im Assistenzeinsatz gewesen. Sie verfolge einen präventiven Charakter, weil sie dazu diene, zu vermeiden, dass Personen die Kontrollen an den Grenzübertrittsstellen umgehen. Der Nutzen einer auf präventive Wirkung ausgerichteten Grenzüberwachung könne nicht in der Zahl der Aufgriffe gemessen werden, sondern sei vor allem an seiner Wirkung zu messen, ob und wie viele Menschen davon abgehalten würden, die Grenze zwischen den Grenzübergangsstellen für rechtswidrige Grenzübertritte zu nutzen.

(2) Das Verteidigungsministerium nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Das Ministerium sah die Federführung für die empfohlene gesamthafte, umfassende Evaluierung der Wirkungen und des Nutzens im Verhältnis zu den eingesetzten Ressourcen beim Innenministerium als Bedarfsträger. Das Verteidigungsministerium werde dieses bestmöglich unterstützen und die Erbringung von Assistenzleistungen ressortintern evaluieren.

- 36.4 Der RH wies darauf hin, dass ein permanentes standardisiertes Führungsverfahren nicht mit einer umfassenden, gesamthaften Evaluierung des Assistenzeinsatzes gleichzusetzen ist. Eine derartige Evaluierung, die in beiden Ministerien auf Basis eines gemeinsamen Konzepts erfolgen sollte und eine Beurteilung der Wirkungen und des Nutzens des Assistenzeinsatzes im Verhältnis zu den eingesetzten Ressourcen unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die militärische Ausbildung und die Aufbringung von Soldatinnen und Soldaten für den Auslandseinsatz umfassen sollte, lag dem RH nicht vor. Eine Evaluierung war insbesondere vor dem Hintergrund hoher Kosten und budgetärer Belastungen notwendig.

Wirkungsorientierung

- 37.1 (1) Im Rahmen der Wirkungsorientierung haben die Bundesministerien je Untergliederung jeweils bis zu fünf Wirkungsziele sowie Kennzahlen und Indikatoren zum Nachweis der Zielerreichung festzulegen. Maßnahmen zu ihrer Erreichung finden sich insbesondere auf Globalbudget-Ebene. Diese Angaben werden in den Bundesvoranschlägen ausgewiesen.

Ein Wirkungsziel (Wirkungsziel 1) des Innenministeriums¹¹⁷ der Jahre 2015 bis 2017 betraf die Aufrechterhaltung des hohen Niveaus der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit in Österreich, insbesondere durch bedarfsorientierte polizeiliche Präsenz, Verkehrsüberwachung, Schutz kritischer Infrastruktur und internationale Kooperation.

Korrespondierend dazu bildete das Verteidigungsministerium¹¹⁸ die Unterstützung ziviler (nichtmilitärischer) Behörden durch das Bundesheer (Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Inneren, Katastrophenhilfeinsätze im Inland¹¹⁹) ebenfalls in einem eigenen Wirkungsziel (Wirkungsziel 2) ab. 2017 erweiterte das Ministerium die Zielformulierung der „Gewährleistung der unmittelbaren Hilfestellung für die österreichische Bevölkerung im Katastrophenfall und des der Bedrohungslage angepassten Schutzes der kritischen Infrastruktur des Landes“ um die „Berücksichtigung einer angemessenen Assistenz- und Unterstützungsfähigkeit zur Bewältigung der Auswirkungen der Migrationslage“.

¹¹⁷ Untergliederung 11

¹¹⁸ Untergliederung 14

¹¹⁹ Art. 79 Abs. 2 B-VG sowie § 2 Abs. 1 Wehrgesetz 2001

Obwohl die beiden Wirkungsziele des Innenministeriums und des Verteidigungsministeriums inhaltliche Überschneidungen aufwiesen, stimmten die beiden Ministerien ihre Wirkungsangaben nicht miteinander ab.

(2) Dem Nationalrat ist einmal jährlich über die Zielerreichung zu berichten.

Das Innenministerium sah das Wirkungsziel der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Jahr 2015 zur Gänze und im Jahr 2016 überwiegend erreicht.¹²⁰ Es führte dies insbesondere auf die gesunkene Kriminalität, eine erhöhte Aufklärungsquote, verstärkte polizeiliche Präsenz und die Einstufung Österreichs als eines der sichersten europäischen Länder¹²¹ zurück.

Das Verteidigungsministerium beurteilte sein Wirkungsziel zu den Inlandseinsätzen in den Jahren 2015 und 2016 als überplanmäßig erreicht, wobei es 2015 vor allem die Bereitstellung von militärischen Kräften zur Bewältigung der Migrationslage hervorhob.

- 37.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Innenministerium und das Verteidigungsministerium die Wirkungsangaben zu den sich inhaltlich überschneidenden Wirkungszielen nicht abgestimmt hatten. Er hielt eine ressortübergreifende Abstimmung aber für zweckmäßig, um die Wirkung der gesetzten Maßnahmen zu erheben und Ziel- bzw. Maßnahmenkonflikte zu vermeiden.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Inneres und dem Bundesministerium für Landesverteidigung, Wirkungsangaben bei inhaltlichen Überschneidungen ressortübergreifend abzustimmen, um die Wirkungsorientierung als gesamtstaatliches Steuerungsinstrument zu nutzen.¹²²

- 37.3 (1) Laut Stellungnahme des Innenministeriums würden die Angaben zur Wirkungsorientierung auf die relevanten Sicherheitsdimensionen der inneren Sicherheit fokussieren, also vor allem auf die Kriminalitätsbekämpfung und sicherheitspolizeiliche Bereiche wie polizeiliche Präsenz. Für das Ministerium seien in diesem Fall kein Ziel- oder Maßnahmenkonflikt sowie negative inhaltliche Überschneidungen erkennbar. Grundsätzlich verwies das Ministerium auf die Zuständigkeit der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle für die Prüfung von Zielkonflikten gemäß Wirkungscontrollingverordnung¹²³. Darüber hinaus sei eine enge Abstimmung der konkreten Maßnahmen im Zuge der gebündelten wirkungsorientierten Folgenabschätzung zur Grenzkontrollverordnung erfolgt, wodurch eine ressortübergreifende Gesamtsteuerung sichergestellt worden sei.

¹²⁰ Für 2017 lag während der Gebarungsüberprüfung durch den RH noch kein Bericht vor (Stand September 2018).

¹²¹ Einstufung nach dem „Better Life Index“ der OECD

¹²² siehe auch den RH-Bericht „Mittelfristige Haushaltsplanung im BMLVS“ (Reihe Bund 2016/8, TZ 24)

¹²³ BGBl. II 245/2011 i.d.g.F.

(2) Das Verteidigungsministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass es sich von seiner Aufgabenstellung her auf mögliche Szenarien und weniger auf konkrete Fälle vorbereite, da weder Assistenzanforderungen noch Anforderungen von Unterstützungsleistung planbar seien.

Wirkungsziele seien zwar rollierend für vier Jahre zu planen, sollten aber eine darüber hinaus reichende Kontinuität aufweisen. Da aus damaliger Sicht ein längerfristiger Assistenzeinsatz zur Bewältigung der Migrationslage absehbar gewesen sei, sei der Assistenzeinsatz in die Formulierung des Wirkungsziels 2 aufgenommen worden. Eine Abstimmung des Wirkungsziels mit dem Innenministerium sei zwar erwogen worden, jedoch sei keine Überschneidung oder widersprüchliche Zielsetzung erkannt worden.

- 37.4 Nach Ansicht des RH war eine enge Abstimmung der Wirkungsangaben mit einem Bezug zur Migrationslage zwischen dem Bedarfsträger der Assistenz- und Unterstützungsleistungen (Innenministerium) und dem Leistungserbringer (Verteidigungsministerium) erforderlich, um aussagekräftige Wirkungsziele und Indikatoren bzw. Kennzahlen sicherzustellen. Die entsprechenden Indikatoren zu den Wirkungszielen des Verteidigungsministeriums auf Ebene der Untergliederung waren nämlich ausschließlich inputorientiert und stellten nicht auf die Wirkungen ab, die mit den eingesetzten Ressourcen erreicht werden sollten (TZ 38).

Der RH erneuerte daher seine Empfehlung an das Innenministerium und das Verteidigungsministerium, Wirkungsangaben bei inhaltlichen Überschneidungen ressortübergreifend abzustimmen, um die Wirkungsorientierung als gesamtstaatliches Steuerungsinstrument zu nutzen.

- 38.1 Nach der Verordnung des Finanzministeriums über die Angaben zur Wirkungsorientierung¹²⁴ waren auf Ebene der Untergliederung keine „Inputindikatoren“ – also Indikatoren, die ein bestimmtes Volumen an eingesetzten Mitteln in einer Prozentzahl oder als Absolutbetrag angaben und es mit der Zielerreichung gleichsetzten – festzulegen. Inputindikatoren waren nämlich nicht geeignet, über den Grad des Erfolgs eines Ziels oder einer Maßnahme zu informieren, weil sie den Einsatz von Ressourcen beurteilten, aber nicht die Wirkungen der eingesetzten Ressourcen.¹²⁵

Die Indikatoren zum Wirkungsziel 1 des Verteidigungsministeriums (militärische Landesverteidigung) und zum Wirkungsziel 2 (Inlandseinsätze) mit einem Bezug zur Migrationslage stellten auf Ebene der Untergliederung ausschließlich auf interne

¹²⁴ § 4 Abs. 6 der Verordnung des Bundesministeriums für Finanzen über die Angaben zur Wirkungsorientierung, BGBl. II 244/2011

¹²⁵ siehe auch den RH-Bericht „Mittelfristige Haushaltsplanung im BMLVS“ (Reihe Bund 2016/8, TZ 23 ff.)

(personelle) Ressourcen des Verteidigungsministeriums ab¹²⁶ und waren somit input-orientiert:

Tabelle 8: Indikatoren zu den Wirkungszielen der Untergliederung 14
mit einem Bezug zur Migrationslage (Bundesfinanzgesetz 2017)

Wirkungsziel 1	Sicherstellung einer angemessenen Reaktionsfähigkeit im Rahmen der militärischen Landesverteidigung auf sich dynamisch ändernde sicherheitspolitische Verhältnisse unter Gewährleistung der staatlichen Souveränität					
Maßnahme	Stärkung der präsenten Einsatzkräfte					
Kennzahl 14.1.1	Bereitgestellte Reaktionskräfte für Einsätze und Unterstützungsleistungen des Bundesheeres					
Indikator	Summe der für den Einsatz bereitgestellten Soldatinnen und Soldaten ¹					
Entwicklung	Istzustand 2013	Istzustand 2014	Istzustand 2015	Zielzustand 2016	Zielzustand 2017	Zielzustand 2020
	nicht verfügbar	nicht verfügbar	nicht verfügbar	nicht verfügbar	6.000	6.000

Wirkungsziel 2	Gewährleistung der unmittelbaren Hilfestellung für die österreichische Bevölkerung im Katastrophenfall und des der Bedrohungslage angepassten Schutzes der kritischen Infrastruktur des Landes sowie Berücksichtigung einer angemessenen Assistenz- und Unterstützungsfähigkeit zur Bewältigung der Auswirkungen der Migrationslage					
Maßnahme	Bereithalten von rasch verfügbaren Kräften für Katastrophenhilfeeinsätze im Inland sowie zum Schutz der kritischen Infrastruktur und zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung					
Kennzahl 14.2.1	Permanent wirksames Alarmierungs- und Aufbietungssystem zur Bereitstellung von Soldatinnen und Soldaten für Inlandseinsätze (z.B. Katastrophenhilfeeinsätze, Assistenzeinsätze im Rahmen der Flüchtlingskrise) und zum Schutz kritischer Infrastruktur mit einer 24-stündigen Marschbereitschaft					
Indikator	Summe der für den Einsatz mit 24-stündiger Marschbereitschaft bereitgestellten Soldatinnen und Soldaten ²					
Entwicklung	Istzustand 2012	Istzustand 2014	Istzustand 2015	Zielzustand 2016	Zielzustand 2017	Zielzustand 2020
	1.000	2.358	1.736	1.000	1.000	1.000
Kennzahl 14.2.2	Kräfte für Katastrophenhilfeeinsätze sowie Unterstützungsleistungen (z.B. im Rahmen der Flüchtlingskrise) im Inland					
Indikator	Summe der für den Einsatz bereitgestellten Soldatinnen und Soldaten					
Entwicklung	Istzustand 2012	Istzustand 2014	Istzustand 2015	Zielzustand 2016 ³	Zielzustand 2017 ³	Zielzustand 2020 ³
	10.800	14.609	15.175	12.500	12.500	12.500

¹ Die Bildung von Reaktionskräften ist angeordnet und diese sind für Inlands- und Auslandseinsätze verfügbar (z.B. bei Massenmigration und erhöhter Terrorgefahr). Der Anteil an Kaderpräsenzkräften wird sukzessive erhöht.

² Anzahl der Soldatinnen und Soldaten, die aufgrund von Lageinformation und Vorbefehlen innerhalb von 24 Stunden zum Einsatz gebracht werden können; Teil der Kennzahl 14.1.1 sowie des in der Teilstrategie Verteidigungspolitik der Österreichischen Sicherheitsstrategie festgelegten Brigadeäquivalents (3.000)

³ abgeleitet aus der Österreichischen Sicherheitsstrategie

Quelle: Bundesfinanzgesetz 2017

¹²⁶ Summe der für den Einsatz bereitgestellten Soldatinnen und Soldaten (mit 24-stündiger Marschbereitschaft)

- 38.2 Der RH wies darauf hin, dass die Indikatoren zu den Wirkungszielen des Verteidigungsministeriums mit einem Bezug zur Migrationslage auf Ebene der Untergliederung ausschließlich inputorientiert und damit für den vorgesehenen Zweck einer wirkungsorientierten Steuerung nicht geeignet und auch rechtlich nicht gedeckt waren, weil sie auf den Einsatz von internen (personellen) Ressourcen abstellten und nicht auf die Wirkungen, die mit den eingesetzten Ressourcen erreicht werden sollten. Für eine konkrete Beurteilung der Wirkungen fehlten somit entsprechende Messgrößen.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Landesverteidigung, für angestrebte Wirkungsziele aussagekräftige bzw. für eine wirkungsorientierte Steuerung geeignete Indikatoren festzulegen.

- 38.3 Das Verteidigungsministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Indikatoren und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung des Wirkungsziels 2 eindeutig definierte Qualitätskriterien inkludieren würden (Ausbildung, Ausrüstung, Fähigkeiten, Kompetenz etc.).

Die Indikatoren und Kennzahlen würden nur vordergründig inputorientiert erscheinen. Sie würden jedoch definieren, dass die bereitgestellten und eingesetzten Soldatinnen und Soldaten feldverwendungsfähig seien und funktionsorientierte Fähigkeiten aufwiesen, um Einsatzaufgaben zu erfüllen.

- 38.4 Nach Ansicht des RH war davon auszugehen, dass in sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsätzen ausschließlich feldverwendungsfähige und funktionsorientiert ausgebildete Soldatinnen und Soldaten eingesetzt werden. Die entsprechenden Kennzahlen und Indikatoren des Verteidigungsministeriums stellten aber auf die Anzahl der einsatzbereiten Soldatinnen und Soldaten ab und waren somit inputorientiert. Eine Beurteilung der angestrebten Wirkungen, etwa der vom Innenministerium dargelegten Präventivwirkung des Assistenzeinsatzes (TZ 7), war aus den Angaben zur Wirkungsorientierung des Verteidigungsministeriums nicht ableitbar.

Der RH hielt daher seine Empfehlung, für angestrebte Wirkungsziele aussagekräftige bzw. für eine wirkungsorientierte Steuerung geeignete Indikatoren festzulegen, aufrecht.

Schlussempfehlungen

39 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundesministerium für Inneres; Bundesministerium für Landesverteidigung

- (1) Der Assistenzeinsatz zum Grenzmanagement wäre einer gesamthaften, umfassenden Evaluierung der Wirkungen und des Nutzens im Verhältnis zu den eingesetzten Ressourcen zu unterziehen. Gegebenenfalls wären Art und Umfang des Assistenzeinsatzes anzupassen. (TZ 7, TZ 36)
- (2) Bei der gesamthaften, umfassenden Evaluierung des Assistenzeinsatzes wären auch die Auswirkungen des Einsatzes auf die militärische Ausbildung sowie auf die Aufbringung von Soldatinnen und Soldaten für den Auslandseinsatz zu berücksichtigen. (TZ 28, TZ 29)
- (3) Sicherheitspolizeiliche Assistenzeinsätze des Bundesheeres wären künftig jedenfalls zu befristen. (TZ 8)
- (4) Die unabdingbare Notwendigkeit eines sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatzes des Bundesheeres bzw. einer allfälligen Verlängerung wären nachvollziehbar zu belegen. (TZ 8)
- (5) Vor der allfälligen Abschiebung von Fremden durch das Bundesheer im Rahmen eines sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatzes wäre transparent zu dokumentieren, dass die rechtlichen Voraussetzungen dafür sowie eine schriftliche Anforderung der Assistenz anfordernden Stelle vorliegen. (TZ 9)
- (6) Die behördlichen Befugnisse der Assistenz leistenden Soldatinnen und Soldaten wären eindeutig und deckungsgleich in den zugrunde liegenden Dokumenten (Behördenauftrag, „Taschenkarte“) zu formulieren. (TZ 14)
- (7) Aus Sicherheitsgründen wären keine weiteren Abschiebeflüge mit Militärflugzeugen der Type C-130 („Hercules“) durchzuführen, weil die Flugzeugtype aufgrund ihrer Konfiguration dafür ungeeignet war. (TZ 16)
- (8) Die Kosten für die Komponente Leistungsschau „Pro Borders“ am 26. Juni 2018 wären dem Nutzen gegenüberzustellen. (TZ 17)

- (9) Für die strukturierte und zeitnahe Evaluierung von Assistenzeinsätzen wäre ein gemeinsames Konzept mit standardisierten Abläufen zu implementieren, damit Erfahrungen aus den Einsätzen zeitnah und strukturiert in die Planungen einfließen. Dabei wären Verantwortlichkeiten und Schnittstellen klar zu definieren, der Informationsbedarf wäre frühzeitig zu konkretisieren und objektive Messgrößen für die Wirkungen eines Einsatzes wären zu definieren, um eine zielgerichtete Einsatzauswertung sicherzustellen. (TZ 19)
- (10) Im Rahmen der empfohlenen Evaluierung der Unterstützungsleistungen wäre die vergaberechtliche Thematik des Transportmanagements im Krisenfall miteinzubeziehen. (TZ 21)
- (11) Für Vorhaben, die im Hinblick auf Art oder Umfang von außerordentlicher Bedeutung sind, wäre eine wirkungsorientierte Folgenabschätzung durchzuführen. (TZ 32)
- (12) Um die Wirkungsorientierung als gesamtstaatliches Steuerungsinstrument zu nutzen, wären Wirkungsangaben bei inhaltlichen Überschneidungen ressortübergreifend abzustimmen. (TZ 37)

Bundesministerium für Inneres

- (13) Weitere organisatorische Maßnahmen wären zu setzen, um das im Assistenzeinsatz zum Grenzmanagement stehende Bundesheer durch eigenes Personal abzulösen. (TZ 7)
- (14) Durch klare Vorgaben und geeignete Kontrollmaßnahmen wäre sicherzustellen, dass Soldatinnen und Soldaten des Bundesheeres bei sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsätzen aufgabenadäquat eingesetzt werden. (TZ 13)
- (15) Mustervorlagen für Behördenaufträge sowie für die Anforderung des Bundesheeres für sicherheitspolizeiliche Assistenzeinsätze wären den Landespolizeidirektionen ehebaldig zur Verfügung zu stellen. (TZ 14)
- (16) Für Einsatzstäbe von Landespolizeidirektionen in Form von „besonderen Aufbauorganisationen“ wären Geschäftsordnungen zu erstellen, in denen die Gliederung und die Aufgaben sowie die Arbeitsweise der Einsatzstäbe geregelt sind. (TZ 15)
- (17) Sicherheitspolizeiliche Assistenzeinsätze wären unter Beachtung datenschutzrechtlicher Bestimmungen möglichst vollständig zu dokumentieren – etwa mit Hilfe von Sicherungskopien außerhalb des Einsatzprotokollierungssystems –, um eine umfassende Evaluierung zu ermöglichen. (TZ 18)

- (18) Aufwendungen und Erträge wären in der Ergebnisrechnung des Bundes periodengerecht abzugrenzen. (TZ 20)

Bundesministerium für Landesverteidigung

- (19) Der ressortinterne Grundsatzerlass zu den Unterstützungsleistungen wäre einer Evaluierung zu unterziehen und der Begriff des „beträchtlichen wehrpolitischen Nutzens“ wäre zu definieren. (TZ 10)
- (20) Eine Evaluierung der Unterstützungsleistungen wäre durchzuführen. (TZ 11)
- (21) Bei einer Änderung des Bedarfs an Unterstützungsleistungen wäre das Verwaltungsübereinkommen zeitnah anzupassen. (TZ 11)
- (22) Die standardisierte Handlungsanweisung für die Planung von Einsätzen des Bundesheeres wäre – der Führungsstruktur des Bundesheeres entsprechend – rasch zu implementieren. (TZ 12)
- (23) Bei Übungen und Einsätzen wären die Vollkosten zu erheben, um einen Überblick über die tatsächlich angefallenen Gesamtkosten zu haben. (TZ 17)
- (24) Begründungen für die Anwendung von Ausnahbestimmungen im Vergaberecht wären im Hinblick auf die enge Auslegung aktenmäßig zu dokumentieren. (TZ 21)
- (25) Die Tagesleistungsberichte für Unterstützungsleistungen wären in elektronischer Form zu führen, um die Administration und Kontrolle der Abrechnungen zu vereinfachen. (TZ 23)
- (26) Es wäre abschließend zu klären, bei welchen konkreten Tätigkeiten im Rahmen eines Assistenzeinsatzes Anspruch auf Abgeltung nach dem Einsatzzulagengesetz besteht. (TZ 26)
- (27) Die Einsatzstäbe in den Lagezentren wären im Hinblick auf ihre Aufgabenstellung und Größe auch unter Kosten–Nutzen–Aspekten zu analysieren; gegebenenfalls wären die Einsatzstäbe zu verkleinern oder gänzlich in das diensthabende System überzuführen. (TZ 27)

- (28) Aufgrund der besonderen Rahmenbedingungen eines sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatzes wären Soldatinnen und Soldaten mit einem Sperrvermerk aufgrund eines Suchtmitteldelikts nicht in einem derartigen Einsatz zu verwenden; darüber hinaus wären die Maßnahmen zur Suchtmittelprävention im sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz konsequent fortzusetzen. (TZ 30)
- (29) Die Kosten der Unterstützungsleistungen wären ordnungsgemäß und periodengerecht zu erfassen. (TZ 34)
- (30) Für angestrebte Wirkungsziele wären aussagekräftige bzw. für eine wirkungsorientierte Steuerung geeignete Indikatoren festzulegen. (TZ 38)



Assistenz– und Unterstützungsleistungen
des Bundesheeres zum Grenzmanagement



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Oktober 2020

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

