



**Der
Rechnungshof**



Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2013/5

Bericht des Rechnungshofes

**Personalplanung im Bereich
der Bundeslehrer**

**Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.:
Konjunkturbelebungspaket II
(2008) und ressortspezifische
Bauprogramme; Neubau des
Institutsgebäudes für Technische
Chemie der TU Wien**

**Bundesamt für Eich- und
Vermessungswesen**

**Agrarumweltprogramm
ÖPUL 2007**

**Rechnungshof
GZ 860.143/002-1B1/13**

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at**Impressum**

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

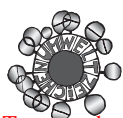
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im Juli 2013



gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“ des Österreichischen Umweltzeichens,
Druckerei des Bundesministeriums für Finanzen, UW-Nr. 836



Bericht des Rechnungshofes

Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer

**Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.:
Konjunkturbelebungspaket II (2008) und ressort-
spezifische Bauprogramme; Neubau des Instituts-
gebäudes für Technische Chemie der TU Wien**

Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen

Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punkteweise 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 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

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

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





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

BMUKK

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Unterricht, Kunst und Kultur

Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer _____ 5

BMWFJ

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Wirtschaft, Familie und Jugend

Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.: Konjunkturbelebungspaket II
(2008) und ressortspezifische Bauprogramme; Neubau des Instituts-
gebäudes für Technische Chemie der TU Wien _____ 103

Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen _____ 217

BMLFUW

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

Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007 _____ 287





Bericht des Rechnungshofes

Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	10

BMUKK

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur

Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer

KURZFASSUNG	13
Prüfungsablauf und -gegenstand	26
Einleitung	26
Langfristiger Personalbedarf	32
Mittel- und kurzfristiger Personalbedarf	48
Schulorganisatorische Maßnahmen	53
Maßnahmen zur Deckung des Personalbedarfs	60
Abwesenheiten und nicht-unterrichtliche Verwendung von Lehrern	80
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	99

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung der Personalausgaben und der Anzahl der Bundeslehrer in den Schuljahren 2008/2009 bis 2010/2011	27
Tabelle 2:	Schüler und Klassen in den Schuljahren 2008/2009 bis 2010/2011	28
Abbildung 1:	Altersstruktur Bundeslehrer (Datenstand 31. Dezember 2006)	29
Tabelle 3:	Entwicklung Frauenanteil Bundeslehrer Schuljahr 2008/2009 bis 2010/2011	30
Tabelle 4:	Entwicklung Teilbeschäftigungsquote Bundeslehrer Schuljahr 2008/2009 bis 2010/2011	31
Abbildung 2:	Schulbesuchsprognose - Sekundarstufe 1 (Hauptschule und AHS-Unterstufe)	33
Abbildung 3:	Schulbesuchsprognose - Sekundarstufe II	34
Abbildung 4:	Entwicklung Pensionsabgänge Bundeslehrer Schuljahr 2012/2013 bis 2025/2026	36
Abbildung 5:	Entwicklung Einstellungsbedarf Bundeslehrer Schuljahr 2012/2013 bis 2025/2026	39
Tabelle 5:	Szenarien Entwicklung Einstellungsbedarf	40
Tabelle 6:	Aufgliederung wahrscheinlichste Variante (Verschärfungen Hacklerregelung, mit Umsetzung NMS)	40
Tabelle 7:	Entwicklung Studienabschlüsse Lehramtsstudien	43
Tabelle 8:	Entwicklung Studienanfänger Lehramtsstudien	43
Tabelle 9:	Lehrerpersonalbedarf nach Unterrichtsgegenständen	45
Abbildung 6:	Entwicklung Einstellungsbedarf aufgegliedert nach Bundesländern Schuljahr 2012/2013 bis 2025/2026	46
Tabelle 10:	Entwicklung Lehrerpersonalbedarf nach Bundesländern	47
Tabelle 11:	Planstellen Bundeslehrer laut Personalplänen 2011, 2012 und Bundesfinanzrahmengesetz 2013 bis 2016	48



Tabellen Abbildungen

Tabelle 12:	Ablauf Personalplanung und Werteinheiten-Planung (Planung Schuljahr 2012/2013) _____	50
Tabelle 13:	Werteinheitenbedarf infolge der Senkung der Klassenschülerhöchstzahl _____	57
Tabelle 14:	Werteinheitenbedarf infolge der Anpassung der Eröffnungs- und Teilungszahlen _____	58
Tabelle 15:	Entwicklung Werteinheitenbedarf zur Tagesbe- treuung Schuljahr 2008/2009 bis 2011/2012 _____	59
Tabelle 16:	Maßnahmen des BMUKK und der Landesschulräte zur Deckung des Lehrerberarfs Österreich _____	61
Tabelle 17:	Entwicklung der Dauermehrdienstleistungen gesamt und je Lehrer in den Schuljahren 2008/2009 bis 2011/2012 _____	67
Tabelle 18:	Struktur Dauermehrdienstleistungen Schul- jahre 2008/2009 bis 2011/2012 _____	68
Tabelle 19:	Entwicklung der Besoldung der Mehrdienstleistungen Schuljahre 2008/2009 bis 2010/2011 _____	71
Tabelle 20:	Entwicklung Anteil Ausgaben für Mehrdienst- leistungen an gesamten Personalausgaben Schul- jahre 2008/2009 bis 2010/2011 _____	72
Tabelle 21:	Überblick Sonderverträge – Bundeslehrer _____	74
Tabelle 22:	Entwicklung Anstellungen Mangelberufslehrer Schuljahr 2008/2009 bis 2011/2012 _____	76
Tabelle 23:	Entwicklung Anstellungen pensionierter Lehrer Schuljahr 2008/2009 bis 2011/2012 _____	78
Tabelle 24:	Übersicht Studien zur Arbeitszeit der Lehrer _____	81
Tabelle 25:	Rechtsgrundlagen für Karenzen _____	83
Tabelle 26:	Entwicklung Inanspruchnahme Karenzen Schuljahr 2008/2009 bis 2011/2012 _____	84
Tabelle 27:	Rechtsgrundlagen für Außerdienststellungen und Dienstfreistellungen _____	86
Tabelle 28:	Entwicklung Inanspruchnahme Außerdienst- stellungen und Dienstfreistellungen Schul- jahr 2008/2009 bis 2011/2012 _____	87

Tabellen Abbildungen



Tabelle 29:	Entwicklung Inanspruchnahme Sabbatical Schuljahr 2008/2009 bis 2011/2012	88
Tabelle 30:	Entwicklung der Einrechnungen Schuljahr 2008/2009 bis 2011/2012	89
Tabelle 31:	Entwicklung der Einzeleinrechnungen Schuljahr 2008/2009 bis 2011/2012	95

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AHS	Allgemein bildende höhere Schulen
Art.	Artikel
BB-Soz PG	Bundesbediensteten-Sozialplangesetz
BDG	Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979
BGBL	Bundesgesetzblatt
BIFIE	Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens
BKA	Bundeskanzleramt
BLVG	Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz
BMBWK	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMF	Bundesministerium für Finanzen
B(M)HS	Berufsbildende (mittlere und) höhere Schulen
BMöLS	Bundesministerium für öffentliche Leistung und Sport
BMUKK	Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BMWF	Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung
bzw.	beziehungsweise
CAD	Computer-aided design
d.h.	das heißt
EDV	elektronische Datenverarbeitung
etc.	et cetera
EUR	Euro
f(f).	folgende Seite(n)
GehG	Gehaltsgesetz 1956
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
k.A.	keine Angabe
MDL	Mehrdienstleistung(en)
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MSchG	Mutterschutzgesetz 1979

Abkürzungen



NMS	Neue Mittelschule
NÖ	Niederösterreich
Nr.	Nummer
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OÖ	Oberösterreich
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite(n)
TALIS	Teaching and Learning International Survey
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	Untergliederung
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente
VBG	Vertragsbedienstetengesetz
VKG	Väterkarenzgesetz
WE	Werteinheit(en)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur

Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer

Die Personalsituation im Bereich der Bundeslehrer war angespannt. Dies zeigte sich v.a. in einer Zunahme der Mehrdienstleistungen und in der vermehrten Anstellung nicht vollgeprüfter Lehrer. Im Schuljahr 2011/2012 entsprachen die Dauermehrdienstleistungen (das waren in der Lehrfächerverteilung fix eingeplante Überstunden) österreichweit der Tätigkeit von 5.200 vollbeschäftigten Lehrern. Schulorganisatorische Maßnahmen – insbesondere die Senkung der Klassenschülerhöchstzahl und die Einführung der Neuen Mittelschule – verschärften die angespannte Personalsituation.

Für leitende (z.B. Direktoren), administrative (z.B. Administratoren) und unterstützende technische Tätigkeiten (z.B. Betreuung IT-Arbeitsplätze) wurden im Schuljahr 2011/2012 rd. 2.500 Vollbeschäftigungsäquivalente vom Unterricht abgezogen. Der Einsatz von Verwaltungsbediensteten an Stelle von Lehrern für diese Tätigkeiten brächte Einsparungen von rd. 13 Mio. EUR jährlich.

Der langfristige Einstellungsbedarf an Bundeslehrern für die Schuljahre 2012/2013 bis 2025/2026 belief sich dem Personalprognosemodell des BMUKK zufolge auf 19.677 Lehrer bzw. rd. 55 % des derzeitigen Personalstands. Kurzfristig ergab sich aufgrund der Verschärfung der Hacklerregelung und des Ausbaus der Neuen Mittelschule für das Schuljahr 2013/2014 ein Einstellungsbedarf von 3.088 Lehrern. Ein koordinierender Maßnahmenplan des BMUKK zur Deckung des Lehrpersonalbedarfs fehlte weitgehend. Auch fehlten Maßnahmen, das bestehende Lehrpersonal länger im Aktivstand zu behalten.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Beurteilung der Lehrpersonalplanung des BMUKK sowie die Analyse des Lehrpersonalbedarfs nach sachlichen (Unterrichtsgegenständen) und regionalen Aspekten und der wesentlichen Einflussfaktoren auf den Lehrpersonalbedarf, der gesetzten Maßnahmen zur Deckung des Lehrpersonalbedarfs, der Auswirkungen der Abwesenheiten und der

Kurzfassung

nicht-unterrichtlichen Verwendung von Lehrern auf den Lehrpersonalbedarf und der Personalausgaben für die Bundeslehrer. (TZ 1)

Einleitung

Allgemeines

Bundeslehrer waren an allgemein bildenden höheren Schulen und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen tätig. Im Schuljahr 2010/2011 waren österreichweit rd. 36.528 Bundeslehrer (in VBÄ) beschäftigt. Sie unterrichteten in rd. 1.100 Bundesschulen über 388.000 Schüler. Davon arbeiteten etwa 7.000 Bundeslehrer (in VBÄ) als sogenannte „lebende Subvention“ an Privatschulen. (TZ 2)

Personalausgaben und Personalstruktur

Österreichweit betrugen die Personalausgaben für Bundeslehrer im Schuljahr 2010/2011 rd. 2,60 Mrd. EUR; im überprüften Zeitraum (Schuljahre 2008/2009 bis 2010/2011) kam es zu einem Anstieg von rd. 8,2 %. Die Personalkapazität der Bundeslehrer betrug im Schuljahr 2010/2011 rd. 36.528 VBÄ; sie stieg im überprüften Zeitraum um rd. 2,5 %. Der Steigerung der Personalausgaben und des Personalstands standen leicht sinkende Schülerzahlen (– 0,7 %), jedoch eine Vermehrung der Klassen (1,6 %) gegenüber. Die Dimension der Personalausgaben (rd. 90 % der Gesamtausgaben für die Bundesschulen) und die Altersstruktur der Bundeslehrer (Durchschnittsalter 46,8 Jahre, Großteil der Lehrerschaft in der Altersgruppe zwischen 45 und 55 Jahren) erforderten eine effektive Personalplanung, um zukünftig Engpässe zu vermeiden. (TZ 3)

Im Schuljahr 2010/2011 lag der Frauenanteil in der Berufsgruppe der Bundeslehrer mit rd. 56 % erheblich über dem durchschnittlichen Frauenanteil im gesamten Bundesdienst (rd. 40 %). Die Teilbeschäftigungsquote war mit rd. 28 % (im Schuljahr 2010/2011) bei den Bundeslehrern deutlich höher als im gesamten Bundesdienst (rd. 17 %). (TZ 4)

Langfristiger Personalbedarf

Einflussfaktoren

Der langfristige Lehrpersonalbedarf hing v.a. von der Entwicklung der Schülerzahlen, der Altersstruktur des aktiven Lehrpersonals, der Schulorganisation sowie den dienst-, besoldungs- und pensionsrechtlichen Rahmenbedingungen ab. (TZ 5)

Die Statistik Austria prognostizierte aufgrund der Bevölkerungsentwicklung einen österreichweiten Rückgang der Schülerzahlen in der Sekundarstufe I und II. Ausgenommen davon ist Wien, wo sowohl für die Sekundarstufe I als auch die Sekundarstufe II steigende bzw. nicht sinkende Schülerzahlen prognostiziert werden. (TZ 5)

Aus den Berechnungen des BMUKK zu den erwarteten Pensionsabgängen ergab sich, dass von 2012 bis 2026 – je nach Berücksichtigung der Verschärfungen der sogenannten Hacklerregelung – zwischen rd. 43 % und rd. 58 % der Bundeslehrer in die Pension übertreten werden. Trotz der Verschärfungen der Hacklerregelung waren weiterhin für Pensionierungen für die Geburtsjahrgänge bis 1953 keine Abschlüsse vorgesehen. (TZ 5)

Aufgrund des absehbaren Generationenwechsels war ein geeigneter Zeitpunkt gegeben, um Maßnahmen im Bereich des Lehrerdienstrechts und der Lehrerausbildung zu setzen. (TZ 5)

Personalprognosemodell

Das Personalprognosemodell des BMUKK ermöglichte die Berechnung des Personalbedarfs unter Berücksichtigung verschiedener Szenarien. Je nach Szenario (mit/ohne Berücksichtigung der Verschärfungen der Hacklerregelung sowie mit/ohne Umsetzung Neue Mittelschule–NMS) bestand langfristig ein Einstellungsbedarf an Bundeslehrern für die Schuljahre 2012/2013 bis 2025/2026 zwischen 16.740 und 25.180 Planstellen. Ausgehend vom Personalplan 2012 war somit bis 2025/2026 ein Bedarf zwischen rd. 47 % und rd. 71 % des derzeitigen Personalstands zu erwarten. In der wahrscheinlichsten Variante (Verschärfungen Hacklerregelung, mit Umsetzung NMS) belief sich der Bedarf auf 19.677 Lehrer bzw. rd. 55 % des Personalstands. Dieser ergab sich zu rd. 79 % (15.484 Lehrer) aus den Pensionierungen, zu rd. 15 % (2.937 Lehrer) aus der Einführung der NMS und zu rd. 6 % (1.256 Lehrer) aus der Veränderung der Schülerzahlen. (TZ 6)

Unabhängig vom zugrundeliegenden Szenario bestand Handlungsbedarf in Bezug auf die Personalsituation. Unter Berücksichtigung der Verschärfungen der Hacklerregelung und des Ausbaus der NMS bestand laut Prognosemodell des BMUKK für das Schuljahr 2013/2014 ein kurzfristiger Einstellungsbedarf von 3.088 Lehrern österreichweit. Der Einstellungsbedarf resultierte aus Pensionierungen (2.790 Lehrer), der Einführung der NMS (544 Lehrer) und der Verringerung der Schülerzahlen (– 246 Lehrer). Gezielte Infor-

Kurzfassung

mationskampagnen des BMUKK zum Aufzeigen des Einstellungsbedarfs (regional und nach Unterrichtsgegenständen aufgeschlüsselt) gab es nicht. Auch fehlten Maßnahmen, das bestehende Lehrpersonal länger im Aktivstand zu behalten. (TZ 6)

Lehramtsstudierende und Studienabgänger

Während die Anzahl der Absolventen eines Lehramtsstudiums im Zeitraum 2004/2005 bis 2010/2011 um rd. 17 % zurückging, stieg die Anzahl der Studienanfänger im Zeitraum 2005/2006 bis 2011/2012 um rd. 230 %. Eine hohe Drop-Out-Rate war bei den Lehramtsstudierenden zu verzeichnen. Die Veränderungen bei den Lehramtsstudierenden waren nicht mit dem Personalprognosemodell des BMUKK rückgekoppelt. Informationen über die aktuelle Personalsituation und die Personalentwicklung standen nur intern dem BMUKK zur Verfügung. (TZ 7)

Sachlicher und regionaler Personalbedarf

Das Personalprognosemodell ermöglichte auch österreichweite Prognosen für ausgewählte allgemein bildende Unterrichtsgegenstände: Der höchste Bedarf an Lehrern ergab sich für die Unterrichtsgegenstände Englisch, Deutsch, Mathematik, Bewegung und Sport sowie Informatik. Für den hohen Bedarf in Deutsch, Englisch und Mathematik war u.a. die Einführung der NMS verantwortlich. Vergleichbare Auswertungen über die fachtheoretischen und fachpraktischen Gegenstände an den berufsbildenden mittleren und höheren Schulen waren durch die derzeitige Einschränkung des Personalprognosemodells auf Gegenstände, für die ein Lehramtsstudium an einer Universität Voraussetzung war, nicht möglich. (TZ 8)

Regional betrachtet entstand der größte Bedarf an Bundeslehrern in Wien, gefolgt von Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark, Tirol, Kärnten und Salzburg. In Vorarlberg und im Burgenland war der Personalbedarf annähernd gleich niedrig. Im Einzelnen bestanden Probleme bei der Deckung des Lehrpersonalbedarfs an Schulen in geografischen Randlagen. (TZ 8)



Kurzfassung

BMUKK

Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer

Mittel- und
kurzfristiger
Personalbedarf

Mittelfristiger Personalbedarf

Der mittelfristige Personalbedarf (37.422 Lehrer-Planstellen) war in den Grundzügen des Personalplans des Bundesfinanzrahmengesetzes für vier Jahre im Voraus festgelegt (2013 bis 2016). Die jährlichen Personalpläne legten die Anzahl und die Art der maximal zur Verfügung stehenden Personalkapazitäten fest. (TZ 9)

Aktuelle schulorganisatorische Maßnahmen (z.B. NMS, schulische Tagesbetreuung) verursachten einen erhöhten Lehrerpersoneinsatz, wodurch die Vorgaben des Personalplans 2011 (37.963 Lehrer-Planstellen) um 350 Planstellen (rd. 21 Mio. EUR) überschritten wurden bzw. die Vorgaben des Personalplans 2012 (37.683 Lehrer-Planstellen) voraussichtlich in der Größenordnung von 550 Planstellen nicht eingehalten werden. (TZ 9)

Kurzfristiger Personalbedarf

Das BMUKK stellte den Landesschulräten bzw. dem Stadtschulrat für Wien frühzeitig praktikable Planungsgrundlagen zur Verfügung. Der Prozess der Werteinheiten-Planung und damit zusammenhängend die Personalplanung gestaltete sich jedoch aufwändig. (TZ 10)

Die Aufnahme von Bundeslehrern erfolgte dezentral durch die Landesschulräte bzw. den Stadtschulrat für Wien; die Schulleitungen waren im unterschiedlichen Ausmaß in die Personalauswahl involviert. (TZ 11)

Das dezentral durchgeführte Personalaufnahmeverfahren ermöglichte kein bundesländerübergreifendes Bewerbermanagement und erfolgte überwiegend papiermäßig und bis 2011 im Wege verbindlicher Wartelisten. Es war unzweckmäßig und ineffizient. Das BMUKK führte ein Pilotprojekt für fünf Zentrallehranstalten mittels eines webbasierten E-Recruitingmodells durch. (TZ 11)

Schulorganisatorische
Maßnahmen

Neue Mittelschule

In den Schuljahren 2008/2009 bis 2011/2012 liefen die Modellversuche NMS an den Schulen der Sekundarstufe I (Hauptschulen und AHS-Unterstufe). Neben einer neuen pädagogischen Konzeption sah der Modellversuch NMS als zentrales Qualitätskriterium den verschränkten Lehrereinsatz von Bundeslehrern und Hauptschullehrern (Landeslehrern) vor. (TZ 12)

Kurzfassung

Mit Beginn des Schuljahrs 2011/2012 gab es österreichweit 434 Standorte der NMS mit 2.747 Klassen. Die Modellversuche erforderten einen zusätzlichen Bedarf in der Größenordnung von rd. 800 bis 900 Bundeslehrern (Stand: Schuljahr 2011/2012), der jedoch nur teilweise gedeckt werden konnte (z.B. in Wien zu rd. 61 %). (TZ 12)

Im Frühjahr 2012 beschloss der Nationalrat die Überführung der NMS ins Regelschulwesen. Der Vollausbau (1. bis 4. Klasse) soll im Schuljahr 2018/2019 erreicht werden. Das BMUKK rechnete mit zusätzlich erforderlichen rd. 3.800 Lehrern und Ausgaben von insgesamt 229,37 Mio. EUR. Der angestrebte gemeinsame Einsatz von Bundes- und Landeslehrern wird nur ansatzweise erfüllt werden können. Die geteilten Zuständigkeiten für Bundes- und Landeslehrer ließen bei der NMS Doppelgleisigkeiten (z.B. bei Personalverwaltung, Abrechnung und Controlling) unvermeidlich erscheinen. (TZ 13)

Sonstige schulorganisatorische Maßnahmen

Seit dem Schuljahr 2008/2009 war die Senkung der Klassenschülerhöchstzahl im Schulorganisationsgesetz – mit aufsteigendem Inkrafttreten – verankert. Für die AHS-Unterstufe legte das Schulorganisationsgesetz die Klassenschülerhöchstzahl mit 25 fest. Der daraus entstandene Mehrbedarf von 6.500 Werteinheiten im Vollausbau entsprach 325 Lehrern. Das BMUKK errechnete Mehrausgaben in der Höhe von 18,69 Mio. EUR. (TZ 14)

Die Neufassung der Eröffnungs- und Teilungszahlenverordnung führte zur Anpassung der Teilungszahlen im Bereich der AHS-Unterstufe sowie zur Einführung weiterer Teilungen im Bereich der neunten Schulstufe. Für das Schuljahr 2011/2012 (Vollausbau) errechnete das BMUKK einen zusätzlichen Bedarf von 20.101 Werteinheiten (rd. 1.005 Lehrer) und daraus resultierende Mehrausgaben in der Höhe von 56,28 Mio. EUR. (TZ 14)

Der Ausbau der schulischen Tagesbetreuung erforderte seit dem Schuljahr 2008/2009 zusätzlich 4.610 Werteinheiten (rd. 230 Lehrer). Durch den Einsatz von Lehramtsstudierenden in der Tagesbetreuung könnten diese Erfahrungen für den späteren Lehrerberuf gewinnen; zudem könnte das BMUKK Kostenvorteile lukrieren. (TZ 14)

Die dargestellten Reformmaßnahmen des BMUKK verursachten seit dem Schuljahr 2008/2009 einen erhöhten Lehrpersonaleinsatz von



Kurzfassung

BMUKK

Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer

rd. 1.560 Lehrern (rd. 93,60 Mio. EUR), der zur angespannten Personalsituation bei den Bundeslehrern beitrug. (TZ 14)

Maßnahmen
zur Deckung des
Personalbedarfs

Allgemeines

Das BMUKK und/oder die Landesschulräte bzw. der Stadtschulrat für Wien setzten zahlreiche Maßnahmen zur Deckung des Lehrpersonalbedarfs. Das BMUKK arbeitete v.a. an zentralen Themen im Zusammenhang mit dem Lehrpersonalbedarf (z.B. neues Lehrerdienstrecht, Reform der Lehrerbildung). Die jeweiligen Maßnahmen der Landesschulräte bzw. des Stadtschulrats für Wien zielten auf den Bedarf des jeweiligen Landes ab und wurden unabhängig von den anderen Landesschulräten und vom BMUKK gesetzt. Ein koordinierender Maßnahmenplan des BMUKK fehlte weitgehend. (TZ 15)

Arbeitsgruppe

Zur bundesweiten Abstimmung von kurz- und mittelfristigen Personalbedarfsplanungen hat das BMUKK im Juni 2011 die Arbeitsgruppe „Bedarfsplanung BundeslehrerInnen“ eingerichtet. Darin waren das BMUKK und alle Landesschulräte bzw. der Stadtschulrat für Wien vertreten. (TZ 16)

Mehrdienstleistungen

Das am häufigsten eingesetzte Instrument zur Deckung des Lehrpersonalbedarfs war die Anordnung von Mehrdienstleistungen (Überstunden). Dauermehrdienstleistungen wurden bereits in der Dienstenteilung eingeplant und konnten daher zur Deckung offenen Lehrpersonalbedarfs herangezogen werden. Im überprüften Zeitraum stiegen die Dauermehrdienstleistungen österreichweit um rd. 12 % an und betrugen im Schuljahr 2011/2012 rd. 105.000 Werteinheiten (rd. 5.200 VBÄ). Auch die durchschnittlichen Dauermehrdienstleistungen je Lehrer erhöhten sich von 3,51 Werteinheiten (Schuljahr 2008/2009) auf 3,74 Werteinheiten (Schuljahr 2011/2012); dies wies auf die angespannte Personalsituation bei den Bundeslehrern hin. (TZ 18)

Die höchste Anzahl an Dauermehrdienstleistungen je Lehrer fielen in technischen und gewerblichen Lehranstalten an. (TZ 18)

Kurzfassung

In allen betrachteten Schuljahren erbrachten österreichweit rd. 80 % jener Lehrer, die Dauermehrdienstleistungen aufwiesen, solche im Ausmaß bis zu sechs Werteeinheiten. Etwa 14 % der Lehrer wiesen Dauermehrdienstleistungen zwischen sechs und elf Werteeinheiten auf. Der Rest erbrachte im Wesentlichen Dauermehrdienstleistungen zwischen elf und 20 Werteeinheiten; Spitzenwerte über 20 Werteeinheiten traten vereinzelt auf. (TZ 18)

Mit dem Budgetbegleitgesetz 2009 reduzierte sich die Vergütung für Dauermehrdienstleistungen, wodurch eine Werteeinheit als Dauermehrdienstleistung um 35 % günstiger war als eine Werteeinheit im Rahmen der Grundbeschäftigung. Einzelsupplierungen (das waren vorübergehende Vertretungen) wurden in Form eines Fixbetrags pro Unterrichtsstunde abgegolten; es blieben jede Woche die erste Supplierstunde, sowie weitere zehn Supplierstunden pro Schuljahr unbezahlt. Infolgedessen verringerte sich österreichweit die Anzahl der besoldungsrelevanten Mehrdienstleistungsstunden von rd. 4,16 Mio. Stunden (Schuljahr 2008/2009) auf rd. 3,74 Mio. Stunden (Schuljahr 2010/2011) um rd. 10 %. Der ausbezahlte Betrag reduzierte sich im gleichen Zeitraum von rd. 204,86 Mio. EUR auf rd. 176,17 Mio. EUR (rd. – 14 %). (TZ 19)

Eine zu hohe Anzahl an Dauermehrdienstleistungen und eine fortgesetzte Anordnung deuteten auf strukturelle Probleme im Lehrereinsatz hin. Eine Möglichkeit, die Struktur des Personaleinsatzes zu ändern, wäre die Erhöhung der Lehrverpflichtung (derzeit volle Lehrverpflichtung 20 Wochenstunden). Würde beispielsweise die Lehrverpflichtung um zwei Wochenstunden erhöht werden, könnten die ausbezahlten Mehrdienstleistungsstunden um zwei Drittel reduziert werden. Zudem deuteten die in der Unterrichtspraxis regelmäßig aufgetretenen Dauermehrdienstleistungen darauf hin, dass die Bundeslehrer über die Lehrverpflichtung hinausgehend zu weiteren Unterrichtstätigkeiten bereit waren. (TZ 19)

Sonderverträge

Ein weiteres Instrument zur Deckung des Lehrpersonalbedarfs war der Abschluss von Sonderverträgen (z.B. mit Absolventen von Lehramtsstudien, welche das Unterrichtspraktikum noch nicht absolviert hatten oder Absolventen von fachverwandten Diplomstudien; mit Absolventen einschlägiger, im europäischen Hochschulraum erworbener Universitäts- oder Fachhochschulstudien und mit Lehrern bestimmter Mangelfächer). Die Erhebungen des RH hinsichtlich der Sonderverträge gestalteten sich aufwändig. Vielfach herrschte keine

Klarheit über die einzelnen Vertragstypen und über die Meldepflichten gegenüber dem BMUKK. Die Ermittlung der Zahlengrundlagen war langwierig und mit Unsicherheiten behaftet. Insgesamt zeigte sich in Oberösterreich und in Wien im überprüften Zeitraum ein Anstieg der Anzahl der Sonderverträge, was auf Personalknappheit schließen ließ. (TZ 20)

Anstellung pensionierter Lehrer

Zum Stichtag 2. November 2011 waren österreichweit 15 (5,17 VBÄ) pensionierte Lehrer als Vertragslehrer tätig. Die mit ihnen abgeschlossenen Verträge waren überwiegend befristet und umfassten keine volle Lehrverpflichtung, weil sie der Überbrückung kurzfristiger Ausfälle oder der Begleitung von Maturaklassen dienten. (TZ 21)

Sonstige Maßnahmen

Sowohl der Landesschulrat für Oberösterreich als auch der Stadtschulrat für Wien setzten Maßnahmen, um das Interesse am Lehrerberuf zu steigern (z.B. Herausgabe von Informationsfoldern). Das BMUKK betrieb keine gesamthafte Öffentlichkeitsarbeit zur Förderung des Interesses an bestimmten Lehramtsstudien. (TZ 22)

Abwesenheiten und
nicht-unterrichtliche
Verwendung von
Lehrern

Einleitung

Gemäß Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz betrug das Ausmaß der Lehrverpflichtung 20 Wochenstunden. Die Werteinheiten rangierten von 0,75 (z.B. Hauswirtschaft) bis maximal 1,167 (z.B. Deutsch). Die tatsächliche Unterrichtszeit eines vollzeitbeschäftigten Bundeslehrers streute daher – je Woche – zwischen 17,14 bis 26,67 Unterrichtsstunden à 50 Minuten. Zur Unterrichtstätigkeit kamen die Planung des Unterrichts (Vor- und Nachbereitung) sowie administrative und sonstige außerunterrichtliche Zusatzaufgaben. (TZ 23)

Die Unterrichtszeiten der österreichischen Lehrer der Sekundarstufe I und II lagen bei 607 bzw. 589 Stunden und damit deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von 704 bzw. 658 Stunden. (TZ 23)

Laut mehreren Studien zur Arbeitszeit der Lehrer wurden für das Unterrichten rd. 30 % bis 40 % der Arbeitszeit aufgewendet, etwa

Kurzfassung

ein Drittel für die Vor- und Nachbereitung. Der Rest umfasste administrative Tätigkeiten, Sprechstunden, Schulveranstaltungen, Fortbildung, Schulplanung und sonstige anfallende Tätigkeiten (z.B. Beratung und Betreuung in sozialen Angelegenheiten der Schüler). (TZ 23)

Abwesenheiten

Österreichweit sank im überprüften Zeitraum die Anzahl der Karenzurlaube, die auf einer Kann-Bestimmung beruhten, nach einem Anstieg im Schuljahr 2009/2010 annähernd auf das Ausgangsniveau (1.492 Fälle im Schuljahr 2011/2012). In Wien stiegen sie im überprüften Zeitraum um beinahe ein Viertel auf 431 Fälle im Schuljahr 2011/2012 an. In Oberösterreich ging die Anzahl der Karenzen, welche auf einer Kann-Bestimmung beruhten, hingegen zurück. (TZ 24)

Die Anzahl der allgemeinen Dienstfreistellung gegen Refundierung, die auf einer Kann-Bestimmung beruhte, erhöhte sich österreichweit im überprüften Zeitraum von drei auf sieben. (TZ 25)

Die Inanspruchnahme von Sabbaticals wies im überprüften Zeitraum Schwankungen auf. Im Schuljahr 2011/2012 fielen österreichweit 382 Fälle an. (TZ 26)

Nicht-unterrichtliche Verwendung von Lehrern

Das Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz in Verbindung mit der Nebenleistungsverordnung des BMUKK regelte die (anteilige) Verminderung der Lehrverpflichtung von Bundeslehrern, die Zusatzaufgaben durchführten (sogenannte Einrechnungen). (TZ 27)

Die Einrechnungen erhöhten sich im überprüften Zeitraum um rd. 13 % und beliefen sich im Schuljahr 2011/2012 auf rd. 50.000 Werteinheiten bzw. rd. 2.500 VBÄ. Sie fielen v.a. für leitende (z.B. Direktoren), administrative (z.B. Administratoren) und unterstützende technische Tätigkeiten (z.B. Betreuung IT-Arbeitsplätze) an. (TZ 27)

Das Ausmaß der Lehrverpflichtung der Leiter von Bundesschulen verminderte sich je nach Größe der Schule (Anzahl der Klassen). Im Schuljahr 2011/2012 wurden dafür rd. 13.260 Werteinheiten (rd. 663 VBÄ) aufgewendet. (TZ 28)

Durchschnittlich betrachtet war die Leitungsspanne der Direktoren an den Bundesschulen groß. Zur Entlastung der Direktoren gab es an Bundesschulen Projekte zur Einführung eines mittleren Managements. Bisher stellte das BMUKK für Pilotprojekte in diesem Zusammenhang 1.800 Werteinheiten zur Verfügung und wendete dafür rd. 5,40 Mio. EUR auf. (TZ 28)

Das Ausmaß der Einrechnung für die Administratorentätigkeit in die Lehrverpflichtung des jeweiligen Lehrers war von der Anzahl der Klassen der Schule abhängig. Insgesamt fielen im Schuljahr 2011/2012 rd. 7.000 Werteinheiten (rd. 350 VBÄ, rd. 21 Mio. EUR) für die Administratorentätigkeit an. (TZ 29)

Auch für die Betreuung von Schulbibliotheken waren Einrechnungen vorgesehen, die von der Anzahl der Schüler, der betreuten Bände und den Öffnungszeiten abhängig waren. Im Schuljahr 2011/2012 fielen aus diesem Titel rd. 3.700 Werteinheiten (rd. 185 VBÄ, rd. 11,10 Mio. EUR) an. (TZ 29)

Der Einsatz von Verwaltungsbediensteten an Stelle von Lehrern als Administratoren bzw. Schulbibliothekare barg ein Einsparungspotenzial in Höhe von rd. 5,15 Mio. EUR bzw. rd. 2,72 Mio. EUR jährlich. (TZ 29)

Die Einrechnungen für die IT-Betreuung, die Betreuung von facheinschlägiger praxisrelevanter Anwendersoftware und die Betreuung von IT-Arbeitsplätzen mit hochwertigem und umfassendem Softwareeinsatz stiegen von rd. 5.000 Werteinheiten (rd. 250 VBÄ, rd. 15 Mio. EUR) im Schuljahr 2008/2009 um beinahe 30 % auf rd. 6.440 Werteinheiten (rd. 320 VBÄ, rd. 19,32 Mio. EUR) im Schuljahr 2011/2012. (TZ 30)

Der Einsatz von Verwaltungsbediensteten als Systembetreuer wurde im Rahmen eines Pilotversuchs erprobt. Bei einer flächendeckenden Umsetzung könnten nach den Berechnungen des BMUKK Einsparungen in der Größenordnung von rd. 5 Mio. EUR erzielt werden. (TZ 30)

Nicht-unterrichtliche Tätigkeiten von Lehrern, die nicht ausdrücklich in einem Gesetz oder der Nebenleistungsverordnung vorgesehen waren (z.B. für Projekte des BMUKK), wurden als Einzeleinrechnungen abgewickelt. Diese Einrechnungen stiegen von rd. 5.980 Werteinheiten (rd. 299 VBÄ, rd. 17,94 Mio. EUR) im Schuljahr 2008/2009 um rd. 45 % auf rd. 8.700 Werteinheiten (rd. 435 VBÄ, rd. 26,10 Mio. EUR) im Schuljahr 2011/2012. (TZ 31)

Kurzfassung

Einzeleinrechnungen fielen auch für planende und koordinierende Tätigkeiten von Lehrern an Pädagogischen Hochschulen an. So betrugen die Einrechnungen für die Pädagogischen Hochschulen in Oberösterreich bzw. Wien im Schuljahr 2011/2012 rd. 447 Werteeinheiten (rd. 22 VBÄ) bzw. rd. 676 Werteeinheiten (rd. 34 VBÄ). (TZ 32)

Der Einsatz von Lehrern im Rahmen von Einzeleinrechnungen für Tätigkeiten in den pädagogischen Abteilungen der Schulbehörden sowie für (pädagogische) Verwaltungsaufgaben war eine Umgehung des gültigen Personalplans. (TZ 32)

Beim Landesschulrat für Oberösterreich bzw. beim Stadtschulrat für Wien gab es im Schuljahr 2011/2012 insgesamt 25 bzw. 42 Lehrer, bei denen das Ausmaß der Einzeleinrechnungen zehn Werteeinheiten überschritt. In einigen Fällen erreichten die Einzeleinrechnungen das Ausmaß der vollen Lehrverpflichtung. (TZ 32)

Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer

Kenndaten zur Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer

Rechtsgrundlagen

- Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979 – **BDG 1979**, BGBl. Nr. 333/1979 i.d.g.F.
- Vertragsbedienstetengesetz 1948 – **VBG**, BGBl. Nr. 86/1948 i.d.g.F.
- Art. X der 32. Vertragsbedienstetengesetz–Novelle, BGBl. Nr. 350/1982
- Bundeslehrer–Lehrverpflichtungsgesetz – **BLVG**, BGBl. Nr. 244/1965 i.d.g.F.
- Gehaltsgesetz 1956 – **GehG**, BGBl. Nr. 54/1956 i.d.g.F.
- Schulorganisationsgesetz – BGBl. Nr. 242/1962 i.d.g.F.
- Bundes–Personalvertretungsgesetz, BGBl. Nr. 133/1967 i.d.g.F.
- Mutterschutzgesetz 1979 – **MSchG**, BGBl. Nr. 221/1979 i.d.g.F.
- Väterkarenzgesetz – **VKG**, BGBl. Nr. 651/1989 i.d.g.F.
- Bundesbediensteten–Sozialplangesetz – **BB–SozPG**, BGBl. I Nr. 138/1997 i.d.g.F.
- Verordnung der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur über die Einrechnung von Nebenleistungen in die Lehrverpflichtung der Bundeslehrer (Nebenleistungsverordnung) – BGBl. II Nr. 481/2004 i.d.g.F.
- Verordnung des Bundesministers für Unterricht und Kunst über die Führung von alternativen Pflichtgegenständen, Freigegegenständen, unverbindlichen Übungen und Förderunterricht sowie die Teilung des Unterrichts bei einzelnen Unterrichtsgegenständen in Schülergruppen (Eröffnungs– und Teilungszahlenverordnung) – BGBl. Nr. 86/1981 i.d.g.F.

Schuljahr	2008/2009	2009/2010	2010/2011	Veränderung 2008/2009 bis 2010/2011
Personalausgaben	in Mio. EUR			in %
Österreich	2.405,03	2.443,85	2.602,56	8,21
davon Oberösterreich	379,11	383,74	410,32	8,23
Wien	509,28	517,16	551,84	8,36
Lehrer	in VBÄ			
Österreich	35.649,64	36.123,70	36.527,52	2,46
davon Oberösterreich	5.606,82	5.628,62	5.700,28	1,67
Wien	7.759,26	7.836,82	7.964,42	2,64
Schüler	Anzahl			
Österreich	391.304	391.802	388.438	– 0,73
davon Oberösterreich	63.867	64.371	63.382	– 0,76
Wien	88.252	87.963	87.890	– 0,41
Klassen	Anzahl			
Österreich	16.094	16.247	16.351	1,60
davon Oberösterreich	2.636	2.672	2.681	1,71
Wien	3.642	3.651	3.696	1,48

Quellen: BMUKK; RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von April bis Juni 2012 im BMUKK, im Landesschulrat für Oberösterreich und im Stadtschulrat für Wien die Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Schuljahre 2008/2009 bis 2010/2011. Fallweise wurde auch das Schuljahr 2011/2012 betrachtet.

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren

- die Beurteilung der Lehrpersonalplanung des BMUKK sowie
- die Analyse
 - des Lehrpersonalbedarfs nach sachlichen (Unterrichtsgegenständen) und regionalen Aspekten,
 - der wesentlichen Einflussfaktoren auf den Lehrpersonalbedarf,
 - der vom BMUKK und/oder von den Landesschulräten bzw. dem Stadtschulrat für Wien gesetzten Maßnahmen zur Deckung des Lehrpersonalbedarfs,
 - der Auswirkungen der Abwesenheiten und der nicht-unterrichtlichen Verwendung von Lehrern auf den Lehrpersonalbedarf und
 - der Personalausgaben für die Bundeslehrer.

Zu dem im Dezember 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMUKK, der Landesschulrat für Oberösterreich und der Stadtschulrat für Wien im März 2013 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juni 2013.

Einleitung

Allgemeines

2 Bundeslehrer waren an allgemein bildenden höheren Schulen (AHS) und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen (BMHS) tätig.¹ Im Schuljahr 2010/2011 waren österreichweit rd. 36.528 Bundeslehrer (in VBÄ) beschäftigt. Sie unterrichteten in rd. 1.100 Bundesschulen² (AHS und BMHS) über 388.000 Schüler. Davon arbeiteten etwa

¹ Auch an den pädagogischen Hochschulen waren Bundeslehrer tätig, dieser Bereich war jedoch nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

² Diese Zahl beruht auf der Anzahl der Schultypen, nicht der Schulstandorte.

7.000 Bundeslehrer (in VBÄ) als sogenannte „lebende Subvention“³ an Privatschulen.

Nicht von der Gebarungsüberprüfung umfasst waren die Landeslehrer; diese waren zwar Landesbedienstete, der Personalaufwand wurde jedoch großteils⁴ vom Bund getragen. Sie unterrichteten an allgemein bildenden Pflichtschulen (Volksschulen, Hauptschulen, Neue Mittelschulen (NMS), Sonderschulen, Polytechnischen Schulen) und an Berufsschulen. Im Schuljahr 2009/2010 waren österreichweit rd. 66.958 Landeslehrer (in VBÄ) beschäftigt.

Personalausgaben
und Personalstand

3.1 (1) Im überprüften Zeitraum entwickelten sich die Personalausgaben und die Anzahl der Bundeslehrer wie folgt:

Tabelle 1: Entwicklung der Personalausgaben und der Anzahl der Bundeslehrer in den Schuljahren 2008/2009 bis 2010/2011				
	2008/2009	2009/2010	2010/2011	Veränderung 2008/2009 bis 2010/2011
Personalausgaben	in Mio. EUR			in %
Österreich	2.405,03	2.443,85	2.602,56	8,21
davon Oberösterreich	379,11	383,74	410,32	8,23
Wien	509,28	517,16	551,84	8,36
Bundeslehrer	in VBÄ			
Österreich	35.649,64	36.123,70	36.527,52	2,46
davon Oberösterreich	5.606,82	5.628,62	5.700,28	1,67
Wien	7.759,26	7.836,82	7.964,42	2,64

Quellen: BMUKK; RH

Österreichweit betrugen die Personalausgaben für Bundeslehrer im Schuljahr 2010/2011 rd. 2,60 Mrd. EUR; im überprüften Zeitraum kam es zu einem Anstieg von rd. 8,2 %.

Die Personalkapazität der Bundeslehrer betrug im Schuljahr 2010/2011 rd. 36.528 VBÄ; sie stieg im überprüften Zeitraum um rd. 2,5 %.

³ Dabei handelt es sich um Bundeslehrer, die vom Bund den Privatschulen zugewiesen werden; die Personalausgaben trägt der Bund.

⁴ Der Bund refundierte den Ländern die Kosten der Besoldung der Lehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen zur Gänze, jene der Lehrer an Berufsschulen zur Hälfte.

Einleitung

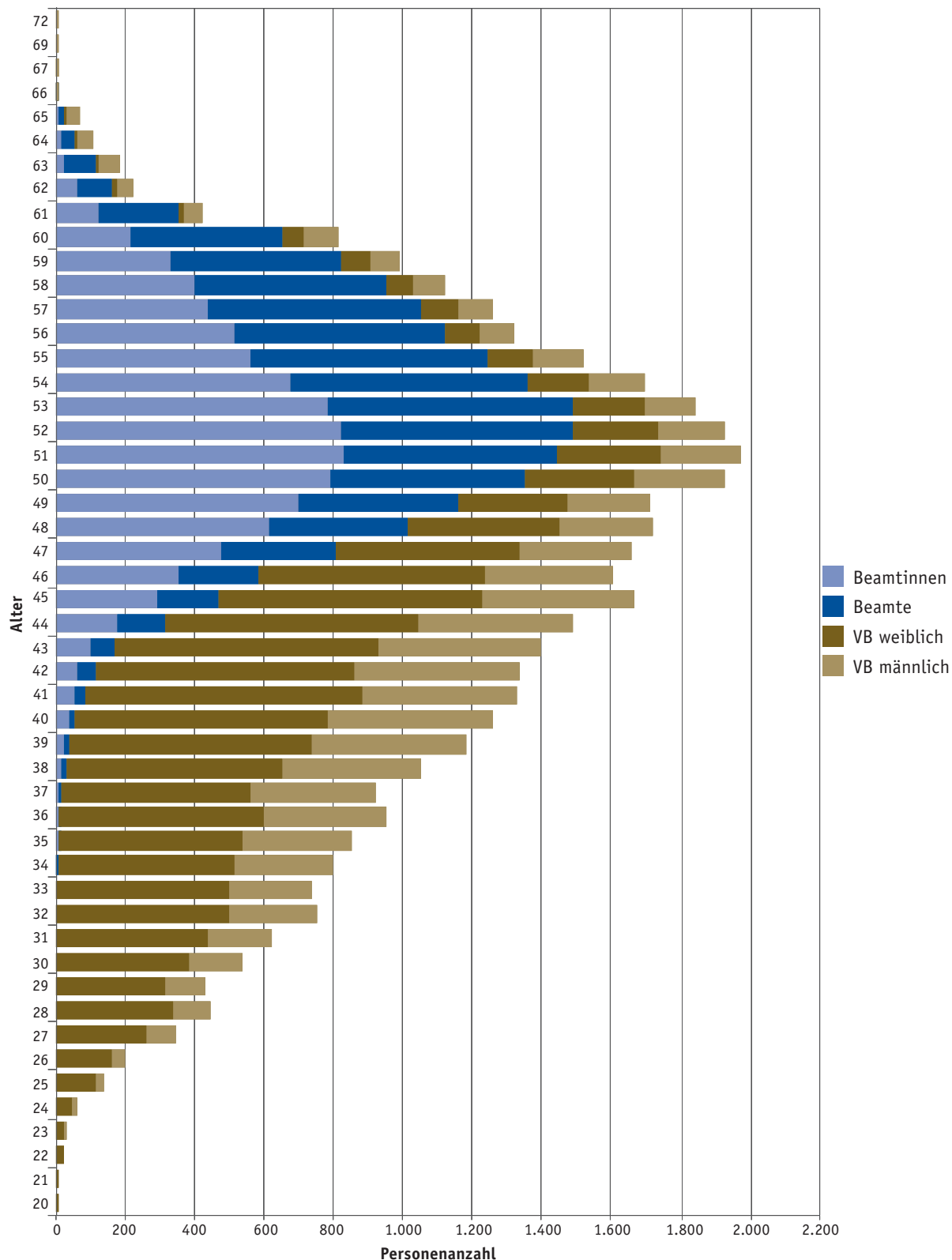
(2) Der Steigerung der Personalausgaben und des Personalstands standen leicht sinkende Schülerzahlen, jedoch eine Vermehrung der Klassen gegenüber:

Tabelle 2: Schüler und Klassen in den Schuljahren 2008/2009 bis 2010/2011				
	2008/2009	2009/2010	2010/2011	Veränderung 2008/2009 bis 2010/2011
Schüler	Anzahl			in %
Österreich	391.304	391.802	388.438	– 0,73
davon Oberösterreich	63.867	64.371	63.382	– 0,76
Wien	88.252	87.963	87.890	– 0,41
Klassen				
Österreich	16.094	16.247	16.351	1,60
davon Oberösterreich	2.636	2.672	2.681	1,71
Wien	3.642	3.651	3.696	1,48

Quellen: BMUKK; RH

(3) Unter den Berufsgruppen im Bundesdienst wiesen die Bundeslehrer mit 46,8 Jahren (Stand 31. Dezember 2010) das höchste Durchschnittsalter auf. Nachfolgende Grafik zeigt den Altersaufbau der Bundeslehrer:

Abbildung 1: Altersstruktur Bundeslehrer (Datenstand 31. Dezember 2006)



Quelle: Die Altersstruktur des Bundespersonals, Implikationen und Vorschau bis 2020, BKA (2007), S. 26

Einleitung

Das relativ hohe Durchschnittsalter war darauf zurückzuführen, dass die Bundeslehrer beim Eintritt in den Lehrerberuf aufgrund des erforderlichen Universitätsstudiums ein Alter von deutlich über 20 Jahren erreicht hatten. Darüber hinaus befand sich ein großer Teil der Lehrerschaft in der Altersgruppe zwischen 45 und 55 Jahren.

- 3.2** Während österreichweit die Anzahl der Schüler im überprüften Zeitraum um rd. – 0,7 % zurückging, stiegen die Anzahl der Klassen um rd. 1,6 % und die Personalausgaben um rd. 8,2 %. Nach Ansicht des RH war der Anstieg der Personalausgaben und der Planstellen auf die Entwicklung der Klassenzahlen im überprüften Zeitraum sowie auf Gehaltserhöhungen und Struktureffekte (hohes Durchschnittsalter der Bundeslehrer) zurückzuführen.

Weiters verwies der RH auf die Feststellungen und Empfehlungen seines Berichts „Controlling im Bundesschulwesen“ (Reihe Bund 2011/1, TZ 12 f.). Da die Personalausgaben mit rd. 90 % den mit Abstand größten Anteil an den Gesamtausgaben für die Bundesschulen darstellten, betonte er die Notwendigkeit einer Personalplanung und eines Personalcontrollings. Nach Ansicht des RH erforderte insbesondere die Altersstruktur der Bundeslehrer eine effektive Personalplanung, um zukünftig Engpässe zu vermeiden (siehe auch Positionen Reihe 2011/1, Verwaltungsreform 2011, Vorschlag Nr. 346).

Personalstruktur

- 4.1** (1) Im Schuljahr 2010/2011 lag der Frauenanteil in der Berufsgruppe der Bundeslehrer mit rd. 56 % erheblich über dem durchschnittlichen Frauenanteil im gesamten Bundesdienst mit rd. 40 % (für das Jahr 2010).

Tabelle 3: Entwicklung Frauenanteil Bundeslehrer Schuljahr 2008/2009 bis 2010/2011

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	Veränderung 2008/2009 bis 2010/2011
Anteil Lehrerinnen¹	in %			
Österreich	54,92	55,36	55,95	1,87
davon Oberösterreich	51,10	51,54	52,39	2,52
Wien	61,37	61,44	61,46	0,15

¹ auf Basis von Köpfen

Quellen: BMUKK; RH

Während der Frauenteil in Oberösterreich unter dem Österreichschnitt lag und eine überdurchschnittliche Steigerungsrate aufwies, rangierte er in Wien erheblich über dem Durchschnitt und blieb im Zeitablauf weitgehend konstant.

Verglichen mit dem Frauenanteil der Landeslehrer (rd. 80 %) im Schuljahr 2010/2011 war dieser bei den Bundeslehrern gering. Auch hier lag Oberösterreich mit rd. 79 % unter dem Durchschnitt und Wien mit rd. 85 % darüber.

(2) Die Teilbeschäftigungsquote war mit rd. 28 % (im Schuljahr 2010/2011) bei den Bundeslehrern deutlich höher als im gesamten Bundesdienst (rd. 17 % im Jahr 2010):

Tabelle 4: Entwicklung Teilbeschäftigungsquote Bundeslehrer Schuljahr 2008/2009 bis 2010/2011

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	Veränderung 2008/2009 bis 2010/2011
Anteil teilbeschäftigte Lehrer¹	in %			
Österreich	26,21	26,80	27,80	6,07
davon Oberösterreich	27,42	27,10	27,83	1,50
Wien	25,83	26,82	28,23	9,29

¹ auf Basis von Köpfen

Quellen: BMUKK; RH

Die Teilbeschäftigungsquote stieg österreichweit im überprüften Zeitraum um rd. 6 %. In Wien war der Anstieg besonders deutlich, wodurch die Teilbeschäftigungsquote im Schuljahr 2010/2011 über dem Österreichschnitt lag.

Das durchschnittliche Beschäftigungsausmaß der teilbeschäftigten Bundeslehrer betrug rd. 63 %.

4.2 In der Berufsgruppe der Lehrer war generell ein hoher Frauenanteil zu verzeichnen. Die unterschiedlich hohen Anteile bei Landes- und Bundeslehrern zeigten, dass jüngere Kinder (im Pflichtschulbereich) überwiegend von Frauen unterrichtet wurden. Mit fortschreitender Schullaufbahn waren zunehmend Männer im Lehrerberuf tätig.

Die hohe Teilbeschäftigungsquote bei den Bundeslehrern war im Zusammenhang mit dem hohem Frauenanteil (rd. 56 %) zu sehen. Nach Ansicht des RH stellten die teilbeschäftigten Bundeslehrer eine Reserve dar, auf die v.a. in Engpasssituationen – im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten – zurückzugreifen wäre.

4.3 *Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Oberösterreich führe die Erhöhung des Pensionsantrittsalters auch dazu, dass Lehrer aus gesundheitlichen Gründen eine Herabsetzung der Lehrverpflichtung beantragen, was zu einer Erhöhung der Teilbeschäftigungsquote beiträgt.*

Langfristiger Personalbedarf

Einflussfaktoren

5.1 (1) Der langfristige Lehrpersonalbedarf hing von vielfältigen Faktoren ab. Maßgeblichen Einfluss hatten u.a. die Entwicklung der Schülerzahlen, die Altersstruktur des aktiven Lehrpersonals, die Schulorganisation sowie die dienst-, besoldungs- und pensionsrechtlichen Rahmenbedingungen.

Im Nachfolgenden wird auf die Entwicklung der Schülerzahlen und des aktiven Lehrpersonals eingegangen. Die Auswirkungen jünger schulorganisatorischer Maßnahmen (z.B. NMS, Ausbau schulische Tagesbetreuung, Klassenschülerhöchstzahl 25) auf den Lehrpersonalbedarf werden unter den TZ 12 ff. dargestellt.

(2) Das BMUKK beauftragte eine Studie bei der Statistik Austria⁵ über die Entwicklung der Schülerzahlen bis 2030. Die konstante Variante ging über den gesamten Prognosezeitraum von konstanten Schulbesuchsquoten des Basisjahres 2009 aus, sie spiegelte daher den reinen demographischen Einfluss der Bevölkerungszahlen auf den Schulbesuch wider. In der Trendvariante wurden Veränderungen in der Schuwahl fortgeschrieben, die sich im letzten Jahrzehnt (1998 bis 2009) gezeigt hatten.

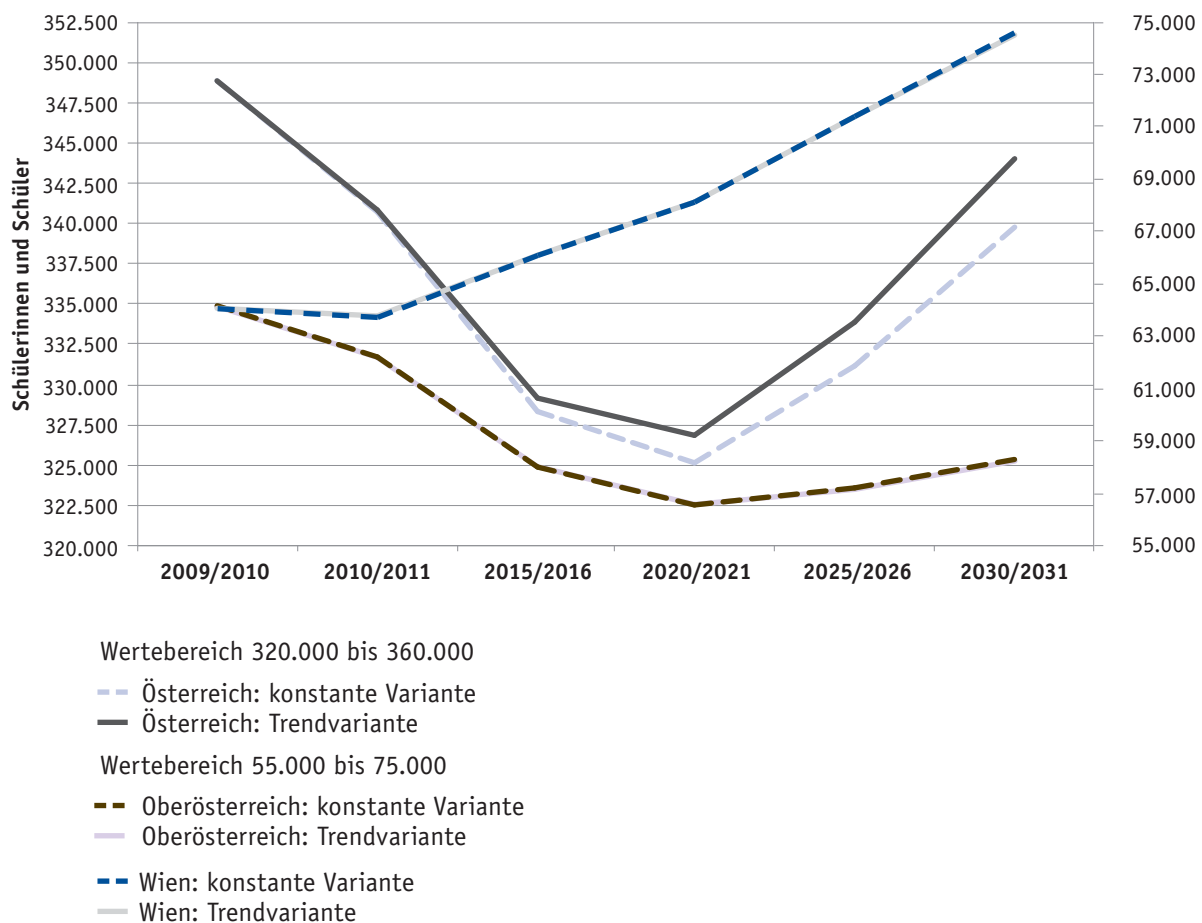
Die Studie brachte folgende Ergebnisse: Für die gesamte Sekundarstufe I⁶ wurde österreichweit ein Sinken der Schülerzahlen um rd. – 2,6 % (bzw. rd. – 1,4 % Trendvariante) prognostiziert: Innerhalb der Sekundarstufe I wird der Anteil der Hauptschüler sinken; der Anteil der Schüler der AHS-Unterstufe wird steigen.

⁵ Die Schulbesuchsprognose stammt aus dem Jahr 2011; sie berücksichtigt nicht die – 2012 vom Nationalrat beschlossene – flächendeckende Einführung der NMS an Hauptschulen.

⁶ Die Sekundarstufe I umfasst die Schulstufen der mittleren Bildung; d.h. im Wesentlichen die AHS-Unterstufe und die Hauptschule bzw. die NMS.

Für die Länder wurden grundsätzlich für die Sekundarstufe I sinkende Schülerzahlen prognostiziert, so auch für Oberösterreich. Ausnahmen bildeten Niederösterreich mit gegen 2030 hin steigenden Schülerzahlen und Wien mit beinahe durchgehend steigenden Schülerzahlen.

Abbildung 2: Schulbesuchsprognose – Sekundarstufe I (Hauptschule und AHS–Unterstufe)



Quelle: Statistik Austria (2011), Schulbesuchsprognose nach Wohn- und Schulbezirken 2009/2030

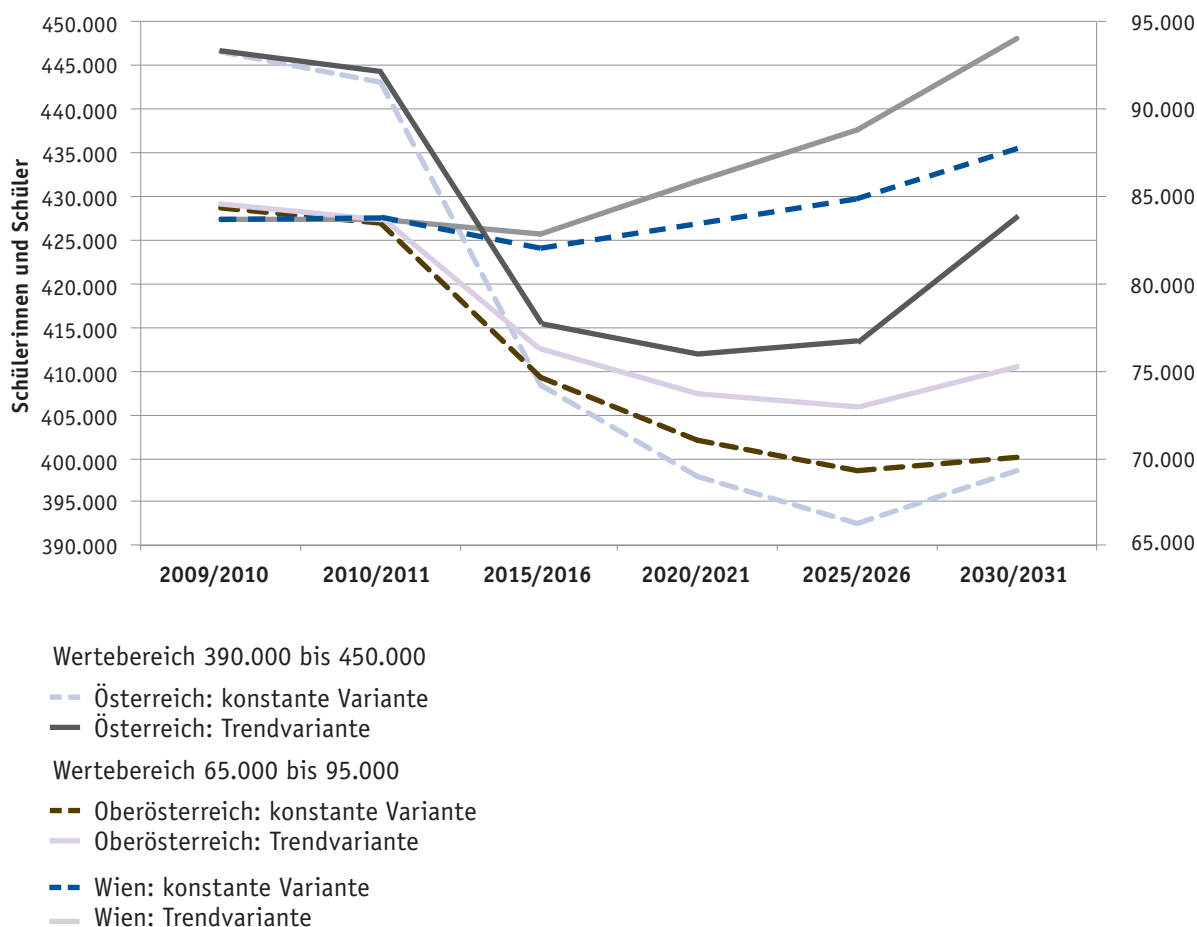
An der für die Bundeslehrer relevanten AHS–Unterstufe (in Abbildung 2 nicht gesondert dargestellt) wird die Anzahl der Schüler österreichweit um rd. 2,8 % (bzw. rd. 25,2 % Trendvariante) steigen. Für Oberösterreich wurden je nach Variante sinkende bzw. steigende Schülerzahlen prognostiziert (konstante Variante rd. – 5,7 % bzw. Trendvariante rd. + 22,8 %). Für Wien wurde bei beiden Varianten ein Anstieg

Langfristiger Personalbedarf

der Schüler prognostiziert (konstante Variante rd. + 16 % bzw. Trendvariante rd. + 21,8 %).

In der nachfolgenden Abbildung ist die Prognose für die Sekundarstufe II⁷ dargestellt:

Abbildung 3: Schulbesuchsprognose – Sekundarstufe II



Quelle: Statistik Austria (2011), Schulbesuchsprognose nach Wohn- und Schulbezirken 2009/2030

Auch in der Sekundarstufe II wurden sinkende Schülerzahlen erwartet, selbst wenn der zunehmende Trend zur höheren Bildung berücksichtigt wurde. Der prognostizierte Schülerrückgang betrug rd. –10,8 %, bzw. in der Trendvariante rd. – 4,2 %.

⁷ Zur Sekundarstufe II zählen die Schultypen der AHS-Oberstufe, die BMHS, die Polytechnische Schule, die Berufsschulen und die lehrerbildenden höheren Schulen.

Die Schulbesuchsprognosen für die Sekundarstufe II ergaben für die Bundesländer grundsätzlich sinkende Schülerzahlen. Auch hier stellte Wien eine Ausnahme dar: Bei der Trendvariante wurden ab dem Jahr 2017 bzw. bei der konstanten Variante ab dem Jahr 2020 steigende Schülerzahlen prognostiziert.

Bei alleiniger Betrachtung der – für die Bundeslehrer relevanten – AHS-Oberstufe und der BMHS (in Abbildung 3 nicht gesondert dargestellt) belief sich der prognostizierte österreichweite Schülerrückgang auf rd. – 9,7 % (rd. – 0,3 % Trendvariante). Für beide Varianten wurden für Oberösterreich sinkende Schülerzahlen (konstante Variante rd. – 15 % bzw. Trendvariante rd. – 9,7 %) und für Wien ein Anstieg der Schüler (konstante Variante rd. + 0,1 % bzw. Trendvariante rd. + 4 %) prognostiziert.

(3) Die Prognose der erwarteten Abgänge des Lehrpersonals, insbesondere durch Pensionierungen, beruhte auf internen Aufzeichnungen des BMUKK auf Basis von Erfahrungswerten der Vergangenheit. Durch die gesetzlichen Verschärfungen im Bereich der sogenannten Hacklerregelung mit Wirkung ab 1. Jänner 2014⁸ wird durch den dadurch bedingten Vorzieheffekt mit höheren Pensionsantritten im Jahr 2013 zu rechnen sein.

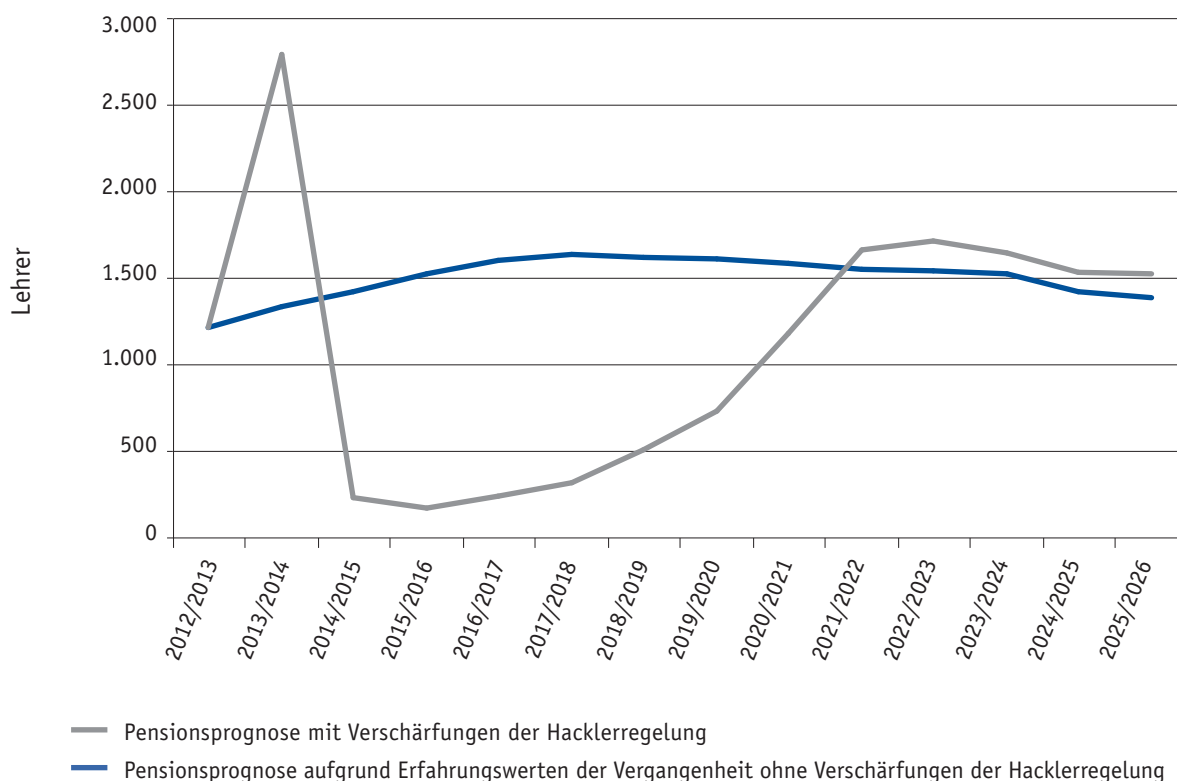
Die nachstehende Abbildung zeigt die prognostizierten Pensionsantritte von 2012 bis 2026:

- Szenario 1 unter der Annahme kontinuierlicher Pensionsabgänge aufgrund der Erfahrungswerte der Vergangenheit und
- Szenario 2 unter Berücksichtigung der gesetzlichen Verschärfungen im Bereich der Hacklerregelung. Die Prämisse war, dass es dadurch zu Vorzieheffekten bei den Pensionsantritten kommen wird (verstärkte Inanspruchnahme der Hacklerregelung im Jahr 2013). In weiterer Folge sind geringere Pensionsantritte aufgrund der bei einem vorzeitigen Pensionsantritt verbundenen Nachteile zu erwarten.

⁸ Anstieg des Antrittsalters (Frauen von 55 auf 57 Jahre, Männer von 60 auf 62 Jahre); Anrechenbarkeit nur mehr bestimmter Ersatzzeiten; Einführung eines Abschlags von 4,2 % für jedes Jahr, das man vor dem Regelpensionsalter in die Pension übertritt

Langfristiger Personalbedarf

Abbildung 4: Entwicklung Pensionsabgänge Bundeslehrer Schuljahr 2012/2013 bis 2025/2026



Quellen: BMUKK; RH

5.2 Österreichweit wird aufgrund der Bevölkerungsentwicklung ein Rückgang der Schülerzahlen in der Sekundarstufe I und II prognostiziert. Die bereits in der Vergangenheit beobachtete Entwicklung des Schlerrückgangs wird sich laut Prognosen auch in der Zukunft fortsetzen. Ausgenommen davon ist Wien, wo sowohl für die Sekundarstufe I als auch die Sekundarstufe II steigende bzw. nicht sinkende Schülerzahlen prognostiziert werden.

Aus den Berechnungen zu den erwarteten Pensionsabgängen ergab sich, dass von 2012 bis 2026 je nach Szenario – gemessen am Personalsollstand von 35.921 gemäß Personalplan 2012 – insgesamt zwischen rd. 43 % und rd. 58 % der Bundeslehrer⁹ in die Pension übertreten werden.

⁹ je nach Modell zwischen 15.485 und 20.998 Bundeslehrer

Hinsichtlich der Verschärfungen der Hacklerregelung bemerkte der RH kritisch, dass für Pensionierungen für die Geburtsjahrgänge bis 1953 weiterhin keine Abschlüsse vorgesehen waren. Er verwies auf seine diesbezügliche Empfehlung, für die Hacklerregelung für die Geburtsjahrgänge bis 1953 zumindest jene Abschlüsse vorzusehen, die auch für die Geburtsjahrgänge bis 1953 bei der Korridorregelung anzuwenden sind (1,68 Prozentpunkte). Alternativ dazu wären alle Ruhestandsversetzungen nach der Hacklerregelung mit einem zusätzlichen Pensionssicherungsbeitrag zu beaufschlagen (siehe Reihe Positionen 2011/1, Verwaltungsreform 2011, Vorschlag Nr. 121). Diese Regelung wäre auch im Hinblick auf die Abschlüsse von 3,36 Prozentpunkten bei Versetzungen in den Ruhestand aus Gründen der Dienstunfähigkeit sozial ausgewogen und würde eine aus Sicht des RH nicht gerechtfertigte Besserstellung beseitigen (siehe „Reform der Beamtenpensionssysteme der Länder Tirol, Vorarlberg und Wien“, Reihe Bund 2009/8, TZ 46).

Der RH empfahl dem BMUKK, auf die dargestellten Änderungen hinsichtlich der Hacklerregelung in Bezug auf die Bundeslehrer hinzuwirken, um das bestehende Lehrpersonal länger im Aktivstand zu behalten.

Darüber hinaus war ein Generationenwechsel absehbar. Aus Sicht des RH war somit ein geeigneter Zeitpunkt gegeben, um Maßnahmen im Bereich des Lehrerdienstrechts und der Lehrerausbildung zu setzen.

Der RH empfahl dem BMUKK, die Anstrengungen für ein neues Lehrerdienstrecht und für die Neuorganisation der Lehrerausbildung zu intensivieren. Der RH verwies auf die Lösungsvorschläge zur Schulverwaltung der Arbeitsgruppe Verwaltung Neu aus dem Jahr 2009 (S. 17 f. und 24), die ein neues einheitliches Lehrerdienstrecht und eine einheitliche modulare Ausbildung für alle Lehrer forderten.

5.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK lägen gesetzliche Änderungen der Hacklerregelung in der Zuständigkeit des BKA und könnten frühestens in einer der kommenden Dienstrechtsnovellen umgesetzt werden.*

Zur Neuorganisation der Lehrerausbildung gebe es ein vom BMUKK und BMWF gemeinsames Regierungsprojekt, das auf Basis des Regierungsbeschlusses vom 9. November 2012 in die Umsetzung gehe.

Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Oberösterreich würden viele Lehrer die Möglichkeit nutzen, vor Verschärfungen der Hacklerregelung ihre Versetzung in den Ruhestand zu erklären. Auch die Altersstruktur der Lehrer werde in absehbarer Zeit zu Pensionierungen in beträchtlichem Ausmaß führen.

Langfristiger Personalbedarf

Modell zur Prognose
des langfristigen
Personalbedarfs

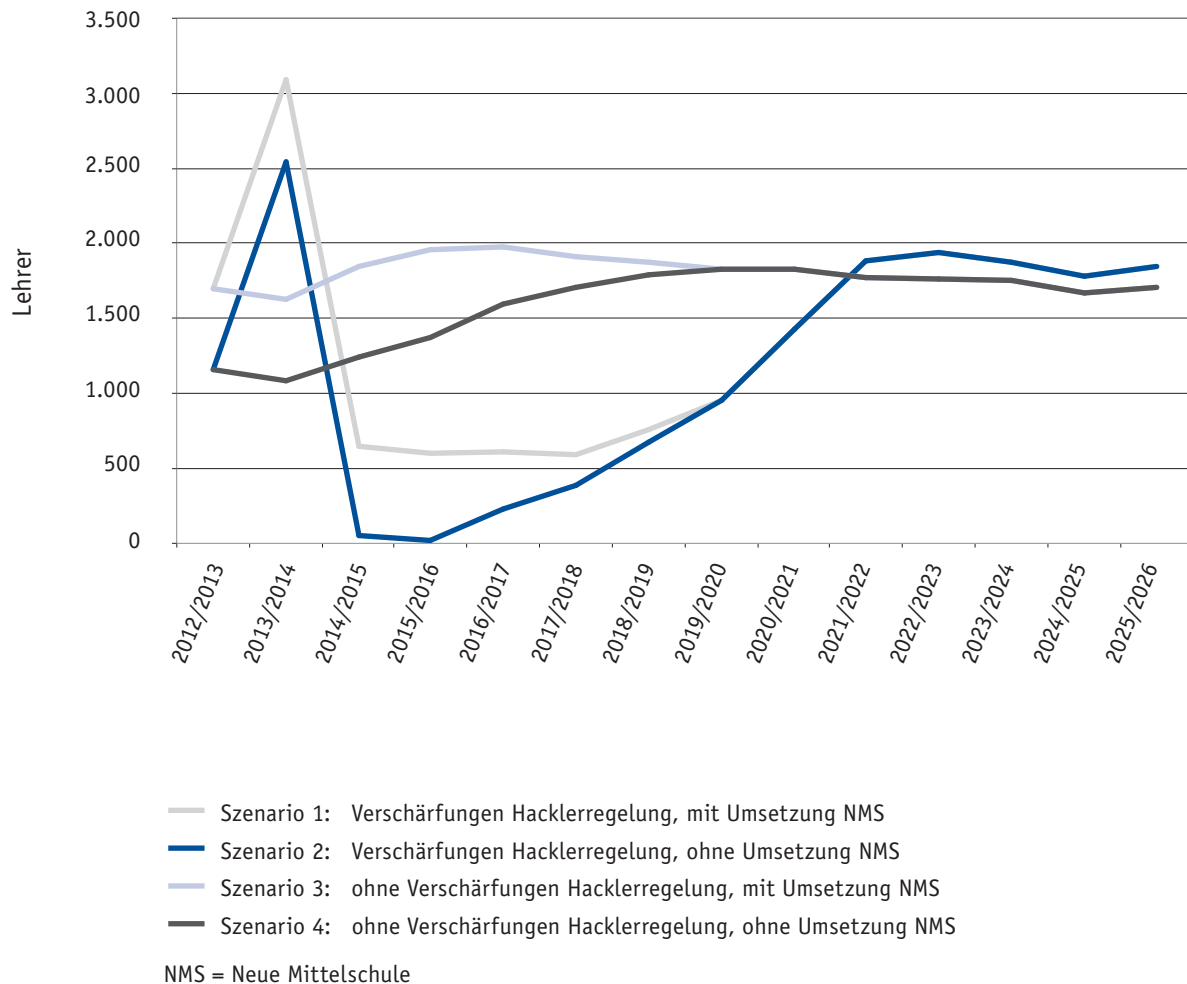
6.1 (1) Das BMUKK verfügte über ein Personalprognosemodell, das den Bedarf an Bundeslehrern bis zum Schuljahr 2025/2026 hochrechnete. Auf Basis dieses Prognosemodells waren Berechnungen des österreichweiten Lehrpersonalbedarfs sowohl insgesamt als auch für die einzelnen Bundesländer möglich.

Das Prognosemodell berücksichtigte die aktuelle Altersverteilung der Lehrer, die Prognose der Schülerzahlen und den Zusatzbedarf zur Umsetzung der NMS (siehe TZ 13).

(2) Das Personalprognosemodell des BMUKK ermöglichte die Berechnung des Personalbedarfs unter Berücksichtigung verschiedener Szenarien. Im Folgenden werden verschiedene langfristige Szenarien dargestellt:

Die nachfolgende Abbildung zeigt den Einstellungsbedarf im AHS- und BMHS-Bereich vom Schuljahr 2012/2013 bis 2025/2026.

Abbildung 5: Entwicklung Einstellungsbedarf Bundeslehrer Schuljahr 2012/2013 bis 2025/2026



Quellen: BMUKK; RH

Zusammenfassend ergab sich für die einzelnen Szenarien folgender Einstellungsbedarf:

Langfristiger Personalbedarf

Tabelle 5: Szenarien Entwicklung Einstellungsbedarf									
	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2025/2026	kumulierter Bedarf 2012/2013 bis 2025/2026
Planstellen	Anzahl								
Szenario 1	1.693	3.088	650	604	611	589	758	1.842	19.677
Szenario 2	1.157	2.545	48	19	233	383	672	1.842	16.740
Szenario 3	1.693	1.626	1.841	1.957	1.972	1.911	1.871	1.703	25.180
Szenario 4	1.157	1.082	1.239	1.373	1.593	1.704	1.785	1.703	22.243

Quellen: BMUKK; RH

Je nach Szenario bestand ein Einstellungsbedarf an Bundeslehrern für die Schuljahre 2012/2013 bis 2025/2026 zwischen 16.740 und 25.180 Planstellen. Auf Basis eines Personalsollstands gemäß Personalplan 2012 von 35.921 AHS- und BMHS-Lehrern war somit bis 2025/2026 ein Bedarf zwischen rd. 47 % und rd. 70 % zu erwarten.

In der wahrscheinlichsten Variante (Szenario 1: Verschärfungen Hacklerregelung, mit Umsetzung NMS) belief sich der Bedarf auf 19.677 Lehrer bzw. rd. 55 % des Personalstands von 2012.

Tabelle 6: Aufgliederung wahrscheinlichste Variante (Verschärfungen Hacklerregelung, mit Umsetzung NMS)									
	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2025/2026	kumulierter Bedarf 2012/2013 bis 2025/2026
Planstellen	Anzahl								
Pensionierungen	1.215	2.790	236	172	241	319	511	1.525	15.484
Einführung NMS	536	544	602	585	378	206	86	0	2.937
Veränderung Schülerzahlen	- 58	- 246	- 188	- 153	- 8	64	161	317	1.256
Gesamt = Szenario 1	1.693	3.088	650	604	611	589	758	1.842	19.677

NMS = Neue Mittelschule

Quellen: BMUKK; RH

Der kumulierte Bedarf für die Schuljahre 2012/2013 bis 2025/2026 in Höhe von 19.677 Lehrern ergab sich zu rd. 79 % (15.484 Lehrer) aus den Pensionierungen, zu rd. 15 % (2.937 Lehrer) aus der Einführung der NMS und zu rd. 6 % (1.256 Lehrer) aus der Veränderung der Schülerzahlen.

- 6.2** (1) Der RH bewertete das Personalprognosemodell des BMUKK grundsätzlich positiv. Damit war die Veranschaulichung des langfristigen Personalbedarfs im Bereich der Bundeslehrer unter Berücksichtigung der wesentlichen Faktoren gewährleistet. Mit dem Modell war die Berechnung und Darstellung verschiedener Szenarien (z.B. Best Case, Worst Case) möglich.

(2) Weiters stellte der RH fest, dass unabhängig vom zugrundeliegenden Szenario Handlungsbedarf in Bezug auf die Personalsituation bestand. Unter der Annahme, dass jenes Szenario unter Berücksichtigung der Vorzieheffekte aufgrund der gesetzlichen Verschärfungen der Hacklerregelung und des Ausbaus der NMS zum Tragen kommen wird, bestand für das Schuljahr 2013/2014 ein kurzfristiger Einstellungsbedarf von 3.088 Lehrern österreichweit. Das waren 8,5 % des Personalstands an Bundeslehrern, gemessen am Personalsollstand 2013.¹⁰

Der Einstellungsbedarf in Höhe von 3.088 Lehrern resultierte aus Pensionierungen (2.790 Lehrer), der Einführung der NMS (544 Lehrer) und der Verringerung der Schülerzahlen (– 246 Lehrer). Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlung an das BMUKK in TZ 16, gezielte Informationskampagnen zum Aufzeigen des Personalbedarfs (regional und nach Unterrichtsgegenständen aufgeschlüsselt) durchzuführen. Außerdem sollten Maßnahmen gesetzt werden, um das bestehende Lehrpersonal länger im Aktivstand zu behalten.

- 6.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK seien die Maßnahmen vorrangig gesetzlicher Art. Die Vorbereitung solcher Maßnahmen liege nicht in der federführenden Verantwortung des BMUKK und könne auch nicht für einzelne Besoldungsgruppen bzw. für pensionsnahe Jahrgänge getroffen werden.*

- 6.4** Der RH entgegnete dem BMUKK, dass entsprechend dem Personalprognosemodell des BMUKK für das Schuljahr 2012/2013 – unter Berücksichtigung der Vorzieheffekte aufgrund der gesetzlichen Verschärfungen der Hacklerregelung und des Ausbaus der NMS – ein kurzfristiger Einstellungsbedarf von 3.088 Lehrern österreichweit (rd. 8,5 % des Personalsollstands 2013) bestand. Davon war ein Bedarf an rd.

¹⁰ oder 8,6 % gemessen am Personalsollstand 2012

Langfristiger Personalbedarf

2.900 Lehrern auf Pensionierungen zurückzuführen. In Anbetracht dieses Ausmaßes wäre es nach Ansicht des RH erforderlich gewesen, auf eine Neustrukturierung der Hacklerregelung seitens des BMUKK hinzuwirken, wenn auch derartige gesetzliche Änderungen nicht in dessen federführender Verantwortung liegen. Nach Ansicht des RH sollte es gerade die Anwendung von Prognosemodellen ermöglichen, auf außergewöhnliche Entwicklungen rechtzeitig zu reagieren.

Außerdem bekräftigte der RH folgende Feststellungen bzw. Empfehlungen, die wesentlich zur Deckung des Lehrbedarfs beitragen könnten:

- Die Unterrichtszeiten der österreichischen Bundeslehrer lagen deutlich unter dem OECD-Durchschnitt (siehe TZ 23). Die in der Unterrichtspraxis regelmäßig aufgetretenen Dauermehrdienstleistungen legten den Schluss nahe, dass die Bundeslehrer über die Lehrverpflichtung hinausgehend zu weiteren Unterrichtstätigkeiten bereit waren (siehe TZ 19). Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest, die Erhöhung der Lehrverpflichtung in die aktuell stattfindenden Verhandlungen zu einem neuen Lehrerdienstrecht einfließen zu lassen (siehe TZ 19), wodurch ein Teil des Lehrbedarfs gedeckt werden könnte.
- Auch die restriktive Handhabung der Genehmigung von Abwesenheiten der Bundeslehrer, die auf einer Kann-Bestimmung beruhten (z.B. Karenzen, Sabbaticals), würde sich positiv auf die Deckung des Lehrbedarfs auswirken (siehe TZ 24 ff.).
- Durch die nicht-unterrichtliche Verwendung von Lehrern für administrative, technische und sonstige (v.a. im sozialen Bereich) Tätigkeiten standen sie nicht für die Unterrichtstätigkeit zur Verfügung, wodurch wiederum ein Lehrpersonalbedarf entstand. Der RH bekräftigte seine Auffassung, die Lehrer von administrativen, technischen und sonstigen Tätigkeiten zu entlasten (siehe TZ 27 ff.).

Lehramtsstudierende
und Studienabgänger

7.1 Die folgenden Tabellen zeigen die Entwicklung der Studienabschlüsse in den Lehramtsstudien der Studienjahre 2004/2005 bis 2010/2011 sowie jene der Studienanfänger von Lehramtsstudien der Studienjahre 2005/2006 bis 2011/2012.

Tabelle 7: Entwicklung Studienabschlüsse Lehramtsstudien

								Veränderung 2004/2005 bis 2010/2011
Studienjahr	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011 ¹	in %
Studienabschlüsse²	1.036	923	793	910	996	809	856	- 17,37
davon								
Deutsch	k.A.	89	70	77	104	80	92	-
Englisch	125	142	109	122	144	139	143	14,40
Mathematik	70	78	60	60	79	66	77	10,00
Bewegung und Sport	79	73	69	87	78	63	51	- 35,44
Informatik	7	13	14	19	18	10	9	28,57

¹ vorläufige Zahlen² ohne Erweiterungsstudien; bei kombinationspflichtigen Studien nur Erstfach gezählt

Quellen: BMWF; RH

Tabelle 8: Entwicklung Studienanfänger Lehramtsstudien

								Veränderung 2005/2006 bis 2011/2012
Studienjahr	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012 ¹	in %
Studienanfänger²	2.049	2.163	2.459	3.125	4.158	5.578	6.802	231,97
davon								
Deutsch	233	248	309	376	569	828	994	326,61
Englisch	345	323	455	547	767	1.034	1.335	286,96
Mathematik	232	287	251	336	471	623	705	203,88
Bewegung und Sport	85	66	108	125	156	204	281	230,59
Informatik	52	39	43	46	64	74	89	71,15

¹ vorläufige Zahlen² ohne Erweiterungsstudien; bei kombinationspflichtigen Studien nur Erstfach gezählt

Quellen: BMWF; RH

Während die Anzahl der Studienabgänger im Zeitraum 2004/2005 bis 2010/2011 um rd. 17 % zurückging, stieg die Anzahl der Studienanfänger im Zeitraum 2005/2006 bis 2011/2012 um rd. 230 %.

Die Veränderungen bei den Lehramtsstudierenden waren nicht mit dem Personalprognosemodell des BMUKK rückgekoppelt. Informationen über die aktuelle Personalsituation und die Personalentwicklung standen nur dem BMUKK intern zur Verfügung. Eine Aufbereitung

Langfristiger Personalbedarf

zur Veröffentlichung bzw. zur Durchführung von Informationskampagnen erfolgte nicht.

- 7.2** (1) Der RH zeigte auf, dass mit dem Personalprognosemodell des BMUKK keine koordinierenden Maßnahmen hinsichtlich der Lehramtsstudierenden zur langfristigen Deckung des Lehrpersonalbedarfs verbunden waren. Er empfahl dem BMUKK eine sukzessive Erweiterung des langfristigen Personalprognosemodells zu einer zielgerichteten Bedarfs- und Entwicklungsplanung mit steuernden und koordinierenden Vorgaben zur Personalgewinnung und zur Personalerhaltung. Damit könnte einem künftigen Lehrermangel ebenso wie einem etwaigen Lehrerüberschuss entgegengewirkt werden.

Der RH empfahl dem BMUKK außerdem, sachgerechte Informationen über den Lehrpersonalbedarf allen am Lehrerberuf interessierten Schulabgängern und Studierenden als Orientierung öffentlich zur Verfügung zu stellen.¹¹

(2) Weiters stellte der RH eine hohe Drop-Out-Rate bei den Lehramtsstudierenden fest. Er empfahl dem BMUKK, im Zuge der Reform der Lehrerausbildung darauf hinzuwirken, die hohe Drop-Out-Rate zu reduzieren (z.B. durch Eignungsprüfungen für Lehramtsstudierende; siehe dazu Lösungsvorschläge zur Schulverwaltung der Arbeitsgruppe Verwaltung Neu aus dem Jahr 2009, S. 24).

- 7.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK würden die derzeitigen Aktivitäten des BMUKK zur Abdeckung des Lehrpersonalbedarfs mit der Empfehlung des RH hinsichtlich der sukzessiven Erweiterung des langfristigen Personalprognosemodells zu einer zielgerichteten Bedarfs- und Entwicklungsplanung übereinstimmen.*

Die hohe Drop-Out-Rate bei Lehramtsstudierenden sei ein Spezifikum der universitären Lehramtsstudien (Vollziehungsbereich BMWF). Die Pädagogischen Hochschulen (Vollziehungsbereich BMUKK) würden – aufgrund im Vorfeld der Studienwahl stattfindender Eignungs- und Auswahlverfahren – diese Problematik nicht kennen. Die Empfehlungen zur neuen Pädagogenausbildung sähen für alle neuen Lehramtsstudien ein entsprechend objektiviertes Eignungs- und Aufnahmeverfahren auf Basis bundesweit einheitlicher Standards vor.

¹¹ Das bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultur veröffentlicht jährlich auf seiner Homepage eine Prognose zum Lehrbedarf in Bayern als Informationsgrundlage für Abiturienten.



Langfristiger Personalbedarf

BMUKK

Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer

Sachlicher und
regionaler
Personalbedarf

8.1 (1) Das Personalprognosemodell ermöglichte auch österreichweite Prognosen für ausgewählte Unterrichtsgegenstände, für die ein Lehramtsstudium an einer Universität Voraussetzung war. Nachfolgende Tabelle gibt Auskunft über den kumulierten Lehrpersonalbedarf in den einzelnen allgemein bildenden Unterrichtsgegenständen im Zeitraum 2011/2012 bis 2025/2026.

Tabelle 9: Lehrpersonalbedarf nach Unterrichtsgegenständen	
Unterrichtsgegenstand	kumulierter Bedarf 2012 bis 2026 (davon Bedarf NMS)
	in VBÄ
Bewegung und Sport	1.439,5
Bildnerische Erziehung	622,0
Biologie	762,1
Chemie	378,4
Darstellende Geometrie	60,0
Deutsch	2.986,4 (978,9)
Englisch	3.158,6 (978,9)
Evangelische Religion	80,3
Französisch	679,5
Geografie	700,6
Geschichte	750,8
Informatik	1.359,4
Italienisch	283,0
Katholische Religion	752,5
Latein	416,5
Mathematik	2.388,5 (978,9)
Musikerziehung	370,1
Physik	507,1
Russisch	31,8
Spanisch	124,5
Textiles Gestalten	18,9
Werkerziehung	349,8

NMS = Neue Mittelschule

Quelle: BMUKK

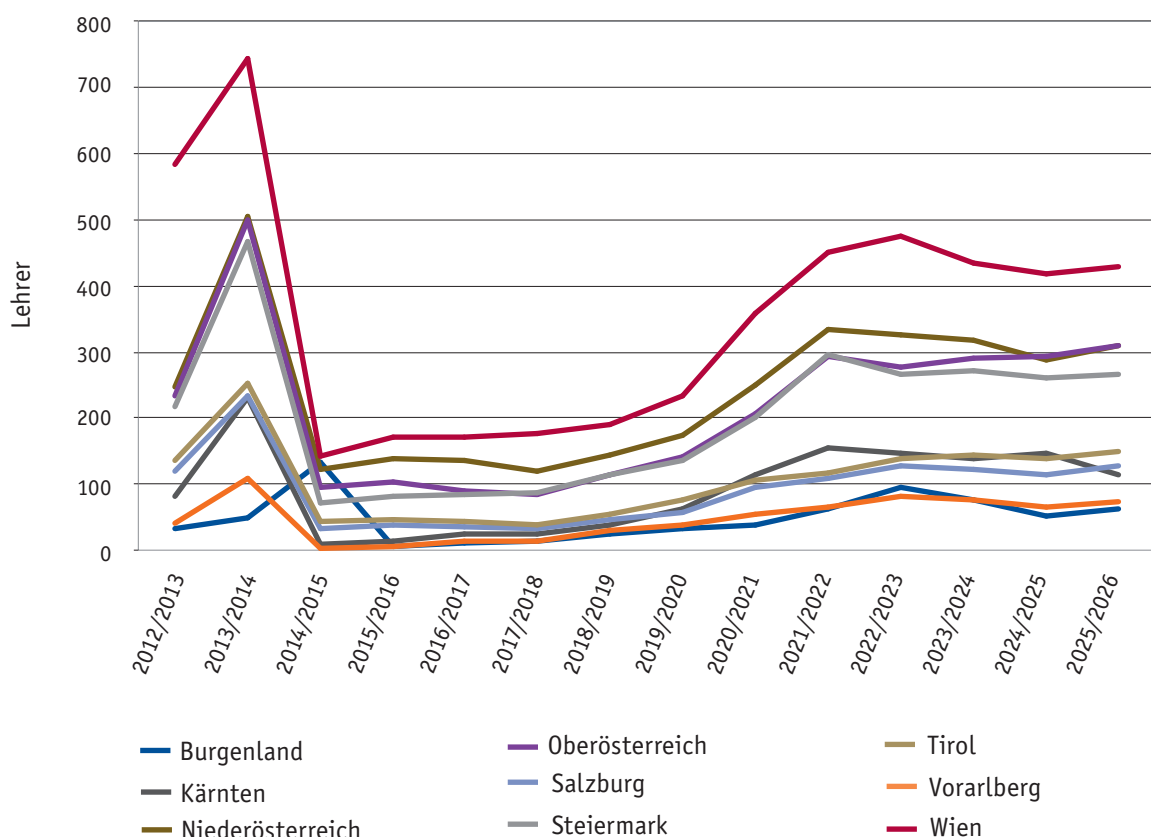
Langfristiger Personalbedarf

Der höchste Bedarf an Lehrern ergab sich für die Unterrichtsgegenstände Englisch, Deutsch, Mathematik, Bewegung und Sport sowie Informatik. Für den hohen Bedarf in Deutsch, Englisch und Mathematik war u.a. die Einführung der NMS verantwortlich.

Vergleichbare Auswertungen über die fachtheoretischen und fachpraktischen Gegenstände an BMHS waren nicht möglich.

(2) Nachfolgende Abbildung zeigt eine Darstellung des Personalbedarfs an Bundeslehrern in den einzelnen Bundesländern im AHS- und BMHS-Bereich vom Schuljahr 2012/2013 bis 2025/2026 unter Berücksichtigung der gesetzlichen Änderungen im Bereich der Hacklerregelung und des Mehrbedarfs aufgrund der Umsetzung der NMS.

Abbildung 6: Entwicklung Einstellungsbedarf aufgegliedert nach Bundesländern
Schuljahr 2012/2013 bis 2025/2026



Quellen: BMUKK; RH

Regional betrachtet entstand der größte Bedarf an Bundeslehrern in Wien, gefolgt von Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark, Tirol, Kärnten und Salzburg. In Vorarlberg und im Burgenland war der Personalbedarf annähernd gleich niedrig:

Tabelle 10: Entwicklung Lehrpersonalbedarf nach Bundesländern

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2025/2026	kumulierter Bedarf 2012/2013 bis 2025/2026
Planstellen	Anzahl								
Burgenland	33	48	133	6	12	14	25	62	689
Kärnten	82	232	9	13	23	24	39	115	1.301
Niederösterreich	247	505	123	138	135	118	143	310	3.407
Oberösterreich	234	498	94	103	91	84	114	310	3.030
Salzburg	119	232	33	38	36	32	47	128	1.293
Steiermark	216	468	72	82	85	88	115	265	2.823
Tirol	135	254	42	47	45	38	55	149	1.487
Vorarlberg	41	108	2	5	14	14	31	75	669
Wien	586	743	142	172	170	177	189	428	4.978
Gesamt	1.693	3.088	650	604	611	589	758	1.842	19.677

Quellen: BMUKK; RH

Abgesehen von den Unterschieden zwischen den Bundesländern bestanden im Einzelnen Probleme bei der Deckung des Lehrpersonalbedarfs an Schulen in geografischen Randlagen.

8.2 (1) Durch die derzeitige Einschränkung des Personalprognosemodells auf Gegenstände, für die ein Lehramtsstudium an einer Universität Voraussetzung war, waren insbesondere die fachtheoretischen und fachpraktischen Unterrichtsgegenstände im Bereich der BMHS nicht erfasst. Der RH empfahl dem BMUKK eine sukzessive Erweiterung und Vertiefung des Personalprognosemodells unter Einbeziehung der fachtheoretischen und fachpraktischen Unterrichtsgegenstände der BMHS.

(2) Wie der RH feststellte, war in einigen Unterrichtsgegenständen (z.B. Englisch, Deutsch) künftig mit einem erhöhten Lehrpersonalbedarf zu rechnen. Zudem gab es regionale Unterschiede im Lehrpersonalbedarf.

8.3 Laut Stellungnahme des BMUKK sei eine entsprechende Ausweitung des Modells geplant. Derzeit werde eine sinnvolle Clusterung der fach-theoretischen und –praktischen Unterrichtsgegenstände erarbeitet.

Mittel- und kurzfristiger Personalbedarf

Mittelfristiger
Personalbedarf

9.1 (1) Das Bundesfinanzrahmengesetz gab für die vier Folgejahre sowohl verbindliche Ausgabenobergrenzen als auch die Grundzüge des Personalplans vor. Der jährliche Personalplan bildete sämtliche Planstellen des Bundes ab. Er war damit die gesetzliche Rahmenvorgabe für die Anzahl und die Art der maximal zur Verfügung stehenden Personalkapazitäten.

Nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Planstellen für Bundeslehrer entsprechend den Personalplänen 2011 und 2012 sowie dem zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gültigen Bundesfinanzrahmengesetz 2013 bis 2016¹²:

Tabelle 11: Planstellen Bundeslehrer laut Personalplänen 2011, 2012 und Bundesfinanzrahmengesetz 2013 bis 2016							
	Personalplan		Vorschau				Veränderungen
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2012 bis 2016
Planstellen	Anzahl		Anzahl				
Ressort gesamt	44.814	44.504	43.947	43.647	43.464	43.363	– 1.141
davon Lehrer ¹	37.963	37.683	37.422	37.422	37.422	37.422	– 261
Verwaltung	6.851	6.821	6.525	6.225	6.042	5.941	– 880

¹ inklusive Bundeslehrer an Pädagogischen Hochschulen

Quellen: Bundesfinanzgesetz 2011; Bundesfinanzgesetz 2012; Bundesfinanzrahmengesetz 2013 bis 2016; BMUKK

(2) Der im Bund vorgesehene Einsparungskurs beim Personal galt für die Bundeslehrer in abgeschwächter Form: So gab es beispielsweise keinen Aufnahmestopp für die Jahre 2013 bis 2014. Für das Jahr 2013 war ein Abbau von 261 Planstellen geplant.

Im Jahr 2011 konnten die Vorgaben (37.963 Planstellen) des Personalplans nicht eingehalten werden. Das BMUKK begründete den erhöhten Lehrerpersonaleinsatz v.a. mit dem Ausbau der NMS und qualitätssteigernden Maßnahmen bei der schulischen Tagesbetreuung. Die Über-

¹² Bundesfinanzrahmengesetz 2013 bis 2016, BGBl. I Nr. 25/2012

schreitung betrug 350 Planstellen (rd. 21 Mio. EUR); dies entsprach einer Abweichung von 0,9 %.

Für das Jahr 2012 rechnete das BMUKK aufgrund der Langfristigkeit der genannten Projekte mit einer Überschreitung der Vorgaben in der Größenordnung von maximal 550 Planstellen. Das BMUKK stützte sein Vorgehen auf Punkt 9 Abs. 3 des Allgemeinen Teils des Personalplans 2011,¹³ wonach eine Überschreitung der festgesetzten Gesamtjahresarbeitsleistungen (maximal 2 %) bei Zustimmung des BKA und des BMF möglich war.

- 9.2** Aktuelle schulorganisatorische Maßnahmen (z.B. NMS, schulische Tagesbetreuung) verursachten einen erhöhten Lehrpersonaleinsatz, was dazu beitrug, dass die Vorgaben des Personalplans 2011 nicht eingehalten wurden bzw. die Vorgaben des Personalplans 2012 voraussichtlich nicht eingehalten werden. Die für den Bund intendierte – für die Bundeslehrer bereits abgeschwächte – restriktive Personalpolitik lief für diesen Personalbereich ins Leere. Der RH machte auf das Spannungsverhältnis zwischen den personalbedarfserhöhenden Reformmaßnahmen im Schulbereich einerseits und den Personalvorgaben im Bundesfinanz- bzw. im Bundesfinanzrahmengesetz andererseits aufmerksam.

Der RH empfahl dem BMUKK, die tatsächliche Entwicklung der Planstellen laufend zu verfolgen und rechtzeitig Gegensteuerungsmaßnahmen bei drohenden Personalplanüberschreitungen zu ergreifen. Die Vorgaben der Grundzüge des Personalplans 2013 bis 2016 wären jedenfalls einzuhalten.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK habe es bereits mehrere Maßnahmen ergriffen, um die Einhaltung der Grundzüge des Personalplans sicherzustellen. Weiters seien im BMUKK durch die Schaffung einer Bereichsstellvertretung zu allen Bereichen des Personalcontrollings die organisatorischen Voraussetzungen gegeben, um eine koordinierte und zentrale Steuerung der Personalkapazitäten zu gewährleisten.*

¹³ Auch der Personalplan 2012 sah eine entsprechende Regelung vor.

Mittel- und kurzfristiger Personalbedarf

Kurzfristiger
Personalbedarf

Ablauf der jährlichen Lehrpersonalplanung

10.1 Seit dem Jahr 2008 erfolgte die jährliche Lehrpersonalplanung und die damit eng zusammenhängende Werteinheiten¹⁴-Planung für das nächste Schuljahr an den Landesschulräten bzw. beim Stadtschulrat für Wien im Wesentlichen nach folgenden Schritten:

Tabelle 12: Ablauf Personalplanung und Werteinheiten-Planung (Planung Schuljahr 2012/2013)		
Bezeichnung	Zeit	Beschreibung
Sicherstellungserlass	Februar	Sicherstellungserlass des BMUKK zur Vorgehensweise bei der Erstellung der (provisorischen) Schulorganisation ¹ und der Lehrfächerverteilung ² und der Unterlagenübermittlung für die auszuschreibenden Stunden an das BMUKK Ergänzungen des Sicherstellungserlasses durch die Landesschulräte bzw. den Stadtschulrat für Wien (z.B. eine Obergrenze für die Mehrdienstleistungen), Versendung des „Landes-Sicherstellungserlasses“ an die Schulen
Mitteilung über Werteinheiten-Zuteilung	Februar	Information des BMUKK an die Landesschulräte bzw. den Stadtschulrat für Wien über die Planungsgrundlagen zur Werteinheiten-Zuteilung für das nächste Schuljahr
Dateneinspielung und -übermittlung	Mitte April	Einspielung der provisorischen Lehrfächerverteilungen und der Schulorganisationen sowie Übermittlung der Daten für die auszuschreibenden Stunden an das BMUKK
Ausschreibung Lehrerstellen	Ende April/ Anfang Mai	zentrale Ausschreibung der Lehrerstellen in der Wiener Zeitung durch das BMUKK (Kosten rd. 64.000 EUR im Jahr 2011)
Bewerbungsfrist	zwei Wochen	Bewerbungen beim zuständigen Landesschulrat bzw. Stadtschulrat für Wien
Zuteilung Lehrer	Mitte/Ende Mai bis Anfang September	Bearbeitung der Bewerbungen durch die Landesschulräte bzw. den Stadtschulrat für Wien und Zuteilung der Lehrer zu den einzelnen Schulen
Dateneinspielung	Ende September bis Mitte/Ende Oktober	Einspielung der definitiven Schulorganisationen bis Ende September und der definitiven Lehrfächerverteilungen bis Mitte/Ende Oktober
endgültige Werteinheiten-Zuteilung	Ende Oktober	endgültige Zuteilung der Werteinheiten-Kontingente (Grundkontingente und Zuschläge) durch das BMUKK an die Landesschulräte bzw. den Stadtschulrat für Wien

¹ Unter Schulorganisation ist die Klassenbildung zu verstehen: Wie viele Schüler (männlich/weiblich) besuchen welche Klasse einer Schule? Wie viele Klassen sind pro Schule gebildet worden? Welcher Schulstufe sind die Klassen zuzuordnen? Welche Schulformen werden unterrichtet?

² Die Lehrfächerverteilung beinhaltet folgende Informationen: Welche Lehrer unterrichten welche Gegenstände, in welchem Ausmaß, in welchen Klassen? Welche unverbindliche Übungen, Freigegenstände etc. werden geführt?

Quellen: BMUKK; RH

¹⁴ Das Ausmaß der Lehrverpflichtung der Bundeslehrer beträgt 20 Wochenstunden. Die Unterrichtsstunden in den einzelnen Unterrichtsgegenständen sind auf die Lehrverpflichtung mit abgestuften Werteinheiten je Wochenstunde anzurechnen. Beispielsweise entspricht eine Deutschstunde 1,167 WE.

- 10.2** Der RH anerkannte die Bemühungen des BMUKK, den Landesschulräten bzw. dem Stadtschulrat für Wien so früh wie möglich praktikable Planungsgrundlagen zur Verfügung zu stellen. Der Prozess der Werteinheiten-Planung und damit zusammenhängend die Personalplanung gestaltete sich jedoch aufwändig. Diesbezüglich verwies der RH auf seine Ausführungen im Bericht „Controlling im Bundesschulwesen“, Reihe Bund 2011/1, TZ 12 und mahnte die Wahrnehmung der Steuerungsverantwortung für das Lehrpersonal durch das BMUKK ein.

Anstellung von Bundeslehrern

- 11.1** (1) Die Landesschulräte bzw. der Stadtschulrat für Wien waren als Personalstellen erster Instanz für die Personalangelegenheiten der Bundeslehrer zuständig. Sie wickelten daher die Aufnahme und die Zuteilung der Lehrer zu den einzelnen Schulen ab. Mit dem Budgetbegleitgesetz 2011¹⁵ wurde von der verbindlichen Führung der Wartelisten als ein Auswahlkriterium bei der Anstellung von Bundeslehrern Abstand genommen. Laut den Erläuterungen zur Gesetzesvorlage wäre aufgrund der anstehenden vielen Pensionierungen bei den Lehrpersonen künftig nur mehr ein geringer Spielraum der Dienstbehörden bei der Auswahl von Bewerbern um freie Planstellen gegeben. Es sollte daher v.a. die fachliche Qualifikation der Bewerber in den Vordergrund rücken. Die Zuteilung erfolgte in Oberösterreich und Wien regelmäßig im Einvernehmen mit dem jeweiligen Schulleiter.

(2) Außerdem gab es im BMHS-Bereich in Wien Bemühungen, die Schulleitungen stärker in das Personalmanagement einzubeziehen. So gab es beispielsweise einen Workshop zum Recruiting oder einen Leitfaden zur Personalentwicklung an Schulen.

(3) Die Aufnahme von Bundeslehrern erfolgte dezentral durch die Landesschulräte bzw. den Stadtschulrat für Wien. Die Bewerbungen waren an die jeweiligen Landesschulräte bzw. den Stadtschulrat für Wien zu richten. Diese führten entsprechende Bewerberlisten, die den anderen Landesschulräten, dem Stadtschulrat für Wien bzw. dem BMUKK nicht zur Verfügung standen.

Das BMUKK führte ein Pilotprojekt für fünf Zentrale Lehranstalten mittels eines webbasierten E-Recruitingmodells durch. Für das Schuljahr 2012/2013 wurden 2.831 Wochenstunden verschiedener Unterrichtsfächer ausgeschrieben. Die Bewerbungen erfolgten elektronisch

¹⁵ vgl. BGBl. I Nr. 111/2010

Mittel- und kurzfristiger Personalbedarf

über eine Internetschnittstelle und wurden durch das BMUKK zentral verwaltet. Für Personal- bzw. Schulverantwortliche bestand die Möglichkeit, elektronisch Einsicht in die Bewerberliste und die genaue Bewerbung zu nehmen. Das konkrete Aufnahmeverfahren mit dem Bewerbungsgespräch erfolgte im BMUKK gemeinsam mit der jeweiligen Schulleitung bzw. dem jeweiligen Abteilungsvorstand. Das BMUKK bewertete das Modell des E-Recruiting grundsätzlich positiv.

Die Landesschulräte bzw. der Stadtschulrat für Wien wendeten eine einheitliche Software für die Verwaltung der Bewerbungen an. Die Erweiterung zu einem E-Recruitingmodul war möglich. Nach Gegenüberstellung zweier Alternativen präferierten die Landesschulräte bzw. der Stadtschulrat für Wien die bereits bestehende Software mit Erweiterung zu einem E-Recruiting.

- 11.2** Der RH stellte fest, dass die Schulleitungen im unterschiedlichen Ausmaß in die Personalauswahl involviert waren. Er bewertete die Bemühungen des Stadtschulrats für Wien positiv, die Schulautonomie im Personalbereich zu stärken. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf die Lösungsvorschläge zur Schulverwaltung der Arbeitsgruppe Verwaltung Neu aus dem Jahr 2009 (S. 19 f.), die eine höhere Schulautonomie im Personalbereich einschließlich der Personalsteuerung und der Personalentwicklung forderten.¹⁶

Die Abschaffung der Wartelisten bewertete der RH aufgrund des mit ihrer Führung verbundenen hohen Verwaltungsaufwands als zweckmäßig. Nach Ansicht des RH war die Abschaffung der Wartelisten auch ein Hinweis für die angespannte Personalsituation bei den Bundeslehrern.

Das dezentral durchgeführte Personalaufnahmeverfahren bewertete der RH als unzweckmäßig und ineffizient, weil kein bundesländerübergreifendes Bewerbermanagement gegeben war. Zudem erfolgte das Bewerbermanagement überwiegend papiermäßig.

Der RH empfahl dem BMUKK, ein flächendeckendes webbasiertes E-Recruitingmodell unter Einbindung der Landesschulräte bzw. des Stadtschulrats für Wien und Berücksichtigung des Kostenaspekts einzuführen. In einem solchen E-Recruitingmodell könnte einerseits der gesamte Recruiting-Workflow abgebildet und andererseits durch entsprechende Zugriffsberechtigungen jeder zentrale und dezentrale Verantwortliche in den Workflow eingebunden werden.

¹⁶ Positionen Reihe 2011/1, Verwaltungsreform 2011, S. 169

Weiters empfahl der RH, die Ausschreibungen und Bewerbungen für die Bundeslehrer mit dem E-Recruitingmodell durchzuführen; dadurch wäre eine bundesweite Bewerberliste bzw. -datenbank sichergestellt. Die Administration der Personalaufnahme würde weiterhin dezentral durch die Landesschulräte bzw. den Stadtschulrat für Wien erfolgen.

Dieses System könnte weiters für Informationskampagnen wie der Versendung von Newslettern an registrierte Bewerber und das Schalten von Anzeigen auf der Homepage genutzt werden.

- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK plane es, ein E-Recruitingtool zur Abwicklung aller Prozesse im Zusammenhang mit der Lehreranstellung einzusetzen. Die Umsetzung sei bereits im Gange.*

Laut Stellungnahme des Stadtschulrats für Wien arbeite er an einem zeitlich absehbaren und funktionstüchtigen E-Recruiting unter Verwendung der bereits bestehenden Software.

Schulorganisatorische Maßnahmen

Neue Mittelschule

Modellversuche

- 12.1** (1) In den Schuljahren 2008/2009 bis 2011/2012 liefen die Modellversuche NMS an den Schulen der Sekundarstufe I (Hauptschulen und AHS-Unterstufe). Neben einer neuen pädagogischen Konzeption sah der Modellversuch NMS als zentrales Qualitätskriterium den verschränkten Lehrereinsatz von AHS-/BMHS-Lehrern (Bundeslehrern) und Hauptschullehrern (Landeslehrern) vor.¹⁷ Dafür stellte das BMUKK pro geführter Modellklasse sechs Wochenstunden in Form von Werteinheiten zusätzlich zur Verfügung.

Mit Beginn des Schuljahrs 2011/2012 gab es österreichweit 434 NMS-Standorte mit 2.747 Klassen. Die Modellversuche fanden überwiegend an Hauptschulen statt; lediglich an elf AHS-Standorten gab es NMS-Modellversuche. Die NMS-Modellversuche erforderten einen zusätzlichen Bedarf an Bundeslehrern in der Größenordnung von rd. 800 bis 900 VBÄ (Stand Schuljahr 2011/2012), der jedoch nur teilweise gedeckt werden konnte.

¹⁷ Verschränkter Lehrereinsatz bedeutet, dass an einer NMS an einem Hauptschulstandort neben den Hauptschullehrern (Landeslehrer) zusätzlich AHS-/BMHS-Lehrer (Bundeslehrer) unterrichten und an einer NMS an einem AHS-Standort neben den AHS-Lehrern (Bundeslehrer) zusätzlich Hauptschullehrer (Landeslehrer) tätig sind.

Schulorganisatorische Maßnahmen

(2) In Oberösterreich gab es im Schuljahr 2011/2012 an 77 Hauptschulstandorten (360 Klassen) NMS-Modellversuche.¹⁸ Der Modellplan „Oberösterreichische Mittelschule/Schulmodell OÖ“ hielt zu den Lehrerteams fest, dass ein gemeinsames Unterrichten von Landeslehrern (Hauptschul- und/oder Volksschullehrern) und Bundeslehrern (AHS- bzw. BMHS-Lehrern) vorzusehen war.

Da zu wenig AHS-/BMHS-Lehrer für den zusätzlichen Bedarf der NMS vorhanden waren, stellte der Landesschulrat für Oberösterreich Hauptschullehrer mittels Sondervertrags (siehe TZ 20) an. Diese wurden einer AHS bzw. BMHS zugewiesen; sie unterrichteten als „Bundeslehrer“ an der jeweiligen Kooperations-NMS.

(3) In Wien gab es im Schuljahr 2011/2012 an 15 Hauptschul- und an sieben AHS-Standorten NMS-Modellversuche (insgesamt 243 Klassen).¹⁹ Der Modellplan „Wiener Mittelschule“ sah für die Zusammensetzung der Lehrerteams allgemein Pädagogen verschiedener Schularten vor.

Der Bedarf an Bundeslehrern an den Hauptschulstandorten wurde zu rd. 61 % durch Kooperationen mit AHS gedeckt. Den Rest (rd. 39 %) übernahmen mangels Bundeslehrern Landeslehrer. An den AHS-Standorten konnte der Bedarf an Landeslehrern gedeckt werden.

12.2 Im Rahmen der Modellversuche NMS zeigte sich, dass der zusätzliche Bedarf an Bundeslehrern nicht gedeckt werden konnte. Der RH beanstandete, dass diese Modellversuche durchgeführt wurden, obwohl grundlegende Voraussetzungen nicht gegeben waren. Nach Ansicht des RH deutete dies auf eine ungenügende Vorbereitung bzw. Planung der Modellversuche hin. Ebenso kritisierte er die in Oberösterreich festgestellte Praxis bezüglich des Einsatzes von Landeslehrern mit Sondervertrag als Ersatz für Bundeslehrer, weil damit nicht der Intention des BMUKK Rechnung getragen wurde. Das BMUKK strebte mit dem verschränkten Lehrereinsatz die Kombination der Vorteile der Bundeslehrer (bessere fachliche Ausbildung) und der Landeslehrer (bessere pädagogische Ausbildung) an. Der RH empfahl dem BMUKK, die unterschiedliche Zusammensetzung der Lehrerteams bei der Evaluierung²⁰ der Modellversuche zu berücksichtigen.

¹⁸ Die Modellversuche NMS begannen in Oberösterreich mit dem Schuljahr 2009/2010.

¹⁹ Die Modellversuche „Wiener Mittelschule“ begannen in Wien mit dem Schuljahr 2009/2010.

²⁰ Für die Modellversuche NMS war eine verpflichtende Evaluierung vorgesehen, vgl. § 7a Abs. 4 Schulorganisationsgesetz i.d.F. BGBl. I Nr. 44/2009.

- 12.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK sei der Mangel an geeigneten Bundeslehrern für die Verwendung an NMS auf den zusätzlichen Personalbedarf im Zusammenhang mit der Absenkung der Klassenschülerhöchstzahl und der verstärkten Inanspruchnahme der Bestimmungen über einen vorzeitigen Antritt des Ruhestands zurückzuführen.*

Das BMUKK informierte, dass die Landesschulräte wiederholt auf die Unzulässigkeit der Anstellung von Pflichtschullehrern als Bundeslehrer zwecks gleichzeitiger Zuweisung an eine NMS hingewiesen worden seien.

Weiters teilte das BMUKK mit, dass der Einsatz der Bundes- und Landeslehrer laufend überprüft werde und für jedes Schuljahr im Vorhinein Prognosen erstellt worden seien, die für die Kapazitäts- und Budgetplanung von zentraler Bedeutung seien. Außerdem seien für den Einsatz der Bundeslehrer an NMS detaillierte Abbildungsvorschriften entworfen worden.

Zur Anstellung von Hauptschullehrern mittels Sondervertrags, um sie an Stelle von Bundeslehrern einzusetzen, nahm der Landesschulrat für Oberösterreich nicht Stellung (siehe jedoch die Stellungnahme des Landesschulrats für Oberösterreich zum Thema „Sonderverträge“ in TZ 20).

- 12.4** Im Zusammenhang mit der flächendeckenden Einführung der NMS an allen Hauptschulstandorten wies der RH kritisch darauf hin, dass bei den Modellversuchen der Bedarf an Bundeslehrern nur teilweise gedeckt werden konnte. Zudem lagen keine aussagekräftigen Evaluierungsergebnisse über die NMS-Modellversuche vor.

Neue Mittelschule als Regelschule

- 13.1** Im Frühjahr 2012 beschloss der Nationalrat die Überführung der NMS ins Regelschulwesen.²¹ In den Schuljahren 2012/2013 bis 2015/2016 werden sämtliche Hauptschulen gemäß einem Stufenplan in eine NMS umgewandelt werden. Der Vollausbau (1. bis 4. Klasse) soll im Schuljahr 2018/2019 erreicht werden. AHS-Standorte können weiterhin an den Modellversuchen NMS teilnehmen.²²

Für jede Klasse der NMS werden – wie bisher – sechs zusätzliche Unterrichtsstunden zur Verfügung gestellt, woraus auch die wesentlichen Kosten für die Überführung des Modellversuchs NMS in das Regel-

²¹ vgl. BGBl. I Nr. 36/2012

²² Für die AHS gilt § 7a Schulorganisationsgesetz mit der Schulversuchshöchstgrenze von 10 % der AHS-Unterstufen.

Schulorganisatorische Maßnahmen

schulwesen resultieren. Bei der Kostenberechnung ging das BMUKK davon aus, dass die zusätzliche Personalkapazität aus dem Bereich der Bundeslehrer rekrutiert wird.²³ Bis zum Vollausbau 2019 rechnete das BMUKK für die zusätzlich erforderlichen rd. 3.800 Lehrer mit Ausgaben von insgesamt 229,37 Mio. EUR.

- 13.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass der vom BMUKK angestrebte gemeinsame Einsatz von Bundes- und Landeslehrern nur ansatzweise erfüllt werden kann. Bereits die Modellversuche zeigten, dass der Bedarf an Bundeslehrern nur teilweise gedeckt werden konnte.

Der RH wies auf die dienst- und besoldungsrechtlichen Unterschiede zwischen Bundes- und Landeslehrern hin. Die geteilten Zuständigkeiten für Bundes- und Landeslehrer ließen bei der NMS Doppelgleisigkeiten (z.B. bei Personalverwaltung, Abrechnung und Controlling) unvermeidlich erscheinen. Er erinnerte an seine Empfehlung (zuletzt in „Finanzierung der Landeslehrer“, Reihe Bund 2012/4, TZ 2 und Positionen Reihe 2011/1, Verwaltungsreform 2011, Vorschlag Nr. 322), die Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung für die Landeslehrer in einer Hand zu konzentrieren. Der RH empfahl dem BMUKK, für den Lehrereinsatz an NMS einheitliche rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen.

- 13.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK seien in dem derzeit in Erarbeitung befindlichen neuen Lehrerdienstrecht für neu einzustellende Bundes- und Landeslehrer einheitliche Rahmenbedingungen insbesondere zur Lehrverpflichtung vorgesehen. Der übergreifende Einsatz von Bundes- und Landeslehrern an Pflicht- und Bundesschulen solle dadurch wesentlich vereinfacht werden.*

Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Oberösterreich werde die flächendeckende Einführung der NMS den Lehrpersonalbedarf signifikant erhöhen.

- 13.4** Der RH wies nachdrücklich auf die Ungleichbehandlung der Bundes- und Landeslehrer im Rahmen der NMS hin. An NMS bestand folgende Situation: Bundeslehrer unterrichteten denselben Unterrichtsgegenstand (z.B. Deutsch) wie Landeslehrer, bekamen dafür jedoch mehr bezahlt und arbeiteten kürzer. Ebenso führten die dienst- und besoldungsrechtlichen Unterschiede praktisch zur Undurchlässigkeit zwischen beiden Lehrergruppen.

²³ Deshalb entsprachen die sechs Wochenstunden durchschnittlich 6,878 WE.

Sonstige
schulorganisatorische
Maßnahmen

14.1 Neben der NMS hatten folgende schulorganisatorischen Maßnahmen des BMUKK erhebliche Auswirkungen auf den Lehrpersonalbedarf:

- Seit dem Schuljahr 2008/2009 war die Senkung der Klassenschülerhöchstzahl im Schulorganisationsgesetz – mit aufsteigendem Inkrafttreten – verankert.²⁴ Für die AHS-Unterstufe legte das Schulorganisationsgesetz die Klassenschülerhöchstzahl mit 25 fest. Um Abweisungen zu vermeiden, war eine Überschreitung der Klassenschülerhöchstzahl um 20 % vorgesehen. Infolgedessen waren Klassen mit bis zu 30 Schülern zulässig.

In den Erläuterungen zur Regierungsvorlage der entsprechenden Novelle des Schulorganisationsgesetzes ging das BMUKK von folgendem zusätzlichen Werteinheitenbedarf pro Schuljahr aus:

Tabelle 13: Werteinheitenbedarf infolge der Senkung der Klassenschülerhöchstzahl				
	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011
	in Werteinheiten			
1. Klassen	1.625	1.625	1.625	1.625
2. Klassen	–	1.625	1.625	1.625
3. Klassen	–	–	1.625	1.625
4. Klassen	–	–	–	1.625
Summe	1.625	3.250	4.875	6.500

Quelle: BMUKK

Der Mehrbedarf von 6.500 Werteinheiten (WE) im Vollausbau entsprach 325 Lehrern. Das BMUKK errechnete infolge der Senkung der Klassenschülerhöchstzahl im Schuljahr 2010/2011 Mehrausgaben in der Höhe von 18,69 Mio. EUR.

Das Thema „Klassenschülerhöchstzahl 25“ war bereits Gegenstand einer Gebarungsüberprüfung (Reihe Bund 2011/1), in der der RH feststellte, dass durch diese Maßnahme zusätzliche Lehrer-Planstellen erforderlich waren.

²⁴ vgl. Schulorganisationsgesetz – Novelle, BGBl. I Nr. 116/2008

Schulorganisatorische Maßnahmen

- Die Neufassung der Eröffnungs- und Teilungszahlenverordnung mit BGBl. II Nr. 420/2008²⁵ führte zur Anpassung der Teilungszahlen im Bereich der AHS-Unterstufe an Klassen mit 25 Schülern sowie zur Einführung weiterer Teilungen im Bereich der neunten Schulstufe.

In den Erläuterungen zum Entwurf der gegenständlichen Novelle ging das BMUKK von folgendem zusätzlichen Werteinheitenbedarf pro Schuljahr aus:

Tabelle 14: Werteinheitenbedarf infolge der Anpassung der Eröffnungs- und Teilungszahlen				
	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012
	in Werteinheiten			
AHS-Unterstufe	2.574	7.794	10.440	10.440
Oberstufe ¹	9.661	9.661	9.661	9.661
Summe	12.235	17.455	20.101	20.101

¹ AHS-Oberstufe, berufsbildende mittlere und höhere Schulen und Bildungsanstalten für Kindergartenpädagogik
Quelle: BMUKK

Für das Schuljahr 2011/2012 (Vollausbau) errechnete das BMUKK einen zusätzlichen Bedarf von 20.101 WE (rd. 1.005 Lehrer) und daraus resultierende Mehrausgaben in der Höhe von 56,28 Mio. EUR.

- Neben dem quantitativen Ausbau setzte das BMUKK ab dem Schuljahr 2011/2012 Maßnahmen zur Steigerung der Qualität der Tagesbetreuung (z.B. Reduktion der Gruppengröße von 15 auf zwölf Schüler). Der Ausbau der schulischen Tagesbetreuung spiegelte sich deutlich im gestiegenen Lehrpersonalbedarf wider:

²⁵ Eröffnungszahlen: Ein alternativer Pflichtgegenstand (Freigegenstand bzw. eine unverbindliche Übung) ist zu führen, wenn eine bestimmte Mindestzahl von Schülern (z.B. zwölf) einer Klasse diesen alternativen Pflichtgegenstand gewählt hat (für den Freigegenstand bzw. für eine unverbindliche Übung angemeldet hat). Teilungszahlen: An den mittleren und höheren Schulen sind die Klassen im Unterricht bestimmter Unterrichtsgegenstände (z.B. Fremdsprachen) in Schülergruppen zu teilen, sofern bestimmte Schülerzahlen (25) überschritten werden.

Tabelle 15: Entwicklung Werteinheitenbedarf zur Tagesbetreuung Schuljahr 2008/2009 bis 2011/2012

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	Veränderung 2008/2009 bis 2011/2012
	in Werteinheiten				in %
Österreich	8.065	9.181	9.464	12.675	57,16
davon Oberösterreich	701	1.005	902	1.005	43,37
Wien	4.375	4.462	4.803	6.909	57,92

Quellen: BMUKK; RH

Seit dem Schuljahr 2008/2009 flossen zusätzlich 4.610 WE (rd. 230 Lehrer) in die schulische Tagesbetreuung. Davon ergab sich allein für Wien im überprüften Zeitraum ein zusätzlicher Werteinheitenbedarf von rd. 2.500 WE (rd. 125 Lehrer).

- 14.2** Die dargestellten Reformmaßnahmen des BMUKK verursachten seit dem Schuljahr 2008/2009 einen erhöhten Lehrpersonaleinsatz von rd. 1.560 Lehrern (rd. 93,60 Mio. EUR), der zur angespannten Personalsituation bei den Bundeslehrern beitrug. Nach Ansicht des RH erforderten die umfangreichen Reformmaßnahmen eine zielgerichtete Personalplanung unter Einbezug von Maßnahmen zur Personalgewinnung und -erhaltung seitens des BMUKK (siehe TZ 7).

Aufgrund der angespannten Personalsituation regte der RH gegenüber dem BMUKK an, für den Einsatz in der Tagesbetreuung vermehrt Lehramtsstudierende heranzuziehen. Diese könnten dadurch Erfahrungen für den späteren Lehrerberuf gewinnen und das BMUKK könnte Kostenvorteile lukrieren.

- 14.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK werde es den Einsatz von Lehramtsstudierenden in der Tagesbetreuung in seine Überlegungen zur Abdeckung des Lehrpersonalbedarfs einfließen lassen.*

Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Oberösterreich werde die Senkung der Klassenschülerhöchstzahl befürwortet, jedoch sei die Ausstattung mit den notwendigen Ressourcen bis dato nicht erfolgt.

Laut Stellungnahme des Stadtschulrats für Wien würden im Bereich der Tagesbetreuung bereits Lehramtsstudierende eingesetzt.

- 14.4** Im Zusammenhang mit der Ausstattung mit den notwendigen Ressourcen infolge der Klassenschülerhöchstzahl verwies der RH auf seinen Bericht „Klassenschülerhöchstzahl 25“ (Reihe Bund 2011/1, TZ 9 und 10).

Maßnahmen zur Deckung des Personalbedarfs

Allgemeines

- 15.1** Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Maßnahmen des BMUKK und/oder der Landesschulräte bzw. des Stadtschulrats für Wien zur Deckung des Lehrpersonalbedarfs:

Maßnahmen zur Deckung des
Personalbedarfs

Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer

Tabelle 16: Maßnahmen des BMUKK und der Landesschulräte zur Deckung des Lehrbedarfs Österreich											
Kurztitel	Langtitel	Maßnahme wird gesetzt durch ...								Wien	
		BMUKK	Burgen- land	Kärnten	NÖ	OÖ	Salzburg	Steier- mark	Tirol	Vorarl- berg	
1	Arbeitsgruppe Bundeslehrerbedarf	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2	Neues Lehrerdienstrecht	x									
3	Reform der Lehrerausbildung	x									
4	Durchführung der jährlichen Ausschreibung in der Wiener Zeitung	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5	Abschluss von Sonderverträgen	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
6	Vergabe von Überstunden	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7	Nicht-Genehmigung von Sabbatical, Karenzen und Konsum des Zeitkontos		x		x	x		x	x		x
8	Einsatz von Unterrichtspraktikanten		x	x		x	x		x		x
9	Einsatz von Lehramtsstudierenden		x ¹		x ¹	x			x		x
10	Aufnahme von Lehramtskandidaten ohne Unterrichtspraktikum		x		x	x	x		x	x	x

Maßnahmen zur Deckung des Personalbedarfs

Fortsetzung: Maßnahmen des BMUKK und der Landesschulräte zur Deckung des Lehrbedarfs Österreich												
		Maßnahme wird gesetzt durch ...										
	Kurztitel	Langtitel	BMUKK	Burgen- land	Kärnten	NÖ	Oö	Salzburg	Steier- mark	Tirol	Vorarl- berg	Wien
11	Förderung des bundesländer- übergreifenden Lehrereinsatzes	verstärkte Abstimmung der Bundesländer beim Aufnahmeverfahren sowie im Rahmen der Personalgruppe Bund		x	x	x	x	x	x	x	x	x
12	laufende Behandlung des Themas Lehrerbedarf bei den Konferenzen der Landesschulrats- präsidenten	laufende Behandlung des Themas bei den Konferenzen der Landesschulrats- präsidenten zur Analyse der Bedarfs- situation und der möglichen Maßnahmen	x									
13	fixe Verankerung der Prüfung des Personalbedarfs bei Lehrplanvorhaben im BMUKK	bei Lehrplan-Novellen verpflichtende Überprüfung der Veränderungen der Stundentafeln und daraus resultierender Veränderungen des Lehrbedarfs in den einzelnen Fächerbereichen	x									
14	Koordination der Landesschulräte mit Universitäten	Koordinationsgespräche der Landesschul- räte bzw. des Stadtschulrats mit den Universitäten bezüglich der Personal- bedarfe in einzelnen Fächern		x	x			x	x	x	x	x
15	Verbesserung des Bewerberverfahrens	Begutachtung des Bewerbermoduls des BMF durch BMUKK	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
16	Informationsstellen für Quereinsteiger	Ansprechpartner für Quereinsteiger im Landesschulrat bzw. Stadtschulrat		x	x	x	x	x	x	x	x	x
17	verpflichtendes Neulehrerseminar für Quereinsteiger	für Quereinsteiger werden an einigen Pädagogischen Hochschulen bereits ver- pflichtende pädagogisch-didaktische Crashkurse für Neulehrer angeboten. Mit einigen Pädagogischen Hochschulen werden noch Gespräche diesbezüglich geführt.		x			x	x	x			x
18	aktive Werbung für den Lehrberuf	aktives Bewerben des Lehrberufs durch: Pressekonferenzen, Veröffentlichungen in lokalen Pressemagazinen, Teilnahme an Messen, Drucken von Plakaten und Foldern für Schulen etc.					x		x	x		x



Maßnahmen zur Deckung des
Personalbedarfs

BMUKK

Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer

Fortsetzung: Maßnahmen des BMUKK und der Landesschulräte zur Deckung des Lehrbedarfs Österreich												
	Kurztitel	Langtitel	BMUKK	Burgen- land	Kärnten	NÖ	OÖ	Salzburg	Steier- mark	Tirol	Vorarl- berg	Wien
19	sinnvolle Fächer- kombinationen	Information vor der Studienwahl über sinnvolle Fächerkombinationen durch Landesschulräte und Universitäten			x			x	x	x	x	
20	Arbeitsgruppe Aktion „Talent Lehrer“	Weitergabe von Informationen über die aktuelle und zukünftige Entwicklung im Lehrerberuf an Direktionen und Schüler bzw. Bildungsberater, eigene Arbeitsgruppe an manchen Landes- schulräten					x		x			
21	verstärkte Koordination zwischen AHS und BMHS	verstärkter Austausch zwischen der Schul- aufsicht für AHS und BMHS		x				x	x	x	x	x
22	Angebot zur Zusatzqualifikation an Pädagogischen Hochschulen	Motivation durch Qualifizierungsangebote (z.B. Lehrgänge für Ingenieurpädagogik, didaktische Qualifizierungsangebote etc.) und bessere gehaltliche Einstufungs- möglichkeit		x						x ²	x	
23	verstärkte Information durch Bildungsberater	aktive Informationen zum Lehrberuf und der derzeitigen bzw. zukünftigen Bedarfsituation durch Bildungsberater an Schüler					x		x	x		

- ¹ Studenten absolvieren den ersten Teil der Ausbildung der Unterrichtspraktikanten (drei Tage).
² eigene Angebote für Lehrer mit dem Lehramt Biologie zur Erlangung der Zusatzqualifikation für Darstellende Geometrie, Physik und Chemie (Unterstufe)

Quellen: BMUKK; RH

Maßnahmen zur Deckung des Personalbedarfs

Diese Maßnahmen waren vielfältiger Natur: Sie reichten beispielsweise vom neuen Lehrerdienstrecht, der Reform der Lehrerausbildung, der Durchführung der jährlichen Ausschreibungen in der Wiener Zeitung bis zur Information der Studierenden über sinnvolle Fächerkombinationen.

Das BMUKK arbeitete v.a. an zentralen Themen im Zusammenhang mit dem Lehrpersonalbedarf (z.B. Lehrerdienstrecht, Lehrerausbildung). Die jeweiligen Maßnahmen der Landesschulräte bzw. des Stadtschulrats für Wien zielten auf den Bedarf des jeweiligen Landes ab und wurden unabhängig von den anderen Landesschulräten und vom BMUKK gesetzt.

Im Rahmen einer Arbeitsgruppe plante das BMUKK (siehe TZ 16) die Koordinierung der Maßnahmen mit den Landesschulräten bzw. dem Stadtschulrat für Wien.

- 15.2** Der RH anerkannte die Maßnahmen des BMUKK und der Landesschulräte bzw. des Stadtschulrats für Wien zur Deckung des Lehrpersonalbedarfs. Nach Auffassung des RH wäre die Koordinations- und Steuerungsfunktion des BMUKK zu verstärken, um den Aufwand aus den vielen Einzelmaßnahmen zu reduzieren und Synergiepotenziale zu erzielen. Das BMUKK sollte einen Maßnahmenplan erstellen, in dem festgehalten wird, wer wann welche konkreten Maßnahmen durchzuführen hat, wenn absehbar ist, dass das erforderliche Personalsoll signifikant unterschritten wird.

Maßnahmen von grundlegender Bedeutung für den Lehrpersonalbedarf und den Lehrerberuf (z.B. Attraktivierung des Lehrerberufs, bedarfsorientierte Werbung) wären durch das BMUKK zu setzen. Operative Tätigkeiten sollten von den Landesschulräten bzw. vom Stadtschulrat für Wien in enger Zusammenarbeit mit den Schulen durchgeführt werden.

- 15.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK entspreche die Empfehlung des RH den derzeitigen Aktivitäten des BMUKK zur Abdeckung des Lehrpersonalbedarfs.*

Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Oberösterreich befürworte er koordinierte Maßnahmen durch das BMUKK.

- 15.4** Bezugnehmend auf die Stellungnahme des Landesschulrats für Oberösterreich bekräftigte der RH seine Empfehlung, die Koordinations- und Steuerungsfunktion des BMUKK zur Deckung des Lehrpersonalbedarfs zu verstärken.



Maßnahmen zur Deckung des Personalbedarfs



Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer

Arbeitsgruppe

16.1 (1) Das BMUKK führte im Jahr 2010 mit den Bundesländern eine Bedarfserhebung zur Personalsituation sowohl im Bereich der Bundes- als auch der Landeslehrer durch.

(2) Zur bundesweiten Abstimmung von kurz- und mittelfristigen Personalbedarfsplanungen hat das BMUKK im Juni 2011 die Arbeitsgruppe „Bedarfsplanung BundeslehrerInnen“ eingerichtet. Darin waren das BMUKK und alle Landesschulräte bzw. der Stadtschulrat für Wien vertreten. Ziel war die Erarbeitung von verlässlichen Datengrundlagen zur kurzfristigen – für das jeweilige nächste Schuljahr – und mittelfristigen Bedarfssituation in einzelnen Unterrichtsgegenständen und der jeweiligen Anstellungssituation. Weiters sollten Maßnahmen zum effizienten Personaleinsatz entwickelt und Strategien zur Beseitigung von Mangelsituationen ausgearbeitet werden.

16.2 Der RH bewertete die Einrichtung der Arbeitsgruppe „Bedarfsplanung BundeslehrerInnen“ als ersten Schritt zur bundesweiten Abstimmung positiv. Angesichts des kurzfristig zu erwartenden hohen Lehrpersonalbedarfs im Jahr 2013 aufgrund der Verschärfungen der Hacklerregelung (siehe TZ 6) empfahl der RH dem BMUKK, im Rahmen der Arbeitsgruppe gezielte Informationskampagnen zum Aufzeigen des Einstellungsbedarfs (regional und nach Unterrichtsgegenständen aufgeschlüsselt) durchzuführen. Weiters wäre darauf hinzuwirken, das bestehende Lehrpersonal länger im Aktivstand zu behalten (siehe TZ 5).

16.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK würden in der Arbeitsgruppe Bedarfslagen erhoben, Prognosemodelle erstellt und darauf aufbauend laufend Maßnahmen entwickelt und koordiniert, die auch gezielte Informationskampagnen enthalten würden. In der nächsten Sitzung werde die Maßnahmenplanung für das Schuljahr 2013/2014 besprochen. Es sei geplant, bereits bestehende und angewendete Maßnahmen des BMUKK und der Landesschulräte auf ihre Wirksamkeit zu analysieren und darauf aufbauend zu koordinieren.*

Darüber hinaus würden alle Landesschulräte Zugriff auf eine zentrale Datenbank haben, die es ermögliche, je Schulstandort frühzeitig Engpässe aufzuzeigen.

Maßnahmen zur Deckung des Personalbedarfs

Vorgaben des BMUKK **17** Im März 2012 teilte das BMUKK den Landesschulräten bzw. dem Stadtschulrat für Wien Vorgaben zum Personalmanagement der Bundeslehrer mit. Das Schreiben informierte u.a. über die Vorgehensweise zur Abdeckung des Lehrpersonalbedarfs im Schuljahr 2012/2013. Zunächst war zu prüfen, ob der Bedarf durch Dauermehrdienstleistungen der vorhandenen Lehrer abgedeckt werden könnte. Erst danach kamen Neuanstellungen, die Erhöhung des Beschäftigungsausmaßes von teilbeschäftigten Lehrern oder die Mitverwendung von Lehrern anderer Schulen in Betracht.

Mehrdienstleistungen Entwicklung der Mehrdienstleistungen

18.1 (1) Das Ausmaß der Lehrverpflichtung der Bundeslehrer betrug 20 Wochenstunden. Die Unterrichtsstunden in den einzelnen Unterrichtsgegenständen waren auf die Lehrverpflichtung mit abgestuften Werteinheiten je Wochenstunde anzurechnen. Beispielsweise entsprach eine Deutschstunde 1,167 WE.

Das am häufigsten eingesetzte Instrument zur Deckung des Lehrpersonalbedarfs war die Anordnung von Mehrdienstleistungen (Überstunden). Die Mehrdienstleistungen unterteilten sich in Einzel- und Dauermehrdienstleistungen.

Gemäß § 61 Abs. 1 Gehaltsgesetz lagen Dauermehrdienstleistungen dann vor, wenn der Lehrer u.a. durch „dauernde“ Unterrichtserteilung das Ausmaß der wöchentlichen Lehrverpflichtung überschritt. Bei der Einzelmehrdienstleistung (oder auch Einzelsupplierung) wurde ein Lehrer außerhalb seiner laut Diensterteilung zu haltenden Unterrichtsstunden zur Vertretung eines „vorübergehend“ an der Erfüllung seiner lehramtlichen Pflichten gehinderten Lehrers herangezogen.

Sowohl die insgesamt geleisteten Dauermehrdienstleistungen als auch die Anzahl der durchschnittlichen Dauermehrdienstleistungen je Lehrer erhöhten sich im überprüften Zeitraum. Zu beachten ist, dass sich die Angaben der nachfolgenden Tabelle auf jene Lehrer (nach Köpfen) beziehen, die Mehrdienstleistungen aufweisen. Österreichweit leisteten knapp über 30 % aller Bundeslehrer keine Dauermehrdienstleistungen:



Maßnahmen zur Deckung des
Personalbedarfs

BMUKK

Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer

Tabelle 17: Entwicklung der Dauermehrdienstleistungen gesamt und je Lehrer in den Schuljahren 2008/2009 bis 2011/2012

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	Veränderung 2008/2009 bis 2011/2012
Dauer-MDL gesamt	in Werteinheiten				in %
Österreich	93.741	105.327	102.579	104.858	11,86
davon Oberösterreich	13.884	18.204	14.946	17.655	27,16
Wien	15.688	18.248	13.570	18.455	17,64
Dauer-MDL je Lehrer					
Österreich	3,51	3,77	3,69	3,74	6,55
davon Oberösterreich	3,92	4,16	3,43	4,07	3,83
Wien	2,70	3,05	2,30	3,07	13,70

MDL = Mehrdienstleistungen

Quellen: BMUKK; RH

Im überprüften Zeitraum stiegen die Dauermehrdienstleistungen österreichweit um rd. 12 % an und betrugen im Schuljahr 2011/2012 rd. 105.000 WE (rd. 5.200 VBÄ). Der Anstieg in Oberösterreich und in Wien lag deutlich über dem Österreichschnitt.

Auch die durchschnittlichen Dauermehrdienstleistungen je Lehrer erhöhten sich von 3,51 WE (Schuljahr 2008/2009) auf 3,74 WE (Schuljahr 2011/2012). In Oberösterreich lagen in allen überprüften Schuljahren die durchschnittlichen Dauermehrdienstleistungen je Lehrer deutlich über dem Österreichschnitt. In Wien erbrachten die Lehrer durchschnittlich weniger Dauermehrdienstleistungen; im überprüften Zeitraum stiegen diese jedoch um rd. 14 %.

Die höchste Anzahl an Dauermehrdienstleistungen je Lehrer fielen in technischen und gewerblichen Lehranstalten an (z.B. Oberösterreich: Schuljahr 2011/2012 7,95 WE). Die geringste Anzahl an Dauermehrdienstleistungen je Lehrer kamen in den AHS sowie in den Bundesanstalten für Kindergartenpädagogik bzw. für Sozialpädagogik vor (z.B. Wien: AHS Schuljahr 2011/2012 2,22 WE).

Maßnahmen zur Deckung des Personalbedarfs

(2) Nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Struktur der Dauermehrdienstleistungen:

Tabelle 18: Struktur Dauermehrdienstleistungen Schuljahre 2008/2009 bis 2011/2012						
Schuljahr		2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	Veränderung 2008/2009 bis 2011/2012
		Anzahl (in Köpfen)				in %
Kategorie I 0 – 5,99 WE	Österreich	22.058	22.537	22.606	22.565	2,30
	davon Oberösterreich	2.863	3.395	3.425	3.420	19,46
	Wien	5.200	5.212	5.142	5.197	– 0,06
Kategorie II 6 – 10,99 WE	Österreich	3.218	3.784	3.787	3.953	22,84
	davon Oberösterreich	436	692	672	636	45,87
	Wien	458	576	586	665	45,20
Kategorie III 11 – 20 WE	Österreich	1.372	1.559	1.402	1.450	5,69
	davon Oberösterreich	224	267	247	260	16,07
	Wien	142	178	173	156	9,86
Kategorie IV über 20 WE	Österreich	23	45	40	41	78,26
	davon Oberösterreich	17	21	18	24	41,18
	Wien	–	9	11	3	–
Summe	Österreich	26.671	27.925	27.835	28.009	5,02
	davon Oberösterreich	3.540	4.375	4.362	4.340	22,60
	Wien	5.800	5.975	5.912	6.021	3,81

WE = Werteinheiten

Quellen: BMUKK; RH

In allen betrachteten Schuljahren erbrachten österreichweit rd. 80 % jener Lehrer, die Dauermehrdienstleistungen aufwiesen, solche im Ausmaß bis zu sechs WE. Etwa 14 % der Lehrer wiesen Dauermehrdienstleistungen zwischen sechs und elf WE auf. Der Rest erbrachte im Wesentlichen Dauermehrdienstleistungen zwischen elf und 20 WE; Spitzenwerte über 20 WE traten vereinzelt auf. Österreichweit stieg die Anzahl der Lehrer mit Dauermehrdienstleistungen in allen Kategorien.

In Oberösterreich entsprach die Verteilung der erbrachten Dauermehrdienstleistungen auf die einzelnen Kategorien im Wesentlichen der für



Maßnahmen zur Deckung des
Personalbedarfs

BMUKK

Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer

Österreich dargestellten. In Wien hingegen war die Kategorie I (bis sechs WE) mit über rd. 85 % stärker, die Kategorie II (sechs bis elf WE) mit rd. 10 % schwächer vertreten. Auch in Oberösterreich und Wien stieg die Anzahl der Lehrer mit Dauermehrdienstleistungen in allen Kategorien an, die einzige Ausnahme bildete Wien in der Kategorie I.

- 18.2** Die gestiegenen Dauermehrdienstleistungen waren nach Ansicht des RH ein Hinweis dafür, dass die Personalsituation bei den Bundeslehrern angespannt war. Dauermehrdienstleistungen wurden bereits in der Diensterteilung eingeplant und konnten daher zur Deckung offenen Lehrpersonalbedarfs herangezogen werden. Das Ausmaß der Dauermehrdienstleistungen (rd. 5.200 VBÄ im Schuljahr 2011/2012, siehe Tabelle 17) verdeutlichte nach Ansicht des RH die Wichtigkeit dieses Instruments zur Deckung des Lehrpersonalbedarfs. Dass rd. 30 % der Bundeslehrer keine Dauermehrdienstleistungen erbrachten, war mit der hohen Teilbeschäftigungsquote (27,80 % im Schuljahr 2010/2011, siehe dazu TZ 4) im Zusammenhang zu sehen.

Traditionell waren im BMHS-Bereich (mit Ausnahme der Bundesanstalten für Kindergartenpädagogik und für Sozialpädagogik) die Anzahl der Lehrer mit Dauermehrdienstleistungen sowie die von ihnen unterrichteten Stunden höher als im AHS-Bereich (z.B. Oberösterreich: Schuljahr 2011/2012 7,95 WE je Lehrer an höheren technischen und gewerblichen Lehranstalten; 2,56 WE je Lehrer an AHS). Dies war auf einen Mangel an fachtheoretischen und -praktischen Lehrern sowie die speziellen Unterrichtsgegenstände zurückzuführen.

Der RH sah die Dauermehrdienstleistungen in den Kategorien III (elf bis 20 WE) und IV (über 20 WE) kritisch. So bedeutete Kategorie IV, dass der Lehrer zumindest die doppelte Lehrverpflichtung unterrichtete. Er empfahl dem BMUKK, dem Landesschulrat für Oberösterreich und dem Stadtschulrat für Wien, gezielte Personalmaßnahmen zu ergreifen, um Dauermehrdienstleistungen im Ausmaß einer halben Lehrverpflichtung und darüber zu vermeiden.

- 18.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK widerspreche ein hohes Ausmaß an Dauermehrdienstleistungen bei vollbeschäftigten Lehrern keiner rechtlichen Vorschrift und könne nur mit der Zustimmung des betreffenden Lehrers zu Stande kommen. Das BMUKK räumte jedoch ein, dass sehr hohe Lehrverpflichtungen zu einer hohen Belastung der Lehrer und zu einer negativ beeinflussten Unterrichtsqualität führen könnten. Hohe Mehrdienstleistungen kämen v.a. in jenen Bereichen zu Stande, in denen der Bedarf an Lehrern aufgrund mangelnder Bewerber durch das vorhandene Personal abgedeckt werden müsste bzw. der Bund als*

Maßnahmen zur Deckung des Personalbedarfs

Arbeitgeber im Vergleich zur Privatwirtschaft keine attraktiven Anstellungsbedingungen eröffnen könne. Es spiele daher die Frage der Attraktivität für Quereinsteiger in der derzeitigen Diskussion zu einem neuen Dienst- und Besoldungsrecht für Lehrer eine wichtige Rolle.

Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Oberösterreich seien in Oberösterreich in der jüngeren Vergangenheit einige höhere technische Lehranstalten gegründet worden, wodurch ein Mehrbedarf an Lehrern in fachtheoretischen und –praktischen Unterrichtsgegenständen entstanden sei. Der Landesschulrat für Oberösterreich pflichtete dem RH hinsichtlich seiner Feststellung einer angespannten Personalsituation im Bereich der Bundeslehrer bei.

Laut Stellungnahme des Stadtschulrats für Wien sei er bestrebt, die Mehrdienstleistungen möglichst niedrig zu halten und sie gleichmäßig auf alle Lehrer zu verteilen.

- 18.4** Der RH verwies auf die deutlich unter dem OECD-Durchschnitt liegenden Unterrichtszeiten der österreichischen Bundeslehrer (siehe TZ 23). Durch die Anhebung der Lehrverpflichtung könnte ein Teil des Lehrbedarfs gedeckt und Dauermehrdienstleistungen reduziert werden. Dadurch könnten hohe Dauermehrdienstleistungen und in der Folge hohe Belastungen sowie negative Auswirkungen auf die Unterrichtsqualität insgesamt vermieden werden. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung, die Erhöhung der Lehrverpflichtung in die aktuell stattfindenden Verhandlungen zu einem neuen Lehrerdienstrecht einfließen zu lassen (siehe TZ 19).

Ausgaben für Mehrdienstleistungen

- 19.1** (1) Mit dem Budgetbegleitgesetz 2009²⁶ reduzierte sich die Vergütung für Dauermehrdienstleistungen auf 1,30 % (statt 1,432 %) des Gehalts der Lehrer; überdies war die Vergütung u.a. in Ferienzeiten einzustellen, die mindestens eine Woche dauerten. Aufgrund dieser Vergütungsmodalitäten war eine Werteinheit als Dauermehrdienstleistung um 35 % günstiger als eine Werteinheit im Rahmen der Grundbeschäftigung.

Die Abgeltung von Einzelsupplierungen bestand in Form eines Fixbetrags²⁷ pro Unterrichtsstunde; es blieben jede Woche die erste Supplierstunde sowie weitere zehn Supplierstunden pro Schuljahr unbezahlt.

²⁶ vgl. Budgetbegleitgesetz 2009, BGBl. I Nr. 52/2009

²⁷ im Jahr 2012 – in Abhängigkeit von der Verwendungsgruppe – brutto 33,40 EUR (2011: 32,40 EUR) bzw. 28,80 EUR (2011: 28,00 EUR) pro Unterrichtsstunde



Maßnahmen zur Deckung des
Personalbedarfs

BMUKK

Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer

Die finanziellen Auswirkungen der dargestellten Änderungen sind aus nachfolgender Tabelle ersichtlich:

Tabelle 19: Entwicklung der Besoldung der Mehrdienstleistungen Schuljahre 2008/2009 bis 2010/2011

	2008/2009		2009/2010		2010/2011		Veränderung 2008/2009 bis 2010/2011	
	Stunden	Betrag	Stunden	Betrag	Stunden	Betrag	Stunden	Betrag
	Anzahl in 1.000	in Mio. EUR	Anzahl in 1.000	in Mio. EUR	Anzahl in 1.000	in Mio. EUR	in %	
Österreich ¹	4.163,91	204,86	3.824,98	179,00	3.736,28	176,17	- 10,27	- 14,00
davon Oberösterreich ¹	686,68	34,05	635,06	29,95	638,31	30,38	- 7,04	- 10,78
Wien ¹	728,86	35,33	673,56	31,35	682,34	31,88	- 6,38	- 9,77

¹ Die Angaben der Tabelle beziehen sich auf jene Mehrdienstleistungen, die an die Besoldung gelangen. Das sind die Dauermehrdienstleistungen, die sich je nach An- und Abwesenheiten der betroffenen Lehrer bzw. nach dem tatsächlichen Unterrichtsgeschehen reduzieren, und die besoldungsrelevanten Einzelsupplierungen.

Quellen: BMUKK; RH

Die Änderungen (in Kraft mit 1. September 2009) wirkten sich ab dem Schuljahr 2009/2010 sowohl auf die Anzahl der ausbezahlten Stunden als auch auf den ausbezahlten Betrag erheblich aus. So verringerten sich österreichweit die Anzahl der besoldungsrelevanten Mehrdienstleistungsstunden im überprüften Zeitraum um rd. 10 % und der ausbezahlte Betrag um rd. 14 %.

(2) Der Anteil der Ausgaben für Mehrdienstleistungen an den gesamten Personalausgaben für Bundeslehrer entwickelte sich im überprüften Zeitraum wie folgt:

Maßnahmen zur Deckung des Personalbedarfs

Tabelle 20: Entwicklung Anteil Ausgaben für Mehrdienstleistungen an gesamten Personalausgaben Schuljahre 2008/2009 bis 2010/2011

	2008/2009			2009/2010			2010/2011		
	MDL	Personal- ausgaben gesamt	Anteil MDL	MDL	Personal- ausgaben gesamt	Anteil MDL	MDL	Personal- ausgaben gesamt	Anteil MDL
	in Mio. EUR		in %	in Mio. EUR		in %	in Mio. EUR		in %
Österreich	204,86	2.405,03	8,52	179,00	2.443,85	7,33	176,17	2.602,56	6,77
davon Oberösterreich	34,05	379,11	8,98	29,95	383,74	7,80	30,38	410,32	7,40
Wien	35,33	509,28	6,94	31,35	517,16	6,06	31,88	551,84	5,78

MDL = Mehrdienstleistungen

Quellen: BMUKK; RH

Insgesamt ging der Anteil der Ausgaben für Mehrdienstleistungen im überprüften Zeitraum österreichweit von rd. 8,5 % auf rd. 6,8 % zurück. Der Anteil der Ausgaben für Mehrdienstleistungen war in Oberösterreich im Schuljahr 2010/2011 mit rd. 7,4 % überdurchschnittlich, in Wien hingegen war er mit rd. 5,8 % unterdurchschnittlich.

19.2 Angesichts der finanziellen Vorteilhaftigkeit von Dauermehrdienstleistungen gegenüber der Grundbeschäftigung bewertete der RH sie als grundsätzlich geeignetes Instrument zum Ausgleich von kurzfristigem Lehrpersonalbedarf (bis zu einem Jahr). Er wies darauf hin, dass eine zu hohe Anzahl an Dauermehrdienstleistungen pro Lehrer und eine fortgesetzte Anordnung auf strukturelle Probleme im Lehrereinsatz hindeuteten. Insbesondere für Oberösterreich deuteten die Kennzahlen²⁸ auf eine angespannte Personalsituation im Bereich der Bundeslehrer hin.

Wenn auch im überprüften Zeitraum der Anteil der Ausgaben für Mehrdienstleistungen an den gesamten Personalausgaben zurückging, war dieser Rückgang nach Ansicht des RH auf die besoldungsrechtlichen Änderungen und nicht auf Änderungen im Lehrpersonaleinsatz zurückzuführen. Der RH legte dem BMUKK nahe, den effektiven Personalbedarf der Bundeslehrer bzw. die Struktur des Personaleinsatzes zu evaluieren.

²⁸ überdurchschnittliche Steigerungsrate der Dauermehrdienstleistungen insgesamt und der Dauermehrdienstleistungen je Lehrer; der Großteil der Lehrer mit Dauermehrdienstleistungen in der Kategorie über 20 WE stammt aus Oberösterreich.

Eine Möglichkeit, die Struktur des Personaleinsatzes zu ändern, wäre die Erhöhung der Lehrverpflichtung (derzeit volle Lehrverpflichtung 20 Wochenstunden). Die in der Unterrichtspraxis regelmäßig aufgetretenen Dauermehrdienstleistungen legten den Schluss nahe, dass die Bundeslehrer über die Lehrverpflichtung hinausgehend zu weiteren Unterrichtstätigkeiten bereit waren. Würde beispielsweise die Lehrverpflichtung um zwei Wochenstunden erhöht werden, könnten die ausbezahlten Mehrdienstleistungsstunden um zwei Drittel reduziert werden. Der RH empfahl dem BMUKK, die Umschichtung von Mehrdienstleistungsstunden zur Grundbeschäftigung durch Erhöhung der Lehrverpflichtung in die aktuell stattfindenden Verhandlungen zu einem neuen Lehrerdienstrecht einfließen zu lassen.

- 19.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK werde der Anteil der Ausgaben für Dauermehrdienstleistungen an den gesamten Personalausgaben als vertretbar eingestuft. Mehrdienstleistungen würden ein flexibles Instrument darstellen, um auf geänderten Personalbedarf rasch zu reagieren. Darüber hinaus seien sie ein adäquates Mittel, um die Vorgaben des Bundesfinanzgesetzes (Budget) und des Personalplans einhalten zu können. Durch die Informationssysteme des BMUKK sei eine laufende und detaillierte Beobachtung der Personalstruktur sichergestellt.*

Weiters teilte das BMUKK mit, dass die Gestaltung der Unterrichtsverpflichtung Bestandteil in den Diskussionen zur Schaffung eines neuen Lehrerdienst- und Besoldungsrechts sei.

Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Oberösterreich handle es sich um reine Einsparungsvorschläge ohne jedes pädagogische Konzept bzw. ohne Berücksichtigung der schulischen Rahmenbedingungen (fehlende administrative, schulpsychologische oder andere Unterstützung der Lehrer).

- 19.4** Der RH stimmte dem BMUKK zu, dass Mehrdienstleistungen ein flexibles Instrument darstellten, um auf geänderten Personalbedarf rasch zu reagieren. Da Mehrdienstleistungen keine Auswirkungen auf den Personalplan hatten, hielt der RH an seiner Empfehlung fest, den effektiven Personalbedarf der Bundeslehrer bzw. die Struktur des Personaleinsatzes zu evaluieren. Nach Ansicht des RH waren die festgestellte Anzahl an Dauermehrdienstleistungen pro Lehrer und eine fortgesetzte Anordnung ein Hinweis für strukturelle Probleme.

Der RH entgegnete dem Landesschulrat für Oberösterreich, dass die in der Unterrichtspraxis regelmäßig und zum Teil in hohem Ausmaß aufgetretenen Dauermehrdienstleistungen für den RH den Schluss nahelegten, dass die Bundeslehrer über die Lehrverpflichtung hinausge-

Maßnahmen zur Deckung des Personalbedarfs

hend zu weiteren Unterrichtstätigkeiten bereit wären. Darüber hinaus forderte der RH mehrmals in seinem Bericht die Entlastung der Lehrer von administrativen Aufgaben und sonstigen Tätigkeiten, v.a. im sozialen Bereich (siehe TZ 23 und TZ 27). Der RH hielt an seiner Empfehlung fest, die Erhöhung der Lehrverpflichtung, die zum Abbau von Dauermehrdienstleistungen führen würde, in den Verhandlungen zur Schaffung eines neuen Lehrerdienst- und Besoldungsrechts zu berücksichtigen.

Sonderverträge

20.1 (1) Ein weiteres Instrument zur Deckung des Lehrpersonalbedarfs war der Abschluss von Sonderverträgen. Es bestanden folgende Möglichkeiten, Personen mit Sondervertrag als Lehrer anzustellen:

Tabelle 21: Überblick Sonderverträge – Bundeslehrer		
Maßnahme	Zuständigkeit Vertragsabschluss	Berichtspflichten/ Genehmigungsvorbehalte
Verträge nach Art. X der 32. VBG–Novelle, BGBl. Nr. 350/1982	Landesschulräte/Stadtschulrat für Wien	keine Genehmigungsvorbehalte oder Berichtspflichten an das BMUKK
Verträge aufgrund der BKA–Richtlinie vom 29. August 2007	Landesschulräte/Stadtschulrat für Wien	Genehmigung durch das BMUKK
Verträge aufgrund einer generellen Genehmigung des BMöLS/BKA mit den Rundschreiben Nr. 14/2001 und Nr. 11/2003 (Mangelberufslehrer – sondervertragliche Vordienstzeitenanrechnung) ¹	Landesschulräte/Stadtschulrat für Wien	Bericht an BMUKK, Bericht des BMUKK an das BKA

¹ Mit Rundschreiben Nr. 10/2012 erließ das BMUKK eine ähnliche Richtlinie für bestimmte Lehrer (Mathematik, Physik, Chemie und Informatik) an AHS und Bildungsanstalten für Kindergartenpädagogik und für Sozialpädagogik (in Kraft mit dem Schuljahr 2012/2013).

Quellen: BMUKK; RH

(2) Verträge nach Artikel X der 32. VBG–Novelle, BGBl. Nr. 350/1982 (Art. X–Verträge):

Unter der Voraussetzung, dass trotz Ausschreibung keine geeigneten Lehrer, welche die Anstellungserfordernisse erfüllen, gefunden wurden, konnten Vertragslehrer aufgenommen werden, die den Nachweis der Voraussetzungen nicht erbrachten. Hier wurden v.a. Absolventen von Lehramtsstudien, welche das Unterrichtspraktikum noch nicht (zur Gänze) absolviert hatten oder Absolventen von fachverwandten Diplomstudien mit (befristeten) Verträgen aufgenommen.



Maßnahmen zur Deckung des
Personalbedarfs



Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer

Der Abschluss derartiger Verträge fiel in den Wirkungsbereich der Personalstellen erster Instanz (Landesschulräte bzw. Stadtschulrat für Wien). Das BMUKK hatte diesbezüglich keine Genehmigungsvorbehalte oder Berichtspflichten festgelegt.

Dem Landesschulrat für Oberösterreich war die Anzahl der Art. X-Verträge sowie deren Entwicklung im Zeitablauf nicht bekannt. Der RH ermittelte im Schuljahr 2011/2012 für Oberösterreich 256 Art. X-Verträge.

In Wien gab es im Schuljahr 2011/2012 395 Art. X-Verträge; dies bedeutete gegenüber dem Schuljahr 2008/2009 (101 Verträge) beinahe eine Vervierfachung.

(3) Verträge aufgrund der BKA-Richtlinie vom 29. August 2007:

Das BKA erließ gemäß § 36 Abs. 2 VBG zum Zweck einer einheitlichen Gestaltung von Sonderverträgen eine Richtlinie für Vertragslehrer der Entlohnungsschemata I L und II L im Bereich des BMUKK. Aufgrund dieser generellen Genehmigung erteilte das BMUKK Zustimmungen zum Abschluss von Sonderverträgen im Einzelfall.

Aufgrund der BKA-Richtlinie wurden v.a. Absolventen einschlägiger, im europäischen Hochschulraum erworbener Universitäts- oder Fachhochschulstudien angestellt.

Dem BMUKK zufolge schlossen im Schuljahr 2011/2012 der Landesschulrat für Oberösterreich 13 Sonderverträge und der Stadtschulrat für Wien 175 Sonderverträge nach dieser Richtlinie ab. Insgesamt wurden in diesem Schuljahr in Österreich 342 Sonderverträge aufgrund dieser Richtlinie abgeschlossen.

Der Landesschulrat für Oberösterreich verfügte nicht über entsprechende Daten. Eine Auswertung der Daten des Stadtschulrats für Wien ergab für das Schuljahr 2011/2012 gegenüber dem Schuljahr 2008/2009 (93 Verträge) beinahe eine Verdoppelung.

(4) Verträge aufgrund einer generellen Genehmigung des BMöLS/BKA mit den Rundschreiben Nr. 14/2001 und Nr. 11/2003 (Mangelberufslehrer):

Verträge aufgrund dieser Rundschreiben betrafen ausschließlich bestimmte Verwendungen an BMHS. Inhalt der Sonderbestimmungen war die Festsetzung einer besseren als der gesetzlich gebührenden besoldungsrechtlichen Einstufung für aufgelistete Fachrichtungen an

Maßnahmen zur Deckung des Personalbedarfs

BMHS. Die Landesschulräte bzw. der Stadtschulrat für Wien hatten dem BMUKK darüber jährliche Aufstellungen zu übermitteln, die an das BKA weitergeleitet wurden.

Folgende Tabelle zeigt die Anzahl der in den Schuljahren 2008/2009 bis 2011/2012 eingestellten Mangelberufslehrer in Oberösterreich und Wien.

Tabelle 22: Entwicklung Anstellungen Mangelberufslehrer Schuljahr 2008/2009 bis 2011/2012					
	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	Veränderung 2008/2009 bis 2011/2012
	Anzahl (in Köpfen)				in %
Oberösterreich	19	42	30	44	131,58
Wien	13	16	25	8	– 38,46

Quellen: Landesschulrat für Oberösterreich; Stadtschulrat für Wien; RH

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung führte das BMUKK eine Erhebung über die Anzahl der Mangelberufslehrer durch. Laut dieser waren im Schuljahr 2011/2012 in Österreich insgesamt 1.244 Mangelberufslehrer beschäftigt; in Oberösterreich waren es 191 und in Wien 57.

(5) Die Erhebungen des RH hinsichtlich der Sonderverträge gestalteten sich aufwändig. Vielfach herrschte keine Klarheit über die einzelnen Vertragstypen und über die Meldepflichten gegenüber dem BMUKK. Die Ermittlung der Zahlengrundlagen war langwierig und mit Unsicherheiten behaftet.

20.2 Der RH räumte ein, dass Sonderverträge ein geeignetes Überbrückungsinstrument zur Sicherstellung des erforderlichen Lehrpersonalbedarfs darstellten. Insgesamt zeigte sich in Oberösterreich und in Wien im überprüften Zeitraum ein Anstieg der Anzahl der Sonderverträge, was auf Personalknappheit schließen ließ.

Der RH wies bei den Sonderverträgen gemäß Art. X und jenen aufgrund der BKA-Richtlinie darauf hin, dass die solcherart angestellten Lehrer nicht über die vollständige Lehramtsausbildung verfügen. Negative Auswirkungen auf die Unterrichtsqualität waren möglich. Er empfahl dem BMUKK, dem Landesschulrat für Oberösterreich und dem Stadtschulrat für Wien, entsprechende Qualitätssicherungsmaßnahmen zu setzen.

Der RH kritisierte, dass der Landesschulrat für Oberösterreich keinen Überblick über die Sonderverträge hatte. Auch beim BMUKK und beim Stadtschulrat für Wien war die Beschaffung der entsprechenden Daten mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden. Der RH empfahl dem BMUKK, dem Landesschulrat für Oberösterreich und dem Stadtschulrat für Wien, die Administration der Sonderverträge effizienter zu gestalten und das Berichtswesen zu verbessern.

20.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK würden Unterrichtspraktikanten mit Art. X-Verträgen automatisch durch einen Betreuungslehrer begleitet und in eine kursmäßige Ausbildung eingebunden. Lehramtsstudierende oder Absolventen von Nichtlehramtsstudien würden teilweise informell begleitet und in einschlägige Kurse eingebunden. Das Rundschreiben Nr. 10/2012 enthalte im Sinne einer Qualitätssicherung einschlägige Auflagen (berufsbegleitende Einführung in die praktische Unterrichtstätigkeit, pädagogische Fortbildung).*

Zur besseren und eindeutigen Auswertbarkeit sowie Berichtslegung über die Sonderverträge sei eine Kennzeichnungsmöglichkeit in SAP entwickelt worden, über welche die Landesschulräte und die personalführenden Stellen im BMUKK in Kenntnis gesetzt worden seien.

Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Oberösterreich sei die Anzahl der Sonderverträge in den letzten Jahren ständig gestiegen. Auch in den nächsten Jahren sei eine Steigerung zu erwarten.

Außerdem hänge die Entscheidung für den Lehrerberuf nicht nur vom Gehalt ab, sondern viele Bewerber strebten eine entsprechende Sicherheit in Form von unbefristeten Dienstverträgen an. Diesem Wunsch könne jedoch aufgrund der geltenden Sondervertragsrichtlinie nicht entsprochen werden, weil unbefristete Dienstverträge erst nach einer ununterbrochenen Dienstzeit von zehn Jahren abgeschlossen werden könnten.

Zur Administration der Sonderverträge nahm der Landesschulrat für Oberösterreich nicht Stellung.

Laut Stellungnahme des Stadtschulrats für Wien seien ihm alle sondervertraglichen Möglichkeiten der Anstellung von Lehrern bekannt, und diese würden erforderlichenfalls dem BMUKK gemeldet. Die Erhöhung der Anzahl der Sonderverträge sei auf den gestiegenen Lehrpersonalbedarf zurückzuführen. Der Stadtschulrat für Wien werde Vorsorge treffen, in Zukunft eine Auswertung der Sonderverträge schneller und effizienter zu ermöglichen.

Maßnahmen zur Deckung des Personalbedarfs

20.4 Der RH verwies gegenüber dem BMUKK auf Tabelle 16: Unter Maßnahme 17 (verpflichtendes Neulehrerseminar für Quereinsteiger) war ersichtlich, dass die vom BMUKK angeführten Auflagen noch nicht in allen Landesschulräten etabliert waren. Aufgrund der in den letzten Jahren gestiegenen Anzahl von Lehrern, die nicht über die vollständige Lehramtsausbildung verfügten, blieb der RH bei seiner Empfehlung, entsprechende Qualitätssicherungsmaßnahmen österreichweit zu setzen.

Anstellung
pensionierter Lehrer

21.1 Der Landesschulrat für Oberösterreich und der Stadtschulrat für Wien stellten in einigen Fällen pensionierte Lehrer an. Die mit ihnen abgeschlossenen Verträge waren überwiegend befristet und umfassten keine volle Lehrverpflichtung, weil sie der Überbrückung kurzfristiger Ausfälle oder der Begleitung von Maturaklassen dienten.

Tabelle 23: Entwicklung Anstellungen pensionierter Lehrer Schuljahr 2008/2009 bis 2011/2012					
	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	Veränderung 2008/2009 bis 2011/2012
	Anzahl (in Köpfen)				in %
Oberösterreich	3	4	8	13	333,33
Wien	–	1	6	4	–

Quellen: Landesschulrat für Oberösterreich; Stadtschulrat für Wien; RH

In den überprüften Fällen stellte der RH einen regulären Pensionsantritt fest.²⁹

Laut einer Erhebung des BMUKK waren zum Stichtag 2. November 2011 österreichweit 15 (5,17 VBÄ) pensionierte Lehrer als Vertragslehrer tätig.

21.2 Der RH hielt die Anstellung pensionierter Lehrer nur in begründeten Ausnahmefällen für vertretbar. Er wies jedoch darauf hin, dass aufgrund nicht vorhandener Ruhensbestimmungen sowohl Ruhebezüge als auch Vertragslehrerentgelte anfielen.

²⁹ bei Erreichen des Regelpensionsalters von 65 Jahren



Maßnahmen zur Deckung des
Personalbedarfs

BMUKK

Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer

Sonstige Maßnahmen **22.1** (1) Der Landesschulrat für Oberösterreich setzte Maßnahmen, um das Interesse am Lehrerberuf generell zu steigern. So publizierte er einen Folder, der Maturanten auf die Karrierechancen als Lehrer hinwies. Weiters wurden an allen höheren Schulen in Oberösterreich Plakate mit der Botschaft „Ich gestalte Zukunft – ich werde Lehrer“ angebracht. Hiefür fielen Sachausgaben in der Höhe von rd. 4.900 EUR an.

Der Landesschulrat trat mit einer Pressekonferenz (Herbst 2010) und einer Presseaussendung (Frühjahr 2012) an die Öffentlichkeit, um für den Beruf des Lehrers zu werben.

(2) Der Stadtschulrat für Wien setzte Maßnahmen, um das Interesse an naturwissenschaftlichen Unterrichtsgegenständen und Informations- und Kommunikationsmanagement zu fördern. Für das Lehramt Physik wurde mit Unterstützung des BMUKK im Jahr 2010 ein Informationsfolder herausgegeben. Das BMUKK übernahm die Ausgaben hiefür in der Höhe von 1.400 EUR.

Weiters inserierte der Stadtschulrat für Wien bei einschlägigen Industrieunternehmen, um Bewerber zu finden. Auch bot die Wirtschaftsuniversität Wien nach Gesprächen mit dem Stadtschulrat für Wien ab dem Wintersemester 2011/2012 ein berufsbegleitendes Studium für Wirtschaftspädagogik an. Für diese Maßnahmen fielen im Stadtschulrat für Wien keine Sachausgaben an.

(3) Das BMUKK betrieb keine gesamthafte Öffentlichkeitsarbeit zur Förderung des Interesses an bestimmten Lehramtsstudien.

22.2 Der RH anerkannte die Bemühungen des Landesschulrats für Oberösterreich sowie des Stadtschulrats für Wien. Er beanstandete jedoch, dass diese Maßnahmen nicht vom BMUKK gesetzt bzw. koordiniert wurden. Nach Auffassung des RH sollte das BMUKK eine gezielte Informationspolitik über den Bedarf an Lehrern betreiben (siehe TZ 15).

Abwesenheiten und nicht-unterrichtliche Verwendung von Lehrern

Einleitung

23.1 (1) Gemäß § 2 Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz betrug das Ausmaß der Lehrverpflichtung 20 Wochenstunden. Die Werteinheiten rangierten von 0,75 (Lehrverpflichtungsgruppe VI, z.B. Hauswirtschaft) bis maximal 1,167 (Lehrverpflichtungsgruppe I, z.B. Deutsch). Die tatsächliche Unterrichtszeit eines vollzeitbeschäftigten Bundeslehrers streute – je Woche – daher zwischen 17,14 bis 26,67 Unterrichtsstunden à 50 Minuten.

Zur Unterrichtstätigkeit kamen die Planung des Unterrichts (Vor- und Nachbereitung) sowie administrative und sonstige außerunterrichtliche Zusatzaufgaben. Teils handelte es sich dabei um Tätigkeiten, zu denen die Lehrer ohne Anspruch auf Zulagen oder Ermäßigung der Lehrverpflichtung herangezogen werden konnten: Gangaufsicht, Sprechstunde, Schulveranstaltungen, Teilnahme an Konferenzen, Gespräche mit Schülern und Eltern, dienstliche Besprechungen, Sprechstage, Elternabende etc.³⁰ Teils handelte es sich um Tätigkeiten, die in Form von Zulagen gesondert entlohnt (z.B. Klassenvorstand, Kustodiate³¹, Bildungsberater) oder die in die Lehrverpflichtung eingerechnet wurden (z.B. Administratorentätigkeit, IT- und Bibliotheksbetreuung).

Abwesenheiten der Lehrer ergaben sich z.B. bei Krankheit³², Kuraufenthalt, Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen, Sabbatical, Karenzen und Dienstfreistellungen.

(2) Zur Arbeitszeit der Lehrer kamen die nachfolgend angeführten Studien zu unterschiedlichen Ergebnissen:

³⁰ Diese Tätigkeiten waren mit dem Grundbezug abgegolten.

³¹ Verwaltung einer bestehenden Lehrmittelsammlung

³² Die Anzahl der Krankenstandstage lag bei den Bundeslehrern im Jahr 2010 durchschnittlich bei rd. sechs Arbeitstagen; der Durchschnittswert für alle Bundesbediensteten betrug zwölf Arbeitstage Krankenstand.

Tabelle 24: Übersicht Studien zur Arbeitszeit der Lehrer

Titel	LehrerIn 2000. Arbeitszeit, Zufriedenheit, Beanspruchungen und Gesundheit der LehrerInnen in Österreich		TALIS ¹ 2008	Bildung auf einen Blick 2012	
durchführende Institution	externes Unternehmen im Auftrag des damaligen BMBWK, BMöLS, Gewerkschaft Öffentlicher Dienst		in Österreich: BIFIE ² OECD ³	OECD ³	
Methode	Lehrerbefragung		Lehrerbefragung	Sammlung von Indikatoren, statistische Daten	
betroffene Lehrergruppe	AHS-Lehrer ⁴	BMHS-Lehrer ⁴	AHS-Unterstufen-Lehrer	Lehrer Sekundarstufe I ⁵	Lehrer Sekundarstufe II ⁶
Bezugszeitraum	Jahr		typische Schulwoche	Jahr	
	in (Zeit-)Stunden				
Unterrichtszeit	518 ⁷	594 ⁷	20 ⁷	607 ⁸	589 ⁸
Aufteilung Gesamtarbeitszeit	in %				
Unterrichten	27	30	44	9	9
Planung Unterricht	36	34	38	9	9
Administratives und Sonstiges	38	36	18	9	9

¹ TALIS (Teaching and Learning International Survey) ist eine internationale Studie über die Arbeitsbedingungen und das Lernumfeld von Lehrern.

² Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens

³ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

⁴ ohne Administratoren und Direktoren

⁵ Die Sekundarstufe I umfasst die Schulstufen der mittleren Bildung; d.h. im Wesentlichen die AHS-Unterstufe und die Hauptschule bzw. NMS.

⁶ Die Sekundarstufe II umfasst die AHS-Oberstufe, die BMHS, die Polytechnische Schule, die Berufsschulen und die Lehrerbildenden höheren Schulen. Die OECD-Studie bezieht sich auf die allgemein bildenden Lehrer der Sekundarstufe II.

⁷ tatsächliche Unterrichtszeit laut Angaben der befragten Lehrer

⁸ Die OECD definiert die Unterrichtszeit als die Zahl an (Zeit-)Stunden pro Jahr, die ein Vollzeitlehrer gemäß den offiziellen Vorschriften mit dem Unterricht einer Gruppe oder Klasse verbringt. Sie berechnet sich aus der Zahl der Unterrichtstage pro Jahr multipliziert mit der Anzahl der (Zeit-)Stunden, die ein Lehrer pro Tag unterrichtet (ohne Pausen).

⁹ in dieser Studie nicht erhoben

Quellen: Studie aus 2000 (BMUKK); TALIS 2008; Bildung auf einen Blick 2012 (OECD); RH

Hinsichtlich der Unterrichtszeiten war anzumerken, dass die Werte der OECD-Studie als Sollwerte zu interpretieren waren, die z.B. (dienstliche) Abwesenheiten nicht berücksichtigten. Dennoch lagen die Österreich-werte deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von 704 bzw. 658 Stunden. Die Zeiten der Studie aus dem Jahr 2000 und der TALIS-Studie fußten auf Selbsteinschätzungen der Lehrer. Die jeweiligen Ergeb-

Abwesenheiten und nicht-unterrichtliche Verwendung von Lehrern

nisse waren daher im Lichte des jeweiligen Untersuchungsdesigns zu interpretieren.

Laut der Studie aus dem Jahr 2000 und der TALIS-Studie wurde für das Unterrichten rd. 30 % bis 40 % der Arbeitszeit aufgewendet, etwa ein Drittel für die Vor- und Nachbereitung. Der Rest – etwa ein Drittel bzw. 20 % laut TALIS-Studie – umfasste administrative Tätigkeiten, Sprechstunden, Schulveranstaltungen, Fortbildung, Schulplanung und sonstige anfallende Tätigkeiten (z.B. Beratung und Betreuung in sozialen Angelegenheiten der Schüler).

- 23.2** Wenn auch die Studien nur bedingt vergleichbar waren, konnte zusammenfassend festgehalten werden: Der überwiegende Teil der Arbeitszeit entfiel auf die klassischen Aufgaben der Lehrertätigkeit (Unterrichtstätigkeit und Planung des Unterrichts). Jedoch wurde ein beträchtlicher Teil der Arbeitszeit für administrative und sonstige Tätigkeiten – v.a. im sozialen Bereich – aufgewendet.

Nach Ansicht des RH sollte der Unterricht im Mittelpunkt der Tätigkeit der Lehrer stehen, sie wären von administrativen Aufgaben und sonstigen Tätigkeiten zu entlasten. Der RH sah in dieser Entlastung auch eine Maßnahme zur Deckung des Lehrpersonalbedarfs.

Abwesenheiten

Karenzen

- 24.1** (1) Die dienstrechtlichen Vorschriften sahen sowohl für Beamte als auch für Vertragsbedienstete die Gewährung von Urlaub gegen Entfall der Bezüge (Karenzurlaub) vor. Zum überwiegenden Teil bestand – auf entsprechendes Ansuchen des Bediensteten – ein Rechtsanspruch auf die Gewährung des Karenzurlaubs. Karenzurlaube, auf deren Gewährung kein Rechtsanspruch bestand, konnten gewährt werden, sofern nicht zwingende dienstliche Gründe entgegenstanden.

In einigen Fällen (z.B. Mitgliedschaft zu einem unabhängigen Verwaltungssenat, Bestellung zum Vizepräsidenten eines Landesschulrats, Ausübung der Funktion eines Rektors einer Universität oder Pädagogischen Hochschule) trat die Beurlaubung gegen Entfall der Bezüge ex lege ein.

Tabelle 25: Rechtsgrundlagen für Karenzen

Rechtsgrundlage	Bezeichnung	Gewährung
§ 75 BDG, § 29b VBG, § 22e BB-SozPG	Karenzurlaub	Kann-Bestimmung
§ 75c BDG, § 29e VBG	Karenzurlaub zur Pflege eines behinderten Kindes oder eines pflegebedürftigen Angehörigen	Rechtsanspruch
§ 75d BDG, § 29o VBG	Frühkarenzurlaub für Vater	Rechtsanspruch
§ 15 ff. MSchG, § 2 ff. VKG	Karenz	Rechtsanspruch
§ 75 Abs. 2 BDG, § 29i VBG	Karenzierung bei Übernahme bestimmter Funktionen	ex lege

Quellen: BDG; BB-SozPG; MSchG; VKG; VBG

(2) Der Landesschulrat für Oberösterreich teilte dem RH mit, dass die Genehmigung von Karenzen, auf die kein Rechtsanspruch bestand, restriktiv gehandhabt wurde. Auch wurden zwei Anträge auf Herabsetzung der Lehrverpflichtung gemäß § 50a BDG nicht genehmigt.

Der Stadtschulrat für Wien bereitete im Zeitraum der Gebarungsüberprüfung ein Rundschreiben vor, das Genehmigungs- und Ablehnungsgründe für Karenzurlauben, auf die kein Rechtsanspruch bestand, festlegte.

(3) Die nachstehende Tabelle zeigt die Inanspruchnahme von Karenzen vom Schuljahr 2008/2009 bis zum Schuljahr 2011/2012. In dieser Übersicht wurden alle Karenzfälle berücksichtigt, wobei eine Person mehrere Arten von Karenzen innerhalb eines Schuljahrs in Anspruch genommen haben konnte.

Abwesenheiten und nicht-unterrichtliche Verwendung von Lehrern

Tabelle 26: Entwicklung Inanspruchnahme Karenzen Schuljahr 2008/2009 bis 2011/2012

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	Veränderung 2008/2009 bis 2011/2012
	Anzahl				in %
Österreich					
ex lege	14	17	13	14	–
Rechtsanspruch	1.064	1.166	1.284	1.483	39,38
Kann-Bestimmung	1.481	1.579	1.505	1.492	0,74
gesamt	2.559	2.762	2.802	2.989	16,80
davon					
Oberösterreich					
ex lege	4	4	1	2	– 50,00
Rechtsanspruch	195	202	235	268	37,44
Kann-Bestimmung	292	280	252	251	– 14,05
gesamt	491	486	488	521	6,11
Wien					
ex lege	3	2	2	2	– 33,33
Rechtsanspruch	220	263	309	359	63,18
Kann-Bestimmung	349	435	414	431	23,40
gesamt	572	700	725	792	38,46

Quellen: BMUKK; RH

24.2 Der RH befürwortete die restriktive Genehmigungspolitik des Landes-
schulrats für Oberösterreich und die Bekundung des Stadtschulrats
für Wien hinsichtlich Karenzen, auf die kein Rechtsanspruch bestand,
sowie hinsichtlich der Herabsetzung von Lehrverpflichtungen, wenn
der Unterricht nicht sichergestellt war.

Er stellte fest, dass die Anzahl der Karenzen, die auf einer Kann-
Bestimmung beruhten, im überprüften Zeitraum nach einem Anstieg
im Schuljahr 2009/2010 annähernd auf das Ausgangsniveau sank. In
Wien lag die Anzahl dieser Karenzen über der Anzahl jener Karenzur-
laube, auf die ein Rechtsanspruch bestand bzw. welche ex lege eintra-
ten; im überprüften Zeitraum stiegen sie um beinahe ein Viertel an. In
Oberösterreich ging die Anzahl der Karenzen, welche auf einer Kann-
Bestimmung beruhten, hingegen zurück.

Der RH empfahl dem BMUKK und dem Stadtschulrat für Wien, die
Genehmigung von Karenzurlauben, die auf einer Kann-Bestimmung



Abwesenheiten und nicht-unterrichtliche
Verwendung von Lehrern

BMUKK

Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer

beruhen, restriktiv zu handhaben bzw. von der Sicherstellung des Unterrichts abhängig zu machen.

24.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK werde die restriktive Handhabung von Karenzurlauben schon derzeit angewendet. Die Landeschulräte würden darauf in den Vorgaben zum Personalmanagement hingewiesen.*

Laut Stellungnahme des Stadtschulrats für Wien werde die Genehmigung von Abwesenheiten, auf die kein Rechtsanspruch bestehe, restriktiv gehandhabt und im Einzelfall beurteilt.

24.4 Da die Anzahl der Karenzen, die auf einer Kann-Bestimmung beruhten, im überprüften Zeitraum um beinahe ein Viertel anstiegen, bekräftigte der RH gegenüber dem Stadtschulrat für Wien seine Empfehlung, die Genehmigung derartiger Karenzurlaube restriktiv handzuhaben. Er nahm jedoch die Stellungnahme des Stadtschulrats für Wien positiv zur Kenntnis.

Außerdienststellungen und Dienstfreistellungen

25.1 Die dienstrechtlichen Vorschriften sahen sowohl für Beamte als auch für Vertragsbedienstete bei Übernahme bestimmter politischer Funktionen für deren Dauer Außerdienststellungen bzw. Dienstfreistellungen gegen Entfall der Bezüge vor. Auf diese bestand – sofern die Rechtsfolge nicht ex lege eintrat – ein Rechtsanspruch.

Gemäß § 78c BDG bzw. § 29j VBG konnte einem Lehrer auf Antrag die zur Ausübung einer im öffentlichen Interesse liegenden Tätigkeit erforderliche volle Dienstfreistellung unter Fortzahlung der laufenden Bezüge gewährt werden, wenn dem Bund von der Einrichtung, für die der Beamte tätig werden sollte, der laufende Aktivitätsaufwand samt Nebenkosten sowie ein Beitrag zur Deckung des Pensionsaufwands bezahlt wurde.

Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Rechtsgrundlagen für die Außerdienststellungen und die Dienstfreistellungen:

Abwesenheiten und nicht-unterrichtliche Verwendung von Lehrern

Tabelle 27: Rechtsgrundlagen für Außerdienststellungen und Dienstfreistellungen

Rechtsgrundlage	Bezeichnung	Gewährung
§ 17 BDG, § 29i VBG	Dienstfreistellung und Außerdienststellung wegen Ausübung des Mandats im Nationalrat, im Bundesrat oder im Landtag	Rechtsanspruch
§ 19 BDG, § 29i VBG	Außerdienststellung gegen Entfall der Bezüge: Bundespräsident, Mitglied der Bundesregierung, Staatssekretär, Präsident des Rechnungshofs, Präsident des Nationalrats, Obmann eines Klubs des Nationalrats, Amtsführender Präsident des Landesschulrats (Stadtschulrats für Wien), Mitglied der Volksanwaltschaft, Mitglied einer Landesregierung, Landesvolksanwalt, Landesrechnungshofdirektor, Mitglied des Europäischen Parlaments oder der Kommission der Europäischen Gemeinschaften	ex lege
§ 78a und b BDG, § 29g und h Abs. 1 VBG	Dienstfreistellung und Außerdienststellung für Gemeindefunktionäre	Rechtsanspruch
§ 78c BDG, § 29j VBG	allgemeine Dienstfreistellung gegen Refundierung	Kann-Bestimmung

Quellen: BDG; VBG

Die nachstehende Tabelle zeigt die Anzahl der Außerdienststellungen und Dienstfreistellungen in den Schuljahren 2008/2009 bis 2011/2012:

Tabelle 28: Entwicklung Inanspruchnahme Außerdienststellungen und Dienstfreistellungen Schuljahr 2008/2009 bis 2011/2012

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	Veränderung 2008/2009 bis 2011/2012
	Anzahl				in %
Österreich					
ex lege	8	8	8	9	12,00
Rechtsanspruch	19	20	19	19	–
Kann-Bestimmung	3	5	5	7	133,33
gesamt	30	33	32	35	16,67
davon					
Oberösterreich ¹					
Rechtsanspruch	4	2	3	3	– 25,00
Kann-Bestimmung	0	2	1	1	–
gesamt	4	4	4	4	0,00
Wien ¹					
Rechtsanspruch	1	1	1	1	–
Kann-Bestimmung	0	0	1	3	–
gesamt	1	1	2	4	300,00

1 In Oberösterreich und Wien gab es im überprüften Zeitraum keine Außerdienststellungen und Dienstfreistellungen, die ex lege eintraten.

Quellen: BMUKK; RH

25.2 Der RH stellte fest, dass die Gesamtzahl der Außerdienststellungen und Dienstfreistellungen im überprüften Zeitraum gestiegen war. Die Anzahl der allgemeinen Dienstfreistellung gegen Refundierung, die auf einer Kann-Bestimmung beruhte, erhöhte sich österreichweit von drei auf sieben. Der RH empfahl dem BMUKK, dem Landesschulrat für Oberösterreich und dem Stadtschulrat für Wien, die Genehmigung dieser Art von Dienstfreistellungen von der Sicherstellung des Unterrichts abhängig zu machen.

25.3 Laut Stellungnahme des BMUKK werde die restriktive Handhabung von Dienstfreistellungen schon derzeit angewendet. Die Landeslehrerräte würden darauf in den Vorgaben zum Personalmanagement hingewiesen.

Laut Stellungnahme des Stadtschulrats für Wien werde die Genehmigung von Dienstfreistellungen gegen Refundierung restriktiv gehandhabt und im Einzelfall beurteilt.

Abwesenheiten und nicht-unterrichtliche Verwendung von Lehrern

Sabbatical

- 26.1** Gemäß § 78e BDG bzw. § 20a VBG konnte ein Lehrer auf Antrag für einen Zeitraum von mindestens sechs und höchstens zwölf Monaten gegen anteilige Bezugskürzung innerhalb einer Rahmenzeit von zwei bis fünf vollen Jahren vom Dienst freigestellt werden (Sabbatical).

Die nachstehende Tabelle zeigt die Inanspruchnahme des Sabbatical vom Schuljahr 2008/2009 bis zum Schuljahr 2011/2012:

Tabelle 29: Entwicklung Inanspruchnahme Sabbatical Schuljahr 2008/2009 bis 2011/2012					
	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	Veränderung 2008/2009 bis 2011/2012
	Anzahl (in Köpfen)				in %
Österreich	345	424	466	382	10,72
davon					
Oberösterreich	75	72	82	71	– 5,33
Wien	86	125	139	104	20,93

Quellen: BMUKK; RH

- 26.2** Der RH stellte fest, dass die Inanspruchnahme von Sabbaticals im überprüften Zeitraum Schwankungen aufwies. Verglichen mit dem Vorjahr war im Schuljahr 2011/2012 österreichweit ein Rückgang von rd. 18 % festzustellen. Er empfahl dem BMUKK, dem Landesschulrat für Oberösterreich und dem Stadtschulrat für Wien, eine restriktive Handhabung bei der Genehmigung von Sabbaticals unter Berücksichtigung der Entwicklung des Lehrpersonalbedarfs.

- 26.3** Laut Stellungnahme des BMUKK werde die restriktive Handhabung von Sabbaticals schon derzeit angewendet. Die Landeslehrkräfte würden darauf in den Vorgaben zum Personalmanagement hingewiesen.

Laut Stellungnahme des Stadtschulrats für Wien sei die Beurteilung, ob für den Zeitpunkt der Freistellung (fünf Jahre) eine Ersatzlehrperson gefunden werden könne, schwer möglich.



Abwesenheiten und nicht-unterrichtliche Verwendung von Lehrern

Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer

Nicht-unterrichtliche Verwendung von Lehrern

Überblick

27.1 Das Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz in Verbindung mit der Nebenleistungsverordnung des BMUKK regelte die (anteilige) Verminderung der Lehrverpflichtung von Bundeslehrern, die Zusatzaufgaben durchführten (sogenannte Einrechnungen). Nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über die in der Praxis häufig auftretenden Fälle:

Tabelle 30: Entwicklung der Einrechnungen Schuljahr 2008/2009 bis 2011/2012

	2008/2009		2009/2010		2010/2011		2011/2012		Veränderung 2008/2009 bis 2011/2012
	in WE	in VBÄ	in WE	in VBÄ	in WE	in VBÄ	in WE	in VBÄ	in %
Einrechnungen gesamt	43.767	2.188	46.822	2.341	48.898	2.445	49.634	2.482	13,41
<i>davon</i>									
<i>Direktoren</i>	12.371	619	12.693	635	13.151	658	13.256	663	7,15
<i>Administratoren</i>	6.653	333	6.807	340	6.929	346	7.007	350	5,32
<i>Bibliotheksbetreuung</i>	3.447	172	3.580	179	3.674	184	3.701	185	7,37
<i>IT-Arbeitsplätze, EDV-Anlagen</i>	4.996	250	6.212	311	6.416	321	6.442	322	28,94
<i>Einzeleinrechnungen</i>	5.982	299	7.141	357	8.192	410	8.703	435	45,49

WE = Werteinheiten

VBÄ = Vollbeschäftigungsäquivalente

Quellen: BMUKK; RH

Die Einrechnungen erhöhten sich im überprüften Zeitraum um rd. 13 % und beliefen sich im Schuljahr 2011/2012 auf rd. 50.000 WE bzw. rd. 2.500 VBÄ. Sie fielen v.a. für leitende (z.B. Direktoren), administrative (z.B. Administratoren) und unterstützende technische Tätigkeiten (z.B. Betreuung IT-Arbeitsplätze) an.

27.2 Der RH hielt für bestimmte Aufgaben im Schulbereich Einrechnungen für vertretbar. Dies betraf beispielsweise die Direktoren oder Lehrer, die an wichtigen Projekten (z.B. Qualitätsmanagement, zentrale Reifeprüfung) mitarbeiteten. Dennoch sah der RH die Erhöhung der Einrechnungen insgesamt kritisch. Er wies darauf hin, dass die Lehrer (anteilig) nicht für die Unterrichtstätigkeit zur Verfügung standen, wodurch wiederum ein Lehrpersonalbedarf entstand. Er wiederholte seine Auffassung, dass die Lehrer von administrativen Aufgaben zu entlasten wären.

Abwesenheiten und nicht-unterrichtliche Verwendung von Lehrern

Einrechnungen für Direktoren

- 28.1** (1) Nach § 3 Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz verminderte sich das Ausmaß der Lehrverpflichtung der Leiter von Bundesschulen je nach Größe der Schule (Anzahl der Klassen). Das Ausmaß der Verminderung reichte von acht bis zu 18 Wochenstunden bzw. bis zur gänzlichen Befreiung von der Unterrichtserteilung.

Im Schuljahr 2010/2011 hatten die Bundesschulen durchschnittlich rd. 20 Klassen und rd. 50 Lehrer. Die genannten Durchschnittswerte wiesen auf eine große Leitungsspanne der Schulleiter hin.³³

- (2) Das Regierungsprogramm zur XXIV. Gesetzgebungsperiode sah vor, für Schulen ab einer bestimmten Größe ein mittleres Management zu entwickeln.

Bisher stellte das BMUKK für Pilotprojekte in diesem Zusammenhang 1.800 WE zur Verfügung und wendete dafür rd. 5,40 Mio. EUR auf.

Sowohl in Oberösterreich als auch in Wien gab es an den Schulen Projekte zum mittleren Management (z.B. „Individualisieren lernen“ an oberösterreichischen höheren technischen Lehranstalten und Neue Organisationsstrukturen an Wiener AHS – NOWA). Ziele dieser Projekte waren u.a. eine intensivere, zielgerichtete und unterrichtsbezogene Kommunikation der Lehrer, akkordierte Maßnahmen zur Unterrichts- und Schulentwicklung, Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung und -sicherung.

Einzelne Projektberichte lagen vor. Ein Gesamtbericht über das Vorhaben des BMUKK sowie die abschließende Entscheidung über die flächendeckende Umsetzung eines mittleren Managements an Bundesschulen waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch ausständig.

- 28.2** Die häufig an Bundesschulen auftretende große Leitungsspanne der Schulleiter könnte zu unzureichender Kommunikation zwischen dem Schulleiter und den Lehrern führen. Ebenso erschwerte sie eine gezielte Personalentwicklung und die Wahrnehmung von pädagogischen Führungsaufgaben. Der RH bewertete daher die Pilotprojekte zum mittleren Management positiv. In diesem Zusammenhang verwies er auf die Lösungsvorschläge zur Schulverwaltung der Arbeitsgruppe Ver-

³³ Anders verhielt es sich bei einigen Schulformen der BMHS, bei denen eine weitere Leitungsebene in Unterordnung unter dem Leiter der Schule bestand, z.B. die Abteilungsvorstände an höheren technischen und gewerblichen Lehranstalten oder die Fachvorstände an höheren und mittleren Lehranstalten für wirtschaftliche Berufe.



Abwesenheiten und nicht-unterrichtliche
Verwendung von Lehrern

BMUKK

Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer

waltung Neu aus dem Jahr 2009 (S. 19) und Positionen Reihe 2011/1, Verwaltungsreform 2011, S. 169.

Der RH empfahl dem BMUKK, die Pilotprojekte zum mittleren Management an Bundesschulen voranzutreiben.

- 28.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK habe das Pilotprojekt sinnvolle und positive Erkenntnisse im Hinblick auf einen effizienten Personaleinsatz an Bundesschulen gebracht. Derzeit werde das Projekt evaluiert.*

Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Oberösterreich lehne er die Verwendung von Mitarbeitern der Verwaltung als Vertretung der Direktoren strikt ab. Die Fixierung eines mittleren Managements an Bundesschulen werde unterstützt.

- 28.4** Der RH stellte gegenüber dem Landesschulrat für Oberösterreich klar, dass seine Ausführungen auf eine Entlastung der Direktoren durch ein mittleres Management abzielten. Er begründete dies mit der häufig an Bundesschulen auftretenden großen Leitungsspanne der Schulleiter. Eine Vertretung der Direktoren durch Verwaltungspersonal wurde seitens des RH nicht thematisiert.

Einrechnungen für Administratoren und Schulbibliothekare

- 29.1** (1) Gemäß § 56 Abs. 7 Schulunterrichtsgesetz³⁴ oblag den Administratoren (Lehrer) die Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben, die in engem Zusammenhang mit der pädagogischen Arbeit in der Schule standen.³⁵ Zu den Aufgaben der Administratoren zählten beispielsweise die Erstellung des Stundenplans und der Lieferungen, die Mitarbeit bei der Lehrfächerverteilung oder die Abrechnung der Lehrerüberstunden.

Nach dem Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz war das Ausmaß der Einrechnung für die Administratorentätigkeit in die Lehrverpflichtung des jeweiligen Lehrers von der Anzahl der Klassen der Schule abhängig.

³⁴ Bundesgesetz über die Ordnung von Unterricht und Erziehung in den im Schulorganisationsgesetz geregelten Schulen (Schulunterrichtsgesetz), BGBl. Nr. 472/1986 i.d.g.F.

³⁵ Nach § 9 Abs. 2 Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz war die Bestellung von Administratoren nur an höheren oder selbständig geführten mittleren Schulen mit mindestens acht Klassen zulässig, an denen weder Direktor-Stellvertreter noch Abteilungsvorstände vorgesehen waren. Eine Bestellung von Administratoren war auch an Bildungsanstalten für Kindergartenpädagogik und für Sozialpädagogik mit mindestens acht Klassen vorgesehen.

Abwesenheiten und nicht-unterrichtliche Verwendung von Lehrern

Insgesamt fielen im Schuljahr 2011/2012 rd. 7.000 WE (rd. 350 VBÄ, rd. 21 Mio. EUR) für die Administratorentätigkeit an.³⁶

(2) Auch für die Betreuung von Schulbibliotheken, die nach einem bestimmten Modell eingerichtet waren, sah das Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz Einrechnungen vor, die von der Anzahl der Schüler, der betreuten Bände und den Öffnungszeiten abhängig waren.

Im Schuljahr 2011/2012 fielen aus diesem Titel rd. 3.700 WE (rd. 185 VBÄ, rd. 11,10 Mio. EUR) an.³⁷

- 29.2** Der RH vertrat die Ansicht, dass die Tätigkeit als Administrator oder Schulbibliothekar auch von Verwaltungsbediensteten durchgeführt werden könnte. Damit würden die Lehrer von administrativen Tätigkeiten entlastet werden. Zudem war der Einsatz von Verwaltungsbediensteten kostengünstiger als jener von teuer ausgebildeten Lehrern.³⁸

Der RH berechnete für den Einsatz von Verwaltungsbediensteten an Stelle von Lehrern als Administratoren bzw. Schulbibliothekare ein Einsparungspotenzial in Höhe von rd. 5,15 Mio. EUR bzw. rd. 2,72 Mio. EUR jährlich.³⁹ Angesichts der bestehenden Rahmenbedingungen (z.B. Aufnahmestopp, Personalplankürzungen) für die Aufnahme von Verwaltungsbediensteten empfahl der RH dem BMUKK, Möglichkeiten für den Ersatz von Lehrern durch Verwaltungsbedienstete für die administrativen Tätigkeiten an den Schulen auszuloten (z.B. Einsatz von nicht benötigten Verwaltungsbediensteten anderer Ressorts oder ausgegliederter Rechtsträger).

- 29.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK stehe eine Ausweitung der Anzahl der Bediensteten der allgemeinen Verwaltung den Vorgaben der Bundesregierung zur Reduzierung des Verwaltungspersonals entgegen. Überlegungen, die zur Fokussierung der Lehrer auf pädagogische Belange führten, spielten in den derzeit laufenden Diskussionen zur Schaffung eines neuen Lehrerdienst- und Besoldungsrechts eine wichtige Rolle.*

³⁶ Oberösterreich: rd. 1.120 WE, rd. 56 VBÄ; Wien: rd. 1.620 WE, rd. 81 VBÄ

³⁷ Oberösterreich: rd. 540 WE, rd. 27 VBÄ; Wien: rd. 800 WE, rd. 40 VBÄ

³⁸ siehe dazu auch „Bundesschulzentrum Linz-Auhof“, Reihe Bund 2005/10, TZ 8 und Positionen Reihe 2011/1, Verwaltungsreform 2011, Vorschlag Nr. 349

³⁹ Administratoren: 7.000 WE à 3.000 EUR – 350 VBÄ Verwaltungsbedienstete (v2) à 45.297 EUR = rd. 5,15 Mio. EUR, ohne Berücksichtigung der Einsparung aus den Dienstzulagen der Administratoren; Bibliotheksbetreuung: 3.700 WE à 3.000 EUR – 185 VBÄ Verwaltungsbedienstete (v2) à 45.297 EUR = rd. 2,72 Mio. EUR



Abwesenheiten und nicht-unterrichtliche
Verwendung von Lehrern

BMUKK

Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer

Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Oberösterreich lehne er die Verwendung von Mitarbeitern der Verwaltung als Vertretung der Administratoren strikt ab.

- 29.4** Der RH entgegnete dem Landesschulrat für Oberösterreich, dass Administratoren gemäß § 56 Abs. 7 Schulunterrichtsgesetz für Verwaltungsaufgaben, die in engem Zusammenhang mit der pädagogischen Arbeit in der Schule stehen, zuständig sind. Der RH hielt an seiner Ansicht fest, die Tätigkeit der Administratoren von speziell eingeschulten Verwaltungsbediensteten durchführen zu lassen.

Einrechnungen für IT-Betreuer

- 30.1** (1) Die Einrechnungen für die IT-Betreuung, die Betreuung von facheinschlägiger praxisrelevanter Anwendersoftware und die Betreuung von IT-Arbeitsplätzen mit hochwertigem und umfassendem Softwareeinsatz (z.B. CAD-Anlagen) an technischen und gewerblichen Lehranstalten⁴⁰ stiegen von rd. 5.000 WE (rd. 250 VBÄ, rd. 15 Mio. EUR) im Schuljahr 2008/2009 um beinahe 30 % auf rd. 6.440 WE (rd. 320 VBÄ, rd. 19,32 Mio. EUR) im Schuljahr 2011/2012.⁴¹ Der starke Anstieg vom Schuljahr 2008/2009 auf 2009/2010 war durch eine Änderung der Nebenleistungsverordnung bedingt.⁴²

(2) In Anbetracht des zunehmenden Aufwands für die IT-Betreuung vereinbarte eine gemeinsame Arbeitsgruppe aus BKA, BMF und BMUKK, Möglichkeiten für einen effizienteren Personaleinsatz auszuarbeiten. In einem seit dem Jahr 2010 laufenden Pilotversuch „IT-Betreuung NEU“ wurden jeweils drei Schulen (IT-Cluster) ein vollbeschäftigter IT-Systembetreuer zur Verfügung gestellt. Insgesamt lief der Pilotversuch an 24 Schulen (acht Cluster).

Ziel des Pilotversuchs war es, die IT-Betreuer (Lehrer) von Routinetätigkeiten zu entlasten, damit sich diese vermehrt den pädagogischen Aufgaben des IT-Einsatzes an Schulen (z.B. Unterstützung des Informatikunterrichts und des IT- sowie E-Learning-Einsatzes in anderen Gegenständen, Initiativen zur Medienpädagogik, sicherer Umgang mit dem Internet) widmen konnten.

⁴⁰ vgl. dazu §§ 7 bis 10 Nebenleistungsverordnung

⁴¹ Oberösterreich: von rd. 680 WE (rd. 34 VBÄ) im Schuljahr 2008/2009 um beinahe 60 % auf rd. 1.080 WE (rd. 54 VBÄ) im Schuljahr 2011/2012; Wien: von rd. 940 WE (rd. 47 VBÄ) im Schuljahr 2008/2009 um beinahe 42 % auf rd. 2.360 WE (rd. 118 VBÄ) im Schuljahr 2011/2012

⁴² vgl. BGBl. II Nr. 358/2009

Abwesenheiten und nicht-unterrichtliche Verwendung von Lehrern

Die Rückmeldungen der involvierten Schulen waren durchwegs positiv, dies betraf auch die Teilung der Stelle des IT-Betreuers auf drei Schulen. Für das Schuljahr 2012/2013 soll das Modell voraussichtlich auf 130 Schulen österreichweit ausgedehnt werden. Bei einem Vollausbau könnten nach den Berechnungen des BMUKK Einsparungen in der Größenordnung von rd. 5 Mio. EUR erzielt werden.

- 30.2** Nach Ansicht des RH enthielt die IT-Betreuung an den Schulen zahlreiche Tätigkeiten mit starken technischen Komponenten, die nicht von Lehrern ausgeführt werden müssen. Er bewertete daher den Pilotversuch des BMUKK zur IT-Betreuung NEU positiv und empfahl dem BMUKK, den Vollausbau zügig voranzutreiben.

Weiters empfahl der RH dem BMUKK, das Projekt auf die Betreuung der facheinschlägigen praxisrelevanten Anwendersoftware auszudehnen, um auch in diesem Bereich Einsparungen zu lukrieren.

- 30.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK habe das Pilotprojekt sinnvolle und positive Erkenntnisse im Hinblick auf einen effizienten Personaleinsatz an Bundesschulen gebracht. Derzeit werde das Projekt evaluiert.*

Laut Stellungnahme des Landesschulrats für Oberösterreich könne die Betreuung von IT-Arbeitsplätzen zum Teil ausgelagert und von Verwaltungspersonal übernommen werden.

Einzeleinrechnungen

- 31.1** (1) Nicht-unterrichtliche Tätigkeiten von Lehrern, die nicht ausdrücklich in einem Gesetz oder der Nebenleistungsverordnung vorgesehen waren, wurden als Einrechnungen gemäß § 9 Abs. 3 Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz abgewickelt. Diese Einrechnungen waren beim BMUKK zu beantragen. Das BMUKK hatte im Einvernehmen mit dem BKA im Einzelfall darüber zu bestimmen.

(2) Die Einzeleinrechnungen entwickelten sich im überprüften Zeitraum wie folgt:



Abwesenheiten und nicht-unterrichtliche
Verwendung von Lehrern

Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer

Tabelle 31: Entwicklung der Einzeleinrechnungen Schuljahr 2008/2009 bis 2011/2012¹

	2008/2009		2009/2010		2010/2011		2011/2012		Veränderung 2008/2009 bis 2011/2012
	in WE	in VBÄ	in WE	in VBÄ	in WE	in VBÄ	in WE	in VBÄ	in %
Österreich	5.982	299	7.141	357	8.192	410	8.703	435	45,49
davon									
Oberösterreich	506	25	829	41	1.075	54	1.212	61	139,53 ²
Wien	1.666	83	1.931	97	2.208	110	2.363	118	41,84

WE = Werteinheiten

VBÄ = Vollbeschäftigungsäquivalente

¹ Rundungsdifferenzen

² Die hohe Steigerungsrate in Oberösterreich war auf verschiedene Strukturbereinigungen zurückzuführen, z.B. die Qualifizierung der nicht-unterrichtlichen Tätigkeit an einer Pädagogischen Hochschule als Einzeleinrechnung und nicht wie bisher als Mitverwendung.

Quellen: BMUKK; RH

Diese Einrechnungen stiegen von rd. 5.980 WE (rd. 299 VBÄ, rd. 17,94 Mio. EUR) im Schuljahr 2008/2009 um rd. 45 % auf rd. 8.700 WE (rd. 435 VBÄ, rd. 26,10 Mio. EUR) im Schuljahr 2011/2012.

Die Einzeleinrechnungen fielen u.a. für Projekte des BMUKK an. Dazu zählte beispielsweise die Einführung der Bildungsstandards (413 WE im Schuljahr 2011/2012) und der zentralen Reifeprüfung (400 WE je Schuljahr), das Projekt Qualität in der Berufsbildung – QIBB (848 WE im Schuljahr 2011/2012) und das Projekt mittleres Management (900 WE im Schuljahr 2011/2012).

Das BMUKK stellte den Landesschulräten bzw. dem Stadtschulrat für Wien Werteinheiten-Kontingente für eigene Projekte (z.B. psychosoziales Netzwerk in Oberösterreich, regionales Nawi-Netzwerk-Wien, Projekt zur Betreuung verhaltensauffälliger Schüler in Wien) zur Verfügung.

31.2 Der RH stellte ausdrücklich klar, dass für das Gelingen wichtiger Reformprojekte die Berücksichtigung der Unterrichtspraxis erforderlich war. Wenn auch im überprüften Zeitraum eine Vielzahl an Reformprojekten in Angriff genommen wurde, wies der RH auf den Anstieg um beinahe 50 % hin und mahnte gegenüber dem BMUKK einen sparsamen Einsatz des Instruments der Einzeleinrechnung ein.

31.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK sei der Anstieg der Einzeleinrechnungen auf den Bereich der Pädagogischen Hochschulen zurückzuführen, bei dem Mitverwendungen von Bundeslehrern für nicht-lehrende*

Abwesenheiten und nicht-unterrichtliche Verwendung von Lehrern

Tätigkeiten ab dem Schuljahr 2008/2009 sukzessive auf Einzeleinrechnungen umgestellt worden seien. Weiters seien zentrale Projekte der Bundesregierung dafür verantwortlich. Für das kommende Schuljahr sei eine Reduzierung des Gesamtumfangs der Einzeleinrechnungen geplant.

31.4 In Anbetracht des hohen Anstiegs und des Gesamtumfangs der Einzeleinrechnungen wies der RH mit Nachdruck auf seine Empfehlung hin, die Einzeleinrechnungen restriktiv handzuhaben. Im Zusammenhang mit den Reformprojekten verwies der RH auf seinen Bericht „Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE)“ (Reihe Bund 2012/11, TZ 8 ff. und 13 ff.).

32.1 (1) Ein großer Anteil der Einzeleinrechnungen entfiel auf nicht-unterrichtliche Tätigkeiten der Lehrer an einer anderen Anstalt, insbesondere an einer Pädagogischen Hochschule. So betrugen die Einrechnungen für die Pädagogischen Hochschulen in Oberösterreich bzw. Wien im Schuljahr 2011/2012 rd. 447 WE (rd. 22 VBÄ) bzw. rd. 676 WE (rd. 34 VBÄ). Sie fielen v.a. für administrative planende und koordinierende Tätigkeiten an.

(2) Die Einzeleinrechnungen des Landesschulrats für Oberösterreich und des Stadtschulrats für Wien umfassten auch solche, bei denen die Lehrer bei einer externen Institution oder beim Stadtschulrat für Wien bzw. beim BMUKK tätig waren.

Die Einzeleinrechnungen im Schuljahr 2011/2012 für Tätigkeiten bei externen Institutionen betrafen als „Projekte“ des BMUKK die Gedenkstätte Mauthausen, die Kulturhauptstadt Linz09 (Lehrer des Landesschulrats für Oberösterreich, insgesamt 37 WE, verteilt auf drei Lehrer), das Österreichische Zentrum für Persönlichkeitsbildung und soziales Lernen (ÖZEPS) und die Österreichische UNESCO⁴³-Kommission (Lehrer des Stadtschulrats für Wien, insgesamt 26 WE, verteilt auf zwei Lehrer).

Beim Stadtschulrat für Wien fielen im Schuljahr 2011/2012 Einzeleinrechnungen im Rahmen des eigenen Kontingents in Höhe von 87 WE (verteilt auf fünf Lehrer) an, die für Aktivitäten der pädagogischen Abteilungen bzw. für Projekte zur Personal- und Organisationsentwicklung⁴⁴ innerhalb des Stadtschulrats eingesetzt wurden. Weiters wurden 126 WE (verteilt auf acht Lehrer des Stadtschulrats für Wien) im

⁴³ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

⁴⁴ Für die Projekte zur Personal- und Organisationsentwicklung im Stadtschulrat für Wien war eine Lehrkraft ab dem Schuljahr 2010/2011 im Ausmaß von 19 WE tätig, die im Laufe des Schuljahrs 2011/2012 den Stadtschulrat verließ.



Abwesenheiten und nicht-unterrichtliche
Verwendung von Lehrern

BMUKK

Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer

Rahmen von Einzeleinrechnungen beim BMUKK in den pädagogischen Abteilungen (z.B. E-Learning Management) und in der Unterrichtsverwaltung (z.B. Projekt UNTIS – Stundenplansoftware) verwendet.

(3) Beim Landesschulrat für Oberösterreich bzw. beim Stadtschulrat für Wien gab es im Schuljahr 2011/2012 insgesamt 25 bzw. 42 Lehrer, bei denen das Ausmaß der Einzeleinrechnungen zehn WE überschritt. In einigen Fällen erreichten die Einzeleinrechnungen das Ausmaß der vollen Lehrverpflichtung.

32.2 (1) Ein beträchtlicher Anteil der sonstigen Einrechnungen fiel für nicht-unterrichtliche Tätigkeiten von Lehrern an Pädagogischen Hochschulen an. In Anbetracht der knappen Personalressourcen im Schulbereich, hinterfragte der RH die Heranziehung von Lehrern für administrative planende und koordinierende Tätigkeiten. Der Einsatz von Verwaltungspersonal an Stelle von Lehrern bei der Administration von Fortbildungs- bzw. Lehrveranstaltungen hätte zudem eine Kostenersparnis zur Folge. Der RH empfahl dem BMUKK, den Einsatz von Lehrern für nicht-unterrichtliche Tätigkeiten an Pädagogischen Hochschulen zu evaluieren und gegebenenfalls Verwaltungskräfte einzusetzen.

(2) Der Einsatz von Lehrern im Rahmen von Einzeleinrechnungen für Tätigkeiten in den pädagogischen Abteilungen der Schulbehörden sowie für (pädagogische) Verwaltungsaufgaben war nach Ansicht des RH eine Umgehung des gültigen Personalplans. Der RH empfahl dem BMUKK und dem Stadtschulrat für Wien, von einem derartigen Vorgehen abzusehen und mit dem jeweiligen Personalplan das Auslangen zu finden.

(3) Der RH wies darauf hin, dass durch Einzeleinrechnungen im Ausmaß einer vollen Lehrverpflichtung der Bezug zur Unterrichtspraxis verloren ging. Er empfahl dem BMUKK, dem Landesschulrat für Oberösterreich und dem Stadtschulrat für Wien, derartig hohe Einzeleinrechnungen nicht mehr zu gewähren.

32.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK erfolge der Einsatz von Bundeslehrern an den Pädagogischen Hochschulen für nicht-lehrende Tätigkeiten, weil deren pädagogische Expertise für Tätigkeiten, Vorhaben und Projekte absolut notwendig sei. Verwaltungsaufgaben im engeren Sinn würden nicht darunter fallen. Im Zuge der Entwicklung des neuen Dienst- und Besoldungsrechts für Lehrende an Pädagogischen Hochschulen seien die Aufgaben und Tätigkeiten der Lehrenden analysiert und die daraus gewonnenen Erkenntnisse in der legislatischen Entwicklung und in der weiteren Personalentwicklung der Pädagogischen Hochschulen integriert worden.*

Abwesenheiten und nicht-unterrichtliche Verwendung von Lehrern

Das BMUKK wies weiters darauf hin, dass laut höchstgerichtlichen Entscheidungen Einrechnungen im Ausmaß einer vollen Lehrverpflichtung möglich und mit den gesetzlichen Bestimmungen vereinbar seien. Das BMUKK werde ab dem Schuljahr 2013/2014 bei der Genehmigung von Einzeleinrechnungen in großer Höhe äußerst restriktiv vorgehen.

Das BMUKK teilte mit, dass es notwendig sei, Lehrer für die Mitarbeit an Projekten der Landesschulräte und des BMUKK vom Unterricht in einem bestimmten Ausmaß freizustellen. In keinem Fall seien Verwaltungstätigkeiten im engeren Sinn davon umfasst. Es seien lediglich Verwaltungsarbeiten inkludiert, die jeder pädagogisch-konzeptiven Tätigkeit immanent seien.

Laut Stellungnahme des Stadtschulrats für Wien würden Einzeleinrechnungen im Ausmaß von vollen Lehrverpflichtungen zumeist nur für wenige Jahre gewährt und Tätigkeiten im Schulbereich umfassen. Die Gefahr des Verlusts des Bezugs zur Unterrichtspraxis sei deshalb gering.

- 32.4** Der RH entgegnete dem BMUKK und dem Stadtschulrat für Wien, dass der Einsatz von Lehrern im Rahmen von Einzeleinrechnungen für Tätigkeiten in den pädagogischen Abteilungen der Schulbehörden seiner Ansicht nach eine Umgehung des gültigen Personalplans war. Auch Einzeleinrechnungen im Ausmaß einer vollen Lehrverpflichtung sah der RH kritisch. Er bekräftigte seine Empfehlung, bei der Gewährung von Einzeleinrechnungen restriktiv vorzugehen.

Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer**Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen**

33 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMUKK

(1) Auf Änderungen (Abschläge für Geburtsjahrgänge bis 1953 oder alternativ zusätzlicher Pensionssicherungsbeitrag) der Hacklerregelung in Bezug auf die Bundeslehrer wäre hinzuwirken, um das bestehende Lehrpersonal länger im Aktivstand zu behalten. (TZ 5)

(2) Aufgrund des bevorstehenden Generationenwechsels wären die Anstrengungen für ein neues Lehrerdienstrecht und für die Neuorganisation der Lehrerausbildung zu intensivieren. (TZ 5)

(3) Angesichts des kurzfristig zu erwartenden hohen Lehrpersonalbedarfs im Jahr 2013 aufgrund der Verschärfungen der Hacklerregelung wären gezielte Informationskampagnen zum Aufzeigen des Einstellungsbedarfs (regional und nach Unterrichtsgegenständen aufgeschlüsselt) durchzuführen. Weiters wäre darauf hinzuwirken, das bestehende Lehrpersonal länger im Aktivstand zu behalten. (TZ 6, 16)

(4) Das Personalprognosemodell wäre sukzessive zu einer zielgerichteten Bedarfs- und Entwicklungsplanung mit steuernden und koordinierenden Vorgaben zur Personalgewinnung und zur Personalerhaltung zu erweitern. Damit könnte einem künftigen Lehrermangel ebenso wie einem etwaigen Lehrerüberschuss entgegengewirkt werden. (TZ 7)

(5) Sachgerechte Informationen über den Lehrpersonalbedarf wären allen am Lehrerberuf interessierten Schulabgängern und Studierenden als Orientierung öffentlich zur Verfügung zu stellen. (TZ 7)

(6) Im Zuge der Reform der Lehrerausbildung wäre darauf hinzuwirken, die hohe Drop-Out-Rate bei Lehramtsstudierenden zu reduzieren (z.B. durch Eignungsprüfungen für Lehramtsstudierende). (TZ 7)

(7) Das Personalprognosemodell wäre unter Einbeziehung der fachtheoretischen und fachpraktischen Unterrichtsgegenstände der berufsbildenden mittleren und höheren Schulen sukzessive zu erweitern und zu vertiefen. (TZ 8)

(8) Die tatsächliche Entwicklung der Planstellen wäre laufend zu verfolgen, und bei drohenden Personalplanüberschreitungen wären rechtzeitig Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen. Die Vorga-

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

ben der Grundzüge des Personalplans 2013 bis 2016 wären jedenfalls einzuhalten. (TZ 9)

(9) Die unterschiedliche Zusammensetzung der Lehrerteams (verschränkter Lehrereinsatz von Bundes- und Landeslehrern versus ausschließlicher Einsatz von Landeslehrern) wäre bei der Evaluierung der Modellversuche Neue Mittelschule (NMS) zu berücksichtigen. (TZ 12)

(10) Für den Lehrereinsatz an der NMS wären einheitliche rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen. (TZ 13)

(11) Für die Tagesbetreuung wären vermehrt Lehramtsstudierende heranzuziehen. Diese könnten dadurch Erfahrungen für den späteren Lehrerberuf gewinnen und das BMUKK könnte Kostenvorteile lukrieren. (TZ 14)

(12) Die Koordinations- und Steuerungsfunktion des BMUKK zur Deckung des Lehrpersonalbedarfs wäre zu verstärken, um den Aufwand aus den vielen Einzelmaßnahmen zu reduzieren und Synergiepotenziale zu erzielen. Ein Maßnahmenplan wäre zu erstellen, in dem festgehalten wird, wer wann welche konkreten Maßnahmen durchzuführen hat, wenn absehbar ist, dass das erforderliche Personalsoll signifikant unterschritten wird. Maßnahmen von grundlegender Bedeutung für den Lehrpersonalbedarf und den Lehrerberuf (z.B. Attraktivierung des Lehrerberufs, bedarfsorientierte Werbung) wären durch das BMUKK zu setzen. Operative Tätigkeiten sollten von den Landesschulräten bzw. vom Stadtschulrat für Wien in enger Zusammenarbeit mit den Schulen durchgeführt werden. (TZ 15)

(13) Aufgrund des hohen Anteils der Ausgaben für Dauermehrdienstleistungen an den gesamten Personalausgaben für Bundeslehrer wäre der effektive Personalbedarf bzw. die Struktur des Personaleinsatzes zu evaluieren. (TZ 19)

(14) Die Umschichtung von Mehrdienstleistungsstunden zur Grundbeschäftigung durch Erhöhung der Lehrverpflichtung wäre in die aktuell stattfindenden Verhandlungen zu einem neuen Lehrerdienstrecht einfließen zu lassen. (TZ 19)

(15) Die Pilotprojekte zum mittleren Management an Bundesschulen wären voranzutreiben. (TZ 28)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMUKK

Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer

(16) Angesichts der bestehenden Rahmenbedingungen (z.B. Aufnahmestopp, Personalplankürzungen) für die Aufnahme von Verwaltungsbediensteten wären die Möglichkeiten für den Ersatz von Lehrern durch Verwaltungsbedienstete für administrative Tätigkeiten an den Schulen auszuloten. (TZ 29)

(17) Der Vollausbau des Pilotversuchs zur IT-Betreuung NEU wäre zügig voranzutreiben. Das Projekt wäre auf die facheinschlägige praxisrelevante Anwendersoftware auszudehnen, um auch in diesem Bereich Einsparungen zu lukrieren. (TZ 30)

(18) Aufgrund des hohen Anstiegs der Einzeleinrechnungen wäre dieses Instrument sparsam einzusetzen. (TZ 31)

(19) Der Einsatz von Lehrern für nicht-unterrichtliche Tätigkeiten an Pädagogischen Hochschulen wäre zu evaluieren; gegebenenfalls wären Verwaltungskräfte einzusetzen. (TZ 32)

BMUKK, Landesschulrat für Oberösterreich und Stadtschulrat für Wien

(20) Ein flächendeckendes webbasiertes E-Recruitingmodell unter Berücksichtigung des Kostenaspekts wäre einzuführen. Die Ausschreibungen und Bewerbungen für die Bundeslehrer wären mit dem E-Recruitingmodell durchzuführen; dadurch wäre eine bundesweite Bewerberliste bzw. -datenbank sichergestellt. (TZ 11)

(21) Es wären gezielte Personalmaßnahmen zu ergreifen, um Dauermerhdienstleistungen im Ausmaß einer halben Lehrverpflichtung und darüber zu vermeiden. (TZ 18)

(22) Bei Lehrern mit Sonderverträgen gemäß Art. X der 32. VBG-Novelle und jenen aufgrund der BKA-Richtlinie wären entsprechende Qualitätssicherungsmaßnahmen zu setzen, weil solcherart angestellte Lehrer nicht über die vollständige Lehramtsausbildung verfügen. (TZ 20)

(23) Die Administration der Sonderverträge wäre effizienter zu gestalten und das Berichtswesen wäre zu verbessern. (TZ 20)

(24) Die Genehmigung von Dienstfreistellungen gegen Refundierung wäre von der Sicherstellung des Unterrichts abhängig zu machen. (TZ 25)

(25) Die Genehmigung von Sabbaticals wäre unter Berücksichtigung der Entwicklung des Lehrpersonalbedarfs restriktiv zu handhaben. (TZ 26)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

(26) Einzeleinrechnungen in einem hohen Ausmaß (z.B. volle Lehrverpflichtung) wären nicht mehr zu gewähren, weil der Bezug zur Unterrichtspraxis verloren geht. (TZ 32)

BMUKK und Stadtschulrat für Wien

(27) Die Genehmigung von Karenzurlauben, die auf einer Kann-Bestimmung beruhen, wäre restriktiv zu handhaben bzw. von der Sicherstellung des Unterrichts abhängig zu machen. (TZ 24)

(28) Vom Einsatz von Lehrern im Rahmen von Einzeleinrechnungen für Tätigkeiten in den pädagogischen Abteilungen der Schulbehörden sowie für (pädagogische) Verwaltungsaufgaben wäre abzugehen. (TZ 32)



Bericht des Rechnungshofes

**Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.:
Konjunkturbelebungspaket II (2008) und ressort-
spezifische Bauprogramme; Neubau des Instituts-
gebäudes für Technische Chemie der TU Wien**





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	106
Abkürzungsverzeichnis	107

BMWFJ

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend

Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.: Konjunkturbelebungspaket II (2008) und ressortspezifische Bauprogramme; Neubau des Institutsgebäudes für Technische Chemie der TU Wien

KURZFASSUNG	110
Prüfungsablauf und -gegenstand	122
Entwicklung der Bautätigkeit der BIG	123
Konjunkturpakete 2008	126
Neubau des Institutsgebäudes für Technische Chemie der TU Wien; Lehartrakt	139
Projektorganisation	144
Vergabeverfahren	157
Planung	171
Bauabwicklung und -abrechnung	186
Zusammenfassende Beurteilung	201
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	203

ANHANG

Anhänge	209
---------	-----

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung des realen BIP zwischen 2003 und 2011	126
Tabelle 1: Maßnahmen des Konjunkturpakets I	127
Tabelle 2: Maßnahmen des Konjunkturpakets II	128
Tabelle 3: Investitionen Bundeshochbau	129
Abbildung 2: Umsetzung Konjunkturpaket II Bundeshochbau	130
Tabelle 4: Kostentragung Konjunkturpaket II	134
Abbildung 3: Jährliche Bauausgaben BIG 2006 bis 2015	135
Abbildung 4: Konjunktorentwicklung Bau in Österreich	136
Abbildung 5: Produktion Baugewerbe – Internationaler Vergleich 2007 bis 2011	137
Tabelle 5: Projektchronologie	141
Tabelle 6: Projektorganisation	146
Tabelle 7: Unterschiedliche Errichtungskosten	156
Tabelle 8: Aufträge nach Verfahrensart	158
Tabelle 9: Gewerkeübersicht	172
Tabelle 10: Entwicklung Bodenaushub	179
Tabelle 11: Bietersturz Baumeister	183
Tabelle 12: Baugrubensicherung, nicht beauftragte Leistungen	187
Tabelle 13: Abrechnung Raumbuch	192
Tabelle 14: Zusätzliche Projektkosten	193
Tabelle 15: Übersicht Einsparungspotenziale	201

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs Aktiengesellschaft
BIG	Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BM...	Bundesministerium...
BMBWK	für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMJ	für Justiz
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
BMwA	für wirtschaftliche Angelegenheiten
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
BMWFK	für Wissenschaft, Forschung und Kunst
BMWV	für Wissenschaft und Verkehr
bspw.	beispielsweise
cm	Zentimeter
ERP	European Recovering Program
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
F&E	Forschung und Entwicklung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
kg	Kilogramm
LV	Leistungsverzeichnis
m	Meter
m ³	Kubikmeter
m ²	Quadratmeter
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)

Abkürzungen



Nr.	Nummer
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
rd.	rund
t	Tonnen
TU	Technische Universität
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
udgl.	und dergleichen
UGB	Unternehmensgesetzbuch
WIFO	Wirtschaftsforschungsinstitut
WU	Wirtschaftsuniversität
ZA	Zusatzauftrag
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend

Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.: Konjunktur- belebungspaket II (2008) und ressortspezifische Bauprogramme; Neubau des Institutsgebäudes für Technische Chemie der TU Wien

Die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (BIG) übernahm die Aufgabe, im Rahmen des Konjunkturbelebungsprogramms des Bundes im Dezember 2008 (Konjunkturpaket II) Investitionen für den Hochbau des Bundes mit einem Volumen von 875 Mio. EUR in den Jahren 2009 und 2010 umzusetzen. Sie wies bis Mitte des Jahres 2011 Projektaufträge im Gesamtumfang von rd. 766 Mio. EUR für dieses Programm aus.

Während die Investitionsziele für Neubau-/Generalsanierungsmaßnahmen und Instandhaltung erreicht wurden, gelang es nicht, Projekte für thermische Sanierungsmaßnahmen im geplanten Umfang umzusetzen. Wie die Entwicklung der Baukonjunktur in Österreich – auch im Vergleich mit europäischen Staaten – zeigte, kam es zu keinem Einbruch der Bauwirtschaft im Zeitraum 2009 und 2010. Das BMWFJ veranlasste allerdings keine Untersuchungen, um die Wirkungsweise und Treffsicherheit der Maßnahmen des Konjunkturpakets II zu evaluieren.

Der Neubau des Institutsgebäudes für Technische Chemie der Technischen Universität Wien (Lehartrakt) wurde von November 2007 bis Juli 2010 errichtet. Das Gebäude ging im Herbst 2010 planmäßig in Betrieb. Bis Juli 2011 waren mehrere Gewerke nicht endgültig abgerechnet. Die BIG hielt mit Kostenprognosen von rd. 35,76 Mio. EUR (Stand Mitte 2011) die geplanten Errichtungskosten (38,21 Mio. EUR) ein.

Mängel in der Planung, bei Erstellung der Leistungsverzeichnisse sowie bei der Bauausführung und –abrechnung führten zu Mehrkosten, die durch entschiedeneres Handeln der BIG in ihrer Funktion als Bauherr vermeidbar gewesen wären (Einsparungspotenziale von rd. 1,03 Mio. EUR). So zeigten Bieterumreihungen bei mehreren Gewerken deutliche Schwächen bei der Erstellung der Aus-

schreibung und Abwicklung der Vergaben auf. Der Auftrag für den Generalplaner wurde entgegen den Bestimmungen des Vergaberechts nicht öffentlich ausgeschrieben.

Sofern diese Einsparungspotenziale nicht mehr realisiert werden können, erhöhen sie – so, wie die finanziellen Nachteile aufgrund von Bieterumreihungen – die Herstellungskosten sowie damit die auf Basis der Herstellungskosten kalkulierte Miete der Technischen Universität Wien.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungüberprüfung war es, die Umsetzung des Konjunkturpakets II (Bereich öffentlicher Hochbau) und dessen gesamtwirtschaftliche Wirkungen zu beurteilen. Beim Bauprojekt Lehartrakt – ein Projekt der ressortspezifischen Bauprogramme – waren die Organisation des Bauherrn sowie die Wahrnehmung seiner Interessen und die Abwicklung des Bauprojekts Gegenstand der Überprüfung. (TZ 1)

Konjunkturpakete 2008

Erstellung der Bauprogramme

Die BIG erstellte ihr jährliches Bauprogramm – seit dem Jahr 2009 einschließlich einer Vorschau für fünf Jahre – auf Basis der für ihre Geschäftsbereiche geplanten Investitionen in Neubauten, Generalsanierungen und Instandhaltungsmaßnahmen. Dabei gingen Investitionsprogramme einzelner Ressorts (z.B. das Schulerhaltungs- und Schulentwicklungsprogramm 2008 des BMUKK, die Bau-Offensive 2005 für Österreichs Universitäten des damaligen BMBWK sowie das Bauprogramm 2008 des damaligen BMJ) in die Planung mit ein. Grundsätzlich nahm die BIG nur jene Projekte in Angriff, für welche die Finanzierung – im Regelfall durch Mieten oder Baukostenzuschüsse – vertraglich sichergestellt waren. (TZ 2 bis 6)

Konjunkturpakete 2008

Ende 2008 trübten sich die Aussichten für das Wachstum der Realwirtschaft in Österreich ein. Nach einem Anstieg des realen BIP im Jahr 2007 von + 3,7 % erreichte das Wachstum im Jahr 2008 einen durchschnittlichen Wert von + 1,4 %. Im letzten Quartal 2008 sank die Wirtschaftsleistung auf – 1,4 %. Die Bundesregierung entschied

daher im vierten Quartal 2008, Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschaft und Belebung der Konjunktur zu setzen. (TZ 7)

Die Bundesregierung beschloss am 22. Oktober 2008 im Ministerrat das Konjunkturpaket I für die Jahre 2009 und 2010; es umfasste ein jährliches Gesamtvolumen von rd. 1 Mrd. EUR (105 Mio. EUR jährliche budgetwirksame Ausgaben, 500 Mio. EUR Kredite und 400 Mio. EUR Haftungen). (TZ 8)

Am 23. Dezember 2008 beschloss sie das Konjunkturpaket II. In diesem Paket waren neben der Investitionsoffensive im Bundeshochbau („BIG-Offensive“) auch regionale Beschäftigungsprogramme, die vorzeitige/degressive Abschreibung, die thermische Sanierung von Betriebs- und Wohngebäuden, die Erhöhung der Forschungsförderung sowie das verpflichtende, kostenlose Kindergartenjahr enthalten.

Maßnahmen des Konjunkturpakets II	2009	2010
	in Mio. EUR	
vorzeitige/degressive Abschreibung	–	230
BIG-Offensive	355	520
thermische Sanierung	100	–
zusätzliche F&E-Mittel	50	50
regionale Beschäftigungsprogramme	75	75
verpflichtendes, kostenloses Kindergartenjahr	70	70
Summe	650	945

Quelle: Ministerratsbeschluss vom 23. Dezember 2008

Zwei Studien von Wirtschaftsforschungsunternehmen kamen zum Ergebnis, dass die gesetzten Maßnahmen in den nächsten beiden Jahren einen kumulierten Anstieg des realen BIP um mehr als zwei Prozent bewirken werden. (TZ 9)

Basis für die Maßnahmen und Projekte der Investitionsoffensive im Bundeshochbau für die Jahre 2009 und 2010 bildete eine Ausarbeitung der BIG. Sie bezog auch Projekte aus den bestehenden Programmen der Ressorts ein. Auf das Jahr 2009 entfiel ein Betrag von 355 Mio. EUR und auf das Jahr 2010 einer von 520 Mio. EUR. Davon war der größte Anteil für den Neubau oder für Generalsanierungen (495 Mio. EUR) vorgesehen. Neben diesen Maßnahmen wies

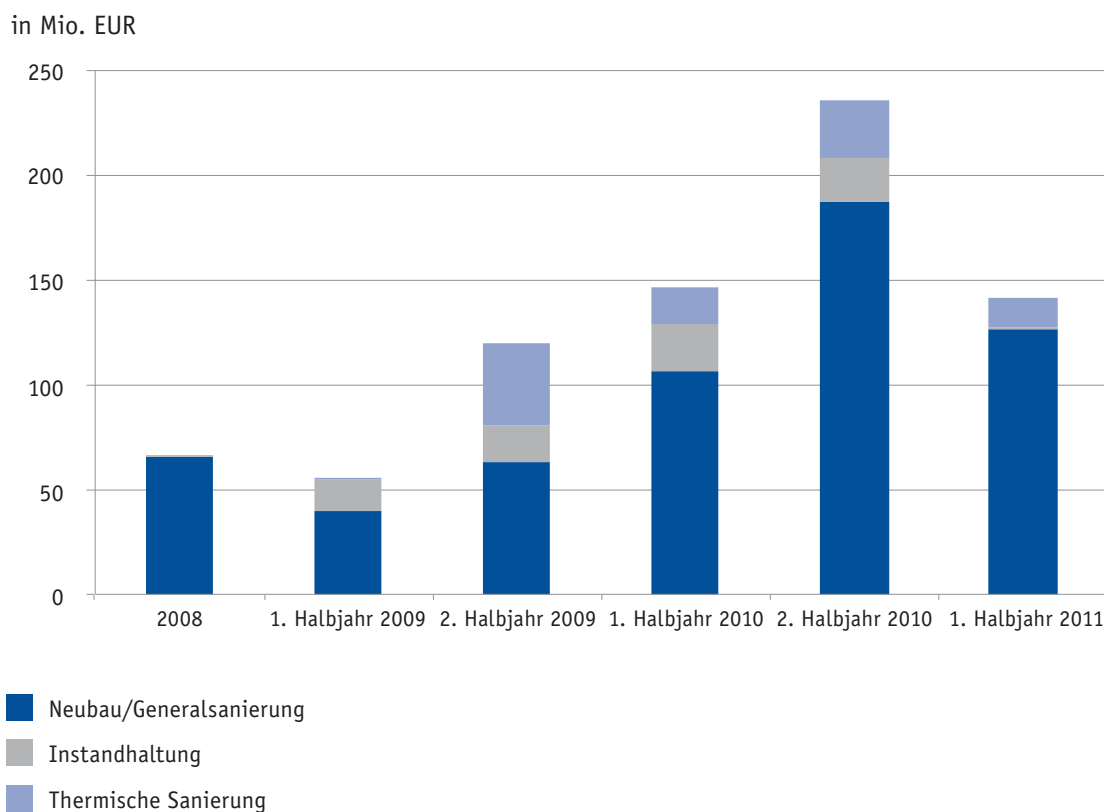
Kurzfassung

das Paket für thermische Sanierungsmaßnahmen 300 Mio. EUR und für Instandhaltungsmaßnahmen 80 Mio. EUR aus. (TZ 10)

Umsetzung des BIG-Bauprogramms

Die BIG berichtete ab Februar 2009 monatlich über den Umsetzungsgrad der Baumaßnahmen in drei Kategorien: Neubau/Generalsanierung, Instandhaltung und thermische Sanierung. (TZ 11)

Umsetzung Konjunkturpaket II Bundeshochbau



Quelle: BIG

Für den Bereich Neubau/Generalsanierung war eine Investitionssumme von 495 Mio. EUR vorgesehen. Der Großteil dieses Betrags (325 Mio. EUR) war als Zielwert für das Jahr 2010 angesetzt. Ende 2010 waren Aufträge von insgesamt rd. 462,20 Mio. EUR vergeben. (TZ 12)

Für vorgezogene Instandhaltungsmaßnahmen hatte die BIG in den Jahren 2009 und 2010 einen Betrag von insgesamt 80 Mio. EUR definiert. Sie erreichte bis zum Ende der Laufzeit des Konjunkturpakets in diesem Segment Aufträge mit einem Gesamtwert von rd. 76,56 Mio. EUR. (TZ 13)

Im Bereich der thermischen Sanierung waren Investitionen von 300 Mio. EUR vorgesehen. Die BIG erkannte bereits im Jahr 2009, dass die einzelnen Ressorts sehr zurückhaltend auf Investitionsvorschläge für thermische Sanierungen reagierten. Trotz eines in der Folge erhöhten eigenen Finanzierungsanteils der BIG für diese Maßnahmen erreichte das Volumen der Aufträge Ende 2010 einen Wert von nur rd. 85,10 Mio. EUR und blieb damit deutlich hinter den Zielvorgaben zurück. (TZ 14)

Die Summe aller Aufträge erreichte bis Mitte des Jahres 2011 ein Volumen von rd. 766 Mio. EUR. (TZ 11 bis 14)

Der Bereich Neubau/Generalsanierung wurde und wird weiterhin durch Kostenmieten der einzelnen Mieter aus dem laufenden Bundesbudget getragen (mit Zahlungen ab Übergabe der Gebäude). Die Kosten für Instandhaltungsmaßnahmen trug die BIG. Für den Bereich thermische Sanierung entschied das BMWFJ als Alleingesellschafter der BIG, den Jahresüberschuss 2009 in Höhe von rd. 47,7 Mio. EUR wegen dessen geringen Umsetzungsgrads für Maßnahmen der thermischen Sanierung zu verwenden. Von diesem Betrag flossen 9,63 Mio. EUR in die thermische Sanierung von Projekten aus dem Konjunkturpaket II. (TZ 15)

Entwicklung der Bauausgaben der BIG

Die Bauausgaben der BIG steigerten sich im Vergleich zu den Jahren 2006 bis 2008 (rd. 309 Mio. EUR und rd. 372 Mio. EUR) im Jahr 2009 auf rd. 516,70 Mio. EUR. Im zweiten Jahr des Konjunkturpakets tätigte die BIG Bauausgaben in der Höhe von rd. 635,80 Mio. EUR. Die Fünfjahresplanung der BIG zeigte für den Zeitraum 2011 bis 2015 Planwerte für die Bauausgaben zwischen rd. 454,80 Mio. EUR und rd. 684,90 Mio. EUR. (TZ 16)

Kurzfassung**Evaluierung des Konjunkturpakets II**

In den Jahren 2009 und 2010 konnte in Österreich – im Vergleich zu den Jahren 2004 bis 2008 – keine Abschwächung der abgesetzten Produktion im Bauwesen festgestellt werden. Im europäischen Vergleich war festzustellen, dass die Produktionsindizes der Euro-raum-Mitgliedstaaten (ER 17) und der EU-Mitgliedstaaten (EU 27) wesentlich stärker zurückgingen. Gemessen an diesen Kennwerten konnte die Investitionsoffensive im Bundeshochbau – ohne die Wirkung der Anteile der BIG am Konjunkturpaket II auf die Produktion des gesamten Baugewerbes quantifizieren zu können – als erfolgreich eingeschätzt werden. (TZ 17)

Die BIG berichtete zwar regelmäßig über den Umsetzungsgrad ihres BIG-Konjunkturpakets, das BMWFJ führte jedoch kein Monitoring über sämtliche Maßnahmen des Konjunkturpakets durch. Es erfolgte kein Soll-Ist-Vergleich und – vergleichbar der durchgeführten ex-ante Modellsimulation – keine ex-post Evaluierung über den Umsetzungsgrad der einzelnen Maßnahmen des Konjunkturpakets II. (TZ 18)

Neubau des Instituts-
gebäudes für Tech-
nische Chemie der
TU Wien; Lehartrakt

Projektbeschreibung

Die BIG errichtete in den Jahren 2007 bis 2010 ein neues Forschungs- und Lehrgebäude für die Fakultät für Technische Chemie der Technischen Universität Wien (TU Wien) in Wien-Mariahilf als Niedrigenergiehaus (Lehartrakt). Die BIG plante Errichtungskosten von 38,21 Mio. EUR. Die Kostenprognose zum Bauende lag mit 35,76 Mio. EUR darunter; aufgrund offener Streitigkeiten zwischen der BIG und einigen Auftragnehmern lag zum Ende der Gebarungsbücherprüfung vor Ort noch keine Endkalkulation vor. Der geplante Baufertigstellungstermin mit 30. Juni 2010 wurde zwar nicht eingehalten, das Gebäude konnte dem Mieter jedoch zeitgerecht vor Beginn des Wintersemesters 2010/2011 übergeben werden. (TZ 19, 20)

Mietvertrag

Die BIG und die TU Wien schlossen im April 2008 den Mietvertrag über das neu zu errichtende Forschungs- und Lehrgebäude mit einer geplanten Nettogrundfläche von 16.199 m² ab. Die Geschäftsführung der BIG unterzeichnete den Vertrag am 14. April 2008. Am selben Tag stellte sie den Antrag an den Aufsichtsrat, den Abschluss des Mietvertrags Lehartrakt zu genehmigen. Die Genehmigung erfolgte

schriftlich bis zum 25. April 2008. Da die Geschäftsordnungen für die Geschäftsführung und den Aufsichtsrat festlegten, dass der Abschluss von Bestandverträgen mit einem Jahresnettomietzins von 370.000 EUR (für den Lehartrakt betrug dieser 3,66 Mio. EUR) vom Aufsichtsrat zu genehmigen ist, wurden die Bestimmungen nicht eingehalten. (TZ 21)

Die BIG und die TU Wien vereinbarten als Hauptmietzins 305.200 EUR monatlich. Die Bemessungsbasis fußte auf den Anschaffungskosten. Änderungen der Anschaffungskosten beeinflussten daher die Höhe des Mietzinses im selben prozentuellen Ausmaß. Die Basis für die Kalkulation der Mieten bildete eine dynamische Investitionsrechnung, die den wirtschaftlichen Erfolg der Investition anhand des Kapitalwerts und der Projektrendite zeigte. (TZ 22)

Standardmäßig ging die BIG von einem Refinanzierungszeitraum von 25 Jahren aus. Beim Lehartrakt war der Zeitraum, für den ein Kündigungsverzicht vereinbart war, um fünf Jahre kürzer als der Refinanzierungszeitraum. Demgemäß wäre laut Standard zur Mietenkalkulation ein Mietzinsausfallswagnis für die Leerstandsdauer zu berücksichtigen gewesen. Da der Lehartrakt als Forschungs- und Lehrgebäude ein technisch sehr anspruchsvolles Gebäude war, legte die BIG deutlich höhere Standardsätze für die Instandhaltungskosten als üblich fest. Laut Kalkulation der BIG wies der Lehartrakt einen wirtschaftlichen Erfolg auf. (TZ 22)

Projektorganisation

Die Organisation des Projekts Lehartrakt war in einem für dieses Bauvorhaben von der BIG erstellten Projekthandbuch festgelegt. Die BIG nahm die Projektleitung – teilweise gemeinsam mit der TU Wien – und das Projektcontrolling wahr. Die für die TU Wien zuständige Organisationseinheit Objekt-Management wickelte das Bauprojekt Lehartrakt ab. Mit den immateriellen Leistungen der Planung sowie der Örtlichen Bauaufsicht und mit Leistungen von Sonderfachleuten beauftragte die BIG unterschiedliche Unternehmen bzw. schloss einen Arbeitskräfteüberlassungsvertrag ab. Die jeweiligen Leistungsbilder in den Verträgen regelten detailliert die zu erbringenden immateriellen Leistungen. In der Umsetzung des Projekts, sowohl in der Phase der Beauftragung der Leistungen als auch in der Abwicklungsphase, zeigte sich, dass die BIG ihre Interessen als Bauherr, insbesondere der Überwachung und der Einforderung der Leistungen seiner Auftragnehmer, nicht immer konsequent wahrnahm:

Kurzfassung

- Sie kontrollierte die vom Generalplaner erstellten und für die Abwicklung der Leistungen essentiellen Leistungsverzeichnisse – abgesehen von wenigen Ausnahmefällen – nur stichprobenweise;
- sie überprüfte die vom Generalplaner übergebenen Vergabevorschläge – etwa hinsichtlich von Auffälligkeiten in den Preisspiegeln – nicht näher;
- sie war mit einer nur stichprobenweisen Prüfung der Leistungsverzeichnisse und der Vergabevorschläge durch die Örtliche Bauaufsicht einverstanden;
- sie entsandte in den vom RH überprüften Vergabeverfahren keinen Vertreter zu den Aufklärungsgesprächen mit den potenziellen Auftragnehmern der Bauleistungen;
- sie forderte von der Örtlichen Bauaufsicht die Führung eines Bau-buchs, das als wichtiges Instrument für die Vertragsabwicklung mit den beauftragten Unternehmen gilt, nicht ein. (TZ 23)

Ausführungspläne der Gewerke Heizung und Kälte wurden vom Generalplaner (Haustechnikplaner) und – zur Gewährleistung des Vier-Augen-Prinzips – von der Örtlichen Bauaufsicht Haustechnik geprüft und freigegeben. Sowohl die Lieferung als auch die Qualität der übergebenen Ausführungspläne wurden von ihr zwar mehrfach beanstandet, aber freigegeben. Die Ausführungspläne und die als Anlagendokumentation übergebenen Unterlagen ließen sich nicht nachvollziehen; Bestandsunterlagen der Auftragnehmer und die vor Ort ausgeführten Leistungen der Gewerke Heizung und Kälte stimmten nicht überein. (TZ 24)

Prüffristen laut Projekthandbuch wurden von der Projektleitung der BIG und der Örtlichen Bauaufsicht wiederholt nicht eingehalten. Beim Gewerk Heizung rechnete der Auftragnehmer bei der vorläufigen Schlussrechnung fehlerhafte Einzelpositionspreise zu seinen Lasten ab. Da die Örtliche Bauaufsicht Haustechnik keinen Soll-Ist-Vergleich anstellte, fiel dieser Fehler nicht auf. (TZ 25)

Das Projektcontrolling der BIG umfasste u.a.

- die Controllingstrategie,
- das begleitende Projektcontrolling,
- das Reporting für Immobilienprojekte und
- die IT-Unterstützung für die Projektmanagementsoftware.

Das Projektcontrolling wurde im Jahr 2009 neu definiert; seither werden keine Controllingzwischenberichte für einzelne Projekte erstellt, sondern sämtliche Projekte in Kurzform in den Quartalsbericht des Projektcontrollings aufgenommen. Die Abteilung Projektcontrolling nahm das Projekt Lehartrakt in ihre vierteljährliche Berichterstattung auf. Ein eigenes Softwaretool dokumentierte vor allem die Ausführungstermine, Kostenentwicklungen sowie den Abrechnungsstand und war für alle wesentlichen internen Projektbeteiligten, wie Geschäftsführung, Projektcontrolling, Objekt- und Asset-Management, einsehbar. Einen kompletten Überblick über Kosten, Termine und Kennwerte lieferte zusätzlich das Projektdatenblatt. Die BIG steuerte Risikoprojekte mit besonderer Intensität; sie wurden in den Quartalsberichten ausführlicher beschrieben. Weil die Kosten beim Projekt Lehartrakt unter den Schätzkosten lagen, war dieses Bauvorhaben nicht als Risikoprojekt eingestuft. (TZ 26)

Das Reporting zum Lehartrakt lieferte hinsichtlich der Terminentwicklung unterschiedliche Angaben. Der Baufertigstellungstermin für das Projekt Lehartrakt war laut Terminplan aus dem Jahr 2007 der 30. Juni 2010. Der bis zum Beginn der Lehr- und Forschungstätigkeit am 1. Oktober 2010 verbliebene Zeitraum von drei Monaten war für Mängelbehebungen und Einsiedelung der TU Wien vorgesehen. (TZ 27)

Vom 11. November 2008 bis zum 11. März 2009 wuchs der Terminverzug von eineinhalb auf sechs Wochen an. Im Widerspruch dazu hielt der Bericht ohne Begründung fest, dass der Endtermin gehalten wird. Diese Zunahme in der Terminverzögerung innerhalb von vier Monaten um viereinhalb Wochen führte zu keinen dokumentierten Konsequenzen. Noch im Quartalsbericht IV/2010 – das heißt bereits nach Vollendung des Bauvorhabens – schien ein Terminverzug von drei Monaten ohne Kommentar auf. Dabei wurde der zeitliche Puffer von drei Monaten nach dem geplanten Fertigstellungstermin (30. Juni 2010) für durchgeführte Arbeiten, wie Einregulierungen, Restleistungen, Teilabnahmen, nicht berücksichtigt. (TZ 27)

Kurzfassung

Trotz Forcierungsmaßnahmen konnte der geplante Baufertigstellungstermin (30. Juni 2010) nicht gehalten werden; die letzten Bauarbeiten endeten am 28. Juli 2010. Den im Mietvertrag festgelegten Übergabetermin an die TU Wien mit 1. Oktober 2010 konnte die BIG einhalten. (TZ 27)

Auch hinsichtlich der Kosten zeigte das Reporting unterschiedliche Daten. Die im Quartalsbericht IV/2010 des Projektcontrollings, im Datenblatt vom Oktober 2010 und in der Baukostenverfolgung im letzten Quartalsbericht der Örtlichen Bauaufsicht enthaltenen Errichtungskosten wurden unterschiedlich ausgewiesen.

Unterschiedliche Errichtungskosten			
Report	Errichtungskosten	vom	Art
	in Mio. EUR		
geplante Errichtungskosten	38,21	16. Jänner 2008	Kostenschätzung
Baukostenverfolgung Örtliche Bauaufsicht	35,76	30. Juli 2010	Kostenprognose
Datenblatt	37,70	30. Juli 2010	Kostenprognose
Quartalsbericht IV/2010	39,34	27. Jänner 2011	abgeschlossenes Projekt

Quelle: RH

In keinem der angeführten Berichte waren die Unterschiede erklärt. Tatsächlich enthielt die Kostenprognose der Baukostenverfolgung der Örtlichen Bauaufsicht nur die unmittelbar dem Lehartrakt zurechenbaren Kosten; das Projektdatenblatt umfasste demgegenüber auch Prognosekosten für zusätzliche Leistungen. Einem Soll-Ist-Vergleich (Kostenvoranschlag zu Kostenprognose) sollten aber nur dieselben Leistungen zugrunde liegen. Den Unterschied der Prognosekosten im Datenblatt zu den Kosten des abgeschlossenen Projekts konnte die BIG im Zuge der Gebarungsüberprüfung vor Ort nicht aufklären. (TZ 28)

Projektplanung und -umsetzung

Ungeachtet der termingerechten Übergabe des Bauwerks und der Einhaltung des geplanten Kostenrahmens lagen Mängel bei der Planung und Umsetzung des Bauvorhabens vor. Sie bewirkten Einsparungspotenziale im Ausmaß von rd. 1,03 Mio. EUR. Soweit diese nicht mehr realisiert werden können, werden sie ebenso wie die finanziellen Nachteile aufgrund von Bieterumreihungen (rd.

644.000 EUR) zu Mehrkosten führen und die auf Basis der anerkannten Herstellungskosten ermittelte Kostenmiete der TU Wien künftig belasten. (TZ 64)

Insgesamt vergab die BIG für die Errichtung des Lehartrakts 318 Aufträge. Die BIG hielt grundsätzlich die Bestimmungen des Vergaberechts ein; es zeigten sich aber Mängel:

- bei der Prüfung der Vergabevorschläge durch die Örtliche Bauaufsicht,
- bei der rechnerischen und fachtechnischen Prüfung durch den Generalplaner; weder er noch die BIG versuchten, mittels Anti-Claim-Managementmaßnahmen Risiken zu begrenzen,
- bei Direktvergaben durch die BIG,
- weil die BIG Hinweisen aus der Angebotsprüfung nicht näher nachging,
- weil die BIG keinen Vertreter zu Aufklärungsgesprächen entsandte,
- bei der Dokumentation der Angebotsprüfung und des Vergabeverfahrens sowie
- bei der Beauftragung der Generalplanerleistungen im Jahr 2000. (TZ 29 bis 34)

Mängel bei der Planung der Haustechnik verursachten Mehrkosten. So wurden einige Putzräume mit Zuluft anstelle von Abluft gerechnet und technisch nicht notwendige, automatische Regeleinrichtungen der Heizungs- und Kälteanlage geplant. Die BIG hielt bei ihren Planungen die Grundsätze der Energieeffizienz und Nachhaltigkeit teilweise ein; die Ausführungsplanung nutzte aber nicht alle Energieeffizienzmaßnahmen aus. So hätte ein Alternativangebot einen Kostenvorteil von rd. 127.000 EUR geboten. (TZ 36, 37)

Der Vergleich der Ausschreibungen mit den geprüften Abrechnungen der Auftragnehmer zeigte in weiten Bereichen eine mangelhafte Erstellung der den Ausschreibungen zugrunde gelegenen Leistungsverzeichnisse. So gelangten bei den Gewerken zwischen 5 % und 55 % der ausgeschriebenen Positionen nicht zur Abrechnung und stellten mit ihren Positionssummen stille Massenreserven dar. Bei allen überprüften Gewerken traten im Zuge der Ausführung erheb-

Kurzfassung

liche Änderungen in den Mengenvordersätzen auf. Dieser Umstand wies auf die mangelnde Qualität der Ausschreibung hin, indizierte mögliche Spekulationspotenziale der Bieter und hätte einer besonderen Analyse durch den Bauherrn bedurft. (TZ 38 bis 44)

Unter Zugrundelegung der angebotenen Einheitspreise sowie des Vergleichs der ausgeschriebenen mit den abgerechneten Mengen entwickelte sich die Abrechnungssumme des Gewerks Baumeister so, dass die Änderung der zur Abrechnung gelangten Positionen des Leistungsverzeichnisses sowie der Positionsmengen einen Bietersturz bewirkte. Der ursprünglich an dritter Stelle gereihte Bieter wäre als Folge der Abrechnungsentwicklung mit der – im Vergleich der drei erstgereihten Bieter – niedrigsten Abrechnungssumme um rd. 5 % niedriger gelegen als der Auftragnehmer. Der Angebotsvorteil des Auftragnehmers von rd. 198.000 EUR entwickelte sich zu einem Abrechnungsnachteil von rd. 396.000 EUR. Massenverschiebungen beim Gewerk Lüftung brachten einen Bietersturz in einem Umfang von rd. 241.000 EUR mit sich. Bei den Gewerken Lüftung, Heizung und Kälte wies die tatsächliche Entwicklung von Massen und Kosten auf nicht abgestimmte Planungsleistungen und Mängel bei der Erstellung der Leistungsverzeichnisse hin. (TZ 45 bis 48)

Beim Gewerk Isolierung führte die vom Auftragnehmer gewählte Abrechnung zu einer Massenmehrung und folgend zu Mehrkostenforderungen von rd. 826.000 EUR. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH vor Ort lag keine Einigung zwischen der BIG und dem Auftragnehmer über die Berechtigung der Forderung vor. (TZ 49)

Mängel zeigte der RH weiters bei der Bauabwicklung und –abrechnung auf, die ebenfalls Mehrkosten verursachten. Bei der Baugrubensicherung waren fünf Positionen der anerkannten Schlussrechnung im Leistungsverzeichnis nicht vorhanden und auch nicht über Zusatzaufträge beauftragt worden. Die BIG hielt ihre eigenen internen Richtlinien nicht ein. In den Aufmaßblättern für die Abrechnung von Positionen für den Bodenaushub fanden sich hinsichtlich der Mengen nur Hinweise auf Wiegescheine. Die Wiegescheine selbst waren vom Empfänger (Deponiebetrieb) nicht unterschrieben. Weitere Nachweise, wie z.B. Transportscheine, fehlten. Das Leistungsverzeichnis zum Gewerk Beschichtung Tiefgarage enthielt die Position „Verschluss von Schadstellen“ mit einem Mengenvordersatz von 600 kg. Der Auftragnehmer verrechnete aber rd. 6.800 kg. Diese Mehrmengen waren nicht durch prüffähige Unterlagen der Örtlichen Bauaufsicht belegt. (TZ 50 bis 53)

Die Örtliche Bauaufsicht und der Generalplaner prüften Zusatzangebote dem Grunde und der Höhe nach. Im Freigabeprozess wurden sie in der Folge dem Projektleiter vorgelegt und von ihm beauftragt. In den Schlussrechnungen waren Positionen festzustellen, welche von der Projektleitung entweder nicht beauftragt oder nicht freigegeben wurden. (TZ 57, 58)

Die von den Auftragnehmern Baugrubensicherung und Baumeisterarbeiten vorgelegten Bautagesberichte wiesen Mängel und Fehler auf. Prüfprotokolle zu den Zusatzangeboten des Auftragnehmers für die Baumeisterarbeiten waren handschriftlich geführt und zum Teil schlecht lesbar. Die Örtliche Bauaufsicht erstellte für die Baumeisterarbeiten eine Liste über Zusatzangebote. Diese enthielt zu mehreren Angeboten fehlerhafte Angaben. (TZ 61 bis 63)

Kenndaten der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.							
Eigentümer	Republik Österreich 100 %						
Stammkapital	226 Mio. EUR						
Rechtsgrundlage	Bundesimmobiliengesetz, BGBl. Nr. 141/2000 i.d.g.F.						
Gebärung	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2006 bis 2011
	in Mio. EUR						in %
Betriebsleistung	736,93	729,02	745,93	789,74	797,80	813,58	10,4
Bauvolumen							
Instandhaltung	132,10	129,65	143,37	210,36	222,70	193,90	46,8
Neubau/General- sanierung	205,80	179,85	228,29	306,31	413,15	459,20	123,1
Summe Bauausgaben	337,90	309,50	371,66	516,67	635,85	653,10	93,3
Jahresüberschuss	54,67	48,64	53,12	47,70	14,71	56,75	3,8
Bilanzsumme	4.228,72	4.207,34	4.222,45	4.304,34	4.635,97	4.903,88	16,0
Anzahl							
Mitarbeiter ¹	731,03	742,31	760,83	776,61	774,88	766,97	4,9

¹ Jahresdurchschnitt in Vollbeschäftigungsäquivalenten

Quellen: Jahresabschlüsse nach UGB

Kenndaten zum Projekt Lehartrakt	
Gegenstand	achtgeschoßiges Forschungs- und Lehrgebäude für die Fakultät für Technische Chemie der Technischen Universität Wien mit Forschungs-, Master- und Stationenlaboratorien, technischen Messräumen, Forschungsbereichen, Werkstätten, Technikzentralen sowie Tiefgarage
Vermieterin	Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.
Mieterin	Technische Universität Wien
Mietvertrag	vom 14. April 2008
vereinbarter Hauptmietzins	305.200 EUR monatlich
vermietete Nettogrundfläche¹	16.199 m ²
	davon
	– 11.681 m ² universitär genutzte Fläche
	– 4.518 m ² Garagenfläche
Umfang der Baumaßnahmen	– Erdaushub: rd. 21.000 m ³
	– Rohbau: rd. 10.300 m ³ Beton, rd. 45.100 m ² Schalung und rd. 1,10 t Bewehrung
	– Elektrotechnik- und EDV-Verkabelung: rd. 339.000 m
	– Lüftungskanäle: rd. 30.000 m
	– Laboreinrichtung: rd. 2.400 m
geplante Errichtungskosten	38,21 Mio. EUR (Stand 16. Jänner 2008)
prognostizierte Errichtungskosten	35,76 Mio. EUR (Stand 30. Juni 2010)

¹ Daten lt. Mietvertrag

Quelle: RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Juli bis November 2011 die Entwicklung der Bauinvestition der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (BIG) im Hinblick auf das Konjunkturpaket II. Darüber hinaus überprüfte er im Rahmen ressortspezifischer Bauprogramme den Neubau des Institutsgebäudes für Technische Chemie (Lehartrakt) der Technischen Universität Wien (TU Wien).

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, die Umsetzung des Konjunkturpakets II (Bereich öffentlicher Hochbau) sowie dessen gesamtwirtschaftliche Wirkungen zu beurteilen. Beim Bauprojekt Lehartrakt waren die Organisation des Bauherrn sowie die Wahrnehmung seiner Interessen und die Abwicklung des Bauprojekts Gegenstand der Überprüfung.



Prüfungsablauf und –gegenstand

BMWFJ

BIG: Konjunkturbelebungspaket II

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2007 bis 2010, ging aber hinsichtlich der Generalplanerleistungen bis vor das Jahr 2000 zurück.

Zu dem im November 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. im Dezember 2012 und das BMWFJ – lediglich zur Umsetzung des Konjunkturpakets II (TZ 2 bis TZ 18) – im Jänner 2013 Stellung. Zu den Feststellungen zum Neubau des Lehartrakts der TU Wien (TZ 19 bis TZ 64) verwies das BMWFJ auf die Stellungnahme der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.

Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen im Juni 2013.

Entwicklung der Bautätigkeit der BIG

Erstellung der Bauprogramme

- 2.1** Die BIG erstellte ihr jährliches Bauprogramm auf Basis der von den Asset-Managern des Unternehmens (TZ 23) für ihren jeweiligen Geschäftsbereich geplanten Investitionen in Neubauten, Generalsanierungen und Instandhaltungsmaßnahmen.

Wesentliche Grundlagen hierfür waren Vereinbarungen mit den (künftigen) Mietern über Inhalt und Kosten der zu setzenden Maßnahmen. Grundsätzlich nahm die BIG nur jene Projekte in Angriff, für welche die Finanzierung – im Regelfall durch Mieten oder Baukostenzuschüsse – vertraglich sichergestellt waren. Die Einschätzungen über die Projekte waren – zum vierten Quartal des jeweiligen Vorjahres – die Basis für das Budget des nächstfolgenden Geschäftsjahres.

Bis 2008 erstellte und beschloss die BIG ausschließlich die Investitionsprogramme mit einer Vorschau von einem Jahr. Ab dem vierten Quartal 2009 erweiterte sie die Einjahresvorschau auf eine fünfjährige Programmplanung. Demgemäß gingen seither in höherem Maße die Erwartungen der Asset-Manager über künftige Entwicklungen samt der Schätzung zu erwartender Vertragsabschlüsse in die Bauprogrammplanung ein.

- 2.2** Der RH erachtete es als positiv, dass sich seit 2009 die Planung der Investitionstätigkeit der BIG auf einen fünfjährigen Zeitraum erstreckt.

Entwicklung der Bautätigkeit der BIG

Ressortspezifische Programme

Allgemeines

- 3 Das Bauprogramm der BIG bezog u.a. auch Investitionsprogramme einzelner Ressorts ein. Die Basis für die Auswahl der Projekte aus dem Bereich des BMUKK bildete das Schulerhaltungs- und Schulentwicklungsprogramm 2008. Im Universitätsbereich dienten die Projekte aus der Initiative „Universitätsmilliarde“ aus dem Jahr 2005 und im Justizressort diente das Bauprogramm für die Jahre 2010 bis 2013 als Grundlage.

Schulerhaltungs- und Schulentwicklungsprogramm 2008

- 4 Das langfristige Projekt- und Investitionsprogramm (Betrachtungszeitraum zehn Jahren) des Schulerhaltungs- und Schulentwicklungsprogramms 2008 wies 270 Projekte in allen Bundesländern mit einem Gesamtumfang von 1.662,55 Mio. EUR (Basis Errichtungskosten brutto) aus¹.

Die Ermittlung der Errichtungskosten erfolgte – gemäß der Ausführungen im Programm – nach Kennwerten. Die Genauigkeit der Kostenermittlung bewegte sich bei +/- 40 %. Der Ministerrat beschloss in seiner Sitzung vom 23. Dezember 2008, einen Teil der Projekte gemäß Schulerhaltungs- und Schulentwicklungsprogramm 2008 in das Konjunkturpaket II aufzunehmen.

¹ Die jeweils größten Projekte in den einzelnen Bundesländern waren mit folgenden Kosten veranschlagt:

Land	Einrichtung	Errichtungskosten in Mio. EUR
Burgenland	AHS Eisenstadt	14,3
Kärnten	HTL Villach	21,3
Niederösterreich	Pädagogische Hochschule Baden	21,3
Oberösterreich	Bundesschulzentrum Ried	25,0
Salzburg	AHS Salzburg Umgebung/Stadt	21,0
Steiermark	Bundesschulzentrum Weiz	20,4
Tirol	5. AHS Innsbruck	24,0
Vorarlberg	Bundesschulzentrum Bludenz	8,0
Wien	HTL Spengergasse	31,7

Bau-Offensive für Österreichs Universitäten

5 (1) In einem Programm des damaligen BMBWK im Jahr 2005 waren für die Universitäten im Zeitraum 2007 bis 2009 zusätzliche Geldmittel in einer Höhe von rd. 1 Mrd. EUR vorgesehen. Davon entfielen rd. 529 Mio. EUR (Basis Errichtungskosten netto) auf die Modernisierung der Gebäude (Generalsanierung der österreichischen Universitäten). Es waren Projekte an allen Universitätsstandorten in Österreich vorgesehen. Rund 119,0 Mio. EUR waren beispielsweise für die Technische Universität Wien, rd. 96,7 Mio. EUR für die Universität bzw. Medizinische Universität Innsbruck budgetiert.

(2) Lediglich zwei Projekte fanden Eingang in das Konjunkturpaket II. Ein Bauvorhaben für die Universität Graz, Universitätsplatz 1 (Chemie) mit rd. 30,7 Mio. EUR war ursprünglich mit 6,66 Mio. EUR in der Bau-Offensive für Österreichs Universitäten enthalten. Die Wirtschaftsuniversität Wien (WU Wien) als größtes Teilprojekt des Konjunkturpakets II war mit rd. 62,04 Mio. EUR als Generalsanierungsprojekt Bestandteil des Programms. Durch die Entscheidung, einen neuen Campus für die WU Wien zu bauen, erhöhte sich der Projektumfang auf rd. 492 Mio. EUR. Das nunmehr in Umsetzung befindliche Neubauprojekt WU Wien erreichte zum 31. Dezember 2010 einen Auftragswert von rd. 175,68 Mio. EUR.

(3) Das in die Gebarungsüberprüfung des RH einbezogene Neubauprojekt des Institutsgebäudes für Technische Chemie (Lehartrakt) der TU Wien war Teil der Bau-Offensive für Österreichs Universitäten.

Für sämtliche Projekte am Standort Wien, Getreidemarkt 9, der TU Wien waren zu dieser Zeit rd. 80,58 Mio. EUR im Bauprogramm vorgesehen.

Bauprogramm Justiz

6 Das BMJ erstellte im November 2008 ein Bauprogramm für die Jahre 2010 bis 2013. Es waren Projekte mit einem Gesamtbauvolumen (Errichtungskosten) von 215,50 Mio. EUR vorgesehen. Deren größtes, das Justizzentrum Baumgasse, erreichte ein Kostenvolumen von 100,0 Mio. EUR; für die Justizanstalt Salzburg waren beispielsweise 30,0 Mio. EUR veranschlagt. Ein Teil der aufgelisteten Bauvorhaben fand Eingang in das Konjunkturpaket der BIG. Von den insgesamt neun Projekten des Konjunkturpakets II der BIG waren Ende 2010 folgende drei in der Bauphase: Sanierung Bezirksgericht, Polizei und Vermessungsamt Baden (2,5 Mio. EUR), Neubau Justizzentrum Kor-

neuburg (76,8 Mio. EUR) sowie Sanierung Bezirksgericht Graz-Ost (6,2 Mio. EUR).

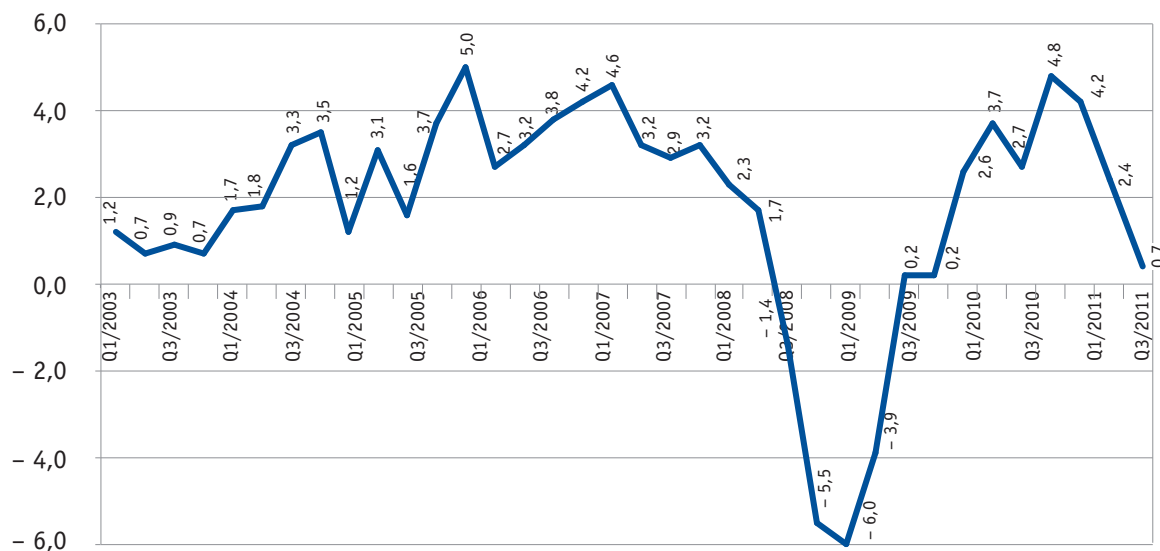
Konjunkturpakete 2008

Konjunktur-
entwicklung – gesamt

7 Ausgehend vom Zusammenbruch einer Investmentbank in den USA und dem Beginn der Finanzmarktkrise trübten sich Ende 2008 auch die Aussichten für die Realwirtschaft in Österreich ein. Nach einem Anstieg des realen BIP im Jahr 2007 um + 3,7 % erreichte das Wachstum im Jahr 2008 einen durchschnittlichen Wert von + 1,4 %. Im letzten Quartal 2008 sank die Wirtschaftsleistung auf – 1,4 %. Die ersten drei Quartale 2009 zeigten mit – 5,5 %, – 6,0 % und – 3,9 % einen starken Rückgang der Wirtschaftsleistung. Für das Jahr 2009 ergab sich daher ein Minus von 3,8 % des BIP. Im Jahr 2010 wuchs das reale BIP gegenüber dem Vorjahr um + 2,3 % (Stand Juli 2012).

Abbildung 1: Entwicklung des realen BIP zwischen 2003 und 2011

Veränderung zum Vorjahr in %



Quelle: Statistik Austria, WIFO, Oesterreichische Nationalbank (Stand: Juli 2012)



Konjunkturpakete 2008

BMW FJ

BIG: Konjunkturbelebungspaket II

Die Bundesregierung entschied im vierten Quartal 2008, Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschaft und Belebung der Konjunktur zu setzen.

Konjunkturpaket I

8 Das Konjunkturpaket I für die Jahre 2009 und 2010 umfasste ein jährliches Gesamtvolumen von rd. 1 Mrd. EUR und setzte sich wie folgt zusammen:

- 105 Mio. EUR jährliche budgetwirksame Ausgaben,
- 500 Mio. EUR Kredite und
- 400 Mio. EUR Haftungen.

Die Bundesregierung beschloss am 22. Oktober 2008 im Ministerrat das Konjunkturpaket I.

Tabelle 1: Maßnahmen des Konjunkturpakets I

	2009	2010
	in Mio. EUR	
Mittelstandsfonds (Austria Wirtschaftsservice GmbH)	40	40
Drittmittelkredite Klein- und Mittelunternehmen sowie F&E-Mittel (Europäische Investitionsbank)	200	200
zinsgünstige ERP-Kredite	200	200
Erhöhung des Haftungsrahmens des Austria Wirtschaftsservice	400	400
Internationalisierungsoffensive	25	25
Kreditanstalt für Wiederaufbau Darlehen für Energie und Energieeffizienz	100	100
Erhöhung der staatlichen Förderung beim Bausparen	20	20
Infrastrukturmaßnahmen ÖBB budgetwirksame Zahlungen	10	20
Breitbandoffensive	10	–
Summe	1.005	1.005

Quelle: Ministerratsbeschluss vom 22. Oktober 2008

Konjunkturpakete 2008

Zusätzlich sah die Bundesregierung für Infrastrukturmaßnahmen der ÖBB und ASFINAG für den Zeitraum 2009 bis 2012 Investitionen von rd. 900 Mio. EUR (jeweils 225 Mio. EUR jährlich) vor. Davon waren Zahlungen von 90 Mio. EUR gemäß Ministerratsbeschluss budgetwirksam.

Konjunkturpaket II

- 9 Am 23. Dezember 2008 beschloss die Bundesregierung im Ministerrat das Konjunkturpaket II. In diesem Paket waren neben der Investitionsoffensive im Bundeshochbau („BIG–Offensive“) auch regionale Beschäftigungsprogramme, die vorzeitige/degressive Abschreibung, die thermische Sanierung von Betriebs- und Wohngebäuden durch private Personen und Unternehmen, die Erhöhung der Forschungsförderung sowie das verpflichtende, kostenlose Kindergartenjahr enthalten.

Das damalige BMWA beauftragte im ersten Halbjahr 2009 zwei Wirtschaftsforschungsunternehmen mit der Untersuchung der „gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Konjunkturpakete I und II sowie der Steuerreform 2009“. Die Studien kamen zum Ergebnis, dass die gesetzten Maßnahmen in den nächsten beiden Jahren einen kumulierten Anstieg des realen BIP um mehr als zwei Prozent bewirken werden. Weiters führten die Autoren einer Untersuchung aus, dass der quantifizierte Anstieg des BIP nur unter der Bedingung einer vollständigen Umsetzung sämtlicher Maßnahmen erreicht werde. Ein flächendeckendes Monitoring des Umsetzungsgrads der Maßnahmen führte das BMWFJ nicht durch.

Tabelle 2: Maßnahmen des Konjunkturpakets II

	2009	2010
	in Mio. EUR	
vorzeitige/degressive Abschreibung	–	230
BIG–Offensive	355	520
thermische Sanierung (Privatbereich)	100	–
zusätzliche F&E–Mittel	50	50
regionale Beschäftigungsprogramme	75	75
verpflichtendes, kostenloses Kindergartenjahr	70	70
Summe	650	945

Quelle: Ministerratsbeschluss vom 23. Dezember 2008

Struktur des Konjunkturpakets II – Investitionsoffensive im Bundeshochbau

10 Basis für die Maßnahmen und Projekte der Investitionsoffensive im Bundeshochbau für die Jahre 2009 und 2010 bildete eine kurzfristig beauftragte Ausarbeitung der BIG vom 5. November 2008. Da in der BIG zu diesem Zeitpunkt keine mehrjährige Investitionsplanung vorlag, legte sie jene Projekte, deren Planungen entsprechend weit fortgeschritten und daher kurzfristig vorziehbar waren, dem Programm-vorschlag zugrunde. Die BIG bezog demgemäß Projekte aus den bestehenden Programmen der Ressorts ein und schlug einen Betrag von 875 Mio. EUR (baurelevante Beträge netto) vor. Dabei entfiel auf das Jahr 2009 ein Betrag von 355 Mio. EUR und auf das Jahr 2010 einer von 520 Mio. EUR.

Diese Beträge wurden in drei Maßnahmenkategorien aufgeteilt:

- Neubau oder Generalsanierungen (495 Mio. EUR);
- thermische Sanierungsmaßnahmen (300 Mio. EUR);
- Instandhaltungsmaßnahmen (80 Mio. EUR).

Im Einzelnen stellte sich die Aufteilung der Mittel wie folgt dar:

Tabelle 3: Investitionen Bundeshochbau		
	2009	2010
	in Mio. EUR	
Neubau/Generalsanierung	170	325
thermische Sanierung	150	150
Instandhaltung	35	45
Gesamtinvestitionssumme	355	520

Quelle: Ministerratsbeschluss vom 23. Dezember 2008

Zielsetzung war, Projekte, deren Notwendigkeit unbestritten war und die aufgrund des Stands der Projektvorarbeiten umsetzungsreif waren, vorzuziehen. Die BIG erklärte sich bereit, bei solchen Projekten Konsulenten (z.B. für die Örtliche Bauaufsicht) auch schon vor dem Abschluss der Mietverträge mit den Ressorts zu beauftragen. Damit sollte der Projektstart vorverlegt werden können.

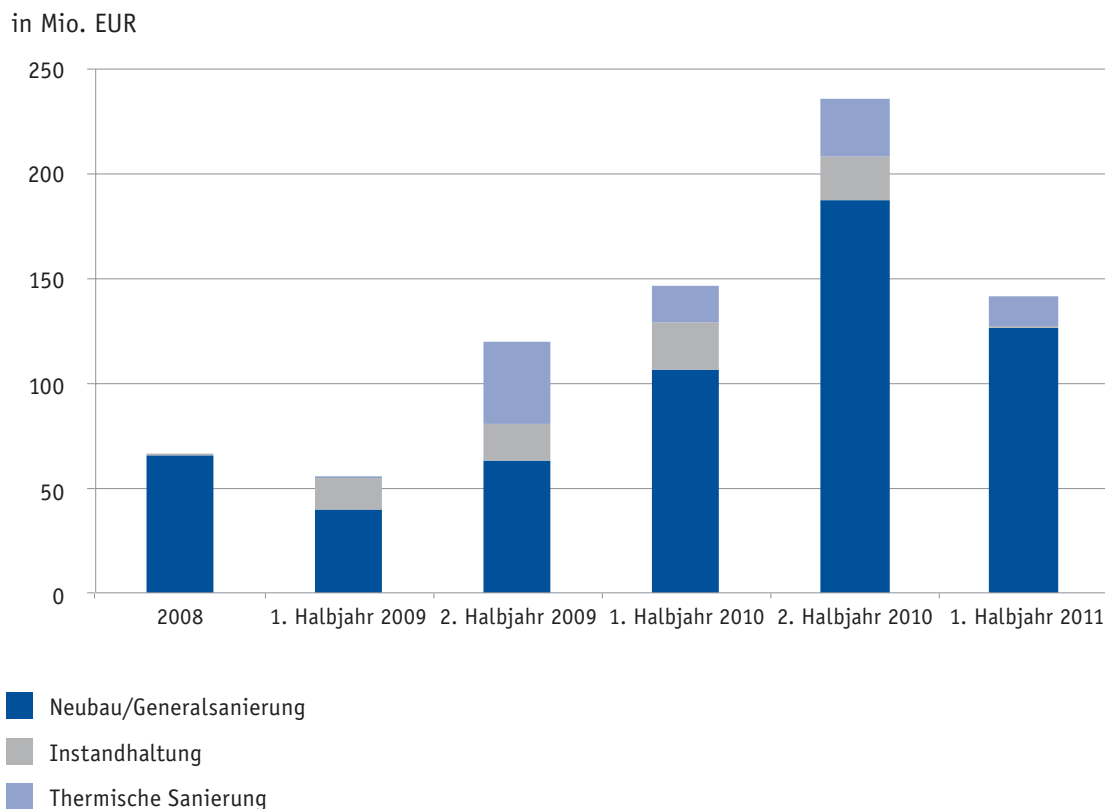
Konjunkturpakete 2008

Entwicklung des
Umsetzungsgrads des
BIG-Bauprogramms

Allgemeines

- 11** Die BIG berichtete ab Februar 2009 monatlich über den Umsetzungsgrad des Bauprogramms. Die Berichte teilten die Maßnahmen in drei Kategorien auf: Maßnahmen zur thermischen Sanierung, Instandhaltung sowie Neubau/Generalsanierung. Die Abbildung zeigt die Auftragssummen je Halbjahr.

Abbildung 2: Umsetzung Konjunkturpaket II Bundeshochbau



Quelle: BIG

Wie die Abbildung zeigt, wurden bereits ab dem zweiten Halbjahr 2008, also bereits vor Start des Konjunkturpakets II, Aufträge dem Konjunkturpaket zugerechnet. Ende 2009 belief sich die Auftragssumme auf rd. 241 Mio. EUR; zum Ende 2010 – das heißt, bis zum Ablauf des Programmzeitraums im engsten Sinn – waren Aufträge mit einem Gesamtwert von rd. 624 Mio. EUR vergeben. Die Aufträge erreichten allerdings bis Mitte 2011 ein Gesamtvolumen von rd. 766 Mio. EUR.

Der Umsetzungsgrad der Baumaßnahmen wird nachfolgend je Maßnahmenkategorie dargestellt².

Neubau/Generalsanierung

- 12.1** Die Investitionsoffensive im Bundeshochbau (Konjunkturpaket II) sah für die Jahre 2009 und 2010 für den Bereich Neubau/Generalsanierung eine Investitionssumme von 495 Mio. EUR vor. Der Großteil dieses Betrags (325 Mio. EUR) war als Zielwert für das Jahr 2010 vorgesehen. Die 58 Bauvorhaben umfassende Projektliste setzte sich aus Schul-, Universitäts- sowie Büro- und Spezialimmobilienprojekten zusammen.

Ende 2010 waren Aufträge von insgesamt rd. 462,20 Mio. EUR vergeben. Die Rechnungssumme der abzuwickelnden Projekte erreichte zum 31. Dezember 2010 einen Wert von rd. 203,83 Mio. EUR. Im Juni 2011 betrug der Wert der Auftragsvergabe insgesamt rd. 588,44 Mio. EUR.

- 12.2** Der RH stellte fest, dass bereits bei der Zusammenstellung des Konjunkturpakets Projektvorbereitungszeiten mitberücksichtigt wurden. Er sah in der Mittelfristplanung der zu realisierenden Bauprojekte eine geeignete Basis, um möglichst rasch konjunkturbelebende Maßnahmen setzen zu können. Er zeigte auf, dass der Zielwert von 495 Mio. EUR erst im ersten Halbjahr 2011 erreicht bzw. sogar übertroffen wurde.

Instandhaltung

- 13.1** Die BIG hatte für vorgezogene Instandhaltungsmaßnahmen in den Jahren 2009 und 2010 einen Betrag von insgesamt 80 Mio. EUR definiert. Zum Ende der Laufzeit des Konjunkturpakets II vergab die BIG in diesem Segment Aufträge mit einem Gesamtwert von rd. 76,56 Mio. EUR. Die Rechnungssumme erreichte zum Stichtag 31. Dezember 2010 einen Wert von rd. 69,16 Mio. EUR. Im Juni 2011 erreichten die vergebenen Aufträge einen Wert von rd. 77,50 Mio. EUR.
- 13.2** Der RH stellte fest, dass die BIG im Bereich Instandhaltung ihr Ziel nicht zur Gänze erreichte.
- 13.3** *Laut Stellungnahme der BIG und des BMWFJ habe die BIG zum Konjunkturpaket stets „brutto“ berichtet. Da die Zielwerte des Konjunkturpakets seinerzeit in Korrelation zum Rechnungswesen der BIG ermittelt*

² alle EUR-Beträge netto

Konjunkturpakete 2008

worden seien, sei bei der Instandhaltung auch ein Bruttowert angesetzt worden (Folge der "unechten Umsatzsteuerbefreiung" gemäß Umsatzsteuergesetz bei den Bestandsgebäuden). Aus Sicht des BMWFJ habe die BIG daher Ende 2010 die Ziele des Konjunkturpakets II bei der Instandhaltung bereits übererfüllt.

Wesentlich sei auch, dass das Konjunkturpaket neben einer sofortigen positiven psychologischen Wirkung für die gesamte Bauwirtschaft zu einer über die Jahre 2009 und 2010 hinaus wirkenden Baukonjunkturbelebung geführt habe.

- 13.4** Der RH zog im Gleichklang zur Darstellung der BIG selbst bei den Neubau- und Sanierungsprojekten auch für die Instandhaltungsprojekte die baurelevanten Nettobeträge zur Feststellung der Zielerreichung heran. Diese Projekte waren im Programmvorschlag der BIG ebenfalls mit Nettobeträgen ausgewiesen (TZ 10).

Thermische Sanierung

- 14.1** Im Bereich der thermischen Sanierung sah die BIG einen Zielwert für Investitionen von 300 Mio. EUR (gleichmäßig auf beide Jahre verteilt) vor. Bereits im Jahr 2009 erkannte sie, dass die einzelnen Ressorts sehr zurückhaltend auf Investitionsvorschläge für thermische Sanierungen reagierten.

Die BIG kontaktierte daher nochmals die Bundesministerien und erhöhte ihren eigenen Finanzierungsanteil für die Maßnahmen. Zum Stichtag 31. Dezember 2010 erreichte das Volumen der Aufträge einen Wert von rd. 85,10 Mio. EUR; die Rechnungssumme der bereits abgerechneten Aufträge belief sich auf rd. 61,44 Mio. EUR. Im Juni 2011 erreichten die vergebenen Aufträge einen Wert von rd. 99,62 Mio. EUR.

- 14.2** Der RH kritisierte, dass im Bereich der thermischen Sanierung die Umsetzung weit hinter den Zielvorgaben blieb. Er empfahl der BIG und dem BMWFJ, die Gründe zu untersuchen sowie Maßnahmen zu setzen bzw. Anreizsysteme zu schaffen, um für eine größere Akzeptanz der thermischen Sanierung von Bundeshochbauten zu sorgen.
- 14.3** *Laut Stellungnahme des BMWFJ sei im Rahmen der thermischen Sanierung für 2009 und 2010 ein baurelevantes Volumen von jeweils rd. 150 Mio. EUR angestrebt worden. Das ursprünglich von der BIG vorgeschlagene Modell hätte darauf abgestellt, dass die Refinanzierung zu zwei Dritteln durch zusätzliche Mieten und zu einem Drittel durch Energieeinsparungen erfolge. Bei diesem Modell seien die Maßnahmen*

zur thermischen Sanierung schon im Sommer 2009 weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben.

Ab Herbst 2009 habe die BIG allen Ressorts die Übernahme von 30 % der Investitionskosten für rein thermische Sanierungen angeboten. Von diesem Angebot hätten die Ressorts in unterschiedlichem Umfang Gebrauch gemacht. Insgesamt sei der Jahresgewinn in Höhe von rd. 48 Mio. EUR für die Stützung bzw. Durchführung zusätzlicher thermischen Maßnahmen umgesetzt worden.

Es sei beabsichtigt, eine Analyse durchzuführen, um Anreize zu setzen, damit die Bundesmieter vermehrt Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz sowie innovativer Bautechniken bei der BIG bestellen.

Kostentragung/Finanzierung der einzelnen Maßnahmen

15.1 Die Kostentragung der Maßnahmen aus dem BIG-Konjunkturpaket erfolgte nach drei unterschiedlichen Szenarien³.

- Der Bereich Neubau/Generalsanierung wurde durch Kostenmieten (mit Zahlungen ab Übergabe der Gebäude) der einzelnen Mieter (Bundesministerien) aus dem laufenden Bundesbudget getragen.
- Die Kosten für Instandhaltungsmaßnahmen trug die BIG.
- Der Bereich der thermischen Sanierung hatte – wie bereits dargestellt – mit Umsetzungsproblemen zu kämpfen. Das BMWFJ entschied daher als Alleingesellschafter der BIG mit Gesellschafterbeschluss vom 28. Mai 2010, den Jahresüberschuss 2009 in Höhe von rd. 47,7 Mio. EUR für Maßnahmen der thermischen Sanierung zu verwenden. Von diesem Betrag flossen rd. 9,63 Mio. EUR in Projekte des Konjunkturpakets II für den Bereich thermische Sanierung.

³ siehe auch Bericht des RH, Reihe Bund 2012/6, TZ 5 Konjunkturpaket

Konjunkturpakete 2008

Tabelle 4: Kostentragung Konjunkturpaket II				
Maßnahme	Finanzierungsform	Finanzierungsträger	Auftrags- summe 2010 (netto)	davon BIG (netto)
			in Mio. EUR	
Neubau/Generalsanierung	Miete	Bundesministerien	462,20	–
Instandhaltung	Instandhaltungsaufwand	BIG	76,56	76,56
thermische Sanierung	Gewinnverwendung 2009	BIG/Bundesministerien	10,46	9,63
	Instandhaltungsaufwand	BIG	1,74	1,74
	Finanzierungszuschuss/ Miete	BIG (30 %)/Bundes- ministerien (70 %) ¹	72,90	21,87

¹ aufgrund fehlenden Datenmaterials der BIG wurde die Aufteilung gemäß dem in der Schlussbesprechung bestätigten Verhältnis vorgenommen

Quelle: RH

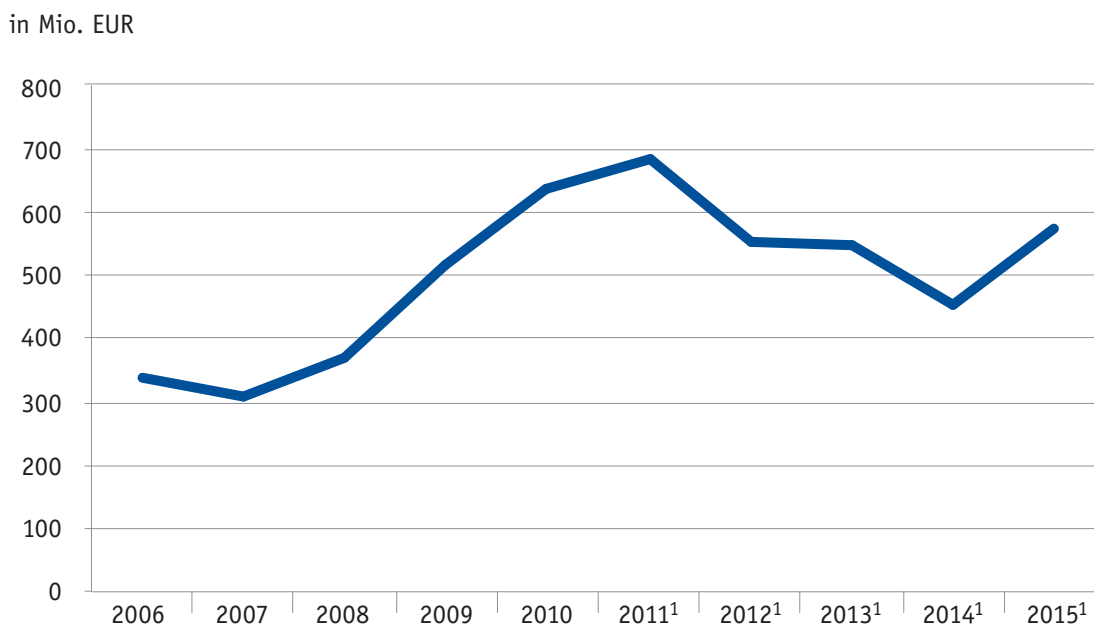
Bis Ende 2010 fiel infolge der Umsetzung der Maßnahmen des Konjunkturpakets ein zusätzlicher Zinsaufwand für die Jahre 2009 und 2010 von insgesamt 10,4 Mio. EUR an.

- 15.2** Der RH zeigte auf, dass für die Investitionsoffensive im Bundeshochbau keine zusätzlichen Budgetmittel zur Verfügung gestellt wurden. Die Neubau-/Generalsanierungs-Projekte müssen in den Folgejahren aus den Ressortbudgets bedeckt werden.

Entwicklung der Bauinvestitionen der BIG bis 2015

- 16.1** Die Bauausgaben der BIG erreichten in den Jahren 2006 bis 2008 einen Wert zwischen rd. 309 Mio. EUR und rd. 372 Mio. EUR (Investitionssummen grundsätzlich netto; Anteile für Instandhaltung und thermische Sanierung enthalten auch Teil-Bruttowerte einschließlich abzugsfähiger Vorsteuer). Im Jahr 2009 beliefen sich die Bauausgaben auf rd. 516,70 Mio. EUR. Im zweiten Jahr des Konjunkturpakets II tätigte die BIG Bauausgaben in der Höhe von rd. 635,80 Mio. EUR. Die Fünfjahresplanung der BIG zeigte für den Zeitraum 2011 bis 2015 – d.h. nach Ende der Laufzeit des Konjunkturpakets II – Planwerte für die Bauausgaben zwischen rd. 454,80 Mio. EUR (2014) und rd. 684,90 Mio. EUR (2011).

Abbildung 3: Jährliche Bauausgaben BIG 2006 bis 2015

¹ Planwerte

Quelle: BIG

16.2 Der RH stellte fest, dass der Vorzieheffekt des Konjunkturpakets laut Bauprogramm der BIG zu keiner Abschwächung der Bauausgaben in den Folgejahren führen wird.

16.3 Laut Stellungnahme des BMWFJ liege es in der Natur des BIG-Modells, dass die Bundesmieter die BIG mit der Durchführung von Baumaßnahmen beauftragen würden. Diese Beauftragung erfolge gemäß dem Bedarf der einzelnen Mieter und nach Maßgabe der budgetären Möglichkeiten. Konjunkturprogramme zur Ankurbelung bzw. kontinuierlichen Auslastung der Bauwirtschaft würden vom BMWFJ zwar angeregt, ihre Umsetzung bedürfe jedoch eines breiten Konsenses innerhalb der Bundesregierung.

Laut Stellungnahme der BIG errichte sie Projekte entsprechend dem Bedarf und der Bestellung der Mieter. Bei der baulichen Umsetzung sowohl der Projekte als auch der notwendigen Instandhaltungsleistungen in ihren Projekten sei sie bemüht, diese einerseits so rasch wie möglich zu realisieren und andererseits eine gleichmäßige Auftragsauslastung über das Jahr, auch im Interesse der damit verbundenen Angebotspreise, zu erreichen.

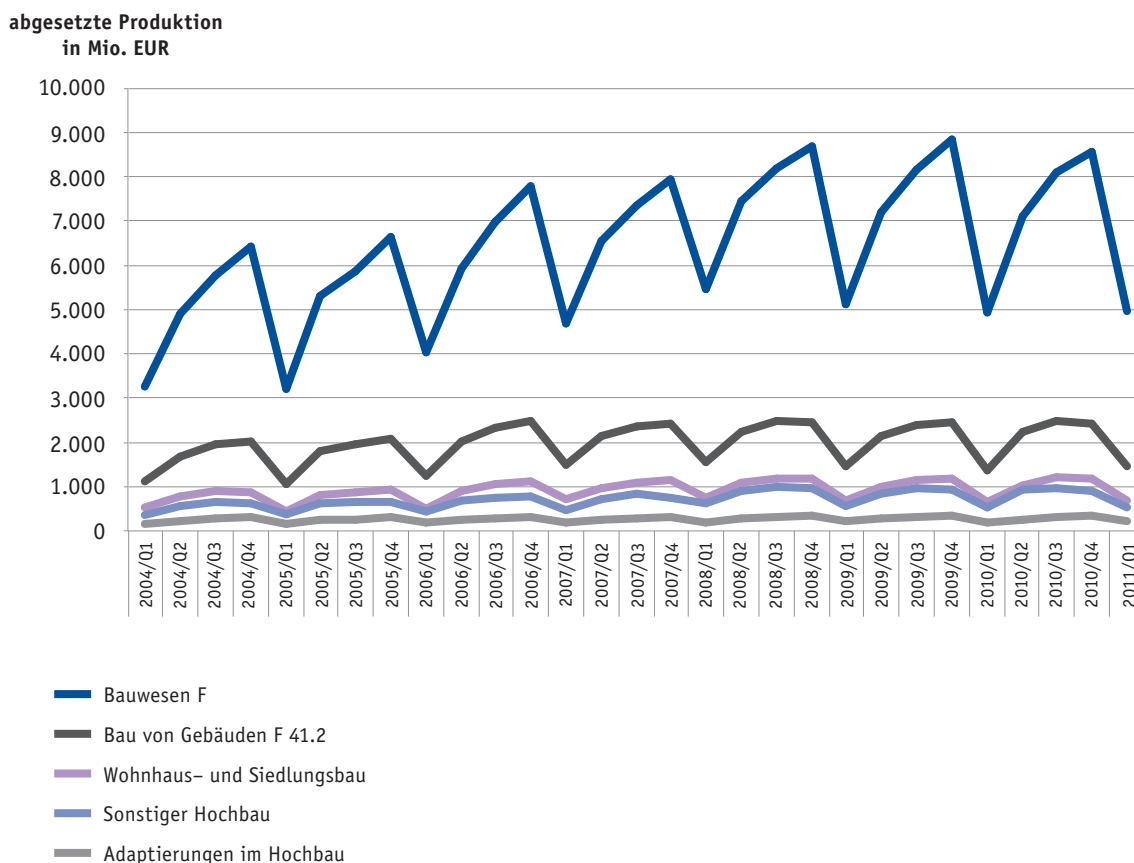
Konjunkturpakete 2008

Evaluierung des
Konjunkturpakets II

Konjunkturentwicklung – Bau

17.1 Die Entwicklung im Bauwesen wird anhand der ÖNACE⁴ – abgesetzte Produktion⁵ gemessen. Die folgende Abbildung zeigt, dass eine Abschwächung der abgesetzten Produktion in den Jahren 2009 und 2010 nicht festgestellt werden konnte. Der Kurvenverlauf spiegelt die in der Bauwirtschaft übliche Winterpause und das damit verbundene schwache erste Quartal in jedem Kalenderjahr wider. Maßgebend für eine Bestandsaufnahme der Entwicklung im Bundeshochbau ist der Kurvenverlauf – Bau von Gebäuden. Eine isolierte Betrachtung bzw. Kenngrößen für den öffentlichen Hochbau existieren nicht.

Abbildung 4: Konjunkturentwicklung Bau in Österreich



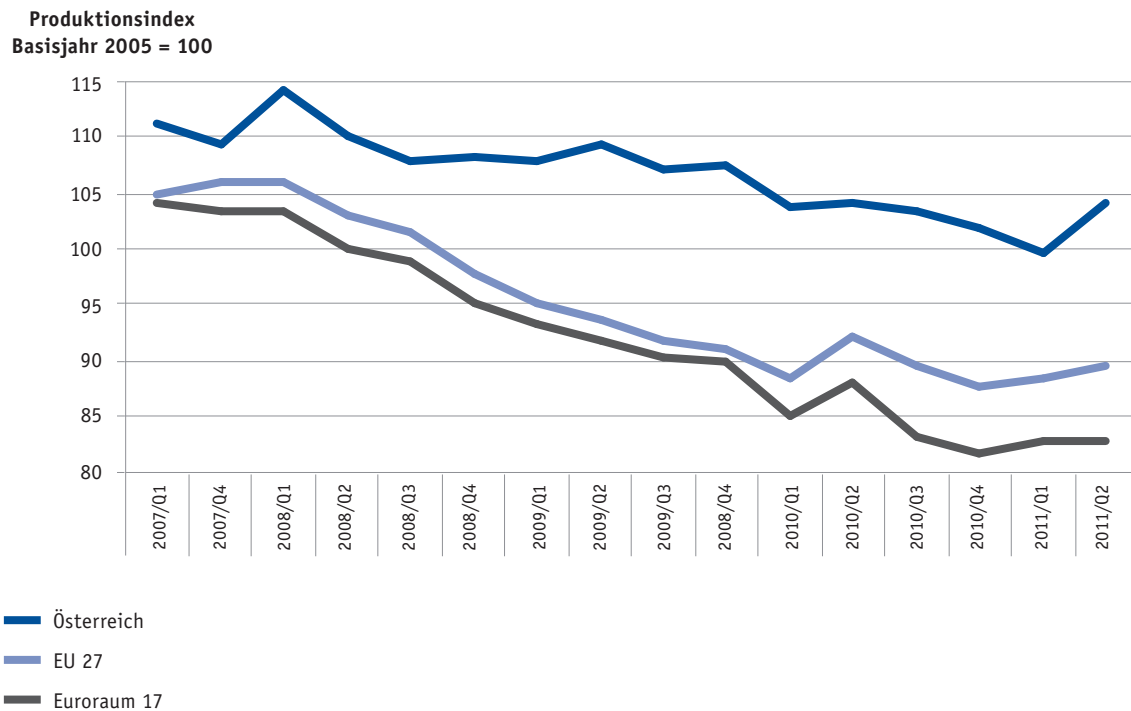
Quelle: WIFO

⁴ Österreichische Fassung der NACE;
NACE: Statistische Systematik der Erfassung der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft

⁵ Im Berichtszeitraum vom produzierenden Betrieb (Branche) veräußerte Güter und Leistungen ohne Umsatzsteuer

Ein Vergleich des Produktionsindex für das gesamte Baugewerbe zeigt, dass die Produktionsindizes der 17 Mitgliedstaaten der Euro-Zone und der EU-Mitgliedstaaten (EU 27) wesentlich stärker zurückgingen als in Österreich.

Abbildung 5: Produktion Baugewerbe – Internationaler Vergleich 2007 bis 2011



Quelle: EUROSTAT

17.2 Der RH stellte positiv fest, dass die Kennwerte für die abgesetzte Produktion (Bau von Gebäuden) im Zielzeitraum des Konjunkturpakets II keine Abschwächung zeigten. Auch lag die Entwicklung des Produktionsindex für das Baugewerbe in Österreich, verglichen sowohl mit dem EU-Wirtschaftsraum als auch mit der Euro-Zone über den Vergleichswerten. Gemessen an diesen Kennwerten konnte die Investitionsoffensive im Bundeshochbau als erfolgreich eingeschätzt werden.

Er betonte aber, dass neben dem Konjunkturpaket II der BIG noch andere Maßnahmen der Konjunkturpakete eine stimulierende Wirkung auf die Baukonjunktur ausübten (siehe TZ 8 und TZ 9). Eine Quantifizierung der Wirkung der Anteile der BIG am Konjunkturpaket II auf die Produktion des gesamten Baugewerbes war aufgrund der mangelnden Tiefenschärfe der Kennwerte (keine Unterscheidung zwischen privatem bzw. öffentlichem Hochbau) nicht möglich.

Konjunkturpakete 2008**Wirkungen des Konjunkturpakets II**

- 18.1** Die BIG berichtete zwar in Quartalsberichten über den Umsetzungsgrad ihres BIG-Konjunkturpakets, das BMWFJ führte jedoch kein Monitoring über sämtliche Maßnahmen des Konjunkturpakets durch. Informell existierten zwar Dokumente, welche die einzelnen Maßnahmen auflisteten und den Umsetzungsgrad der Maßnahmen dokumentierten, es erfolgte aber kein Soll-Ist-Vergleich über den Umsetzungsgrad der einzelnen Maßnahmen des Konjunkturpakets II.
- 18.2** Der RH kritisierte, dass das BMWFJ nach der durchgeführten ex-ante Modellsimulation (siehe TZ 9) keine ex-post Evaluierung durchgeführt hatte. Er empfahl dem BMWFJ, den Umsetzungsgrad der Maßnahmen des Konjunkturpakets II zu dokumentieren und anhand einer möglichst detaillierten Darstellung die Wirkung (z.B. für Kostenmieten der Ressorts sowie der BIG-Finanzierungskosten) der einzelnen Maßnahmen zu evaluieren sowie deren Auswirkung auf zukünftige budgetäre Belastungen darzustellen. Im Sinne eines Best-Practice könnten damit durch etwaige Veränderung der Gewichtungen zwischen den Einzelmaßnahmen zukünftige Konjunkturmaßnahmen treffsicherer gewählt werden.
- 18.3** *Laut Stellungnahme des BMWFJ habe die BIG monatlich über den Umsetzungsgrad der BIG-Offensive im Rahmen des Konjunkturpakets II berichtet. Eine Evaluierung der konjunkturrelevanten Wirkung jeder einzelnen Maßnahme sei aufgrund deren Vielzahl und der Verknüpfung mit anderen Maßnahmen nicht möglich. Eine Erfassung der budgetmäßigen Auswirkungen jeder einzelnen Maßnahme durch das BMWFJ wäre nur mit einem großen Aufwand möglich, wobei aufgrund ihrer Verknüpfung mit anderen Einflussparametern erhebliche Unschärfen unvermeidbar wären. Da zudem keine unmittelbaren Erkenntnisgewinne für künftige Entscheidungen ersehen werden könnten, sei im Sinne einer Kosten/Nutzenrelation vom BMWFJ eine solche Auswertung nicht vorgenommen worden. Für die Budgetsteuerung sei die Gesamtentwicklung der Mieten bzw. Raumkosten der Ressorts ausschlaggebend, die eben in den Ressortbudgets abgebildet würden.*
- 18.4** Der RH entgegnete dem BMWFJ, dass das damalige BMWA im ersten Halbjahr 2009 bereits zwei Wirtschaftsforschungsunternehmen mit der Untersuchung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Konjunkturpakete I und II sowie der Steuerreform 2009 beauftragte. Eine ex-ante Abschätzung der zu ergreifenden Maßnahmen war damit bereits erfolgt. Eine nachfolgende ex-post Evaluierung zur Analyse der Treffsicherheit der Maßnahmen erachtete der RH für zweckmäßig, um zukünftig die Gewichtung und Auswahl der Maßnahmen zielge-

BIG: Konjunkturbelebungspaket II

richteter durchführen zu können. Die bei dieser ex-post-Evaluierung in Kauf zu nehmenden Unschärfen würden – wie bei der ex-ante-Simulation – mit Fehlerkorrekturansätzen berücksichtigt und hätten – aufgrund dieses Ansatzes – eine aussagekräftige Bewertung der konjunkturbelebenden Maßnahmen ermöglicht.

Neubau des Institutsgebäudes für Technische Chemie der TU Wien; Lehartrakt**Projektbeschreibung**

- 19** Die BIG errichtete in den Jahren 2007 bis 2010 im Rahmen des resortspezifischen Bauprogramms „Generalsanierung der österreichischen Universitäten“⁶ ein neues Forschungs- und Lehrgebäude für die Fakultät für Technische Chemie der TU Wien in Wien-Mariahilf als Niedrigenergiehaus (Lehartrakt).

Das achtgeschoßige Laborgebäude – davon zwei Tiefgeschoße – war Teil des mehrstufigen Phasenplans einer funktionell geordneten, wirtschaftlich konzipierten und stadträumlich befriedigenden Gesamtlösung für die Fakultät für Technische Chemie.

Der Lehartrakt bietet seit 30. September 2010 Räumlichkeiten vor allem für die Forschung für rd. 100 Wissenschaftler und 700 Studierende; rd. 60 % der Nutzfläche des Gebäudes sind Laboratorien. Die BIG plante Errichtungskosten von 38,21 Mio. EUR. Die Kostenprognose zum Bauende lag mit 35,76 Mio. EUR darunter; aufgrund offener Streitigkeiten zwischen der BIG und einigen Auftragnehmern der Baumaßnahmen lag zum Ende der Gebarungsüberprüfung vor Ort noch keine Endabrechnung vor.

Projektchronologie

- 20** (1) Die Projektplanung geht bis ins Jahr 1984 zurück und lag damals noch im Aufgabenbereich der Bundesbaudirektion Wien. Mit der Ausgliederung des Bundeshochbaus erhielt die BIG im Jahr 1997 das Fruchtgenussrecht am gesamten Areal des Getreidemarkts. Nach Durchführung einer Variantenstudie – Neubau im Vergleich zu einer Sanierung des Altbestands – schlossen die BIG und das damalige BMWV im darauffolgenden Jahr eine Vereinbarung über die Erstellung von Mietvertragsangebotsunterlagen ab; aus finanziellen Gründen kam kein Vertrag zustande.

Als im Jahr 2007 absehbar war, dass der Neubau Lehartrakt realisiert werden sollte, schloss man erneut eine Vereinbarung über die Erstellung von Mietvertragsangebotsunterlagen ab, in der auch fixiert wurde,

⁶ Bau-Offensive für Österreichs Universitäten „Neue Standorte, bessere Ausbildung mit modernerer Ausstattung“, Programm für die Jahre 2007 bis 2009

Neubau des Institutsgebäudes für Technische Chemie der TU Wien; Lehartrakt

dass mit dem Baugrubenaushub, der Altlastensanierung und der Baugrubensicherung umgehend begonnen werden sollte. Am 19. November 2007 erfolgte der Spatenstich. Die Vertragspartner unterzeichneten den Mietvertrag im April 2008.

Nach der vorläufigen Fertigstellung der Baugrubensicherung und des Baugrubenaushubs mit 12. März 2008 kam es bis zum Beginn der Baumeisterarbeiten am 7. Juli 2008 zu einer – schon in der Planung berücksichtigten – Unterbrechung der Bauarbeiten, weil Sondertransporte zur Baustelleneinrichtung von den Behörden nicht genehmigt wurden⁷. Die BIG nutzte diese Zeitspanne für notwendige Planungsarbeiten. Der geplante Baufertigstellungstermin (30. Juni 2010) verschob sich zwar auf den 28. Juli 2010, das Gebäude konnte dem Mieter jedoch zeitgerecht vor Beginn des Wintersemesters 2010/2011 übergeben werden.

(2) Nachstehend sind die wichtigsten Ereignisse im Zusammenhang mit der Errichtung des Lehartrakts zusammengefasst.

⁷ Aufgrund der zeitgleich stattfindenden Fußball Europameisterschaft wurden keine Sondertransporte genehmigt, was der BIG bereits vor der Unterbrechung bekannt war.

Tabelle 5: Projektchronologie

1984	Die Bundesbaudirektion Wien wählt in einem Wettbewerb einen Architekten für die Umsetzung der Planung der gemeinsamen Unterbringung der Chemie- und Maschinenbauakultät auf dem Getreidemarkt.
1989	Planungsauftrag der Bundesbaudirektion Wien unter dem Titel „Chemietrakt 2. Bauabschnitt“ an den Architekten für u.a. Umbauten, Zubauten und Ergänzungen am Lehartrakt
1995	Übertragung des Fruchtgenussrechts für Teile des Areals Getreidemarkt und damit verbunden auch die Finanzierung der Neuerrichtung des Bauteils „Chemietrakt 2. Bauabschnitt“ (ohne Lehartrakt) an die BIG
1996	Freigabe des Raum- und Funktionsprogramms durch das damalige BMWFK
1997	Übertragung des Fruchtgenussrechts am gesamten Areal Getreidemarkt und damit auch am Lehartrakt
1998	Entscheidung für einen Neubau und Abschluss einer Planungsvereinbarung mit dem damaligen BMWV
2001	Abriss Altgebäude
19. November 2007	Spatenstich
14. April 2008	Antrag Geschäftsführung an Aufsichtsrat für Abschluss Mietvertrag
14. April 2008	Abschluss Mietvertrag
25. April 2008	Umlaufbeschluss (Genehmigung Mietvertrag) zum Mietvertrag
7. Juli 2008	Baubeginn Baumeisterarbeiten
3. Juni 2009	Dachgleiche (Fertigstellung Rohbau)
Wintersemester 2010/2011	Vollbetrieb des neuen Lehartrakts

Quelle: RH

Mietvertrag

Abschluss des Mietvertrags

21.1 Die BIG und die TU Wien schlossen im April 2008 den Mietvertrag über ein neu zu errichtendes Forschungs- und Lehrgebäude mit einer geplanten Nettogrundfläche von 16.199 m² auf der Liegenschaftsadresse Gumpendorferstraße 1A und 7 ab⁸. Das Unternehmen übermittelte den Mietvertrag Mitte März zur Unterfertigung an die TU Wien; diese sandte den Vertrag in der Kalenderwoche 15/2008 (7. bis 13. April 2008) unterfertigt zurück. Die Geschäftsführung der BIG unterzeichnete den Vertrag am 14. April 2008. Am selben Tag stellte sie den Antrag an den Aufsichtsrat, den Abschluss des Mietvertrags Lehartrakt zu genehmigen. Die Genehmigung erfolgte schriftlich bis zum 25. April 2008.

⁸ davon 11.681 m² universitär genutzt, 1.474 m² für eine neu zu errichtende Garage sowie 3.044 m² für die damals bestehende und zu sanierende Garagenfläche

Neubau des Institutsgebäudes für Technische Chemie der TU Wien; Lehartrakt

Sowohl die Geschäftsordnung für die Geschäftsführung als auch jene für den Aufsichtsrat der BIG legten fest, dass der Abschluss von Bestandverträgen, die einen Jahresnettomietzins von 370.000 EUR (für den Lehartrakt betrug dieser 3,66 Mio. EUR) übersteigen, vom Aufsichtsrat zu genehmigen ist.

- 21.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die BIG beim überprüften Mietvertrag geschäftsordnungswidrig vorging, indem sie noch vor Genehmigung des Abschlusses des Mietvertrags Lehartrakt durch den Aufsichtsrat denselben an die TU Wien zur Unterfertigung versandte und selbst unterzeichnete.

Der RH empfahl der BIG, Mietverträge – gemäß der in den Geschäftsordnungen festgelegten Wertgrenze für den Jahresnettomietzins – erst nach Genehmigung durch den Aufsichtsrat abzuschließen.

- 21.3** *Laut Stellungnahme der BIG würde der Mietvertrag dem Mieter standardmäßig immer mit dem Genehmigungsvorbehalt des Aufsichtsgremiums zur Unterfertigung vorgelegt, um den Aufsichtsrat erst mit einem definitiv vom Kunden akzeptierten Vertrag zu befassen. Eine Unterzeichnung durch die BIG erfolge erst nach Zustimmung durch den Aufsichtsrat. Die Abfolge im dargestellten Projekt sei nicht mehr nachvollziehbar, es könne sich nur um einen Fehler bei der Datumseingabe handeln.*

Kalkulation des Hauptmietzinses

- 22.1** Die BIG und die TU Wien vereinbarten als Hauptmietzins 305.200 EUR monatlich. Der Hauptmietzins war abhängig von einer dem Mietvertrag beiliegenden Bemessungsbasis, die auf den Anschaffungskosten fußte. Änderungen der Anschaffungskosten beeinflussten die Höhe des Mietzinses im selben prozentuellen Ausmaß; nicht realisierte Einsparungspotenziale erhöhen die auf Basis der Anschaffungskosten kalkulierte Miete der TU Wien.

Die Basis für die Kalkulation der Mieten bildete eine dynamische Investitionsrechnung, die den wirtschaftlichen Erfolg der Investition anhand des Kapitalwerts und der Projektrendite zeigte. Sie berücksichtigte u.a. die Zahlungsströme der Mieten, der Anschaffungskosten, der Bodenwertverzinsung⁹ sowie der Instandhaltungskosten.

⁹ Dadurch erwirtschaftete das im Grundstück gebundene Kapital eine Mindestverzinsung. Bemessungsgrundlage war der Buchwert des Grundstücks, die Höhe der Verzinsung wurde damals standardmäßig mit 2 % angenommen.



Neubau des Institutsgebäudes für
Technische Chemie der TU Wien; Lehartrakt

BMWFJ

BIG: Konjunkturbelebungspaket II

Standardmäßig ging die BIG von einem Refinanzierungszeitraum von 25 Jahren aus. Wenn Refinanzierungs- und Kündigungsverzichtszeitraum voneinander abwichen (für den Lehartrakt wurde ein Kündigungsverzicht von 20 Jahren vereinbart), legte der Standard zur Mietenkalkulation fest, dass ein Mietzinsausfallswagnis für die Leerstandsdauer berücksichtigt wird.

Im konkreten Fall des Lehartrakts verzichtete die BIG jedoch darauf, weil ihr eine Auflösung des Mietverhältnisses nach Ablauf des Kündigungsverzichts nur dann denkbar erschien, wenn der gesamte Standort von der TU Wien aufgegeben wird, was sie als unwahrscheinlich beurteilte.

Für die Instandhaltungskosten waren unternehmensintern Kostensätze gestaffelt nach Bestandsdauer festgelegt, von denen bei Bedarf jedoch abgegangen werden konnte. Da der Lehartrakt als Forschungs- und Lehrgebäude ein technisch sehr anspruchsvolles Gebäude war, für das keine Erfahrungswerte – weder unternehmenseigene noch in der Literatur – zur Verfügung standen, erhöhte man die Standardsätze um das bis zu Fünffache.

Laut Kalkulation wies der Lehartrakt einen wirtschaftlichen Erfolg auf. Da aufgrund offener Streitigkeiten zwischen der BIG und einigen Auftragnehmern der Baumaßnahmen noch keine Endkalkulation der Miete bis zum Abschluss der Gebarungsüberprüfung vorlag und somit keine Anpassung an die Anschaffungskosten möglich war, zahlte die TU Wien ab 20. September 2010 vorerst den Hauptmietzins in der im Mietvertrag festgelegten Höhe von 305.200 EUR.

22.2 Nach Ansicht des RH war die Mietenkalkulation geeignet, für die BIG den wirtschaftlichen Erfolg des Projekts Lehartrakt aufzuzeigen. Aufgrund fehlender Vergleichs- und Erfahrungswerte für ein Gebäude mit einem hohen Technisierungsgrad wie dem Lehartrakt beurteilte der RH die in der Kalkulation hoch angesetzten Instandhaltungskosten als zweckmäßig.

Wie das Beispiel Wirtschaftsuniversität Wien (diese beabsichtigt, vom Universitätszentrum Althanstraße auf den „Campus WU“ zu übersiedeln) zeigte, ist es nicht denkunmöglich, dass ganze Universitätsstandorte abgesiedelt werden. Nach Ansicht des RH wäre es deshalb erforderlich gewesen – und weil der wirtschaftliche Erfolg des sehr knapp kalkulierten Vorhabens Lehartrakt bei Eintritt des Wagnisses schnell negativ werden könnte –, ein geringes Mietzinsausfallswagnis in der Kalkulation anzusetzen.

Neubau des Institutsgebäudes für Technische Chemie der TU Wien; Lehartrakt

Er empfahl der BIG, für weitere Projekte für die TU Wien, bei denen die Mietvertragsdauer kürzer als der Refinanzierungszeitraum ist, ein angemessenes Mietzinsausfallswagnis in der Kalkulation anzusetzen.

22.3 *Laut Stellungnahme der BIG sei regelmäßig das Mietzinsausfallswagnis berücksichtigt worden. Im gegenständlichen Fall sei für den Zeitraum der Jahre 21 bis 25 deshalb das Leerstandsrisiko mit 0 % angenommen worden, weil von einer dauerhaften Vermietung an die TU Wien im Kontext mit ihrem Standortkonzept ausgegangen worden sei.*

22.4 Der RH gab zu bedenken, dass aufgrund des Kündigungsverzichts von lediglich 20 Jahren für die Jahre 21 bis 25 ein Leerstandsrisiko bestand und bekräftigte seine Empfehlung.

Projektorganisation

Aufbau/Verantwortlichkeiten

Abwicklung Bauprojekt

23.1 Die Organisation des Projekts Lehartrakt war in einem für dieses Bauvorhaben von der BIG erstellten Projekthandbuch festgelegt. Dieses listete die wesentlichen Projektbeteiligten auf, legte u.a. die Aufgaben und Zuständigkeiten für die BIG und die TU Wien, die Besprechungsorganisation samt Protokollstruktur, Freigabeschemata für Pläne und deren Änderungen sowie ein Ablaufschema samt Fristen für Nachtrags- bzw. Zusatzaufträge fest. Das Projekthandbuch baute auf den internen Richtlinien der BIG „Bauprojekte“ und „Baukostenverfolgung“ auf.

Die BIG nahm die Projektleitung – teilweise gemeinsam mit der TU Wien – und das Projektcontrolling wahr. Zuständig für die TU Wien als Vertreter des Hauseigentümers war das Asset-Management; grundsätzlich wäre für die Abwicklung der Bauprojekte die Abteilung Planen und Bauen innerhalb der BIG zuständig gewesen.

Im konkreten Fall des Institutsgebäudes für Technische Chemie (Lehartrakt) wickelte aber die für die TU Wien zuständige Organisationseinheit Objekt-Management das Bauprojekt ab. Laut Angabe der BIG wurde diese Organisation deswegen gewählt, weil eine größere Zahl von Um- und Neubauten am Standort TU Wien-Getreidemarkt abzuwickeln war und sein wird. Die Funktion der Projektleitung und die Vertretung der BIG als Bauherr sollten daher in einer Hand bleiben.



Projektorganisation

BMW FJ

BIG: Konjunkturbelebungspaket II

Die BIG beauftragte mit den immateriellen Leistungen der Planung sowie der Örtlichen Bauaufsicht und mit Leistungen von Sonderfachleuten (wie begleitende chemische Bauaufsicht) unterschiedliche Unternehmen bzw. schloss im Falle des Gesamtkoordinators für alle Bauprojekte der TU Wien einen Arbeitskräfteüberlassungsvertrag ab. Die jeweiligen Leistungsbilder in den Verträgen regelten detailliert die zu erbringenden immateriellen Leistungen.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Projektbeteiligten und deren wesentlichen Aufgabenbereiche.

Projektorganisation

Tabelle 6: Projektorganisation		
Beteiligte	Wahrnehmung	wesentliche Aufgaben
Asset-Management	BIG	<ul style="list-style-type: none"> – unternehmensinterner Projektauftraggeber – Vermietungsmanagement und Kundenbetreuung
Contract Holder	BIG und TU Wien im Einvernehmen	<ul style="list-style-type: none"> – Abschluss der Errichtungsverträge – letzte Instanz im Konfliktmanagement – Definition der Projektziele
Projektleitung	1. BIG und TU Wien im Einvernehmen	<ul style="list-style-type: none"> – Konkretisierung der Projektziele (Kosten, Termine, Qualität) und deren Fortschreibung – laufende Abstimmung mit den Auftraggebern – Überwachung der Projekterfüllung – übergeordnete Kostenkontrolle – Freigabe der Detailterminpläne
	2. BIG	<ul style="list-style-type: none"> – unternehmensinterner Projektauftragnehmer – Koordination der Planer – laufende Kostenkontrolle – laufende Terminkontrolle – Kontrolle der Abwicklung vor Ort – Ausschreibung – Rechnungskontrolle
	3. TU Wien	<ul style="list-style-type: none"> – Kostenfreigabe im Rahmen des Budgets – Freigabe von Projektänderungen – stichprobenartige Kontrolle von Rechnungen
Projektcontrolling	BIG	<ul style="list-style-type: none"> – Termin- und Kostenkontrolle – Schnittstellenmanagement zum Konzerncontrolling
Generalplaner	extern	<ul style="list-style-type: none"> – Architektenleistungen (Vorentwurf, Entwurf, Kostenberechnungsgrundlagen, künstlerische, technische und geschäftliche Oberleitung) – statisch konstruktive Bearbeitung (Konstruktionsentwurf, statische Berechnung, Konstruktionspläne) – Haustechnikleistungen (Vorentwurf, Entwurf, Einreichung, Details) – Ausschreibung, Vergabe, Angebotsprüfung (rechnerische und fachtechnische Prüfung der eingelangten Angebote sowie Erstellung eines Prüfberichts samt Preisspiegel und Vergabevorschlag; Mitwirkung bei der Prüfung von Nachtrags- und Zusatzangeboten) – Kostenmanagement (Kostenermittlung, Mitwirkung bei der Prüfung von Schlussrechnungen)
Örtliche Bauaufsicht (Hochbau und Haustechnik inkl. Laboreinrichtung) sowie Baustellenkoordinator	extern	<ul style="list-style-type: none"> – Prüfung sämtlicher Unterlagen wie Pläne, Leistungsverzeichnisse etc. – Stellungnahme zu den Vergabevorschlägen des Generalplaners – örtliche Überwachung der Herstellung des Werks – Koordinierung aller Lieferungen und Leistungen sowie der Planer in der Bauausführungsphase – Obsorge und Überprüfung der Leistungen sowie Lieferungen mit den Ausführungs-, Termin- und Zahlungsplänen – fachtechnische und rechnerische Überprüfung aller Rechnungen – Planung, Steuerung, Koordination sämtlicher Aus-, Um- und Einsiedelungen – Baubuch
Sonderfachleute	extern	<ul style="list-style-type: none"> – Örtliche Bauaufsicht Baugrubenaushub und –sicherung – begleitende chemische Bauaufsicht Aushub – Bauwerksuntersuchung – Gesamtkoordination (für alle Bauprojekte der TU Wien) – Begleitung der Abnahme, Übernahme und Einsiedelung

Quelle: RH

Die BIG kam ihrer Projektleitungsfunktion – wie sich bei der Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben, insbesondere der Überwachung und der Einforderung der Leistungen ihrer Auftragnehmer zeigte – wie folgt nach:

(1) In der Phase der Beauftragung von ausführenden Unternehmen (siehe auch TZ 29)

- kontrollierte die BIG die vom Generalplaner erstellten und für die Abwicklung der Leistungen essentiellen Leistungsverzeichnisse, abgesehen von wenigen Ausnahmefällen (Baugrubensicherung, Erdaushub und Baumeisterarbeiten) nur stichprobenweise; ein standardisiertes Verfahren, in dem das umfangreiche Know-how des Unternehmens bezüglich der Errichtung von Immobilien genutzt wird, bestand dafür nicht;
- überprüfte die BIG die vom Generalplaner übergebenen Vergabevorschläge – etwa hinsichtlich von Auffälligkeiten in den Preisspiegeln – nicht näher;
- war die BIG mit einer nur stichprobenweisen Prüfung der Leistungsverzeichnisse und der Vergabevorschläge durch die Örtliche Bauaufsicht einverstanden; die Örtliche Bauaufsicht erhob überdies ausdrücklich keinen Anspruch auf Vollständigkeit ihrer Prüfung und lehnte bei der Prüfung der Vergabevorschläge jegliche Verantwortung für den Inhalt und die Vollständigkeit der Vorschläge ab.
- entsandte die BIG in den vom RH überprüften Vergabeverfahren keinen Vertreter zu den Aufklärungsgesprächen mit den potenziellen Auftragnehmern der Bauleistungen, obwohl diese Gespräche von großer Bedeutung hinsichtlich der vertieften Angebotsprüfung und in weiterer Folge hinsichtlich der Leistungsabwicklung waren.

(2) In der Phase der Ausführung der Leistungen forderte die BIG von der Örtlichen Bauaufsicht das beauftragte Baubuch¹⁰, das als wichtiges Instrument für die Vertragsabwicklung mit den beauftragten Unternehmen gilt, nicht ein.

23.2 Nach Ansicht des RH war die von der BIG festgelegte Projektorganisation zur Abwicklung des Neubaus des Lehartrakts und zur Umsetzung der Bauherrninteressen zweckmäßig. Die Aufgaben der Projektbetei-

¹⁰ ÖNORM B 2110 (Ausgabe: 1. März 2002): Die schriftliche Festhaltung von Vorkommnissen und Feststellungen kann in einem Baubuch erfolgen, in das der Auftraggeber die von ihm getroffenen Anordnungen und alle für die Vertragsabwicklung wichtigen Tatsachen und Feststellungen fortlaufend einträgt.

Projektorganisation

ligten waren im Projekthandbuch bzw. in den Verträgen über immaterielle Leistungen ausreichend detailliert beschrieben, um die erforderliche Qualität der immateriellen Leistungen zu erreichen.

In der Umsetzung, sowohl in der Phase der Beauftragung der Leistungen als auch in der Abwicklungsphase, zeigte sich jedoch, dass die BIG ihre Interessen als Bauherr nicht konsequent wahrnahm. Es wäre Aufgabe der Projektleitung gewesen, ihr vorhandenes Know-how in der Ausschreibungsphase verstärkt selbst einzubringen, bei Abweichungen eine vertragsgemäße Leistungserbringung einzufordern und die Leistungserfüllung der Auftragnehmer gründlicher zu prüfen.

Der RH empfahl der BIG,

- Leistungsverzeichnisse für sämtliche vom Leistungsumfang her bedeutende Aufträge vor der Vergabe selbst intensiv zu prüfen, etwa in Form einer Checkliste für einzelne Gewerke, und ein standardisiertes Verfahren samt Dokumentation dafür zu entwickeln;
- die Leistungserfüllung der Auftragnehmer für immaterielle Leistungen zu überprüfen und bei Abweichungen, wie dem fehlenden Baubuch oder der nicht vertraglich vereinbarten eingeschränkten (stichprobenweisen) Überprüfung der Leistungsverzeichnisse bzw. der Vergabevorschläge durch die Örtliche Bauaufsicht, vertragsgemäße Leistungserbringung einzufordern;
- bei Auffälligkeiten im Preisspiegel eine vertiefte Preisprüfung vom Generalplaner einzufordern;
- Vertreter der Projektleitung zu den Aufklärungsgesprächen für vom Leistungsumfang her bedeutende Auftragsvergaben zu entsenden.

23.3 Laut Stellungnahme der BIG

(1) vergebe sie die Erstellung der Leistungsverzeichnisse an externe Dienstleister, in der Regel an den Generalplaner, der für die ordnungsgemäße Leistungserbringung haften würde. Die Örtliche Bauaufsicht überprüfe zusätzlich auch die Leistungsverzeichnisse; darüber hinaus überprüfe die BIG die wesentlichen preisbestimmenden Mengen. Eine lückenlose Prüfung auch durch die BIG würde den Aufbau und das Vorhalten von hohen kurzfristig verfügbaren Personalkapazitäten in der BIG und nicht vertretbare Mehrkosten bedingen.

(2) stimme sie der Empfehlung des RH hinsichtlich der Überprüfung der Leistungserfüllung der Auftragnehmer für immaterielle Leistungen sowie der Einforderung der vertragsgemäßen Leistungen zu und weise auf die laufende Urgenz der vertraglichen Leistungserbringung seitens der Projektverantwortlichen und strittige Schlussrechnungen der Dienstleister hin.

(3) stimme sie der Empfehlung des RH hinsichtlich der Einforderung einer vertieften Preisprüfung vom Generalplaner bei Auffälligkeiten im Preisspiegel zu und handhabe dies auch so. Sie verweise auf die Einforderung einer vertieften Preisprüfung beim Gewerk Baumeister, die vertiefte Angebotsprüfung bezüglich möglicher spekulativer Preisbildung beim Bodenaushub und die Berechnung der ausgeschriebenen Mengen aufgrund des Bodengutachtens hin.

(4) stimme sie der Empfehlung des RH hinsichtlich der Teilnahme der Projektleitung bei den Aufklärungsgesprächen zu; der Inhalt des Aufklärungsgesprächs habe sich insbesondere auf technische Inhalte bzw. Detailfragen bezogen, die vorab von der BIG mit ihrem Vertreter, dem Generalplaner, besprochen und abgestimmt worden seien. Im Anlassfall, wie beim Gewerk Mess- und Steuerungstechnik, seien Vertreter der BIG beim Aufklärungsgespräch anwesend gewesen. Grundsätzlich liege aber aus der Sicht der BIG die Verantwortung einer korrekten Abwicklung allfälliger Aufklärungsgespräche beim von ihr beauftragten Dienstleister. Als Bauherr überprüfe sie dessen Leistungen schwerpunktmäßig in Abhängigkeit vom Projekt.

23.4 Der RH entgegnete, dass die jahrelangen Erfahrungen der BIG mit der Errichtung bzw. Sanierung von Bauvorhaben in ein vereinfachtes, standardisiertes und nachvollziehbares Verfahren der Überprüfung der Leistungsverzeichnisse mit Eigenpersonal einfließen sollten, um kostenintensive Fehler bei der Abwicklung zu vermeiden. Dadurch würde auch die Kontrolle der mit der Erstellung und Überprüfung beauftragten externen Dienstnehmer gewährleistet, um bei Bedarf gegensteuern zu können. Keinesfalls sollten dadurch unnötige Mehrkosten entstehen.

Zur Einforderung einer vertieften Preisprüfung vom Generalplaner bei Auffälligkeiten im Preisspiegel durch die BIG hielt der RH der BIG entgegen, dass die vom Generalplaner erstellten Preisspiegel auch bei offensichtlichen Preisauffälligkeiten – wie bei den Leistungen des Erdaushubs oder der Alu-/Glasfassade – keine Konsequenzen zur Folge hatten; weder der Generalplaner noch die BIG versuchten, mit Anti-Claimmanagement-Maßnahmen das Risiko, dass überhöhte Preise bei der Bauausführung zum Tragen kommen, im Zuge der Beauftragung zu begrenzen.

Projektorganisation

Zur Teilnahme der Projektleitung bei den Aufklärungsgesprächen verwies der RH darauf, dass Aufklärungsgespräche nicht nur technische Inhalte bzw. Detailfragen behandeln sollten. Vielmehr dienen sie der Einholung von Auskünften über die technische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, der Prüfung der Preisangemessenheit, der Mindestanforderungen sowie der Gleichwertigkeit von Alternativ- und Abänderungsangeboten; fehlende Aufklärung kann dabei sogar zum Ausscheiden von Angeboten führen. Nach Ansicht des RH sollte im Fokus der Aufklärungsgespräche die Präzisierung bzw. Vervollständigung der Forderungen der BIG und nicht die Überprüfung der Leistungen der BIG-Auftragnehmer stehen, weshalb eine Teilnahme der Projektleitung an Aufklärungsgesprächen betreffend vom Leistungsumfang her bedeutende Auftragsvergaben unumgänglich ist.

Generalplaner/Örtliche Bauaufsicht Haustechnik, Leistungserbringung

24.1 (1) Ausführungspläne der Gewerke Heizung und Kälte wurden vom Generalplaner (Haustechnikplaner) und – zur Gewährleistung des Vier-Augen-Prinzips – von der Örtlichen Bauaufsicht Haustechnik geprüft und freigegeben. Laut Projekthandbuch hatte dieser Prüfungsprozess binnen zehn Werktagen zu erfolgen. Sowohl die Lieferung als auch die Qualität der übergebenen Ausführungspläne wurden von ihr in den Baubesprechungsprotokollen zwar mehrfach beanstandet, aber freigegeben. In der vorläufigen Schlussrechnung wurden vom Auftragnehmer der Gewerke Heizung und Kälte für diese Bestandsunterlagen 9.240 EUR abgerechnet.

(2) Die während der Gebarungsüberprüfung durch den RH vor Ort vorliegenden Ausführungspläne und die als Anlagendokumentation übergebenen Unterlagen ließen sich nicht nachvollziehen¹¹. Die Führungsplanung des Haustechnikplaners räumte gegenüber dem RH ein, dass die Bestandsunterlagen der Auftragnehmer und die vor Ort ausgeführten Leistungen der Gewerke Heizung und Kälte nicht übereinstimmten. Weder die BIG als Bauherr, noch die Örtliche Bauaufsicht Haustechnik hatten dies beanstandet.

¹¹ So fehlen bei diesen Gewerken wesentliche Informationen, wie Rohrdimensionen; Leistungsangaben von Pumpen stimmten nicht mit den Angaben der Heiz- bzw. Kühlleistung überein und es sind technisch nicht mögliche Temperaturverhältnisse bei Wärmetauschern dargestellt.

- 24.2** Der RH bemängelte die Qualität der freigegebenen Montagepläne sowie die Leistung des Generalplaners und der Örtlichen Bauaufsicht Haustechnik.

Er empfahl der BIG sicherzustellen, dass der Prüfungs- und Freigabeprozess der Ausführungsplanung künftig so erfolgt, dass die Montage nicht auf Basis mangelhafter Pläne durchgeführt wird. Der RH empfahl im konkreten Fall weiters, Minderleistungen zu erheben und entsprechende Preisminderungen geltend zu machen.

Weiters empfahl der RH, die in der Schlussrechnung abgerechnete Summe von 9.240 EUR für die Ausführungsplanung des Gewerks Heizung und Kälte bis zur Überarbeitung und Richtigstellung der Montagepläne durch die Auftragnehmer nicht freizugeben.

- 24.3** *Laut Stellungnahme der BIG obliege die Prüfung und Freigabe der Ausführungsplanung dem dafür beauftragten Planerteam. Beim gegenständlichen Projekt sei die Örtliche Bauaufsicht mit der Plausibilitätsprüfung beauftragt worden; die Dokumentation sei mittels der im Projekthandbuch vorgesehenen Protokolle erfolgt. Weiters führe die BIG zusätzliche stichprobenartige Kontrollen durch.*

Im Zuge der Schlussrechnungsprüfung für Heizung und Kälte sei ein Qualitätsabzug für mangelhafte Leistungen in der Höhe von rd. 8.980 EUR einbehalten worden.

- 25.1** Die von der BIG in der Beilage 1 des Projekthandbuchs festgelegten Prüffristen wurden von der Projektleitung der BIG und der Örtlichen Bauaufsicht wiederholt nicht eingehalten. Beim Gewerk Heizung rechnete der Auftragnehmer bei der vorläufigen Schlussrechnung fehlerhafte Einzelpositionspreise zu seinen Lasten in Höhe von 62.771,40 EUR ab. Da die Örtliche Bauaufsicht Haustechnik keinen Soll-Ist-Vergleich anstellte, fiel dieser Fehler nicht auf.

- 25.2** Der RH bemängelte die Qualität der Rechnungsprüfung durch die Örtliche Bauaufsicht Haustechnik und in weiterer Folge durch die BIG. Er empfahl der BIG, das Vier-Augen-Prinzip lückenlos zu beachten und so die Abrechnungsqualität sicherzustellen.

- 25.3** *Laut Stellungnahme der BIG obliege die Prüfung der Abrechnung beim Projekt der Örtlichen Bauaufsicht und würde vom Projektleiter stichprobenartig kontrolliert. Die beauftragte Örtliche Bauaufsicht habe auch im Bieterhearing bestätigt, alle Abrechnungsunterlagen im Vier-*

Projektorganisation

Augen-Prinzip zu prüfen und freizugeben. BIG-intern würde ebenfalls bei jeder Rechnungsfreigabe das Vier-Augen-Prinzip eingehalten.

- 25.4** Der RH entgegnete, dass die Wahrnehmung des Vier-Augen-Prinzips nur durch eine externe Organisationseinheit die Kontrollfunktion relativiert und sah die Mitwirkung des Auftraggebers (zweites Augenpaar) bei wesentlichen Entscheidungen als notwendig an. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht „Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauvorhaben“ (Reihe Bund 2012/2).

Projektcontrolling

Aufbau und Aufgabenstellung

- 26.1** Bei der BIG war ein Projektcontrolling eingerichtet, dessen Kompetenzen unter anderem

- die Controllingstrategie (deren Konzeption, Definition und Implementierung für Bauprojekte),
- das begleitende Projektcontrolling (mit Soll-Ist-Vergleichen und erforderlichenfalls Sonderanalysen),
- das Reporting für Immobilienprojekte sowie
- die IT-Unterstützung für die Projektmanagementsoftware

umfassten. Diese Aufgaben wurden bis Ende März 2009 von der Abteilung Baucontrolling wahrgenommen; daneben bestand das „Planen und Bauen Competence Center“, das u.a. für die Kostenplausibilisierung von Bauprojekten zuständig war.

Mit 1. April 2009 gingen diese Aufgaben im Zuge einer Organisationsänderung im Unternehmen auf die Abteilung Projektcontrolling über. Damit einhergehend wurde das Projektcontrolling neu definiert und der Schwerpunkt auf das Gesamtprojektcontrolling gelegt. Dadurch wurden keine einzelnen Controllingzwischenberichte für die einzelnen Projekte mehr erstellt, sondern sämtliche Projekte in Kurzform in den Quartalsbericht des Projektcontrolling aufgenommen.

Bis zur Organisationsänderung erstellte die Abteilung Baucontrolling für den Lehartrakt vier Controllingzwischenberichte; danach nahm die Abteilung Projektcontrolling das Projekt in ihre vierteljährliche Berichterstattung auf. Daneben war es Aufgabe des Projektleiters, die Kosten – aufbauend auf den vom Generalplaner und der Örtlichen

Bauaufsicht gelieferten Daten – in einem eigenen Softwaretool zu verfolgen. Dieses dokumentierte die laufenden Projekte vor allem in Hinsicht auf Ausführungstermine, Kostenentwicklungen sowie Abrechnungsstand und war für alle wesentlichen internen Projektbeteiligten, wie Geschäftsführung, Projektcontrolling, Objekt- und Asset-Management, einsehbar.

Einen kompletten Überblick über Kosten, Termine und Kennwerte lieferte zusätzlich das Projektdatenblatt auf einer einzigen Seite. Daneben bildeten auch die Quartalsberichte der Örtlichen Bauaufsicht die Kosten- und Terminentwicklung ab.

Für den Fall, dass einzelne Bauvorhaben maßgeblich von der Planung abweichen, waren Parameter (Kosten und Termine) festgelegt, die ein Projekt als Risikoprojekt definierten¹². Die BIG steuerte die Risikoprojekte mit besonderer Intensität; sie wurden in den Quartalsberichten ausführlicher beschrieben. Weil die Kosten beim Projekt Lehartrakt unter den Schätzkosten lagen, war dieses Bauvorhaben nicht als Risikoprojekt eingestuft.

- 26.2** Nach Ansicht des RH war das von der BIG ausgeführte Projektcontrolling grundsätzlich geeignet, die Termine und Kosten eines Projekts zu planen, zu steuern und zu kontrollieren sowie die Schnittstelle zum Konzerncontrolling zu bilden. In der Umsetzung der Controllinginstrumente beim Projekt Lehartrakt zeigten sich aber hinsichtlich des Reportings der Kosten und der Terminsteuerung Unstimmigkeiten und Mängel (TZ 27, 28).

Terminentwicklung Lehartrakt

- 27.1** Das Reporting zum Lehartrakt lieferte hinsichtlich der Terminentwicklung unterschiedliche Angaben. Der Baufertigstellungstermin laut Terminplan aus dem Jahr 2007 war der 30. Juni 2010. Der bis zum Beginn der Lehr- und Forschungstätigkeit mit 1. Oktober 2010 (entsprach dem vereinbarten Mietbeginn) verbliebene Zeitraum von drei Monaten war für Mängelbehebungen und die Einsiedelung der TU Wien vorgesehen.

Der Controllingzwischenbericht vom 11. November 2008 zeigte eine Verzögerung der Fertigstellung um eineinhalb Wochen; der Terminverzug wuchs bis 11. März 2009 (innerhalb von vier Monaten) auf

¹² Bei den Kosten führten Abweichungen >250.000 EUR bzw. 3 % der Errichtungskosten zur Einstufung als Risikoprojekt; bei den Terminen sollte wegen der engen Verzahnung der Termine der Bauausführung mit der Einrichtung (die der Mieter selbst organisierte) eine Abstimmung mit dem Mieter erfolgen.

Projektorganisation

sechs Wochen an. Im Widerspruch dazu hielt der Bericht ohne Begründung fest, dass der Endtermin gehalten werde. Die Berichte nannten für den Fertigstellungstermin keine exakten Datumsangaben und schlugen keine Maßnahmen zur Termineinhaltung vor. Lediglich eine Pönaleforderung gegenüber dem die Baumeisterarbeiten ausführenden Unternehmen wurde als Steuerungsmaßnahme vorgeschlagen¹³.

Noch im Quartalsbericht IV/2010 – das heißt bereits nach Vollendung des Bauvorhabens – schien ein Terminverzug von drei Monaten ohne Kommentar auf¹⁴. Ebenfalls nicht berücksichtigt wurde der in den Quartalsberichten der Örtlichen Bauaufsicht festgehaltene Terminverzug. Diese zeigten, dass trotz von vor Ort gesetzten Forcierungsmaßnahmen der geplante Baufertigstellungstermin (30. Juni 2010) nicht gehalten werden konnte; die letzten Bauarbeiten endeten laut dem dem Bericht beiliegenden Terminplan am 28. Juli 2010.

Den im Mietvertrag festgelegten Übergabetermin an die TU Wien mit 1. Oktober 2010 konnte die BIG einhalten.

- 27.2** Bezüglich der Erfassung der Terminentwicklung stellte der RH fest, dass die BIG einen – wie sich nachträglich herausstellte – nicht nur für die Mängelbehebung und die Einsiedelung, sondern auch zur Baufertigstellung notwendigen Puffer in der Planung berücksichtigte, wodurch ein Kostennachteil aufgrund der Verzögerung des Baufertigstellungstermins für das Unternehmen vermieden werden konnte. Er stellte jedoch auch fest, dass die Terminentwicklung im Berichtswesen nur ungenügend erfasst wurde.

Der RH empfahl der BIG, bei Terminverzug Terminabstimmungsgespräche mit den zukünftigen Nutzern zu führen und in die Berichterstattung aufzunehmen. Wenn diese nicht zum gewünschten Ergebnis führen, sollten etwaige Gegenmaßnahmen hinsichtlich Kosten- und Terminfolgen geprüft werden und ebenfalls ins Reporting eingehen. Erwartete oder tatsächliche Terminverzögerungen sollten keinesfalls ohne Kommentar ins Reporting aufgenommen werden.

¹³ Abstimmungsgespräche mit dem Mieter – erforderlich zur Klassifizierung als Risiko-projekt – schienen in keinem der Berichte auf.

¹⁴ Dabei wurde der zeitliche Puffer für durchzuführende Arbeiten, wie Einregulierungen, Restleistungen, Teilabnahmen, von drei Monaten vom geplanten Fertigstellungstermin (30. Juni 2010) bis zum geplanten Beginn der Forschungs- und Lehrtätigkeit durch die TU Wien (1. Oktober 2010) nicht berücksichtigt.

27.3 *Laut Stellungnahme der BIG seien bauliche Terminverzögerungen in den Projektleitungsbesprechungen mit den Nutzern kommuniziert und entsprechend dokumentiert worden. Die Detailterminverzögerungen hätten keine Auswirkungen auf die Einhaltung des Gesamtfertigstellungs-termins gehabt. Der Gesamtübergabetermin des Bauvorhabens sei eingehalten worden.*

27.4 Der RH entgegnete, dass die Termsituation nicht ausschließlich in den Protokollen der Projektleitungsbesprechungen festgehalten werden sollte. Auch in den Controllingzwischenberichten und den Quartalsberichten – mit denen die wesentlichen internen Projektbeteiligten, wie Geschäftsführung, Projektcontrolling, Objekt- und Asset-Management, über die Fortschritte informiert werden – sollten die Leistungsfortschritte und mögliche Terminverzögerungen nachvollziehbar und schlüssig mit etwaigen Maßnahmen zur Gegensteuerung dargestellt werden, damit unter Einbindung der wesentlichen internen Projektbeteiligten zeitnahe Entscheidungen über Gegensteuerungsmaßnahmen getroffen werden können.

Kostenentwicklung Lehartrakt

28.1 Die im Quartalsbericht IV/2010 des Projektcontrolling, die im Datenblatt vom Oktober 2010 und jene in der Baukostenverfolgung im letzten Quartalsbericht der Örtlichen Bauaufsicht enthaltenen Errichtungskosten wurden, wie aus nachstehender Tabelle ersichtlich, mit unterschiedlich hohen Beträgen ausgewiesen. Zwei Beträge – Quartalsbericht Örtliche Bauaufsicht und Datenblatt – wichen um rd. 1,94 Mio. EUR voneinander ab, obwohl sie dasselbe Datum (30. Juli 2010) aufwiesen. Diese beiden Kostenprognosen unterschieden sich, obwohl sie etwa zur Baufertigstellung (28. Juli 2010) erstellt wurden, vom Betrag der Errichtungskosten des abgeschlossenen Projekts im Quartalsbericht IV/2010 um rd. 1,64 Mio. EUR bzw. rd. 3,57 Mio. EUR. In keinem der angeführten Berichte waren die Unterschiede erklärt.

Projektorganisation

Tabelle 7: Unterschiedliche Errichtungskosten			
Report	Errichtungskosten	vom	Art
	in Mio. EUR		
geplante Errichtungskosten	38,21	16. Jänner 2008	Kostenschätzung
Baukostenverfolgung Örtliche Bauaufsicht	35,76	30. Juli 2010	Kostenprognose
Datenblatt	37,70	30. Juli 2010	Kostenprognose
Quartalsbericht IV/2010	39,34	27. Jänner 2011	abgeschlossenes Projekt

Quelle: RH

Im Zuge der Gebarungsüberprüfung vor Ort klärte die BIG die Unterschiede teilweise auf. Die Kostenprognose der Baukostenverfolgung in den Quartalsberichten der Örtlichen Bauaufsicht enthielt nur die unmittelbar dem Lehartrakt zurechenbaren Kosten, das Projektdatenblatt umfasste demgegenüber auch Prognosekosten für zusätzliche Leistungen, die erst nach Fertigstellung der Sanierung in den umliegenden Gebäuden umgesetzt werden (wie die Außenanlagengestaltung). Diese Leistungen waren jedoch nicht im Kostenvoranschlag enthalten, welcher der Kostenprognose im Soll-Ist-Vergleich gegenübergestellt wurde. Den Unterschied der Prognosekosten im Datenblatt zu den Kosten des abgeschlossenen Projekts konnte die BIG im Zuge der Gebarungsüberprüfung vor Ort nicht aufklären.

28.2 Der RH beurteilte die Darstellung der Kosten im Reporting als nicht zweckmäßig, weil für eine effiziente Kostensteuerung den Kostenberechnungen und den Soll-Ist-Vergleichen (im speziellen Fall Kostenvoranschlag zu Kostenprognose) nur dieselben Leistungen zugrunde liegen sollten. Darüber hinaus wäre es Aufgabe der Abteilung Projektcontrolling gewesen, die unterschiedlich hohen Errichtungskosten im Quartalsbericht der Örtlichen Bauaufsicht, im Datenblatt und im Quartalsbericht des Projektcontrolling, die in einem engen zeitlichen Zusammenhang standen, zur besseren Lesbarkeit der Berichte und zur Erhöhung der Prognosesicherheit künftiger Projekte, zu begründen.

Der RH kritisierte in diesem Zusammenhang, dass die BIG die unterschiedlich hohen Errichtungskosten der Kostenprognose und der Kosten des „abgeschlossenen Projekts“ nicht aufklären konnte.

Der RH empfahl der BIG, ausschließlich Kostenberechnungen, die auf Basis derselben Leistungen erstellt worden sind, für Soll-Ist-Vergleiche heranzuziehen. Weiters empfahl er, Unterschiede bezüglich der in den einzelnen Dokumenten des Projektcontrolling, wie Datenblatt oder



Projektorganisation

BMW FJ

BIG: Konjunkturbelebungspaket II

Quartalsberichte, angeführten Errichtungskosten zur besseren Nachvollziehbarkeit zu begründen.

28.3 Die BIG stimmte den Empfehlungen des RH zu. Sie merkte jedoch an, dass die vom RH verglichenen Unterlagen nicht die gleiche Basis gehabt hätten. Darüber hinaus seien die Daten der Örtlichen Bauaufsicht und der BIG-internen Berichte aufgrund der zum damaligen Zeitpunkt zwischen TU und BIG diskutierten Leistungserweiterungen abgewichen. Diese seien nicht Vertragsinhalt der Örtlichen Bauaufsicht gewesen.

28.4 Der RH entgegnete der BIG, dass im Interesse der Transparenz auf eine nachvollziehbare und eindeutige Dokumentation der Kostenentwicklung zu achten ist.

Vergabeverfahren

Ausschreibung und
Vergabe der Leistungen

Allgemeines

29.1 Insgesamt vergab die BIG, wie aus nachstehender Tabelle ersichtlich, für die Errichtung des Lehartrakts 318 Aufträge. Dabei machte sie insbesondere vom offenen Verfahren (dabei wird eine unbeschränkte Anzahl von Unternehmen öffentlich zur Abgabe von Angeboten aufgefordert¹⁵) und von Direktvergaben (dabei wird eine Leistung formfrei unmittelbar von einem ausgewählten Unternehmer gegen Entgelt bezogen¹⁶) Gebrauch.

¹⁵ § 25 Abs. 2 BVergG 2006

¹⁶ § 25 Abs. 10 BVergG 2006

Vergabeverfahren

Tabelle 8: Aufträge nach Verfahrensart								
Verfahrensart	Aufträge	Anteil an Aufträgen	davon vom RH überprüft		Auftrags-summe	Anteil an der Auftrags-summe	davon vom RH überprüft	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Mio. EUR	in %	Mio. EUR	in %
offenes Verfahren	75	23,58	14	18,67	34,69	79,14	23,01	66,34
Direktvergabe ohne Gegenangebote	163	51,26	9	5,52	3,78	8,62	3,11	82,23
Direktvergabe mit Gegenangeboten	29	9,12	8	27,59	0,60	1,36	0,16	27,12
nicht offenes Verfahren ohne Bekanntmachung	4	1,26	1	25,00	0,27	0,62	0,05	20,07
Verhandlungsverfahren mit Bekanntmachung	3	0,94	2	66,67	1,19	2,72	1,08	90,57
ohne Angabe ¹	44	13,84	2	4,55	3,31	7,55	2,60	78,65
gesamt	318	100,00	36	11,32	43,84	100,00	30,02	68,47

¹ Sämtliche dieser Aufträge vergab die BIG vor dem 5. April 2005; diese wurden nicht — wie die späteren Aufträge — im neuen Softwaretool der BIG erfasst.

rundungsbedingte Differenzen möglich

Quellen: Daten BIG, Auswertung RH

Die Prüfung der Angebote oblag

- dem Generalplaner, der mit der rechnerischen und fachtechnischen Prüfung der Angebote sowie der Erstellung eines Prüfberichts samt Preisspiegel und Vorlage eines Vergabevorschlags beauftragt war,
- der Örtlichen Bauaufsicht, die sämtliche Unterlagen zu prüfen und Stellungnahmen zu den Vergabevorschlägen des Generalplaners auszuarbeiten hatte und
- der Projektleitung der BIG, die auf Basis der vorangegangenen Prüfungsschritte in Vergabevermerken die Auftragsvergaben zu begründen hatte.

Von den 318 Aufträgen zog der RH für seine Überprüfung der Abwicklung der Vergabeverfahren eine Stichprobe von 36 Aufträgen (sie betrafen 32 Gewerke, siehe Anhang). Für die Auswahl zog der RH folgende Kriterien heran:

- Möglichst alle Kostenbereiche wurden entsprechend ÖNORM B 1801-1¹⁷ (wie Grundstückskosten, Aufschließung, Bauwerk-Rohbau, Bauwerk-Technik, Planungsleistungen) abgedeckt.
- Von jeder der von der BIG gewählten Vergabearten war zumindest eine Ausschreibung in der Stichprobe vorhanden.
- Bei Direktvergaben waren sowohl Aufträge unter als auch über 5.000 EUR enthalten (wegen einer unternehmensinternen Vergaberichtlinie mit unterschiedlichen Handlungsfolgen je nachdem, ob die Wertgrenze über- oder unterschritten wird).
- Insgesamt wurde ein möglichst großes Auftragsvolumen (rd. 68 % der gesamten Auftragssumme) überprüft.

Die Details zu den ausgewählten Vergabeverfahren, wie die Leistung, die Vergabeart, die Auftragssumme und die Besonderheiten im Vergabeverfahren, enthält der Anhang.

Bei den 36 überprüften Vergabeverfahren zeigte sich, dass

(1) die Örtliche Bauaufsicht in ihren Stellungnahmen zu den Vergabevorschlägen des Generalplaners ausdrücklich keinen Anspruch auf Vollständigkeit ihrer Prüfung erhob sowie jegliche Verantwortung für den Inhalt und die Vollständigkeit der Vorschläge ablehnte,

(2) der Generalplaner nicht sämtliche Angebote einer rechnerischen und fachtechnischen Prüfung unterzog sowie auch nicht immer Prüfberichte bzw. Vergabevorschläge erstellte (siehe Anhang, lfd. Nr. 9, 16, 26); die von ihm erstellten Preisspiegel hatten auch bei offensichtlichen Preisauffälligkeiten – wie bei den Leistungen des Erdaushubs oder der Alu-/Glasfassade – keine Konsequenzen zur Folge; weder er noch die BIG versuchten, mit Anti-Claimmanagement-Maßnahmen das Risiko im Zuge der Beauftragung zu begrenzen,

(3) die BIG bei Direktvergaben die hausinternen Richtlinien nicht immer einhielt (siehe TZ 30),

¹⁷ ÖNORM B 1801-1; Ausgabe: 1. Juni 2009, Bauprojekt- und Objektmanagement, Pkt. 4.3.5 Kostengruppierung

Vergabeverfahren

(4) die BIG Hinweise aus der Angebotsprüfung des Generalplaners (wie die Beauftragung eines im Angebot nicht enthaltenen Positionspreises oder auf die vergaberechtlichen Folgewirkungen von allgemeinen Vertragsbestimmungen eines Bieters in dessen Begleitschreiben bzw. eines im Begleitschreiben geäußerten Gewährleistungsvorbehalts des späteren Auftragnehmers) nicht näher prüfte,

(5) die BIG keinen Vertreter zu Aufklärungsgesprächen entsandte, obwohl diese zum Einholen von Auskünften über die finanzielle und wirtschaftliche oder die technische Leistungsfähigkeit sowie zur Prüfung der Preisangemessenheit, der Erfüllung der Mindestanforderungen und der Gleichwertigkeit von Alternativ- oder Abänderungsangeboten erforderlich waren,

(6) in zahlreichen Fällen die Dokumentation der Angebotsprüfung unvollständig bzw. geringfügig mangelhaft war (siehe Anhang) und

(7) die BIG die Generalplanerleistungen im Jahr 2000 direkt beauftragte, obwohl sie als öffentlicher Auftraggeber verpflichtet gewesen wäre, die Leistungen EU-weit auszuloben (siehe TZ 33).

29.2 Der RH stellte fest, dass die BIG grundsätzlich – mit Ausnahme der Vergabe der Generalplanerleistungen – die Bestimmungen des Vergaberechts einhielt. Es zeigte sich jedoch in der Abwicklung der Vergabeverfahren Verbesserungspotenzial hinsichtlich

- der Einforderung der vertragsgemäßen Leistungserfüllung der Örtlichen Bauaufsicht (Zweck der Stellungnahmen zu den Vergabevorschlägen ist insbesondere auch die Verantwortungsübernahme der Örtlichen Bauaufsicht für ihre Prüfungshandlungen) und des Generalplaners,
- der Wahrnehmung der Bauherrninteressen der BIG, wie Teilnahme an den Aufklärungsgesprächen mit den potenziellen Auftragnehmern der Bauleistungen oder der Prüfung von Abänderungsangeboten, und
- der Dokumentation der Verfahren.

Er empfahl daher der BIG sicherzustellen, dass

- die Vergabeverfahren vollständig und fehlerfrei dokumentiert werden,
- die Bauherrninteressen verstärkt durch Teilnahme der Projektleitung an Aufklärungsgesprächen bei vom Leistungsumfang her bedeutenden Auftragsvergaben und Prüfung von Einsparungspotenzialen wahrgenommen werden sowie
- von der Örtlichen Bauaufsicht und vom Generalplaner vertragsgemäße Prüfungen der Angebote eingefordert werden.

29.3 *Laut Stellungnahme der BIG habe sie dem RH eine Aufstellung über alle dem Objekt zuordenbaren Maßnahmen (auch Instandhaltungsmaßnahmen und Möblierungsleistungen) übermittelt. Damit seien auch Beauftragungen enthalten, die nicht mit dem eigentlichen Bauprojekt Lehartrakt in Zusammenhang stehen. Dem Bauprojekt Lehartrakt seien 49 Aufträge mit rd. 278.000 EUR an Direktvergaben ohne Gegenangebote zuzuordnen. Für einzelne dieser Leistungen konnten keine Gegenangebote eingeholt werden (z.B. Anzeigen Wiener Zeitung oder Baubescheide). Diese Leistungsvergaben seien systemtechnisch trotzdem unter „Direktvergaben ohne Gegenangebote“ erfasst worden.*

Der Empfehlung des RH, die Vergabeverfahren vollständig und fehlerfrei zu dokumentieren, sei zuzustimmen; die BIG arbeite entsprechend den Vorgaben des Bundesvergabegesetzes und der internen Richtlinien.

Grundsätzlich liege aus Sicht der BIG die Verantwortung einer korrekten Abwicklung allfälliger Aufklärungsgespräche beim beauftragten Dienstleister. Die BIG merkte an, dass sie als Bauherr die Leistungen der Dienstleister schwerpunktmäßig in Abhängigkeit vom Projekt prüfe. Eine lückenlose Prüfung durch die BIG würde den Aufbau und das Vorhalten von hohen, kurzfristig verfügbaren Personalkapazitäten in der BIG und nicht vertretbare Mehrkosten bedingen.

29.4 Zur Teilnahme der Projektleitung bei den Aufklärungsgesprächen verwies der RH, wie bereits in TZ 23, darauf, dass Aufklärungsgespräche nicht nur technische Inhalte bzw. Detailfragen behandeln sollten. Vielmehr dienen sie der Einholung von Auskünften über die technische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, der Prüfung der Preisangemessenheit, der Mindestanforderungen sowie der Gleichwertigkeit von Alternativ- und Abänderungsangeboten; fehlende Aufklärung kann dabei sogar zum Ausscheiden von Angeboten führen. Nach Ansicht des RH sollte im Fokus der Aufklärungsgespräche die Präzisierung bzw. Ver-

Vergabeverfahren

vollständigung der Forderungen der BIG und nicht die Überprüfung der Leistungen der BIG-Auftragnehmer stehen, weshalb eine Teilnahme der Projektleitung an Aufklärungsgesprächen betreffend vom Leistungsumfang her bedeutende Auftragsvergaben unumgänglich ist.

Direktvergaben

- 30.1** Bei einer Direktvergabe darf eine Leistung formfrei unmittelbar von einem ausgewählten Unternehmer gegen Entgelt bezogen werden¹⁸. Das ermöglicht eine vergleichsweise rasche und unbürokratische Abwicklung der Auftragsvergabe, darf jedoch nur für wertmäßig relativ geringfügige Leistungsvergaben durchgeführt werden¹⁹. Die Grundsätze des freien und lauten Wettbewerbs sowie der Gleichbehandlung der Bieter sind dabei einzuhalten; jedoch ist die besondere Form- und Verfahrensfreiheit der Direktvergabe zu beachten.

Gemäß der BIG-internen Vergaberichtlinie betreffend Direktvergaben konnte bis zu einem Schätzwert von 5.000 EUR in begründeten Fällen die Einholung eines zweiten Angebots unterbleiben. Bei einem Schätzwert über 5.000 EUR waren mindestens drei Bieter einzuladen.

Abweichend davon konnte laut einem „internen Schema zur Vergabe von Bauaufträgen“ bei einem Schätzwert unter 5.000 EUR begründungslos lediglich ein Angebot eingeholt werden. Dieses bot einen kompakten Überblick über die wesentlichen gesetzlichen Vorgaben, insbesondere Schwellenwerte, Fristen, etc., und diente den Projektleitern als Hilfestellung in der Abwicklung von Bauaufträgen. Das Schema war jedoch – anders als die Vergaberichtlinie – im BIG-Kodex, der den „Stufenbau des BIG Konzerns“ hinsichtlich der Geltung interner schriftlicher Regelungen festlegte, nicht integriert.

Die Überprüfung der vom RH ausgewählten Aufträge zeigte Abweichungen zu dieser Richtlinie (siehe Anhang). So begründete die BIG sowohl vor der Auftragsvergabe bei Auftragswerten unter 5.000 EUR (siehe Anhang, lfd. Nr. 2, 26) als auch bei solchen über 5.000 EUR (siehe Anhang, lfd. Nr. 24, 30) die fehlende Einholung von Vergleichsangeboten nicht.

¹⁸ § 25 Abs. 10 BVergG 2006

¹⁹ Claudia Fuchs, Die Schwellenwertverordnung 2009 zum BVergG 2006, RFG 2009/16, S. 68. Der Schwellenwert für Direktvergaben betrug 100.000 EUR.

Bei einer der Direktvergaben – der Begleitung der Abnahme/Übernahme/Einsiedelung (siehe Anhang, lfd. Nr. 30) – wuchs der Auftragswert von rd. 55.000 EUR mit der Abrechnung aufgrund von Zusatzaufträgen auf rd. 98.000 EUR an. Auch die Zusatzleistungen mit einem Umfang von rd. 80 % des Hauptauftrags beruhten nicht auf vergleichbaren Preisen.

Laut BIG obliege „die Entscheidung, auf Einholung eines zweiten Anbots zu verzichten, dem jeweiligen Projektleiter. Diese Entscheidung habe er nicht weiter zu dokumentieren, die Vergabe und alle weiteren Vorgänge unterläge ohnehin dem Vier-Augen-Prinzip“. Die BIG verwies in diesem Zusammenhang auf das umfangreiche Bauvolumen im Verantwortungsbereich der einzelnen Projektleiter.

- 30.2** Der RH beanstandete hinsichtlich der Direktvergaben, dass die BIG von ihrer eigenen Vergaberichtlinie, die den Grundsätzen des freien und lauten Wettbewerbs sowie der Gleichbehandlung der Bieter bei der Direktvergabe entsprach, abwich. Da Vergleichsangebote fehlten, konnte die BIG die Preisangemessenheit und damit die Wirtschaftlichkeit der Auftragsvergaben nicht sicherstellen.

Der RH empfahl der BIG, grundsätzlich Vergleichsangebote für Leistungen, die in der Direktvergabe vergeben werden können, einzuholen, und nur in begründeten Fällen davon abzuweichen; diese Begründung wäre nachvollziehbar und transparent vor der Auftragsvergabe zu dokumentieren. Des Weiteren empfahl er, das „interne Schema zur Vergabe von Bauaufträgen“ betreffend Direktvergaben zu überarbeiten und mit dem BIG-Kodex in Einklang zu bringen.

- 30.3** *Die BIG teilte mit, dass die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes eingehalten werden, und verwies auf die Regelungen gemäß § 41 BVergG, die eine Auftragsvergabe an einen Unternehmer bis zu einem Auftragswert von 40.000 EUR bzw. nunmehr 100.000 EUR ohne Einholung von „Gegenangeboten“ vorsehen würden.*

Weiters habe die BIG die Empfehlung des RH, grundsätzlich Vergleichsofferte einzuholen, aufgegriffen und werde die internen Richtlinien diesbezüglich überarbeiten.

- 30.4** Der RH hielt gegenüber der BIG nochmals fest, dass die internen Richtlinien für Direktvergaben nicht eingehalten wurden. Er wiederholte daher seine Empfehlung, künftig – um die Preisangemessenheit der Aufträge sicherzustellen – grundsätzlich Vergleichsofferte für Leistungen, die in der Direktvergabe vergeben werden können, einzuholen.

Vergabeverfahren**Angebotsprüfung**

- 31.1** Der Generalplaner führte für die ausgeschriebenen Baumeisterarbeiten eine vertiefte Angebotsprüfung bei den drei erstgereihten Bietern durch. Diese erbrachte keine Auffälligkeiten; die Angemessenheit der Einheitspreise war demnach für alle Positionen gegeben. Der Generalplaner schlug vor, das erstgereichte Unternehmen mit der Durchführung der angebotenen Leistungen zu einer Nettoauftragssumme von 7.808.479,55 EUR²⁰ zu beauftragen.
- 31.2** Der RH beanstandete, dass bei der vertieften Angebotsprüfung nur die ersten drei Bieter näher behandelt wurden, obwohl der an vierter Stelle gereichte Bieter nur einen relativ geringen Abstand von rd. 2,7 % zur Angebotssumme des drittgereihten Bieters hatte und die Angebote der ersten vier Bieter innerhalb eines Preisbands von 5,3 % lagen. Er verwies dazu auf den im Zuge der Abrechnungsentwicklung aufgetretenen Bietersturz (siehe TZ 45), der nach Einschätzung des RH die vom Generalplaner festgestellte Angemessenheit der Einheitspreise relativierte und empfahl der BIG, auf eine vertiefte Angebotsprüfung zu achten.
- 31.3** *Die BIG stimmte der Empfehlung des RH, auf eine vertiefte Angebotsprüfung zu achten, zu.*

Teilnahme der BIG an Vergabeverfahren

- 32.1** Weder an den Aufklärungsgesprächen zur Vergabe der Baugrubensicherung noch an jenen der Baumeisterarbeiten nahmen Vertreter der BIG teil. Die Aufträge wurden in beiden Fällen auf Vorschlag des Generalplaners an den jeweiligen Billigstbieter erteilt.
- 32.2** Der RH beanstandete, dass kein Vertreter der BIG an den Aufklärungsgesprächen teilnahm. Er empfahl der BIG, künftig die Auftraggeberinteressen aktiver wahrzunehmen.
- 32.3** *Die BIG stimmte der Empfehlung des RH, künftig die Auftraggeberinteressen aktiver wahrzunehmen, zu.*

²⁰ 7.797.079,55 EUR + 11.400 EUR für Position 000.113600 Trümmersichere Dachkonstruktion



Vergabeverfahren

BMW FJ

BIG: Konjunkturbelebungspaket II

Generalplanerleistungen

33.1 (1) Bereits im Jahr 1984 führte die damals – noch vor der Ausgliederung in die BIG – für den Bundeshochbau zuständige Bundesbaudirektion Wien einen Architekturwettbewerb mit dem Ziel durch, die Fakultäten Chemie und Maschinenbau auf dem Getreidemarkt gemeinsam unterzubringen. Unterlagen zu diesem Wettbewerb konnten während der Gebarungsüberprüfung nicht vorgelegt werden.

(2) Der siegreiche Architekt erhielt im Jahr 1989 von der Bundesbaudirektion Wien einen neuen Auftrag für ein Konzept ohne Einbindung der Maschinenbaufakultät. Der Auftrag umfasste u.a. „Umbauten, Zubauten und Ergänzungen am Lehartrakt“. Im Jahr 1995 kam die Bundesbaudirektion Wien zum Schluss, dass eine Sanierung des alten Lehartraktgebäudes unwirtschaftlich wäre. Sie arbeitete daher einen Vertragsentwurf für den bereits beauftragten Architekten, der sich zwischenzeitlich gemeinsam mit einem zweiten Architekten in einer Arbeitsgemeinschaft zusammengeschlossen hatte, für Abbruch und Neubau des Lehartrakts aus. Beauftragt wurden die Architekten vorerst nicht, weil andere Bauteile erhöhte Priorität hatten.

(3) Im Jahr 1997 wurde der BIG das Fruchtgenussrecht am gesamten Areal des Getreidemarkts übertragen. Nach Prüfung einer Variantenstudie Neubau im Vergleich zur Sanierung und dem Abschluss einer Planungsvereinbarung²¹ im Jahr 1998 mit dem damaligen BMWV beauftragte die BIG die zwischenzeitlich um einen dritten Architekten erweiterte Arbeitsgemeinschaft im Februar 2000 mit den „Generalplanerleistungen für den Abbruch und Neubau des Lehartrakts“ auf der Grundlage des im Jahr 1984 durchgeführten Wettbewerbs über das Areal Getreidemarkt.

Vor der Beauftragung führte die BIG kein EU-weites Vergabeverfahren betreffend die Generalplanerleistungen für den Neubau des Lehartrakts durch (Ziel des Architekturwettbewerbs 1984 und der Beauftragung 1989 war ein anderer Leistungsumfang). Die BIG wollte mit der direkten Beauftragung einen verlorenen Aufwand durch einen „neuen Wettbewerb“ sowie Kosten für die Findungen und Beauftragungen weiterer Planer vermeiden. Auch wollte sie weitere Nachteile, insbesondere durch Überschneidungen in Planung und Ausführung, hintanhalt. Die Architekten führten die Planungsleistungen bis hin zur Einreichplanung durch. Die BIG und das damalige BMWV schlossen damals keinen Mietvertrag ab.

²¹ Die BIG beauftragt Planungsleistungen erst nach Abschluss einer derartigen Vereinbarung mit potenziellen künftigen Mietern, die u.a. die Kostentragung regelt.

Vergabeverfahren

(4) Im April 2008 schlossen die TU Wien als Mieterin und die BIG als Vermieterin letztendlich den Mietvertrag ab. Letztere beauftragte am 26. Juni 2008 erneut die Arbeitsgemeinschaft der drei Architekten²² mit den Planungsleistungen auf Basis einer Aktualisierung des Generalplanervertrags für den Abbruch und Neubau des Lehartrakts aus dem Jahr 2000.

Gegenüber dem Vertrag aus dem Jahr 2000 veränderte sich jener aus dem Jahr 2008 im Zuge der Aktualisierung hinsichtlich

- der Vergütung (das von den Herstellkosten abhängige Honorar wurde in eine Pauschale umgewandelt),
- von Teilen der Honorarbemessung (Änderung bei den Teilleistungsfaktoren für Vermessung und Außenanlagen),
- der erstmaligen Abgrenzung der Teilleistungsfaktoren für den Planungskordinator in verschiedene zeitliche Phasen und
- der in den Musterverträgen für Planungsleistungen enthaltenen 5 % Mehrkostenklausel²³, die aufgrund der pauschalierten Beauftragung des Generalplaners entfiel.

Zusätzlich beauftragte die BIG die Arbeitsgemeinschaft der Architekten mit sämtlichen in der Projektvorbereitungs-, Umsetzungs- und Nachbearbeitungsphase erforderlichen zusätzlichen Aufwendungen (erforderliche Umplanungsleistungen aufgrund geänderter Rahmenbedingungen nach der sechsjährigen Planungsunterbrechung, wie neue Normanforderungen an die Statik von Gebäuden) mit Mehrkosten von rd. 297.000 EUR; das entsprach rd. 10 % des Honorars für die Generalplanerleistungen für den Abbruch und Neubau des Lehartrakts von 3,04 Mio. EUR.

Die neuerliche Beauftragung der Architektengemeinschaft im Jahr 2008 erfolgte wiederum ohne EU-weites Vergabeverfahren. Für die BIG waren die inzwischen im Zug des Planungsprozesses erfolgten Änderungen²⁴ der Grund, warum sie auf ein neues Vergabeverfahren verzichtete. Auch wollte sie Kosten in Millionenhöhe für neue Planungs-

²² Der 1984 als Sieger aus dem Wettbewerb hervorgegangene Architekt war allerdings bereits im Jahr 2006 verstorben.

²³ Die Mehrkostenklausel limiert die Honorarbemessungsgrundlage, wenn aufgrund von bestimmten Planungsfehlern die Baukosten um mehr als 5 % steigen.

²⁴ in einem Planungsprozess übliche Änderungen mit Bezug zu den Vorgaben des Projekts Lehartrakt

leistungen der bereits abgeschlossenen Phasen Vorentwurf, Entwurf und Einreichplanung vermeiden.

(5) Als Projektleiter der Arbeitsgemeinschaft war jener Architekt beim Bauvorhaben Lehartrakt eingesetzt, der als letzter der Arbeitsgemeinschaft beigetreten war. Dieser war vom 1. März 2006 bis zur einvernehmlichen Lösung des Dienstverhältnisses am 17. Dezember 2006 als Leiter der Organisationseinheit Planen und Bauen, deren Aufgabenbereich insbesondere die Planersuche und den Abschluss der Fach- sowie Generalplanerverträge einschloss, bei der BIG beschäftigt gewesen²⁵.

(6) Zur Beantwortung der Frage, ob und wann Änderungen bestehender Verträge als Neuvergaben anzusehen sind, stellte der Europäische Gerichtshof im Juni 2008 – nach der Vertragsänderung beim Projekt Lehartrakt – auf die Wesentlichkeit der Änderung und deren Wettbewerbsrelevanz ab²⁶. Wenn die Neuvergabe wesentlich andere Merkmale aufweist als der ursprüngliche Vertrag und damit den Willen der Parteien zur Neuverhandlung wesentlicher Bestimmungen dieses Vertrags erkennen lässt, gilt eine Vertragsänderung als Neuvergabe. Als wesentlich können

- die Einführung von Bedingungen, welche die Zulassung anderer als der ursprünglich zugelassenen Bieter oder die Annahme eines anderen als des ursprünglich angenommenen Angebots erlaubt hätten,
- die Auftragserweiterung in großem Umfang auf ursprünglich nicht vorgesehene Dienstleistungen und
- die Änderung des wirtschaftlichen Gleichgewichts des Vertrags zugunsten des Auftragnehmers

angesehen werden.

33.2 (1) Der RH kritisierte das Vorgehen der BIG, weil sie im Jahr 2000 als öffentlicher Auftraggeber verpflichtet gewesen wäre, die Generalplanerleistungen aufgrund des Auftragswerts im Oberschwellenbereich EU-weit auszuloben. Die BIG verstieß damit gegen die allgemeinen Grundsätze des Vergaberechts hinsichtlich eines fairen und lauten Wettbewerbs sowie der Gleichbehandlung aller Bewerber und Bieter.

Die vom Unternehmen vorgebrachten Argumente der Vermeidung eines verlorenen Aufwands durch einen „neuen Wettbewerb“ sowie Kosten

²⁵ Bis Jänner 2006 war er mit der Planung des Lehartrakts beschäftigt.

²⁶ EuGH 19. Juni 2008, C-454/06 APA

Vergabeverfahren

für die Findungen und Beauftragungen weiterer Planer sowie weitere sonstige Nachteile rechtfertigen nach Ansicht des RH nicht das Abgehen von den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 1997.

Der im Jahr 1984 durchgeführte Wettbewerb konnte ein derartiges Verfahren nicht ersetzen, weil inzwischen umfangreiche Änderungen zum ursprünglichen Leistungsbild – vom Konzept mit Einbindung der Maschinenbaufakultät zum Konzept ohne Einbindung der Maschinenbaufakultät, von der Sanierung bestehender Gebäude hin zum Neubau Lehartrakt – Inhalt des Auftrags wurden.

(2) Der RH beurteilte die neuerliche Beauftragung im Jahr 2008 als problematisch, weil

- die Planungsleistungen zuvor nicht EU-weit ausgeschrieben wurden,
- die Änderungen zum Vertrag (die Pauschalierung des Honorars einhergehend mit dem Entfall der 5 % Mehrkostenklausel und die Beauftragung der Umplanungsleistungen, der erstmaligen Abgrenzung der Teilleistungsfaktoren etc.) keine üblichen Änderungen in einem Planungsprozess darstellen sollten und
- der Architekt, der als Projektleiter der Arbeitsgemeinschaft die Planungsleistungen bei der Umsetzung des Projekts nach der Neubeauftragung im Jahr 2008 betreute, in seiner Funktion als Leiter der Organisationseinheit Planen und Bauen der BIG auch verantwortlich für die Vergabe von Generalplanerleistungen war.

Es war allerdings für den RH nachvollziehbar, dass die BIG neuerliche Kosten für die Neuplanungen der Phasen Vorentwurf, Entwurf und Einreichung vermied und die Leistungen als zulässige Änderung eines bestehenden Vertrags betrachtete, weil hinsichtlich der Vertragsänderungen der Wille der Parteien zur Neuverhandlung wesentlicher Bestimmungen des Vertrags nicht klar und deutlich erkennbar war.

(3) Der RH empfahl der BIG, die Bestimmungen des Vergaberechts einzuhalten und als öffentlicher Auftraggeber Planungsaufträge in einem dem Vergaberecht entsprechenden Verfahren und nicht aus Kostenüberlegung direkt zu vergeben.

Weiters empfahl er, Überlegungen hinsichtlich der Abrechnung von Planungshonoraren – abhängig von den Herstellungskosten oder pauschale Abrechnung – vor der Beauftragung der Leistungen anzustellen und die Abrechnungsmodalitäten nicht im Zuge des Planungsprozesses zu ändern.

Der RH äußerte Bedenken betreffend die Beauftragung von selbständigen Dienstleistern, die bis kurz vor der Auftragsvergabe noch in einem Arbeitsverhältnis zum Unternehmen standen und deren Aufgabengebiet wesentliche Verantwortlichkeiten im Bereich der zu vergebenden Leistung betraf. Er empfahl, möglichen Interessenkollisionen durch wirksame Konkurrenzklauseln in den Arbeitsverträgen zu begegnen.

33.3 *Laut Stellungnahme der BIG sei die Vereinbarung aus dem Jahr 2008, in der eine pauschale Abrechnung festgelegt wurde, zweckmäßig gewesen. Für die restliche Planungsentwicklung des Projekts sei damit ein Fixpreis für das Generalplanerhonorar festgelegt worden. Allfällige Nachtragsforderungen des Generalplaners aus noch entstehenden Detailänderungen durch den Mieter sollten damit minimiert werden.*

Die BIG habe die ARGE auf Grundlage des Wettbewerbs beauftragt. Dieser Wettbewerb habe somit auch vergaberechtlich nach der zum damaligen Zeitpunkt gültigen Gesetzeslage die Durchführung „eines Vergabeverfahrens“ dargestellt.

Nach Auffassung der BIG habe sie nicht gegen die Bestimmungen des Vergaberechts in der damals gültigen Fassung gehandelt, indem sie kein EU-weites Verfahren durchgeführt habe. Nach der Durchführung eines Wettbewerbs sei es eben gerade gesetzlich erlaubt und vorgesehen, kein weiteres EU-weites Vergabeverfahren durchzuführen, sondern auf Grundlage des Wettbewerbs ein Verhandlungsverfahren mit dem Gewinner durchzuführen und mit Vertrag abzuschließen.

Die BIG führte in ihrer Stellungnahme weiters aus, dass im April 2008 der Mietvertrag unter Zugrundelegung der Ergebnisse der Einreichplanung abgeschlossen wurde. Für diese Einreichplanung sei eine vorher mit dem Ressort geschlossene Planungsvereinbarung die Grundlage gewesen. Die „Beauftragung“ vom 26. Juni 2008 sei vergaberechtlich keine Beauftragung auf Basis einer Ausschreibung, sondern der Abruf der weiteren zur Projektumsetzung notwendigen Teilleistungen aus dem bereits abgeschlossenen, bestehenden Vertrag. Es gebe auch keine vergaberechtliche Verpflichtung, ein neues Vergabeverfahren durchzuführen, wenn Leistungen in einem Projekt davon abhängig seien, dass vor Abruf dieser Leistungen (hier: der weiterführenden Planung) zwi-

Vergabeverfahren

schen einem der Vertragspartner (hier: BIG) und einem Dritten (hier: TU Wien) abzuschließende Vorleistungen (hier: Abschluss eines Mietvertrages) Voraussetzung wären.

Es handle sich um keine Direktvergabe gemäß BVergG, sondern um ein Verhandlungsverfahren mit einem Bieter (dem Sieger des Wettbewerbs), das heiße, es sei die ARGE nicht – ohne EU-weitem Vergabeverfahren – beauftragt, sondern ein bestehendes Vertragsverhältnis erfüllt worden.

Der genannte selbständige Dienstleister sei für kurze Zeit in der Abteilung Planen und Bau der BIG tätig gewesen. Das gegenständliche Projekt sei jedoch vom Objektmanagementteam umgesetzt worden und somit weder im Verantwortungs- noch im Einflussbereich der Abteilung Planen und Bauen gewesen.

- 33.4** Der RH entgegnete, dass sich im vorliegenden Fall seiner Ansicht nach die vergaberechtliche Verpflichtung zur EU-weiten Auslobung der Generalplanerleistungen aus den umfangreichen Änderungen – vom Konzept mit Einbindung der Maschinenbaufakultät zum Konzept ohne Einbindung der Maschinenbaufakultät, von der Sanierung bestehender Gebäude hin zum Neubau Lehartrakt – zwischen dem 2008 beauftragten und jenem dem Wettbewerb 1984 zugrunde liegenden Leistungsbild begründete. Diese Änderungen waren als wesentlich für die Wettbewerbsrelevanz zu beurteilen und wären somit entsprechend der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom Juni 2008 neu zu vergeben gewesen.

Der RH hielt gegenüber der BIG auch fest, dass das Dienstverhältnis mit dem beauftragten Architekten (Projektleiter der Arbeitsgemeinschaft) jedoch rund neun Monate bestand, und wiederholte daher seine Empfehlung, möglichen Interessenkollisionen durch wirksame Konkurrenzklauseln in den Arbeitsverträgen zu begegnen.

Dokumentation der Vergabeverfahren

- 34.1** Die Dokumentation des Vergabevorgangs für die Baugrubensicherung war im Papierakt unvollständig. So fehlten darin z.B. Protokolle für die Angebotsöffnung und Angebotsprüfung. Diese Unterlagen waren im elektronischen Dateienpaket enthalten, das die BIG dem RH übermittelte; nicht alle Dokumente waren allerdings unterfertigt.
- 34.2** Der RH bemängelte die fehlenden Originalunterlagen im Vergabeakt und empfahl der BIG, künftig eine vollständige, korrekte Dokumentation sicherzustellen.



Vergabeverfahren

BMW FJ

BIG: Konjunkturbelebungspaket II

- 34.3** *Laut Stellungnahme der BIG betreffe die konkrete Empfehlung die Vergabe der Baugrubensicherung mit einem Auftragswert von ca. 1,5 % der Gesamtprojektsumme. Weiters sei vom RH bestätigt worden, dass der digital übermittelte Vergabeakt alle Unterschriften enthalten habe.*
- 34.4** Der RH stellte klar, dass sehr wohl nicht unterfertigte Dokumente im Vergabeakt vorlagen, und bekräftigte seine Empfehlung, eine vollständige, korrekte Dokumentation sicherzustellen.

Planung

Überprüfte Gewerke

- 35** Nachstehende Daten dienen als Überblick über die Mengen- und Kostenentwicklung der überprüften Gewerke:

Planung

Tabelle 9: Gewerkeübersicht																
Gewerk	Bau					Haustechnik							Sanitär ³	Kälte	Heizung	Lüftung
	Asphalt-arbeiten	Tiefgarage	Fassade	Baugruben-sicherung	Baumelster-arbeiten	Isolierung	Regelungs-technik	Stark- und Schwachstrom	Brandmelde-anlage	Heizung	Kälte	Sanitär ³				
Datum Angebot	26.11.2009	25.10.2009	6.8.2008	7.11.2007	19.5.2008	5.11.2008	8.1.2009	6.11.2008	5.11.2008	5.11.2008	5.11.2008	6.11.2008	5.11.2008	5.11.2008	5.11.2008	5.11.2008
Datum Auftrag	11.1.2010	14.12.2009	23.10.2008	6.12.2007	26.6.2008	2.3.2009	4.4.2009	16.2.2009	16.2.2009	2.3.2009	2.3.2009	8.1.2009	8.1.2009	25.3.2009	25.3.2009	25.3.2009
Leistungsumfang	0,291	0,410	3,816	0,653	7,797	0,744	0,804	2,076	0,169	0,590	1,106	1,483	1,483	2,502	2,502	2,502
Schlussrechnungssumme	0,383	0,635	4,236	0,548	8,665	1,899 ⁴	1,048	2,233	0,158	0,502 ²	0,957	1,938	1,938	2,345	2,345	2,345
Schlussrechnungssumme geprüft und anerkannt	ja	nein	ja	0,517 ⁶	8,420 ⁷	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein
Verhältnis Schlussrechnungs- zu Auftragssumme	132	155	111	84	111	255	130	108	93	85	87	131	131	94	94	94
Analyse des Leistungsverzeichnisses	Positionen															
ausgeschrieben	108	137	180	66	1.025	176	248	779	71	277	241	427	427	556	556	556
davon abgerechnet	61	88	147	41	459	103	235	465	49	179	182	291	291	349	349	349
nicht abgerechnet	47	49	33	25	566	73	13	314	22	98	59	136	136	204	204	204
Verhältnis nicht abgerechnete zu ausgeschrieben Positionen	44	36	18	38	55	41	5	40	31	35	24	32	32	37	37	37
Gewerk	Bau					Haustechnik							Asphalt-arbeiten	Beschichtung	Tiefgarage	Asphalt-arbeiten
	Asphalt-arbeiten	Tiefgarage	Gewerk	Asphalt-arbeiten	Beschichtung	Tiefgarage	Asphalt-arbeiten	Beschichtung	Gewerk	Asphalt-arbeiten	Beschichtung	Tiefgarage				
Leistungsveränderungen	0,106	0,203	0,218	0,029	0,492	in Mio. EUR	in Mio. EUR	in Mio. EUR	in Mio. EUR	in Mio. EUR	in Mio. EUR	in Mio. EUR	in Mio. EUR	in Mio. EUR	in Mio. EUR	in Mio. EUR
vergütete Nachtragsforderungen	0,060	0,041	0,100	0,047	2,238	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Massenminderungen	0,062	0,068	0,088	0,197	2,023	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
davon Summe der nicht abgerechneten Positionen	0,054	0,109	0,151	0,058	1,429	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Bietersturz ⁵	nein	ja	nein	nein	ja	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	ja

¹ zum Prüfungstichtag 31. August 2011 keine freigegebene Schlussrechnung vorhanden

² inkl. der korrigierten Einheitspreise bei den Metallrohren und Formstücken

³ inkl. des Auftrags für Sanitärausstattung

⁴ inkl. der Nachtragsforderung aufgrund der Abrechnungsproblematik nach ÖNORM B 2260

⁵ wenn die abgerechneten Leistungen (LV-Mengen) von den ausgeschriebenen so stark abweichen, dass dies zu einer Umreihung der Bieter führt.

⁶ Die am 16. Februar 2009 in einer Höhe von 547.527,87 EUR gelegte Schlussrechnung wies nach ihrer Prüfung durch die Örtliche Bauaufsicht am 24. April 2009 und Abzügen in Höhe von 30.735,16 EUR für Kanalsanierung, Kanalspülung und Strom sowie Pönale eine anerkannte Summe von 516.792,71 EUR (Summen jeweils netto) auf.

⁷ Die am 17. Dezember 2010 in einer Höhe von 8.665.305,49 EUR gelegte Schlussrechnung wies nach ihrer Prüfung durch die Örtliche Bauaufsicht am 19. Mai 2011 und Abzügen für Pönale, Bauschäden etc. eine anerkannte Summe von 8.419.884,11 EUR (Summen jeweils netto) auf.

Quelle: BG

Qualität der Planung

Haustechnikplanung

36.1 Die Haustechnikplanung zeigte folgende Mängel hinsichtlich der Heiz- und Kühllastrechnung des Gebäudes:

- Einige Putzräume wurden mit Zuluft anstelle von Abluft gerechnet.
- Raucherräume wurden mit einem fünf- bis sechsfachen Luftwechsel geplant. Diese Auslegung entsprach knapp der DIN 1946-2 (Luftwechsel sechs- bis zwölffach), die im Mai 2005 endgültig zurückgezogen und durch die ÖNORM EN 13779 ersetzt wurde. Der Luftwechsel für die Raucherbereiche war auf Basis der Arbeitsstättenverordnung und der ÖNORM EN 13779 zu gering ausgelegt²⁷.
- Die automatischen Regeleinrichtungen der Heizungs- und Kälteanlage, die für diesen Anwendungsfall technisch nicht notwendig waren, verursachten Mehrkosten von mindestens rd. 12.000 EUR. Diese Kosten wären durch einen entsprechenden hydraulischen Abgleich der Rohrnetze für die Heizungs- und Kälteanlage leicht einzusparen gewesen. Es hätte die Möglichkeit bestanden, die nachgelagerten Regelkreise exakt abzugleichen.

36.2 Der RH kritisierte, dass die mangelhafte Planungsqualität des Haustechnikplaners zu einem Kostennachteil von zumindest rd. 12.000 EUR für den Auftraggeber führte und die Auslegung der Raucheraufenthaltsräume auf der Grundlage einer ungültigen Norm durchgeführt wurde.

²⁷ Gemäß § 27 der Arbeitsstättenverordnung sind Arbeitsräume mechanisch zu be- und entlüften, wenn die natürliche Lüftung nicht ausreicht, insbesondere wenn

- die gemäß § 26 Abs. 2 Z 2 1 erforderlichen Lüftungsquerschnitte nicht erreicht werden oder
- dem § 26 Abs. 2 Z 2 nicht entsprochen ist oder
- trotz Einhaltung der erforderlichen Lüftungsquerschnitte
 - a) eine ausreichend gute Luftqualität nicht gewährleistet werden kann (z.B. bei erschwerenden Bedingungen wie erhöhter Wärme-, Rauch- oder Dampfeinwirkung, Belastung der Raumluft durch gefährliche Stoffe) oder
 - b) die natürliche Belüftung mit einer unzulässigen Lärmbelästigung der ArbeitnehmerInnen verbunden wäre.

Wird ein Arbeitsraum ausschließlich mechanisch be- und entlüftet, so ist ein Außenluftvolumenstrom von 35 m³ Außenluft pro Person, bei geringer körperlicher Belastung, zuzuführen. Dieser Außenluftanteil ist bei erschwerenden Bedingungen, wie erhöhter Wärme-, Rauch- oder Dampfeinwirkung, um mindestens 1/3 zu erhöhen.

Die ÖNORM EN 13779 spricht bei einer empfundenen Luftqualität RAL 3 in Raucherräumen von 58 m³ pro Stunde und Person.

Planung

Der RH empfahl der BIG, die entsprechenden Planungsunterlagen hausintern auf Plausibilität zu prüfen und ein entsprechendes Freigabeprozedere in den Qualitätsstandards zu verankern.

- 36.3** *Laut Stellungnahme der BIG sei der Einbau der automatischen Regelanrichtungen von Anfang an vorgesehen gewesen, um allfällige Änderungen in der Betriebsphase des Labor- und Forschungsgebäudes einfacher und weitgehend störungsfrei umsetzen zu können.*

Die Prüfung und Freigabe der Ausführungsplanung obliege dem beauftragten Planerteam. Beim gegenständlichen Projekt sei die Örtliche Bauaufsicht mit der Plausibilitätsprüfung beauftragt worden, die Dokumentation sei mittels der im Projekthandbuch vorgesehenen Protokolle erfolgt. Die BIG habe zusätzlich stichprobenartige Kontrollen durchgeführt.

- 36.4** Der RH entgegnete unter Hinweis auf die aufgetretenen Planungsfehler, dass der Einbau der Regeleinrichtung technisch nicht notwendig gewesen wäre und die Mehrkosten von rd. 12.000 EUR zu vermeiden gewesen wären.

Energieeffizientes Bauen

- 37.1** (1) Die BIG legte im Rahmen von Realisierungswettbewerben mit anschließender Vergabe von Generalplanerleistungen Wert auf Energieeffizienz und Nachhaltigkeit bei Bauvorhaben.

Energieeffizienz war dabei ganzheitlich als Beziehung zwischen Raumklima (hochwertige thermische Behaglichkeit und Raumlufthausqualität) und dem Gesamtenergiebedarf unter Berücksichtigung des energetischen Aufwands während der Herstellungs-, Betriebs- und Entsorgungsphase zu betrachten. Auch weiche Faktoren der Energieeffizienz wie Flexibilität und die Anpassungsmöglichkeit für eine spätere Nutzungsänderung waren zu berücksichtigen.

Diese Vorgaben wurden bei der Planung des Projekts Lehartrakt teilweise eingehalten und beispielsweise bei der Abwärmenutzung der Kältemaschinen für Heizzwecke umgesetzt.

Eine stichprobenweise Überprüfung der Ausführungsplanung zeigte nicht genutzte Energieeffizienzmaßnahmen; so wurden Pumpen energetisch nachteilig in den Vorlauf des Kühlkreislaufs eingebaut²⁸. Wei-

²⁸ In einem solchen Fall wird die Kühlwirkung durch die Wärmeabgabe der Pumpen nachteilig verringert und der Energiebedarf dadurch erhöht.

ters wurde die Abluft der Sanitär- und Raucherräume nicht über eine Wärmerückgewinnung geführt. Beide Maßnahmen werden sich negativ auf die Betriebskosten des Gebäudes auswirken.

(2) Mehrere Bieter – auch der spätere Auftragnehmer – des Gewerks Lüftung legten Alternativangebote zur Ausführung von Lüftungsgeräten. Dieses Angebot hätte der BIG einen Kostenvorteil von rd. 127.000 EUR gebracht. Die Abänderungsangebote wurden wegen eines schlechteren Wirkungsgrads der Wärmerückgewinnung vom Haustechnikplaner als nicht gleichwertig abgelehnt. Da die Ausschreibungsunterlagen sehr produktspezifisch gestaltet waren, wurde das Ausscheiden von Alternativen zusätzlich erleichtert.

- 37.2** Der RH bemängelte, dass die Vorgaben der BIG zum energieeffizienten Bauen bei der Planung und in weiterer Folge bei der Ausführung nicht konsequent umgesetzt wurden. Der RH empfahl daher, künftig die Planungsunterlagen im Besonderen hinsichtlich Gesamtenergieeffizienz und Nachhaltigkeit zu prüfen.

Der RH stand der Nichtnutzung des vom Auftragnehmer aufgezeigten Einsparungspotenzials von rd. 127.000 EUR kritisch gegenüber. Die Beurteilung der angebotenen Alternativen durch den Haustechnikplaner war nach Ansicht des RH zu relativieren. Die preisgünstigere Ausführung wäre für den RH technisch gleichwertig und vertretbar gewesen. Er bemängelte die produktspezifische Ausschreibung der Zentrallüftungsanlagen. Eine solche Vorgangsweise war als Verzerrung des Wettbewerbs zu werten und entsprach nicht dem Bundesvergabegesetz.

- 37.3** *Laut Stellungnahme der BIG enthalte die Entwurfsplanung umfangreiche Unterlagen zum Thema Energieeffizienz. Mit der Freigabe der Entwurfsunterlagen sei auch eine Ermittlung der voraussichtlichen Betriebskostenermittlung angefordert worden. Der Energieausweis habe das Gebäude als Niedrigenergiehaus ausgewiesen.*

Die vorgelegten Abänderungsangebote seien technisch nicht gleichwertig und daher nicht zu berücksichtigen gewesen. Der Wirkungsgrad der angebotenen Produkte habe nicht den Leistungswerten im Leistungsverzeichnis entsprochen. Weiters sei der Einsatz von Kreuzwärmetauschern aufgrund von Vereisungsgefahr, zusätzlich erforderlicher Luftbefeuchtung etc. als technisch nachteilig und nicht als gleichwertig zu beurteilen gewesen.

Planung**Qualität der Ausschreibungen****Allgemeines**

- 37.4** Der RH entgegnete, dass sich die BIG aufgrund ihrer Ausschreibungsunterlagen mit produktspezifischen Festlegungen der Möglichkeit eines Kostenvorteils von rd. 127.000 EUR begab und verblieb bei seiner Kritik.

- 38.1** Der Vergleich der Ausschreibungen mit den geprüften Abrechnungen der Auftragnehmer zeigte in weiten Bereichen eine mangelhafte Erstellung der den Ausschreibungen zugrunde gelegenen Leistungsverzeichnisse.

Bei den Gewerken gelangten zwischen 5 % (Regelungstechnik) und 55 % (Baumeister) der ausgeschriebenen Positionen nicht zur Abrechnung und stellten mit ihren Positionssummen stille Massenreserven dar (siehe Tabelle 9, TZ 35). Bei allen überprüften Gewerken traten im Zuge der Ausführung erhebliche Änderungen in den Mengenvorsätzen auf.

- 38.2** Der RH beanstandete die Mangelhaftigkeit der Leistungsverzeichnisse. Abweichungen der ausgeführten von den ausgeschriebenen Mengen sowie die Anzahl an Mehrkostenforderungen gaben Hinweise auf die unzureichende Qualität der Ausschreibung, indizierten mögliche Spekulationspotenziale der Bieter und hätten einer besonderen Analyse durch den Bauherrn bedurft. Der RH betonte den Stellenwert einer ausgereiften und vollständigen Planung sowie deren Umsetzung in die Leistungsverzeichnisse.

Er verwies darauf, dass Leistungsänderungen und Mengenvervielfachungen während der Bauabwicklung nicht dem Wettbewerb unterlagen und daher nach den Erfahrungen des RH gewöhnlich zu höheren Preisen für die Leistungen führen, als wenn ausgeführte Mengen und Leistungsinhalt bereits Teil der Ausschreibung gewesen wären.

Der RH empfahl der BIG, künftig die Qualitätssicherung hinsichtlich der Erstellung der Leistungsverzeichnisse zu verstärken.

- 38.3** *Laut Stellungnahme der BIG werde die Erstellung der Leistungsverzeichnisse an einen Dienstleister – in der Regel den Generalplaner – vergeben. Der Auftragnehmer hafte daher bei einer nicht ordnungsgemäßen Leistungserbringung. Zusätzlich erfolge eine Überprüfung der Leistungsverzeichnisse durch die Örtliche Bauaufsicht. Selbst führe die BIG stichprobenartige Prüfungen der wesentlichen Leistungspositionen durch. Eine lückenlose Prüfung durch die BIG bedinge den Aufbau und*

das Vorhalten von hohen, kurzfristig verfügbaren Personalkapazitäten und nicht vertretbare Mehrkosten.

- 38.4** Der RH entgegnete, dass die jahrelangen Erfahrungen der BIG mit der Errichtung bzw. Sanierung von Bauvorhaben in ein vereinfachtes, standardisiertes und nachvollziehbares Verfahren der Überprüfung der Leistungsverzeichnisse mit Eigenpersonal einfließen sollten, um kostenintensive Fehler bei der Abwicklung zu vermeiden. Dadurch würde auch die Kontrolle der mit der Erstellung und Überprüfung beauftragten externen Dienstnehmer gewährleistet, um bei Bedarf gegensteuern zu können. Keinesfalls sollten dadurch unnötige Mehrkosten entstehen.

Ausschreibung Baumeister

- 39** Im Leistungsverzeichnis für die Baumeisterarbeiten fand der Bieter in der Position 00.01.13600Z (Trümmersichere Dachkonstruktion) keine Möglichkeit zur Auspreisung vor. Im Zuge der Angebotsprüfung wurde dieser Mangel vom Generalplaner entdeckt, der Preis nachträglich abgefragt und im Vergabevorschlag zur Beauftragung berücksichtigt.
- 40.1** Eine Auswertung der Entwicklung des Auftrags über die Baumeisterarbeiten durch den RH zeigte folgendes Ergebnis.
- Von 1.025 Positionen des Leistungsverzeichnisses kam der überwiegende Anteil, nämlich 566 Positionen (rd. 55 %), nicht zur Abrechnung. Die BIG erläuterte diesen Unterschied und ihre Vorgangsweise bei der Ausschreibung damit, dass sie im Rahmen der Ausschreibung möglichst viele Positionen abfragen würde, um entsprechende Preise zu erhalten.
- Die am 17. Dezember 2010 in einer Höhe von 8.665.305,49 EUR gelegte Schlussrechnung wies nach ihrer Prüfung durch die Örtliche Bauaufsicht am 19. Mai 2011 eine anerkannte Summe von 8.419.884,11 EUR (Summen jeweils netto, inkl. Nachlass und Gleitung) auf.
- 40.2** Auch unter Berücksichtigung der von der BIG angeführten Begründung hielt der RH das Ausmaß der nicht abgerechneten Positionen für sehr hoch. Der RH wies auf den Beitrag der geänderten Positionen zum aufgetretenen Bietersturz hin, der sich aus dem Zusammenwirken der Preisgestaltung des Auftragnehmers mit der Mengenvervielfachung im Zuge der Bauabwicklung ergab (siehe TZ 45).

Planung

Er empfahl der BIG, die Qualität der Leistungsbeschreibung zu verbessern.

40.3 *Die BIG verwies in ihrer Stellungnahme hinsichtlich der Qualität der Leistungsbeschreibung auf ihre Stellungnahme zu TZ 38, derzufolge die Erstellung der Leistungsverzeichnisse an einen Dienstleister – in der Regel der Generalplaner – vergeben werde. Der Auftragnehmer hafte daher bei einer nicht ordnungsgemäßen Leistungserbringung. Zusätzlich erfolge eine Überprüfung der Leistungsverzeichnisse durch die Örtliche Bauaufsicht. Selbst führe die BIG stichprobenartige Prüfungen der wesentlichen Leistungspositionen durch. Eine lückenlose Prüfung durch die BIG bedinge den Aufbau und das Vorhalten von hohen, kurzfristig verfügbaren Personalkapazitäten und nicht vertretbare Mehrkosten.*

40.4 Der RH entgegnete, dass die jahrelangen Erfahrungen der BIG mit der Errichtung bzw. Sanierung von Bauvorhaben in ein vereinfachtes, standardisiertes und nachvollziehbares Verfahren der Überprüfung der Leistungsverzeichnisse mit Eigenpersonal einfließen sollten, um kostenintensive Fehler bei der Abwicklung zu vermeiden. Dadurch würde auch die Kontrolle der mit der Erstellung und Überprüfung beauftragten externen Dienstnehmer gewährleistet, um bei Bedarf gegensteuern zu können. Keinesfalls sollten dadurch unnötige Mehrkosten entstehen.

41.1 Das Leistungsverzeichnis des Auftrags über die Baumeisterarbeiten enthielt für das Entsorgen von „Bodenaushub rein“ (Position 00.01.2001A) eine Menge von 20.000 t, für das teurere Entsorgen von „Bodenaushub verunreinigt“ (Position 00.01.2001B) eine Menge von 400 t. In der anerkannten Schlussrechnung gelangten in den beiden Positionen Mengen von 16.658,749 t (– 17 %) bzw. 8.115,849 t (+ 1.929 %) zur Abrechnung.

Die Entwicklung der Aushubmengen stellte sich im Vergleich zu den angebotenen Preisen im Detail wie folgt dar:

Tabelle 10: Entwicklung Bodenaushub

	Bodenaushub		
	rein	verunreinigt	Summe
Menge Leistungsverzeichnis in t	20.000,00	400,00	20.400,00
Einheitspreis Auftragnehmer in EUR/t	1,10	29,16	–
Angebotssumme Auftragnehmer in EUR	22.000,00	11.664,00	33.664,00
Einheitspreis Mitbewerber in EUR/t	5,30 bis 7,20	11,20 bis 20,80	–
Einheitspreis zweiter Bieter in EUR/t	5,33	19,66	–
Angebotssumme zweiter Bieter in EUR	106.600,00	7.864,00	114.464,00
Menge Schlussrechnung in t	16.658,75	8.115,85	24.774,60
Schlussrechnungssumme Auftragnehmer in EUR	18.324,62	236.658,16	254.982,78
Schlussrechnungssumme zweiter Bieter in EUR	88.791,13	159.557,59	248.348,72

Quellen: Daten BIG, Darstellung RH

Die BIG begründete die gravierenden Unterschiede zwischen Ausschreibung und Abrechnung mit einem – trotz Vorliegens von zwei Gutachten – nicht vorhersehbaren Ausmaß an verunreinigtem Boden. Die Gutachten nahmen auf Basis von elf Schürfen und vier Kernbohrungen Materialzuordnungen vor. Das erste Gutachten ordnete das Material überwiegend einer Baurestmassendeponie, teilweise auch einer Bodenaushub- bzw. Reststoffdeponie zu. Das zweite Gutachten ordnete das Material in jeweils zwei Fällen einer Baurestmassen- bzw. einer Bodenaushubdeponie zu.

Insgesamt kam damit die Leistung „Entsorgen Bodenaushub verunreinigt“ in der Schlussrechnung in zwei Positionen (00.01.2001B und 03.08.0104) mit einer Menge von 8.292,967 t zum Einheitspreis von 29,16 EUR/t zur Abrechnung²⁹. Der Auftragnehmer hatte damit die mit einer vervielfachten Menge abgerechnete Leistung „Entsorgen von Bodenaushub verunreinigt“ mit Abstand am teuersten, die mit einer geringeren Menge abgerechnete Leistung „Entsorgen von Bodenaushub rein“ mit Abstand am billigsten angeboten. Der Vergleich des Preisgefüges des Auftragnehmers mit jenem des zweitgereihten Bie-

²⁹ Der Auftragnehmer legte im November 2010 ein Zusatzangebot über Kanalaustausch und Zusatzfundament. Die BIG beauftragte in diesem Zusatzangebot eine Menge von 177 t „Entsorgen Bodenaushub verunreinigt“ zum Einheitspreis von 29,16 EUR/t. In der anerkannten Schlussrechnung schien die Position mit einer Menge von 177,118 t auf.

Planung

ters zeigte, dass der Angebotsvorteil gegenüber diesem mit den abgerechneten Mengen mehr als egalisiert wurde.

- 41.2** Wie der RH kritisch aufzeigte, hatte der Auftragnehmer mit seiner Angebotsgestaltung offensichtlich die letztlich der Abrechnung zugrunde gelegte Materialzuordnung treffsicherer eingeschätzt als die BIG. Aus seiner Preisgestaltung heraus konnte er sowohl einen wesentlichen Angebots- (mehr als 40 % des Abstands zum zweitgereihten Bieter) als auch im Zusammenwirken mit der Abrechnungsentwicklung einen Abrechnungsvorteil lukrieren, der zu einem Bietersturz betreffend diese beiden Positionen führte.

Der RH hielt die Argumentation der BIG, wonach die Verunreinigung nicht vorhersehbar und aus den Gutachten nicht erkennbar gewesen sei, für nicht plausibel und beurteilte die Vorgangsweise der BIG kritisch. Da in beiden Gutachten gravierende Anteile des Bodenaushubs einer Baurestmassendeponie zugeordnet waren, konnte die gewählte Verteilung der Leistungsverzeichnis-Mengen³⁰ von der BIG nicht plausibilisiert werden.

- 42.1** Der Auftragnehmer für Baumeisterarbeiten bot die Position „Rampe Tiefgarage abbrechen“ (Position 00.02.20.060) im Vergleich der sechs erstgereihten Angebote am höchsten an. In der Schlussrechnung brachte er gegenüber der Ausschreibung die doppelte Menge, nämlich zwei Pauschalen zu je rd. 20.100 EUR, zur Abrechnung. Die BIG erklärte den Sachverhalt damit, dass die Rampe doppelt so groß gewesen sei wie im Leistungsverzeichnis beschrieben, weshalb sich die Abrechnungsmenge verdoppelt habe.
- 42.2** Der RH beanstandete die unzutreffende Leistungsbeschreibung in der Ausschreibung, die zu einer Mengenverdoppelung in der Abrechnung führte. Er empfahl der BIG, künftig die Bestrebungen zur Erstellung einer möglichst genauen Leistungsbeschreibung zu verstärken sowie erkennbare Ausführungserfordernisse hinsichtlich der Leistungsinhalte und Mengen bereits in der Ausschreibung zu berücksichtigen.
- 42.3** *Die BIG verwies in ihrer Stellungnahme hinsichtlich der Erstellung einer möglichst genauen Leistungsbeschreibung auf ihre Stellungnahme zu TZ 38, derzufolge die Erstellung der Leistungsverzeichnisse an einen Dienstleister – in der Regel den Generalplaner – vergeben werde. Der Auftragnehmer haften daher bei einer nicht ordnungsgemäßen Leistungserbringung. Zusätzlich erfolge eine Überprüfung der Leistungsverzeich-*

³⁰ Bodenaushub rein: 20.000 t, Bodenaushub verunreinigt: 400 t

nisse durch die Örtliche Bauaufsicht. Selbst führe die BIG stichprobenartige Prüfungen der wesentlichen Leistungspositionen durch. Eine lückenlose Prüfung durch die BIG bedinge den Aufbau und das Verhalten von hohen, kurzfristig verfügbaren Personalkapazitäten und nicht vertretbare Mehrkosten.

- 42.4** Der RH entgegnete, dass die jahrelangen Erfahrungen der BIG mit der Errichtung bzw. Sanierung von Bauvorhaben in ein vereinfachtes, standardisiertes und nachvollziehbares Verfahren der Überprüfung der Leistungsverzeichnisse mit Eigenpersonal einfließen sollten, um kostenintensive Fehler bei der Abwicklung zu vermeiden. Dadurch würde auch die Kontrolle der mit der Erstellung und Überprüfung beauftragten externen Dienstnehmer gewährleistet, um bei Bedarf gegensteuern zu können. Keinesfalls sollten dadurch unnötige Mehrkosten entstehen.
- 43.1** Die Position „Schalung Betonpfeiler rund/gerade bis 5 m“ (Position 00.07.0215R) bot der Auftragnehmer um rund ein Drittel höher an als die beiden nächstgereihten Bieter. Die Abrechnung zeigte eine Mengenvervielfachung von 20 m² auf 319,5 m². Laut BIG habe sich die Mengenentwicklung wegen der Anerkennung einer erschwerten Herstellung der Schalung für Säulen direkt neben den Wänden ergeben.
- 43.2** Der RH hielt dazu kritisch fest, dass die Leistungsbeschreibungen der Ausschreibung so zu verfassen und die Mengen der Positionen so abzustimmen wären, dass sie die beabsichtigte Ausführung abbilden.
- 43.3** *Die BIG verwies in ihrer Stellungnahme hinsichtlich der Erstellung einer möglichst genauen Leistungsbeschreibung auf ihre Stellungnahme zu TZ 38, derzufolge die Erstellung der Leistungsverzeichnisse an einen Dienstleister – in der Regel den Generalplaner – vergeben werde. Der Auftragnehmer hafte daher bei einer nicht ordnungsgemäßen Leistungserbringung. Zusätzlich erfolge eine Überprüfung der Leistungsverzeichnisse durch die Örtliche Bauaufsicht. Selbst führe die BIG stichprobenartige Prüfungen der wesentlichen Leistungspositionen durch. Eine lückenlose Prüfung durch die BIG bedinge den Aufbau und das Verhalten von hohen, kurzfristig verfügbaren Personalkapazitäten und nicht vertretbare Mehrkosten.*
- 43.4** Der RH entgegnete, dass die jahrelangen Erfahrungen der BIG mit der Errichtung bzw. Sanierung von Bauvorhaben in ein vereinfachtes, standardisiertes und nachvollziehbares Verfahren der Überprüfung der Leistungsverzeichnisse mit Eigenpersonal einfließen sollten, um kostenintensive Fehler bei der Abwicklung zu vermeiden. Dadurch würde

Planung

auch die Kontrolle der mit der Erstellung und Überprüfung beauftragten externen Dienstnehmer gewährleistet, um bei Bedarf gegensteuern zu können. Keinesfalls sollten dadurch unnötige Mehrkosten entstehen.

44.1 Die Position „Aufzahlung Estrich“ (Position 00.11.25180) bot der Auftragnehmer für Baumeisterarbeiten im Vergleich zu den beiden nächstgereihten Bietern rund doppelt so hoch an. Die Abrechnung zeigte eine Verzehnfachung der Mengen; die BIG begründete diese mit einer im Zuge der Abwicklung entschiedenen Ausdehnung der Anwendung einer höheren Qualität der Estrichausführung auf alle Bereiche. Diese wäre wegen der großen Zahl an Einbauten und der notwendigen Befahrbarkeit der Gangbereiche mit Hubgeräten (Ameisen) erforderlich geworden. Ein Teil der Mengenmehrung ginge auf eine vom Generalplaner vorgegebene Abrechnungsvereinbarung im Bereich der Monolithischen Bodenplatte zurück.

44.2 Der RH sah es als nicht ausreichend begründet an, dass die Entscheidung für die ausgeführte Qualität des Estrichs erst während der Bauabwicklung möglich war. So hielt er das erforderliche Befahren von Gängen in einem Laborgebäude mit Hubgeräten für vorweg bekannt und die Belastung der Bodenkonstruktion für planbar. Er beurteilte daher die Vergrößerung der Anwendungsbereiche für die höhere Betonqualität während der Ausführung kritisch. Der RH bemängelte auch die Abwicklung einer Leistungsänderung im Wege einer Abrechnungsvereinbarung und verwies auf das für Leistungsänderungen vorgesehene Instrument der Abwicklung über ein Zusatzangebot.

Er empfahl der BIG, Abrechnungsvereinbarungen auf geringfügige Änderungen der ausgeschriebenen Leistungen zu beschränken. Darüber hinausgehende Änderungen wären im Wege eines Zusatzangebots abzuwickeln.

44.3 *Laut Stellungnahme der BIG habe im gegenständlichen Fall der Generalplaner die mit dem Auftragnehmer für Baumeisterarbeiten festgelegte Abrechnungsvereinbarung nicht mitgeteilt, so dass diese auch nicht über einen Zusatzauftrag beauftragt werden konnte. Die Schlussrechnung sei nach wie vor strittig.*

44.4 Der RH sah seine Kritik an der Abrechnungsvereinbarung wegen der fehlenden Transparenz bestätigt.

Baumeister Bietersturz

- 45.1** (1) Unter Zugrundelegung der angebotenen Einheitspreise sowie des Vergleichs der ausgeschriebenen mit den abgerechneten Mengen entwickelten sich die Abrechnungssummen des Gewerks Baumeister wie folgt:

Tabelle 11: Bietersturz Baumeister				
	Angebote¹		Schlussrechnung¹	
	in EUR	in %	in EUR	in %
Auftragnehmer	7.797.079,55	100,0	8.007.840,13	105,2
zweitgereihter Bieter	7.984.111,94	102,4	7.627.736,85	100,2
drittgereihter Bieter	7.995.051,02	102,5	7.611.392,71	100,0
Differenz drittgereihter Bieter/Auftragnehmer	+ 197.971,47	+ 2,5	– 396.447,42	– 5,2

¹ Basis: Positionssummen der Leistungsverzeichnis-Positionen, beim Auftragnehmer abzüglich 2 % Nachlass gerechnet, Schlussrechnungsmengen

Quellen: Daten BIG, Darstellung RH

Die Änderung der zur Abrechnung gelangten Positionen des Leistungsverzeichnisses sowie der Positionsmengen bewirkte einen Bietersturz. Der ursprünglich an dritter Stelle gereichte Bieter wäre als Folge der Abrechnungsentwicklung mit der – im Vergleich der drei erstgereihten Bieter – niedrigsten Abrechnungssumme um rd. 5 % niedriger gelegen als der Auftragnehmer. Der Angebotsvorteil des Auftragnehmers von rd. 198.000 EUR entwickelte sich schlussendlich zu einem Abrechnungsnachteil von rd. 396.000 EUR.

(2) Bereits bei den Positionen für den Bodenaushub entwickelte sich der Angebotsvorteil des Auftragnehmers von 80.800 EUR bis zur Schlussrechnung zu einem Abrechnungsnachteil von 6.634,06 EUR (siehe TZ 41). Es trat – für diese Positionen betrachtet – ein Bietersturz auf.

- 45.2** Der RH kritisierte die gravierenden Veränderungen der Abrechnung zur Ausschreibung und beurteilte die Preisstruktur des Auftragnehmers und die Mengenentwicklung im Hinblick auf Spekulationsansätze als problematisch. Er wies darauf hin, dass schlussendlich die auf Basis der Ausschreibungsmengen und der dazu erstellten Angebote getroffene Vergabeentscheidung nur eine bedingte Relevanz für das Abrechnungsergebnis hatte.

Planung

Er empfahl der BIG, Maßnahmen zu treffen, um künftig die Ausschreibungsqualität sicherzustellen und die Positionswahl für die Abrechnung verstärkt zu beachten.

45.3 *Die BIG stimmte der Empfehlung zu und verwies hinsichtlich der Ausschreibungsqualität auf ihre Stellungnahme zu TZ 38, derzufolge die Erstellung der Leistungsverzeichnisse an einen Dienstleister – in der Regel den Generalplaner – vergeben werde. Der Auftragnehmer hafte daher bei einer nicht ordnungsgemäßen Leistungserbringung. Zusätzlich erfolge eine Überprüfung der Leistungsverzeichnisse durch die Örtliche Bauaufsicht. Selbst führe die BIG stichprobenartige Prüfungen der wesentlichen Leistungspositionen durch. Eine lückenlose Prüfung durch die BIG bedinge den Aufbau und das Vorhalten von hohen, kurzfristig verfügbaren Personalkapazitäten und nicht vertretbare Mehrkosten.*

45.4 Der RH entgegnete, dass die jahrelangen Erfahrungen der BIG mit der Errichtung bzw. Sanierung von Bauvorhaben in ein vereinfachtes, standardisiertes und nachvollziehbares Verfahren der Überprüfung der Leistungsverzeichnisse mit Eigenpersonal einfließen sollten, um kostenintensive Fehler bei der Abwicklung zu vermeiden. Dadurch würde auch die Kontrolle der mit der Erstellung und Überprüfung beauftragten externen Dienstnehmer gewährleistet, um bei Bedarf gegensteuern zu können. Keinesfalls sollten dadurch unnötige Mehrkosten entstehen.

Beschichtung Tiefgarage

46 Die Abweichungen zwischen den ausgeschriebenen und den tatsächlich ausgeführten Mengen führten beim Gewerk Beschichtung Tiefgarage zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH dazu, dass es – zum Stand der vorläufigen Abrechnung – zu einer Bieterumreihung im Umfang von rd. 7.000 EUR kam.

Haustechnik

47 Im Zuge der Bauabwicklung kam es, wie die Gewerkeübersicht zeigt (siehe Tabelle 9 in TZ 35), bei sämtlichen haustechnischen Gewerken zu teilweise erheblichen Massenverschiebungen, die sich auf die Baukosten auswirkten. Diese Massenverschiebung brachte beim Gewerk Lüftung einen Bietersturz in einem Umfang von rd. 241.000 EUR mit sich (siehe TZ 64).

Bei den Angeboten zum Gewerk Isolierung (Wärmedämmung und Isolierpaneele) wurde beim Zweitbieter keine vertiefte Angebotsprüfung durchgeführt. Dadurch wurde sein im Vergleich der Bieter um rund das Zehnfache höherer Preis für die Position „Hochleistungsbrandschutz“ nicht aufgeklärt. Für den Fall, dass der zweitgereichte Bieter aus vergaberechtlichen Gründen den Zuschlag erhalten hätte, wäre es zweckmäßig gewesen, das der Position innewohnende Mehrkostenrisiko vertraglich zu beschränken.

- 48.1** Bei den Gewerken Lüftung, Heizung und Kälte war auffällig, dass sich die Massen und die Kosten im Vergleich zur Auftragsvergabe verringerten, während die Massen und Kosten der Isolierarbeiten gleichzeitig stiegen. Diese Kostenentwicklung war insofern nicht schlüssig, als das Gewerk Isolierung von der technischen Ausführung der Leistungen der Gewerke Lüftung, Heizung und Kälte direkt abhängig ist. Die tatsächliche Entwicklung wies daher auf eine nicht abgestimmte Planungsleistung und Mängel bei der Erstellung der Leistungsverzeichnisse hin.
- 48.2** Der RH bemängelte die unzureichende Planung und deren Umsetzung in den Leistungsverzeichnissen; damit war der Wettbewerb verzerrt.
- 49.1** Das Gewerk Isolierung wurde vom Haustechnikplaner nach der Standardleistungsbeschreibung³¹ ausgeschrieben. Diese sah für die Abrechnung von Formstücken, Armaturen, Flanschpaaren, Rohrkupplungen und Verteilerstutzen sowie für Ausschnitte eigene Abrechnungspositionen vor. Werden die Elemente nicht gesondert ausgeschrieben, so sind diese Bauteile mit Zuschlägen gemäß ÖNORM B 2260 abzurechnen. Die Ausschreibungsunterlagen des Gewerks beinhalteten keine gesonderten Positionen für Formstücke; somit zog der Auftragnehmer die Zuschläge der ÖNORM B 2260 zur Abrechnung heran. Dies führte zu einer Massenmehrung und folgend zu Mehrkostenforderungen von rd. 826.000 EUR durch den Auftragnehmer. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH vor Ort lag keine Einigung zwischen der BIG und dem Auftragnehmer über die Berechtigung der Forderung vor.
- 49.2** Der RH bemängelte die Art und die Qualität der Ausschreibungsunterlagen. Zur Vermeidung einer Abrechnungsproblematik und um die Gesamtleistung in der Ausschreibung dem Wettbewerb zu unterziehen, empfahl er der BIG, das Gewerk Isolierung immer mit Positionen für Formstücke, Armaturen, Flanschpaare, Rohrkupplungen und Ver-

³¹ Haustechnik (LB-HT) – in der Version 07 – des damaligen BMWA

Planung

teilerstutzen sowie für Ausschnitte auszuschreiben, um einer spekulativen Wahl der Abrechnungsmethode vorzubeugen.

49.3 *Laut Stellungnahme der BIG sei die Mehrkostenforderung von rd. 826.000 EUR nicht nachvollziehbar. Der Haustechnikplaner habe keine eigenen Positionen für Formstücke ausgeschrieben, sondern statt dessen die Zuschläge gemäß ÖNORM zur Anwendung gebracht. Aufgrund der sehr komplexen Ausführung, einer aufwendigen Leitungsführung und diverser Änderungen in der Montageplanung hätten sich wesentlich mehr Zuschläge, als ursprünglich angenommen, ergeben. Aus Sicht der BIG sei das vom RH angesprochene Einsparungspotenzial aber nicht realisierbar, weil bei anderem Ausschreibungs- und Verrechnungsmodus eben auch Positionen für sämtliche Formstücke im Leistungsverzeichnis zu berücksichtigen und abzurechnen gewesen wären. Nach tiefgehender Prüfung und Aufklärungsgesprächen mit dem ausführenden Auftragnehmer sei von der BIG ein Zusatzauftrag in Höhe von 579.214,44 EUR freigegeben worden, der sowohl diverse Zusatzleistungen als auch Mehrungen aufgrund der ÖNORM-Abrechnungen umfasste.*

49.4 Wiewohl die zum Zeitpunkt der Einschau an Ort und Stelle vorliegende ungeprüfte Mehrkostenforderung des Auftragnehmers in Höhe von rd. 825.700 EUR nunmehr auf rd. 579.200 EUR reduziert und freigegeben wurde, bekräftigte der RH seine Empfehlung, beim Gewerk Isolierung die Formstücke, Armaturen, Flanschpaare, Rohrkupplungen und Verteilerstutzen udgl. auszuschreiben, um einer spekulativen Wahl der Abrechnungsmethoden vorzubeugen und die Leistungsvergabe dem Wettbewerb zu unterziehen.

Bauabwicklung und –abrechnung

Umsetzung des
Leistungsverzeich-
nisses

Baugrubensicherung, neue Abrechnungspositionen

50.1 Die Auswertung der Abrechnungsentwicklung des Auftrags zur Baugrubensicherung durch den RH zeigte, dass fünf Positionen der anerkannten Schlussrechnung (Rechnungssumme: rd. 29.000 EUR) im Leistungsverzeichnis nicht vorhanden waren und auch nicht über Zusatzaufträge beauftragt wurden.



Bauabwicklung und –abrechnung

BMW FJ

BIG: Konjunkturbelebungspaket II

Tabelle 12: Baugrubensicherung, nicht beauftragte Leistungen

Position	Betrag Schluss- rechnung	Begründung BIG	Preisherleitung
Nr./Bezeichnung	in EUR		
15.23.210/kostenverlängerte Vorhaltezeit Verbauträger	26.250,00	Erfordernis, Vorhaltedauer weiter zu verlängern; laut Bauvertrag waren nur drei Monate abgegolten	anhand K7-Blatt ¹ der Position 15.23.130 mit Auftragnehmer am 5. Februar 2008 verhandelt
15.25.560/Minibagger	1.460,10	Bohrträger mussten freigelegt werden, um sie ziehen zu können	auf Basis Österreichische Baugeräteliste
15.25.565/Schremmhammer	347,50	Leistungserbringung erforderlich bei der Entfernung der Bohrträger (Entfernung Spritzbetonschale der Baugrubensicherung)	auf Basis Österreichische Baugeräteliste
15.25.570/Kompressor	496,10	Gerät war erforderlich zum Aufstemmen der Bodenplatte für Suchschachtherstellung Abwasserkanal	auf Basis Österreichische Baugeräteliste
15.25.5701/Abbruchmaterial Baurestmassen (Entsorgung)	650,00	Baurestmassen fielen bei Freilegung der Bohrträger an	Preis wurde von Auftragnehmer Baugrubensicherung abgefragt und mit Auftragnehmer Erdbau und Baumeisterarbeiten verglichen
Summe	29.203,70		

- ¹ Kalkulationsblätter
– dienen als Grundlage und Nachweis für die Kalkulation der Einheitspreise:
K3 – Mittellohnpreis, Regielohnpreis, Gehaltspreis
K4 – Materialpreise
K6 – Gerätepreise
K6a – Gerätepreise (Ergänzung)
K7 – Preisermittlung

Quelle: RH

Die angeführten Leistungen waren in der Schlussrechnung auch nicht gesondert als außerhalb des Leistungsverzeichnisses beauftragt gekennzeichnet.

50.2 Der RH beanstandete, dass im Zuge der Abrechnung dieser Positionen Leistungen mit einem Volumen von rd. 29.000 EUR – rd. 5 % der gesamten Abrechnungssumme – anerkannt und vergütet wurden, denen keine Beauftragung durch die BIG zugrunde lag. Da die Verrechnung in der Schlussrechnung ohne Kennzeichnung erfolgte, kritisierte der RH auch die mangelnde Transparenz und Nachvollziehbarkeit bei der Rechnungsbehandlung. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die Richtlinien der BIG betreffend Zeichnungsberechtigung,

Bauabwicklung und –abrechnung

wonach „alle Aufträge (außer Kleinaufträge unter 700 EUR) schriftlich erfolgen bzw. bestätigt werden müssen“.

Der inhaltlichen Argumentation der BIG betreffend die Position 15.23.210 (kostenverlängerte Vorhaltezeit Verbauträger) hielt der RH entgegen, dass das angeführte K7-Blatt wegen der fehlenden entsprechenden Kostenaufgliederung zur Beurteilung des Einheitspreises nicht geeignet war. Er vermisste daher eine plausible Begründung für die Höhe des anerkannten Einheitspreises.

Der RH empfahl der BIG, künftig möglichst alle erforderlichen Leistungen dem Wettbewerb der Bieter zu unterwerfen und diese bereits im Leistungsverzeichnis zu berücksichtigen. Leistungsänderungen während der Bauausführung wären jedenfalls entsprechend den internen Vorgaben zu behandeln und vor ihrer Vergütung im Wege von Zusatzaufträgen zu beauftragen.

50.3 *Laut Stellungnahme der BIG habe im gegenständlichen Fall die Örtliche Bauaufsicht die mit dem Auftragnehmer für die Außenanlagen mittels Umrechnungsfaktor festgelegten Abrechnungsvereinbarungen der BIG nicht mitgeteilt, so dass diese auch nicht über Zusatzaufträge beauftragt werden konnten. Die Schlussrechnung sei nach wie vor strittig.*

50.4 Der RH sah seine Kritik an der Abrechnungsvereinbarung wegen der fehlenden Transparenz bestätigt.

Baumeister, Aufmaß Bodenaushub

51.1 Die Abrechnung der Positionen für den Bodenaushub erfolgte im Wege von Aufmaßblättern³². In den Aufmaßblättern fanden sich hinsichtlich der Mengen nur Hinweise auf Wiegescheine (bspw. „laut Wiegeschein vom 11.8.2008“). Die Wiegescheine selbst waren nur vom Frächter, nicht jedoch vom Empfänger (Deponiebetrieb), zu unterschreiben; es war lediglich ein Aufdruck des jeweiligen Wiegemeisters erfolgt. Darüber hinaus lagen keine Bestätigungen, wie z.B. Transportscheine, vor. Überdies waren die betreffenden Aufmaßblätter im Bauakt nicht enthalten. Eine von der BIG zugesagte Klärung des Verbleibs der Originalwiegescheine erfolgte bis zum Ende der Erhebungen des RH vor Ort nicht.

³² Das Summenblatt zur Position 00 01.2001B ordnete die Menge von 8.115,849 t fünf Aufmaßblättern zu.

51.2 Der RH beanstandete, dass keine Originale, sondern nur Kopien der Wiegescheine archiviert wurden, und hielt fest, dass auch keine Unterfertigung der Übernahmeanlage erfolgt war. Er kritisierte, dass die vorgelegten Unterlagen die an eine ordnungsgemäße Dokumentation zu stellenden Ansprüche nicht erfüllten und empfahl der BIG, künftig diesem Aspekt erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken.

51.3 *Laut Stellungnahme der BIG sei die Abrechnung der Baurestmassenentsorgung durch Aufmaßblätter inklusive beiliegenden Wiegescheinen durchgeführt worden. Die Örtliche Bauaufsicht habe diese nachvollziehbar geprüft und der Baustelle Lehartrakt zugeordnet; zukünftig würden auch zusätzlich die Transportscheine mit der Abrechnung eingefordert. Der Empfehlung, zukünftig für eine ordnungsgemäße Dokumentation zu sorgen, stimmte die BIG zu.*

Beschichtung Tiefgarage, Korrekturen in der Schlussrechnung

52 Der Auftragnehmer übermittelte im Mai 2011 seine Schlussrechnung; die Freigabe durch die Örtliche Bauaufsicht und die BIG war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH noch nicht erfolgt. Der RH stellte kleinere Abrechnungsmängel im Ausmaß von rd. 1.000 EUR fest. Laut BIG werde sie diese im Zuge der Schlussrechnungsprüfung korrigieren.

Beschichtung Tiefgarage, Position „Verschluss von Schadstellen“

53.1 Das Leistungsverzeichnis zum Gewerk Beschichtung Tiefgarage enthielt die Position „Verschluss von Schadstellen“ mit einem Mengenvordersatz von 600 kg. In der vorläufigen Schlussrechnung verrechnete der Auftragnehmer rd. 6.800 kg, so dass sich daraus Mehrkosten in Höhe von rd. 62.000 EUR ergaben.

Hinsichtlich der diesbezüglich erforderlichen Abrechnungsunterlagen teilte die Örtliche Bauaufsicht im Zuge der Erhebungen des RH vor Ort mit, dass sie gemeinsam mit dem Auftragnehmer die Anlieferung des Materials festgestellt und schriftlich dokumentiert habe. Nach Fertigstellung der Arbeiten sei wiederum eine gemeinsame Feststellung über den tatsächlichen Verbrauch erfolgt. Dies sei in ein Aufmaßblatt eingetragen worden. Die Detaildokumentation sei jedoch nicht mehr auffindbar.

Bauabwicklung und –abrechnung

Die BIG teilte dazu mit, dass sie stets die lückenlose Dokumentation zu sämtlichen Abrechnungspositionen verlangt und gefordert habe. Dies sei jedoch bei der Abrechnung dieser Position in der geforderten Form nicht eingehalten worden.

53.2 Der RH kritisierte, dass die Bestätigung der Mehrmengen nicht durch prüffähige Unterlagen belegt war. Er empfahl der BIG, die Örtliche Bauaufsicht zum Nachweis der Mengen so zu verpflichten, dass es ermöglicht wird, Massenerhöhungen eindeutig nachzuvollziehen.

53.3 *Laut Stellungnahme der BIG sei die Örtliche Bauaufsicht ihrer vertraglichen Verpflichtung, Massenerhöhungen über 5 % bei einzelnen Positionen sofort dem Auftraggeber bzw. dem Generalplaner zu melden, nicht nachgekommen. Die BIG habe regelmäßig Leistungen der Örtlichen Bauaufsicht schriftlich bemängelt und die vertragliche Leistungserbringung laufend urgiert. Seitens der Örtlichen Bauaufsicht wäre Personal entsprechend verstärkt bzw. ausgetauscht worden. Die Schlussrechnung sei nach wie vor strittig.*

Außenanlagen, Abrechnungsvereinbarungen

54.1 Der Auftragnehmer für das Gewerk Außenanlagen hatte Leistungen zu erbringen, für welche keine entsprechende Positionen im Leistungsverzeichnis vorhanden waren. Daher wurden bei Leistungsänderungen verschiedene Umrechnungsfaktoren, bezogen auf die Abrechnungsmengen vorhandener Positionen des Leistungsverzeichnisses, herangezogen.

Der RH führte dazu nachfolgende Beispiele an:

- Es waren Asphaltdecken mit einer Stärke von bis zu 20 cm abzubauen. Mangels entsprechender Position im Leistungsverzeichnis wurde die vorhandene Position „Abbruch Asphalt außen 4,5 cm“ mit einem der jeweiligen Stärke entsprechenden Faktor multipliziert und abgerechnet. Dies hatte zur Folge, dass bei dieser Position rd. 1.217 m² abgerechnet wurden; ausgeschrieben waren jedoch nur 100 m².
- Anstelle der ausgeschriebenen Position „Schneiden Asphalt Rand bis 4,5 cm“ mussten u.a. Asphaltdecken mit einer Stärke von bis zu 20 cm geschnitten werden. In der Abrechnung wurde dies mit jeweils der Stärke entsprechenden Multiplikationsfaktoren berücksichtigt. Die Mengen änderten sich von ausgeschrieben 50 Laufmeter auf abgerechnet rd. 700 Laufmeter.

- Statt einer – in der Ausschreibung vorgesehenen – 10 cm starken Frostschuttschicht unter dem Gehsteig wurde eine solche in 20 cm Stärke ausgeführt. Für die Abrechnung dieser Leistungen wurde die vorhandene Position mit dem Faktor Zwei multipliziert.

54.2 Der RH sah derartige Regelungen und die daraus resultierenden Verzerrungen der Mengenentwicklung der Abrechnung wegen des damit verbundenen Transparenzverlusts der Abrechnungsunterlagen kritisch. Eine solche Verrechnungsmethode ist grundsätzlich abzulehnen.

Der RH empfahl, bei Leistungsänderungen, wenn der vertraglich vereinbarte Preis beeinflusst wird oder zusätzliche Leistungen vorgesehen sind, hierüber ein Zusatzangebot mit – auf den Preisgrundlagen und der Preisbasis des Vertrags erstellten – neuen Preisen vorzulegen.

54.3 Die BIG stimmte der Empfehlung des RH zu und verwies auf ihre Stellungnahme in TZ 50.

Raumbuch

55.1 Sowohl der Leistungsumfang des Generalplaners und des Haustechnikplaners als auch die Leistungsverzeichnisse der einzelnen Gewerke beinhalteten die Erstellung und Weiterführung eines Raumbuchs³³. Der Generalplaner lieferte der BIG lediglich eine Objektspezifikation mit allgemeinen Anforderungen an das zu errichtende Gebäude. Diese Objektspezifikation des Generalplaners wurde vom Haustechnikplaner zu einer technischen Beschreibung ausgearbeitet. Ein Raumbuch nach der ÖNORM B 1801-1, wie im Leistungsumfang des Generalplaners von der BIG gefordert, lag nicht vor.

Während der Bauausführung forderte die Projektleitung der BIG die Auftragnehmer auf, die vom BIG-Objektmanagement Team 4 erstellte Wartungs- und Instandhaltungsliste³⁴ zu vervollständigen. Folgende Leistungen wurden im Zusammenhang mit der Erstellung und Führung des Raumbuchs erbracht:

³³ Ein Raumbuch oder auch Raumprogramm hat signifikante Daten, wie Fläche, Versorgungsauslässe, Wandoberflächen, Bodenbelag und Ausstattung als Grundlage für die Verwaltung des Bestands und der Nutzung zu beinhalten.

³⁴ Listen der einzelnen Gewerke; sie beinhalteten raumspezifisch alle wartungspflichtigen Anlagen; dies diente funktional als Raumbuch.

Bauabwicklung und –abrechnung

Tabelle 13: Abrechnung Raumbuch		
Gewerk	Abrechnung in EUR	
Generalplaner ¹	54.612,00	Planer
Haustechnikplanung (geschätzt) ²	2.000,00	
Sanitär	678,15	Auftragnehmer bauausführend
Lüftung	1.000,00	
Stark- und Schwachstrom	550,00	
Brandmeldeanlage	338,40	
Regelung	–	
Heizung	204,00	
Kälte	208,00	
Summe	59.590,55	

¹ Generalplaner 3 % der Architekturleistungen laut Generalplanervertrag

² Haustechnikplaner laut Vertrag zur Erstellung verpflichtet; keine explizite Abrechnungsposition Raumbuch, Vorentwurfsplanung inkl. Raumbuch ca. 40.000 EUR (Branchenwert für die Raumbucherstellung ca. 5 %)

Quelle: RH

Wie die Tabelle zeigt, wurden insgesamt 59.590,55 EUR für das Raumbuch abgerechnet. Allein der Generalplaner stellte 54.612 EUR in Rechnung.

55.2 Der RH bemängelte, dass der Generalplaner und der Fachplaner die Leistungen für die Erstellung des Raumbuchs zwar abrechneten, dieses aber nicht erstellten. Der Generalplanervertrag folgte der ÖNORM B 1801–1, welche ein Raumbuch (Raumprogramm) bereits in der Projektvorbereitungsphase gefordert hätte. Diese Anforderungen erfüllte die vom Generalplaner erstellte Objektspezifikation nicht. Der RH empfahl daher eine Rückabwicklung der Honorare vom Generalplaner bzw. vom Haustechnikplaner in Höhe von 56.612 EUR.

Der RH bewertete die vom BIG–Objektmanagement Team 4 erstellte Wartungs- und Instandhaltungsliste als Grundlage für die Verwaltung und Nutzung des Gebäudeprüfers. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lagen dem Auftraggeber noch nicht alle ausgefüllten Wartungs- und Instandhaltungslisten vor, diese wären vom Auftragnehmer vor Freigabe der Schlussrechnung einzufordern. Die für das Befüllen der Liste abgerechneten Entgelte hielt der RH für angemessen.

55.3 Laut Stellungnahme der BIG seien anstelle des üblichen Raumbuchs für den Bauteil Lehartrakt die Standards und Qualitäten der TU Wien ausgearbeitet worden; dies solle einen einheitlichen Standard an der TU Wien für sämtliche Neubau- und Sanierungsprojekte gewährleisten. Im Zuge der Schlussabrechnung werde dem Generalplaner die Minderleistung für die nicht erfolgte Raumbucherstellung in Abzug gebracht.

Haustechnik, gesonderte Kosten

56.1 Nachstehende Tabelle zeigt Kostenteile, die ursprünglich im Bauprojekt ausgeschrieben und den Baukosten zugerechnet wurden. Im Zuge der Projektabwicklung vergaben die BIG bzw. die TU Wien diese Auftragspositionen gesondert und berücksichtigten sie nicht bei der vorläufigen Projektschlussrechnung.

Tabelle 14: Zusätzliche Projektkosten			
Gewerk	Schlussrechnungssumme	Schlussrechnung anerkannt und geprüft	beauftragt durch
	in EUR		
Wartung innerhalb der Gewährleistungsfrist ¹	152.158,16	nein	BIG-Objektmanagement Team 4
Sanitärausstattung	21.205,27	ja	TU Wien, Abteilung Gebäude und Technik
Summe	173.363,43		

¹ Gewährleistungsfrist zwei Jahre

Quelle: RH

56.2 Der RH bemängelte, dass die Nachvollziehbarkeit der Projektkosten durch die Auslagerung von Leistungen in Höhe von rd. 173.000 EUR beeinträchtigt war.

Zusatzaufträge

57 Die Örtliche Bauaufsicht und der Generalplaner prüften Zusatzangebote dem Grunde und der Höhe nach. Im Freigabeprozess wurden sie in der Folge dem Projektleiter vorgelegt und von ihm beauftragt. Wie nachfolgend dargestellt, waren in den Schlussrechnungen Positionen festzustellen, welche die Projektleitung entweder nicht beauftragt oder nicht freigegeben hatte.

Eine Übersicht der vom RH überprüften Zusatzaufträge wird in TZ 64 dargestellt.

Bauabwicklung und –abrechnung

Einzelfeststellungen
zu Zusatzaufträgen

Baumeisterarbeiten

58.1 (1) In der geprüften Schlussrechnung für die Baumeisterarbeiten waren neben Leistungen aus dem Hauptauftrag auch Leistungen aus neun Zusatzangeboten enthalten. Teile davon waren im Wege von sechs Zusatzaufträgen beauftragt; zu drei weiteren Zusatzangeboten (ZA Nr. 3 bis 5) enthielt der Bauakt keine Angebots-, Bearbeitungs- und Auftragsunterlagen. Belege, welche die Vorgangsweise bei der Abwicklung der Zusatzangebote 3 bis 5 erläuterten, waren gesondert abgelegt.

(2) Am 14. Jänner 2009 legte der Auftragnehmer ein Zusatzangebot, u.a. für eine geänderte Baustromversorgung (ZA Nr. 3). Im Rahmen der Angebotsprüfung korrigierte die Örtliche Bauaufsicht am 3. Februar 2009 die geforderte Netto-Gesamtsumme (noch ohne 2 %igen Nachlass) von 110.876 EUR auf einen Betrag von 8.729 EUR. Der Betrag entsprach der Pauschalposition für die Baustromversorgung. Laut Prüfprotokoll war das Angebot durch die Örtliche Bauaufsicht und den Generalplaner von der BIG aber nicht freigegeben. Der Auftragnehmer wurde nicht beauftragt. In der anerkannten Schlussrechnung kam bei der Position 030301 „Baustromversorgung Anschluss TU Wien“ ein Positionspreis von rd. 8.700 EUR zur Abrechnung.

Laut BIG sei die Beauftragung nicht erforderlich gewesen, weil die geprüfte kostengünstigere Variante der Baustromversorgung nach Gegenrechnung wegfallender Positionen zu keinen Mehrkosten geführt hätte.

(3) Am 22. September 2009 erstellte der Auftragnehmer ein Zusatzangebot für Leistungen zur Verstärkung der Tiefgaragendecke mit Kohlefaserlamellen (ZA Nr. 4). Im Rahmen der Angebotsprüfung anerkannte die Örtliche Bauaufsicht am 7. Oktober 2009 das Nachtragsangebot in voller Höhe von 20.920 EUR (ohne 2 %igen Nachlass). Laut Prüfprotokoll gaben die Örtliche Bauaufsicht, der Generalplaner und die BIG das Angebot frei. Der Auftragnehmer wurde nicht schriftlich beauftragt. Trotzdem kam in der anerkannten Schlussrechnung dafür ein Betrag von rd. 33.500 EUR (ohne 2 %igen Nachlass) zur Abrechnung. Der Abrechnungsbetrag lag um rd. 60 % über der Angebotssumme. Begründet war dies insbesondere dadurch, dass im Zusatzangebot eine Reihe von Positionspreisen zur Abrechnung kamen, die nicht in der Angebotssumme enthalten gewesen waren.

Laut BIG sei die förmliche Beauftragung nicht erforderlich gewesen, weil Kosten des Zusatzangebots mit Massenreserven anderer Positionen abgedeckt waren und sie zu keiner „Kostenerhöhenden Beauftragung“ geführt habe.

(4) Am 22. September 2009 erstellte der Auftragnehmer ein Zusatzangebot zur Entfernung und Wiedererrichtung einer Werbewand (ZA Nr. 5). Im Rahmen der Angebotsprüfung verwies die Örtliche Bauaufsicht am 7. Oktober 2009 darauf, dass die Leistung (Netto-Gesamtsumme 7.661 EUR ohne 2 %igen Nachlass) in die Baustellengemeinkosten einzukalkulieren gewesen wäre.

Laut Prüfprotokoll lehnten die Örtliche Bauaufsicht und der Generalplaner die Freigabe ab; seitens der BIG erfolgten keine Eintragungen. Der Auftragnehmer wurde nicht beauftragt. Dennoch kamen in der anerkannten Schlussrechnung bei der Position 030502 „Entfernung der Baueinfriedung 2. Einsatz“ rd. 3.800 EUR zur Abrechnung. Die Schlussrechnung enthielt die Anmerkung, der Betrag sei von der BIG akzeptiert worden.

Laut BIG grenzte eine bestehende Werbewand das Baufeld vom öffentlichen Gut ab. Beim Auf- und Abbau des Krans sei es notwendig gewesen, die Werbewand teilweise zu demontieren. Die Arbeiten in Eigenregie des Auftragnehmers der Gewerks-Baumeisterarbeiten auf dessen Kosten durchzuführen, sei vom Werbeunternehmen nicht akzeptiert worden. Sie stellte die Kosten für den Ab- und Aufbau mit jeweils rd. 4.000 EUR dem Auftragnehmer in Rechnung. Diese Zahlungen waren in der Folge Inhalt des Zusatzangebots.

Im Zuge der Besprechung zur Schlussrechnung sei zwischen der BIG und dem Auftragnehmer eine Kostenteilung vereinbart worden, um gerichtliche Auseinandersetzungen um die geringe strittige Summe zu vermeiden. Auch seien die durch die Werbefirma in Rechnung gestellten Kosten im Vorfeld nicht erkennbar und kalkulierbar gewesen. Überdies habe die BIG in der Bauzeit für die Werbewand zusätzliche Einnahmen verbucht.

58.2 Der RH beanstandete, dass nachträglich angebotene Leistungen von der BIG zwar vergütet, aber weder nachvollziehbar freigegeben noch schriftlich beauftragt wurden. Damit hielt die BIG interne Vorgaben nicht ein. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die BIG-internen Richtlinien betreffend Zeichnungsberechtigung, wonach „alle Aufträge (außer Kleinaufträge unter 700 EUR) schriftlich erfolgen bzw. bestätigt werden müssen“.

Bauabwicklung und –abrechnung

Beim ZA Nr. 4 kritisierte der RH die gravierende Erhöhung der Abrechnungs- über die Angebotssumme. Die Form der Angebotslegung hätte bereits bei der Prüfung des Zusatzangebots beanstandet werden müssen.

Der ZA Nr. 5 war eindeutig zu Recht abgelehnt worden. Der Aufwand für den deutlich beschriebenen Leistungsinhalt war vom Auftragnehmer im Rahmen seiner Urkalkulation zu berücksichtigen gewesen. Die Gegenrechnung der für die Werbewand erzielten Einnahmen war insofern unzulässig, als diese unabhängig von der Kostentragung für den Ab- und Aufbau der Werbewand erzielt wurden.

Der RH stellte grundsätzlich fest, dass Zusatzleistungen – unabhängig davon, ob sie Mehrkosten erfordern oder durch Minderleistungen abgedeckt sind, jedenfalls zu prüfen, entsprechend zu dokumentieren und – im Anerkennungsfall – schriftlich zu beauftragen sind. Der RH empfahl der BIG, Zusatzangebote durchgehend zu prüfen und vollständig sowie transparent zu dokumentieren. Nicht beauftragte Leistungen wären nicht zu vergüten.

58.3 *Laut Stellungnahme der BIG sei die Prüfung von Zusatzangeboten im Projekthandbuch geregelt. Bei den Zusatzangeboten 3 und 4 sei von der zu prüfenden Stelle vermerkt worden, dass aufgrund des Entfalls anderer Positionen keine Erhöhung der Gesamtauftragssumme notwendig wäre. Aus diesem Grund sei vom Auftraggeber die Freigabe der Leistungen entsprechend dem geprüften Zusatzangebot erfolgt. Eine schriftliche Beauftragung in Form eines Zusatzauftrags habe nicht stattgefunden. Aufgrund der Empfehlung des RH und der gemachten Erfahrung werde nunmehr in ähnlichen Fällen der Auftragnehmer mit einem Zusatzauftrag von 0 EUR beauftragt, jedoch mit dem Hinweis, dass die Abrechnung der angebotenen Positionen entsprechend dem geprüften und freigegebenen Prüfprotokoll zu erfolgen habe.*

58.4 Der RH legte der BIG nahe, bei der Prüfung, Bearbeitung und Genehmigung von Leistungsänderungen (z.B. Zusatzangeboten und Abrechnungsvereinbarungen) hinsichtlich der Wertgrenzen nicht zu saldieren.

Außenanlagen, Zusatzauftrag Kanal

59.1 Beim Gewerk Außenanlagen forderte die BIG die Kalkulationsgrundlagen (K7-Blätter) nicht ein. Sie wurden laut Örtlicher Bauaufsicht auch als nicht notwendig befunden. Demnach sollte die Preisprüfung von „Nachtragsleistungen“ mit Preisen aus ähnlichen Projekten erfolgen.

Im Zuge der Leistungserbringung durch den Auftragnehmer war die Herstellung eines Kanals notwendig. Das Leistungsverzeichnis enthielt dafür keine entsprechenden Positionen. Der Auftragnehmer legte dafür im Juni 2010 ein Zusatzangebot. Der Generalplaner vermerkte im Zuge seiner Prüfung, dass die Einheitspreise teilweise zu hoch seien; die weitere Preisprüfung solle durch die Örtliche Bauaufsicht erfolgen. Diese nahm Korrekturen bei einigen Positionen vor. Ein Auftragschreiben der BIG mit den durch die Örtliche Bauaufsicht korrigierten Einheitspreisen erfolgte im Dezember 2010 an den Auftragnehmer.

Die geprüfte Schlussrechnung vom Mai 2011 enthielt jedoch nicht die korrigierten, sondern die vom Auftragnehmer begehrten Preise. Die Mehrkosten betrugen rd. 8.700 EUR.

Laut Örtlicher Bauaufsicht seien die Preiskorrekturen vom Auftragnehmer nicht akzeptiert worden; sie habe daher in der Schlussrechnungsbesprechung die ursprünglich geforderten Einheitspreise anerkannt. Weiters führte sie an, ihre „ursprünglich geprüften Summen wären sachlich nicht korrekt“ gewesen.

- 59.2** Der RH betonte die Bedeutung der Kalkulationsgrundlagen sämtlicher angebotener Einheitspreise für die Bewertung und Beurteilung der Angemessenheit von Mehrkostenforderungen. Sie sollten spätestens bei Vertragsabschluss vom Auftragnehmer eingefordert werden. Insbesondere die K7 Blätter, mit denen der Einheitspreis der jeweiligen Leistungsverzeichnisposition in die Ansätze für Stunden-, Geräte- und Stoffaufwand aufgegliedert wird, stellen während der Bauabwicklung bspw. bei der Überprüfung der Preisangemessenheit von Zusatzleistungen eine wesentliche Grundlage dar. Nur dadurch ist eine objektive und unstrittige Beurteilung eines Nachtragsangebots möglich.

Der RH empfahl der BIG, in Hinkunft die Vorlage der Kalkulationsblätter des Auftragnehmers sicherzustellen.

- 59.3** *Laut Stellungnahme der BIG werde zukünftig bei wesentlichen Positionen Kalkulationsblätter gemeinsam mit der Angebotsabgabe eingefordert. Auf gesonderte Aufforderung durch den Auftraggeber seien im Zuge der Aufklärungsgespräche auch alle weiteren Kalkulationsblätter zu bestimmten Positionen zu übergeben.*

- 59.4** Der RH entgegnete der BIG, dass das Nichteinfordern aller Kalkulationsblätter – und damit eine mangelhafte oder fehlende Preisprüfung – dann zum finanziellen Nachteil (z.B. Bietersturz) für den Bauherrn wird, wenn Spekulationen und eine nicht plausible Preisgestaltung nicht erkannt werden. Entscheidend ist, dass im Fall einer fehlenden

Bauabwicklung und –abrechnung

Detailkalkulation die ordnungsgemäße, wirtschaftliche und zweckmäßige Prüfung von Zusatzangeboten nicht möglich ist. Daher kann nur mit Vorlage sämtlicher Kalkulationsblätter eine spätere Manipulation, wie die Änderung der Kalkulationsansätze, ausgeschlossen werden.

Fassade Zusatzauftrag Bauzeitverlängerung

- 60.1** Der Bauvertrag für die Herstellung der Fassade sah acht Monate Bauzeit vor. Wunsch der BIG war es – um etwaige Beschädigungen bzw. Bauschäden im Zuge der Fassadenausführung möglichst zu vermeiden –, dass bestimmte Leistungen wie bspw. die Montage von Schiebetüren und Jalousien zu einem möglichst späten Zeitpunkt erfolgen sollten.

Die BIG genehmigte dafür dem Auftragnehmer einen Zusatzauftrag in Höhe von rd. 22.000 EUR für 1,4 Monate „Vorhaltekosten eigener Baubetrieb“ über die ursprüngliche Bauzeit hinaus. Zur Kalkulation der Preise wurde der Einheitspreis des Hauptauftrags herangezogen. Die Detailkalkulation (K7-Blatt) der betreffenden Position enthielt jedoch keinen Lohnanteil, sondern nur Gerätekosten³⁵.

Die Bautagesberichte enthielten keinen Hinweis darauf, dass zum fraglichen Zeitpunkt diese Geräte überhaupt noch auf der Baustelle vorhanden waren.

Laut den K7-Blättern eines weiteren Zusatzauftrags enthielt auch dieser Auftrag Krankkosten. Zur Abrechnung gelangten daher sowohl die Krankkosten der einzelnen Position „Vorhaltekosten eigener Baubetrieb“ sowie die „umgelegten Krankkosten“ in den einzelnen Positionen des weiteren Zusatzauftrags.

- 60.2** Der RH stellte kritisch fest, dass mit der Anerkennung und Abrechnung des Zusatzauftrags Leistungen – zumindest die Krankkosten in Höhe von rd. 6.300 EUR – doppelt verrechnet wurden.

³⁵ bspw. Kosten für den Kran in Höhe von rd. 6.300 EUR und für die Teleskopbühne in Höhe von rd. 2.600 EUR



Bauabwicklung und –abrechnung

BMW FJ

BIG: Konjunkturbelebungspaket II

Dokumentation der
Bauabwicklung und
–abrechnung

Bautagesberichte

- 61.1** (1) Bautagesberichte dienen u.a. dazu, alle wichtigen die vertragliche Leistung betreffenden Tatsachen, wie Wetterverhältnisse und Arbeitszeiten, fortlaufend und durchgängig festzuhalten.

Die vom Auftragnehmer Baugrubensicherung vorgelegten Bautagesberichte wiesen zwar von Baubeginn bis 10. März 2008 dementsprechende Angaben auf, ab 11. März 2008 fehlten sie jedoch. Darüber hinaus wiesen die Bautagesberichte teilweise keine Unterschrift der Örtlichen Bauaufsicht und damit keine Unterfertigung durch einen Auftraggebervertreter auf. Einige Bautagesberichte waren weder vom Auftragnehmer noch vom Auftraggeber unterzeichnet. Über einen Zeitraum von mehreren Wochen wiesen die Bautagesberichte einen Fehler bei den Datumsangaben auf; diese standen im offensichtlichen Widerspruch zu den Bauterminen.

(2) Die vom Auftragnehmer für die Baumeisterarbeiten vorgelegten Bautagesberichte wiesen überwiegend keine Angaben über Wetter, Temperatur und Arbeitszeit auf.

- 61.2** Der RH hielt wegen der möglichen vertraglichen Auswirkungen ein zeitnah hergestelltes und durch Unterfertigung dokumentiertes Einvernehmen der Vertragspartner über alle wichtigen, die vertragliche Leistung betreffenden Tatsachen für zweckmäßig. Er beanstandete die aufgezeigten Mängel und empfahl der BIG, auf eine entsprechende Qualitätssicherung hinzuwirken.

- 61.3** *Die BIG stimmte der Empfehlung des RH zu und teilte mit, dass fehlerhafte Bautagesberichte von der Örtlichen Bauaufsicht zu bemängeln wären. Weiters werde die BIG zukünftig verstärkt die Kontrollleistung der Örtlichen Bauaufsicht überprüfen.*

Prüfprotokolle für Zusatzangebote

- 62.1** Die von der Örtlichen Bauaufsicht sowie durch den Generalplaner auszufüllenden Prüfprotokolle zu den Zusatzangeboten des Auftragnehmers für die Baumeisterarbeiten wurden handschriftlich geführt und zum Teil schlecht lesbar sowie im Rahmen der Baudokumentation den Zusatzaufträgen beigegeben.

- 62.2** Der RH beanstandete die teilweise sehr schlechte Lesbarkeit der Eintragungen in den Prüfprotokollen und empfahl der BIG, künftig auf eine entsprechende Qualität der Protokolle zu achten, um den Anfor-

Bauabwicklung und –abrechnung

derungen an eine eindeutige Dokumentation der getroffenen Beurteilungen zu entsprechen.

62.3 *Die BIG stimmte der Empfehlung des RH unter Hinweis auf ihre Stellungnahme zu TZ 61 zu.*

Aufstellung Zusatzangebote

63.1 Die von der Örtlichen Bauaufsicht für die Baumeisterarbeiten mit Stand 18. Juli 2011 erstellte Liste über Zusatzangebote enthielt u.a. Angaben darüber, ob diese

- freigegeben und beauftragt oder abgelehnt wurden, sowie ob die
- Freigabe durch die Örtliche Bauaufsicht, den Generalplaner oder die BIG offen war.

Obwohl keine Auftragsschreiben vorlagen, waren die Zusatzangebote 3 und 4 als freigegeben und beauftragt ausgewiesen.

Für das Zusatzangebot 5 wies die Liste aus, dass dieses nicht beauftragt worden sei. Die Örtliche Bauaufsicht hatte aber die Leistung im Mai 2011 in der von ihr geprüften Schlussrechnung anerkannt.

Die Zusatzangebote 7 und 9 beschrieb die Liste hinsichtlich der Beauftragung als „offen“ mit der Anmerkung „liegt bei BIG“, obwohl deren Beauftragung durch die BIG bereits am 11. Jänner 2011 im Rahmen der Zusatzaufträge 5 und 6 erfolgt war.

63.2 Der RH beanstandete die unrichtigen Angaben in der Liste über Zusatzangebote und empfahl der BIG, auf die Qualität der von ihren Auftragnehmern erstellten Unterlagen für die Dokumentation des Bauvorhabens besonders zu achten.

63.3 *Laut Stellungnahme der BIG habe die Örtlichen Bauaufsicht darauf reagiert, die Unterlagen teilweise verbessert und auch ihr eingesetztes Personal verstärkt bzw. ausgetauscht.*

BIG: Konjunkturbelebungspaket II

**Zusammenfassende
Beurteilung**

64 Der RH stellte ungeachtet der termingerechten Übergabe des Bauwerks und der Einhaltung des geplanten Kostenrahmens Mängel bei der Planung und Umsetzung des Bauvorhabens fest. Sie bewirkten Einsparungspotenziale in nachstehendem Umfang.

Tabelle 15: Übersicht Einsparungspotenziale

Leistung	Mangel	Einsparungs- potenzial	Textziffer
		in EUR	
Baumeister Zusatzaufträge			
ZA 003 Baustromversorgung	keine Beauftragung	–	58
ZA 004 Verstärkung Tiefgaragendecke	keine Beauftragung, überhöhte Abrechnung	–	58
ZA 005 Werbewand	Vergütung nicht gerechtfertigt	3.840,40	58
Fassade Zusatzauftrag			
ZA Bauzeitverlängerung	Doppelte Verrechnung von Gerätekosten	6.300,00	60
Isolierung Zusatzauftrag			
ZA 14 Abrechnung mit Zuschlägen	Abrechnungsproblematik gemäß Zuschlägen nach ÖNORM B 2260	825.687,69	49
Lüftung Planung			
alternative Lüftungsgeräte	Abweisung von Alternativangeboten	126.978,89	37
Heizung Planung			
automatische Regeleinrichtungen	Einbau von technisch nicht erforderlichen automatischen Regeleinrichtungen	12.027,30	36
Baudurchführung			
Leistungsverrechnung	Abrechnung eines nicht erstellten Raumbuchs	56.612,00	55
Gesamtsumme		1.031.446,28	

Quelle: RH

Zusammenfassende Beurteilung

Darüber hinaus ergaben sich bei mehreren Gewerken Bieterumreibungen, die insgesamt zu finanziellen Nachteilen von rd. 644.000 EUR führten (TZ 45, 46, 47).

Der RH verwies darauf, dass die anerkannten Herstellungskosten Grundlage für die Berechnung der Kostenmiete sind, die seitens der TU Wien zu leisten sein wird.

Sofern diese Einsparungspotenziale nicht mehr realisiert werden können, erhöhen sie die auf Basis der Herstellungskosten kalkulierte Kostenmiete der TU Wien. Die finanziellen Nachteile aus Bieterumreibungen erhöhen jedenfalls die Grundlage für die Berechnung der Kostenmiete.



BIG: Konjunkturbelebungspaket II

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

65 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMWFJ

(1) Der Umsetzungsgrad der Maßnahmen des Konjunkturpakets II wäre zu dokumentieren und anhand einer möglichst detaillierten Darstellung die Wirkung der einzelnen Maßnahmen zu evaluieren sowie deren Auswirkung auf zukünftige budgetäre Belastungen darzustellen. (TZ 18)

BMWFJ und
Bundesimmobilien-
gesellschaft m.b.H.

(2) Es wären Gründe zu untersuchen, warum die Zielvorgaben für die thermische Sanierung nicht erreicht wurden und Maßnahmen zu setzen bzw. Anreizsysteme zu schaffen, um für eine größere Akzeptanz der thermischen Sanierung von Bundeshochbauten zu sorgen. (TZ 14)

(3) Im Hinblick auf die aktuelle Konjunkturentwicklung wäre auf eine kontinuierliche Auslastung der Bauwirtschaft zu achten. (TZ 16)

Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.

Projektorganisation

(4) Die Bestimmungen der Geschäftsordnungen für die Geschäftsführung und den Aufsichtsrat wären einzuhalten sowie Mietverträge – gemäß den darin festgelegten Wertgrenzen – erst nach Genehmigung durch den Aufsichtsrat abzuschließen. (TZ 21)

(5) Vertreter der Projektleitung wären zu den Aufklärungsgesprächen für vom Leistungsumfang her bedeutende Auftragsvergaben zu entsenden. (TZ 23, 29)

(6) Hinsichtlich der Abrechnungsprüfung wäre das Vier-Augen-Prinzip lückenlos zu beachten und so die Abrechnungsqualität sicherzustellen. (TZ 25)

(7) Die Leistungserfüllung der Auftragnehmer für immaterielle Leistungen wäre zu überprüfen und bei Abweichungen, wie einem fehlenden Baubuch oder der nicht vertraglich vereinbarten eingeschränkten (stichprobenweisen) Überprüfung der Leistungsverzeichnisse bzw. der Vergabevorschläge durch die Örtliche Bauaufsicht, die vertragsgemäße Leistungserbringung einzufordern. (TZ 23, 29)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Projektgrundlagen, Planung

(8) Für weitere Projekte für die Technische Universität Wien, bei denen die Mietvertragsdauer kürzer als der Refinanzierungszeitraum ist, sollte ein angemessenes Mietzinsausfallswagnis in der Kalkulation angesetzt werden. (TZ 22)

(9) Der Prüfungs- und Freigabeprozess der Ausführungsplanung hätte künftig so zu erfolgen, dass die Montage nicht auf Basis mangelhafter Pläne durchgeführt wird. Weiters wären Planungsunterlagen hausintern auf Plausibilität zu prüfen und ein entsprechendes Freigabeprozedere in den Qualitätsstandards zu verankern. (TZ 24, 36)

(10) Die Planungsunterlagen wären im Besonderen hinsichtlich Gesamtenergieeffizienz und Nachhaltigkeit zu prüfen. (TZ 37)

(11) Es wären Minderleistungen zu erheben und entsprechende Preisminderungen geltend zu machen. Weiters wäre die in der Schlussrechnung für die Ausführungsplanung des Gewerks Heizung und Kälte abgerechnete Summe von 9.240 EUR bis zur Überarbeitung und Richtigstellung der Montagepläne durch die Auftragnehmer nicht freizugeben. (TZ 24)

Ausschreibung, Vergabe

(12) Möglichst alle erforderlichen Leistungen wären dem Wettbewerb der Bieter zu unterwerfen und diese bereits im Leistungsverzeichnis zu berücksichtigen. (TZ 50)

(13) Leistungsverzeichnisse für sämtliche vom Leistungsumfang her bedeutende Aufträge sollten vor der Vergabe selbst intensiv geprüft und ein standardisiertes Verfahren samt Dokumentation dafür entwickelt werden. Die Qualität der Leistungsbeschreibungen wäre zu verbessern und die Qualitätssicherung hinsichtlich ihrer Erstellung zu verstärken. Erkennbare Ausführungserfordernisse hinsichtlich der Leistungsinhalte und Mengen wären bereits in der Ausschreibung zu berücksichtigen. (TZ 23, 38, 40, 42, 43)

(14) Das Gewerk Isolierung wäre immer mit Positionen für Formstücke, Armaturen, Flanschpaare, Rohrkupplungen und Verteilerstutzen sowie für Ausschnitte auszuschreiben, um einer spekulativen Wahl der Abrechnungsmethode vorzubeugen. (TZ 49)

(15) Die Bestimmungen des Vergaberechts sollten eingehalten sowie Planungsaufträge in einem dem Vergaberecht entsprechenden Verfahren und nicht aus Kostenüberlegung direkt vergeben werden. (TZ 33)

(16) Das interne Schema zur „Vergabe von Bauaufträgen“ sollte betreffend Direktvergaben überarbeitet und mit dem BIG-Kodex in Einklang gebracht werden. (TZ 30)

(17) Grundsätzlich wären Vergleichsangebote für Leistungen, die in der Direktvergabe vergeben werden können, einzuholen und nur in begründeten Fällen davon abzuweichen; diese Begründung wäre nachvollziehbar und transparent vor Auftragsvergabe zu dokumentieren. (TZ 30)

(18) Von der Örtlichen Bauaufsicht und vom Generalplaner wäre die vertragsgemäße Prüfung der Angebote einzufordern. Bei Auffälligkeiten im Preisspiegel wäre eine vertiefte Angebotsprüfung vom Generalplaner einzufordern. (TZ 23, 29, 31)

(19) Bei den Aufklärungsgesprächen wären die Auftraggeberinteressen aktiver wahrzunehmen. (TZ 29, 32)

(20) Überlegungen hinsichtlich der Abrechnung von Planungshonoraren – abhängig von den Herstellungskosten oder pauschaler Abrechnung – wären vor der Beauftragung der Leistungen anzustellen und die Abrechnungsmodalitäten nicht im Zuge des Planungsprozesses zu ändern. (TZ 33)

(21) Bei der Beauftragung von selbständigen Dienstleistern, die bis kurz vor der Auftragsvergabe noch in einem Arbeitsverhältnis zum Unternehmen standen und deren Aufgabengebiet wesentliche Verantwortlichkeiten im Bereich der zu vergebenden Leistung betraf, wäre möglichen Interessenkollisionen durch wirksame Konkurrenzklauseln in den Arbeitsverträgen zu begegnen. (TZ 33)

(22) Die Vergabeverfahren wären vollständig und fehlerfrei zu dokumentieren. (TZ 29, 34)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Bauabwicklung und Abrechnung

(23) Die Ausschreibungsqualität und die Positionswahl für die Abrechnung wären verstärkt zu beachten. (TZ 45)

(24) Leistungsänderungen wären, wenn der vertraglich vereinbarte Preis beeinflusst wird oder zusätzliche Leistungen vorgesehen sind, entsprechend den internen Vorgaben zu behandeln und hierüber ein Zusatzangebot mit – auf den Preisgrundlagen und der Preisbasis des Vertrags erstellten – neuen Preisen vorzulegen. (TZ 50, 54)

(25) Zusatzangebote wären durchgehend zu prüfen und vollständig sowie transparent zu dokumentieren. Nicht beauftragte Leistungen wären nicht zu vergüten. (TZ 58)

(26) Abrechnungsvereinbarungen wären auf geringfügige Änderungen der ausgeschriebenen Leistungen zu beschränken. Darüber hinausgehende Änderungen wären im Wege eines Zusatzangebots abzuwickeln. (TZ 44)

(27) Die Vorlage der Kalkulationsblätter der Auftragnehmer wäre sicherzustellen. (TZ 59)

(28) Die Örtliche Bauaufsicht wäre zum Nachweis der abgerechneten Mengen so zu verpflichten, dass es ermöglicht wird, Massenerhöhungen eindeutig nachzuvollziehen. (TZ 53)

(29) Die Honorare des Generalplaners bzw. des Haustechnikplaners für die Erstellung eines Raumbuchs wären in Höhe von 56.612 EUR rückabzuwickeln. (TZ 55)

Projektcontrolling, Dokumentation

(30) Es wären ausschließlich Kostenberechnungen, die auf Basis derselben Leistungen erstellt worden sind, für Soll-Ist-Vergleiche heranzuziehen. (TZ 28)

(31) Unterschiede bezüglich der in den einzelnen Dokumenten des Projektcontrolling, wie Datenblatt oder Quartalsberichte, angeführten Errichtungskosten sollten begründet werden. (TZ 28)

(32) Bei einem zu erwartenden Terminverzug sollten Terminabstimmungsgespräche mit den zukünftigen Nutzern geführt und in die Berichterstattung aufgenommen werden. Wenn diese nicht zum



gewünschten Ergebnis führen, sollten etwaige Gegenmaßnahmen hinsichtlich Kosten- und Terminfolgen (z.B. Forderung der Bautätigkeit) geprüft werden und ebenfalls ins Reporting eingehen. Erwartete oder tatsächliche Terminverzögerungen sollten keinesfalls ohne Kommentar ins Reporting aufgenommen werden. (TZ 27)

(33) Dem Aspekt der Dokumentation des Entsorgungsweges von Baurestmassen wäre erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken. (TZ 51)

(34) Auf eine entsprechende Qualitätssicherung hinsichtlich der Dokumentation aller wichtigen die vertragliche Leistung betreffenden Tatsachen wäre hinzuwirken. Auf eine entsprechende Qualität der Protokolle wäre dabei zu achten, um den Anforderungen an eine eindeutige Dokumentation aller getroffenen Beurteilungen zu entsprechen. (TZ 61, 62)

(35) Auf die Qualität der von der Örtlichen Bauaufsicht erstellten Unterlagen für die Dokumentation des Bauvorhabens wäre besonders zu achten. (TZ 63)





BMWFJ

ANHANG

ANHÄNGE

Anhang 1: Auftragsvergaben Lehartrakt

Anhang 2: Entscheidungsträger

ANHANG 1			
Auftragsvergaben Leihartrakt		Vergabeart/Auftragssumme in 1.000 EUR	Besonderheiten im Vergabeverfahren
lfd. Nr.	Gewerk (Gewerkecode)		
1	Baugrubensicherung (103000)	offenes Verfahren/653,23	<p>Im Angebotsschreiben Bestbieter fehlte die rechtsgültige Unterschrift (die jedoch an anderer Stelle des Angebots vorhanden war). Nach Rücksprache mit der Rechtsabteilung des Auftraggebers handelt es sich hierbei – rechtsgültige Unterschrift an anderer Stelle im Angebot – nach gängiger Rechtsprechung um einen behebbaren Mangel, was auch von der Rechtsprechung belegt wird.</p> <p>Im Vergabebericht der BIG wurden alle Bieter mit 100 Punkten im Ranking angeführt und die Begründung für die Wahl des Verfahrens erfolgt für das Gewerk Baugrubenaushub und nicht für die Baugrubensicherung.</p> <p>Es war kein Vertreter der BIG beim Aufklärungsgespräch anwesend.</p> <p>Die Dokumentation des Vergabevorganges für die Baugrubensicherung erfolgte im übergebenen Papierakt unvollständig; so fanden sich darin z.B. keine Protokolle für die Angebotsöffnung und Angebotsprüfung.</p> <p>Diese Unterlagen waren im Dateipaket enthalten, das die BIG dem RH übermittelte; nicht alle Dokumente waren allerdings unterschrieben.</p> <p>Der RH bemängelte die fehlenden Originalunterlagen im Vergabeakt und empfahl der BIG, künftig auf die Dokumentation besonders zu achten.</p> <p>Die BIG erstellte keinen Vergabebericht; es lag keine nachvollziehbare und dokumentierte Begründung für fehlende Vergleichsangebote vor.</p> <p>Der Generalplaner bestätigte die Angemessenheit der Preise, ohne eine formale und rechnerische Prüfung des Angebots durchzuführen.</p> <p>Die Bekanntgabe der Zuschlagsentscheidung der BIG war mit falschen Datumsangaben versehen.</p> <p>Trotz des Vorschlags des Generalplaners beauftragte das Unternehmen die Position 00.01.13600Z, Trümmersichere Dachkonstruktion nicht.</p> <p>(Diese Position wurde von keinem Bieter angeboten, fehlte daher auch im Preisspiegel.) Keine Stellungnahme der Örtlichen Bauaufsicht dazu.</p> <p>Es war kein Vertreter der BIG beim Aufklärungsgespräch anwesend. Im Protokoll dazu ist von einer vertieften Angebotsprüfung laut abändernden bzw. ergänzenden Bestimmungen zur ÖNORM B 2110 die Rede, in den abändernden bzw. ergänzenden Bestimmungen zur ÖNORM B 2110 ist jedoch kein Hinweis darauf.</p> <p>keine Besonderheiten</p>
2	Untersuchungsöffnungen Statiker (103001)	Direktvergabe ohne Gegenangebote/2,80	
3	Baumeisterarbeiten (201000)	offenes Verfahren/7.797,08	
4	Baumeisterarbeiten Tiefgaragen-sanierung (201001)	offenes Verfahren/342,80	

ANHANG 1			
Auftragsvergaben Lehartrakt			
lfd. Nr.	Gewerk (Gewerkecode)	Vergabeart/Auftragssumme in 1.000 EUR	Besonderheiten im Vergabeverfahren
5	Erdarbeiten (201500)	offenes Verfahren/0,74	Es lagen widersprüchliche Angaben betreffend Zuschlagskriterien in der Einladung zur Angebotsabgabe vor (Zuschlag dem technisch und wirtschaftlich günstigsten Angebot und nicht dem Angebot mit dem günstigsten Preis, obwohl Zuschlagskriterium zu 100 % der Gesamtpreis war; zwar auch sonstige Kriterien in der Checkbox angekreuzt, diese aber nicht bezeichnet und mit keinem Prozentsatz angegeben). Es war kein Vertreter der BIG beim Aufklärungsgespräch anwesend. Der Generalplaner führte eine vertiefte formale Angebotsprüfung und eine rechnerische Angebotsprüfung anhand eines Preisspiegels durch und stellte die Angemessenheit der Preise aller Positionen des Leistungsverzeichnisses fest. Der Preisspiegel zeigte große Preisdifferenz unter den Bietern bei der Position „Entsorgen kontaminierten Aushubmaterials“, dazu findet sich kein Hinweis in der Prüfung des Generalplaners; auch wurden keine AntiClaimmaßnahmen zur Abwehr möglicher Preissteigerungen festgelegt. Es lag eine nachvollziehbare und dokumentierte Begründung — aufgrund von Dringlichkeit — für lediglich ein Vergleichsangebot im Vergabevermerk vor. Der Generalplaner stellte die Angemessenheit der Preise aller Positionen des Leistungsverzeichnisses fest, etwaige Prüfungshandlungen — wie in anderen Vergabevorschlägen — waren nicht angeführt. Es war kein Vertreter der BIG beim Aufklärungsgespräch anwesend.
6	Baumeisterarbeiten – Kanalistierung (202001)	Direktvergabe mit Gegenangeboten/9,50	
7	Objektfunkanlage (300100)	Direktvergabe mit Gegenangeboten/58,51 offenes Verfahren/2.076,11	keine Besonderheiten
8	Elektrotechnik, Stark- und Schwachstrominstallation (300500)	Direktvergabe mit Gegenangeboten/0,94 offenes Verfahren/803,85	Die Örtliche Bauaufsicht holte die Angebote ein und überprüfte sie auch. Der Generalplaner prüfte die Angebote nicht. keine Besonderheiten
9	Diesellieferung (300900)		
10	Mess-, Steuer- Regelungstechnik Installationsarbeiten (301500)	offenes Verfahren/1.483,11	In der fachtechnischen Angebotsprüfung (erfolgte durch ein technisches Büro im Auftrag des Generalplaners) wurde auf die Notwendigkeit einer Prüfung der vergaberechtlichen Folgen — ob ein Ausscheidungsgrund vorliegt — hinsichtlich des Begleitschreibens eines Bieters, auf dessen Rückseite sich dessen Einkaufsbedingungen befanden, hingewiesen. In keiner weiteren Stufe der Angebotsprüfung wurde diesem Hinweis nachgegangen; in ihren Auftragssschreiben schließt die BIG grundsätzlich die Gültigkeit von nachteiligen allgemeinen Geschäftsbedingungen des Auftragnehmers aus. Keine Stellungnahme der Örtlichen Bauaufsicht dazu.
11	Sanitärinstallationsarbeiten (302000)		

ANHANG 1			
Auftragsvergaben Lehartrakt			
lfd. Nr.	Gewerk (Gewerkecode)	Vergabeart/Auftragssumme in 1.000 EUR	Besonderheiten im Vergabeverfahren
12	Luft- und Klimatechnik (302502)	offenes Verfahren/2.501,71	Es war kein Vertreter der BIG beim Aufklärungsgespräch anwesend.
13	Kältetechnische Installationsarbeiten (302503)	offenes Verfahren/1.105,68	keine Besonderheiten
14	Förder-/Hebeanlagen (303000)	offenes Verfahren/499,04	Nur ein Angebot langte ein, womit nach § 139 Abs. 2 BVergG 2006 die Möglichkeit zum Widerruf und zur neuerlichen Ausschreibung der Leistungen bestand. Die fachtechnische Angebotsprüfung (inkl. formaler und rechnerischer Prüfung) erfolgte durch ein technisches Büro im Auftrag des Generalplaners. Weder dieses Büro, der Generalplaner, die Örtliche Bauaufsicht noch die BIG prüften und bewerteten diese Möglichkeit, obwohl das Angebot rd. 25 % über der Kostenschätzung lag. Auf Anfrage des RH begründete die BIG den Auftrag mit terminlicher Notwendigkeit. Der Generalplaner stellte die rechnerische Richtigkeit der Preise aller Positionen des Leistungsverzeichnisses fest; etwaige Prüfungshandlungen — wie in anderen Vergabevorschlägen — waren nicht angeführt. Die Örtliche Bauaufsicht prüfte die Preise mittels Stichprobe auf Plausibilität und beurteilte diese als ortsüblich und angemessen. Der Generalplaner prüfte die Angebote nicht, die BIG erstellte keinen Vergabevermerk.
15	Treppentlifte (303001)	Direktvergabe mit Gegenangeboten/25,39	
16	Schlosserarbeiten (410100)	Direktvergabe mit Gegenangeboten/4,35	
17	Alu-/Glasfassade (411000)	offenes Verfahren/3.816,11	Es war kein Vertreter der BIG beim Aufklärungsgespräch anwesend. Der Preisspiegel zeigte, dass die Position Vorhaltekosten eigener Baubetrieb des Bestbieters um ein Vielfaches teurer war als die Preise der Mitbieter (Positionspreis 123.700 EUR zu 2.400 EUR, 3.024 EUR bzw. 8.000 EUR). In der Dokumentation der Angebotsprüfung fehlte der Nachweis für die vertiefte Angebotsprüfung hinsichtlich der Kalkulation der Vorhaltekosten, obwohl laut Aufklärungsgespräch der Bieter extra für die Prüfung dieser Position Kalkulationsformblätter, welche die Detailkalkulation zeigen, liefern sollte. Keine Stellungnahme der Örtlichen Bauaufsicht dazu. Kein Vertreter der BIG bei Aufklärungsgespräch anwesend.
18	Trockenbauarbeiten (440100)	offenes Verfahren/495,30	Unzureichende Prüfung der Angebote im Sinne einer vertieften Angebotsprüfung durch den Haustechnikplaner und in weiterer Folge durch die BIG.
19	Wärmedämmungsarbeiten Isolierpaneele (440101)	Direktvergabe mit Gegenangeboten/17,39	
20	Trockenbauarbeiten (440102)	Direktvergabe ohne Gegenangebote/11,18	Es lag eine nachvollziehbare und dokumentierte Begründung — aufgrund von Dringlichkeit — für die Nichteinholung von Vergleichsangeboten im Vergabevermerk vor.

ANHANG 1			
Auftragsvergaben Leihartrakt			
lfd. Nr.	Gewerk (Gewerkecode)	Vergabeart/Auftragssumme in 1.000 EUR	Besonderheiten im Vergabeverfahren
21	Beschichtungen und Dehnfugensanierungen (461001)	offenes Verfahren/409,69	Kein Vertreter der BIG bei Aufklärungsgespräch anwesend.
22	Asphaltarbeiten (600100)	offenes Verfahren/290,63	Kein Vertreter der BIG bei Aufklärungsgespräch anwesend. Im Aufklärungsgespräch wurde der im Begleitschreiben des späteren Auftragnehmers vorgebrachte Gewährleistungsvorbehalt für die bituminöse Tragschicht ohne Asphaltfeinbetonschicht diskutiert. In keiner weiteren Stufe des Prüfungsprozesses wurde diese Thematik weiterbehandelt. Die Menge dieser Position veränderte sich von 100 m ² auf rd. 1.380 m ² von der Ausschreibung bis zur Abrechnung. Keine Stellungnahme der Örtlichen Bauaufsicht dazu. Wird in TZ 33 abgehandelt. Die Generalplanerleistungen umfassten insgesamt vier Aufträge. Es lag keine nachvollziehbare und dokumentierte Begründung für fehlende Vergleichsangebote vor (nachträglich — im Zuge der Gebarungsüberprüfung — machte die BIG zeitliche Gründe dafür verantwortlich). Keine Besonderheiten. Die Örtliche Bauaufsicht umfasst insgesamt zwei Aufträge.
23	Generalplaner (700100)	Direktvergabe ohne Gegenangebote/5.641,00	
24	Örtliche Bauaufsicht für Spezialtiefbau (700300)	Direktvergabe ohne Gegenangebote/24,90	
25	Örtliche Bauaufsicht (Hochbau und Haustechnik inkl. Laboreinrichtung) sowie Baustellenkoordinator (700301)	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung/1.078,15	
26	Schalltechnische Überprüfung Kältezentrum (710501)	Direktvergabe ohne Gegenangebote/1,50	Es lag keine nachvollziehbare und dokumentierte Begründung für fehlende Vergleichsangebote vor. Der Generalplaner prüfte das Angebot nicht. Die BIG erstellte keinen Vergabevermerk.
27	IT-Management Projektserver (715000)	Direktvergabe mit Gegenangeboten/12,99	keine Besonderheiten
28	Geotechnische Radarmessung (715002)	Direktvergabe ohne Gegenangebote/15,63	Direktvergabe ohne Gegenangebote mit nachvollziehbarer und dokumentierter Begründung, warum keine Vergleichsangebote eingeholt wurden.
29	Begleitung BIG Übernahme technische Gebäudeausrüstung und Labortechnik (715003)	Direktvergabe ohne Gegenangebote/8,52	Es lag keine nachvollziehbare und dokumentierte Begründung für fehlende Vergleichsangebote vor.
30	Begleitung der Abnahme/Übernahme/Einsiedelung (715004)	Direktvergabe ohne Gegenangebote/54,68	Es lag keine nachvollziehbare und dokumentierte Begründung für fehlende Vergleichsangebote vor.
31	Überprüfung Schweißnähte (715006)	Direktvergabe ohne Gegenangebote/4,21	Es lag keine nachvollziehbare und dokumentierte Begründung für fehlende Vergleichsangebote vor. Der Generalplaner prüfte das Angebot nicht.
32	Bauherrnhaftpflichtversicherung (802000)	Direktvergabe mit Gegenangeboten/32,62	keine Besonderheiten

Quelle: RH





BMWFJ

ANHANG 2
Entscheidungsträger

ANHANG 2

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**

Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Dr. Peter KAMP
(29. Dezember 1992 bis 6. Juni 2007)

Dr. Karl PETRIKOVICS
(6. Juni 2007 bis 22. Oktober 2008)

[Mag. Michaela STEINACKER](#)
(seit 16. Dezember 2008)

Stellvertreter des Vorsitzenden

Ernst Karl PLECH
(27. Juni 2001 bis 6. Juni 2007)

[DI Horst PÖCHACKER](#)
(seit 6. Juni 2007)

Geschäftsführung

DI Herbert LOGAR
(1. Jänner 2003 bis 17. Mai 2006)

DI Christoph STADLHUBER
(1. Jänner 2003 bis 16. Mai 2011)

Mag. Wolfgang HAMMERER
(1. Juni 2006 bis 31. Mai 2009)

[DI Wolfgang GLEISSNER](#)
(seit 17. Mai 2006)

[DI Hans-Peter WEISS](#)
(seit 1. Juni 2011)



Bericht des Rechnungshofes

Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	220
Abkürzungsverzeichnis	221
Glossar	223

BMWFJ

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend

Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen

KURZFASSUNG	229
Prüfungsablauf und -gegenstand	239
Gesetzlicher Auftrag und Rechtsgrundlagen	239
Aufgaben und Ziele	240
Eichämter	241
Vermessungsämter	249
Standort- und Flächenkonsolidierungen	254
Ausgewählte Leistungsbereiche	256
Physikalisch-Technischer Prüfdienst	260
Kalkulation des BEV	265
Personalwesen	268
Projekt „Aufgabenreform 2009“	277
Luftbildaufnahmen	280
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	283

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Einnahmen aus Eichgebühren _____	243
Tabelle 2:	Eichstellenüberwachung _____	244
Tabelle 3:	Überprüfte Produktkategorien 2006 bis 2011 _____	246
Tabelle 4:	Personelle Kapazitäten der Eichämter _____	248
Abbildung 1:	Sprengel der Vermessungsämter _____	251
Tabelle 5:	Personelle Kapazitäten der Vermessungsämter _____	253
Tabelle 6:	eGeodata-Vertriebsportal _____	257
Tabelle 7:	PTP-Geschäftsfelder _____	260
Tabelle 8:	Wirtschaftliche Entwicklung des Physikalisch- Technischen Prüfdienstes _____	261
Tabelle 9:	Mitarbeiter des BEV _____	268
Tabelle 10:	Nebengebühren _____	271
Tabelle 11:	Überstundenvergütungen _____	275
Tabelle 12:	Reisekosten _____	276
Tabelle 13:	Auslandsdienstreisen _____	277
Tabelle 14:	Potenzielle Einsparungen und Mehreinnahmen _____	278
Tabelle 15:	Personal- und Sachkosten der Luftbildstelle _____	281

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BIG	Bundesimmobiliengesellschaft mbH
BKA	Bundeskanzleramt
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BEV	Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen
BFG	Bundesfinanzgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMJ	für Justiz
BMLV(S)	für Landesverteidigung (und Sport)
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
bzw.	beziehungsweise
CAD	computer-aided design
d.h.	das heißt
EB	Erläuternde Bemerkungen
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
f.(f.)	(fort-)folgend(e)
FPVO	Fertigpackungsverordnung, BGBl. Nr. 867/1993
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GWh	Gigawattstunden
GIS	Geografisches Informationssystem
GP	Gesetzgebungsperiode
i.d.g.F.	in der gültigen Fassung
IT	Informationstechnologie

Abkürzungen



k.A.	keine Angabe
km ²	Quadratkilometer
leg. cit.	legis citatae
MEG	Bundesgesetz über das Maß- und Eichwesen (Maß- und Eichgesetz – MEG), BGBl. Nr. 152/1950
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer(n)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RV	Regierungsvorlage
S.	Seite(n)
t	Tonne(n)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
VBG	Vertragsbedienstetengesetz (Bundesgesetz über das Dienst- und Besoldungsrecht der Vertragsbediensteten des Bundes, BGBl. Nr. 86/1948)
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VermG	Bundesgesetz über die Landvermessung und den Grenzkataster (Vermessungsgesetz), BGBl. Nr. 306/1968
Z	Ziffer(n)
z.B.	zum Beispiel

Glossar¹

Benannte Stelle

Von einem Mitgliedstaat an die Europäische Kommission gemeldete und registrierte Stelle, die bestimmte Aufgaben der Konformitätsbewertung im Rahmen von EU-Richtlinien durchführt

Bodenschätzung

Verfahren zur Schaffung von Bewertungsgrundlagen landwirtschaftlich nutzbarer Flächen für steuerliche Zwecke, das in Kooperation zwischen den Finanz- und Vermessungsbehörden durchgeführt wird

Digitales Geländehöhenmodell

Dreidimensionale Beschreibung der Erdoberfläche (natürlicher Boden ohne Bewuchs) in Form eines Höhenrasters und ergänzt durch zusätzliche Geländestrukturen (Bruch-, Formlinien, markante Einzelpunkte)

Digitale Katastralmappe

Grafischer Datenbestand des Katasters im System der Landvermessung in digitaler Form und in einem exakt definierten Format; Teil des Grenzkatasters mit Darstellung aller Grundstücke, Grundstücksnummern und Hinweisen auf die Nutzung

Digitales Landschaftsmodell

Enthält Objekte und Informationen der Erdoberfläche in Vektorform mit originären Daten (d.h. maßstabsfrei und nicht durch kartografische Bearbeitung verändert)

¹ Erstellt nach TWAROCH/FREISTETTER/LEITNER, Maß- und Eichrecht, Akkreditierung von Eich- und Kalibrierstellen, Physikalisch-technischer Prüfdienst des Bundesamts für Eich- und Vermessungswesen, Wien 2004; TWAROCH, Kataster- und Vermessungsrecht, Wien-Graz 2009 sowie den Begriffsbestimmungen in den zugehörigen Rechtsvorschriften

Glossar



Eichpolizeiliche Revision

Stichprobenweise Überprüfung zur Feststellung, ob die im rechtsgeschäftlichen Verkehr eingesetzten Messgeräte gültig geeicht sind und die technischen Voraussetzungen für die eichpflichtige Verwendung erfüllen

Eichstellen

Vom BMWFJ für bestimmte Messgeräte akkreditierte Stellen, die die Eichung an eichpflichtigen Geräten durchführen und selbst vom BEV überprüft werden

Eichung

Eichtechnische Prüfung und Stempelung von Messgeräten durch die Eichbehörde oder eine akkreditierte Eichstelle zur Feststellung, ob ein Messgerät den Eichvorschriften entspricht und die festgestellten Messabweichungen die Eichfehlergrenzen nicht überschreiten

Etalon (französisch für Musterstück)

Messnormal- oder Normbezuggröße, d.h. Lehren, Messgeräte oder deren Bestandteile, die einzelne Werte einer Messgröße oder eine Abfolge von Werten einer Messgröße darstellen (z.B. das Meter für die Länge, das Kilogramm für die Masse, die Sekunde für die Zeit etc.)

Fertigpackung

Erzeugnis in einem Behältnis beliebiger Art, das in Abwesenheit des Käufers verpackt und verschlossen wird und bei dem die Menge des in der Packung enthaltenen Erzeugnisses ohne Öffnen oder merkliche Veränderung der Verpackung nicht verändert werden kann (§ 24 Abs 1 MEG)

Festpunkte

Auf Dauer stabilisierte Punkte, deren Lage bzw. Höhe im geodätischen Bezugssystem bestimmt ist (Triangulierungs- und Einschaltpunkte)

Geobasisdaten

Raum- und ortsbezogene Daten

Geodaten

Daten mit direktem oder indirektem Bezug zu einem bestimmten Standort oder geografischen Gebiet

Geoinformation

Orts- und raumbezogene Daten zur Beschreibung von Gegebenheiten eines Landes

GIS (abgekürzt für *Geografisches Informationssystem*)

Informationssystem zur Erfassung, Organisation, Analyse und Präsentation geografischer Daten samt zugehöriger Hard- und Software, Daten und ihrer Anwendungen

(Grenz- bzw. Grundsteuer-)Kataster

Vollständige und aktuelle Dokumentation aller Grundstücke Österreichs hinsichtlich Grenzen, Nutzungen und Ertrag (vgl. § 8 VermG). Der Kataster bildet mit dem Grundbuch das Eigentumssicherungssystem an Grund und Boden und genießt öffentlichen Glauben. Seine Bestandteile sind das technische Operat, das Grundstücksverzeichnis und das Adressregister. Er ist – soweit möglich – automationsunterstützt zu führen und mit dem Grundbuch zu verknüpfen (Grundstücksdatenbank), vgl. § 9 VermG

Grundlagenvermessung

bestehend aus (vgl. § 1 Z 1 VermG)

- a) Schaffung und Erhaltung der Festpunkte und Bereitstellung von Messdaten aus dem Satellitenreferenzsystem,
- b) Astronomisch-geodätischen Arbeiten für die Zwecke der Bezugssysteme und zur Erforschung der Erdgestalt,

Glossar



- c) Schaffung und Erhaltung von Höhenpunkten besonderer Genauigkeit (Präzisionsnivellement) und
- d) Arbeiten zur Erforschung des Schwerkraftfelds der Erde und für die geophysikalische Landesaufnahme.

Kalibrieren

Ermitteln des Zusammenhangs zwischen den ausgegebenen Werten eines Messgeräts oder einer Messeinrichtung und den zugehörigen festgelegten Werten einer Messgröße unter vorgegebenen Bedingungen

Kartografie

Aufbereitung von Geobasisinformationen in digitaler (d.h. durch amtliche kartografische Modelle) oder analoger Form (d.h. als gedruckte Landkarten)

Katastralgemeinde

Dem Kataster und den Grundbüchern zugrunde liegende Verwaltungseinheit

Katastralmappe

Bildliche Darstellung des Rechtsobjekts Grundstück und der übergeordneten administrativen Einteilung, erweitert um Angaben der Bodennutzung und beschreibende Angaben

Konformität

Übereinstimmung eines Erzeugnisses, eines Verfahrens, einer Dienstleistung, eines Qualitätssicherungssystems oder einer Person mit Rechtsvorschriften, Normen und anderen normativen Dokumenten

Messungsaufnahmen

Anfertigung von Luftbildaufnahmen der Erdoberflächen mit speziellen Aufnahmekameras aus Zivilluftfahrzeugen zur planlichen oder bildhaften maßstabsgetreuen Darstellung des jeweiligen Gebietes (§ 1 Z 9 VermG)

Metrologie

Wissenschaft vom Messen und den Maßsystemen

Orthofoto

Durch Einflüsse von Relief, Aufnahmeposition und Aufnahmerichtung entzerrtes Luftbild, das den Informationsgehalt eines Luftbilds mit den geometrischen Eigenschaften einer Karte vereinigt

Stempelung

Vorgang, mit dem beurkundet wird, dass ein Messgerät zum Zeitpunkt der Prüfung den messtechnischen Anforderungen genügt hat und zu erwarten ist, dass es bei ordnungsgemäßer Handhabung innerhalb der Gültigkeitsdauer der Eichung richtig bleibt

Wäger

Von der Eichbehörde geprüfte und vereidigte Personen, welche Wägungen an öffentlichen Wägeanstalten durchführen (vgl. § 62a MEG)



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend

Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen

Das Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen unternahm im Zuge der Strukturreform 1996 bis 2000 und der Organisationsentwicklung 2001 vor dem Hintergrund geänderter nationaler und internationaler Anforderungen Maßnahmen zur Personalreduktion und Auflassung von Behördenstandorten. Die seither aufgetretenen technologischen Innovationen sowie budgetäre Restriktionen machen weitere tiefgreifende Strukturreformen erforderlich, deren Umsetzung im Rahmen einer Forcierung des Projekts „Aufgabenreform 2009“ geboten ist.

In diesem Zusammenhang wären Rationalisierungspotenziale durch einen flexiblen Personaleinsatz auszuschöpfen, verstärkte regionale Kooperationen bei den Vermessungsämtern vorzunehmen und die Anzahl der Standorte zu reduzieren. Dies gilt umso mehr, als die damit verbundenen Konsequenzen in Bezug auf die Rekrutierung von Schlüsselpersonal, Investitionen und Instandhaltungen eine lange Vorlaufzeit aufweisen und der frühzeitigen und vorausschauenden Berücksichtigung bzw. Planung bedürfen.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Erfüllung des gesetzlichen Auftrags, der Kostenkalkulation und der Preisgestaltung im Hoheits- und Privatwirtschaftsbereich, der Personalausstattung und des Personalaufwands, der Struktur und Tätigkeit der Außenstellen sowie der Umsetzung des Projekts „Aufgabenreform 2009“. (TZ 1)

Gesetzlicher Auftrag und Rechtsgrundlagen

Die Grenzvermarkung, das Vermessungs-, Maß- und Gewichtswesen sind Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung. Diese Aufgaben werden im Rahmen des verfassungsmäßigen Wirkungsbereichs unmittelbar von Bundesbehörden besorgt. (TZ 2)

Kurzfassung

Der Fachbereich Mess- und Eichwesen hatte gemäß Maß- und Eichgesetz (MEG) vier grundsätzliche Funktionen zu erfüllen. Er ist

- Behörde für das gesetzliche Messwesen (Eichbehörde),
- Nationales Metrologie-Institut Österreichs (NMI),
- Benannte Stelle für die Umsetzung von EU-Richtlinien und
- für das Energiemanagement und -controlling der Bundesgebäude zuständig. (TZ 3)

Dem Fachbereich Vermessung und Geoinformation oblagen aufgrund des Vermessungsgesetzes (VermG)

- die topografische Landesaufnahme und Bereitstellung der österreichischen Basisdaten,
- die Grundlagenvermessung und Führung des Katasters zur Dokumentation der räumlichen Zuordnung der Eigentumsrechte an Grund und Boden und
- der Betrieb der Grundstücksdatenbank als gemeinsame Einrichtung des Grundbuchs und des Katasters. (TZ 3)

Zur Erfüllung der im § 61 Abs 1 MEG angeführten Aufgaben kommt dem Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (BEV) eigene Rechtspersönlichkeit zu (Physikalisch-Technischer Prüfdienst). (TZ 3)

Eichämter

Die behördlichen Aufgaben des Maß- und Eichwesens sind von den Eichbehörden zu besorgen. Eichbehörden sind das BEV mit Sitz in Wien und die neun nachgeordneten Eichämter in Bregenz, Eisenstadt, Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Krems, Linz, Salzburg und Wien. Die Errichtung, die Auflassung, den Sitz und den Umfang der fachlichen Befugnisse der Eichämter bestimmte der Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend durch Verordnung. (TZ 4)

Ermächtigung von Eichstellen

Der Gesetzgeber schuf im Jahr 2002 im Zuge der Aufgabenprivatisierung die Möglichkeit, die Eichung von eichpflichtigen Messgeräten durch private Eichstellen durchführen zu lassen, was diesen neue Einnahmequellen erschloss und geeignet war, die Verfahrensabläufe im BEV zu beschleunigen. Ende 2011 waren 60 ermächtigte Eichstellen in das vom BMWFJ geführte Eichstellenverzeichnis eingetragen. (TZ 5)

Mit Einführung der privaten Eichstellen konnte die vom Gesetzgeber angestrebte Auslagerung behördlicher Kompetenzen an Private erreicht werden; die intendierte Entlastung der öffentlichen Verwaltung fand insofern statt, als das BEV im Rahmen eines internen Aufnahmestopps zwischen 1995 und 2004 zunächst 25 Planstellen und in der Folge bis 2011 in den Eichämtern weitere 10 Planstellen bei den Eichämtern einsparte. Dem stand jedoch ein signifikanter Rückgang der aus Eichgebühren des BEV resultierenden Einnahmen von 5,04 Mio. EUR (2004) auf 1,03 Mio. EUR gegenüber. (TZ 5)

Eichstellenüberwachung

Die Überwachung der Eichstellen in Bezug auf die Einhaltung der Eichvorschriften und die Zulassung zur Eichung zählen zu den Kernaufgaben des Fachbereichs Mess- und Eichwesen. Sie nahmen rund ein Drittel der personellen Ressourcen der Eichämter in Anspruch. (TZ 6)

Neben den Standardprüfungen führten die Eichämter auch jährlich wechselnde Schwerpunktprojekte durch. Die vom BEV an den Bundesminister gemeldeten Daten und Ergebnisse waren geeignet, die Eichstellenüberwachung aussagekräftig abzubilden und die Qualität der in Verwendung stehenden Eich- und Messgeräte sicher zu stellen. (TZ 6)

Fertigpackungskontrollen

Die Eichbehörde hatte auch die Einhaltung der Bestimmungen über das In-Verkehr-bringen von Fertigpackungen gleicher Nennfüllmenge stichprobenweise bei den Herstellern und Importeuren bzw. in allen Stufen des Handels zu überprüfen. Dabei beanstandeten die neun bundesweit tätigen Prüfer des BEV 2011 9,4 % der Prüflöse z.B. wegen Unterfüllungen. Zusätzlich zum Regelprüfplan fanden auch jährlich wechselnde Schwerpunktkontrollen statt. (TZ 7)

Kurzfassung

Die messtechnischen Überprüfungen waren zweckmäßig, weil sie die Konsumenten vor Übervorteilung und die Produzenten und Importeure vor unlauterem Wettbewerb schützten. (TZ 7)

Energie-Sonderbeauftragte

In den Eichämtern waren 22 Bedienstete mit dem Energiemonitoring, -controlling und -contracting befasst. Dabei überwachten sie die vorgegebenen Parameter, erstellten Thermografie-Aufnahmen von Bundesgebäuden, überprüften die haustechnischen Anlagen und berieten die Bundesdienststellen beim Austausch veralteter Anlagen. Laut Energiebericht der Energie-Sonderbeauftragten konnten seit 1999 rd. 23 Mio. EUR eingespart und der CO₂-Ausstoß um 100.000 t verringert werden. Es bestand jedoch kein unmittelbarer Bezug zwischen den Aufgaben der ESB und den Kernaufgaben des BEV. (TZ 8)

Vermessungsämter

Den seit 1998 bestehenden 41 Vermessungsämtern waren elf Außenstellen und sechs Informations- und Telearbeitszentren angeschlossen. An den Standorten waren zum 1. Jänner 2012 zwischen sechs (Vermessungsamt Lienz) und 30 Mitarbeiter (Vermessungsamt Krems) beschäftigt. Der Personalstand war insgesamt rückläufig und verringerte sich von 623,5 (2003) auf 561,4 VBÄ (2011) oder um 10 %. (TZ 11, 12)

Aufgrund technischer Innovationen (z.B. Satelliten-Positionierung, Fernerkundung, digitale Geobasisdaten etc.) besteht im Fachbereich Vermessung und Geoinformation ein hohes Rationalisierungspotenzial, dem insbesondere durch einen flexiblen Personaleinsatz und zukunftsorientierte Aus- und Weiterbindungsmaßnahmen Rechnung getragen werden sollte. (TZ 12)

Standort- und Flächenkonsolidierung

Das BEV entschied im Sommer 2006, den Standort in 1080 Wien, Krotenthallergasse aufzulassen. Dadurch konnten ab 2008 Synergieeffekte genutzt und mittel- und langfristige Einsparungspotenziale erzielt werden. (TZ 13)

Die wachsenden Aufgaben auf dem Gebiet der Metrologie und die Anforderungen an eine zeitgemäße messtechnische Infrastruktur unter Schaffung optimaler Umgebungsbedingungen machten den Neubau der Laboratorien in 1160 Wien, Arltgasse, erforderlich. (TZ 14)

Zwischen 2004 und 2007 hatte das BEV die Anzahl der dezentralen Standorte reduziert und damit laut eigenen Angaben Flächeneinsparungen im Gesamtausmaß von 16.740 m² und jahresdurchschnittliche Einsparungen an Mietaufwendungen und Betriebskosten von rd. 1,43 Mio. EUR erzielt. (TZ 15)

Mit der bereits 1998 intendierten Schließung von Dienststellen in Landeck, Schärding und Grieskirchen sollten kurzfristig realisierbare Einsparungen beim Sachaufwand von rd. 113.000 EUR erzielt, die Neuaufnahme von zehn Mitarbeitern vermieden und durchschnittlich 420.000 EUR jährlich an Personalkosten eingespart werden. Tatsächlich konnten die drei Standorte wegen lokalpolitischer Widerstände erst 2011 geschlossen werden. (TZ 15)

Ausgewählte Leistungsbereiche

Das Geodaten-Portal des BEV bietet seit April 2008 die Möglichkeit, Produkte aus dem Fachbereich Vermessung und Geoinformation online zu beziehen. (TZ 16)

Im August 2005 beschloss die Bundesregierung die Einleitung eines Projekts zur vollständigen Erneuerung der Grundstücksdatenbank. Dabei sollten die Verwaltungsabläufe im Grundbuch und Kataster bis Ende 2009 in automatisierte Prozesse integriert und die E-Government-Dienste ausgebaut werden. (TZ 18)

Wegen technischer Probleme und auf Druck der externen Partner, der Software-Hersteller und Grundbuchsführer sowie von Notaren und Rechtsanwälten kam es zu wiederholten Projektverzögerungen, die zu unproduktiven Mehrarbeiten führten. Die im Projekt „Aufgabenreform 2009“ ausgewiesenen Einsparungseffekte waren bloß summarisch dargestellt und konnten inhaltlich nicht nachvollzogen werden. (TZ 19)

Kurzfassung**Physikalisch–Technischer Prüfdienst**

Der Physikalisch–Technische Prüfdienst verfügte über eine eigene Gebärung, die sich aus der 1993 geschaffenen Teilrechtsfähigkeit ergab und in die Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes fiel. Seine Hauptgeschäftsfelder umfassten Kalibrierungen, Zulassungsprüfungen, Konformitätsbewertungsverfahren und Wissenstransfers. (TZ 20)

Aufwandsverrechnung zwischen dem Physikalisch–Technischen Prüfdienst und dem BEV

In den Jahren 2006 bis 2009 ersetzte der Physikalisch–Technische Prüfdienst dem BEV durchschnittlich Aufwendungen in Höhe von 484.433 EUR für die Inanspruchnahme von Personal, für den laufenden Betrieb, die Nutzung von IT–Anlagen und für Reisen. (TZ 21)

Die Erfassung der von BEV–Mitarbeitern für den Physikalisch–Technischen Prüfdienst geleisteten Arbeitszeiten beruhte auf der Auftragsverwaltung des Physikalisch–Technischen Prüfdienstes und den von Mitarbeitern geführten Zeitaufzeichnungen. Grundlage für die Personalkostenrefundierung waren Zahlen, die durch das eigene Rechenwerk des BEV nicht belegt bzw. nicht mit diesem abgestimmt waren. Weiters lagen der Berechnung der Stundensätze bis 2012 unvollständige Bezugsgrundlagen sowie unrealistische Annahmen zugrunde. (TZ 22, 23)

Auch die Refundierung der Betriebs– und IT–Kosten des Physikalisch–Technischen Prüfdienstes an das BEV erfolgte aufgrund unzureichender Berechnungsgrundlagen; eine Vereinbarung über die Zahlungsmodalitäten hatten das BEV und der Physikalisch–Technische Prüfdienst nicht getroffen. (TZ 24, 25)

Die in früheren Jahren festgestellten Mängel ließen die Wirksamkeit der internen Kontrollen zweifelhaft erscheinen. (TZ 26)

Gebührenfestsetzung im Hoheitsbereich

Für Amtshandlungen im hoheitlichen Bereich des Eich– und Vermessungswesens waren besondere Verwaltungsabgaben zu entrichten, die vom Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend in Form von Bauschbeträgen durch Verordnung festzusetzen waren. Die Grundlagen wurden zuletzt im Jahr 2002 geändert. Dabei erfolgte

lediglich eine Umrechnung der Schilling- auf Eurobeträge; die gesetzlich vorgesehene Überprüfung der Kostendeckung fand jedoch nicht statt. Erst am 1. Dezember 2011 trat eine neue Vermessungsgebührenverordnung in Kraft; eine neue Eichgebührenverordnung befand sich im Jänner 2013 in Begutachtung. (TZ 27, 28)

Preisfestsetzung und Tarifikalkulation des Physikalisch-Technischen Prüfdienstes

Die Preisfestsetzung für die Leistungen des Physikalisch-Technischen Prüfdienstes erfolgte durch dessen Leiter mit dem Ziel der Kostendeckung unter Berücksichtigung der Vorjahresergebnisse, der Entwicklung der Personal- und Sachausgaben, des erwarteten Produktabsatzes und in Abhängigkeit von der Preisgestaltung alternativer Anbieter; schriftlich dokumentierte Grundsätze lagen nicht vor. (TZ 31)

Entgelte für Standardprodukte

Für die Geobasisdaten war eine angemessene Vergütung zu entrichten. Ein periodengerechter Deckungsnachweis unterblieb bisher. (TZ 29)

Aus der Anfertigung von Luftbildaufnahmen der Erdoberfläche mit speziellen Aufnahmekameras erzielte das BEV in den Jahren 2006 bis 2009 einen Gesamtumsatz von lediglich 19.717 EUR. Die Durchschnittskosten je Flugstunde betrugen demgegenüber 10.641 EUR. Der Luftbild-Aufnahmebetrieb wurde 2011 eingestellt. (TZ 30, 48)

Mitarbeiter des BEV

Die Anzahl der Mitarbeiter des BEV verringerte sich von 1.292,4 VBÄ (2006) auf 1.189,8 VBÄ (2011) oder um 7,9 %. Von den 1.259 Mitarbeitern zum 31. Dezember 2011 waren 745 in der Gruppe Eich- und Vermessungsämter, 204 in der Gruppe Vermessungswesen und 85 Mitarbeiter in der Gruppe Eichwesen tätig. Der Bereich Information und Marketing beschäftigte 123, der Bereich Recht und Ressourcen 78 Mitarbeiter. Die verbleibenden 24 Mitarbeiter waren dem Leitungsbereich zugeordnet. Dem Bericht zum Projekt „Aufgabenreform 2009“ zufolge soll die Anzahl der Planstellen bis 2020 auf 1.186 zurückgehen. (TZ 32)

Kurzfassung

Das Personalentwicklungskonzept des BEV stammte aus dem Jahr 2003; mit der Überarbeitung wurde erst 2012 im Zuge von Projekten zur Aufgaben-, Umfeld- und Standortanalysen begonnen. (TZ 34)

Nebengebühren

Das BMWFJ überarbeitete den ressortspezifischen Nebengebührenkatalog, der auch die für das BEV relevanten Nebengebühren enthielt. Im Ergebnis blieb die Anzahl der 19 im BEV angewendeten Nebengebühren nach der Überarbeitung unverändert. Die Gelegenheit, die vielfältigen Nebengebühren im Interesse der Verwaltungsvereinfachung und zur Verringerung des administrativen Aufwands zusammenzuführen, wurde nicht genutzt. (TZ 35, 36, 37)

Überstunden

Die durchschnittlichen Ausgaben für Überstunden der BEV-Mitarbeiter beliefen sich in den Jahren 2006 bis 2009 auf rd. 1,74 Mio. EUR. Im Jahr 2009 fielen 72.000 Überstunden an, was der jährlichen Normalarbeitsleistung von rd. 43 Mitarbeitern entsprach. 17 Mitarbeiter bezogen sowohl 2008 als auch 2009 mehr als 6.000 EUR jährlich als Überstundenvergütungen. (TZ 42)

Reisekosten

Der Anteil der Auslandsdienstreisen an den gesamten Reisekosten belief sich im Jahresdurchschnitt auf rd. 10 % der Gesamtreisekosten. Die tatsächlichen Ausgaben für Auslandsdienstreisen lagen zwischen 2006 und 2009 durchwegs um mehr als das Doppelte über den veranschlagten Beträgen. (TZ 44)

Projekt „Aufgabenreform 2009“

Im Juli 2009 teilte der Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend dem BEV mit, dass im Bereich des BMWFJ eine Aufgaben- und Strukturreform durchzuführen sei. Im Rahmen des Projekts „Aufgabenreform 2009“ sollten die Aufgaben, Ausgaben und der Ressourceneinsatz durchleuchtet, Einsparungspotenziale ermittelt und ein Konzept für den zielgerichteten Einsatz von Mitarbeitern erstellt werden. (TZ 45)

Zum vorgegebenen Einsparungsvolumen von rd. 6 Mio. EUR bis 2014 arbeitete das BEV verschiedene Vorschläge aus, die mit Stand 4. Mai 2010 ein Einsparungspotenzial ab 2011 von 2,81 Mio. EUR und Mehreinnahmen von 1 Mio. EUR enthielten und ab 2013 Einsparungen von weiteren 1,11 Mio. EUR vorsahen. (TZ 46)

Den potenziellen Einsparungsbeträgen lagen zum Teil keine genauen Berechnungen, sondern Schätzungen zugrunde, zu denen keine Unterlagen vorgelegt werden konnten. Auch die Realisierbarkeit der Einsparungspotenziale war ungewiss, weil sie auf nicht durchsetzbaren Vereinbarungen beruhten. (TZ 46)

Herstellung und Vertrieb von Landkarten

Zu den Aufgaben der Landesvermessung gehörte auch die Herstellung von staatlichen Landkarten. Obwohl es bereits im Zuge der 2006 untersuchten Reorganisationsmaßnahmen angebracht gewesen wäre, die Fremdvergabe als Alternative anzudenken, wurde 2007 die erforderliche Druckerei um 481.000 EUR adaptiert und der Druck der Landkarten 2011 dem Heeresdruckzentrum im BMLVS übertragen. Das Mietobjekt für die Druckerei wurde Ende Jänner 2012 geräumt; Verhandlungen, den Vertrag vorzeitig durch Leistung einer Abschlagszahlung aufzulösen, waren im Sommer 2012 noch im Gange. Die Kosten der Adaptierung und der langfristige Bestandsvertrag sind als verlorener Aufwand zu sehen. (TZ 47)

Kenndaten des Bundesamts für Eich- und Vermessungswesen						
wichtigste Rechtsgrundlagen	Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F. Maß- und Eichgesetz (MEG), BGBl. Nr. 152/1950 i.d.g.F. Bundesgesetz über die Landvermessung und den Grenzkataster (VermG), BGBl. Nr. 306/1968 i.d.g.F. Verordnung des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten über den Sitz der Eichämter und den Umfang ihrer fachlichen Befugnisse (Eichämter-VO), BGBl. II, Nr. 390/1997 i.d.g.F. Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit betreffend Eichstellen (Eichstellen-VO), BGBl. II, Nr. 93/2004 i.d.g.F.					
Gebbarung	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	in Mill. EUR ¹					
Gesamteinnahmen	18,64	20,33	18,42	18,73	11,49	9,32
Gesamtausgaben	71,51	79,48	78,62	80,95	85,35	78,62
<i>davon</i>						
<i>Personalausgaben</i>	51,84	52,53	55,12	59,38	58,45	57,71
<i>Anlagen</i>	0,83	4,66	2,06	1,16	3,00	1,37
<i>Aufwendungen (gesetzliche Verpflichtungen)</i>	1,06	1,09	0,50	0,11	0,17	0,27
<i>Aufwendungen</i>	17,78	21,20	20,94	20,30	23,74	19,26
Physikalisch-Technischer Prüfdienst	in 1.000 EUR					
Einnahmen	1.317	1.426	1.438	1.580	1.706	1.671
Personalaufwand	773	797	887	980	1.022	968
Sachaufwand	390	456	407	396	438	405
Betriebserfolg	11	34	6	43	76	106
Personal	Anzahl					
Mitarbeiter ^{2, 3}	1.292,4	1.257,3	1.241,2	1.225,5	1.212,1	1.189,8

¹ Rundungsdifferenzen möglich² jeweils zum 31. Dezember³ in VBÄ

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse, Voranschlagsvergleichsrechnung (VVR), BEV



**Bundesamt für Eich- und
Vermessungswesen**

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1** Der RH überprüfte von April bis Juni 2010 sowie von Jänner bis Mai 2012 mit Unterbrechungen die Gebarung des Bundesamts für Eich- und Vermessungswesen (BEV).

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung

- der Erfüllung des gesetzlichen Auftrags,
- der Kostenkalkulation und der Preisgestaltung im Hoheits- und Privatwirtschaftsbereich,
- der Personalausstattung und des Personalaufwands,
- der Struktur und der Tätigkeit der Außenstellen sowie
- der Umsetzung des Projekts „Aufgabenreform 2009“.

Die Durchführung von Baumaßnahmen war nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

Zu dem im August 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BEV im November 2012 Stellung, der sich das BMWFJ inhaltlich anschloss. Der RH übermittelte seine Gegenäußerung im Mai 2013.

Gesetzlicher Auftrag und Rechtsgrund- lagen

- 2** Das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) weist dem Bund die Grenzvermarkung, das Vermessungswesen sowie das Maß- und Gewichtswesen als Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung zu (Art. 10 Abs. 1 Z 2, 5 und 10 B-VG). Diese Aufgaben werden im Rahmen des verfassungsmäßig festgestellten Wirkungsbereichs unmittelbar von Bundesbehörden besorgt (Art. 102 Abs. 2 B-VG).

Einfachgesetzliche Grundlage für das Mess- und Eichwesen ist das Maß- und Eichgesetz (MEG), BGBl. Nr. 152/1950 i.d.g.F., für das Vermessungswesen das Bundesgesetz über die Landvermessung und den Grenzkataster (Vermessungsgesetz – VermG), BGBl. Nr. 306/1968 i.d.g.F.

Mit einer Novelle zum MEG (BGBl. Nr. 213/1992) wurden die gesetzlichen Grundlagen für die Teilrechtsfähigkeit des Physikalisch-Technischen Prüfdienstes geschaffen.

Aufgaben und Ziele

3 (1) Der Fachbereich Mess- und Eichwesen hatte vier grundsätzliche Funktionen zu erfüllen. Er ist

- Behörde für das gesetzliche Messwesen (Eichbehörde): Dazu zählen die Marktüberwachung, die eichpolizeiliche Revision, die Fertigpackungskontrollen, die Überwachung von privaten Eichstellen, die Zulassung von Messgeräten zur Eichung und von Abfertigungsstellen sowie die Eichung, soweit sie nicht durch private Eichstellen wahrgenommen wird,
- Nationales Metrologie-Institut Österreichs (NMI),
- Benannte Stelle für die Umsetzung von EU-Richtlinien sowie
- für das Energiemanagement und -controlling der Bundesgebäude zuständig.

Ziel des Fachbereichs laut Projekt „Aufgabenreform 2009“ war es, die Basis für die messtechnische Infrastruktur bereitzuhalten, die Messtechnik für Wirtschaft und Gesellschaft bereitzustellen, zuverlässige und richtige Messungen zu gewährleisten und an der Öffnung des europäischen Markts für österreichische Unternehmen mitzuwirken.

(2) Dem Fachbereich Vermessung und Geoinformation des BEV oblagen folgende Aufgaben:

- Topografische Landesaufnahme und Bereitstellung der österreichischen Geobasisdaten,
- Grundlagenvermessung und Führung des Katasters zur Dokumentation der räumlichen Zuordnung der Eigentumsrechte an Grund und Boden,
- Betrieb der Grundstücksdatenbank als gemeinsame Einrichtung des Grundbuchs und des Katasters.

Ziel des Fachbereichs laut dem Projekt „Aufgabenreform 2009“ war es, den Bedarf an raumbezogenen Basisinformationen bundesweit, flächendeckend und aktuell sicherzustellen, die räumliche Zuordnung der Eigentumsrechte an Grund und Boden zu gewährleisten und die Voraussetzungen für ein Geodatenkonzept Österreichs im Rahmen einer europäischen Geodateninfrastruktur zu schaffen.



Aufgaben und Ziele

BMW FJ

Bundesamt für Eich- und
Vermessungswesen

(3) Gemäß § 61 Abs 1 MEG hatte der Physikalisch-Technische Prüfdienst

- Messgeräte unter Anschluss an die nationalen Etalons zu prüfen,
- die Übereinstimmung von Messgeräten mit bestehenden Vorschriften oder Normen zu bestätigen,
- physikalisch-technische Untersuchungen durchzuführen,
- die Messtechnik durch wissenschaftliche Arbeiten und Ausbildungsveranstaltungen zu fördern,
- Gutachten über die Durchführung von Messungen sowie damit in Zusammenhang stehende Tätigkeiten zu erstellen und
- die Herstellung, den Verlag, den Vertrieb und die Vermittlung von Druckwerken, Software und bespielten Ton-, Bild- und Datenträgern durchzuführen.

Zur Erfüllung der im § 61 Abs 1 MEG angeführten Aufgaben kam dem BEV eigene Rechtspersönlichkeit zu.

Eichämter

Grundlagen

- 4 Gemäß § 32 Abs. 1 MEG sind die behördlichen Aufgaben des Maß- und Eichwesens von den Eichbehörden zu besorgen. Eichbehörden sind das BEV und die nachgeordneten neun Eichämter in den Bundesländern; sie unterstanden dem Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend.

Das BEV hatte seinen Sitz in Wien, sein Wirkungsbereich erstreckte sich auf das gesamte Bundesgebiet. Die Errichtung und Auflassung, den Sitz und den Umfang der fachlichen Befugnisse der Eichämter bestimmte der Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend durch Verordnung.

Mit Verordnung des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten vom 16. Dezember 1997 wurden der Sitz der Eichämter und ihre fachlichen Befugnisse festgelegt (BGBl. II Nr. 390/1997 i.d.g.F.; kurz: Eichämter-VO). Gegenwärtig gibt es pro Bundesland ein Eichamt (Bregenz, Eisenstadt, Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Krems, Linz, Salzburg und Wien). Die fachlichen Befugnisse sind in § 2 Abs. 1 der Eichämter-VO festgelegt. Für die Eichämter besteht keine regionale Zustän-

Eichämter

digkeitsfestlegung durch eine Sprengelverordnung, ihre Arbeitsgebiete wurden durch interne Regelungen des BEV festgelegt.

**Ermächtigung von
Eichstellen**

- 5.1** (1) Mit der MEG-Novelle 2002 (BGBl. Nr. 85/2002) und der vom Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit erlassenen Verordnung betreffend Eichstellen (BGBl. II Nr. 93/2004 – **Eichstellen-VO**) schuf der Gesetzgeber im Zuge der Aufgabenprivatisierung die Möglichkeit, die Eichung von eichpflichtigen Messgeräten durch private Eichstellen durchführen zu lassen. Wenn für bestimmte Messgeräte Eichstellen ermächtigt sind, darf die Eichbehörde die Messung dieser Eichgeräte selbst nicht mehr durchführen (§ 36 Abs. 7 MEG).

Ende 2011 waren 60 ermächtigte Eichstellen in das vom BMWFJ geführte Eichstellenverzeichnis eingetragen, wobei die meisten für die Eichung von Waagen, Kalt- und Warmwasser-, Gas- und Elektrozählern ermächtigt waren. Die dem BEV vorbehaltenen Tätigkeiten ergaben sich aus den Eichvorschriften (z.B. für Achs- und Radlastmessgeräte, Messgeräte zur Bestimmung der Geschwindigkeit und zur Bestimmung des Gehalts von Alkohol in der Atemluft).

(2) Die Zulassung als Eichstelle (= Ermächtigung; früher: Akkreditierung) erfolgt seit 1. Juli 2011 aufgrund der Novellierung des § 35 MEG (BGBl. I Nr. 115/2010) nunmehr durch das BEV. Bis zu diesem Zeitpunkt lag die Kompetenz zur Akkreditierung (jetzt: Ermächtigung) von Eichstellen beim Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend.

Aufgabe der ermächtigten Eichstellen ist es, die eichtechnische Prüfung und Stempelung an den im MEG und in der Eichstellen-VO angeführten Messgeräten vorzunehmen. Die Eichstellen führen die Eichung in eigener Verantwortung nach den Vorgaben der Eichstellen-VO durch und unterliegen der Kontrolle und Überwachung durch das BEV nach den Weisungen des Bundesministers für Wirtschaft, Familie und Jugend.

- 5.2** (1) Mit Einführung der Ermächtigung von Eichstellen wurden im Zuge der Deregulierung nicht nur behördliche Kompetenzen an private Wirtschaftsunternehmen übertragen, sondern diesen auch neue Einnahmequellen erschlossen. Die ermächtigten Eichstellen stehen zueinander im Wettbewerb, aber nicht in Konkurrenz mit der Eichbehörde, weil sich diese als staatliche Stelle auf jene Bereiche zurückziehen hat, in denen keine privaten Eichstellen tätig sind.

Durch die Einführung von privaten Eichstellen konnte die vom Gesetzgeber angestrebte Auslagerung behördlicher Kompetenzen an Private erreicht werden. Die intendierte Entlastung der öffentlichen Verwaltung fand insofern statt, als das BEV im Rahmen eines internen Aufnahmestopps zwischen 1995 und 2004 zunächst 25 Planstellen und in weiterer Folge bis 2011 weitere 10 Planstellen bei den Eichämtern eingespart hatte. Dem stand jedoch ein signifikanter Rückgang der aus Eichgebühren resultierenden Einnahmen des BEV gegenüber; diese nahmen seit 2004 folgende Entwicklung:

Tabelle 1: Einnahmen aus Eichgebühren								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	in 1.000 EUR							
Eich- und Prüfungsgebühren	5.042,7	3.382,6	1.596,5	1.091,2	1.024,1	997,5	1.359,6	1.027,3

Quelle: BEV

(2) Nach Ansicht des RH war die mit der Neufassung des § 35 MEG verbundene Übertragung der Ermächtigung von Eichstellen an das BEV geeignet, die Verfahrensabläufe zu beschleunigen und Rückmeldungen im Falle der Feststellung einer nichtkonformen Tätigkeit von Eichstellen rascher einer Entscheidung und Lösung durch das BMWFJ zuzuführen.

Eichstellen- überwachung

- 6.1** Die Überwachung der privaten Eichstellen in Bezug auf die Einhaltung der Eichvorschriften und die Zulassung zur Eichung zählen zu den Kernaufgaben des Fachbereichs Mess- und Eichwesen. Sie nahmen rund ein Drittel der personellen Ressourcen der Eichämter in Anspruch.

Die Überwachungsmaßnahmen des BEV hatten bei den ermächtigten Eichstellen grundsätzlich unangemeldet zu erfolgen; einmal jährlich waren die Eichstellen auch hinsichtlich des Qualitätsmanagementsystems stichprobenweise zu überprüfen (§ 11 Abs. 5 und 6 leg. cit.). Über die im vorangegangenen Jahr durchgeführten Überwachungen und Revisionen hatte das BEV dem Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend alljährlich spätestens im Februar des Folgejahrs zu berichten (§ 14 Abs. 2 leg. cit.).

Die im Zeitraum der Gebarungsüberprüfung vom BEV erstellten Berichte enthielten detaillierte Informationen über Veränderungen bei den ermächtigten Eichstellen, die Einstellung und Wiederaufnahme

Eichämter

von Eichungen durch die Eichbehörde, die Meldedaten der Eichstellen sowie die von den Eichbehörden durchgeführten Überwachungen und die Ergebnisse der eichpolizeilichen Revision. Die Ergebnisse der Eichstellenüberwachung dokumentierte das BEV aktenmäßig und übermittelte diese dem BMWFJ zur Begutachtung und weiteren Behandlung.

Die folgende Tabelle enthält einen Auszug ausgewählter Daten aus dem Jahresbericht der Eichstellenüberwachung für 2011 und gibt einen Überblick über die vom BEV durchgeführten Maßnahmen und Aktivitäten:

Tabelle 2: Eichstellenüberwachung				
Maßnahme/Aktivität	2009	2010	2011	Entwicklung 2009 - 2011
	Anzahl			in %
alle in die Eichstellendatenbank von den ermächtigten Eichstellen eingetragenen und geeichten Messgeräte	607.366	593.694	621.087	+ 2,3
<i>davon</i>				
– Kaltwasserzähler	253.795	257.936	244.791	– 3,6
– Elektrizitätszähler und Tarifgeräte	116.458	116.815	149.600	+ 28,5
– Balgengaszähler	76.839	68.399	58.668	– 23,7
– Vollständige Wärmezähler	44.655	38.126	36.454	– 18,4
– Handelswaagen (Höchstlast bis 3000kg)	31.669	28.424	34.107	+ 7,7
– Mineralöl–Betriebsstoffmessanlagen	21.538	24.215	22.580	+ 4,8
technische Überwachungen des BEV bei den Eichstellen laut Stichprobenplan	1.513	1.704	1.324	– 12,5
<i>dabei festgestellte</i>				
– leichte Mängel (z.B. geringfügige Nichtkonformitäten)	140	142	85	– 39,3
– schwere Mängel (z.B. schwerwiegende Nichtkonformitäten)	146	140	129	– 11,6
durch das BEV bei den Eichstellen durchgeführte Qualitätsmanagement-Überwachungsaudits mit Weitergabe der Ergebnisse zur Begutachtung und Beurteilung an das BMWFJ	61	52	50	– 18,0
im Rahmen der eichpolizeilichen Revision durch das BEV überprüfte Messgeräte	13.713	9.561	18.906	+ 37,9
<i>dabei gesetzte eichpolizeiliche</i>				
– Maßnahmen (z.B. unverzügliche Mängelbehebung, Setzen von Nachfristen, Verwendungssperren)	1.449	929	2.747	+ 89,6
im Rahmen von Standardrevisionen von den Eichämtern durchgeführte Meldungen an die Eichstellenüberwachung (z.B. bei schweren Mängeln)	114	107	66	– 42,1

Quelle: BEV

Neben den Standardrevisionen führten die Eichämter auch Revisionen und Marktüberwachungen mit jährlich wechselnden Schwerpunkten durch, wobei verschiedene Messgeräte auf ihre Richtigkeit und Zuverlässigkeit überprüft wurden.

- 6.2** Nach Ansicht des RH waren die vom BEV an den Bundesminister gemeldeten Daten und Ergebnisse geeignet, die Eichstellenüberwachung aussagekräftig abzubilden und die Qualität der in Verwendung stehenden Eich- und Messgeräte sicherzustellen.

Fertigpackungs- kontrollen

- 7.1** Die §§ 24 ff. MEG enthielten grundlegende Bestimmungen über die Anforderungen über das In-Verkehr-bringen von Fertigpackungen gleicher Nennfüllmenge (z.B. Getränke, Lebensmittel, Kosmetika etc.), zu denen der Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend die näheren Regelungen in einer Verordnung getroffen hatte (BGBl. Nr. 867/1993, Fertigpackungsverordnung – FPVO). Gemäß § 13 Abs. 1 FPVO hatte die Eichbehörde die Einhaltung der Bestimmungen stichprobenweise bei den Herstellern und Importeuren bzw. in allen Stufen des Handels zu überprüfen.

Die in der FPVO detailliert geregelten stichprobenartigen Prüfungen wurden seit 2007 bundesweit von neun Bediensteten durchgeführt, wobei im Jahr 2011 2.504 Prüflöse (2010: 2.533) von jeweils 20 bis 80 Fertigpackungen messtechnisch untersucht wurden. Dabei hatte das BEV 9,4 % der Prüflöse (2010: 7,9 %) z.B. wegen Unterfüllungen beanstandet; diese Fertigpackungen durften in der Folge nicht mehr in Verkehr gebracht werden.

Zusätzlich zum Regelprüfplan fanden auch jährlich wechselnde Schwerpunktkontrollen bei verschiedenen Produktgruppen statt. Die nachfolgende Übersicht informiert über die in den Jahren 2006 bis 2011 überprüften Produktkategorien samt Schwerpunktkontrollen und die dabei erzielten Ergebnisse:

Eichämter

Tabelle 3: Überprüfte Produktkategorien 2006 bis 2011

	Umfang Prüflose	Unterfüllte Prüflose
	Anzahl	in %
Gesamtprüflose 2006¹	3.036	6,9
Obst- und Gemüseprodukte	221	7,7
Torf, Erde, Bodenverbesserungsmittel	11	27,3
Weine und Fruchtsäfte	110	1,8
Gesamtprüflose 2007¹	2.725	7,3
Tiefkühlkost	153	9,8
Heimtierbedarf	103	4,9
Brennstoffe	222	18,0
Gesamtprüflose 2008¹	2.610	9,2
Heimtierbedarf	198	7,1
Obst- und Gemüseprodukte	218	11,0
Brennstoffe	158	21,5
Gesamtprüflose 2009¹	2.630	8,7
Heimtierbedarf	119	10,1
Chemikalien-Wasserpflege	67	22,4
Wurst- und Fleischprodukte	220	10,5
Gesamtprüflose 2010¹	2.533	7,9
Süßwaren in Einwickelpapier	73	43,8
Torf, Erde, Bodenverbesserungsmittel	68	25,0
Brennstoffe	166	20,5
Gesamtprüflose 2011¹	2.504	9,4
Süßwaren in Einwickelpapier	65	35,4
Chemikalien-Wasserpflege	88	12,5

¹ inklusive Schwerpunktkontrollen

Quelle: Leistungsberichte BEV

7.2 Der RH erachtete die messtechnischen Überprüfungen als zweckmäßig, weil sie die Konsumenten vor Übervorteilung und die Produzenten und Importeure vor unlauterem Wettbewerb schützten. Wegen der fortschreitenden Zunahme des Angebots und angesichts der festgestellten Fehlerquote empfahl der RH, die Überprüfung von Fertigpackungen zu intensivieren.

7.3 Das BEV teilte dazu mit, dass es der Empfehlung bereits seit 2011 nachkomme.

Energie-Sonder-
beauftragte

- 8.1** (1) Die mit Ministerratsbeschluss im Jahr 1979 beim damaligen Bundesministerium für Bauten und Technik eingerichteten Planstellen für Energie-Sonderbeauftragte (ESB) zur Betreuung von Bundesdienststellen zur Verbesserung der Energieeffizienz und Reduktion von Schadstoffen hatte das BMWA im Jahr 2004 in das BEV übertragen.

Die Aufgaben der 22 in den Eichämtern tätigen Bediensteten umfassten das Energiemonitoring, -controlling und -contracting, die Überprüfung von (Brand-)Schutzräumen und den Energieausweis für Bundesgebäude. Dabei überwachten die Energie-Sonderbeauftragten die vorgegebenen Parameter, erstellten Thermografie-Aufnahmen von Bundesgebäuden, überprüften die haustechnischen Anlagen und berieten die Bundesdienststellen beim Austausch veralteter Anlagen. Laut Energiebericht der Energie-Sonderbeauftragten wurden zwischen 1980 und einschließlich 2010 im Bereich der Wärmeenergie Einsparungen im Gesamtausmaß von 17.253 GWh im Gegenwert von 580 Mio. EUR erzielt.

(2) Das 2001 mit Ministerratsbeschluss initiierte Projekt „Bundescontracting 500“ zielte auf die Umsetzung energiesparender Maßnahmen in Bundesgebäuden und die Verringerung des CO₂-Ausstoßes ab und wurde ebenfalls von den Energie-Sonderbeauftragten begleitet und betreut. Laut Energiebericht konnten durch die Tätigkeit der Energie-Sonderbeauftragten seit 1999 rd. 23 Mio. EUR eingespart und der CO₂-Ausstoß um 100.000 t verringert werden.

Nach Ansicht des BEV stellt sich nach dessen Berechnungen mit den getroffenen Maßnahmen die Energiebilanz des Bundes insgesamt als positiv dar, weil bei isolierter Betrachtung die „Kyoto-Ziele“ im Bundesbereich erreicht werden konnten.

- 8.2** Der RH anerkannte die Bemühungen des Bundes, durch Vorbildwirkung die Anliegen des Umweltschutzes in der Öffentlichkeit aktiv zu unterstützen. Er vermochte jedoch keinen unmittelbaren Bezug zwischen den Aufgaben der Energie-Sonderbeauftragten und den Kernaufgaben des BEV zu erkennen.

Der RH empfahl, im Interesse der Kohärenz von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung die Aufgaben der Energie-Sonderbeauftragten und die Energie-Sonderbeauftragten selbst an die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. zu übertragen.

Eichämter

8.3 Dazu gab das BEV bekannt, dass mit der beabsichtigten Novelle zum Energieeffizienzgesetz eine Änderung der Aufgabenstellung der Energie-Sonderbeauftragten eintreten werde, die vom BEV umgesetzt werden wird.

Personalausstattung und -entwicklung

9.1 (1) Die verfügbaren personellen Kapazitäten der Eichämter (einschließlich der Mitarbeiter der Gruppe Eich- und Vermessungsämter) entwickelten sich im Zeitraum 2003 bis 2011 unter Berücksichtigung von Karenzierungen und Mehrleistungen wie folgt:

Tabelle 4: Personelle Kapazitäten der Eichämter									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	in VBÄ ¹								
Personal	85,6	81,3	94,5 ²	91,6	93,5	94,5	92,5	93,0	97,0
abzüglich Karenzierungen, Teilzeit	- 2,2	- 1,9	- 2,4	- 2,9	- 1,0	- 2,3	- 1,9	- 0,8	- 3,0
zuzüglich Mehrleistungen (geschätzt)	3,9	4,6	7,3 ³	7,8 ²	5,7 ²	5,8	3,9	4,2	2,3
= verfügbares Personal	87,3	84,0	99,4	96,5	98,2	98,0	94,5	96,4	96,3

¹ jeweils zum 1. Jänner

² Zugang der Energie-Sonderbeauftragten am 1. Februar 2004

³ Mehrleistungen infolge Umstellung der Arbeitsprozesse aufgrund der MEG-Novelle 2002, der Eichstellen-VO 2004 und der Integration der Energie-Sonderbeauftragten

Quelle: BEV, Gruppe Eich- und Vermessungsämter

Das verfügbare Personal belief sich im Zeitraum 2003 bis 2011 auf 84,0 VBÄ (2004) bis 99,4 VBÄ (2005). Der Personalanstieg ab 2005 war auf den Zugang der Energie-Sonderbeauftragten zurückzuführen.

(2) Zur Entwicklung des Personalstands führte das BEV aus, dass im Hinblick auf die zu erwartende Aufgabenübertragung an private Eichstellen und des Aufnahmestopps zwischen 1995 und 2001 keinerlei Personalneuaufnahmen möglich gewesen seien und erst ab 2000 – von der Übernahme der Energie-Sonderbeauftragten abgesehen – Schlüsselfunktionen nachbesetzt werden konnten.

Trotz Einführung der privaten Eichstellen sei es laut BEV insgesamt zu keinem Aufgabenwegfall gekommen, weil es nach dem mit der MEG-Novelle 2002 zu verwirklichenden Grundsatz „Gewährleisten statt Leisten“ zu einem massiven Anstieg der Akkreditierungen sowie

der Überwachung der privaten Eichstellen und der von ihnen verwendeten Eichgeräte gekommen sei.

- 9.2** Der RH hielt fest, dass als Folge der MEG-Novelle 2002 im Laufe des Jahres 2004 die Eichung von Elektrizitäts-, Gas-, Wasser- und Wärmezählern und im Folgejahr 2005 auch die Eichung der gängigsten Typen von Waagen und Gewichtsstücken durch das BEV eingestellt wurde. Dadurch konnte zwar die vom Gesetzgeber angestrebte Auslagerung behördlicher Kompetenzen an Private erreicht werden; diese war jedoch mit einem signifikanten Rückgang der Einnahmen aus den Eichgebühren verbunden.
- 9.3** *Das BEV gab dazu bekannt, dass ein Großteil der Einsparungen bereits durch vorweggenommene Personaleinsparungen realisiert worden sei. Generell habe das BEV seit 1995 durch eine restriktive Personalpolitik und die Konzentration auf seine Kernaufgaben seinen Personalstand von ursprünglich rund 1.900 auf 1.200 Mitarbeiter reduziert. Dabei sei ein erheblicher Teil auf die vom BEV selbst initiierte Strukturreform 1995 bis 1998 zurückzuführen.*
- 9.4** Der RH entgegnete, dass der finanzielle Effekt der vorgenommenen Personaleinsparungen durch die rückläufige Einnahmenentwicklung bei den Eichgebühren aufgezehrt wurde. Er verblieb demnach bei seiner Feststellung, wonach das vom Gesetzgeber intendierte Ziel, die öffentliche Verwaltung zu entlasten, unter finanziellen Gesichtspunkten nicht erreicht werden konnte.

Vermessungsämter

Grundlagen

- 10** Unbeschadet der in anderen Bundesgesetzen vorgesehenen Befugnisse² waren die im § 1 VermG angeführten Angelegenheiten vom BEV bzw. den ihm nachgeordneten 41 Vermessungsämtern zu besorgen (§ 2 Abs. 1 bis 3 VermG). Die Errichtung, die Auflassung und die Sprengel der Vermessungsämter hatte der Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend durch Verordnung festzulegen (§ 2 Abs. 4 leg. cit.).

Regionale Verteilung

- 11.1** (1) Mit Verordnung des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten (BGBl. II Nr. 391/1997 i.d.g.F.) wurden ab 1. Jänner 1998 den Vermessungsämtern verschiedene Sprengel der Bezirksgerichte zuge-

² Diese betreffen insbesondere die im Liegenschaftsteilungsgesetz (BGBl. Nr. 3/1930 i.d.g.F.), im Ziviltechnikergesetz (BGBl. Nr. 146/1957 i.d.g.F.) und in den Landesgesetzen über die Bodenreform enthaltenen Bestimmungen; vgl. § 2 Abs. 1 VermG.

Vermessungsämter

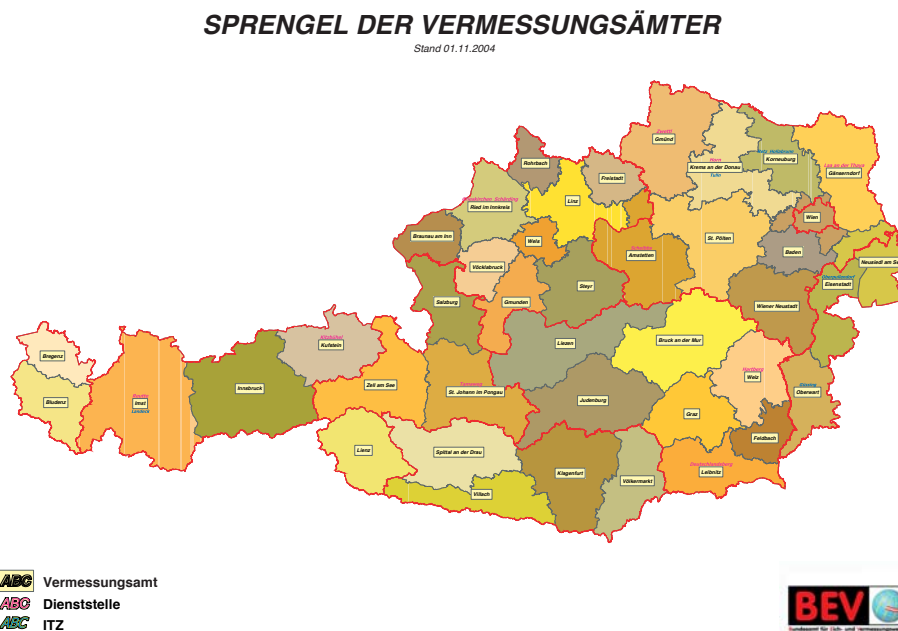
ordnet. Die Vermessungsämter führten und aktualisierten den Grenz- bzw. Grundsteuernkataster mit Hilfe von Datenbanken.

In dem nach Katastralgemeinden angelegten Grenzkataster waren die Grundstücke eindeutig definiert, bezeichnet, lokalisiert und mit ihrer Größe, den wesentlichen Bestandteilen und Nutzungen beschrieben und dadurch in ihren Grenzen und ihrer Lage als Rechtsobjekte eindeutig fassbar. Die Daten und Informationen des Katasters sind wesentlicher Bestandteil der nationalen Geodateninfrastruktur und ein grundlegendes Instrument für zahlreiche e-Government-Anwendungen (wie z.B. Einbindung des Grundbuchs in die Justiz-IT, synchrone Führung und Konsistenz von Kataster und Grundbuch, Anbindung an den elektronischen Rechtsverkehr).

Den seit 1998 bestehenden 41 Vermessungsämtern waren elf Außenstellen und sechs Informations- und Telearbeitszentren angeschlossen; insgesamt waren am 1. Jänner 2011 im Fachbereich Vermessungswesen und Geoinformation 588 Mitarbeiter beschäftigt.

(2) Die regionale Verteilung der Vermessungsämter im Bundesgebiet und die zugehörigen Sprengel zum 1. Jänner 2012 ist aus folgender Abbildung ersichtlich:

Abbildung 1: Sprengel der Vermessungsämter



Quelle: BEV

(3) Die regionale Verteilung der Vermessungsämter und ihre örtliche Zuständigkeit beruhte auf weit in die Vergangenheit zurückreichenden historischen Wurzeln. Daraus resultierten beträchtliche regionale Unterschiede und Ungleichheiten bei den Zuständigkeiten und Kernaufgaben:

- Die Gesamtfläche Österreichs beträgt 83.885 km² und umfasste rd. 10,3 Mio. Grundstücke.
- Die Sprengel der Vermessungsämter umfassten im Bundesdurchschnitt 2.045 km² mit 250.625 Grundstücken, wiesen jedoch im Einzelfall beträchtliche Unterschiede in Bezug auf das Einzugsgebiet (Vermessungsämter Wels: 647 km², Imst: 4.557 km²) und die Zahl an inliegenden Grundstücke auf (Vermessungsamt Lienz: 96.915, Gmünd: 568.642).
- Durchschnittlich wurden pro Jahr in den Vermessungsämtern 897 Pläne zur Planbescheinigung eingereicht, im Einzelnen bewegte sich die Anzahl zwischen 390 (Vermessungsamt Neusiedl am See) und 1.962 (Vermessungsamt Graz).

Vermessungsämter

- 11.2** (1) Die großen Abweichungen bei den Sprengelgrößen und der Anzahl der inliegenden Grundstücke von den Durchschnittswerten ergaben sich aus den regionalen Unterschieden in der Nutzung der Erdoberfläche (land- und forstwirtschaftliche Nutzung, Verwendung als Siedlungsraum, Bebauungsmaßnahmen und -dichte etc.) und den damit verbundenen Änderungen (z.B. durch die intensivere Bautätigkeit und größere Anzahl von Grundstückstransaktionen in den Ballungsräumen), was sich auf den Arbeitsanfall bei den einzelnen Vermessungsämtern unterschiedlich auswirkte.

Die jährliche Arbeitsplanung für die Vermessungsämter erfolgte auf Basis der Kernaufgaben eines Regel-Vermessungsamts. Diese wurden anhand technischer Parameter definiert und der individuelle Personalbedarf der Vermessungsämter mit Hilfe von Zu- und Abschlägen zu den Basiswerten ermittelt. Das Ergebnis bildeten sogenannte „Unterstützungsströme“, wobei temporär auftretende personelle Engpässe bei den Vermessungsämtern durch Dienstzuteilungen und -verwendungen von Bediensteten zwischen den Dienststellen ausgeglichen wurden.

- (2) Im Rahmen der Personaleinsatzplanung empfahl der RH, die vorhandenen Planungsinstrumente mit Qualitätsstandards zu unterlegen bzw. weiter zu entwickeln, um Abweichungen systematisch zu analysieren und Rationalisierungspotenziale durch einen flexiblen Personaleinsatz auszuschöpfen. Als konkrete Maßnahme wäre in diesem Zusammenhang an verstärkte regionale Kooperationen auch über Bundesländer-Grenzen hinweg sowie an die Flexibilisierung bislang ortsgebundener Arbeitsprozesse durch Software- und Datenzentralisierungen zu denken.

Personalausstattung und -entwicklung

- 12.1** Die verfügbaren personellen Kapazitäten (in VBÄ) in den Vermessungsämtern entwickelten sich im Zeitraum 2003 bis 2011 unter Berücksichtigung von Karenzierungen und Mehrleistungen wie folgt:

Tabelle 5: Personelle Kapazitäten der Vermessungsämter

	2003	2004	2005	2006	2007 ¹	2008	2009	2010	2011
	in VBÄ ²								
Personal	620	606	598	597	621	603	601	596	588
abzüglich Karenzierungen, Teilzeit	- 28,2	- 27,1	- 26,8	- 27,1	- 30,3	- 27,3	- 27,6	- 29,6	- 31,7
zuzüglich Mehrleistungen (geschätzt)	31,7	29,5	30,0	25,0	20,0	26,6	19,4	20,5	5,1
= verfügbares Personal	623,5	608,4	601,2	594,9	610,7	602,3	592,8	586,9	561,4

¹ Zugang des Personals der Abteilung A1-Katasterarchive im Dezember 2006² jeweils zum 1. Jänner

Quelle: BEV, Gruppe Eich- und Vermessungsämter

Der Personalstand war insgesamt rückläufig und verringerte sich von 623,5 VBÄ (2003) auf 561,4 VBÄ (2011) oder um 10 %. An den diversen Standorten waren zum 1. Jänner 2012 zwischen sechs (Vermessungsamt Lienz) und 30 Mitarbeiter (Vermessungsamt Krems) beschäftigt. Personelle Nachbesetzungen erfolgten laut BEV aufgrund von Prioritätenlisten und in Abhängigkeit von Personalengpässen bei den Kernaufgaben und Schlüsselprozessen, der Altersstruktur und bei ausgezeigten überregionalen Unterstützungsleistungen.

Unter Berücksichtigung der natürlichen Abgänge und technischen Parameter sah das BEV für den Fachbereich im Jänner 2012 als langfristige Zielgrößen 513 (für das Jahr 2015), 455 (2020) bzw. 313 Bedienstete (2025) vor.

12.2 (1) Nach Ansicht des RH besteht insbesondere im Fachbereich Vermessungswesen und Geoinformation aufgrund technischer Innovationen (z.B. Satelliten-Positionierung, Fernerkundung, digitale Geobasisdaten etc.) ein hohes Rationalisierungspotenzial, dem insbesondere durch einen flexiblen Personaleinsatz und zukunftsorientierte Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen Rechnung getragen werden sollte.

(2) Die absehbare, weiterhin rückläufige Personalentwicklung (2012 bis 2025: - 45,8 %) wird nach Ansicht des RH auch nachhaltige Auswirkungen auf die künftige Anzahl und regionale Verteilung der Vermessungsämter haben: So etwa zeigt ein mögliches Szenario, dass sich die Anzahl der Vermessungsämter in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren auf etwa die Hälfte verringern und sich die Standorte primär auf die Ballungszentren konzentrieren werden. Die damit verbundenen Konsequenzen auf Personalbedarf, Investitionen und Instandhaltung

Vermessungsämter

weisen eine lange Vorlaufzeit auf und bedürfen der frühzeitigen und vorausschauenden Planung.

Der RH empfahl, einen Vorschlag über die künftigen Standorte der Vermessungsämter unter Einschluss der damit verbundenen personal- und investitionspolitischen Konsequenzen zu erarbeiten und dem BMWFJ zur Entscheidung vorzulegen.

- 12.3** *Laut Stellungnahme des BEV sei eine erste Reduktion der Standorte der Vermessungsbehörden von 68 auf 41 bereits zwischen 1995 und 1998 erfolgt. Eine weitere Reduktion sei an die Inbetriebnahme der Grundstücksdatenbank-Neu gebunden und erfordere technische Anpassungen. Diese seien im Globalbudget des BEV ab 2013 vorgesehen. Darüber hinaus sei gleichzeitig eine interne Aufgaben- und Standortanalyse in Auftrag gegeben worden, deren Ergebnisse im ersten Halbjahr 2013 vorliegen sollen.*

Standort- und Flächenkonsolidierungen

Standorte in Wien 1080 Wien, Krotenthallergasse

- 13.1** Das BEV entschied im Sommer 2006, den Standort in 1080 Wien, Krotenthallergasse, mit einer Raumfläche von rd. 12.000 m² zu räumen und an die BIG zurückzustellen. Gleichzeitig sollten durch die Umgestaltung des Sitzes des BEV in 1020 Wien, Schiffamtsgasse 1 – 3, Arbeitsflächen für 215 Bedienstete geschaffen werden.

Die Flächenreduktion war mit zahlreichen Änderungen der Produktionsprozesse sowie Verkürzungen der Kommunikations- und Verkehrswege verbunden. Weiters konnten am Standort Schiffamtsgasse um 60 Arbeitsplätze mehr als beim Erstbezug im Jahr 1983 untergebracht werden.

Die Räumung des Standorts Krotenthallergasse wurde im November 2007 abgeschlossen, das zentrale Kundenservice in die Schiffamtsgasse übersiedelt und mit dem Vermessungsamt Wien zusammengelegt.

- 13.2** Der RH anerkannte die mit der Zusammenführung der Standorte verbundenen Synergieeffekte, die zügige Umsetzung der Konsolidierung der Standorte und die damit mittel- und langfristig verbundenen Einsparungspotenziale.



Standort- und Flächenkonsolidierungen

BMWFJ

Bundesamt für Eich- und
Vermessungswesen

1160 Wien, Arltgasse

- 14.1** Die wachsenden Aufgaben auf dem Gebiet der Metrologie und die Anforderungen an eine zeitgemäße messtechnische Infrastruktur machten einen Neubau der Laboratorien erforderlich. Anfang 2009 wurde ein Teil des bestehenden Gebäudes abgerissen und im Sommer mit der Errichtung des Rohbaus unter Anbindung an das bestehende Gebäude begonnen. Die Fertigstellung des neuen Traktes unter Schaffung optimaler Umgebungsbedingungen erfolgte mit geringfügigen Verzögerungen. Er wurde im Frühjahr 2011 in Betrieb genommen.
- 14.2** Der RH anerkannte die Umsetzung des Vorhabens, mit der zeitgemäße Voraussetzungen für die wissenschaftliche Grundlagenforschung und die Teilnahme an internationalen Vergleichsmessungen geschaffen wurden.

Dezentrale Standorte

- 15.1** (1) Im Zuge der 2001 eingeleiteten Reformphase hatte das BEV die Anzahl der dezentralen Standorte zur Einsparung von Mieten und Betriebskosten reduziert und zwischen 2004 und 2007 rund 30 % der Raumressourcen eingespart. Laut Angabe des BEV konnten seit 2003 – unter Einbezug von Vermessungs- und Eichämtern, der Informations- und Telearbeitszentren und anderen Dienststellen sowie der Aufgabe des Standorts Wien-Krotenthallergasse – Flächeneinsparungen im Gesamtausmaß von 16.740 m² vorgenommen und jahresdurchschnittliche Einsparungen an Mietaufwendungen und Betriebskosten von rd. 1,43 Mio. EUR erzielt werden.
- (2) Im Projekt „Aufgabenreform 2009“ des BEV war vorgesehen, durch die bereits 1998 intendierte Schließung von Dienststellen in Landeck, Schärding und Grieskirchen kurzfristig realisierbare Einsparungen beim Sachaufwand von rd. 113.000 EUR jährlich zu erzielen. Gleichzeitig sollten durch die Schließung der genannten Standorte die Neuaufnahme von zehn Mitarbeitern vermieden und durchschnittlich 420.000 EUR jährlich an Personalkosten eingespart werden. Allerdings stießen die beabsichtigten Standortschließungen auf lokalpolitischen Widerstand, weshalb die Standorte weiterhin Bestand hatten und tatsächlich erst 2011 aufgelassen wurden.
- (3) Laut Projekt „Aufgabenreform 2009“ erwartete das BEV unter der Annahme, dass die geplanten Innovationsmaßnahmen realisiert und weitere Standorte geschlossen werden, ein zusätzliches jährliches Einsparungsvolumen von rund 500.000 EUR. Langfristig (d.h. ab dem Jahr 2025) wird das Einsparungspotenzial auf 1,5 Mio. EUR geschätzt. Dazu wurde im Jänner 2012 das Vorhaben „Aufgaben- und Standort-

Standort- und Flächenkonsolidierungen

analyse (Vermessungsämter)“ mit dem Ziel eingeleitet, ein künftiges Aufgabenportfolio zu entwickeln und davon ausgehend ein Konzept für die weitere Schließung von Standorten zu erarbeiten.

15.2 (1) Der RH anerkannte die bisher erzielten Einsparungen durch die Aufgabe unwirtschaftlicher Standorte, erachtete den Konzentrationsprozess jedoch noch nicht als abgeschlossen. Er empfahl, die Standorte der Vermessungsämter unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sowie in Bezug auf die Kundenfrequenz und regionale Bedeutung zu untersuchen und Konsolidierungsmaßnahmen zügig einzuleiten. Zu diesem Zweck wären die Zusammenlegung von Vermessungssprengeln, die Kooperation von Vermessungsämtern und die Flexibilisierung von Arbeitsprozessen als kurzfristig umsetzbare Maßnahmen anzustreben.

(2) Im Fall der Standorte Landeck, Schärding und Grieskirchen kritisierte der RH, dass die bereits 1998 intendierte Schließung wegen lokalpolitischer Widerstände erst 2011 umgesetzt werden konnte, was nach Angabe des BEV zu Mehrkosten für die drei Standorte von rd. 120.000 EUR pro Jahr geführt habe.

15.3 *Laut Stellungnahme des BEV sei eine erste Reduktion der Standorte der Vermessungsbehörde von 68 auf 41 bereits zwischen 1995 bis 1998 erfolgt. Eine weitere Reduktion sei an die Inbetriebnahme der Grundstücksdatenbank–Neu gebunden und erfordere technische Anpassungen. Diese seien im Globalbudget des BEV ab 2013 vorgesehen, Darüber hinaus sei gleichzeitig eine interne Aufgaben- und Standortanalyse in Auftrag gegeben worden, deren Ergebnisse im ersten Halbjahr 2013 vorliegen sollen.*

15.4 Der RH begrüßte die geplante Aufgaben- und Standortanalyse. Er verblieb bei seiner Empfehlung, die Konsolidierung zügig in Angriff zu nehmen und zeitnah umzusetzen.

Ausgewählte Leistungsbereiche

Vertriebsportal
eGeodata Austria

16.1 (1) Das Geodaten-Portal des BEV bietet seit April 2008 die Möglichkeit, Produkte aus dem Fachbereich Vermessung und Geoinformation online zu beziehen.

Der Produktkatalog umfasst Daten aus der Grundlagenvermessung, Luftbildaufnahmen, Landkarten, Auszüge aus dem Kataster und aus Verzeichnissen, Bodenschätzungsergebnisse, Daten aus dem Adressregister, kartographische Modelle, das Digitale Landschafts- und Geländehöhenmodell und topografische Landkarten („Austrian Map“). Die



Ausgewählte Leistungsbereiche

Bundesamt für Eich- und
Vermessungswesen

Inhalte der Datenbank stehen flächendeckend für ganz Österreich in einheitlicher Qualität zur Verfügung. Die IT-Anwendung wird sowohl von den Mitarbeitern in den Vermessungsämtern als Ausgabemedium als auch von Kunden in wachsendem Ausmaß in Anspruch genommen. Mit Inbetriebnahme der Grundstücksdatenbank-Neu am 7. Mai 2012 wurden zusätzliche Produkte in das Portal integriert und bereit gestellt.

Die Aufträge über das eGeodata-Vertriebsportal mit den zugehörigen Einnahmen nahmen folgende Entwicklung:

Tabelle 6: eGeodata-Vertriebsportal				
	2008	2009	2010	2011
	Anzahl			
registrierte Kunden	1.784	2.975	4.021	5.078
Belege	k.A.	121.773	137.449	195.595
Bestellpositionen	k.A.	181.988	195.558	254.380
	in Mill. EUR			
Einnahmen eGeodata Austria	5,09	5,80	5,46	5,98
Einnahmen als Grundstücksdatenbank-Provider	12,63	12,99	2,02	1,85

Quelle: BEV

Die Einnahmen aus der Grundstücksdatenbank beim BEV gingen von fast 13 Mio. EUR jährlich (2009) auf 2,02 Mio. EUR (2010) bzw. 1,85 Mio. EUR (2011) zurück, weil diese seit 2010 dem BMJ zugerechnet werden.

(2) Eine vom BEV durchgeführte Analyse der Kundenfrequenz in den Vermessungsämtern seit Einführung des Online-Vertriebsportals ergab, dass durch die Online-Verfügbarkeit bzw. den Internet-Vertrieb der Daten die Kundenfrequenz in den Vermessungsämtern, Dienststellen und Informations- und Telearbeitszentren auf rd. 25 % ihres Ausgangswerts zurückgegangen war.

- 16.2** Die Einführung des Online-Vertriebsportals ermöglichte einen kundenfreundlichen Informationszugang und war ein Beitrag zur Fortentwicklung des e-Government-Projekts. Der RH erachtete die sinkende Kundenfrequenz in den Dienststellen als ein weiteres Argument für die mögliche Konzentration der Vermessungsämter.

Ausgewählte Leistungsbereiche

Projekt Grundstücksdatenbank–Neu

Hintergrund

- 17** Die Einrichtung der Grundstücksdatenbank im Jahr 1978 war ein gemeinsames Projekt der damaligen Bundesministerien für Bauten und Technik sowie für Justiz. Ziel des Vorhabens war eine Systemapplikation zur Speicherung der Daten des Grundbuchs und des Katasters in einer zentralen Datenbank, die eine rationelle und benutzerfreundliche Abgabe der Daten ermöglichen sollte.

Die Grundstücksdatenbank war bei ihrer Einrichtung ein überaus fortschrittliches Projekt, deren Inhalte und Funktionalitäten bis heute international anerkannt werden. Eine entgeltliche und unmittelbare Einsichtnahme in die Inhalte der Grundstücksdatenbank ist bei den Bezirksgerichten und Vermessungsämtern seit 1987 und eine Abfrage via Internet seit 1999 für jedermann möglich.

Projektplanung

- 18** Im August 2005 beschloss die Bundesregierung die Einleitung eines Projekts zur vollständigen Erneuerung der Grundstücksdatenbank. Dabei sollten die Verwaltungsabläufe im Grundbuch und Kataster bis Ende 2009 in automatisierte Prozesse integriert und die E-Government–Dienste ausgebaut werden.

In einem ersten Projektschritt wurde in Abstimmung mit den beteiligten Ressorts (BMWA/BEV, BMJ, BMF) eine umfassende Analyse des bestehenden Systems vorgenommen, die Architektur der Grundstücksdatenbank–Neu entwickelt und die erste Projektphase im September 2006 abgeschlossen. Bis August 2010 sollten die bestehende Grundstücksdatenbank umgestellt sein und die Prozesse zwischen den Grundbuchgerichten und Vermessungsbehörden in digitalisierter Form ablaufen.

Laut Bericht über das Projekt „Aufgabenreform 2009“ im BEV sollte im Interesse künftiger Einsparungen der Weg der Prozessautomatisierung weiterverfolgt und das Führungssystem für die digitale Katastralmappe automatisiert werden. Dadurch sollten das Eintragungsverfahren beschleunigt werden, manuelle Prüfungen bei den Vermessungsämtern entfallen und die Voraussetzungen für eine weitere nachhaltige Reduktion von Standorten der Vermessungsämter geschaffen werden, was die laufenden Ausgaben ab 2013 um 500.000 EUR pro Jahr langfristig verringern sollte.



Ausgewählte Leistungsbereiche

Bundesamt für Eich- und
Vermessungswesen

Die Kosten für die Umsetzung des BEV-Projektteils im Zeitraum 2007 bis 2009 waren mit 6,5 Mio. EUR veranschlagt und sollten schrittweise budgetwirksam werden.

Projektdurchführung

- 19.1** Wegen der umfangreichen Anforderungen an das gemeinsam mit dem BMJ abzuwickelnde Projekt wurden im Zuge der Umsetzung im Jahr 2007 vorerst nur jene Teile realisiert, bei denen im BEV eine unmittelbare Abhängigkeit von den übergreifenden Prozessen der Justiz bestand. Dadurch sollten die Komplexität und die lange Projektlaufzeit des Vorhabens verringert werden. Das BEV entschied, die Umstellung des Katasters erst im Anschluss an die Inbetriebnahme des Projekts Grundstücksdatenbank-Neu zu starten und notwendige Anpassungen und Wartungsarbeiten noch im alten CAD-basierten System durchzuführen.

Nach dem Auftrag des Lenkungsausschusses sollte die Umstellung auf die Grundstücksdatenbank-Neu am 9. Dezember 2009 erfolgen. Wegen technischer Probleme und auf Druck der externen Partner, der Software-Hersteller und Grundbuchsführer sowie von Notaren und Rechtsanwälten kam es in der Folge zu einer Neuplanung der Grundstücksdatenbank-Neu und der neue Umstellungstermin wurde mit 16. August 2010 festgelegt. Vor Beginn des Echtbetriebs im BEV teilte das BMJ im Mai 2010 mit, dass der verschobene Termin wegen instabiler Anwendungen und fehlender Funktionalitäten nicht eingehalten werden könne und auf unbekannte Zeit verschoben werden müsse.

Tatsächlich wurde die bestehende Grundstücksdatenbank am 27. April 2012 abgeschaltet und am 7. Mai 2012 durch die Inbetriebnahme von „Release 1.5“ ersetzt. Parallel dazu erfolgten die Umsetzung der Novellierungen der Vermessungs- und der Benützungsartenverordnung, die an die Freischaltung der Grundstücksdatenbank-Neu gebunden waren.

- 19.2** Trotz der Komplexität des Vorhabens beanstandete der RH die wiederholt aufgetretenen Verzögerungen bei der Projektrealisierung, die im BEV zu Unterbrechungen der bereits eingeleiteten Umstellungsmaßnahmen bzw. zu unproduktiven Mehrarbeiten geführt hatten. Insgesamt hatten die bis zur Gebarungsüberprüfung aufgetretenen Verzögerungen eine Übergangsphase von zwei Jahren statt der vorgesehenen sechs Monate zur Folge. Zu den im Rahmen des Projekts „Aufgabenreform 2009“ ausgewiesenen Einsparungseffekten wies der RH darauf

hin, dass diese bloß summarisch dargestellt waren und inhaltlich nicht nachvollzogen werden konnten.

Physikalisch–Technischer Prüfdienst

Teilrechtsfähigkeit
und Privatwirt-
schaftsverwaltung

20.1 (1) Der Physikalisch–Technische Prüfdienst verfügte über eine eigene Gebärung, die sich aus der 1993 geschaffenen Teilrechtsfähigkeit ergab (Änderung des MEG, BGBl. Nr. 213/1992) und in die Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes fiel.

Im Rahmen des Physikalisch–Technischen Prüfdienstes wurden die im § 61 Abs. 1 MEG angeführten Tätigkeiten vorgenommen. Die Hauptgeschäftsfelder des Physikalisch–Technischen Prüfdienstes umfassten Kalibrierungen, Zulassungsprüfungen, Konformitätsbewertungsverfahren und Wissenstransfers (Seminare, Twinning Projekt). Sie entwickelten sich im Zeitraum 2006 bis 2011 wie folgt:

Tabelle 7: PTP–Geschäftsfelder						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Anzahl					
Kalibrierungen	1.153	1.218	1.236	1.175	1.119	1.188
Zulassungsprüfungen	135	85	56	73	46	53
Konformitätsbewertungsverfahren ¹	–	7	39	71	70	103
Seminare	56	48	53	49	35	24
<i>Seminar-Teilnehmer</i>	<i>686</i>	<i>536</i>	<i>431</i>	<i>412</i>	<i>334</i>	<i>256</i>

¹ z.B. für Waagen (vgl. BGBl. Nr. 751/1994, VO zur Festlegung von Konformitätsfeststellungsverfahren betreffend nicht selbsttätige Waagen)

Quellen: BEV; Physikalisch–Technischer Prüfdienst

(2) Der Physikalisch–Technischen Prüfdienst hatte nach den Grundsätzen eines ordentlichen Geschäftsmannes zu gebaren, jährlich einen Rechnungsabschluss vorzulegen und aus den Einnahmen die zur Erfüllung der Aufgaben notwendigen Aufwendungen einschließlich der Investitionen abzudecken. Darüber hinausgehende Einnahmen (Gewinne) waren nach Bildung angemessener Rücklagen an den Bund abzuführen.



Physikalisch–Technischer Prüfdienst

Bundesamt für Eich– und
Vermessungswesen

Das wirtschaftliche Ergebnis und seine Zusammensetzung ergaben im Zeitraum 2006 bis 2011 folgendes Bild:

Tabelle 8: Wirtschaftliche Entwicklung des Physikalisch–Technischen Prüfdienstes						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	in 1.000 EUR					
Einnahmen ¹	1.317	1.426	1.438	1.580	1.706	1.671
Sachaufwand ²	390	456	407	396	438	405
Personalaufwand	773	797	887	980	1.022	968
Betriebserfolg	11	34	6	43	76	106
Jahresgewinn	14	33	15	10	19	81

¹ Umsatzerlöse ohne Bestandsveränderungen und sonstige betriebliche Erlöse

² ohne Abschreibung für Abnutzung

Quellen: BEV; Physikalisch–Technischer Prüfdienst

20.2 Nach Ansicht des RH ist zu erwarten, dass die mit dem Neubau der Laboratorien (TZ 14) geschaffene neue Infrastruktur geeignet ist, durch die Forcierung hochqualitativer Messungen und wissenschaftlicher Aktivitäten zusätzliche Einnahmen zu generieren.

Aufwandsverrechnung zwischen dem Physikalisch–Technischen Prüfdienst und dem BEV

Verrechnete Aufwendungen

21 In den Jahren 2006 bis 2009 ersetzte der Physikalisch–Technische Prüfdienst dem BEV durchschnittlich Aufwendungen in Höhe von 484.433 EUR für die Inanspruchnahme von Personal, den laufenden Betrieb (Telefon, Heizung, Strom), die Nutzung von IT–Anlagen und für Reisen.

Personalaufwand – Anzahl und Bewertung der verrechneten Stunden

22.1 Die Erfassung der von BEV–Mitarbeitern für den Physikalisch–Technischen Prüfdienst geleisteten Arbeitszeiten beruhte auf der Auftragsverwaltung des Physikalisch–Technischen Prüfdienstes und den von Mitarbeitern geführten Zeitaufzeichnungen. Für 2009 ermittelte der Physikalisch–Technische Prüfdienst einen Arbeitszeiteinsatz von 12.302,75 Stunden, wogegen die Betriebsdatenerfassung des BEV 12.173 Stunden enthielt.

Physikalisch-Technischer Prüfdienst

Der Leiter des Physikalisch-Technischen Prüfdienstes und sein Stellvertreter waren auch Abteilungsleiter in der Gruppe Eichwesen des BEV. Rund 56 % der im Jahr 2009 geleisteten Arbeitsstunden entfielen auf Mitarbeiter, die dem Leiter des Physikalisch-Technischen Prüfdienstes bzw. seinem Stellvertreter in ihrer Funktion als Abteilungsleiter des BEV zugeordnet waren. Nach Auskunft des Leiters des Physikalisch-Technischen Prüfdienstes erledigten die Mitarbeiter die erteilten Arbeitsaufträge in der Reihenfolge ihres Einlangens.

- 22.2** Der RH kritisierte, dass das BEV die aus der Auftragsverwaltung des Physikalisch-Technischen Prüfdienstes resultierende Stundenanzahl als Grundlage für die Personalkostenrefundierung akzeptiert hatte, obwohl diese Zahlen durch das eigene Rechenwerk nicht belegt bzw. nicht mit diesem abgestimmt waren.

Weiters waren die in Personalunion ausgeübten Funktionen als Leiter des Physikalisch-Technischen Prüfdienstes bzw. dessen Stellvertreter und als Abteilungsleiter des BEV nach Ansicht des RH geeignet, Interessenkonflikte herbeizuführen. Dies galt im Besonderen für die Abfolge und Prioritäten der zu erledigenden Aufträge und der Zuordnung der Arbeits- bzw. Mehrleistungen zum BEV oder zum Physikalisch-Technischen Prüfdienst. Der RH empfahl, die Arbeitsorganisation auf eine zweifelsfreie Grundlage unter Setzung von Prioritäten zu stellen und nachvollziehbar zu gestalten.

- 22.3** *Laut Stellungnahme des BEV sei die festgestellte Abweichung auf die geringere Gliederungstiefe in der Betriebsdatenerfassung des BEV im Vergleich zur Auftragsverwaltung des Physikalisch-Technischen Prüfdienstes zurückzuführen. Seit 2010 würden die beiden Datenbestände vor der Abrechnung durch die zuständigen Verantwortlichen gemeinsam überprüft.*

Die aufgezeigte Problematik der in Personalunion ausgeübten Funktionen als Leiter des Physikalisch-Technischen Prüfdienstes und als Abteilungsleiter des BEV sei dem BEV bewusst und es würden entsprechende Maßnahmen überlegt und umgesetzt werden.

- 23.1** (1) Die Ermittlung der Personalaufwendungen (ohne Überstunden) und der Betriebsaufwendungen erfolgte mittels einer vor rund zehn Jahren entwickelten Excel-Tabelle. Eine erläuternde schriftliche Vereinbarung über die Kostenverrechnung lag nicht vor.

(2) Der Berechnung der Stundensätze lagen die Monatsbezüge ohne Berücksichtigung des 13. und 14. Gehalts, eventueller Belohnungen bzw. Abfertigungen zugrunde. Außerdem erfolgte die Umrechnung des Monatsbezugs auf einen Stundensatz mittels Division durch 173 Stunden anstelle des Ansatzes der gängigen 140 Stunden.

(3) In einem weiteren Schritt errechnete der Physikalisch-Technische Prüfdienst eine Anzahl an technischen Vollbeschäftigungsäquivalenten (VBÄ). Die vom Physikalisch-Technischen Prüfdienst angewandte Berechnungsmethode ergab z.B. für 2009 5,09 VBÄ; für die administrativen Leistungen des BEV für den Physikalisch-Technischen Prüfdienst wurde ein weiteres VBÄ hinzugezählt, so dass der Berechnung der zu refundierenden Personalkosten insgesamt 6,1 VBÄ zugrunde lagen.

Die Auftragsverwaltung des Physikalisch-Technischer Prüfdienst ergab jedoch, dass die technischen Mitarbeiter des BEV 2009 12.302,75 Stunden für den Physikalisch-Technischer Prüfdienst erbracht hatten. Unter Ansatz von 1.680 Leistungsstunden pro Personenjahr entsprachen die erbrachten technischen Leistungsstunden 7,3 VBÄ, d.h. um rd. 2 VBÄ mehr als der Physikalisch-Technischer Prüfdienst mit seinem Berechnungsverfahren ermittelt hatte.

23.2 Der RH bemängelte die angewandte Berechnung der Personalkosten wegen fehlender Bezugsanteile und zu niedriger Stundensätze und verrechneter VBÄ. Er empfahl, die Berechnungsgrundlage zu überprüfen und die Verrechnung der Personalkosten neu und schriftlich festzulegen.

23.3 *Laut Stellungnahme des BEV werde die Refundierung von Personalkosten und der Betriebsdatenerfassung des Physikalisch-Technischen Prüfdienstes ab 2012 wie empfohlen berechnet und zwischen dem Leiter des BEV und dem Leiter des Physikalisch-Technischer Prüfdienstes schriftlich vereinbart.*

Betriebs- und IT-Kosten

24.1 Für die Betriebskosten (Telefon, Heizung, Strom) wurden im Jahr 2003 in Abhängigkeit von der ermittelten Anzahl der VBÄ die dem Physikalisch-Technischen Prüfdienst zurechenbaren Beträge festgelegt, die jährlich mit dem Verbraucherpreisindex angepasst wurden. Die Gesamtrefundierung für 2009 betrug 23.232 EUR. Die Anzahl der VBÄ beeinflusste auch die Zurechnung der IT-Kosten (9.944 EUR für 2009); anteilige Raumkosten kamen nicht zur Verrechnung.

Physikalisch-Technischer Prüfdienst

- 24.2** Die seit 2003 gewählte Vorgangsweise führte dazu, dass das BEV zu geringe Sachkosten an den Physikalisch-Technischen Prüfdienst verrechnete, weil der Betrag 2003 unter der Annahme festgelegt wurde, dass 5,2 VBÄ für den Physikalisch-Technischen Prüfdienst geleistet werden; im Jahr 2009 fehlten daher zumindest die zwei Mitarbeitern zurechenbaren Sachkosten. Der RH empfahl, eine auf den aktuellen tatsächlichen Sachkosten basierende Verrechnung vorzunehmen.
- 24.3** *Laut Stellungnahme des BEV werde es die Abrechnungsmodalitäten gemäß den Empfehlungen des RH gemeinsam mit dem Physikalisch-Technischen Prüfdienst überarbeiten und eine neue Leistungsvereinbarung schriftlich vereinbaren. Dabei würden die anteiligen Betriebs- und Sachkosten auf Basis der tatsächlichen Verrechnungsdaten des BEV ermittelt werden.*
- 25.1** Die Verrechnung bzw. Bezahlung der vom Physikalisch-Technischen Prüfdienst an das BEV zu leistenden Aufwandsersätze erfolgte in Teilbeträgen zu unterschiedlichen Terminen und teilweise mit erheblicher Zeitverzögerung. Eine Vereinbarung über die Zahlungsmodalitäten hatten das BEV und der Physikalisch-Technische Prüfdienst nicht getroffen.
- 25.2** Der RH kritisierte die späten Vorschreibungen und Zahlungseingänge der zu refundierenden Aufwendungen. Er empfahl, die Leistungsverrechnung zwischen BEV und Physikalisch-Technischem Prüfdienst verbindlich zu regeln und die Zahlungseingänge zu überwachen.
- 25.3** *Das BEV teilte mit, es werde die Abrechnungsmodalitäten mit dem Physikalisch-Technischen Prüfdienst gemäß den Empfehlungen des RH überarbeiten und eine neue Leistungsvereinbarung schriftlich vereinbaren.*

Internes Kontrollsystem

- 26.1** Die dem RH vorliegenden Belege und Verrechnungsaufzeichnungen zwischen dem Physikalisch-Technischen Prüfdienst und dem BEV wiesen in den Vorjahren zum Teil erhebliche formale bzw. inhaltliche Mängel auf (z.B. Fehlen von Richtigkeitsvermerken, Verstöße gegen das Vier-Augen-Prinzip, unklare Umsatzsteuer-Verrechnung).



Physikalisch-Technischer Prüfdienst

Bundesamt für Eich- und
Vermessungswesen

- 26.2** Der RH beanstandete die festgestellten Mängel bei der Verrechnung und zog die Wirksamkeit der internen Kontrollen in Zweifel. Er empfahl, ein adäquates Internes Kontrollsystem einzurichten.
- 26.3** *Laut Stellungnahme des BEV betreffen die festgestellten Mängel die Zeit vor 2008; in der Folge seien bereits Änderungen in den Verrechnungs- und Aufzeichnungsanweisungen vorgenommen und ein verbessertes Internes Kontrollsystem eingerichtet worden. Dennoch werde das BEV die Internen Kontrollen nochmals evaluieren, verbessern und insbesondere auf die lückenlose Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips Bedacht nehmen.*

Kalkulation des BEV

Gebührenfestsetzung
im Hoheitsbereich

Eichgebühren

- 27.1** Für Amtshandlungen im hoheitlichen Bereich des Eichwesens waren gemäß § 57 MEG besondere Verwaltungsabgaben zu entrichten, die vom Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend entsprechend dem damit verbundenen Aufwand in Form von Bauschbeträgen durch Verordnung festzusetzen waren.

Grundlage war die im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen erlassene Eichgebührenverordnung 1999 (BGBl. II Nr. 467/1998). Diese wurde zuletzt im Jahr 2002 (BGBl. II Nr. 10/2002) geändert, wobei lediglich die Tarife der Eichgebührenverordnung 1999 von Schilling- auf Eurobeträge umgerechnet wurden; eine Überprüfung der Kostendeckung erfolgte nicht. Im Mai 2011 übermittelte das BEV dem BMWFJ einen Entwurf für eine neue Eichgebührenverordnung zur Genehmigung; die Novelle der Eichgebührenverordnung befand sich im Jänner 2013 im Begutachtungsverfahren.

- 27.2** Der RH kritisierte, dass die Gebühren entgegen dem gesetzlichen Auftrag zwischen den Jahren 1999 bis 2010 nicht überprüft bzw. angepasst wurden und er empfahl, die Gebühren jährlich zu überprüfen.

- 27.3** *Das BEV sagte eine jährliche Evaluierung der Eichgebühren zu.*

Kalkulation des BEV

Vermessungsgebühren

- 28.1** (1) Für Auszüge und Amtshandlungen im hoheitlichen Bereich des Vermessungswesens waren besondere Verwaltungsabgaben zu entrichten, die vom Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend entsprechend dem dadurch entstehenden Aufwand in Bauschbeträgen durch Verordnung festzusetzen waren. Änderte sich der ermittelte Aufwand um mehr als 20 Prozentpunkte („Aufwandsschwelle“), war eine Neufestsetzung der besonderen Verwaltungsabgaben vorzunehmen (§ 47 Abs. 1 VermG).

Die Vermessungsgebührenverordnung wurde zuletzt im Jahr 2002 geändert (BGBl. II Nr. 58/2002), wobei es lediglich zu einer Umrechnung der Tarife in der Vermessungsgebührenverordnung 1994 von Schilling- auf Eurobeträge kam. Eine Überprüfung der Kostendeckung bzw. eine Neufestsetzung der Gebühr aufgrund der Inflationsentwicklung erfolgte nicht.

- (2) Im Juni 2010 hatte das BEV den Entwurf für eine neue Vermessungsgebührenverordnung ausgearbeitet. Bei der Kalkulation der Tarife wandte das BEV als Stundensätze die Richtwerte für die Durchschnittspersonalausgaben des Bundes an (Verordnung des BMF, BGBl. II Nr. 48/2008).

Die neue Vermessungsgebührenverordnung wurde vom Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend im Oktober 2011 erlassen (BGBl. II Nr. 332/2011) und trat am 1. Dezember 2011 in Kraft. Sie sah eine durchschnittliche Anhebung der Tarife um 35 % vor; einzelne Gebühren (z.B. für Grundstücksvereinigungen) wurden auch gesenkt.

- 28.2** Der RH kritisierte, dass die Vermessungsgebühren entgegen dem gesetzlichen Auftrag seit dem Jahr 1994 nicht überprüft bzw. erst 2011 angepasst wurden. Weiters beanstandete der RH, dass das BEV bei der Kalkulation der Tarife für eine neue Vermessungsgebührenverordnung die BMF-Richtwerte und nicht die aus den eigenen Personalausgaben abgeleiteten Stundensätze verwendet hatte. Der RH empfahl, die Gebühren jährlich hinsichtlich der Kostendeckung auf Basis eigener Stundensätze zu überprüfen und gegebenenfalls eine Tarifierhöhung beim BMWFJ zu initiieren.

- 28.3** *Das BEV sagte eine jährliche Evaluierung der Gebühren zu.*



Kalkulation des BEV

Bundesamt für Eich- und
VermessungswesenEntgelte für
Standardprodukte

Geobasisdaten

- 29.1** Im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung verkaufte das BEV gemäß § 48 Abs. 1 VermG die im Rahmen der Landesvermessung erstellten raum- und ortsbezogenen Daten (Geobasisdaten) als Standardprodukte bzw. bot nach Maßgabe der technischen Möglichkeiten Geobasisdienste an. Für diese Leistungen war eine angemessene Vergütung zu entrichten (Standardentgelt), die vom BEV festzulegen und im Amtsblatt für das Vermessungswesen zu veröffentlichen ist. Das BEV ermittelte die Vergütung nach einem Benchmark-Verfahren, indem es sich an den Preisen für vergleichbare Leistungen anderer in- und ausländischer Anbieter orientierte.

Die Standardentgelte hatten grundsätzlich den zusätzlichen Aufwand für die Reproduktion und Verbreitung der Geobasisdaten abzudecken (§ 48 Abs. 3 VermG). Im Jahr 2005 hatte das BEV einmalig den Aufwand für die Reproduktion und die Verbreitung mit rd. 5,01 Mio. EUR ermittelt; ein jährlicher Vergleich des Aufwands mit den Einnahmen unterblieb jedoch in der Folge. Zuletzt erzielte das BEV mit den Standardentgelten gem. § 48 VermG Einnahmen in Höhe von 4,66 Mio. EUR (2010) bzw. 4,80 Mio. EUR (2011).

- 29.2** Der RH hielt fest, dass kein periodengerechter Deckungsnachweis ermittelt wurde und empfahl, eine jährliche Berechnung vorzunehmen. Bei einer allfälligen Aufwandsunterdeckung wäre eine Preisanpassung vorzunehmen bzw. wäre bei dauerhafter Unterdeckung die Einstellung des Produkts zu erwägen, sofern dafür keine gesetzliche Bereitstellungspflicht besteht.

- 29.3** *Das BEV sagte eine jährliche Evaluierung der Entgelte zu.*

Luftbildaufnahmen

- 30.1** Zu den gesetzlichen Aufgaben der Landvermessung (§ 1 VermG) zählen auch Messungsaufnahmen, d.h. die Anfertigung von Luftbildaufnahmen der Erdoberfläche mit speziellen Aufnahmekameras aus Zivilflugfahrzeugen (§ 1 Z 9 leg cit). Darüber hinaus wurde das BEV bei der Herstellung von Messungsaufnahmen im Auftrag Dritter als Werkunternehmer im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung gegen Kostenersatz tätig. In den Jahren 2006 bis 2009 erzielte das BEV mit den Messungsaufnahmen einen Gesamtumsatz von 19.717 EUR.

Kalkulation des BEV

30.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass das BEV mit den Aufnahmen aus dem eigenen Zivilluftfahrzeug aus der Erfüllung des gesetzlichen Auftrags im Jahresdurchschnitt 2006 bis 2009 lediglich Einnahmen von knapp 5.000 EUR erzielte, ehe der Luftbild-Aufnahmebetrieb 2011 eingestellt wurde.

Preisfestsetzung und
Tarifkalkulation des
Physikalisch-Technischen
Prüfdienstes

31.1 Vorgaben für die Tarifkalkulation des Physikalisch-Technischen Prüfdienstes waren dem Gesetz nicht zu entnehmen; auch schriftlich dokumentierte Grundsätze für die Preiskalkulation des Physikalisch-Technischen Prüfdienstes lagen nicht vor.

Die Preisfestsetzung für die Leistungen des Physikalisch-Technischen Prüfdienstes erfolgte durch dessen Leiter mit dem Ziel der Kostendeckung unter Berücksichtigung der Vorjahresergebnisse, der Entwicklung der Personal- und Sachausgaben, des erwarteten Produktabsatzes und in Abhängigkeit von der Preisgestaltung alternativer Anbieter.

31.2 Der RH empfahl dem Physikalisch-Technischen Prüfdienst, Grundsätze für die Preiskalkulation zu entwickeln und diese durch den Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend genehmigen zu lassen. Die auf Basis der genehmigten Grundsätze ermittelten Preise wären sodann jährlich neu zu kalkulieren und anzuwenden.

31.3 *Das BEV sagte die Umsetzung der Empfehlung zu.*

Personalwesen

Mitarbeiter des BEV

32.1 Die Anzahl der Planstellen und der tatsächlichen Mitarbeiter des BEV entwickelten sich im Zeitraum 2006 bis 2011 wie folgt:

Tabelle 9: Mitarbeiter des BEV							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Entwicklung 2006 - 2011
	Anzahl						in %
Planstellen laut Bundesfinanzgesetz	1.351	1.345	1.338	1.328	1.315	1.300	– 3,8
Mitarbeiter ¹	1.360	1.327	1.313	1.299	1.286	1.259	– 7,4
VBÄ ¹	1.292,4	1.257,3	1.241,2	1.225,5	1.212,1	1.189,8	– 7,9

¹ jeweils zum Jahresende
Quelle: BEV

Die Anzahl der Mitarbeiter des BEV verringerte sich von 1.292,4 VBÄ bzw. 1.360 Köpfen (2006) auf 1.189,8 VBÄ bzw. 1.259 Köpfe (2011) oder um 7,4 % bzw. 7,9 %. Von den 1.259 Mitarbeitern waren zum 31. Dezember 2011 745 in der Gruppe Eich- und Vermessungsämter, 204 in der Gruppe Vermessungswesen und 85 Mitarbeiter in der Gruppe Eichwesen tätig. Der Bereich Information und Marketing beschäftigte 123, der Bereich Recht und Ressourcen 78 Mitarbeiter. Die verbleibenden 24 Mitarbeiter waren dem Leitungsbereich zugeordnet.

Dem Bericht zum Projekt „Aufgabenreform 2009“ zufolge soll die Anzahl der Planstellen bis 2020 auf 1.186 zurückgehen. Dabei ging das BEV von der Nachbesetzung von Schlüsselpersonal im Ausmaß der halben Abgänge aus, weil ihm die erforderlichen Qualifikationen mit dem vorhandenen Personal und allein durch den Einsatz von Schulungsmaßnahmen als nicht erreichbar erschien.

Eine Festlegung der personellen Untergrenze zur Erbringung der gesetzlich vorgesehenen Aufgaben erfolgte ebenso wenig wie eine Definition der erforderlichen Schlüsselkräfte.

Das Durchschnittsalter der Mitarbeiter lag Ende 2009 mit 47,2 Jahren über dem Bundesschnitt von 44,6 Jahren. Der Anteil der 45-plus-Mitarbeiter lag bei 64 %, im Bundesdurchschnitt bei 53 %.

32.2 Der RH verwies auf die Entwicklungspotenziale insbesondere durch den technischen Fortschritt und die Umstrukturierung der Vermessungsämter, so dass der notwendige Personalbedarf unter der im Projekt „Aufgabenreform 2009“ angeführten Zielgröße festzulegen wäre.

32.3 *Laut Stellungnahme des BEV seien in den Jahren 2011 und 2012 drei Projekte eingeleitet worden, in denen die Aufgaben, Personalressourcen und -qualifikationen für die Fachbereiche und die Frage der Standorte erarbeitet wurden.*

Qualifikationsstruktur

33.1 Im BEV waren Anfang 2010 136 Akademiker beschäftigt, das entsprach einer Akademikerquote von weniger als 11 %; bundesweit lag der Akademikeranteil 2009 bei 31 %.

Bereits im Jahr 2001 hatte das BEV in einer Zusammenfassung der Entscheidungsgrundlagen über seine Zukunft ausgeführt, dass es mit seinem Anteil an akademischem Personal im Eichwesen zu den Schlusslichtern in der EU zähle; auch im Projekt „Aufgabenreform 2009“ war

Personalwesen

eine gleichartige Feststellung enthalten. Dennoch blieb die Anzahl von 22 Akademikern in der Gruppe Eichwesen seit 2006 nahezu unverändert.

33.2 Der RH empfahl, eine Zielgröße für den erforderlichen Akademikeranteil im Rahmen der strategischen Personalentwicklung festzulegen.

33.3 *Das BEV wies in seiner Stellungnahme auf die in den Jahren 2011 und 2012 eingeleiteten Projekte hin, in die auch die Frage der personellen Qualifikationen für die Fachbereiche einbezogen wurde.*

Personalentwicklungskonzept

34.1 Im Rahmen der Entwicklung von Detailstrategien hatte das BEV 2003 auch ein Personalentwicklungskonzept erarbeitet. Der Abschlussbericht enthielt Ziele und definierte Messgrößen, die allerdings nicht quantifiziert waren.

34.2 Der RH bemängelte, dass das Personalentwicklungskonzept des BEV aus dem Jahr 2003 nicht fortgeschrieben und die Ziele nicht quantifiziert wurden. Er empfahl, das Personalentwicklungskonzept unter Berücksichtigung absehbarer zukünftiger Entwicklungen bzw. Anforderungen regelmäßig zu überprüfen und die Ziele zu quantifizieren sowie deren Erreichen zu evaluieren.

34.3 *Laut Stellungnahme des BEV würden zur Zeit in den Fachbereichen Aufgaben-, Umfeld- und Standortanalysen erarbeitet. In diesem Zusammenhang werde auch ein periodisches Personalentwicklungskonzept unter besonderer Berücksichtigung der Altersstruktur gestaltet.*

Neugestaltung des Nebengebührenkatalogs

35 Im Bericht Reihe Bund 2007/5 hatte der RH dem BKA und dem BMF eine vollständige Überarbeitung der Nebengebühren mit dem Ziel der Vereinfachung der Personalverwaltung durch einen wesentlich reduzierten Nebengebührenkatalog empfohlen. In der Folge erstellte das BKA einen ab 1. Jänner 2009 gültigen Kernkatalog mit 14 Nebengebühren, die überwiegend in allen Ressorts vorkamen.

Das BMWFJ überarbeitete den ressortspezifischen Nebengebührenkatalog, der auch die für das BEV relevanten Nebengebühren enthielt. Im Ergebnis blieb die Anzahl der 19 im BEV angewendeten Nebengebühren nach der Überarbeitung unverändert; dabei waren zwölf Nebengebühren im Ressortkatalog des BMWFJ und sieben im Kernkatalog des BKA enthalten. Das BKA stimmte dem überarbeiteten Ressortkatalog am 1. März 2009 befristet bis 31. Dezember 2011 zu.

36.1 Die Höhe der Nebengebühren im BEV entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 10: Nebengebühren					
	2006	2007	2008	2009	Entwicklung 2006 - 2009
	in EUR				in %
Nebengebühren	2.853.209	2.710.762	2.695.642	2.867.325	+ 0,5

Quelle: BEV

Die angewandten Nebengebühren waren verschiedenen Nebengebührenkategorien zugeordnet.

36.2 Der RH kritisierte, dass die Überarbeitung der Nebengebühren zu keiner Zusammenfassung zu berufsbildbezogenen Nebengebühren führte und er empfahl – wie bereits im Bericht Bund 2007/5 ausgeführt – eine sach- und leistungsgerechte, kostenneutrale Zusammenfassung durchzuführen, um die Anzahl der Nebengebühren und den administrativen Aufwand für die Personalverwaltung zu verringern.

36.3 *Laut Stellungnahme des BEV seien 2011 vier Nebengebührenarten eingespargt, der Nebengebührenkatalog evaluiert und die Ergebnisse an das BMWFJ bzw. BKA übermittelt worden.*

Nebengebühren-
verrechnung

37.1 Die 19 verschiedenen Nebengebühren wurden entweder pauschal oder auch fallweise angewiesen: So etwa erhielten Bedienstete des Mess- und Eichwesens Nebengebühren mit Maximalbeträgen von 0,58 EUR pro Tag für den erhöhten Aufwand für Bekleidung und Schuhe, Vermesser hatten Anspruch auf 1,09 EUR pro Tag als Bekleidungspauschale für die Vornahme von Amtshandlungen im Außendienst.

Ohne zeitliche Mehrleistungsvergütungen und Belohnungen wurden im Jahr 2009 insgesamt 11.637-mal Nebengebühren in Höhe von insgesamt 930.681 EUR ausbezahlt; davon betrugen 3.581 – somit rund ein Drittel – der angewiesenen Nebengebühren maximal 10 EUR. Nimmt man pro Auszahlungsbetrag eine Bearbeitungszeit von fünf Minuten an, so resultiert allein aus der Anweisung der Nebengebühren bis zu 10 EUR ein Arbeitsaufwand von insgesamt 37 Arbeitstagen oder der Arbeitszeit eines Mitarbeiters von zwei Monaten.

Personalwesen

37.2 Der RH wies erneut auf die Zweckmäßigkeit der Zusammenfassung zu berufsbildbezogenen Nebengebühren hin und empfahl, die vielfältigen Nebengebühren im Interesse der Verwaltungsvereinfachung und zur Verringerung des administrativen Aufwands zusammenzuführen.

37.3 *Das BEV sagte die Ausarbeitung eines Vorschlags für die pauschale Verrechnung von Nebengebühren zu.*

Bereitschaftsentschädigungen und Rufbereitschaft

38.1 Bedienstete, die außerhalb der Dienststunden erreichbar sein mussten, erhielten eine Bereitschaftsentschädigung. Diese Nebengebühr war an Werktagen bzw. Sonn- und Feiertagen von unterschiedlicher Höhe und wurde pro Stunde gewährt. Die Rufbereitschaft begann mit Ende der Dienstzeit des jeweiligen Mitarbeiters.

An den Standorten Schiffamtsgasse (Hauptgebäude), Erlaaer Straße (Druckerei) und Arltgasse (Labor) waren täglich jeweils zwei Mitarbeiter in Rufbereitschaft. Insgesamt erhielten in den Jahren 2006 bis 2009 acht Mitarbeiter der Wirtschaftsstelle bzw. der Gebäudeverwaltung Bereitschaftsentschädigungen von insgesamt jährlich rd. 46.000 EUR; zusätzlich zu den Bereitschaftsentschädigungen fielen rd. 2.000 EUR für Überstunden an.

38.2 Der RH empfahl, den Bereitschaftsdienst kostengünstiger zu gestalten (z.B. durch Begrenzung der gleichzeitig in Rufbereitschaft stehenden Mitarbeiter auf maximal zwei, Verbesserung der Schulung der betroffenen Mitarbeiter, Verlegung des Zeitpunkts des Beginns der Rufbereitschaft). Dadurch wären Kosteneinsparungen im Ausmaß von zwei Drittel der jährlichen Bereitschaftsentschädigungen zu erzielen.

38.3 *Laut Stellungnahme des BEV seien bereits Maßnahmen eingeleitet worden, wodurch die Bereitschaftsentschädigungen um 15.000 EUR jährlich verringert wurden. Weitere Einsparungsmaßnahmen würden auf ihre Umsetzbarkeit geprüft.*

Geldaushilfen und Bezugsvorschüsse

39.1 (1) In den Jahren 2006 bis 2009 gewährte das BEV in 96 Fällen Geldaushilfen im Gesamtbetrag von 27.835 EUR. In 24 Fällen wurden Belohnungen in Höhe von insgesamt 8.315 EUR gewährt, die ebenfalls unter dem Titel Geldaushilfen angewiesen wurden.

Die Richtlinie für die Gewährung von Geldaushilfen regelte die Höhe des zu gewährenden Betrags in Abhängigkeit von den nachgewiesenen Ausgaben und benannte die erforderlichen Unterlagen. Eine Einkommensobergrenze für die Gewährung von Geldaushilfen war in

der Richtlinie nicht vorgesehen. Geldaushilfen wurden auch anlässlich der Geburt von Kindern und der Weihnachtsgeldaushilfe gewährt, obwohl dies in der Richtlinie nicht vorgesehen war. In zwei Fällen gewährte das BEV Geldaushilfen anlässlich der Übersiedlung bzw. für einen von der Delogierung bedrohten Mitarbeiter ohne Vorlage von Rechnungen. In beiden Fällen war die Höhe der Geldaushilfe aus der Richtlinie nicht ableitbar.

(2) Zwischen 2006 und 2009 gewährte das BEV im Jahresdurchschnitt Bezugsvorschüsse in Höhe von 188.350 EUR. Zum 31. Dezember 2009 hafteten Vorschüsse von insgesamt 602.243 EUR aus.

Als berücksichtigungswürdige Anlässe für die Gewährung von Bezugsvorschüssen galten z.B. die Schaffung von Wohnraum, die Beseitigung von Katastrophenschäden, die Renovierung der Wohnstätte und sonstige Gründe. Die Höhe des laufenden Bezugs des Antragstellers stellte für die Gewährung von Vorschüssen kein Kriterium dar. Weiters gewährte das BEV auch Vorschüsse für den Ankauf einer Wohnung für die Tochter eines Mitarbeiters, den Finanzierungsbeitrag zur Anmietung eines Kraftfahrzeug-Einstellplatzes oder zur Behebung des Schadens nach einem Autoeinbruch. Drei Mitarbeiter mit Monatsbeträgen von mehr als 5.000 EUR erhielten ebenfalls Vorschüsse.

39.2 Der RH kritisierte, dass Belohnungen unter dem Titel der Geldaushilfe ausbezahlt wurden. Er empfahl, Geldaushilfen und Bezugsvorschüsse nur für die in den Richtlinien vorgesehenen Anlässe sowie entsprechend den dort angeführten Bedingungen zu gewähren und Einkommensgrenzen für die Zuerkennung vorzusehen.

39.3 *Laut Stellungnahme des BEV werden Geldaushilfen, Belohnungen und Vorschüsse unter einer Voranschlagspost budgetiert und unterscheiden sich lediglich durch die Untergliederung, weshalb eine Überziehung bei der Untergliederung Belohnung zu Lasten der Geldaushilfe vorgenommen worden sei. Die Richtlinien für die Geldaushilfen und Vorschüsse würden durch die Einführung einer Einkommensobergrenze ergänzt werden.*

Betriebsdaten-
erfassung

40 Nach dem Kostenrechnungshandbuch des BEV diene die Betriebsdatenerfassung zur Ermittlung des Zeitaufwands der Bediensteten für eine Kostenstelle und für interne und externe Leistungen. Insgesamt enthielt die Betriebsdatenerfassung 34 interne und 96 externe Leistungskategorien, denen die geleisteten Arbeitszeiten zuzuordnen waren; Überstunden waren ohne besondere Kennzeichnung aufzuzeichnen. Die Verantwortung für die ordnungsgemäße Führung der Betriebsdatener-

Personalwesen

fassung-Daten und ihre Vollständigkeit oblag den Leitern der Dienststellen.

- 41.1** Die Betriebsdatenerfassung 2009 enthielt die Leistungsstunden von 1.256 Mitarbeitern; tatsächlich verfügte das BEV Ende 2009 über 1.299 Mitarbeiter.

Ausgehend von 1.680 Leistungsstunden je Vollzeitbeschäftigtem und Jahr wären insgesamt 2.035.866 Leistungsstunden aufzuzeichnen gewesen; tatsächlich waren in der Betriebsdatenerfassung nur 1.571.226 eingetragen. Demnach fehlten in den Aufzeichnungen 464.640 Leistungsstunden.

127 Mitarbeiter erbrachten jeweils mehr als die jährlichen 1.680 Leistungsstunden, sie hatten zusammen 234.451 Leistungsstunden eingetragen – dies entsprach der Arbeitsleistung von 140 Beschäftigten. In einigen Organisationseinheiten wurde nicht die Anzahl der tatsächlichen Leistungsstunden, sondern nur die vorgegebene Stundenzahl von 1.680 in die Betriebsdatenerfassung eingetragen.

- 41.2** Nach Ansicht des RH stellt die Erfassung der aufgewendeten Zeiten ein zentrales Erfordernis für die Kalkulation von Gebühren und Preisen dar. Er bemängelte, dass im Jahr 2009 zumindest 43 Mitarbeiter ihre Leistungsstunden nicht in die Betriebsdatenerfassung eingetragen hatten und das BEV keine Maßnahmen traf, um die Vollständigkeit der Aufzeichnungen sicherzustellen.

Der RH wies auf die Verantwortung der Dienststellenleiter für die vollständige Führung der Betriebsdatenerfassung hin. Er empfahl, in der Betriebsdatenerfassung auch die Nichtleistungs- und Abwesenheitszeiten der Mitarbeiter zu erfassen, um die Leistungs- und Nichtleistungszeiten analysieren zu können und für das Personalcontrolling nutzbar zu machen.

- 41.3** *Laut Stellungnahme des BEV seien im Rahmen der Bundes-Kosten- und Leistungsrechnung zwar Regeln aufgestellt, die für den Vollzug benötigten IT-Werkzeuge jedoch nicht zur Verfügung gestellt worden. Dies erschwerte die Wahrnehmung der Verantwortung durch die Dienststellenleiter. Weiters fehlten eindeutige Erfassungsregeln über Nichtleistungs- und Abwesenheitszeiten, die individuell mit der Personalvertretung verhandelt werden müssten. Die Anpassung der Betriebsdatenerfassung an die Vorgaben zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung des BMF werde 2013 vorgenommen.*

Überstunden

42.1 Die Überstundenvergütungen nahmen im Zeitraum 2006 bis 2011 folgende Entwicklung:

Tabelle 11: Überstundenvergütungen					
	2006	2007	2008	2009	Entwicklung 2006 - 2009
	in EUR				in %
Überstunden- vergütungen	1.817.895	1.696.412	1.634.018	1.831.329 ¹	+ 0,7

¹ einschließlich Überstundenvergütungen für Dezember 2008, d.h. für 13 Monate

Quelle: BEV

Die durchschnittlichen Ausgaben für Überstunden beliefen sich zwischen 2006 bis 2009 auf 1.744.914 EUR. Im Jahr 2009 fielen 72.000 Überstunden an, was der jährlichen Normalarbeitsleistung von rd. 43 Mitarbeitern entsprach.

Im Jahr 2008 erhielten 21 Mitarbeiter jeweils durchschnittlich 8.924 EUR und insgesamt 187.399 EUR an Überstundenvergütungen; im Folgejahr waren es 28 Mitarbeiter mit durchschnittlich 9.316 EUR und insgesamt 260.852 EUR. Diese Mitarbeiter hätten 53.353,72 Soll-Stunden im Jahr 2009 zu leisten gehabt, tatsächlich waren in der Betriebsdatenerfassung 45.809 Ist-Stunden enthalten. 17 Mitarbeiter bezogen sowohl 2008 als auch 2009 mehr als 6.000 EUR jährlich als Überstundenvergütungen.

42.2 Angesichts der in der Betriebsdatenerfassung dargestellten Leistungszeiten und Überstunden empfahl der RH, die Prozessabläufe und die Aufgaben- und Mitarbeiterzuweisungen in den Organisationseinheiten zu überprüfen und gegebenenfalls neu zu gestalten. Weiters wären die Eintragungen in der Betriebsdatenerfassung von den Dienstvorgesetzten regelmäßig zu kontrollieren und auftretende Ungereimtheiten zu klären.

42.3 *Laut Stellungnahme des BEV sei eine Verknüpfung zwischen den in der Betriebsdatenerfassung enthaltenen Arbeitsstunden mit den tatsächlichen Anwesenheitszeiten sowie dem Anfall von Überstunden nicht zulässig; darüber hinaus habe es in der Betriebsdatenerfassung auch Fehleingaben gegeben.*

42.4 Nach Ansicht des RH lag es im Verantwortungsbereich der Führungskräfte, die eingetragenen Daten auf ihre Plausibilität zu überprüfen und die aufgetretenen Abweichungen zu analysieren bzw. zu beseitigen.

Personalwesen

Reisekosten

Entwicklung und Ursachen

- 43.1** Im BEV fielen Reisekosten für eich- und vermessungstechnische Leistungen und andere Reisetätigkeiten (Teilnahme an Ausbildungskursen, Tagungen, Dienstbesprechungen, Amtsleitervertretungen) an. Diese entwickelten sich seit 2006 wie folgt:

Tabelle 12: Reisekosten					
	2006	2007	2008	2009	Entwicklung 2006 - 2009
	in EUR				in %
Gesamtkosten	1.280.717	1.036.188	1.133.488	1.029.274	- 19,6
davon für					
– eich- und vermessungstechnische Reisen im Inland	790.914	603.404	630.187	502.838	- 36,4
– andere Reisetätigkeiten im Inland	374.576	331.702	396.478	422.707	+ 12,8

Quelle: BEV

Während sich die Ausgaben für Reisetätigkeiten für eich- und vermessungstechnische Leistungen zwischen 2006 und 2009 um rd. 36 % verringerten, erhöhten sich die Ausgaben für andere, d.h. nicht eich- und vermessungstechnische Reisen im Inland um rd. 13 %.

- 43.2** Der RH wies auf den Ausgabenanstieg bei den nicht eich- und vermessungstechnischen Reisekosten hin und empfahl, eine Verringerung der Reisekosten durch den Einsatz neuer Kommunikationsmittel (z.B. Telefon- und Videokonferenzen) zu versuchen.

- 43.3** *Laut Stellungnahme des BEV würden die Reisekosten auf Basis der zu erledigenden Aufgaben alljährlich festgelegt und budgetiert, wobei der festgesetzte Rahmen eingehalten werde. Der jährlich wechselnde Verbrauch entspreche den Notwendigkeiten und war bei den anderen Inlandsreisen durch die Abwicklung und Inbetriebnahme großer Vorhaben bedingt (Abgabesystem eGeodata Austria, Grundstücksdatenbank-Neu). Die Empfehlung, neue Kommunikationsmittel zu nutzen, werde auf ihre Umsetzbarkeit geprüft.*

Auslandsdienstreisen

- 44.1** Der Anteil der Auslandsdienstreisen an den gesamten Reisekosten belief sich im Jahresdurchschnitt auf rd. 10 % der Gesamtreisekosten. Ein Vergleich der für Auslandsdienstreisen veranschlagten Beträge mit den tatsächlichen Ausgaben ergab für die Jahre 2006 bis 2009 folgendes Bild:

Tabelle 13: Auslandsdienstreisen				
	2006	2007	2008	2009
	in EUR			
veranschlagte Reiseausgaben (Ausland)	49.000	49.000	49.000	49.000
tatsächliche Reiseausgaben (Ausland)	115.227	101.081	106.824	103.729
Überschreitung	66.227	52.081	57.824	54.729
	in %			
	135	106	118	112

Quelle: BEV

Die tatsächlichen Ausgaben für Auslandsdienstreisen lagen zwischen 2006 und 2009 durchwegs um mehr als das Doppelte über den veranschlagten Beträgen.

- 44.2** Der RH bemängelte die durchgängige Überschreitung der budgetierten Ausgaben für Auslandsdienstreisen und empfahl, das vorgesehene Budget einzuhalten.
- 44.3** *Laut Stellungnahme des BEV sei es verabsäumt worden, die Ansätze für Auslandsdienstreisen im BFG entsprechend der zunehmenden Internationalisierung anzupassen; mittlerweile sei der Wert im Teilheft des BFG bereits angepasst worden.*

Projekt „Aufgabenreform 2009“

Ziele des Projekts

- 45** Im Juli 2009 teilte der Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend dem BEV mit, dass im Bereich des BMWFJ eine Aufgaben- und Strukturreform durchzuführen sei. Im Rahmen des Projekts „Aufgabenreform 2009“ sollten die Aufgaben, Ausgaben und der Ressourceneinsatz durchleuchtet, Einsparungspotenziale ermittelt und ein Konzept für den zielgerichteten Einsatz von Mitarbeitern erstellt werden.

Projekt „Aufgabenreform 2009“

Potenzielle Einsparungen und Mehreinnahmen

46.1 Die Projektleiterin im BMWFJ gab dem BEV als Einsparungsvolumen einen Betrag von rd. 6 Mio. EUR bis 2014 bekannt. In der Folge arbeitete das BEV verschiedene Vorschläge aus, die mit Stand 4. Mai 2010 ein Einsparungspotenzial ab 2011 von 2,81 Mio. EUR und Mehreinnahmen von 1 Mio. EUR enthielten und ab 2013 Einsparungen von weiteren 1,11 Mio. EUR vorsahen. Im Einzelnen enthielten die Vorschläge folgende Einsparungen bzw. Mehreinnahmen aus Kostenersätzen:

Tabelle 14: Potenzielle Einsparungen und Mehreinnahmen	
1. Einsparungen	
Sachaufwand	in EUR
Mieten	113.000
IT	500.000
Grundstücksdatenbank (ab 2013)	500.000
Dienstreisen	300.000
Instandhaltung	100.000
Porti	700.000
Auflassung Standort Arsenal (ab 2013)	60.000
Einstellung Bildflugbetrieb (ab 2013)	200.000
Druckwerke	20.000
Sonstiger Sachaufwand (bis 50.000 EUR)	85.000
	2.578.000
Personalaufwand	
Schließung von Standorten	420.000
Reduktion Neuaufnahmen leitendes Personal (ab 2013)	350.000
Mehrleistungsvergütungen	500.000
Belohnungen	73.000
	1.343.000
2. Mehreinnahmen	
Kostenrefundierung für Energiesonderbeauftragte	1.000.000

Quelle: BEV

Den potenziellen Einsparungsbeträgen lagen zum Teil (z.B. bei Porti, IT, Dienstreisen) keine genauen Berechnungen, sondern Schätzungen zugrunde, zu denen keine Unterlagen vorgelegt werden konnten.

Im Juli 2010 erteilte der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit den Auftrag, die vorgeschlagenen Maßnahmen umzusetzen.

46.2 Der RH kritisierte, dass die vom BEV ermittelten Einsparungen teilweise nicht auf nachvollziehbaren Berechnungen beruhten. Auch die Realisierbarkeit der Einsparungspotenziale – wie etwa die Refundierung der Personalkosten für die Energie-Sonderbeauftragten durch die BIG – war ungewiss, weil sie nicht auf durchsetzbaren Vereinbarungen beruhten. Weiters hielt der RH fest, dass das vorgegebene Einsparungsvolumen von insgesamt rd. 6 Mio. EUR mit den angeführten Maßnahmen nicht zu erreichen war.

Der RH empfahl, den Einsparungsvorschlägen realisierbare Maßnahmen zugrunde zu legen und mit fundierten Berechnungen zu unterlegen.

46.3 *Laut Stellungnahme des BEV seien die vorgeschlagenen Einsparungen soweit möglich mit konkreten Berechnungen erstellt und zusätzlich geschätzte Einsparungspotenziale bekannt gegeben worden. Die als potenzielle Einsparungen aufgelisteten Vorschläge würden neuerlich überprüft und dazu soweit möglich weitere konkrete Berechnungen durchgeführt.*

46.4 Der RH begrüßte die angekündigte Neuberechnung der geplanten Einsparungen. Er hielt jedoch fest, dass die im Zuge der Gebarungsüberprüfung vorgelegten Unterlagen teilweise auf nicht nachvollziehbaren Berechnungen beruhten.

Herstellung und Vertrieb von Landkarten

47.1 (1) Zu den Aufgaben der Landesvermessung gehörte auch die Herstellung von staatlichen Landkarten (§ 1 Z 8 VermG). Dazu führte das BEV bis 2007 am Standort 1080 Wien, Krotenthallergasse, den Druck, die Endfertigung, die Lagerung und den Vertrieb bzw. Verkauf der Landkarten durch. Nach Aufgabe des Standorts mietete das BEV langfristig Räumlichkeiten zur Herstellung der Landkarten in einer ehemaligen Druckerei in 1230 Wien, Erlaaer Straße an, die um 481.000 EUR adaptiert wurden. Die Gesamtkosten der Druckerei beliefen sich in den Jahren 2007 bis 2009 auf durchschnittlich 864.351 EUR.

(2) Im Jahr 2006 gab das BEV eine Studie bei einer Unternehmensberatungsgesellschaft in Auftrag, in der die Prozessschritte der Endfertigung, Lagerung und des Vertriebs bzw. Verkaufs der Landkarten untersucht und bewertet sowie Alternativen zur bestehenden Vorgangsweise aufgezeigt werden sollten. Die Druckvorbereitung und der Kartendruck wurden nicht untersucht, weil das BMLVS die Herstellung der militärischen Landkarten durch eine Dienststelle aus dem öffentlichen Bereich wünschte und diese Aufgabe dem BEV im Jahr 1986 aufgrund eines zwischen dem damaligen BMLV und BMWA geschlossenen Verwaltungsübereinkommens übertragen wurde.

Projekt „Aufgabenreform 2009“

Die Studie kam zu dem Ergebnis, dass „aufgrund betriebswirtschaftlicher Überlegungen die Auslagerung der Kartenendfertigung und des Vertriebs an eine private Firma – im Idealfall samt Lagerung – empfohlen (wird).“ In der Folge übertrug das BEV die untersuchten Prozessschritte nach Durchführung eines Vergabeverfahrens an ein privates Unternehmen. Der Auftragnehmer hatte die Landkarten zu vertreiben und war berechtigt, für seine Tätigkeit einen Rabatt von 70 % von den vom BEV festgelegten Entgelten einzubehalten.

(3) Im Zuge des Projekts „Aufgabenreform 2009“ erwog das BEV, auch den Druck der Landkarten auszulagern und wies den damit verbundenen Entfall an Mietaufwand als Einsparungspotenzial aus.

Am 1. Juli 2011 wurde der Druckbereich samt Druckmaschine dem Heeresdruckzentrum im BMLVS übertragen, das nunmehr die staatlichen Landkarten nach Zusammenführung der zivilen und der militärischen Ausgabe als einheitliches Kartenwerk druckt. Das Mietobjekt für die Druckerei wurde Ende Jänner 2012 geräumt; Verhandlungen, den Vertrag vorzeitig durch Leistung einer Abschlagszahlung aufzulösen, waren im Sommer 2012 noch im Gange.

47.2 Nach Ansicht des RH wäre es bereits im Zuge der 2006 untersuchten Reorganisationsmaßnahmen angebracht gewesen, die Fremdvergabe des Landkartendrucks als Alternative anzudenken und im Wege des BMWFJ mit dem BMLVS in Verhandlungen zur Änderung des bestehenden Verwaltungsübereinkommens zu treten. Der RH kritisierte die Kosten für die Adaptierung und den langfristigen Bestandvertrag als verlorenen Aufwand.

Luftbildaufnahmen

Luftbildstelle
Schwechat

48.1 Zur Herstellung von Luftbildaufnahmen aus Zivilluftfahrzeugen (§ 1 Z 9 VermG) verfügte das BEV über ein Flugzeug, zwei Piloten und zwei Kameralleute. Die beiden Piloten und ein Kameramann waren in der Luftbildstelle Schwechat tätig und mit Sonderverträgen nach § 36 VBG angestellt.

In den Jahren 2006 bis 2009 fielen durchschnittlich rund 60 Stunden reine Flugzeiten an, in denen Luftbilder aufgenommen werden konnten. Insgesamt fielen in diesem Zeitraum in der Luftbildstelle folgende Personal- und Sachkosten (ohne Abschreibungen für das Flugzeug) an:

Tabelle 15: Personal- und Sachkosten der Luftbildstelle

	2006	2007	2008	2009
	in EUR			
Personal- und Sachkosten	786.413	527.170	579.440	660.759

Quelle: BEV

Die Kosten für die Miete der Räumlichkeiten in Schwechat beliefen sich 2009 auf 37.526 EUR und für die Wartung des Flugzeugs auf 114.830 EUR; aus den Gesamtkosten der Jahre 2006 bis 2009 resultierten Durchschnittskosten von 10.641 EUR je Flugstunde.

Wegen der hohen Kosten sowie aus technisch-organisatorischen Gründen entschied das BEV im Jahr 2009, die Befliegungen einzustellen und die Herstellung von Luftbildaufnahmen in Hinkunft durch einen privaten Anbieter durchführen zu lassen.

48.2 Wie der RH feststellte, wurde der Luftbild-Aufnahmebetrieb zur Jahresmitte 2011 eingestellt, die Luftbildstelle Ende November 2011 geräumt und an den Vermieter zurückgegeben. Für die im Dezember 2011 erfolgte Veräußerung des Flugzeugs erhielt das BEV 691.000 EUR; die Dienstverhältnisse mit den beiden Piloten wurden aufgelöst und die Kameralente in anderen Arbeitsbereichen eingesetzt.

Der RH anerkannte die getroffenen Einsparungsmaßnahmen; allerdings wäre im Hinblick auf die langjährige Unwirtschaftlichkeit die Einstellung des Luftbildbetriebs bereits zu einem früheren Zeitpunkt angebracht gewesen.

Fremdvergabe von
Luftbildaufnahmen

49.1 Das BEV schrieb im Dezember 2009 den Abschluss eines Vertrags über die Durchführung von Befliegungen, die Herstellung von digitalen Luftbildern und digitalen Orthofotos und zur Bestimmung der Orientierungsparameter aus. Zu diesem Zweck waren die zu befliegenden Gebiete in Lose aufgeteilt, deren Befliegungen aus Aktualitätsgründen in einem Drei-Jahres-Rhythmus (statt bisher sieben Jahre) durchgeführt werden sollen. Das Vergabeverfahren betraf neun Teilgebiete (Lose) in Tirol, Burgenland, Oberösterreich und Kärnten; die Lose wurden an vier Auftragnehmer vergeben.

Die Zuschlagserteilungen erfolgten an die Billigstbieter der jeweiligen Lose (Gesamtvergabesumme 830.797 EUR netto). Allerdings hatte das BEV nur Befliegungen des Jahres 2010 ausgeschrieben, weil zunächst für die Jahre 2011 und 2012 eine Zusammenarbeit mit den Ländern und

Luftbildaufnahmen

der Land-, forst- und wasserwirtschaftlichen Rechenzentrum GmbH beabsichtigt war, die ebenfalls Luftbilder für eigene Zwecke benötigten.

49.2 Der RH empfahl, die Befliegung des gesamten Bundesgebiets auf einmal auszuschreiben. Für eine einzige Ausschreibung sprechen neben geringeren Verfahrenskosten auch Kostenvorteile bei der Vergabe von längeren Flugbewegungen.

49.3 *Laut Stellungnahme des BEV werde die Empfehlung bereits umgesetzt. Der dreijährige Befliegungszyklus 2013 bis 2015 soll für das gesamte Bundesgebiet ausgeschrieben werden, der Kooperationsvertrag und die Ausschreibung befänden sich derzeit im Genehmigungsverfahren.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

50 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Im Interesse der Kohärenz von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung sollten die Aufgaben der Energie-Sonderbeauftragten und die Energie-Sonderbeauftragten selbst an die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. übertragen werden. (TZ 8)

(2) Bei der Personaleinsatzplanung in den Vermessungsämtern sollten die vorhandenen Planungsinstrumente mit Qualitätsstandards unterlegt bzw. weiter entwickelt werden, um Abweichungen systematisch zu analysieren und Rationalisierungspotenziale durch einen flexiblen Personaleinsatz auszuschöpfen. (TZ 11)

(3) Über die künftigen Standorte der Vermessungsämter wäre unter Einschluss der damit verbundenen personal- und investitionspolitischen Konsequenzen ein Vorschlag auszuarbeiten und dem BMWFJ zur Entscheidung vorzulegen. (TZ 12)

(4) Die Standorte der Vermessungsämter sollten unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten, hinsichtlich der Kundenfrequenz und der regionalen Bedeutung untersucht und Konsolidierungsmaßnahmen zügig eingeleitet werden. Zu diesem Zweck wären die Zusammenlegung von Vermessungssprengeln, die Kooperation von Vermessungsämtern sowie die Flexibilisierung von Arbeitsprozessen als kurzfristig umsetzbare Maßnahmen anzustreben. (TZ 15)

(5) Die Arbeitsorganisation im Physikalisch-Technischen Prüfdienst sollte auf eine zweifelsfreie Grundlage unter Setzung von Prioritäten gestellt und nachvollziehbar gestaltet werden. (TZ 22)

(6) Die Berechnungsgrundlage des Physikalisch-Technischen Prüfdienstes für die Personalkosten wäre zu überprüfen und die Verrechnung neu und schriftlich festzulegen. (TZ 23)

(7) Die Leistungsverrechnung zwischen dem BEV und dem Physikalisch-Technischen Prüfdienst sollte verbindlich geregelt und die Zahlungseingänge sollten überwacht werden. (TZ 25)

(8) Ein adäquates Internes Kontrollsystem wäre einzurichten. (TZ 26)

(9) Die Eichgebühren wären jährlich zu überprüfen; gegebenenfalls wäre eine Gebührenanpassung beim BMWFJ zu initiieren. (TZ 27)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(10) Die Vermessungsgebühren wären jährlich hinsichtlich der Kosten- deckung auf Basis eigener Stundensätze zu überprüfen; gegebenen- falls wäre eine Gebührenanpassung beim BMWFJ zu initiieren. (TZ 28)

(11) Bei den Standardentgelten für Geobasisdaten wäre eine jähr- liche Berechnung vorzunehmen. Bei einer allfälligen Aufwandsun- terdeckung wäre eine Preisanpassung vorzunehmen bzw. bei dau- erhafter Unterdeckung gegebenenfalls die Einstellung des Produkts zu erwägen. (TZ 29)

(12) Für die Preiskalkulation des Physikalisch-Technischen Prüf- dienstes sollten Grundsätze entwickelt und durch den Bundesmini- ster für Wirtschaft, Familie und Jugend genehmigt werden. Die auf Basis der genehmigten Grundsätze ermittelten Preise wären sodann jährlich neu zu kalkulieren und anzuwenden. (TZ 31)

(13) Das Personalentwicklungskonzept sollte unter Berücksichti- gung absehbarer zukünftiger Entwicklungen bzw. Anforderungen regelmäßig überprüft und die Ziele sollten quantifiziert sowie deren Erreichen evaluiert werden. (TZ 34)

(14) Die Nebengebühren sollten sach- und leistungsgerecht sowie kostenneutral zusammengefasst werden, um den administrativen Aufwand für die Personalverwaltung zu verringern. (TZ 36, 37)

(15) Der Bereitschaftsdienst wäre durch weitere organisatorische Maßnahmen kostengünstiger zu gestalten. (TZ 38)

(16) Geldaushilfen und Bezugsvorschüsse sollten nur für die in den Richtlinien vorgesehenen Anlässe und zu den angeführten Bedin- gungen gewährt werden. Die Richtlinien wären um die Aufnahme von Einkommensobergrenzen zu ergänzen. (TZ 39)

(17) In der Betriebsdatenerfassung wären auch die Nichtleistungs- und Abwesenheitszeiten der Mitarbeiter zu erfassen, um die Leis- tungs- und Nichtleistungszeiten analysieren zu können und für das Personalcontrolling nutzbar zu machen. (TZ 41)

(18) Zur Verringerung des Überstundenaufwands wären die Pro- zessabläufe und die Aufgaben- und Mitarbeiterzuweisungen in den Organisationseinheiten zu überprüfen und gegebenenfalls neu zu gestalten. Die Eintragungen in der Betriebsdatenerfassung sollten von den Dienstvorgesetzten regelmäßig kontrolliert und auftretende Ungereimtheiten geklärt werden. (TZ 42)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen



Bundesamt für Eich- und
Vermessungswesen

(19) Durch den Einsatz neuer Kommunikationsmittel sollte versucht werden, die Reisekosten zu senken. (TZ 43)

(20) Einsparungsvorschlägen sollten realisierbare Maßnahmen zugrunde gelegt und mit fundierten Berechnungen unterlegt werden. (TZ 46)





Bericht des Rechnungshofes

Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	290
Abkürzungsverzeichnis	294
Glossar	297

BMLFUW
**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft**
Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007

KURZFASSUNG	303
Prüfungsablauf und -gegenstand	315
ÖPUL im Kontext der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)	317
ÖPUL 2007 im Programm LE 07-13	320
Strategische Ausrichtung von ÖPUL 2007	328
Die Ziele von ÖPUL 2007	335
Entwicklung von ÖPUL im Zeitraum 2001 bis 2010	338
Höhe der ÖPUL-Abgeltungen	340
Bewertung	360
Untermaßnahmen von ÖPUL 2007	379
Ausgewählte Untermaßnahmen	381
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	435

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Der Kontext von ÖPUL 2007 _____	315
Tabelle 1:	GAP-Ausgaben in Österreich 2007 bis 2010 _____	318
Tabelle 2:	GAP-Ausgaben in Österreich im Jahr 2010 gegliedert nach Bundesländern _____	319
Tabelle 3:	EU-Mittel und nationale Kofinanzierung (2007 bis 2013) _____	320
Tabelle 4:	Finanzierungsplan des Programms LE 07-13 _____	323
Abbildung 2:	Anteil der indikativen Mittel (EU und national) für Agrarumweltmaßnahmen in den Programmen für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 bis 2013 _____	324
Tabelle 5:	Indikative Dotierung der Agrarumweltmaßnahmen pro Hektar und Jahr im Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten _____	325
Abbildung 3:	Akteure bei der Abwicklung und Evaluierung von ÖPUL 2007 _____	327
Abbildung 4:	Zeitliche Abfolge der rechtlichen Grundlagen _____	328
Tabelle 6:	Entwicklung von ÖPUL 2000 und ÖPUL 2007 _____	338
Abbildung 5:	Veränderung von ÖPUL seit dem Jahr 2001 _____	339
Abbildung 6:	Modell zur Ermittlung der ÖPUL-Prämien _____	346
Abbildung 7:	Teilnahmebereitschaft und Umweltnutzen _____	350
Tabelle 7:	Ausmaß der Modulation _____	355
Tabelle 8:	Relevante Indikatoren für ÖPUL 2007 _____	373
Tabelle 9:	Indikatoren, Zielwerte und Umsetzung von ÖPUL 2007 laut Halbzeitevaluierung 2010 _____	376

Tabellen Abbildungen

Tabelle 10:	Untermaßnahmen von ÖPUL 2007 _____	379
Abbildung 8:	Konzentration der ÖPUL 2007-Mittel im Jahr 2010 auf Untermaßnahmen _____	380
Tabelle 11:	Entwicklung der Untermaßnahme 1 Bio _____	383
Tabelle 12:	Zielwert und Umsetzung der Untermaßnahme 1 Bio _____	384
Tabelle 13:	Betriebe in der Untermaßnahme 2 UBAG _____	386
Tabelle 14:	Entwicklung der Untermaßnahme 2 UBAG (ÖPUL 2007) bzw. Grundförderung, Reduktion Betriebsmittel Grünland und Reduktion Betriebsmittel Acker (ÖPUL 2000) _____	388
Tabelle 15:	Anhebung der Anforderungen der Untermaß- nahme 2 UBAG gegenüber der Einreichversion des Programms LE 07-13 _____	390
Tabelle 16:	Zielwert und Umsetzung der Untermaßnahme 2 UBAG _____	391
Tabelle 17:	Durchschnittliche Ökopunkte pro Hektar nach Betriebstypen _____	396
Tabelle 18:	Veränderung der Prämien je Ökopunkt und der Punkterahmen je Parameter und Hektar (vereinfachte Darstellung) _____	397
Abbildung 9:	Veränderungen der Punkterahmen für Wirtschafts- weise Grünland, Wirtschaftsweise Acker und Landschaftselemente (jeweils von ÖPUL 2000 auf ÖPUL 2007) _____	398
Abbildung 10:	Durchschnittliche Ökopunkte-Prämie pro Hektar 2001 bis 2010 _____	399
Tabelle 19:	Höhe der Ökopunkte-Prämien pro Hektar (2010) ____	399
Tabelle 20:	Änderung des Parameters Düngerart/Ausbringung _	401

Tabellen Abbildungen



Abbildung 11:	Durchschnittliche Ökopunkte pro Hektar beim Parameter Düngerart/Ausbringung in den Jahren 2001 bis 2004 und 2007 bis 2009 _____	402
Tabelle 21:	Auswertungen über Umweltleistungen der Ökopunkte-Betriebe _____	403
Tabelle 22:	Entwicklung der Untermaßnahme 18 Ökopunkte ____	406
Tabelle 23:	Vergleich der Zielwerte der Untermaßnahme Ökopunkte für die Programmperiode 2007 bis 2013 mit den tatsächlichen Werten 2010 _____	407
Abbildung 12:	Entwicklung der Ökopunkte-Flächen, -Betriebe und -Leistungsabteilungen von 2001 bis 2010 _____	408
Abbildung 13:	Veränderung der Teilnahmeflächen (in Hektar) in ausgewählten Untermaßnahmen in Niederösterreich im Zeitraum 2007 bis 2010 _____	409
Tabelle 24:	Anteile an der Finanzierung der Untermaßnahme Ökopunkte _____	410
Tabelle 25:	Veränderung der Anforderungen der Untermaßnahme 21 Regionalprojekt Salzburg gegenüber der Einreichversion des Programms LE 07-13 _____	417
Tabelle 26:	Entwicklung der Untermaßnahme 21 Regionalprojekt Salzburg _____	419
Tabelle 27:	Abgeltungen Untermaßnahme 21 Regionalprojekt Salzburg (in Mio. EUR) im Jahr 2010 _____	420
Tabelle 28:	Zielwert und Umsetzung der Untermaßnahme 21 Regionalprojekt Salzburg _____	420
Tabelle 29:	Entwicklung der Untermaßnahme 28 Naturschutz _____	424



Tabellen Abbildungen

Tabelle 30:	Teilnahmeflächen der Untermaßnahme 28 Naturschutz im Verhältnis zur Landesfläche und zur landwirtschaftlichen Nutzfläche LN (ohne Almen) im Jahr 2010; Anzahl der teilnehmenden Betriebe _____	425
Tabelle 31:	Teilnahmeformen der Untermaßnahme 28 Naturschutz bezogen auf die Teilnahmefläche im Jahr 2010 _____	427
Tabelle 32:	Zielwert und Umsetzung der Untermaßnahme 28 Naturschutz _____	431

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AGES	Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH
AMA	Agrarmarkt Austria
Art.	Artikel
AWI	Bundesanstalt für Agrarwirtschaft
BABF	Bundesanstalt für Bergbauernfragen
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHK	Berghöfekataster
Bio	Biologische Wirtschaftsweise (Untermaßnahme 1 von ÖPUL 2007)
BJA	Bundeskanzleramt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
d.s.	das sind
ELER	Europäischer Fonds zur Entwicklung des ländlichen Raums
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der EU
GLÖZ	Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ha	Hektar

Abkürzungen

i.d.F.	in der Fassung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
INVEKOS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
kg	Kilogramm
LN	landwirtschaftliche Nutzfläche(n)
M 214	Maßnahme 214 des Programms LE 07–13, zugleich Agrarumweltteil von ÖPUL 2007
M 215	Maßnahme 215 des Programms LE 07–13, zugleich Tierschutzteil von ÖPUL 2007
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Naturschutz	Erhaltung und Entwicklung naturschutzfachlich wertvoller oder gewässerschutzfachlich bedeutsamer Flächen (Untermaßnahme 28 von ÖPUL 2007)
NÖ	Niederösterreich
Nr.	Nummer
ÖKL	Österreichisches Kuratorium für Landtechnik und Landentwicklung
Ökopunkte	Ökopunkte Niederösterreich (Untermaßnahme 18 von ÖPUL 2007)
ÖPUL 2007	Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (Maßnahmen 214 und 215 des Programms LE 07–13)
Programm LE 07–13	Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 bis 2013
Programm LE 2000–2006	Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2000 bis 2006
rd.	rund
Regionalprojekt Salzburg	Regionalprojekt für Grundwasserschutz und Grünlanderhaltung (Untermaßnahme 21 von ÖPUL 2007)
RH	Rechnungshof

Abkürzungen



t	Tonne
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UBA	Umweltbundesamt
UBAG	Umweltgerechte Bewirtschaftung von Acker- und Grünlandflächen (Untermaßnahme 2 von ÖPUL 2007)
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
WTO	World Trade Organisation, Welthandelsorganisation
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

Glossar

Almen

Beweidetes, mit Futterpflanzen bestandenes oder gemähtes Grünland. Die Bewirtschaftung erfolgt getrennt vom Heimbetrieb. ÖPUL 2007 bietet dafür die Untermaßnahme 17 (Alpung und Behirtung) an.

Berghöfekataster (BHK)

Punktesystem zur Beurteilung der Erschwernisse bei der Bewirtschaftung eines Bergbauernbetriebs. Für statistische Zwecke werden die BHK-Betriebe in die BHK-Gruppen 1 bis 4 eingeteilt. Die BHK-Gruppe 0 umfasst Nicht-Bergbauern, die für die Bewirtschaftung von Flächen im Benachteiligten Gebiet eine Ausgleichszulage erhalten.

Bergmäher

Extensives, gemähtes Grünland über der Dauersiedlungsgrenze bzw. über der Seehöhe der Betriebsstätte. ÖPUL 2007 bietet dafür die Untermaßnahme 16 (Bewirtschaftung von Bergmähdern) an.

Biodiversität

Biologische Vielfalt umfasst die Vielfalt der Arten, der Ökosysteme sowie die genetische Vielfalt innerhalb der Arten.

Cross Compliance (CC)

Bindung der Agrarzahlungen an die Einhaltung gesetzlicher und sonstiger Grundanforderungen für Umwelt, Lebensmittelsicherheit und Tierschutz.

Entwicklung des ländlichen Raums

Zweite Säule der EU-Agrarpolitik zur Verbesserung von Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt und Lebensqualität im ländlichen Raum.

Glossar



Evaluierungsleitfaden der Europäischen Kommission

Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen, Leitfaden, September 2006.

Evaluierungsprojekt

Siehe Teilstudie.

Extensivierung

Verminderung der landwirtschaftlichen Produktion bspw. durch Reduktion von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln.

Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)

Landwirtschaftspolitik der EU, umfasst Einkommensstützungen sowie Marktordnungen (erste Säule) und die Entwicklung des ländlichen Raums (zweite Säule).

Gesundheits-Check der GAP

Im Jahr 2008 erfolgte Anpassung der GAP an neue Herausforderungen wie bspw. den Klimawandel.

Gunstlage

Flächen, die gute Voraussetzungen für die landwirtschaftliche Produktion aufweisen.

Intensivierung

Steigerung der Erträge der landwirtschaftlichen Produktion bspw. durch Züchtung sowie Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln.

LEADER

Schwerpunkt 4 des Programms LE 07–13, dient der Finanzierung innovativer Aktionen und der Mobilisierung lokaler Initiativen zur Entwicklung

des ländlichen Raums. LEADER war Gegenstand einer Gebarungsüberprüfung des RH: Bericht „LEADER 2007 bis 2013“, Reihe Bund 2012/7.

Mitnahmeeffekt

Effekt von finanziellen Anreizmaßnahmen, bei denen gewünschte Verhaltensänderungen auch ohne zusätzlichen Anreiz teilweise oder in vollem Umfang zustande kämen.

Modulation

Gestaffelte Kürzung der Prämien, je nach Größe der landwirtschaftlichen Nutzfläche eines Betriebs.

Natura 2000

Netz von Schutzgebieten innerhalb der Europäischen Union zum länderübergreifenden Schutz gefährdeter wildlebender Pflanzen- und Tierarten und ihrer natürlichen Lebensräume.

Opportunitätskosten

Verzichtskosten, Erlösengang durch Nichtausschöpfung vorhandener Möglichkeiten zur Intensivierung der Landwirtschaft.

ÖPUL 2007

Kurzbezeichnung für das Österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft 2007–2013. ÖPUL 2007 dient der nationalen Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen (Maßnahme 214) und der Tierschutzmaßnahmen (Maßnahme 215) des Programms LE 07–13.

Programm zur Entwicklung des Ländlichen Raums (Programm LE 07–13)

Ein vom EU-Mitgliedstaat ausgearbeitetes und von der Europäischen Kommission genehmigtes Dokument zur Planung und Umsetzung von aus ELER- und nationalen Mitteln finanzierten Maßnahmen im Rahmen der zweiten Säule der GAP.

Glossar



Programmverantwortliche Landesstelle (PVL)

Beim Amt der Landesregierung eingerichtete Stelle zur Umsetzung des Programms LE 07–13.

Projektbestätigung

Eine naturschutzfachliche Bestätigung der zuständigen Landesstelle für die Beantragung der Untermaßnahme 28 in ÖPUL 2007. Sie umfasst die flächenspezifisch einzuhaltenden Auflagen, den Verpflichtungszeitraum sowie die vorgesehene Prämie.

Projekthandbuch Evaluierung des BMLFUW

Das Projekthandbuch beschreibt Organisation, Zuständigkeiten, Abläufe, Termine und Regeln für die Evaluierung des Programms LE 07–13.

Schutzgüter

Schutzgüter stellen auf den Erhalt natürlicher Lebensgrundlagen ab. ÖPUL 2007 diene der Förderung von fünf Schutzgütern:

- Biodiversität (d.h. Erhaltung oder Förderung der biologischen Vielfalt),
- Boden (d.h. Erhaltung oder Verbesserung der Bodenqualität, Schutz des Bodens),
- Klima (d.h. Abschwächung des Klimawandels, Klimaschutz, Luftreinhaltung),
- Wasser (d.h. Erhaltung oder Verbesserung der Wasserqualität, Schutz von Oberflächengewässer und Grundwasser) und
- Vermeidung von Marginalisierung (d.h. Erhaltung oder Verbesserung von Landschaften und ihren charakteristischen Ausprägungen, Erhaltung der traditionellen Kulturlandschaft).

Die Evaluierung von ÖPUL 2007 erfolgte nach diesen Schutzgütern.

Teilstudie

Für spezifische Fragestellungen der Evaluierung von ÖPUL vergab das BMLFUW Evaluierungsprojekte (RH-Bezeichnung: Teilstudien), deren Ergebnisse in die Evaluierungen einfließen.

Untermaßnahme

Teil einer Maßnahme des Programms LE 07–13. Die Maßnahme 214 (ÖPUL 2007) enthält 28 Untermaßnahmen mit jeweils spezifischen Auflagen für einen Verpflichtungszeitraum von fünf bis sieben Jahren.





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

Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007

Das österreichische Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007 – im EU-Vergleich eines der größten Programme gemessen an Budget und Teilnahme – soll zum Schutz von Boden, Wasser, Klima, Biodiversität und Kulturlandschaft beitragen. Über 70 % der österreichischen Landwirte verpflichteten sich ab 2007 im Rahmen mehrjähriger Verträge freiwillig zu besonders umweltschonenden Formen der Bewirtschaftung. Zur Abgeltung von damit verbundenen Mehraufwendungen bzw. Ertragseinbußen stellen EU, Bund und Länder im Zeitraum 2007 bis 2013 Mittel in Höhe von rd. 3,639 Mrd. EUR zur Verfügung. Jährlich gelangen durchschnittlich rd. 520 Mio. EUR zur Auszahlung.

Die Umweltziele waren generell so allgemein formuliert, dass sie sich einer Überprüfung weitgehend entzogen. Auch mangelte es an Daten zur Ausgangslage und Veränderung der Agrarumwelt, um den Umweltnutzen von ÖPUL 2007 zu bewerten. Das System der Evaluierung wies Schwächen auf.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Der RH überprüfte fünf ausgewählte Untermaßnahmen des „Österreichischen Programms zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft 2007 bis 2013 (ÖPUL 2007)“. Ziel der Überprüfung war insbesondere die Beurteilung der strategischen Ausrichtung, der Prämienermittlung, des Systems der Evaluierung von ÖPUL 2007 sowie der Indikatoren zur Messung der Zielerreichung und zur Bewertung der Wirksamkeit von ÖPUL-Untermaßnahmen. (TZ 1)

ÖPUL 2007 im Kontext der GAP

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) beruht auf zwei Säulen: Die erste bezweckt die Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen primär durch Direktzahlungen (z.B. Betriebsprämien) und wird nahezu zur Gänze aus EU-Mitteln finan-

Kurzfassung

ziert. Die zweite Säule dient der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums und wird über mehrjährige, von EU und Mitgliedstaaten jeweils gemeinsam finanzierte Entwicklungsprogramme, darunter das Österreichische Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 bis 2013 (Programm LE 07–13), umgesetzt. ÖPUL 2007 ist Teil des Programms LE 07–13. (TZ 1, 2)

Die GAP-Ausgaben in Österreich betragen im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 rd. 1,847 Mrd. EUR jährlich, davon entfielen rd. 58,3 % (rd. 1,076 Mrd. EUR) auf die zweite Säule. Für Österreich hat die zweite Säule der GAP – nicht zuletzt wegen ÖPUL – große finanzielle Bedeutung: Auf ÖPUL entfielen im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 rd. 46,9 % der Mittel der zweiten Säule. (TZ 3)

Finanzielle
Ausstattung des
Programms LE 07–13
und von ÖPUL 2007

Der Mitteleinsatz der EU sah für das Programm LE 07–13 in der vierten Fassung (März 2011) für den Zeitraum 2007 bis 2013 rd. 4,026 Mrd. EUR vor. Die vorgesehene nationale Kofinanzierung des Bundes und der Länder war um rd. 749,1 Mio. EUR höher als gemäß EU-Mindestvorgabe erforderlich und ging somit auch über das Ausschöpfungsziel des Landwirtschaftsgesetzes 1992 hinaus. Mehr als die Hälfte dieses freiwilligen nationalen Mehrbetrags – rd. 410,3 Mio. EUR – entfiel auf ÖPUL 2007. (TZ 4)

Die öffentlichen Mittel der EU, des Bundes und der Länder für das Programm LE 07–13 (Stand März 2011) betrugen rd. 8,027 Mrd. EUR. Davon entfielen rd. 3,639 Mrd. EUR (rd. 45,3 %) auf ÖPUL 2007. (TZ 5)

Österreich wies damit im EU-Vergleich pro Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche die höchsten Ausgaben für Agrarumweltmaßnahmen auf. Gemessen am Mittelanteil für Agrarumweltmaßnahmen in den Entwicklungsprogrammen lag Österreich – nach Großbritannien und Schweden – an dritter Stelle. Gemessen am Absolutbetrag für Agrarumweltmaßnahmen nahm Österreich nach Großbritannien, Italien und Deutschland den vierten Rang ein. (TZ 5)

Strategische Ausrichtung von ÖPUL 2007

Im Einklang mit den strategischen Leitlinien und Prioritäten der EU definierten die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Strategieplänen die Prioritäten ihrer Entwicklungsprogramme. Der Nationale Strategieplan Österreichs vom August 2007 maß den Themen Umwelt und Kulturlandschaft den höchsten Stellenwert bei und widmete rd. 72,4 % des Programmvolumens dem Schwerpunkt 2 (Umwelt)

– davon 63,0 % dem Programm ÖPUL –, wiewohl sich die Umweltsituation in Österreich im EU-Vergleich eher günstig darstellte. (TZ 5, 7)

Für ÖPUL 2007 formulierte der Nationale Strategieplan Österreichs als Ziel die „umfassende Förderung der Erbringung von Umweltleistungen durch Agrarumweltmaßnahmen“. Im Lichte der EU-Vorgaben und der Feststellungen des Europäischen Rechnungshofs bestand im Nationalen Strategieplan Potenzial für eine stärkere strategische Ausrichtung auf die Erreichung konkreter, prioritärer Umweltziele sowie eine vermehrte Berücksichtigung der Nachfrageseite. (TZ 8)

Der Nationale Strategieplan Österreichs enthielt keine Quantifizierung der Hauptziele des Schwerpunkts 2 (Umwelt) und beschränkte sich bei den ÖPUL-Indikatoren auf das Mindestmaß. Die von der Europäischen Kommission im Dezember 2008 nachdrücklich urgierte Quantifizierung der Ziele erfolgte erst im aktualisierten Nationalen Strategieplan vom November 2009. (TZ 9)

Ziele von ÖPUL 2007

ÖPUL 2007 bezweckte gemäß Programm LE 07–13 eine extensive Wirtschaftsweise mit verringertem Betriebsmitteleinsatz, bodendeckender Begrünung, Naturschutz und Erhaltung der Kulturlandschaft und sollte damit einen Beitrag zum Schutz der fünf Umweltgüter Boden, Wasser, Klima, Biodiversität und Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung) leisten. Landwirtschaftliche Betriebe konnten insgesamt oder auch nur mit einzelnen Flächen an einer oder mehreren der insgesamt 28 ÖPUL-Untermaßnahmen teilnehmen. Über 70 % der österreichischen Landwirte verpflichteten sich ab 2007 im Rahmen mehrjähriger Verträge freiwillig zu besonders umweltschonenden Formen der Bewirtschaftung. Die mangelnde Konkretisierung der Ziele erschwerte die Überprüfung des Grads der Zielerreichung. (TZ 10)

Ermittlung der ÖPUL-Prämien

Prämienfähig waren nur zusätzliche Kosten und Einkommensverluste infolge freiwillig eingegangener Verpflichtungen, d.h. Umweltmehrleistungen, die über die gesetzlichen und sonstigen Grundanforderungen (Cross Compliance) hinausgingen. Zur Beurteilung des geforderten Mehrwerts der ÖPUL-Untermaßnahmen verlangte die Europäische Kommission eine genaue Darstellung der Grundanforderungen und der freiwilligen Mehrverpflichtungen. Bei einigen Untermaßnahmen beurteilte die Europäische Kommission den Mehrwert für die Umwelt als zu gering. Die mangelhaften Beschreibungen verzögerten die Programmgenehmigung durch die Europäische Kommission. (TZ 12 bis 14)

Kurzfassung

In Österreich berechneten Experten der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und des Österreichischen Kuratoriums für Landtechnik und Landentwicklung die Höhe der ÖPUL-Prämien. Ausschreibungen sowie ergebnisorientierte Honorierungsmodelle kamen in Österreich nicht zur Anwendung. Sie wurden auch nicht im Rahmen von Modellversuchen und experimentellen, interdisziplinären Forschungsvorhaben erprobt. (TZ 15)

Für die Ermittlung der ÖPUL-Prämien waren folgende Faktoren maßgeblich: zusätzliche Kosten (z.B. höherer Zeitaufwand, teurere Pflanzenschutzmittel), Einkommensverluste (z.B. geringerer Ertrag), Kosteneinsparungen (z.B. bei Dünger) und Mehrerträge (z.B. höhere Produktpreise). Unberücksichtigt blieben dagegen mittel- oder längerfristig eintretende Kosteneinsparungen oder Mehrerträge wie etwa aus einer verbesserten Bodenertragsfähigkeit infolge der Teilnahme an einschlägigen ÖPUL-Untermaßnahmen. (TZ 16)

Die ÖPUL-Prämien wurden auf Basis von Durchschnittskosten der Betriebe ermittelt. In Abwägung der angebotenen Prämien sowie der individuellen Kosten und Ertragsaussichten entschieden sich die Betriebe im Verfahren der Selbstselektion für oder gegen die Teilnahme an einer oder mehreren ÖPUL-Untermaßnahmen. Die mangelnde Anpassung der Prämien an regional unterschiedliche Kosten und Erträge bewirkte, dass relativ umweltfreundlich wirtschaftende Betriebe in Ungunstlagen in höherem Maße an ÖPUL teilnahmen als andere. (TZ 17)

Die Geltungsdauer der Prämien für die Programmperiode 2007 bis 2013 erstreckte sich einschließlich Programmvorbereitung und -auslaufzeitraum auf neun bis zehn Jahre. Einige der maßgeblichen Referenzwerke für die Prämienermittlung waren zu Programmbeginn bereits mehrere Jahre alt und berücksichtigten neuere wissenschaftliche Erkenntnisse und den technischen Fortschritt im Agrarsektor nur ungenügend. (TZ 18)

Neben hektarbezogenen Obergrenzen sah das Programm LE 07-13 auch eine progressive prozentuelle Kürzung der ÖPUL-Prämien ab dem hundertsten Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche eines Betriebs vor. Dies sollte der Kostendegression von Großbetrieben Rechnung tragen. Die Bedeutung dieser Modulation war laut Halbezeitevaluierung 2010 allerdings gering: Die Kürzungsbeträge beliefen sich im Zeitraum 2007 bis 2009 auf 1,7 Mio. EUR bis 1,8 Mio. EUR jährlich. Dies entsprach einem Anteil von etwa 0,3 % der jährlichen ÖPUL-Auszahlungen 2007 bis 2009. (TZ 19)

Gemäß EU-Vorgaben sollte auch das Ausmaß der Mitnahmeeffekte evaluiert werden. Die Halbzeitevaluierung 2010 enthielt nur eine allgemein-theoretische Erklärung des Mitnahmeeffekts, da die benötigten Daten nicht erhoben wurden. (TZ 20)

Begleitung und
Bewertung von
ÖPUL 2007

Zur Begleitung und Bewertung zählten die jährlichen Zwischenberichte der Verwaltungsbehörde (BMLFUW) an die Europäische Kommission, die Ex-ante-, die Halbzeit- und die Ex-post-Evaluierung. (TZ 21) Das BMLFUW als Verwaltungsbehörde stützte sich dabei insbesondere auf die Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (INVEKOS), die bei der Agrarmarkt Austria (AMA) verwaltet wurden. Dabei handelte es sich im Wesentlichen um quantitative Daten, wie Anzahl der Betriebe, Teilnahmeflächen und geleistete Zahlungen. Eine systematische Sammlung immissionsbedingter Daten über den Zustand der Umwelt gab es nicht. (TZ 22)

Zur Steuerung und Überwachung der Umsetzung des Programms LE 07–13 war unter dem Vorsitz des BMLFUW ein Begleitausschuss eingerichtet. Die im Jänner 2011 geänderte Geschäftsordnung berücksichtigte eine im Jänner 2009 auf EU-Ebene beschlossene Ausweitung der Zustimmungsrechte des Begleitausschusses nicht. (TZ 23)

Das BMLFUW legte dem Begleitausschuss den Bericht über die Halbzeitevaluierung 2010 erst nach dessen Zuleitung an die Europäische Kommission vor. (TZ 24)

Der Begleitausschuss traf trotz festgestellten Handlungsbedarfs keine konkreten Schlussfolgerungen z.B. zur Qualitätssicherung. (TZ 25)

Das BMLFUW definierte den 1996 eingerichteten ÖPUL-Beirat für die Programmperiode ab 2007 als beratendes Expertengremium zur ÖPUL-Evaluierung. In den Sitzungen wurden zumeist Teilstudien präsentiert und Fragen der Datenverfügbarkeit diskutiert, nicht jedoch Themen wie Evaluierungsstandards, Qualitätssicherung oder Indikatoren. Die Geschäftsordnung des ÖPUL-Beirats aus 1996 entsprach nicht mehr den aktuellen Anforderungen. Der Grundsatz der Funktionstrennung wurde nicht ausreichend beachtet. (TZ 26)

Kurzfassung

Evaluatoren

Für die Bewertung von ÖPUL 2007 beauftragte das BMLFUW sechs Evaluatoren. Die Anforderungen an die Evaluatoren (Leistungsumfang und Fristen) waren ungenügend spezifiziert, schriftliche Leistungsvereinbarungen mit den Evaluatoren gab es nicht. (TZ 27)

Alle Evaluatoren waren in Organisationen tätig, die als nachgeordnete Dienststellen oder als ausgegliederte Gesellschaften zum BMLFUW ressortierten. Das BMLFUW vergab zu ÖPUL-spezifischen Fragestellungen rd. 30 Teilstudien an etwa ein Dutzend Auftragnehmer. Die im Projekthandbuch Evaluierung des BMLFUW geforderte Beachtung des Prinzips der Funktionstrennung zwischen Evaluatoren, Auftraggeber und Auftragnehmer von Teilstudien sowie dem ÖPUL-Beirat war nicht ausreichend gegeben. Zum Beispiel leitete und verfasste ein Evaluator eine Teilstudie für das von ihm aus Sicht des Auftraggebers thematisch zu betreuende Schutzgut oder arbeiteten ÖPUL-Beirat-Ersatzmitglieder an Teilstudien mit. (TZ 28)

Indikatoren

Indikatoren dienen der Beurteilung der Zielerreichung. Die Europäische Kommission erstellte einen Rahmen von Input-, Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren, die von jedem Mitgliedstaat festzulegen und möglichst zu quantifizieren waren. Eine Quantifizierung der für die Schutzgüter angeführten Indikatoren erfolgte in Österreich erst in der Halbzeitevaluierung 2010. (TZ 29)

Die Auswertung von Wirkungsindikatoren erfolgte beim Schutzgut Boden u.a. mittels Analyse von Bodenproben, die jedoch nur bei einzelnen Untermaßnahmen verpflichtend vorgesehen waren. Dadurch waren Aussagen zur Wirkung von ÖPUL auf das Schutzgut Boden nur eingeschränkt möglich. (TZ 30)

Berichtswesen und Evaluierungs- methodik

Die Halbzeitevaluierung 2010 enthielt zusammenfassend für ÖPUL 2007 den Input-Indikator und die Entwicklung der Output- und Ergebnisindikatoren. Flächen, die an mehreren ÖPUL-Untermaßnahmen teilnahmen, gingen mehrfach in die Berechnung des Indikatorwertes ein. Eine bereinigte Darstellung der Flächen erfolgte nur teilweise. (TZ 31)

Die Halbzeitevaluierung von ÖPUL 2007 erfolgte nach Schutzgütern. Die Evaluierung der Wirkungen von ÖPUL 2007 auf das Schutzgut Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung) unterblieb. (TZ 32) Die Bewertung der einzelnen Untermaßnahmen beschränkte sich auf Outputziele. (TZ 33)



Kurzfassung

BMLFUW

Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007

Untermaßnahmen
von ÖPUL 2007

ÖPUL 2007 umfasste 28 Untermaßnahmen, die großteils kombiniert werden konnten – einzelne waren verpflichtend zu kombinieren. Im Jahr 2010 nahm ein ÖPUL-Betrieb durchschnittlich an 3,5 Untermaßnahmen teil, rd. 11,3 % der Betriebe nahmen an sechs bis elf Untermaßnahmen teil. Die Anzahl der Untermaßnahmen sank gegenüber der Vorperiode von 31 auf 28. Rund 69,3 % der ÖPUL-Gesamtmittel entfielen auf lediglich fünf Untermaßnahmen. (TZ 34)

Untermaßnahme 1
– Biologische Wirtschaftsweise (Bio)

Bio hatte – laut Einschätzung des BMLFUW – positive Wirkungen auf alle Schutzgüter. Die Teilnahme der Betriebe an Bio stieg zwischen 2001 und 2010 um rd. 27,5 %. (TZ 36)

Das Ziel, die Akzeptanz von Bio zu halten bzw. gezielt auszubauen, wurde nicht umfassend evaluiert. Die Halbzeitevaluierung 2010 enthielt kaum Bewertungen von Bio zur Effektivität und Effizienz. (TZ 37)

Untermaßnahme 2
– Umweltgerechte Bewirtschaftung von Acker und Grünlandflächen (UBAG)

UBAG war die flächenmäßig größte und aufgrund der hohen Teilnahmezahlen ausgabenstärkste Untermaßnahme, die zumeist mit anderen, höherwertigen Untermaßnahmen kombiniert wurde. Lediglich 1,3 % der ÖPUL-Betriebe bzw. 0,4 % der ÖPUL-Flächen nahmen ausschließlich an UBAG teil. Die Evaluatoren bewerteten die Wirkung von UBAG auf die einzelnen Schutzgüter lediglich als „wirksam“ und nicht als „stark wirksam“. (TZ 38)

Als Untermaßnahme mit geringeren Anforderungen sollte UBAG für Betriebe den Einstieg in ÖPUL 2007 erleichtern. Aufgrund der Anmerkungen der Europäischen Kommission zum Programmwurf vom Jänner 2007 mussten die Auflagen von UBAG angehoben werden. (TZ 38, 40)

Untermaßnahme 18 –
Ökopunkte

Die Untermaßnahme Ökopunkte wurde in Niederösterreich als Alternative zu anderen ÖPUL-Untermaßnahmen landesweit angeboten, die Teilnahme beschränkte sich jedoch auf ertragsschwächere, extensiv bewirtschaftete Regionen. (TZ 43) Das Land Niederösterreich unterstützte Bestrebungen zur Steigerung der regionalen Wertschöpfung in den Ökopunkte-Regionen. (TZ 44)

Kurzfassung

Die Ökopunkte bezweckten die Einführung und Beibehaltung von Extensivierungsleistungen sowie die Offenhaltung und Bewahrung der Kulturlandschaft. Ausmaß und Verhältnis der Veränderungs- und Bewahrungsziele in Bezug auf die Ausgangslage waren nicht näher spezifiziert. Daten über den Zustand der Kulturlandschaft im Maßnahmengebiet und die wichtigsten Einflussfaktoren lagen nur vereinzelt vor. Veränderungen wurden nicht systematisch erhoben, periodische Evaluierungen waren nicht vorgesehen. Die Beurteilung war stärker auf den Mitteleinsatz als auf Wirkungen gerichtet. (TZ 45)

Die Untermaßnahme Ökopunkte umfasste ein Bündel an Auflagen für eine umweltverträgliche Wirtschaftsweise im Grünland (5 Parameter), im Ackerland (6 Parameter) und für die Pflege und Erhaltung von Landschaftselementen (1 Parameter). Für jeden Parameter war eine Bandbreite an Punkten festgelegt. (TZ 46)

Im Jahr 2010 erzielten Ökopunkte-Betriebe durchschnittlich 27,2 Punkte bzw. rd. 290 EUR/ha. Ein Ökopunkt entsprach einem bestimmten, hektarbezogenen Prämienbetrag. Im Vergleich zur Vorperiode sank die jährliche Hektarprämie im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 um rd. 21,0 %. (TZ 47)

Ab 2007 änderte sich das Punktesystem erheblich. Dies betraf die Bandbreiten der Parameter und das relative Gewicht einzelner Parameter sowie die relative Gewichtung von Wirtschaftsweise und Landschaftselementen sowie von Acker und Grünland. Die Ökopunkte stellten daher keinen objektiven Maßstab für einen periodenübergreifenden Vergleich von Agrarumweltleistungen dar. Die ökologische Werthaltigkeit des Parameters Düngerart/Ausbringung sank ab 2007 deutlich, während die maximal erreichbaren Ökopunkte und Prämien stiegen. (TZ 47, 48)

Im Rahmen der vorgegebenen Bandbreiten konnten Ökopunkte-Betriebe während der Vertragslaufzeit den Umfang ihrer Umweltleistungen und Leistungsabgeltungen jährlich verändern und in Grenzen auch steigern. Dies stellte einen positiven Anreiz für die Betriebe dar, allerdings fehlte ein gesicherter Nachweis, dass steigenden Leistungsabgeltungen auch ein gleichermaßen steigender, zusätzlicher Umweltnutzen gegenüberstand. (TZ 50)

Das für die Programmperiode 2007 bis 2013 angestrebte Ökopunkte-Flächenziel von 72.000 ha war im Jahr 2010 um rd. 85,6 % überschritten. Von 2007 bis 2010 änderte sich die Teilnahme an einzelnen Untermaßnahmen in Niederösterreich aufgrund von Verdrängungs-

und Substitutionseffekten beträchtlich: Die höherwertigen Untermaßnahmen Ökopunkte und Bio erzielten einen Flächenzuwachs von zusammen über 87.000 ha, insbesondere zulasten der Untermaßnahme UBAG. (TZ 51)

Das Land Niederösterreich bot interessierten Betrieben bis April 2009 Proberechnungen für einen Umstieg in die Ökopunkte an. Im Mai 2009 musste das Land den Interessenten allerdings mitteilen, dass ab 2010 aus budgetären Gründen kein Umstieg mehr möglich war. Da der Bund seinen Anteil an der nationalen Kofinanzierung der Ökopunkte mit 5,9 Mio. EUR begrenzt hatte, verdreifachte sich aufgrund der hohen Teilnahme an der Untermaßnahme die Landeskofinanzierung von 4,8 Mio. EUR (Jahr 2007) auf 13,9 Mio. EUR (Jahr 2010). Das Bund-Land-Verhältnis bei der Kofinanzierung veränderte sich in diesem Zeitraum von 60 : 40 auf 30 : 70. Der Niederösterreichische Landtag wurde damit nicht befasst. (TZ 52)

Ab 2007 übernahm die Zahlstelle AMA vom Land Niederösterreich die Abwicklung der Ökopunkte – mit Ausnahme der Informationsstätigkeit, die beim Land Niederösterreich verblieb. (TZ 53) Die zuständige Abteilung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung kooperierte dabei eng mit der Landwirtschaftskammer, den Bezirksbauernkammern sowie dem Ökopunkteverein. Über die Kooperation, Aufgabenteilung und Kostentragung gab es keine schriftlichen Vereinbarungen. Bei Landesförderungen an den Ökopunkteverein wurde der Grundsatz der Funktionstrennung nicht ausreichend beachtet: Der Leiter der mit Förderungen an den Verein befassten Abteilung der Niederösterreichischen Landesregierung übte zugleich eine Funktion im Vorstand des Ökopunktevereins aus. (TZ 54)

Bisherige Evaluierungen betrafen jeweils nur Teilaspekte der Ökopunkte. Eine Evaluierung aus 2003 sowie ein Modellvergleich aus 2010 warfen Fragen zur Kosteneffektivität der Ökopunkte auf. (TZ 55)

Kurzfassung

Untermaßnahme 21
– Regionalprojekt für
Grundwasserschutz
und Grünlanderhal-
tung (Regionalpro-
jekt Salzburg)

Ziel des Regionalprojekts Salzburg war, wie in der Vorperiode, das Grünland in Regionen mit hoher Bodenbonität zu erhalten und die Gefahr einer Intensivierung durch Grünlandumbruch mit erhöhter Grundwasserbelastung einzudämmen. (TZ 56) Die Europäische Kommission bezweifelte den Mehrwert der Untermaßnahme 21 gemessen an den ohnehin geltenden Grundanforderungen, weshalb im Zuge der Programmgenehmigung zusätzliche Auflagen, u.a. Bodenuntersuchungen, festgelegt wurden. (TZ 57)

Die Teilnahme an der Untermaßnahme 21 war nur in Kombination mit den Untermaßnahmen 1 Bio oder 2 UBAG möglich. Einschließlich dieser Kombinationsverpflichtung betrug die Leistungsabgeltung für die etwa 2.000 teilnehmenden Betriebe im Jahr 2010 rd. 8,3 Mio. EUR, davon entfielen 3,4 Mio. EUR auf das Regionalprojekt, 2,9 Mio. EUR auf Bio und 2,0 Mio. EUR auf UBAG. (TZ 58)

Das Land Salzburg vergab eine Teilstudie über das Regionalprojekt Salzburg, die die bisherige Zielerreichung und Wirkung untersuchen sollte. Die Zielvorstellungen waren jedoch nicht ausreichend präzise formuliert. (TZ 59)

Untermaßnahme 28 – Erhaltung
und Entwicklung
naturschutzfachlich
wertvoller oder ge-
wässerschutzfachlich
bedeutsamer Flächen
(Naturschutz)

Die Auswahl der förderungsfähigen Flächen und die konkrete Ausgestaltung der Teilnahme lagen in der Verantwortung der Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeit für Angelegenheiten des Naturschutzes. (TZ 62)

Die Teilnahme, die als „Rotfläche“, „Gelbfläche“ oder „Blauffläche“ möglich war, erfolgte nahezu ausschließlich in Form von Rotflächen. Das Konzept der Gelbflächen und Blaufflächen fand nur minimal Anwendung. Die im Zuge des Monitorings ermittelten Daten (Beobachtungsdaten) waren nicht zentral zugänglich. (TZ 63)

Ziel laut Ex-ante-Evaluierung 2006 war eine Steigerung der Naturschutzflächen von etwa 82.000 ha (Stand 2005) auf 95.000 ha bis zum Jahr 2013. Gemäß Halbzeitevaluierung 2010 war das Ziel im Jahr 2009 zu 85,9 % erreicht. Gemessen am Ausgangswert des Jahres 2005 betrug der Flächenzuwachs jedoch lediglich rd. 350 ha, das entsprach rd. 2,5 % des angestrebten Zielwerts. (TZ 64)

Aufgrund der Erkenntnisse aus der Vorperiode wurden die naturschutzrelevanten Untermaßnahmen in ÖPUL 2007 zu einer Untermaßnahme zusammengefasst und die Bewirtschaftungsauflagen vereinheitlicht. (TZ 65)

Die von der EU vorgegebenen Indikatoren waren für den Nachweis der Wirkung auf die Biodiversität nicht ausreichend. Das geplante österreichweite Monitoringnetz zur Stichprobenerhebung ausgewählter Tier- und Pflanzenarten war noch nicht entsprechend eingerichtet. (TZ 67)

Kenndaten zu ÖPUL (Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft)

Rechtsgrundlagen (Auszug)

auf europäischer Ebene	Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABL. Nr. L 277 vom 21. Oktober 2005 Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABL. Nr. L 368 vom 23. Dezember 2006
auf nationaler Ebene	Bundesgesetz, mit dem Maßnahmen zur Sicherung der Ernährung sowie zur Erhaltung einer flächendeckenden, leistungsfähigen, bäuerlichen Landwirtschaft getroffen werden (Landwirtschaftsgesetz 1992), BGBl. Nr. 375/1992 i.d.g.F. Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 bis 2013 (LE 07–13), genehmigt mit Entscheidung der Europäischen Kommission K(2007) 5163 vom 25. Oktober 2007 und i.d.F. nach der vierten Programmänderung gemäß Mitteilung der Europäischen Kommission vom 17. März 2011 Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) für das Österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL 2007), GZ BMLFUW–LE.1.1.8/0073 II/8/2007, zuletzt geändert 2010 durch GZ BMLFUW–LE.1.1.8/0014 II/8/2010

Vorgaben und Arbeitsmittel für die Evaluierung von ÖPUL (Auszug)

auf europäischer Ebene	Handbuch für den Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen, Entwicklung des ländlichen Raums 2007 bis 2013; erstellt von der Europäischen Kommission im September 2006 (gemäß Art. 80 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005) (RH-Kurzbezeichnung: Evaluierungsleitfaden der Europäischen Kommission)
auf nationaler Ebene	Projekthandbuch, Evaluierung des Österreichischen Programms für die Ländliche Entwicklung 2007 bis 2013, Version 4.0, Stand: 18. Mai 2010; erstellt vom BMLFUW (RH-Kurzbezeichnung: Projekthandbuch Evaluierung des BMLFUW)

Fortsetzung: Kenndaten zu ÖPUL					
Finanzielle Dotierung von ÖPUL 2007 im Programm LE 07–13					
Schwerpunkt	EU–Mittel	Bundes– und Landesmittel	Öffentliche Mittel gesamt	Anteil am Programm	
	in Mio. EUR ¹			in %	
Schwerpunkt 1 (Wettbewerb)	539,6	533,1	1.072,7	13,4	
Schwerpunkt 2 (Umwelt)	2.918,5	2.905,5	5.824,0	72,9	
<i>davon ÖPUL</i>			3.639,2	45,3	
Schwerpunkt 3 (Diversifizierung)	277,0	272,9	549,9	6,9	
Schwerpunkt 4 (LEADER)	214,1	209,1	423,2	5,3	
Technische Hilfe	76,4	80,5	156,9	2,0	
insgesamt	4.025,6	4.001,2	8.026,8	100,5	
ÖPUL 2007					
Jahre	2007	2008	2009	2010	Änderung 2007/2010 (in %)
teilnehmende Betriebe	120.547	118.887	117.771	116.122	– 3,7
Teilnahmeflächen in Mio. ha (ohne Almen)	2,2	2,2	2,2	2,2	0,0
Anteil an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche (ohne Almen) in %	93,2	93,6	93,9	93,9	0,8
gesamte öffentliche Mittel in Mio. EUR ^{1, 2}	483,0	503,3	513,8	518,7	7,4

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² ohne Restzahlungen für Maßnahmen aus ÖPUL 2000 (ÖPUL 2000 umfasste den Zeitraum 2001 bis 2006)

Quellen: Programm LE 07–13, i.d.F. nach der vierten Programmänderung; Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 (1) Der RH überprüfte von Dezember 2010 bis November 2011 das „Österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL 2007)“. ÖPUL 2007 ist ein Teil des etwa zur Hälfte aus EU-Mitteln finanzierten Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 bis 2013 (Programm LE 07–13).

Ziel der Überprüfung war insbesondere die Beurteilung der strategischen Ausrichtung von ÖPUL 2007, der Prämienermittlung und des Systems der Evaluierung von ÖPUL 2007, der Indikatoren zur Messung der Zielerreichung und zur Bewertung der Wirksamkeit von ÖPUL-Untermaßnahmen.

Abbildung 1: Der Kontext von ÖPUL 2007



¹ ÖPUL 2007 dient laut Programm LE 07–13 der nationalen Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen (M 214) und der Tierschutzmaßnahmen (M 215). Die gegenständliche Gebarungsüberprüfung des RH betraf die M 214.

Quelle: RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

(2) Das Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007 diene der Förderung von insgesamt fünf schützenswerten Umweltgütern: Biodiversität¹, Boden, Klima, Wasser und Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung). Diese sogenannten Schutzgüter sollten durch die insgesamt 28 Untermaßnahmen von ÖPUL 2007 positiv beeinflusst werden. Der RH grenzte seine Prüfung auf fünf der 28 Untermaßnahmen ein und deckte damit rd. 54,9 % (1.107,9 Mio. EUR) der ÖPUL-Leistungsabteilungen im Zeitraum 2007 bis 2010 ab:

- Nr. 1: Biologische Wirtschaftsweise (Bio)
- Nr. 2: Umweltgerechte Bewirtschaftung von Acker- und Grünlandflächen (UBAG)
- Nr. 18: Ökopunkte Niederösterreich (Ökopunkte)
- Nr. 21: Regionalprojekt für Grundwasserschutz und Grünlanderhaltung (Regionalprojekt Salzburg)
- Nr. 28: Erhaltung und Entwicklung naturschutzfachlich wertvoller oder gewässerschutzfachlich bedeutsamer Flächen (Naturschutz)

(3) Die Überprüfung betraf das BMLFUW, die Agrarmarkt Austria (AMA) und die Ämter der Landesregierungen von Niederösterreich und Salzburg.

(4) Zu dem im September 2012 übermittelten Prüfungsergebnis gaben das Land Niederösterreich im November 2012 sowie das BMLFUW und das Land Salzburg im Dezember 2012 Stellungnahmen ab; die AMA verzichtete auf eine Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juni 2013.

(5) Das BMLFUW wies in seiner Stellungnahme allgemein darauf hin, dass die Gebarungsüberprüfung des RH schwerpunktmäßig im ersten Halbjahr 2011 und daher weitgehend auf Datenbasis 2009/2010 erfolgt sei. Auch seien die vom BMLFUW beauftragten Studien für die Halbzzeitevaluierung 2010 des LE-Programms – 36 davon allein für ÖPUL – zum Prüfungszeitraum teilweise noch nicht vorgelegen. Der RH habe neue, in den Evaluierungsbericht 2010 eingeflossene Erkenntnisse über die Wirkung des Programms in seiner Beurteilung noch nicht bzw. nicht ausreichend berücksichtigt.

¹ Biodiversität oder biologische Vielfalt umfasst die Vielfalt der Arten, der Ökosysteme sowie die genetische Vielfalt innerhalb der Arten.

(6) Der RH erwiderte, dass die Halbzeitevaluierung 2010 dem RH vorlag und in seinen Feststellungen berücksichtigt wurde. Für die Beurteilung von ÖPUL zog der RH zudem auch andere Unterlagen heran, etwa einschlägige Studien aus anderen Mitgliedstaaten (siehe TZ 15), Berichte und Arbeitspapiere der Europäischen Kommission (siehe TZ 5 und 16), Berichte des Europäischen Rechnungshofs sowie einschlägige wissenschaftliche Artikel (siehe TZ 17 und 55).

ÖPUL im Kontext der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

Die Gemeinsame
Agrarpolitik der EU

- 2 (1) Im Rahmen der beiden Säulen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) unterstützt die EU die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raums.

Die erste der beiden Säulen der GAP bezweckt im Wesentlichen die Stützung der Einkommen durch von der Produktion entkoppelte Direktzahlungen (z.B. Betriebsprämien). Von wenigen Ausnahmen abgesehen, erfolgt die Finanzierung der ersten Säule zu 100 % aus EU-Mitteln.²

(2) Die zweite Säule der GAP stellt auf die Entwicklung des ländlichen Raums insbesondere durch Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft, Verbesserung der Umwelt und Landschaft, der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft ab. Die EU entspricht damit den sogenannten „green-box“-Kriterien der Welthandelsorganisation (WTO), die nur Maßnahmen ohne handelsverzerrende Wirkungen oder Produktionseffekte zulassen. Abgeltungen für Agrarumweltleistungen stellen gemäß WTO keine wettbewerbsverzerrenden öffentlichen Zahlungen an Landwirte dar, solange nur deren zusätzliche Kosten oder Einkommensverluste abgegolten und die Umwelteffekte nachgewiesen werden.

Die Umsetzung der zweiten Säule der GAP erfolgt durch mehrjährige Entwicklungsprogramme der Mitgliedstaaten (derzeit für die Periode 2007 bis 2013), die zum einen aus dem Europäischen Fonds zur Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) finanziert werden und zum anderen aus Budgetmitteln, die die Mitgliedstaaten zur nationalen Kofinanzierung bereitstellen.

Die Gemeinsame
Agrarpolitik in
Österreich

- 3 Die GAP-Ausgaben in Österreich betrugen im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 rd. 1,847 Mrd. EUR jährlich. Davon entfielen 58,3 % (rd. 1,076 Mrd. EUR) auf die zweite Säule (Entwicklung des

² Nähere Ausführungen zur ersten Säule sind dem Bericht „LEADER 2007 bis 2013“, Reihe Bund 2012/7, zu entnehmen.

ÖPUL im Kontext der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

ländlichen Raums), der unter Einbezug der nationalen Kofinanzierung des Bundes und der Länder großes Gewicht zukommt (siehe nachfolgende Tabelle).

Tabelle 1: GAP-Ausgaben in Österreich 2007 bis 2010					
GAP-Ausgaben	2007	2008	2009	2010	Summe 2007 bis 2010
	in Mio. EUR ¹				
Direktzahlungen und Marktordnung 1. Säule	754,6	762,1	783,8	782,1	3.082,5
davon					
<i>EU-Mittel</i>	743,6	751,2	772,5	756,8	3.042,1
<i>Bundesmittel</i>	6,6	6,5	6,9	15,3	35,3
<i>Landesmittel</i>	4,4	4,4	4,4	9,9	23,1
Ländliche Entwicklung 2. Säule	918,8	1.066,9	1.147,6	1.170,6	4.304,0
davon					
<i>EU-Mittel</i>	454,0	528,5	571,1	581,6	2.135,2
<i>Bundesmittel</i>	273,8	316,1	339,6	342,6	1.272,1
<i>Landesmittel</i>	191,0	222,3	236,9	246,5	896,7
GAP-Ausgaben insgesamt	1.673,4	1.829,0	1.931,4	1.952,7	7.386,5
davon					
ÖPUL 2007 (EU und national)	483,0	503,3	513,8	518,7	2.018,8

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.1.4

Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 belief sich der Anteil von ÖPUL 2007 an den gesamten GAP-Ausgaben auf rd. 27,3 % bzw. an der zweiten Säule auf rd. 46,9 %. Tabelle 1 veranschaulicht auch die Finanzierung der zweiten Säule: Demnach entfielen auf den Bund rd. 29,6 %, auf die Länder rd. 20,8 % und auf die EU rd. 49,6 % der in den Jahren 2007 bis 2010 getätigten Ausgaben.



ÖPUL im Kontext der Gemeinsamen
Agrarpolitik (GAP)

BMLFUW

Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007

Die folgende Tabelle zeigt die GAP-Ausgaben der ersten und zweiten Säule im Jahr 2010 gegliedert nach Bundesländern.

Tabelle 2: GAP-Ausgaben in Österreich im Jahr 2010 gegliedert nach Bundesländern										
GAP-Ausgaben	Bgld.	Ktn.	NÖ	OÖ	Sbg.	Stmk.	T	Vbg.	W	Österreich
	in Mio. EUR ¹									
Direktzahlungen und Marktordnung 1. Säule	55,4	54,2	302,7	180,6	30,5	105,0	35,6	13,4	4,6	782,1
<i>davon</i>										
<i>EU-Mittel</i>	<i>55,3</i>	<i>51,3</i>	<i>297,8</i>	<i>173,8</i>	<i>28,1</i>	<i>100,5</i>	<i>33,0</i>	<i>12,5</i>	<i>4,6</i>	<i>756,8</i>
<i>Bundesmittel</i>	<i>0,1</i>	<i>1,8</i>	<i>3,0</i>	<i>4,2</i>	<i>1,5</i>	<i>2,7</i>	<i>1,6</i>	<i>0,5</i>	<i>0,0</i>	<i>15,3</i>
<i>Landesmittel</i>	<i>0,0</i>	<i>1,2</i>	<i>1,9</i>	<i>2,7</i>	<i>1,0</i>	<i>1,8</i>	<i>1,0</i>	<i>0,3</i>	<i>0,0</i>	<i>9,9</i>
Ländliche Entwicklung 2. Säule	65,5	108,8	332,4	197,0	98,1	184,7	133,5	47,3	3,3	1.170,6
<i>davon</i>										
<i>EU-Mittel</i>	<i>48,5</i>	<i>52,6</i>	<i>161,8</i>	<i>95,9</i>	<i>47,6</i>	<i>86,2</i>	<i>64,5</i>	<i>22,9</i>	<i>1,6</i>	<i>581,6</i>
<i>Bundesmittel</i>	<i>10,0</i>	<i>33,2</i>	<i>101,2</i>	<i>60,2</i>	<i>29,8</i>	<i>53,4</i>	<i>39,8</i>	<i>14,0</i>	<i>1,0</i>	<i>342,6</i>
<i>Landesmittel</i>	<i>7,0</i>	<i>23,1</i>	<i>69,4</i>	<i>40,9</i>	<i>20,7</i>	<i>45,1</i>	<i>29,3</i>	<i>10,3</i>	<i>0,8</i>	<i>246,5</i>
1. und 2. Säule insgesamt	120,9	163,1	635,1	377,7	128,6	289,7	169,1	60,7	8,0	1.952,7
<i>davon</i>										
ÖPUL 2007 (EU und national)	44,2	33,6	200,2	84,2	38,6	59,5	41,2	15,6	1,5	518,7

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.1.5

Auf Niederösterreich entfielen mehr als ein Drittel der ÖPUL-Mittel (rd. 38,6 %), auf Oberösterreich rd. 16,2 % und auf die Steiermark rd. 11,5 %. Die übrigen Bundesländer nahmen zusammen rund ein Drittel der ÖPUL-Mittel in Anspruch.

ÖPUL 2007 im Programm LE 07–13

Finanzielle Ausstattung des Programms LE 07–13 und von ÖPUL 2007

EU–Mittel und nationale Kofinanzierung

- 4.1** Das von der Europäischen Kommission im Oktober 2007 genehmigte Programm LE 07–13 sah für die siebenjährige Programmdauer EU–Mittel in Höhe von 3.911,5 Mio. EUR vor. Die vollständige Ausschöpfung dieser EU–Mittel erforderte gemäß Art. 70 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 nationale Kofinanzierungsmittel im Ausmaß von rd. 44,8 %. Die vorgesehene nationale Kofinanzierung des Bundes und der Länder war jedoch, wie folgende Tabelle zeigt, zum Zeitpunkt der Programmgenehmigung (Oktober 2007) wie auch nach der vierten Programmänderung (März 2011) deutlich höher und betrug rd. 50 %.

Tabelle 3: EU–Mittel und nationale Kofinanzierung (2007 bis 2013)					
Jahr	EU–Mittel		Nationale Kofinanzierung		
	ELER	Mindestbetrag laut EU–Vorgabe	tatsächlicher Betrag	freiwilliger Mehrbetrag	davon für ÖPUL 2007
	in Mio. EUR ¹				
2007	3.911,5	3.169,2	3.910,8	741,6 (+ 23,4 %)	407,1
2011	4.025,6	3.252,1	4.001,2	749,1 (+ 23,0 %)	410,3

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Programm LE 07–13, genehmigte Erstversion vom Oktober 2007 und nach der vierten Programmänderung vom März 2011

Die freiwillig höhere nationale Kofinanzierung beruhte auf einem Beschluss der Landesagrarreferenten vom 6. Oktober 2006, demzufolge die nationale Beteiligung – obwohl seitens der EU zulässig – nicht unter 50 % sinken sollte. Das Landwirtschaftsgesetz 1992 definierte in § 1 Z 7 als eines der Ziele der Agrarpolitik, die EU–Kofinanzierungsmöglichkeiten für die Land– und Forstwirtschaft umfassend auszuschöpfen. Es bestand somit eine materiell–rechtliche Grundlage für die Bereitstellung von nationalen Budgetmitteln des Bundes (und indirekt der Länder) in der zur umfassenden Ausschöpfung der EU–Mittel erforderlichen Höhe.

- 4.2** Der RH verwies auf die Feststellungen in seinem Bericht „LEADER 2007 bis 2013“, Reihe Bund 2012/7, TZ 31, wonach die vorgesehene nationale Kofinanzierung für den Zeitraum 2007 bis 2013 über die EU–Mindestdotierungsvorgaben und das Ausschöpfungsziel gemäß § 1 Z 7 des Landwirtschaftsgesetzes 1992 um rd. 741,6 Mio. EUR (Zeitpunkt

der Programmgenehmigung) bzw. um rd. 749,1 Mio. EUR (Zeitpunkt der vierten Programmänderung) hinausging. Weiters verwies er auf seine diesbezüglichen Empfehlungen im genannten Bericht.

- 4.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW könne es – unter Verweis auf den Bericht „LEADER 2007 bis 2013“ (Reihe Bund 2012/7) – die Kritik des RH, dass für den zu hohen Einsatz nationaler Mittel (über 740 Mio. EUR für die gesamte Periode) eine entsprechende Rechtsgrundlage fehle, nicht nachvollziehen. Der nationale Anteil (der sogenannte Kofinanzierungssatz) könne von einem Mitgliedsland freiwillig festgelegt werden. Für Österreich sei er – wie in der damaligen Regierung vereinbart – mit rd. 50 % festgelegt worden. Dieser nationale Anteil sei im Programm von der EU genehmigt, in der nationalen Umsetzungsrichtlinie festgeschrieben und in den nationalen Budgets nach jeweils längeren politischen Verhandlungen im erforderlichen Ausmaß dotiert worden. Der nationale Anteil sei daher umfassend rechtlich legitimiert und überdies in seinen Grundsätzen bereits im Landwirtschaftsgesetz 1972 i.d.g.F. enthalten.*

Die Interpretation des Landwirtschaftsgesetzes 1992 (LWG), wonach für nationale, über das Mindesterfordernis hinausgehende Kofinanzierungsmittel keine Rechtsgrundlage gegeben sei, weise das BMLFUW zurück. Das LWG definiere weder in § 1 noch an anderer Stelle EU-rechtlich festgelegte maximale EU-Beteiligungssätze. Vielmehr werde normiert, dass die von der EU zur Verfügung gestellten Mittel jedenfalls auszunutzen seien. Die Zielsetzung der Bestimmung sei erreicht, indem das vorgelegte Programm LE 07–13 die Österreich – per Entscheidung der Europäischen Kommission – zugeteilten ELER-Mittel zur Gänze beanspruche.

Wäre die Intention des Gesetzgebers die Ausnutzung von maximalen EU-Beteiligungssätzen gewesen, hätte dieser Begriff im Gesetzestext verwendet werden müssen. § 1 Z 7 LWG überlasse dem Budgetgesetzgeber die Entscheidung, über die maximalen EU-Beteiligungssätze hinausgehende nationale Mittel bereitzustellen. Der Gesetzgeber sehe diese Mittelbereitstellung jeweils in den Bundesfinanzgesetzen vor. Die Rechtsordnung verpflichte den Gesetzgeber nicht, in einem Selbstbindungsgesetz für Förderungen wie dem LWG bereits finanzielle Grenzen vorzusehen.

Die Abwicklung der Landwirtschaftsförderungen erfolge im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes gemäß Art. 17 B-VG. Die Einbindung des Ministerrates sowie des Parlaments bei der Festsetzung der Finanzierungsanteile von EU, Bund und Ländern sei nicht zwingend erforderlich.

ÖPUL 2007 im Programm LE 07–13

- 4.4** Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass Beschlüsse der Bundes- bzw. Landesregierungen sowie die materiell-inhaltliche Einbindung des Parlaments und der Landtage – wenngleich rechtlich nicht zwingend – allein in Anbetracht der Höhe des nationalen Mittelanteils (rd. 4 Mrd. EUR im Zeitraum 2007 bis 2013) geboten wären. Der RH vertrat die Auffassung, dass fehlende Transparenz über die budgetären Optionen bei der Festlegung der nationalen Kofinanzierungsmittel die Budgetrechte des Parlaments und der Landtage präjudizierte.

Der über den von der EU geforderten Mindestkofinanzierungsanteil hinausgehende nationale Anteil wurde – wie auch in der Stellungnahme des BMLFUW ausgeführt – im Programm von der EU genehmigt, in der nationalen Umsetzungsrichtlinie festgeschrieben und dotiert. Der RH verblieb daher bei seiner Position, dass eine materiell-rechtliche Grundlage für die Bereitstellung nationaler Budgetmittel des Bundes (und indirekt der Länder) in der zur umfassenden Ausschöpfung der EU-Mittel erforderlichen Höhe bestand, dass jedoch für darüber hinausgehende mehrjährige Verpflichtungen das Parlament und die Landtage – jeweils rechtzeitig vor der Programmeinreichung – in geeigneter Weise einzubinden wären (siehe auch nachfolgende TZ 8 sowie Bericht „LEADER 2007 bis 2013“, Reihe Bund 2012/7, TZ 22 und 31).

Aufteilung der Programmmittel auf Schwerpunkte und Maßnahmen

- 5.1** (1) Die öffentlichen Mittel (ELER und national) des genehmigten Programms LE 07–13 in Höhe von rd. 7.822,3 Mio. EUR (Stand Oktober 2007) erhöhten sich infolge des Gesundheits-Checks³ der GAP 2008 um rd. 204,5 Mio. EUR und betrugen nach der vierten Programmänderung (März 2011) rd. 8.026,8 Mio. EUR. Davon profitierte insbesondere der Schwerpunkt 2 (Umwelt) mit einer Erhöhung von rd. 162,5 Mio. EUR auf rd. 5.824,0 Mio. EUR. Nachfolgende Tabelle veranschaulicht die Aufteilung der für den Zeitraum 2007 bis 2013 verfügbaren Programmmittel:

³ Der sogenannte Health Check 2008 diente der Anpassung der GAP an neue Herausforderungen wie z.B. den Klimawandel. Am 20. November 2008 erzielten die EU-Landwirtschaftsminister politisches Einvernehmen über die Abschaffung der Flächenstilllegung, die schrittweise Anhebung der Milchquoten bis zu deren Wegfall 2015 und die Umwandlung der Marktintervention in ein reines Sicherheitsnetz. Außerdem werden die Direktzahlungen der ersten Säule reduziert (Modulation) und die dadurch frei werdenden Mittel in die zweite Säule umgeschichtet zur Finanzierung von Maßnahmen, die der EU-Landwirtschaft helfen sollten, besser auf neue Herausforderungen und Chancen etwa in den Bereichen Klimawandel, Wassermanagement, Schutz der biologischen Vielfalt und Erzeugung von Bioenergie zu reagieren.



ÖPUL 2007 im Programm LE 07–13

BMLFUW

Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007

Tabelle 4: Finanzierungsplan des Programms LE 07–13

	Finanzierungsplan bei Erstgenehmigung des Programms (Oktober 2007)					Finanzierungsplan nach der vierten Programmänderung (März 2011)				
	ELER-Mittel		Anteil ELER-Mittel an Öffentl. Mittel gesamt ²	Öffentliche Mittel gesamt		ELER-Mittel		Anteil ELER-Mittel an Öffentl. Mittel gesamt ²	Öffentliche Mittel gesamt	
	in Mio. EUR ¹	in % ¹	in % ¹	in Mio. EUR ¹	in % ¹	in Mio. EUR ¹	in % ¹	in % ¹	in Mio. EUR ¹	in % ¹
Schwerpunkt 1 Wettbewerb	540,9	13,8	50,2	1.078,5	13,8	539,6	13,4	50,3	1.072,7	13,4
Schwerpunkt 2 Umwelt	2.828,5	72,3	50,0	5.661,5	72,4	2.918,5	72,5	50,1	5.824,0	72,6
davon ÖPUL	1.780,8		50,0	3.564,4		1.823,7		50,1	3.639,2	
Schwerpunkt 3 Diversifizierung	254,1	6,5	50,2	506,1	6,5	277,0	6,9	50,4	549,9	6,9
Schwerpunkt 4 LEADER	213,7	5,5	50,5	423,1	5,4	214,1	5,3	50,6	423,2	5,3
Technische Hilfe	74,4	1,9	48,6	153,2	1,9	76,4	1,9	48,7	156,9	2,0
Insgesamt	3.911,5	100,0	50,0	7.822,3	100,0	4.025,6	100,0	50,1	8.026,8	100,0

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Die angeführten Beteiligungssätze des ELER sind Mischsätze, die sich – ausgehend von den ELER-Mitteln unter Zuzählung der nationalen öffentlichen Mittel – aus dem für Nicht-Konvergenzregionen errechneten Satz und jenem für die Konvergenzregion Burgenland ergeben. Mit diesen Beteiligungssätzen des ELER korrespondieren die nationalen Kofinanzierungssätze und damit die Höhe der nationalen öffentlichen Mittel pro Schwerpunkt.

Quellen: Programm LE 07–13 gemäß Genehmigung der Europäischen Kommission vom 25. Oktober 2007 bzw. i.d.F. nach der vierten Programmänderung vom 17. März 2011

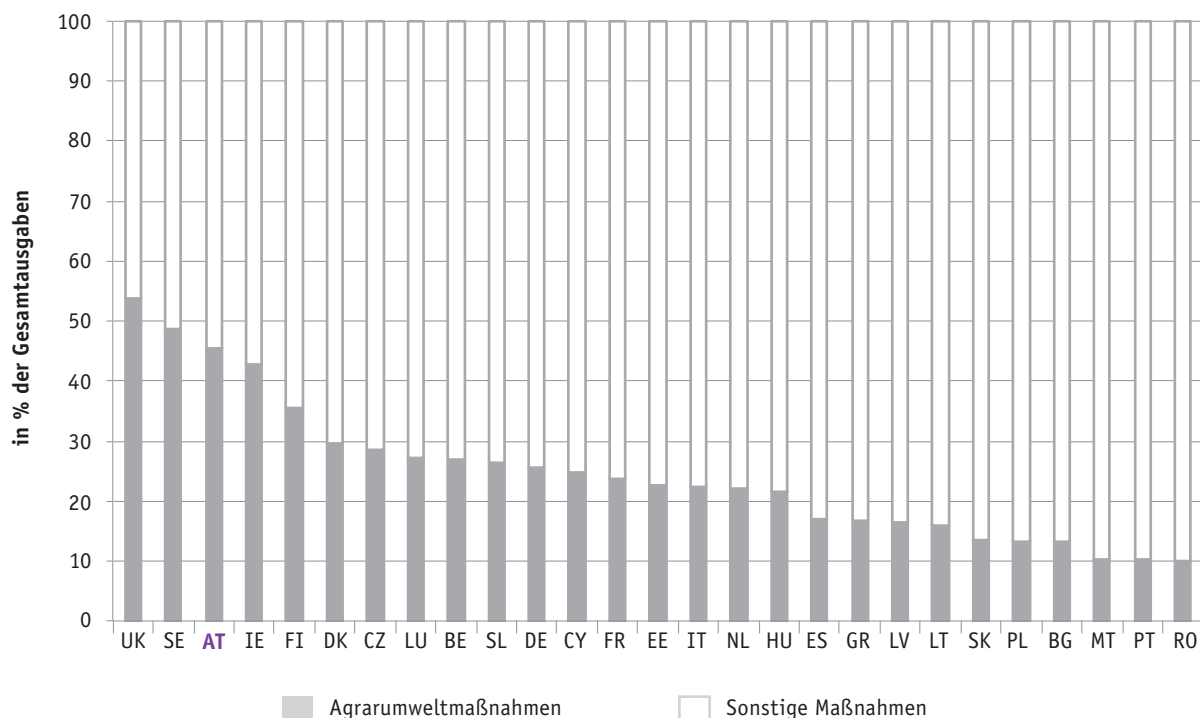
(2) In der Programmperiode 2000 bis 2006 hatte Österreich 87,5 % der Programmmittel für Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichszulagen (Schwerpunkt 2 Umwelt) eingesetzt.⁴ Für die Programmperiode 2007 bis 2013 strebte Österreich eine vergleichbar hohe Mittelzuteilung an. Die Europäische Kommission akzeptierte allerdings die Ausnutzung der maximalen Obergrenze von 80 % für den Schwerpunkt 2 (Umwelt) nicht. Die Zuteilung von 72,4 % (Oktober 2007) der Gesamtmittel auf den Schwerpunkt 2 (Umwelt) war, wie der RH in seinem Bericht „LEADER 2007 bis 2013“, Reihe Bund 2012/7, TZ 28, bemerkte, Ergebnis eines Kompromisses des BMLFUW mit der Europäischen Kommission.

⁴ Gemäß Ex-post-Evaluierung 2008 des BMLFUW zum Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums (2000 bis 2006) beliefen sich die Ausgaben dieses Programms auf rd. 7.009,1 Mio. EUR. Davon entfielen 87,5 % (bzw. rd. 6.133,8 Mio. EUR) auf ÖPUL und Ausgleichszulagen.

ÖPUL 2007 im Programm LE 07-13

(3) Ungeachtet dessen zählte Österreich, wie nachfolgende Abbildung zeigt, auch in der Programmperiode 2007 bis 2013 neben Großbritannien, Schweden, Irland und Finnland zu jenen EU-Mitgliedstaaten, die den Agrarumweltmaßnahmen prozentuell den höchsten Mittelanteil in ihren Programmen widmeten.

Abbildung 2: Anteil der indikativen Mittel (EU und national) für Agrarumweltmaßnahmen in den Programmen für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 bis 2013



Quelle: Darstellung RH auf Basis Europäische Kommission, Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Report 2010 „Rural development in the European Union“, Annex G, Dezember 2010

Gemessen in absoluten Zahlen stellte Österreich für Agrarumweltmaßnahmen (ÖPUL 2007) mit rd. 3,635 Mrd. EUR das viertgrößte Mittelvolumen – nach Großbritannien (rd. 4,376 Mrd. EUR), Italien (rd. 3,962 Mrd. EUR) und Deutschland (rd. 3,740 Mrd. EUR) – bereit, obwohl der Umweltzustand in Österreich als vergleichsweise gut galt.



ÖPUL 2007 im Programm LE 07–13

BMLFUW

Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007

Gemessen an der landwirtschaftlichen Nutzfläche insgesamt wies Österreich im Vergleich mit anderen EU-Mitgliedstaaten in der Programmperiode 2007 bis 2013 die höchste indikative Dotierung pro Hektar und Jahr für Agrarumweltmaßnahmen auf:⁵

Tabelle 5: Indikative Dotierung der Agrarumweltmaßnahmen pro Hektar und Jahr im Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten

Mitgliedstaat	EU- und nationale Ausgaben (2007 bis 2013) für Agrarumweltmaßnahmen	Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) insgesamt 2009 ²	Jährliche Ausgaben (EU und national) pro ha LN ³
	in Mio. EUR	in 1.000 ha	in EUR
Österreich	3.635,4 ¹	3.169	164
Finnland	2.418,7	2.296	150
Luxemburg	107,1	131	117
Schweden	1.966,8	3.067	92
Italien	3.961,6	13.338	42
Belgien	342,6	1.365	36
Vereinigtes Königreich	4.375,7	17.709	35
Deutschland	3.739,9	16.890	32
Niederlande	246,3	1.921	18
Dänemark	301,6	2.695	16
Frankreich	3.206,9	29.385	16

¹ Dotierung von ÖPUL 2007 (M 214) laut Programm LE 07–13 i.d.F. nach der dritten Programmänderung, Dezember 2009

² gesamte (geförderte und nicht geförderte) landwirtschaftliche Nutzfläche

³ durchschnittliche jährliche Gesamtausgaben für ÖPUL 2007 (M 214) bezogen auf die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche

Quellen: Darstellung RH auf Basis des Berichts 2010 der Europäischen Kommission, GD AGRI: Rural Development in the European Union, Statistical and Economic Information, Report 2010, Annex G, Dezember 2010 sowie DG AGRI, Agriculture in the EU, Basic data – key agricultural statistics, März 2011

⁵ Bei Betrachtung der gesamten Ausgaben pro Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche aus der ersten Säule lag Österreich im Mittelfeld der EU-27, während Mitgliedstaaten wie etwa die Niederlande, Belgien oder Dänemark sich hier in der Spitzengruppe befanden. Bei einer Gesamtbetrachtung aller GAP-Ausgaben der ersten und zweiten Säule pro Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche nahm Österreich im Jahr 2010 den achten Rang ein.

ÖPUL 2007 im Programm LE 07-13

5.2 Der RH wies darauf hin, dass Österreich im EU-Vergleich pro Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche die höchsten Ausgaben für Agrarumweltmaßnahmen tätigte. Gemessen am prozentuellen Anteil der in den Ländlichen Entwicklungsprogrammen für Agrarumweltmaßnahmen gewidmeten Mittel lag Österreich EU-weit an dritter Stelle. Gemessen an den Gesamtmitteln für Agrarumweltmaßnahmen in absoluten Zahlen nahm Österreich im EU-Vergleich den vierten Rang ein.

Akteure bei der Umsetzung und Evaluierung von ÖPUL 2007

6 Gemäß Art. 74 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 hatten die Mitgliedstaaten zur Umsetzung ihrer Entwicklungsprogramme jeweils eine Verwaltungsbehörde, eine Zahlstelle und eine bescheinigende Stelle zu benennen. Nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die in Österreich benannten Stellen und sonstige Akteure bei der Umsetzung und Evaluierung von ÖPUL 2007 (siehe dazu TZ 21 bis 28).

Abbildung 3: Akteure bei der Abwicklung und Evaluierung von ÖPUL 2007

BMLFUW (Abteilung II/6) ist als VERWALTUNGSBEHÖRDE für eine effiziente, wirksame und ordnungsgemäße Verwaltung des Programms LE 07–13 verantwortlich.

9 Programmverantwortliche Landesstellen (PVL) sind verantwortlich für die Abwicklung des Programms LE 07–13 im jeweiligen Bundesland und Ansprechpartner des BMLFUW und der AMA. Sie sind auch Mitglieder des Begleitausschusses.

Begleitausschuss überprüft gemäß EU-Vorgaben regelmäßig die Fortschritte bei der Umsetzung der Ziele des Programms LE 07–13. Er verfügt über Anhörungs-, Kontroll-, Vorschlags- und Zustimmungsrechte und dient als Plattform für den Informationsaustausch (siehe TZ 23 bis 25).

AMA ist als ZAHLSTELLE für die Bewilligung, Prüfung, Auszahlung und Verbuchung der Förderungen verantwortlich und koordiniert die beauftragten Stellen gemäß ÖPUL-Sonderrichtlinie Punkt 1.9.4. Bei der AMA fällt ein Großteil der für die Evaluierung wesentlichen Daten an (siehe TZ 22).

Landeshauptleute sind gemäß ÖPUL-Sonderrichtlinie **als beauftragte Stellen** hinsichtlich der Untermaßnahmen 18 Ökopunkte und 28 Naturschutz jeweils mit bestimmten Abwicklungsaufgaben (wie Information, Projektbestätigungen) betraut (siehe TZ 54 und 63).

Landwirtschaftskammern sind gemäß ÖPUL-Sonderrichtlinie und auf Basis von Werkverträgen mit dem BMLFUW **als beauftragte Stellen** mit der dezentralen Entgegennahme der Anträge (u.a. Protokollierung, Erstkontrolle, Digitalisierung) betraut.

BMLFUW (Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision) bestätigt als BESCHEINIGENDE STELLE die Richtigkeit, Vollständigkeit und Genauigkeit der Rechnungen der Zahlstelle.

BMLFUW (Abteilung II/5) ist gemäß Projekthandbuch Evaluierung des BMLFUW von 2007 bis 2015 u.a. zuständig für die Entwicklung von Indikatoren gemäß EU-Vorgaben, für die jährlichen Zwischenberichte an die Europäische Kommission, für Evaluierungsprozess und Redaktion der Halbzeitevaluierung 2010 und Ex-post-Evaluierung 2015 des Programms LE 07–13 sowie für Information und Koordinierung des ÖPUL-Beirats.

ÖPUL-Beirat ist als beratendes Expertengremium in den Evaluierungsprozess von ÖPUL eingebunden (siehe TZ 26).

6 Evaluatoren führen gemäß Projekthandbuch Evaluierung des BMLFUW und im Einklang mit den EU-Vorgaben die Halbzeitevaluierung 2010 und die Ex-post-Evaluierung 2015 von ÖPUL 2007 durch und verfassen die Evaluierungsberichte (siehe TZ 27 bis 28).

Projektnehmer (von Teilstudien) führen auf Basis von Werkverträgen des BMLFUW zu einzelnen Fragestellungen vertiefende Studien durch, die in die Evaluierungsberichte der Evaluatoren einfließen (siehe TZ 28).

Quelle: RH

Strategische Ausrichtung von ÖPUL 2007

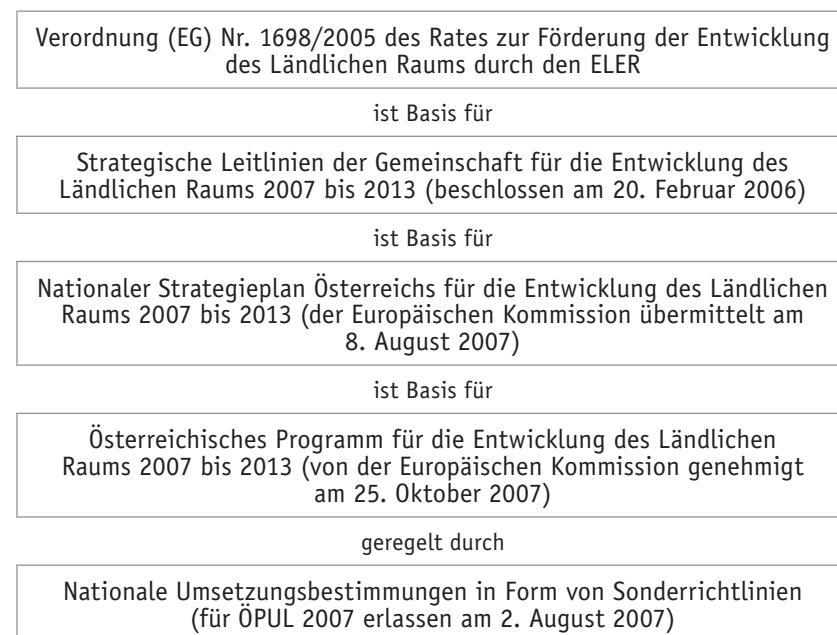
Rechtsvorschriften

7.1 (1) Die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den ELER verlangte die Festlegung von strategischen Leitlinien des Rates für die Prioritäten der Entwicklung des ländlichen Raums und zu deren Umsetzung die Ausarbeitung von nationalen Strategieplänen. Die nationalen Strategiepläne dienten der Festlegung der Prioritäten der Mitgliedstaaten und als Bezugsrahmen für die einzelstaatlichen Entwicklungsprogramme.

(2) Die Umsetzung des Nationalen Strategieplans erfolgte in Österreich durch das bundesweite Österreichische Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 bis 2013 (**Programm LE 07–13**). Die Umsetzung des Programms LE 07–13 erfolgte auf Basis von Sonderrichtlinien des BMLFUW und der Allgemeinen Rahmenrichtlinien des Bundes⁶ sowie privatrechtlicher Verträge. Die ÖPUL-Sonderrichtlinie⁷ legte die Förderungsbedingungen fest und bildete einen integrierten Bestandteil der ÖPUL-Verträge, die die AMA mit den teilnehmenden Landwirten abschloss.

Die Abfolge der maßgeblichen Rechtsvorschriften stellt sich wie folgt dar:

Abbildung 4: Zeitliche Abfolge der rechtlichen Grundlagen



Quelle: RH

⁶ Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2004) i.d.g.F.

⁷ Die ÖPUL-Sonderrichtlinie wurde im Jahr 2007 erlassen und 2009 sowie 2010 geändert.

(3) Österreich wies – laut Analyse der Umweltsituation im Nationalen Strategieplan – bei den meisten Schutzgütern ein geringes Risiko bzw. günstigere Werte als der europäische Durchschnitt auf. Es zählte zu einem der artenreichsten Länder Mitteleuropas. Der hohe Anteil an Dauergrünland wirkte sich auf Artenvielfalt, Boden und Wasser günstig aus. Ebenso wies Österreich im europäischen Schnitt einen geringeren Einsatz an Mineraldüngern auf. Durch die extensivere Tierhaltung war auch der Anfall von organischen Düngern eher gering, der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln zeigte eine abnehmende Tendenz. Der Einsatz von biologischen Präparaten zur Schädlingsbekämpfung nahm hingegen zu. Dennoch maß Österreich den Themen Umwelt und Kulturlandschaft im Nationalen Strategieplan den höchsten Stellenwert bei und widmete rd. 72,4 % des Programmvolumens dem Schwerpunkt 2 (Umwelt). Im Zuge der Programmerstellung erfolgte eine Dotierung des Großteils der Mittel des Schwerpunkts 2 für ÖPUL 2007 (siehe TZ 5).

7.2 Der RH hielt fest, dass ÖPUL 2007 im EU-Vergleich eines der größten Agrarumweltprogramme darstellte (siehe TZ 5).

7.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei das österreichische Umweltprogramm grundsätzlich nach dem Vorsorgeprinzip und weniger nach dem Reparaturprinzip konzipiert. Die Schlussfolgerung des RH, dass einzelne Maßnahmen nicht oder nicht in dem Ausmaß erforderlich wären, weil die Umweltsituation in Österreich in Ordnung sei, gehe von einer völlig anderen Überlegung aus und werde in Österreich derzeit und voraussichtlich auch in der nächsten Periode nicht zur Kernstrategie werden.*

Das BMLFUW betonte, es sehe die positive Umweltsituation als Bestätigung und Rechtfertigung für den Mitteleinsatz. Ziel von ÖPUL sei unter anderem, positiv auf den Umweltzustand zu wirken, also die Qualität der Schutzgüter zu verbessern. Je besser bereits die Ausgangssituation, umso schwieriger und letztlich auch finanziell aufwendiger sei es, diesen Standard zu erhalten bzw. eine weitere Verbesserung zu erwirken.

7.4 Der RH erwiderte, dass er die Dotierung des ÖPUL-Programms nicht kritisiert, sondern lediglich festgestellt hatte, dass Österreich – ungeachtet des hohen Standards – einen entsprechenden Schwerpunkt gesetzt hatte. Der RH unterstrich die Notwendigkeit eines kosteneffizienten Einsatzes der ÖPUL-Mittel angesichts der laut Analysen bei den meisten Schutzgütern vorliegenden geringen Risiken bzw. günstigen Umweltwerte.

Nach Ansicht des RH hängt die Erhaltung einer positiven Umweltsituation nicht nur von finanziellen Abgeltungen, sondern in hohem Maße

Strategische Ausrichtung von ÖPUL 2007

auch von anderen Gegebenheiten ab, wie naturräumlichen Schranken für eine Intensivbewirtschaftung oder ordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen des Umweltschutzes.

Strategische Weichenstellung für ÖPUL 2007

8.1 (1) Gemäß Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, Erwägungsgrund 35, sollten „die Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen eine herausragende Rolle bei der Förderung der nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums und bei der Befriedigung der steigenden gesellschaftlichen Nachfrage nach Umweltdienstleistungen spielen. Sie sollten ferner die Landwirte und andere Landbewirtschaftler weiterhin ermutigen, im Dienste der gesamten Gesellschaft Produktionsverfahren einzuführen bzw. beizubehalten, die mit dem Schutz und der Verbesserung der Umwelt, des Landschaftsbildes und des ländlichen Lebensraums, der natürlichen Ressourcen, der Böden und der genetischen Vielfalt vereinbar sind.“⁸ Der Nationale Strategieplan Österreichs formulierte dazu als Ziel die „umfassende Förderung der Erbringung von Umweltleistungen durch Agrarumweltmaßnahmen“ und traf mehrere grundlegende Weichenstellungen zu Umfang, Art und Abgeltung der Leistungserbringung:

(a) Umfang der zu erbringenden Leistungen: Alle Agrarumweltmaßnahmen seien grundsätzlich horizontal und flächendeckend anzubieten, bei Bedarf ergänzt um gebietsbezogene Maßnahmen für spezifische Schutzziele („Grundphilosophie“).

(b) Umfang der abzugeltenden Leistungen: Alle Umweltleistungen der Betriebe, die über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen, sollten abgegolten werden können („Grundprinzip“).

(c) Art der abzugeltenden Leistungen: Sowohl die Verringerung hoher Bewirtschaftungsintensitäten (Verbesserung eines Umweltzustands) als auch die Beibehaltung von bestehenden umweltfreundlichen Wirtschaftsweisen (Erhaltung eines Umweltzustands) wären zu honorieren („Prinzip“).

(d) Höhe der ÖPUL Zahlungen insgesamt: Die Abgeltung einer umweltschonenden und die Kulturlandschaft sichernden Landbewirtschaftung stelle einen direkten, vielfach entscheidenden Einkommensbestandteil des Agrarsektors dar, sie sichere Arbeitsplätze im Agrarsektor und rege Wachstum und Beschäftigung darüber hinaus an („Begründung“). Eine sachliche Untermauerung des besonderen Beitrags der ÖPUL-Zahlungen auf Wachstum und Beschäftigung fehlte.

⁸ In Österreich kamen gemäß ÖPUL-Sonderrichtlinie, Punkt 1.4.1, als Förderungswerber natürliche und juristische Personen bzw. Personenvereinigungen in Betracht, „die einen landwirtschaftlichen Betrieb im eigenen Namen und auf eigene Rechnung bewirtschaften“.

(2) Der Europäische Rechnungshof stellte im Rahmen seines Sonderberichts Nr. 7/2011⁹, der sich u.a. mit der Konzeption der Agrarumweltmaßnahmen befasste, Probleme bei deren Gestaltung und Begleitung fest: „Die Ziele waren insgesamt so vage formuliert, dass sich nicht beurteilen ließ, inwieweit sie erreicht wurden.“ Die Zusammenhänge zwischen ermittelten Umweltbelastungen und den Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen waren in einer Reihe von Fällen nicht eindeutig, die Informationen über die erreichten Umweltentlastungen nicht ausreichend.

8.2 Der RH bemerkte insbesondere unter Verweis auf den Sonderbericht Nr. 7/2011 des Europäischen Rechnungshofs zu den strategischen Weichenstellungen für ÖPUL kritisch:

(a) Ein horizontales, flächendeckendes Maßnahmenangebot ermöglichte eine flächendeckende Erbringung abgeltungsfähiger Umweltleistungen. Der RH teilte die Auffassung des Europäischen Rechnungshofs, dass Maßnahmenangebot, Leistungserbringung und Zahlungen – wie auch im Erwägungsgrund Nr. 35 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 angeführt – gezielter auf prioritäre Umwelterfordernisse auszurichten wären.¹⁰

(b) Die Abgeltungsfähigkeit aller erbrachten Umweltleistungen kam im Wesentlichen einer angebotsseitigen Bestimmung des Leistungsumfangs gleich. Dies entsprach nicht den Intentionen der strategischen Leitlinien der Gemeinschaft¹¹, die ausdrücklich auch auf die Nachfrageseite Bedacht nahmen. Aus Sicht des RH wären im Einklang mit den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft vermehrt auch die Präferenzen des Gemeinwohls in der Nationalen Strategie zu analysieren und zu berücksichtigen.

⁹ Siehe Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 7/2011: Wie gut sind Konzeption und Verwaltung der geförderten Agrarumweltmaßnahmen? (TZ 96). Prüfungshandlungen des Europäischen Rechnungshofs fanden dazu in acht Mitgliedstaaten, darunter auch in Österreich, statt.

¹⁰ Der Europäische Rechnungshof empfahl der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten, in Bezug auf jede Agrarumweltmaßnahme eindeutige, in die Rangfolge der Umweltziele einordenbare Ziele sowie klare Begründungen der Zusammenhänge zwischen den Umweltbelastungen und den Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen zu gewährleisten (siehe Sonderbericht Nr. 7/2011, TZ 96).

¹¹ Siehe Strategische Leitlinien, Punkt 3.2, Kernaktionen im Bereich der Verbesserung von Umwelt und Landschaft: „Förderung von Umweltleistungen und artgerechter Tierhaltung. Die Bürger in Europa erwarten, dass die Landwirte verbindliche Normen einhalten. Aber viele sind auch der Auffassung, dass die Landwirte dafür entlohnt werden sollten, wenn sie sich verpflichten, darüber hinaus bestimmte Leistungen zu erbringen, die der Markt alleine nicht erbringen würde, insbesondere wenn es um bestimmte im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft besonders wichtige Ressourcen wie Wasser und Boden geht.“

Strategische Ausrichtung von ÖPUL 2007

(c) Mit Verweis auf die oben angeführten Feststellungen des Europäischen Rechnungshofs wäre auch das Prinzip der Honorierung der Verringerung hoher Bewirtschaftungsintensitäten bzw. der Beibehaltung bestehender umweltfreundlicher Wirtschaftsweisen jeweils an den prioritären Umwelterfordernissen auszurichten. Dabei wären regional unterschiedliche Kosten-Nutzen-Relationen zu berücksichtigen (siehe auch TZ 17).

(d) Auch die Höhe der Gesamtausgaben für ÖPUL in einer Programmperiode wäre im Sinne der obigen Ausführungen an den angestrebten Umweltzielen zu orientieren. Da der Einsatz öffentlicher Mittel auch in anderen Sektoren positive Wirkungen auf Umwelt, Wachstum und Beschäftigung erzielen kann, wäre in der Nationalen Strategie zu begründen, warum Agrarumweltzahlungen besonders vorteilhaft für Wachstum und Beschäftigung sind.

In Summe erachtete der RH im Lichte der EU-Vorgaben und der Feststellungen des Europäischen Rechnungshofs eine stärkere strategische Ausrichtung von ÖPUL auf die Erreichung konkreter, prioritärer Umweltziele für zweckmäßig.

8.3 *Aus Sicht des BMLFUW sei davon auszugehen, dass Maßnahmen und Ziele von ÖPUL gesellschaftlich nachgefragten Umweltleistungen dienen (z.B. biologisch erzeugte Lebensmittel, sauberes Trinkwasser, Erhaltung traditioneller Kulturlandschaften und alter Nutztierassen). Es sei nicht notwendig, im Rahmen der Programmplanung oder Evaluierung bekannte Konsumentenwünsche nachzufragen. Das BMLFUW verwies in diesem Zusammenhang auf mehrere Befragungen, aus denen hohe Zustimmungsraten (rd. 80 %) der Bevölkerung zu positiven Auswirkungen einer umweltverträglichen Landwirtschaft auf Landschaft und Umwelt hervorgegangen seien.*

Die angemessene Abgeltung von Umweltleistungen sei gemäß ÖPUL 2007–Sonderrichtlinie eines von mehreren Zielen. Die Existenzsicherung von Betrieben im ländlichen Raum sei eine Grundvoraussetzung dafür, dass Umweltleistungen, wie sie die Gesellschaft einfordere, überhaupt erbracht werden könnten. Das BMLFUW werde in der strategischen Ausrichtung für die Programmperiode ab 2014 weiterhin Umweltzielen im Umweltprogramm absoluten Vorrang einräumen und so wie bisher dabei auch die Ziele und Interessen der Gesellschaft und der Konsumenten berücksichtigen. Die Erreichung der Umweltziele und der Nachweis der Wirksamkeit würden wie bisher im Vordergrund stehen. Eine Weiterentwicklung sei natürlich das Ziel.



Strategische Ausrichtung von ÖPUL 2007



Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007

Quantifizierung
der Ziele

8.4 Der RH erwiderte in Bezug auf die hohen Zustimmungsraten bei Befragungen, dass diese nicht zwangsläufig mit einer ebenso hohen tatsächlichen Zahlungsbereitschaft einhergingen (siehe TZ 10) und sah insbesondere im Hinblick auf die Programmperiode 2014 bis 2020 Potenzial für eine stärkere strategische Ausrichtung von ÖPUL auf die Erreichung konkreter, prioritärer Umweltziele.

9.1 Gemäß EU-Vorgabe waren in den nationalen Strategieplänen die wichtigsten Wirkungsziele (Hauptziele) der einzelnen Schwerpunkte des Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums zu quantifizieren und geeignete Indikatoren für die Begleitung und Bewertung festzulegen. Der Nationale Strategieplan Österreichs vom 6. August 2007 enthielt keine Quantifizierung der Wirkungsziele des Schwerpunkts 2 (Umwelt) und beschränkte sich bei den Indikatoren auf die von der EU vorgegebenen Basisindikatoren, die mindestens angegeben werden mussten. Einige der ÖPUL-relevanten Basisindikatoren¹² waren mit Werten aus den Jahren 1999 bis 2000 versehen.

Die Europäische Kommission urgierte im Dezember 2008 von Österreich nachdrücklich die Quantifizierung der Wirkungsziele sowie die Festlegung weiterer relevanter Indikatoren. Sie verlangte ferner, dass alle Basisindikatoren spätestens bis zur Halbzeitevaluierung 2010 mit aktualisierten, auf das Basisjahr 2006 bezogenen Werten unterlegt sein müssten. Mit dem aktualisierten Nationalen Strategieplan vom November 2009 legte Österreich Zielwerte für die wichtigsten Basisindikatoren (Hauptindikatoren¹³) des Schwerpunkts 2 (Umwelt) fest. Erst mit der Halbzeitevaluierung 2010 erfolgte die Aktualisierung der restlichen Basisindikatoren.

9.2 Der RH kritisierte die zeitlich verzögerte Quantifizierung der Wirkungsziele und die mangelhafte Festlegung von Indikatoren. Er empfahl dem BMLFUW, schon im Strategieprozess für die Programmperiode ab 2014 geeignete und ausreichend spezifische Indikatoren für ÖPUL festzulegen.

¹² Für ÖPUL waren zehn Basisindikatoren vorgegeben: Nr. 17 (Bestand der Feldvögel), Nr. 18 (ökologisch wertvolle landwirtschaftliche Flächen), Nr. 19 (Biodiversität), Nr. 20 (Wasser – Bruttonährstoffbilanz), Nr. 21 (Wasserqualität), Nr. 22 und Nr. 23 (Boden), Nr. 24 (Klimawandel – Erzeugung erneuerbarer Energien), Nr. 25 und Nr. 26 (Klimawandel).

¹³ Vier der oben genannten zehn ÖPUL-Basisindikatoren waren gemäß Anhang VIII der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Europäischen Kommission zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates sogenannte „Hauptindikatoren im Rahmen der nationalen Strategie“. Es waren dies die Indikatoren Nr. 17 (Bestand der Feldvögel), Nr. 18 (ökologisch wertvolle landwirtschaftliche Flächen), Nr. 20 (Wasser – Bruttonährstoffbilanz) und Nr. 24 (Klimawandel – Erzeugung erneuerbarer Energien).

Strategische Ausrichtung von ÖPUL 2007

9.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Darstellung des RH, die Strategie habe keine Quantifizierung der Hauptziele enthalten, insofern nicht richtig, als finanzielle Ziele in den einzelnen Schwerpunkten quantifiziert und auch die Basisindikatoren entsprechend dargestellt worden seien. Ebenso habe das Programm von Beginn an Zielgrößen zu den einzelnen Maßnahmen von ÖPUL und eine Darstellung der verwendeten Indikatoren enthalten.*

Die künftige Strategie und auch die Festlegung von Indikatoren werde sich wie bisher an den Vorgaben der EU-Politik zu orientieren haben. Laut Programmhandbuch sei der Strategieprozess – nach der SWOT-Analyse¹⁴ – in der Entwicklung des Programms 2014–2020 der nächste Schritt vor der Maßnahmenentwicklung. Das BMLFUW stimme mit dem RH auch überein, dass Überlegungen zu geeigneten Indikatoren bereits ein wichtiger Bestandteil des Programmgestaltungsprozesses sein sollten.

9.4 Der RH entgegnete – unter Verweis auf die Kritik der Europäischen Kommission vom Dezember 2008 –, dass die bloße Quantifizierung der finanziellen Ziele und die Angabe nicht aktueller Basisindikatoren unzureichend waren, um die Strategie- und Programmumsetzung auf überprüfbare Ergebnisse und Wirkungen auszurichten. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

¹⁴ Analyse der Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken (SWOT: Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats)

**Die Ziele von
ÖPUL 2007**

10.1 (1) ÖPUL 2007 bezweckte gemäß Programm LE 07–13 eine extensive Wirtschaftsweise mit verringertem Betriebsmitteleinsatz, bodendeckender Begrünung, Naturschutz und Erhaltung der Kulturlandschaft und sollte damit einen Beitrag zum Schutz der fünf Umweltgüter Boden, Wasser, Klima, Biodiversität und Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung) leisten. Betriebe konnten insgesamt oder auch nur mit einzelnen Flächen an einer oder mehreren der insgesamt 28 ÖPUL–Untermaßnahmen teilnehmen.

Über 70 % der österreichischen Landwirte verpflichteten sich ab 2007 im Rahmen mehrjähriger Verträge freiwillig zu besonders umweltschonenden Formen der Bewirtschaftung.

Das Programm LE 07–13 definierte als Gegenstand der Förderung von ÖPUL 2007 die Abgeltung von Umweltleistungen, die in nachstehenden Bereichen über die Grundanforderungen (Cross Compliance¹⁵) hinausgingen:

- Schutz des Bodens (Schutzgut Boden),
- Schutz von Oberflächen- und Grundwasser (Schutzgut Wasser),
- Luftreinhaltung und Klimaschutz (Schutzgut Klima),
- Erhaltung und Förderung der Biodiversität (Schutzgut Biodiversität),
- Erhaltung der traditionellen Kulturlandschaft (Schutzgut Kulturlandschaft/Vermeidung von Marginalisierung).

(2) Die drei „allgemeinen Ziele“ von ÖPUL 2007 waren laut Programm LE 07–13:

- Beitrag zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums,
- Beitrag zur Befriedigung der steigenden gesellschaftlichen Nachfrage nach Umweltdienstleistungen,
- Ermutigung der Landwirte, im Dienste der gesamten Gesellschaft Produktionsverfahren einzuführen oder beizubehalten, die mit dem Schutz und der Verbesserung der Umwelt, des Landschaftsbildes

¹⁵ Einhaltung der gesetzlichen Standards (Grundanforderungen) Bezugnehmend auf Umwelt, Lebensmittelsicherheit und Tierschutz, an die die Gewährung von Agrarzah-
lungen geknüpft ist.

Die Ziele von ÖPUL 2007

und des ländlichen Lebensraums, der natürlichen Ressourcen, des Bodens und der genetischen Vielfalt vereinbar sind.

Ferner listete das Programm LE 07–13 sechs „besondere Ziele“ von ÖPUL 2007 auf:

- Förderung einer umweltfreundlichen Landwirtschaft (und Weidewirtschaft geringer Intensität),
- Erhaltung traditioneller und besonders wertvoller landwirtschaftlich genutzter Kulturlandschaften,
- Erhaltung der Landschaft (und der historischen Merkmale auf landwirtschaftlichen Flächen),
- Förderung der Einbeziehung der Umweltplanung in die landwirtschaftliche Praxis,
- Beitrag zur Verwirklichung der nationalen und gemeinschaftlichen Agrar- und Umweltpolitik durch Förderung von Vertragsnaturschutz, Gewässerschutz, Bodenschutz, Erhaltung genetischer Ressourcen im Bereich von landwirtschaftlichen Tierrassen und Kulturpflanzen, Grundwasserschutzmaßnahmen und die Förderung der biologischen Wirtschaftsweise,
- Sicherung einer angemessenen Abgeltung für die angebotenen Umweltdienstleistungen.

10.2 Der RH bemängelte, dass die besonderen Ziele keine ausreichende Konkretisierung der allgemeinen Ziele leisteten.

Mit Bezug auf das besondere Ziel der Sicherung einer angemessenen Abgeltung für die angebotenen Umweltdienstleistungen betonte der RH, dass für die Abgeltung nicht allein das Angebot an Umweltleistungen, sondern auch der Umfang und die Qualität der von der Gesellschaft nachgefragten Umweltleistungen maßgeblich sind.

Der RH empfahl dem BMLFUW, im Sinne einer wirkungsorientierten Verwaltung die Ziele von ÖPUL in der Programmperiode ab 2014 konkret zu formulieren, sodass der Grad der Zielerreichung überprüft werden kann. Er empfahl dem BMLFUW ferner, bei der Erstellung des künftigen Programms auch die Nachfrage der Gesellschaft bzw. der Konsumenten nach Agrarumweltleistungen hinsichtlich Umfang, Qualität und Zahlungsbereitschaft zu berücksichtigen.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien zur Beurteilung der ausreichenden Konkretisierung der allgemeinen Ziele auch die konkreten Ziele der Untermaßnahmen einzubeziehen. Der RH hebe in seiner Beurteilung eines der insgesamt sechs „besonderen Zielen“ hervor – nämlich das Ziel der angemessenen Abgeltung von Umweltleistungen. Damit entstehe der Eindruck, es fände nur das Angebot von Umweltleistungen, nicht jedoch die fünf anderen Ziele, die vorrangig die Umweltleistung darstellten, Beachtung.*

Für die Definition und Vorgabe von Zielen für das nächste Programm seien wie bisher primär die EU-Vorgaben ein entscheidendes Kriterium. Seitens des BMLFUW sei jedoch eine Weiterentwicklung in Form einer stärkeren Differenzierung innerhalb der Maßnahmen (z.B. Acker und Grünland) angedacht, um die Wirkung besser beurteilen zu können. Grundsätzlich stimme das BMLFUW daher der Anregung des RH, die Zielvorgaben zu konkretisieren, um den Grad der Zielerreichung besser prüfen zu können, zu. Das BMLFUW teile außerdem die Ansicht des RH, dass mit öffentlichen Mitteln dotierte Programme die Nachfrage und Akzeptanz durch die Gesellschaft zu berücksichtigen hätten. Die spezifischen Konsumentenwünsche seien sicherlich auch ein wesentlicher Aspekt, es müsse hier aber jedenfalls die Möglichkeit der Steuerung und Abgeltung durch Marktmechanismen berücksichtigt werden. Das BMLFUW gehe davon aus, dass die Anforderungen der Gesellschaft an das Programm weitgehend bekannt gewesen und demnach berücksichtigt worden seien. Methodisch habe ein umfangreicher Partizipationsprozess (z.B. Arbeitsgruppen, Großveranstaltungen, Themenseminare, Stellungnahmen per Internet, BürgerInnenrat) stattgefunden.

- 10.4** Der RH hielt fest, dass in einer Zielhierarchie alle besonderen Ziele bis hin zu den Zielen der Untermaßnahmen die allgemeinen Ziele ausreichend konkretisieren sollten. Auch das besondere Ziel der Sicherung einer angemessenen Abgeltung für die angebotenen Umweltleistungen wäre im Sinne einer wirkungsorientierten Konkretisierung der allgemeinen Ziele zu erläutern.

Entwicklung von ÖPUL im Zeitraum 2001 bis 2010

11.1 ÖPUL entwickelte sich in der vorangegangenen Programmperiode (ÖPUL 2000)¹⁶ und in der laufenden Programmperiode (ÖPUL 2007) wie folgt:

Tabelle 6: Entwicklung von ÖPUL 2000 und ÖPUL 2007							
	ÖPUL 2000						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Durchschnitt 2001 bis 2006
Teilnahmeflächen in ha	2.250.930	2.257.128	2.257.263	2.263.457	2.254.643	2.220.477	2.250.650
Teilnehmende Betriebe	137.537	136.381	135.175	134.114	133.096	126.600	133.817
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	588,5	605,8	628,5	642,0	653,9	638,4	626,2
	ÖPUL 2007						Veränderung ÖPUL 2000/ ÖPUL 2007 in %
	2007	2008	2009	2010	Durchschnitt 2007 bis 2010		
Teilnahmeflächen in ha	2.195.316	2.199.578	2.202.586	2.197.040	2.198.630		– 2,3
Teilnehmende Betriebe	120.547	118.887	117.771	116.122	118.332		– 11,6
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	499,7	507,5	513,9	518,7	510,0		– 18,6

Quelle: Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16

¹⁶ Die Programmperiode von ÖPUL 2000 lief von 2000 bis 2006, die Zahlungen begannen allerdings erst im Jahr 2001, deshalb erfolgten die Darstellungen von ÖPUL 2000 im gesamten Bericht über die Jahre 2001 bis 2006. ÖPUL 2007 begann im Jahr 2007.



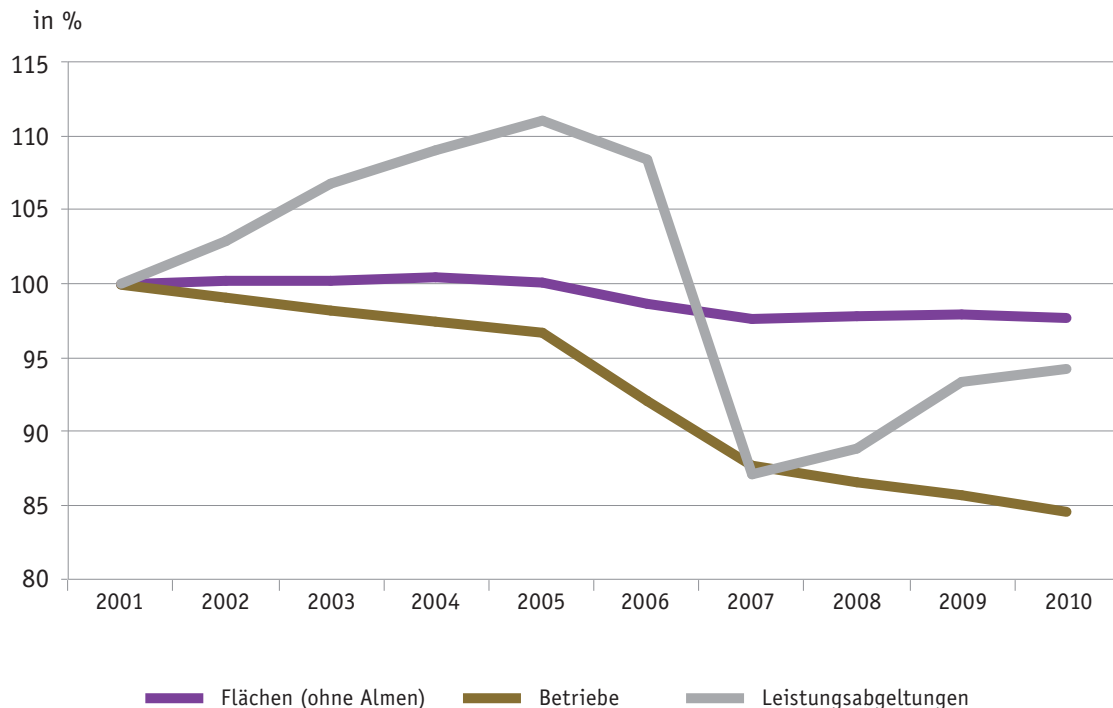
Entwicklung von ÖPUL im
Zeitraum 2001 bis 2010

BMLFUW

Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007

Die jährliche prozentuale Veränderung bezogen auf das Jahr 2001 zeigt folgende Abbildung:

Abbildung 5: Veränderung von ÖPUL seit dem Jahr 2001



Quelle: RH auf Basis des Grünen Berichts 2011, Tabelle 5.2.16

Im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2006 betrug die ÖPUL-Leistungsabgeltung 278 EUR/ha, im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 fiel sie auf 232 EUR/ha. Das entsprach einem Minus von 16,6 % gegenüber der Vorperiode. Während die Zahl der ÖPUL-Betriebe im Vergleich dieser Jahre um 11,6 % sank, verringerten sich die ÖPUL-Flächen (ohne Almen) nur um 2,3 %.

11.2 Der RH stellte fest, dass die rückläufige Zahl der Betriebe und der vergleichsweise geringe Rückgang der ÖPUL-Flächen auf eine Zunahme der geförderten ÖPUL-Flächen pro Betrieb schließen ließen.

11.3 Das BMLFUW merkte zu der Schlussfolgerung, dass die geförderte ÖPUL-Fläche pro Betrieb zugenommen habe, an, dass die Erklärung dafür primär in der Zunahme der durchschnittlichen Betriebs-

größe liege. Die Anzahl der Maßnahmenverträge¹⁷ und die in Summe geförderten Flächen (inkl. Doppelzählungen)¹⁸ seien jedoch gegenüber ÖPUL 2000 deutlich gesunken. Die geringere Zahl an ÖPUL-Betrieben sei in Relation zur ebenfalls sinkenden Anzahl aller Betriebe zu setzen.

Der Anstieg des Prämienvolumens ab 2007 – bei leicht sinkender ÖPUL-Fläche – sei primär auf den Wechsel in höherwertige Maßnahmen (z.B. Biologische Wirtschaftsweise und Naturschutz) und den späteren Start der Tierschutzmaßnahme in einigen Bundesländern zurückzuführen.

Höhe der ÖPUL-Abgeltungen

Prämienfähige
Leistungen

Mehrwert

- 12** Prämienfähig waren nur zusätzliche Kosten und Einkommensverluste infolge freiwillig eingegangener Verpflichtungen, d.h. Mehrleistungen, die über einschlägige gesetzliche und sonstige Grundanforderungen hinaus für die Umwelt erbracht wurden.

Nicht prämienfähige Grundanforderungen

- 13.1** (1) Grundanforderungen galten zum einen für die Betriebsführung und zum anderen für den Zustand landwirtschaftlicher Flächen.

Die Grundanforderungen an die Betriebsführung betrafen die Bereiche Umwelt, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen und den Tierschutz. Sie waren in einzelnen Artikeln von 18 EU-Rechtsnormen¹⁹ und entsprechenden nationalen Vorschriften geregelt.

Die Grundanforderung, Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand (GLÖZ) zu erhalten, umfasste eine Reihe von Mindeststandards für Bodenschutz, Landschaftspflege und Erhaltung von Dauergrünland, die von den Mitgliedstaaten festzulegen waren.²⁰

¹⁷ siehe TZ 34

¹⁸ siehe TZ 31

¹⁹ Auflistung in Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates bzw. Verordnung (EG) Nr. 74/2009

²⁰ Rahmenvorgabe in Anhang IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates bzw. Verordnung (EG) Nr. 74/2009; in Österreich wurden bspw. folgende Standards definiert: Begrünung und Pflege von vorübergehend nicht genutztem Ackerland, Verbot der Bodenbearbeitung in Gewässernähe, Verbot des Strohabbrennens, Mindestpflege (keine Verwaldung, Verödung) bzw. Nutzung von Flächen (Beweidung oder Ernte), Erhalt geschützter Landschaftselemente, Erhalt von Dauergrünland, Fruchtfolgestandard, Phosphordüngung.

Die detaillierte Beschreibung der Grundanforderungen sollte schon in dem von der Europäischen Kommission zu genehmigenden Programm das Ausmaß der bereits bestehenden rechtlichen Verpflichtungen (Referenzniveau) in Relation zu den geplanten freiwilligen Mehrverpflichtungen erhellen und der Europäischen Kommission ermöglichen, den Mehrwert der vom Mitgliedstaat vorgeschlagenen Agrarumweltmaßnahmen zu beurteilen.

(2) Mehrere der von Österreich geplanten ÖPUL-Untermaßnahmen enthielten aus Sicht der Europäischen Kommission keine ausreichende Beschreibung der Grundanforderungen. Sie ersuchte daher in ihrer Stellungnahme (189 Fragen) vom April 2007 zum österreichischen Programmentwurf vom Jänner 2007 um eine den EU-Bestimmungen entsprechende Darstellung der Grundanforderungen als Voraussetzung für die Beurteilung der geplanten ÖPUL-Untermaßnahmen. Die mangelhaften Beschreibungen im eingereichten Entwurf des Programms LE 07-13 verzögerten die Programmgenehmigung durch die Europäische Kommission (siehe Bericht „LEADER 2007 bis 2013“, Reihe Bund 2012/7, TZ 23).

- 13.2** Der RH betonte, dass die ÖPUL-Zahlungen der EU, des Bundes und der Länder im Hinblick auf ihre sachliche und betragliche Angemessenheit überprüfbar sein müssen, und bemängelte die unzulängliche Beschreibung der Grundanforderungen, die auch zur Verzögerung der Programmgenehmigung beitrug.

Der RH empfahl dem BMLFUW, die Grundanforderungen als Referenzniveau für die Bewertung des Umfangs der freiwilligen Mehrverpflichtungen (prämienfähigen Agrarumweltleistungen) bei der Erstellung des Programms 2014 bis 2020 ausreichend detailliert und nachvollziehbar darzustellen.

- 13.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe trotz intensiver Vorarbeiten und informeller Vorgespräche mit der Europäischen Kommission bei einigen ÖPUL-Maßnahmen ein inhaltlicher Überarbeitungsbedarf bestanden. Es liege auf der Hand, dass ein Programm dieser Größe und Komplexität in den kommissionsinternen Konsultationen zahlreiche Fragen aufwerfe. Dass eine mangelhafte Beschreibung von Maßnahmen oder Grundanforderungen die Genehmigung verzögert habe, sei nicht nachvollziehbar. Die Kommission habe alle in ÖPUL vorgeschlagenen Maßnahmen, wenn auch mit – großteils nur geringfügigen – Anpassungen, schlussendlich genehmigt.*

Höhe der ÖPUL-Abgeltungen

Das BMLFUW stimme jedoch mit dem RH überein, dass alle Rahmenbedingungen des Programms LE 07–13 möglichst genau beschrieben und dargestellt werden müssten. Das BMLFUW gestehe zu, dass gegenüber dem derzeitigen Programm ein Verbesserungspotenzial bestehe. Jedoch sei einerseits die so bezeichnete „Grundanforderung“ überwiegend nicht im Programm LE 07–13, sondern im Rahmen von Bestimmungen zur ersten Säule²¹ festgelegt und sei andererseits in Anhang I des Programms LE 07–13 eine sehr ausführliche Darstellung von Bezug und Mehrwert einzelner ÖPUL-Maßnahmen zu den „Grundanforderungen“ erfolgt.

- 13.4** Der RH verwies auf die oben erwähnte Stellungnahme der Europäischen Kommission vom April 2007 (189 Fragen) zum österreichischen Programmentwurf vom Jänner 2007, in der die Europäische Kommission die mangelnde Beschreibung der Grundanforderungen kritisiert hatte, und betonte, dass die von der Europäischen Kommission aufgeworfenen Fragen zum Mehrwert einzelner ÖPUL-Maßnahmen sowie die Überprüfbarkeit der Ergebnisse und Wirkungen schon allein aus nationalem Interesse im Zuge der Programmvorbereitung und –erstellung ausreichend behandelt werden sollten (siehe Bericht „LEADER 2007 bis 2013“, Reihe Bund 2012/7, TZ 23).

Nachweis des Mehrwerts von Agrarumweltmaßnahmen

- 14.1** Zum Nachweis des Mehrwerts der Agrarumweltmaßnahmen verlangten die EU-Vorschriften die Beschreibung und Begründung der verschiedenen Arten freiwilliger Mehrverpflichtungen, ausgehend von ihrer erwarteten Wirkung auf die Umwelt. Bei mehreren der im österreichischen Programm LE 07–13 geplanten ÖPUL-Untermaßnahmen vermochte die Europäische Kommission den Mehrwert für die Umwelt nicht zu erkennen oder stufte ihn in ihrer Stellungnahme vom April 2007 als zu gering ein.

Im Zuge bilateraler Verhandlungen zum Programm wurde der Umfang der Mehrverpflichtung bei einigen ÖPUL-Untermaßnahmen deutlich angehoben: Z.B. wurde bei der Untermaßnahme 2 (UBAG) die erlaubte Nitrat-Düngermenge von 210 kg/ha auf 150 kg/ha herabgesetzt (siehe TZ 48) oder bei der Untermaßnahme 21 (Regionalprojekt Salzburg) die Höhe der Förderung von 125 EUR/ha je nach Viehbesatz von 95 EUR/ha bis 125 EUR/ha gestaffelt (siehe TZ 56).

²¹ Anmerkung BMLFUW: z.B. in der INVEKOS-CC-Verordnung

14.2 Der RH kritisierte den im Programmentwurf 2007 angestrebten Mehrwert von ÖPUL 2007 für die Umwelt als zu gering. Er empfahl dem BMLFUW, bei der Weiterentwicklung von ÖPUL für die künftige Programmperiode einen höheren Mehrwert für die Umwelt bzw. eine Steigerung der Kosteneffektivität anzustreben.

14.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde grundsätzlich anerkannt, dass der Mehrwert einzelner weniger Maßnahmen durch in den Verhandlungen mit der Europäischen Kommission vorgenommene Änderungen erhöht worden sei; dies scheine für Verhandlungen eine normale Vorgangsweise.*

Aus Sicht des BMLFUW seien sowohl die Steigerung der Effektivität der eingesetzten Finanzmittel als auch die Erhöhung der Umweltwirkung wichtige Ziele bei der Weiterentwicklung von ÖPUL. Beide Aspekte würden auch in der Konzeption von ÖPUL 2014 berücksichtigt werden. Da es sich bei ÖPUL um ein Programm mit freiwilliger Teilnahme handle, müsse immer der betriebswirtschaftliche Aspekt mitberücksichtigt werden, um die notwendige Teilnahme sicherstellen zu können. Auch seien bei der Erhöhung der Umweltwirkung je nach Schutzgut auch die Unterschiede zwischen der Wirkung auf der Einzelfläche und der Gesamtwirkung zu berücksichtigen.

14.4 Der RH entgegnete, dass betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Aspekte sich auf die freiwillige flächenmäßige Teilnahme an ÖPUL 2007 (im Vergleich zu ÖPUL 2000) kaum nachteilig auswirkten. Ungeachtet der im Durchschnitt deutlich niedrigeren Hektarprämien und der teilweise höheren Anforderungen war die Teilnahme gesichert (siehe TZ 51).

Der RH betonte weiters, dass ein möglichst hoher Mehrwert der einzelnen ÖPUL-Maßnahmen in Anbetracht der hohen nationalen Kofinanzierung vorrangig schon im nationalen Interesse liegt.

Höhe der ÖPUL-Abgeltungen

Ermittlung der ÖPUL-Prämien

Verfahren und Zuständigkeit

15.1 (1) Die angemessene Höhe der Prämien bzw. Leistungsabgeltungen für Agrarumweltleistungen konnte gemäß Art. 39 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 auf zwei verschiedene Arten ermittelt werden: entweder durch Berechnung der zusätzlichen Kosten und der Einkommensverluste der Betriebe infolge der eingegangenen Umweltverpflichtungen, wobei die Berechnung die Verwaltung bzw. von ihr beauftragte Experten durchführten, oder im Wege von Ausschreibungen.

(2) In Österreich berechneten Experten der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft (AWI) sowie des Österreichischen Kuratoriums für Landtechnik und Landentwicklung (ÖKL) im Auftrag des BMLFUW die ÖPUL-Prämien.

Ausschreibungen zur Auswahl von Begünstigten und zur Ermittlung der Höhe von Abgeltungen im Rahmen ergebnisorientierter Honorierungsmodelle kamen in Österreich nicht zur Anwendung und wurden – anders als bspw. in Deutschland – auch nicht im Rahmen von Modellversuchen²² und experimenteller, interdisziplinärer Forschungsvorhaben erprobt.

15.2 Der RH bemängelte, dass das BMLFUW die Durchführung von Ausschreibungen als alternatives Verfahren zur kostengünstigeren Bereitstellung von in Betracht kommenden Umweltleistungen (z.B. Schutz der pflanzlichen Artenvielfalt) nicht näher untersuchte.

Er empfahl dem BMLFUW, ergänzend zur Prämienberechnung durch Experten auch Erfahrungen mit Ausschreibungen und ergebnisorientierten Honorierungsmodellen zu sammeln, etwa anhand geeigneter Modellversuche und experimenteller, interdisziplinärer Forschungen.

15.3 *Laut Mitteilung des BMLFUW seien Ausschreibungen in Art. 39 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 als eine optionale Möglichkeit genannt. Bei der kleinen Betriebs- und Flächenstruktur und den derzeit angewandten Maßnahmen und Zielsetzungen wären Ausschreibungsverfahren ein sehr teures und ungeeignetes Instrument. Bei den meisten Flächenmaßnahmen stelle sich die Frage, wie eine Bewertung und Reihung erfolgen solle. Bei anderen Maßnahmen wie Streuobst oder Steiflächenmahd zeige die durchschnittliche Teilnehmegröße (0,6 bzw. 3,6 ha), dass die Kosten eines Verfahrens kaum in Relation zum möglichen Nutzen stünden. Bei der Naturschutzmaßnahme*

²² vgl. bspw. „Northheim Projekt“ der Universität Göttingen (2004 bis 2006) und Modellprojekt „Blühendes Steinburg“ der Stiftung Naturschutz Schleswig-Holstein und des Kreisbauernverbands Steinburg (2007 bis 2008) in Deutschland

gebe es bereits jetzt ein zusätzliches Auswahlverfahren im Rahmen der Kartierung und Besichtigung vor Ort. Ebenso werde bei manchen Maßnahmen durch Regionalisierung in Form von Gebietskulissen (z.B. vorbeugender Gewässerschutz) eine Steuerungsfunktion erreicht. Die Ausschreibungen für Flächenmaßnahmen würden nicht als sinnvolle Alternative erachtet. Das Thema werde jedoch in den ÖPUL-Evaluierungsbeirat eingebracht und auch mit den Experten der Bundesanstalten diskutiert. Die Durchführbarkeit möglicher Forschungsprojekte zu diesem Thema werde ebenfalls geprüft.

Auch mit der Frage der Ergebnisorientierung habe sich das BMLFUW schon mehrfach auseinandergesetzt und es fänden sich entsprechende Ansätze direkt im Programm sowie in programmbegleitenden Projekten. Eine zwischenzeitlich vergebene Studie zum „ergebnisorientierten Vertragsnaturschutz“ solle als Basis für die Entwicklung einer entsprechenden Maßnahme im nächsten ÖPUL dienen. Hauptprobleme bei ergebnisorientierten Maßnahmen seien jedoch die Überprüfbarkeit, der direkte Bezug der Ergebnisse zur Bewirtschaftung und die Kalkulierbarkeit auf Basis der EU-Vorgaben.

- 15.4** Der RH verkannte nicht die Schwierigkeiten und begrenzten Einsatzmöglichkeiten von Ausschreibungen und ergebnisorientierten Honorierungsmodellen. Er anerkannte, dass das BMLFUW eine Studie zu diesem Thema in Auftrag gegeben hatte und dieses Thema in den ÖPUL-Evaluierungsbeirat einbringen wird. Er bekräftigte jedoch, dass in Anbetracht der Bedeutung und des finanziellen Volumens von ÖPUL ergänzend zu den bisherigen Ansätzen der Prämienberechnung und Maßnahmenkonzeption wie in anderen Mitgliedstaaten alternative Modelle – auch in Bezug auf geeignete Flächenmaßnahmen – untersucht, erprobt und entwickelt werden sollten.

Einflussfaktoren

- 16.1** (1) Die Europäische Kommission verlangte in den einschlägigen Bestimmungen der Verordnungen (EG) Nr. 1698/2005 und (EG) Nr. 1974/2006 und in einem erläuternden Arbeitsdokument²³ eine korrekte und differenzierte, vorrangig auf empirischen Daten basierende Ermittlung der Prämien. Die Kalkulation sollte den regionalen Gegebenheiten, der tatsächlichen Landnutzung sowie den Standortbedingungen (wie z.B. Bodenqualität, Ertragsindizes, Klima, Zugänglichkeit oder durchschnittliche Schlaggrößen) Rechnung tragen. Die Betriebsgröße stellte

²³ Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Working Document RD10/07/2006-final „Agri-environment commitments and their verifiability“ vom 23. Oktober 2007

Höhe der ÖPUL-Abgeltungen

keinen relevanten Faktor für die Prämienermittlung dar. Opportunitätskosten²⁴ durften in der Kalkulation berücksichtigt werden, wenn der Mitgliedstaat belegen konnte, dass in einer Region nachweislich die Gefahr eines Umstiegs in eine weniger umweltfreundliche Bewirtschaftung drohte.

(2) Die Ermittlung der ÖPUL-Prämien erfolgte in Österreich anhand eines Vergleichs der (höheren) Deckungsbeiträge von Betrieben, die nur die Grundanforderungen erfüllten, mit den (niedrigeren) Deckungsbeiträgen von Betrieben, die Umweltmehrleistungen erbrachten. Die Differenz dieser Deckungsbeiträge ergab, wie nachstehende Abbildung illustriert, die ÖPUL-Prämie.

Abbildung 6: Modell zur Ermittlung der ÖPUL-Prämien

Erfüllung der Grundanforderung	Erfüllung einer freiwilligen Mehrverpflichtung
Leistungen – <u>variable Kosten</u> = Deckungsbeitrag = Deckungsbeitrag bei Erfüllung der Grundanforderung	Leistungen – <u>variable Kosten</u> = Deckungsbeitrag – kalkulierte Arbeitskosten = Deckungsbeitrag bei Erfüllung von ÖPUL-Mehrverpflichtung
Deckungsbeitrag ÖPUL-Mehrverpflichtungen – <u>Deckungsbeitrag Grundanforderung</u> = erforderlicher Ausgleich + <u>allfällige Transaktionskosten</u> = ÖPUL-PRÄMIE	

Quelle: RH auf Basis des Programms LE 07–13 i.d.F. nach der vierten Programmänderung, Pkt. 5.3.2.1.4.7

Die Prämienermittlung berücksichtigte zusätzliche Kosten (z.B. höherer Zeitaufwand, teurere Pflanzenschutzmittel), Einkommensverluste (z.B. geringerer Ertrag oder Qualität), Kosteneinsparungen (z.B. bei Dünger) und Mehrerträge (z.B. höhere Produktpreise).

Unberücksichtigt blieben dagegen mittel- oder längerfristig eintretende Kosteneinsparungen oder Mehrerträge infolge der Teilnahme an ÖPUL-Untermaßnahmen, die zur Verbesserung der Ertragsfähigkeit des Bodens führten. Beispielsweise war es – gemäß Halbzeitevaluierung 2010 – durch Agrarumweltleistungen gelungen, die Ressource Boden qualitativ zu verbessern und eine nachhaltige Produktion zu gewährleisten. So ließen die Wirkungen der Agrarumweltmaßnahmen

²⁴ Verzichtskosten (d.h. Erlösentgang durch Nichtausschöpfung vorhandener Möglichkeiten zur Intensivierung der Landwirtschaft)

auf die Bodenqualität auf eine „Win-Win“-Situation schließen: Die Produktivität der Böden werde gesteigert, die Effizienz des Düngemitelesatzes verbessert und nachteilige Umwelteffekte würden vermindert. Auch bei Auflagen zur Erhaltung von Landschaftselementen fanden nur die Kosten, jedoch nicht der Nutzen – z.B. die Erosionsschutzwirkung von Hecken – Berücksichtigung.

(3) Je nach Standortbedingungen hatten die Betriebe unterschiedliche Möglichkeiten, die Bewirtschaftung zu intensivieren. Bei der Ermittlung der Prämien von Untermaßnahmen, die auf die Erhaltung eines guten Umweltzustandes abzielten, wurden diese unterschiedlichen Standortbedingungen und unterschiedlich hohen Opportunitätskosten nicht berücksichtigt. Diesbezüglich bestanden im Programm LE 07–13 auch Überschneidungen zwischen Ausgleichszulagen²⁵ und ÖPUL-Zahlungen.

- 16.2** Der RH bemängelte, dass die mittel- und längerfristigen positiven Wirkungen einzelner ÖPUL-Untermaßnahmen in der Prämienkalkulation nicht berücksichtigt wurden. Er empfahl dem BMLFUW, die nach längerer Teilnahme an ÖPUL-Untermaßnahmen allfällig eintretenden kostenmindernden oder ertragssteigernden Effekte, etwa eine höhere Ertragsfähigkeit des Bodens, in der Prämienkalkulation zu berücksichtigen.

Der RH hielt weiters fest, dass in landwirtschaftlichen Ungunstlagen als Alternative zur umweltfreundlichen Wirtschaftsweise eher eine Betriebsaufgabe als die Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung erfolgte. Er empfahl dem BMLFUW, ÖPUL-Zahlungen zur Verhinderung von Betriebsaufgaben – im Gegensatz zu den Ausgleichszahlungen – ökologisch zu begründen und Gebiete, in denen die Erhaltung der Bewirtschaftung aus ökologischen Gründen als prioritär erachtet wird, nach geeigneten ökologischen Kriterien festzulegen.

- 16.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien die bisherigen Effekte von Extensivierungsmaßnahmen in ÖPUL bei der Prämienkalkulation für die Folgeperiode, wo möglich, berücksichtigt worden. Die Kalkulationen zu den neuen Maßnahmen seien neu zu erstellen; dabei werde das BMLFUW abermals veranlassen, allfällig ertragssteigernde Aspekte durch umweltgerechte Bewirtschaftungsmethoden zu berücksichtigen. Eventuelle Mehrerträge aus verbesserter Bodenertragsfähigkeit würden (z.B. beim Biolandbau) indirekt berücksichtigt, da sie sich in den durchschnittlichen Erträgen im Biolandbau wiederfinden. Das BMLFUW merkte weiters an, dass nicht jede qualitative Verbesserung des Bodens*

²⁵ In Berggebieten und benachteiligten Gebieten, in denen die Bewirtschaftung aufgrund naturbedingter Nachteile erschwert ist, werden als Kompensation für die zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste Ausgleichszahlungen gezahlt.

Höhe der ÖPUL-Abgeltungen

zwangsläufig auch eine Erhöhung seiner Ertragsfähigkeit zur Folge habe. Für die Umwelt könne sie aber dennoch wichtig sein (z.B. Erosionsschutz oder Kohlenstoffbindung durch Humus).

Auch der Aspekt der Aufgabe der Flächenbewirtschaftung sei bei der Maßnahmenkonzeption wie auch bei der Kalkulation der Prämien berücksichtigt worden (z.B. Bewirtschaftung von Bergmähdern, Steilflächenmähd und Teilbereiche der Naturschutzmaßnahme). Bei den genannten Kalkulationen stehe der Arbeitsaufwand der Pflege und nicht der Ertragsverlust durch Betriebsmittelverzicht klar im Vordergrund.

Bezüglich Teilnahmereitschaft und Umweltnutzen führte das BMLFUW aus, dass bei intensiver Art der Bewirtschaftung durch entsprechende Maßnahmen rascher und leichter positive Umwelteffekte erzielbar seien, als in der Ausgangslage bei extensiven Bewirtschaftungssystemen. Zu beachten sei aber der Gesamteffekt aus der jeweiligen Wirksamkeit einzelner Maßnahmen und deren Akzeptanz: Selbst vergleichsweise schwach wirksame Maßnahmen könnten bei hohem Akzeptanzgrad eine sehr starke Gesamtwirkung entfalten. Eine Fokussierung auf hochwirksame Maßnahmen bzw. intensive Bereiche zu Lasten der Ungunstlagen könnte sich binnen kurzer Zeit negativ auf die bestehenden Schutzgüter bzw. -ziele auswirken.

Ergänzend führte das BMLFUW aus, dass bei allen ÖPUL-Maßnahmen zusätzliche Auflagen und Einschränkungen zu den „Ausgleichszahlungen“ definiert worden seien und eine Teilnahme somit eine zusätzliche Leistung bedeute. Bei ÖPUL-Maßnahmen stünde nicht die Verhinderung der Betriebsaufgabe im Vordergrund, sondern die Sicherung der Flächenbewirtschaftung. Die Erhaltung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung sei aus heutiger Sicht ein österreichweites Ziel. Aus Sicht des BMLFUW sei eine klare Maßnahmendefinition und Fokussierung auf bestimmte Lebensräume (z.B. Bergmähder oder Streuobstwiesen) oder besonders aufgabengefährdete Flächen (z.B. steile Grünlandflächen oder Hutweiden) zielführender als eine zwangsläufig Unschärfen aufweisende Gebietskulisse.

- 16.4** Der RH anerkannte die Zusage des BMLFUW, allfällig ertragssteigernde Aspekte durch umweltgerechte Bewirtschaftungsmethoden zu berücksichtigen. Er erwiderte jedoch, dass die unzureichende Differenzierung zwischen Zustandserhaltung und Zustandsverbesserung im Rahmen von ÖPUL (siehe auch TZ 45) mit teilweise überlappenden Zielsetzungen von ÖPUL und Ausgleichszahlungen einherging.

Der RH bemerkte ferner, dass der Anteil der vom BMLFUW genannten Maßnahmen, die eine Aufgabe der Flächenbewirtschaftung hinterhalten sollten und bei denen der Arbeitsaufwand der Pflege im Vordergrund stand, vergleichsweise gering war: Auf die Untermaßnahme Bewirtschaftung von Bergmähdern entfielen im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 lediglich 0,1 % der ÖPUL-Fläche und 0,2 % der Leistungsabgeltungen, auf die Untermaßnahme Steilflächenmähd 7,3 % der Fläche und 5,6 % der Leistungsabgeltungen.

Verhältnis von Prämienhöhe, Teilnahmebereitschaft und Umweltnutzen

17.1 (1) Die Prämien der 28 ÖPUL-Untermaßnahmen wurden auf Basis von Durchschnittskosten der Betriebe ermittelt. Je nach Untermaßnahme fanden die Besonderheiten von Ackerbau und Grünland, Betriebstypen oder – etwa bei Grünlandmaßnahmen – auch Extensivierungsgrade in Form differenzierter bzw. gestaffelter Prämien Berücksichtigung. Daraus resultierten unterschiedlich hohe, teilweise auch kombinierbare oder kombinationspflichtige Prämienangebote (siehe auch TZ 34). In Abwägung der angebotenen Prämien sowie der individuellen Kosten und Ertragsaussichten entschieden sich die Betriebe im Verfahren der Selbstselektion für oder gegen eine Teilnahme an einer oder mehreren Untermaßnahmen.

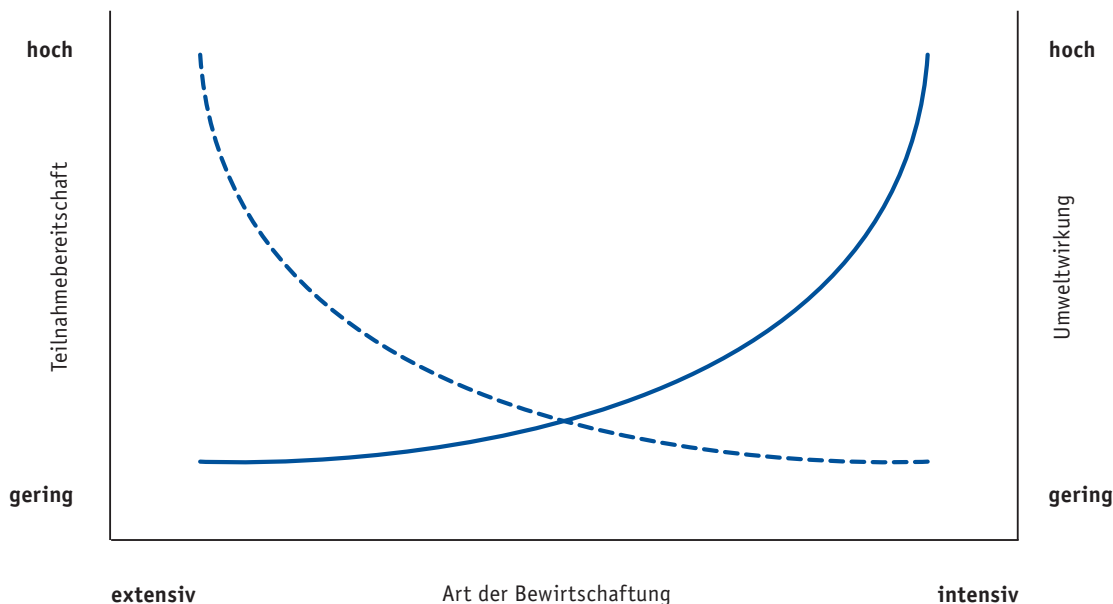
(2) Einem Arbeitsdokument der Europäischen Kommission aus 1998²⁶ sowie wissenschaftlichen Analysen zufolge²⁷ hängt die Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen wesentlich von den individuellen Anpassungskosten der Betriebe ab. Diese sind bei günstigen Standortbedingungen höher als bei ungünstigen und bei umweltfreundlicher Wirtschaftsweise niedriger als bei intensiver Bewirtschaftung. Daraus ergibt sich das in nachstehender Abbildung illustrierte Verhältnis von Teilnahmebereitschaft und Umweltnutzen:

²⁶ Arbeitsdokument VI/7655/98 der Kommission: Anwendungsstand der Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 – Evaluation von Agrar-Umweltprogrammen

²⁷ vgl. Bernhard Osterburg, Auswirkungen der Umsetzung der Agrarumweltprogramme gemäß Verordnung (EWG) Nr. 2078/92, Kiel 1999; Klaus Salhofer, Ziele, Instrumente und Trade-offs in der Agrarpolitik am Beispiel von Agrarumweltpolitik, Wien 2002; Franz Sinabell, Der Reformbedarf der GAP aus österreichischer Sicht – Agrarumweltpolitik; AGENDA 2000 Mid-term review, in: Markus Hofreither et al, Wien 2002 und Thomas Wrbska et al, Impact of the Austrian Agri-Environmental Scheme on diversity of landscapes, plants and birds, Community Ecology 9(2), Budapest 2008

Höhe der ÖPUL-Abgeltungen

Abbildung 7: Teilnahmebereitschaft und Umweltnutzen



Quelle: Darstellung RH nach David Kleijn and William J. Sutherland, How effective are European agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity? Journal of Applied Ecology 2003/40, 947-969

Die Bereitschaft, an Agrarumweltmaßnahmen teilzunehmen (siehe strichlierte Linie), ist demnach bei extensiver, wenig umweltbelastender Bewirtschaftung am höchsten und sinkt mit zunehmender Bewirtschaftungsintensität. Die Teilnahme konzentriert sich auf eher umweltfreundliche, extensiv wirtschaftende Betriebe in Ungunstlagen. Dies ist auch für Österreich belegt: Gemäß Halbzeitevaluierung 2010 nahmen im Jahr 2009 rd. 97,0 % der Ausgleichszulagen-Betriebe (BHK-Gruppen²⁸ 2 bis 4) mit 98,9 % ihrer Ausgleichszulagen-Flächen auch an ÖPUL teil. In der BHK-Gruppe 0²⁹ nahmen dagegen nur 76,6 % Betriebe mit 86,3 % der Flächen teil.

Für den Umweltnutzen (siehe durchgehende Linie) dagegen gilt: Je höher die Bewirtschaftungsintensität, desto höher der Mehrwert einer Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen und je niedriger die Bewirtschaftungsintensität, desto geringer der zusätzliche Umweltnutzen.

²⁸ Bergbauern werden je nach Erschwernis in Berghöfekatastergruppen (BHK-Gruppen) von 1 bis 4 eingeteilt.

²⁹ Die BHK-Gruppe 0 umfasst Nicht-Bergbauern, die für die Bewirtschaftung von Flächen im benachteiligten Gebiet eine Ausgleichszulage erhalten.

(3) ÖPUL trug den individuellen Anpassungskosten insofern Rechnung, als es anspruchsvolle Untermaßnahmen mit höheren Prämien und weniger anspruchsvolle mit niedrigeren Prämien umfasste, wie etwa die Untermaßnahme 2 UBAG.

Eine weitergehende Differenzierung der Prämien und stärkere Anpassung an die tatsächlichen, regional unterschiedlichen Kosten und Erträge erachtete das BMLFUW im Hinblick auf einen steigenden Verwaltungs- und Kontrollaufwand für nicht zweckmäßig.

17.2 Nach Ansicht des RH kann ein höherer Verwaltungs- und Kontrollaufwand infolge einer stärkeren Differenzierung der Prämien gerechtfertigt sein, wenn der Nutzen (geringere Mitnahmeeffekte, höhere Kosteneffektivität) den höheren Verwaltungsaufwand überwiegt. Er empfahl dem BMLFUW, die ÖPUL-Prämien in Richtung einer besseren Anpassung der Prämien an die tatsächlichen, regional unterschiedlichen Kosten und Erträge der Betriebe, einer Verringerung von Mitnahmeeffekten sowie einer Steigerung der Kosteneffektivität weiterzuentwickeln.

17.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW wären regional angepasste, ergebnisorientierte Honorierungsmodelle nur mit einem enormen, nicht abschätzbaren Mehraufwand realisierbar. Dazu käme ein beachtlicher Verwaltungsmehraufwand und das große Problem einer nachvollziehbaren Grenzziehung. Aufgrund der oft kleinräumigen Unterschiede in der Bodenqualität und Ertragskraft wäre diese Abgrenzung auf Basis nachvollziehbarer Verwaltungseinheiten kaum möglich. Laut BMLFUW seien in mehreren Maßnahmen Elemente enthalten, die durch unterschiedliche Auflagen oder Prämiensätze eine Differenzierung bewirkten (z.B. Naturschutzmaßnahme, UBAG, Ökopunkte) oder in denen eine Abgeltung primär über den Mehraufwand an Arbeit erfolge (z.B. Bewirtschaftung von Bergmähdern, Steiflächenmähd und Streuobst). Bei diesen Maßnahmen spiele die unterschiedliche Ertragskraft nur eine untergeordnete Rolle.*

Die Maßnahmenauswahl nach betrieblicher und persönlicher Präferenz sei ein Grundprinzip von freiwilligen Maßnahmen und spiele auch bei stärkerer Differenzierung der Prämien weiter eine entscheidende Rolle. Zudem würde eine Prämiendifferenzierung nach Intensität in der Ausgangssituation jene Betriebe, die bereits in den Vorperioden Maßnahmen gesetzt hatten, benachteiligen.

Aus Sicht des BMLFUW gelte die dargestellte Teilnahmebereitschaft im Verhältnis zum Umweltnutzen nur bei reinen Extensivierungsmaßnahmen und sei stark vereinfacht. Der Erhaltungsaspekt bleibe dabei

Höhe der ÖPUL-Abgeltungen

völlig außer Acht. Dies werde der österreichischen Situation und der mit den Vorläuferprogrammen erbrachten Leistung nicht gerecht. Sowohl in den Kalkulationen als auch der Maßnahmenausgestaltung sei jedoch versucht worden, diese Situation zu berücksichtigen (z.B. gestaffelte Düngegrenzen nach Ertragslage, Prämienkalkulation bei Steilflächenmahd und Naturschutz im Vergleich zur Option Aufforstung).

Nach Auffassung des BMLFUW beinhalte die Beurteilung des RH auch den Vorwurf von Mitnahmeeffekten, insbesondere im Falle extensiv wirtschaftender Betriebe. Eine Prämiendifferenzierung, bei der in Regionen mit bisher schon extensiver Bewirtschaftung (z.B. im extremen Berggebiet) keine oder eine stark reduzierte Prämie gewährt würde, sei weder politisch gewollt noch werde dies fachlich unterstützt.

Die Anregung des RH, die Prämien stärker nach regionalen Gesichtspunkten zu differenzieren, werde jedoch in die Programmdiskussion insofern einfließen, als für bestimmte Themenbereiche eine stärkere Regionalisierung der Maßnahmen, eine Einschränkung der Maßnahmenkombinationen oder Abschlüsse bei bestimmten Maßnahmenkombinationen eingebracht würden.

- 17.4** Der RH anerkannte, dass das BMLFUW im Rahmen der Programmgestaltung für bestimmte Themenbereiche eine stärkere Regionalisierung der Maßnahmen, eine Einschränkung der Maßnahmenkombinationen oder Abschlüsse bei bestimmten Maßnahmenkombinationen diskutieren wird.

Der RH hielt fest, dass der Anteil der Untermaßnahmen, bei denen ein Mehraufwand an Arbeit abgegolten wurde, in ÖPUL sehr gering war (Bergmäher, Steilflächenmahd, Streuobst). Er sah in einer besseren Anpassung der Prämien an regional unterschiedliche Kosten- und Ertragslagen ein Schlüsselement für geringere Mitnahmeeffekte, leistungsgerechtere Abgeltungen sowie mehr Kosteneffektivität des öffentlichen Mitteleinsatzes und hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Geltungsdauer und Aktualität

- 18.1** Die Geltungsdauer der Prämien für die Programmperiode 2007 bis 2013 erstreckte sich einschließlich Programmvorbereitung und –auslaufzeitraum auf neun bis zehn Jahre. Einige der maßgeblichen Referenzquellen für die Prämienermittlung waren zu Programmbeginn bereits mehrere Jahre alt, andere stammten aus den 1990er Jahren und berücksichtigten neuere wissenschaftliche Erkenntnisse und den technischen Fortschritt ungenügend. Beispielsweise sank der im Datenkatalog 2008³⁰ des BMLFUW angenommene Arbeitsbedarf für eine Dezitonne Getreide bei Standardmechanisierung gegenüber dem im Datenkatalog 2002 angenommenen Arbeitsbedarf um durchschnittlich 40 % bis 45 %. Die für den Düngeraufwand einzelner Getreidearten angenommene Menge an Phosphor und Kali sank in diesem Zeitraum ebenso wie die Referenzmenge bei bestimmten Pflanzenschutzmitteln. Anpassungen der Prämien an neuere Erkenntnisse oder an den technischen Fortschritt waren in der Programmlaufzeit nicht vorgesehen.
- 18.2** Der RH kritisierte die teilweise veralteten Referenzdaten, die den Kalkulationen zugrunde lagen, sowie die mangelnde Berücksichtigung des technischen und wissenschaftlichen Fortschritts. Er empfahl dem BMLFUW, der Prämienermittlung für die nächste Programmperiode aktuelle, nach wissenschaftlichen Standards dokumentierte und überprüfbare Daten zugrunde zu legen, die den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt im Agrarsektor berücksichtigen.
- 18.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien Daten aus Studien und Forschungsprojekten (z.B. des LFZ (Lehr- und Forschungszentrum) Raumberg-Gumpenstein) zur Prämienkalkulation herangezogen worden. Es sei nicht allein das Alter einer Studie ausschlaggebend, sondern vielmehr deren Qualität. Bestimmte agrarische bzw. ökologische Zusammenhänge seien auch mit älteren Werken klar und solide darstellbar. Im Rahmen der Kalkulationen sei versucht worden, Preis- und Ertragsentwicklungen zu berücksichtigen. Die Kritik des RH werde jedoch insbesondere betreffend die Verbesserung der Dokumentation der verwendeten Studien und Unterlagen ernst genommen.*

Aus Gründen der Rechtssicherheit, des Verwaltungsaufwandes, der betriebswirtschaftlichen und budgettechnischen Planbarkeit möchte das BMLFUW bei dem auch in der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 vorgesehenen Ansatz konstanter Prämien über den gesamten Verpflichtungszeitraum bleiben. Der Kritik des RH werde jedoch insofern Rech-

³⁰ Standarddeckungsbeiträge und Daten für die Betriebsberatung 2002/03, BMLFUW, Wien April 2002, Seite 62 ff; Deckungsbeiträge und Daten für die Betriebsplanung 2008 BMLFUW, Wien September 2008, Seite 84 ff.

Höhe der ÖPUL-Abgeltungen

nung getragen, als die Annahmen in der Kalkulation noch sorgfältiger geprüft, wo möglich auch auf andere anerkannte Studien und Prognosen gestützt und die gesamte Kalkulation noch umfassender dokumentiert würden.

Der aktuelle Stand des technischen und wissenschaftlichen Fortschritts werde – sofern vorab möglich – noch besser berücksichtigt werden. Um die Qualität der Kalkulationen für das neue ÖPUL weiter zu verbessern, seien folgende Schritte geplant:

- bessere Dokumentation und Begründung der verwendeten Daten und Annahmen;*
- klarere Vorgaben zu den zu verwendenden Daten und Methoden;*
- stärkere Verwendung anerkannter Zukunftsprognosen zur Entwicklung im Landwirtschaftsbereich (z.B. OECD);*
- regelmäßige Besprechungen mit den die Kalkulation erstellenden Stellen (bereits begonnen);*
- Überprüfung und begleitende Kontrolle durch eine zusätzliche externe Stelle;*
- nähere Analyse möglicher Überschneidungen bei den Einzelmaßnahmen und gegebenenfalls Berücksichtigung durch Abschläge bei bestimmten Kombinationen, womit auch regionale Gegebenheiten stärker als bisher berücksichtigt würden.*

18.4 Der RH erachtete die vom BMLFUW geplanten Maßnahmen zur Verbesserung der Kalkulation grundsätzlich für zweckmäßig, wobei die zugrunde liegenden Daten den aktuellen technischen und wissenschaftlichen Fortschritt berücksichtigen und dementsprechend zeitgerecht (jeweils vor Programmbeginn) angepasst werden sollten.

Zu den Argumenten des BMLFUW für die Beibehaltung konstanter Prämien über den gesamten Verpflichtungszeitraum bemerkte der RH, dass eine (moderate) Flexibilität der Prämien nicht zwangsläufig im Widerspruch zu Rechtssicherheit, vertretbarem Verwaltungsaufwand und Planbarkeit stehen muss. Zweckmäßig wäre bspw. aus Sicht des RH, die Parameter für eine Anpassung von Prämien im Verpflichtungszeitraum vertraglich vorab zu definieren (z.B. Ereignisse, die eine Anpassung auslösen können, maximales Ausmaß allfälliger Anpassungen im Einzelfall sowie allfälliger Umschichtungen innerhalb von ÖPUL).

Modulation

- 19.1** (1) Im Hinblick auf eine sachgerechte Bemessung der ÖPUL-Prämien sah das Programm LE 07-13 neben Prämienobergrenzen pro Hektar auch eine progressive prozentuelle Kürzung der ÖPUL-Prämien ab 100 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche eines Betriebs vor. Diese als Modulation bezeichnete Kürzung sollte die Kostenvorteile von Großbetrieben bei der Erbringung von Umweltleistungen – etwa eine geringere Fixkostenbelastung oder rationellere Bearbeitung von Flächen – ausgleichen.

Die einschlägigen EU-Vorschriften sahen keine verpflichtende Modulation vor und enthielten keine Anhaltspunkte zum Ausmaß einer freiwilligen Modulation. Die Europäische Kommission bewertete die im Entwurf des Programms LE 07-13 vom Jänner 2007 vorgeschlagene Flächenmodulation in ihrer Stellungnahme vom April 2007 als nicht sehr ausgeprägt und empfahl eine allfällige Herabsetzung der Modulationsuntergrenze. Österreich nahm keine Änderung vor.

(2) Das seit 1998 in Österreich bestehende System der Modulation der ÖPUL-Prämien erfuhr für die Programmperiode 2007 bis 2013 eine Änderung. Die Modulationssätze wurden für alle Betriebe vereinheitlicht und die Modulation erfolgte nunmehr ab 100 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche anstatt ab 100 ha ÖPUL-Maßnahmenfläche. Gleichzeitig wurde die Progression – wie aus nachstehender Tabelle ersichtlich – abgeschwächt:

Tabelle 7: Ausmaß der Modulation

Modulationsgrößenklassen (in Hektar)	1998 bis 2006: ÖPUL-Maßnahmenfläche als Basis		ab 2007: landwirtschaftliche Nutzfläche als Basis
	ÖPUL-Betriebe (exkl. Bio-Betriebe)	ÖPUL-Bio-Betriebe	alle ÖPUL-Betriebe
	Anteil der ausbezahlten ÖPUL-Prämien		
	in %		
bis zum 100.	100,0	100,0	100,0
100. – 300.	85,0	92,5	92,5
300. – 1.000.	75,0	87,5	85,0
über dem 1.000.	65,0	82,5	75,0

Quellen: RH auf Basis des Programms LE 07-13, der Ex-post-Evaluierung 2008 bzw. der Halbzeitevaluierung 2010

Höhe der ÖPUL-Abgeltungen

Ein Betrieb mit 150 ha landwirtschaftlicher Fläche erhielt ab 2007 somit 97,5 % der ermittelten ÖPUL-Prämie ausbezahlt.³¹ Das Ausmaß der Modulation wurde für Nicht-Biobetriebe abgeschwächt. Wiewohl die Betriebsgrößen zunahmen und die Biobetriebe stärker als zuvor einbezogen wurden, blieb die Bedeutung der Modulation auch nach der Anpassung des Systems ab 2007 gering: Gemäß Halbzeitevaluierung 2010 beliefen sich die Kürzungsbeträge in den Jahren 2007 bis 2009 auf jeweils rd. 0,3 % der jährlichen ÖPUL-Auszahlungen. Dies entsprach Beträgen in Höhe von rd. 1,7 bis 1,8 Mio. EUR jährlich.

(3) Die Ex-post-Evaluierung der Programmperiode 2000 bis 2006 wie auch die Halbzeitevaluierung 2010 der Programmperiode 2007 bis 2013 stellten fest, dass sich die Verteilung der ÖPUL-Mittel kontinuierlich zu Gunsten der größeren Betriebe in agrarischen Gunstlagen und zu Ungunsten der kleineren, extensiv wirtschaftenden Betriebe veränderte. Ausschlaggebend dafür waren v.a. der Flächenbezug der ÖPUL-Förderungen und die durch den Strukturwandel zunehmenden Betriebsgrößen. Zudem spielten die wachsende Akzeptanz höherwertiger Maßnahmen im Ackerbaubereich sowie das geringe Ausmaß der Modulation eine Rolle.

Die Halbzeitevaluierung 2010 empfahl, neben der Steigerung der ökologischen Effektivität und der Vermeidung von Mitnahmeeffekten auch die Modulation von ÖPUL weiterzuentwickeln, etwa durch Herabsetzung der Modulationsuntergrenze und eine engere Staffellung der Modulationsgrößenklassen bei gleichzeitiger Erhöhung der Progression.

(4) Der Faktor Betriebsgröße wurde bei der Modulation nur in geringem Umfang berücksichtigt. Die Halbzeitevaluierung 2010 untersuchte den Einfluss der Betriebsgröße auf die Erreichung von Umweltzielen sowie auf das Schutzgut Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung) nicht.

19.2 Der RH anerkannte die Vornahme einer freiwilligen Modulation, bemängelte aber, dass Betriebsgrößenvorteile bei Modulation der ÖPUL-Mittel gemessen am Gesamtvolumen der jährlichen Auszahlungen nur in sehr geringem Umfang berücksichtigt wurden. Er bemerkte ferner, dass der Faktor Betriebsgröße im Rahmen der Halbzeitevaluierung 2010 von ÖPUL zwar unter sozioökonomischen, nicht jedoch unter ökologischen Gesichtspunkten und nicht mit Bezug auf das Schutzgut Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung) untersucht wurde.

³¹ Berechnung: $(100 \text{ ha} \times 100 \% + 50 \text{ ha} \times 92,5 \%) / 150 \text{ ha} = 97,5 \%$

Der RH empfahl dem BMLFUW, die von der Europäischen Kommission und in Evaluierungsberichten wiederholt empfohlene Anpassung der Modulation hinsichtlich ihrer ökologischen Vor- und Nachteile vertiefend zu untersuchen und den Einfluss des Faktors Betriebsgröße auf die Erreichung von Umweltzielen, insbesondere den Erhalt der Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung) zu bewerten.

19.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe aus Sicht der angemessenen Abgeltung von Umweltleistungen die Berechnung der Leistung im Vordergrund zu stehen. Eine Modulation könne die Fixkostendegression nur näherungsweise berücksichtigen. Dies sei mit der von Österreich gewählten „Modulation“ weitgehend umgesetzt worden. Als reine Empfehlungen und Anregungen seien die Anmerkungen der Europäischen Kommission auch in den Verhandlungen zu ÖPUL 2007 nicht weiter verfolgt worden.*

Ein direkter Zusammenhang von freiwilliger Umweltleistung und Betriebsgröße sei aus Sicht des BMLFUW nicht ableitbar und werde auch in keiner EU-Verordnung angesprochen. Ebenso sei eine soziale oder rein finanztechnische Staffelung oder Kürzung von Agrarumweltzahlungen in der Verordnung zur ländlichen Entwicklung derzeit nicht vorgesehen. Aufgrund der mittlerweile eingetretenen strukturellen Änderungen könne die Zunahme der Betriebsgröße – je nach Sichtweise – als Argument für oder gegen die Anhebung der Modulationsgröße von 100 ha verwendet werden.

Die Ausgestaltung der Modulation für die nächste Periode werde sich insbesondere an den Vorgaben der entsprechenden EU-Verordnungen orientieren, wobei auch die Vorgaben im Rahmen der ersten Säule zu berücksichtigen seien. Die Modulation im Rahmen von Agrarumweltprogrammen könne kein finanzielles oder soziales Steuerungselement sein, sondern müsse sich primär an den Kalkulationsvorgaben orientieren. Laut BMLFUW spreche aus heutiger Sicht einiges für eine weitgehend unveränderte Fortführung der bestehenden ÖPUL-Modulationsregelung. Diese sei eine österreichische, auf politischen Entscheidungen basierende Regelung, die von der Europäischen Kommission derzeit rechtlich nicht gefordert werde, womit Österreich sogar ein „Vorreiter“ sei.

19.4 Der RH unterstrich, dass große Betriebe – auch bei der Erbringung von Umweltleistungen im Rahmen von ÖPUL – deutliche Kostenvorteile aufgrund geringerer variabler Maschinenkosten und eines geringeren Arbeitszeitbedarfs je ha Fläche haben. Die Prämienkalkulation für ÖPUL 2007 stellte vorrangig auf durchschnittliche Kosten- und Arbeitsaufwendungen bzw. Ertragsveränderungen ab. Betriebsindivi-

Höhe der ÖPUL-Abgeltungen

duell unterschiedliche Voraussetzungen für die Erbringung von Agrarumweltleistungen fanden im Rahmen der Modulationsregelung von ÖPUL 2007 nur in geringem Umfang Berücksichtigung.

Der RH hielt seine Empfehlung, den (in-)direkten Einfluss des Faktors Betriebsgröße auf die Erreichung von Umweltzielen vertiefend zu untersuchen und die Modulation im Rahmen von ÖPUL gegebenenfalls auch zu einem ökologischen Steuerungselement weiterzuentwickeln, aufrecht. Dies wäre aus Sicht des RH insbesondere deshalb erforderlich, weil der Faktor Betriebsgröße bisher zwar unter sozio-ökonomischen, nicht jedoch unter ökologischen Gesichtspunkten und nicht mit Bezug auf das Schutzgut Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung) untersucht wurde. Eine stärkere Berücksichtigung der nach Betriebsgröße unterschiedlichen Standardarbeitszeiten bei der Berechnung von Agrarförderungen empfahl auch die sogenannte § 7-Kommission (siehe Grüner Bericht des BMLFUW 2009, Seite 170 ff.).

Mitnahmeeffekte

20.1 (1) Der Mitnahmeeffekt³² ist ein häufig kritisierte und in seiner Bewertung umstrittene Effekt von finanziellen Anreizmaßnahmen, bei denen eine gewünschte Verhaltensänderung auch ohne zusätzlichen Anreiz teilweise oder in vollem Umfang zustande käme. Die staatliche Förderung kann sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach „mitgenommen“ worden sein. Die Intention der Anreizmaßnahme, zusätzliche Verhaltensänderungen hervorzurufen, wird daher nicht erfüllt. Mitnahmeeffekte lassen sich bei notwendigerweise generalisierenden Förderungsvoraussetzungen nicht gänzlich vermeiden.

(2) Die Europäische Kommission gab den Mitgliedstaaten im gemeinsamen Fragenbestand ihres Evaluierungsleitfadens³³ (siehe TZ 21) u.a. vor, die Mitnahmeeffekte zu untersuchen. Dabei sollte der gegenwärtige Zustand mit jenem verglichen werden, der ohne das Programm LE 07–13 bestünde. In diesem Zusammenhang bezeichneten – laut dem Koordinator der Evaluatoren³⁴ – die Nettowirkungen im Gegensatz zu den Bruttowirkungen jenen Teil der geförderten Vorhaben, den die Begünstigten auch ohne Förderung durchgeführt hätten. Das heißt, dieser Teil der Wirkungen wird nicht durch die Förderungen bewirkt, nimmt aber Fördermittel in Anspruch.

³² Quelle: <http://Wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/mitnahmeeffekt.html>

³³ Der Evaluierungsleitfaden der Europäischen Kommission vom September 2006 enthielt gemeinsame Bewertungsfragen zur einheitlichen Evaluierung in allen Mitgliedstaaten.

³⁴ Kontaktperson für alle Evaluatoren des Programms LE 07–13 bei inhaltlichen Fragen der Evaluierung

Der Koordinator der Evaluatoren in Österreich gab die Anforderung des Evaluierungsleitfadens der Europäischen Kommission, die Mitnahmeeffekte zu untersuchen und dazu einen Berichtsbeitrag für die Halbzeitevaluierung 2010 zu erstellen, bei den diversen Koordinationsitzungen an die Evaluatoren weiter. Laut den Ausführungen in der Halbzeitevaluierung 2010 konnte die Aufgabe nicht erfüllt werden, weil die benötigten Daten nicht erhoben wurden bzw. der Einsatz anspruchsvoller Methoden und ein entsprechender Aufwand erforderlich gewesen wären.

Als Folge davon enthielt die Halbzeitevaluierung 2010 – abgesehen von der allgemeinen theoretischen Erklärung des Mitnahmeeffekts – keine diesbezüglichen Untersuchungen zu ÖPUL 2007.

20.2 Der RH empfahl dem BMLFUW, im Rahmen von Evaluierungen geeignete Methoden zur Untersuchung von Mitnahmeeffekten einzusetzen, die notwendigen Daten zu erheben und diesbezügliche Auswertungen zu erstellen, um die Handlungsanleitungen der Europäischen Kommission zu erfüllen.

20.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien Mitnahmeeffekte weitgehend durch die Programm- und Maßnahmenkonzeption auszuschalten, was auch erfolgt und im Rahmen der Programmgenehmigung durch die Europäische Kommission bestätigt worden sei. Ein Mitnahmeeffekt sei nicht zwangsläufig gegeben, wenn eine gewünschte und abgeltungswürdige Verhaltensweise auch schon vor der Abgeltung gegeben gewesen sei. Die Vorgabe im Evaluierungshandbuch der Europäischen Kommission gehe in die Richtung, Mitnahmeeffekte – wenn es sie gibt – extra darzustellen und von den Nettoeffekten zu trennen. Das BMLFUW gehe davon aus, dass in Bezug auf ÖPUL keine Mitnahmeeffekte im problematischen Sinne (Abgeltung verpflichtender Leistungen) vorhanden seien.*

Das BMLFUW werde jedenfalls versuchen, durch eine entsprechende Maßnahmengestaltung und eine Verbesserung der Kalkulationen die Mitnahmeeffekte auf Programmebene weiter zu verringern bzw. zu vermeiden. Die Vergabe von Studien, die eventuelle Mitnahmeeffekte auf einzelbetrieblicher Ebene („Betriebstypen“ oder „typische Modellbetriebe“) untersuchen sollen, werde geprüft.

Bewertung

Begleitung und
Bewertung von
ÖPUL 2007

Instrumente und Zuständigkeiten

21 (1) Die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 enthielt detaillierte Vorgaben für die Begleitung (d.h. Überwachung, Monitoring und Steuerung) und Bewertung (Evaluierung) der Programmumsetzung. Die Europäische Kommission legte im September 2006 einen Evaluierungsleitfaden (Handbuch für den Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen) vor.

(2) Zur Begleitung zählten insbesondere die vom Begleitausschuss (TZ 23 bis 25) zu bewilligenden jährlichen Zwischenberichte der Verwaltungsbehörde über den aktuellen Umsetzungsstand des Programms an die Europäische Kommission.

Die Bewertung umfasste die Ex-ante-Evaluierung 2006, die Halbzeit-evaluierung im Jahr 2010 sowie die Ex-post-Evaluierung im Jahr 2015. Grundsätzlich dienten Evaluierungen der Rechenschaftslegung, der Transparenz für Behörden und Öffentlichkeit, der verbesserten Programmumsetzung und künftigen Weichenstellungen.

(3) Die Verantwortung für die Begleitung und Bewertung des Programms LE 07–13 und somit auch für ÖPUL 2007 oblag der Abteilung II/6 des BMLFUW als Verwaltungsbehörde, die dabei von der für Evaluierung zuständigen Abteilung II/5 des BMLFUW unterstützt wurde.

22.1 Gemäß Art. 75 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 hatte die Verwaltungsbehörde (BMLFUW, Abteilung II/6) dafür zu sorgen, dass statistische Informationen zur Begleitung und Bewertung vorhanden waren und die Bewertungen fristgerecht und gemäß dem gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen durchgeführt wurden.

Das BMLFUW als Verwaltungsbehörde stützte sich dabei insbesondere auf die Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems INVEKOS, die bei der Zahlstelle AMA im Zuge der Programmumsetzung anfielen. Dabei handelte es sich im Wesentlichen um quantitative Daten, wie Anzahl der Betriebe, Teilnahmeflächen und geleistete Zahlungen. Eine systematische Sammlung immissionsbedingter Daten über den Zustand der Umwelt (z.B. Ergebnisse von Bodenproben) gab es nicht. Erst ab 2007 wurden INVEKOS-Datensätze um einzelne Umweltdaten (z.B. Informationen über Bodeneigenschaften und Gelände oder über landwirtschaft-

liche Flächen mit hohem Naturwert) – z.B. ermittelt in Teilstudien (siehe auch TZ 28) – erweitert.

- 22.2** Der RH bemängelte, dass das BMLFUW die Umweltwirkungen von ÖPUL 2007 weitgehend nur indirekt auf Basis der Anzahl der teilnehmenden Betriebe und Flächen ableitete und nur eingeschränkt über geeignete Umweltdaten zur Bewertung der Wirkungen von ÖPUL auf die einzelnen Schutzgüter verfügte.

Der RH empfahl der AMA und dem BMLFUW, verstärktes Augenmerk auf ein – aus Synergiegründen möglichst in die laufende Abwicklung integriertes – Monitoring von Daten über den Zustand und die Veränderung der Agrarumwelt (etwa Bodenproben, Daten zur Biodiversität oder zu Umfang und Art der Landschaftselemente) zu legen (siehe auch TZ 30).

- 22.3** *(1) Laut Stellungnahme des BMLFUW komme der Verwendung von INVEKOS-Daten ein zentraler Stellenwert zu, da diese jährlich in standardisierter Qualität für ganz Österreich verfügbar und über Regionen und Zeitreihen vergleichbar seien. Gerade im ÖPUL-Bereich würden neben den INVEKOS-Daten viele andere Daten verwendet und mit den INVEKOS-Daten aufbereitet und in Beziehung gesetzt.*

Insbesondere regelmäßig erhobene Bodendaten und jährlich erhobene Daten zur Grund- und Oberflächenwasserqualität würden in der Bewertung von ÖPUL verwendet. Dazu sei eine Reihe von Studien beauftragt worden. Auch im Bereich der Biodiversität seien INVEKOS-Daten unter Verwendung anderer Daten und Kenntnisse meist in Zeitreihen verwendet worden. Die Angaben zu möglichen Umweltwirkungen von ÖPUL auf Grundlage der INVEKOS-Daten basierten laut BMLFUW auf wissenschaftlich fundiertem Grundlagenwissen zur Beurteilung von landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsmaßnahmen in Hinblick auf deren flächenhafte Wirkung, wobei aus Indikatoren entsprechende Wirkungsbeurteilungen hinreichend ableitbar seien.

Im Zuge der Vorbereitungen für das neue österreichische Programm LE 2020 würden die Möglichkeiten von verbesserten Wirkungsevaluierungen überprüft. Dabei spiele die Verfügbarkeit der in Betracht kommenden Daten eine wesentliche Rolle. Die Entwicklung neuer Erhebungsmethoden und adäquater Datensätze sei zweifellos wünschenswert und erfolge laufend entsprechend der finanziellen und personellen Ressourcen.

Auf Basis aktueller Hofkarten erfolge derzeit auch die Digitalisierung von Landschaftselementen auf agrarisch bewirtschafteten ÖPUL-Flächen. Damit werde einerseits die Kontrolle erleichtert und andererseits

Bewertung

stünden diese Daten auch für andere Evaluierungsprojekte und zur Datenverschneidung (z.B. mit den Daten des Farmland-Bird-Index) zur Verfügung.

Das BMLFUW teilte grundsätzlich die Ansicht des RH, dass das Monitoring besser in die Abwicklung des Programms integriert und die Verknüpfung mit anderen Datenerhebungen (z.B. zum Zustand der Gewässer) verbessert werden solle.

(2) Das Land Niederösterreich stellte zur Empfehlung des RH, dass „verstärktes Augenmerk auf ... Daten zur Biodiversität oder zu Umfang und Art der Landschaftselemente zu legen“ wäre, fest, dass die Erfassung von eben diesen Daten zur Biodiversität von Ökopunktebetrieben ein wesentlicher Programmbestandteil sei. Konkret seien Umfang und Art der Landschaftselemente relevante Maßstäbe für die Biodiversität.

22.4 (1) Der RH bekräftigte dem BMLFUW gegenüber angesichts der erst ab 2007 begonnenen Erweiterung der INVEKOS-Datensätze um einzelne Umweltdaten die Notwendigkeit, die Datengrundlagen im Hinblick auf eine wirkungsorientierte Programmumsetzung mit Nachdruck zu verbessern.

(2) Zur Stellungnahme des Landes Niederösterreich bemerkte der RH, dass Landschaftselemente in der Konzeption der Untermaßnahme Ökopunkte bereits seit 1996 von größter Bedeutung und in der Leistungsabgeltung stets entsprechend hoch gewichtet waren (siehe TZ 47, Abbildung 9). In Anbetracht dessen wären begleitende Datenerhebungen und Studien über die Wirkung der Landschaftselemente im Sinne der Empfehlung des RH zweckmäßig gewesen. Sie wurden jedoch, wie der RH feststellte und es sich auch aus der Ex-ante-Evaluierung 2006 und der Halbzeitevaluierung 2010 ergab, bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht durchgeführt (siehe TZ 45 und 55).

Begleitausschuss

23.1 (1) Zur Steuerung und Überwachung (regelmäßige Kontrolle) einer qualitätsvollen Umsetzung des Programms LE 07–13 war gemäß Art. 77 bis 79 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 ein Begleitausschuss einzurichten. Nach einer Verordnungsänderung hatte der Begleitausschuss

ab Jänner 2009 zudem jeden substanziellen Vorschlag für Änderungen im Programm LE 07–13 zu billigen.³⁵

(2) Der Begleitausschuss konstituierte sich für das Programm LE 07–13 im Jänner 2008. Gemäß der im Jänner 2011 abgeänderten Geschäftsordnung setzte sich der Begleitausschuss zusammen aus:

- stimmberechtigten Vertretern der programmfinanzierenden Förderungsstellen des Bundes und der Länder³⁶, des BMF, der für Gleichbehandlungsfragen zuständigen Bundesstelle (BKA), der Wirtschafts- und Sozialpartner (Kammern), Dachorganisationen aus dem Umweltbereich, des Österreichischen Gemeindebundes, des Österreichischen Städtebundes, der Lokalen Aktionsgruppen, von Nichtregierungsorganisationen und sonstigen Einrichtungen der Zivilgesellschaft³⁷, und
- mit beratender Stimme versehenen Vertretern der Europäischen Kommission, des BMLFUW, der Zahlstelle AMA, der für Naturschutz zuständigen Stellen der Länder, des Netzwerks Land, des Bundeskanzleramts, des BMG, des BMASK sowie der Österreichischen Raumordnungskonferenz.

Der Vorsitz sowie das Sekretariat lagen beim BMLFUW. Der Vorsitz hatte auf eine partnerschaftliche Meinungsbildung hinzuwirken. Der Begleitausschuss trat mindestens einmal im Jahr zusammen.

(3) Gemäß der am 15. Jänner 2008 beschlossenen Geschäftsordnung verfügte der Begleitausschuss über Anhörungs-, Kontroll-, Vorschlags- und Zustimmungsrechte und fungierte als Plattform zum gegenseitigen Informationsaustausch über allgemeine Fragen der Durchführung und Bewertung des Programms LE 07–13. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung wurde die Geschäftsordnung nicht an die europäischen Vorgaben – erweiterte Zustimmungsrechte des Begleitausschusses bei substanziellen Programmänderungen – angepasst.

23.2 Der RH empfahl dem BMLFUW, die Geschäftsordnung des Begleitausschusses im Hinblick auf die erweiterten Zustimmungsrechte des Begleitausschusses gemäß Verordnung (EG) Nr. 74/2009 zu aktualisieren.

³⁵ Die im Art. 78 lit. f der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 enthaltene Bewilligungspflicht des Begleitausschusses zu Programmänderungsvorschlägen, die eine Änderung der ELER-Beteiligung zum Inhalt hatte, wurde mit Verordnung (EG) Nr. 74/2009 vom 19. Jänner 2009 erweitert: Ab 2009 bedurfte jeder substanzielle Änderungsvorschlag einer Bewilligung durch den Begleitausschuss.

³⁶ Dazu zählten fünf Vertreter des BMLFUW (inkl. einem Vertreter für Umweltfragen), ein Vertreter des BMWFJ, ein Vertreter des BMVIT sowie je ein Vertreter der Programmverantwortlichen Landesstellen (PVL), somit insgesamt 16 Personen.

³⁷ bspw. Biobauern, Bergbauern, Frauen und Jugendliche, Menschen mit Behinderungen

Bewertung

23.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde der Begleitausschuss gemäß den Vorschriften bezüglich seiner Rechte bei Programmänderungen rechtzeitig informiert und im Rahmen der vorgegebenen mündlichen und schriftlichen Verfahren befasst. Selbstverständlich werde der Begleitausschuss, so wie bisher, an die Bestimmungen der entsprechenden EU-Verordnungen angepasst.*

23.4 Der RH erwiderte, dass eine Anpassung der Geschäftsordnung des Begleitausschusses an die Verordnung (EG) Nr. 74/2009 auch im Zuge einer im Jahr 2011 vorgenommenen Änderung nicht erfolgt war, und hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

24.1 Wie der RH bereits in seinem Bericht „LEADER 2007 bis 2013“ (Reihe Bund 2012/7, TZ 54) festgestellt hatte, wurde der Bericht über die Halbezeitevaluierung 2010 im Begleitausschuss im Jänner 2011, erst nach dessen Übermittlung an die Europäische Kommission, erörtert. Zusätzlich zur Kritik an der mangelnden Einbindung des Begleitausschusses urgierte ein Mitglied des Begleitausschusses eine Stellungnahme des ÖPUL-Beirats (siehe TZ 26) zum Evaluierungsbericht.

24.2 Der RH empfahl – unter Verweis auf seinen Bericht „LEADER 2007 bis 2013“ (Reihe Bund 2012/7, TZ 54) – dem BMLFUW, dem Begleitausschuss Evaluierungsberichte mit ÖPUL-Bezug vor deren Zuleitung an die Europäische Kommission – gemeinsam mit einer Stellungnahme des ÖPUL-Beirats – zur Prüfung und Diskussion vorzulegen.

24.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei eine Befassung des Begleitausschusses vor Übermittlung der Evaluierungsergebnisse an die Europäische Kommission aufgrund des engen, EU-rechtlich vorgegebenen Zeitkorsetts für die Zwischenevaluierung nicht möglich gewesen. Daher sei die umfassende Diskussion der Ergebnisse im Beisein der Kommissionsvertreter in einem eigens dafür einberufenen Begleitausschuss im Jänner 2011 erfolgt. Bedeutsame Anregungen von Mitgliedern des Begleitausschusses hätten laut BMLFUW aber auch noch zu diesem Zeitpunkt zu Ergänzungen bzw. Korrekturen führen können. Laut Protokoll dieses Begleitausschusses sei ein substanzieller Verbesserungsvorschlag, der eine Abänderung des Evaluierungsberichts erfordert hätte, ausgeblieben.*

Das BMLFUW nehme diese Anregung des RH sehr ernst und werde sich bemühen, kommende Evaluierungen noch vor der Übermittlung an die Europäische Kommission dem Begleitausschuss vorzulegen.

24.4 Der RH erwiderte, dass eine zeitgerechte Vorlage von Evaluierungsberichten mit ÖPUL-Bezug inkl. Stellungnahme des ÖPUL-Beirats an

den Begleitausschuss bei vorausschauender Planung zu gewährleisten wäre.

- 25.1** Trotz mehrfach in den Sitzungen des Begleitausschusses einvernehmlich festgestellten Handlungsbedarfs – z.B. zur verstärkten Verknüpfung der Bildungsmaßnahmen des Programms mit den Umweltzielen des Programms oder zur Verbesserung der Qualität der Teilstudien – zog der Begleitausschuss diesbezüglich keine konkreten Schlussfolgerungen.
- 25.2** Der RH bemängelte, dass der Begleitausschuss seiner Aufgabe der Steuerung und Überwachung einer qualitativ vollen Programmumsetzung zu wenig nachkam, indem er aus festgestellten Mängeln keine handlungsanleitenden Schlussfolgerungen zog.
- 25.3** *Das BMLFUW verwies in seiner Stellungnahme auf die bereits eingerichteten Unterarbeitsgruppen, die Tätigkeit des ÖPUL-Evaluierungsbeirats und die vertiefende Auseinandersetzung mit Berichtspflichten und Evaluierung.*
- 25.4** Der RH hielt fest, dass ungeachtet der angeführten Maßnahmen konkrete Handlungen zur Qualitätsverbesserung unterblieben.

ÖPUL-Beirat

- 26.1** (1) Der ÖPUL-Beirat wurde 1996 als Evaluierungsbeirat für EU-Agrarumweltprogramme beim BMLFUW eingerichtet. Seine Aufgaben wurden im Rahmen der Kommission gemäß § 7 Landwirtschaftsgesetz 1992 (§ 7-Kommission) einvernehmlich festgelegt. Gemäß seiner Geschäftsordnung umfassten die Aufgaben des ÖPUL-Beirats insbesondere:
- die Beurteilung von vorgelegten Expertenunterlagen für den Evaluierungsbericht,
 - die Abgabe von Vorschlägen zu Projekten der ÖPUL-Evaluierung,
 - die Ausarbeitung von Empfehlungen an den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft sowie an die § 7-Kommission und
 - die institutionelle Abstimmung.

Bewertung

Die Geschäftsordnung des ÖPUL-Beirats stammte aus 1996. Sie regelte weder die Aufgaben des Beirats gemäß Evaluierungsleitfaden der Europäischen Kommission noch das Verhältnis des ÖPUL-Beirats zum Begleitausschuss des Programms LE 07-13.

Ab dem Jahr 2007 erfolgte eine Neuausrichtung des Beirats als beratendes Expertengremium zur ÖPUL-Evaluierung ohne Anpassung der Geschäftsordnung von 1996.³⁸

(2) Die institutionelle Zusammensetzung des Beirats blieb ungeachtet dieser Neuausrichtung und des damit verbundenen Wegfalls von Aufgaben (Ausarbeitung von Empfehlungen an den Bundesminister, institutionelle Abstimmung) im Wesentlichen unverändert: Von den acht stimmberechtigten Mitgliedern gehörten vier dem BMLFUW an, zwei den Ämtern der Landesregierungen und zwei Umweltorganisationen. Im Projekthandbuch Evaluierung des BMLFUW war der ÖPUL-Beirat weiterhin der Sphäre „Politik und Verwaltung“ zugeordnet.

An den von der Abteilung II/5 des BMLFUW geleiteten Sitzungen nahmen jeweils über 20 Personen teil, mehr als die Hälfte davon Vertreter des BMLFUW und der Bundesländer. Die übrigen Teilnehmer kamen überwiegend aus den mit Teilstudien beauftragten und zum BMLFUW ressortierenden Einrichtungen, ferner aus fünf selbständigen Auftragnehmerbüros und drei im Umweltbereich tätigen Nichtregierungsorganisationen. Eine dieser Umweltorganisationen war Auftragnehmerin von Teilstudien. Einige Beiratsmitglieder waren auch Mitglieder des Begleitausschusses.

(3) Ab 2007 kam der ÖPUL-Beirat jährlich ein- bis zweimal zusammen. Die Sitzungen dienten meist der Präsentation von bis zu zehn Teilstudien in unterschiedlichen Stadien von der Planung bis zum Abschluss. Den Beiratsprotokollen zufolge waren Fragen der Datenverfügbarkeit häufiger Gegenstand der Diskussion, nicht jedoch Themen wie Evaluierungsstandards, Qualitätssicherung oder Indikatoren.

³⁸ Gemäß Sitzungsprotokoll vom 30. November 2006 sprach sich das BMLFUW dafür aus, den Beirat ab 2007 als beratendes Expertengremium zur ÖPUL-Evaluierung und als Plattform für fachliche Diskussionen über Teilstudien neben dem Begleitausschuss weiterzuführen. Laut dem jährlichen Zwischenbericht 2007 an die Europäische Kommission kam dem Beirat insbesondere ein Mitspracherecht bei der Vergabe von Evaluierungsaufträgen zu. Das Projekthandbuch Evaluierung des BMLFUW definierte den Beirat als beratendes Expertengremium, das laufend über den Evaluierungsprozess von ÖPUL zu informieren war und inhaltliche Vorschläge dazu einbringen konnte.

26.2 Der RH kritisierte, dass

- Beiratsmitglieder gleichzeitig Auftragnehmer von Teilstudien waren,
- Evaluierungsstandards, Qualitätssicherung oder Indikatoren entgegen der Ausrichtung des Beirats auf Evaluierungsexpertise selten Themen der Beiratssitzungen waren,
- die Geschäftsordnung des ÖPUL-Beirats überholt war.

Er empfahl dem BMLFUW,

- in der Zusammensetzung des ÖPUL-Beirats den Grundsatz der Funktionstrennung bzw. Offenlegung allfälliger Interessenkonflikte zu beachten,
- die Rolle des Beirats im Evaluierungsprozess stärker auf Qualitätssicherung auszurichten und
- die aus 1996 stammende Geschäftsordnung des ÖPUL-Beirats zu aktualisieren und dabei die aktuellen EU-Vorgaben zur Evaluierung zu berücksichtigen.

26.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei der ÖPUL-Evaluierungsbeirat von Beginn an als Expertengremium für Evaluierungsfragen betreffend ÖPUL konzipiert worden. Inhalte und Arbeitsweise des ÖPUL-Beirats hätten sich seit 1995 verändert. Durch die Einführung des Begleitausschusses könne sich der ÖPUL-Beirat auf seine Evaluierungs-Agenden konzentrieren. Seither stehe das Ziel, die Qualität der Evaluierung zu verbessern, im Vordergrund. Da der ÖPUL-Beirat kein Entscheidungsgremium – z.B. für die Vergabe von Studien – sei, sei es aus Sicht des BMLFUW unproblematisch, wenn Beiratsmitglieder auch Auftragnehmer seien.*

Dem Grundsatz der Funktionstrennung sei weitestgehend entsprochen worden, wenngleich er aufgrund sehr knapper Personalressourcen, u.a. bei einigen Nichtregierungsorganisationen, in Einzelfällen nicht vollständig umsetzbar gewesen sei.

Das BMLFUW werde sich weiter bemühen, Interessenkonflikte, die die Qualität der Evaluierung negativ beeinflussen könnten, zu vermeiden.

Der ÖPUL-Evaluierungsbeirat habe bisher sehr wertvolle Anregungen und Vorschläge zur Verbesserung der Wirkungsweise von ÖPUL-Maßnahmen geliefert. Die Geschäftsordnung aus dem Jahre 1996 sei für

Bewertung

die laufende Arbeit im ÖPUL-Beirat ausreichend gewesen. Eine Anpassung der Geschäftsordnung sei aus heutiger Sicht jedoch sinnvoll. Für die Periode ab 2014 würden der Aufgabenbereich und die Geschäftsordnung des ÖPUL-Beirats überarbeitet. In die diesbezüglichen Überlegungen werde die Anregung des RH, den Aspekt der Qualitätssicherung zu stärken, jedenfalls einfließen. Grundlagenpapiere zu Qualitätsstandards von Evaluierungsprojekten würden diskutiert werden.

- 26.4** Der RH bewertete die in Aussicht genommenen Anpassungen der Geschäftsordnung und der Aufgaben des ÖPUL-Beirats sowie eine stärkere Ausrichtung auf Qualitätssicherung positiv.

Evaluatoren

Aufgaben und Qualifikation der Evaluatoren

- 27.1** (1) Für die Bewertung von ÖPUL 2007 beauftragte das BMLFUW sechs Evaluatoren. Das Projekthandbuch Evaluierung des BMLFUW zählte zu den Aufgaben der Evaluatoren insbesondere:

- inhaltliche und redaktionelle Verantwortung für die ihnen jeweils übertragenen Evaluierungskapitel³⁹,
- Vorschlag und Begutachtung externer Teilstudien (Evaluierungsprojekte),
- Teilnahme an vom Evaluierungsteam einberufenen Sitzungen und Zusammenarbeit mit den Kapitelverantwortlichen im BMLFUW und
- zeitgerechte Abgabe von Zwischenberichten und Endberichten.

(2) Festlegungen zur (allgemeinen) Qualifikation der Evaluatoren fanden sich im Evaluierungsleitfaden der Europäischen Kommission⁴⁰ („neuere Erfahrungen mit Bewertungen“) und im Zwischenbericht 2009 des BMLFUW an die Europäische Kommission.⁴¹ Eine Festlegung spezifischer Anforderungen durch das BMLFUW, bezogen auf das vom jeweiligen Evaluator zu verantwortende Schutzgut, gab es nicht.

³⁹ Bei ÖPUL 2007 waren die Evaluatoren jeweils für ein Schutzgut (= Kapitel) verantwortlich.

⁴⁰ Handbuch für den Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen (Leitfaden der Europäischen Kommission vom September 2006)

⁴¹ Fachkenntnisse über das zu evaluierende Themenfeld entsprechend dem internationalen Stand des Wissens, Erfahrungen im Bereich von Programmevaluierungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der ländlichen Entwicklung, Unabhängigkeit bzw. Funktionstrennung im Sinne der EU-Vorgaben

(3) Mit ÖPUL-Evaluatoren bestanden keine direkten schriftlichen Leistungsvereinbarungen.⁴²

27.2 Der RH empfahl dem BMLFUW, das Anforderungsprofil des Evaluators schriftlich festzulegen sowie Leistungsumfang und relevante Fristen für die Abgabe der Berichte mit jedem Evaluator schriftlich zu vereinbaren.

27.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei es dieser Empfehlung im Rahmen der Erstellung der Ex-ante-Evaluierung für die Programmperiode 2014 bis 2020 bereits nachgekommen, bei der klare Anforderungsprofile für die einzelnen Evaluatoren erstellt würden. Auch bei anderen Evaluierungsprojekten werde es diesbezügliche Verbesserungen geben.*

Die Anregungen des RH, Leistungsbeschreibungen und die Dokumentation von Vergaben und zu erbringenden Leistungen zu verbessern, würden berücksichtigt und bereits in die Konzeption und Vergabe der Ex-ante-Evaluierung einfließen. Mit den Evaluatoren würden in Zukunft individuelle Leistungsvereinbarungen festgelegt.

Unabhängigkeit der Evaluatoren

28.1 (1) Laut Art. 84 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 waren die Bewertungen (Ex-ante-Bewertung, Halbzeitbewertung und Ex-post-Bewertung des Programms LE 07-13) von unabhängigen Evaluatoren durchzuführen.

Laut Kapitel 9 des Projekthandbuchs Evaluierung des BMLFUW war zur „objektiven Entscheidungsfindung und einer klaren Funktionstrennung“ anzustreben, dass eine Person nicht zugleich

- Auftragnehmer von Teilstudien im Rahmen der ÖPUL-Evaluierung war und/oder
- als Evaluator für die ÖPUL-Evaluierung tätig war und/oder
- die Funktion eines stimmberechtigten Mitglieds oder Ersatzmitglieds des ÖPUL-Beirats hatte.

⁴² Im Falle des bei der Umweltbundesamt GmbH tätigen ÖPUL-Evaluators für Biodiversität wurden die Arbeitsaufträge im Wege einer jährlichen Eigentümerweisung konkretisiert.

Bewertung

Das Prinzip der Funktionstrennung galt laut Projekthandbuch Evaluierung des BMLFUW für die Person, nicht für die Organisation, der die betreffende Person zuzuordnen war.

(2) Die Evaluatoren, die für einzelne Schutzgüter von ÖPUL 2007 verantwortlich waren, stammten aus folgenden Organisationen:

- Boden: ein Mitarbeiter der Österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES);
- Wasser: ein Mitarbeiter der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft (AWI);
- Klima: ein Mitarbeiter des BMLFUW;
- Biodiversität: je ein Mitarbeiter des Umweltbundesamts (UBA) und des Lehr- und Forschungszentrums Raumberg-Gumpenstein (LFZ Raumberg-Gumpenstein);
- Sozioökonomie: ein Mitarbeiter der Bundesanstalt für Bergbauernfragen (BABF).

Ein ÖPUL-Evaluator kam direkt aus dem BMLFUW, alle weiteren waren in Institutionen tätig, die eng mit dem BMLFUW verbunden waren. In drei Fällen handelte es sich um nachgeordnete Dienststellen des BMLFUW (AWI, LFZ Raumberg-Gumpenstein und BABF) und in zwei Fällen um ausgegliederte Gesellschaften (AGES, UBA; beide zu 100 % im Eigentum des Bundes, vertreten durch den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, bei der AGES auch durch den Bundesminister für Gesundheit).

(3) Im Rahmen der Evaluierung von ÖPUL 2007 vergab das BMLFUW rd. 30 Teilstudien an etwa ein Dutzend Auftragnehmer, davon an sieben Auftragnehmer zwei oder mehrere (bis zu sieben) Teilstudien. Dabei stellte der RH folgende Funktionsüberschneidungen fest:

- Eine Teilstudie leitete und verfasste dieselbe Person, die als Evaluator für das thematisch entsprechende Schutzgut bestellt war.
- Eine Teilstudie wurde von einer Person geleitet, die in ihrer Funktion als Abteilungsleiter ein direkter Vorgesetzter des thematisch zuständigen Evaluators war.
- Personen leiteten und verfassten Teilstudien mit, die in derselben Abteilung arbeiteten wie der thematisch zuständige Evaluator.

- Ein ÖPUL-Beirat-Ersatzmitglied arbeitete in derselben Abteilung wie ein Evaluator und wirkte an zwei Teilstudien mit, an einer als Projektleiter und an einer als Projektmitarbeiter, wobei letztere in die Zuständigkeit des Evaluators fiel, der in derselben Abteilung arbeitete.
- Ein weiteres ÖPUL-Beirat-Ersatzmitglied arbeitete an zwei Teilstudien mit.
- Etwa zehn Teilstudien wurden von Projektnehmern erstellt, deren Organisation auch ein Evaluator angehörte (LFZ Raumberg-Gumpenstein, UBA, AGES).

28.2 Der RH bemängelte, dass die Funktionstrennung nicht immer eingehalten wurde. Er empfahl dem BMLFUW, bei der Bestellung von Evaluatoren und der Beauftragung und Organisation von Teilstudien den Grundsatz der Funktionstrennung einzuhalten sowie auf die Vermeidung von unklaren Über- und Unterordnungsverhältnissen im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht zu achten.

Der RH empfahl dem BMLFUW ferner, den Kreis der Auftragnehmer von Teilstudien durch Interessenbekundungen und Ausschreibungen zu erweitern.

28.3 *Aus Sicht des BMLFUW stelle es keinen die Evaluierungsqualität oder die Objektivität einzelner Studien beeinträchtigenden Sachverhalt dar, wenn dieselbe Organisation, die einen Evaluator stellt, auch Evaluierungsprojekte durchführt. Dies insbesondere, wenn die Letztentscheidung für die Vergabe der Evaluierungsprojekte beim BMLFUW und nicht bei den Evaluatoren liege. Aufgrund der Expertise von nur wenigen Experten in bestimmten Themenbereichen sei es bisher nicht möglich gewesen, eine gewünschte „Funktionstrennung“ zu realisieren, daher müssten in diesem Fall auch mehrere Beauftragungen an ein und dieselbe Organisationseinheit vergeben werden. Durch die gewählte Vergabep Praxis hätte aber das Risiko von Fehlschlägen bei der Studierendurchführung deutlich vermindert werden können.*

Bei der Vergabe von Evaluierungsprojekten solle das Instrument der Interessensbekundung nun verstärkt genutzt werden. Interessensbekundungen und Ausschreibungen würden jedoch dort unterbleiben, wo es aufgrund der Expertise und Sonderstellung einzelner Auftragnehmer keine Alternativen gebe oder eine Direktvergabe aus Effizienzgründen wirtschaftlich und fachlich sinnvoller sei.

Bewertung

28.4 In Bezug auf die mangelnde Funktionstrennung wies der RH auf die von ihm festgestellten verschiedenartigen personellen und organisatorischen Verschränkungen hin und hielt an seiner Empfehlung fest. Der Text des Projekthandbuchs Evaluierung sollte auf Fälle, in denen eine Funktionstrennung aufgrund von Alleinstellungsmerkmalen nicht machbar ist, Bezug nehmen.

Der RH bewertete positiv, dass zur Erweiterung des Kreises der Auftragnehmer von Evaluierungsprojekten Interessensbekundungen verstärkt genutzt werden sollen.

Indikatoren

29.1 (1) Indikatoren dienen der Beurteilung der Zielerreichung. Gemäß EU-Vorgabe sollten die Indikatoren

- spezifisch,
- messbar,
- kostenwirksam erreichbar,
- für das Programm relevant und
- in einem zeitlich vertretbaren Rahmen verfügbar sein.

Sie sollten quantifiziert werden. Wo dies nicht möglich war, konnten sie durch eine qualitative Einschätzung erklärt werden.

(2) Die Europäische Kommission erstellte einen Rahmen von Input-, Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren, die von jedem Mitgliedstaat in seinem nationalen Programm anzuführen und zu quantifizieren waren und einen Mindeststandard für die Bewertung vorgaben:

Tabelle 8: Relevante Indikatoren für ÖPUL 2007

Art des Indikators	Anwendungsbereich	Indikator
Input	für die Maßnahme 214 (ÖPUL 2007)	Zahlungen (Förderungen) an die Förderungsnehmer
Output	für die Maßnahme 214 (ÖPUL 2007)	<ul style="list-style-type: none"> – Anzahl der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe und sonstigen Flächenbewirtschafter – Gesamtförderungsfläche im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen – tatsächliche im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen geförderte Fläche – Gesamtanzahl der Verträge – Anzahl der Maßnahmen im Zusammenhang mit genetischen Ressourcen
Ergebnis	für den Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Landbewirtschaftung“	<p>Fläche im Rahmen erfolgreicher Landbewirtschaftungsmaßnahmen, die zu Folgendem beitragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Biodiversität und landwirtschaftliche/forstwirtschaftliche Fläche von hohem Naturwert b) Wasserqualität c) Klimawandel d) Bodenqualität e) Vermeidung von Marginalisierung
Wirkung	für das gesamte Programm gibt es sieben Indikatoren, davon sind für ÖPUL 2007 Nr. 4 bis 7 relevant	<p>Nr. 4 Umkehr des Verlustes an biologischer Vielfalt</p> <p>Nr. 5 Erhaltung von ökologisch wertvollen landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Flächen</p> <p>Nr. 6 Verbesserung der Wasserqualität</p> <p>Nr. 7 Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels</p>

Quelle: Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 i.d.F. Februar 2010

(3) Die für ÖPUL bei den einzelnen Schutzgütern angeführten Indikatoren umfassten die von der EU vorgegebenen Input-Indikatoren (Finanzmittel), Output-Indikatoren (Anzahl der Betriebe und Maßnahmenflächen), Ergebnisindikatoren (z.B. Flächen zur Verbesserung der Bodenqualität) sowie Wirkungsindikatoren.

Eine Quantifizierung dieser Indikatoren erfolgte erst in der Halbzeit-evaluierung 2010. Weitere Wirkungsindikatoren, die über das von der EU vorgegebene Mindestmaß hinausgingen und für die Bewertung der angestrebten Wirkung von ÖPUL 2007 dienlich wären, waren in der Ex-ante-Evaluierung beim Schutzgut Boden nicht angeführt.

Bewertung

- 29.2** Der RH bemängelte die mangelnden Zielvorgaben in der Ex-ante-Evaluierung zur Messung der Effekte von ÖPUL auf das Schutzgut Boden. Er empfahl dem BMLFUW, für die Programmperiode ab 2014 über das von der EU vorgegebene Mindestmaß hinausgehende zusätzliche Wirkungsindikatoren festzulegen und mit Zielwerten zu versehen, um den Grad der Zielerreichung effektiv überprüfen zu können.
- 29.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien die von der Europäischen Kommission vorgegebenen Wirkungsindikatoren im Programm LE 07-13 thematisch auf sieben Indikatoren fokussiert und sollten insbesondere Aussagen auf Programmebene zulassen. Wirkungsindikatoren auf Schutzgutebene seien im Konzept nicht vorgesehen. Aussagen zum Schutzgut Boden seien mit den zielorientierten Basisindikatoren und Ergebnisindikatoren zu treffen.*
- 29.4** Der RH verblieb bei seiner Auffassung, dass neben der Darstellung der Indikatoren auch entsprechende Zielvorgaben zur Messung der Wirkung von ÖPUL auf das entsprechende Schutzgut erfolgen sollten, weil nur damit der Grad der Zielerreichung effektiv zu überprüfen ist. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.
- 30.1** Die Auswertung von Wirkungsindikatoren in der Halbzeitevaluierung 2010 erfolgte beim Schutzgut Boden u.a. mittels Analyse von Bodenproben. Da nur einzelne Untermaßnahmen verpflichtende Bodenproben vorsahen, waren Aussagen nur eingeschränkt möglich. Der zu geringe Probenumfang erlaubte keine fundierten Aussagen z.B. zum Wirkungsindikator Bodenverdichtung auf Ackerland, sondern nur die Feststellung, dass Bodenverdichtung ein Problem sei, die Zusammenhänge zwischen den ÖPUL-Untermaßnahmen und dem Gefügezustand des Bodens jedoch nicht eindeutig bewertbar seien.
- 30.2** Der RH empfahl dem BMLFUW, verstärkt Bodenproben verpflichtend zu erheben und deren Auswertung in einer Datenbank zu sammeln, sodass die Entwicklung des Bodens in verlässlichen Zeitreihen als Basis für fundierte wissenschaftliche Analysen nachvollzogen werden kann.
- 30.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei im Bereich der Evaluierung des Schutzgutes „Boden“ in verschiedenen Evaluierungsprojekten eine große Anzahl von Bodendaten aus verschiedenen Untersuchungen verwendet worden, die lokal zuordenbar seien. Damit seien Entwicklungen nachvollziehbar und Rückschlüsse aufgrund veränderter Bewirtschaftungsmethoden im Rahmen der ÖPUL-Maßnahmen möglich. Das BMLFUW könne nicht nachvollziehen, warum Aussagen aufgrund der mangeln-*

den Verpflichtung zur Durchführung von Bodenproben in verschiedenen ÖPUL-Maßnahmen nicht möglich sein sollten.

Gerade im Bereich der Bodenerosion aber auch der Stickstoff-Auswaschung könne vielfach auf Modellrechnungen zurückgegriffen werden, die es ermöglichen, mit einer geringen Zahl von „Proben“ auszukommen. In diesem Zusammenhang verwies das BMLFUW auf mehrere Studien.

Aus Sicht des BMLFUW seien Bodenproben eher ein Beratungsinstrument und sollten in ÖPUL nur gezielt bei bestimmten regionalen Fragestellungen eingesetzt werden.

- 30.4** Der RH verwies auf die in der Halbzeitevaluierung 2010 (Teil B 2 Seite 253 „Bodenverdichtung auf Ackerland“) enthaltene Feststellung, wonach etwa das Ergebnis im Alpenvorland wegen des geringen Probenumfangs (30 Probeentnahmestellen) nicht 1 : 1 auf das gesamte Gebiet hochgerechnet werden könne, sowie auf eine weitere vom BMLFUW in seiner Stellungnahme angeführte Studie: „Um eine fundierte Datengrundlage für die Ableitung von Entwicklungstrends des Bodenzustandes zu generieren“, wurde darin empfohlen, „als Förderungs Voraussetzung in einer zentralen und breit angelegten Maßnahme im Österreichischen Umweltprogramm (ÖPUL) eine Mindestanzahl von Bodenuntersuchungen, die an die Größe der bewirtschafteten LN⁴³ gekoppelt sind, vorzusehen.“⁴⁴ Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

⁴³ LN = landwirtschaftliche Nutzfläche

⁴⁴ Siehe die Studie „Humusgehalt, Säuregrad und pflanzenverfügbare Phosphor- und Kaliumgehalte auf Acker- und Grünland in Oberösterreich“, AGES, vom BMLFUW im Jahre 2011 beauftragt, veröffentlicht im März 2013, S. 116

Bewertung

Berichtswesen
und Evaluierungs-
methodik

31.1 Die Halbzeitevaluierung 2010 enthielt zusammenfassend für ÖPUL 2007 den Input-Indikator (Zahlungen an die Förderungsnehmer) und die Entwicklung der Output- und Ergebnisindikatoren. Die Wirkungsin-
dikatoren waren dagegen in den Kapiteln der einzelnen Schutzgüter
dargestellt.

Tabelle 9: Indikatoren, Zielwerte und Umsetzung von ÖPUL 2007 laut Halbzeit- evaluierung 2010				
Art des Indikators	Indikator	Zielwerte 2007 bis 2013	Umsetzung 2007 bis 2009	Umsetzungsgrad
Input	Öffentliche Mittel (in Mio. EUR) ¹	3.635	1.529	42 %
Output	Anzahl der geförderten Betriebe pro Jahr ²	120.000	2007: 120.547 2009: 117.771	100 %
	Geförderte Fläche (Maßnahmenfläche) (in Mio. ha/Jahr)	5,4	2007: 4,4 2009: 4,2	– ³
	Geförderte physische Fläche (in Mio. ha/Jahr)	2,2	2007: 2,195 2009: 2,203	100 %
	Anzahl der Verträge pro Jahr	465.000	2007: 406.221 2009: 408.661	88 %
	Ergebnis ⁵ Flächen im Rahmen erfolgreicher Landbewirtschaftungsmaßnahmen, die zu Folgendem beitragen:			
	Biodiversität und landwirtschaftliche Fläche von hohem Naturwert (in Mio. ha/Jahr)	2,8	3,0	107 %
	Wasserqualität (in Mio. ha/Jahr)	2,6	2,8	108 %
	Klimawandel (in Mio. ha/Jahr)	1,2	2,6	– ⁴
	Bodenqualität (in Mio. ha/Jahr)	3,3	3,5	106 %
	Vermeidung von Marginalisierung und Landnutzungsaufgabe (in Mio. ha/Jahr)	2,5	2,6	104 %

¹ Der finanzielle Umsetzungsstand von rd. 42 % entspricht dem Planungsstand für das dritte von sieben Jahren der
Programmlaufzeit und kann somit als 100 %-Zielerreichung angesehen werden.

² Die geringere Zahl an ÖPUL-Betrieben muss mit der ebenfalls sinkenden Anzahl aller Betriebe in Relation gesetzt werden.
Dabei kann festgehalten werden, dass der Anteil der ÖPUL-Betriebe an den INVEKOS-Betrieben (2007: 140.793 und 2009:
135.388) von 2007 auf 2009 sogar leicht angestiegen ist.

³ Die Reduktion der Maßnahmenflächensumme und der Anzahl der Maßnahmenverträge bei gleich bleibender physischer
Fläche ist als Indiz für die Vereinfachung des Programms zu sehen und nicht als Zielverfehlung.

⁴ Der sehr hohe Umsetzungsgrad ist durch eine Neuzuordnung der Maßnahmen gegenüber der Programmplanung im Rahmen
der Evaluierung des Schutzgutes Klima erklärbar.

⁵ Es werden hier – entsprechend der Vorgangsweise beim jährlichen Monitoring – alle Flächen aller relevanten Maßnahmen
summiert.

Quelle: Halbzeitevaluierung 2010 zum Programm LE 07–13, Maßnahme 214, Tabelle 1

Einen wichtigen Indikator für den Umsetzungsgrad bzw. das Ergebnis von ÖPUL 2007 stellte die geförderte Fläche dar. Wurde eine Fläche im Rahmen mehrerer ÖPUL-Untermaßnahmen gefördert, so ging diese Fläche mehrfach in die Berechnung des Indikatorwerts ein. Die Darstellung des Outputs sowie des Ergebnisses erfolgte als „geförderte Fläche“ (addierte Maßnahmenflächen) und teilweise auch als physische Fläche, d.h. die tatsächliche geförderte Fläche bereinigt um Mehrfachzählungen derselben Fläche.

- 31.2** Der RH bemängelte, dass die Flächen der einzelnen Untermaßnahmen addiert wurden und dabei nur teilweise die physische, um Mehrfachzählungen bereinigte Fläche angegeben war. Er empfahl dem BMLFUW, bei allen Flächen, auf denen mehrere ÖPUL-Untermaßnahmen umgesetzt wurden, jeweils auch die physische Fläche – bereinigt um Mehrfachzählungen – zusätzlich anzugeben.
- 31.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien die Vorgaben zu den auf Schutzgüter bezogenen Ergebnisindikatoren mehrfach mit der Europäischen Kommission diskutiert worden. Es sei zutreffend, dass auf Basis der Vorgaben eine Interpretation der Daten schwierig sei. Eine prozentuelle Aufteilung der Flächen einzelner Maßnahmen auf Schutzgüter würde jedoch die Interpretierbarkeit auch nicht erhöhen. Das BMLFUW werde jedoch die Anregung des RH, wo möglich, aufgreifen und die bestehenden Darstellungen in diese Richtung verbessern. Es verwies ergänzend darauf, dass dies vielfach in den Monitoringtabellen und im Textteil des jährlichen Berichts an die Europäische Kommission bereits erfolge.*
- 32.1** Die Evaluierung der Wirkung von ÖPUL 2007 erfolgte nach Schutzgütern und nicht nach Untermaßnahmen. Die 30 Teilstudien (siehe TZ 28) flossen in deren Bewertung ein. Die ökologischen Wirkungen von ÖPUL für die Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung) wurden nicht evaluiert. Für die Evaluierung von ÖPUL sah das BMLFUW einen Betrag von rd. 2,5 Mio. EUR vor. Gemessen an den ÖPUL-Gesamtmitteln (3,639 Mrd. EUR) stellte dies einen Anteil von rd. 0,1 % dar.
- 32.2** Der RH bemängelte, dass die Halbzeitevaluierung 2010 nur vier der fünf Schutzgüter behandelte. Er empfahl dem BMLFUW, auch die Wirkungen von ÖPUL auf die Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung) zu evaluieren.
- 32.3** *Das BMLFUW bestätigte in seiner Stellungnahme, dass das Thema Marginalisierung in keinem gesonderten Evaluierungsbericht berücksichtigt*

Bewertung

worden sei. Dies sei aus Sicht des BMLFUW auch schwer möglich und nur bedingt sinnvoll, da es sich um eine Querschnittsmaterie handle, die einerseits durch Wirtschafts- und Strukturdaten dargestellt und andererseits bei verschiedenen Projekten (Evaluierungsstudien) mitbehandelt würde. Das BMLFUW werde aber den Anmerkungen des RH insofern Rechnung tragen, als hinkünftig in den jährlichen Monitoringberichten und insbesondere in der Ex-post-Evaluierung die Marginalisierung oder die genauere flächenbezogene Darstellung in Bezug auf die Schutzgüter besser dargestellt würde.

- 33.1** Die Bewertung der einzelnen Schutzgüter umfasste Output-, Ergebnis- und Wirkungsziele. Die Bewertung der einzelnen Untermaßnahmen beschränkte sich – entgegen den Empfehlungen der Ex-ante-Evaluierung – auf die Überprüfung der Erreichung der Outputziele (Anzahl der teilnehmenden Betriebe, Ausmaß der Teilnahmeflächen). Die Wirkung der Untermaßnahmen auf die Umwelt wurde nicht evaluiert.
- 33.2** Der RH bemängelte, dass die Evaluierung der Wirkungen grundsätzlich nur mit Bezug auf die Schutzgüter und nicht auch mit Bezug auf ÖPUL-Untermaßnahmen erfolgte. Er empfahl dem BMLFUW, die Untermaßnahmen in Hinblick auf deren Beitrag zur Erreichung der angestrebten Wirkungsziele zu bewerten.
- 33.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei es kritisch zu hinterfragen, ob jedes Mal in jeder Evaluierung wiederum der Beweis angetreten werden müsse, dass etwa die Reduktion ertragssteigernder Betriebsmittel eine positive Wirkung auf Boden, Wasser, Biodiversität etc. habe. Grundlegende, wissenschaftliche Erkenntnisse und laufend erhobene Daten sollten jedenfalls für diesen Zweck auch anerkannt werden.*
- 33.4** Der RH entgegnete, dass die Evaluierung von Untermaßnahmen nicht bedeutet, grundlegende wissenschaftliche Erkenntnisse nicht entsprechend anzuerkennen. Es sollten jedoch – auch gemäß den Empfehlungen der Ex-ante-Evaluierung – Untermaßnahmen im Hinblick auf deren Beitrag zur Erreichung der angestrebten Wirkungsziele bewertet werden.

Im Übrigen hatte auch der Europäische Rechnungshof im Rahmen seiner Prüftätigkeit 2009/2010 in Österreich festgestellt, dass der Beitrag einzelner Untermaßnahmen zur Erhaltung bzw. Verbesserung einer gegebenen Situation mangels klarer Maßnahmenziele schwer zu ermitteln war.



BMLFUW

Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007

Untermaßnahmen von ÖPUL 2007 **34.1** (1) Die 28 Untermaßnahmen von ÖPUL 2007 stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 10: Untermaßnahmen von ÖPUL 2007

	Untermaßnahmen von ÖPUL 2007 ¹	Teilnahme- flächen (in ha) 2010	Betriebe 2010	Leistungsabgeltun- gen 2007 bis 2010 (in Mio. EUR ⁵) insgesamt	Leistungs- abgeltungen 2007 bis 2010 (in % ⁵)
1	Biologische Wirtschaftsweise ⁴	414.148	20.789	365,8	18,1
2	Umweltgerechte Bewirtschaftung UBAG ⁴	1.286.793	67.305	443,1	21,9
3	Verzicht Betriebsmittel Ackerflächen	6.476	3.147	5,0	0,2
4	Verzicht Betriebsmittel Grünlandflächen	408.965	38.400	93,1	4,6
5	Verzicht Fungizide auf Getreideflächen	191.015	16.419	20,1	1,0
6	Heil-, Gewürzpflanzen und Alternativen	6.050	986	4,0	0,2
7	Integrierte Produktion Ackerflächen	68.457	7.630	45,5	2,3
8	Erosionsschutz Obst und Hopfen	11.469	2.267	10,2	0,5
9	Integrierte Produktion Obst und Hopfen	8.689	1.460	10,4	0,5
10	Erosionsschutz Wein	36.925	7.716	21,1	1,0
11	Integrierte Produktion Wein	34.003	6.303	55,1	2,7
12	Integrierte Produktion geschützter Anbau	244	205	2,4	0,1
13	Silageverzicht	113.993	9.999	73,9	3,7
14	Erhaltung von Streuobstbeständen	10.106	16.904	5,3	0,3
15	Mahd von Steifflächen	149.731	41.703	113,4	5,6
16	Bewirtschaftung von Bergmähdern	1.787	1.215	3,3	0,2
17	Alpung und Behirtung	409.793	7.770	95,1	4,7
18	Ökopunkte ⁴	133.603	6.571	128,5	6,4
19	Begrünung von Ackerflächen	433.640	49.905	267,6	13,3
20	Mulch- und Direktsaat	140.337	15.225	22,9	1,1
21	Regionalprojekt Salzburg ⁴	28.339	2.029	13,6	0,7
22	Vorbeugender Boden-/ Gewässerschutz	157.007	4.409	33,3	1,6
23	Auswaschungsgefährdete Ackerflächen	123	27	0,1	0,0
24	Untersaat bei Mais	22	8	0,0	0,0
25	Verlustarme Ausbringung Gülle (in m ³)	2.273.894	3.087	7,0	0,3
26	Seltene Nutztierassen (in Stück)	31.811	4.819	16,1	0,8
27	Seltene landw. Kulturpflanzen	12.090	3.323	6,0	0,3
28	Naturschutz ⁴	84.731	23.858	156,9	7,8
Gesamte physische Fläche mit Almen		2.608.620²	116.122³	2.018,8	100,0
Gesamte physische Fläche ohne Almen		2.197.040²			

¹ ohne Tierschutzmaßnahme (M 215) und ohne Restzahlungen für Maßnahmen aus ÖPUL 2000

² „physische Fläche“, ohne Doppelzählung

³ an ÖPUL teilnehmende Betriebe ohne Doppelzählung

⁴ vom RH in die Prüfung einbezogene Untermaßnahmen

⁵ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16

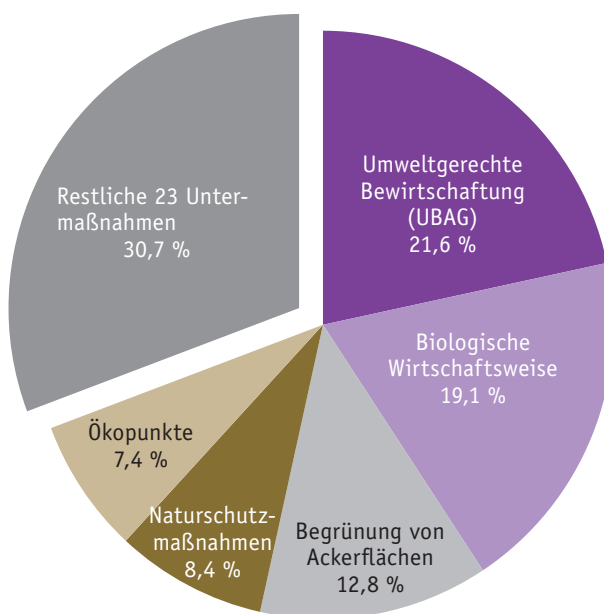
Untermaßnahmen von ÖPUL 2007

(2) Zehn der 28 Untermaßnahmen konnten gemäß ÖPUL-Sonderrichtlinie nur in Kombination mit anderen Untermaßnahmen in Anspruch genommen werden. Beispielsweise setzte die Teilnahme an der Untermaßnahme 21 (Regionalprojekt Salzburg) eine Teilnahme an den Untermaßnahmen 1 Bio oder 2 UBAG voraus.

Neben den verpflichtenden Kombinationen konnten die Antragsteller viele der 28 Untermaßnahmen freiwillig kombinieren. Österreichische Betriebe nahmen im Jahr 2010 im Durchschnitt an 3,5 Untermaßnahmen teil. In Niederösterreich belief sich die Zahl der Untermaßnahmen pro Betrieb auf durchschnittlich 3,1, während sie in Salzburg 3,9 betrug. Der Anteil der ÖPUL-Betriebe, die im Jahr 2010 nur an einer einzigen Untermaßnahme teilnahmen, betrug österreichweit rd. 15,3 % (in Niederösterreich rd. 23,7 %, in Salzburg rd. 6,9 %). Rund 11,3 % der ÖPUL-Betriebe nahmen an sechs bis elf Untermaßnahmen teil.

(3) Die Zahl der Untermaßnahmen sank gegenüber der Vorperiode von 31 auf 28. Tatsächlich entfielen im Jahr 2010 durchschnittlich rd. 59,0 % (bzw. rd. 79,8 %) aller ÖPUL-Mittel eines jeden Bundeslandes auf jeweils drei (bzw. fünf) Untermaßnahmen. Österreichweit waren es in Summe 14 Untermaßnahmen, die – gemessen an ihrem finanziellen Volumen – in mindestens einem der neun Bundesländer unter den ersten fünf rangierten. Auch österreichweit bestand ein hoher Konzentrationsgrad: Rund 53,5 % (bzw. rd. 69,3 %) der Mittel entfielen auf drei (bzw. fünf) Untermaßnahmen.

Abbildung 8: Konzentration der ÖPUL 2007-Mittel im Jahr 2010 auf Untermaßnahmen



Quelle: Darstellung RH auf Basis Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.15



Untermaßnahmen von ÖPUL 2007

BMLFUW

Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007

34.2 Der RH hielt fest, dass bei ÖPUL 2007 eine hohe Anzahl an Untermaßnahmen bestand, wiewohl sich die Teilnahme in finanzieller Hinsicht in jedem Bundesland de facto auf wenige Untermaßnahmen konzentrierte. Er empfahl dem BMLFUW, für die nächste Programmperiode eine Vereinfachung der ÖPUL-Konzeption etwa durch eine weitere Verringerung der Zahl der Untermaßnahmen zu prüfen.

34.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Vereinfachung des Programms ein wesentliches Ziel bei der Neukonzeption. Die Verringerung der Maßnahmenzahl stelle dabei jedoch nur einen Aspekt dar. In Übereinstimmung mit der Empfehlung des RH habe das BMLFUW in der ersten Runde der Diskussion in den Arbeitsgruppen einen Vorschlag mit einer deutlich reduzierten Maßnahmenanzahl eingebracht. Auch wenn aus Sicht der derzeit starken Mittelkonzentration auf einige Maßnahmen eine starke Reduktion der Maßnahmenzahl plausibel scheine, sei dabei jedoch zu berücksichtigen, dass zahlreiche, geringer dotierte Untermaßnahmen einen stärkeren regionalen, standörtlichen Bezug und daher trotz geringerer Dotierung einen starken Effekt für die Zielerreichung aufwiesen.*

34.4 Der RH bestärkte das BMLFUW darin, die Verringerung der Maßnahmenanzahl als wichtiges Vereinfachungspotenzial zu nutzen.

Ausgewählte Untermaßnahmen

Untermaßnahme 1:
Biologische Wirtschaftsweise (Bio)

- 35.1** (1) Ziele der Untermaßnahme 1 Bio waren gemäß Programm LE 07–13:
1. Förderung der biologischen Wirtschaftsweise,
 2. Erhöhung der Biodiversität im tierischen und pflanzlichen Bereich durch Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel, reduzierte Düngung und vielfältige Fruchtfolgen,
 3. Verringerung des Einsatzes von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln im Zusammenhang mit Grundwasserschutz und Reduktion der Emissionen in die Luft,

Ausgewählte Untermaßnahmen

4. Etablierung besonders umweltgerechter und die Bodengesundheit fördernder Fruchtfolgen,
5. besonders tierfreundliche Haltung der Nutztiere,
6. weitgehende Kreislaufwirtschaft⁴⁵ am Betrieb.

(2) Bio war als einzige der insgesamt 28 Untermaßnahmen bei den „besonderen Zielen“ für ÖPUL (TZ 10) im Programm LE 07–13 ausdrücklich genannt. Dies verdeutlichte, dass Bio wegen seiner strengen Auflagen und seines hohen Niveaus in Österreich einen besonderen Stellenwert bei der Zielformulierung des BMLFUW einnahm. Im Jahr 2010 umfasste Bio knapp ein Fünftel der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche.

Die Erreichung der allgemeinen und besonderen Ziele zu Bio wurde in der Halbzeitevaluierung 2010, abgesehen von der Darstellung quantitativer Entwicklungen in Tabellen, im Text nicht ausdrücklich ausgeführt.

35.2 Der RH empfahl dem BMLFUW, jedes einzelne für Bio formulierte Ziel – inkl. der Bio-bezogenen allgemeinen und besonderen Programmziele – zu evaluieren (siehe auch TZ 37), um auf Basis dieser Erkenntnisse für die nächste Programmperiode eine exakte und zielgenaue Steuerung sicherstellen zu können. Eine Voraussetzung dafür war eine konkretere und differenziertere Formulierung der allgemeinen und besonderen Ziele (siehe TZ 10).

35.3 *Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass an der Entwicklung und Verbesserung der Zieldefinition und Evaluierung jedenfalls weiter gearbeitet werde.*

Entwicklung

36 Bio entwickelte sich in der vorangegangenen Programmperiode ÖPUL 2000 und in der laufenden Programmperiode ÖPUL 2007 wie folgt:

⁴⁵ Kreislaufbewirtschaftung: Im Biolandbau wird Wert darauf gelegt, dass Futter- und Düngemittel möglichst aus dem eigenen Betrieb stammen. Stoffe, die in der Bewirtschaftung (Mist, Gülle, ...) anfallen, werden wieder in den Kreislauf eingebracht.



Ausgewählte Untermaßnahmen

BMLFUW

Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007

Tabelle 11: Entwicklung der Untermaßnahme 1 Bio

	ÖPUL 2000 – Bio						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Durchschnitt 2001 bis 2006
Teilnahme­flächen in ha	250.002	268.302	294.801	309.325	326.986	321.971	295.231
Teilnehmende Betriebe	16.306	17.020	18.157	18.292	18.850	18.505	17.855
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	69,5	75,9	86,0	90,6	96,4	95,3	85,6
	ÖPUL 2007 – Bio						Veränderung Bio 2000/2007 in %
	2007	2008	2009	2010	Durchschnitt 2007 bis 2010		
Teilnahme­flächen in ha	346.950	364.924	388.043	414.148	378.516		28,2
Teilnehmende Betriebe	18.458	19.074	19.998	20.789	19.580		9,7
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	85,9	88,5	92,4	99,1	91,4		6,8

Quelle: Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16

Bio hatte – gemäß Programm LE 07–13 und laut BMLFUW – positive Wirkungen auf alle Schutzgüter, insbesondere auf das Schutzgut Klima. Das BMLFUW bezeichnete Bio als höherwertige Untermaßnahme, weil die Auflagen deutlich über das Niveau der Grundanforderung hinausgingen. Dies drückte sich insbesondere in der Prüfung jedes Biobetriebs durch die Lebensmittelbehörde aus sowie im Verzicht auf chemisch synthetische Pflanzenschutzmittel und in der Kreislaufbewirtschaftung des Bodens.

Die Teilnahme der Betriebe an Bio stieg zwischen 2001 und 2010 um rd. 27,5 %.

Ausgewählte Untermaßnahmen

Erkenntnisse aus Vorperiode und Evaluierungen

37.1 (1) Für Bio zeigte die quantitative Zielvorgabe gegenüber der Ausgangslage 2005 folgende Größenordnung:

Tabelle 12: Zielwert und Umsetzung der Untermaßnahme 1 Bio				
	2005	Zielwert für 2013	2009	2010
Teilnahmeflächen in ha	326.986	390.000	388.043	414.148
Umsetzung des Zielwerts in %			99,5	106,3

Quellen: BMLFUW; Halbzeitevaluierung 2010; Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16

Die Zielvorgabe für Bio im Programm LE 07–13 wurde gegenüber dem vorangegangenen Programmzeitraum 2000 bis 2006 (Teilnahmefläche 2005) um rd. 19,3 % erhöht. Bereits Ende 2009 betrug der Umsetzungsgrad rd. 99,5 %, Ende 2010 rd. 106,3 %.

(2) Die Ex-post-Evaluierung 2008 für ÖPUL 2000 stellte eine Verschiebung der Mittelverteilung in Richtung ökologisch höherwertige Untermaßnahmen – wie insbesondere Bio – fest. Es gab jedoch deutliche regionale Unterschiede in der Akzeptanz⁴⁶. So bestand bspw. im Osten Österreichs sowie im Wald- und Mühlviertel eine deutlich höhere Akzeptanz von Bio als z.B. im oberösterreichischen Zentralraum oder in der Südoststeiermark.

Als Folge dieser Erkenntnisse formulierte das BMLFUW in der Ex-post-Evaluierung 2008 die Verbesserung der Akzeptanz von Bio als eines der Ziele für ÖPUL 2007 und bezeichnete diesbezügliche Fragestellungen als Herausforderung für weitere Evaluierungen und Begleitmaßnahmen zu den bis 2013 fixierten Flächenförderungen.

(3) Dieses Ziel evaluierte das BMLFUW bisher nicht umfassend, es beschränkte seine Ausführungen im Bericht der Halbzeitevaluierung 2010 auf die zahlenmäßige Darstellung der teilnehmenden Betriebe, der Flächen und der Leistungsabgeltung in Tabellen. Die Halbzeitevaluierung 2010 enthielt keine weitergehenden Fragestellungen zur Akzeptanz von Bio und kaum Bewertungen zu den Wirkungen von Bio zur Effektivität und Effizienz.

37.2 Der RH empfahl dem BMLFUW, Erkenntnisse aus Vorperioden zu Bio umzusetzen, um dadurch die Kontinuität der Erkenntnisse vorange-

⁴⁶ Das BMLFUW maß die Akzeptanz anhand der Anzahl der Förderungswerber in einem bestimmten Zeitraum.



Ausgewählte Untermaßnahmen

BMLFUW

Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007

gangener Evaluierungen sicherzustellen, sowie die Wirkungen zu evaluieren.

37.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien genug Belege vorhanden, welche mehrere positive Wirkungen des Biolandbaus nachweisen würden, die nicht durch weitere Studien wiederholt werden müssten. Eine maßnahmenbezogene Evaluierung in Ergänzung zu der schutzgutbezogenen Evaluierung sei, wo sinnvoll, bereits erfolgt. Im Rahmen der Weiterentwicklung des Evaluierungskonzepts werde auch dieser Punkt mitgedacht werden.*

37.4 Der RH wies darauf hin, dass das BMLFUW es verabsäumt hatte, sein selbst formuliertes Ziel, die Akzeptanz von Bio zu verbessern, zu evaluieren.

Untermaßnahme 2:
Umweltgerechte
Bewirtschaftung von
Acker- und Grünland-
flächen (UBAG)

Ziele

38.1 (1) Ziele der Untermaßnahme 2 UBAG waren gemäß Programm LE 07–13:

1. Sicherung einer standortangepassten, umweltgerechten und nachhaltigen Bewirtschaftung von Acker- und Grünlandflächen auf Basis eines unter der sachgerechten Düngung liegenden Niveaus,
2. Bewahrung traditioneller Kulturlandschaft durch Erhaltung von Grünland und Landschaftselementen,
3. Sicherung einer möglichst flächendeckenden Teilnahme als Basis für die Teilnahme an weiteren spezifischen Untermaßnahmen.

(2) Von den ÖPUL-Auszahlungen der Jahre 2007 bis 2010 (durchschnittlich rd. 504,7 Mio. EUR) entfielen rd. 21,9 % (d.s. durchschnittlich rd. 110,8 Mio. EUR pro Jahr) auf UBAG. UBAG stellte nur geringe Anforderungen an die Betriebe. Dies sollte einen Anreiz darstellen, an ÖPUL 2007 teilzunehmen. Da UBAG eine Teilnahme mit allen Flächen eines Betriebes erforderte, hoffte das BMLFUW, die Betriebe mit Einzelflächen auch für die Teilnahme an sogenannten höherwertigen Untermaßnahmen (z.B. Naturschutz) zu gewinnen.

(3) Wie nachstehende Tabelle zeigt, nahmen UBAG-Betriebe zumeist auch an anderen Untermaßnahmen teil:

Ausgewählte Untermaßnahmen

Tabelle 13: Betriebe in der Untermaßnahme 2 UBAG						
Jahr	ÖPUL-Betriebe gesamt	Betriebe mit UBAG gesamt	Betriebe mit ausschließlich UBAG	ÖPUL-Fläche gesamt	Fläche mit UBAG	Fläche mit ausschließlich UBAG
	Anzahl			in ha		
2010	116.122	67.305	1.556	2.197.040	1.286.793	9.653
in %	100,0	58,0	1,3	100,0	58,6	0,4

Quellen: Darstellung RH auf Basis von Daten des BMLFUW vom Oktober 2011 sowie Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.15

Lediglich 1.556 Betriebe (1,3 % der ÖPUL-Betriebe) nahmen mit 9.653 ha (0,4 % der ÖPUL-Fläche) ausschließlich die Untermaßnahme UBAG in Anspruch. UBAG ist die größte aller ÖPUL-Untermaßnahmen: Im Jahr 2010 nahmen rd. 58,0 % der ÖPUL-Betriebe mit rd. 58,6 % der ÖPUL-Flächen daran teil.

(4) UBAG sollte sich gemäß Programm LE 07–13 auf alle Schutzgüter gleichermaßen günstig auswirken und vor allem einer drohenden Intensivierung der Landwirtschaft entgegensteuern, indem der Anbau beschränkt und die Düngung reduziert wurden.

In der Halbzeitevaluierung 2010 erfolgte eine Zuordnung von UBAG zu den Schutzgütern Boden, Klima und Biodiversität, wobei UBAG jeweils als „wirksame“ und nicht als „stark wirksame“ Untermaßnahme qualifiziert wurde.

38.2 Der RH hielt kritisch fest, dass UBAG – obwohl es rd. 21,9 % der ÖPUL 2007-Mittel beanspruchte und somit die ausgabenstärkste Untermaßnahme von ÖPUL 2007 war – gemäß Halbzeitevaluierung 2010 nicht alle, sondern nur drei Schutzgüter positiv beeinflusste und sich in keinem Fall als eine „stark wirksame“ Untermaßnahme zeigte. Der RH empfahl daher dem BMLFUW, die Konzeption und Kosteneffektivität der Untermaßnahme UBAG mit dem Ziel einer künftigen Steigerung des Wirkungsgrads zu überprüfen.

38.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei ÖPUL als in sich schlüssiges Gesamtkonzept zu sehen, welches die optimale Wirkung im Zusammenspiel der Maßnahmen erreiche. Es könne und müsse nicht nur stark wirksame Maßnahmen geben. Es könnten auch nicht alle Maßnahmen alle Schutzgüter abdecken. Gerade die Maßnahme UBAG wirke aber in allen Bereichen und Schutzgütern. Die Wirkung entstehe auch oft durch die breite Akzeptanz und die Auswahl weiterer Maßnahmen oder die breite Wirkung auf verschiedene Schutzgüter. Weitere Maß-*



Ausgewählte Untermaßnahmen

BMLFUW

Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007

nahmen seien dann oft auf einzelnen Flächen wirkende „stark wirk-same Maßnahmen“. Der Maßnahme UBAG komme aufgrund ihrer brei-ten Akzeptanz und damit verbundenen breiten Wirkung (z.B. betreffend Landschaftselemente oder Blühflächen) sowie der Tatsache, dass sie oft die Basis für die Teilnahme an weiteren Maßnahmen darstelle, ihre besondere Bedeutung zu.

Die Prüfung einer möglichen Weiterführung der Maßnahme UBAG sei ein Kernelement für die Neukonzeption von ÖPUL und werde in unterschiedlichen Arbeitsgruppen geführt. Die Kosteneffektivität und der Wirkungsgrad würden neben anderen Aspekten, wie der Frage der Umweltleistung, diskutiert.

- 38.4** Der RH bestärkte das BMLFUW mit Verweis auf den festgestellten geringen Wirkungsgrad von UBAG darin, die Kosteneffektivität und den Wirkungsgrad bei der Konzeption dieser Untermaßnahme stärker zu berücksichtigen.

Entwicklung

- 39** UBAG wurde in ÖPUL 2007 neu entwickelt und entsprach weitgehend der Untermaßnahme „Grundförderung“ in ÖPUL 2000 einschließlich der ÖPUL-2000-Untermaßnahmen „Reduktion Betriebsmittel Grünland“ und „Reduktion Betriebsmittel Acker“. Für diese beiden Untermaßnahmen war eine Teilnahme an der Untermaßnahme „Grundförderung“ Pflicht. Die Grundförderung bzw. Reduktion Betriebsmittel Grünland und Reduktion Betriebsmittel Acker entwickelten sich in der vorangegangenen Programmperiode ÖPUL 2000 und UBAG entwickelte sich in der laufenden Programmperiode ÖPUL 2007 wie folgt:

Ausgewählte Untermaßnahmen

Tabelle 14: Entwicklung der Untermaßnahme 2 UBAG (ÖPUL 2007) bzw. Grundförderung, Reduktion Betriebsmittel Grünland und Reduktion Betriebsmittel Acker (ÖPUL 2000)							
Grundförderung	ÖPUL 2000 – Grundförderung						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Durchschnitt 2001 bis 2006
Teilnahmeflächen in ha	1.969.395	1.971.051	1.971.408	1.998.292	1.997.024	1.937.528	1.974.116
Teilnehmende Betriebe	122.436	121.051	119.881	119.231	119.271	111.482	118.892
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	100,6	100,5	100,2	101,0	100,7	97,8	100,2
Reduktion Betriebsmittel Grünland	ÖPUL 2000 – Reduktion Betriebsmittel Grünland						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Durchschnitt 2001 bis 2006
Teilnahmeflächen in ha	136.940	134.353	114.229	111.043	108.302	103.233	118.017
Teilnehmende Betriebe	23.027	22.748	20.355	19.874	19.801	18.187	20.665
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	13,7	13,4	10,2	9,7	9,5	9,1	10,9
Reduktion Betriebsmittel Acker	ÖPUL 2000 – Reduktion Betriebsmittel Acker						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Durchschnitt 2001 bis 2006
Teilnahmeflächen in ha	547.066	495.229	491.671	497.108	498.159	497.244	504.413
Teilnehmende Betriebe	37.854	36.788	37.780	37.575	36.900	34.700	36.933
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	61,2	60,9	60,9	61,7	62,4	62,4	61,6
UBAG	ÖPUL 2007 – UBAG						Veränderung Grundförderung 2000/UBAG 2007 in %
	2007	2008	2009	2010	Durchschnitt 2007 bis 2010		
Teilnahmeflächen in ha	1.225.351	1.338.858	1.317.445	1.286.793	1.292.112	– 34,5	
Teilnehmende Betriebe	65.838	70.962	69.480	67.305	68.396	– 42,5	
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	99,5	116,7	114,7	112,2	110,8	10,6	

Quelle: Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16



In ÖPUL 2000 nahmen durchschnittlich rd. 119.000 Betriebe mit durchschnittlich rd. 1.974.000 ha die Grundförderung in Anspruch. UBAG nahmen durchschnittlich rd. 68.000 Betriebe mit durchschnittlich rd. 1.292.000 ha in Anspruch. Dies entsprach einer Reduktion der Teilnahmefläche um rd. 34,5 %. Die durchschnittliche Leistungsabgeltung reduzierte sich bei UBAG gegenüber der Grundförderung unter Einbezug der zwei weiteren Untermaßnahmen „Reduktion Betriebsmittel Grünland“ und „Reduktion Betriebsmittel Acker“ pro Hektar um rd. 2,1 % von rd. 88 EUR auf rd. 86 EUR.

Erkenntnisse aus Vorperiode und Evaluierungen

40.1 (1) Die Untermaßnahme „Grundförderung“ hatte in der vorangegangenen Periode gemäß Ex-post-Evaluierung 2008 eine hohe Akzeptanz und war hinsichtlich der Teilnahme, des Flächenumfangs und des Prämienvolumens über den Programmzeitraum sehr stabil. Auch die Akzeptanz der Untermaßnahme „Reduktion Betriebsmittel Acker“ hielt sich auf einem hohen Niveau. Bei der Untermaßnahme „Reduktion Betriebsmittel Grünland“ kam es zu einem starken Wechsel in höherwertige Untermaßnahmen, wie z.B. Bio.

(2) Da UBAG aufgrund des großen Flächenumfangs rund ein Fünftel der ÖPUL-Mittel beanspruchte und ursprünglich in der Einreichversion sehr geringe Anforderungen auswies, ersuchte die Europäische Kommission das BMLFUW, den Mehrwert von UBAG zu begründen und die Grundanforderungen und die darüber hinausgehenden Leistungen klar zu definieren. Dies führte zur nachfolgend dargestellten Anhebung der Anforderungen gegenüber der Einreichversion:

Ausgewählte Untermaßnahmen

Tabelle 15: Anhebung der Anforderungen der Untermaßnahme 2 UBAG gegenüber der Einreichversion des Programms LE 07–13		
Einreichversion des Programms LE 07–13 vom Jänner 2007	Anmerkungen und Fragen der Europäischen Kommission vom April 2007	Anpassungen im genehmigten Programm LE 07–13 vom Oktober 2007
<p>Auflagen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 210 kg Nitrat-Gesamt/ha Düngung – max. 5 % Nützlings- und Blühstreifen prämieneffähig <p>Förderhöhe:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ackerfläche: 85 EUR/ha – Grünland (je nach Viehbesatz): 50/95/110 EUR/ha <p>Bei Ackerflächen größer als 5 ha sind auf einer Fläche von zumindest 25 % der Ackerfläche andere Kulturen als Getreide oder Mais anzulegen.</p>	<p>Die Europäische Kommission äußerte große Bedenken, da ein wirklicher Mehrwert für die Umwelt nicht erkennbar war. Die Untermaßnahme sollte durch deutlich über den Grundanforderungen liegende Auflagen verbessert oder aber zurückgezogen werden.</p> <p>Mit Bezug auf die Düngelaufgaben ersuchte die Europäische Kommission um eine genaue Darstellung der Grundanforderungen und der darüber hinausgehenden Leistungen. Sie forderte eine mindestens 30 %ige Reduktion.</p> <p>Der Mehrwert einer Einschränkung des Getreide- und Maisanteils auf max. 75 % der Fläche war nicht nachvollziehbar, da 80 % der Betriebe diese Anforderung bereits erfüllten.</p> <p>Die Anlage von Nützlings- und Blühstreifen sollte eine obligatorische Auflage werden.</p>	<p>Ergänzende Auflagen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – nur 150 kg Nitrat-Gesamt/ha Düngung (anstatt 210 gemäß Wasserrechtsgesetz) – verpflichtende Anlage von zumindest 2 % Nützlings- und Blühstreifen oder Biodiversitätsflächen auf Acker – auf zumindest 5 % der Grünland-Mähflächen dürfen maximal zwei Nutzungen erfolgen – keine Kultur darf mehr als 66 % Anteil an der Ackerfläche haben <p>Förderhöhe:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ackerfläche: 85 EUR/ha – Grünland (je nach Viehbesatz): 50/100 EUR/ha

Quellen: Darstellung RH auf Basis der Einreichversion des Programms LE 07–13 (Jänner 2007), der Stellungnahme der Europäischen Kommission (April 2007) und des genehmigten Programms LE 07–13 (Oktober 2007)

40.2 Der RH hielt fest, dass die Anforderungen trotz Anhebung gegenüber der Einreichversion auf sehr geringem Niveau blieben.



Ausgewählte Untermaßnahmen

BMLFUW

Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007

- 41** Die Halbzeitevaluierung 2010 zu UBAG erfolgte auf Basis der Teilnahmeflächen in Hektar. Somit wurde der Output, nicht die Wirkung überprüft (siehe TZ 33).

Tabelle 16: Zielwert und Umsetzung der Untermaßnahme 2 UBAG

	2005	Zielwert für 2013	2009	2010
Teilnahmeflächen	in ha			
Grundförderung	1.997.024			
Reduktion Betriebsmittel Grünland	108.302			
Reduktion Betriebsmittel Acker	498.159			
UBAG		1.320.000	1.317.445	1.286.793
	in %			
Umsetzung des Zielwerts			99,8	97,5

Quellen: Halbzeitevaluierung 2010; Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16

Gegenüber der Grundförderung im Jahr 2005 reduzierte sich die Teilnahmefläche von UBAG im Jahr 2009 um über 680.000 ha und im Jahr 2010 um rd. 710.000 ha. Die Gesamtteilnahmefläche an ÖPUL sank dennoch kaum (von rd. 2.250.000 ha auf rd. 2.200.000 ha, das sind rd. 2,2 %). Dies ließ den Schluss zu, dass der Großteil der früheren UBAG-Flächen in höherwertige Untermaßnahmen wechselte. Als Zielwert sollte UBAG im Jahr 2013 eine Teilnahme von 1.320.000 ha erreichen. Die geförderte Fläche von 1.317.445 ha (bzw. 1.318.647 ha laut Halbzeitevaluierung 2010) im Jahr 2009 entsprach einer Zielerreichung von 99,8 % (bzw. aufgerundet 100,0 % laut Halbzeitevaluierung 2010), jene von 1.286.793 ha im Jahr 2010 einer Zielerreichung von 97,5 %.

- 42.1** Die Halbzeitevaluierung 2010 bewertete die Biodiversitätsauflagen (verpflichtende Anlage von Blühflächen) im Rahmen der großflächig umgesetzten Untermaßnahme UBAG als potenziell sehr günstig für die Erhöhung der Biodiversität. Die Halbzeitevaluierung 2010 empfahl daher, die Information über die Ziele und Sinnhaftigkeit der Auflagen jedenfalls zu verbessern.

- 42.2** Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die festgestellte, zum Teil mangelhafte Verknüpfung von Bildungsmaßnahmen und Programmzielen (siehe TZ 25).

Ausgewählte Untermaßnahmen

Untermaßnahme 18: Ökopunkte als Regionalprojekt

Ökopunkte (Niederösterreich)

43.1 Das von der niederösterreichischen Agrarbezirksbehörde entwickelte Ökopunkteprogramm – ein Regionalprojekt des Landes Niederösterreich – bildete seit 1995 ein „eigenständiges Förderungsprogramm“ im Rahmen von ÖPUL. Jeder landwirtschaftliche Betrieb in Niederösterreich konnte – alternativ zu anderen ÖPUL-Untermaßnahmen – daran teilnehmen, sofern der Betriebssitz sowie mindestens 60 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche (im ersten Verpflichtungsjahr) in Niederösterreich lagen.

Laut Programm LE 07-13 wurden die Ökopunkte „in erster Linie in bestimmten Schwerpunktregionen“ Niederösterreichs angeboten. Schwerpunktregionen waren allerdings weder im Programm LE 07-13 noch in der ÖPUL-Sonderrichtlinie festgelegt, sondern bildeten sich erst mit der Nachfrage der Betriebe heraus (Selbstselektion). Die Teilnahme konzentrierte sich auf ertragsschwächere Regionen mit eher extensiver Bewirtschaftung im Waldviertel, im Voralpengebiet und in der Buckligen Welt. Betriebe in den niederschlagsarmen Gebieten im Nordosten Niederösterreichs⁴⁷ nahmen trotz eines Prämienzuschlags von 40 % für bestimmte Kulturarten kaum an der Untermaßnahme Ökopunkte teil.

43.2 Der RH bemängelte die Darstellung der Ökopunkte im Programm LE 07-13 als regionales Schwerpunktangebot in Niederösterreich als nicht zutreffend und hielt fest, dass die Untermaßnahme landesweit angeboten, allerdings nahezu ausschließlich nur in bestimmten Regionen nachgefragt wurde. Er empfahl dem BMLFUW und dem Land Niederösterreich, die regionale Abgrenzung der ÖPUL-Untermaßnahme Ökopunkte nach sachlichen Kriterien (wie Bewirtschaftungs- und Landschaftsmerkmale, vorrangige Umweltziele) anstatt nach der Landesgrenze vorzunehmen.

43.3 *(1) Aus Sicht des BMLFUW werde – sofern die Maßnahme Ökopunkte oder eine vergleichbare Maßnahme künftig wieder angeboten werden sollte – eine eventuelle Gebietsabgrenzung jedenfalls nach regionalen Kriterien, die sich an den Zielsetzungen der Maßnahme und natürlichen Gegebenheiten orientieren sollten, erfolgen müssen. Dabei erscheine eine Abgrenzung entlang von Verwaltungsgrenzen (z.B. Gemeinden oder Katastralgemeinden) aus abwicklungs- und informationstechnischen Gründen sinnvoll. Das BMLFUW stimme der Aussage des RH zu, dass eine Abgrenzung auf Ebene der Landesgrenzen aus fachlicher Sicht keine optimale Lösung sei.*

⁴⁷ Regionen mit maximal 570 mm Jahresniederschlag, siehe ÖPUL-Sonderrichtlinie Anhang N

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei die ÖPUL-Untermaßnahme Ökopunkte immer als Regionalprogramm auf Ebene des Landes Niederösterreich gedacht gewesen. Es obliege anderen Bundesländern, für ihre Regionen ebenfalls Regionalprogramme nach dem Vorbild der Ökopunkte einzuführen.

- 43.4** Der RH bemerkte positiv, dass auch das BMLFUW in einer Abgrenzung auf Ebene der Landesgrenzen aus fachlicher Sicht keine optimale Lösung sah und eine Gebietsabgrenzung nach regionalen Kriterien für notwendig erachtete.

Der RH verblieb bei seiner Empfehlung an das Land Niederösterreich, die regionale Abgrenzung der Ökopunkte nach sachlichen Kriterien anstatt nach der Landesgrenze vorzunehmen.

- 44.1** Das Land Niederösterreich unterstützte Bestrebungen, die regionale Identifikation mit der Untermaßnahme durch die Auszeichnung von Gemeinden als Ökopunkte-Gemeinden zu stärken. In Diskussion standen auch die Etablierung der Ökopunkte als regionale Marke, die Entwicklung regionaler Wirtschaftskreisläufe und Wertschöpfungsketten, die Vermarktung von Ökopunkte-Produkten oder die touristische Inwertsetzung der strukturreichen Landschaft. Das Programm LE 07-13 umfasste auch Maßnahmen für eine gebietsbezogene, sektorübergreifende Entwicklung des ländlichen Raums. Das Land Niederösterreich nutzte diese Möglichkeiten bei der Umsetzung der Untermaßnahme Ökopunkte allerdings kaum.

- 44.2** Der RH bewertete die angestrebte Erhöhung der regionalen Wertschöpfung im Zusammenhang mit der Umsetzung der Untermaßnahme Ökopunkte als positiv. Er empfahl dem Land Niederösterreich, zur Steigerung der regionalen Wertschöpfung in den Ökopunkte-Regionen auch die im Programm LE 07-13 angebotenen Maßnahmen für sektorübergreifende Kooperationen verstärkt in Betracht zu ziehen.

- 44.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden die im Programm LE 07-13 angebotenen Maßnahmen grundsätzlich allen potenziellen Förderungswerbern offenstehen. Der Empfehlung des RH werde dahingehend Folge geleistet, dass das Land Niederösterreich die verantwortlichen Stellen und Personen (Bürgermeister von Ökopunkte-Gemeinden, regionale Entscheidungsträger, Ökopunkte-Vorstand etc.) über Maßnahmen für sektorübergreifende Kooperationen verstärkt informieren werde.*

Ausgewählte Untermaßnahmen

Ziele

- 45.1** Die Ökopunkte bezweckten laut ÖPUL-Sonderrichtlinie 2007 die Einführung und Beibehaltung von Extensivierungsleistungen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen sowie die Offenhaltung und Bewahrung der Kulturlandschaft, insbesondere der durch die Bewirtschaftung entstandenen Landschaftselemente. Sie zählten daher u.a. zu den biodiversitätsrelevanten Untermaßnahmen.

Ausmaß und Verhältnis der angestrebten Veränderungs- und Bewahrungsziele in Bezug auf die jeweilige Ausgangslage waren nicht näher spezifiziert. Daten über den Zustand der Kulturlandschaft im Maßnahmengebiet und die wichtigsten Einflussfaktoren auf dieselbe lagen nur vereinzelt vor. Systematische Erhebungen über Veränderungen der Kulturlandschaft sowie periodische Evaluierungen der Wirksamkeit der Ökopunkte waren nicht vorgesehen. Die Beurteilung der Umwelteffekte dieser Untermaßnahme stützte sich hauptsächlich auf die Zahl der Ökopunkte-Betriebe und -Flächen sowie den Finanzmitteleinsatz.

- 45.2** Nach Ansicht des RH waren die in ihrer Allgemeinheit nicht überprüfbaren Landschafts- und Biodiversitätsziele der Untermaßnahme Ökopunkte, die fehlende Operationalisierung der Zielerreichung, die weitgehend fehlende Dokumentation der Ausgangslage und das fehlende Monitoring der Umwelteffekte der Ökopunkte Ausdruck einer geringen Ergebnis- und Wirkungsorientierung.

Er empfahl dem BMLFUW und dem Land Niederösterreich, der Erreichung der angestrebten Umweltwirkungen der Ökopunkte künftig erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen. Zu diesem Zweck wäre ein Gesamtkonzept zu entwickeln mit überprüfbaren Zielformulierungen, differenziert nach Zustandserhaltung und Zustandsverbesserung, mit geeigneten Indikatoren, einem laufenden Umweltmonitoring (vorzugsweise in Kooperation mit der AMA) und periodischen Evaluierungen.

- 45.3** *(1) Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass an der Entwicklung und Verbesserung der Zieldefinition und Evaluierung jedenfalls weiter gearbeitet werde. Die Differenzierung zwischen Verbesserungs- und Beibehaltungszielen könne jedoch nicht nachvollzogen werden, da maßnahmenbezogen keine klare Trennung und Zuordnung möglich und notwendig sei.*

(2) Laut Mitteilung des Landes Niederösterreich würden bei den Ökopunkten Umfang und Art der Ausstattung mit Landschaftselementen als Gradmesser für die Qualität von Kulturlandschaften im Hinblick auf Biodiversität und Landschaftsbild angewendet. Wie sich u.a. durch



Ausgewählte Untermaßnahmen

BMLFUW

Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007

ein in Fertigstellung befindliches, internationales EU-Projekt belegen lasse, gebe es einen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Menge an naturnahen Landschaftselementen und der Artenvielfalt, der mit den Indikatoren „Habitatsdiversität“ und „Länge Linearer Landschaftselemente“ darstellbar sei. Diese beiden Indikatoren könnten ohne Mehraufwand auch als Programmbestandteil in der neuen Programmperiode ab 2014 Verwendung finden.

45.4 (1) Der RH erwiderte dem BMLFUW, dass die Unterscheidung zwischen Zustandserhaltung bzw. Zustandsverbesserung im Nationalen Strategieplan (siehe TZ 8) verankert wurde. Eine entsprechende Differenzierung der Ziele und Untermaßnahmen würde – im Sinne der Programmvorgaben – eine aussagekräftigere Darstellung und Bewertung der Wirkungen erlauben (vgl. auch die dementsprechende Empfehlung der Halbzeitevaluierung 2010 zur künftigen Gestaltung von ÖPUL).

(2) Mit Bezug auf die Stellungnahme des Landes Niederösterreich wiederholte der RH (siehe TZ 22), dass Landschaftselemente im Rahmen der Ökopunkte bereits seit 1996 von großer Bedeutung und in der Leistungsabteilung stets entsprechend hoch gewichtet waren (siehe TZ 47, Abbildung 9). Dessen ungeachtet lagen laut Ex-ante-Evaluierung 2006 und Halbzeitevaluierung 2010 zu den Wirkungen von Landschaftselementen nur ungenügende Daten vor (siehe TZ 55).

Das Ökopunkte-Modell

46 Die Mehrzahl der ÖPUL-Untermaßnahmen sah die Einhaltung bestimmter Bewirtschaftungsauflagen während einer fünf- bis siebenjährigen Vertragslaufzeit gegen fixe Leistungsabteilungen vor. Die Untermaßnahme Ökopunkte gab den Betrieben dagegen Bandbreiten für eine umweltverträgliche Wirtschaftsweise im Grünland (5 Parameter), im Ackerland (6 Parameter) und für die Pflege und Erhaltung von Landschaftselementen (1 Parameter) vor. Für jeden Parameter waren Punkte von null (Baseline) bis positiv (umweltfreundlich) festgelegt, bei einzelnen Parametern waren auch Minuspunkte (umweltbelastend) zulässig. Ein Ökopunkt entsprach einem bestimmten, hektarbezogenen Prämienbetrag.

Ackerbaubetonte Betriebe erreichten gemäß einer Auswertung des Landes Niederösterreich bei den Parametern der Wirtschaftsweise wie auch beim Parameter Landschaftselemente im Durchschnitt weniger Ökopunkte pro Hektar als grünlandbetonte Betriebe.

Ausgewählte Untermaßnahmen

Tabelle 17: Durchschnittliche Ökopunkte pro Hektar nach Betriebstypen				
Betriebstyp	Ackerbetonte Betriebe	Mischbetriebe	Grünlandbetonte Betriebe	Betriebe mit Spezialkulturen
Ausgewertete Betriebe (insgesamt 4.547)	1.860	1.448	1.224	15
Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) in ha (insgesamt 93.775 ha)	41.227	29.817	22.534	197
Merkmale der Betriebstypen				
Anteil der Ackerfläche bzw. Kultur	über 50 % Ackerfläche	über 10 % bis max. 50 % Ackerfläche	max. 10 % Ackerfläche	über 30 % Wein, Hopfen, Intensivobst
LN pro Betrieb in ha	22,2	20,6	18,4	13,1
Ökopunkte pro ha				
Wirtschaftsweise	15,25	18,71	22,67	9,63
Landschaftselemente	6,55	7,72	9,98	9,13
Ökopunkte gesamt	21,80	26,43	32,65	18,76

Quelle: Berechnung und Darstellung RH auf Basis einer Auswertung des Landes Niederösterreich von 4.547 Betrieben vom März 2011

Als Teilnahmevoraussetzung mussten zumindest 13 Ökopunkte pro Hektar erreicht werden. Die Betriebe mussten ihre Punktezahl während der Vertragslaufzeit halten (Verschlechterungsverbot) bzw. durften diese jährlich nur um maximal 15 % unterschreiten (gemessen am ersten Verpflichtungsjahr).

Prämienbeträge und Punkterahmen

47.1 (1) Ab 2007 änderten sich die Prämienbeträge pro Ökopunkt und die Punkterahmen zum Teil erheblich. Nachstehende Tabelle zeigt die Veränderungen zur vorhergehenden Programmperiode.

Tabelle 18: Veränderung der Prämien je Ökopunkt und der Punkterahmen je Parameter und Hektar (vereinfachte Darstellung)				
I. Prämienbetrag je Ökopunkt	ÖPUL 2000	ÖPUL 2007		Veränderung zur Vorperiode
				in %
Acker- und Grünland	13,80 EUR	10,70 EUR		– 18,2
Dauerkulturen (Wein, Obst etc.)	26,16 EUR	21,40 EUR		– 18,2
II. Punkterahmen je Parameter und Hektar (ha)	ÖPUL 2000	ÖPUL 2007	Veränderung der max. Punkte/ha zur Vorperiode	Veränderung der max. Prämie in EUR/ha zur Vorperiode
			in %	
1. Wirtschaftsweise Grünland				
Nutzungsintensität	0 bis + 6	0 bis + 18	+ 200,0	+ 145,4
Düngeintensität	– 6 bis + 8	– 2 bis + 7	– 12,5	– 28,4
Düngerart/Ausbringung	– 6 bis + 5	0 bis + 9	+ 80,0	+ 47,2
Grünlandalter	0 bis + 3,5	0 bis + 3,5	0,0	– 18,2
Pflanzenschutzmitteleinsatz	– 7 bis 0	– 7 bis 0	n.v.	n.v.
Punkterahmen Grünland	– 19 bis + 22,5	– 9 bis + 37,5	+ 66,7	
Maximale Prämie in EUR/ha	294,3	401,3		+ 36,3
2. Wirtschaftsweise Acker				
Fruchtfolge	0 bis + 7	0 bis + 8	+ 14,3	– 6,5
Bodenbedeckung	0 bis + 7	0 bis + 12	+ 71,4	+ 40,2
Düngeintensität	– 9 bis + 6	– 2 bis + 5	– 16,7	– 31,8
Düngerart/Ausbringung	– 6 bis + 7	0 bis + 9	+ 28,6	+ 5,2
Schlaggröße	0 bis + 5	0 bis + 8,6	+ 72,0	+ 40,7
Pflanzenschutzmitteleinsatz	– 7 bis 0	– 7 bis + 2	n.v.	n.v.
Punkterahmen Acker	– 22 bis + 32	– 9 bis + 44,6	+ 39,4	
Maximale Prämie in EUR/ha	418,6	477,2		+ 14,0
3. Landschaftselemente				
Acker- und Grünland	0 bis + 25	0 bis + 17	– 32,0	
Maximale Prämie in EUR/ha	327,0	181,9		– 44,4

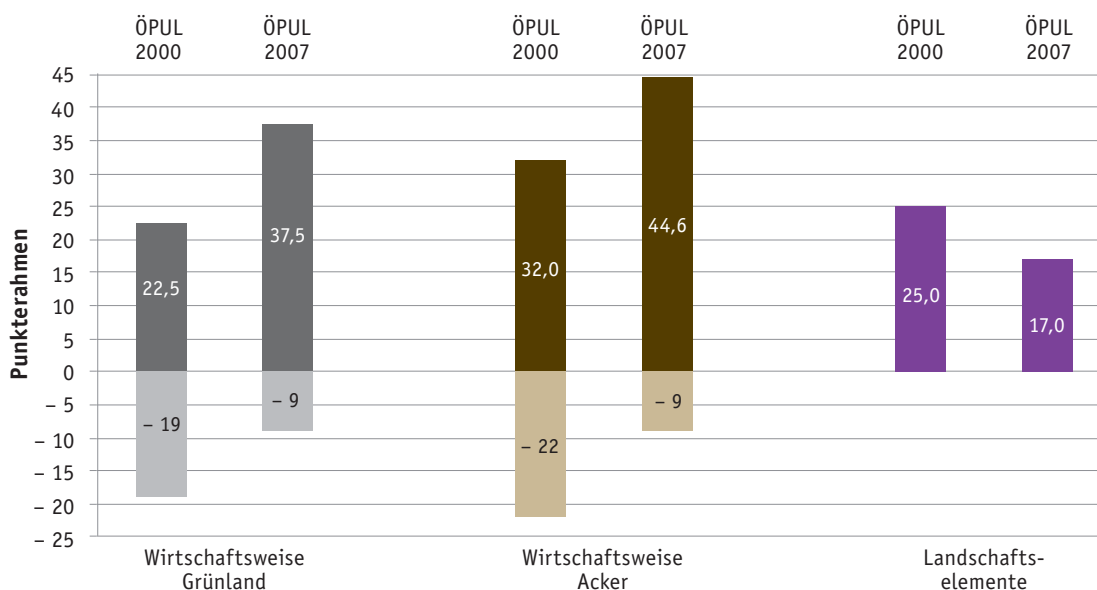
Quellen: Darstellung und Berechnung RH auf Basis von Unterlagen des Landes NÖ (Infoblatt Herbestantrag 2006); ÖPUL-Sonderrichtlinien 2000 und 2007

Ausgewählte Untermaßnahmen

Die Summe der maximal erreichbaren Wirtschaftsweise-Punkte bei der Wirtschaftsweise Grünland stieg im Vergleich zur Vorperiode um 66,7 % und bei der Wirtschaftsweise Acker um 39,4 %. Da gleichzeitig die möglichen Punkteabzüge (Minuspunkte) reduziert wurden, verschoben sich die Punkterahmen – wie nachfolgende Abbildung zeigt – ab 2007 deutlich in den positiven Bereich. Die erreichbare Punktezahl beim Parameter Landschaftselemente sank um 32,0 %.

In Kombination mit Landschaftselementen stieg die Summe der möglichen Punkte gegenüber der Vorperiode bei Grünland um rd. 14,7 % und bei Acker um rd. 8,1 %.

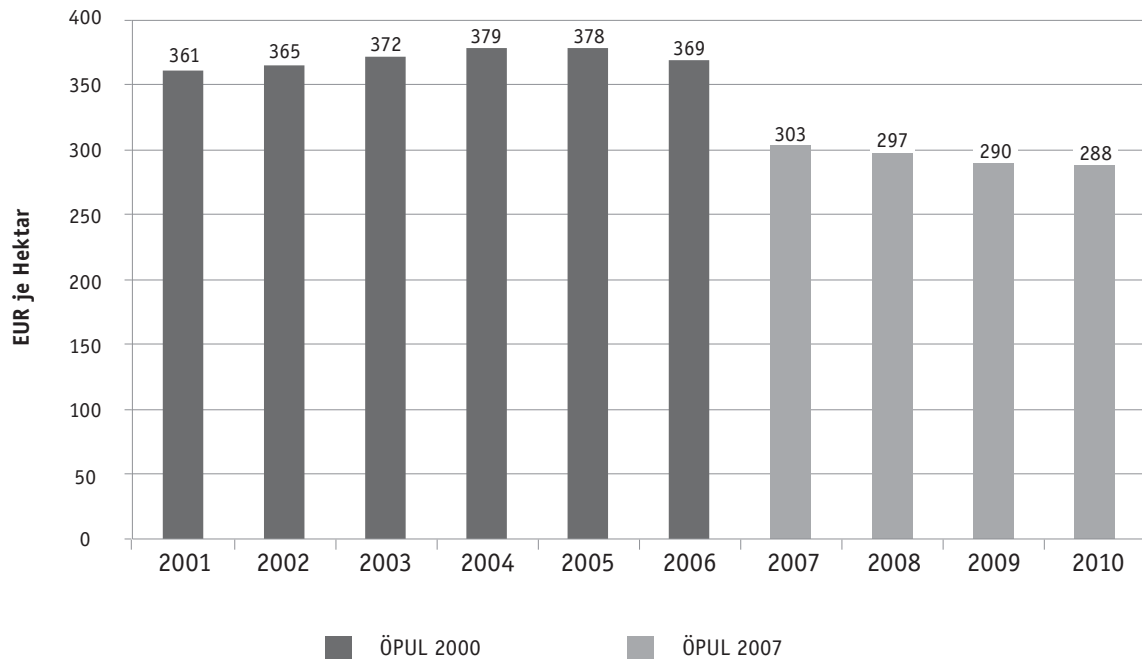
Abbildung 9: Veränderungen der Punkterahmen für Wirtschaftsweise Grünland, Wirtschaftsweise Acker und Landschaftselemente (jeweils von ÖPUL 2000 auf ÖPUL 2007)



Quelle: Darstellung RH auf Basis der Daten der Tabelle 18

Im Jahr 2010 erreichten die teilnehmenden Betriebe durchschnittlich rd. 27,2 Ökopunkte pro Hektar. Dies entsprach einer Prämie von knapp 290 EUR/ha. Wie aus nachfolgender Abbildung ersichtlich, sanken die jährlichen Hektarprämien. Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 war die Prämie um rd. 21,0 % niedriger als im Durchschnitt der Vorperiode.

Abbildung 10: Durchschnittliche Ökopunkte-Prämie pro Hektar 2001 bis 2010



Quelle: Darstellung RH auf Basis Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16

Die durchschnittliche Hektarprämie von rd. 290 EUR war nur bedingt aussagekräftig, da die Prämien – je nach erreichter Ökopunktezahl – unterschiedlich hoch waren und eine große Streubreite aufwiesen. Nachfolgende Tabelle zeigt, dass über 46 % der rd. 6.600 Ökopunkte-Betriebe im Jahr 2010 Prämien von 300 EUR bis rd. 500 EUR/ha bezogen.

Tabelle 19: Höhe der Ökopunkte-Prämien pro Hektar (2010)	
Anteil der Betriebe	Prämien pro Hektar von durchschnittlich
in %	in EUR
26,2	bis zu 250
27,3	250 bis 300
26,1	300 bis 350
20,3	350 bis 500 und mehr

Quelle: Berechnung RH auf Basis von Daten des BMLFUW 2010

Ausgewählte Untermaßnahmen

(2) Neben den Bandbreiten der Punkte- und Prämienrahmen veränderte sich ab 2007 auch die relative Gewichtung einzelner Parameter. Gemessen an der maximal erreichbaren Punktezahl gewannen im Bereich der Wirtschaftsweise Grünland die Parameter Nutzungsintensität sowie Düngerart/Ausbringung stark an Bedeutung. Dagegen sank das relative Gewicht der Parameter Düngeintensität und Grünlandalter.

Bei der Wirtschaftsweise Acker stieg die relative Bedeutung der Parameter Bodenbedeckung, Schlaggröße⁴⁸ und Pflanzenschutzmitteleinsatz, während das relative Gewicht der Parameter Fruchtfolge, Düngeintensität und Düngerart/Ausbringung sank.

47.2 Der RH hielt fest, dass sich das Punktesystem von ÖPUL 2000 auf ÖPUL 2007 zum Teil erheblich veränderte. Dies betraf

- die Parameter-Bandbreiten,
- das relative Gewicht einzelner Parameter,
- das relative Gewicht der Landschaftselemente,
- die relative Gewichtung der Wirtschaftsweisen Acker und Grünland sowie
- die ökologische Werthaltigkeit einzelner Parameter (siehe TZ 48).

Die Ökopunkte stellten daher keinen objektiven Maßstab für einen periodenübergreifenden Vergleich von Agrarumweltleistungen dar.

47.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Maßnahme Ökopunkte nie als direktes Messinstrument oder Indikator für einen Umweltzustand konzipiert worden. Aus Sicht des BMLFUW stelle die Weiterentwicklung der Maßnahme Ökopunkte im Rahmen von ÖPUL 2007 einen wichtigen Harmonisierungsschritt mit anderen ÖPUL-Maßnahmen sowie eine Weiterentwicklung auf Basis von Erfahrungen und die Vermeidung von Mitnahmeeffekten dar. Beides fordere der RH in anderen Punkten des Berichts ein.*

Entscheidend für die Beurteilung sollte nicht nur die theoretische, sondern vielmehr auch die tatsächlich gewährte Prämienhöhe sein. Letztlich sei die durchschnittliche Ökopunkteprämie mit ÖPUL 2007 deutlich gesunken (2006: 369 EUR/ha; 2007: 303 EUR/ha und 2011: 284 EUR/ha).

⁴⁸ Ein Schlag ist eine zusammenhängende Fläche, die Teile eines Feldstücks oder maximal ein ganzes Feldstück umfasst. Im Regelfall wird ein Schlag für eine Vegetationsperiode mit einer landwirtschaftlichen Kultur bestellt. Kleinschlägigkeit begünstigt im Allgemeinen die ökologische Vielfalt.

- 47.4** Der RH wies darauf hin, dass er die Harmonisierung mit anderen ÖPUL-Maßnahmen als zweckmäßig bewertete (siehe TZ 53). Die dargelegten Veränderungen der Ökopunkte gegenüber der Vorperiode geben jedoch Aufschluss über veränderte Schwerpunkt- und Anreizsetzungen.

Leistungsinhalt und -umfang einzelner Parameter

- 48.1** (1) Bei einzelnen Parametern änderten sich auch Inhalt und Umfang der einzugehenden Verpflichtung. Beispielsweise war beim Parameter Düngerart/Ausbringung (Grünland und Acker) bis 2006 nur die Umstellung auf bzw. Beibehaltung von Festmist prämienfähig. Für diese laut ÖPUL-Sonderrichtlinie 2000 „wertvollere“ Düngerart erhielten die Betriebe zwei Ökopunkte pro Hektar. Ab 2007 wurden dagegen auch die Düngerarten Gülle und Jauche prämienfähig. Der in der Vorperiode geltende Punkteabzug für die umweltbelastende Ausbringung großer Düngermengen entfiel (siehe nachfolgende Tabelle).

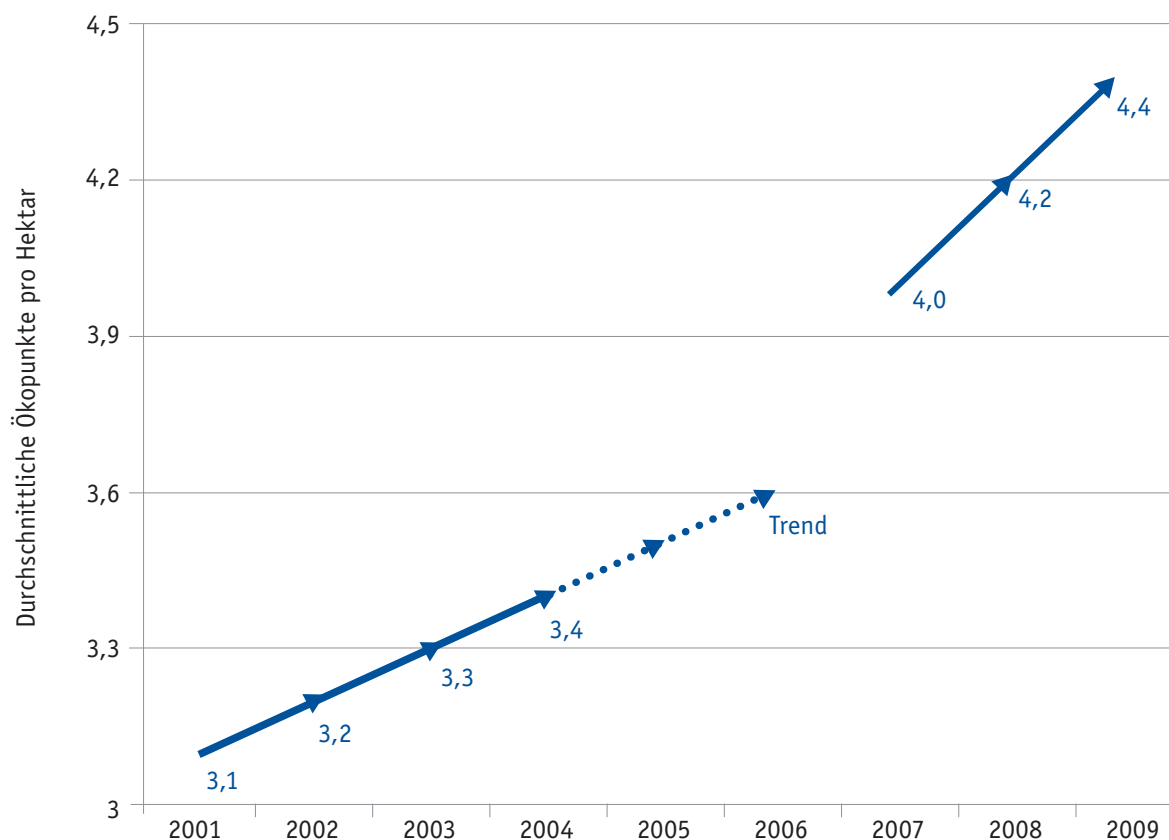
Tabelle 20: Änderung des Parameters Düngerart/Ausbringung						
Parameter Düngerart/ Ausbringung	Prämienfähige Verpflichtung		Ökopunkte je Düngerart und ha			
			Festmist	Gülle	Jauche	Mineral- dünger
ÖPUL 2000	Düngerart:	Festmistsystem				
	Düngerausbringung:	sehr kleine Gaben	2	0	0	0
	Punkterahmen:	– 6 bis + 5 (Grünland)				
	Prämienrahmen:	– 78,5 bis 65,4 EUR				
	Punkterahmen:	– 6 bis + 7 (Acker)				
	Prämienrahmen:	– 78,5 bis 91,6 EUR				
ÖPUL 2007	Düngerart:	alle außer Mineraldünger				
	Düngerausbringung:	sehr kleine Gaben	3	3	1	0
	Punkterahmen:	0 bis + 9 (Grünland u. Acker)				
	Prämienrahmen:	0 bis 96,3 EUR				

Quellen: Darstellung RH auf Basis von Unterlagen des Landes Niederösterreich zur Prämienkalkulation sowie der ÖPUL-Sonderrichtlinien 2000 und 2007

Im Vergleich zur Vorperiode bewirkten diese Änderungen einen Anstieg der beim Parameter Düngerart/Ausbringung maximal erreichbaren Ökopunkte bei Grünland um 80,0 % und der maximal erreichbaren Hektarprämie um rd. 47,2 %, bei Acker um rd. 28,6 % (Punkte) bzw. 5,2 % (Prämie) (siehe Tabelle 18). Gemäß Auswertungen des Landes Niederösterreich erreichten die Betriebe ab dem Jahr 2007 bei diesem Parameter im Durchschnitt eine vergleichsweise höhere Punkteanzahl pro Hektar. Überdies verdoppelten sich die jährlichen Zuwachsraten (siehe nachfolgende Abbildung).

Ausgewählte Untermaßnahmen

Abbildung 11: Durchschnittliche Ökopunkte pro Hektar beim Parameter Düngerart/Ausbringung in den Jahren 2001 bis 2004 und 2007 bis 2009



Quellen: Darstellung RH auf Basis von Auswertungen des Landes Niederösterreich: Info-Flyer 2008 (2.435 Betriebe) und Info-Flyer 2010 (2.834 Betriebe)

48.2 Der RH kritisierte, dass das Ausmaß der im Parameter Düngerart/Ausbringung eingegangenen Umweltverpflichtungen ab 2007 deutlich reduziert wurde, während die Anzahl der maximal anrechenbaren Ökopunkte und die Prämien stiegen. Er verwies auf seine Empfehlung in TZ 45, wonach der Erreichung der angestrebten Umweltwirkungen der Ökopunkte erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen wäre.

Auswertungen des Landes Niederösterreich

49.1 Das Land Niederösterreich schätzte auf Basis eigener, z.T. auch veröffentlichter Auswertungen, dass die Umweltleistungen der Ökopunkte-Betriebe beträchtlich über jenen anderer ÖPUL-Betriebe lagen.⁴⁹ Methodisch wurden die ÖPUL-Betriebe nicht in solche mit höherwertigen bzw. solche mit weniger anspruchsvollen Untermaßnahmen unterschieden. Auch die spezifischen Bewirtschaftungsbedingungen von Ökopunkte- und anderen ÖPUL-Betrieben blieben außer Betracht. Das Land beschränkte sich bei seinen Auswertungen ferner auf jene Ökopunkte-Betriebe, die der Übermittlung ihrer Daten durch die AMA an das Land zugestimmt hatten (siehe TZ 54). Die ermittelte durchschnittliche Zahl an Ökopunkten pro Hektar differierte dabei je nach Auswertung. Eine zuverlässige Methode für einen Vergleich von Ökopunkte-Betrieben mit anderen ÖPUL-Betrieben fehlte.

Tabelle 21: Auswertungen über Umweltleistungen der Ökopunkte-Betriebe

Datenquelle und Jahr	Ausgewertete Betriebe (in % der im jeweiligen Jahr teilnehmenden Betriebe ⁵)	Ökopunkte pro ha		
		insgesamt	davon Wirtschaftsweise	Landschaftselemente
Land NÖ 2007 ¹	2.826 (72,1 %)	27,4	19,3	8,1
Land NÖ 2009 ²	2.769 (41,8 %)	28,1	20,0	8,1
Land NÖ 2009 ³	4.547 (68,6 %)	27,5	19,7	7,8
BMLFUW 2010 ⁴	6.630 (100,9 %)	27,2	19,1	8,1

¹ Land NÖ: Info-Flyer, November 2008² Land NÖ: Präsentation im ÖPUL-Beirat (Folie 15), Oktober 2010³ Land NÖ: Präsentation im ÖPUL-Beirat (Folie 12), Oktober 2010⁴ Mehr als 100 % aufgrund unterschiedlicher Erhebungsstichtage. Teilnehmende Betriebe im Jahr 2010 laut Grüner Bericht 2011 (Tabelle 5.2.16): 6.571, laut Daten des BMLFUW vom Mai 2011 dagegen 6.630.⁵ BMLFUW: Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.1.16

Quelle: Darstellung RH

49.2 Der RH erachtete Vergleiche der im Rahmen von verschiedenen Untermaßnahmen erbrachten Umweltleistungen als grundsätzlich sinnvoll. Die bisher seitens des Landes Niederösterreich erstellten Vergleiche bewertete er aufgrund methodischer Mängel und der eingeschränkten Datenbasis des Landes jedoch als wenig aussagekräftig.

⁴⁹ Laut Info-Flyer des Landes Niederösterreich vom November 2008 betrugen die Mehrleistungen der Ökopunkte-Betriebe im Vergleich zu anderen ÖPUL-Betrieben bei der Wirtschaftsweise rd. 70 % und bei den Landschaftselementen rund das Doppelte.

Ausgewählte Untermaßnahmen

Er empfahl dem BMLFUW und dem Land Niederösterreich zu prüfen, ob in Anlehnung an das Modell der Ökopunkte eine (vereinfachte, nicht prämienrelevante) Skala zur Darstellung und vergleichenden Bewertung der wichtigsten, im Rahmen einzelner ÖPUL-Untermaßnahmen durchschnittlich erbrachten Umweltleistungen (z.B. Reduktion von Dünger bzw. Pestiziden, Bodenbedeckung, Landschaftselemente) definiert werden kann.

49.3 *Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass auch das Konzept der Ökopunkte kein Monitoring- oder Evaluierungskonzept per se darstelle. Die Anregung des RH werde aber aufgegriffen und es werde überlegt, ob die zukünftigen Förderungsvoraussetzungen in Tabellenform in der Weise dargestellt werden könnten, dass daraus die jeweilige Umweltleistung zumindest qualitativ ablesbar würde.*

49.4 Der RH erachtete die seitens des BMLFUW in Aussicht gestellte verbesserte qualitative Information über die im Rahmen einzelner ÖPUL-Untermaßnahmen zu erbringenden Agrarumweltleistungen für zweckmäßig.

50.1 (1) Ökopunkte-Betriebe verfügten in ihrer Rolle als Anbieter und Produzenten von Umweltleistungen über mehr Flexibilität und jährliche Dispositionsmöglichkeiten sowie durchschnittlich höhere Prämien als andere ÖPUL-Betriebe. Die Höhe ihrer Prämien konnten die Produzenten durch die Gewichtung und Kombination der einzelnen Parameter individuell beeinflussen und während der Vertragslaufzeit zudem in einem gewissen Ausmaß jährlich steigern.

Laut Programm LE 07–13 sowie Auswertungen des Landes Niederösterreich zeige sich mit Fortdauer der Teilnahme bei den meisten Betrieben ein Anstieg der durchschnittlichen Ökopunkte pro Hektar.

(2) Die Indikatoren der Ökopunkte (Teilnahmefläche, teilnehmende Betriebe, Ökopunkte pro Parameter und pro Hektar) stellten vorwiegend auf die Handlungen der Produzenten ab, jedoch kaum auf die Ergebnisse und Wirkungen für die Umwelt. Ein Monitoringsystem zur laufenden Erhebung von (immissionsseitigen) Umweltdaten existierte nicht.

50.2 Der RH bewertete das Modell der Ökopunkte als vergleichsweise „produzentenfreundlicher“ als das anderer ÖPUL-Untermaßnahmen. Ökopunkte-Betriebe konnten die Menge der von ihnen angebotenen Umweltleistungen und das Volumen ihrer Leistungsabgeltungen während der Vertragslaufzeit innerhalb der erlaubten Bandbreiten verän-

dern und in Grenzen auch steigern. Der RH sah darin einen positiven Anreiz für die teilnehmenden Betriebe.

Er bemängelte jedoch, dass das Ökopunkte-Modell einseitig auf die Anbieter ausgerichtet war. Während die Betriebe als Produzenten von Umweltleistungen über alle für ihr Angebot relevanten Informationen verfügten, war eine Beurteilung aus Sicht der Gesellschaft (der öffentlichen Nachfrage) mangels geeigneter Informationen, ob den jährlich steigenden Leistungsabgeltungen an die Produzenten auch ein gleichermaßen steigender, zusätzlicher Umweltnutzen gegenüberstand, de facto nur schwer möglich.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, in der Konzeption und Abwicklung der Ökopunkte künftig der Nachfrageseite eine vergleichbar hohe Aufmerksamkeit zu widmen wie der Angebotsseite, insbesondere durch die Entwicklung geeigneter Indikatoren, eines fakten- und datenbasierten Umweltmonitorings und eines Berichtswesens über die Umwelteffekte der Ökopunkte.

50.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMLFUW sei mit der Konzeption der Ökopunkte im Rahmen von ÖPUL 2007 versucht worden, die Parameter so zu verändern, dass höhere Punkte systembedingt auch einen höheren Umweltnutzen bewirkten.*

(2) Das Land Niederösterreich betonte in seiner Stellungnahme, dass ein Anstieg der durchschnittlichen Ökopunkte pro Hektar grundsätzlich nur aufgrund von Mehrleistungen der Betriebe erfolgen könne. Daraus ergebe sich wiederum ein Anstieg der durchschnittlichen Mehrleistungen für die Gesellschaft, z.B. durch Einsatz von weniger Dünger.

50.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW und dem Land Niederösterreich unter Verweis auf die Ausführungen des BMLFUW zu TZ 7, dass weitere Steigerungen der Umweltleistung bei bereits gutem Umweltzustand immer schwieriger werden. Zur Stellungnahme des BMLFUW, wonach höhere Punkte auch einen höheren Umweltnutzen bewirken würden, merkte er an, dass bspw. beim Parameter Düngerart/Ausbringung (siehe TZ 48) die Zahl der Punkte erhöht, die Leistungsverpflichtungen jedoch reduziert wurden. Der RH hielt seine Empfehlung, das Berichtswesen über die Umwelteffekte der Ökopunkte zu verbessern, aufrecht.

Ausgewählte Untermaßnahmen

Entwicklung der Teilnahme

51.1 (1) Die Untermaßnahme Ökopunkte entwickelte sich in der vorangegangenen Programmperiode ÖPUL 2000 und in der laufenden Programmperiode ÖPUL 2007 wie folgt:

Tabelle 22: Entwicklung der Untermaßnahme 18 Ökopunkte							
	ÖPUL 2000 – Ökopunkte						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Durchschnitt 2001 bis 2006
Teilnahmeflächen in ha	55.739	62.154	68.379	71.293	76.507	74.571	68.107
Teilnehmende Betriebe	3.153	3.491	3.774	3.868	4.129	4.005	3.737
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	20,1	22,7	25,5	27,0	29,0	27,5	25,3
	ÖPUL 2007 – Ökopunkte						Veränderung ÖPUL 2000 ¹ /ÖPUL 2007 in %
	2007	2008	2009	2010	Durchschnitt 2007 bis 2010		
Teilnahmeflächen in ha	77.095	94.271	133.332	133.603	109.575		60,9
Teilnehmende Betriebe	3.918	4.749	6.632	6.571	5.468		46,3
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	23,4	28,0	38,6	38,5	32,1		27,0

¹ Der Periodenvergleich (2001–2006) vs. (2007–2010) ist wegen des außergewöhnlichen Anstiegs der Teilnahme ab 2007/2008 nur bedingt aussagekräftig.

Quelle: Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16

(2) Die in der Programmperiode 2007 bis 2013 angestrebte Teilnahmefläche von rd. 72.000 ha lag unter jener des Jahres 2006. Das Programm LE 07–13 sah für die Ökopunkte ein indikatives Mittelvolumen von rd. 20,3 Mio. EUR jährlich bei einer Prämie von durchschnittlich 282 EUR/ha vor. Die tatsächliche Teilnahme überstieg diese Zielwerte deutlich, wie nachstehende Tabelle zeigt. Schon im Jahr 2007 lag das Flächenausmaß mit rd. 77.000 ha über dem Zielwert von 72.000 ha.



Ausgewählte Untermaßnahmen

BMLFUW

Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007

Tabelle 23: Vergleich der Zielwerte der Untermaßnahme Ökopunkte für die Programmperiode 2007 bis 2013 mit den tatsächlichen Werten 2010

	Betriebe	Teilnahme­fläche (in ha)	Öffentliche Mittel (in Mio. EUR)
Ausgangslage 2006	4.005	74.571	27,5
Zielwerte für die Programmperiode 2007 bis 2013	3.600 ¹	72.000	20,3 ²
tatsächliche Teilnahme 2010	6.571	133.603	38,5
	in %		
Änderung 2010 gegenüber Ausgangslage 2006	+ 64,1	+ 79,2	+ 39,9
Änderung 2010 gegenüber Zielwerten 2007 bis 2013	+ 82,5	+ 85,6	+ 89,7

¹ ermittelt auf Basis der Durchschnittsgröße von 20 ha

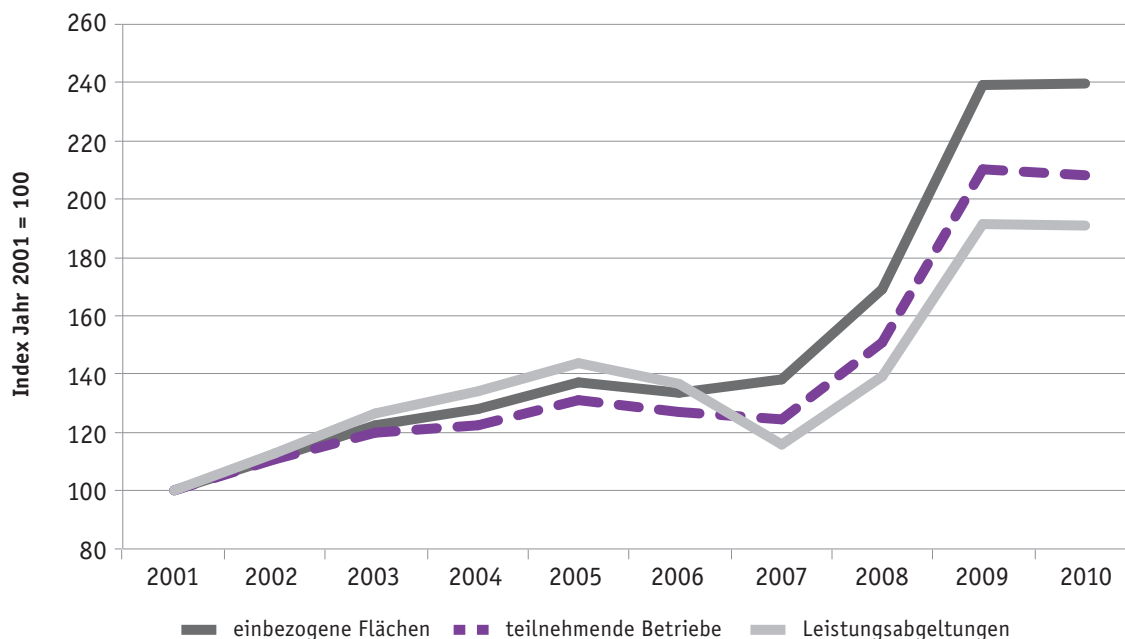
² Anteil von 3,9 % der jährlichen ÖPUL-Ausgaben von durchschnittlich 520 Mio. EUR

Quellen: Darstellung bzw. Berechnung RH auf Basis von Daten des Programms LE 07–13 i.d.F. nach der vierten Programmänderung, Seite 233 sowie des Grünen Berichts, Tabelle 5.2.16

(3) Im September 2008 ging das Land Niederösterreich bereits von einem Anstieg auf 6.000 Ökopunkte-Betriebe gegenüber rd. 4.000 im Jahr 2006 aus. Vor der letztmaligen Antragsmöglichkeit im Herbst 2009 für eine Teilnahme ab 2010 bekundeten weitere Betriebe Interesse an der Untermaßnahme Ökopunkte.

Ausgewählte Untermaßnahmen

Abbildung 12: Entwicklung der Ökopunkte-Flächen, -Betriebe und -Leistungsabteilungen von 2001 bis 2010

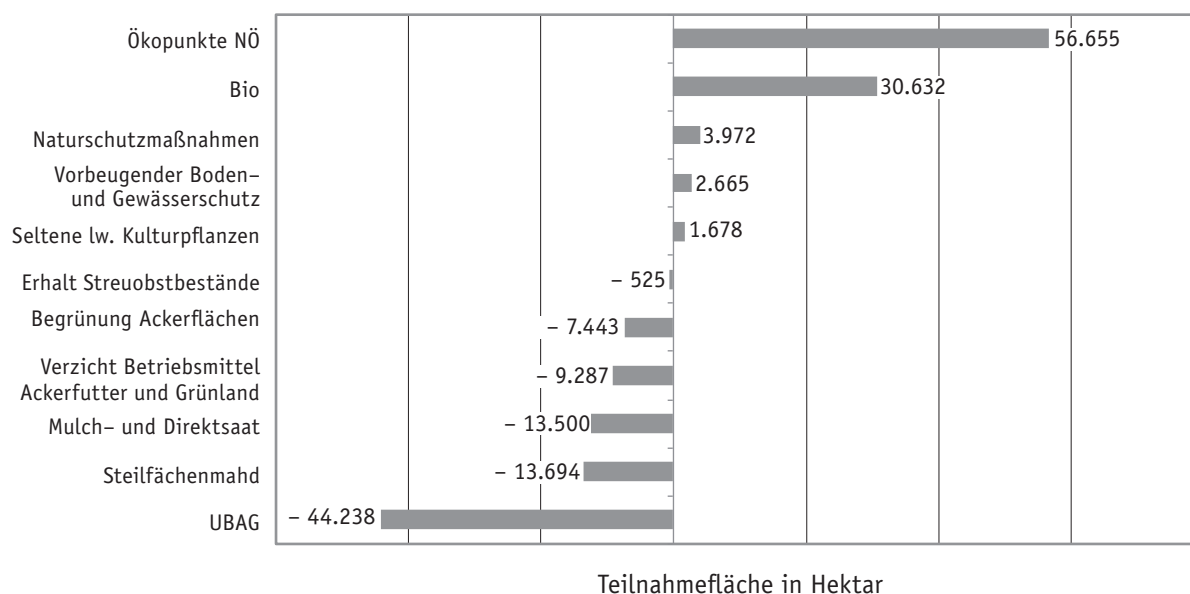


Quelle: RH auf Basis Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.1.16

Während sich Flächen, Betriebe und Leistungsabteilungen in den Jahren 2001 bis 2006 der Vorperiode annähernd im Gleichklang entwickelten, lag der Flächenzuwachs ab 2007 deutlich über dem Anstieg der Leistungsabteilungen. Die Zahl der teilnehmenden Betriebe stieg von rd. 3.900 im Jahr 2007 um knapp 2.700 (beinahe 70 %) auf rd. 6.600 im Jahr 2010. Knapp die Hälfte des Anstiegs in den Jahren 2007 bis 2010 entfiel auf die Bezirke Scheibbs (+375,5 %, von 163 auf 775 Betriebe) und Amstetten (+211,8 %, von 322 auf 1.004 Betriebe).

(4) Wie nachstehende Abbildung zeigt, kam es in Niederösterreich in den ersten Jahren der Umsetzung des Programms LE 07–13 zu größeren Verschiebungen zwischen einzelnen ÖPUL-Untermaßnahmen.

Abbildung 13: Veränderung der Teilnahmeflächen (in Hektar) in ausgewählten Untermaßnahmen in Niederösterreich im Zeitraum 2007 bis 2010



Quellen: Darstellung RH auf Basis Grüner Bericht Niederösterreich 2007, 2008, 2009, 2010

Zwei Untermaßnahmen (Ökopunkte und Bio) erzielten Zuwächse im Ausmaß von zusammen über 87.000 ha, fünf Untermaßnahmen – allen voran UBAG – verloren Flächen im Ausmaß von zusammen rd. 88.000 ha.

51.2 Der RH hielt fest, dass zwischen der Untermaßnahme Ökopunkte und anderen ÖPUL-Untermaßnahmen Verdrängungs- und Substitutionseffekte stattfanden. In Summe erfolgte dabei eine Verlagerung von ÖPUL-Flächen zu den gemäß Programm LE 07-13 höherwertigen ÖPUL-Untermaßnahmen Ökopunkte und Bio.

Steigende Landeskofinanzierung

52.1 (1) Der Bundesanteil an der Kofinanzierung der Untermaßnahme Ökopunkte war gemäß Punkt 1.7.3 der ÖPUL-Sonderrichtlinie mit rd. 5,9 Mio. EUR begrenzt. Aufgrund der hohen Ökopunkte-Teilnahme wurde diese Bundesmittelobergrenze bereits 2008 überschritten, weshalb das Land Niederösterreich einen Mehrbeitrag von rd. 1,5 Mio. EUR zur nationalen Kofinanzierung leistete. Für das Jahr 2009 stieg der

Ausgewählte Untermaßnahmen

budgetäre Mehrbeitrag des Landes auf rd. 6,0 Mio. EUR. Das Kofinanzierungsverhältnis zwischen Bund und Land, welches gemäß § 3 Landwirtschaftsgesetz 1992 im Regelfall 60 : 40 beträgt, veränderte sich bei der Untermaßnahme Ökopunkte bis zum Jahr 2010 daher auf 30 : 70.

Tabelle 24: Anteile an der Finanzierung der Untermaßnahme Ökopunkte						
Jahr	EU	Nationale Kofinanzierung			Kofinanzierungsverhältnis	
		gesamt	Bund	Land NÖ	Bund	Land NÖ
		in % ¹				
2007	48,6	51,4	30,9	20,6	60	40
2008	48,6	51,4	24,9	26,6	48	52
2009	48,6	51,4	15,0	36,4	29	71
2010	48,6	51,4	15,3	36,1	30	70

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Darstellung RH auf Basis von Unterlagen des Landes Niederösterreich sowie Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16

Die Abteilung Landentwicklung LF6 des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung bot interessierten Betrieben bis April 2009 die Möglichkeit von Proberechnungen für einen Umstieg in die Untermaßnahme Ökopunkte an. Da die nochmalige Erhöhung der Teilnehmerzahl ab 2010 weitere Landeskofinanzierungsmittel erfordert hätte, sah sich das Land Niederösterreich veranlasst, die letzte Umstiegsmöglichkeit (Herbstantrag 2009) entfallen zu lassen. Es teilte dies den Interessenten im Mai 2009 schriftlich mit.

(2) Die Niederösterreichische Landesregierung fasste jährliche Beschlüsse über die sinngemäße Anwendung der ÖPUL-Sonderrichtlinie des BMLFUW in Niederösterreich und über die Bereitstellung der jährlich insgesamt erforderlichen Landeskofinanzierungsmittel für alle in Niederösterreich umgesetzten ÖPUL-Untermaßnahmen. Der Beschluss für das Jahr 2007 enthielt den Vermerk: „Aufgrund der strengeren Bedingungen des ÖPUL 2007 ist im Vergleich zum bisherigen Programm ein geringerer Finanzbedarf zu erwarten.“ Entgegen dieser Erwartung stieg der Kofinanzierungsbedarf des Landes Niederösterreich für ÖPUL jedoch von 36,5 Mio. EUR (2007) auf 46,6 Mio. EUR (2010). Dies entsprach einer Erhöhung um 10,1 Mio. EUR (rd. 27,5 %). Davon entfiel mit 9,1 Mio. EUR der Großteil auf die Landeskofinanzierung der Untermaßnahme Ökopunkte, die sich von rd. 4,8 Mio. EUR (2007) auf rd. 13,9 Mio. EUR (2010) erhöhte.

Aus Sicht des Landes Niederösterreich war die Entwicklung von 2008 auf 2009 auf Änderungen bei anderen ÖPUL-Maßnahmen (siehe TZ 40) im Zuge der Programmgenehmigung durch die Europäische Kommission zurückzuführen und bei der Planung nicht abschätzbar. Der Niederösterreichische Landtag wurde mit dieser nahezu Verdreifachung der Landeskofinanzierung für die Untermaßnahme Ökopunkte in den Jahren 2007 bis 2010 nicht befasst.

52.2 (1) Der RH kritisierte, dass das Land Niederösterreich – obwohl bereits im September 2008 (siehe TZ 51) erkennbar war, dass die zu erwartenden Teilnahmeanträge deutlich über den ursprünglichen Schätzungen lagen – erst im Mai 2009 dem steigenden Budgetmehrbedarf gegensteuerte.

(2) Ferner kritisierte der RH, dass der Niederösterreichische Landtag mit dem budgetären Mehrbedarf für die Landeskofinanzierung der Ökopunkte nicht befasst wurde. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die Budgetrechte des Niederösterreichischen Landtags durch ausreichende Information und rechtzeitige Befassung in budgetärer wie auch in materiell-inhaltlicher Hinsicht zu wahren.

52.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich seien mit Genehmigung des österreichischen Programms LE 07–13 durch die Europäische Kommission im Herbst 2007 die Rahmenbedingungen der Maßnahmen von ÖPUL 2007 endgültig festgestanden. Dabei sei – wie schon bei ÖPUL 2000 – eine Bundesmittellobergrenze eingezogen worden. Bereits im Jahr 2008 sei die Bundesmittellobergrenze aufgrund der hohen Ökopunkte-Teilnahme überschritten worden. Als das Land Niederösterreich im Jahr 2008 dieses Ergebnis erkannt habe, sei parallel der Herbstantrag 2008 gelaufen, der bereits Anträge auf Umstieg in die Ökopunkte-Maßnahme der Landwirte erfasst habe. Dieser zeitliche Zusammenfall habe keinen Spielraum ermöglicht, ohne die Glaubwürdigkeit und das Vertrauen bei den Betrieben zu verletzen, da die Beratungen bereits stattgefunden hätten. Daher habe man entschieden, den Umstiegsstopp erst im Jahr 2009 (Herbstantrag) zu verhängen.*

Der Niederösterreichische Landtag sei durch die Beschlüsse über die Budgetierung von ÖPUL in den jährlichen Voranschlägen und über die jährlichen Rechnungsabschlüsse eingebunden worden; seine Budgetrechte seien dadurch gewahrt worden. Durch die Vorlage des jährlichen Berichts über die wirtschaftliche und soziale Lage der Land- und Forstwirtschaft in Niederösterreich erhalte der Landtag zusätzliche Informationen über ÖPUL und das Ökopunkteprogramm. Die Entwicklung der Ökopunkteflächen sei zudem in dem vom Niederösterreichischen Landtag beschlossenen Klimaprogramm 2009 bis 2012 dargestellt.

Ausgewählte Untermaßnahmen

52.4 Unter Hinweis auf die für die Wahrung der Budgetrechte des Landtags erforderliche Transparenz gab der RH zu bedenken, dass die gegenseitig deckungsfähigen Budgetansätze 74911 (Maßnahmen der ländlichen Entwicklung) bzw. 74912 (Nationale und sonstige Maßnahmen) Gesamtbeträge ohne Details auswiesen. Die sich daraus ergebende fehlende Transparenz über die budgetären Optionen schränkte die Budgetrechte des Landtags ein.

Zuständigkeit des Landes Niederösterreich

53.1 (1) Teilbereiche der Abwicklung der Untermaßnahme Ökopunkte, wie z.B. die Antragserfassung und Berechnung, blieben bis 2006 in der Verantwortung des Landes Niederösterreich und waren von der Zuständigkeit der AMA ausgenommen. Im Jahr 2006 empfahl der RH dem BMLFUW⁵⁰, den Aufbau und die Bewertungskriterien des Ökopunkteprogramms für die neue Programmperiode ab 2007 zu überdenken sowie den Verwaltungsaufwand und die Abwicklungsrisiken zu verringern.

(2) Ab 2007 war die Abwicklung der Ökopunkte bei der Zahlstelle AMA gebündelt, mit Ausnahme der Informationstätigkeit, die gemäß ÖPUL-Sonderrichtlinie in der Verantwortung des Landes Niederösterreich verblieb. Das BMLFUW und das Land Niederösterreich stimmten die Auflagen und die Prämienkalkulation der Ökopunkte einvernehmlich auf die anderen ÖPUL-Untermaßnahmen ab.

53.2 Der RH würdigte die getroffenen Anpassungen, verwies jedoch auf die nachfolgenden Feststellungen unter TZ 54.

54.1 (1) Der Landeshauptmann von Niederösterreich fungierte gemäß Punkt 1.9.4 der ÖPUL-Sonderrichtlinie „unter Koordination der AMA“ als beauftragte Stelle für die Untermaßnahme Ökopunkte. In dieser Funktion war er „insbesondere betraut mit der Aufgabe der Informationstätigkeit im Rahmen der Untermaßnahme Ökopunkte in Niederösterreich“. Dies umfasste die zeitgerechte Erstellung von Merkblättern für die ÖPUL-Antragstellung, Informationsveranstaltungen, Informationsangebote im Internet und sonstige Erstinformationen. Darüber hinaus engagierte sich die zuständige Abteilung Landentwicklung LF6 auch im Bereich der einzelbetrieblichen Beratung, wie z.B. Probe- oder Durchrechnungen für interessierte Ökopunkte-Teilnehmer und Kartie-

⁵⁰ Reihe Niederösterreich 2006/3 sowie Reihe Bund 2007/4, jeweils Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft: Zuverlässigkeitserklärung 2004; Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes, TZ 3

rung von Landschaftselementen. Sie förderte zudem Schulungsangebote für Ökopunkte-Teilnehmer.

(2) Für die „umfassende Beratungs- und Informationstätigkeit“ schloss das Land Niederösterreich als Auftraggeber am 16. Jänner 2008 mit der AMA als Auftragnehmerin eine Vereinbarung über die entgeltliche Erstellung und Übermittlung von Dateien mit einzelbetrieblichen Erfassungs- und Berechnungsdaten. Die Übermittlung dieser Daten an das Land bedurfte einer gesonderten, jederzeit widerrufbaren Zustimmungserklärung der einzelnen Ökopunkte-Teilnehmer.

(3) Die zuständige Abteilung LF6 kooperierte bei ihrer Informations- und Beratungstätigkeit eng mit den Bezirksbauernkammern sowie mit dem 1998 gegründeten Ökopunkteverein. Der Verein zählte 2010 etwa 4.700 Mitglieder. Laut Vereinsstatuten 2007 bezweckte er die umfassende Unterstützung der Umsetzung der Ökopunkte insbesondere durch „Hilfestellungen zur Sicherstellung der Umsetzung, bei der Abwicklung und künftigen Ausweitung des Programms“. Zu seinen Aktivitäten zählte der Verein auch „Lobbying bei Politik und Verwaltung“. Dem Vorstand gehörte gemäß Punkt 10.1. lit. f der Statuten 2007 jeweils auch ein Vertreter der Abteilung LF6 an. Diese Funktion nahm der Leiter der Abteilung LF6 wahr.

Der Ökopunkteverein bot in den Jahren 2009, 2010 und 2011 in Zusammenarbeit mit der Abteilung LF6 Vergleichsrechnungen für Ökopunkte-Betriebe an, die befürchteten, die durchschnittliche Ökopunktezahl des Einstiegsjahres – z.B. aufgrund einer Flächenverringerung – um mehr als 15 % zu unterschreiten (siehe TZ 46). Bei Bedarf ermittelte die Abteilung LF6 mit dem betroffenen Betrieb auch Varianten zur Erhaltung des bisherigen Punkteniveaus, etwa über eine Änderung der Bewirtschaftung oder die Anlage neuer Landschaftselemente. Die Vergleichs- und Variantenrechnungen erfolgten durch Mitarbeiter der Abteilung LF6.

Über die Kooperation zwischen der Abteilung LF6 und dem Ökopunkteverein, die Abgrenzung der jeweiligen Aufgaben im Bereich Interessenvertretung einerseits sowie Abwicklung und Verwaltung andererseits und über die Kostentragung gab es keine schriftlichen Vereinbarungen.

(4) In der Abteilung LF6 war gemäß Geschäftseinteilung der Niederösterreichischen Landesregierung die Geschäftsstelle des Niederösterreichischen Landschaftsfonds angesiedelt. In den Jahren 2005, 2006 und 2010 erhielt der Ökopunkteverein aus dem Landschaftsfonds Förderungen für Aktivitäten wie bspw. Information, Öffentlichkeitsarbeit und Meinungsbildung (Projektumsetzung 2006 und 2007), für das Vereins-Periodikum (Projektumsetzung 2007 und 2008) sowie für eine

Ausgewählte Untermaßnahmen

Obstbaumaktion (Projektumsetzung 2010). Die Obstbaumaktion diene der Neuanlage prämiensfähiger Landschaftselemente.

54.2 (1) Der RH anerkannte das Engagement der befassten Stellen, bewertete jedoch die gesonderte Informationszuständigkeit des Landes Niederösterreich sowie die konzertierte Beratungs- und Servicetätigkeit von drei Institutionen – Abteilung LF6, Bezirksbauernkammern und Ökopunkte-Verein – unter dem Gesichtspunkt der Gesamtsteuerung (Governance) der ÖPUL-Umsetzung als eine Begünstigung der Ökopunkte.

(2) Der RH wies ferner darauf hin, dass die Abwicklung der Ökopunkte mit zusätzlichen Kosten für das Land (Informations- und Serviceaufwand) bzw. die AMA (Service für Ökopunkte-Betriebe) einherging.

(3) Der RH bewertete die gleichzeitige Ausübung einer Funktion im Vorstand des Ökopunktevereins (Förderungsnehmer) und einer Leitungsfunktion in der mit Förderungen an den Verein befassten Abteilung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung als unvereinbar. Er empfahl dem Land Niederösterreich eine personelle Funktions-trennung zwischen der Leitung der Geschäftsstelle des Landschaftsfonds als Förderungsstelle und der Mitgliedschaft im Vorstand des Ökopunktevereins.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich ferner, die Zusammenarbeit mit dem Ökopunkteverein und der Landwirtschaftskammer bzw. den Bezirksbauernkammern schriftlich zu regeln. Dabei wäre klar zu unterscheiden zwischen allfällig beauftragten Tätigkeiten für Dritte im Rahmen der Ökopunkte-Abwicklung einerseits und den Aufgaben der Interessenvertretung, die im eigenen Wirkungsbereich und auf eigene Rechnung wahrzunehmen wären, andererseits.

54.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Beauftragung des Landes Niederösterreich mit bestimmten Funktionen im Rahmen der Maßnahme Ökopunkte direkt über die Sonderrichtlinie erfolgt und habe aus Sicht des BMLFUW auch gute Ergebnisse geliefert, wie die Vielzahl an Informationsmaterialien für die Teilnehmer zeige.*

(2) *Das Land Niederösterreich teilte mit, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Vertreter des Landes im Vorstand des Ökopunktevereins tätig seien. Darüber hinaus werde es der Empfehlung des RH Folge leisten und in der Programmperiode ab 2014 schriftliche Vereinbarungen über die Zusammenarbeit mit dem Ökopunkteverein und der Landwirtschaftskammer treffen.*

- 54.4** Der RH anerkannte die vom Land Niederösterreich umgesetzte personelle Funktionstrennung zwischen der Geschäftsstelle des Landschaftsfonds als Förderungsstelle und der Mitgliedschaft im Vorstand des Ökopunktevereins.

Erkenntnisse aus Vorperiode und Evaluierungen

- 55.1** (1) Die Untermaßnahme Ökopunkte wurde im Allgemeinen als relevant für alle Schutzgüter erachtet, insbesondere jedoch für die Schutzgüter Biodiversität und Boden. Bislang vorliegende Evaluierungen⁵¹ bewerteten nur einzelne Teilaspekte der Untermaßnahme Ökopunkte. Zu den ökonomischen Aspekten der Ökopunkte enthielt die Halbzeitevaluierung 2003 Feststellungen und Empfehlungen, die in der Programmperiode 2007 bis 2013 teilweise berücksichtigt wurden (siehe TZ 47).

(2) In einem Modellvergleich im Rahmen eines universitären Forschungsprojekts wies der Ökopunkte-Modellbetrieb gegenüber einem Modellbetrieb, der an anderen ÖPUL-Untermaßnahmen teilnahm, einen niedrigeren Stickstoffeinsatz (–13 %) und niedrigere Auswaschungsverluste bei Stickstoff (–15 %) auf. Hinsichtlich der Kosteneffektivität wies der Ökopunkte-Betrieb aufgrund seines höheren Prämienniveaus jedoch ungünstigere Werte auf als ein Betrieb, der an anderen ÖPUL-Untermaßnahmen teilnahm. Das gleiche Ausmaß an Düngemittelreduktion wäre – so das Ergebnis dieses Modellvergleichs – mit geringerem Finanzmitteleinsatz und folglich höherer Kosteneffektivität erzielbar.⁵²

(3) Die Ex-ante-Evaluierung des Programms LE 07–13 empfahl, in künftigen Evaluierungen u.a. die Wirkungen von ÖPUL auf die Landschaft (z.B. Verlust an linearen Landschaftselementen wie Hecken, Baumreihen oder Ufergehölze) zu analysieren. Die Halbzeitevaluierung 2010 stellte fest, dass bezüglich der Landschaftselemente noch weitere Untersuchungen erforderlich seien und dass eine dazu durchgeführte Evaluierungsstudie nicht sehr aussagekräftig gewesen sei.

- 55.2** Der RH kritisierte, dass zur Wirkung der Untermaßnahme Ökopunkte auf die Landschaftselemente und den Erhalt der Kulturlandschaft, zur Kosteneffektivität der Ökopunkte-Umweltleistungen sowie zum Beitrag der Ökopunkte zu einzelnen Schutzgütern (v.a. zur Biodiversität und Vermeidung von Marginalisierung) keine unabhängigen, gesamt-haften Evaluierungen vorlagen.

⁵¹ insbesondere Halbzeitevaluierung 2003 und 2005 (Update) sowie Ex-post-Evaluierung 2008 zur Programmperiode 2000 bis 2006; Halbzeitevaluierung 2010

⁵² Stefan Frank, Analyse der Kosteneffektivität ausgewählter ÖPUL-Maßnahmen mittels Betriebsmodellierung, Wien, April 2010

Ausgewählte Untermaßnahmen

Der RH empfahl dem BMLFUW und dem Land Niederösterreich, eine unabhängige Gesamtevaluierung der Untermaßnahme Ökopunkte zu beauftragen.

- 55.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei neben der bereits durchgeführten Evaluierung der „Klimaeffekte“ nach Durchführung der Gebarungsüberprüfung des RH im Wege einer Markterkundung ein umfassendes Evaluierungsprojekt der Maßnahme Ökopunkte vergeben worden. In diesem Projekt werde auch gezielt ein Vergleich der Wirkung und der Kosten der Maßnahme Ökopunkte mit anderen ÖPUL-Maßnahmen angestellt. Ein Schwerpunkt der Evaluierung liege dabei auch auf der Erhaltung von Landschaftselementen, die ein Kernelement der Maßnahme Ökopunkte darstelle. Die Evaluierung solle in der ersten Jahreshälfte 2013 abgeschlossen sein und das Ergebnis in die Diskussion um das neue Programm einfließen.*

Ergänzend merkte das BMLFUW an, dass die Maßnahme Ökopunkte als Regionalprogramm bereits in ÖPUL 1995 aufgenommen und seither regelmäßig analysiert worden sei. Insbesondere habe die niederösterreichische Landesregierung regelmäßige Datenerhebungen und Vergleiche erstellt, in denen die Veränderungen für die Ökopunkteparameter dargestellt worden seien. Im Evaluierungsbericht 2003 sei bei der Maßnahme Ökopunkte ein Fokus auf den Mitteleinsatz im Vergleich zu ÖPUL 1998 bzw. ÖPUL 2000 gelegt worden. Dieses Evaluierungsergebnis habe letztlich auch zu einer Änderung der Maßnahme Ökopunkte in der nachfolgenden Programmperiode (ÖPUL 2007) beigetragen.

- 55.4** Der RH entgegnete dem BMLFUW unter Verweis auf TZ 47, dass die bisherigen periodenübergreifenden Evaluierungen des Landes Niederösterreich über Veränderungen der im Rahmen der Ökopunkte erbrachten Umweltleistungen nicht aussagekräftig waren. Daher begrüßte er die nach Durchführung der Gebarungsüberprüfung des RH beauftragte umfassende Evaluierung der Maßnahme Ökopunkte.

Untermaßnahme 21:
Regionalprojekt für
Grundwasserschutz
und Grünlander-
haltung (Regional-
projekt Salzburg)

Ziele

- 56** Ziel der Untermaßnahme 21 Regionalprojekt Salzburg war gemäß Programm LE 07–13 die Aufrechterhaltung jener bisherigen landwirtschaftlichen Grünlandnutzung in Produktionslagen mit überdurchschnittlicher Bonität, die als umbruchsgefährdet galt.⁵³

⁵³ Das heißt, es bestand die Gefahr der intensiven Bewirtschaftung dieser Flächen.

Als regionale Antwort auf spezifische, räumlich begrenzte Entwicklungen und Erfordernisse sollte das Regionalprojekt Salzburg die Intensivierung eindämmen und primär eine Verringerung von Nährstoffeinträgen in Oberflächengewässer und in das Grundwasser bewirken. Das Regionalprojekt Salzburg diene somit dem Schutzgut Wasser.

57.1 Die Europäische Kommission merkte in ihrer Stellungnahme vom 26. April 2007 zum österreichischen Programmwurf (Jänner 2007) an, dass die einzige Anforderung dieser Untermaßnahme – das Verbot des Grünlandumbruchs – nicht über die Grundanforderung zur Erhaltung von Dauergrünland hinausging (siehe TZ 14). In der Folge wurden die Auflagen erweitert; das genehmigte Programm LE 07–13 enthielt letztlich zahlreiche ergänzende Auflagen zur Zielerreichung dieser Untermaßnahme:

Tabelle 25: Veränderung der Anforderungen der Untermaßnahme 21 Regionalprojekt Salzburg gegenüber der Einreichversion des Programms LE 07–13

Einreichversion des Programms LE 07–13 vom Jänner 2007	Anmerkungen und Fragen der Europäischen Kommission vom April 2007	Anpassungen im genehmigten Programm LE 07–13 vom Oktober 2007
<p>Auflage:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Verzicht auf Grünlandumbruch einschließlich Grünlanderneuerung durch Umbruch in den ausgewiesenen Gemeindegebieten <p>Höhe der Förderung: 125 EUR/ha</p>	<p>Gemäß Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, „dass Flächen, die 2003 als Dauergrünland genutzt wurden, als Dauergrünland erhalten bleiben“. Das Verbot des Grünlandumbruchs sei „die einzige wirkliche Anforderung“ dieser Untermaßnahme und diese gehe nicht über die Cross Compliance-Bestimmung für Zahlungen aus der 1. Säule hinaus. In der vorgeschlagenen Form könne diese Untermaßnahme daher nicht genehmigt werden.</p> <p>Die Zustimmung der Kommission erfordere eine „sehr gute ökologische Begründung, die sich auf die regionalen Tatbestände bezieht“.</p>	<p>Ergänzende Auflagen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – auf zumindest 5 % der Grünlandmäähflächen maximal zwei Nutzungen pro Jahr; – Verpflichtungsdauer 7 Jahre, jedenfalls bis 2013; – Aufforstungsverbot; – Schulung und Weiterbildung zum Thema Aktionsprogramm Nitratrichtlinie im Ausmaß von mindestens vier Stunden; – zweimalige Bodenuntersuchung mit Beratungsgespräch <p>Höhe der Förderung gestaffelt nach Viehbesatz:</p> <p>Viehbesatz > 1,76 GVE/ha: 95 EUR/ha</p> <p>Viehbesatz ≤ 1,76 GVE/ha: 125 EUR/ha</p>

Quellen: Darstellung RH auf Basis der Einreichversion des Programms LE 07–13 (Jänner 2007), der Stellungnahme der Europäischen Kommission (April 2007) und des genehmigten Programms LE 07–13 (Oktober 2007)

Ausgewählte Untermaßnahmen

57.2 Der RH vermerkte positiv, dass in der Programmperiode 2007 bis 2013 verpflichtende Bodenuntersuchungen vorgeschrieben waren (siehe TZ 30).

57.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Darstellung des RH, die Europäische Kommission habe den Mehrwert des Regionalprojekts Salzburg bezweifelt, in dieser Form nicht richtig. Die genannten Grundanforderungen würden die Grünlanderhaltung nur auf Ebene der Mitgliedstaaten regeln. Im Vergleich zu anderen ÖPUL-Maßnahmen seien die Bestimmungen⁵⁴ deutlich strenger: keine Toleranzen (bei UBAG z.B. 5 %), keine Erlaubnis zur Umwandlung in Obstkulturen und Verbot der – in intensiveren Grünlandregionen auf EU-Ebene üblichen – periodischen Grünlanderneuerung mittels Pflug und Neuaussaat. Es sei jedoch richtig, dass es im Zuge der Programmverhandlungen mit der Europäischen Kommission zu inhaltlichen Nachbesserungen gekommen sei.*

Das BMLFUW teilte ferner mit, dass eine inzwischen vorliegende Studie die Wirkung des Regionalprojekts Salzburg und den Effekt der Grünlanderhaltung auf die Schutzgüter „Grundwasser“, „Boden“, „Klima“ und „Biodiversität“ untersucht und bewertet sowie positive Effekte in allen Bereichen nachgewiesen habe. Wirkungsverbesserungen seien vor allem für den Bereich der Biodiversität vorgeschlagen worden. Aus den Evaluierungsergebnissen seien konkrete Vorschläge für die Ausrichtung des Regionalprojekts im künftigen Programm abgeleitet worden.

57.4 Der RH wiederholte, dass die Europäische Kommission die ursprünglich geplanten Auflagen des Regionalprojekts Salzburg (bis auf das Verbot des Grünlandumbruchs) als nicht über die Grundanforderung hinausgehend beurteilt hatte. Aufgrund dieser Kritik der Europäischen Kommission wurden die Auflagen erweitert, sodass das genehmigte Programm LE 07–13 letztlich zahlreiche ergänzende Auflagen zur Zielerreichung dieser Untermaßnahme enthielt.

⁵⁴ Anmerkung RH: Bestimmungen sind hier Auflagen



Ausgewählte Untermaßnahmen

BMLFUW

Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007

Entwicklung

58.1 (1) Das Regionalprojekt Salzburg entwickelte sich in der vorangegangenen Programmperiode ÖPUL 2000 und in der laufenden Programmperiode ÖPUL 2007 wie folgt:

Tabelle 26: Entwicklung der Untermaßnahme 21 Regionalprojekt Salzburg							
	ÖPUL 2000 – Regionalprojekt Salzburg						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Durchschnitt 2001 bis 2006
Teilnahmeflächen in ha	28.671	28.610	28.473	28.687	28.745	28.439	28.604
Teilnehmende Betriebe	2.259	2.219	2.172	2.164	2.166	2.082	2.177
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	3,7	3,7	3,7	3,8	3,8	3,7	3,7
	ÖPUL 2007 – Regionalprojekt Salzburg						Veränderung ÖPUL 2000/ÖPUL 2007 in %
	2007	2008	2009	2010	Durchschnitt 2007 bis 2010		
Teilnahmeflächen in ha	28.492	28.279	28.109	28.339	28.305		– 1,0
Teilnehmende Betriebe	2.040	2.042	2.055	2.029	2.042		– 6,2
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	3,5	3,4	3,4	3,4	3,4		– 8,6

Quelle: Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16

In der laufenden Programmperiode nahmen durchschnittlich rd. 2.000 Betriebe mit durchschnittlich rd. 28.300 ha das Regionalprojekt Salzburg in Anspruch. Dies entsprach einem Betrag von 120 EUR/ha bzw. rd. 1.670 EUR/Betrieb. Die Fläche blieb gegenüber der vorangegangenen Periode nahezu unverändert. Die durchschnittliche Leistungsabgeltung verringerte sich gegenüber der Vorperiode um rd. 8,6 % von durchschnittlich rd. 3,7 Mio. EUR auf durchschnittlich rd. 3,4 Mio. EUR.

(2) Eine Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Regionalprojekts Salzburg war die verpflichtende Kombination mit den Untermaßnahmen Bio oder UBAG. Im Jahr 2010 betrug die Leistungsabgeltung aus den drei Untermaßnahmen rd. 8,3 Mio. EUR:

Ausgewählte Untermaßnahmen

Tabelle 27: Abteilungen Untermaßnahme 21 Regionalprojekt Salzburg (in Mio. EUR) im Jahr 2010

Regionalprojekt	Bio	UBAG	Summe
in Mio. EUR			
3,4	+ 2,9	+ 2,0	8,3
in %			
100,0	+ 85,3	+ 58,8	244,1

Quelle: AMA

Neben der Leistungsabteilung von rd. 3,4 Mio. EUR für das Regionalprojekt Salzburg erhielten die Betriebe im Jahr 2010 aufgrund der verpflichtenden Kombination zusätzlich eine Leistungsabteilung für Bio oder UBAG von insgesamt rd. 4,9 Mio. EUR. Somit erhöhte sich die Leistungsabteilung im ÖPUL-Maßnahmengebiet bei Inanspruchnahme des Regionalprojekts Salzburg auf mehr als das Doppelte.

Dies war in keinem Evaluierungsdokument ersichtlich.

- 58.2** Der RH empfahl dem Land Salzburg, das Regionalprojekt Salzburg nicht nur als Einzelmaßnahme zu betrachten, sondern den Fokus auf alle im ÖPUL-Maßnahmengebiet umgesetzten, insbesondere kombinationspflichtigen ÖPUL-Untermaßnahmen zu erweitern und dies in der Darstellung und Bewertung (z.B. in der Ex-post-Evaluierung) zu berücksichtigen.

Erkenntnisse aus Vorperiode und Evaluierungen

- 59.1** (1) Laut Ex-ante-Evaluierung 2006 sollte in der Programmperiode 2007 bis 2013 die Teilnahmefläche im Regionalprojekt Salzburg etwa auf bestehendem Niveau gehalten werden. Die folgende Tabelle zeigt die Ausgangslage im Jahr 2005, den Zielwert für 2013 und die Umsetzung in den Jahren 2009 und 2010.

Tabelle 28: Zielwert und Umsetzung der Untermaßnahme 21 Regionalprojekt Salzburg

	2005	Zielwert für 2013	2009	2010
Teilnahmeflächen in ha	28.745	28.500	28.109	28.339
Umsetzung des Zielwerts in %			98,6	99,4

Quellen: Ex-ante-Evaluierung 2006; Halbzeitevaluierung 2010; Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16



Der Zielwert für 2013 war im Jahr 2010 mit einem Umsetzungsgrad von 99,4 % weitestgehend erreicht. Gegenüber dem Jahr 2005 nahm die Fläche um rd. 1,4 % ab – von 28.745 im Jahr 2005 auf 28.339 im Jahr 2010 –, während sich die Zahl der teilnehmenden Betriebe um rd. 6,3 % verringerte – von 2.166 im Jahr 2005 auf 2.029 im Jahr 2010 (siehe Tabelle 23).

(2) Die Ex-post-Evaluierung 2008 für ÖPUL 2000 zählte das Regionalprojekt Salzburg zu den „stark wirksamen“ Untermaßnahmen zum Schutz von Boden und Wasser, die Halbzeitevaluierung 2010 stufte es hingegen für das Schutzgut Boden als „wirksam“ und für das Schutzgut Wasser als „besonders relevant“ ein. Dessen ungeachtet enthielt die Halbzeitevaluierung 2010 die Empfehlung, das Regionalprojekt wegen seiner „besonders positiven Wirkung“ in Bezug auf den Erosionsschutz und das Schutzgut Boden in der Gestaltung eines Nachfolgeprogramms zu berücksichtigen.

(3) Das Land Salzburg plante für das Jahr 2011 eine umfassende Evaluierung des Regionalprojekts Salzburg und vergab dazu eine Teilstudie, welche im März 2012 fertiggestellt wurde. Das BMLFUW, das ursprünglich keine gesonderte Evaluierung des Regionalprojekts Salzburg vorgesehen hatte, reservierte Mittel der technischen Hilfe zur Finanzierung der Kosten der Evaluierung von voraussichtlich rd. 38.300 EUR.

Gemäß Anforderungsprofil des Landes Salzburg sollten dabei insbesondere folgende Punkte qualitativ und quantitativ untersucht werden:

- Mehrwert der Untermaßnahme,
- bisherige Zielerreichung und Wirkungen,
- Beitrag der Untermaßnahme zu den Schutzgütern,
- Zukunftsszenario, falls die Untermaßnahme nicht mehr angeboten wird und
- Anpassungsbedarf für die nächste Programmplanungsperiode.

59.2 (1) Der RH anerkannte, dass eine Evaluierung des Regionalprojekts Salzburg vorgenommen wurde. Um die Zielerreichung im Maßnahmengebiet festzustellen, wären zuvor die Zielvorstellungen unter Berücksichtigung der kombinierungspflichtigen Untermaßnahmen Bio bzw. UBAG zu präzisieren gewesen. Er empfahl dem Land Salzburg, die Ergebnisse dieser Evaluierung bei der Gestaltung des Nachfolgeprogramms sowie in der Ex-post-Evaluierung 2015 zu berücksichtigen.

(2) Der RH verwies auf die unterschiedliche Einstufung des Regionalprojekts Salzburg nach seiner Wirksamkeit für das Schutzgut Boden in den Evaluierungsberichten.

Ausgewählte Untermaßnahmen

59.3 (1) Laut Mitteilung des BMLFUW werde an der Entwicklung und Verbesserung der Zieldefinition und Evaluierung jedenfalls weiter gearbeitet. Insbesondere die Analyse und weitere Berücksichtigung laufender Evaluierungsergebnisse sei bei allen bisherigen Programmen berücksichtigt worden.

(2) Das Land Salzburg hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Ergebnisse der Evaluierung des Salzburger Regionalprojekts in die künftige Ausgestaltung dieser Maßnahme einfließen würden.

Untermaßnahme 28:
Erhaltung und
Entwicklung na-
turschutzfachlich
wertvoller oder ge-
wässerschutzfachlich
bedeutsamer Flächen
(Naturschutz)

Ziele

60.1 (1) Das Programm LE 07–13 nannte folgende fünf Ziele für die Untermaßnahme 28 Naturschutz:

- Erhaltung und Entwicklung von landwirtschaftlich, naturschutzfachlich wertvollen Nutzflächen und Strukturen,
- Erhaltung und Aufbau von Biotopverbundstrukturen,
- Unterstützung bei der Umsetzung von Managementplänen in Natura 2000–Gebieten,
- Stilllegung oder besonders gewässerschonende Bewirtschaftung von auswaschungs- oder austragsgefährdeten Acker- und Grünlandflächen und
- Stärkung der betriebsbezogenen Umsetzung von Naturschutzzielen durch Implementierung eines betriebsbezogenen Naturschutzplans.

Die Wirkung der von den teilnehmenden Betrieben einzuhaltenden Auflagen zielte insbesondere auf das Schutzgut Biodiversität.

(2) Der quantitative Zielwert für 2013, eine Teilnahmefläche von 95.000 ha, orientierte sich vor allem an der Akzeptanz in früheren Programmperioden und der erwarteten künftigen Entwicklung.

60.2 Der RH kritisierte, dass die verbal formulierten Ziele der Untermaßnahme Naturschutz wenig spezifisch waren, und dass sich das Flächenziel (95.000 ha bis 2013) vor allem an der bisherigen und der zu erwartenden Akzeptanz orientierte.

Der RH empfahl dem BMLFUW, in Abstimmung mit den Ländern – aufgrund deren Verantwortung für den Naturschutz – die Ziele der Untermaßnahme Naturschutz konkret zu formulieren. Er empfahl weiters, das angestrebte Ausmaß an Teilnahmeflächen in Verbindung mit konkret zu erreichenden Naturschutzzielen festzulegen und diese im Ex-ante-Evaluierungsbericht zu erläutern.

60.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMLFUW würden für die Definition und Vorgabe von Zielen für das nächste Programm wie bisher primär die Vorgaben auf Verordnungsebene entscheidendes Kriterium sein. Für die Beurteilung der maßnahmenbezogenen Zielerreichung würden weiter die Flächen pro Maßnahmen eine entscheidende Rolle spielen. Grundsätzlich werde der Anregung des RH zugestimmt, die Zielvorgaben zu konkretisieren, um den Grad der Zielerreichung besser prüfen zu können.*

(2) Das Land Salzburg teilte in seiner Stellungnahme mit, dass vom BMLFUW ein Projekt zur Quantifizierung von Biodiversitätszielen der ländlichen Entwicklung für ausgewählte Schutzobjekte beauftragt worden sei. Dieses habe für ausgewählte typische Fragestellungen erhoben, welche Arbeitsschritte notwendig seien, um zu geeigneten quantifizierbaren und operationellen Biodiversitätszielen zu gelangen.

60.4 Der RH bekräftigte gegenüber dem BMLFUW seine Empfehlung, das angestrebte Ausmaß an Teilnahmeflächen in Verbindung mit konkret zu erreichenden Naturschutzzielen festzulegen.

Ausgewählte Untermaßnahmen

Entwicklung

61.1 (1) Die Untermaßnahme Naturschutz entwickelte sich in der vorangegangenen Programmperiode ÖPUL 2000 und in der laufenden Programmperiode ÖPUL 2007 wie folgt:

Tabelle 29: Entwicklung der Untermaßnahme 28 Naturschutz							
	ÖPUL 2000 ¹ – Naturschutz						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Durchschnitt 2001 bis 2006
Teilnahmeflächen in ha	48.708	56.116	65.324	72.205	81.293	78.140	66.964
Teilnehmende Betriebe	20.800	22.579	22.384	23.044	24.757	23.327	22.815
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	19,0	22,7	26,8	29,9	34,0	32,9	27,5
	ÖPUL 2007 – Naturschutz						Veränderung ÖPUL 2000/ÖPUL 2007 in %
	2007	2008	2009	2010	Durchschnitt 2007 bis 2010		
Teilnahmeflächen in ha	67.523	73.922	81.638	84.731	76.954	14,9	
Teilnehmende Betriebe	21.183	22.003	23.417	23.858	22.615	– 0,9	
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	33,8	37,7	41,8	43,5	39,2	42,4	

¹ Die in der Tabelle angegebenen Beträge der Jahre 2001 bis 2006 fassen die jeweiligen Beträge der drei naturschutzrelevanten Untermaßnahmen von ÖPUL 2000 zusammen.

Quellen: BMLFUW; Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16

Die Teilnahmeflächen erhöhten sich in der vorangegangenen Programmperiode von rd. 49.000 ha im Jahr 2001 auf rd. 78.000 ha im Jahr 2006. Die höchste Teilnahme wurde im Jahr 2005 mit rd. 81.300 ha erreicht. In den Jahren 2006, 2007 und 2008 lag die Fläche unter diesem Wert. Im Jahr 2009 erreichte die Fläche etwa den Wert aus 2005, im Jahr 2010 lag die Teilnahmefläche mit rd. 84.700 ha 4,2 % über dem Wert aus 2005. Zwischen 2007 und 2010 stieg die Teilnahmefläche von rd. 67.500 ha auf rd. 84.700 ha.

(2) Die im Jahr 2010 von der Untermaßnahme Naturschutz umfasste Fläche von rd. 84.700 ha⁵⁵ entsprach einem Anteil von 3,6 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche Österreichs.⁵⁶

Tabelle 30: Teilnahmeflächen der Untermaßnahme 28 Naturschutz im Verhältnis zur Landesfläche und zur landwirtschaftlichen Nutzfläche LN (ohne Almen) im Jahr 2010; Anzahl der teilnehmenden Betriebe

	Österreich	Niederösterreich	Salzburg
Teilnahmefläche (ha)	84.731	27.831	4.769
Anteil an der LN des Landes (ohne Almen) (in %)	3,6	3,1	4,5
Anteil an der Landesfläche (in %)	1,0	1,5	0,7
Betriebe (Anzahl)	23.858	6.651	1.787

Quellen: Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.15, Tabelle 3.1.11; Statistik Austria, erstellt am 6. April 2011, BEV, Projektion MGI Lambert

Die Hektarprämie der Untermaßnahme Naturschutz betrug im Jahr 2010 im österreichischen Durchschnitt rd. 514 EUR und war damit im Vergleich zum Durchschnitt aller Untermaßnahmen die zweithöchste.⁵⁷ In Niederösterreich betrug sie durchschnittlich rd. 510 EUR und in Salzburg rd. 571 EUR.

61.2 Der RH stellte fest, dass die durchschnittliche Hektarprämie der Untermaßnahme Naturschutz in Salzburg über dem österreichweiten Durchschnitt lag.

61.3 *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg sei die Unterschiedlichkeit der durchschnittlichen Hektarprämien der Länder auf die unterschiedliche naturräumliche Ausstattung und die naturschutzfachlichen Schwerpunktsetzungen der Länder zurückzuführen. Die überdurchschnittlichen Prämiensätze im Bundesland Salzburg würden sich durch die verstärkte Vergabe von Auflagen für die Ausstattung und Pflege von Landschaftselementen, für die Umsetzung und Dokumentation phänologischer Schnitzeitpunkte sowie die Umsetzung des „gesamtbetrieblichen Naturschutzplanes“ ergeben.*

⁵⁵ Diese Beträge umfassen auch Förderungsverträge, die in vorangegangenen Programmperioden begründet wurden.

⁵⁶ zum Vergleich: Untermaßnahme UBAG 54,9 %, Bio 17,7 % und Ökopunkte 5,7 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche Österreichs (ohne Almen)

⁵⁷ Die höchste Durchschnittsprämie wies die Untermaßnahme 12 (Integrierte Produktion geschützter Anbau), die den Anbau in Gewächshäusern und Folientunneln betraf, mit rd. 2.700 EUR/ha auf.

Ausgewählte Untermaßnahmen

Förderungsvoraussetzungen

62 (1) Da Angelegenheiten des Naturschutzes in Gesetzgebung und Vollziehung in den eigenen Wirkungsbereich der Länder fielen (Art. 15 Abs. 1 B-VG), lag die Auswahl der förderungsfähigen Flächen und die konkrete Ausgestaltung der Teilnahme an der Untermaßnahme Naturschutz in der Verantwortung der Länder. Die Naturschutzabteilungen der Länder stellten für jeden teilnehmenden landwirtschaftlichen Betrieb eine sogenannte Projektbestätigung aus, in der die förderungsfähigen Flächen und die darauf anzuwendenden Bewirtschaftungsauflagen ausgewiesen waren.

(2) Als Förderungsvoraussetzungen für die Untermaßnahme Naturschutz nannte das Programm LE 07–13 im Wesentlichen:

- das Vorhandensein einer förderungsfähigen Fläche (Grünland, Acker, Teiche),
- die Vorlage einer von der Naturschutzabteilung des Landes ausgestellten Projektbestätigung,
- die Einhaltung der Bewirtschaftungsauflagen laut Projektbestätigung und
- die Beteiligung mit mindestens drei Flurstücken und den Besuch von zwei Weiterbildungsveranstaltungen bei Wahl der Teilnahmeform „Betrieblicher Naturschutzplan“ (siehe folgende TZ).

Formen der Teilnahme

63.1 (1) Die Teilnahme an der Untermaßnahme Naturschutz konnte im Rahmen von Rotflächen⁵⁸, Gelbflächen⁵⁹ oder Blauflächen⁶⁰ erfolgen.

⁵⁸ Rotflächen waren einzelne Flächen eines Betriebs, die vor einer Antragstellung durch einen Kartierer begutachtet wurden. Bei einer Eignung der Flächen legte der Kartierer entsprechende Bewirtschaftungsauflagen fest, die während der mehrjährigen Vertragsdauer einzuhalten waren.

⁵⁹ Bei der Teilnahme in Form von Gelbflächen begutachtete der Kartierer alle Flächen des Betriebs, wählte die potenziellen Vertragsflächen aus und legte zugleich eine jährliche Mindestbewirtschaftungsfläche fest. Der Landwirt konnte jährlich entscheiden, welche der ausgewählten potenziellen Vertragsflächen er im betreffenden Jahr aufлагengemäß bewirtschaftete.

⁶⁰ Blauflächen waren definierte Gebiete mit vorab festgelegten Schutzzwecken und Bewirtschaftungsauflagen, die ohne betriebsindividuelle Kartierung beantragt werden konnten.



Ausgewählte Untermaßnahmen

BMLFUW

Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007

(2) Zusätzlich konnte der Landwirt am „Betrieblichen Naturschutzplan“ und/oder am „Monitoring“ teilnehmen:

- Betrieblicher Naturschutzplan (in Kombination mit Rotflächen oder Gelbflächen) war ein gesamtbetriebliches Konzept, das eine Begutachtung aller Flächen des Betriebs durch den Kartierer und damit eine intensive Beratung vorsah.
- Monitoring verpflichtete den Landwirt einmal jährlich zur Beobachtung von bestimmten Pflanzen oder Tieren auf ausgewählten Teilnahmeflächen, wie z.B. Beobachtung des Vorkommens der Großtrappe in Schutzgebieten oder Beobachtung bestimmter Pflanzen auf Magerwiesen („Biodiversitätsmonitoring“).

Die am Monitoring teilnehmenden Landwirte übermittelten die Beobachtungsdaten an vom Land oder Bund bestimmte Stellen. Für jedes Monitoring-Projekt war eine andere Stelle (meist ein bestimmtes technisches Büro) zuständig. Die Daten bzw. deren Auswertungen waren nicht zentral zugänglich.

(3) Die Teilnahme in der Programmperiode 2007 bis 2013 erfolgte nahezu ausschließlich in Form von Rotflächen:

Tabelle 31: Teilnahmeformen der Untermaßnahme 28 Naturschutz bezogen auf die Teilnahmefläche im Jahr 2010²

	Österreich	Niederösterreich	Salzburg
	in % ¹		
Rotflächen	99,0	99,7	99,9
Gelbflächen	0,1	0,1	0,1
Blauf Flächen	0,9	0,3	–
zusätzlich Teilnahme am Betrieblichen Naturschutzplan	31,0	47,1	29,2
zusätzlich Teilnahme am Monitoring	9,0	18,9	6,0

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Die Tabelle umfasst nicht die Förderungsverträge, die in vorangegangenen Programmperioden begründet wurden.

Quelle: AMA, Zahlen 2010, Stand: 20. Juni 2011

Ausgewählte Untermaßnahmen

Das Konzept der Gelbflächen fand österreichweit nur in minimalem Umfang Anwendung; in Niederösterreich und Salzburg bei rd. 0,1 % der Teilnahmefläche (zwei Betriebe in Niederösterreich und vier Betriebe in Salzburg).

Salzburg bot das Konzept der Blauflächen in der Programmperiode 2007 bis 2013 nicht an. Niederösterreich bot ein Blauflächen-Projekt für drei abgegrenzte Gebiete entlang von niederösterreichischen Bächen mit vordefinierten Auflagenpaketen zur Erstellung von Gewässerrandstreifen an. Die Teilnahme war gering, rd. 2,0 % der potenziellen Grundstücke nahmen im Jahr 2008 an dem Blauflächen-Projekt teil. Eine dazu durchgeführte Teilstudie begründete die niedrige Teilnahmequote vor allem mit der Prämiengestaltung in Verbindung mit den Bewirtschaftungsauflagen, die eine Nutzung der Flächen in den meisten Fällen ausschlossen. Durch gezielte Informationstätigkeit und Bewerbung konnte die Teilnahme von 2007 auf 2008 deutlich erhöht werden.

(4) Die Naturschutzabteilungen der überprüften Länder fokussierten die Teilnahmemöglichkeiten an Rot- und Gelbflächen auf bestimmte Gebiete. So erfolgte etwa in Niederösterreich, wo viele Betriebe landwirtschaftliche Flächen in Natura 2000-Gebieten bewirtschafteten, eine Fokussierung auf diese Gebiete. Im Jahr 2010 lagen 60,7 % der Fläche der Untermaßnahme Naturschutz in Niederösterreich in Natura 2000-Gebieten. In Salzburg erfolgte eine Fokussierung auf Flächen, die in oder in der Nähe von Schutzgebieten gelegen waren.

63.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Monitoring-Daten bzw. deren Auswertungen nicht zentral zugänglich waren.

Er empfahl der AMA und dem BMLFUW, ein Gesamtkonzept für die (dezentrale) Erhebung von Daten über den Zustand und die Veränderung der Agrarumwelt sowie für die Verwaltung und Nutzung solcher Daten zu Informations- und Forschungszwecken zu erstellen, das u.a. auch die von Landwirten im Rahmen von Monitoring-Projekten erhobenen Beobachtungsdaten umfasst und Auswertungen für die Evaluatoren sowie Rückmeldungen an die Betriebe erlaubt.

(2) Aufgrund der minimalen Anwendung der Gelbflächen und Blauflächen empfahl der RH dem BMLFUW sowie den Ländern Niederösterreich und Salzburg, diese Konzepte in Hinblick auf Teilnahmehemmnisse zu analysieren und sie entweder anzupassen oder nicht mehr anzubieten.

(3) Der RH empfahl dem BMLFUW sowie den Ländern Niederösterreich und Salzburg, bereits im Vorfeld der Erstellung von Blauflächen-Projekten besonders auf jene Faktoren zu achten, die für eine ausreichende Beteiligung zur Erreichung der angestrebten Umweltziele maßgeblich sind, wie bspw. Gestaltung von Prämien und Bewirtschaftungsauflagen sowie Information und Schulung.

(4) Der RH bemerkte positiv, dass das Programm LE 07–13 in der Untermaßnahme Naturschutz regionale Schwerpunktsetzungen ermöglichte und die Länder die Teilnahme auf Regionen bzw. Schutzgebiete fokussierten.

63.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMLFUW stimme es grundsätzlich dem RH zu, dass das Monitoring besser in die Abwicklung des Programms integriert werden solle. Die fehlende zentrale Datenverfügbarkeit erkläre sich durch das primäre Ziel des Monitorings, Informationen für lokal begrenzte Projekte oder regionale Naturschutzpläne zu erhalten. Das Landwirte-Monitoring solle in der nächsten Programmperiode weitergeführt und ausgebaut und die wissenschaftliche Nutzbarkeit der Beobachtungsdaten entwickelt werden. Ziel sei eine Datenbank mit den gesammelten Beobachtungen, die im Optimalfall Zeitreihen aus auswertbaren und für Monitoringzwecke geeigneten Daten liefere. Ebenso werde versucht werden, die in der bestehenden Naturschutzdatenbank vorhandenen Daten besser für Monitoringzwecke zu nutzen.*

Die Umsetzung der Naturschutzmaßnahme sei nach verschiedenen Modellen erfolgt, wobei die Differenzierung primär eine organisatorische gewesen sei. Insbesondere der Blauflächenansatz sei ein sinnvolles, weiterzuverfolgendes Konzept, wobei bestehende organisatorische Hindernisse reduziert werden müssten. Eine im Jahr 2012 durchgeführte Teilstudie habe erste Ideen für die Weiterentwicklung des regionalen Ansatzes in der Untermaßnahme Naturschutz gesammelt. Sollte das Blauflächenmodell weiterhin angeboten werden, werde die Empfehlung des RH betreffend Schulung und Information, Prämiengestaltung und Auflagenentwicklung berücksichtigt werden.

Das BMLFUW stimme dem RH zu, dass das Konzept der Gelb- und Blauflächen in Österreich keine hohen Akzeptanzen erreicht habe. Im Rahmen der Überarbeitung der Untermaßnahme Naturschutz werde auch eine Analyse der Konzepte der Gelb- und Blauflächen durchgeführt werden. Grundsätzlich werde der Intention des RH zugestimmt, dass Konzepte mit sehr geringer Akzeptanz im Sinne der Kosteneffizienz überdacht und gegebenenfalls nicht weitergeführt werden sollten. Es habe sich gezeigt, dass die individuelle Betreuung gerade im Naturschutz eine überragende Rolle einnehme. Regionalprojekte, die eine gute

Ausgewählte Untermaßnahmen

Betreuung bei vermindertem Aufwand für Einzelberatungen ermöglichen, würden derzeit erarbeitet.

(2) Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Prämiengestaltung im vorwiegenden Einflussbereich des Bundes liege. Von den Ländern aktiv steuerbar seien Information und Bewertung der Angebote. Durch gezielte Informationstätigkeit und Bewerbung hätte die Teilnahme von 2007 auf 2008 deutlich erhöht werden können. In den laufenden Vorbereitungen für die Programmperiode 2014 bis 2020 orientiere sich die Festlegung von Blauflächen-Projektgebieten an den Schutzgütern der Fauna-Flora-Habitat- und der Vogelschutzrichtlinie, an Roten Listen und am für das jeweilige Schutzgut ermittelten landes-, bundes- und europaweiten Grad der Verantwortlichkeit und werde mit naturschutzfachlichen Erhaltungs- und Entwicklungszielen unterlegt. Somit komme Niederösterreich der Empfehlung des RH zu einer wirkungsorientierten Ausrichtung eines künftigen Agrarumweltprogramms bereits weitgehend nach.

Der Aufbau und die laufende Durchführung eines Monitorings könnten nur im Zuge einer Gesamtlösung gesehen werden, die von Bund und Ländern gemeinsam entwickelt und finanziell getragen werden müsste. Dabei sei insbesondere auf die Verfügbarkeit bereits bestehender Daten und auf die Integration in ein umfassendes Monitoring-System zu achten. Die Zusatzkosten seien in Relation zum erwartbaren Umfang der Prämienzahlungen zu beurteilen.

(3) Laut Mitteilung des Landes Salzburg würden sich Blauflächen hauptsächlich zur Umsetzung von Artenschutzprojekten auf wenig sensiblen landwirtschaftlichen Nutzflächen eignen. Die regionalen Ziele für regionale Projekte müssten anhand einiger weniger, klar definierter und wenig spezifischer Auflagen erreichbar sein. Im Bundesland Salzburg sei der Fokus auf die Umsetzung von Management- und Landschaftspflegeplänen in Schutzgebieten und die Umsetzung der Ziele der Salzburger Biotopkartierung gelegt worden. Das Gelbflächenmodell komme in Salzburg aufgrund der naturräumlichen Ausstattung mit vorwiegend Grünland kaum zur Anwendung. Solche Modelle seien in groß strukturierten Grünlandgebieten zur Umsetzung von Mähregimen angeboten worden, seien jedoch an der mangelnden Akzeptanz der Bewirtschafter gescheitert.

- 63.4** Der RH begrüßte die Planungen des BMLFUW, eine Datenbank mit den aus Monitoringverpflichtungen stammenden Daten zu entwickeln und die in der Naturschutzdatenbank vorhandenen Daten besser für Monitoringzwecke zu nutzen, und wies nochmals auf die Wichtigkeit eines

Gesamtkonzepts für die Erhebung sowie für die Verwaltung und Nutzung der Daten hin.

Erkenntnisse aus Vorperiode und Evaluierungen

- 64.1** Ziel laut Ex-ante-Evaluierung 2006 war eine Steigerung der Teilnahme­flächen von etwa 82.000 ha⁶¹ auf 95.000 ha bis zum Jahr 2013. Im Jahr 2009 betrug die Teilnahme­fläche 81.638 ha. Im Jahr 2010 erreichte sie 84.731 ha. Gegenüber dem Ausgangswert von 82.000 wurde somit bis zum Jahr 2009 keine Steigerung erreicht. Die Halb­zeitevaluierung 2010 gab den Umsetzungsgrad für 2009 mit 86 % an.

Tabelle 32: Zielwert und Umsetzung der Untermaßnahme 28 Naturschutz

	2005	Zielwert für 2013	2009	2010
Teilnahme­flächen in ha	81.293	95.000	81.638	84.731
Umsetzung des Zielwerts in %			85,9	89,2

Quellen: BMLFUW; Ex-ante-Evaluierung 2006; Halbzeitevaluierung 2010; Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16

- 64.2** Der RH bemerkte, dass die Berechnung des Umsetzungsgrads, wie sie in der Halbzeitevaluierung vorgenommen wurde (86 % für 2009), einen Ausgangswert von Null Hektar implizierte. Wird die Zielerreichung jedoch in Bezug zum Ausgangswert 2005 gesetzt, so beträgt der für 2013 angestrebte Flächenzuwachs rd. 13.700 ha, wovon bis 2009 nur rd. 350 ha, das entspricht rd. 2,5 % des Ziels, erreicht waren.

Der RH empfahl dem BMLFUW, den Grad der Umsetzung jeweils auch an der gegenüber dem Ausgangswert angestrebten Veränderung zu bewerten.

- 64.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien für alle ÖPUL-Maßnahmen auf Basis der Teilnahmedaten 2005 und 2006 Ziele für die zukünftige Teilnahme definiert worden. Ziel für die Naturschutzmaßnahme sei die weitere Steigerung der Flächenteilnahme gewesen. Durch geänderte Rahmenbedingungen (z.B. Wegfall der verpflichtenden Stilllegung) sei das vorgegebene Ziel nicht erreicht worden. Es seien jedoch noch nie so viele Flächen in Naturschutzmaßnahmen eingebracht worden wie 2010 (knapp 85.000 ha), wobei deren tatsächliche Kosten bereits 20 % über dem Zielwert lägen. Aus Sicht des BMLFUW verdeutliche*

⁶¹ Die Teilnahme­fläche des Jahres 2005 von 81.293 ha wurde auf 82.000 ha aufgerundet.

Ausgewählte Untermaßnahmen

das gegenständliche Beispiel, dass bei Zielwertannahmen mögliche zukünftige Entwicklungen noch genauer zu analysieren und die Ziele gegebenenfalls vorsichtiger zu formulieren seien.

64.4 Der RH sah in einer genaueren Analyse der Zielwertannahmen im Hinblick auf mögliche zukünftige Entwicklungen einen Handlungsbedarf und hielt seine Empfehlung aufrecht.

65.1 Die Halbzeitevaluierung 2005 (Update) für ÖPUL 2000 empfahl eine Vereinfachung und Reduktion der Untermaßnahmen sowie eine weitere Vereinheitlichung der Unterschiede in den Bundesländern.

Das Programm LE 07–13 fasste die drei in der vorangegangenen Programmperiode angebotenen naturschutzrelevanten Untermaßnahmen zu einer einzigen Naturschutz–Untermaßnahme zusammen. Damit verbunden sah das Programm LE 07–13 einen österreichweit einheitlichen Auflagenkatalog (641 Auflagen) vor, aus dem die Kartierer die für die jeweiligen Flächen passenden Auflagen auswählen konnten.

65.2 Der RH würdigte die Verwendung des einheitlichen Auflagenkatalogs, weil dies die Übersichtlichkeit und Transparenz erhöhte.

65.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW würden Erfahrungen und Evaluierungen aus den Vorperioden genutzt und das Gesamtsystem weiter entwickelt.*

66.1 Die Halbzeitevaluierung 2005 (Update) für ÖPUL 2000 empfahl weiters, ungeachtet bestimmter Vereinheitlichungen die regional begründete und fachlich notwendige Variabilität der projektbezogenen Teilnahmeformen zu bewahren. Als vielversprechendes Instrument sah die Halbzeitevaluierung 2005 insbesondere den Betrieblichen Naturschutzplan, weil er sowohl eine Anpassung an regionale Gegebenheiten wie auch einen intensiven Austausch zwischen Landwirt, Kartierer und Naturschutzexperten ermöglichte.

66.2 Der RH anerkannte, dass das Programm LE 07–13 innerhalb der Untermaßnahme Naturschutz mit den Blauflächen, dem Betrieblichen Naturschutzplan, dem Monitoring (siehe TZ 63) sowie regional begrenzten Auflagen mehrere regionale und projektbezogene Teilnahmeformen vorsah und die Empfehlung aus der Vorperiode damit Berücksichtigung fand.

66.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW würde es für den Bereich Naturschutz die Aspekte Naturschutzplan, „ergebnisorientierte Ansätze“ und Verbindung zu Bildungsaspekt jedenfalls weiter verfolgen und wo möglich ausbauen.*

67.1 Laut Ex-ante-Evaluierung 2006 waren die von der EU vorgegebenen Indikatoren für die Bewertung der Wirksamkeit von ÖPUL in Bezug auf das Schutzgut Biodiversität nicht ausreichend. Zusätzliche Indikatoren wären notwendig, die im Idealfall in regelmäßigen Abständen erhoben werden sollten. Die Ex-ante-Evaluierung 2006 und das Programm LE 07–13 nannten als zusätzliche Indikatoren für das Schutzgut Biodiversität u.a. „Status und Trend ausgewählter Arten“ und „Status und Trend ausgewählter Lebensräume“. Die Einrichtung eines österreichweiten Monitoringnetzes für die Stichprobenerhebung ausgewählter Tier- und Pflanzenarten bzw. Habitate war für die Programmperiode 2007 bis 2013 geplant.

Dazu ließ das BMLFUW in der Programmperiode 2007 bis 2013 vom Umweltbundesamt (UBA) ein Monitoringnetz festlegen; Stichprobenerhebungen fanden bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung keine statt. Auch die Frage der Speicherung und Verwaltung der erhobenen Daten hatte das BMLFUW noch nicht gelöst.

67.2 Der RH empfahl dem BMLFUW, die Entwicklung von zusätzlichen Biodiversitätsindikatoren voranzutreiben. Insbesondere regte er an, das österreichweite Monitoringnetz zur Stichprobenerhebung ausgewählter Tier- und Pflanzenarten vollständig einzurichten.

67.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMLFUW versuche es, wie in anderen Bereichen auch, die von der Europäischen Kommission vorgegebenen Indikatoren durch weitere Daten und Fallstudien zu ergänzen, um zu einer nachvollziehbaren Aussage zu kommen. Für die Halbzeitevaluierung der laufenden Programmperiode seien die bestehenden Indikatoren und Teilstudien ausreichend gewesen. Für die Zukunft werde die Nutzung bestehender Daten und Erhebungen verstärkt geprüft. Betreffend ein österreichweites Monitoringnetz seien schon erste Schritte gesetzt und ein mögliches Erhebungsraster festgelegt worden. Die Umsetzung hänge aber stark von budgetären Mitteln und auch der Zusammenarbeit mit anderen Stellen, z.B. den Bundesländern, ab und könne aus derzeitiger Sicht nicht zugesagt werden, werde aber weiter geprüft. Aus Sicht der Evaluierung von ÖPUL sei die Weiterführung und Ergänzung bestehender Methoden und Projekte (Teilstudien) eine sinnvolle und wahrscheinlich kostengünstigere Alternative.*

Ausgewählte Untermaßnahmen

(2) Das BMLFUW sowie das Land Salzburg teilten mit, dass ergänzend zu den von der EU vorgegebenen Biodiversitätsindikatoren in erster Linie mit Case Studies (Teilstudien) gearbeitet worden sei und dass der in Art. 17 der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie vorgesehene Bericht, der 2013 abgeschlossen sein soll, für das künftige Programm nutzbare Daten liefern könne.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg würden die Ergebnisse der Evaluierung des Salzburger Regionalprojekts in die künftige Ausgestaltung dieser Maßnahme einfließen.

**BMLFUW****Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007**

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

68 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMLFUW

(1) Schon im Strategieprozess zur Programmperiode ab 2014 sollten geeignete und ausreichend spezifische Indikatoren für ÖPUL festgelegt werden. (TZ 9)

(2) Bei der Erstellung des Programms zur Entwicklung des Ländlichen Raums ab 2014 wäre auch die Nachfrage der Gesellschaft bzw. der Konsumenten nach Agrarumweltleistungen hinsichtlich Umfang, Qualität und Zahlungsbereitschaft zu berücksichtigen. (TZ 10)

(3) Bei der Erstellung des Programms 2014 bis 2020 wären die Grundanforderungen als Referenzniveau für die Bewertung des Umfangs der freiwilligen Mehrverpflichtungen (prämienfähige Agrarumweltleistungen) ausreichend detailliert und nachvollziehbar darzustellen. (TZ 13)

(4) Bei der Weiterentwicklung von ÖPUL für die künftige Programmperiode sollten ein höherer Mehrwert für die Umwelt bzw. eine Steigerung der Kosteneffektivität angestrebt werden. (TZ 14)

(5) Ergänzend zur Prämienberechnung durch Experten sollten auch Erfahrungen mit Ausschreibungen und ergebnisorientierten Honorierungsmodellen gewonnen werden, etwa anhand geeigneter Modellversuche und experimenteller, interdisziplinärer Forschungen. (TZ 15)

(6) Die nach längerer Teilnahme an ÖPUL-Untermaßnahmen allfällig eintretenden kostenmindernden oder ertragssteigernden Effekte, etwa eine höhere Ertragsfähigkeit des Bodens, wären in der Prämienkalkulation zu berücksichtigen. (TZ 16)

(7) ÖPUL-Zahlungen zur Verhinderung von Betriebsaufgaben wären – im Gegensatz zu den Ausgleichszahlungen – ökologisch zu begründen und Gebiete, in denen die Erhaltung der Bewirtschaftung aus ökologischen Gründen als vorrangig erachtet wird, wären nach geeigneten ökologischen Kriterien festzulegen. (TZ 16)

(8) Die ÖPUL-Prämien sollten in Richtung einer besseren Anpassung der Prämien an die tatsächlichen, regional unterschiedlichen Kosten und Erträge der Betriebe, einer Verringerung von Mitnah-

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

meeffekten und einer Steigerung der Kosteneffektivität weiterentwickelt werden. (TZ 17)

(9) Der Prämienermittlung für die nächste Programmperiode wären aktuelle, nach wissenschaftlichen Standards dokumentierte und überprüfbare Daten zugrunde zu legen, die den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt im Agrarsektor berücksichtigen. (TZ 18)

(10) Die von der Europäischen Kommission und in Evaluierungsberichten wiederholt empfohlene Anpassung der Modulation hinsichtlich ihrer ökologischen Vor- und Nachteile wäre vertiefend zu untersuchen und der Einfluss des Faktors Betriebsgröße auf die Erreichung von Umweltzielen, insbesondere den Erhalt der Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung) wäre zu bewerten. (TZ 19)

(11) Im Rahmen der Evaluierungen wären geeignete Methoden zur Untersuchung von Mitnahmeeffekten einzusetzen, die notwendigen Daten zu erheben und diesbezügliche Auswertungen zu erstellen. (TZ 20)

(12) Die Geschäftsordnungen des ÖPUL-Begleitausschusses und des ÖPUL-Beirats wären insbesondere im Hinblick auf aktuelle EU-Vorgaben zu aktualisieren. (TZ 23, 26)

(13) Dem Begleitausschuss wären Evaluierungsberichte mit ÖPUL-Bezug vor deren Zuleitung an die Europäische Kommission gemeinsam mit einer Stellungnahme des ÖPUL-Beirats zur Prüfung und Diskussion vorzulegen. (TZ 24)

(14) Der Grundsatz der Funktionstrennung bzw. Offenlegung allfälliger Interessenkonflikte und die Vermeidung von unklaren Über- und Unterordnungsverhältnissen im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht wären in der Umsetzung von ÖPUL zu beachten, so bspw. bei der Bestellung von Evaluatoren und der Beauftragung und Organisation von Teilstudien sowie in der Zusammensetzung des ÖPUL-Beirats. (TZ 26, 28)

(15) Die Rolle des ÖPUL-Beirats im Evaluierungsprozess wäre stärker auf Qualitätssicherung auszurichten. (TZ 26)

(16) Leistungsumfang und relevante Fristen für die Abgabe der Berichte wären mit jedem Evaluator schriftlich zu vereinbaren und das Anforderungsprofil des Evaluators wäre schriftlich festzulegen. (TZ 27)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMLFUW

Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007

(17) Der Kreis der Auftragnehmer von Teilstudien wäre durch Interessensbekundungen und Ausschreibungen zu erweitern. (TZ 28)

(18) In den Berichten und Evaluierungen zu ÖPUL sollte bei allen Flächen, auf denen mehrere Untermaßnahmen umgesetzt wurden, jeweils auch die physische Fläche – bereinigt um Mehrfachzählungen – zusätzlich angegeben werden. (TZ 31)

(19) Eine Vereinfachung von ÖPUL etwa durch eine weitere Verringerung der Zahl der Untermaßnahmen sollte für die nächste Programmperiode überprüft werden. (TZ 34)

(20) Die Konzeption und Kosteneffektivität der Untermaßnahme UBAG (Umweltgerechte Bewirtschaftung von Acker- und Grünlandflächen) sollten mit dem Ziel einer künftigen Steigerung des Wirkungsgrads überprüft werden. (TZ 38)

(21) Das österreichweite Monitoringnetz zur Stichprobenerhebung ausgewählter Tier- und Pflanzenarten wäre vollständig einzurichten. (TZ 67)

Agrarmarkt Austria
(AMA), BMLFUW und
Land Niederösterreich

(22) Bei der künftigen Gestaltung von ÖPUL wäre verstärktes Augenmerk auf ein – möglichst in die laufende Abwicklung integriertes – Monitoring von Daten über Zustand und Veränderungen der Agrarumwelt (etwa Bodenproben, die verstärkt verpflichtend zu erheben wären oder Daten zur Biodiversität) und die Verwaltung und Nutzung solcher Daten zu Informations- und Forschungszwecken zu legen. Das Monitoring sollte auch die von Landwirten im Rahmen von Monitoring-Projekten erhobenen Beobachtungsdaten umfassen und Auswertungen für die Evaluatoren sowie Rückmeldungen an die Betriebe erlauben. (TZ 22, 30, 45, 63)

BMLFUW, Länder
Niederösterreich und
Salzburg

(23) Die Ziele von ÖPUL und seinen Untermaßnahmen wären im Sinne einer wirkungsorientierten Verwaltung in der Programmperiode ab 2014 konkret zu formulieren, sodass der Grad der Zielerreichung überprüft werden kann. Dabei wäre nach Zustandserhaltung und Zustandsverbesserung zu differenzieren. (TZ 10, 35, 45, 60)

(24) Zusätzliche relevante Wirkungsindikatoren für ÖPUL und seine Untermaßnahmen (z.B. Biodiversitäts- oder Bodenindikatoren) sollten für die Programmperiode ab 2014 festgelegt und mit Zielwerten versehen werden. (TZ 29, 45, 67)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(25) ÖPUL und seine Untermaßnahmen sollten in Hinblick auf ihren Beitrag zur Erreichung der angestrebten Ziele bewertet (evaluiert) werden, um eine zielgenaue Steuerung der Programmbegleitung und eine zielgerichtete Gestaltung künftiger Programme sicherstellen zu können. Die Evaluierung sollte

- a) alle Schutzgüter – auch Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung) – beinhalten,
- b) den Grad der Umsetzung jeweils auch an der gegenüber dem Ausgangswert angestrebten Veränderung bewerten und
- c) Erkenntnisse aus Vorperioden weiterverfolgen. (TZ 32, 33, 35, 37, 45, 59, 64)

(26) Bereits im Vorfeld der Erstellung von Blaueflächen-Projekten wäre auf jene Faktoren zu achten, die für eine ausreichende Beteiligung maßgeblich sind, wie bspw. die Gestaltung von Prämien und Bewirtschaftungsauflagen sowie Information und Schulung. (TZ 63)

(27) Die Konzepte der Gelb- und Blaueflächen wären in Hinblick auf Teilnahmehemmnisse zu analysieren und entweder anzupassen oder nicht mehr anzubieten. (TZ 63)

BMLFUW und Land
Niederösterreich

(28) Die regionale Abgrenzung der ÖPUL-Untermaßnahme Ökopunkte wäre nach sachlichen Kriterien (wie Bewirtschaftungs- und Landschaftsmerkmale, vorrangige Umweltziele) anstatt nach der Landesgrenze vorzunehmen. (TZ 43)

(29) Es wäre zu prüfen, ob in Anlehnung an das Modell der Ökopunkte eine (vereinfachte, nicht prämienrelevante) Skala zur Darstellung und vergleichenden Bewertung der wichtigsten, im Rahmen einzelner ÖPUL-Untermaßnahmen erbrachten Umweltleistungen definiert werden kann. (TZ 49)

(30) Es sollte eine unabhängige Gesamtevaluierung der Untermaßnahme Ökopunkte beauftragt werden. (TZ 55)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMLFUW

Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007

Land Niederösterreich

(31) Zur Steigerung der regionalen Wertschöpfung in den Ökopunkte-Regionen sollten die im Programm LE 07-13 angebotenen Maßnahmen für sektorübergreifende Kooperationen verstärkt in Betracht gezogen werden. (TZ 44)

(32) In der Konzeption und Abwicklung der Ökopunkte wäre künftig der Nachfrageseite eine vergleichbar hohe Aufmerksamkeit zu widmen wie der Angebotsseite, insbesondere durch die Entwicklung geeigneter Indikatoren, eines fakten- und datenbasierten Umweltmonitorings und eines Berichtswesens über die Umwelteffekte der Ökopunkte. (TZ 50)

(33) Die Budgetrechte des Niederösterreichischen Landtags sollten durch ausreichende Information und rechtzeitige Befassung in budgetärer wie auch in materiell-inhaltlicher Hinsicht gewahrt werden. (TZ 52)

(34) Funktionen in Rahmen der Geschäftsstelle des Landschaftsfonds als Förderungsstelle wären personell von Funktionen im Vorstand des geförderten Ökopunktevereins zu trennen. (TZ 54)

(35) Die Zusammenarbeit mit dem Ökopunkteverein und der Landwirtschaftskammer bzw. den Bezirksbauernkammern wäre schriftlich zu regeln. Dabei wäre klar zu unterscheiden zwischen allfällig beauftragten Tätigkeiten für Dritte im Rahmen der Ökopunkte-Abwicklung einerseits und den Aufgaben der Interessenvertretung, die im eigenen Wirkungsbereich und auf eigene Rechnung wahrzunehmen wären, andererseits. (TZ 54)

Land Salzburg

(36) Das Regionalprojekt Salzburg wäre nicht nur als Einzelmaßnahme zu betrachten, sondern der Fokus wäre auf alle im ÖPUL-Maßnahmengebiet umgesetzten, insbesondere kombinationspflichtigen ÖPUL-Untermaßnahmen zu erweitern und dies in der Darstellung und Bewertung zu berücksichtigen. (TZ 58)

Wien, im Juli 2013

Der Präsident:

Dr. Josef Moser



**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2013/1 Bericht des Rechnungshofes
- Pensionsrechte der Bediensteten der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau
 - Haftungen des Bundes für Exportförderungen
 - Gesundheit der Schüler: Schulärztlicher Dienst und Schulpsychologischer Dienst
 - Finanzierung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften
 - Institut für Österreichische Geschichtsforschung
 - Assistenzeinsatz des Bundesheeres im Grenzgebiet; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2013/2 Bericht des Rechnungshofes
- Vergabep Praxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk
 - MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst
 - Luftraumüberwachungsflugzeuge – Vergleich der Republik Österreich mit der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2013/3 Bericht des Rechnungshofes
- Flüchtlingsbetreuung der Länder Salzburg, Steiermark und Wien
 - Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht
 - Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH
 - Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patientenbehandlung in den LKH Mittersill und Tamsweg, in den KH Zell am See und Oberndorf sowie im KH der Barmherzigen Brüder in Salzburg
 - Diplomatische Akademie Wien
 - A 23 – Anschlussstelle Simmering
- Reihe Bund 2013/4 Bericht des Rechnungshofes
- Wiener Stadterweiterungsfonds
 - Öffentlichkeitsarbeit des BMLFUW
 - IT-Strukturen und Beschaffung in der Zentralstelle des BMLFUW
 - Bundesanstalt für Agrarwirtschaft
 - ART FOR ART Kreativ-Werkstätten GmbH

