

Bericht des Rechnungshofes

Pilotprojekt Freiwilligenmiliz

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	190
Abkürzungsverzeichnis _____	191

BMLVS**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Landesverteidigung und Sport****Pilotprojekt Freiwilligenmiliz**

KURZFASSUNG _____	193
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	201
Projektvorgaben und -ziele _____	201
Projektmanagement _____	204
Rechtliche Rahmenbedingungen _____	208
Personalmaßnahmen _____	218
Materielle Ausstattung _____	223
Finanzielle Rahmenbedingungen _____	224
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	230

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Kalkulation der jährlichen Personalausgaben einer Pionierkompanie/Freiwilligenmiliz durch das BMLVS _____	227
Tabelle 2:	Kalkulation der jährlichen Personalausgaben einer Pionierkompanie/Freiwilligenmiliz durch den RH _____	228

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMLVS	für Landesverteidigung und Sport
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
EVb	Einsatzvorbereitung
HGG 2001	Heeresgebührengesetz 2001
HPA	Heerespersonalamt
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
i.Z.m.	im Zusammenhang mit
inkl.	inklusive
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem(n)
USt	Umsatzsteuer
vgl.	vergleiche
WG 2001	Wehrgesetz 2001
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport

Pilotprojekt Freiwilligenmiliz

Die Personalausgaben für die beiden Pionierkompanien des Pilotprojekts Freiwilligenmiliz betragen für die drei Projektjahre zumindest rd. 4,4 Mio. EUR. Sie waren damit rd. 17-mal so hoch wie bei vergleichbaren Einheiten des herkömmlichen Milizsystems. Somit verursachen die zwei Kompanien der Freiwilligenmiliz im Verhältnis zu vergleichbaren Einheiten des herkömmlichen Milizsystems in drei Jahren um zumindest rd. 4,1 Mio. EUR höhere Personalausgaben.

Die Einschränkung des Pilotprojekts nur auf Pionierkompanien ließ lediglich eingeschränkte Erkenntnisse im Hinblick auf die Gesamtaufbringbarkeit von Milizsoldaten im Rahmen eines Freiwilligenheeres zu. Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen für die Durchführung des Pilotprojekts waren unzureichend. Eine Abstimmung mit der Arbeitgeberseite erfolgte nicht.

Das Projektmanagement war zweckmäßig.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel	Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Vorbereitungsmaßnahmen des Pilotprojekts Freiwilligenmiliz, insbesondere im Hinblick auf die Anerkennungsprämie. (TZ 1)
Projektvorgaben und -ziele	Der Bundesminister für Landesverteidigung und Sport erteilte im September 2011 den Auftrag zur Durchführung des Projekts Freiwilligenmiliz als eines von drei Pilotprojekten. Ziel des Projekts war die Attraktivierung und Anhebung der Qualität von Milizeinheiten, vornehmlich Pionierkompanien, anhand des Modells eines Freiwilligenheeres. Der Projektauftrag zur Durchführung des Pilotprojekts Freiwilligenmiliz stützte sich weder auf das Regierungsprogramm, noch auf einen Bericht der Bundesheerreformkommission. Die Gesamtfinanzierung allein der Prämie, die im Endausbau 50 Mio. EUR jährlich ausmachte, war nicht sichergestellt. (TZ 2)

Kurzfassung

Projektmanagement

Planungsablauf und Umsetzungsweisungen

Zweck des Pilotprojekts war die Gewinnung gesicherter Erkenntnisse für eine etwaige Umstellung des Milizsystems. Im Jänner 2012 entschied der Bundesminister für Landesverteidigung und Sport, dass für die Durchführung des Pilotprojekts Freiwilligenmiliz die Milizpionierkompanien Niederösterreich und Salzburg vorzusehen seien. Mit der Beschränkung auf Milizpionierkompanien waren jedoch nur eingeschränkte Erkenntnisse im Hinblick auf die Gesamtaufbringbarkeit von Milizsoldaten aller Waffengattungen ableitbar. Ein erkannter, mehrfacher Änderungsbedarf im Rechtsbereich führte zu keinen Änderungen in der Auftragslage. (TZ 3)

Projektorganisation

Projektauftraggeber war der Chef des Generalstabes. Als Projektleiter fungierte der Leiter der Abteilung Einsatzvorbereitung. Projektbeginn war der 1. Februar 2012 und als Projektende wurde der 31. Dezember 2015 festgelegt. Die Projektorganisation mit klaren Verantwortlichkeiten und nachvollziehbarer Dokumentation des Projektverlaufs war – trotz problematischer Auftragslage – zweckmäßig. (TZ 4)

Externe Unterstützungsleistung

Zur Unterstützung, professionellen Darstellung und Auswertung der Statistik schloss das BMLVS mit einem Marketing- und Kommunikationsberatungsunternehmen einen Werkvertrag im Wege einer Direktvergabe. Diese externe Auftragsvergabe erfolgte ohne Prüfung durch das BMLVS ob die Leistungen nicht auch mit ressorteigenen Ressourcen, bspw. von im BMLVS geführten „Bediensteten über Stand“, erbracht hätte werden können.¹ Der vertraglich vereinbarte Auftragswert betrug 14.400 EUR inkl. USt. (TZ 5)

Rechtliche Rahmenbedingungen

Präsenzdienst und Heeresgebühren

Das im Pilotprojekt festgelegte Verpflichtungsausmaß von 39 Tagen für die Leistung von Milizübungen – insbesondere im Hinblick auf das höchstzulässige Erstverpflichtungsausmaß von 30 Tagen bei Chargenfunktionen – fand keine Deckung im Wehrgesetz 2001 (WG 2001). (TZ 7)

¹ siehe Bericht des RH Reihe Bund 2012/5 (Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen), TZ 14 ff.

Zustimmung des Arbeitgebers

Zu Präsenzdienstleistungen durften unselbständig Erwerbstätige ohne Zustimmung ihres Arbeitgebers grundsätzlich nur für insgesamt höchstens 30 Tage innerhalb von zwei Kalenderjahren herangezogen werden. Den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen war nicht eindeutig zu entnehmen, ob Milizangehörige ohne Zustimmung des Arbeitgebers sowohl Milizübungen bis zu 30 Tage, als auch freiwillige Waffenübungen und Funktionsdienste bis zu 30 Tage leisten konnten. (TZ 8)

Heeresgebührenrechtliche Grundlagen

Die finanziellen Ansprüche nach dem Heeresgebührengesetz 2001 (HGG 2001) waren grundsätzlich auf monatlicher Basis festgelegt. Die Abrechnung hatte jedoch nach tatsächlich geleisteten Tagen zu erfolgen. Dadurch waren die pro Tag anfallenden Ansprüche je nach Dauer des Monats unterschiedlich hoch, was zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand bei der Berechnung führte. (TZ 9)

Anerkennungsprämie

Das BMLVS baute das Pilotprojekt Freiwilligenmiliz maßgeblich auf der Zahlung einer Prämie in Höhe von 5.000 EUR als Fixbestandteil auf und propagierte dazu öffentlich die zu erbringenden Voraussetzungen. (TZ 10)

Teilnehmer an der Freiwilligenmiliz konnten aufgrund ihrer unwiderruflichen freiwilligen Meldung zu Milizübungen und Erfüllung aller vom BMLVS im Merkblatt festgelegten Voraussetzungen die Zahlung der Anerkennungsprämie als Fixbestandteil ihrer Miliztätigkeit erwarten. Damit bestand ein vertraglicher Anspruch, obwohl für die Vorgangsweise des BMLVS keine ausreichende gesetzliche Grundlage bestand. Nach Ansicht des RH konnte die Anerkennungsprämie nach den vom BMLVS festgelegten und öffentlich propagierten Voraussetzungen nicht auf § 4a HGG 2001 gestützt werden, weil sie eine Ermessensleistung mit Belohnungscharakter war, auf die kein Rechtsanspruch bestand. Sie war daher kein tauglicher Rechtstitel für die Zahlung einer Prämie im Rahmen des Pilotprojekts Freiwilligenmiliz. (TZ 10)

Besondere Regelungen für Frauen im Bundesheer

Frauen konnten keine Milizübungen leisten. Dieser Umstand erschwerte die Integration von Frauen in die Miliz. Da Frauen an der Freiwilligenmiliz nur in Form von freiwilligen Waffenübungen teilnehmen konnten und dadurch – anders als bei der Leistung von Milizübungen – keinen Anspruch auf die Milizprämie gemäß § 9a HGG 2001 hatten, waren sie gegenüber Männern benachteiligt. (TZ 11)

Arbeits- und sozialrechtliche Aspekte

Beim Pilotprojekt war eine Reihe arbeits- und sozialrechtlicher Aspekte zu beachten, wobei sich mögliche Nachteile für Milizsoldaten im Urlaubs- und Pensionsrecht zeigten. Bei Übungen und/oder Einsätzen von in Summe mehr als 30 Tagen pro Urlaubsjahr kam es zu einer anteilmäßigen Verkürzung des Urlaubsanspruches. Bei Milizsoldaten, die ein höheres Einkommen als die Beitragsgrundlage (in Höhe von 1.570,35 EUR monatlich) hatten, konnte es zu einer Verkürzung der Pensionshöhe kommen. (TZ 12)

Personalmaßnahmen

Öffentlichkeitsarbeit

Das BMLVS bewarb das Pilotprojekt Freiwilligenmiliz mit der 5.000 EUR-Prämie, ohne die Zielgruppe deutlich zu machen. Erst ab Mitte August 2012 änderte es seine Werbeaufträge dahingehend, dass es nun konkret den Bedarf an Pionieren bewarb. Dies hatte zur Folge, dass der Großteil der Interessenten anfänglich nicht den Vorgaben entsprach. Dadurch entstand ein vermeidbarer Bearbeitungsaufwand. Für Werbemaßnahmen entstanden Ausgaben in Höhe von rd. 429.000 EUR. (TZ 13)

Grundsätzliche Auswahlkriterien

Bei der Festlegung der Auswahlkriterien nahm das BMLVS zu wenig Rücksicht auf das vorhandene Potenzial der bestehenden Pionierkompanien. (TZ 14)

Eignungsüberprüfungen

Die Überprüfungen hinsichtlich der gesundheitlichen, körperlichen und psychologischen Eignung fanden ausschließlich im Prüfzentrum Ost des Heerespersonalamtes (HPA) in Wien–Stammersdorf statt. (TZ 15)

Formierungsübungen

Die Pionierkompanien Niederösterreich und Salzburg führten ihre Formierungsübungen (Übung zum Zwecke der erstmaligen personellen und materiellen Befüllung einer militärischen Einheit in Folge einer Neu- oder Umorganisation) im November bzw. Dezember 2012 durch. Mit Jahresende 2012 war die Pionierkompanie Niederösterreich personell zu 75 % und die Pionierkompanie Salzburg personell zu 90 % befüllt. Damit erfüllte das BMLVS seine selbst gesteckten Ziele im Hinblick auf die Erreichung des Befüllungsgrades von 90 % nur teilweise. (TZ 16)

Materielle Ausstattung

Für die beiden Pionierkompanien des Pilotprojekts galt der gleiche Organisationsplan wie für die bestehenden neun Milizpionierkompanien. Es war keine eigene materielle Ausstattung vorgesehen, sondern benötigtes Gerät war im Bedarfsfall umzuverteilen. Im Einsatzfall konnte das Bundesheer auf ziviles Gerät zugreifen. (TZ 17)

Finanzielle Rahmenbedingungen

Projektausgaben im Jahr 2012

Die Ausgaben für das Pilotprojekt Freiwilligenmiliz betragen im Jahr 2012 insgesamt rd. 848.400 EUR. Davon entfielen auf Personalausgaben rd. 397.400 EUR. Für Sachausgaben fielen im selben Zeitraum Ausgaben in Höhe von rd. 21.800 EUR an. Die Ausgaben für Werbemaßnahmen betragen rd. 429.200 EUR und somit mehr als 50 % der Gesamtausgaben. (TZ 18)

Ausgaben für die Anerkennungsprämie

Für die Dauer des auf drei Jahre angelegten Pilotprojekts und unter Annahme der personellen Vollbesetzung der zwei Milizpionierkompanien mit zusammen 254 Milizsoldaten (einschließlich Personalreserve) verursachte die Anerkennungsprämie Ausgaben in Höhe von jährlich 1,27 Mio. EUR, über die gesamte Projektlaufzeit somit 3,81 Mio. EUR, obwohl es hierfür keine gesetzliche Grundlage gab. (TZ 19)

Das BMLVS plante, die für die Anerkennungsprämien erforderlichen Budgetmittel für die Jahre 2012 bis 2015 aus Eigenmitteln, allenfalls durch Auflösung von Rücklagen und aus Erlösen von Grundstücksverkäufen bereitzustellen. (TZ 19)

Herstellung des Einvernehmens mit dem BMF

Gemäß § 45 Abs. 1 des Bundeshaushaltsgesetzes (BHG) und den Durchführungsbestimmungen zum Bundesfinanzgesetz 2012 hatte der Bundesminister für Landesverteidigung und Sport als zuständiges haushaltsleitendes Organ das Einvernehmen mit der Bundesministerin für Finanzen hinsichtlich der Finanzierung des Pilotprojekts herzustellen, weil dadurch Belastungen für künftige Finanzjahre entstanden. Dies war jedoch nicht erfolgt. (TZ 20)

Auszahlung der Anerkennungsprämie

Die Anerkennungsprämie in Höhe von 5.000 EUR pro Jahr war im ersten Jahr der Beorderung in zwei Tranchen auszuzahlen. Gemäß den vom BMLVS festgelegten Durchführungsregelungen war die Anerkennungsprämie am letzten Tag der Formierungsübung anzuweisen. Das Militärkommando Salzburg wies die Anerkennungsprämie zeitgerecht an, das Militärkommando Niederösterreich mit zwölfzügiger Verspätung. (TZ 21)

Personalausgaben für die Freiwilligenmiliz

Auf Basis der Berechnungen des RH betragen die jährlichen Personalausgaben für einen Milizsoldaten der Freiwilligenmiliz im Durchschnitt rd. 6.386 EUR, für einen Milizsoldaten einer Milizpionierkompanie „alt“ im Durchschnitt hingegen rd. 386 EUR. Die Personalausgaben für einen Milizsoldaten der Freiwilligenmiliz waren

somit rd. 17-mal so hoch wie für einen Milizsoldaten einer Milizpionierkompanie „alt“. (TZ 22)

Über die Projektlaufzeit von drei Jahren bezifferten sich die Personalausgaben beim Pilotprojekt Freiwilligenmiliz für zwei Pionierkompanien mit je 115 Soldaten auf rd. 4,403 Mio. EUR, unter Hinzurechnung der Personalreserve von je zwölf Soldaten auf rd. 4,866 Mio. EUR. Hingegen betragen die Personalausgaben für zwei Milizpionierkompanien „alt“ für den gleichen Zeitraum rd. 266.200 EUR. Somit verursachen die beiden Kompanien der Freiwilligenmiliz im Verhältnis zu vergleichbaren Einheiten des herkömmlichen Milizsystems in drei Jahren um zumindest rd. 4,1 Mio. EUR höhere Personalausgaben. (TZ 22)

Der größte Teil der Ausgabensteigerung war auf die Anerkennungsprämie zurückzuführen, die im Endausbau einer Freiwilligenmiliz mit 10.000 Mann Ausgaben von jährlich 50 Mio. EUR verursachen würde. (TZ 22)

Kenndaten zum Pilotprojekt Freiwilligenmiliz			
Rechtsgrundlagen	Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F. Wehrgesetz 2001 (WG 2001), BGBl. I Nr. 146/2001 i.d.g.F. Heeresgebührengesetz 2001 – HGG 2001, BGBl. I Nr. 31/2001 i.d.g.F.		
Personalmaßnahmen (Stand Jahresende 2012)	Personalstärke Soll	beordnete Personen	Befüllungsgrad
	Anzahl		in %
Pionierkompanie Niederösterreich	115 (+ 12) ¹	86	75
Pionierkompanie Salzburg	115 (+ 12)	104	90
Gesamt	230 (254)	190	83
	insgesamt	Voraussetzungen erfüllt	Voraussetzungen nicht erfüllt
	Anzahl		
Interessentenmeldungen	2.249	388	1.861
	insgesamt	bestanden	nicht bestanden
	Anzahl		
Eignungsüberprüfungen	227	178	49
Ausgaben 2012	in EUR ³		
Personalausgaben	397.400		
Sachausgaben	21.800		
Zwischensumme	419.200		
Werbemaßnahmen	429.200		
Gesamtsumme	848.400		
Kalkulation Personalausgaben			
	gesamt	pro Milizsoldat	
	in EUR ³		
1 Pionierkompanie „alt“ (im Jahresschnitt) ²	44.350	386	
1 Pionierkompanie „Freiwilligenmiliz“ mit Personalreserve (jährlich)	811.000	6.386	
Kalkulation Personalausgaben gesamte Projektdauer (3 Jahre)			
2 Pionierkompanien „alt“	266.200		
2 Pionierkompanien „Freiwilligenmiliz“ ohne Personalreserve	4.403.000		
2 Pionierkompanien „Freiwilligenmiliz“ mit Personalreserve	4.866.000		

¹ Der Klammerausdruck enthält die Personalreserve.

² unter der Annahme eines zweijährigen Übungsrhythmus mit jeweils zehn Tagen

³ Beträge gerundet

Quellen: BMLVS; RH

Projektchronologie	
5. September 2011	Ministerweisung Nr. 226/2011 zur Einrichtung dreier Pilotprojekte (darunter das Pilotprojekt Freiwilligenmiliz)
9. September 2011	ergänzende Weisungen des Chefs des Generalstabes zur Projektumsetzung
13. Oktober 2011	Festlegung durch den Chef des Generalstabes, dass das Pilotprojekt (nur) mit Pionierkompanien durchgeführt wird
21. Oktober 2011	Bericht der Projektleitung über den (rechtlichen) Änderungsbedarf
20. Jänner 2012	Festlegung der heranzuziehenden Pionierkompanien (Niederösterreich und Salzburg) durch den Bundesminister
1. Februar 2012	Beginn der Projektumsetzung
1. März 2012	Beginn der Personalwerbemaßnahmen
12. bis 16. November 2012	Formierungsübung der Pionierkompanie Niederösterreich
3. bis 7. Dezember 2012	Formierungsübung der Pionierkompanie Salzburg
31. Dezember 2015	geplantes Projektende

Quelle: RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von Oktober 2012 bis Dezember 2012 die Gebarung des BMLVS hinsichtlich der Vorbereitung des Pilotprojekts Freiwilligenmiliz. Erhebungen erfolgten im BMLVS und bei den Militärkommanden Niederösterreich und Salzburg.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Vorbereitungsmaßnahmen des Pilotprojekts, insbesondere im Hinblick auf die Anerkennungsprämie, im Zeitraum von 2011 bis 2012.

Zu dem im August 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMLVS im November 2013 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Jänner 2014.

Projektvorgaben und –ziele

2.1 Die Bundesheerreformkommission hatte in ihrem Bericht vom Juni 2004 drei mögliche Streitkräftemodelle erarbeitet und schließlich das Modell „Wehrpflicht mit ausgewogener In- und Auslandsorientierung“ als am Besten geeignet für das Bundesheer 2010 vorgeschlagen. Die Kommission hatte dies damit begründet, dass das vorgeschlagene Modell auf dem bis auf weiteres gegebenen Faktor der Wehrpflicht beruhe und auch langfristige Entwicklungsmöglichkeiten in Richtung Modell „Freiwilligensystem“ und Modell „Wehrpflicht mit nachhaltiger Auslandsorientierung“ bei geringstem Anpassungs- und Umstellungsaufwand offen lasse. Die Bundesheerreformkommission war von einer langfris-

Projektvorgaben und -ziele

tig möglichen Änderung des Wehrsystems ausgegangen und hatte vorerst ein auf Basis der Wehrpflicht beruhendes Modell vorgeschlagen.

Die Bundesregierung hatte sich im Regierungsprogramm 2008–2013 zu den Empfehlungen der Bundesheerreformkommission und zu einem Bundesheer, das auf der allgemeinen Wehrpflicht, Miliz- und Berufskomponenten aufbaut, sowie zur Beibehaltung des auf sechs Monate verkürzten Grundwehrdienstes bekannt.

In einem Bericht vom 14. Jänner 2011 bewertete eine Arbeitsgruppe des BMLVS sieben Modelle für ein künftiges Wehrsystem:

- Modell 1: Wehrpflichtigenarmee (derzeitiges Bundesheer)
- Modell 2: Berufsheer
- Modell 3: Freiwilligenheer
- Modell 4: Auslandseinsatzmodell
- Modell 5: Inlandseinsatzmodell
- Modell 6: Mischmodell Freiwilligenheer und freiwilliger Grundwehrdienst
- Modell 7: Freiwilligenheer mit starker Berufskomponente.

Das Modell 3, auf das sich das Pilotprojekt im Wesentlichen stützte, sah eine Mischung aus Berufsheer und Freiwilligenmiliz mit rd. 10.000 rasch einsetzbaren Angehörigen einer Freiwilligenmiliz vor. Für den Fall der Schaffung einer Freiwilligenmiliz nahm die Arbeitsgruppe als Anreiz eine jährliche Prämie in Höhe von 5.000 EUR pro Milizsoldat an. Dies bedeutete im Endausbau einen Finanzierungsbedarf von 50 Mio. EUR jährlich allein für die Prämie.

Der Bundesminister für Landesverteidigung und Sport erteilte am 5. September 2011 die Ministerweisung Nr. 226/2011 mit folgendem Wortlaut:

„Die gravierenden weltweiten sicherheitspolitischen Veränderungen haben maßgebliche Auswirkungen auf die internationale Staatengemeinschaft, die Europäische Union und damit auch auf die einzelnen Mitgliedstaaten. Daraus abgeleitet stellt sich natürlich auch die Frage nach dem für Österreich künftig adäquaten Wehrsystem. Von den 27 Mitgliedern der Europäischen Union hat bereits eine große Mehr-

heit – zuletzt die Bundesrepublik Deutschland – die Wehrpflicht ausgesetzt oder gänzlich abgeschafft und auf ein Berufsheer bzw. Freiwilligenheer umgestellt.

Diesen neuen Herausforderungen Rechnung tragend und in Weiterverfolgung der Empfehlung der Bundesheerreformkommission, die Gliederung des Bundesheeres so zu gestalten, dass spätere Entwicklungen, etwa die Aussetzung der Wehrpflicht und die Umstellung auf ein Freiwilligenheer, möglich sind, wird angeordnet, mittels mehrerer Pilotprojekte weitere Erfahrungswerte zur Thematik zu gewinnen.

Die Projekte zur weiteren Professionalisierung der Streitkräfte haben unter anderem zu umfassen:

1. Freiwilligenmiliz:

Ziel ist die Attraktivierung und Anhebung der Qualität von Milizeinheiten, vornehmlich Pionierkompanien, anhand des Modells eines Freiwilligenheeres. Dabei sollen in regionaler Ausgewogenheit Einheiten der Miliz zu jährlichen Übungen und im Bedarfsfall zu Einsätzen herangezogen werden. Als Anreiz ist eine entsprechende Prämie vorzusehen.

...

Erste grundlegende Planungen sind bis 23.09.2011 vorzulegen. Die Umsetzung der Pilotprojekte ist beginnend ab 2012 vorzusehen. ...“

- 2.2** Der RH stellte fest, dass sich die Weisung des Bundesministers für Landesverteidigung und Sport vom September 2011 zur Durchführung des Pilotprojekts „Freiwilligenmiliz“ weder auf das Regierungsprogramm, noch auf den Bericht der Bundesheerreformkommission stützen konnte. Die Gesamtfinanzierung allein der Prämie, die im Endausbau 50 Mio. EUR jährlich ausmachte, war nicht sichergestellt.
- 2.3** *Das BMLVS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Weisung zur Einrichtung dieses Pilotprojekts auf Grundlage der durch die Bundesverfassung den Obersten Organen eingeräumten Befugnis zur selbständigen Führung der Verwaltung innerhalb ihres Aufgabenbereichs erfolgt sei. Es liege im Wesen eines Pilotprojekts, Erkenntnisse über den konkreten Finanzierungsbedarf zu gewinnen, über dessen Sicherstellung später zu entscheiden sein werde.*
- 2.4** Der RH verwies auf den Umstand, dass es sich beim Pilotprojekt Freiwilligenmiliz um ein mehrjähriges, strukturbegründendes Projekt handelte. Der Finanzierungsbedarf war weder für das Gesamtsystem, noch

für das Pilotprojekt sichergestellt. Das BMLVS hatte das dafür erforderliche Einvernehmen mit dem BMF nicht hergestellt (siehe TZ 20, 22).

Projektmanagement

Planungsablauf
und Umsetzungs-
weisungen

3.1 Zur Umsetzung der Ministerweisung Nr. 226/2011 erteilte der Chef des Generalstabes am 9. September 2011 eine ergänzende Weisung. Danach waren

- die Anzahl möglicher Modelleinheiten,
- mögliche Anreizsysteme,
- die Aufnahme erster Übungs- bzw. Einsatz Tätigkeiten im Jahr 2012 sowie
- eine mögliche Verknüpfung mit dem Pilotprojekt 3 (Professionalisierung von Verbänden)

zu prüfen bzw. zu beurteilen.

Entsprechend dieser Weisung waren weiters keine Gesetzesänderungen vorzusehen und keine zusätzlichen Kreditmittel einzuplanen, sondern es war mit internen Umschichtungen das Auslangen zu finden. Der Chef des Generalstabes beauftragte die Sektion IV mit der federführenden Bearbeitung des Pilotprojekts. Als Zeitpunkt für die Vorlage erster Planungen an den Bundesminister war der 23. September 2011 vorgesehen.

Am 15. September 2011 erfolgte eine Sektionsleiterklausur zur Präsentation der wesentlichen Rahmenbedingungen:

- Als Anreiz für die Freiwilligenmiliz war eine jährliche Prämie in Höhe von 5.000 EUR pro Milizsoldat vorgesehen.
- Zur Anhebung der Qualität der Milizeinheiten dienten Übungen in der Dauer von zwei Wochen (13 Tage) pro Jahr sowie eine zusätzliche Woche (bis zu sieben Tage) Übungen für Offiziere und Unteroffiziere.²

² Die jährliche Übungsdauer von 13 Tagen führte, bezogen auf den Projektzeitraum von drei Jahren, zu einem Gesamtbedarf von 39 Übungstagen. Im herkömmlichen Übungsrhythmus fanden Übungen zweijährlich in der Dauer von bis zu einer Woche (sechs Tage) statt. Kaderpersonal wurde einige Tage vorgestaffelt einberufen. Die Gesamtdauer der Übungen betrug jeweils rd. zehn Tage.

- Das Heranziehen dieser Einheiten zu Inlandseinsätzen aller Art ist wesentlich und sollte das Manko an identitäts- und akzeptanzfördernden Aufgaben der Miliz beheben.

Als Rechtsgrundlage für die Anreizsysteme kamen laut BMLVS die Anerkennungsprämie gemäß § 4a HGG 2001 und Sachprämien gemäß § 12 HGG 2001 in Betracht.

Bei der Sektionsleiterklausur am 13. Oktober 2011 berichtete der Projektleiter, dass für das Pilotprojekt Freiwilligenmiliz zum Erhalt gesicherter Erkenntnisse Milizeinheiten aus unterschiedlichen Waffengattungen (Pioniere, Jäger, Versorgung) in Beurteilung stünden. Der Chef des Generalstabes legte ohne nähere Begründung fest, den Umfang vorerst auf Pionierkompanien zu beschränken.

Am 21. Oktober 2011 erstattete die Projektleitung einen Zwischenbericht über die bisherigen Projektergebnisse. Die Projektleitung verwies darin für den Fall einer dauerhaften Umstellung auf das System der Freiwilligenmiliz u.a. auf einen mehrfachen Änderungsbedarf im Rechtsbereich. Dieser betraf

- eine zu geringe gesetzliche Erstverpflichtungsdauer für Mannschaften, Unteroffiziere und Offiziere, wodurch die zur Verfügung stehenden Milizübungstage zu rasch aufgebraucht wären (siehe TZ 7),
- eine zu geringe Anzahl an Übungstagen, die innerhalb von zwei Jahren ohne Zustimmung des Arbeitgebers geleistet werden durften und (siehe TZ 8) sowie
- den komplizierten Mobilmachungsablauf im Einsatzfall.

Der Bericht führte zu keinen Änderungen in der Auftragslage.

Im Rahmen eines Workshops am 29. November 2011 wurde auf Basis des Projektauftrages der Projektplan im Hinblick auf die zu erreichenden Ziele, den Zeitplan, die Meilensteine und erste Ableitungen zu Arbeitspaketen erarbeitet.

Am 20. Jänner 2012 entschied der Bundesminister für Landesverteidigung und Sport mittels weiterer Ministerweisung Nr. 229/2011, die Miliz-Pionierkompanien Niederösterreich und Salzburg für das Pilotprojekt Freiwilligenmiliz vorzusehen.

- 3.2** Der RH bemängelte, dass die sachlichen Kriterien für die Einschränkung auf die Waffengattung Pioniere nicht nachvollziehbar waren. Er gab

zu bedenken, dass aufgrund der Beschränkung nur auf Pionierkompanien keine umfassenden Erkenntnisse im Hinblick auf die Gesamtaufbringbarkeit von Milizsoldaten aller Waffengattungen ableitbar waren. Der RH kritisierte weiters, dass ein mehrfacher Änderungsbedarf im Rechtsbereich zwar erkannt wurde, jedoch zu keinen Änderungen in der Auftragslage führte.

3.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS sei die Konzentration auf eine Waffengattung verwaltungsökonomisch geboten und erlaube Rückschlüsse im Sinne der Zielsetzungen des Pilotprojekts. Die Einschätzung eines gesetzlichen Änderungsbedarfs werde das Ergebnis des Pilotprojekts sein. Das Projekt selbst basiere auf geltendem Recht.*

3.4 Der RH entgegnete, dass die Waffengattung der Pioniere nicht repräsentativ für das gesamte Bundesheer war und daher keine Rückschlüsse auf das Milizsystem in seiner Gesamtheit zuließ. Aufgrund des aufgezeigten Änderungsbedarfs in rechtlicher Sicht war offenkundig, dass die auftragsgemäße Umsetzung des Pilotprojekts ohne rechtliche Änderungen nicht möglich war.

Projektorganisation

4.1 Die Projektorganisation stellte sich wie folgt dar:

Projektauftraggeber: Chef des Generalstabes

Projektsteuerungsgruppe: Leiter der Sektion IV (als Leiter), Vertreter der Sektionen I, II und III sowie des Streitkräfteführungskommandos

projektverantwortliche Organisationseinheit: Abteilung Einsatzvorbereitung (EVb)

Projektleiter: Leiter der Abteilung EVb

Projektteam: Verantwortliche für die Arbeitspakete und weitere Angehörigen des Ressorts.

Als Arbeitspakete waren vorgesehen:

- Werbekonzept/Rekrutierung
- Kommunikationskonzept
- Anerkennungsprämie

- materielle Sicherstellung
- Gegenrechnung der Kosten.

Projektbeginn war der 1. Februar 2012, geplantes Projektende der 31. Dezember 2015. Die Projektleitung gliederte das Projekt in 14 Meilensteine. Bis Ende Dezember 2012 führte die Projektleitung neun Koordinierungsbesprechungen mit den Projektbeteiligten durch. Zu den Koordinierungsbesprechungen erstellte die Projektleitung jeweils ein umfassendes Protokoll, das auch die weiteren Bearbeitungsschritte mit klaren Aufgabenzuweisungen enthielt. Trotz problematischer Auftragslage (vgl. TZ 3) arbeitete das Projektteam rasch und strukturiert.

4.2 Der RH anerkannte die trotz problematischer Auftragslage rasche und strukturierte Arbeit des Projektteams.

Externe Unterstützungsleistung

5.1 Das BMLVS führte mit Beginn der Freiwilligenmeldungen eine statistische Erfassung der Interessenten durch. Die Statistik umfasste u.a. die persönlichen Daten der Interessenten sowie deren berufliche und militärische Ausbildung. Weiters gab die Statistik darüber Aufschluss, wieviele Interessenten zur Eignungsüberprüfung zugelassen wurden und wieviele diese bestanden. Zu diesem Zweck hatten die Militärkommanden Niederösterreich und Salzburg die von ihnen erhobenen Daten im Wege des Streitkräfteführungskommandos an die Projektleitung zu übermitteln.

Zur Unterstützung, professionellen Darstellung und Auswertung der Statistik schloss das BMLVS am 21. Mai 2012 mit einem Marketing- und Kommunikationsberatungsunternehmen nach vorheriger Angebotseinholung einen Werkvertrag im Wege einer Direktvergabe gemäß § 41 Abs. 2 Bundesvergabegesetz 2006 ab. Das BMLVS begründete dies damit, dass für die zugekauften Leistungen kein eigenes Personal zur Verfügung stünde. Der Werkvertrag trat rückwirkend am 1. Mai 2012 in Kraft und sollte mit dem Beitrag zum Abschlussevaluierungsbericht, spätestens jedoch am 31. März 2016, enden. Der vertraglich vereinbarte Auftragswert betrug 14.400 EUR inkl. USt.

5.2 Der RH bemängelte die externe Auftragsvergabe zur Aufbereitung von Statistikdaten, ohne zu prüfen, ob die Leistungen nicht auch mit resorteigenen Ressourcen, bspw. von im BMLVS geführten „Bediensteten über Stand“, erbracht hätte werden können.³ Er empfahl, externe Berater nur dort heranzuziehen, wo eine wesentliche Erhöhung der

³ siehe Bericht des RH Reihe Bund 2012/5 (Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen), TZ 14 ff.

Qualität und der Erfolgswahrscheinlichkeit eines Projekts zu erwarten ist.

- 5.3** *Laut seiner Stellungnahme seien dem BMLVS zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe (Projekteinsetzung) keine Fachkräfte mit statistischer Expertise zur Verfügung gestanden. Die Erstellung von Statistiken durch Nicht-Experten sei unsachlich und widerspreche dem Grundsatz der Zweckmäßigkeit. Dies gelte genauso für „Bedienstete über Stand“, weil diese auch über keine statistische Methodenkompetenz verfügen würden.*
- 5.4** Der RH erwiderte, dass der Auftrag des BMLVS lediglich die statistische Auswertung und Darstellung der von ihm selbst erhobenen Daten zum Inhalt hatte. Vom Auftragnehmer war keine statistische Expertise gefordert, sodass für die gewählte Art der Aufbereitung kein Statistikexperte erforderlich war. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Verfassungs- und wehrrechtliche Grundlagen

6 Gemäß Art. 9a Abs. 3 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) ist jeder männliche Staatsbürger wehrpflichtig. Staatsbürgerinnen können freiwillig Dienst im Bundesheer als Soldatinnen leisten. Nach § 1 Wehrgesetz 2001 (WG 2001) ist das Bundesheer nach den Grundsätzen eines Milizsystems einzurichten. Es wird aufgrund der allgemeinen Wehrpflicht gebildet und ergänzt. Frauen können auf freiwilliger Basis Ausbildungsdienst leisten. Die Einsatzorganisation umfasst

- Soldaten,
- Wehrpflichtige im Milizstand und
- Frauen, die Ausbildungsdienst geleistet haben.

Präsenzdienst

7.1 Das WG 2001 sah für Milizangehörige verschiedene Arten des Präsenzdienstes vor. Für die Aufstellung und Ausbildung einer Freiwilligenmiliz kamen

- Milizübungen,
- freiwillige Waffenübungen und
- Funktionsdienste

in Frage.

Milizübungen⁴ waren aufgrund freiwilliger Meldung oder einer Verpflichtung sowie nach den jeweiligen militärischen Erfordernissen zu leistende Waffenübungen. Sie dienten der Heranbildung von Wehrpflichtigen für eine Funktion in der Einsatzorganisation sowie der Erhaltung und Vertiefung der erworbenen Befähigungen. Eine freiwillige Meldung zu Milizübungen war unwiderruflich. Die Gesamtdauer der Milizübungen betrug

- für Offiziersfunktionen 150 Tage,
- für Unteroffiziersfunktionen 120 Tage und
- für die übrigen Funktionen 30 Tage.

Nach Leistung von Milizübungen in der jeweiligen Gesamtdauer konnten weitere Milizübungen aufgrund freiwilliger Meldung nochmals insgesamt bis zum doppelten Ausmaß der jeweiligen Gesamtdauer geleistet werden. Die höchstzulässige Gesamtdauer der Milizübungen betrug daher

- für Offiziersfunktionen 450 Tage,
- für Unteroffiziersfunktionen 360 Tage und
- für die übrigen Funktionen 90 Tage.

Aufgrund freiwilliger Meldung konnten Wehrpflichtige freiwillige Waffenübungen oder Funktionsdienste leisten.⁵ Freiwillige Waffenübungen dienten Ausbildungszwecken. Funktionsdienste dienten der Besorgung sonstiger militärischer Aufgaben im Interesse einer raschen, sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Aufgabenerfüllung.

Die Sektion I des BMLVS wies die Projektleitung darauf hin, dass insbesondere bei Chargenfunktionen das Maximalkontingent bei jährlich stattfindenden Übungen relativ bald erschöpft wäre. Als Alternative stünden freiwillige Waffenübungen und Funktionsdienste offen, die jedoch im Verhältnis zu Milizübungen schlechter besoldet wären und für jede Übung eine gesonderte Freiwilligenmeldung erforderten.

⁴ § 21 WG 2001

⁵ § 22 WG 2001

Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Projektleitung ging davon aus, dass Freiwillige am Beginn ihrer Verwendung im Rahmen des auf drei Jahre ausgelegten Pilotprojekts Freiwilligenmiliz ein Verpflichtungsausmaß von zumindest 39 Milizübungstagen benötigten. Dies war aber für Chargen rechtlich nicht möglich, weil das WG 2001 eine zeitlich unbeschränkte Erstverpflichtung von maximal 30 Tagen vorsah. Die Gruppe Rechtswesen und Legislativer Dienst des BMLVS schlug daher vor, eine Teilnahme an Übungen in der Dauer von zwei Wochen (Kaderpersonal drei Wochen)⁶ pro Jahr entweder in Form von Milizübungen oder freiwilligen Waffenübungen vorzusehen.

7.2 Der RH wies darauf hin, dass das im Pilotprojekt festgelegte Verpflichtungsausmaß von 39 Tagen für die Leistung von Milizübungen – insbesondere im Hinblick auf das höchstzulässige Erstverpflichtungsausmaß von 30 Tagen bei Chargenfunktionen – keine Deckung im WG 2001 fand.

7.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS baue das Pilotprojekt auf den Pfeilern Freiwilligkeit und Anreizsystem auf. Sowohl (männliche) Wehrpflichtige, die ihr Gesamtausmaß an Milizübungstagen nach § 21 Abs. 1 WG 2001 ausgeschöpft hätten, als auch Frauen könnten ihrer „Pflicht“ zur Leistung von jährlichen Übungen in der Dauer von zwei bzw. drei Wochen in Form einer freiwilligen Waffenübung nachkommen. Genau das sei ein Gegenstand der Erprobung.*

7.4 Der RH erwiderte, dass sich seine Kritik auf die geforderte Verpflichtung zu 39 Tagen Milizübungen bezog, weil das gesetzlich höchstzulässige Erstverpflichtungsausmaß bei Chargenfunktionen nur 30 Tage betrug. Er verwies diesbezüglich auf die vom BMLVS zu TZ 8 abgegebene Stellungnahme, worin es ausdrücklich darauf hinwies, dass Freiwillige Waffenübungen und Milizübungen zwei voneinander völlig getrennte Präsenzdienstarten seien. Der RH hielt daher an seiner Auffassung fest.

Zustimmung des Arbeitgebers

8.1 Zu Milizübungen durften unselbständig Erwerbstätige ohne Zustimmung ihres Arbeitgebers grundsätzlich nur für insgesamt höchstens 30 Tage innerhalb von zwei Kalenderjahren herangezogen werden. Eine analoge Regelung bestand für freiwillige Waffenübungen und Funktionsdienste. Den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen (§§ 21 Abs. 1 und 22 Abs. 2 WG 2001) war nicht eindeutig zu entnehmen, ob sich diese Regelung auf alle Waffenübungen und Funktionsdienste in ihrer Gesamtheit bezog, oder ob der Gesetzgeber davon ausging, dass Miliz-

⁶ 13 Tage, Kaderpersonal bis zu 20 Tagen

angehörige ohne Zustimmung des Arbeitgebers sowohl Milizübungen bis zu 30 Tage, als auch freiwillige Waffenübungen und Funktionsdienste bis zu 30 Tage leisten konnten.

8.2 Der RH empfahl, das Zustimmungserfordernis des Arbeitgebers zur Präsenzdienstleistung von Milizangehörigen im Hinblick auf die Regelungen im WG 2001 zu klären.

8.3 *Das BMLVS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass Freiwillige Waffenübungen und Milizübungen zwei voneinander völlig getrennte Präsenzdienstleistungen seien, hinsichtlich derer es keinerlei gegenseitige Anrechnungen gebe. Die Tatbestandsmerkmale der §§ 21 und 22 WG 2001 seien daher in jedem Fall gesondert zu prüfen. Dies umfasse auch die Regelungen hinsichtlich des Erfordernisses einer Zustimmung des Arbeitgebers vor einer beabsichtigten Einberufung nach § 21 Abs. 1 bzw. § 22 Abs. 2 WG 2001.*

8.4 Der RH erwiderte, dass sich die vom BMLVS vertretene Rechtsauffassung hinsichtlich des Zustimmungserfordernisses des Arbeitgebers zu Präsenzdienstleistungen von Milizsoldaten nicht eindeutig aus dem Gesetzestext des WG 2001 ableiten lies. Er blieb daher bei seiner Empfehlung, die Rechtslage – zweckmäßigerweise im Zuge einer Novellierung des WG 2001 – zu klären.

Heeresgebührenrechtliche Grundlagen

9.1 (1) Die Leistung von Präsenz- oder Ausbildungsdienst löste finanzielle Ansprüche nach dem Heeresgebührengesetz 2001 (HGG 2001) aus. Diese bestanden bei Miliztätigkeiten – abgesehen von der Fahrtkostenvergütung (§ 7 HGG 2001) – im Wesentlichen aus

- dem Monatsgeld (§ 3 HGG 2001),⁷
- der Dienstgradzulage (§ 4 HGG 2001),⁸

⁷ Anspruchsberechtigten gebührt für jedes Kalendermonat ihrer Wehrdienstleistung ein Monatsgeld von 8,46 % des Bezugsansatzes (§ 3 Abs. 1 HGG 2001). Gemäß § 2 Abs. 3 HGG 2001 gilt als Bezugsansatz der Gehaltsansatz der Gehaltsstufe 2 der Dienstklasse V nach § 118 Abs. 5 des Gehaltsgesetzes 1956, BGBl. Nr. 54/1956, einschließlich allfälliger Teuerungszulagen. Das Monatsgeld betrug ab 1. Februar 2012 198,11 EUR/Monat. Die Berechnung erfolgt anteilig zu den Übungstagen (§ 2 Abs. 1 HGG 2001).

⁸ Chargen, Unteroffizieren und Offizieren gebührt eine Dienstgradzulage (§ 4 HGG 2001). Die Dienstgradzulage ist ein vom konkreten Dienstgrad abhängiger Prozentsatz des Bezugsansatzes. Die Berechnung erfolgt anteilig zu den Übungstagen (§ 2 Abs. 1 HGG 2001).

Rechtliche Rahmenbedingungen

- der Milizprämie (§ 9a HGG 2001)⁹ und
- der Entschädigung für Verdienstentgang (§ 36 HGG 2001).¹⁰

Die Milizprämie gebührte nur bei Leistung einer Milizübung, nicht jedoch bei Leistung einer freiwilligen Waffenübung oder eines Funktionsdienstes.

Für Einsatzvorbereitung und Einsatz bestanden besondere finanzielle Ansprüche. Die Ansprüche waren gesetzlich auf Monatsbasis festgelegt, bestanden aber jeweils nur für Zeiten, die in die Dienstzeit der Anspruchsberechtigten einzurechnen waren.¹¹ Die konkreten Ansprüche waren daher in der Praxis nicht nach Monaten, sondern nach Tagen zu berechnen.¹² Dadurch waren die pro Tag anfallenden Ansprüche je nach Dauer des Monats unterschiedlich hoch, was zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand bei der Berechnung führte.

- 9.2** Der RH stellte fest, dass die nach Tagen zu berechnenden Heeresgebühren zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führten. Dies konnte sich infolge der häufigen Übungstätigkeit der Freiwilligenmiliz besonders negativ auswirken.

Der RH empfahl, für das Monatsgeld, die Dienstgradzulage, die Milizprämie und die Pauschalentschädigung im HGG 2001 eine auf Tagesätzen basierende Regelung zu initiieren.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMLVS sei ein erhöhter Verwaltungsaufwand durch „Tages-Berechnung“ nicht erkennbar. Es sei auch nicht erkennbar, worauf der RH seine Argumentation stütze. Die Berechnung der Ansprüche gemäß HGG 2001 erfolge ausschließlich automationsgestützt aufgrund der Bestätigungsbuchungen des Dienstbeginns bzw. des Dienstendes. Die Art und Höhe der monatlich gleichbleibenden Bezüge sei durch den Einberufungsbefehl, in dem die jeweilige Präsenzdienststart angeführt sei, determiniert.*

⁹ Anspruchsberechtigten, die eine Milizübung leisten, gebührt eine Milizprämie (§ 9a HGG 2001). Die Milizprämie ist ein Prozentsatz des Bezugsansatzes (2012: Offiziere 554,05 EUR/Monat, Unteroffiziere 429,94 EUR/Monat, Chargen 335,80 EUR/Monat). Die Berechnung erfolgt anteilig zu den Milizübungstagen.

¹⁰ Die Entschädigung für Verdienstentgang setzt sich zusammen aus der Pauschalentschädigung (§ 36 Abs. 1 HGG 2001), die gemeinsam mit den übrigen Heeresgebühren auszuzahlen ist, und einer zusätzlichen Entschädigung (§ 36 Abs. 2 HGG 2001), die auf Antrag zu gewähren ist, wenn die Pauschalentschädigung den Verdienstentgang nicht abdeckt.

¹¹ § 2 Abs. 1 HGG 2001

¹² § 27 Abs. 1 WG 2001

9.4 Der RH hielt dazu fest, dass die Nachvollziehbarkeit der Heeresgebühren bei der Leistung von Waffenübungen, die in der Regel tageweise erfolgt, aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit und Transparenz auch für den übenden Soldaten als Leistungsempfänger mit verhältnismäßigem Aufwand und ohne Zuhilfenahme automationsunterstützter Berechnungsprogramme möglich sein muss. Dieses Ziel war am ehesten durch jeweils gleich hohe Tagessätze zu erreichen. Die Berechnung der Heeresgebühren nach Monatssätzen, die je nach Dauer des Monats durch eine unterschiedliche Zahl an Tagen zu dividieren waren, war intransparent.

Anerkennungsprämie **10.1** (1) Im Rahmen des Pilotprojekts Freiwilligenmiliz stellte das BMLVS durch öffentliche Bekanntmachung im Wege seiner Homepage eine zusätzliche Zahlung in Höhe von 5.000 EUR pro Milizsoldat und Jahr in Aussicht. Nach Prüfung der Rechtslage gelangte das BMLVS zur Auffassung, dass als einzig denkbare Rechtsgrundlage hierfür nur die Anerkennungsprämie gemäß § 4a HGG 2001 in Frage käme.

Gemäß § 4a HGG 2001 kann der Kommandant eines Truppenkörpers oder ein diesem Kommandanten Gleichgestellter den ihm unterstellten Anspruchsberechtigten nach Maßgabe der hierfür zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel eine Anerkennungsprämie zahlen

1. als Anerkennung für besondere dienstliche Leistungen, die nicht nach anderen Vorschriften ausgeglichen werden können, oder
2. aus sonstigen besonderen Anlässen.

Kommt eine derartige Geldleistung für eine größere Anzahl von Personen verschiedener Truppenkörper aus dem gleichen Grund in Betracht, so kann diese Anerkennungsprämie gemäß § 4a HGG 2001 „vom Bundesminister für Landesverteidigung und Sport gezahlt werden“.

Die Anerkennungsprämie war gesetzlich als Ermessensleistung konzipiert und nur nach Maßgabe der hierfür zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel zu zahlen. Sie hatte daher den Charakter einer Belohnung.

Die Anerkennungsprämie konnte allerdings nur im Zusammenhang mit einer tatsächlichen Dienstleistung (Präsenz- oder Ausbildungsdienst) ausbezahlt werden.¹³ Allein die Bereitschaft, sich für allfällige

¹³ § 4a Z 1 HGG 2001

Rechtliche Rahmenbedingungen

künftige Übungen oder Einsätze bereitzuhalten, genügte den gesetzlichen Anforderungen nicht.

Das BMLVS propagierte öffentlich jene detaillierten Voraussetzungen, die von den Milizangehörigen zu erbringen waren, um die Anerkennungsprämie zu erhalten. Das BMLVS zahlte die Anerkennungsprämie demnach nur bei vollständiger Ableistung der jährlich vorgesehenen Mindest-Inanspruchnahme für dienstliche Tätigkeiten aus:

- mindestens fünf Tage freiwillige Waffenübung (Offiziere, Unteroffiziere) bzw. mindestens zwei Tage freiwillige Waffenübung (Mannschaften) zur Vorbereitung von Übungen oder Ausbildungen,
- bis zu sieben Tage freiwillige Waffenübung (Offiziere, Unteroffiziere) in Vorstaffelung zu Beorderten-Waffenübungen,
- bis zu 13 Tage Milizübung (Frauen auf Basis freiwilliger Waffenübung) im Zuge von Beorderten-Waffenübungen,
- Dienstleistung im Zuge der Aufbietung („Mobilmachung“) für Inlandseinsätze, wobei die Dauer von den Einsatzerfordernissen abhängig war (Frauen auf Basis von freiwilligen Waffenübungen).

Weiters waren folgende Voraussetzungen vollständig zu erfüllen:

- Meldung jeder Abwesenheit von mehr als zwei Tagen aus Österreich,
- Sicherstellung der Einberufbarkeit ab 48 Stunden nach Entscheidung zur Aufbietung,
- positive Eignungsüberprüfung alle drei Jahre.

Jeder Beordnete hatte ein diesbezügliches Merkblatt zu unterfertigen. Die Gewährung der Anerkennungsprämie war ein Fixbestandteil des Pilotprojekts Freiwilligenmiliz.

Das BMLVS ging aber aufgrund der gesetzlichen Grundlage der Anerkennungsprämie (§ 4a HGG 2001) davon aus, dass dennoch kein Rechtsanspruch auf deren Auszahlung bestand. Es war bestrebt, in der öffentlichen Kommunikation – wie z.B. in dem von den Milizsoldaten zu unterfertigenden Merkblatt – Formulierungen, aus denen die Eintragbarkeit der Anerkennungsprämie abgeleitet hätte werden können, auf jeden Fall zu vermeiden.

Teilnehmer an der Freiwilligenmiliz konnten allerdings aufgrund ihrer unwiderruflichen freiwilligen Meldung zu Milizübungen¹⁴ und Erfüllung aller vom BMLVS im Merkblatt festgelegten Voraussetzungen die Zahlung der Anerkennungsprämie als Fixbestandteil ihrer Miliztätigkeit erwarten. Damit bestand ein vertraglicher Anspruch obwohl für die Vorgangsweise auf Seiten des BMLVS keine ausreichende gesetzliche Grundlage bestand.

Im Ergebnis behielt sich das BMLVS somit vor, trotz Erfüllung aller Voraussetzungen auf Seiten des Freiwilligen eine Ermessensentscheidung über die tatsächliche Auszahlung der Anerkennungsprämie zu treffen.

- 10.2** Der RH stellte fest, dass das BMLVS das Pilotprojekt Freiwilligenmiliz maßgeblich auf der Zahlung einer jährlichen Prämie als Fixbestandteil aufbaute und dass dafür keine Rechtsgrundlage bestand. Nach Ansicht des RH war für die Anerkennungsprämie kein vertraglicher Anspruch vorgesehen. Aufgrund ihrer Handhabung im Rahmen des Pilotprojekts Freiwilligenmiliz stellte die Anerkennungsprämie entgegen der Intention des Gesetzgebers keine einmalige Leistung des Bundes mit Belohnungscharakter dar.

Vielmehr war das Pilotprojekt wesentlich auf den mit der Gewährung der Anerkennungsprämie in Höhe von jährlich 5.000 EUR verbundenen Anreiz zur Freiwilligenmeldung für die Mitwirkung an der Freiwilligenmiliz aufgebaut, obwohl die Auszahlung der Anerkennungsprämie nach den vom BMLVS festgelegten und öffentlich propagierten Voraussetzungen nicht auf § 4a HGG 2001 gestützt werden konnte.

Der RH empfahl sicherzustellen, dass Maßnahmen nur durchgeführt werden, wenn dafür entsprechende rechtliche Grundlagen vorliegen.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMLVS habe die Anerkennungsprämie einen „Quasi-Belohnungscharakter“ und solle besondere dienstliche Leistungen abgelten oder aus besonderen Anlässen ausbezahlt werden. Personen, die sich an der „Freiwilligenmiliz“ als beorderte Wehrpflichtige und Frauen in Milizverwendung beteiligt hätten, hätten sich bestimmten Verpflichtungen und Regeln freiwillig unterwerfen müssen. Das BMLVS verwies in diesem Zusammenhang auf das diesbezügliche vom Pilotprojekt Freiwilligenmiliz ausgearbeitete Merkblatt „Verpflichtungen/Regeln“. Die Einhaltung dieser Verpflichtungen auch außerhalb der eigentlichen Dienstleistung im engeren Sinn (z.B. ständige Bereitschaft für Einsätze und Teilnahme an regelmäßigen Übungen) könne als beson-*

¹⁴ § 21 Abs. 2 erster Satz WG 2001

Rechtliche Rahmenbedingungen

dere dienstliche Leistung qualifiziert werden, für die bei Vorliegen der übrigen gesetzlichen Voraussetzungen – eine Anerkennungsprämie ausbezahlt werden könne.

10.4 Der RH entgegnete, dass die Anerkennungsprämie die zentrale finanzielle Abgeltung im Rahmen des Pilotprojekts Freiwilligenmiliz war. Die vom BMLVS herangezogene Gesetzesbestimmung (§ 4a HGG 2001) war aber als Rechtsgrundlage für das Pilotprojekt nicht geeignet, weil die Verpflichtung zu bestimmten Leistungen, um im Gegenzug dafür eine „Belohnung“ zu erhalten, darin nicht vorgesehen war. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung.

Besondere Regelungen für Frauen im Bundesheer

11.1 Frauen konnten gemäß den verfassungsrechtlichen Bestimmungen freiwillig Dienst im Bundesheer als Soldatinnen leisten.¹⁵ Anstelle des nur von männlichen Staatsbürgern zu leistenden Präsenzdienstes, insbesondere des Grundwehrdienstes, konnten Frauen zunächst Ausbildungsdienst (in der Dauer von mindestens zwölf Monaten) leisten.¹⁶ Weiters konnten Frauen auch Miliztätigkeiten ausüben, indem sie freiwillige Waffenübungen und Funktionsdienste leisteten.¹⁷ Frauen konnten jedoch keine Milizübungen¹⁸ leisten. Dieser Umstand erschwerte die Integration von Frauen in die Miliz.

Da die Milizprämie gemäß § 9a HGG 2001 nur bei Leistung von Milizübungen gebührte, erwog das BMLVS, an Männer und Frauen bei freiwilliger Teilnahme an Übungen der Freiwilligenmiliz als Ersatz für die Milizprämie eine entsprechend höhere Anerkennungsprämie ausbezahlen.

Frauen konnten an der Freiwilligenmiliz nur in Form von freiwilligen Waffenübungen teilnehmen und hatten dadurch – anders als bei der Leistung von Milizübungen – keinen Anspruch auf die Milizprämie gemäß § 9a HGG 2001.

11.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass Frauen i.Z.m. der Milizprämie gegenüber Männern finanziell benachteiligt waren und empfahl, unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen zu prüfen, die Möglichkeit zur Leistung von Milizübungen durch Frauen auf Basis widerruflicher Freiwilligenmeldungen zu schaffen.

¹⁵ Art. 9a Abs. 3 B-VG

¹⁶ § 37 WG 2001

¹⁷ § 39 WG 2001

¹⁸ § 21 WG 2001

11.3 Laut Stellungnahme des BMLVS werde die Feststellung des RH in die Evaluierung des Projekts einfließen. Übereinstimmend mit dem RH halte das BMLVS fest, dass dieses System (Milizübung und Milizprämie) auf Frauen aufgrund ihres verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechtes, den Dienst beim Bundesheer jederzeit beenden zu können (Art. 9a B-VG), ohne Verfassungsänderung nicht übertragbar sei.

11.4 Der RH begrüßte die Bereitschaft des BMLVS, die Feststellung in die Evaluierung des Projekts einfließen zu lassen. Er vertrat jedoch nicht die Auffassung, dass die Möglichkeit zur Leistung von Milizübungen durch Frauen von einer Verfassungsänderung abhängig sei. Entgegen der Auffassung des BMLVS spricht Art. 9a Abs. 3 B-VG nicht von „jederzeitiger“ Beendigung des Dienstes. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf § 37 Abs. 3 WG 2001, wonach Frauen im Ausbildungsdienst zwar jederzeit ihren Austritt aus diesem Wehrdienst erklären können, die Austrittserklärung aber grundsätzlich erst mit Ablauf des Kalendermonats wirksam wird, in dem sie abgegeben wurde. Eine analoge Regelung schien daher auch für die Milizübungen möglich.

Arbeits- und sozial-
rechtliche Aspekte

12.1 Bei der Vorbereitung des Pilotprojekts waren auch arbeits- und sozialrechtliche Aspekte zu beachten. Dabei zeigten sich mögliche Nachteile für Milizsoldaten im Urlaubs- und Pensionsrecht. Bei Übungen und/oder Einsätzen von in Summe mehr als 30 Tagen pro Urlaubsjahr entstand eine anteilmäßige Verkürzung des Urlaubsanspruchs (§ 9 Abs. 2 Arbeitsplatz-Sicherungsgesetz 1991). Als Beitragsgrundlage für die Pensionsversicherung war für Zeiten von Übungen und Einsätzen im Jahr 2012 eine fiktive Beitragsgrundlage in Höhe von 1.570,35 EUR monatlich heranzuziehen.

Da bei der Pensionsberechnung eine Durchrechnung der Versicherungszeiten erfolgte, wirkten sich bei Milizsoldaten, die ein höheres Einkommen als die Beitragsgrundlage hatten, die Zeiten von Übungen und Einsätzen nachteilig auf die Pensionshöhe aus. Aufgrund der im Verhältnis zur herkömmlichen Miliz häufigeren und länger dauernden Übungstätigkeit der Freiwilligenmiliz konnten für besser verdienende Milizsoldaten somit relevante finanzielle Nachteile eintreten.

12.2 Der RH verwies auf eventuelle Benachteiligungen für Milizsoldaten im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts, weil die Teilnahme am Projekt Freiwilligenmiliz zur Verkürzung von Urlaubs- und Pensionsansprüchen führen konnte.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Der RH empfahl, bei allfälliger Weiterführung der Freiwilligenmiliz arbeits- und sozialrechtliche Nachteile für Milizsoldaten zu prüfen und erforderlichenfalls eine Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen zu initiieren.

- 12.3** *Laut Mitteilung des BMLVS sei in dem von der Bundesregierung am 2. Juli 2013 beschlossenen Bericht zur Reform des Wehrdienstes, Ziffer 13.8., u.a. auch die Anpassung der Beitragsgrundlage für die Pensionsversicherung an die tatsächlichen Bezüge als mögliche Reformmaßnahme dargestellt worden. Die Empfehlung des RH werde in die Evaluierung des Projekts einfließen.*

Personalmaßnahmen

Öffentlichkeitsarbeit

- 13.1** Am 29. Februar 2012 legte das BMLVS das Konzept für die kommunikative Begleitung aller drei Pilotprojekte unter Zugrundelegung der jeweiligen zielgruppenadäquaten Kernbotschaften fest. Wesentliche Ziele waren Akzeptanz und Verständnis für die Notwendigkeit der Pilotprojekte sowohl bei den externen, als auch bei den internen Zielgruppen. Die Pilotprojekte sollten laut Konzept in Printmedien und elektronischen Medien (Fernsehen und Radio) sowie mittels Kino- und Plakatwerbung beworben werden. Das BMLVS bewarb das Pilotprojekt Freiwilligenmiliz anfänglich in Printmedien mit der Schlagzeile „Ganz nebenbei: starker Einsatz, gut bezahlt“ und dem Hinweis auf die 5.000-EUR-Prämie. Erst mit Mitte August 2012 änderte das BMLVS die Werbeauftritte dahingehend, dass es den Bedarf an Pionieren nun deutlich sichtbar in den Schlagzeilen bewarb. An Ausgaben für Werbemaßnahmen entfielen auf das Projekt Freiwilligenmiliz 429.178,53 EUR (siehe auch TZ 21)

Bis Ende 2012 meldeten sich für die Freiwilligenmiliz insgesamt 2.249 Interessenten. Davon erhielten 1.861 Interessenten (rd. 83 %) wegen fehlender Grundvoraussetzungen eine Absage. Bei den Interessenten handelte es sich überwiegend nicht um Pioniere. Das BMLVS konnte 227 der 388 verbliebenen Interessenten bis Ende 2012 der Eignungsüberprüfung zuführen, die 178 Interessenten positiv abschlossen.

- 13.2** Der RH kritisierte, dass das BMLVS bei seinen Werbemaßnahmen nicht von Anfang an die Zielgruppe Pioniere in den Mittelpunkt stellte, obwohl der Chef des Generalstabes bereits im Oktober 2011 entschieden hatte, das Pilotprojekt vorerst auf Pionierkompanien zu beschränken (TZ 3). Dies hatte zur Folge, dass der Großteil der Freiwilligenmeldungen aufgrund der Nichterfüllung wesentlicher Auswahl-

voraussetzungen abgelehnt werden musste, was zu einem vermeidbaren Bearbeitungsaufwand führte.

Der RH empfahl, bei Öffentlichkeitsarbeit die Zielgruppe von Beginn an konkret zu bewerben, um den Bearbeitungsaufwand möglichst gering zu halten.

13.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS habe die Botschaft bereits bei der Schaltung des ersten Sujets in den Printmedien im Mai 2012 gelaute: „Als freiwilliger Milizsoldat bei der Pionierkompanie Niederösterreich oder Salzburg...“. Der Text der Inserate habe bei beiden Sujets auf Pioniere abgezielt. Die Zielgruppe sei von Beginn an beworben worden.*

13.4 Der RH entgegnete, dass die Kernbotschaft anfänglich nicht auf die Waffengattung Pioniere abzielte. Ein entsprechender Hinweis war lediglich im kleingedruckten Fließtext enthalten. Dadurch kam nicht deutlich genug zum Ausdruck, dass das BMLVS mit Masse Pioniere suchte, wie die große Anzahl an Meldungen nicht geeigneter Freiwilliger zeigte. Erst ab Mitte August 2012 lautete die Kernbotschaft der Werbesujets „Pioniere gesucht“.

Grundsätzliche
Auswahlkriterien

14.1 Das BMLVS legte die wesentlichen Auswahlkriterien für eine Beorderung zu den Pionierkompanien des Pilotprojekts Freiwilligenmiliz im November 2011 wie folgt fest:

- Übungsdauer 2 + 1 Woche(n) pro Jahr;
- Verpflichtung zu Übungen und Inlandseinsätzen;
- verpflichtende Eignungsüberprüfung, die alle zwei Jahre zu erbringen war;
- Altersobergrenzen:¹⁹
 - Offiziere: maximal 35 Jahre (Zugsebene), maximal 40 Jahre (Kompanieebene);
 - Unteroffiziere: maximal 35 Jahre (Zugsebene), maximal 40 Jahre (Kompanieebene);
 - Mannschaft: maximal 30 Jahre;

¹⁹ Ein Rechtsanspruch auf Beorderung bis zum Erreichen der Altersobergrenze bestand jedoch nicht.

- Erstverpflichtungsdauer drei Jahre mit jährlicher Verlängerungsoption bis zur maximalen Altersobergrenze;
- Auszahlung der Anerkennungsprämie jeweils mit Ende der jährlichen Übungen.

Ebenso legte das BMLVS fest, dass der Organisationsplan für die beiden Kompanien der Freiwilligenmiliz ident mit dem Organisationsplan der bereits bestehenden Pionierkompanien der Militärkommanden war. Dieser sah eine Gesamtpersonalstärke von 115 Soldaten (7 Offiziere, 25 Unteroffiziere und 83 Chargen) sowie eine Personalreserve von 12 Soldaten (2 Offiziere, 4 Unteroffiziere und 6 Chargen) pro Pionierkompanie vor. Das Projekt hatte somit einen personellen Rahmen von 254 Soldaten.

Diese grundsätzlichen Regelungen blieben im Verlauf der Projektvorbereitung im Wesentlichen unverändert. Es wurde lediglich die Gültigkeit der Eignungsüberprüfung von zwei auf drei Jahre verlängert.

Alle Auswahlkriterien galten auch für die bereits bisher bei einer Pionierkompanie beorderten Soldaten. Aus dem Potenzial der Pionierkompanien „alt“ wurden letztendlich nur 14 Soldaten bei einer Pionierkompanie der Freiwilligenmiliz beordert.

- 14.2** Der RH kritisierte, dass das BMLVS bei der Festlegung der Auswahlkriterien auf das vorhandene Potenzial der bestehenden Pionierkompanien zu wenig Rücksicht nahm.

Er empfahl, die Auswahlkriterien zu evaluieren, um das Potenzial der bestehenden Pionierkompanien besser nutzen zu können.

- 14.3** *Laut Stellungnahme des BMLVS habe es bedarfsorientierte, transparente und objektive Auswahlkriterien definiert. Wie der RH bei der Anführung der Auswahlkriterien darlege, hätten sich diese von den Kriterien „normal beordeter Soldaten“ hinsichtlich Freiwilligkeit, Karriere, Eignungsprüfung und Heranziehbarkeit zu Dienstleistungen unterscheiden.*

- 14.4** Der RH erwiderte, dass aus seiner Sicht nicht nachvollziehbar war, warum das Anforderungsprofil für die Freiwilligenmiliz anders definiert wurde als jenes der übrigen Milizsoldaten, obwohl sie genauso wie Angehörige der Freiwilligenmiliz im gesamten Einsatzspektrum des Bundesheeres Verwendung finden konnten. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung.

Eignungs-
überprüfungen

15.1 Für die Durchführung der Eignungsüberprüfungen zum Dienst in der Freiwilligenmiliz war das Heerespersonalamt (HPA) in Zusammenarbeit mit den Militärkommanden Niederösterreich und Salzburg zuständig. Die bei den Militärkommanden (ausgenommen Burgenland, Salzburg und Vorarlberg) eingerichteten Stellungskommissionen²⁰ wurden dafür nicht herangezogen. Die Eignungsüberprüfung war vor der Erstbeorderung durchzuführen und bestand aus

- der medizinischen Untersuchung,
- der Überprüfung der körperlichen Eignung und
- der psychologischen Eignungsüberprüfung.

Das HPA führte diese Überprüfungen ausschließlich im Prüfzentrum Ost in Wien-Stammersdorf durch. Die Möglichkeit der Wiederholung der Überprüfung der körperlichen Eignung bestand auch im Prüfzentrum des HPA in Linz.

Im Jahr 2012 führte das HPA 227 Eignungsüberprüfungen durch. 147 Interessenten bestanden diese Überprüfung beim ersten Antritt, weitere 31 nach absolvierter Wiederholungsprüfung; 49 Interessenten bestanden die Überprüfung nicht. Laut Mitteilung des BMLVS fielen für die Eignungsüberprüfungen Ausgaben in Höhe von rd. 36.100 EUR an. Davon entfielen rd. 26.400 EUR auf finanzielle Ansprüche der Interessenten nach dem HGG 2001²¹ und rd. 9.700 EUR auf Mehrdienstleistungen im Bereich des HPA.

15.2 Der RH kritisierte, dass das BMLVS die Eignungsüberprüfungen nur zentral beim HPA in Wien-Stammersdorf durchführte, obwohl daran auch die Stellungskommissionen der Militärkommanden hätten mitwirken können. Dies führte zu einem finanziellen und zeitlichen Mehraufwand. Er empfahl, die Eignungsüberprüfungen zu dezentralisieren, um den finanziellen und zeitlichen Aufwand, insbesondere für die Anreise der Interessenten, gering zu halten.

15.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS erfolge die psychologische Eignungsprüfung gemäß Handbuch zur allgemeinen psychologischen Kadereignungsuntersuchung und könne bzw. werde aufgrund ihres spezifischen Inhalts ausschließlich im Prüfzentrum Ost des HPA durchgeführt. Das Testverfahren für das Projekt unterscheidet sich von dem Testverfahren*

²⁰ § 15 WG 2001, Verordnung des Bundesministers für Landesverteidigung über die Stellungskommissionen, BGBl. Nr. 295/1994

²¹ Monatsgeld, Dienstgradzulage, Entschädigung für Verdienstentgang, Fahrtkostenvergütung

Personalmaßnahmen

zur Feststellung der Eignung zum Wehrdienst, welches bei den Stellungskommissionen der Militärkommanden durchgeführt werde. Es sei unwirtschaftlich und unzweckmäßig, für rd. 230 Freiwillige mehrere Testzentren vorzusehen. Hinsichtlich des finanziellen Aufwands werde angemerkt, dass die Reisekosten für die Probanden pauschal abgegolten würden.

- 15.4** Der RH erwiderte, dass für ihn nicht nachvollziehbar war, warum die psychologische Überprüfung nur im Prüfzentrum Ost durchgeführt werden könne. Auch wenn sich diese vom Testverfahren zur Feststellung der Eignung zum Wehrdienst unterschied, sollte davon ausgegangen werden, dass die bei den Stellungskommissionen der Militärkommanden tätigen Psychologen aufgrund ihrer fachlichen Qualifikation in der Lage waren, die Überprüfungen durchzuführen. Die Durchführung der psychologischen Überprüfung hätte auch deshalb bei den Stellungskommissionen erprobt werden sollen, weil deren Heranziehung bei einem Vollausbau der Freiwilligenmiliz jedenfalls wirtschaftlich und zweckmäßig gewesen wäre. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Formierungsübungen

- 16.1** Die Pionierkompanie Niederösterreich führte ihre Formierungsübung²² vom 12. bis 16. November 2012 durch. Insgesamt rückten 84 Soldaten ein (68 bereits beordnete Soldaten auf Basis einer Milizübung und 16 Soldaten auf Basis einer freiwilligen Waffenübung). Die Pionierkompanie Salzburg führte ihre Formierungsübung vom 3. bis 7. Dezember 2012 durch. Insgesamt rückten 96 Soldaten ein (88 bereits beordnete Soldaten, davon zwei Frauen; 86 Soldaten auf Basis einer Milizübung sowie zwei Soldatinnen und acht Soldaten auf Basis einer freiwilligen Waffenübung). Selbstgewähltes Ziel des BMLVS war die Erreichung eines Befüllungsgrades von 90 % bis Jahresende 2012.

Beim Militärkommando Niederösterreich waren mit Jahresende 2012 86 der 115 Funktionen besetzt (Befüllungsgrad rd. 75 %). Beim Militärkommando Salzburg waren mit Jahresende 2012 104 der 115 Funktionen besetzt (Befüllungsgrad rd. 90 %) (siehe auch TZ 14).

²² Formierungsübung: Bezeichnung für eine Übung zum Zwecke der erstmaligen personellen und materiellen Befüllung einer militärischen Einheit (Kompanie oder höher) in Folge einer Neu- oder Umorganisation.

Die Militärkommanden Niederösterreich und Salzburg bewerteten die Übungen insgesamt wie folgt:

- Die Soldaten waren hoch motiviert, verfügten jedoch über wenig praktische Erfahrung. Die Disziplin war gut.
- Das Fehlen von Laufbahnkursen und Fachausbildungen wirkte sich negativ aus. Im Bereich Gefechtsdienst bestanden Defizite auf allen Ebenen.
- Fehlendes Schlüsselpersonal wirkte sich ungünstig auf die Einsatzbereitschaft aus.
- Der Gesamtausbildungsstand im Pionierbereich war für die Erfüllung einfacher Aufgaben ausreichend.

Beide Militärkommanden sahen insbesondere Handlungsbedarf für verstärkte Werbemaßnahmen, um fehlende Funktionen besetzen zu können. Weiters regte das Militärkommando Niederösterreich an, die Überprüfung der körperlichen Eignung für bestimmte Spezialfunktionen auszusetzen.

16.2 Der RH stellte fest, dass das BMLVS seine selbst gesteckten Ziele im Hinblick auf die Erreichung des Befüllungsgrades von 90 % nur teilweise erfüllte.

16.3 *Laut Mitteilung des BMLVS nehme es die Feststellung des RH zur Kenntnis.*

Materielle Ausstattung

17.1 Für die beiden Pionierkompanien des Pilotprojekts galt der gleiche Organisationsplan wie für die bestehenden neun Milizpionierkompanien. Es war keine eigene materielle Ausstattung vorgesehen, sondern benötigtes Gerät war im Bedarfsfall umzuverteilen. Aufgrund der zu erwartenden Einsatzszenarien hielt das BMLVS die Beschaffung der nach dem Organisationsplan vorgesehenen Grundausstattung für alle Milizpionierkompanien für nicht erforderlich.

Im Bedarfsfall konnte das Bundesheer auf ziviles Gerät zugreifen.

17.2 Der RH erachtete die Überlegungen des BMLVS zur materiellen Ausstattung der Pionierkompanien für grundsätzlich zweckmäßig.

Finanzielle Rahmenbedingungen

Projektausgaben im Jahr 2012 **18** Nach der Kosten- und Leistungsrechnung des BMLVS betragen die im Zeitraum April bis Dezember 2012 für das Pilotprojekt Freiwilligenmiliz angefallenen Personalausgaben rd. 397.400 EUR. Darin enthalten waren die Geldleistungen nach dem HGG 2001²³ einschließlich der ersten Tranche der Anerkennungsprämie in Höhe von 1.000 EUR je Milizsoldat. Für Sachausgaben fielen im selben Zeitraum (z.B. für Material, Instandhaltung, Reisegebühren nach der Reisegebührenvorschrift 1955, Fremdleistungen) Ausgaben in Höhe von rd. 21.800 EUR an. Die Ausgaben für Werbemaßnahmen betragen rd. 429.200 EUR.

Die Ausgaben für das Pilotprojekt Freiwilligenmiliz betragen somit im Jahr 2012 insgesamt rd. 848.400 EUR. Mehr als 50 % der Ausgaben des ersten Jahres entfielen damit auf Werbemaßnahmen.

Ausgaben für die Anerkennungsprämie **19.1** Für die Dauer des auf drei Jahre angelegten Pilotprojekts und unter Annahme der personellen Vollbesetzung der zwei Milizpionierkompanien mit zusammen 254 Milizsoldaten (einschließlich Personalreserve) waren für die Anerkennungsprämie Ausgaben von jährlich 1,27 Mio. EUR, über die gesamte Projektlaufzeit somit von 3,81 Mio. EUR, zu erwarten.

Das BMLVS plante, die für die Anerkennungsprämien im Rahmen des Pilotprojekts erforderlichen Budgetmittel für die Jahre 2012 bis 2015 aus Eigenmitteln, allenfalls durch Auflösung von Rücklagen oder aus Erlösen von Grundstücksverkäufen, bereitzustellen.

19.2 Der RH kritisierte, dass das BMLVS Ausgaben von jährlich 1,27 Mio. EUR für ein Projekt plante, für das es keine gesetzliche Grundlage gab.

19.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS finde sich die gesetzliche Grundlage für die Prämie im § 4a des Heeresgebührengesetzes 2001 (HGG 2001), BGBl. I Nr. 31/2001.*

19.4 Der RH entgegnete unter Hinweis auf seine unter TZ 10 getätigten Ausführungen, dass die vom BMLVS herangezogene Gesetzesbestimmung (§ 4a HGG 2001) als Rechtsgrundlage für das Pilotprojekt nicht geeignet war.

²³ Monatsgeld, Dienstgradzulage, Milizprämie, Fahrtkostenersatz und die Pauschalentschädigung

Herstellung des Einvernehmens mit dem BMF

20.1 Gemäß § 45 Abs. 1 Bundeshaushaltsgesetz 1986²⁴ i.V.m. den Durchführungsbestimmungen zum Bundesfinanzgesetz 2012²⁵ hatte das zuständige haushaltsleitende Organ über die Durchführung eines Einzelvorhabens und die Eingehung diesbezüglicher Verpflichtungen, zu deren Erfüllung nach Maßgabe ihrer Fälligkeit in mehreren Finanzjahren Ausgaben des Bundes zu leisten waren (Vorbelastungen), mit dem BMF das Einvernehmen herzustellen.

Aufgrund der Projektlaufzeit von drei Jahren trat für das BMLVS eine Verpflichtung für künftige Finanzjahre in Höhe von insgesamt 3,81 Mio. EUR ein. Dennoch stellte das BMLVS das Einvernehmen mit dem BMF nicht her.

20.2 Der RH beanstandete, dass die nach den Haushaltsvorschriften gebotene Einvernehmensherstellung mit dem BMF nicht erfolgt war. Er empfahl, deren Beachtung sicherzustellen.

20.3 *Das BMLVS vertrat in seiner Stellungnahme den Standpunkt, dass eine Budgetsteuerung im Rahmen des Ordinariums für ein Pilotprojekt die Herstellung des Einvernehmens mit dem BMF nicht erfordere.*

20.4 Der RH entgegnete, dass aufgrund der finanziellen Gesamtverpflichtung des Bundes für die Maßnahme und der eingegangenen Vorbelastungen für mehrere Finanzjahre das Einvernehmen mit dem BMF herzustellen gewesen wäre. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf § 45 Abs. 1 BHG 1986 und TZ 5 der Anlage zu den Durchführungsbestimmungen zum BFG 2012. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Auszahlung der Anerkennungsprämie

21.1 In der ersten Umsetzungsweisung vom 17. Februar 2012 legte der Chef des Generalstabes fest, dass die Anerkennungsprämie im ersten Jahr in zwei Tranchen auszuzahlen war. Die erste Tranche in Höhe von 1.000 EUR war nach Teilnahme an der Formierungsübung auszuzahlen, die zweite Tranche in Höhe von 4.000 EUR nach Erfüllung aller Verpflichtungen des ersten Jahres. In den beiden Folgejahren war die jährliche Anerkennungsprämie von 5.000 EUR jeweils nach Erfüllung aller Verpflichtungen auszuzahlen.

Gemäß den vom BMLVS festgelegten Durchführungsregelungen war die Anerkennungsprämie den Milizsoldaten am letzten Tag der Übung anzuweisen.

²⁴ BGBl. Nr. 213/1986 in der bis 31. Dezember 2012 geltenden Fassung (§ 122 Abs. 3 BHG 2013, BGBl. I Nr. 139/2009)

²⁵ BGBl. I Nr. 110/2011 i.d.F. BGBl. I Nr. 62/2012

Finanzielle Rahmenbedingungen

Während das Militärkommando Salzburg die Anerkennungsprämie am letzten Tag der Übung und somit zeitgerecht anwies, wies das Militärkommando Niederösterreich die Anerkennungsprämie mit zwölf-tägiger Verspätung an.

21.2 Der RH beanstandete die verspätete Auszahlung der Anerkennungsprämie durch das Militärkommando Niederösterreich und empfahl die Sicherstellung einer zeitgerechten Auszahlung.

21.3 *Laut Mitteilung des BMLVS sei es bemüht, die zeitgerechte Auszahlung der Anerkennungsprämie sicherzustellen.*

Personalausgaben für die Freiwilligenmiliz

22.1 (1) Eine erste Berechnung der voraussichtlichen budgetwirksamen Personalausgaben für eine Pionierkompanie der Freiwilligenmiliz durch das BMLVS lag am 21. Oktober 2011, rund eineinhalb Monate nach der Ministerweisung, vor. Der Kalkulation lagen der Organisationsplan einer Pionierkompanie mit 115 Soldaten (7 Offiziere, 25 Unteroffiziere und 83 Chargen) und die diesen für 20 Milizübungstage zustehenden Geldleistungen nach dem HGG 2001 (Monatsgeld, Dienstgradzulage, Milizprämie und Entschädigung für Verdienstentgang) einschließlich der Anerkennungsprämie in Höhe von 5.000 EUR pro Jahr²⁶ sowie die Aufwendungen für die Mitwirkung von zwölf Berufssoldaten bei der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Waffenübungen zugrunde.

Nach der ersten Umsetzungsweisung des BMLVS vom 17. Februar 2012 waren die Waffenübungen in der Dauer von zwei Wochen für alle Angehörigen der Freiwilligenmiliz auf Basis der Präsenzdienstleistung „Milizübung“ durchzuführen. Zusätzlich war für das Kaderpersonal eine Vorstaffelung bis zu einer Woche auf Basis der Präsenzdienstleistung „Freiwillige Waffenübung“ vorgesehen. Da bei einer freiwilligen Waffenübung kein Anspruch auf die Milizprämie gemäß § 9a HGG 2001 bestand, kalkulierte die Projektleitung die voraussichtlichen budgetwirksamen Personalausgaben wie folgt:

²⁶ Die Fahrtkostenvergütung (§ 7 HGG) blieb bei der Berechnung außer Betracht.

Tabelle 1: Kalkulation der jährlichen Personalausgaben einer Pionierkompanie/Freiwilligenmiliz durch das BMLVS

		Milizsoldaten ¹						Mitwirkung durch Berufssoldaten ³	
		Anerkennungsprämie (5.000 EUR)	Monatsgeld	Dienstgradzulage	Milizprämie	Pauschalentschädigung	zusätzliche Entschädigung ²		
	Anzahl	in EUR ⁴							
Offiziere	7	35.000,00	924,51	1.053,29	1.680,62	5.245,43	2.769,13	2.672,00	
Unteroftiziere	25	125.000,00	3.301,83	2.187,31	4.657,68	18.733,67	9.889,75	8.976,00	
Chargen	83	415.000,00	7.125,36	2.466,30	12.077,61	40.427,25	29.737,24	-	
Zwischensumme 1	115	575.000,00	11.351,70	5.706,91	18.415,91	64.406,35	42.396,12	11.648,00	
Zwischensumme 2	115	575.000,00	142.276,98						11.648,00
Gesamt			728.924,98						

¹ zu den einzelnen Arten der Heeresgebühren und den Berechnungsgrundlagen siehe TZ 9

² Aufgrund der 2011 vom BMLVS angewiesenen Entschädigungen betrug der Durchschnittswert bei Milizübungen 27,56 EUR je Übungstag und bei freiwilligen Waffenübungen 5,33 EUR je Übungstag. Der Berechnung lagen dreizehn Tage Milizübung und sieben Tage freiwillige Waffenübung zugrunde.

³ Durchschnittlich zwölf Berufssoldaten eines Pionierbataillons unterstützen die Freiwilligenmiliz bei der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Waffenübungen.

⁴ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMLVS

Gleichzeitig berechnete das BMLVS auch die Personalausgaben einer Milizpionierkompanie „alt“. Der Berechnung lagen eine Kompaniestärke von 115 Milizsoldaten und zehn Milizübungstage alle zwei Jahre zugrunde. Einschließlich der Mitwirkung durch Berufssoldaten betragen die nur jedes zweite Jahr anfallenden budgetwirksamen Personalausgaben für eine Milizpionierkompanie „alt“ rd. 88.700 EUR. Im Jahresschnitt fielen somit Personalausgaben von rd. 44.350 EUR an.

(2) Einschließlich der Personalreserve bestand eine Pionierkompanie der Freiwilligenmiliz aus 127 Milizsoldaten. In den Kalkulationen des BMLVS blieb die Personalreserve von zwölf Milizsoldaten bei der Berechnung der Personalausgaben unberücksichtigt, weshalb der RH eine eigene Berechnung durchführte. Er legte dieser den gesamten Personalstand (einschließlich Personalreserve) zugrunde, weil auch die Anerkennungsprämie von jährlich 5.000 EUR erwarten lässt, dass die beorderten Milizsoldaten der Einberufung zu den jährlichen Waffenübungen weitgehend nachkommen werden.

Finanzielle Rahmenbedingungen

Weiters kalkulierte der RH die Zahlungen für die zusätzliche Entschädigung gemäß § 36 Abs. 2 HGG 2001 abweichend vom BMLVS. Das BMLVS hatte die freiwillige Waffenübung mit sieben Tagen zu je 5,33 EUR und die Milizübung mit 13 Tagen zu je 27,56 EUR kalkuliert. Die unterschiedlichen Durchschnittswerte pro Tag ergaben sich laut BMLVS aus dem Umstand, dass die Anspruchsberechtigten bei freiwilligen Waffenübungen, die oft nur wenige Tage dauerten, vielfach keinen Antrag auf zusätzliche Entschädigung des Verdienstentganges stellten. Der RH legte seinen Berechnungen aufgrund der durchgehenden Übungen von 20 Tagen hingegen einen einheitlichen Durchschnittswert von 27,56 EUR je Übungstag zugrunde.

Nach den Berechnungen des RH stellten sich die budgetwirksamen Personalausgaben einer Pionierkompanie der Freiwilligenmiliz wie folgt dar:

Tabelle 2: Kalkulation der jährlichen Personalausgaben einer Pionierkompanie/Freiwilligenmiliz durch den RH									
	Milizsoldaten ¹							Mitwirkung durch Berufssoldaten ³	
	Anerkennungsprämie (5.000 EUR)	Monatsgeld	Dienstgradzulage	Milizprämie	Pauschalentschädigung	zusätzliche Entschädigung ²			
	Anzahl	in EUR ⁴							
Offiziere	9	45.000,00	1.188,66	1.348,97	2.160,80	6.744,12	4.960,80	2.672,00	
Unteroffiziere	29	145.000,00	3.830,13	2.550,11	5.402,91	21.731,05	15.984,80	8.976,00	
Chargen	89	445.000,00	7.640,44	2.639,82	12.950,69	43.349,70	31.886,92	–	
Zwischensumme 1	127	635.000,00	12.659,23	6.538,91	20.514,39	71.824,88	52.832,52	11.648,00	
Zwischensumme 2	127	635.000,00	164.369,93						11.648,00
Gesamt			811.017,93						

¹ zu den einzelnen Arten der Heeresgebühren und den Berechnungsgrundlagen siehe TZ 9

² Aufgrund der 2011 vom BMLVS angewiesenen Entschädigungen betrug der Durchschnittswert bei Milizübungen 27,56 EUR je Übungstag. Der Berechnung lagen 20 Übungstage zugrunde.

³ Durchschnittlich zwölf Berufssoldaten eines Pionierbataillons unterstützen die Freiwilligenmiliz bei der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Waffenübungen.

⁴ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMLVS; RH

(3) Auf Basis der vom RH angestellten Kalkulation betragen die jährlichen Personalausgaben für einen Milizsoldaten der Freiwilligenmiliz im Durchschnitt rd. 6.386 EUR, für einen Milizsoldaten einer Milizpionierkompanie „alt“ im Durchschnitt hingegen rd. 386 EUR.

Die jährlichen Personalausgaben für einen Milizsoldaten der Freiwilligenmiliz waren somit rd. 17-mal so hoch wie für einen Milizsoldaten einer Milizpionierkompanie „alt“. Die Ursache lag einerseits in der jährlichen Anerkennungsprämie von 5.000 EUR und andererseits in der häufigeren und länger dauernden Übungstätigkeit (jährlich 20-tägige Waffenübung der Freiwilligenmiliz im Gegensatz zur zweijährlichen, üblicherweise 10-tägigen Waffenübung der Milizpionierkompanie „alt“).

Über die Projektlaufzeit von drei Jahren errechnete der RH die Personalausgaben beim Pilotprojekt Freiwilligenmiliz für zwei Pionierkompanien mit je 115 Soldaten mit rd. 4,403 Mio. EUR, unter Hinzurechnung der Personalreserve von je 12 Soldaten mit rd. 4,866 Mio. EUR. Hingegen betragen die Personalausgaben für zwei Milizpionierkompanien „alt“ für den gleichen Zeitraum rd. 266.200 EUR. Somit verursachten die zwei Kompanien der Freiwilligenmiliz im Verhältnis zu vergleichbaren Einheiten des herkömmlichen Milizsystems in drei Jahren um zumindest rd. 4,1 Mio. EUR höhere Personalausgaben.

22.2 Der RH stellte kritisch fest, dass das System der Freiwilligenmiliz gegenüber der herkömmlichen Miliz ein Vielfaches an Ausgaben verursachte. Der größte Teil der Ausgabensteigerung war auf die Anerkennungsprämie zurückzuführen, die im Endausbau einer Freiwilligenmiliz mit 10.000 Mann Ausgaben von jährlich 50 Mio. EUR verursachen würde.

Der RH empfahl, die Finanzierbarkeit des Systems Freiwilligenmiliz – bezogen auf das gesamte Bundesheer – unter Berücksichtigung der Mehrausgaben neuerlich zu beurteilen.

22.3 *Laut Mitteilung des BMLVS werde die Empfehlung aufgegriffen. Es sei geradezu das Wesen eines Pilotprojekts, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob bestimmte Teilbereiche der Landesverteidigung ausreichend effektiv funktionieren würden und nach Abschluss der Testphase zu evaluieren, in welchen Sektoren Budgetmittel erhöht oder abgesenkt würden.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

23 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMLVS hervor:

(1) Externe Berater wären nur dort heranzuziehen, wo eine wesentliche Erhöhung der Qualität und der Erfolgswahrscheinlichkeit eines Projekts zu erwarten ist. (TZ 5)

(2) Das Zustimmungserfordernis des Arbeitgebers zur Präsenzdienstleistung von Milizangehörigen wäre im Hinblick auf die Regelungen im Wehrgesetz 2001 zu klären. (TZ 8)

(3) Für das Monatsgeld, die Dienstgradzulage, die Milizprämie und die Pauschalentschädigung für Verdienstentgang wäre eine auf Tagessätzen basierende Regelung im Heeresgebührengesetz 2001 zu initiieren, um den Verwaltungsaufwand bei der Berechnung zu reduzieren. (TZ 9)

(4) Es wäre sicherzustellen, dass Maßnahmen nur durchgeführt werden, wenn dafür entsprechende rechtliche Grundlagen vorliegen. (TZ 10)

(5) Unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen wäre die Schaffung einer Möglichkeit zur Leistung von Milizübungen durch Frauen auf Basis widerruflicher Freiwilligenmeldungen zu prüfen. (TZ 11)

(6) Vor Weiterführung des Pilotprojekts wären allfällige arbeits- und sozialrechtliche Nachteile für Milizsoldaten zu prüfen und erforderlichenfalls eine Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen zu initiieren. (TZ 12)

(7) Bei Werbemaßnahmen für Soldaten der Freiwilligenmiliz wäre die Zielgruppe von Beginn an konkret zu bewerben, um den Bearbeitungsaufwand möglichst gering zu halten. (TZ 13)

(8) Die Auswahlkriterien für Soldaten der Freiwilligenmiliz wären zu evaluieren, um das Potenzial der bestehenden Pionierkompanien besser nutzen zu können. (TZ 14)

(9) Die Eignungsüberprüfungen für die Freiwilligenmiliz wären zu dezentralisieren, um den finanziellen und zeitlichen Aufwand, insbesondere für die Anreise der Interessenten, gering zu halten. (TZ 15)

(10) Es wäre sicherzustellen, dass die Verpflichtung zur Einvernehmensherstellung mit dem BMF nach den Haushaltsvorschriften beachtet wird. (TZ 20)

(11) Die zeitgerechte Auszahlung der Anerkennungsprämie für die Milizsoldaten wäre sicherzustellen. (TZ 21)

(12) Die Finanzierbarkeit des Systems Freiwilligenmiliz sollte – bezogen auf das gesamte Bundesheer – unter Berücksichtigung der Mehrausgaben neuerlich beurteilt werden. (TZ 22)